

# Riigi tegevus soojusvarustuse jätkusuutlikkuse tagamisel

*Kas elanikel on võimalik tarbida efektiivselt  
toodetud ja põhjendatud hinnaga energiat?*



# Riigi tegevus soojusvarustuse jätkusuutlikkuse tagamisel

*Kas elanikel on võimalik tarbida efektiivselt toodetud ja põhjendatud hinnaga energiat?*

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Riigikontroll hindas auditi käigus, kas riigi tegevus on taganud soojusvarustuse, eelkõige kaugkütte jätkusuutliku arengu, mis tähendab kindlat, usaldusväärset, hajutatud kütuseriskidega, efektiivset, põhjendatud hinnaga ning keskkonnanõuetele ja tarbijate vajadustele vastavat soojusvarustust.

Auditis analüüsiti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevust soojusvarustuse arengusuundade väljatöötamisel ja varustuskindluse tagamisel, Konkurentsiameti ja kohalike omavalitsuste tegevust soojuse hinna reguleerimisel ja kaugkütteseaduse nõuete täitmise üle järelevalve tegemisel ning Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnanvesteeringute Keskuse tegevust soojusvarustuse valdkonna toetusmeetmete väljatöötamisel ja toetuse saamiseks esitatud taotluste hindamisel.

### Miks on see maksumaksjatele oluline?

Eesti elanikest 60% tarbib kaugkütet: soojust, mis on toodetud katlamajas või elektrijaamas ja jaotatud soojusvõrkude kaudu tarbijatele. Eestis nagu mujalgi Ida-Euroopas on kaugküttesüsteemid enamjaolt projekteeritud ja ehitatud aastakümneid tagasi suurte elamualade kütmiseks ja praegusest suurema mahuga tootmise tarvis, arvestamata elektri ja soojuse koostootmise ja madalama kütteväärtusega kütuse kasutamise vajadust. Praegune soojuse tarbimine on paljudes piirkondades projekteeritud oluliselt väiksem, seetõttu jahtub katlamajas kuumutatud vesi liiga jämedas torus enne tarbijani jõudmist maha ja tekib soojuskadu. Kuna kaugkütte tootmisseadmeid ja soojusvõrke ei ole igal pool vajalikud mahus uuendada suudetud, ei ole soojuse tootmine ega ka selle jaotamine paljudes piirkondades efektiivne ja põhjustab suuri kadusid.

Kaugkütteseaduse kohaselt on kaugküttepiirkondade elanikud üldjuhul kohustatud tarbima kaugküttesoojust, kuigi selle maksumusest võib sageli moodustada üle 20% soojuskadu. 2009. aastal maksid tarbijad soojusvõrkude soojuskao eest Riigikontrolli hinnangul kokku üle 689 miljoni krooni.

### Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vähe tähelepanu pööranud soojusvarustuse valdkonna jätkusuutlikule arendamisele. Välja pole töötatud riiklikku soojusvarustuse arengukava, kaugküttepiirkondade kehtestamise põhimõtteid ega soojuse hinna reguleerimise ühtseid põhimõtteid. Samuti on vähe tähelepanu pööratud energiajulgeoleku tagamisele,

soojusvarustuse toetusmeetmete väljatöötamisele ning Konkurentsiameti tegevusele soojuse hinna reguleerimisel.

Riigikontrolli hinnangul tuleks kaugküttesektori jätkusuutliku arengu tagamiseks eelkõige välja selgitada, millistes piirkondades on kaugküte elujõuline, võimaldab tarbijatele pakkuda põhjendatud hinnaga ja efektiivselt toodetud soojust praegu ning tulevikus. Vaid sellistes piirkondades on riigil mõistlik kaugküttesüsteemide arendamist rahastada. Piirkondade jaoks, kus kaugküte pole jätkusuutlik, tuleks välja töötada meetmed, kuidas viia soojuse tarbijad üle efektiivsemate kütmissviiside kasutamisele.

### **Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud**

- Riigil tervikuna ja paljudel omavalistustel puudub ülevaade soojusvarustuse, eriti kaugkütte olukorrast. Näiteks pole teada, kui pikad on kaugkütte soojusvõrgud, kui suur on torustikus tekkiv soojuskadu ja palju on vaja investeerida soojusvõrgu korrastamiseks. Osaliselt on see info olemas nii Konkurentsiametil kui ka omavalitsustel, kuid riiklik statistika neid andmeid ei kajasta. Soojamajanduse arengukava ning meetmeid kaugküttesüsteemide efektiivsemaks muutmiseks ja jätkusuutliku arengu tagamiseks pole välja töötatud. Optimaalselt projekteeritud ning heas korras soojusvõrgu soojuskadu peaks jääma 10% piirimaile, Eestis on see aga keskmiselt üle 20%. Ilma kütmiseks läinud soojuse maksavad kinni aga tarbijad.
- Paljud tarbijad on sunnitud ostma kaugküttesoojust, kuigi pole teada, kas see on soodsam ning toodetud ja jaotatud efektiivsemalt kui alternatiivsetest allikatest (nt lokaalsed katlad, soojuspumbad) toodetud soojus. KOVide küsitlusest selgus, et 89% juhtudest on kaugküttepiirkonnad kehtestatud enamasti ilma katlamajade ja soojusvõrkude seisukorda, investeeringute vajadust ja jätkusuutlikkust (nt tarbijate arv praegu ja tulevikus) välja selgitamata, alternatiivseid küttelehendusi kaalumata ning veendumata, et kaugküte on piirkonnas odavam ja parim soojuse saamise viis. Seetõttu on piirkonnad tõenäoliselt kehtestatud ka sinna, kus kaugküte ei ole soodsaim ja kõige keskkonnasõbralikum kütmissviis. Riik ei ole kaugkütteseadusega määranud kindlaks, milline on jätkusuutlik kaugküttepiirkond. Kaugküttepiirkonnas elamine tähendab, et kaugküttesoojuse tarbimine on kohustuslik ka siis, kui see pole parim ja soodsaim viis soojusvarustuseks. Seega peavad elanikud kinni maksma ka ebaefektiivselt toodetud ja jaotatud soojuse. 36 võrgupiirkonnas 164-st oli kaugküttesoojus kallim kui elektriga toodetud soojus.
- Soojuse tootmine sõltub ligikaudu 50% ulatuses imporditavatest kütustest. Ainuüksi Venemaalt tarnitava maagaasi osa oli Statistikaameti andmetel 2009. aastal 44%. Energiamajanduse arengukava kohaselt tuleb aastaks 2020 saavutada olukord, et ühegi kütuse osakaal ei moodusta soojuse bilansis rohkem kui 30%. Suures ulatuses maagaasist sõltumine võib ohustada soojusega varustamise kindlust, kui kütusevarustuse katkemise korral pole võimalik katlamajades kohe kasutusele võtta reserv- või asenduskütust. Näiteks maagaasi ei olegi võimalik reservi koguda ning ainus võimalus katlamajadel gaasivarustuse katkemise korral soojus tagada

on kasutada asenduskütust. Riigil puudub ülevaade katlamajade võimalustest kasutada reserv- või asenduskütuseid. Seega pole teada, kui palju tarbijaid võib hädaolukorras ilma küteta jääda.

- Konkurentsiamet ei ole soojuse hinna kooskõlastamisel kohelnud ettevõtteid võrdselt. Amet on küll kehtestanud hinna kooskõlastamise põhimõtted, kuid pole neid rakendanud nii, et oleks tagatud läbipaistev ja kõiki tootjaid võrdselt kohtlev hinna kooskõlastamine. Erinevalt koostatud hinnad on kaasa toonud soojuse tootjate erineva majandusliku toimetuleku. Vaatamata sellele, et alates 1. novembrist 2010 on soojuse hindade kooskõlastamine ainult Konkurentsiameti ülesanne, ei ole riik ühtseid hinna kooskõlastamise põhimõtteid õigusaktiga siiani kehtestatud.
- Enamik kohalikke omavalitsusi ei olnud suutelised kaugkütte hinda reguleerima. Auditi käigus selgus, et valimisse kuulunud omavalitsustes on hinna kooskõlastamise praktika olnud väga erinev ja paljudel juhtudel polnud sisuliselt ettevõtete esitatud kulude põhjendatust analüüsitud. Kooskõlastamisotsuste põhjal polnud võimalik aru saada, millised kulud on arvestatud soojuse hinna sisse ning kas neid kulusid on kontrollitud. Kahes omavalitsuses müüs ettevõtte soojust kooskõlastamata hinnaga.
- Hinna kooskõlastamine ei ole täitnud eesmärki tagada tarbijatele jätkusuutlik soojusega varustus ka tulevikus. Valimisse kuulunud kohalikud omavalitsused ei ole soojuse hinna kooskõlastamise käigus hinnanud, kui palju on vaja investeerida, et ettevõtte suudaks soojust toota ja jaotada efektiivselt. Konkurentsiamet on ressursinappuse tõttu oma tegevusele määranud prioriteedid ega ole investeeringute vajaduse hindamisele pööranud piisavalt tähelepanu. Seetõttu ei ole alati tagatud kaugkütte tootmise ja jaotamise efektiivsemaks muutmine. See aga seab ohtu soojusvarustuse jätkusuutlikkuse pikemas perspektiivis.
- Riik ei ole analüüsinud, kui palju on vaja investeerida kaugküttesüsteemide korrastamiseks, samuti pole välja töötatud põhimõtteid, mille alusel võiks toetada piirkondi, kus kaugkütte säilimine on vajalik, kuid mis on praegu halvas seisukorras. Senised toetused on lähtunud eelkõige keskkonnakaitse aspektidest ja moodustasid aastatel 2005–2009 kokku 232 miljonit krooni. Kohalike omavalitsuste hinnangul tuleks kaugküttevõldekonda investeerida ligi 11,2 miljardit krooni. Riigikontrolli hinnangul ei ole praeguse soojuse hinnataseme juures soojusettevõtteid ise võimelised sellist investeeringut tegema.
- 2009. aasta Keskkonnainvesteeringute Keskuse toetusmeede – „Taastuenergiaallikate laialdasem kasutamine energia tootmiseks“ – tõi kaasa ebasoovitava arengu soojusturul, sest selle tingimuste väljatöötamisel ei olnud arvesse võetud soojusvarustussektori omapära. Näiteks on omavalitsused kehtestanud kaugküttepiirkondi soojatootja survele, et need saaksid toetust taotleda. Samuti on taotluste hindamisel pööratud vähe tähelepanu piirkondade ja projektide jätkusuutlikkusele. See aga võib kaasa tuua selliste projektide elluviimise, mis pole tulevikus võimelised end ise majandama. Lisaks ei järgitud esimese taotlusvooru taotluste hindamise käigus meetme määruse ja hindamisjuhendi tingimusi.

Ebatäpse hindamise tõttu anti raha kuuale sellisele projektile, mis ei oleks pidanud esimese rahastamisotsusega raha saama. Kaks taotlejat, kes oleksid pidanud raha saama esimese rahastamisotsusega, said raha hiljem, siis kui riigile laekus kasvuhoonegaaside kvoodimüügist saadud raha (AAUde müük Austriale).

### **Auditeeritute vastused**

**Majandus- ja kommunikatsiooniminister** tänab oma vastuses Riigikontrolli soojamajandusprobleemidele tähelepanu juhtimise eest ja on soovitud üldjoontes nõus.

Samas peab minister mitmes olulises küsimuses Riigikontrolli tehtud analüüse ebapiisavaks. Näiteks oleks Riigikontroll võinud põhjalikumalt analüüsida, kuidas elektrituruseaduse alusel antavad toetused on kaasa aidanud taastuvkütustel põhineva elektri ja soojuse koostootmise arengule, kui paljudel kordadel on soojusvarustuse katkestuste põhjuseks olnud kütuse mittekättesaadavus, mis põhjustel on soojusettevõtted oma tegevuse lõpetanud ning kas on oht, et mõni praegu tegutsevatest ettevõtetest läheb pankrotti. Samuti leidis minister, et Riigikontroll oleks pidanud hindama oma soovitude majanduslikku tasuvust.

Minister ei ole nõus Riigikontrolli seisukohaga, et riigil puudub ülevaade soojusvarustuse ja kaugkütte olukorrast, ja peab riiklikus statistikas avalikkusele kättesaadavaid andmeid piisavaks valdkonnast ülevaate saamiseks. Samas on minister nõus Riigikontrolli soovitusel tellida täiendav statistika, sest siiani on ministeerium pidanud asjakohaste andmete saamiseks neid Statistikaametilt vajaduse korral eraldi tellima.

**Riigikontroll** juhib ministri tähelepanu sellele, et põhjalikumate analüüside tegemine on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui valdkonna eest vastutava asutuse ülesanne. Valdkonna koordineerimise ja soojusvarustuse arengukava koostamise tõttu peab ministeeriumil olema pidevalt ülevaade soojuskatkestustest ja nende põhjustest. Samuti peab ministeerium teadma, milline on soojusettevõtete olukord ning ega keegi neist pankrotiohus ole, sest ka soojusvarustuse hinnakujundus on riigi reguleerida. Riigikontroll on auditiaruandes välja toonud soojusvarustusega seonduvaid probleeme ja kirjeldanud nendega kaasnevaid riske selle põhjal, mida võimaldasid auditi ajal kättesaadavad andmed. Riigikontrolli roll on anda hinnang valdkonna toimimisele, mitte teha ministeeriumi asemel valdkonna jaoks olulisi alusuuringuid.

**Konkurentsiameti peadirektor** nõustus enamiku auditi käigus tehtud soovitud üldjoontes nõus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile tehtud soovitusel kehtestada soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted ministri määrusega. Need põhimõtted tuleks ameti hinnangul täpsustada kaugkütte seaduses, et vältida hinnakujunduse poliitilist mõjutamist. Samuti ei pidanud peadirektor võimalikuks, et Konkurentsiamet kontrolliks samasid kulukomponente kõigis ettevõtetes järjepidevalt sama meetodiga.

Kuigi Konkurentsiamet on nõus enamikuga soovitud üldjoontes nõus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile tehtud soovitusel kehtestada soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted ministri määrusega. Need põhimõtted tuleks ameti hinnangul täpsustada kaugkütte seaduses, et vältida hinnakujunduse poliitilist mõjutamist. Samuti ei pidanud peadirektor võimalikuks, et Konkurentsiamet kontrolliks samasid kulukomponente kõigis ettevõtetes järjepidevalt sama meetodiga.

Kuigi Konkurentsiamet on nõus enamikuga soovitud üldjoontes nõus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile tehtud soovitusel kehtestada soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted ministri määrusega. Need põhimõtted tuleks ameti hinnangul täpsustada kaugkütte seaduses, et vältida hinnakujunduse poliitilist mõjutamist. Samuti ei pidanud peadirektor võimalikuks, et Konkurentsiamet kontrolliks samasid kulukomponente kõigis ettevõtetes järjepidevalt sama meetodiga.

Kuigi Konkurentsiamet on nõus enamikuga soovitud üldjoontes nõus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile tehtud soovitusel kehtestada soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted ministri määrusega. Need põhimõtted tuleks ameti hinnangul täpsustada kaugkütte seaduses, et vältida hinnakujunduse poliitilist mõjutamist. Samuti ei pidanud peadirektor võimalikuks, et Konkurentsiamet kontrolliks samasid kulukomponente kõigis ettevõtetes järjepidevalt sama meetodiga.

väljatoodud puudused ei ole põhjendatud, sest muu hulgas ei ole arvestatud tarbijate arvamusega.

**Riigikontroll** märgib, et kuigi Konkurentsiameti arvates on Riigikontrolli analüüs keskendunud liigselt tootjatele, on audit tervikuna suunatud tarbijate parema teenindamise saavutamisele: välja on toodud vajadus vähendada soojuskadusid, parandada teenuse kvaliteeti ja tarnekindlust ning tagada tarbijatele kindlustunne, et kaugkütte teel on võimalik soojust saada ka tulevikus.

**Keskkonnaminister ja SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse juhatuse liige** on seisukohal, et Riigikontrolli tehtud soojusvarustuse analüüsisist on kasu, et tagada tulevikus jätkusuutlik ja keskkonnasõbralik soojusvarustus. Analüüsi on võimalik kasutada soojamajandusele suunatud toetusmeetmete väljatöötamisel.

**Keskkonnaminister** on Riigikontrolli soovitustega nõus ja lubas edasiste soojusturule suunatud toetusmeetmete väljatöötamisel teha rohkem koostööd Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Konkurentsiameti ja Keskkonnainvesteeringute Keskusega.

**SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse juhatuse liige** teatas oma vastuses, et Keskkonnainvesteeringute Keskus on muutnud ja täiustanud oma sisemisi protseduure. Vastu on võetud hindamiskomisjoni töökord, mille alusel on tõhustatud hindamisprotsessi juhtimist ja järelevalvet ekspertide üle. Keskkonnainvesteeringute Keskus esitas oma vastuses ka selgitusi Riigikontrolli poolt aruandes esitatud leidudele.

**Siseminister** aktsepteeris oma vastuses Riigikontrolli soovitusi koordineerida omavalitsuste soojusvarustuse toimepidevuse kavade väljatöötamist ning lisis, et kaasata tuleb kindlasti ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eksperdid. Minister peab vajalikuks, et omavalitsuste soojusvarustuse toimepidevuse kavade asjakohasusele annaks oma hinnangu ka Konkurentsiamet.

## Sisukord

<b>Valdkonna ülevaade</b>	<b>7</b>
Kaugkütte turg	7
Riigi toetused soojusvarustusse	8
Soojuse hind ja selle reguleerimine	9
<b>Kaugküte ei ole igas piirkonnas jätkusuutlik, eriti seal, kus on vähe tarbijaid</b>	<b>11</b>
Soojusvarustussüsteemid on vananenud ja tekkiva soojuskao maksavad kinni tarbijad	11
Osa tarbijaist on sunnitud olema ebaefektiivse soojusettevõtte kliendid	15
Vajadusele muuta kaugküte efektiivsemaks ja säilitada selle jätkusuutlikkus on hinna kooskõlastamise käigus vähe tähelepanu pööratud	19
Toetused jätkusuutlikesse soojusvarustussüsteemidesse pole piisavad	24
<b>Soojusega varustus ei pruugi olla igas olukorras tarbijale tagatud</b>	<b>30</b>
Eesti soojusvarustus sõltub maagaasist	30
Tarbijad võivad hädaolukorras – katla avarii, kütusetarnete katkemise või soojusettevõtte pankroti korral – soojuseta jääda	32
<b>Soojuse hinna kooskõlastamine ja järelevalve valdkonna üle ei ole taganud soojuse tarbijate võrdset kohtlemist</b>	<b>35</b>
Soojuse hinna kooskõlastamise reeglid ei ole arusaadavad	36
Omavalitsused ei olnud suutelised kaugkütte hinda reguleerima	42
Järelevalve soojusetootjate üle ei toimi	44
<b>Riigikontrolli soovitusel ning ministriumite, Konkurentsiameti ja Keskkonnainvesteeringute Keskuse vastused</b>	<b>47</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>64</b>
Auditi eesmärk	64
Hinnangu andmise kriteeriumid	64
<b>Riigikontrolli varasem audit energia hinna reguleerimise kohta</b>	<b>68</b>



## Valdkonna ülevaade

1. Kütuse- ja energiamajandus on strateegiline infrastruktuur, mis peab tagama riigi pideva varustamise kvaliteetsete kütuste, elektrienergia ja soojusega optimaalsete hindade juures<sup>1</sup>. Kütuse- ja energiamajandus peab olema maksimaalselt efektiivne ning vastama ohutus- ja keskkonnanõuetele ning selle jätkusuutlik toimimine on üheks riigi julgeoleku alustalaks, mille tagamine kuulub riiklike prioriteetide hulka. Külma kliima tõttu on Eestis energiamajanduse oluliseks osaks soojusvarustus.

**Soojusvõrk, soojustorustik** – torustik soojuskandja toimetamiseks soojusallikast tarbijani.

2. Valdavaks soojusega varustamise viisiks Eestis on kaugküte: soojus toodetakse tervele linnale, asulale või hoonete rühmale ühiselt katlamajas ja jaotakse **soojusvõrgu** ehk **-torustiku** kaudu tarbijatele. Eesti 226 omavalitsusest kasutatakse kaugkütet 151-s ning hinnanguliselt tarbib sel moel toodetud soojust 60% riigi elanikkonnast. Ülejäänud elanikud kasutavad soojuse tootmiseks lokaalseid kütteseadmeid: nt ahjusid, katlaid, soojuspumpasid, elektrikütet või muid võimalusi.

**Efektiivne** on selline tegevus, mille eesmärk täidetakse vähimate võimalike kulutuste ja kadudega.

3. Kaugküte on asulates ja linnades eelistatud kütteviis. Kui kaugküte on läbimõeldult projekteeritud ja välja ehitatud ning toimib **efektiivselt**, võimaldab see toota elektrit ja soojust koos, kasutada kaugküttevõrgus ära tööstuslikul tootmisel eralduvat heitsoojust, tarvitada odavamaid ja viletsama kvaliteediga kütuseid, saastada õhku vähem. Ka vajalikud investeeringud kütteseadmete paigaldamisel ja kulutused kasutamisel on tarbija kohta väiksemad kui lokaalsetel kütteseadmel.

4. Eestis on kaugküte toimimine reguleeritud kaugkütteseadusega, mille eesmärgiks on tagada kindel, usaldusväärne, efektiivne, põhjendatud hinnaga ning keskkonnanõuetele ja tarbijate vajadustele vastav soojusvarustus. Lisaks rakendub valdkonnale konkurentsiseadus, kuna soojusvarustusega tegelevad ettevõtted on valdavalt monopoolses seisus.

**Elektri ja soojuse efektiivsel koostootmisel** suunatakse elektri tootmisel eralduv soojus kaugküttevõrku ja saavutatakse sel moel kütuse säästlikum tarvitamine.

5. Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevad näiteks suunad arendada energiamajanduses efektiivset **elektri ja soojuse koostootmist**, soodustada vaba konkurentsi, kasutada energiat efektiivsemalt ja võtta taastuvaid kütuseid kasutusele. Soojusvarustuse valdkonda Euroopa Liidu õigusaktid otseselt ei reguleeri.

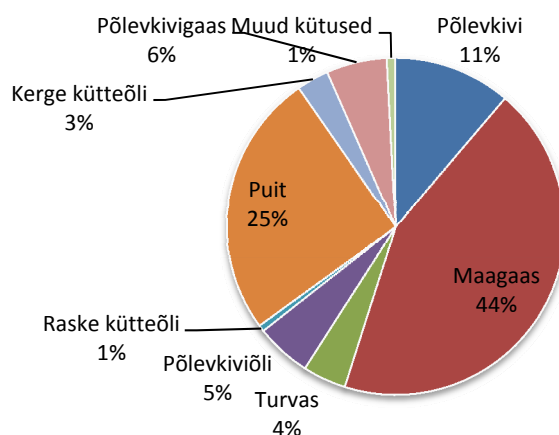
### Kaugküte turg

6. Riigikontrolli 2010. aasta märtsis-aprillis korraldatud kohalike omavalitsuste küsitlusele (edaspidi KOVide küsitlus) antud vastuste kohaselt on Eestis 287 kaugküte katlamaja ja vähemalt 1447 km soojustorustikku. Küsitlusele vastasid kõik omavalitsused, kuid 13 neist ei teadnud, kui pikk on nende kaugküttevõrk.

7. Eestis kasutati 2009. aastal katlamajades ja elektrijaamades, sh elektri ja soojuse koostootmisjaamades, soojuse tootmiseks peamiselt maagaasi, puitu (hakkpuit, puidujäätmed), põlevkivi, põlevkiviõli ja turvast. Kütuste osakaalud on näidatud joonisel 1. Statistikaameti andmetel toodeti soojusest 61% katlamajades ja 39% elektrijaamades.

<sup>1</sup> Energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020.

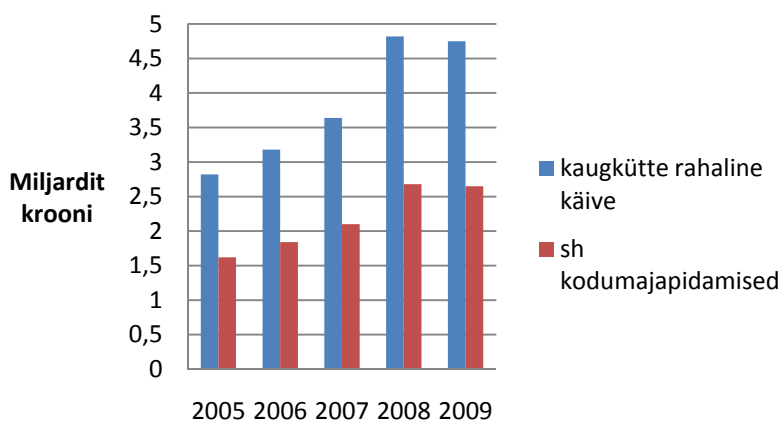
Joonis 1. Kaugküttes kasutatavate kütuste osakaal



Allikas: <http://www.stat.ee>

8. Kaugküttesoojust tarbitakse lisaks kodumajapidamistele ka tööstuses, ehituses, põllumajanduses ja mujal. Kaugkütte rahaline käive arvatuna tarbijatele müüdud soojuse koguse<sup>2</sup> ja keskmise soojuse maksumuse alusel<sup>3</sup> oli aastatel 2005–2009 vahemikus 2,8–4,8 miljardit krooni (179–306,8 miljonit eurot) aastas. Kodumajapidamistele müüdud soojuse osa on selles järjest kasvanud, ulatudes 2009. aastal 2,7 miljardi kroonini (172,6 miljonit eurot) (vt joonis 2).

Joonis 2. Kaugkütte rahaline käive



Allikas: Riigikontrolli arvutused Statistikaameti andmete alusel

### Riigi toetused soojusvarustusse

9. Riik on toetanud soojusvarustust peamiselt keskkonnakaitse ja regionaalarengu eesmärkidest lähtudes. Perioodil 2005–2009 toetati soojusvarustust 217,3 miljonit krooniga (13,89 miljonit eurot) Euroopa Liidu Regionaalarengufondist ja Keskkonnainvesteeringute Keskuse (edaspidi ka KIK) eelarvesse keskkonnamaksudest laekunud rahast. Samal perioodil eraldati kohalikele omavalitsustele energiasäästu

<sup>2</sup> Soojuse bilanss (kaugküte, tarbimine kodumajapidamistes), Statistikaamet.

<sup>3</sup> Ettevõtetes tarbitud soojuse keskmine maksumus, Statistikaamet.

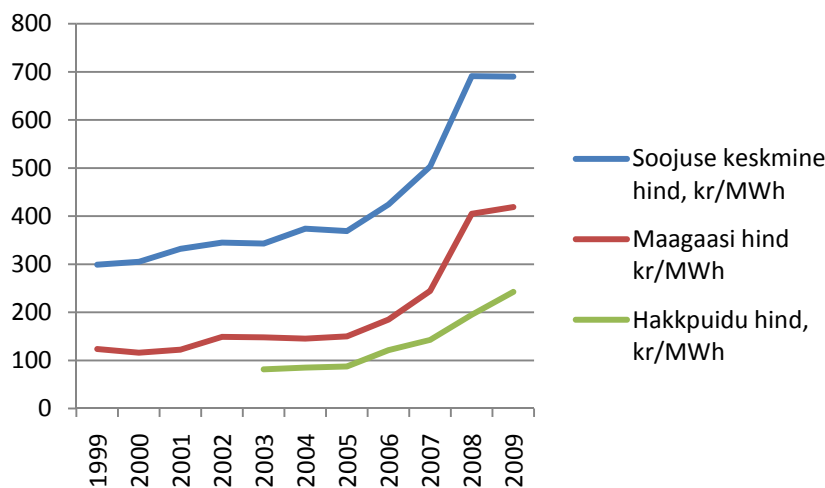
investeeringuteks 14,3 miljonit krooni (0,9 miljonit eurot) riigieelarvest ja „Kohalike omavalitsuste energiasäästu toetuskeemi“ kaudu.

10. Aastatel 2009–2013 oli alguses plaanis anda taastuenergiaallikate laialdasemaks kasutamiseks ja välisõhu kaitseks Euroopa Liidu regionaalarengu fondist 1,064 miljardit krooni (68 miljonit eurot). Sellest jagati KIKi toetusmeetme – „Taastuenergiaallikate laialdasem kasutamine energia tootmiseks“ – kaudu esimeses taotlusvoorus 2009. aastal toetusi 149,4 miljoni krooni (9,6 miljonit eurot). Soojusvõrkude renoveerimiseks eraldati sellest 59,4 miljonit krooni (3,8 miljonit eurot) ning elektri ja soojuse koostootmisjaamade ehituseks või olemasoleva tootmise taastuvkütustele üleviimiseks 90 miljonit krooni (5,8 miljonit eurot)<sup>4</sup>. Majanduskriisi tõttu suunati ülejäänud regionaalarengufondi raha ümber muudesse majandusharudesse ning esimeses taotlusvoorus välja valitud, kuid regionaalarengufondist raha mittesaanud projekte rahastatakse kasvuhonegaaside kvootide (AAUde) müügist. 2010. aasta sügisel kuulutati välja ka uus taotlusvoor, mida rahastatakse samuti kasvuhonegaaside kvootide müügi arvelt. Kui suures summas rahastatakse edaspidi taastuenergiaallikaid ja välisõhukaitset, pole teada, sest see sõltub riigi võimalustest müüa kasvuhonegaaside kvote.

### Soojuse hind ja selle reguleerimine

11. Elanike eluasemekuludest moodustavad toasoojakulud suurima osa. Kaugküttesoojuse hind Eestis on sõltuvalt tootjast ja kasutatavast kütusest vahemikus 435–1470 krooni (27,8–94 eurot) 1 MWh eest, millele lisandub käibemaks. Olulise, ligemale kahekordse soojuse hinnatõusu tõi kaasa kütuste hinnatõus aastatel 2006–2008. Soojuse hinna ja tootjate enamkasutatavate kütuste hinna dünaamika on kujutatud joonisel 3.

Joonis 3. Soojuse keskmise hinna ja enamkasutatavate kütuste hindade võrdlus<sup>5</sup>



Allikas: Riigikontrolli arvutused Statistikaameti andmete alusel

<sup>4</sup> Meetme „Taastuenergiaallikate laialdasem kasutamine energia tootmiseks“ rahastamise otsus, Keskkonnainvesteeringute Keskus, detsember 2009.

<sup>5</sup> Ettevõtetes tarbitud kütuse ja energia keskmine maksumus kütuse/energia liigi järgi, Statistikaamet. Kütuses sisalduva energia maksumuse hindamiseks arvutati kütteväärtuste kaudu kütustes sisalduva energiakogus (kasutatud kütteväärtused: maagaas 1000 m<sup>3</sup> = 9,3 MWh; hakkpuit (niiskus 40%) 1 m<sup>3</sup> = 0,8 MWh).

12. Riigikontroll võrdles kaugküttesoojuse keskmist hinda elektriküttega ja leidis, et see on olnud elektriküttest *ca* kolmandiku võrra odavam (vt tabel 1). Kuigi keskmine kaugküttesoojuse hind on olnud elektriküttest odavam, siis reaalsete hindade kõrvutamisel selgus, et paljudes piirkondades on kaugküte kallim kui elektriküte. 2010. aastal oli elektri küttepaketi hind esimesel poolaastal 1100 kr/MWh. 36 võrgupiirkonnas (*ca* 25% kõikidest võrgupiirkondadest) oli kaugküttesoojus<sup>6</sup> kallim kui elektriküte.

**Tabel 1. Elektri- ja kaugkütte hinna võrdlus**

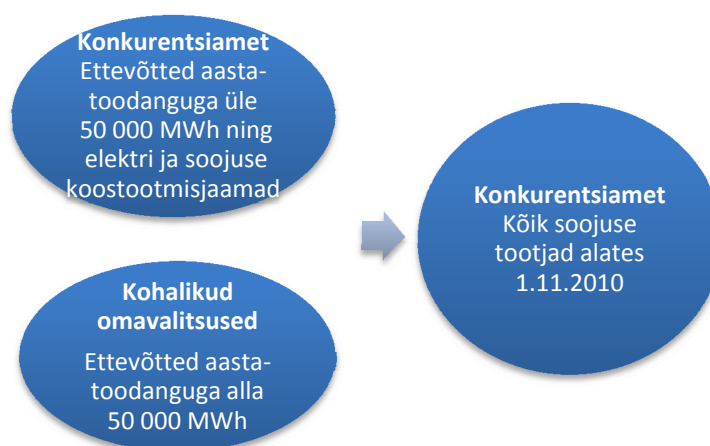
Kütuse/energia liik	2007	2008	2009
Elektrienergia küttepakett kodutarbijale, kr/MWh (eurot/MWh)	870 (55,6)	935 (59,8)	1045 (66,8)
Keskmine soojuse hind, kr/MWh (eurot/MWh)	503 (32,1)	691 (44,2)	690 (44,1)
Kaugküte on elektriküttest odavam, %	42%	26%	34%

Allikas: Riigikontrolli arvutused Statistikaameti andmete alusel

13. Kuna üldjuhul on igas piirkonnas vaid üks soojusettevõtte, ei tegutse kaugküttesettevõtted konkurentsi tingimustes. Monopoolses seisus ettevõtetel ei ole aga sundi olla võimalikult efektiivne. Tarbijatele põhjendatud hinnaga soojuse tagamiseks kooskõlastab Konkurentsiamet ettevõtete soojuse müügihinna.

14. Kuni 1. novembrini 2010 oli kooskõlastamine kohalike omavalitsuste ja Konkurentsiameti ülesanne. Konkurentsiametiga pidid kooskõlastama soojuse hinna vaid soojusettevõtjad, kes müüsid soojust aastas üle 50 000 MWh või kes tegelesid elektri ja soojuse koostootmisega (vt joonis 4). Selliseid ettevõtteid oli Eestis 18 ning need kes tegutsesid 42 võrgupiirkonnas. Alates 1. novembrist 2010, kui jõustusid kaugkütteseaduse muudatused, mis tulenesid monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seadusest, kooskõlastab kõigi soojusettevõtete hinnad Konkurentsiamet.

**Joonis 4. Soojuse hindade kooskõlastajad enne ja pärast 1. novembrit 2010**



Allikas: Riigikontroll kaugkütteseaduse ja monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seadusele tuginedes

<sup>6</sup> Kaugküttesoojuse hindade andmed on kogunud Konkurentsiamet omavalitsustest.

15. Kaugkütteseaduse kohaselt tuleb soojuse hinna kooskõlastamisel võtta arvesse

- vajalikke tegevuskulusid, sh soojuse tootmiseks, jaotamiseks ja müügiks tehtavad kulud;
- investeeringuid tegevus- ja arenduskohustuse täitmiseks;
- keskkonna-, kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmise kulusid ja
- põhjendatud tulukust.

16. Riigikontroll hindas auditi käigus riigi tegevust soojusvarustuse jätkusuutlikkuse tagamisel, sh varustuskindlust, soojuse tootjatele toetuse andmist ja hindade kooskõlastamist. Auditis keskenduti soojuse tootmisele ja jaotamisele ega käsitletud soojuse tarbijate käitumist, näiteks hoonete energiatõhusust.

## Kaugküte ei ole igas piirkonnas jätkusuutlik, eriti seal, kus on vähe tarbijaid

17. Tiheasustuspriirkondades (eelkõige asulate kortermajades) ei ole elanikel enamasti muud võimalust kui tarbida piirkonnas pakutava hinna ja kvaliteediga kaugküttesoojust. Kaugküttesoojuse hind, mugavus ja kvaliteet peavad olema samaväärsed või paremad kui lokaalsete kütteseadmete korral (nt katlad, elektriküte, soojuspumbad). Vastasel juhul peaks elanikul vaba turu reeglite kohaselt olema võimalus valida soodsam variant soojuse saamiseks.

18. Kaugküte on jätkusuutlik, kui võimaldab tagada pikaks ajaks kindla, usaldusväärse, hajutatud kütuseriskidega, efektiivse, põhjendatud hinna ning keskkonnanõuetele ja tarbijate vajadustele vastava soojusvarustuse. Kaugkütet saab edukalt kasutada vaid piirkondades, kus on piisavalt tarbijaid ning kus küttesüsteemid on ehitatud nii, et soojust saab toota ja tarbijatele edastada ilma põhjendamatute kulude ja kadudeta. Kuna kaugküttesüsteemide väljaehitamine on kallis, tuleb tagada nende järjepidev korrashoid.

### **Soojusvarustussüsteemid on vananenud ja tekkiva soojuskao maksavad kinni tarbijad**

19. Kaugküttesüsteemid ja nende osad – katel, soojusvõrk jms – peavad alaliselt olema sellises tehnilises seisukorras, et võimaldavad järjepidevalt, ilma liigsete kadudeta ning põhjendatud hinnaga soojust toota ja tarbijatele edastada. Mida suurem on soojuse kadu, seda rohkem on vaja põletada kütust ja seda kallim on soojuse hind tarbijale. Kaugküttesüsteemide tehniline seisukord ja sellest tulenevate soojuskadude suurus sõltub ka süsteemi vanusest.

20. Kaugküttesüsteemide väljaehitamine ja korrashoid on osa infrastruktuurist, mida üksikisik mõjutada ei saa, ning seetõttu peab kohalik omavalitsus või riik selle toimimist korraldama. Kui soojusettevõtte ja kohalik omavalitsus ei ole võimelised piirkonna kaugküte infrastruktuuri korras hoidma ning kaugküte pole piirkonnas

## Torustik peab keskmiselt vastu 25 aastat, 15. aastast alates aga hakkavad üldjuhul tekkima soojusvõrgus avariid

### Kas teadsite, et

Soomes on analoogsetes kaugküttevõrkudes soojuskadu ca 6–7% ja Rootsis ca 7–9%.

### Kas teadsite, et

Kiili, Kuusalu, Laheda, Rõuge, Saarde, Tudulinna ja Tõstamaa vald on kooskõlastanud soojuse hinnas üle 30% soojuskao.

Riigikontrolli korraldatud KOVide küsitlus

## Ligi 60% kateldest on vanemad kui 20 aastat ning 75% soojustorustikest on vanemad kui 15 aastat

**Üledimensioneeritud soojusvõrk** on reaalselt oluliselt suurema tarbimise jaoks projekteeritud ja ehitatud soojustorustik, mille liiga suur läbimõõt ei võimalda ära kasutada maksimaalselt soojusvõrku suunatud soojust ja tekivad suured kaod.

jätkusuutlik, tuleb see asendada sobivama alternatiiviga soojuse saamiseks.

21. Eri andmete põhjal on arvestatud kaugküttetorustiku mõistlikuks elueaks kuni 25 aastat ja katelidel kuni 20 aastat. Konkurentsiamet aktsepteerib uuele kaugküttetorustikule 4%-list aastast amortisatsioonimäära, mis annab torustiku arvestuslikuks elueaks 25 aastat. Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühingu korraldatud uuringu<sup>7</sup> kohaselt hakkavad tööressursi ammendumise tõttu juba 15. kasutusaastast sagenema avariid soojusvõrgus ja suurenema soojuskaod. Mitmes suuremas kaugküttepiirkonnas (sh Tallinnas) püütakse soojusvõrgu õigeaegse renoveerimise ja väljavahetamisega hoida torustiku kasutusaeg 20–25 aasta piires.

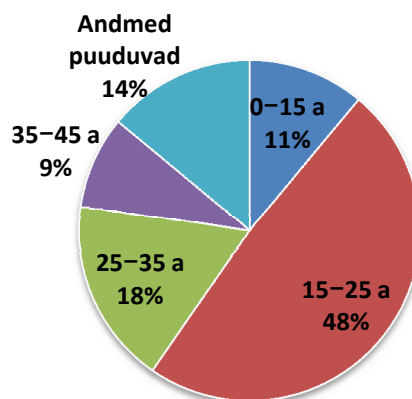
22. Soojusvõrgu soojuskadu võiks sõltuvalt torustiku pikkusest olla vahemikus 10% (nt täielikult eelisoleeritud torudega Mäetaguse valla kaugküttepiirkond) kuni 15% (nt osaliselt renoveeritud torustikuga Tallinn). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sõnul on püüd viia soojuskadu alla 10% majanduslikult ebaotstarbekas nendes soojusvõrkudes, millega on ühendatud vähe tarbijaid ja kes paiknevad üksteisest eemal: liiga kallis võrreldes saavutatava kokkuhoiduga. Alla 10% soojuskadu on võimalik küll saavutada, aga sellisel juhul peab kaugküttesüsteem olema kompaktne: lühike soojusvõrk ja palju sellega ühendatud tarbijaid. Konkurentsiamet aktsepteerib hinna kooskõlastamisel üldjuhul ettevõtete keskmist ehk ligemale 20% soojusvõrgust tulenevat soojuskadu. Mitmed valimisse kuulunud omavalitsused ei ole pööranud soojuskao suurusele hinna kooskõlastamise käigus üldse tähelepanu.

23. Katelde kasutusiga on sõltuvalt kasutatavast kütusest ja põletustehnoloogiast erinev. Konkurentsiamet aktsepteerib hinnamenetluses uutele kateltele aastast amortisatsioonimäära 5%, mille kohaselt on keskmine katelde eluiga 20 aastat. Tehnilise Järelevalve Ameti andmeil on kasutuses olevatest kateldest ligi 40% vanemad kui 20 aastat ning 20% vanemad kui 30 aastat.

24. Kaugküttesüsteemid Eestis on üldjuhul projekteeritud ja ehitatud Nõukogude ajal tolleaegseid nõudeid ja tehnoloogiat rakendades ning oluliselt suurema tarbimise jaoks ehk nn **üledimensioneeritud**. KOVide küsitluse kohaselt on soojusvõrk 77 omavalitsuses üledimensioneeritud, 36 omavalitsuses vajadustele vastav ning 38 omavalitsusel puudus ülevaade oma territooriumil olevatest soojusvõrkudest. Lisaks selgus, et 75% soojustorustikest on keskmiselt vanemad kui 15 aastat (vt joonis 5), mis näitab, et suur hulk soojusvõrke vajab lähitulevikus korrastamiseks investeeringuid.

<sup>7</sup> Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühingu „Eesti väikesoojajootjate ja energeetika arenguprioriteetide kaardistamine maapiirkondades“, Tallinn 2009.

Joonis 5. Soojustorustiku vanuseline koosseis



Allikas: Riigikontroll KOVide küsitluse põhjal

25. Soojuskadude vähendamiseks tuleb vanad torud ja nende soojusisolatsioon uuendada või välja vahetada ning paigaldada tarbimisele vastava diameetriga torud. Eelisoleeritud on torustikke paigaldatud juba üle 20 aasta. Konkurentsiameti andmetel on eelisoleeritud torustiku paigaldanud 10% neist ettevõtetest, kes pidid ametiga oma soojuse hinna kooskõlastama. KOVide küsitluse andmetel moodustavad Eestis soojusvõrkude kogupikkusest tervikuna eelisoleeritud torustikud *ca* 30%. A. Hlebnikovi doktoritööst selgub, et pärast soojusvõrkude torude optimeerimist ja asendamist optimaalses mõõdus eelisoleeritud torudega, oleks võimalik vähendada suhtelist soojuskadu Tallinna Mustamäe-Õismäe ja Kesklinna võrkudes 16–18%-lt 7%-le, Lasnamäe võrgus 20–22%-lt 8%-le, Võru võrgus 20%-lt 9%-le, Kiviõli võrgus 26%-lt 8%-le.<sup>8</sup>

### Paljude omavalitsuste soojusvõrgus läheb soojust kaduma üle 25%

#### Kas teadsite, et

- näiteks Abja, Rõngu, Tori ja Valgjärve vallas on soojusvõrgu soojuskadu alla 10%.
- Suurematest kaugküttepiirkondadest on torustiku soojuskadud näiteks Kohtla-Järvel 24%, Sillamäel 20,1%, Rakveres 19% ja Tartus 16,2%.

Riigikontrolli korraldatud KOVide küsitlus

26. Soojusvõrgu vanuse ja üledimensioneerituse tõttu ei ole suur hulk neist efektiivsed ja põhjustavad suuri soojuskadusid. Kaod soojusvõrgus jäävad KOVide küsitluse andmetel valdavalt vahemikku 10–30% (aga võivad ulatuda suvisel ajal sooja vee tootmiseks mõnes lõigus kuni 80%-ni). 28 omavalitsuses oli soojuskadu üle 25%. Küsitluse tulemuste põhjal arvatud riigi keskmine soojusvõrkude soojuskadu on püsinud suhteliselt suurena hoolimata tehtud investeeringutest ja oli auditeeritud perioodil vahemikus 20,6–21,3% (vt tabel 2). Andmed soojuskadude suuruse kohta edastasid 151-st kaugkütet kasutavast küsitlusele vastanud omavalitsusest 118.

<sup>8</sup> Aleksandr Hlebnikov 2010. Eesti kaugkütte soojusvõrkude efektiivsuse analüüs ja optimeerimine. Doktoritöö, lk 108. Tallinna Tehnikaülikooli mehaanikateaduskond.



Talvisel ajal märkab torustiku soojuskadu eriti hästi.

Allikas: toomas.trapido.org

## Riigil puudub ühtne ülevaade soojusvõrkude seisukorrast

27. Riigikontroll võrdles KOVide küsitluse tulemusi Statistikaameti ja Konkurentsiameti andmetega ja leidis, et tõese ülevaate saamine kaugküttest, sh riigi kaugküttesüsteemide seisukorrast ja soojuskaotuse suurusel, on andmete suure erinevuse tõttu praktiliselt võimatu. Kui omavalitsuste andmete järgi oli 2009. aastal keskmine soojuskadu soojusvõrgus 21%, siis Statistikaameti andmetele tuginedes sai Riigikontroll tulemuseks 11% ning Konkurentsiameti hinnangul on soojuskadu ca 20% (vt tabel 2). Statistikaameti selgituse järgi ei saa nende andmete põhjal asjakohast ülevaadet, kuna soojuse tootmise ja müügi andmetes on võetud arvesse kõik Eestis asuvad katlad, sh ka need, mis ei varusta soojusega kaugküttevõrku. Igal aastal avaldatavas statistikas riigis toodetud ja müüdud soojuse kohta (soojuse bilanss) on ära toodud vaid, kui palju kaugküttele tarbijatele soojust on müüdud – 2009. aastal (6868 GWh) –, mis ei ühti Konkurentsiameti andmetega (4544 GWh). Kaugküttesoojuse kohta eraldi tootmise ja soojusvõrkude soojuskaotuse andmeid Statistikaamet ei avalda. Seega ei ole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium siiani tellinud ametlikku statistikat kaugküttele, sh võrkude olukorra kohta, ning see info ei ole valdkonna arengu eest vastutavatele ametnikele kättesaadav.

Tabel 2. Kaot soojusvõrgus

Allikas	2005	2006	2007	2008	2009
Statistikaamet*	11,1%	10,7%	10,6%	10,3%	11,0%
Konkurentsiamet	20,1%	20–21,8%**	–	20%	18,7%***
KOVide küsitlus	21,3%	20,8%	21%	21,1%	20,6%

\* Kao protsent soojusvõrgus = kadu soojusvõrgus ÷ toodetud soojusega × 100.

\*\* keskmine soojuskadu soojusvõrgus, mida Konkurentsiameti on rakendanud hinnamenetluses (Võru Soojus ASile hinna kooskõlastamise käigus näidatud ettevõtete keskmine oli 20%, Fortum Termest ASile näidatud keskmine oli 21,8%, Kuressaare Soojus ASile näidatud keskmine oli 21,2%)

\*\*\* Konkurentsiameti poolt Riigikontrollile edastatud keskmine, mille arvutamisel on välja jäetud äärmuslikud näited, mis moonutaksid liigselt keskmist näitajat.

Allikas: Statistikaamet, Konkurentsiamet, KOVide küsitlus



## Investeeringute mõju torustike soojuskadude vähenemisele on olnud väike

### Kas teadsite, et

kaugküttetorustiku soojuskadu läks tarbijatele maksuma

- 2008. aastal 660 miljonit krooni (42,2 miljonit eurot) ja
- 2009. aastal oli 689 miljonit krooni (44 miljonit eurot).

Allikas: Riigikontroll Statistikaameti andmete alusel

28. KOVide küsitluse andmetel on 151-st kaugkütet kasutavast omavalitsusest rahastanud omavahenditest soojusvarustuse korrastamist 81. Investeeringute tulemusel on nende omavalitsuste keskmine soojusvõrkude soojuskadu aastatel 2005–2009 kokku vähenenud 2% võrra (25%-lt 23%-le). Investeeringute vähest mõju võib seletada asjaoluga, et enamikul juhtudel on torustikku korrastatud lõikude kaupa. 101 omavalitsuses, kus pole soojusvarustusse investeeringuid tehtud, on kaod jäänud samaks või pigem suurenenud.

29. Kui soojusvarustussüsteemidesse ei investeerita, suureneb soojusvõrkude vananemise tõttu soojuskadu aasta-aastalt. Kuna kadu soojusvõrgus arvestatakse soojuse hinda, siis tuleb tarbijal see kinni maksta. Koos kütuse hinnatõusu ja kaugküttetorustiku halveneva olukorraga suureneb ka soojuse hind tarbijale. Lisaks põhjustavad soojuskadu ka tarbijad, nt kui köetavad hooned on soojustamata. Selle auditi käigus tarbija juures tekkivat soojuskadu ja selle mõju soojuse hinnale ei käsitletud.

### 30. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Et tagada soojusvarustuse stabiilne areng ja jätkusuutlikkus, töötada välja ja esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks riiklik soojusvarustuse arengukava ja selle rakenduskava 2011. aasta jooksul. Arengukava koostamise käigus analüüsida soojusvarustuse, sh kaugkütte tehnilist ja majanduslikku olukorda, investeeringute vajadust ja ettevõtete investeerimisvõimekust. Analüüsi tulemustest lähtuvalt kehtestada arengukavas eesmärgid ja meetmed soojusvarustussektori korrastamiseks ja arendamiseks.
- Selgitada koostöös Statistikaameti ja Konkurentsiametiga välja statistiliste andmete ja uuringute vajadus soojusvarustuse, sh kaugkütte valdkonnas. Riiklik statistika peab kajastama soojusvarustuse olukorda adekvaatselt, võimaldama kujundada valdkonna poliitikat ja jälgida riiklike arengukavade eesmärkide saavutamist.

**Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:** Nõustume soovitusega, toodud ettepanek sisaldub ka energiamajanduse arengukavas.

Nõustume [ka teise] soovitusega.

### Osa tarbijaist on sunnitud olema ebaefektiivse soojusettevõtte kliendid

31. Riik on kohalikele omavalitsustele andnud kaugkütteseadusega võimaluse kehtestada **kaugküttepiirkonnad**, et tagada kaugküttesettevõttele stabiilne tarbijaskond ning eelkõige luua tingimused elektri ja soojuse koostootmise arendamiseks ja sellega säästlikumaks energia tarvitamiseks.

32. Kaugkütteseaduse kohaselt on kõik tarbijad, kes kasutasid kaugküttepiirkonna kehtestamise ajal kaugkütet, kohustatud seda ka edaspidi tarbima. 1.11.2010. aastast alates võivad tarbijad lisaks kaugküttevõrgust saadavale soojusele osta ka kütusevabadest ja taastuvatest allikatest saadud soojusenergiat. Lisaks sellele võib omavalitsus kehtestada määrusega võimaluse kaugküttepiirkonnast

**Kaugküttepiirkond** on üldplaneeringus kindlaksmääratud maa-ala, millel tarbijate soojusega varustamiseks kasutatakse kaugkütet.

## Kas teadsite, et

KIKi toetusmeetmest „Taastuv-energiaallikate laialdasem kasutamine energia tootmiseks“ raha taotlemise eelduseks on kaugküttepiirkonna olemasolu. Selline tingimus seati, kuna meetme väljatöötamise komisjon arvas, et kaugküttepiirkonna kehtestamisega on omavalitsus veendunud, et kaugküte on piirkonnas elujõuline ja perspektiivne.

## Enamik kaugküttepiirkonna kehtestanud omavalitsusi ei ole analüüsinud piirkonna soojusvarustuse seisukorda ega määranud kindlaks kaugkütte kvaliteedi nõudeid

## Puuduvad juhised, mille järgi kaugküttepiirkondi kindlaks määrata

lahkumiseks. Isikud, kes kaugküttepiirkonna määramise ajal ei kasutanud kaugkütet, ei ole kohustatud võrguga liituma.

**33.** Kaugkütteseaduse järgi peab omavalitsus enne kaugküttepiirkondade kehtestamist oma territooriumil hoolikalt kaaluma, kas kaugküte selles piirkonnas on mõistlik, konkurentsivõimeline ning tagab elanikele parima kütmise lahenduse. Selleks tuleb analüüsida, millises tehnilises seisukorras on piirkonna soojusvarustussüsteemid, kui palju on tarbijaid ja kas neid on juurde tulemas ning kui palju läheb maksma süsteemide korrashoid ja uuendamine. Tarbijate kaitseks peab omavalitsus kaugküttepiirkonnas pakutavale teenusele kehtestama kvaliteedinõuded, milles on näiteks kindlaks määratud, millise temperatuuriga soojust tuleb tarbijatele edastada.

**34.** Konkurentsiamet on seisukohal, et väikestes piirkondades, kus kasutatakse maagaasi või vedelkütust ning puudub perspektiiv üleminekuks alternatiivsetele kütustele või soojuse ja elektri koostootmisele, tuleks kaaluda kaugküttest loobumist ja lokaalküttele ülemineku võimalust.

**35.** KOVide küsimustikust selgus, et paljud omavalitsused ei ole tundnud energiamajanduse ja kaugkütte korraldamise vastu erilist huvi ning neil puudub piisav asjatundlikkus valdkonnaga tegelemiseks. 151-st omavalitsusest 106 on kehtestanud kokku 164 kaugküttepiirkonda. 45 kaugkütet kasutavat omavalitsust pole piirkondi määranud. Enamasti ei ole omavalitsused enne kaugküttepiirkonna kehtestamist kaalunud piirkonna soojusvarustuse seisukorda, arenguvõimalusi ja alternatiivseid kütelahendusi. Seda kinnitab ka asjaolu, et Riigikontrolli auditi valimisse kuulunud 16 omavalitsusest kümnel puudub energiamajanduse arengukava. Kuuel omavalitsusel on küll arengukava olemas, kuid neis esines puudusi. Näiteks on kaugkütte hinda võrreldud alternatiivsete lahenduste hinnaga ainult neljas vaadeldud arengukavas. Küsitluse kohaselt on kõigekülgselt asjaolusid vaaginud enne kaugküttepiirkonna loomist ainult 11% omavalitsustest (12 KOVi 106st). 36 omavalitsust on piirkonnad kehtestanud soojusettevõtte soovil ja 9 omavalitsust seepärast, et saada toetusraha.

**36.** Lisaks polnud osa Riigikontrolli valimisse kuulunud omavalitsusi teenuse kvaliteedi tagamiseks nõudeid kehtestanud, vaid on jätnud kaugkütte kvaliteedi tootja ja tarbija vahelise kliendilepinguga reguleeritavaks. Üheks erandiks on Tallinn, kes on kaugküttevõrgu operaatorile kehtestanud teenuste tasemed, mille täitmist kontrollitakse. Kui kvaliteedinõudeid ei ole kehtestatud, on omavalitsusel piiratud võimalus kontrollida soojatootja tegevust oma territooriumil. Muu hulgas pole siis ka võimalik nõuda, et soojusettevõtte investeringutega muudaks soojuse tootmise ja jaotamise efektiivsemaks (eriti kui tegemist on eraettevõtjaga).

**37.** Riik soovis kaugküttepiirkondade kehtestamise võimaluse andmisega soodustada elektri ja soojuse koostootmist ning taastuvate ja kohalike kütuste osakaalu suurendamist kaugküttes, kuid ei ole samas välja töötanud selgeid juhiseid, millises piirkonnas võib kaugküttepiirkonda kehtestada. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium lootis, et kuna kaugküttevõrgud ja asulad on erinevad, siis kohalikud omavalitsused analüüsivad enne piirkonna kehtestamist soojusvarustuse olukorda ja kehtestavad piirkonnad ainult juhul, kui kaugküte on jätkusuutlik ja selle kasutamine majanduslikult põhjendatud.

### Kas teadsite, et

Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühing on vabatahtlik energeetikavaldkonna ettevõtteid ühendav organisatsioon, kuhu kuulub 2010. a oktoobri seisuga 51 ettevõtet. Ühingu eesmärk on esindada energeetikavaldkonnas tegutsevate ettevõtete ühishuve ning jagada erialast teavet ja kogemusi.

### Kaugkütte turul on konkurentsi teke keeruline või võimatu

### Kas teadsite, et

- eraomandis on 35 soojusvõrku;
- omavalitsuste ainuomandis on 83 ja omavalitsuse ja eraettevõtte kaasomandis 6 soojusvõrku;
- 22 omavalitsuses on soojusvõrk omavalitsuse omandis, kuid on eraettevõttele rendile antud.

**38.** Ainuke, mis omavalitsustel kaugküttepiirkondade kehtestamisel abiks võtta, on juhendmaterjal, mille Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühing (EJKÜ) on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi rahalisel toel 2004. aastal välja töötanud. Selles on kirjeldatud kaugkütte eeliseid lokaalkütte ees ja toodud kohalikele omavalitsustele kaugküttepiirkondade kehtestamiseks istungi protokoll ja volikogu määruste ning seletuskirjade tekstide näidised. Juhendis on kirjas, et piirkondades, kus on kaugkütte, ei ole mõtet üle minna lokaalküttele, ja soovitatakse järk-järgult renoveerida olemasolevat kaugküttevõrku ja soojussõlmi. Kaugküttepiirkonna jätkusuutlikkuse kriteeriumeid ja vajadust kaaluda enne piirkonna kehtestamist kaugkütte otstarbekust, pole käsitletud. Seega soodustab EJKÜ juhend Riigikontrolli hinnangul pigem kaugküttepiirkondade valimatut kehtestamist.

**39.** Riigikontrolli hinnangul oli kaugküttepiirkonna kehtestamise protsessi käigus omavalitsustel võimalus uuringutega välja selgitada jätkusuutmatud kaugküttevõrgud, kus peaks tarbijate huvides soojusvarustuse korraldama hoopis odavamate alternatiivsete lahendustega. Kuna riik ei osutanud omavalitsustele kaugküttepiirkondade kehtestamisel abi, siis seda võimalust ei kasutatud ja inimesed on sunnitud tarbima kaugkütet ka sellises kaugküttepiirkonnas, kus pole teada, kas kaugkütte tagab parima kvaliteedi ja hinnaga soojusvarustuse.

**40.** Kui kohalik omavalitsus on kaugküttepiirkonda kehtestades seadnud nõuded pakutavale teenusele ja selle tehnilisele ja majanduslikule efektiivsusele, siis tuleb kohalikul soojuse tootjal vajaduse korral investeerida näiteks uutesse tootmiseseadmetesse või soojusvõrku, et vähendada soojuskadu. Kui olemasolev soojuse tootja seda ei suuda, siis peaks olema võimalus turule tulla teisel tootjal, kes suudab pakkuda odavamalt soojust.

**41.** Kuni 1. novembrini 2010 kehtinud kaugkütteseadus ei soodustanud konkurentsi teket ega reguleerinud uue tootja turuletulekut. Kuna soojuse tootmine ja jaotusvõrk kuuluvad sageli ühele ja samale monopolisele ettevõttele, ei olnud uuel soojuse tootjal muud võimalust, kui juba töötavale soojusvõrgule soojust müüa. Seda sai teha aga ainult monopolise ettevõtte nõusolekul ning tingimustel.

**42.** Seda probleemi võivad pikemas perspektiivis leevendada 1. novembrist 2010 jõustunud „Monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seadusest“ tulenevad kaugkütteseaduse muudatused. Muudatustega on Konkurentsiametile antud õigus teha majanduslikult ebaefektiivses piirkonnas võrguettevõtjale ettekirjutus korraldada soojuse tootja leidmiseks konkurs. Teise muudatuse järgi tuleb võrguettevõtja ja soojuse tootja vaheline leping sõlmida 12 aastaks. Riigikontrolli hinnangul aga toimiksid need muudatused vaid siis, kui soojuse tootja ja soojusvõrgu haldaja oleksid eri ettevõtted, sest siis võiks võrguettevõttele olla huvi leida uus efektiivsem soojuse tootja. Võrkude ja tootmise lahutamine on siiski põhjendatud vaid suurtes kaugküttepiirkondades.

## Riigi tasandil ei ole soojusvarustuse arengut kavandatud

**Toimepidevus** on teenuse osutaja suutlikkus järjepidevalt toimida ja taastada järjepidev toimimine pärast katkestust.

43. Kirjeldatud probleemid on tingitud asjaolust, et riik ei ole kaugkütte valdkonda pidanud prioriteetseks ja on jätnud selle enamasti kohalike omavalitsuste korraldada. Auditi käigus selgus, et omavalitsused aga ei teadvusta alati oma vastutust soojusvarustuse **toimepidevuse** tagajatena. Osa omavalitsusi ei ole soojuse infrastruktuuri erastamise tõttu kaugkütte arengust oma territooriumil teadlikud ega ka huvitatud. Oodatakse, et riik rohkem sekkuks ja arengusuunad riikliku arengukavaga paika paneks. Kogu riiki hõlmavate kaugkütte probleemide terviklik analüüsimine ja neile lahenduse pakkumine ongi riigi, mitte omavalitsuste ülesanne.

44. Riigi tasandil puudub aga siiani terviklik soojusvarustuse arengu visioon. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium pidi tegema 2010. aasta jaanuariks ülevaate kaugkütte valdkonna probleemidest ja neid analüüsima. Energiamaajanduse arengukava järgi oli edasi kavas välja töötada soojamajanduse riiklik arengukava 2011. aasta detsembriks, kuid siiani pole selle tööga alustatud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sõnul soovisid nad enne arengukava koostamist oodata ära Riigikontrolli asjakohase auditi tulemusel.

45. Kuna Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei ole kohalikes omavalitsustes kaugküttepiirkondade kehtestamist koordineerinud, võib neid olla kehtestatud ka sinna, kus kaugküte ei ole elanikele parim lahendus soojuse saamiseks. Kaugkütteseaduse mõtte kohaselt on aga elanikud kaugküttepiirkonnas kohustatud kaugkütet tarbima ka juhul, kui soojus on toodetud ja jaotatud ebaefektiivselt ja selle hind on teistest võimalikest kütmissviisidest kallim. Kui kaugküttepiirkonnas oleval soojusvõrgud ja tootmine ei ole efektiivsed ja nende korrastamiseks ei tehta investeeringuid ega võimaldata soodsama hinnaga soojust tootval ettevõttel võtta tootmine üle, peavad tarbijad tulevikus maksma soojuse eest üha kallimat hinda.

**46. Riigikontrolli soovitud majandus- ja kommunikatsiooniministritele:** Kaugkütte säilimiseks ja arengu (sh koostootmisjaamade ehitamise) tagamiseks elujõulistes piirkondades teha järgmist:

- töötada 2011. aasta jooksul välja kriteeriumid ja juhend kaugküttepiirkondade kehtestamiseks. Kriteeriumite põhjal peab olema võimalik selgelt ja üheselt hinnata, kas loodud või loodav kaugküttepiirkond on otstarbekas ja jätkusuutlik. Kaugküttepiirkondade kehtestamise alusena nõuda omavalitsustelt energiamaajanduse arengukavade või uuringute olemasolu, kus oleks võrreldud kaugkütet ja selle alternatiive keskkonna- ja majanduslikest aspektidest lähtuvalt ning tõendatud kaugkütte jätkusuutlikkus ja kasutamise põhjendus.
- korraldada koostöös Konkurentsiameti ja kohalike omavalitsustega 2011. aasta jooksul analüüsi koostamine, milles selgitada välja, kas omavalitsuste kehtestatud kaugküttepiirkonnad on põhjendatud.
- lisada kaugkütteseadusesse õiguslikud alused ja toimingud, et tunnistada kehtetuks kaugkütte piirkonnad, mis on kergekäeliselt kehtestatud ega vasta jätkusuutlikkuse kriteeriumitele.

**Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:** Nõustume soovitud soovitustega osaliselt.

MKM peab kaugküttepiirkondade kehtestamist põhjendatuks. Samas ei ole üheselt määratletav, milliste kriteeriumite alusel peaks määratlema jätkusuutlikkust. Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühingu (koostöös MKM ja Tallinna Tehnikaülikooli spetsialistidega) 2009. aastal valminud uuringus „Eesti väikesoojatootjate ja energeetika arenguprioriteetide kaardistamine maapiirkondades“ käsitletud kaugkütte hindamise kriteeriumite osas järeldatakse, et kaugkütte kasutuselevõtu ja ka lõpetamise otstarbekuse üle otsustamine saab toimuda ainult iga konkreetse asula või asumi kohta eraldi, arvestades väga paljusid tegureid, millest määravaks kujunevad põhiliselt majanduslikud aspektid.

### **Vajadusele muuta kaugkütte efektiivsemaks ja säilitada selle jätkusuutlikkus on hinna kooskõlastamise käigus vähe tähelepanu pööratud**

47. Tiheasustusalal, eelkõige linnades, pole kaugküttele praegu tõsiseltvõetavaid alternatiive, mistõttu tuleb tagada, et soojust saab toota ja tarbijatele edastada efektiivselt ning ilma suuremate kadudeta ka tulevikus. Riigi kohustus ja siiani sisuliselt ka ainus võimalus tarbijat kaitsta on soojuse hinda kontrollida ja kooskõlastada. Soojuse müügi hind tuleb tarbijatele kujundada selliselt, et see ei oleks kallim võimalikest alternatiividest ja kataks tootmiseks, seadmete ja rajatiste korrashoiuks või uute soetamiseks vajalikud kulutused. Tehnilise ja majandusliku efektiivsuse saavutamiseks ja säilitamiseks peab kaugkütteseaduse kohaselt soojuse hinda arvestama peale tegevuskulude ka vajalikud investeeringud ning needki kulud ja investeeringud, mis on vajalikud keskkonna-, kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmiseks.

48. Et tagada vajalikud investeeringud, tuleb hinna kooskõlastamisel analüüsida, millise hinna korral on võimalik kaugkütteseadusele vastavat teenust osutada ja säilitada kaugkütte toimimine ka tulevikus. Samal ajal peab hinna kooskõlastaja kontrollima, et hinda ei oleks arvestatud põhjendamatu kulud (sh investeeringuid). Vajadust investeeringuid ja varasid hinnata on rõhutanud ka Maailmapank hinna reguleerijate jaoks välja töötatud juhistes<sup>9</sup>, tuues välja, et kooskõlastamise käigus tuleb hinnata ka ettevõtte investeeringute plaani ja selle vajalikkust.

49. Auditi käigus leidis Riigikontroll, et valimisse kuulunud omavalitsused ei olnud ettevõtete hinna kooskõlastamise taotlusi analüüsinud. Seetõttu ei olnud ka võimalik hinnata, kas omavalitsused on pööranud soojuse hinna kooskõlastamisel ettevõtte investeeringutele piisavalt tähelepanu. Omavalitsuste hinna kooskõlastamise teematikat on käsitletud p-s 119–125.

50. Konkurentsiameti hinna kooskõlastamise dokumentidest selgus, et amet ei ole analüüsinud, millise hinnaga on ettevõtte võimeline osutama kaugkütteseadusele vastavat teenust ja tagama kaugkütte jätkusuutliku toimimise ja arengu. Riigikontroll analüüsis Konkurentsiameti haldusalast valimisse kuulunud kuue ettevõtte 82 hinna kooskõlastamise dokumente aastatest 2005–2009. Kuigi Konkurentsiamet on piirhinna kooskõlastamise otsuses küll kinnitanud, et hind tagab kaugkütteseaduse nõuete täitmise, siis menetlusedokumentidest ei selgu, kuidas sellise järelduseni on jõutud. Menetluste käigus on valdavalt hinnatud kulude ja

<sup>9</sup> Resetting Price Controls for Privatized Utilities. A Manual for Regulators. Economic Development Institute of The world Bank.

**Pole teada, milline peaks olema soojuse hind, et see kataks vajalikud kulutused ja võimaldaks teha investeeringuid**

## Konkurentsiamet ei ole ettevõtete investeeringute vajadust ja põhjendatust põhjalikult kontrollinud

### Kas teadsite, et

hinnamenetluse käigus on mitmed ettevõtted kirjalikult informeerinud Konkurentsiametit, et nõutud kulude tasemega pole võimalik soojust toota.

**Kapitalikulu** – varade väärtuse vähenemine kulumise tõttu.

tulude põhjendatust, kuid vähem on tähelepanu pööratud investeeringute vajaduse hindamisele.

51. Investeeringute arvestamiseks soojuse hinnas on Konkurentsiamet enamikul juhtudel ettevõtelt küsinud, milleks investeeringut on tarvis teha, kuid põhjalikumat kontrolli (sh raamatupidamisdokumentide ja hinnapakumiste kontrolli) korraldatud ei ole. Ühel korral oli ettevõtte soojuse hinna kooskõlastamise käigus esitanud investeeringu kohta hanke pakkumise edukaks tunnistamise protokoll. Leidus ka näide, kus Konkurentsiamet oli küsinud investeeringute põhjendusi vaid nii kaua, kuni ettevõtte oli saavutanud tootmisefektiivsuse, millega amet nõus oli (kadu soojusvõrgus jäi alla ettevõtete keskmist näitajat). Edaspidistes hinnamenetlustes arvestati soovitud investeeringud hinda, kuid dokumentidest ei nähtunud, et Konkurentsiamet oleks palunud ettevõttel esitada investeeringute põhjendused. Samas näiteks kütuse hinna põhjendatuse kontrollimise käigus on Konkurentsiamet nõudnud ettevõtelt enamasti hangete pakkumiste dokumente.

52. Konkurentsiamet kontrollib, kas tehtud investeeringud võimaldavad soojust efektiivsemalt toota, kuid ei anna hinnangut, kas saavutatud efektiivsus on piisav. Auditeeritud perioodil puudus Konkurentsiametil ettekujutus, kui suuri investeeringuid oleks vaja teha, et tagada seadmete korrashoid ja soojuse efektiivsem tootmine. Katelde ehitusmaksumuse hindamiseks tellis amet uuringu, mis valmis 2010. aastal. Kas uuringu tulemuste põhjal on amet teinud muudatusi hinnareguleerimise protsessis, Riigikontroll auditeerimisperioodi erinevuse (2005–2009) tõttu ei hinnanud. Soojusvõrkude uuendamise maksumuse kohta Konkurentsiamet üldiseid uuringuid tellinud ei ole.

53. Samuti selgus auditi käigus, et soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtetes ei ole Konkurentsiamet toonud juhust, kuidas investeeringute vajadust ja põhjendatust hinnata. Praegu arvestatakse soojuse hinnas investeeringuid põhivara kapitalikulu kaudu. Konkurentsiameti sõnul annab ettevõtte investeeringute vajadusest märku seadmete efektiivsuse näitajate ja kapitalikulu üldsumma vähenemine (seadmete vananemisega efektiivsuse näitajad langevad). Samas näitas valimimisse kuulunud ettevõtete hinna kooskõlastamise dokumentide analüüs, et Konkurentsiamet ei ole hinnanud, kas kapitalikulu ulatuses investeeringute tegemine on piisav kaugkütte jätkusuutlikkuse tagamiseks ning kuidas optimaalse investeeringute tasemega arvestamine mõjutaks kaugkütte hinda.

54. Hoolimata sellest, et soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtetes on kapitalikulu eesmärgiks teenida põhivara ostmiseks tehtud kulud tagasi seadmete eluea vältel, ei arvestanud Konkurentsiamet valimi ettevõtetele (ühe erandiga) hinnakujunduses tegelikku seadmete vanust, vaid rakendas uuele ja vanale põhivarale ameti väljatöötatud keskmist (vana põhivara amortisatsioon 6,7% ja uue põhivara amortisatsioon 4%). Konkurentsiameti väitel pärineb keskmine Tallinna Tehnikaülikooli uuringust,<sup>10</sup> mis käsitleb elektritootmise ettevõtete masinate ja seadmete kasuliku eluea hindamist. Soojuse tootmise seadmetest on uuringus hinnang antud vaid uutele seadmetele. Seega ei saa Konkurentsiameti hinnamenetluses kasutatav vana põhivara kapitalikulu näitaja põhineda viidatud uuringul.

<sup>10</sup> Fortumi ja Narva elektrivõrgu põhivara kapitalikulu defineerimine. Kapitalikulu arvestus elektri ja soojuse tootmisel ja gaasivarustusel, Tallinna Tehnikaülikool, 2003.

**Konkurentsiameti tegevus ei taga alati kaugküttepiirkonna efektiivsemaks muutmist, olulisem on odav soojuse hind**

55. Kuigi Konkurentsiamet on intervjuude käigus toonitanud, et nende tegevuse eesmärk on muuta soojusvarustus efektiivsemaks, siis auditi tulemused seda alati ei kinnitanud. Analüüs näitas, et amet ei ole ettevõtetelt nõudnud ebaefektiivsuse vähendamiseks tegevusplaani ega kohustanud neid efektiivsuse huvides investeerima. Pigem sunniti ettevõtet hinna kujundamisel arvesse võtma ameti aktsepteeritavat kulutuste taset. Kulude kokkuhoidu nõuti kohe, ilma tootmise efektiivsemaks muutmiseks ja kulude kokkuhoiuks aega andmata. Konkurentsiameti hinnangul on see ainus võimalik viis sundida ettevõtteid oma tegevust efektiivsemaks muutma.

56. 2009. aastal kehtestas Konkurentsiamet hinna kooskõlastamise põhimõtetes, kui suur võib olla üldine kadu soojusvõrgus (vt tabel 3) ja millised peavad olema katla kasutegurid, mis ettevõttel tuleb saavutada ja millele vastavaid kulusid on amet nõus hinna kooskõlastamisel arvesse võtma. Samas selgus hinnamenetluse dokumentidest, et Konkurentsiamet oli nõudnud juba perioodil 2005–2009 kehtestatud piiridest rangematele näitajatele vastavat kulude taset.

**Tabel 3. Konkurentsiameti hinna kooskõlastamise põhimõtetes toodud soojusvõrkude soojuskaotuse maksimummäärad, mille peavad ettevõtted saavutama**

Soojusvõrgu soojuskaotuse maksimummäär rakendamise aasta	Soojusvõrgu soojuskaotuse määr
2009	24%
2010	22%
2011	21%
2012	20%

Allikas: Konkurentsiameti hinna kooskõlastamise põhimõtted 2009

57. Probleemi illustreerib näide Harjumaa ühest piirkonnast, kus vahetus soojuse tootja ning piirkonna tehniline seisund oli halb: soojuse edastamisega kaasnesid suured kaod, toimusid pidevad avariid soojusvõrgu peamagistraalides ja katlal olid metalli väsimuse märgid. Katla väljavahetamist nõudis Tehnilise Järelevalve Amet. Ettevõtte ei olnud võimeline sellises tehnilises olukorras Konkurentsiameti arvestatud keskmisel kulude tasemel soojust tootma ja tarbijatele edastama. Hinna menetlemise käigus andis Konkurentsiamet ettevõttele valida, kas kooskõlastab hinna soojusettevõtete keskmist kulude taset arvestavalt või ei nõustu arvestama hinnas investeeringute vajadusega. Ettevõtete keskmisest suuremate kulude ja investeeringute arvestamine hinnas oleks kaasa toonud soojuse hinnatõusu tarbijale. Ettevõtte esitas kirja teel Konkurentsiametile küsimusele, kuidas ilma investeeringuteta olukorda parandada, kuid vastust ei saanud. Selle näite puhul kooskõlastaski Konkurentsiamet ettevõttele hinna tegelikele kuludele tuginedes, kuid ei arvestanud hinda investeeringuid. Konkurentsiamet põhjendas investeeringutega mitteametist asjaoluga, et kohapealsel vaatlusel selgus, et ettevõtte ei ole alustanud uue katlamaja ehitamisega. Riigikontroll märgib, et teiste ettevõtete puhul on investeeringuid enne nende elluviimist hinda arvestatud.

## Konkurentsiamet on suunanud ettevõtteid kasutama taastumatuid kütuseid

58. Lisaks selgus auditi käigus, et Konkurentsiamet ei olnud soojuse hinna kooskõlastamisel arvestanud riiklike energiamajanduse prioriteetidega<sup>11</sup>. Kuigi riik on seadnud eesmärgiks saavutada taastuvenergia osakaalu suurenemine 25%-le aastaks 2020, leidub hinnamenetluse dokumentides näiteid, kus Konkurentsiamet on suunanud ettevõtet kasutama taastuva hakkpuidu asemel taastumatut turvast, kuna viimane on odavam. Lisaks ei arvestatud perioodil 2006–2007 Euroopa Liidu (EL) heitmekaubanduses osalevate ettevõtete puhul, kel olid olemas CO<sub>2</sub> kvoodid, CO<sub>2</sub> saastetasu ehk riiklikku keskkonnamaksu soojuse hinda. CO<sub>2</sub> saastetasu soovitati ettevõttel maksta ELi heitmekaubanduse süsteemi CO<sub>2</sub> kvoodi müügist saadava rahaga. Riigikontroll märgib, et võimalikust CO<sub>2</sub> kvoodi müügist saadav raha on ELi heitmekaubanduse süsteemi mõtte kohaselt ette nähtud selleks, et teha kasvuhooonegaaside vähendamiseks investeeringuid. CO<sub>2</sub> kaubanduse temaatikat on käsitletud põhjalikult Riigikontrolli 2009. aasta auditis „Riigi tegevus kasvuhooonegaaside koguste vähendamisel“. Konkurentsiameti selgitusel on nendel valida tarbijate huvide kaitsmise ja riikliku prioriteedi arvestamise vahel. Kuna prioriteete pole õigusaktiga kehtestatud, siis eelistatakse igal juhul tarbija huve.

## Konkurentsiamet kontrollib detailselt vaid suurte ettevõtete hindade kujundamist

59. Konkurentsiameti sõnul on asutuse tegevusele piiratud ressursside tingimustes sätestatud prioriteetid ning kulused on detailselt kontrollitud suurima kulude baasiga ettevõtetes (nt Tallinna Küte, Fortum Tartu, Narva Soojusvõrk, Kohtla-Järve Soojus). Samuti selgitas Konkurentsiamet, et varem nõudsid nad ettevõtetelt investeeringute pikemaajaliste plaanide (äriplaani) esitamist. Sellisest nõudest loobuti, sest ettevõtete plaanid olid koostatud pealiskaudselt ning sisaldasid ebatäpseid andmeid, mille kontrollimine oli raskendatud ja aeganõudev.

60. Ka on Konkurentsiamet selgitanud, et konkurentsiseaduse järgi on nende ülesandeks kontrollida, kas monopoolsed ettevõtted pole kehtestanud tarbijatele liiga kõrget hinda. Kaugkütteseaduse ja klassikalise regulatsiooniteooria kohaselt peab hinna kooskõlastaja kontrollima ka seda, kas hind tagab jätkusuutlikkuse ega ole liiga madal. Täpsemat investeeringute vajaduse analüüsi ei pea Konkurentsiamet oma ülesandeks, sest õigusaktidest tulenevalt on ametil piiratud võimalused panna ettevõtetele arenduskohustusi ehk nõuda neilt jätkusuutlikkuse tagamiseks investeeringute tegemist. Ettevõtted peavad praeguse regulatsiooni kohaselt ise nõudma arenduskohustuse seadmist tegevuslubades.

61. Riigikontrolli hinnangul ei anna Konkurentsiameti tegevus, mille käigus jälgitakse, kas ettevõtte investeerib vähemalt põhivara vananemise ulatuses, piisavat infot ettevõtte investeerimisvajadusest, jätkusuutlikkusest ning sellest, kas ettevõtte on võimeline soojust tootma ka järgnevatel aastatel. Kuna hinnamenetluses kasutatavad andmed ei kajasta alati ettevõtte varade tegelikku vanust ega anna tervikpildi seadmete ja soojusvõrgu tehnilisest seisukorrast, on ettevõtete jätkusuutlikkuse tagamiseks vajalik hinnata tegelikku investeerimise vajadust. Kui vähendada soojuse tootmise tehnilise efektiivsusega (nt võrgu soojuskao või katla kasuteguriga) seotud kulused ilma investeeringute tegemiseks ja reaalse kokkuhoiu saavutamiseks aega

<sup>11</sup> Energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020



andmata, halveneb kaugkütteettevõtete majanduslik toimetulek ja tehniline seisund.

### Kaugkütteettevõtete majanduslik toimetulek on erinev

62. Konkurentsiameti haldusalast valimisse kuulunud ettevõtete analüüs näitas, et raamatupidamise aastaaruande järgi on osa ettevõtteid saanud tegelikku ärikasumit 30–70% Konkurentsiameti lubatud kasumist<sup>12</sup>. Ettevõtete rahanduslike suhtarvude analüüsi tulemusena selgus, et kahel ettevõttel on likviidsusprobleemid ning raskusi rahaliste kohustuste täitmisega.

63. Ettevõtete erinevat toimetulekut põhjustab muu hulgas asjaolu, et Konkurentsiamet ei tee ettevõtetele tagantjärele tulude ja kulude analüüsi ega arvesta seda edaspidisel hinna kooskõlastamisel, mistõttu puudub ametil ülevaade, kuidas on hinna kooskõlastamine mõjutanud ettevõtteid, kaugkütte sektorit ja selle jätkusuutlikkust. Tarbijate jaoks tähendavad ettevõtete majanduslikud raskused seda, et ohtu satub ettevõtte võime soojust toota ning kinni tuleb maksta üha suurem ebaefektiivsus.

#### 64. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Et tagada kaugkütte säilimine ja areng (sh koostootmisjaamade ehitamine) elujõulistes piirkondades,
  - täiendada kaugkütteseadust selliselt, et hindade kooskõlastamisel peab kooskõlastaja arvestama ka riiklike energiamajanduse prioriteetidega.
  - analüüsida, milline peab olema hinna kooskõlastamise roll soojusettevõtete jätkusuutlikkuse tagamisel ja millises ulatuses peab Konkurentsiamet hindama kooskõlastamise käigus investeeringute vajadust ja põhjendatust. Töötada välja ja kajastada investeeringute hindamise juhised soojuse hinna kooskõlastamise juhendis (vt ka p 117).
- Et tagada ülevaade kaugkütte turust, selle investeeringute vajadusest ja ettevõtete toimetulekust, teha Konkurentsiametile ülesandeks analüüsida hindade kooskõlastamise käigus kaugkütteettevõtete jätkusuutlikkust ja toimetulekut ning arvestada analüüsi tulemustega hindade kooskõlastamisel.

**Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:** Nõustume soovitustega osaliselt.

Riikliku soojamajanduse arengukava väljatöötamise käigus kaalutakse vajadust seadusemuudatuste osas.

#### 65. Riigikontrolli soovitused Konkurentsiameti peadirektorile:

- Et tagada soojuse efektiivne tootmine pikemas perspektiivis, hinnata ettevõtete investeeringute vajadust ja teostamist, sh nõuda soojusettevõtetelt pikaajalise investeeringute plaani koostamist,

<sup>12</sup> Konkurentsiamet arvestab kasumi suuruseks ca 7,5–9%, mis arvestatakse investeeritud põhivaralt Saksamaa riigi võlakirjade tootluse, riigi riski ja muude näitajate põhjal (WACC).

investeeringutega saavutatava efektiivsuse väljatoomist ning nende mõju hindamist soojuse hinnale.

- Analüüsida hinna kooskõlastamise mõju väljaselgitamiseks edaspidi ettevõtete kulusid ja tulusid tagantjärele. Analüüsi alusel hinnata, kas ettevõtted on jätkusuutlikud ja tulnud toime kooskõlastatud hinnaga soojust müües.

**Konkurentsiameti peadirektori vastus:** Riigikontrolli poolt soovitatavad tegevused hinnaregulatsiooni rakendamisel on Konkurentsiametis kasutusel juba varemast ajast. Ettevõtte tulude-kulude kontrollimisel kasutatakse nii *ex-ante* kui ka *ex-post* kontrolli ning selle teostamiseks on hinnamenetluste läbiviimiseks välja töötatud vastavad küsimustikud. Hinnamenetluse käigus analüüsitakse nii minevikus teostatud kulusid kui ka tulevikku prognoositud kulusid.

**Soojusvarustuse olukord on paljudel juhtudel halb ja selle parandamiseks on vähe ette võetud**

### **Toetused jätkusuutlikesse soojusvarustussüsteemidesse pole piisavad**

66. Kuna kaugküttesektor mõjutab rohkem kui poolt riigi elanikkonda, siis tuleks elujõulistele piirkondadele, kus on piisavalt tarbijaid ning kaugküttele pole tõsiseltvõetavaid alternatiive, kuid seadmed ning soojusvõrk on halvas seisukorras, vajalike investeeringute tegemiseks välja töötada toetusmeetmed. Enne meetmete väljatöötamist peab riik teadma, milline on soojusvarustuse olukord ja ettevõtete võimekus ise finantseerida seadmete uuendamist ja neid hiljem korras hoida. Meetmete väljatöötamisel ja kaugküttesüsteemide rekonstrueerimisel tuleb järgida nii riiklikus kui ka omavalitsuste arengukavades ettenähtud suundi ja lähtuda piirkonna elujõulisusest, investeeringute vajadusest ja ettevõtte võimekusest neid ise teha. Rahalise toetuse andmine peab olema põhjendatud, turuosalisi võrdväärselt kohtlev ning läbipaistev.

67. Energiamaajanduse arengukavaga on riik võtnud endale kohustuse töötada välja soojamajanduse arengukava, mille peamise eesmärgina on välja toodud vajadus mitmekesistada soojuse tootmisel kasutatavaid energiaallikaid. Arengukava koostamise eeltööna on planeeritud kaugkütte valdkonna probleemid välja selgitada ja neid analüüsida.

68. Kuigi aasta-aastalt on kaugkütte soojusvõrkude seisukord vananemise tõttu halvenenud ja torustikus tekkiv soojuskadu moodustab soojuse hinnast *ca* viiendiku, pole riik pööranud piisavat tähelepanu soojusvarustussektorile ega seda oluliselt toetanud. Riik on soojusvarustusse perioodil 2005–2009 suunanud 231,58 miljonit krooni (14,8 miljonit eurot). Samas on riik (nii omafinantseeringuna kui ka Euroopa Liidu tõukefondidest) toetanud vee- ja kanalisatsioonitrasside renoveerimist ja rajamist perioodil 2004–2010 *ca* 8,1 miljardi krooniga (517,7 miljonit eurot). Eelnevas on viidatud vastu võetud rahastusotsustele, mitte väljamakstud summadele. Soojusvarustust on toetatud vähe, kuna Euroopa Liidul tervikuna ei ole ühtseid huvisid kaugkütte valdkonnas ega selle valdkonna arendamiseks nõudeid, siis on Eesti riigisiselt otsustanud suunata toetused pigem vee- ja jäätmemajandusse.

### **Kas teadsite, et**

riik on soojusvarustust rahaliselt toetanud 36 korda väiksemas summas kui vee- ja kanalisatsioonivarustust.

**Riigil pole ülevaadet, kui palju on vaja soojusvarustuse korrastamiseks raha**

69. Auditi käigus selgus, et riigil puudub ülevaade, kui palju vajaks soojusvarustussektor investeeringuid ja kas neid on võimalised tegema ettevõtted ise või on vajalik riigi toetus ning kuidas renoveerimine mõjutab soojuse hinda. Jaanuariks 2010 pidi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium energiamajanduse riikliku arengukava

(aastani 2020) kohaselt selgitama välja kaugküttevõrgkonna probleemid ja neid analüüsima. Siiani seda tehtud ei ole. Punktides 47–63 selgus ka, et kaugkütte hinna kooskõlastamise käigus pole paljudel juhtudel ettevõtete investeerimisvajaduse hindamisele tähelepanu pööratud, kuigi see on sisuliselt riigi ainus võimalus saada täpne ülevaade soojusvarustuse seisukorrast ja suunata vajaduse korral ettevõtteid investeerima.

**Hinnanguliselt kulub kaugkütte investeerimiseks 11,2 miljardit krooni (715,8 miljonit eurot)**

70. Riigikontroll uuris KOVide küsitlusega, kui suur on kaugküttesektori investeerimise vajadus. Vastuse andis 70% kaugkütet kasutavatest omavalitsustest ja neist selgus, et katlamajad vajaksid investeerimistena 1,6 miljardit (102,3 miljonit eurot) ja soojusvõrgud 7 miljardit krooni (447,4 miljonit eurot). Lähtudes eeldusest, et kõigis soojusvõrkudes on sarnane rahavajadus, on arvestuslik kaugkütte investeerimise koguvajadus riigis 11,2 miljardit krooni (715,8 miljonit eurot). Riigikontrolli analüüsi kohaselt ei ole kohalikud omavalitsused ega soojusettevõtted üksi praeguse hinnataseme juures võimalised sellist investeerimist lähiaastatel tegema, sest arvestades kõikide kaugkütte ettevõtete aastast põhivara amortisatsiooni kulu (ca 301 miljonit krooni (19,2 miljonit eurot) 2008. aastal<sup>13</sup>), võtaks ettevõtetel endil 11,2 miljardi krooni (715,8 miljonit eurot) investeerimine aega vähemalt 36,5 aastat. Ettevõtete seadmete keskmine eluiga peaks jääma aga 20–25 aasta piiridesse.

**Soojusvarustust on toetatud peamiselt taastuvenergia arendamise kaudu**

71. Soojusvarustust on peamiselt toetatud Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu. Kuna toetusteks jagatav raha on ette nähtud keskkonnainvesteeringute tegemiseks, on meetmete tingimused üles ehitatud keskkonnanõuete täitmisele ega võta arvesse soojusvarustusettevõtete monopolset seisundit, soojusvõrgu ja seadmete omandiküsimusi ning jätkusuutlikkust. Riigikontroll analüüsis viimase ja seni rahaliselt suurima taastuvenergeetika meetme kaudu toetuse jagamise tingimusi ja leidis neis puudusi: arvesse ei olnud võetud soojusvarustussektori omapära või tõid toetused kaasa turul ebasoovitava arengu. Illustreerimiseks saab tuua järgmised näited:

#### Kas teadsite, et

**toetusmeetme** „Taastuvenergiaallikate laialdasem kasutamine energia tootmiseks“ kaudu otsustati rahastada 42 soojusvarustusprojekti.

**I voorus** 2009. aasta detsembris sai rahastuse neist 21, kogusummas 149,5 miljonit krooni (9,6 miljonit eurot).

**Sama vooru teise rahastusotsusega** said toetust veel 21 projekti, kogusummas 186,8 miljonit krooni (11,9 miljonit eurot).

Välja on kuulutatud ka **II taotlusvoor**.

- Projektide valiku peamiseks kaalukeeleks oli CO<sub>2</sub> emissioonide vähendamine, mis on oluline küll keskkonna seisukohalt, kuid ei arvesta kaugkütte majanduslikke ega sotsiaalseid aspekte. Soojusvõrkude soojuskao vähendamiseks suunatud projektidel oli raske võistelda elektri ja soojuse koostootmisjaamade projektidega, sest viimased vähendavad keskkonnakoormust rohkem. Koostootmisjaamade projektid said esimese vooru kogusummast 52,3% ehk 78,2 miljonit krooni (5 miljonit eurot). Esimeses voorus tingimusliku rahastusotsuse saanud ja lisaraha ootama jäänud taotlustest olid enamik soojusvõrkude renoveerimise projektid.
- Märjamaa vald kehtestas Märjamaa alevikus kaugküttepiirkonna soojatootja nõudmise peale, kes soovis saada toetusraha. Samuti soovis üks soojatootja meetme tingimuste tõttu ja pärast konsulteerimist KIKi hindamiskomisjoniga, et linnavalitsus kehtestaks kaugküttepiirkonna.
- Määruse lõppversioonis polnud piisavalt nõudeid projekti ja taotleja jätkusuutlikkuse/elujõulisuse hindamiseks ning mitmed algselt plaanitud

<sup>13</sup> Äriregistri koondandmed soojuse tootmise ja jaotamise tegelevate ettevõtete kohta (EMTAK 3530).

nõuded jäeti meetme väljatöötamise käigus eri põhjustel välja. Näiteks pidas meetme väljatöötamise komisjon liiga keerukaks projektidele tulu-kulu arvutuste tegemist, kuigi selliste arvutuste juhend oli välja töötatud ja KIKi kodulehele ka välja pandud. Keskkonnaministeeriumi sõnul kaitseb projektide ja taotlejate jätkusuutmatuse eest asjaolu, et raha makstakse välja projekti kuludokumentide alusel. Mõnele taotlejale on kehtestatud ka nõue, et kogu omafinantseering tuleb kõigepealt tasuda. Riigikontroll märgib, et sellist nõuet meetme määruuses pole ja see võib tulla taotlejale üllatusena ning tuua kaasa rahast loobumise ja investeringu tegemata jätmise.

## Rahastamistaotluste hindamisel esines probleeme

72. Toetuse jagamiseks väljatöötatud määruse puuduste peamiseks põhjuseks peab Riigikontroll asjaolu, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad ei suutnud piisavalt selgitada kaugkütteturu eripärasid määrust välja töötanud töörühmale, kus osalesid lisaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile Keskkonna-, Rahandus-, Põllumajandus-, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning KIKi esindajad.

73. Lisaks probleemidele meetme määruuse väljatöötamisel, selgus auditi käigus, et KIKis esines vajakajäämisi ka taotluste kontrollimisel:

- Kuna määruuses toodud nõuded ei olnud jätkusuutlikkuse hindamiseks piisavad, ei kontrollinud KIK põhjalikult taotleja rahalist võimekust projekti ellu viia. Näiteks aktsepteeriti kontrollitud seitsmest juhust kahel omafinantseeringuvõimet kinnitavate dokumentidena õiendeid, kus oli kinnitatud raha olemasolu hoopis teisele projektile.
- Samuti tunnistati taotlusvooru tingimustele vastavaks taotleja, kes ei ole renoveeritava objekti omanik, vaid rentnik, kuigi meetme määruusega on sätestatud, et raha saab taotleda ainult katlamaja või soojusvõrgu omanik.
- KIKi töötajad olid taotluste lõplike punktisummade arvutamisel ja pingerea koostamisel arvesse võtnud ka taotluse, mis ei vastanud meetme tingimustele, sest käimas oli taotluse esitaja omanikfirma pankrotimenetlus. Asjaolu oli KIKile ka teada, kuid lõpliku pingerea koostamisel seda ei arvestatud. See taotlus sai esialgu kõrgeimad hindepunktid ja lõplikus pingereas sõltusid kõikide teiste projektide hindepunktid just sellest.

74. Hindamisjuhendit ei järginud ka KIKi palgatud välishindajad ja seetõttu pole osa meetme kaudu raha jagamise otsuseid põhjendatud. Leidus juhtumeid, kus hindepunkte oli antud vastuolus hindamisjuhendiga. Näiteks oli kontrollitud 13 hindamisest kolmel juhul antud emafirma laenulubaduse korral taotlejate finantsvõimekuse kohta maksimaalsed punktid. Riigikontrolli hinnangul oleks hindamisjuhend sellisel puhul lubanud taotlusele anda maksimaalselt 75% punktidest.

## Ka Keskkonnaministeerium tuvastas järelevalve käigus palju rikkumisi

75. Riigikontrolli auditiga samal ajal korraldas Keskkonnaministeerium järelevalvet taastuenergeetika meetme taotluste hindamise üle. Keskkonnaministeeriumi kontrollarvutuse kohaselt polnud osal taotlustest hindamise punktisummad arvutatud õigesti. Kuna aga lõplikud punktisummad kujunesid välja taotluste pingerea alusel, siis muutusid kõigi kvalifitseerunud 42 taotluse hindamiste punktisummad. Muu hulgas avastas ministeerium, et hindamisel tehtud vigade tõttu oli raha saanud taotluste hulgas kuus sellist, kes ei oleks pidanud esimeses voorus raha

saama, ning kaks taotlejat, kes oleksid pidanud raha saama esimeses voorus, seda ei saanud. Järelevalve käigus põhjendas KIK avastatud probleeme sellega, et töötajatel puudus kogemus selles valdkonnas ning neil polnud aega ega pädevust välishindajate tööd kontrollida.

76. Ka Riigikontrolli hinnangul tulenesid vead taotluste hindamisel peamiselt sellest, et KIK ei olnud kontrollinud taotluste dokumente piisavalt. Samuti olid mõned palgatud välishindajad teinud oma tööd lohakalt. Kahel hindajal ei olnud hindajate leidmise konkursil nõutud vajalikku kompetentsust ja hindajate paare projektide hindamiseks ei moodustatud kõikide projektide puhul ühtsete reeglite järgi. Kui algselt planeeritud hindajapaaride moodustamispõhimõte nägi ette, et koos töötavad üks riigiametnik ja üks välishindaja, siis kõige kallimaid koostootmisjaamade projekte hindasid oma sooviavalduse kohaselt ainult kaks välishindajat. Hindamiskomisjoni esimehe sõnul aktsepteeris hindamiskomisjon hindajapaaride sellist moodustamist.

77. Kui toetuse saamise tingimused pole täidetavad või toovad kaasa turul ebasoovitavaid muudatusi, seab see Riigikontrolli hinnangul ebavõrdsesse olukorda soojusettevõtted ja nende toodangu tarbijad, sest paljudel juhtudel sõltub investeringu tegemine ainult toetuse saamisest. Kuigi taastuvenergiameetme eesmärk on laiem kui pelgalt soojusettevõtete ebaefektiivsuse kõrvaldamine, olid sihtrühmaks siiski peamiselt soojuse tootjad. Seetõttu tuleb meetme määrase koostamisel ja raha jagamisel arvestada sihtrühma erisustega. Vähene ettevõtete jätkusuutlikkuse kontrollimine toetuste jagamisel võib kaasa tuua selle, et projekte ei viida ellu ja raha jääb esialgu või üleüldse kasutamata. Lisaks võidakse toetust anda sellistele piirkondadele, kus kaugküte pole kõige efektiivsem kütmissviis. Keskkonnamõju vähendamine jätkusuutmatust kaugkütte piirkonnas ei too kaasa efektiivsuse tõusu ja tarbijate heaolu kasvu, vaid on raha raiskamine.

78. Arvestades soojusvarustuse tehnilist seisukorda ja investeringute vajadust, on riik toetanud soojusvarustust vähe ja senini ainus taastuvenergia edendamiseks mõeldud toetusmeede pole olnud piisav valdkonna korrastamiseks. Kuna suur hulk Eesti elanikest sõltub kaugküttest ning soojusvõrgu soojuskaod ja ebaefektiivne tootmine läheb palju maksma, oleks riigi ülesanne kaaluda võimalusi aidata kaasa elujõuliste kaugküttepiirkondade efektiivsemaks muutmisele või elujõuetutes piirkondades alternatiivsete kütmissviiside kasutusele võtmisele.

#### **79. Riigikontrolli soovitusel keskkonnaministrile ning majandus- ja kommunikatsiooniministrile:**

- Arvestada soojusvarustuse turule suunatud toetusmeetmete väljatöötamisel järgmisega:
  - Tagada, et meetme tingimustes oleks arvestatud soojusvarustuse turu eripärasid, nt monopoolset iseloomu, omandiküsimusi ja jätkusuutlikkust.
  - Jagada toetusi ainult jätkusuutlikele võrgupiirkondadele ja projektidele. Nõuda projektide jätkusuutlikkuse hindamiseks taotlejatelt tulude ja kulude analüüsi. Võrgupiirkondade jätkusuutlikkuse hindamiseks nõuda taotlejatelt selle kohta tõendeid.

- Selleks, et toetuste jagamine oleks korrektne, teha pidevat järelevalvet soojusvarustuse toetuste taotluste menetlemise üle.

**Keskkonnaministri vastus:** Keskkonnaministri 24. märtsi 2009 määrusega nr 14 kehtestatud meetme „Taastuenergiaallikate laialdasem kasutamine energia tootmiseks“ (edaspidi meetme määrus) tingimused on suunatud eelkõige CO<sub>2</sub> heitmete vähenemisele ning varustuskindluse tagamisele. Sellest lähtuvalt ei arvestatud põhjalikult mõningaid soojusvarustuse turu eripärasid. Pärast taotlusvoorude läbiviimist omame märkimisväärselt rohkem kogemusi turuolukorraga arvestamiseks. Tulevaste soojusturule suunatud meetmete väljatöötamisel teeme suuremat koostööd Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Konkurentsiameti ja Sihtasutusega Keskkonnainvesteeringute Keskus (edaspidi KIK), et töötada välja toetustingimused, mis arvestaksid Riigikontrolli ettepanekuid. Samuti loodame abi juhendist, mille Riigikontroll soovitas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil välja töötada 2011. aastal ja sätestada kriteeriumid kaugküttepiirkondade kehtestamiseks vastavalt aruande punktile 46.

Keskkonnaministeerium (edaspidi KKM) teostab järelevalvet vastavalt perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) § 30 lõikele 1. Järelevalve eesmärk on kontrollida toetuse andmise ja kasutamise eesmärgipärasust ja vastavust õigusaktidele. Järelevalvet teostab KKM välisfinantseerimise osakonna järelevalve büroo.

Vastavalt 27.10.2010. a kinnitatud struktuuritoetuse andmise ja kasutamise järelevalve korrale, algavad järelevalve toimingud KIKi poolt toetuse andmise menetluse alustamisest ning kestavad vähemalt 5 aastat alates struktuuritoetusest rahastatud projekti elluviimise lõppemisest.

Järelevalve toetuse andmise üle hõlmab endas järelevalvet taotlusvooru väljakuulutamise, taotluste hindamiskomisjoni moodustamise, taotluste menetlemise protsessi (vastavus- ja sisuline hindamine) ning taotluse rahuldamise/rahuldamata jätmise otsuse, taotluse rahuldamise otsuse muutmise ning taotluse rahuldamise otsuse kehtetuks tunnistamise otsuste tegemise seaduspärasuse üle. Järelevalve raames järelevalveametnik kontrollib:

- KIKi toiminguid seoses taotlusvooru väljakuulutamisega;
- taotluste menetlemise protsessi alates taotluse registreerimisest kuni taotluse rahuldamise otsuse tegemiseni (sh vastavus-hindamise lehed ning protokollid, sisulise hindamise lehed ja protokollid, KIKi poolt koostatud projektide pingerida ja otsuse tegemise aluseks olevad dokumendid);
- hindamiskomisjoni liikmete ühtset arusaamist hindamiskriteeriumitest ning taotlejate võrdse kohtlemise tagamist;
- hindamiskomisjoni moodustamist ning selle liikmete erapooletust;
- taotluse rahuldamise otsuse vastavust meetme määruses sätestatud tingimustele, STSile ja teistele asjakohastele õigusaktidele;
- KIKi toiminguid seoses hindamisprotsessi korraldamise ja läbiviimisega.

Lisaks osalevad KKM esindajad toetuse andmise korrektsuse tagamiseks hindamiskomisjoni koosolekutel.

**Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:** Nõustume nende soovitustega üldjoontes, kuid soovime veel ära märkida järgmist:

- meetme tingimused soojamajanduse toetamisel sõltuvad toetusprogrammi eesmärgist, need omakorda eesmärkidest energia- ja kliimapoliitikas. Erilist tähelepanu tuleb pöörata kohustusliku iseloomuga EL eesmärkidele, nagu näiteks taastuvenergia direktiivist tulenev taastuvenergia eesmärk ja kliimapoliitika direktiividest tulenevad eesmärgid. Neid sihte arvestavad kriteeriumid peavad konkurentsipõhistes toetusskeemides saama suurema kaalu kui varustuskindluse tagamist ja majanduslikult soodsaima lahenduse saavutamist arvestavad kriteeriumid;
- taotleja majandusliku jätkusuutlikkuse hindamise tähtsus on asjakohane. Samas tuleb aru anda, et taotlejalt info küsimisega ei tohiks muutuda liialt koormavaks taotlejale ning teisest küljest – mida mahukamad on taotlused, seda pikemaks ja keerukamaks muutub hindamisprotsess.

Arvestades asjaolu, et alates 2010. a 1. novembrist kehtestab kõik kaugkütte hinnad Konkurentsiamet, parandab see märkimisväärselt võimalusi võimaliku toetusmeetme sihtgrupi täpsemaks määramiseks info põhjal, mis on kogutud hindade kooskõlastamise käigus.

**80. Riigikontrolli soovitud Keskonnainvesteeringute Keskuse juhatusele:** KIKi rahastusotsuste põhjendatuse tagamiseks

- töötada välja välishindajate kompetentsuse nõuded;
- kaasata taotluste hindamisele ainult nõuetele vastavaid välishindajaid;
- kontrollida, et välishindajad järgiksid oma töös hindamisjuhendit;
- kontrollida, et taotlejate esitatud taotluse dokumendid vastaksid toetusmeetme määruuses esitatud nõuetele.

**Keskonnainvesteeringute Keskuse juhatuse vastus:** Riigikontroll on viidanud hindamisjuhendi mittejärgimisele ja välishindajate kompetentsusele. Leiame, et määruuses ja hindamisjuhendis võiks kaaluda väga selgete loetelude defineerimise asemel jätta kriteeriumitesse veidi rohkem paindlikkust (loetelu ei pruugi arvestada kõikide antud hindamiskriteeriumi osas asjakohaseid aspekte praktikas). Sarnasele loogikale on viidatud ka eelpoolviidatud hindamiskriteeriumite hindamise aruandes. Oleme seisukohal, et hindajatele kui ekspertidele peab jääma teatav otsustusvabadus.

Samuti ei saa KIK nõustuda, et palgatud hindajatel puudus vajalik kompetentsus. Kuigi kahe hindaja puhul ei vastanud kogemus värbamiskuulutuses toodud eelistustele, siis värbamisprotsess on laiem kui vaid kuulutuses toodud nõuete järgimine. Hindamispaarid moodustati töö käigus ning koostootmisjaamade hindajate paar moodustati lähtuvalt erialasest kompetentsusest ja vajadusest vältida võimalikku huvide konflikti.

Tänaseks on KIK täiendanud oma sisemisi protseduure, on vastu võetud hindamiskomisjoni töökord, mille alusel on tõhustatud hindamisprotsessi juhtimist ja järelevalvet hindamiseksperite töö suhtes.

## Soojusega varustatus ei pruugi olla igas olukorras tarbijale tagatud

81. Elanike soojusega varustatus, selle kindlus ning kaugkütte hind sõltuvad lisaks kaugkütte tehnilistele aspektidele suuresti kütusest. Riigile on oluline vähendada imporditavate ja taastumatute kütuste kasutamist, sest see tagab meile energiajulgeoleku ja väiksema sõltumise globaalsetest kriisidest. Seoses Euroopa Liidu ja ka ülejäänud maailma suundumusega vähendada kasvuhoonegaaside heitmeid, eelistatakse soojuse tootmiseks kasutada taastuvaid kütuseid.

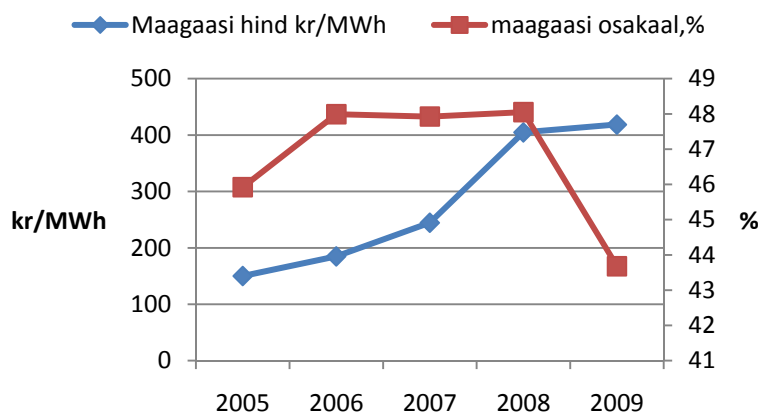
### Eesti soojusvarustus sõltub maagaasist

82. Riiklikust seisukohast on kütustega varustamine soojamajanduses energiajulgeoleku mõttes mõistlikult tagatud siis, kui kütuste tarnijaid on mitu ja ühegi kütuse osakaal kogu soojuse tootmisel ei ületa 30%<sup>14</sup>. Kui ühte kütust kasutatakse oluliselt rohkem kui teisi ning sellega varustatus ei saa mõjutada riigisisest, siis on oluline luua võimalused teiste kütuste kasutamiseks või mingil muul moel soojuse tootmiseks.

### Maagaas on eelistatuim kütus soojuse tootmiseks

83. Eesti soojusvarustus sõltub suurel määral imporditavatest kütustest, eelkõige maagaasist. Maagaasi osakaal kasvas soojuse tootmisel vaatamata kütuse hinnatõusule kuni 2008. aastani (vt joonis 6), ulatudes siis Statistikaameti andmetel 48%-ni. Maagaasi üha rohkemat tarvitamist põhjustas selle odavus ning vajadus vähe investeerida. Kui 2009. aastal alustasid Tallinnas ja Tartus tööd puitu ja turvast kasutavad elektri ja soojuse koostootmisjaamad, vähenes maagaasi kasutamine, moodustades Statistikaameti andmeil soojuse bilansis 2009. aastal 43,7%. Maagaasi osakaalu vähendab veelgi lähitulevikus Pärnusse ehitatava koostootmisjaama kasutuselevõtt.

Joonis 6. Maagaasi osakaalu muutus soojuse tootmisel võrrelduna hinnaga



Allikas: Riigikontrolli arvutused Statistikaameti andmete alusel

<sup>14</sup> „Energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020“, kinnitatud Riigikogus 2009. aasta juunis.



### Kas teadsite, et

Soomes on maagaas samuti soojuse tootmisel enimkasutatud kütus, kuid selle osakaal on 32%. Rootsis jääb maagaasi osakaal soojuse tootmisel alla 10%.

### Maagaasi kasutajad sõltuvad ühest tarnijast

84. Kui vaadelda ainult katlamajades soojuse tootmiseks kasutatavate kütuste osakaalu, siis seal kasutati maagaasi 2009. aastal 53%. Seetõttu peab soojusvarustuse seisukorra parandamiseks investeeringuid plaanides arvestama vajadusega suurendada kohalike ja taastuvate kütuste kasutamist eelkõige katlamajades.

85. Lisaks maagaasi suurele osakaalule soojuse tootmisel sõltuvad maagaasi kasutavad soojuse tootjad täielikult ühest ettevõttest – ASist Eesti Gaas, kes tarnib maagaasi Venemaalt. Peale kolme Eesti Gaasi omandis oleva toru Eestil maagaasiga varustamiseks muid ühendusi pole. Kuna Eestis ei ole Euroopa Komisjonilt taotletud erandi kohaselt gaasivõrk ja tarnija üksteisest eraldatud, on konkurentsi tekkimine turul raskendatud. Et veeldatud gaasi hind on maailmaturul langenud ja Eestisse otsitakse võimalust terminali rajada, algatati auditi lõppfaasis valitsuse tasandil diskussioon vajadusest lahutada gaasi tarnija ja gaasivõrk.

86. Eesti maagaasireserv on Eesti Gaasi, Latvijas Gaze ja Gazpromi kolmepoolse kokkuleppe kohaselt hoiul Lätis asuvas maa-aluses mahutis. Gaasitarnete katkemise korral Venemaalt peaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) sõnul gaasi jätkuma terveks talveks. Probleeme võib tekkida alates märtsist, kui hoidla on peaaegu tühi. Läti gaasihoidlast tarnitakse talvel gaasi nii Eestisse, Lätti kui ka Leetu. MKMi hinnangul võib kriisisituatsioonis tekkida olukord, kus Läti eelistab varustada enne oma tarbijaid kui Eestit, mistõttu on soojusega varustamise tagamise üheks võimaluseks rajada Eestisse veeldatud gaasi terminal.

87. Maagaas on Eestis muude kütustega võrreldes suurt kasutamist leidnud sel põhjusel, et vajalikud investeeringud maagaasikatlamajade ehitamiseks on olnud väiksemad kui näiteks puitu kasutatavate katlamajade ehitamiseks. Uuringutest selgub, et kui maagaasi katlamajade ehituskulud algavad ühest miljonist kroonist (63 914 eurot) 1 MW kohta<sup>15</sup>, siis hakkpuitu või turvast kütuseks kasutatavate katlamajade hinnangulised maksumused jäävad vahemikku 5–13 miljonit krooni (320 000 – 831 000 eurot) iga võimsuse MW kohta<sup>16</sup>.

### Maagaas on oluliselt kallim kui kohalikud kütused

88. Maagaasi eelistati ka sel põhjusel, et Venemaa müüs turu hõivamiseks Eestile maagaasi maailmaturu hinnast odavamalt. Nüüdseks on maagaasi hind aasta aastalt tõusnud ja on viimasel kolmel-neljal aastal olnud oluliselt kallim kui kohalikud kütused ning see kajastub ka soojuse hindades tarbijale (vt tabel 4).

<sup>15</sup> „Eesti väikesoojatootjate ja energeetika arenguprioriteetide kaardistamine maapiirkondades“, Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühing, 2009

<sup>16</sup> Konkurentsiameti tellimusel ÄF-Estivo ASi koostatud „Katlamajade maksumuse, tehnilise lahenduse ja tegevuskulude eksperthinnang“, 2010.

**Tabel 4. Näited Konkurentsiameti kooskõlastatud soojuse hindadest 27.8.2010. a seisuga**

Soojuse tootja	Peamiselt soojuse tootmiseks kasutatava kütuse liik	Soojuse hind kr MWh (eurot MWh) kohta
AS Kuressaare Soojus	hakkpuit	614,52 (39,27)
AS Võru Soojus	hakkpuit	680,2 (43,47)
ASi Fortum Termest Kostivere piirkond	gaas	821,4 (52,50)
ASi Fortum Termest Viiratsi piirkond	gaas	1080,22 (69,04)

Allikas: Konkurentsiametiveebileht [www.konkurentsiamet.ee](http://www.konkurentsiamet.ee)

**89.** Viimastel aastatel on taastuvenergia toetamise ja sellest tulenevalt koostootmisjaamade rajamise tõttu suurenenud taastuvate kütuste osakaal soojuse bilansis, kuid katlamajades on maagaasi osakaal endiselt suur. Aastatel 2005–2009 on riik keskkonna toetusmeetmete kaudu kaasrahanud kaheksa katlamaja üleviimist taastuvale kütusele<sup>17</sup>. Viimase, suurima rahalise mahuga taastuvenergia toetamise meetme esimese vooru kaudu sai taastuvkütusele ülemineamiseks toetust Võhma linna katlamaja, samuti toetati nelja biogaasil töötava koostootmisjaama rajamist. Riigikontrolli hinnangul tuleb riikliku soojamajanduse arengukava koostamisel analüüsida, millistes suundades soojuse tootmist arendada ning milliste meetmete abil saab ka katlamajades maagaasi osakaalu vähendada.

**90. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile:** Et mitmekesistada soojuse tootmiseks kasutatavaid kütuseid, sh kasutada eelkõige katlamajades üha rohkem taastuvenergiat ja vähendada maagaasi osakaalu, kehtestada riiklikus soojamajanduse arengukavas meetmed ja tegevuskava nende eesmärkide saavutamiseks. Aastaks 2020 ei tohi soojuse tootmiseks kasutatavate kütuste bilansis maagaasi osakaal ületada 30%.

**Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:** Nõustume soovituslega. Sama eesmärk on sätestatud ka energiamajanduse riiklikus arengukavas.

Samas märgiksime, et tõenäoliselt peab taastuvenergia eesmärgi saavutamiseks olema üle arengukavas välja pakutud künnise – taastuvate kütuste (Eesti tingimuste puidu) osakaal soojuse tootmisel enam kui 30%, tõenäoliselt üle 40%.

### **Tarbijad võivad hädaolukorras – katla avarii, kütusetarnete katkemise või soojusettevõtte pankroti korral – soojuseta jääda**

**91.** Riske, et kütusetarned võivad mingil põhjusel katkeda, on võimalik maandada, kui soojuse tootjatel on olemas piisav põhikütuse reserv või võimalus asenduskütust kasutada. Samuti peab riigil olema koostatud tegevuskava, kuidas toimida toimepidevuse katkemise korral, mis võib viia hädaolukorran.

**Hädaolukord** – selle auditiaruande kontekstis nimetatakse sündmust või sündmuste ahelat, mis põhjustab tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses.

<sup>17</sup> Kolga, Tudulinna, Kuusalu, Otepää, Lihula, Pürksi ja Elva katlamajad.

92. Energiajulgeoleku eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM), kuid soojusvarustuse toimepidevuse tagamist ei ole pandud MKMi ülesandeks, vaid on jäetud iga omavalitsuse enda vastutada. MKMi ülesandeks on tagada, et gaasivarustus pidevalt toimiks. Hädaolukorra seaduse kohaselt pidid nii AS Eesti Gaas kui ka kohalikud omavalitsused analüüsima gaasi ja soojusega varustamise riske ja töötama välja tegevuste kava (toimepidevuse plaan) 1. juuliks 2010, kuid tähtaega pikendati 1. jaanuarini 2011. AS Eesti Gaas on koostanud nii toimepidevuse riskianalüüsi kui ka plaani eriolukorras toimimiseks. MKMist saadud info kohaselt teevad Balti riigid omavahel energiajulgeoleku küsimustes koostööd.

### Paljudel omavalitsustel puudub juhend hädaolukorras tegutsemiseks

#### Kas teadsite, et

kaugkütteseaduse kohaselt on kohustus kütusereserve omada vaid suuritel tootjatel, kelle toodangu aastamaht ületab 500 000 MWh võrgupiirkonna kohta. Nendeks ettevõteteks on Iru Elektri jaam, Narva Elektri jaamad ja Tallinna Küte.

93. Auditi käigus selgus, et hädaolukorras võib osa kaugkütte tarbijaist jääda külma kätte, sest praegu puudub paljudel omavalitsustel plaan, kuidas tegutseda, kui soojusvarustus katkeb. KOVide küsitluse tulemusel selgus, et mais 2010 oli asjakohane tegevuskava olemas 34 omavalitsusel ja puudus 117-l.

94. Lisaks pole katlamajadel alati võimalik kasutada reserv- või asenduskütust. Kütuse reservi või asenduskütuse olemasolu võimaldab tootjal jätkata tarbijate soojusega varustamist põhikütuse tarneraskuste või muude probleemide korral. Oluline on märkida, et riik pole reservide olemasolu enamikult ettevõtetele nõudnud. Kaugkütteseadusega on seatud kütusereservide hoidmise kohustus vaid kolmele suurettevõttele, kelle reservid peavad katma kolme päeva tarbimisvajaduse. Auditi käigus selgus, et kolmest suurest soojuse tootjast kaks ei suutnud Konkurentsiametile 2010. aastal järelevalve ajal tõendada valmisolekut vajaduse korral kohe varukütusele üle minna. Hiljem suutis üks neist tõendada oma võimet üle minna reservkütusele, kuid paraku mitte mõistliku aja (2–3 tunni) jooksul, vajades selleks vähemalt 24 tundi aega. Teise suurtootjaga on siiani probleem lahendamata.

95. Riigikontrolli korraldatud KOVide küsitluse tulemused näitasid, et soojuse tootjad ise peavad reservide või asenduskütuste olemasolu soojuse tootmise järjepidevuse tagamiseks vajalikuks. Vaatamata seadusenõude puudumisele on soojusettevõtted mitmes omavalitsuses hoidnud põhikütuse reserve ja loonud võimaluse kasutada asenduskütuseid. Põhikütuse reservid olid omavalitsuste sõnul olemas kahes kolmandikus (96-s 151-st). Reservid puudusid 55 omavalitsuses, neist enamikus (73%) kasutatakse maagaasi. Asenduskütuste kasutamise võimalus on olemas 93-s ning puudub 58 omavalitsuses, millest omakorda 16-s kasutatakse põhikütusena maagaasi.

### Pole teada, kui paljud inimesed võivad soojusvarustuse katkemise korral jääda toasoojata

96. Kuigi osade omavalitsuste sõnul on nende soojatootjal olemas kütusereserv või võimalus asenduskütust kasutada, et tagada varustuskindlus, pole riigil sellest ülevaadet. Tehnilise Järelevalve ametil on olemas andmed töötavate katelde kohta. Üle kaheksa aasta reservis olnud katelde kohta aga ülevaade puudub, sest reservkateldele ei pea tegema tehnilist kontrolli ja seega info nende seisukorra kohta ametini ei jõua. Pole ka teada, kas reservkatel töötab põhikatlast erineva kütusega või kasutab sama kütust ning on tarne katkemise korral kasutu. Seega on teadmata, kui paljusid tarbijaid võib hädaolukord – nt kütusetarnete katkemise korral – otseselt mõjutada.

## Soojusvarustuse katkemise võib põhjustada ka soojatootja pankrot

97. Riigikontrolli analüüs näitas, et soojusvarustust ohustab ka soojusettevõtte pankrott, mille korral ei ole teenuse jätkumine õigusaktidega tagatud. Pankrotimenetluses oleva ettevõtte kohustuste üleandmine ja soojusega varustamise jätkamise küsimused on nii kaugkütteseaduse kui ka pankrotiseadusega üldse reguleerimata. Kaugkütteseaduses on toodud tegevuse lõpetamise nõuded, mille kohaselt peab võrguettevõtja teavitama Konkurentsiametit üks aasta ette, et soovib tegevuse lõpetada, ja andma enne lõpetamist kohustused üle teisele ettevõtjale. Riigikontrolli hinnangul ei ole raskuste tekkimisel võimalik üheaastane etteteatamine ja samal ajal kahjumiga teenuse pakkumine. Auditi ajal oli menetluses ühe soojusettevõtja omanikfirma pankrot. See ettevõtja osutab kaugkütteteenust mitmes omavalitsuses.

## Riik alahindab soojusvarustuse katkemise ohtu

98. Riigikontrolli hinnangul on eeltoodud probleemide põhjuseks tõsiasi, et riik ei ole piisavalt teadvustanud soojusvarustuse katkemise ohtusid ega läbi mõelnud, kuidas tagada elanikele soe tuba ja vesi, kui katkeb kütusega varustamine, toimub katla avarii või soojusettevõtja läheb pankrotti. Kuigi hädaolukorra seadusega on pandud soojusvarustuse toimepidevuse tagamise kohustus omavalitsustele, ei teadvusta need Riigikontrolli hinnangul oma seesugust rolli, eriti piirkondades, kus soojusvõrk on erastatud ja kaugküttele hindu kooskõlastab Konkurentsiamet. Küsitluse tulemustest nähtub, et omavalitsused loodavad, et tekkivad probleemid lahendab soojuse tootja või riik.

99. Ka on reserv- või asenduskütuste kasutusvõimaluse hoidmine ettevõttele kulukas ja muudab soojuse hinna tarbija jaoks kallimaks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sõnul on kaugkütteseadusega kehtestatud reservide hoidmise nõue vaid suurtele ettevõtetele seetõttu, et kui suurtootjad lõpetavad tarnete katkemise korral maagaasi kasutamise ja lähevad üle asenduskütusele, siis on gaasitorustikus piisavalt kütust väiksemate tootjate varustamiseks terveks talveks.

100. Riigikontrolli hinnangul on maagaasitarnete katkemise korral tõenäoline, et riik ei tule hädaolukorraga toime, kui suurtootjad ei suuda minna üle asenduskütustele ja seetõttu ei jätku gaasi ka väiksematele tootjatele. Kuna paljud soojusettevõtjad tarvitavad ainult maagaasi, võib suur osa kaugkütet kasutavast elanikkonnast jääda ilma toasoojata. Hoonete kütmiseks hakatakse sellisel juhul kiireima lahendusena kasutama elektrikütet, mis omakorda tekitab ülekoormuse tõttu elektrikatkestuste ohtu.

101. Samuti satub tarbijate soojusega varustatus ohtu soojusettevõtja pankroti korral. Kui tegu on eraettevõtte pankrotimenetlusega, siis puudub nii riigil kui ka omavalitsusel võimalus sellesse protsessi sekkuda. Pankrotihalduril on küll võimalus jätkata soojuse tootmist ja edastamist, kuid pankrotihaldur peab toimima vaid võlausaldajate huvides. Elutähtsa teenuse tagamine ei ole pankrotihalduri ülesanne.

### 102. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Et tagada katlamajade töö jätkumine kütusetarnete katkemise korral, analüüsida, kas praegune nõue omada reservkütust alates 500 000 MWh aastasest tootmismahust on piisav. Vajaduse korral nõuda, et reserv- või asenduskütuse kasutusvõimaluse looksid ka väiksemad ettevõtted, eriti gaasikatlamajad.

- Et tagada tarbijate soojusega varustamine soojusettevõtte pankroti korral, teha õigusaktides vajalikud muudatused.

**Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:** Üldjuhul nõustume soovitusetega. Väiksemate soojusettevõtete puhul ei pruugi reservkütuse nõue osutada otstarbekaks, kuna maapiirkondades on kaugküttesoojuse hind niigi kõrge ja seoses hinnatõusuga reservkütuse nõude tõttu kaotab kaugküttesoojus oma konkurentsivõime.

**103. Riigikontrolli soovitus siseministrile:** Selleks, et omavalitsustes oleks oskus koostada soojusvarustuse toimepidevuse kava, selgitada neile kava koostamise vajadust, koordineerida kavade koostamist ja kontrollida hiljem, kas kavad on olemas ja asjakohased.

**Siseministri vastus:** Siseministerium aktsepteerib eelnõu soovitus märkusega kaasata selle elluviimisesse kindlasti ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi eksperdid. Täna kehtiva „Hädaolukorra seaduse“ kohaselt saavad Siseministerium, Päästeamet ning regionaalsed päästkeskused nõustada kohalikke omavalitsusi kaugküttesüsteemi- ja võrgu kui elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüside ning plaanide koostamise osas. Sama õigusakt seab ka suurematele elutähtsa teenuse osutajatele kohustuse vastavalt analüüsid koostada („Hädaolukorra seadus“, § 37, lg 3). Samas väljastab soojavarustuse osas tegevusload ning määrab hinna Konkurentsiamet, kohalikud omavalitsused omakorda seavad oma üldplaneeringus paika kaugkütte alad ning volikogu otsusega määratakse teenuse osutamise tingimused. Asjakohast nõu saavad anda Konkurentsiameti eksperdid, Siseministeriumis vastav ekspertiis puudub. Siseministerium saab läbi Päästeameti päästkeskuste selgitada kohalikele omavalitsustele soojavarustuse koostamise kavade vajalikkust. Samas ei saa Siseministerium kindlasti tagada, et kohalikel omavalitsustel on vastavad kavad olemas (millele viitab soovitus „... kontrollida hiljem, kas kavad on olemas ja asjakohased“) ning kavade asjakohasusele peab andma oma hinnangu ka Konkurentsiamet.

**104. Riigikontrolli soovitus Konkurentsiameti peadirektorile:** Teha pidevat järelevalvet, kas ettevõtetel, kes toodavad aastas soojust üle 500 000 MWh, on võimalik võtta kasutusele reserv- või asenduskütust. Vajaduse korral rakendada seaduses ettenähtud sunnivahendeid.

**Konkurentsiameti peadirektori vastus:** Konkurentsiamet nõustub nimetatud soovitusetega. Amet on analoogseid järelevalvemenetlusi teostanud ning teostab neid ka edaspidi.

## Soojuse hinna kooskõlastamine ja järelevalve valdkonna üle ei ole taganud soojuse tarbijate võrdset kohtlemist

**105.** Selleks, et kõikide tarbijate soojuse hind sisaldaks ühesuguseid kulusid, peab soojuse hinna reguleerimine toimuma kõigile soojuse tootjatele ühtsete põhimõtete järgi. Hinna kooskõlastamine peab ka tagama, et kõik tarbijad saavad ühesuguse kvaliteediga teenust. Reguleeritud soojuse hind ei tohi olla kallim alternatiivsetest kütmisviisidest ja peab samal ajal võimaldama ka kaugkütte seadmete ja torustiku korrashoidu, et elanikel oleks võimalik soojust saada ka tulevikus. Järelevalve ettevõtete üle peab tagama kaugkütteseadusest

kinnipidamise ning andma tarbijatele kindlustunde, et soojuse hind on kontrollitud ning kulupõhine.

### **Soojuse hinna kooskõlastamise reeglid ei ole arusaadavad**

**106.** Soojuse hinna kooskõlastamine peab olema sõltumatu ja andma tarbijale kindlustunde, et soojuse eest makstakse õiglast hinda. Kooskõlastamine peab toimuma võimalikult väikese ajakuluga ja vastama järgmistele tingimustele:

- hinna kooskõlastamine toimub ühtsete põhimõtete järgi ning need on asjaosalistele teada;
- hinna reguleerimise protsessi ja kasutatavaid meetodeid ei tohi muuta ilma asjaosalistele muudatuste vajadust põhjendamata;
- kasutatavad meetodid on piisavalt täpsed ja üheselt mõistetavad<sup>18</sup>.

**Hinna kooskõlastajad ei ole toiminud ühtsete põhimõtete järgi**

**107.** Auditi käigus selgus, et iga hinna kooskõlastaja (st Konkurentsiamet ja omavalitsused, kelle haldusterritooriumil kaugkütet kasutatakse) on hinna reguleerinud oma oskust mööda. Kõikidele kooskõlastajatele ühtset soojuse hinna kooskõlastamise meetodikat välja töötatud pole. Kaugkütteseadusega on küll määratud üldised põhimõtted, mida soojuse hinna kooskõlastamisel peab arvesse võtma (vt p 15), kuid hinna kooskõlastamise protsessi ei ole kirjeldatud täpsemalt ega nähtud ette vajadust kehtestada kõigile hinna reguleerijatele ühtne meetodika. Seadusega on igale omavalitsusele antud võimalus kehtestada oma piirhinna kooskõlastamise meetodika, kuid Konkurentsiametile sellist õigust antud ei ole. Amet on siiski välja töötanud oma meetodika.

**108.** Konkurentsiamet on lähtunud oma hinna kooskõlastamisepõhimõtete koostamisel elektrituruseadusest, millega on ametile antud õigus elektri hinna kooskõlastamise põhimõtted välja töötada. Riigikontrolli hinnangul ei ole kooskõlastamisepõhimõtete dokumendil, mis on kehtestatud teise seaduse analoogiale tuginedes, ministri määrusega võrdset õiguslikku tähendust. Seega on Konkurentsiameti meetodika käsitletav asutusesisese eeskirjana ning selles sisalduvad kriteeriumid (nt nõuded soojusvõrgu soojuskao või katla kasuteguri suuruse kohta) ei ole ettevõtetele otseselt õiguslikult siduvad. Need kriteeriumid muutuvad ettevõtetele kohustuslikuks siis, kui Konkurentsiamet on nende põhjal teinud ettevõtte hinna kooskõlastamise otsuse. Ka ei olnud Konkurentsiameti juht hinna kooskõlastamisepõhimõtteid kuni 2008. aasta oktoobrini kinnitanud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi selgituse kohaselt ei ole nad soovinud hinna kooskõlastamise meetodikat ministri määruse tasemel enne kehtestada, kui on välja kujunenud ühtne hinna kooskõlastamise hea praktika.

**Konkurentsiamet on pidevalt hinna kooskõlastamise põhimõtteid muutnud**

**109.** Konkurentsiamet on oma haldusalas kasutatavad hinna kooskõlastamise põhimõtted oma kodulehel avaldanud, kuid on neid mitu korda muutnud (vt tabel 5). Konkurentsiameti sõnul on tegemist olnud väikeste muudatustega, mille on tinginud vajadus täiendada soojuse turu arenguga seoses meetodikat.

<sup>18</sup> Tariff setting guidelines, World Bank, PPIAF.

Tabel 5. Konkurentsiameti meetodikad ja nende muutmise ajad

Metoodika nimetus	Avaldamise aasta
Soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted	2003
Soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted	2006
Soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted	2008
Juhend soojusenergia piirhinna kooskõlastamiseks valemi alusel ja korrektsiooni arvutamiseks	2008
Soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted	Kuni 30.6.2009
Soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted	Alates 1.7.2009

Allikas: Konkurentsiamet

### Hinna kooskõlastamisel kasutatavad meetodid ei ole piisavalt täpsed ega üheselt mõistetavad

110. Samuti selgus, et hinna kooskõlastamispõhimõtete mitmele täiendamisele vaatamata ei ole selles dokumendis selgelt määratud, kuidas ja millistel tingimustel käsitletud meetodeid rakendatakse. Valimisse kuulunud ettevõtete dokumentide analüüsimisel selgus, et Konkurentsiamet ei ole olnud meetodite kasutamisel järjepidev ning on soovinud muuta kasutatavat meetodit ka ühe ja sama hinnamenetluse käigus.

111. Rakendusjuhiste puudumine muudab hinna kooskõlastamise protsessi läbipaistmatuks, otsused sisult erinevaks ja suuresti sõltuvaks hinna kooskõlastava ametniku oskustest. Riigikontroll leidis hinna kooskõlastamise dokumentidega tutvumisel mitmeid näiteid protsessi ebaselguse kohta:

- Üheks hinna kooskõlastamisel kasutatavaks meetodiks on ettevõtete võrdlemise teel arvutada välja nende keskmised kulud, keskmine soojusvõrgu soojuskadu, katla kasutegur, kütuse hind või mõne muu näitaja keskmine. Saadud keskmiste näitajate alusel hinnatakse hinna kooskõlastava ettevõtte efektiivsust. Ettevõtete võrdlemise meetodi rakendamisel ei ole otsustes välja toodud, milliste ettevõtete andmeid on omavahel võrreldud. Viidatud on vaid, et tegu on sarnaste ettevõtetega, selgitamata, millist tehnoloogiat, sh millist kütust kasutavaid ja kui suure tootmismahuga ettevõtteid on võrdluses kasutatud ja millisest perioodist pärinevad andmed. Seega ei saa soojuse tootja teada, milliste ettevõtetega tema andmeid on võrreldud ning tal pole võimalik analüüsi õigsust kontrollida. Samas on võrdluse tulemusel saadud keskmine näitaja ettevõtete jaoks oluline, sest Konkurentsiamet on hinna kooskõlastamisel nõudnud, et hinnas võetakse arvesse just see. Kui tegelikud kulud on suuremad või efektiivsus väiksem, tuleb ettevõtetel leida kokkuhoiuvõimalusi või katta lisakulud kasumi arvelt. Iga hinnamenetluse käigus arvutatakse kuludele, võrgu soojuskaole, katla kasutegurile vms näitajale uued keskmised tasemed, mis võivad tunduvalt erineda eelnenud hinnamenetluse käigus rakendatud keskmisest, sest iga kord võetakse keskmise arvutamisse erineva kulude tasemega ettevõtted. Näidisel 2 on ühe ettevõtte hinnamenetluse käigus eri aastatel arvutatud keskmised muutuvkulud.
- Ettevõtete võrdlemise meetodi juures on viidatud, et võrdluses on kasutatud ettevõtete keskmist kulude taset. Tegelikult ei põhine see näitaja ettevõtete tegelikel keskmistel kuludel, vaid on Konkurentsiameti poolt põhjendatuks peetud kulude keskmine, sest võrdluses võetakse arvesse näitajad, mida amet on varem

aktsepteerinud. Seega ei ole otsuses esitatud täpset viidet, millise kulude tasemega ettevõtete andmeid on võrreldud. Konkurentsiameti hinnangul ei ole ettevõtete tegelikke kulutusi arvesse võimalik võtta, kuna siis kasvaksid ettevõtete kulud ja soojuse hind põhjendamatult suureks ja hinnaregulatsioon kaotaks mõtte.

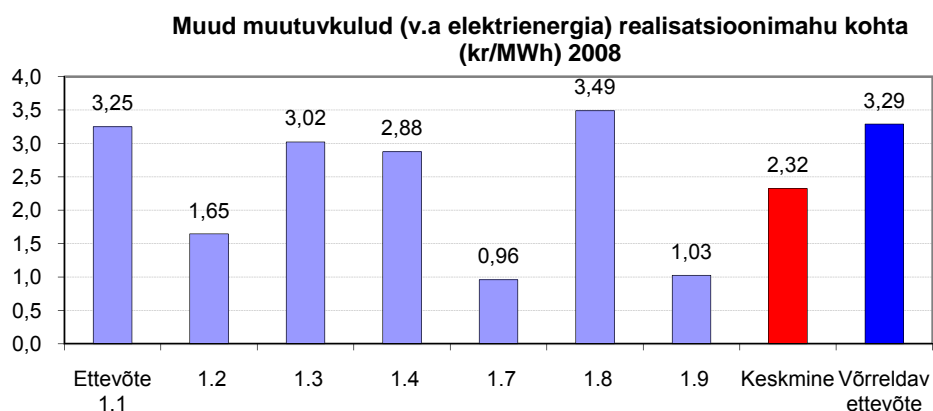
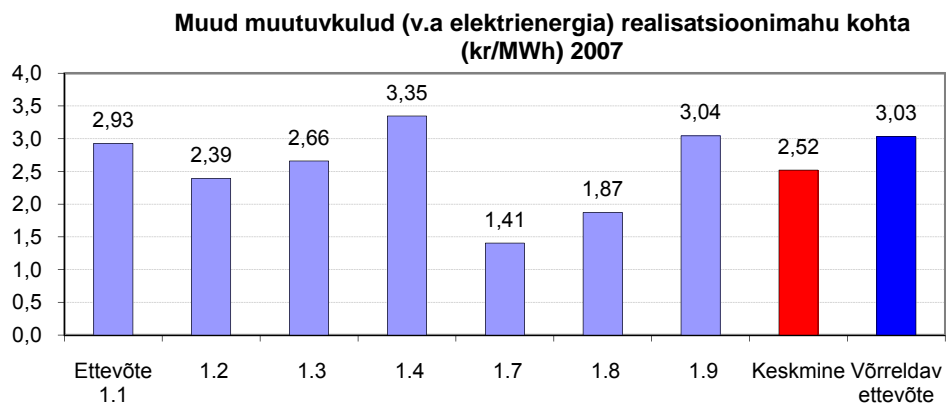
- Konkurentsiameti töötajad kasutavad eri põhimõtteid soojatootja esitatud kütusehinna põhjendatuse hindamiseks. Näiteks osade ettevõtete kütusehindu võrreldi kütuse tarnijatelt saadud hindadega, osade puhul ettevõtete keskmiste hindadega ning osade puhul kasutati Statistikaameti andmeid.
- Hinna kooskõlastamisel kasutatud eksperdihinnangud ei olnud ettevõtetele kättesaadavad. Näiteks on Konkurentsiamet tellinud eksperdihinnangud nii kapitalikulu arvestamise kui ka katlamajade maksumuse, tehnilise lahenduse ja tegevuskulude kohta ning viidanud nendele ettevõttele oma hinna kooskõlastamise otsuses, kuid ei ole neid hinnanguid oma kodulehel avalikustanud. Riigikontroll märgib, et avaliku teabe seadus<sup>19</sup> kohustab avalikku sektorit tellitud uuringud ja analüüsid avalikustama. Kui kapitalikulu arvestuse eksperditöö oli töö koostaja määranud konfidentsiaalseks, siis katlamajade maksumuse, tehnilise lahenduse ja tegevuskulude töös sellist viidet ei olnud. Ka nimetatud eksperditöö koostaja ei näinud vajadust töö salastada, sest see ei sisalda ettevõtete ärisaladust puudutavaid andmeid. Riigikontrolli hinnangul peab eksperditöö, mida kasutatakse paljude ettevõtete hinna reguleerimisel, olema sellisel üldistatuse tasemel, et seda on võimalik avalikustada. Siis on võimalik tagada hinnamenetluse läbipaistvus.
- Konkurentsiamet on viidanud hinnamenetluse otsustes, et hinna kooskõlastamise käigus on toimunud kohtumisi ettevõtete esindajatega, kuid kohtumistel saavutatud kokkulepped on dokumenteerimata. Samuti pole dokumenteeritud ettevõtete kohapealseid kontrole.

---

<sup>19</sup> Avaliku teabe seadus, § 28 lg 1 p 18.



**Näidis 2. Konkurentsiameti poolt hinnamenetluses kasutatud ettevõtete kulude võrdlustabelid ühe ja sama ettevõtte kulude võrdlemiseks keskmisega aastatel 2007 ja 2008<sup>20</sup>**



**Hinna kooskõlastamine võtab kaua aega**

112. Ettevõtete esitatud hinna kooskõlastamise taotluste läbivaatamisel selgus, et Konkurentsiamet ei nõudnud ettevõtetest menetluse alguses kogu hinna kooskõlastamiseks vajalikku infot. Sooviti vaid vormil arvandmete esitamist, kuid ei nõutud kulude ja investeeringute kirjeldusi ega põhjendusi. Samas on see info alati vajalik ning amet küsis seda täiendavalt hinnamenetluse käigus e-posti teel.

113. Pidevalt e-posti teel täiendava info nõudmine muudab hinnamenetluse ajaliselt väga pikaks ja töömahukaks toiminguks nii Konkurentsiametile kui ka ettevõtetele. Kuigi kaugkütteseaduse kohaselt võib hinnamenetlus aega võtta 30 päeva ning eriti keeruka ja töömahuka kooskõlastustaotluse menetlemist võib pikendada 60 päevani, oli valimi ettevõtete hinnamenetluse pikkuseks keskmiselt 67,6 päeva<sup>21</sup>. Kaugkütteseaduse kohaselt peatub piirhinna kooskõlastamise taotluse menetlemise tähtaeg, kui ettevõtte pole Konkurentsiametile esitanud nõutud teavet, mis on vajalik hinnataotluse kooskõlastamiseks. Kuna dokumentidest ei olnud kõikidel juhtudel võimalik aru saada, millal menetluse aega oli pikendatud 60 päevani ja millal menetluse aeg peatus, hindas Riigikontroll menetluse pikkuseks kogu menetluseks kulunud aega. 1. novembrist jõustuvast monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seadusest tulenev kaugkütteseaduse muudatus pikendab eriti

<sup>20</sup> Joonised pärinevad Konkurentsiameti hinnamenetluse dokumentidest, Riigikontroll eemaldas joonistelt võrreldava ettevõtte nime.

<sup>21</sup> Minimaalselt 21 päeva ja maksimaalselt 151 päeva.

## Konkurentsiamet pole ettevõtete raamatupidamise algdokumente kontrollinud

keeruka menetluse aega 90 päevani. Pikaleveniva hinnamenetluse ajal tuleb tootjal maksta juba suurenenud kulused, näiteks tulenevalt elektri ja kütuse hinna tõusust, mida kehtiv hind ei sisalda. Neid ei saa ka hiljem soojuse hinnas kajastada, sest tagantjärele kulude ja tulude tasaarveldust ei toimu. Konkurentsiameti selgituse kohaselt on menetlusaja venimise põhjuseks see, et osa ettevõtteid muudab pidevalt esitatud andmeid, esitab vastuolulisi selgitusi ja korrigeerib pidevalt taotlusi.

114. Kuigi hinna kooskõlastamine on ajaliselt väga pikk, ei ole Konkurentsiamet Riigikontrolli analüüsitud valimi ulatuses hinnanud ettevõtete kulused raamatupidamise dokumentide alusel, hoolimata sellest, et Konkurentsiameti selgituse koheselt esitab osa ettevõtteid tahtlikult hinna kooskõlastamisel valesid andmeid. Kaugkütteseaduse alusel on dokumentide kontrollimise õigus Konkurentsiametile antud.

115. Vähene läbipaistvus ja eri meetodite kasutamine hinna reguleerimisel tuleneb sellest, et Konkurentsiamet ei ole välja töötanud hinna kooskõlastamise põhimõtete rakendusjuhiseid, protseduurireegleid ega sisemist hinnamenetluse kvaliteedi tagamise süsteemi. Konkurentsiameti hinnangul saavutatakse otsuste ühtne kvaliteet sellega, et osakonnajuhataja või tema asetäitja ja peadirektor loevad hinnaotsused läbi.

116. Riigikontrolli hinnangul ei ole kõikidele ettevõtetele rakendatud ühesuguseid reegleid hinna reguleerimisel, mistõttu ei ole tagatud ettevõtete ega tarbijate võrdne kohtlemine. Tarbijate jaoks tähendab hinna kujundamine eri reeglite järgi ka erinevat hinda ja teenuse ebaühtlast kvaliteeti. Maailmapank on oma analüüsis<sup>22</sup> pidanud hinna kooskõlastamise reeglite pidevat muutumist, erinevate ja ebaõigesti rakendatavate meetodite kasutamist üheks peamiseks investeeringute tegemist takistavaks teguriks. Hinna kooskõlastamist puudutavate Riigikohtu lahendite läbivaatamisel selgus, et peamiseks vaidlusküsimuseks on hinna kooskõlastamise põhimõtted ja nende rakendamine. Konkurentsiameti ametnike ja ettevõtjate esindajate sõnul on hinna kooskõlastamise protsessi asjus praegu menetluses kohtuvaidlused, mis Riigikontrolli auditi ajal veel lahendusteni polnud jõudnud.

### 117. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Algatada kaugkütteseaduse muudatus, millega antakse majandus- ja kommunikatsiooniministrile volitus kehtestada õigusaktiga hinna kooskõlastamise põhimõtted.
- Et soojuse tarbijaid ja tootjaid koheldaks võrdselt, töötada koostöös Konkurentsiametiga välja ühtsed soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted ja kehtestada need õigusaktiga. Soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted peavad sisaldama kooskõlastamise eesmärki, kasutatavate meetodite kirjeldust ja nende rakendamise tingimusi.

**Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:** Osaliselt nõustume soovitusega. Soojuse hinna kooskõlastamise ühtsete põhimõtete väljatöötamise osas ei pea Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

<sup>22</sup> Tariff setting guidelines, World Bank, PPIAF

vajalikuks uute soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtete väljatöötamist, kuna põhimõtted on olemas ja aastaid kasutusel. Küll aga peame vajalikuks olemasolevate kooskõlastamise põhimõtete täiendamist koostöös Konkurentsiametiga.

Riikliku soojamajanduse arengukava väljatöötamise käigus kaalutakse vajadust seaduses täpsustada soojahindade kujunemise aluseid.

**Konkurentsiameti peadirektori seisukoht:** Tegemist on õiguslik-filosoofilise küsimusega, millisel määral peaks regulatsioon olema kirjeldatud seaduses. Konkurentsiamet soovib siinkohal pigem KKütS-i muudatusega täpsustada hinna kujunemise aluseid. Riigikontrolli antud soovitus soosib nn poliitilise soojuse hinna teket. See aga võib kokkuvõttes nii tarbijatele kui ka soojusettevõtetele ebamõistlikult koormavaks muutuda. Seda eriti siis, kui lühikeste ajaperioodide jooksul lihtsate võtetega muudetakse määrusega soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtteid.

Konkurentsiamet ei pea vajalikuks uute soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtete (metoodika) välja töötamist, kuna need põhimõtted on juba välja töötatud. Amet on nõus olemasolevates põhimõtetes kirjeldama põhjalikumalt kasutatavaid meetodeid ning nende rakendamise tingimusi.

**118. Riigikontrolli soovitused Konkurentsiameti peadirektorile:** Et tagada hinna kooskõlastamise protsessi läbipaistvus, ettevõtete võrdne kohtlemine ja lühendada menetluseks kuluvat aega, teha järgmist:

- Töötada välja hinna kooskõlastamise põhimõtetele rakendusjuhised, nende muutmise kord ning menetlustoimingute ja otsuste ühtsuse ja kvaliteedi tagamise juhised. Kinnitada nimetatud dokumendid peadirektori käskkirjaga ja avaldada kodulehel.
- Nõuda ettevõtelt menetluse alguses kõik soojuse hinna kooskõlastamiseks vajalikud andmed ja dokumendid.
- Avalikustada viivitamatult hinnamenetlustes kasutatavad eksperdihinnangud, millele viidatakse menetluste käigus ja mis ei sisalda konfidentsiaalseid andmeid. Kui eksperdihinnangu tulemusi kasutatakse mitme ettevõtte hindade kooskõlastamisel, tuleb hinnangu lähteülesanne koostada selliselt, et uuringu tulemused ei sisaldaks konfidentsiaalseid andmeid.
- Kasutada hinna kooskõlastamispõhimõtete muutmise vajaduse korral eksperte, et hinnata muudatuste mõju.
- Spetsiifiliste meetodite rakendamisel (nt ettevõtete omavahelisel võrdlemisel) jälgida, et metoodika oleks ettevõtetele üheselt arusaadav, võrreldakse tehniliste näitajate ja kasutatavate kütuste poolst sarnaseid ettevõtteid, võrreldavad kulud pärineksid samast perioodist. Keskliste arvutamisel tuleb vältida moonutuste teket, mis tähendab, et põhjendatud keskmine näitaja ei tohi olla üle- ega alahinnatud.
- Rakendada samade kulukomponentide kontrollimisel kõikidele ettevõtetele järjepidevalt samu meetodeid.

- Dokumenteerida kõik hinna kooskõlastamise ja järelevalvetoiminguid (ettevõtte kohapealne kontroll, aastaaruannete võrdlused, ettevõtetele hinnamenetluse käigus toimunud kohtumised).

#### **Konkurentsiameti peadirektori vastus:**

- Konkurentsiamet on nõus soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtteid (metoodikat) täiendama. Olemasolevates põhimõtetes kirjeldatakse põhjalikumalt kasutatavaid meetodeid ning nende rakendamise tingimusi. Menetlustoimingute osas lähtub amet haldusmenetluse seaduses ning eriseadustes sätestatud nõuetest.
- 2010. a-l on hinna kooskõlastamise tabelitesse (küsimustik) viidud sisse täiendused vastavalt KKütS-le ning oluliselt on täiendatud hinna kooskõlastamiseks esitatavate andmete loetelu.
- Konkreetsetele ettevõtetele, kelle hinna kooskõlastamisel eksperthinnanguid kasutatakse, avalikustatakse nimetatud hinnang, kuid seejuures ei saa amet avalikustada konfidentsiaalset infot. Edaspidi püüab Konkurentsiamet arvesse võtta eksperthinnangute lähteülesannete püstitamisel Riigikontrolli poolt antud soovitusi ning koostada lähteülesanne selliselt, et uuringu tulemused ei sisaldaks konfidentsiaalseid andmeid.
- Esmajärjekorras kasutab Konkurentsiamet enda kvalifitseeritud töötajaid, kes on vaieldamatult oma ala eksperdid. Ametis on piisavalt vastava erialase ettevalmistusega (sh soojusvarustus) töötajaid, sh ka akadeemilise kraadiga töötajaid. Vajadusel on eelnevalt kaasatud ja kaasatakse ka tulevikus sõltumatuid eksperte.
- Nimetatud soovitusi on Konkurentsiamet võrdleva andmebaasi koostamisel ka eelnevalt järginud ning andmebaasid on koostatud just eelpooltoodud põhimõtete alusel. Ka tulevikus lähtub amet samadest põhimõtetest.
- Hinna kooskõlastamisprotsessis on Konkurentsiametil erinevate kulude hindamise osas kaalutusõigus, mida soojuse hinnas kajastuvate kulukomponentide hindamisel rakendatakse. Samu põhimõtteid on kasutatud viimase 10 aasta jooksul ning neist lähtutakse ka edaspidi.
- Konkurentsiamet võtab arvesse Riigikontrolli soovitusi toimingute dokumenteerimise kohta.

#### **Omavalitsused ei olnud suutelised kaugkütte hinda reguleerima**

119. Omavalitsused pidid soojuse hinna kooskõlastamisel arvesse võtma kaugkütteseaduses ette nähtud kulukomponente (vt p 15).

120. Auditi käigus selgus, et valimisse kuulunud omavalitsustes on hinna kooskõlastamise praktika olnud väga erinev ja paljudel juhtudel polnud sisuliselt ettevõtete esitatud kulude põhjendatust analüüsitud.

Kooskõlastamise otsuste põhjal polnud võimalik aru saada, millised kulud on arvestatud soojuse hinna sisse ning kas neid kulusid on kontrollitud. Ühtsete kooskõlastamise reeglite puudumise tõttu on omavalitsustele hinna kooskõlastamise taotlemiseks esitatud dokumendid

**Omavalitsused ei analüüsinud soojuse hinna kooskõlastamisel ettevõtete kulusid**

erineva detailsusega. Riigikontroll analüüsis 37 hinna kooskõlastamise toimingut valimisse kuulunud kümnes omavalitsuses, kus hindu kooskõlastas KOV. Järgmisena on toodud näited valmisse kuulunud KOVide hinnakooskõlastamise dokumentidest.

- 16 juhul puudusid ettevõtete taotlused hinna kooskõlastamiseks.
- Ettevõtete esitatud viies taotluses puudus kulude kalkulatsioon.
- Üks vald oli aktsepteerinud hinna kooskõlastamise taotlust, kus oli kirjas vaid lõpphind ja kulude osakaalud selles protsentidena.
- Ükski vaadeldud omavalitsusest polnud nõudnud ettevõtetele hinna kooskõlastamiseks kuludokumentide esitamist.

### Omavalitsused on kehtestanud ühe piirkonna tarbijatele erinevaid hindu

121. Selgus ka, et omavalitsused ei ole taganud, et soojuse tootjad kohtleksid kõiki elanikke võrdselt. KOVide küsitlusest tuli välja, et on piirkondi, kus soojuse hind ei ole ühtne kõigile tarbijatele. Näiteks eristati era- ja ärikliente ning kohaliku omavalitsuse asutusi. KOVide küsitluse tulemusena ja valimi dokumentide analüüsimisel selgus, et kaheksas omavalitsuses on eratarbijatele kehtestatud soodsam<sup>23</sup> ja ühes kallim<sup>24</sup> soojuse hind.

122. Omavalitsuste hinnamenetlus toimus ebaühtlaselt, sest kaugkütteseaduses ei ole määratud, mida pidi omavalitsuste kehtestatud hinnajuhend sisaldama, ning selleks ei olnud kehtestatud ka riiklikul tasandil eeskuju. See tõi kaasa olukorra, kus omavalitsused viitasid hinnajuhendis vaid kaugkütteseaduses sätestatule ning polnud täiendavaid juhiseid hinna reguleerimise kohta kehtestanud. Hinna kooskõlastamine valmistas kohalikes omavalitsustes probleeme ka seetõttu, et sageli puudus neil oskus soojuse tootmiskulusid ja investeringuid sisuliselt hinnata ning seetõttu ka hinna kooskõlastada.

### Toasooja hinnad aastal 2009 jäid Skandinaaviamaades vahemikku:

Soomes 524 – 1496 kr / MWh (33,49–95,61 eurot MWh)

Rootsis 548 – 1208 kr / MWh (35,02–77,21 eurot MWh)

Taanis 333 – 2942 kr / MWh (21,28–188,03 eurot MWh)

Eeltoodud hinnad ei sisalda käibemaksu.

123. Kui tarbijatele müüakse kontrollimata hinnaga soojust, võib see Riigikontrolli hinnangul tarbija jaoks tähendada seda, et kinni tuleb maksta ka ettevõtte kulud, mis ei ole seotud soojuse tootmisega.

124. Kaugkütte hinnad ongi Eesti eri paikades väga erinevad, jäädes vahemikku 430 krooni (Narva Soojusvõrk, kaugküttes kasutatakse Narva Elektri jaamade elektritootmise jääksoojust) kuni 1470 krooni (Nõo vald, toodab soojust põlevkiviõlist) (27,48–93,95 eurot) MWh eest. Hinnaerinevus on suuresti sõltuv kasutatavast kütusest, kuid oluline roll on ka piirkonna seadmete ja soojusvõrkude vanusel, seadmete korrasolekul, üldistel ülalpidamiskuludel, tehtud investeringutel ja sellel, millised kulud on hinnas arvesse võetud.

<sup>23</sup> Eratarbijatele on soodsam hind kehtestatud järgmistes piirkondades: Elva linn, Valgjärve, Ridala, Oru, Noarootsi, Mustvee, Luunja ja Järvakandi vallad.

<sup>24</sup> Kallim soojuse hind oli kehtestatud Muhu vallas.

## Kas teadsite, et

kalleima kaugkütte on kooskõlastanud kohalikud omavalitsused järgmistes kaugküttepiirkondades:

- Märja – 1434 krooni (91,65 eurot) / MWh
- Palamuse – 1427 krooni (91,2 eurot) / MWh
- Tabasalu – 1375 krooni (87,88 eurot) / MWh
- Lehmja – 1323 krooni (84,56 eurot) / MWh

Allikas: Konkurentsiamet

## Kõikide tootjate soojuse müügi hinda ei ole kooskõlastatud

**Hinnavalem** võtab arvesse kõiki hinda kujundavaid komponente nagu kütuste hind, ettevõtte majanduskulud, tootmisseadmete amortisatsiooni, investeerimisvajadus, keskkonnatasud jms. Hinnavalem kehtestatakse kolmeks aastaks, mille jooksul korrigeeritakse hinda vaid kütuse hinna muutumisel.

**125.** 1. novembril 2010 kehtima hakanud kaugkütteseaduse muudatuse kohaselt võeti KOVIDelt hinna reguleerimise kohustus ja kõikide tootjate hindu hakkas reguleerima Konkurentsiamet. Riigikontrolli hinnangul ühtlustab see soojuse tootjate üle tehtavat järelevalvet ja hinna kooskõlastamise toiminguid. Samas ilma täpsete hinna kooskõlastuspõhimõtete rakendusjuhisteta on Konkurentsiametil väga raske tagada efektiivset ning toimivat hinna kooskõlastamise protsessi. Arvestada tuleb, et kuigi väiksemate ettevõtete kulude kontroll on lihtsam, muutub Konkurentsiameti koormus koos lisanduva vee- ja kanalisatsiooniteenuse hinna regulatsiooniga mitmekordseks. See aga ei tohi kaasa tuua menetlusaegade veelgi pikemaks venimist, millega on Konkurentsiametil juba probleeme.

## Järelevalve soojusetootjate üle ei toimi

**126.** Järelevalvet kaugkütteseaduse nõuete täitmise üle pidi Konkurentsiamet tegema üle 50 000 MWh aastatoodanguga soojusettevõtjate puhul ja kohalikud omavalitsused ülejäänud soojuse tootjate puhul. Järelevalve käigus tuleb kontrollida ettevõtte tegevuse vastavust kaugkütteseaduse nõuetele: nt reservkütuste olemasolu, soojuse hinnas sisalduvate kulutuste põhjendatust.

**127.** Auditi käigus selgus, et süsteemset ning planeeritud järelevalvet ettevõtete üle ei ole tehtud. Peamiselt saadi infot ettevõtete kohta siis, kui ettevõtte tuli ise soojuse hinda kooskõlastama. Kuigi Konkurentsiamet väitis, et ettevõtetes on aeg-ajalt teinud paikvaatlusi, ei olnud amet nende kohta järelevalveakte vormistanud. Seega ei olnud Riigikontrollil võimalik hinnata Konkurentsiameti tegevust järelevalve teostamisel. Esimese dokumenteeritud järelevalvemenetluse alustas Konkurentsiamet Riigikontrolli auditi ajal 2010. aasta reservkütuste kasutusvõimaluste kohta ja koostootmisjaama hinna kulupõhisuse kohta.

**128.** Samuti selgus, et ei omavalitsused ega Konkurentsiamet pole suutnud tagada, et kõik ettevõtted müüksid soojust põhjendatud kuludel põhineva hinnaga. Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et 11 piirkonnas, kus hinda kooskõlastab Konkurentsiamet, müüakse soojust praeguseks aegunud **hinnavalemi** alusel kooskõlastatud hinnaga. Veelgi enam – Konkurentsiamet on kooskõlastanud ühes piirkonnas hinda korduvalt ka kehtetu hinnavalemi alusel. Seaduses puuduvad ka meetmed, kuidas sundida ettevõtet uut hinnavalemit või uut piirhinda kooskõlastama. Konkurentsiameti väitel kehtestatud piirhind ei aegu. Riigikontrolli hinnangul ei ole sellises olukorras tarbijatele tagatud kulupõhine hind.

**129.** Kuna järelevalve on seni olnud sarnaselt hinna kooskõlastamisega killustatud, on see kaasa toonud ka vastutuse hajumise. Leidub kaks ettevõtet, kes tegutsevad paljudes Eesti kaugkütte piirkondades (üks ettevõtte tegutseb 21 piirkonnas, omades 41 katlamaja, ja teine tegutseb ca 100 katlamajas) ja kelle müüdava soojuse hinda peaks kooskõlastama Konkurentsiamet, kuid kes müüvad endiselt soojust omavalitsustes kooskõlastatud hindadega. Sellisele järeldusele tuli Riigikontroll, olles ettevõtjate aastaaruannetes esitatud müügiimahud jaganud teada oleva Eesti kalleima soojuse müügihinnaga, saades tulemuse, mis ületas 50 000 MWh piiri aastas. Konkurentsiamet on asunud probleemiga tegelema, samas muutus olukord alates 1. novembrist, kui kõikide soojuse ettevõtjate hindade kooskõlastamine on ameti ülesanne.

130. Lisaks selgus KOVide küsitlusest, et kahes omavalitsuste vastutusalasse kuuluvas piirkonnas müüakse soojust kooskõlastamata hinnaga (Helme ja Audru vald). Kooskõlastamata hinnaga soojuse müügiga rikutakse kaugkütteseadust ja sellise tegevuse eest on karistuseks ette nähtud rahatrahv kuni 50 000 krooni (3196 eurot). Trahvi suurus on alates 1. novembrist 2010 kehtima hakkava monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seadusega suurendatud kuni 500 000 kroonini (31 956 eurot).

131. Probleemid järelevalves on põhjustatud omavalitsuste ja Konkurentsiameti omavahelisest vähesest koostööst. Järelevalve teostajad tegelevad vaid nende ettevõtetega, kes on ise nende poole pöördunud hinna kooskõlastamiseks. Ka kaugkütteseaduses ei ole otseselt määratud, kuidas peaks toimuma 50 000 MWh müügipiiri ületamise tuvastamine. Seega teoreetiliselt pidi müügipiiri ületamisest Konkurentsiametit teavitama kas ettevõtte ise või omavalitsus, kelle territooriumil tegutsetakse. Samas pole omavalitsusel ülevaadet kogu ettevõtte müüginahust, vaid parimal juhul ainult tema haldusterritooriumil tegutseva üksuse soojuse tootmise- ja müüginahudest ning kuludest. Ettevõtted ise ei olnud huvitatud Konkurentsiameti regulatsiooni alla sattumisest, kuna on teada, et omavalitsustes oli hinna kooskõlastamine märgatavalt lihtsam.

132. Riigikontrolli hinnangul ei ole suudetud puuduliku järelevalve tõttu tagada, et kõik tootjad müüksid soojust põhjendatud ja kooskõlastatud hinnaga. Kuna omavalitsustel puudus võimalus kontrollida, kuidas mitmes omavalitsuses tegutsevatel ettevõtetel kulud piirkondade vahel jagunevad, siis ei taganud 1. novembrini 2010 kehtinud kaugkütteseadus ühtsetel alustel hinna kooskõlastuse toimimist. Konkurentsiameti ja omavalitsuste vaheline koostöö puudumine on toonud kaasa olukorra, kus mitmed ettevõtted on siiani rikkunud kaugkütteseadust ja jätnud soojuse hinna kooskõlastamata või on seda teinud neile mugavamalt viisi kasutades. 1. novembrist 2010 jõustunud kaugkütteseaduse muudatuste tulemusena hakkab järelevalvet kõikide soojuse tootjate üle tegema Konkurentsiamet. See toob kaasa aga olukorra, kus edaspidi ei laeku omavalitsustele ettevõtetelt infot soojuse tootmise ja soojusvõrkude seisukorra kohta ning neil on näiteks hädaolukorras tegutsemise planeerimine raskendatud. Info saamiseks peab omavalitsus küsima neid kas ettevõttelt või Konkurentsiametilt.

### 133. Riigikontrolli soovitusel Konkurentsiameti peadirektorile:

- Et veenduda, kas ettevõtted on esitanud hinna kooskõlastamise ja järelevalve käigus oma tegevuse kohta õiged andmed, kontrollida vajaduse korral ettevõtetel raamatupidamise algdokumente.
- Et tagada kaugkütteseadusest kinnipidamine, töötada välja järelevalve tegemise põhimõtted ja kord ning teha ettevõtetel pidevat järelevalvet.

**Konkurentsiameti peadirektori vastus:** Konkurentsiamet on vajadusel kontrollinud hinna kooskõlastamisel raamatupidamise algdokumente ja teeb seda kindlasti ka edaspidi.

Kuna tulenevalt KKütS § 28, § 29 ja § 30 on Konkurentsiamet teostanud ja teostab ka edaspidi ettevõtete üle järelevalvet, siis on amet nõus välja töötama järelevalve teostamise korra.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo  
tulemusauditi osakonna peakontrolör



## Riigikontrolli soovitused ning ministrite, Konkurentsiameti peadirektori Keskonnainvesteeringute Keskuse juhatuse vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Keskonnaministeeriumile, Siseministeeriumile, Konkurentsiametile ja Keskonnainvesteeringute Keskusele mitmeid soovitusi. Ministrid, Konkurentsiameti peadirektor ja Keskonnainvesteeringute Keskuse juhatus saatsid jaanuaris 2010 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

### Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

**Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium:** Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tänab Riigikontrolli tehtud töö eest aruande „Riigi tegevus soojusvarustuse jätkusuutlikkuse“ koostamisel. Täname Teid juhtimast tähelepanu soojamajanduses esinevatele probleemidele ja aruandes esitatud soovituste eest. Ministeerium on seisukohal, et aruandes väljatoodud probleemid on abiks ministeeriumis väljatöötamisel oleva soojamajanduse arengukava koostamisel.

Kahjuks tuleb tõdeda, et mitmes olulises küsimuses jääb Riigikontrolli analüüs ebapiisavaks hinnangute andmiseks ja järelduste tegemiseks riigi tegevuse kohta soojamajanduse korraldamisel. Alljärgnevalt esitame põhimõttelised kommentaarid aruande osas.

- Energiamajanduse riiklikus arengukavas aastani 2020 sätestatud eesmärgid energiapoliitika osas lähtuvad kolmest põhilisest eesmärgist, milleks on pideva energiavarustuse tagamine, keskkonnamõju vähendamine ning energia põhjendatud hind. Seega tuleks kõiki energeetika küsimusi analüüsida komplekselt, lähtudes kõigest kolmest aspektist, mitte ainult ühele neist. Käesolev audit ei pööra oma analüüsis piisavalt tähelepanu keskkonnamõjude vähendamise dimensioonile ja varustuskindlusele soojamajanduse arendamisel.
- Audit oleks pidanud andma hinnangu, millises suunas on toimunud areng kõigi strateegiliste eesmärkide osas. Audit ei kajasta piisavalt selgelt elektrituruseaduse alusel antavate toetuste mõju taastuvkütustel põhineva koostootmise arengule ja seeläbi soojuse tootmiseks kasutatud kütuste hulgas toimuvat mitmekesisustumist. Samuti eiratakse asjaolu, et peale kaugkütte piirkondade kehtestamist on soojuskadude hulk aastate jooksul vähenenud. Analüüsitud pole ka, kui palju on olnud soojuskatkestusi, mis on tingitud kütuse (või alternatiivkütuse) mittekättesaadavusest, kas säärase katkestuste arv on suurenenud või vähenenud jne. Enamuse näitajate puhul puuduvad ka võrdlused teiste riikidega. Auditi käigus viidi Riigikontrolli poolt läbi ka KOVide küsitlus, kuid auditi juurde ei ole lisatud küsimustikku, mistõttu on raske hinnata saadud andmete asjakohasust.
- Auditis viidatakse korduvalt, et tänase poliitika juures ei ole tagatud soojaettevõtete jätkusuutlikkust. Auditist ei selgu üheselt, mida see soojaettevõtte jätkusuutlikkus/jätkusuutmatus tähendab. Eeldusel, et jätkusuutlikkuse all peetakse silmas võimekust pikaajaliselt tegutseda ja soojavarustuse teenust osutada, võinuks audit analüüsida, kas ja mitu soojamajanduse ettevõtet on tegutsemise lõpetanud, millistel põhjustel (halb juhtimine, nõrk regulatiivne keskkond, ebapiisav tulukus investeeringutelt jms), kas sääraseid näiteid on rohkem või vähem võrreldes teiste sektorite, riikidega jne. Kuna hetkel säärase analüüs puudub, siis on raske nõustuda Riigikontrolli hinnangutega jätkusuutmatuse osas. Oluline on silmas pidada ka seda, et vastutus ettevõtte hea käekäigu eest lasub ettevõtte juhtidel ja omanikel ning riigi roll on luua mõistlik ja läbipaistev tegutsemiskeskkond, mis tagaks nii ettevõtete kui ka tarbijate huvide kaitset.

Auditis väidatakse, et riik ei ole teinud soojamajanduse arengukava ning puuduvad meetmed soojamajanduse arendamiseks. Riigikontroll on kindlasti teadlik, et ministeerium valmistas 2010. a alguses ette arengukava lähteülesande, kuid peatas sellega edasiminekku, et ära oodata Riigikontrolli auditi tulemusi, mida kasutada arengukava tegemisel. Vaatamata arengukava kui raamdokumendi puudumisele on riik rakendanud terve rida soojamajandust arendavaid meetmeid. Auditist jääb mulje, et meetmed puuduvad, kuna vähe antakse otsest rahalist toetust.

Esiteks tuletame meelde, et enamus riigipoolseid meetmeid on siiski regulatiivseid ja rahalisi toetusi kasutatakse spetsiifiliste eesmärkide saavutamiseks. Oluline on mõista, et peamine valdkonna investeeringuid suunav meede ongi Konkurentsiameti (varasemalt ka KOVide poolt tehtud) hinna koostööstamine. Auditis väidatakse, et riik ei ole eraldi kokku kogunud investeeringute vajadusi. Sellesama hinna koostööstamise käigus saabki riik informatsiooni soojaettevõtete investeerimisplaanide kohta ning annab nende põhjendatusele hinnangu läbi investeeringute hinda lülitamise või mitte lülitamise. Samamoodi suunatakse soojamajanduse arengut kaugkütteseaduse nõuete alusel.

Teiseks, oleme seisukohal, et meetmete rohkusest on olulisem nende mõjus. Auditis ei ole piisavalt arvestatud, et elektrituruseaduse alusel makstavad toetused on suuremahuline strateegiline meede, mille tulemusena on 2009–2010 valminud Tallinnas, Tartus ja Pärnus uued, efektiivsed, keskkonnasõbralikud koostootmisjaamad, mis vähendavad oluliselt importkütuste rolli soojussektoris, vähendavad tekkivat keskkonnakoormust ning tagavad efektiivse soojatootmise tarbija jaoks. Ebapiisavalt on analüüsitud ka riigi aktsiisipoliitika mõju soojamajandusele, mille kaudu riik on viimastel aastatel suunanud vähem tarbima imporditud fossiilkütuseid.

Samuti on „Monopolide hinnapiirangute kehtestamise seadusega“ loodud tarbijatele võimalus ka kaugküttepiirkonnas kütusevabade või taastuvatel kütustel põhineva soojuse tootmiseks ja tarbimiseks, mis annab tarbijale võimaluse kasutada alternatiivset kütet juhul, kui tema piirkonna kaugkütte ettevõtja ja võrk ei suuda talle efektiivset teenust tagada.

- Muu hulgas väidatakse auditis, et riigil puudub ülevaade soojavarustuse ja kaugkütte olukorrast. Selle tõestuseks tuuakse näide, et riikliku statistika korras ei koguta infot soojatrasside kilomeetrite kohta. MKM hinnangul on statistika kogumise puhul vajalik kasutada asjakohasuse printsiipi ning koguda riikliku statistika korras vaid kõige olulisemat infot ning ülejäänud infot peaksid omama ja koguma nende kasutajad. Seetõttu kogutakse statistika korras eelkõige infot sooja tarbimise, tootmise, kasutatavate kütuste jne kohta. Auditis Riigikontroll siiski mõnab, et KOVidel ja Konkurentsiametil on infot trasside kohta ning meie hinnangul on neil seda ühel soojamajanduse kohalikul tasandil korraldajana, teisel hinna koostööstajana kasulik teada.

Samuti pole kohane väita, et kuna ametliku statistikat pole tellitud (aruandes punkt 27), ei ole valdkondlike otsuste tegemiseks võimalik saada infot olukorrast. Varasemalt on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vajadusel teinud Statistikaametile eraldi päringuid, kui avaldatavad statistilised andmed ei võimalda töös vajalike analüüside läbiviimist ning Statistikaamet on nendele päringutele igati kohaseid ja täpsemaid vastuseid andnud. Arvestades Statistikaameti poolt kogutavaid andmeid, on meie hinnangul võimalik huvi korral saada täpsem vastus ka soojusvõrkude kadude kohta. Lisaks tulenevad erinevused Statistikaameti ja Konkurentsiameti näitajate vahel ka selles, et need numbrid on erinevate näitajate kohta (mida aruande tekstis Riigikontroll ka ise möönab).

- Riigikontrolli poolt ei ole kahjuks enamasti esitatud majanduslikku hinnangut oma soovitude või väljatoodud probleemide lahendamise osas. Näiteks viidatakse auditis korduvalt kõrgetele kadudele Eesti kaugküttesüsteemis ning räägitakse sellest, et kadusid on võimalik vähendada ca 2 korda. Samas ei ole välja toodud, kui suured need investeeringud oleks, millise ajaperioodi peale peaksid nad jaotuma ja mida need tarbijatele soojahinna mõttes tähendaksid.
- Ei saa nõustuda väitega, et riik „ei ole kaugkütte valdkonda pidanud prioriteetseks ja on jätnud selle kohalike omavalitsuste korralda“ (p 43). Meie hinnangul ei tähenda KOVi vastutus mitte seda, et küsimus ei ole tähtis, vaid et tulenevalt kaugkütte infrastruktuuri lokaalsest iseloomust tulebki seda juhtida kohalikul tasandil. Sama praktikat rakendatakse ka teistes riikides. Ministeeriumi vastutus on eelkõige strateegiliselt ja regulatiivselt suunata valdkonna arengut, mida oleme ka teinud.
- Kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste ülesandeks on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel energeetikapoliitika vallas suunata kohalikul tasemel riigi energiapoliitika elluviimist. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on koostöös Konkurentsiametiga aastate lõikes korraldanud infopäevi ja koolitusi maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste esindajatele. Tõdeme, et see ei pruugi olla piisav. Praegu ei jõua riigi energiapoliitika kavandatavad muudatused sageli kohaliku tasandile, samuti puudub riigil info kohaliku taseme probleemidest ning trendidest. Seetõttu näeb energiamajanduse riiklik arengukava ette kohalike omavalitsuste energeetikapoliitika elluviimise koordineerimist ning kogu soojuse valdkonna ühtsaks ja terviklikuks arendamiseks riikliku soojamajanduse arengukava koostamise.
- MKM peab kaugkütteseaduses sätestatud võimalust kaugküttepiirkondade kehtestamise osas vajalikuks ja otstarbekaks, kuna see võimaldas kaugkütteseaduse jõustumise ajal (2003. aastal) teha kohalikul omavalitsusel otsuse säilitada olemasolevad kaugküttevõrgud kui soojuse ja elektri koostootmiseks vajalikud rajatised, piirata ressursside raiskamist ning anda soojusettevõtjatele kindlust kaugküttesüsteemide arendamiseks. Nõustume Riigikontrolliga, et kehtestatud kaugkütte piirkondade põhjendus ja otstarbekus vajab põhjalikumat analüüsi koostöös kohalike omavalitsustega, et tagada kaugkütte kasutamine vaid nendes piirkondades, kus see on tehniliselt ja majanduslikult mõttekas. Aruandes toodud soovitusel kitsendada kaugküttepiirkondade kehtestamise võimalusi on asjakohased ning võimalikke lahendusvariante kaalutakse põhjalikult soojamajanduse arengukava koostamisel ja kaugkütteseaduse järgmisel muutmisel. Siiski tuleme meelde, et kaugkütte seaduse § 5 lg 6 punktis 2 on ette nähtud kohustus KOVidele kaugküttepiirkonna määramisel kehtestada ka võrguga liitumise ja eraldumise tingimused ja kord, mis on võimaldanud tarbijatel, kes ei ole rahul neile pakutava kaugkütte teenusega, selle korra alusel ka eralduda kaugkütte võrgust sobivama alternatiivi korral. Nagu ülalpool viidatud, siis tarbijate täiendavaks kaitsmiseks ja valikuvõimaluste laiendamiseks on „Monopolide hinnapiirangute kehtestamise seadusega“ loodud võimalus ka kaugküttepiirkonnas kütusevabade või taastuvatel kütustel põhineva soojuse tootmiseks ja tarbimiseks.
- Soojusvarustuse kindluse osas on riik sätestanud eesmärgi mitmekesistada soojuse tootmiseks kasutatavaid kütuseid nii, et ühegi kütuse osakaal kogu soojuse tootmisel aastaks 2020 ei ületa 30% sh suurendada taastuenergia kasutamist. Eesti soojusvarustus sõltub suurel määral importkütustest, eelkõige maagaasist, kuid viimastel aastatel näitab maagaasi osakaal soojuse tootmises vähenevat tendentsi (2008.aastal 48%, 2009. aastal 43,7%). Samuti käivitusid 2009. aastal jooksul puidul ja turbal töötavad Tallinna Vao ja Tartu Anne Soojus koostootmisjaamad, mis 2010. aasta statistikas avaldavad selgemat mõju maagaasi osakaalu vähenemisele.
- Põhjendamata on ka Riigikontrolli hinnang, et riigil puudub ülevaade katlamajade võimalustest reserv- või asenduskütuste kasutamiseks. Juhime tähelepanu, et kaugkütte seaduse alusel on kohustus reserv- või asenduskütust omada soojatootjatel, kelle aastane tootmiskaht ületab 500 000 MWh võrgupiirkonna kohta, ning selle nõude täitmise üle teostab järeelvalvet Konkurentsiamet. Kõigi teiste kasutatavate kütuste, peale gaasi, on varustuskindluse risk madal, kuna alternatiivseid tarnijaid ja tarnevõimalusi on hulgaliselt. Nagu eelpool viidatud, ei ole Riigikontroll analüüsinud, kui palju on kütuse tarne katkemisest tingitud häireid soojavarustuse olnud, kas probleem on vähenenud või süvenenud.
- Riigikontrollil hinnangul ohustab soojavarustust ettevõtete pankrott ning väidetakse, et seadusandluses puuduvad sätted teenuse tagamiseks. Esiteks tuleme meelde, et Riigikontroll ei ole analüüsinud selle ohu realistlikkust, teiseks vastutavad ettevõtte mõistliku juhtimise eest ettevõtte juhid ja omanikud. Kolmandaks, juhime tähelepanu asjaolule, et kaugkütte seaduse § 31 alusel võib Konkurentsiamet taotleda soojaettevõtte vara võõrandamist, kui on oht varustuskindlusele; samuti on tarbija õigused kaitsitud läbi kaugkütteseaduse § 27, mille kohaselt peab võrguettevõtja jätkama oma tegevust Konkurentsiameti määratud perioodi jooksul (eeldatavalt uue võrguettevõtja leidmiseni).
- Soojuse hinna kooskõlastamise ühtsete põhimõtete väljatöötamise osas juhime tähelepanu sellele, et vastupidiselt Riigikontrolli väidetele on need põhimõtted olemas ja aastaid kasutusel. Küll aga nõustume selles osas, et olemasolevate hinna kooskõlastamise põhimõtete ülevaatamine ja täiendamine koostöös Konkurentsiametiga on vajalik. Riikliku soojamajanduse arengukava väljatöötamise käigus kavandame arutada vajadust seaduses täpsustada soojuse hindade kujunemise aluseid.
- Punktis 99 esitatud väide, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sõnul on kaugkütteseadusega kehtestatud reservide hoidmise nõue vaid suurtele ettevõtetele seetõttu, et kui suured tootjad lõpetavad tarnete katkestamise korral maagaasi kasutamise ja lähevad üle asenduskütusele, on gaasitorustikus piisavalt kütust väiksemate tootjate varustamiseks terveks talveks, ei vasta tõele. Seadusesätte mõtte oli see, et gaasivarustuse katkemisel vähendavad suurtootjad kasutatava gaasi kogust või lähevad üle reservkütusele ning seega jääb väiksematele võimalus rohkem gaasi kasutada. See tagab neile gaasi tarbimise võimaluse mitmeks päevaks.

**Konkurentsiameti kommentaarid:** Amet esitab oma seisukohad ja selgitused Riigikontrolli poolt teostatud auditi kohta järgnevalt: 1. üldised seisukohad; 2. seisukohad ja selgitused konkreetsete punktide lõikes.

1. Konkurentsiameti üldised seisukohad auditi osas on alljärgnevad:

- Konkurentsiameti hinnangul on Riigikontrolli audit liigselt tootjakeskne. Hinnaregulatsiooni fookusest on jäetud välja teine osapool soojuse tarbija näol. Jääb mulje, et kogu audit on suunatud eelkõige soojuse tootjate huvide kaitsmisele. Kaugkütteseaduse (edaspidi KKÜTS) § 1 lg 2 kohaselt peavad soojuse tootmise, jaotamise ja müügiga seonduvad tegevused olema koordineeritud ning vastama objektiivsuse, võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtetele, et tagada kindel, usaldusväärne, efektiivne, põhjendatud hinnaga ning keskkonnanõuetele ja tarbijate vajadustele vastav soojusvarustus. Auditis kajastub läbivalt Riigikontrolli seisukoht, et regulatsiooni tulemusena ei saavuta soojusettevõtjad vajalike kulude katmist, olenemata sellest, kas need kulud on põhjendatud või mitte. Põhjendatud kulude määramisel tuleb silmas pidada ka nende põhjendatust soojustarbijate seisukohalt. Jätkusuutlikkuse hindamisel peab kindlasti arvestama tarbijatega, sest kui puuduvad (maksevõimelised) tarbijad, siis on ka selline süsteem jätkusuutmatu, olenemata soojuse tootmisele, jaotamisele või müügile tehtud või tegemata kuludest.

KKÜTS-st ei tulene, et soojuse tootmiseks tehtavad kulud ning investeeringud võiksid olla ükskõik kui suured ning et tarbijad peaksid need kinni maksma. Konkurentsiamet on seisukohal, et tarbijate õigused ja ootused soojuse eest tasumisel saavad olla seotud ainult põhjendatud, mitte ülemääraste kulude katmisega, sest ülemääraste kulude alusel kujunevad põhjendamatult kõrged soojuse hinnad. Lisaks tuleb silmas pidada, et valdav enamus kaugkütte ettevõtjaid on turgu valitsevas seisundis monopolid, kus tarbijatel puudub võimalus valida endale teenuse pakkuja vaba konkurentsi tingimustes. Vaba konkurentsi tingimustes saavutatakse kuluefektiivsus pakkumise-nõudluse tingimustes, kus mittekuluefektiivne ettevõtte ei suuda kuluefektiivsetega konkureerida. Seevastu monopoolses seisundis ettevõtjate osas puudub igasugune ettevõttepoolne motivatsioon kuluefektiivsuseks. Seetõttu on oluline, et hinnaregulatsioonis järgitakse ka tarbijate vajadusi ning tagatakse nendele teenus põhjendatud kulupõhise hinnaga ning kas ettevõtte tegevus on suunatud kuluefektiivsusele.

- Audit ei kajasta üldse tarbijate arvamust. Tarbijate esindajatega ei ole tehtud ühtegi intervjuud. Kõik teostatud intervjuud on tehtud kas riiklike asutuste, tootjate või neid esindavate konsultantidega. Ameti hinnangul annab see soojusvarustuse olukorrast ühekülgse ja kallutatud pildi.
- Audit kajastab kriitikat, et riik peaks toetama kaugküttesektorit. Samas on enamikul juhtudel soojusettevõtete puhul tegemist eraettevõtete (suur osa soojuse tootjatest kuulub ka suurte rahvusvaheliste energiakontsernide koosseisu). Seega on Riigikontroll seisukohal, et riik peaks lisaks kohalikule eraettevõtlusele toetama ka suurte rahvusvaheliste energiakontsernide ettevõtlust. Selline lähenemine tekitab õigustatult küsimuse, miks ei toetata teisi eluliselt vajalikke tööstusvaldkondi (näiteks toiduainete tootmist, hulgi- ja jaemüüki). Konkurentsiamet on seisukohal, et eraettevõtluse toetamine võib anda suuna võimalikule ebaefektiivsusele. Toetades ebaefektiivset soojusvarustust, võib tekkida ekslik pilt jätkusuutlikust süsteemist ning ühtlasi kaob igasugune motivatsioon otsida tarbija jaoks efektiivsemaid lahendusi.

## 2. Konkurentsiameti seisukohad ja selgitused peatüki „Kokkuvõtte auditeerimise tulemustest“ osas.

- Väidetakse, et *Riigikontroll hindas auditi käigus, kas riigi tegevus on taganud soojusvarustuse, eelkõige kaugkütte jätkusuutliku arengu, mis tähendab kindlat, usaldusväärset, hajutatud kütuseriskidega, efektiivset, põhjendatud hinnaga ning keskkonnanõuetele ja tarbijate vajadustele vastavat soojusvarustust.*

Konkurentsiameti seisukoht. Käesoleva vastuse eelnevas punktis on välja toodud, et audit ei kajasta tarbijate arvamust. Küsitud ei ole tarbijate seisukohti, kuna intervjuud on teostatud vaid üksikute, enamasti ühte kontserni kuuluvate tootjate või neid esindavate konsultantidega. Seega on Konkurentsiamet arvamusel, et õige ei ole Riigikontrolli väide selles, et auditi käigus hinnati seda, kas riigi tegevus on taganud soojusvarustuse, eelkõige kaugkütte jätkusuutliku arengu, mis tähendab kindlat, usaldusväärset, hajutatud kütuseriskidega, efektiivset, põhjendatud hinnaga ning keskkonnanõuetele ja tarbijate vajadustele vastavat soojusvarustust.

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud:

- Väidetakse, et *optimaalselt projekteeritud heas korras soojusvõrgu soojuskadu peaks jääma 10% piirimaile, kuid Eestis on see keskmiselt üle 20%. Ilma kütamiseks läinud soojuse eest maksavad aga tarbijad.*

Konkurentsiamet seisukoht. Lähtuda tuleks siiski reaalsest olukorrast. Toodud väites on esitatud tehniliselt ideaalne variant, mille saavutamine on võimalik praktiliselt vaid ideaalis kogu kaugküttesüsteemi täieliku väljavahetamise kaudu. See on aga tehnilis-majanduslikult ebareaalne. Enne eelpoolnimetatud seisukoha avaldamist tuleks teostada analüüs, kui kõrgeks kujuneks soojuse hind, kui asuda kõikide kaugkütetorustike massilisele väljavahetamisele.

- Väidetakse, et *Konkurentsiamet ei ole soojuse hinna kooskõlastamisel kohelnud ettevõtteid võrdselt. Amet on küll kehtestanud hinna kooskõlastamise põhimõtted, kuid pole neid rakendanud nii, et oleks tagatud läbipaistev ja kõiki tootjaid võrdselt kohtlev hinna kooskõlastamine. Erinevalt koostatud hinnad on kaasa toonud soojuse tootjate erineva majandusliku toimetuleku. Vaatamata sellele, et alates 1. novembrist 2010 on soojuse hindade kooskõlastamine ainult Konkurentsiameti ülesanne, ei ole riik ühtseid hinna kooskõlastamise põhimõtteid õigusaktiga siiani kehtestanud.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu toodud väitega. Konkurentsiamet on välja töötanud ja oma veebilehel avaldanud meetoodilise juhendi „Soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted“ (edaspidi meetoodika) ja on seda rakendanud alates aastast 2003 ning rakendab jätkuvalt võrdselt kõikidele soojusettevõtjatele. Konkurentsiamet on alati ettevõtteid kohelnud võrdselt – see on ka väljatöötatud meetoodika üks olulisemaid printsiipe. Meetoodika põhialused nagu kulude analüüs, põhivara kulumi ning põhjendatud tulukuse arvestamine on olnud samadel alustel alates meetoodika rakendamisest.

Nimetatud meetoodika kehtestamine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi määrusega on õigus-filosoofiline küsimus, mis Konkurentsiameti arvates annaks hinnakooskõlastamisele poliitilise dimensiooni. Konkurentsiamet on jäigalt vastu igasugusele nn poliitilise hinnaregulatsiooni põhimõtetele. Vajadusel võiks pigem hindade kujunemise alused täpsustada KKÜTS-ga, kuid vältida tuleks hinnaregulatsiooni põhimõtete lihtsat ja näiteks ainult ministri määrusega võimaldavat muutmist.

- Punktis 25 väidetakse, et *Konkurentsiameti andmetel on eelisoleeritud torustiku paigaldanud 10% neist ettevõtetest, kes pidid ametiga oma soojuse hinna kooskõlastama. A. Hlebnikovi doktoritööst selgub, et pärast soojusvõrkude torude optimeerimist ja asendamist optimaalses mõodus eelisoleeritud torudega, oleks võimalik vähendada suhtelist soojuskadu Tallinna Mustamäe-Õismäe ja Kesklinna võrkudes 16–18%-lt 7%-le, Lasnamäe võrgus 20–22%-lt 8%-le, Võru võrgus 20%-lt 9%-le, Kiviõli võrgus 26%-lt 8%-le.*

Konkurentsiameti seisukoht. A. Hlebnikovi doktoritöös viidatud soojuskadud, vastavalt 7%, 8% ja 9%, põhinevad prognoosandmetel ning ei vasta reaalsele olukorrale. Nimetatud soojuskadude saavutamiseks tuleks välja vahetada kogu

vananenud kaugküttetorustik (eelisoleerimata), mida on ajaliselt võimalik teostada väga pika perioodi jooksul. Tehnilis-majanduslikust aspektist lähtuvalt võib selline lähenemine osutuda ebareaalseks ning ka ebaotstarbekaks. Enne eelpooltoodud väidete esitamist tuleks koostada analüüs, mis annaks vastused kahele põhilisele küsimusele: 1) Kui palju aastaid kulub kogu kaugküttetorustiku väljavahetamiseks? 2) Milliseks kujuneb soojuse hind lõpptarbijale kogu kaugküttetorustiku väljavahetamise korral?

- Punktis 29 väidetakse, et *Kuna kadu soojusvõrgus arvestatakse soojuse hinda, siis tuleb tarbijal see kinni maksta.*

Konkurentsiameti seisukoht. Väide on küll õige, et soojuskadud arvestatakse soojuse piirhinna hulka, kuid samas tuleb silmas pidada, et Konkurentsiamet ei aktsepteeri soojuse piirhinna kõrgemat kadu kui meetoodilises juhendis „Soojuse piirhinna koostööstamise põhimõtted” (edaspidi meetoodika) ette nähtud soojuskao miinimumnõuded. Seega peavad tarbijad kinni maksma mitte liiga kõrget kadu, vaid ainult põhjendatud ja tehniliselt vältimatut kadu.

- Punktis 50 väidetakse, et *Konkurentsiameti hinna koostööstamise dokumentidest selgus, et amet ei ole analüüsinud, millise hinnaga on ettevõtte võimaline osutama kaugkütteseadusele vastavat teenust ja tagama kaugküttele jätkusuutliku toimimise ja arengu. Riigikontroll analüüsis Konkurentsiameti haldusalast valimisse kuulunud kuue ettevõtte 82 hinna koostööstamise dokumente aastast 2005–2009. Kuigi Konkurentsiamet on piirhinna koostööstamise otsuses küll kinnitanud, et hind tagab kaugkütteseaduse nõuete täitmise, siis menetluskirjeldustest ei selgu, kuidas sellise järelduseni on jõutud. Menetluste käigus on valdavalt hinnatud kulude ja tulude põhjendatust, kuid vähem on tähelepanu pööratud investeeringute vajaduse hindamisele.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet teostab alati analüüsi taotletud soojuse piirhinna põhjendatuse kohta, mille tulemusena jõutakse põhjendatud piirhinna koostööstamiseni. Kõik Konkurentsiameti poolt tehtud soojuse piirhinna koostööstamise ning koostööstamata jätmise otsused on põhjendatud, sest vastava otsuseni on jõutud põhjaliku analüüsi ja menetluse tulemusena. Seega jääb arusaamatuks väide, justkui amet ei oleks analüüsinud, millise hinnaga on ettevõtte võimaline teenust osutama.

- Punktis 51 väidetakse, et *Investeeringute arvestamiseks soojuse hinnas on Konkurentsiamet enamikul juhtudel ettevõtetele küsinud, milleks investeeringut on tarvis teha, kuid põhjalikumalt kontrolli (sh raamatupidamisdokumentide ja hinnapakumiste kontrolli) korraldatud ei ole. Ühel korral oli ettevõtte soojuse hinna koostööstamise käigus esitanud investeeringu kohta hanke pakumise edukaks tunnistamise protokoll. Leidus ka näide, kus Konkurentsiamet oli küsinud investeeringute põhjendusi vaid nii kaua, kuni ettevõtte oli saavutanud tootmiserfektiivsuse, millega amet nõus oli (kadu soojusvõrgus jäi alla ettevõtete keskmist näitajat). Edaspidistes hinnamenetlustes arvestati soovitud investeeringud hinda, kuid dokumentidest ei nähtunud, et Konkurentsiamet oleks palunud ettevõtetel esitada investeeringute põhjendused. Samas näiteks kütuse hinna põhjendatuse kontrollimise käigus on Konkurentsiamet nõudnud ettevõtetele enamasti hangete pakumiste dokumente.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiameti veebilehel avaldatud hinnataotluse vorm (küsimustik) sisaldab vastavat tabelit tegelikult teostatud ja prognoositavate investeeringute kohta. Lisaks on vajadusel küsitud investeeringute teostamise kohta nii hankedokumente kui ka põhivarade nimekirja. Seetõttu on ametil olemas ülevaade nii teostatud kui ka prognoositavate investeeringute kohta. Amet on alati analüüsinud hinnataotluse menetluse käigus investeeringute põhjendatust ning selle mõju soojuse tootmise efektiivsusele ja hinnakujundusele.

- Punktis 52 väidetakse, et *Konkurentsiamet kontrollib, kas tehtud investeeringud võimaldavad soojust efektiivsemalt toota, kuid ei anna hinnangut, kas saavutatud efektiivsus on piisav. Auditeeritud perioodil puudus Konkurentsiametil ettekujutus, kui suuri investeeringuid oleks vaja teha, et tagada seadmete korrashoid ja soojuse efektiivsem tootmine. Katelde ehitismaksumuse hindamiseks tellis amet uuringu, mis valmis 2010. aastal. Kas uuringu tulemuste põhjal on amet teinud muudatusi hinnareguleerimise protsessis, Riigikontroll auditeerimisperioodi erinevuse (2005–2009) tõttu ei hinnanud. Soojusvõrkude uuendamise maksumuse kohta Konkurentsiamet üldiseid uuringuid tellinud ei ole.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet on alati analüüsinud hinnataotluse menetluse käigus investeeringute põhjendatust ning selle mõju soojuse tootmise efektiivsusele ja hinnakujundusele. Siinkohal on oluline märkida, et eelkõige vastutab soojuse tootmise ja selle efektiivsuse ning jätkusuutlikkuse eest ettevõtja. Kui ettevõtja esitab hinnataotluse, siis on Konkurentsiameti ülesandeks hinnata, et teostatud või planeeritavad investeeringud oleksid põhjendatud ja soojuse tootmiseks vajalikud. Ameti roll ei ole teha ettevõtte eest juhtimisotsuseid ning kavandada viimase rollis investeeringuid, vaid teostada järelevalvet, et ettevõtte poolt teostatud ja kavandatavad investeeringud on põhjendatud ja soojuse tootmiseks vajalikud KKÜTS § 1 lg 2 ja § 8 lg 3 mõttes ning tagaksid tarbijatele pideva soojusvarustuse põhjendatud hinnaga. Eelpoolnimetatud järelevalvet on amet alati järjepidevalt teostanud.

Täiendavalt märgime, et soojuse tootjatele tegevuslubade välja andmisel on selles sätestatud tingimus, et tagamaks soojuse hinnakujunduse vastavuse KKÜTS § 8 lõikega 3 ja võimaldamaks Konkurentsiametil täita KKÜTS § 29 punktides 4 ja 5 sätestatud ülesandeid, on soojusettevõtja kohustatud teavitama Konkurentsiametit vähemalt 90 päeva ette kõikidest investeeringutest, mille maksumus majandusaasta lõikes ületab põhivara kulumit rohkem kui 10% võrra ning mille tulemusena ületab lõpptarbiija soojuse piirhinna eeldatav hinnatõus tarbijahinnaindeksi muutust. Teave peab sisaldama investeeringute kirjeldust koos maksumuse ja põhjendusega ning investeeringute mõju soojuse piirhinna hinnakujundusele (KKÜTS, § 8 lg 3).

- Punktis 53 väidetakse, et *Samuti selgus auditi käigus, et soojuse hinna koostööstamise põhimõtetes ei ole Konkurentsiamet toonud juhust, kuidas investeeringute vajadust ja põhjendatust hinnata. Praegu arvestatakse soojuse hinnas investeeringuid põhivara kapitalikulu kaudu. Konkurentsiameti sõnul annab ettevõtte investeeringute vajadusest märku seadmete efektiivsuskäitajate ja kapitalikulu üldsumma vähenemine (seadmete vananemisega efektiivsuskäitajad langevad). Samas näitas valimisse kuulunud ettevõtete hinna koostööstamise dokumentide analüüs, et Konkurentsiamet ei ole hinnanud, kas kapitalikulu ulatuses investeeringute tegemine on piisav kaugküttele jätkusuutlikkuse tagamiseks ning kuidas optimaalse investeeringute tasemega arvestamine mõjutaks kaugküttele hinda.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu Riigikontrolli väidetega. Amet on alati analüüsinud hinnataotluse menetluse käigus investeeringute põhjendatust ning selle mõju soojuse tootmise efektiivsusele ja hinnakujundusele. Tulenevalt KKÜTS § 1 lg 2 ja § 8 lg 3 on Konkurentsiamet kaugküttele jätkusuutlikkuse tagamiseks lülitanud soojuse piirhinna põhjendatud ning tarbijate vajadusi arvestavaid investeeringuid. Kui investeeringu maksumus on ka ületanud senise kapitalikulu, siis ei ole see olnud takistuseks investeeringu teostamisel ega piirhinna lülitamisel. Võib tuua rida näiteid, kus investeeringu maksumus on ületanud eelnevalt koostööstatud soojuse hinda lülitatud kapitalikulu. Analoogselt eelmise punktiga juhime veel kord tähelepanu, et eelkõige peab jätkusuutlikkuse tagamiseks tehtavate investeeringute otsuse tegema

soojusettevõtja. Kui ettevõtja esitab hinnataotluse seoses investeeringute vajadusega, siis on Konkurentsiameti ülesandeks hinnata, et planeeritavad või teostatud investeeringud oleksid põhjendatud ja soojuse tootmiseks vajalikud kaugkütteseaduse § 1 lg 2 ja § 8 lg 3 mõttes.

- Punktis 54 väidetakse, et *Hoolimata sellest, et soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtetes on kapitalikulu eesmärgiks teenida põhivara ostmiseks tehtud kulud tagasi seadmete eluea vältel, ei arvestanud Konkurentsiamet valimi ettevõtetele (ühe erandiga) hinnakujunduses tegelikku seadmete vanust, vaid rakendas uuele ja vanale põhivarale ameti väljatöötatud keskmist (vana põhivara amortisatsioon 6,7% ja uue põhivara amortisatsioon 4%). Konkurentsiameti väitel pärineb keskmine Tallinna Tehnikaülikooli uuringust, mis käsitleb elektritootmise ettevõtete masinate ja seadmete kasuliku eluea hindamist. Soojuse tootmise seadmetest on uuringus hinnang antud vaid uutele seadmetele. Seega ei saa Konkurentsiameti hinnamenetluses kasutatav vana põhivara kapitalikulu näitaja põhineda viidatud uuringul.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu Riigikontrolli väidetega. Soojusettevõtjatele kapitalikulu arvestamisel on Konkurentsiamet kasutanud Tallinna Tehnikaülikooli töös toodud põhimõtteid, mis muu hulgas sisaldab ka soojusvarustusseadmete tehnilisi eluiga. Eelpoolnimetatud töös, mille koostamisel osalesid ka ameti töötajad analüüsi tüüpilise kaugkütte ettevõtte põhivara struktuuri, mis koosneb katlamajast, soojustrassidest ning vähesemal määral ka abi- ja mõtteseadmetest (soojusarvestid, kontoriseadmed, jm). Analüüsi käigus selgus, et võttes arvesse erinevate seadmete tehnilist eluiga ja nende kompositsiooni tüüpilises ettevõttes on põhjendatud võtta uute seadmete elueaks 25 aastat ehk kapitalikulunormiks 4%. Oleme seisukohal, et keskmise kapitalikulunormi kasutamine on igati põhjendatud ning tagab ka kõikide ettevõtete võrdse kohtlemise, sest investeeringute teostamisel on teada, et ettevõttesse investeeritud kapital teenitakse tagasi 25 aasta jooksul ning lähtuvalt sellest on ettevõttel võimalik teha ka finantsprojektsioone. Ettevõtetel on alati võimalus teostada kapitalikulunormi test vastavalt investeeringute struktuurile ja selle alusel arvutada täpsustatud kapitalikulunorm. Ettevõtted on seda võimalust kasutanud ning amet on seda alati aktsepteerinud.

Konkurentsiameti poolt kasutatud nn vana põhivara kapitalikulunorm (amortisatsiooni) 6,7% on vastavuses seadmete tehnilisele jääkelueaga 15 aastat. Arvestades asjaolu, et tegelikult toodetakse ja jaotatakse enamikul juhtudel soojust Nõukogu Liidu ajal soetatud seadmetega, siis võib Konkurentsiameti poolt vanade seadmete keskmist kapitalikulunormi pidada põhjendatuks. Nimetatud suurus on leitud ametipoolse ekspertiisi teel ning seda rakendatakse võrdselt kõikidele ettevõtetele, mis tagab võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse, kus investoritel on olemas täpne teadmised, et nn vana põhivara amortiseeritakse 15 aasta jooksul. Tulenevalt eelpooltoodust peame seda näitajat igati põhjendatuks. Lisaks juhime tähelepanu, et mitmel Konkurentsiameti töötajatel on vastava eriala kõrgharidus koos teaduskraadiga, mistõttu on ka ametis piisavalt tehnilisi teadmisi vastavate näitajate hindamiseks.

- Punktis 55 väidetakse, et *Kuigi Konkurentsiamet on intervjuude käigus toonitanud, et nende tegevuse eesmärk on muuta soojusvarustus efektiivsemaks, siis auditi tulemused seda alati ei kinnitanud. Analüüs näitas, et amet ei ole ettevõtetelt nõudnud ebaefektiivsuse vähendamiseks tegevusplaani ega kohustanud neid efektiivsuse huvides investeerima. Pigem sunniti ettevõtet hinna kujundamisel arvesse võtma ameti aktsepteeritavat kulutuste taset. Kulude kokkuhoidu nõuti kohe, ilma tootmise efektiivsemaks muutmiseks ja kulude kokkuhoiduks aega andmata. Konkurentsiameti hinnangul on see ainus võimalik viis sundida ettevõtteid oma tegevust efektiivsemaks muutma.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu Riigikontrolli väidetega. Ameti ülesandeks ei ole soojusettevõtete reaalse juhtimine, vaid hinnaregulatsiooni kaudu suunata ettevõtteid efektiivsemalt majandama, et saavutada investeerimis-tegevuse, kulude kokkuhoiu ja energiakasutuse efektiivsuse kasvuga soojusvarustuse efektiivsemaks muutmise. Efektiivsuse huvides investeerimist on alati nõudnud läbi piirhinna kooskõlastusprotsessi. Efektiivsusnäitajate hindamiseks on ka meetodikas kehtestatud soojuse tootmise ja jaotamise tehnilised miinimumnõuded. Hinnamenetluse käigus analüüsib Konkurentsiamet alati efektiivsusnäitajate ajalugu ning tarbijate vajadusi silmas pidades nõuab efektiivsusnäitajate täitmist vähemalt miinimumnõuete piires. Kui ei arvestata hinda kõrget trassikadu või madalat soojuse tootmise kasutegurit, siis on ettevõttel motivatsioon investeeringute kaudu tootmist efektiivsemaks suunata. Lülitades hinda ettevõtete ebaefektiivsuse, oleks ameti tegevus otseselt vastuolus KKütS § 1 lg 2 ja § 8 lg 3 toodud põhimõtetega.

- Punktis 56 väidetakse, et *2009. aastal kehtestas Konkurentsiamet hinna kooskõlastamise põhimõtetes, kui suur võib olla üldine kadu soojusvõrgu (vt tabel 3) ja millised peavad olema katla kasutegurid, mis ettevõttel tuleb saavutada ja millele vastavaid kulusid on amet nõus hinna kooskõlastamisel arvesse võtma. Samas selgus hinnamenetluse dokumentidest, et Konkurentsiamet oli nõudnud juba perioodil 2005–2009 kehtestatud piiridest rangematele näitajatele vastavat kulude taset.*

Konkurentsiameti seisukoht. Toodud väide on otseses vastuolus Riigikontrolli auditi punktis 55 tooduga, milles rõhutatakse, et amet ei ole ettevõtetelt nõudnud ebaefektiivsuse vähendamiseks tegevusplaani ega kohustanud neid efektiivsuse huvides investeerima. Vastupidiselt selgub, et amet on pidevalt nõudnud ettevõtetelt ebaefektiivsuse vähendamist ning kulude kokkuhoidu. Asjaolu, et meetodikas ei olnud perioodil 2005–2009 kajastatud kadude vähendamise nõuet, ei tähenda, et Konkurentsiametil puudus õigus efektiivsust nõuda ka varasemalt, kuna aluse selleks annab KKütS.

- Punktis 57 väidetakse, et *Probleemi illustreerib näide Harjumaa ühest piirkonnast, kus vahetus soojuse tootja ning piirkonna tehniline seisund oli halb: soojuse edastamisega kaasnesid suured kaod, toimusid pidevad avariid soojusvõrgu peamagistraalides ja katlal olid metalli väsimuse märgid. Katla väljavahetamist nõudis Tehnilise Järelevalve Amet. Ettevõtte ei olnud võimeline sellises tehnilises olukorras Konkurentsiameti arvestatud keskmisel kulude tasemel soojust tootma ja tarbijatele edastama. Hinna menetlemise käigus andis Konkurentsiamet ettevõttele valida, kas kooskõlastab hinna soojusettevõtete keskmist kulude taset arvestavalt või ei nõustu arvestama hinnas investeeringute vajadusega. Ettevõtete keskmisest suuremate kulude ja investeeringute arvestamine hinnas oleks kaasa toonud soojuse hinnatõusu tarbijale. Ettevõtte esitas kirja teel Konkurentsiametile küsimusele, kuidas ilma investeeringuteta olukorda parandada, kuid vastust ei saanud. Selle näite puhul kooskõlastaski Konkurentsiamet ettevõttele hinna tegelikele kuludele tuginedes, kuid ei arvestanud hinda investeeringuid. Konkurentsiamet põhjendas investeeringutega mittearvestamist asjaoluga, et kohapealsel vaatlusel selgus, et ettevõtte ei ole alustanud uue katlamaja ehitamisega. Riigikontroll märgib, et teiste ettevõtete puhul on investeeringuid enne nende elluviimist hinda arvestatud.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu eespooltoodud väitega. Amet ei sea hinna kooskõlastamisel ettevõtet valiku ette, et kui ettevõtte on teatud näitajatega nõus, siis kooskõlastatakse soojuse piirhind. Igasugused kulud, mis lülitatakse soojuse piirhinda, peavad olema põhjendatud ning alati antakse ettevõttele võimalus kulusid põhjendada. Vastasel

korral ei oleks võimalik üldse hinna kooskõlastamise protsessi läbi viia. Kui ettevõtte poolt taotletud kulud ei ole põhjendatud KKÜTS § 1 lg 2 ja § 8 lg 3 mõttes, siis ei saa amet ka soojuse piirhinda kooskõlastada. Sellisel juhul jääb soojuse piirhind kooskõlastamata ning selle kohta vormistatakse ka vastav otsus.

Riigikontrolli poolt antud punktis kirjeldatud juhtumi puhul oli tegemist Konkurentsiameti poolt läbi viidud pistelise kontrolliga, kus amet kohapealse vaatluse käigus teostas kontrolli ettevõtte poolt juba varasemalt esitatud andmete õigsuse üle. Kontrollimisel selgus, et katlamaja ehitusega ei oldud alustatudki, vaatamata olukorrale, kus ettevõtja selgituste kohaselt pidi uus katlamaja juba valmis olema. Kui amet oleks nimetatud investeeringu hinda arvestanud, siis ei oleks see olnud kooskõlas KKÜTS § 1 lg 2 ja § 8 lg 3 toodud põhimõtetega ning tegemist oleks olnud seaduserikkumisega.

- Punktis 58 väidetakse, et *Lisaks selgus auditi käigus, et Konkurentsiamet ei olnud soojuse hinna kooskõlastamisel arvestanud riiklike energiamajanduse prioriteetidega. Kuigi riik on seadnud eesmärgiks saavutada taastuvenergia osakaalu suurenemine 25%-le aastaks 2020, leidub hinnamenetluse dokumentides näiteid, kus Konkurentsiamet on suunanud ettevõtet kasutama taastuva hakkpuidu asemel taastumatut turvast, kuna viimane on odavam. Lisaks ei arvestatud perioodil 2006–2007 Euroopa Liidu (EL) heitmekaubanduses osalevate ettevõtete puhul, kel olid olemas CO<sub>2</sub> kvoodid, CO<sub>2</sub> saastetasu ehk riiklikku keskkonnamaksu soojuse hinna. CO<sub>2</sub> saastetasu soovitati ettevõttele maksta ELi heitmekaubanduse süsteemi CO<sub>2</sub> kvoodi müügist saadava rahaga. Riigikontroll märgib, et võimalikust CO<sub>2</sub> kvoodi müügist saadav raha on ELi heitmekaubanduse süsteemi mõtte kohaselt ette nähtud selleks, et teha kasvuhooonegaaside vähendamiseks investeeringuid. CO<sub>2</sub> kaubanduse temaatikat on käsitletud põhjalikult Riigikontrolli 2009. aasta auditis „Riigi tegevus kasvuhooonegaaside koguste vähendamisel“. Konkurentsiameti selgitusel on nendel valida tarbijate huvide kaitsmise ja riikliku prioriteedi arvestamise vahel. Kuna prioriteete pole õigusaktiga kehtestatud, siis eelistatakse igal juhul tarbija huve.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet on seisukohal, et hinnamenetluse käigus peab igal juhul arvestama ka tarbijate huvide kaitsmisega. Ka KKÜTS § 1 lg 2 tulenevalt tuleb arvestada tarbijate vajadustega. Kui jätta tarbijate huvid ja vajadused tähelepanuta, siis kaotab regulatsioon oma mõtte ja sisu.

- Punktis 61 väidetakse, et *Riigikontrolli hinnangul ei anna Konkurentsiameti tegevus, mille käigus jälgitakse, kas ettevõtte investeerib vähemalt põhivara vananemise ulatuses, piisavat infot ettevõtte investeerimisvajadusest, jätkusuutlikkusest ning sellest, kas ettevõtte on võimeline soojust tootma ka järgnevatel aastatel. Kuna hinnamenetluses kasutatavad andmed ei kajasta alati ettevõtte varade tegelikku vanust ega anna tervikpilti seadmete ja soojusvõrgu tehnilisest seisukorrast, on ettevõtete jätkusuutlikkuse tagamiseks vajalik hinnata tegelikku investeerimise vajadust. Kui vähendada soojuse tootmise tehnilise efektiivsusega (nt võrgu soojuskaot või katla kasuteguriga) seotud kulud ilma investeringute tegemiseks ja reaalse kokkuhoiu saavutamiseks aega andmata, halveneb kaugkütteetevõtete majanduslik toimetulek ja tehniline seisund.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu eelpooltoodud väitega. Eelkõige peab jätkusuutlikkuse tagamiseks tehtavate investeeringute pideva hindamisega ning sellest tuleneva soojuse hinna kalkuleerimisega tegelema ettevõtja. Konkurentsiameti kohustuseks on hinnata, kas planeeritavad või teostatud investeeringud on põhjendatud ja soojuse tootmiseks vajalikud kaugkütteseaduse § 1 lg 2 ja § 8 lg 3 mõttes. Läbi selle saadakse ka piisav informatsioon investeerimisvajaduse kohta.

- Punktis 62 väidetakse, et *Konkurentsiameti haldusalast valimisse kuulunud ettevõtete analüüs näitas, et raamatupidamise aastaaruande järgi on osa ettevõtetest saanud tegelikku ärikasumit 30–70% Konkurentsiameti lubatud kasumist. Ettevõtete rahanduslike suhtarvude analüüsi tulemusena selgus, et kahel ettevõttel on likviidsusprobleemid ning raskusi rahaliste kohustuste täitmisega.*
- Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet peab sellist Riigikontrolli seisukohta vääraks ja eksitavaks ning märgib, et ettevõtete raamatupidamise aastaaruandes on kajastatud kogu ettevõtte ärikasum, mis sisaldab ka mittereguleeritava tegevuste ärikasumit. Reguleeritud tegevusest (soojuse müügist) saadud ärikasumit ei saa aastaaruande põhjal üldse konstateerida, sest aastaaruandes tuuakse küll ära soojuse müügitulu, kuid kulud soojuse tootmiseks ja müümiseks ei ole aastaaruandes eristatud. Ainult kulude eristatuse kaudu on võimalik anda hinnangut reguleeritud tegevuste ärikasumi suurusle. Auditi punktis 62 on väidetud, et tegemist on ettevõtete tegeliku ärikasumiga, mitte ärikasumiga soojuse müügitgevusest, mistõttu ei ole korrektne võrrelda seda Konkurentsiameti poolt hinna kooskõlastamisel lubatud ärikasumiga. Need on oma sisult kaks erinevat asja ning Riigikontrolli poolt väljatoodud ei puuduta regulatsiooni all olevate ettevõtete reguleeritud tegevust.

Ettevõtete rahanduslikud suhtarvid leitakse bilansi, kasumiaruande ja rahavoogude aruande põhjal. Likviidsusprobleemide esinemisel võib tegemist olla mitmesuguste põhjustega. Regulatsiooni mõistes on üheks peamiseks likviidsusprobleemi esinemise põhjuseks sisseostetud kütuste olulised hinnatõusud, mis tulenevalt hinnavalemi rakendamise korral korvatakse ettevõttele teatud ajalise nihkega.

Kui ettevõtte ei ole suuteline kooskõlastatud piirhinnaga müües saavutama plaanitud kasumit, siis on tegemist ettevõttepoolse ebaefektiivse majandamisega. Kooskõlastatud piirhind sisaldab kõiki vajalikke ja põhjendatud kulusid ning mõistlikku kasumit. Hinna kooskõlastamise käigus on alati silmas peetud, et soojuse tootmine toimuks energiakasutuse efektiivsusest ja kulude kokkuhoiu põhimõttest lähtudes.

- Punktis 63 väidetakse, et *Ettevõtete erinevat toimetulekut põhjustab muu hulgas asjaolu, et Konkurentsiamet ei tee ettevõtetele tagantjärele tulude ja kulude analüüsi ega arvesta seda edaspidisel hinna kooskõlastamisel, mistõttu puudub ametil ülevaade, kuidas on hinna kooskõlastamine mõjutanud ettevõtteid, kaugkütte sektorit ja selle jätkusuutlikust. Tarbijate jaoks tähendavad ettevõtete majanduslikud raskused seda, et ohtu satub ettevõtte võime soojust toota ning kinni tuleb maksta üha suurem ebaefektiivsus.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet toodud väitega ei nõustu, sest enne soojuse hinna põhjendatuse analüüsimist tutvub amet alati ettevõtja viimase majandusaasta kõigi näitajatega (mh ka majandusaasta aruandega) ning teostab hinna kooskõlastamisel tulude-kulude analüüsi. Konkurentsiamet on seisukohal, et kui ettevõtte ei suuda reguleeritud tegevuselt teenida lubatud ärikasumit, siis on ettevõtte tegevus olnud ebaefektiivne.

- Punktis 66 väidetakse, et *Kuna kaugküttesektor mõjutab rohkem kui poolt riigi elanikkonda, siis tuleks elujõulistele piirkondadele, kus on piisavalt tarbijaid ning kaugküttele pole tõsiseltvõetavaid alternatiive, kuid seadmed ning soojusvõrk on halvas seisukorras, vajalike investeeringute tegemiseks välja töötada toetusmeetmed. Enne meetmete väljatöötamist peab riik teadma, milline on soojusvarustuse olukord ja ettevõtete võimekus ise finantseerida seadmete uuendamist ja neid hiljem*

*korras hoida. Meetmete väljatöötamisel ja kaugküttesüsteemide rekonstrueerimisel tuleb järgida nii riiklikus kui ka omavalitsuste arengukavades ettenähtud suundi ja lähtuda piirkonna elujõulisusest, investeringute vajadusest ja ettevõtte võimekusest neid ise teha. Rahalise toetuse andmine peab olema põhjendatud, turuosalisi võrdväärselt kohtlev ning läbipaistev.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiameti arvates tuleks enne vastavate otsuste langetamist kaaluda, kas nimetatud sektori toetamine on kooskõlas vaba turumajanduse põhimõtetega. Enamik kaugkütteeetevõtteid on eraomandis (osad ka suurte rahvusvaheliste energiakontsernide koosseisus), seega tekib küsimus kas eraomandis olevate ettevõtete toetamine on põhjendatud või mitte.

- Punktis 70 väidetakse, et *Riigikontroll uuris KOVide küsitlusega, kui suur on kaugküttesektori investeringute vajadus. Vastuse andis 70% kaugkütet kasutavatest omavalitsustest ja neist selgus, et katlamajad vajaksid investeringutena 1,6 miljardit (102,3 miljonit eurot) ja soojusvõrgud 7 miljardit krooni (447,4 miljonit eurot). Lähtudes eeldusest, et kõigis soojusvõrkudes on sarnane rahavajadus, on arvestuslik kaugküttesektori investeringute koguvajadus riigis 11,2 miljardit krooni (715,8 miljonit eurot). Riigikontrolli analüüsi kohaselt ei ole kohalikud omavalitsused ega soojusettevõtted üksi praeguse hinnataseme juures võimelised sellist investeringut lähiaastatel tegema, sest arvestades kõikide kaugküttesektori ettevõtete aastast põhivara amortisatsiooni kulu (ca 301 miljonit krooni (19,2 miljonit eurot) 2008. aastal), võtaks ettevõtetel endil 11,2 miljardi krooni (715,8 miljonit eurot) investeerimine aega vähemalt 36,5 aastat. Ettevõtete seadmete keskmine eluiga peaks jääma aega 20–25 aasta piiridesse.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet on arvamisel, et enne vastava otsuse tegemist, kas toetada riigipoolset kaugküttesektori, tuleks esiteks pidada silmas asjaolu, et suur osa kaugküttesektori ettevõtteid on eraomandis. Teiseks tuleks viia läbi põhjalik analüüs, kas konkreetne kaugküttesektori ettevõtteid on jätkusuutlik. Viimasele järeldusele on jõudnud ka Riigikontroll. Samas tekitab antud punkti juures kahtlust Riigikontrolli poolt leitud investeerimisvajaduse suurus. Riigikontroll on oma aruandes märkinud, et KOV-idel üldjuhul puudub vajalik kompetentsus hinnataotluste analüüsimisel ja menetlemisel, kuid hinnangu andmisel on tuginetud informatsioonile, mis on saadud just KOV-idele. Kui aruandes on leitud, et KOV-idel puudub võimekus ja oskused kaugküttesektori reguleerimiseks, siis kuidas saab tõsiselt võtta 70% vastanud KOV-ide hinnangut sellele, et investeerimisvajadus on 1,6 miljardit krooni ehk 102,3 miljonit eurot.

- Punktis 71 väidetakse, et *Soojusvarustust on peamiselt toetatud Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu. Kuna toetusteks jagatav raha on ette nähtud keskkonnainvesteeringute tegemiseks, on meetmete tingimused üles ehitatud keskkonnanõuete täitmisele ega võta arvesse soojusvarustuse ettevõtete monopolset seisundit, soojusvõrgu ja seadmete omandiküsimusi ning jätkusuutlikkust. Riigikontroll analüüsis viimase ja seni rahaliselt suurima taastuvenergeetika meetme kaudu toetuse jagamise tingimusi ja leidis neis puudusi: arvesse ei olnud võetud soojusvarustuse sektori omapära või töid toetused kaasa turul ebasoovitava arengu.*

Konkurentsiameti seisukoht. Riigikontroll kritiseerib auditis Keskkonnainvesteeringute Keskuse poolt toetuste maksimise kriteeriumideks võetud nõuet CO<sub>2</sub> emissioonide vähendamiseks. Konkurentsiameti arvates on see punkt otseses vastuolus sama auditi käigus Riigikontrolli poolt antud hinnangule punktis 58.

- Punktis 78 väidetakse, et *Arvestades soojusvarustuse tehnilist seisukorda ja investeringute vajadust, on riik toetanud soojusvarustust vähe ja senini ainus taastuvenergia edendamiseks mõeldud toetusmeede pole olnud piisav valdkonna korraldamiseks. Kuna suur hulk Eesti elanikest sõltub kaugküttest ning soojusvõrgu soojuskaod ja ebaefektiivne tootmine läheb palju maksma, oleks riigi ülesanne kaaluda võimalusi aidata kaasa elujõuliste kaugküttesektori ettevõtete efektiivsemaks muutmisele või elujõuetutes piirkondades alternatiivsete kütmissüsteemide kasutusele võtmisele.*

Konkurentsiameti seisukoht. Taastuvast energiaallikast toodetud elektrienergiat toetatakse elektrienergia hinna kaudu (elektrituruseaduse alusel makstavast toetusest). Samas on ka elektrienergiat ja soojust tootvad koostootmisjaamad kaugküttesektori osalised ning eelpoolnimetatud toetuse saajad. Lisaks on toetusi jaganud Keskkonnainvesteeringute Keskus (edaspidi KIK).

- Punktis 108 väidetakse, et *Konkurentsiamet on lähtunud oma hinna kooskõlastamispõhimõtete koostamisel elektrituruseadusest, millega on ametile antud õigus elektri hinna kooskõlastamise põhimõtteid välja töötada. Riigikontrolli hinnangul ei ole kooskõlastamispõhimõtete dokumendil, mis on kehtestatud teise seaduse analoogiale tuginedes, ministri määrusega võrdset õiguslikku tähendust. Seega on Konkurentsiameti meetodika käsitletav asutusesiseses eeskirjana ning selles sisalduvad kriteeriumid (nt nõuded soojusvõrgu soojuskaod või katla kasutegur suurus) ei ole ettevõtetele otseselt õiguslikult siduvad. Need kriteeriumid muutuvad ettevõtetele kohustuslikuks siis, kui Konkurentsiamet on nende põhjal teinud ettevõtte hinna kooskõlastamise otsuse. Ka ei olnud Konkurentsiameti juht hinna kooskõlastamispõhimõtteid kuni 2008. aasta oktoobrini kinnitanud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi selgituse kohaselt ei ole nad soovinud hinna kooskõlastamise meetodikat ministri määruse tasemel enne kehtestada, kui on välja kujunenud ühtne hinna kooskõlastamise hea praktika.*

Konkurentsiameti seisukoht. Energiaturu Inspektiooni peadirektoril ei olnud kohustust kinnitada hinna kooskõlastamise põhimõtteid käskkirjaga ning seda ei näinud ette ka Energiaturu Inspektiooni põhimäärus. Alates endise Energiaturu Inspektiooni ülesannete viimist Konkurentsiameti pädevusse, on eelpoolnimetatud dokumendid ka peadirektori käskkirjaga kinnitatud. Kui Riigikontroll on seisukohal, et soojuse hinna kujunemise alused vajaksid täpsustamist, siis Konkurentsiameti hinnangul tuleks pigem kaaluda hinna kooskõlastamise täpsustamist KKütS-ga, kuid vältida tuleks poliitilist hinnakujundust Majandus- ja Kommunikatsiooniministri määruse kaudu. Antud seisukoht on toodud käesoleva vastuse eelnevas punktis "Kokkuvõtte auditeerimise tulemustest".

- Punktis 109 väidetakse, et *Konkurentsiamet on oma haldusalas kasutatavad hinna kooskõlastamise põhimõtteid oma kodulehel avaldanud, kuid neid on mitu korda muudetud (vt tabel 5). Konkurentsiameti sõnul on tegemist olnud väikeste muudatustega, mille on tinginud vajadus täiendada soojuse turu arenguga seoses meetodikat.*

*Tabel 5. Konkurentsiameti meetodikad ja nende muutmise ajad*

Meetodika nimetus	Avaldamise aasta
Soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtteid	2003

*Soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted 2006*  
*Soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted 2008*  
*Juhend soojusenergia piirhinna kooskõlastamiseks valemil alusel ja korrektsiooni arvutamiseks 2008*  
*Soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted Kuni 30.06.2009*  
*Soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted Alates 01.07.2009*  
 Allikas: Konkurentsiamet

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet kinnitab, et tabelis 5 nimetatud muudatustega ei ole muudetud soojuse hinna kujunemise üldpõhimõtteid, vaid täpsustatud ja lisatud on üksikuid aspekte (nt efektiivsusnäitajate miinimumnõuded). Metoodika põhialused kulude analüüs, põhivara kulumi ning põhjendatud tulukuse arvestamine on olnud samadel alustel alates 2003. a rakendunud metoodikaga.

- Punktis 110 väidetakse, et *Samuti selgus, et hinna kooskõlastamise põhimõtete mitmele täiendamisele vaatamata ei ole selles dokumendis selgelt määratud, kuidas ja millistel tingimustel käsitletud meetodeid rakendatakse. Valimisse kuulunud ettevõtete dokumentide analüüsimisel selgus, et Konkurentsiamet ei ole olnud meetodite kasutamisel järjepidev ning on soovinud muuta kasutatavat meetodit ka ühe ja sama hinnamenetluse käigus.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu Riigikontrolli hinnanguga. Soojuse piirhinna kooskõlastamise põhimõtetes on määratud meetodite loetelu, milliseid rakendatakse hinna kooskõlastamise protsessis ning vastavalt sellele on neid meetodeid ka kasutatud. Selleks, et anda korrektne vastus väitele, et amet on soovinud muuta kasutatavat meetodit ühe ja sama hinnamenetluse käigus, tuleks Riigikontrollil täpsustada, millist konkreetset hinnamenetlust on esitatud väites mõeldud.

- Punktis 111 väidetakse, et *Rakendusjuhiste puudumine muudab hinna kooskõlastamise protsessi läbipaistmatuks, otsused sisult erinevaks ja suuresti sõltuvaks hinda kooskõlastava ametniku oskustest. Riigikontroll leidis hinna kooskõlastamise dokumentidega tutvumisel mitmeid näiteid protsessi ebaselguse kohta.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu Riigikontrolli hinnanguga. Amet on seisukohal, et metoodikas on piisavalt kirjeldatud põhimõtted, mille alusel toimub soojuse piirhinna kooskõlastamine, ning rakendusjuhiste puudumine ei ole aluseks väitmaks, et hinna kooskõlastamise protsess on läbipaistmatu, otsused sisult erinevad ning sõltuvad hinda kooskõlastava ametniku oskustest. Kõik hinnamenetlustega tegelevad ametnikud lähtuvad metoodikas toodust ning viivad protsessi läbi selles toodud punktide kaupa.

Näiteid protsessi ebaselguse kohta:

- 1) *Üheks hinna kooskõlastamisel kasutatavaks meetodiks on ettevõtete võrdlemise teel arvutada välja nende keskmised kulud, keskmine soojusvõrgu soojuskadu, katla kasutegur, kütuse hind või mõne muu näitaja keskmine. Saadud keskmiste näitajate alusel hinnatakse hinda kooskõlastava ettevõtte efektiivsust. Ettevõtete võrdlemise meetodi rakendamisel ei ole otsustes välja toodud, milliste ettevõtete andmeid on omavahel võrreldud. Viidatud on vaid, et tegu on sarnaste ettevõtetega, selgitamata, millist tehnoloogiat, sh millist kütust kasutavaid ja kui suure tootismahuga ettevõtteid on võrdluses kasutatud ja millisest perioodist pärinevad andmed. Seega ei saa soojuse tootja teada, milliste ettevõtetega tema andmeid on võrreldud ning tal pole võimalik analüüsi õigsust kontrollida. Samas on võrdluse tulemusel saadud keskmine näitaja ettevõtete jaoks oluline, sest Konkurentsiamet on hinna kooskõlastamisel nõudnud, et hinnas võetakse arvesse just see. Kui tegelikud kulud on suuremad või efektiivsus väiksem, tuleb ettevõtetel leida kokkuhoiuvõimalusi või katta lisakulud kasumi arvelt. Iga hinnamenetluse käigus arvutatakse kuludele, võrgu soojuskaole, katla kasutegurile vms näitajale uued keskmised tasemed, mis võivad tunduvat erineeda eelnenud hinnamenetluse käigus rakendatud keskmisest, sest iga kord võetakse keskmise arvutamisse erineva kulude tasemega ettevõtted. Näidisel 2 on ühele ettevõttele eri aastatel menetluse käigus arvutatud keskmised muutuvkulud.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu Riigikontrolli seisukohtadega. Ettevõtete võrdlusmeetodi rakendamisel ei ole amet avaldanud otsustes võrreldavate ettevõtete nimesid põhjusel, et tagada ettevõtete ärisaladus (tulenevalt KKÜS-st ja Konkurentsiseadusest). Konkurentsiameti võrdlusandmetes on ettevõtted grupeeritud, mille põhjal toimubki sarnaste ettevõtete võrdlemine. Analüüsi käigus võrreldakse alati sarnastes tingimustes tegutsevaid ettevõtteid. Võrdlusbaasis on ettevõtted grupeeritud järgmiselt: ainult maagaasi kasutavad ettevõtted, puitu ja/või turvast kombineeritult maagaasi või vedelkütusega kasutavad ettevõtted. Kordagi ei ole omavahel võrreldud ettevõtteid, mis töötavad erinevates tingimustes. (näiteks ei ole ühtsesse võrdlusbaasi lülitatud põlevkivi, ainult maagaasi või puitu ja turvast kasutavaid ettevõtteid, kuna eelpoolnimetatud ettevõtted töötavad erinevates tehnilistes tingimustes.) Auditis mainitud ettevõtte keskmised muutuvkulud (vesi- ja kanalisatsioon, kemikaalid) kujunevadki erinevatel aastatel erinevaks, sest nende arvutamise aluseks olevad sisendid on ajas muutuvad. Näiteks kui trasside tehniline seisukord paraneb, siis vähenevad trassilekked, mille tõttu väheneb veekulu nii koguliselt kui rahaliselt ning sellest tulenevalt vähenevad ka kulud kemikaalidele nii koguliselt kui rahaliselt.

- 2) *Ettevõtete võrdluse meetodi juures on viidatud, et võrdluses on kasutatud ettevõtete keskmist kulude taset. Tegelikult ei põhine see näitaja ettevõtete tegelikel keskmistel kuludel, vaid on Konkurentsiameti poolt põhjendatuks peetud kulude keskmine, sest võrdluses võetakse arvesse näitajad, mida amet on varem aktsepteerinud. Seega ei ole otsuses esitatud täpset viidet, millise kulude tasemega ettevõtete andmeid on võrreldud. Konkurentsiameti hinnangul ei ole ettevõtete tegelikke kulutusi arvesse võimalik võtta, kuna siis kasvaksid ettevõtete kulud ja soojuse hind põhjendamatult suureks ja hinnaregulatsioon kaotaks mõtte.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu Riigikontrolli seisukohtadega. Ettevõtete võrdlemisel võtab Konkurentsiamet aluseks ettevõtetele hinna kooskõlastuse aluseks olnud põhjendatud kulud, sest vastasel korral kaotaks hinnaregulatsioon mõtte. Kui võrdlusbaasis kasutada ettevõtete tegelikku (ettevõtte poolt põhjendamatult soovitud) kulude taset, siis kaob efektiivsel ettevõttel igasugune huvi kulude taset kontrollida võrreldes ebaefektiivse ettevõttega. Sisuliselt tekis olukord, kus ettevõtted hakkaksid suurendama kulusid ning soojuse hinda tuleks lülitada ettevõtete põhjendamatult kõrged (ebaefektiivsed) näitajad.

- 3) *Konkurentsiameti töötajad kasutavad eri põhimõteteid soojatootja esitatud kütusehinna põhjendatuse hindamiseks. Näiteks osade ettevõtete kütusehindu võrreldi kütuse tarnijatelt saadud hindadega, osade puhul ettevõtete keskmiste hindadega ning osade puhul kasutati Statistikaameti andmeid.*



Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu Riigikontrolli seisukohtadega. Kütuse hindade põhjendatuse hindamisel peabki Konkurentsiamet kasutama erinevaid allikaid ning põhimõtteid lähtuvalt kütuse liigist ja kütuse tarnijast. Näiteks hakkepuidu osas on tarnijaid palju, kuid põlevkiviõli osas tarnijaid vaid kaks ning maagaasi osas vaid üks.

4) *Hinna kooskõlastamisel kasutatud eksperdi hinnangud ei olnud ettevõtetele kättesaadavad. Näiteks on Konkurentsiamet tellinud eksperdi hinnangud nii kapitalikulu arvestamise kui ka katlamajade maksumuse, tehnilise lahenduse ja tegevuskulude kohta ning viidanud nendele ettevõtetele oma hinna kooskõlastamise otsuses, kuid ei ole neid oma kodulehel avalikustanud. Riigikontroll märgib, et avaliku teabe seadus kohustab avalikku sektorit tellitud uuringud ja analüüsid avalikustama. Kui kapitalikulu arvestuse eksperditöö oli töö koostaja määratud konfidentsiaalseks, siis katlamajade maksumuse, tehnilise lahenduse ja tegevuskulude töös sellist viidet ei olnud. Ka nimetatud eksperditöö koostaja ei näinud vajadust töö salastada, sest see ei sisalda ettevõtete ärisaladust puudutavaid andmeid. Riigikontrolli hinnangul peab eksperditöö, mida kasutatakse paljude ettevõtete hinna reguleerimisel, olema sellisel üldistatuse tasemel, et seda on võimalik avalikustada. Siis on võimalik tagada hinnamenetluse läbipaistvus.*

Konkurentsiameti seisukoht. Kui eksperthinnang põhineb konkreetse ettevõtte näitajatel, siis saab seda avalikustada vaid konkreetsele ettevõttele. Riigikontrolli poolt toodud näite korral katlamajade maksumuse, tehnilise lahenduse ja tegevuskulude osas on tegemist 2010. a märtsikuus lõppenud hinnamenetlusega, mida käesolev auditeerimise periood ei hõlma.

5) *Konkurentsiamet on viidanud hinnamenetluse otsustes, et hinna kooskõlastamise käigus on toimunud kohtumisi ettevõtete esindajatega, kuid kohtumistel saavutatud kokkulepped on dokumenteerimata. Samuti pole dokumenteeritud ettevõtete kohapealseid kontrole.*

Konkurentsiameti seisukoht. Hinnamenetluse raames toimunud kohtumised ettevõtete esindajatega on tavalised ning vajalikud näiteks kulude põhjendamise vms seisukohast. Niisuguste Konkurentsiameti toimingute raames ei sõlmita mingeid kokkuleppeid. Sellist õigust ega kohustust ei tulene ka seadusest.

- *Näidis 2. Konkurentsiameti poolt hinnamenetluses kasutatud ettevõtete kulude võrdlustabelid ühe ja sama ettevõtte kulude võrdlemiseks keskmisega aastatel 2007 ja 2008.*

Konkurentsiameti seisukoht. Tegemist on muutuvkuludega, mis muutuvad tingituna sisendkõiguste ja -hindade (nt vee- ja kanalisatsiooni, kemikaalide hinnad ja kogused) muutumisega, mistõttu kujunevadki aastate lõikes muutuvkulud erinevaks. Näiteks kui trasside tehniline seisukord paraneb, siis vähenevad trassilekkes, mille tõttu väheneb veekulu nii koguseliselt kui rahaliselt ning sellest tulenevalt väheneb kemikaalide kulu nii koguseliselt kui rahaliselt.

- *Punktis 112 väidetakse, et Ettevõtete esitatud hinna kooskõlastamise taotluste läbivaatamisel selgus, et Konkurentsiamet ei nõudnud ettevõtetele menetluse alguses kogu hinna kooskõlastamiseks vajalikku infot. Sooviti vaid vormil arvandmete esitamist, kuid ei nõutud kulude ja investeeringute kirjeldusi ega põhjendusi. Samas on see info alati vajalik ning amet küsis seda täiendavalt hinnamenetluse käigus e-posti teel.*

Konkurentsiameti seisukoht. Hinna kooskõlastamise taotluse esitamine ning selle juurde kuuluva informatsiooni esitamine on soojusettevõtja kohustus. Seetõttu ei saa ka Konkurentsiametile ette heita seda, et ei ole nõutud menetluse alguses hinna kooskõlastamiseks kogu vajalikku infot. Konkurentsiamet on avaldanud oma veebilehel hinnataotluse vormid (küsimustikud), kuhu on juurde lisatud nimekirja vajalikest esitamisele kuuluvatest lisamaterjalidest. Kogu vajamineva info vajadust saabki alles hinnata peale soojusettevõtte poolt esitatud hinnataotluse esmast analüüsi.

- *Punktis 113 väidetakse, et Pidevalt e-posti teel täiendava info nõudmine muudab hinnamenetluse ajaliselt väga pikaks ja töömahukaks toiminguks nii Konkurentsiametile kui ka ettevõtetele. Kuigi kaugkütteseaduse kohaselt võib hinnamenetlus aega võtta 30 päeva ning eriti keeruka ja töömahuka kooskõlastustaotluse menetlemist võib pikendada 60 päevani, oli valimi ettevõtete hinnamenetluse pikkuseks keskmiselt 67,6 päeva.*

*Kaugkütteseaduse kohaselt peatub piirhinna kooskõlastamise taotluse menetlemise tähtaeg, kui ettevõtte pole Konkurentsiametile esitanud nõutud teavet, mis on vajalik hinnataotluse kooskõlastamiseks. Kuna dokumentidest ei olnud kõikidel juhtudel võimalik aru saada, millal menetluse aega oli pikendatud 60 päevani ja millal menetluse aeg peatus, hindas Riigikontroll menetluse pikkuseks kogu menetluseks kulunud aega. 1. novembrist jõustuvast monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seadusest tulenev kaugkütteseaduse muudatus pikendab eriti keeruka menetluse aega 90 päevani. Pikaleveniva hinnamenetluse ajal tuleb tootjal maksta juba suurenenud kulusid, näiteks tulenevalt elektri ja kütuse hinna tõusust, mida kehtiv hind ei sisalda. Neid ei saa ka hiljem soojuse hinnas kajastada, sest tagantjärele kulude ja tulude tasaarveldust ei toimu. Konkurentsiameti selgituse kohaselt on menetlusaja venimise põhjuseks see, et osa ettevõtteid muudab pidevalt esitatud andmeid, esitab vastuolulisi selgitusi ja korrigeerib pidevalt taotlusi.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu Riigikontrolli seisukohtadega. Eeltoodud väites, et hinnamenetluse pikkuste vahemik on 21–151 päeva ei ole arvestatud menetluste peatumise aega, mis tuleneb KKÜTS § 9 lõikest 7, mille kohaselt peatub soojuse piirhinna kooskõlastamise taotluse menetlemise tähtaeg, kuni ettevõtte esitab Konkurentsiametile nõutud teabe, mis on vajalik piirhinna kooskõlastamiseks. Ka ei pea paika väide, et pikaleveniva hinnamenetluse ajal tuleb tootjal maksta juba suurenenud kulusid, näiteks tulenevalt elektri ja kütuse hinna tõusust, mida kehtiv hind ei sisalda. Valdava enamusele ettevõtetes on kooskõlastatud hinnavalem ning ettevõtte on võimalik kütuse hinna tõusust tingitud kulud lülitada soojuse hinda selle kooskõlastamisel valemil alusel. Nimetatud protsess on kiire ning amet teeb otsuse kümne päeva jooksul. Lisaks on valemil alusel kooskõlastatud hindade osas rakendatud tasaarveldust läbi hinnakorrektsiooni, mis tähendab, et kui ettevõtte on tekinud kütuse hinna tõusust tingituna lisakulud, siis need kompenseeritakse ettevõttele kõrgema soojuse hinna kaudu järgneval hinnaperioodil. Analoogne printsiip rakendub ka kütuse hinna languse korral, sellisel juhul kompenseeritakse tarbijatele kütuse hinna langusest saadud lisatulu madalama soojuse hinna kaudu järgneval hinnaperioodil.

- *Punktis 114 väidetakse, et Kuigi hinna kooskõlastamine on ajaliselt väga pikk, ei ole Konkurentsiamet Riigikontrolli analüüsitud valimi ulatuses hinnanud ettevõtete kulusid raamatupidamise dokumentide alusel, hoolimata sellest, et Konkurentsiameti selgituse koheselt esitab osa ettevõtteid tahtlikult hinna kooskõlastamisel valesid andmeid. Kaugkütteseaduse alusel on dokumentide kontrollimise õigus Konkurentsiametile antud.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu Riigikontrolli seisukohtadega. Amet on teostanud ettevõtete kulude hindamiseks pistelist kontrolli raamatupidamise dokumentide alusel.

- Punktis 115 väidetakse, et *Vähene läbipaistvus ja eri meetodite kasutamine hinna reguleerimisel tuleneb sellest, et Konkurentsiamet ei ole välja töötanud hinna kooskõlastamise põhimõtete rakendusjuhiseid, protseduurireegleid ega sisemist hinnamenetluse kvaliteedi tagamise süsteemi. Konkurentsiameti hinnangul saavutatakse otsuste ühtne kvaliteet sellega, et osakonnajuhataja või tema asetäitja ja peadirektor loevad hinnaotsused läbi.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu Riigikontrolli seisukohtadega. Amet on seisukohal, et ameti poolt välja töötatud dokumentides on piisavalt kirjeldatud soojuse hinna kooskõlastamise alused ning rakendusjuhiste või protseduurireeglite puudumine ei ole aluseks väitmaks, et hinna kooskõlastamise protsess on läbipaistmatu. Konkurentsiamet on välja töötanud ja veebilehel avalikustanud järgmised juhendid: „Soojuse piirhinna kooskõlastamise põhimõtted“ (metoodika), „Aruannete esitamise kord soojusettevõtjatele“ ja „Juhend soojusenergia piirhinna kooskõlastamiseks valemil alusel ja korrektsiooni arutamiseks“. Nimetatud juhendid kehtivad kõikidele ettevõtetele võrdsetel alusel ning nendest on ka lähtud hindade kooskõlastamisel.

- Punktis 116 väidetakse, et *Riigikontrolli hinnangul ei ole kõikidele ettevõtetele rakendatud ühesuguseid reegleid hinna reguleerimisel, mistõttu ei ole tagatud ettevõtete ega tarbijate võrdne kohtlemine. Tarbijate jaoks tähendab hinna kujundamine eri reeglite järgi ka erinevat hinda ja teenuse ebaühtlast kvaliteeti. Maailmapank on oma analüüsis pidanud hinna kooskõlastamise reeglite pidevat muutumist, erinevate ja ebaõigesti rakendatavate meetodite kasutamist üheks peamiseks investeeringute tegemist takistavaks teguriks. Hinna kooskõlastamist puudutavate Riigikohtu lahendite läbivaatamisel selgus, et peamiseks vaidlusküsimuseks on hinna kooskõlastamise põhimõtted ja nende rakendamine. Konkurentsiameti ametnike ja ettevõtjate esindajate sõnul on hinna kooskõlastamise protsessi asjus praegu menetluses kohtuvaidlused, mis Riigikontrolli auditi ajal veel lahendusteni polnud jõudnud.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu Riigikontrolli seisukohtadega. Konkurentsiamet ei ole mitte kunagi muutnud metoodika üldiseid põhimõtteid. Metoodika on olnud samadel alustel alates selle rakendamisest 2003. aastal. Hindade kooskõlastamine on toimunud kõikidele ettevõtetele ühtsete reeglite alusel ning ei ole õige väita, et selle tagajärjel ei ole tagatud tarbijate võrdne kohtlemine. Fakt, et erinevatele ettevõtetele on kooskõlastatud erinevad hinnad, tuleneb KKütS-ist, mille § 8 lg 3 sätestab, et hind peab olema kulupõhine ning on selge, et erinevaid kütuseid kasutatavatel ettevõtetel kujunevad erinevad soojuse hinnad.

Senini on kohtupraktika näidanud, et Konkurentsiamet on hinna kooskõlastamisel järginud seaduses sätestatud. Samuti on kohtud (sh Riigikohus) jõudnud järeldusele, et Konkurentsiameti poolt väljatöötatud metoodika on halduseeskiri, mis on suunatud eeskätt haldusele ning on haldusorganile siduv. Sellise haldusesisese metoodika, mille eesmärgiks on kindlustada haldusorgani töötajate ühetaoline tegutsemine KKütS-is sätestatud põhimõtete järgi kõikide turgu valitsevate ettevõtjate väljatöötatud hindade kooskõlastamisel ja majandustegevuse kontrollimisel, tagamaks nende ettevõtjate võrdset kohtlemist ja ühetaolist halduspraktikat, võib asutus kehtestada ilma volitusnormita. Halduseeskirja normid omandavad faktilise välismõju nende kohaldamise tulemusena. Metoodikas sätestatu omab soojusettevõtja jaoks üksnes faktilist mõju.

- Punktis 125 väidetakse, et *1. novembril 2010 kehtima hakanud kaugkütteseaduse muudatuse kohaselt võeti KOVIDelt hinna reguleerimise kohustus ja kõikide tootjate hindu hakkas reguleerima Konkurentsiamet. Riigikontrolli hinnangul ühtlustab see soojuse tootjate üle tehtavat järelevalvet ja hinna kooskõlastamise toiminguid. Samas ilma täpsete hinna kooskõlastuspõhimõtete rakendusjuhistetega on Konkurentsiametil väga raske tagada efektiivset ning toimivat hinna kooskõlastamise protsessi.*

*Arvestada tuleb, et kuigi väiksemate ettevõtete kulude kontroll on lihtsam, muutub Konkurentsiameti koormus koos lisanduva vee- ja kanalisatsiooniteenuse hinna regulatsiooniga mitmekordseks. See aga ei tohi kaasa tuua menetlusaegade veelgi pikemaks venimist, millega on Konkurentsiametil juba probleeme.*

Konkurentsiamet seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu Riigikontrolli seisukohaga, et ilma täpsete hinna kooskõlastuspõhimõtete rakendusjuhistetega on Konkurentsiametil väga raske tagada efektiivset ning toimivat hinna kooskõlastamise protsessi. Ametil on olemas metoodika, mida rakendatakse ühetaoliselt kõikidele ettevõtetele, sh nendele, mis olid enne 1. novembrit 2010 kohalike omavalitsuste regulatsiooni all. Nimetatud metoodika ühetaoline rakendamine kõikidele ettevõtetele tagab, et alates 1. novembrist on kõik soojuse hinnad kujundatud kulupõhiselt vastavalt KKütS-le. Eraldi rakendusjuhiste olemasolu ei muudaks kooskõlastamise protsessi efektiivsemaks.

- Punktis 127 väidetakse, et *Auditi käigus selgus, et süsteemset ning planeeritud järelevalvet ettevõtete üle ei ole tehtud. Peamiselt saadi infot ettevõtete kohta siis, kui ettevõtte tuli ise soojuse hinna kooskõlastama. Kuigi Konkurentsiamet väitis, et ettevõtetes on aeg-ajalt teinud paikvaatlusi, ei olnud amet nende kohta järelevalveakte vormistanud. Seega ei olnud Riigikontrollil võimalik hinnata Konkurentsiameti tegevust järelevalve teostamisel. Esimese dokumenteeritud järelevalvemenetluse alustas Konkurentsiamet Riigikontrolli auditi ajal 2010. aasta reservkütuste kasutusvõimaluste kohta ja koostootmisjaama hinna kulupõhise kohta.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu Riigikontrolli seisukohaga. Amet kasutab järelevalve teostamisel kaalutusõigust ja on siiani pidanud piisavaks järelevalvet hinna kooskõlastamise kaudu ning hoidub teadlikult ülereguleerimisest. Riigikontrolli poolt nimetatud süsteemne ja planeeritud järelevalve teostamine eeldaks tänasest oluliselt suuremat halduskoormust, mille tulemus ei kujuneks tänasest olulisemalt efektiivsemaks.

- Punktis 128 väidetakse, et *Samuti selgus, et ei omavalitsused ega Konkurentsiamet pole suutnud tagada, et kõik ettevõtted müüksid soojust põhjendatud kuludel põhineva hinnaga. Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et 11 piirkonnas, kus hinna kooskõlastab Konkurentsiamet, müüakse soojust praeguseks aegunud hinnavalemi alusel kooskõlastatud hinnaga. Veelgi enam – Konkurentsiamet on kooskõlastanud ühes piirkonnas hinna korduvalt ka kehtetu hinnavalemi alusel. Seaduses puuduvad ka meetmed, kuidas sundida ettevõtet uut hinnavalemit või uut piirhinna kooskõlastama. Konkurentsiameti väitel kehtestatud piirhind ei aegu. Riigikontrolli hinnangul ei ole sellises olukorras tarbijatele tagatud kulupõhine hind.*

Konkurentsiameti seisukoht. Konkurentsiamet ei nõustu osaliselt Riigikontrolli seisukohaga. Vaatamata sellele, et hinnavalem võib olla aegunud, ei aegu Konkurentsiameti poolt kooskõlastatud piirhind. Kui näiteks vähenevad kütuste hinnad, siis ei sega kehtetu hinnavalem Konkurentsiametil nõuda ettevõtjalt soojuse piirhinna alandamist (kulupõhist hinna), sest soojuse piirhinna on võimalik alandada ka ilma hinnavalemita. Kuid kuni 1. novembrini 2010 sõltus soojuse piirhinna taotluse esitamine ettevõtja tahtest, sest puudus seadusandlik säte, mis oleks sundinud ettevõtet uut piirhinna kooskõlastama.

- Punktis 131 väidetakse, et *Probleemid järelevalves on põhjustatud omavalitsuste ja Konkurentsiameti omavahelisest*

vähesest koostööst. Järelevalve teostajad tegelevad vaid nende ettevõtetega, kes on ise nende poole pöördunud hinna kooskõlastamiseks. Ka kaugkütteseaduses ei ole otseselt määratud, kuidas peaks toimuma 50 000 MWh müügipiiri ületamise tuvastamine. Seega teoreetiliselt pidi müügipiiri ületamisest Konkurentsiametit teavitama kas ettevõtte ise või omavalitsus, kelle territooriumil tegutsetakse. Samas pole omavalitsusel ülevaadet kogu ettevõtte müüginahust, vaid parimal juhul ainult tema haldusterritooriumil tegutseva üksuse soojuse tootmise- ja müüginahustest ning kuludest. Ettevõtte ise ei olnud huvitatud Konkurentsiameti regulatsiooni alla sattumisest, kuna on teada, et omavalitsustes oli hinna kooskõlastamine märgatavalt lihtsam.

Konkurentsiameti seisukoht. Alates 1. novembrist 2010 peavad kõik soojuse tootjad kooskõlastama Konkurentsiametiga soojuse piirhinna ning tõstatud probleem ei oma enam päevakohane.

- Punktis 132 väidetakse, et Riigikontrolli hinnangul ei ole suudetud puuduliku järelevalve tõttu tagada, et kõik tootjad müüsid soojust põhjendatud ja kooskõlastatud hinnaga. Kuna omavalitsustel puudus võimalus kontrollida, kuidas mitmes omavalitsuses tegutsevatel ettevõtetel kulud piirkondade vahel jagunevad, siis ei taganud 1. novembrini 2010 kehtinud kaugkütteseadus ühtsetel alustel hinna kooskõlastuse toimimist. Konkurentsiameti ja omavalitsuste vaheline koostöö puudumine on toonud kaasa olukorra, kus mitmed ettevõtted on siiani rikkunud kaugkütteseadust ja jätnud soojuse hinna kooskõlastamata või on seda teinud neile mugavamal viisil kasutades. 1. novembrist 2010 jõustunud kaugkütteseaduse muudatuste tulemusena hakkab järelevalvet kõikide soojuse tootjate üle tegema Konkurentsiamet. See toob kaasa aga olukorra, kus edaspidi ei laeku omavalitsustele ettevõtetelt info soojuse tootmise ja soojusvõrkude seisukorra kohta ning neil on näiteks hädaolukorras tegutsemise planeerimine raskendatud. Info saamiseks peab omavalitsus küsima neid kas ettevõtetelt või Konkurentsiametilt.

Konkurentsiameti seisukoht. Alates 1. novembrist 2010 peavad kõik soojuse tootjad kooskõlastama Konkurentsiametiga soojuse piirhinna, mistõttu tõstatud probleem ei ole enam päevakohane.

**Keskkonnainvesteeringute Keskuse juhatus:** KIK tänab Riigikontrolli tehtud analüüsi eest, mida on võimalik kasutada uute soojamajanduslike toetusmeetmete reeglite väljatöötamisel ja rakendamisel koostöös Keskkonnaministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Konkurentsiametiga. Kinnitame, et vaatamata aruandes käsitletud kitsaskohtadele esimese taotlusvooru läbiviimisel oli tagatud kõigi rahastusotsuste põhjendatus ja kooskõla meetme eesmärkidega. Kõiki taotlejaid koheldi võrdselt ja kõik nõuetele vastavad projektid said rahastatud. See asjaolu oli KIKile ka hindamise käigus teada, seega oli määrava tähtsusega eelkõige taotluste määruse nõuetele vastavuse kontroll.

Keskkonnaministeeriumi järelevalve ei tuvastanud taotluste nõuetele vastavuse hindamisel ühtegi puudust. Lisaks peame vajalikuks täpsustada järgmisi aspekte:

1. Riigikontroll on toonud puudusena ebapiisavat jätkusuutlikkuse hindamist. KIK jagab riigikontrolli toodud seisukohta, et tervikuna vajab jätkusuutlikkuse hindamise teema selgemat metoodikat (k.a toetuste rakendamisel laiemalt, sh väljaspool KIKi). Oleme sellele vajadusele osutanud ka 2010 juunis toimunud struktuurivahendite valikukriteeriumide hindamisel. Ühtlasi kinnitame, et arvestasime parimaid teadaolevaid praktikaid jätkusuutlikkuse kontrolliulatus kehtestamisel. Hindamise tulemused kajastuvad iga üksiku projekti kontroll-lehel ja riskide ilmnemisel toimus ka eraldi kaalutlemine, milles osalesid lisaks projektkoordinaatoreile ja finantseksperidele ka juhtkond. Jätkusuutlikkuse hinnang ei põhine vaid kinnituskirjade kontrollil, vaid (ema)ettevõtte finantsseisu põhjalikumal analüüsil.
2. Riigikontroll on toonud kitsaskohana omandiküsimused. Siin peab KIK oluliseks märkida, et vastavalt meetme määrusele peab taotleja olema rajatava infrastruktuuri omanik või peab taotlejal olema sõlmitud leping infrastruktuuri omandamiseks. Aruandes käsitletud juhtumi puhul ei olnud taotleja taotlemise hetkel infrastruktuuri omanik, kuid taotleja esitatud täiendava kinnituse alusel sai taotleja nõuetele vastavaks tunnistada, kui infrastruktuuri tulevane omanik. Siiski leiame, et on vajalik täpsustada õigusraame teiste taolistele juhtumite käsitlemiseks tulevikus.
3. Riigikontroll on toonud aruandes välja asjaolu, et ühele nõuetele mittevastavale taotlusele kohaldata ka sisulist hindamist ja see viis teiste taotluste punktisummade ebatäpsuseni. Märkime, et nimetatud taotluse puhul oli vajalik nõuetele vastavuse hindamine paralleelselt sisulise hindamisega, kuna sisulise hindamise alguse ajaks ei olnud veel kõik asjaolud nõuetele vastavuse osas selged. Teatud asjaoludel toimus taotleja majandusliku jätkusuutlikkuse süvendatud hindamine, mis sõltus kolmandatest osapooltest (taotleja emafirma pankrotihaldur). Siiski otsustasime hindamisprotsessiga edasi minna eeldusel, et olukord laheneb taotlejale soodsalt (projekti sisulistest näitajatest lähtuvalt oli selge, et keskkonnakaitseliselt ja meetme eesmärke arvestades oleks olnud tõenäoliselt väga eduka projektiga). Otsuse langetamisel kalkuleerisime läbi ka olukorra ilma nimetatud projektita ning tuvastasime, et kõik taotlusvooru eelarve piiresse jäävad projektid säilitasid jätkuvalt oma koha eelarve piires, isegi kui mõned projektide positsioonid pingereas muutuksid. Ekspertide hindamiselehed ja lõppprotokolli allkirjastasid kõik eksperdid. Kui selgus, et olukord laheneb siiski taotlejale ebasoodsalt, siis arvestades määruses sätestatud menetlustähtaegasid ning teavet, et projektid mis eelarvesse mahtusid jäävad samaks, otsustasime edasi minna olemasoleva vormistusega, sest ekspertide hindamislehtede ning lõpp-protokolli ümbervormistamine olnuks sätestatud menetlustähtaegade valguses võimatuks (ekspertid ei asunud ainult Tallinnas ja mõned olid ka Eestist ära ning ilma ligipääsuta internetile). Kinnitame, et järgnevas taotlusvoorus arvestame toodud tähelepanekuga st oleme muutnud hindamislehtede ja hindamisprotokolli ülesehitust, et poleks tarvis dokumente selliste olukordade tekkimisel enam täiendavalt ümber vormistada. Samuti on uue abiskeemi määrusega antud taotluste hindamiseks pikem aeg.

Kokkuvõttes tuleb siiski tõdeda, et tegemist on väga põhjaliku ülevaatega riigi soojamajanduse hetkeolukorrast koos tulevikku vaatavate ettepanekutega. Aruande ning ka aruandes viidatud algallikate sisendit on võimalik kasutada uue struktuurivahendite programmeerimise meetmete väljatöötamisel. KIK teeb selles osas jätkuvalt koostööd lisaks riigiasutustele ka erialaliitudega.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, Konkurentsiameti peadirektori, Keskkonnainvesteeringute Keskuse juhatuse vastused
<p><b>Soojusvarustuse olukord ja areng</b></p> <p>30. Soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Et tagada soojusvarustuse stabiilne areng ja jätkusuutlikkus, töötada välja ja esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks riiklik soojusvarustuse arengukava ja selle rakenduskava 2011. aasta jooksul. Arengukava koostamise käigus analüüsida soojusvarustuse, sh kaugkütte tehnilist ja majanduslikku olukorda, investeeringute vajadust ja ettevõtete investeerimisvõimekust. Analüüsi tulemustest lähtuvalt kehtestada arengukavas eesmärgid ja meetmed soojusvarustussektori korrastamiseks ja arendamiseks.</li> <li>Selgitada koostöös Statistikaameti ja Konkurentsiametiga välja statistiliste andmete ja uuringute vajadus soojusvarustuse, sh kaugkütte valdkonnas. Riiklik statistika peab kajastama soojusvarustuse olukorda adekvaatselt, võimaldama kujundada valdkonna poliitikat ja jälgida riiklike arengukavade eesmärkide saavutamist.</li> </ul> <p>(p-d 19–29)</p>	<p><b>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</b> Nõustume soovitusega, toodud ettepanek sisaldub ka energiamajanduse arengukavas.</p> <p>Nõustume [ka teise] soovitusega.</p>
<p><b>Kaugküttepiirkonnad ja nende kehtestamine</b></p> <p>46. Soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile: Kaugkütte säilimiseks ja arengu (sh koostootmisjaamade ehitamise) tagamiseks elujõulistes piirkondades teha järgmist:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>töötada 2011. aasta jooksul välja kriteeriumid ja juhend kaugküttepiirkondade kehtestamiseks. Kriteeriumite põhjal peab olema võimalik selgelt ja üheselt hinnata, kas loodud või loodav kaugküttepiirkond on otstarbekas ja jätkusuutlik. Kaugküttepiirkondade kehtestamise alusena nõuda omavalitsustelt energiamajanduse arengukavade või uuringute olemasolu, kus oleks võrreldud kaugkütet ja selle alternatiive keskkonna- ja majanduslikest aspektidest lähtuvalt ning tõendatud kaugkütte jätkusuutlikkus ja kasutamise põhjendus.</li> <li>korraldada koostöös Konkurentsiameti ja kohalike omavalitsustega 2011. aasta jooksul analüüsi koostamine, milles selgitada välja, kas omavalitsuste kehtestatud kaugküttepiirkonnad on põhjendatud.</li> <li>lisada kaugkütteseadusesse õiguslikud alused ja toimingud, et tunnistada kehtetuks kaugkütte piirkonnad, mis on kergekäeliselt kehtestatud ega vasta jätkusuutlikkuse kriteeriumitele.</li> </ul> <p>(p-d 31–45)</p>	<p><b>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</b> Nõustume soovitustega osaliselt.</p> <p>MKM peab kaugküttepiirkondade kehtestamist põhjendatuks. Samas ei ole üheselt määratletav, milliste kriteeriumite alusel peaks määratlema jätkusuutlikkust. Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühingu (koostöös MKM ja Tallinna Tehnikaülikooli spetsialistidega) 2009. aastal valminud uuringus „Eesti väikesoojatootjate ja energeetika arenguprioriteetide kaardistamine maapiirkondades“ käsitletud kaugkütte hindamise kriteeriumite osas järeldatakse, et kaugkütte kasutuselevõtu ja ka lõpetamise otstarbekuse üle otsustamine saab toimuda ainult iga konkreetse asula või asumi kohta eraldi, arvestades väga paljusid tegureid, millest määravaks kujunevad põhiliselt majanduslikud aspektid.</p>
<p><b>Soojuse tootmise ja jaotamise jätkusuutlikkus</b></p> <p>64. Soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Et tagada kaugkütte säilimine ja areng (sh koostootmisjaamade ehitamine) elujõulistes piirkondades,</li> </ul>	<p><b>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</b> Nõustume soovitustega osaliselt.</p> <p>Riikliku soojamajanduse arengukava väljatöötamise käigus kaalutakse vajadust seadusemuudatuste osas.</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, Konkurentsiameti peadirektori, Keskonnainvesteeringute Keskuse juhatuse vastused
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ täiendada kaugkütteseadust selliselt, et hindade kooskõlastamisel peab kooskõlastaja arvestama ka riiklike energiamajanduse prioriteetidega.</li> <li>○ analüüsida, milline peab olema hinna kooskõlastamise roll soojusettevõtete jätkusuutlikkuse tagamisel ja millises ulatuses peab Konkurentsiamet hindama kooskõlastamise käigus investeeringute vajadust ja põhjendatust. Töötada välja ja kajastada investeeringute hindamise juhised soojuse hinna kooskõlastamise juhendis (vt ka p 117).</li> <li>■ Et tagada ülevaade kaugkütte turust, selle investeeringute vajadusest ja ettevõtete toimetulekust, teha Konkurentsiametile ülesandeks analüüsida hindade kooskõlastamise käigus kaugkütteeetevõtete jätkusuutlikkust ja toimetulekut ning arvestada analüüsi tulemustega hindade kooskõlastamisel.</li> </ul> <p>(p-d 47–63)</p>	
<p><b>Soojuse tootmise ja jaotamise jätkusuutlikkus</b></p> <p>65. Soovitused Konkurentsiameti peadirektorile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Et tagada soojuse efektiivne tootmine pikemas perspektiivis, hinnata ettevõtete investeeringute vajadust ja teostamist, sh nõuda soojusettevõtetest pikaajalise investeeringute plaani koostamist, investeeringutega saavutatava efektiivsuse väljatoomist ning nende mõju hindamist soojuse hinnale.</li> <li>■ Analüüsida hinna kooskõlastamise mõju väljaselgitamiseks edaspidi ettevõtete kulusid ja tulusid tagantjärele. Analüüsi alusel hinnata, kas ettevõtted on jätkusuutlikud ja tulnud toime kooskõlastatud hinnaga soojust müües.</li> </ul> <p>(p-d 47–63)</p>	<p><b>Konkurentsiameti peadirektori vastus:</b> Riigikontrolli poolt soovitatavad tegevused hinnaregulatsiooni rakendamisel on Konkurentsiametis kasutusel juba varemast ajast. Ettevõtte tulude-kulude kontrollimisel kasutatakse nii <i>ex-ante</i> kui ka <i>ex-post</i> kontrolli ning selle teostamiseks on hinnamenetluste läbiviimiseks välja töötatud vastavad küsimustikud. Hinnamenetluse käigus analüüsitakse nii minevikus teostatud kulusid kui ka tulevikku prognoositud kulusid.</p>
<p><b>Toetusmeetmete väljatöötamine ja järelevalve toetuste jagamise üle</b></p> <p>79. Soovitused keskkonnaministrile ning majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Arvestada soojusvarustuse turule suunatud toetusmeetmete väljatöötamisel järgmisega:</li> <li>■ Tagada, et meetme tingimustes oleks arvestatud soojusvarustuse turu eripärasid, nt monopolset iseloomu, omandiküsimusi ja jätkusuutlikkust.</li> <li>■ Jagada toetusi ainult jätkusuutlikele võrgupiirkondadele ja projektidele. Nõuda projektide jätkusuutlikkuse hindamiseks taotlejatelt tulude ja kulude analüüsi. Võrgupiirkondade jätkusuutlikkuse hindamiseks nõuda taotlejatelt selle kohta tõendeid.</li> <li>■ Selleks, et toetuste jagamine oleks korrektne, teha pidevat järelevalvet soojusvarustuse toetuste taotluste menetlemise üle.</li> </ul> <p>(p-d 66–78)</p>	<p><b>Keskkonnaministri vastus:</b> Keskkonnaministri 24. märtsi 2009 määrusega nr 14 kehtestatud meetme „Taastuenergiaallikate laialdasem kasutamine energia tootmiseks“ (edaspidi meetme määrus) tingimused on suunatud eelkõige CO2 heitmete vähenemisele ning varustuskindluse tagamisele. Sellest lähtuvalt ei arvestatud põhjalikult mõningaid soojusvarustuse turu eripärasid. Pärast taotlusvoorude läbiviimist omame märkimisväärselt rohkem kogemusi turuolukorraga arvestamiseks. Tulevaste soojusturule suunatud meetmete väljatöötamisel teeme suuremat koostööd Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Konkurentsiameti ja Sihtasutusega Keskonnainvesteeringute Keskus (edaspidi KIK), et töötada välja toetustingimused, mis arvestaksid Riigikontrolli ettepanekuid. Samuti loodame abi juhendist, mille Riigikontroll soovitas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil välja töötada 2011. aastal ja sätestada kriteeriumid kaugküttepiirkondade kehtestamiseks vastavalt aruande punktile 46.</p> <p>Keskkonnaministeerium (edaspidi KKM) teostab järelevalvet vastavalt perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) § 30 lõikele 1. Järelevalve eesmärk on kontrollida toetuse andmise ja kasutamise eesmärgipärasust ja vastavust õigusaktidele. Järelevalvet teostab KKM välisfinantseerimise osakonna järelevalve büroo.</p> <p>Vastavalt 27.10.2010. a kinnitatud struktuuritoetuse andmise ja kasutamise järelevalve korrale, algavad järelevalve toimingud KIKi poolt toetuse andmise menetluse alustamisest ning kestavad vähemalt 5 aastat alates</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, Konkurentsiameti peadirektori, Keskonnainvesteeringute Keskuse juhatuse vastused
	<p>struktuuritoetusest rahastatud projekti elluviimise lõppemisest.</p> <p>Järelevalve toetuse andmise üle hõlmab endas järelevalvet taotlusvooru väljakuulutamise, taotluste hindamiskomisjoni moodustamise, taotluste menetlemise protsessi (vastavus- ja sisuline hindamine) ning taotluse rahuldamise/rahuldamata jätmise otsuse, taotluse rahuldamise otsuse muutmise ning taotluse rahuldamise otsuse kehtetuks tunnistamise otsuste tegemise seaduspärasuse üle. Järelevalve raames järelevalveametnik kontrollib:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ KIKi toiminguid seoses taotlusvooru väljakuulutamisega;</li> <li>▪ taotluste menetlemise protsessi alates taotluse registreerimisest kuni taotluse rahuldamise otsuse tegemiseni (sh vastavus-hindamise lehed ning protokollid, sisulise hindamise lehed ja protokollid, KIKi poolt koostatud projektide pingerida ja otsuse tegemise aluseks olevad dokumendid);</li> <li>▪ hindamiskomisjoni liikmete ühtset arusaamist hindamiskriteeriumitest ning taotlejate võrdse kohtlemise tagamist;</li> <li>▪ hindamiskomisjoni moodustamist ning selle liikmete erapooletust;</li> <li>▪ taotluse rahuldamise otsuse vastavust meetme määruses sätestatud tingimustele, STSile ja teistele asjakohastele õigusaktidele;</li> <li>▪ KIKi toiminguid seoses hindamisprotsessi korraldamise ja läbiviimisega.</li> </ul> <p>Lisaks osalevad KKM esindajad toetuse andmise korrektsuse tagamiseks hindamiskomisjoni koosolekutel.</p> <p><b>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</b> Nõustume nende soovitustega üldjoontes, kuid soovime veel ära märkida järgmist:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ meetme tingimused soojamajanduse toetamisel sõltuvad toetusprogrammi eesmärgist, need omakorda eesmärkidest energia- ja kliimapoliitikas. Erilist tähelepanu tuleb pöörata kohustusliku iseloomuga EL eesmärkidele, nagu näiteks taastuvenergia direktiivist tulenev taastuvenergia eesmärk ja kliimapoliitika direktiividest tulenevad eesmärgid. Neid sihte arvestavad kriteeriumid peavad konkurentsipõhistes toetusseemides saama suurema kaalu kui varustuskindluse tagamist ja majanduslikult soodsaima lahenduse saavutamist arvestavad kriteeriumid;</li> <li>▪ taotleja majandusliku jätkusuutlikkuse hindamise tähtsus on asjakohane. Samas tuleb aru anda, et taotlejalt info küsimisega ei tohiks muutuda liialt koormavaks taotlejale ning teisest küljest – mida mahukamad on taotlused, seda pikemaks ja keerukamaks muutub hindamisprotsess.</li> <li>▪ Arvestades asjaolu, et alates 2010. a 1. novembrist kehtestab kõik kaugkütte hinnad Konkurentsiamet, parandab see märkimisväärselt võimalusi võimaliku toetusmeetme sihtgrupi täpsemaks määramiseks info põhjal, mis on kogutud hindade kooskõlastamise käigus.</li> </ul>
<p><b>Toetustaotluste hindamine ja rahastamise otsused</b></p> <p>80. Soovitus Keskonnainvesteeringute Keskuse juhatusele: KIKi rahastusotsuste põhjendatuse tagamiseks</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ töötada välja välishindajate kompetentsuse nõuded;</li> <li>▪ kaasata taotluste hindamisele ainult nõuetele vastavaid välishindajaid;</li> <li>▪ kontrollida, et välishindajad järgiksid oma töös hindamisjuhendit;</li> <li>▪ kontrollida, et taotlejate esitatud taotluse dokumendid vastaksid toetusmeetme määruses esitatud nõuetele.</li> </ul> <p>(p-d 73–76)</p>	<p><b>Keskonnainvesteeringute Keskuse juhatuse vastus:</b> Riigikontroll on viidanud hindamisjuhendi mittejärgimisele ja välishindajate kompetentsusele. Leiame, et määruses ja hindamisjuhendis võiks kaaluda väga selgete loetelude defineerimise asemel jätta kriteeriumitesse veidi rohkem paindlikkust (loetelu ei pruugi arvestada kõikide antud hindamiskriteeriumi osas asjakohaseid aspekte praktikas). Sarnasele loogikale on viidatud ka eelpoolviidatud hindamiskriteeriumite hindamise aruandes. Oleme seisukohal, et hindajatele kui ekspertidele peab jääma teatav otsustusvabadus.</p> <p>Samuti ei saa KIK nõustuda, et palgatud hindajatel puudus vajalik kompetentsus. Kuigi kahe hindaja puhul ei vastanud kogemus värbamiskuulutuses toodud eelistustele, siis värbamisprotsess on laiem kui vaid kuulutuses toodud nõuete järgimine. Hindamispaarid moodustati töö käigus ning koostootmisjaamade hindajate paar moodustati lähtuvalt erialasest kompetentsusest ja vajadusest vältida võimalikku huvide konflikti.</p> <p>Tänaseks on KIK täiendanud oma sisemisi protseduure, on vastu võetud hindamiskomisjoni töökord, mille alusel on tõhustatud hindamisprotsessi juhtimist ja järelevalvet hindamiseksperitide töö suhtes.</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, Konkurentsiameti peadirektori, Keskkonnainvesteeringute Keskuse juhatuse vastused
<p><b>Soojusvarustuseks kasutatavate kütuste mitmekesistamine</b></p> <p>90. Soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: Et mitmekesistada soojuse tootmiseks kasutatavaid kütuseid, sh kasutada eelkõige katlamajades üha rohkem taastuenergiat ja vähendada maagaasi osakaalu, kehtestada riiklikus soojamajanduse arengukavas meetmed ja tegevuskava nende eesmärkide saavutamiseks. Aastaks 2020 ei tohi soojuse tootmiseks kasutatavate kütuste bilansis maagaasi osakaal ületada 30%. (p-d 81–89)</p>	<p><b>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</b> Nõustume soovitusega. Sama eesmärk on sätestatud ka energiamajanduse riiklikus arengukavas.</p> <p>Samas märgiksime, et tõenäoliselt peab taastuenergia eesmärgi saavutamiseks olema üle arengukavas välja pakutud künnise – taastuvate kütuste (Eesti tingimuste puidu) osakaal soojuse tootmisel enam kui 30%, tõenäoliselt üle 40%.</p>
<p><b>Soojusega varustamise tagamine</b></p> <p>102. Soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Et tagada katlamajade töö jätkumine kütusetarvete katkemise korral, analüüsida, kas praegune nõue omada reservkütust alates 500 000 MWh aastast tootmismahust on piisav. Vajaduse korral nõuda, et reserv- või asenduskütuse kasutusvõimaluse looksid ka väiksemad ettevõtted, eriti gaasikatlamajad.</li> <li>■ Et tagada tarbijate soojusega varustamine soojusettevõtte pankroti korral, teha õigusaktides vajalikud muudatused.</li> </ul> <p>(p-d 91–101)</p>	<p><b>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</b> Üldjuhul nõustume soovitustega. Väiksemate soojusettevõtete puhul ei pruugi reservkütuse nõue osutada otstarbekaks, kuna maapiirkondades on kaugküttesoojuse hind niigi kõrge ja seoses hinnatõusuga reservkütuse nõude tõttu kaotab kaugküttesoojus oma konkurentsivõime.</p>
<p><b>KOVide soojusvarustuse toimepidevuse kavade koostamine</b></p> <p>103. Soovitus siseministrile: Selleks, et omavalitsustes oleks oskus koostada soojusvarustuse toimepidevuse kava, selgitada neile kava koostamise vajadust, koordineerida kavade koostamist ja kontrollida hiljem, kas kavad on olemas ja asjakohased. (p-d 93, 98)</p>	<p><b>Siseministri vastus:</b> Siseministeerium aktsepteerib eelnõu soovitud märkusega kaasata selle elluviimisesse kindlasti ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eksperdid. Täna kehtiva „Hädaolukorra seaduse“ kohaselt saavad Siseministeerium, Päästeamet ning regionaalsed päästkeskused nõustada kohalikke omavalitsusi kaugküttesüsteemi- ja võrgu kui elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüside ning plaanide koostamise osas. Sama õigusakt seab ka suurematele elutähtsa teenuse osutajatele kohustuse vastavalt analüüsida koostada („Hädaolukorra seadus“, § 37, lg 3). Samas väljastab soojavarustuse osas tegevusload ning määrab hinna Konkurentsiamet, kohalikud omavalitsused omakorda seavad oma üldplaneeringus paika kaugküttele alad ning volikogu otsusega määratakse teenuse osutamise tingimused. Asjakohast nõu saavad anda Konkurentsiameti eksperdid, Siseministeeriumis vastav ekspertis puudub. Siseministeerium saab läbi Päästeameti päästkeskuste selgitada kohalikele omavalitsustele soojavarustuse koostamise kavade vajalikkust. Samas ei saa Siseministeerium kindlasti tagada, et kohalikel omavalitsustel on vastavad kavad olemas (millele viitab soovitus „... kontrollida hiljem, kas kavad on olemas ja asjakohased“) ning kavade asjakohasusele peab andma oma hinnangu ka Konkurentsiamet.</p>
<p><b>Järelevalve suurtootjate reserv- ja asenduskütuste kasutusvõimaluse üle</b></p> <p>104. Soovitus Konkurentsiameti peadirektorile: Teha pidevat järelevalvet, kas ettevõtetel, kes toodavad aastas soojust üle 500 000 MWh, on võimalik võtta kasutusele reserv- või asenduskütust. Vajaduse korral rakendada seaduses ettenähtud sunnivahendeid. (p 94)</p>	<p><b>Konkurentsiameti peadirektori vastus:</b> Konkurentsiamet nõustub nimetatud soovitusel. Amet on analoogseid järelevalvemenetlusi teostanud ning teostab neid ka edaspidi.</p>
<p><b>Soojuse hinna kooskõlastamise läbipaistvus</b></p> <p>117. Soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Algatada kaugkütteseaduse muudatus,</li> </ul>	<p><b>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</b> Osaliselt nõustume soovitusel. Soojuse hinna kooskõlastamise ühtsete põhimõtete väljatöötamise osas ei pea Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, Konkurentsiameti peadirektori, Keskonnainvesteeringute Keskuse juhatuse vastused
<p>millega antakse majandus-ja kommunikatsiooniministrile volitus kehtestada õigusaktiga hinna kooskõlastamise põhimõtted.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Et soojuse tarbijaid ja tootjaid koheldaks võrdselt, töötada koostöös Konkurentsiametiga välja ühtsed soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted ja kehtestada need õigusaktiga. Soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtted peavad sisaldama kooskõlastamise eesmärki, kasutatavate meetodite kirjeldust ja nende rakendamise tingimusi.</li> </ul> <p>(p-d 105–116)</p>	<p>vajalikuks uute soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtete väljatöötamist, kuna põhimõtted on olemas ja aastaid kasutusel. Küll aga peame vajalikuks olemasolevate kooskõlastamise põhimõtete täiendamist koostöös Konkurentsiametiga.</p> <p>Riikliku soojamajanduse arengukava väljatöötamise käigus kaalutakse vajadust seaduses täpsustada soojahindade kujunemise aluseid.</p> <p><b>Konkurentsiameti peadirektori seisukoht:</b> Tegemist on õiguslik-filosoofilise küsimusega, millisel määral peaks regulatsioon olema kirjeldatud seaduses. Konkurentsiamet soovib siinkohal pigem KKÜTS-i muudatusega täpsustada hinna kujunemise aluseid. Riigikontrolli antud soovitus soosib nn poliitilise soojuse hinna teket. See aga võib kokkuvõttes nii tarbijatele kui ka soojusettevõtetele ebamõistlikult koormavaks muutuda. Seda eriti siis, kui lühikeste ajaperioodide jooksul lihtsate võtetega muudetakse määrusega soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtteid.</p> <p>Konkurentsiamet ei pea vajalikuks uute soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtete (metoodika) välja töötamist, kuna need põhimõtted on juba välja töötatud. Amet on nõus olemasolevates põhimõtetes kirjeldama põhjalikumalt kasutatavaid meetodeid ning nende rakendamise tingimusi.</p>
<p><b>Soojuse hinna kooskõlastamise läbipaistvus ja soojuse tootjate võrdne kohtlemine</b></p> <p>118. Soovitused Konkurentsiameti peadirektorile: Et tagada hinna kooskõlastamise protsessi läbipaistvus, ettevõtete võrdne kohtlemine ja lühendada menetluseks kuluvat aega, teha järgmist:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Töötada välja hinna kooskõlastamise põhimõtetele rakendusjuhised, nende muutmise kord ning menetlustoimingute ja otsuste ühtsuse ja kvaliteedi tagamise juhised. Kinnitada nimetatud dokumendid peadirektori käskkirjaga ja avaldada kodulehel.</li> <li>Nõuda ettevõtetele menetluse alguses kõik soojuse hinna kooskõlastamiseks vajalikud andmed ja dokumendid.</li> <li>Avalikustada viivitamatult hinnamenetlustes kasutatavad eksperthinnangud, millele viidatakse menetluse käigus ja mis ei sisalda konfidentsiaalseid andmeid. Kui eksperthinnangu tulemusi kasutatakse mitme ettevõtte hindade kooskõlastamisel, tuleb hinnangu lähteülesanne koostada sellisel, et uuringu tulemused ei sisaldaks konfidentsiaalseid andmeid.</li> <li>Kasutada hinna kooskõlastamisepõhimõtete muutmise vajaduse korral eksperte, et hinnata muudatuste mõju.</li> <li>Spetsiifiliste meetodite rakendamisel (nt ettevõtete omavahelisel võrdlemisel) jälgida, et metoodika oleks ettevõtetele üheselt arusaadav, võrreldakse tehniliste näitajate ja kasutatavate kütuste poolset sarnaseid ettevõtteid, võrreldavad kulud pärineksid samast perioodist. Keskmiste arvutamisel tuleb vältida moonutuste teket, mis tähendab, et põhjendatud keskmine näitaja ei tohi olla üle- ega alahinnatud.</li> <li>Rakendada samade kulukomponentide kontrollimisel kõikidele ettevõtetele järjepidevalt samu meetodeid.</li> <li>Dokumenteeri kõik hinna kooskõlastamise ja järelevalvetoimingud (ettevõtte kohapealne kontroll, aastaaruannete</li> </ul>	<p><b>Konkurentsiameti peadirektori vastus:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Konkurentsiamet on nõus soojuse hinna kooskõlastamise põhimõtteid (metoodikat) täiendada. Olemasolevates põhimõtetes kirjeldatakse põhjalikumalt kasutatavaid meetodeid ning nende rakendamise tingimusi. Menetlustoimingute osas lähtub amet haldusmenetluse seaduses ning eriseadustes sätestatud nõuetest.</li> <li>2010. a-I on hinna kooskõlastamise tabelitesse (küsimustik) viidud sisse täiendused vastavalt KKÜTS-le ning oluliselt on täiendatud hinna kooskõlastamiseks esitatavate andmete loetelu.</li> <li>Konkreetsetele ettevõtetele, kelle hinna kooskõlastamisel eksperthinnanguid kasutatakse, avalikustatakse nimetatud hinnang, kuid seejuures ei saa amet avalikustada konfidentsiaalset infot. Edaspidi püüab Konkurentsiamet arvesse võtta eksperthinnangute lähteülesannete püstitamisel Riigikontrolli poolt antud soovitusi ning koostada lähteülesanne sellisel, et uuringu tulemused ei sisaldaks konfidentsiaalseid andmeid.</li> <li>Esmajärjekorras kasutab Konkurentsiamet enda kvalifitseeritud töötajaid, kes on vaieldamatult oma ala eksperdid. Ametis on piisavalt vastava erialase ettevalmistusega (sh soojusvarustus) töötajaid, sh ka akadeemilise kraadiga töötajaid. Vajadusel on eelnevalt kaasatud ja kaasatakse ka tulevikus sõltumatuid eksperte.</li> <li>Nimetatud soovitusi on Konkurentsiamet võrdleva andmebaasi koostamisel ka eelnevalt järginud ning andmebaasid on koostatud just eelpooltoodud põhimõtete alusel. Ka tulevikus lähtub amet samadest põhimõtetest.</li> <li>Hinna kooskõlastamisprotsessis on Konkurentsiametil erinevate kulude hindamise osas kaalutusõigus, mida soojuse hinnas kajastuvate kulukomponentide hindamisel rakendatakse. Samu põhimõtteid on kasutatud viimase 10 aasta jooksul ning neist lähtutakse ka edaspidi.</li> <li>Konkurentsiamet võtab arvesse Riigikontrolli soovitusi toimingute dokumenteerimise kohta.</li> </ul>



Riigikontrolli soovitus	Ministrite, Konkurentsiameti peadirektori, Keskkonnainvesteeringute Keskuse juhatuse vastused
<p>võrdlused, ettevõtetega hinnamenetluse käigus toimunud kohtumised).</p> <p>(p-d 105–116)</p>	
<p><b>Järelevalve soojusetootjate üle</b></p> <p>133. Soovitused Konkurentsiameti peadirektorile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Et veenduda, kas ettevõtted on esitanud hinna koostõlgendamise ja järelevalve käigus oma tegevuse kohta õiged andmed, kontrollida vajaduse korral ettevõtete raamatupidamise algdokumente.</li> <li>▪ Et tagada kaugkütteseadusest kinnipidamine, töötada välja järelevalve tegemise põhimõtted ja kord ning teha ettevõtete üle pidevat järelevalvet.</li> </ul> <p>(p-d 126–132)</p>	<p><b>Konkurentsiameti peadirektori vastus:</b> Konkurentsiamet on vajadusel kontrollinud hinna koostõlgendamisel raamatupidamise algdokumente ja teeb seda kindlasti ka edaspidi.</p> <p>Kuna tulenevalt KKütS § 28, § 29 ja § 30 on Konkurentsiamet teostanud ja teostab ka edaspidi ettevõtete üle järelevalvet, siis on amet nõus välja töötama järelevalve teostamise korra.</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas riik on korraldanud tegevusi soojusvarustussektoris (eelkõige kaugküte) nii, et oleks tagatud kindel, usaldusväärne, hajutatud kütuseriskidega, efektiivne, põhjendatud hinnaga ning keskkonnanõuetele ja tarbijate vajadustele vastav soojusvarustus.

### Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumitest:

- Kaugküttesoojus on tarbija jaoks konkurentsivõimeline hinna, mugavuse ja efektiivsuse poolest, võrreldes mugavat soojust pakkuvate lokaalsete kütteseadmetega (nt elektrikütte, soojuspumpade või muude tsentraalsete lahendustega) toodetud soojusega.
- Kaugkütet kasutatakse vaid piirkondades, kus on piisavalt tarbijaid ning kaugkütte süsteemid on ehitatud nii, et soojust saab tarbijatele toota ja edastada ilma põhjendatamatute kulude ja kadudeta.
- Vajaduse korral on infrastruktuuri korrashoiu investeeringuteks välja töötatud toetusmeetmed, mis lähtuvad riikliku ja KOVide arengukavade eesmärkidest. Toetusraha jaotamine on põhjendatud, läbipaistev ning turuosalisi võrdväärselt kohtlev.
- Ühegi kütuse osakaal soojuse bilansis ei ületa 30%, vastasel korral on riigil välja töötatud meetmed energiabilansi mitmekesistamiseks. Tarbijatele on tagatud soojuse varustuskindlus igal ajahetkel.
- Soojuse hinna kooskõlastamise protsess on läbipaistev, kohtleb tootjaid ja tarbijaid võrdselt ning annab tarbijaile kindlustunde, et soojuse eest makstakse põhjendatud hinda. Soojuse tootjale on tagatud motivatsioon investeeringute tegemiseks. Järelevalve monopoolsel turul tagab kaugkütteseaduse nõuete täitmise.

### Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis analüüsiti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevust monopoolse kaugkütte valdkonna reguleerimisel, investeeringute ja toetuste vajaduse kindlaksmääramisel ning hinnakujunduse ja järelevalve organiseerimisel.

Samuti analüüsiti Konkurentsiameti ja valimisse kuulunud kohalike omavalitsuste tegevust kaugkütte hinna reguleerimisel ja järelevalve läbiviimisel ning kontrolliti Keskkonnaministeeriumi Keskkonna-investeeringute Keskuse tegevust toetusmeetmete taotluste hindamisel ja rahastusotsuste tegemisel.

### Auditeeritud perioodiks on aastad 2005–2009

Analüüside läbiviimiseks koostati ekspertvalim kaugkütte võrgupiirkondadest. Valim koostati põhimõttel, et esindatud oleksid erinevate omandivormidega ning erinevaid kütuseid kasutavad võrgupiirkonnad Konkurentsiameti ja KOVide reguleerimisalast.

Valimisse kuulusid järgmiste omavalitsuste võrgupiirkonnad: Elva, Kuressaare, Rakvere, Tallinna, Tartu ja Võru linn ning Jõelähtme, Lihula, Muhu, Mäetaguse, Märjamaa, Orissaare, Räpina, Türi, Vara ja Viiratsi vald.

### **Audit keskendus järgmistele põhiküsimustele:**

- Kas õiguslik raamistik on taganud kaugkütte jätkusuutliku arengu ja energiajulgeoleku?
- Kas soojuse hinnakujundus tagab kaugkütte konkurentsivõime, jätkusuutlikkuse ja varustuskindluse, sh energiajulgeoleku?
- Kas riigil on tegevuskava soojusvarustuse arendamiseks?

### **Auditi põhiküsimustele vastamiseks sooritati järgmised tegevused:**

- Analüüsiti Eesti ja Euroopa Liidu õigusakte, valimis olnud kohalike omavalitsuste energiamajanduseplaneerimise dokumente, sh energia- ja soojusmajanduse arengukavasid.
- Korraldati kõiki kohalike omavalitsusi hõlmav veebiküsitlus, mille käigus koguti teavet kaugkütte seisukorrast, omavalitsuse osalemisest soojusvarustuse tagamisel, investeringuvajadusest, reservkütuste olemasolust jne. Küsitlusele vastasid kõik 226 kohalikku omavalitsust.
- Analüüsiti kaugkütte valdkonnas toimunud arenguid Statistikaameti soojuse bilansi, kütuste osakaalu ja hindade andmebaasi alusel.
- Analüüsiti kaugkütte valdkonnas Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühingu, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Konkurentsiameti ja kohalike omavalitsuste poolt läbiviidud soojuse valdkonda puudutavate uuringute tulemusi.
- Võrreldi Statistikaameti, Konkurentsiameti ja KOVide küsitlusest saadud andmeid soojusvõrkude soojuskadude kohta.
- Võrreldi kaugkütte hindu valimi piirkondades ja Põhjamaades (Soomes, Rootsis, Taanis ja Norras). Samuti võrreldi kaugkütte hindu alternatiivse elektrikütte hinnaga ja sõltuvust küttehindade muutusest.
- Analüüsiti KIKi meetme „Taastuvenergiaallikate laialdasem kasutamine energia tootmiseks“ tingimuste väljatöötamist ja taotluste hindamist.
- Analüüsiti valimi ettevõtete soojuse hinna kooskõlastusega seotud dokumente Konkurentsiametis ja KOVides.
  - KOVide hinnakooskõlastamise praktikat analüüsiti valimisse kuulunud 10 omavalitsuse 37 hinna kooskõlastamise otsuse alusel.
  - Konkurentsiameti hinna kooskõlastamist analüüsiti 6 omavalitsuse territooriumil tegutseva 8 kaugküttepiirkonna 82 hinna kooskõlastamise otsuse ja teiste asjassepuutuvate dokumentide põhjal. Hinna kooskõlastamise otsused pärinesid perioodist 2005–2009.
- Intervjueeriti ja küsiti selgitusi järgmistelt isikutelt:
 

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium:

  - Einari Kisel, energeetika asekancler
  - Lauri Tammiste, energeetikaosakonna juhataja
  - Sigrid Vesiallik, energiaturu talituse juhataja

- Helja Kulderknup, energiaturu talituse peaspetsialist

**Konkurentsiamet:**

- Külli Haab, raudtee- ja energiategenistuse juhataja, peadirektori asetäitja
- Mare Karotamm, raudtee- ja energiategenistuse juhataja asetäitja
- Klarika Siegel-Lorvi, raudtee- ja energiategenistuse peaspetsialist

**Tehnilise Järelevalve Amet:**

- Kaur Kajak, peadirektori asetäitja
- Kaimar Eilo, tehnikaohutuse osakonna juhataja

**Keskkonnaministeerium:**

- Viktor Grigorjev, keskkonnakorralduse- ja tehnoloogia osakonna nõunik
- Kai Willadsen, välisfinantseerimise osakonna järelevalve büroo peaspetsialist

**Rahandusministeeriumi Keskkonnainvesteeringute Keskus:**

- Hannes Aarma, struktuuritoetuste üksuse juhi asetäitja
- Ulvi Tuisk, programmispetsialist
- Siim Umbleja, projekti koordinaator
- Jaanika Lilienberg, projekti koordinaator

**Valdkonnaga seotud isikud:**

- Ülo Kask, TTÜ Soojustehnika Instituudi teadur
- Eimar Jõgisu, ÄF-Estivo AS vanemkonsultant
- Teet Eelmer, Eesti Jõujaamade ja Kaugkütteühingu juhatuse liige, Fortum Termest ASi gaasiosakonna juhataja
- Vladimir Panov, ASi Tallinna Soojus juhataja

**Auditi lõpetamise aeg:**

Audititoiminguid alustati 2009.a septembris ja lõpetati 2010.a. juunis.

**Auditi meeskond:**

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Kaire Kuldpere ning audiitorid Margit Jaksen ja Jaanus Saadve.

**Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest  
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/11/70004/58.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## Riigikontrolli varasem audit energia hinna reguleerimise kohta

29.8.2001 – Energiaturu Inspektsiooni tegevus energiaturu reguleerimisel

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)