

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijai
Ūnijas iela 45
Rīga, LV-1039
e-pasts: sprk@sprk.gov.lv

Rīgā, 2019.gada 2.augustā
Nr. 24-2019

Par grozījumiem Kapitāla atdeves likmes aprēķināšanas metodikā.

Biedrība Latvijas siltumuzņēmumu asociācija (LSUA), atbildot uz Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas 2019.gada 19.jūlijā izsludināto publisko konsultāciju par grozījumiem Kapitāla atdeves likmes aprēķināšanas metodikā (Konsultāciju dokuments), šīs vēstules pielikumā nosūta LSUA viedokli par Konsultāciju dokumentu.

Pielikumā: LSUA viedoklis par Konsultāciju dokumentu uz 9 lapām.

Ar cieņu

Valdis Vītoliņš
Biedrības Latvijas siltumuzņēmumu asociācija
Valdes loceklis

Latvijas Siltumuzņēmumu asociācijai
Kandavas ielā 16, Rīgā, LV-1083

Rīgā, 2019.gada 2.augustā

Kapitāla atdeves likmes aprēķināšanas metodikas piemērošanas attiecībā uz siltumapgādes uzņēmumiem izvērtējums

Pēc Jūsu lūguma SIA "Ernst & Young Baltic" (turpmāk - mēs vai EY) ir veicis analīzi un izvērtējis Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas (turpmāk - Regulators) izstrādātās Kapitāla atdeves likmes aprēķināšanas metodikas (turpmāk - Metodika) tiesiskos aspektus attiecībā uz tās piemērošanu siltumapgādes uzņēmumu tarifu aprēķiniem.

Ziņojumā izvērtēti tiesiskie aspekti attiecībā uz Metodikas izstrādāšanas pamatojumu un tās attiecināšanas uz siltumapgādes uzņēmumiem pamatotība, ietverot Regulatora kompetences un tam piešķirto pilnvaru izmantošanas izvērtējumu.

EY ir analizējis no Klienta saņemtos dokumentus, kā arī vērtējis pieejamo informāciju no publiski pieejamām datu bāzēm. Šī ziņojuma ietvaros nav vērtēta Metodikas ietekme uz siltumapgādes uzņēmumu finansiālajiem rādītājiem, tās ietekme uz tarifa izmaiņām un ar to saistītajiem finansiālajiem aspektiem.

Ziņojuma noslēgumā tiks sniegti secinājumi un komentāri par sniegtās informācijas izmantošanas ierobežojumiem.

1. Tiesiskais regulējums attiecībā uz siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanu

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas vispārīgo kārtību un regulēšanas sistēmas izveides un darbības pamatprincipus nosaka likums "Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem". Minētā likuma mērķis, kā tas definēts 1.pantā, ir "nodrošināt iespēju saņemt nepārtrauktus, drošus un kvalitatīvus sabiedriskos pakalpojumus, kuru tarifi (cenas) atbilst ekonomiski pamatotām izmaksām, kā arī veicināt attīstību un ekonomiski pamatotu konkurenci regulējamās nozarēs, nosakot sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas kārtību un tiesiskās attiecības sabiedrisko pakalpojumu sniegšanā". Minētā likuma 20.pants paredz, ka "tarifi nosakāmi tādā apmērā, lai lietotāju izdarītie tarifu maksājumi segtu ekonomiski pamatotas sabiedrisko pakalpojumu izmaksas un nodrošinātu sabiedrisko pakalpojumu rentabilitāti".

Pamatojoties uz likuma "Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem" piešķirto deleģējumu, Regulators pieņem tarifu aprēķināšanas metodikas regulējamās nozarēs, tostarp enerģētikas (arī siltumapgādes) nozarē.

Šobrīd spēkā esošā Siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodika tika apstiprināta ar Regulatora 2010.gada 14.aprīļa lēmumu Nr. 1/7 un Koģenerācijas tarifu aprēķināšanas metodika tika apstiprināta ar Regulatora 2010.gada 11.jūnija lēmumu Nr. 1/10. Metodikas vairākkārt ir tikušas grozītas - kopš to apstiprināšanas brīža tajās grozījumi ir attiecīgi

izdarīti piecas reizes un astoņas reizes (pēdējie grozījumi izdarīti 2017.gada 6.jūlijā). Atbilstoši Siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodikai siltumapgādes uzņēmumiem bija iespēja iekļaut tarifā peļņu līdz 10% apmērā no kopkapitāla, savukārt saskaņā ar Koģenerācijas tarifu aprēķināšanas metodiku - 12% apmērā no kopkapitāla.

2018.gada 10.jūlijā Regulators izstrādāja Siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodikas projektu jaunā redakcijā. Metodikas projekts paredz pāreju no līdzšinēji izmantotā kopkapitāla rentabilitātes aprēķina tarifu projektā uz kapitāla atdeves aprēķinu siltumenerģijas ražošanai (t.sk. koģenerācijā), pārvadei un sadalei un tirdzniecībai. Attiecīgi kapitāla atdeves likmes aprēķināšanas kārtību paredzēts noteikt Metodikā. Ar šīm metodikām Regulators bija paredzējis, ka turpmāk regulējamo pakalpojumu tarifus enerģētikas nozarē aprēķinās pēc vienotas pieejas. Cits pamatojums jauna regulējuma ieviešanai (piemēram, nepieciešamība mainīt rentabilitātes līmeni) nav ticis norādīts.

Par minētajām metodikām nozares uzņēmumi sniedza savus priekšlikumus, iebildumus un komentārus. Lai arī Siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodika jaunā redakcijā tika izstrādāta jau 2018.gada vasarā, tomēr līdz pat šim brīdim metodika jaunā redakcijā nav apstiprināta.

2019.gada 30.maijā Regulators paziņojis, ka Regulatora padome plāno ieviest būtiskas izmaiņas kārtībā, kas nosaka peļņas līmeni regulētajiem uzņēmumiem. Regulators ir izstrādājis grozījumus Metodikā atkārtotai publiskai konsultācijai.

Regulators ir norādījis, ka *“Kapitāla atdeve ir uzņēmuma atļautās rentabilitātes rādītājs, kas tiek noteikts balstoties uz datiem par pakalpojumu sniegšanā veiktajiem ieguldījumiem, pašu un aizņemtā kapitāla izmaksām. Regulētiem komersantiem ir svarīgi nodrošināt prognozējamu atdevi no izmantotā kapitāla, lai sabalansētu taisnīgu rentabilitāti un spēju piesaistīt finanšu resursus ieguldījumu finansēšanai ilgtermiņā”*.

Kapitāla atdeves likme tiek izmantota tarifu aprēķinā kapitāla izmaksu noteikšanai un to paredzēts piemērot arī siltumapgādes uzņēmumiem. Šobrīd Metodika tiek virzīta apstiprināšanai. Savukārt Siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodika un Koģenerācijas tarifu aprēķināšanas metodika, kurā tiks noteikts, kā kapitāla atdeves likme piemērojama tieši siltumapgādes tarifu projektos, galīgā redakcijā nav izstrādāta un netiek virzīta apstiprināšanai vienlaikus ar Metodiku.

Konsultāciju dokumentā par Metodiku norādīts, ka *“komersanti, kam šobrīd sabiedrisko pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodika nenosaka kapitāla atdeves likmes piemērošanu (piem., siltumapgāde), kapitāla atdeves likmi piemēros, aprēķinot tarifu projektus, kad attiecīgo sabiedrisko pakalpojumu spēkā esošā tarifu aprēķināšanas metodikā būs noteikts tarifu aprēķinā iekļaut kapitāla atdevi”*. Tādējādi šobrīd nav iespējams noteikt, kā tieši kapitāla atdeves likme ietekmēs siltumapgādes uzņēmumu tarifu aprēķinu.

2. Metodikas atbilstība tiesiskās drošības un noteiktības principam

Satversmes 1.pants noteic, ka Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika. Satversmes tiesas praksē ir nostiprināta atziņa, ka no šajā pantā ietvertā demokrātiskās republikas jēdziena izriet valsts

pienākums savā darbībā ievērot tiesiskas valsts pamatprincipus, tostarp tiesiskās paļāvības principu¹ un tiesiskās noteiktības principu². Tiesību zinātnē norādīts gan uz katra minētā principa saturu atsevišķi³, gan arī uz to, ka šie principi pēc satura ir tuvi⁴, gan arī uz abiem šiem principiem kā vienu - tiesiskās drošības un paļāvības principu⁵. Satversmes tiesa ir norādījusi, ka „*tiesiskās noteiktības princips uzliek valstij pienākumu nodrošināt tiesisko attiecību noteiktību un stabilitāti, kā arī ievērot tiesiskās paļāvības principu, lai veicinātu indivīda uzticību valstij un likumam*”.⁶

Likuma skaidrība, savukārt, nozīmē, ka tiesību normai ir jābūt formulēta tādējādi, lai tās adresāts varētu izprast savas tiesības un pienākumus un atbilstoši vadīt savu rīcību, kā arī paredzēt tās sekas.⁷ Privātpersonai ir jāzina, kādas tiesiskās sekas rodas, radīsies vai var rasties no noteiktiem juridiskiem faktiem vai noteiktas rīcības (darbības vai bezdarbības), lai viņa varētu izdarīt apzinātu izvēli un vajadzības gadījumā pielāgot savu rīcību.⁸ Tādējādi, arī ievērojot tiesiskās drošības principu, tiesību aktiem jābūt skaidriem un precīziem, lai personas varētu nepārprotami zināt savas tiesības un pienākumus, kā arī attiecīgi rīkoties, savukārt likuma juridiskajām sekām ir jābūt paredzamām.

Uz tiesiskās drošības principu kā vienu no tiesiskuma stūrakmeņiem konsekventi norāda arī Eiropas Savienības Tiesa, uzsverot, ka, pirmkārt, tiesību normām ir jābūt skaidrām un precīzām un, otrkārt, attiecīgajām personām ir jābūt iespējai paredzēt to piemērošanu.⁹ Ja tiesiskais regulējums var radīt finansiāla rakstura pienākumus, šī prasība jāievēro īpaši stingri, lai ieinteresētās personas varētu precīzi uzzināt tajā paredzēto pienākumu apmēru.¹⁰

Konkrētajā gadījumā, apstiprinot Metodiku, nav paredzēts vienlaikus apstiprināt arī Siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodiku. Tādējādi komersantiem, kas darbojas siltumapgādes nozarē šobrīd nav skaidrs, kā kapitāla atdeves likme tiks piemērota siltumapgādes tarifa aprēķinā un kā tarifs, kas tiks aprēķināts, ņemot vērā Metodikā norādīto kapitāla atdeves likmes aprēķināšanas kārtību, atšķirsies no tarifa, kas tiek aprēķināts, ņemot vērā šobrīd spēkā esošo tiesisko regulējumu. Šāda neskaidrība viennozīmīgi neatbilst tiesiskās noteiktās principam. Attiecīgi šobrīd ir pat nekorekti pieprasīt siltumapgādes uzņēmumiem sniegt savu viedokli, iebildumus un priekšlikumus attiecībā uz Metodiku, jo siltumapgādes uzņēmumiem objektīvi nav iespējams noteikt, kā šī Metodika ietekmēs uzņēmumus siltumapgādes nozarē.

Ņemot vērā minēto, lai nodrošinātu tiesiskās drošības un tiesiskās noteiktības principa ievērošanu, Metodika ir jāapstiprina vienlaikus ar citiem tiesību aktiem, kas paredz šīs Metodikas piemērošanu, tostarp - vienlaikus ar Siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodiku.

¹ Sk., piemēram, Satversmes tiesas 1998. gada 10. jūnija sprieduma lietā Nr. 04-03(98) secinājumu daļu.

² Sk. Satversmes tiesas 2004. gada 25. oktobra sprieduma lietā 2004-03-01 8. punktu.

³ Sk.: Iljanova D. Vispārējo tiesību principu nozīme un piemērošana. Rīga, Ratio iuris, 2005, 87. lpp.

⁴ Sk.: Jarinovska K. Informācijas atklātība kā cilvēka pamatbrīvība, Jurista Vārds, 2009. gada 8. decembris, Nr.49

⁵ Principle of legal certainty and legitimate expectations; sk.http://www.laweuropa.com/Latvian/index.php?d=topluluk&mod=AB_It_Topluluk_5_2

⁶ Satversmes tiesas 2004. gada 25. oktobra sprieduma lietā 2004-03-01 8. punkts.

⁷ Lieta “Sun pret Krieviju”, pieteikums Nr. 31004/02, Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2009.gada 5.februāra spriedums, 27.punkts.

⁸ Lieta “Medvedyev un citi pret Franciju”, pieteikums Nr. 3394/03, Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2010.gada 29.marta spriedums, 80.punkts.

⁹ Eiropas Savienības Tiesas 15.02.1996. sprieduma lietā C-63/93 Duff u.c., Recueil, 20. punkts

¹⁰ Eiropas Savienības Tiesas 29.04.2004. sprieduma lietā C-17/01 Sudholz, Recueil, 34. punkts

3. Metodikas atbilstība likumam "Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem"

Pieņemot jebkuru tiesību aktu, ir jāizvērtē attiecīgajā tiesību aktā paredzēto tiesību normu atbilstība augstāka juridiska spēka tiesību normām, un jāsaskaņo likumprojektā paredzētās tiesību normas un tiesību sistēmā jau pastāvošās tiesību normas atbilstoši racionāla likumdevēja principam.¹¹

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas pamatmērķis ir *"nodrošināt iespēju saņemt nepārtrauktus, drošus un kvalitatīvus sabiedriskos pakalpojumus, kuru tarifi (cenas) atbilst ekonomiski pamatotām izmaksām, kā arī veicināt attīstību un ekonomiski pamototu konkurenci regulējamās nozarēs [..]"* (likuma "Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem"). Tādējādi tarifa apmēram, cita starpā, ir jānodrošina ne vien izmaksu segšanu, bet arī jārada priekšnoteikumi sabiedrisko pakalpojumu nozares attīstībai un konkurencei. Citiem vārdiem sakot, sabiedrisko pakalpojumu nozarē tiesiskajam regulējumam ir jābūt tādām, kas veicina jaunu komersantu ienākšanu tirgū, kā arī esošo komersantu darbības attīstīšanu. Likuma "Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem" 20.pants konkrēti paredz, ka *"tarifi nosakāmi tādā apmērā, lai lietotāju izdarītie tarifu maksājumi segtu ekonomiski pamototas sabiedrisko pakalpojumu izmaksas un nodrošinātu sabiedrisko pakalpojumu rentabilitāti"*.

Piešķirot Regulatoram tiesības izstrādāt tarifu aprēķināšanas metodikas regulējamās nozarēs, likumdevējs nav piešķīris Regulatoram tiesības atcelt vai ierobežot kādas likuma normas piemērošanu. Līdz ar to, izstrādājot tarifu aprēķināšanas metodikas, Regulatoram ir jānodrošina, ka metodika ļauj nodrošināt (vai vismaz nerada šķēršļus):

- 1) iespēju saņemt nepārtrauktus, drošus un kvalitatīvus sabiedriskos pakalpojumus - tātad sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam netiek radīti apstākļi, kuros pakalpojumu sniegšana finansiālu apsvērumu dēļ vairs nav iespējama vai rentabla, kā rezultātā tiek pārtraukta attiecīgā pakalpojuma sniegšana;
- 2) Tarifi atbilst ekonomiski pamatotām izmaksām - tātad, ja kādas no izmaksām, kas komersantam radušās sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas jomā, netiek ņemtas vērā, nosakot tarifu, šādaļ pieejai ir jābūt izsvērtai un pamototai, sniedzot pamatojumu, kāpēc attiecīgās izmaksas komersantam ir radušās nepamatoti;
- 3) Tādu tarifa apmēru, kas nodrošina sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja attīstību - tai skaitā iespēju ieguldīt naudas līdzekļus uzņēmuma attīstībā;
- 4) Tādu tarifa apmēru, kas nodrošina sabiedrisko pakalpojumu rentabilitāti.

Lai arī likums "Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem" piešķir Regulatoram tiesības izstrādāt tarifu aprēķināšanas metodikas, mainot spēkā esošo tiesisko regulējumu, Regulatoram ir jāspēj pamatot, kā jaunais regulējums nodrošina iepriekš minēto mērķu sasniegšanu. Ņemot vērā Metodikā noteikto kapitāla atdeves likmes aprēķināšanas kārtību, siltumapgādes uzņēmumiem ir pamats uzskatīt, ka, piemērojot Metodiku siltumapgādes tarifiem, tarifa apmērs būtiski samazināsies īstermiņā. Savukārt ilgtermiņā efekts var būt pretējs, jo šāds regulējums neveicina veikt investīcijas komercdarbības attīstīšanā, tādējādi samazinot izmaksas daudz būtiskāk nekā rentabilitātes ietekme uz tarifu. Turklāt, saskaņā ar Metodiku atbalstāmajās izmaksās netiek ietvertas visas ar saimniecisko darbību saistītās izmaksas. Proti, plānotajā regulējumā tiek izmantots nozares aktīvu beta koeficients, kura noteikšanā tiek ņemti vērā uzņēmuma atdeves rādītāji pēc visām izmaksām, ieskaitot biznesa riskus, attīstības, reklāmas, apgrozāmo līdzekļu uzturēšanas un citas izmaksas. Taču saskaņā ar Siltumapgādes apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodiku šāda veida izmaksas siltumapgādes uzņēmumu tarifā nav iekļaujamas.

¹¹ Satversmes tiesas 2012.gada 3.februāra sprieduma lietā Nr.2011-11-01 11.2.un 12.punkts;2017.gada 8.marta sprieduma lietā Nr.2016-07-01 25.2.punkts

Vēršam uzmanību, ka ne likuma "Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem", ne Metodikas mērķis nav liegt sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem iespēju gūt peļņu vai samazināt peļņas gūšanas iespējas. Tieši pretēji - likums peļņas gūšanas iespēju garantē. Līdz ar to Regulatoram, pieņemot attiecībā uz siltumapgādes uzņēmumiem tik būtiskas izmaiņas, ir jāspēj pamatot, kā tiks sasniegts likuma "Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem" mērķis, tai skaitā jāspēj pamatot, ka siltumapgādes uzņēmumiem saglabāsies iespēja gūt peļņu.

Turklāt, kopš 2010.gada, kad tika apstiprināta šobrīd spēkā esošā Siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodika, siltumapgādes komersantiem ir iespēja gūt peļņu no sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas 10% apmērā no kopkapitāla. Tādējādi Regulators ilgstoši bija atzinis, ka peļņa šādā apmērā nodrošina pakalpojumu rentabilitāti, kā arī citādi atbilst sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas mērķiem. Mainot pastāvošo tiesisko regulējumu, Regulatoram ir jāspēj pamatot, kā peļņas apmērs mainīsies (vai nemainīsies), piemērojot kapitāla atdeves likmi siltumapgādes tarifa aprēķināšanā. Ja peļņas apmērs samazinās, tad šobrīd Regulators nav sniedzis nekādu skaidrojumu vai pamatojumu peļņas gūšanas iespēju samazināšanai vai ierobežošanai, t.i., kas ir tās pamatotās intereses, kuru dēļ tiek būtiski ierobežotas siltumapgādes uzņēmumu kā komersantu likumiskās intereses - gūt peļņu no savas komercdarbības.

4. Vienotas pieejas attiecināšana uz būtiski atšķirīgām enerģētikas nozarēm un uzņēmumiem

Metodikas projekts paredz pāreju no kopkapitāla rentabilitātes aprēķināšanas uz kapitāla atdeves aprēķināšanu siltumenerģijas ražošanai un siltumenerģijas pārvadei un sadalei, un siltumenerģijas tirdzniecībai. Jau sākotnējā konsultāciju dokumentā tika norādīts, ka šīs izmaiņas nodrošinās to, ka turpmāk regulējamo pakalpojumu tarifus enerģētikas nozarē aprēķinās pēc vienotas pieejas.

Tomēr vienotas pieejas ieviešana nevar tikt uzskatīta par pašmērķi. Vēl vairāk - vienota pieeja nevar tikt uzskatīta par tiesiski pamatotu, ja komersanti dažādās enerģētikas nozarēs un pat vienas nozares ietvaros atrodas būtiski atšķirīgā tiesiskajā un faktiskajā situācijā.

Vienotas tiesiskās kārtības nodrošināšana ir viens no tiesiskas valsts pamatuzdevumiem, kas cita starpā prasa vienlīdzības principa ievērošanu. Taču šāda tiesiskās kārtības vienotība nenozīmē nivelēšanu, jo "*vienlīdzība pieļauj diferencētu pieeju, ja tā demokrātiskā sabiedrībā ir attaisnojama*".¹² Līdz ar to vienlīdzības princips pieļauj un pat prasa atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas atšķirīgos apstākļos.¹³

Enerģētikas nozarē bez siltumapgādes uzņēmumiem darbojas arī elektroapgādes un dabasgāzes pārvades uzņēmumi. Elektroapgādes nozarē elektroenerģijas ražošanas cena netiek regulēta. Tāpat arī dabasgāzes pārvades jomā dabasgāze tiek pārdota par brīvu cenu. Turpretim siltumapgādes jomā siltumenerģijas ražošanas cena tiek regulēta, Regulatoram apstiprinot attiecīgā komersanta ražošanas tarifu.

Tāpat siltumenerģijas nozare būtiski atšķiras no citām enerģētikas nozarēm ar uzņēmumu aktīvu struktūru. Proti, siltumapgādē, atšķirībā no citām nozarēm, būtisku īpatsvaru veido nomātie pamatlīdzekļi, kuri pieder pašvaldībām un kurām ir pienākums organizēt siltumapgādi savā administratīvajā teritorijā. Taču atbilstoši pašreizējai RAB definīcijai, vērā ņemti tiek tikai īpašumā esoši pamatlīdzekļi. Ja pašvaldības siltumapgādi organizē, deleģējot šīs funkcijas izpildi

¹² Satversmes tiesas 2001. gada 26. jūnija sprieduma lietā Nr. 2001-02-0106 secinājumu daļas 4. punkts

¹³ sk. Satversmes tiesas 2001. gada 3. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2000-07-0409 secinājumu daļas 1. punktu

privātpersonai, nevis pašām nodarbojoties ar komercdarbību, tad pašvaldībai piederošie siltumapgādes tīkli un cita infrastruktūra komersantiem tiek nodoti nomā, bet nekad - īpašumā, jo īpašuma tiesību nodošanā pašvaldības saskata potenciālu siltumapgādes drošas un nepārtrauktas nodrošināšanas apdraudējumu. Ja šādus pamatlīdzekļus nevar iekļaut RAB aprēķinā, tad investoru iesaistīšanās šādā nozarē ir mazticama ekonomiskā neizdevīguma dēļ. Savukārt pašvaldībai var nebūt ne resursu, ne iespēju siltumapgādi nodrošināt pašai. Attiecīgi siltumapgādes kā sabiedriskā pakalpojuma drošums un nepārtrauktība šādas metodikas piemērošanas gadījumā ir apdraudēta. Un viennozīmīgi šāda pieeja neveicina nozares attīstību, kā to prasa likums "Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem".

Līdz ar to, lai arī vienotas pieejas ieviešana pie vienādiem apstākļiem var būt pamatota, Regulatoram ir jāspēj pamatot, kā šāda vienāda tiesiskā regulējuma paredzēšana ir attaisnojama attiecībā uz būtiski atšķirīgām faktiskajām situācijām enerģētikas nozarē.

5. Regulatora kompetence noteikt kapitāla atdeves likmes apmēru

Saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktajiem valsts pārvaldes principiem - Regulators kā pārvaldes subjekts (atvasināta publisko tiesību juridiskā persona, publisko tiesību subjekts) ir tiesīgs rīkoties tikai tiesību normās (Likumā) noteiktās kompetences ietvaros. Saskaņā ar Likuma 1.pantā noteikto mērķi Regulatoram ir dota kompetence izdot lēmumus un administratīvos aktus, un Regulatoram uzdots pildīt konkrētas funkcijas, kas noteiktas Likuma 9.pantā, tai skaitā - noteikt tarifu aprēķināšanas metodiku un noteikt tarifus. Faktiski un tiesiski Likuma 9.panta pirmās daļas 2. un 3. punktā ir precīzi un pietiekami noteikta Regulatora kompetence - noteikt *tarifu aprēķināšanas metodiku* un noteikt *tarifus*, un nav pamata šīs speciālā likuma normas tulkot paplašināti, attiecinot šo kompetenci arī uz tarifa aprēķinā iekļaujamo komponentu (likmju) noteikšanu.

Saskaņā ar likuma "Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem" 19.panta pirmo daļu "*sabiedrisko pakalpojumu tarifu regulējamās nozarēs sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji aprēķina saskaņā ar noteikto tarifu aprēķināšanas metodiku un pēc savas iniciatīvas vai regulatora pieprasījuma iesniedz regulatoram aprēķināto tarifu projektus kopā ar tarifu aprēķina projektā minēto tarifus veidojošo izmaksu pamatojumu*". Šī paša panta otrajā daļā noteikts, ka "*Regulators izvērtē sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja iesniegto noteiktā kārtībā aprēķināto tarifu projektu un tarifu aprēķina projektā minēto tarifus veidojošo izmaksu pamatojumu [...]. Ja regulators konstatē, ka tarifu projekts ir aprēķināts nepareizi vai tarifu aprēķina projektā minētās tarifus veidojošās izmaksas ir nepamatotas, regulators 10 darbdienu laikā var uzdot sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam veikt tarifu projekta pārrēķinu vai noraidīt tarifu projektu*". No minētajām normām izriet, ka sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs individuāli aprēķina un izstrādā tarifu projektu saskaņā ar attiecīgajā nozarē spēkā esošo tarifu aprēķināšanas metodiku, izmantojot tā rīcībā esošo tarifus veidojošo izmaksu pamatojumu. Izstrādāto tarifu projektu, kopā ar tarifus veidojošo izmaksu pamatojumu, izvērtē Regulators, tarifu projektu apstiprinot vai noraidot, ja konstatē, ka aprēķini veikti nepareizi vai izmaksas ir nepamatotas.

Tādējādi Regulators apstiprina tarifu aprēķināšanas metodi, savukārt pašu tarifu aprēķina attiecīgais sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs, metodē vai tajā iekļautajās formulās "ievietojot" nepieciešamās komponentes (piemēram - gadu skaitu, cenas, procentu, nodokļu un citas likmes). Šīs komponentes iegūst pats sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs savas saimnieciskās darbības rezultātā, balstoties uz faktiskiem apstākļiem un reāli pastāvošajām izmaksām. Attiecīgi šīs komponentes, ko izmanto tarifa aprēķinā, ir individuālas, objektīvi pamatotas un uz faktiskajiem apstākļiem balstītas.

Likuma "Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem" 19.panta otrā daļa paredz Regulatora kompetenci izvērtēt tarifu veidojošo izmaksu pamatojumu un attiecīgi - vai nu apstiprināt tarifu (ja izmaksas ir pamatotas) vai noraidīt to (ja izmaksas nav objektīvi pamatotas). Taču nevienā minētā likuma normā nav noteiktas Regulatora tiesības noteikts konkrētas, fiksētas izmaksas, kas izmantojamas tarifa aprēķinā.

Tomēr, neraugoties uz minēto, Metodikas grozījumu projektā paredzēts Metodiku papildināt ar 10.punktu, nosakot, ka *"siltumenerģijas ražošanas (tai skaitā koģenerācijā) pakalpojuma, siltumenerģijas pārvades un sadales pakalpojuma un siltumenerģijas tirdzniecības pakalpojuma tarifu projekta aprēķināšanai, komersants, izstrādājot tarifu projektu, piemēro regulatora noteikto kapitāla atdeves likmi, ja spēkā esošā siltumapgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodika noteic tarifu aprēķinā iekļaut kapitāla atdevi"*.

Ir apstrīdama šādas kārtības atbilstība likuma "Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem" regulējumam, kas dod tiesības Regulatoram tikai izvērtēt katra atsevišķa sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja individuāli aprēķināto tarifu un tarifus veidojošo, katram subjektam atšķirīgu izmaksu pamatojumu. Likumdevējs nav piešķīris Regulatoram deleģējumu pašam noteikt konkrētas tarifā iekļaujamās izmaksas, tostarp - konkrētas likmes. Līdz ar to ir pamats uzskatīt, ka, izstrādājot šādus Metodikas grozījumus, Regulators ir pārkāpis savas kompetences robežas.

6. Tiesību aktu izstrādes procesa pārkāpumi

Pēc mūsu rīcībā esošās informācijas Latvijas Siltumuzņēmumu asociācija, kopš konsultāciju dokumentu attiecībā uz Metodiku un Siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodiku izziņošanas, ir iesniegusi Regulatorā vairākas vēstules, izklāstot savus iebildumus un apsvērumus attiecībā uz izskatāmajām metodikām:

- 1) 2018.gada 27.jūlijā Nr. 22-2018 "Par izsludinātajām publiskajām konsultācijām";
- 2) 2018.gada 17.augustā vēstule Nr. 25-2018 "Par siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodikas projektu un Kapitāla atdeves likmes aprēķināšanas metodiku";
- 3) 2018.gada 17.septembrī Nr. 29-2018 "Par Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas sagatavotajām metodikām";
- 4) 2018.gada 17.septembrī Nr. 30-2018 "Par siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodikas projektu un Kapitāla atdeves likmes aprēķināšanas metodiku";
- 5) 2019.gada 21.jūnijā Nr. 20-2019 "Par konsultāciju dokumentu par grozījumiem kapitāla atdeves likmes aprēķināšanas metodikā";
- 6) 2019.gada 9.jūlijā Nr.21-2019 "Par grozījumiem Kapitāla atdeves likmes aprēķināšanas metodikā".

Regulatora atbilde ir saņemta tikai uz 2018.gada 27.jūlija vēstuli, ar kuru Regulators pagarināja priekšlikumu iesniegšanas termiņu līdz 2018.gada 17.augustam. Uz pārējām vēstulēm **atbilde nav saņemta**, tāpat arī šajās vēstulēs ietvertie iebildumi un priekšlikumi nav tikuši iekļauti nevienā ieinteresētpersonu viedokļu apkopojumā.

Satversmes tiesa savā judikatūrā ir vērtējusi likumdošanas procesu, norādot uz kārtību, kādā izstrādājamas un pieņemamas jaunas tiesību normas. Ņemot vērā Regulatoram piešķirto kompetenci, šādas prasības piemērojamas arī uz Regulatora pieņemtajiem tiesību aktiem. Satversmes tiesa vairākās lietās ir atzinusi, ka likumdošanas procesam ne vien jāatbilst normatīvajos

aktos noteiktajām formālajām prasībām, bet arī jāveicina personu uzticēšanās valstij un tiesībām.¹⁴ Satversmes tiesa ir norādījusi, ka Latvijas sabiedrībā demokrātija vēl nebūt netiek uzskatīta par pašsaprotamu, uzsverot, ka demokrātiskas tiesiskas valsts varas atzariem, tostarp likumdevējam, ir jātiecas uz to, lai personu uzticēšanās valstij un tiesībām, kā arī demokrātiska procesa izpratne arvien pieaugtu.¹⁵ No tiesiskas valsts principa demokrātiskā tiesiskā valstī izriet noteiktas prasības arī attiecībā uz likumdošanas procesu, tostarp likumdevējam jāizvērtē likumprojektā paredzēto tiesību normu atbilstība augstāka juridiska spēka tiesību normām un jāsaskaņo likumprojektā paredzētās tiesību normas un tiesību sistēmā jau pastāvošās tiesību normas atbilstoši racionāla likumdevēja principam. Paredzētais tiesiskais regulējums, kur tas nepieciešams, ir pienācīgi jāpamato ar izskaidrojošiem pētījumiem, un, kā Satversmes tiesa uzsvērusi, tieši priekšlikumu apspriešana nodrošina iespēju izvērtēt, vai pastāv paredzētā tiesiskā regulējuma alternatīvas.¹⁶ Saskaņā ar Satversmes ievadu valsts darbībai jābūt vērstai uz ilgtspējīgu attīstību, tostarp valsts darbībai likumdošanā, tāpēc arī likumdošanas procesam ir jābūt vērstam uz ilgtspējīga tiesiskā regulējuma izstrādi. Turklāt likumdevējam jāapsver nozaru speciālistu izteiktās riska prognozes un jāveic savlaicīgi riska novērtēšanas pasākumi.¹⁷ Satversmes tiesa ir vairākkārt uzsvērusi, ka demokrātiskā tiesiskā valstī likumdevējam ir arī pienākums savlaicīgi un pienācīgi informēt un pēc iespējas - tieši vai pastarpināti - likumdošanas procesā iesaistīt sabiedrību un konsultēties ar ieinteresētajām personām.¹⁸ Minētās prasības veido no tiesiskas valsts principa atvasinātā labas likumdošanas principa saturu.

No minētajām atziņām ir nepārprotami secināms, ka konsultēšanās un nozaru speciālistu priekšlikumu uzklaušanās nevar būt tikai formāls process. Taču konkrētajā situācijā, faktiski atstājot bez ievēribas Latvijas Siltumuzņēmumu asociācijas iebildumud un priekšlikumus, Regulators nav rīkojies atbilstoši tam standartam, kādu attiecībā uz tiesību aktu jaunrades procesu prasa tiesiskas un demokrātiskas valsts pamatprincipi.

Turklāt Regulatora dotais termiņš viedokļu izteikšanai par grozījumiem Metodikā ir vērtējams kā nepamatoti īss, kas ierobežo nozares pārstāvju iesaistīšanos priekšlikumu un iebildumu iesniegšanā. Attiecīgi šāda pieeja arī nepamatoti sašaurina tiesiskā regulējuma apspriešanas efektivitāti.

7. Rekomendācijas

Ievērojot iepriekš minēto, rekomendējam Latvijas Siltumuzņēmumu asociācijas vārdā iesniegt Regulatorā lūgumu:

- 1) Neattiecināt Metodiku uz siltumapgādes uzņēmumiem vismaz līdz brīdim, kad būs izstrādāta un apstiprināta Siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodika jaunā redakcijā, kas ļaus izvērtēt kapitāla atdeves likmes piemērošanas attiecībā uz siltumapgādes uzņēmumiem ietekmi;
- 2) Iesniegt detalizētu izvērtējumu un analīzi, kā konkrēti kapitāla atdeves likmes piemērošana ietekmēs siltumapgādes uzņēmumu tarifu apmēru, salīdzinājumā ar šobrīd piemēroto 10% peļņas likmi no kopkapitāla;
- 3) Ja peļņas apmērs kapitāla atdeves likmes piemērošanas rezultātā salīdzinājumā ar tarifu, kas aprēķināts atbilstoši šobrīd spēkā esošajai metodikai samazinās - iesniegt detalizētu

¹⁴ Satversmes tiesas 2018. gada 12. aprīļa spriedums lietā Nr. 2017-17-01 secinājumu daļas 21.3. punkts

¹⁵ Satversmes tiesas 2018. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2017-25-01 23. punkts

¹⁶ Satversmes tiesas 2017. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-14-01 25.2. punkts.

¹⁷ Satversmes tiesas 2010. gada 22. jūnija spriedums lietā Nr. 2009-111-01 29.3. punkts.

¹⁸ Satversmes tiesas 2019. gada 6. marta spriedums lietā Nr. 2018-11-01

- izvērtējumu un analīzi, kas pamato peļņas samazināšanas pamatojumu un nepieciešamību, tai skaitā izvērtējumu, kā peļņas samazināšana veicina konkurenci un nozares attīstību;
- 4) iesniegt detalizētu izvērtējumu un analīzi, kas pamato nepieciešamību paredzēt vienotu tiesisko regulējumu enerģētikas nozarē, apstākļos, kad enerģētikas nozares uzņēmumi atrodas būtiski atšķirīgās faktiskajās situācijās (jo īpaši - siltumenerģijas ražošanas uzņēmumi, kuri siltumenerģiju pārdot par Regulatora apstiprinātu tarifu, salīdzinājumā ar, piemēram, dabasgāzes apgādes uzņēmumiem, kas darbojas brīvā tirgus apstākļos).

Atbildības ierobežojumi

Ziņojumā ietvertā analīze ir sagatavota, balstoties uz Ziņojuma sagatavošanas brīdī spēkā esošo regulējumu. Ziņojumā nav skatīti nekādi nodokļu jautājumu aspekti. Šis Ziņojums skatāms kopumā, jo atsevišķu tā daļu nesaistīta analīze var novest pie maldinošiem secinājumiem.

Šis ziņojums paredzēts tikai biedrībai "Latvijas Siltumuzņēmumu asociācija", un tas nav domāts trešajām personām. SIA „Ernst & Young Baltic” neuzņemas atbildību par zaudējumiem vai izdevumiem, kas radušies trešajām personām, ļaujoties uz šajā ziņojumā izteikto viedokli.

Liene Cakare
Asociētā partnere

ŠIS DOKUMENTS IR ELEKTRONISKI PARAKSTĪTS AR DROŠU ELEKTRONISKU PARAKSTU UN SATUR LAIKA ZĪMOGU.

No: LSUA birojs <lsua@lsua.lv>
Nosūtīts: trešdiena, 7. aug.. 2019. gada 10:42
Kam: Maruta Purviņa
Tēma: Konsultācija par WAC

Labdien!

Atbildot uz jūsu jautājumu par LSUA atsūtītā viedokļa publiskošanu, zemāk atradīsiet informāciju no Ernst&Young Baltic SIA.

Ar cieņu

Laura Rutkovska
Biroja administratore
T.: 67 605 706
lsua@lf.lv



From: Gundega Karklina [mailto:Gundega.Karklina@lv.ey.com]
Sent: Tuesday, August 6, 2019 11:03 AM
To: LSUA birojs <lsua@lsua.lv>
Subject: RE: Atzinums

Labdien!

Pamatojoties uz Jūsu pieprasījumu, SIA „Ernst & Young Baltic” dara zināmu, ka neiebilst pret Ziņojuma publicēšanu Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas mājaslapā publisko konsultāciju sadaļā. Vienlaikus SIA „Ernst & Young Baltic” vērš uzmanību, ka Ziņojumā ietvertā analīze ir sagatavota, balstoties uz Ziņojuma sagatavošanas brīdī spēkā esošo regulējumu. Šis Ziņojums skatāms kopumā, jo atsevišķu tā daļu nesaistīta analīze var novest pie maldinošiem secinājumiem. Šajā Ziņojumā ietvertie secinājumi nav saistoši iestādēm vai citām personām. SIA „Ernst & Young Baltic” neuzņemas atbildību par zaudējumiem vai izdevumiem, kas radušies trešajām personām, paļaujoties uz šajā ziņojumā izteikto viedokli.

Ar cieņu,

Gundega Karklina | Attorney-at-law / Senior Manager | Law Services

Ernst & Young Baltic SIA
Mobile: +371 2 920 5366 | Gundega.Karklina@lv.ey.com

From: LSUA birojs [mailto:lsua@lsua.lv]
Sent: Tuesday, August 6, 2019 10:05 AM
To: Gundega Karklina <Gundega.Karklina@lv.ey.com>
Subject: RE: Atzinums

Labdien!

Ievērojot Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas praksi, publisko konsultāciju laikā sniegtos viedokļus un komentārus publicēt komisijas mājas lapā, biedrība Latvijas siltumuzņēmumu asociācija lūdz atļauju publicēt Ernst & Young Baltic SIA sagatavoto atzinumu.

Ar cieņu

Valdis Vītoliņš
Biedrības Latvijas siltumuzņēmumu asociācija
Valdes loceklis



Avast antivīrusa programmatūra pārbaudīja, vai šajā e-pasta ziņojumā nav vīrusu.
www.avast.com