



Õiguskantsler

Pr Urve Palo
minister
Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie nr

Meie 19.06.2014 nr 6-1/130045/1402722

Seisukoht
Taastuvenergia toetuste rahastamise skeem

Lugupeetud proua minister

Selleks, et hoogustada taastuvatest allikatest elektrienergia tootmist, makstakse taastuvenergia tootjatele¹ elektrituruseaduse § 59 alusel elektrienergia tootmise toetust. Minu poole on pöördunud mitu avaldajat, kes on palunud mul analüüsida, kas viis, kuidas rahastatakse taastuvenergia tootjatele makstavaid toetusi, on põhiseaduspärane. Täpsemalt on küsimus, kas elektrituruseaduse § 59², mis näeb ette, et tarbijad rahastavad tootjatele makstavat toetust võrguettevõtjate kaudu põhivõrguettevõtja kehtestatud tariifi alusel, on põhiseaduspärane.

Oma analüüsi käigus ei tuvastanud ma taastuvenergia toetuste rahastamise skeemi ülesehituse formaalset vastuolu põhiseadusega.

Samas pean vajalikuks, et Te kaaluksite, kas tarbijate põhiõiguste kaitseks oleks siiski vajalik piirata, millise koguse toodetud elektrienergia eest on tootjatel õigus saada elektrituruseaduse § 59 lõikes 2 nimetatud toetust², ning ühtlasi hindaksite, kas elektrituruseaduse § 59 lõikes 2 sätestatud toetussummad on nende eesmärki arvestades põhjendatud.

Palun Teie tagasisidet minu seiskohale 18. augustiks käesoleval aastal.

¹ EITS § 59 järgi on tootjal õigus saada põhivõrguettevõtjalt toetust elektrienergia eest nii siis, kui see on toodetud taastuvast energiaallikast (sh biomassist koostootmise režiimil), tõhusa koostootmise režiimil (sh jäätmetest, turbast või põlevkivitöötlemise uttegaasist) kui ka põlevkivil töötava tootmiseseadme installeeritud netovõimsuse kasutatavuse eest, kui tootmiseseade on tööd alustanud ajavahemikus 2013. aasta 1. jaanuarist kuni 2016. aasta 1. jaanuarini. Seega näeb elektrituruseadus ette toetuse maksmise ka muudest kui taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia eest. Käesolevas kirjas kasutan siiski üldterminina mõisteid „taastuvenergia”, „taastuvenergia toetus” ja „taastuvenergia tasu”. Samu termineid kasutab oma kodulehel ka põhivõrguettevõtja Elering AS (kättesaadav internetis: <http://elering.ee/taastuvenergia/>). Elering AS-i Eesti elektrisüsteemi varustuskindluse 2014. aasta aruande andmetel läks suurem osa toetustest 2013. a biomassist ja tuulest toodetud elektrienergiale – Vt „Eesti elektrisüsteemi varustuskindluse aruanne 2014”, Tallinn 2014, lk 58–59. Kättesaadav arvutivõrgus: http://elering.ee/public/Infokeskus/Aruanded/Elering_varustuskindluse_aruanne_2014_1.pdf.

² Vt tuult energiaallikana kasutavate tootjate osas EITS § 59¹ lg 5.

Järgnevalt selgitan oma menetluse käiku ning esitan oma seisukoha põhjendused.

Siinkohal märgin, et minu menetlus keskendus suuresti küsimusele, kas taastuvenergia tootjatele makstava toetuse rahastamise skeem vastab põhiseaduse nõuetele või vajaks see parendamist. Oma menetluses ei anna ma õiguslikku hinnangut seadusandja põhimõttelisele otsusele hoogustada elektrienergia tootmises taastuvatest allikatest toodetud energia osakaalu kasvu ja maksta selleks taastuvenergia tootjatele toetusi. Seda põhjusel, et elektrienergia poliitika sisuline kujundamine ei ole minu pädevuses.

1. Menetluse käik

1. Pöördusin menetluse käigus teabe nõudmistega majandus- ja kommunikatsiooniministri poole.

2. Teabe nõudmistes palusin ministril selgitada, millistel põhjustel peetakse elektrituruseaduse (ELTS) § 59 lõikes 1 sätestatud allikatest (eelkõige taastuvad energiaallikad) ning viisil (koostootmisrežiim) elektrienergia tootmise toetamist oluliseks ning kas kõnealustest allikatest ja viisil elektrienergia tootmise toetamine on vajalik mõne Eestile Euroopa Liidu õigusest tuleneva kohustuse täitmiseks. Palusin ministrilt teavet ka selle kohta, milline on taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia orienteeruv kogumaksumus ning kas see on kõrgem, kui muudest allikatest või muul viisil toodetud elektrienergia maksumus. Lisaks küsisin selle kohta, miks on ELTS § 59² lõikes 4 sätestatud iga-aastase taastuvenergia tariifi³ määramine tehtud ülesandeks just põhivõrguettevõtja Elering AS-ile ning millistest andmetest Elering AS ELTS § 59² lõikes 2 nimetatud hinnangu⁴ ja sellest lähtuva taastuvenergia tariifi arvutamisel lähtub. Veel soovisin teada saada, kuidas on tarbijatelt kogutav taastuvenergia tasu seotud igas kuus tootjatele makstava taastuvenergia toetusega.

3. Majandus- ja kommunikatsiooniminister selgitas, et vastavalt taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise direktiivile 2009/28/EÜ⁵ on Eesti kohustatud tõstma taastuvate energiaallikate osakaalu kogu energiatarbimises võrreldes referents-aastaks oleva 2005. aastaga 25%-ni aastaks 2020. Ühe osana eesmärgist on Vabariigi Valitsuse 26.11.2010 korraldusega nr 452 heaks kiidetud „Eesti taastuvenergia tegevuskavas aastani 2020”⁶ sätestatud eesmärk toota aastaks 2020 17,6% tarbitud elektrienergiast taastuvatest allikatest. Tõhusa koostootmise toetamise eesmärgiks on aga säilitada 2020. aastaks 2010. aasta tegelik energia lõpptarbimise tase. Asjakohane eesmärk tuleneb konkurentsivõime kavas „Eesti 2020” alajaotuses „Keskonnasõbralik majandus ja energeetika” sätestatust.

Ministri hinnangul on taastuvenergia tasu näol tegemist avalik-õigusliku rahalise kohustusega. Tasu eesmärk on täita Eesti kohustusi Euroopa Liidu ees, edendades seejuures erinevate tootmisvõimsuste väljaarendamist ning mitmekesistades kütusekasutust elektrienergia tootmises. Samas osutas minister, et ELTS § 59 lõikes 1 nimetatud allikatest ja viisil toodetud elektrienergia

³ Siin ja edaspidi mõistan taastuvenergia tariifi all ELTS § 59² lõikes 4 nimetatud järgmise kalendriaasta toetuste rahastamise kulu tarbitud võrguteenuse ja otseliini kaudu tarbitud elektrienergia ühe kilovatt-tunni kohta.

⁴ ELTS § 59² lg 2 sätestab: „Põhivõrguettevõtja koostab ja avaldab oma veebilehel iga aasta 1. detsembriks hinnangu selle kohta, kui suur on taastuvast energiaallikast toodetud elektrienergia ja tõhusa koostootmise režiimil toodetud elektrienergia järgmise kalendriaasta toetuste rahastamiseks kuluv summa, tarbijatele osutatavate võrguteenuste maht ning otseliinide kaudu tarbitud elektrienergia kogus.”

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ, 23. aprill 2009, taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta.

⁶ „Eesti taastuvenergia tegevuskava aastani 2020” on kättesaadav internetis: <http://valitsus.ee/et/valitsus/arengukavad/energiajulgeolek/eesti-taastuvenergia-tegevuskava>.

kulupõhine hind ongi kallim, kui elektribörsi Eesti hinnapiirkonna keskmine elektrienergia hind: kui elektribörsi Eesti hinnapiirkonna 2013. aasta veebruari keskmine hind oli 40,2 eurot/MWh, siis EITS § 59 lõikes 1 viidatud viisil toodetud elektrienergia hind on ligikaudu 93 eurot/MWh. Minister viitas, et sarnaselt elektriaktsiisi kogumisega on ka taastuvenergia tasu kogujaks määratud võrguettevõtja.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri kinnitusel on mõistlik ja asjakohane, et iga-aastast taastuvenergia tariifi arvutab põhivõrguettevõtja, kuna kõik tootmisandmed laekuvad just talle. Ministri sõnul võtab Elering AS järgneva aasta taastuvenergia tasude rahastamiseks kuluva summa arvutamisel arvesse turuosaliste (võrguettevõtjate, taastuvenergia tootjad ja koostootmisrežiimil energia tootjad) esitatud tootmis- ja võrguteenuste osutamise prognoose. Põhivõrguettevõtjal on majandus- ja kommunikatsiooniministri arvates seega parim positsioon nende andmete kontrollimiseks ning iga-aastase taastuvenergia toetuste rahastamise kulu arvutamiseks.

Veel viitas minister, et EITS § 59² lõike 6 kohaselt esitavad jaotusvõrguettevõtja ja liinivaldaja osutatud võrguteenuste mahu ja otseliini kaudu tarbitud elektrienergia koguse andmed põhivõrguettevõtjale iga kuu 5. kuupäevaks ning EITS § 59² lg 9 kohaselt maksab põhivõrguettevõtja tootjale EITS §-s 59 nimetatud toetuse välja kalendrikuu 21. kuupäeval. Seeläbi makstakse EITS §-s 59 loetletud energiaallikatest ja viisil elektrienergia tootjatele igas kuus toetust üksnes reaalselt võrku antud elektrienergia eest.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri hinnangul on taastuvenergia tasu maksmise kohustuse olulised elemendid, võttes arvesse EITS §-des 59–59² sätestatud, seaduses piisavalt määratletud. Minister lisas, et taastuvenergia tasude läbipaistvus ja põhjendatus on tagatud ka läbi Konkurentsiameti järelevalve.

2. Õiguskantsleri seisukoht

4. Järgnevalt asun hindama, kas EITS §-s 59² sätestatud taastuvenergia tootjatele makstava toetuse rahastamise skeem on kooskõlas põhiseadusega. Siinkohal märgin, et minu poole pöördunud avaldajad on seisukohal, et nende poolt võrguteenuse arve koosseisus taastuvenergia tootjate toetuste rahastamiseks makstav taastuvenergia tasu on võrreldav maksuga. Seepärast leiavad avaldajad, et nimetatud tasu peaks olema sätestatud seaduses ja seda peaks administreerima riik. Avaldajad leiavad, et praegune olukord, kus taastuvenergia tasu suuruse sisuliselt määrab põhivõrguettevõtja ehk eraõiguslik juriidiline isik Elering AS ja see vahendatakse tootjatele võrguettevõtjate (põhi- ja jaotusvõrguettevõtja) kaudu, on vale.

2.1. Põhiseaduse nõuded

5. Käesoleva menetluse raames on tarvis esmalt vastata küsimusele, kas taastuvenergia tasu on tarbijatele seadusega kehtestatud avalik-õiguslik rahaline kohustus või on tegemist eraõigusliku tasuga. Sellele küsimusele vastamine on oluline, sest põhiseaduse (PS) § 113 seab avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamisele kõrgendatud nõudmised. Selgitan.

6. PS §-st 113 lähtuvalt tuleb kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused ja nende elemendid üldjuhul kehtestada Riigikogus vastuvõetud seadusega. Sellistest avalik-õiguslikest rahalistest kohustustest nimetab kõnealune säte eelkõige makse, koormiseid, lõive, trahve ja

sundkindlustuse makseid.⁷ See loetelu ei ole aga ammendav – Riigikohtu praktika kohaselt kuuluvad PS § 113 kohaldamisalasse ka kõik muud avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid konkreetsel juhul nimetatakse.⁸

7. Riigikohus on siiski möönnud, et seadusandaja võib delegeerida avalik-õigusliku rahalise kohustuse elementide kehtestamise täidesaatvale võimule, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust. Kuid ka siis on seadusandjal kohustus määrata kindlaks diskretsiooni ulatus, mis võib seisneda kohustuse alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, kohustuse suuruse arvestamise aluste kehtestamises või milleski muus, mis tagab selle suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldab kohustatud subjektil näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagab isikute võrdse kohtlemise.⁹

8. Milline tasu aga on avalik-õiguslik tasu PS § 113 mõttes, mille kehtestamisel tuleb arvestada eelkirjeldatud reeglitega? Riigikohus on leidnud, et avalik-õigusliku rahalise kohustusega põhiseaduse tähenduses on tegemist juhul, kui tasu nõutakse avalik-õiguslikus suhtes.¹⁰ Avalik-õiguslik suhe omakorda eeldab, et üks pool on avaliku võimu kandja, kes täidab avalikke ülesandeid.¹¹ Selleks võib olla ka eraõiguslik isik, kellele on seadusega või seaduse alusel üle antud avaliku võimu volitused.¹²

9. Kuigi eelnev definitsioon tundub selge, tuleb siiski tõdeda, et selle tuvastamine, kas tegu on avalik-õiguslikus suhtes võetud tasuga, ei ole sugugi kerge. Seda eriti juhtudel, kui inimene maksab tasu eraõigusliku isiku poolt avalikes huvides osutatud teenuste või kaupade eest.

10. Esmalt tuleb märkida, et asjaolu, et seadusandja kohustab isikut avalikes huvides mingit teenust või kaupa tarbima ja selle eest ühtlasi tasuma, ei muuda sellist tarbimist, selle raames tekkivat suhet ega selle eest makstavat tasu automaatselt avalik-õiguslikuks. Nii on põhiseaduse kommentaarides leitud, et PS §-i 113 rakendusala jäävad välja juhud, mil seadusega on tehtud kohustuseks kasutada eraõiguslike isikute poolt pakutavaid teenuseid, nt kohustuslik audiitorkontroll, kohustus hinnata keskkonnamõjusid, läbida töökaitsealane koolitus jne.¹³ Seega, kuigi isikud on kohustatud neid teenuseid tarbima (vt nt audiitortegevuse seaduse § 91), nende teenuste kohustuslikkus on kehtestatud avalikes huvides (nt vajadus tagada usaldus suurte äriühingute vastu) ja nende eest tuleb teenuse osutajale tasuda, leitakse, et selliste teenuste eest võetav tasu ei ole avalik-õiguslik tasu ning seetõttu ei pea see vastama PS § 113 nõuetele.

Samal ajal on aga osad avalikes huvides kohustuslikuks muudetud teenuste eest makstavad tasud Riigikohtu hinnangul avalik-õiguslikud tasud, isegi kui neid makstakse eraõigusliku isiku osutatud teenuste eest.

11. Nii on Riigikohus analüüsinud olukorda, kus lennuettevõtja pidi teatud Lennuameti sertifikaadi saamiseks läbima eelnevalt lennudevahendi kontrolli, mida teostasid Lennuametiga kokkuleppe sõlminud pädevad eraõiguslikud isikud. Siinjuures oli lennundusseaduse 2004.–2007. aastal kehtinud redaktsioonis sätestatud, et lennuettevõtja pidi esitama

⁷ Erinevate avalik-õiguslike rahaliste kohustuste olemuse kohta vaata pikemalt: L. Lehis. Kommentaarid §-le 113. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2012. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne on kättesaadav ka internetis: <http://pohiseadus.ee>.

⁸ RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 20.

⁹ RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 41.

¹⁰ RKPJKo 08.11.2007, nr 3-4-1-15-07, p 17; RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 38.

¹¹ RKPJKo 08.06.2010, nr 3-4-1-1-10, p 57.

¹² RKEKo 20.12.200, nr 3-3-1-15-01, p 11.

¹³ Vt põhiseaduse § 113 kommentaar, täpsemalt kommentaar 8. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-8/pg-113/>

Lennuametile selle eraõigusliku ettevõtja poolt väljastatud kontrollakti. Ühtlasi pidi ettevõtja tasuma kontrolli kulud ning neid ei olnud õigusaktides reguleeritud. Tasumine toimus kontrollija esitatud arve alusel, mida vahendas üldjuhul Lennuamet. Vaidlus tekkis selle üle, kas nende kulude tasumine on sisuliselt avalik-õigusliku rahalise kohustuse täitmine. Riigikohus jaatas seda, öeldes, et kuna ettevõtja pidi sertifikaadi saamiseks läbima kontrolli, kuid ta ei saanud vabalt valida kontrolli teostajat ega mõjutada ka kontrollija poolt võetava tasu suurust, sest selle leppis kontrollija kokku Lennuametiga, siis on tegemist avalik-õigusliku tasuga vaatamata sellele, et teenust ennast osutas eraõiguslik isik ja ettevõtja sai tasu eest selge vastusoorituse.¹⁴

12. Riigikohus on ka leidnud, et ettevõtjate poolt vedelkütusevaru seaduse (VKVS) § 8 alusel eraõiguslikule isikule (riigi äriühingule Eesti Vedelkütusevaru Agentuurile, vt VKVS § 4) riigi vedelkütusevaru moodustamise ja haldamise eest makstav varumakse on avalik-õiguslik rahaline kohustus.¹⁵ Kohus selgitas, et nimetatud makse on avalik-õiguslik rahaline kohustus, sest vedelkütuse varu moodustamine ja haldamine on vajalik avalikes huvides: seda on tarvis eelkõige riigi julgeoleku ja elanikkonna toimetuleku tagamiseks. Lisaks märkis kohus, et varumakse tasumine tugines ainuüksi õigustloovate aktide sätetele ning varumakse tasumine ei olnud seondatud ka agentuuri reaalse vastusooritusega makse teinud ettevõtjale.

13. Eelnevalt väljatoodu pinnalt leian, et:

- kui seadusandja kohustab isikuid avalikes huvides kasutama teatud eraõiguslike isikute poolt osutatavaid teenuseid või ostma teatud kaupu, siis isiku poolt teenuse osutajale või kaupade müüjale makstav tasu on eraõiguslik juhul, kui isik saab valida teenuse osutaja või kauba müüja ning teenuse või kauba hind kujuneb suures osas vastavat toodet või teenust pakkuvate isikute vahelises konkurentsisis. Näiteks valitseb selline olukord audiitorteenuste osas: Eesti turul on palju audiitoreid, äriühingul on võimalus valida, millise audiitori käest ta teenust tellib, tal on võimalus audiitoriga kokku leppida teenuse osutamise olulistes tingimustes, sealhulgas hinnas.
- kui seadusandja kohustab isikuid avalikes huvides kasutama teatud eraõiguslike isikute poolt osutatavaid teenuseid või ostma müüdavaid kaupu, siis isiku poolt teenuse osutajale või kauba müüjale makstav tasu on avalik-õiguslik juhul kui: a) isik ei saa valida, kellelt ta teenust või kaupa ostab, ja see ei tulene mitte teenuse või kauba olemusest,¹⁶ vaid avaliku võimu poolt kehtestatud piirangutest ning b) teenuse või kauba hinna determineerib seadusandja/avalik võim.

14. Järgnevalt on vaja vastata kahele küsimusele: kas taastuvenergia tasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus ning kui on, kas elektrituruseaduses on selle määramise alused põhiseaduspäraselt reguleeritud.

2.2. Taastuvenergia tasu olemus

15. Eesti riigil on tulenevalt Euroopa Liidu õigusest kohustus tõsta taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaalu energia lõpptarbimises võrreldes referents-aastaks oleva 2005. aastaga 25%-ni aastaks 2020. Vastav kohustus tuleneb Eestile direktiivist 2009/28/EÜ. Direktiivis rõhutatakse, et taastuvenergia osakaalu suurendamine energia lõpptarbimises teenib mh

¹⁴ Vt RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08.

¹⁵ RKPJKo 08.11.2007, nr 3-4-1-15-07.

¹⁶ Võimatus valida teenusepakkujat ei muuda teenustasu avalik-õiguslikuks tasuks loomulike monopolide puhul, sest sellisel juhul ei ole teenuse osutajate piiratud arv tingitud avaliku võimu loodud takistustest vaid teenuse olemusest.

kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise ning energiavarustuse kindluse tugevdamise eesmärgi, samuti eesmärgi vähendada liidu sõltuvust energiaimportidist.¹⁷

16. Direktiiv 2009/28/EÜ näeb muu hulgas ette, et nimetatud eesmärgi saavutamiseks võivad liikmesriigid rakendada taastuvenergia tootmise edendamisele suunatud toetuskavasid. Direktiivi preambula punkt 27 viitab, et avaliku sektori toetus on vajalik, et täita ühenduse eesmärgi taastuvatest energiaallikatest toodetud elektri kasutamise laiendamiseks, eriti seni, kui siseturu elektrienergia hinnad ei kajasta täielikult kasutatud energiaallikate keskkonna- ja sotsiaalkulusid ning -tulusid. Ka majandus- ja kommunikatsiooniminister on selgitanud, et kuna taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kulupõhine hind on kallim, kui elektribörsi Eesti hinnapiirkonna keskmine elektrienergia hind, siis on taastuvenergia tootjatele toetuste maksmine vajalik turubarjääri kaotamiseks ja vastavate tootjate turule tuleku soodustamiseks.¹⁸ Nii ongi Eesti seadusandja taastuvatest allikatest elektrienergia tootjate turule tuleku motiveerimiseks ja taastuvenergia tootmise toetamiseks kehtestanud elektrituruseaduses taastuvenergia toetuste maksmise skeemi. Laiemalt võttes on selle skeemi eesmärk tagada, et Eesti elektritootmine oleks jätkusuutlik ning et meil oleks varustuskindlus ka tulevikus.

17. EITS § 59 lg 1 sätestab, millistel elektritootjatel (lähtuvalt kasutatavast energiaallikast, valitud tootmisrežiimist ja tootmiseseadme võimsusest) on võimalik põhivõrguettevõtjalt taastuvenergia toetust saada. EITS § 59 lg 2 näeb ette taastuvenergia toetuse määrad. Näiteks saab tuult energiaallikana kasutatav elektri tootja ühe kilovatt-tunni elektrienergia eest toetust 0,0537 eurot. Seejuures on oluline märkida, et taastuvenergia toetuste määrad on kehtivas elektrituruseaduses fikseeritud ning need ei sõltu elektri börsihinnast. See tähendab, et taastuvatest energiaallikatest elektrienergia tootjal on võimalik saada ühe kilovatt-tunni elektrienergia eest toetust 0,0537 eurot sõltumata sellest, kas Eesti hinnapiirkonna elektri börsihind on 32 eurot/MWh või 52 eurot/MWh eest¹⁹. Nagu allpool kirjeldan, siis on EITS § 59 lõikes 2 sätestatud taastuvenergia toetuse määrad aluseks tarbijatelt kogutava taastuvenergia tariifi arvestamisel.

18. EITS § 59¹ sätestab erinevad toetuse maksmise või selle maksmisest keeldumise tingimused. Muu hulgas on oluline märkida, et toetust saab vaid reaalselt võrku antud taastuvatest allikatest toodetud elektrienergia eest (vt EITS § 59¹ lg 1 p 2 ja § 58 lg 2).

19. EITS § 59² lg 1 sätestab, et nimetatud toetuste rahastamisest tekkiva kulu kannab tarbija. Arvestades EITS § 59² sätestatud regulatsiooni, saab taastuvenergia toetuskeemi kokku võtta järgmiselt: kõigepealt tasuvad tarbijad jaotusvõrguettevõtja väljastatud arve, millel on lisaks võrguteenusele välja toodud ka taastuvenergia toetuse rahastamise kulu (tarbitud võrguteenuse maht kilovatt-tundides korrutatuna taastuvenergia tasu tariifiga²⁰ – vt allpool); seejärel tasuvad jaotusvõrguettevõtjad ja liinivaldajad lähtuvalt oma osutatud võrguteenuste mahust ja otseliini kaudu tarbitud elektrienergia kohusest omakorda põhivõrguettevõtja esitatud taastuvenergia toetuse rahastamise arve; viimaks maksab põhivõrguettevõtja tootjatele taastuvenergia toetuse EITS § 59 lõikes 2 sätestatud määras välja.

¹⁷ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ, preambula punktid 1, 5.

¹⁸ Majandus- ja kommunikatsiooniminister tõi minu teabe nõudmisele saadetud vastuses välja, et kui elektribörsi Eesti hinnapiirkonna 2013. aasta veebruari keskmine hind oli 40,2 eurot/MWh, siis EITS § 59 lõikes 1 viidatud viisil toodetud elektrienergia hind on ligikaudu 93 eurot/MWh.

¹⁹ Vt eelmine alaviide, mille järgi majandus- ja kommunikatsiooniministri sõnul on EITS § 59 lõikes 1 viidatud viisil toodetud elektrienergia hind ligikaudu 93 eurot/MWh.

²⁰ Nt kui isik tarbib ühes kuus 100 kWh elektrienergiat, siis on ka tema tarbitud võrguteenuse maht 100 kWh.

20. Taastuvenergia tasu peavad maksma kõik võrguteenust kasutavad elektrienergia tarbijad, sõltumata sellest, kelle võrgupiirkonnas nende tarbimiskoht asub, kellega neil on sõlmitud elektrimüügileping ning millist elektripaketti nad kasutavad. Seejuures ei saa võrgu kaudu elektrienergia tarbijad ise otsustada, kas nad üldse soovivad taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergiat osta ning selle eest tasuda või mitte²¹. Võrgulepingu sõlminuna tuleb tarbijal möödapääsmatult tasuda ka taastuvenergia tasu – EITS § 59² lg 5 kohaselt esitab võrguettevõtja tarbijale võrguteenuste eest ja liinivaldaja otseliini kaudu tarbitud elektrienergia eest arve, millel on taastuvast energiaallikast toodetud elektrienergia ja tõhusa koostootmise režiimil toodetud elektrienergia toetuste rahastamise kulu eraldi välja toodud.

21. Kuidas aga kujuneb tarbija poolt kohustuslikult makstava taastuvenergia tasu suurus?

22. Taastuvenergia tasu peavad tarbijad maksma põhivõrguettevõtja Elering AS-i aastaks ette arvutatud taastuvenergia tariifist lähtuvalt – tarbija makstav igakuine taastuvenergia tasu arvutatakse, korrutades taastuvenergia tariifi läbi selles kuus tarbitud võrguteenuse mahuga.

23. Tariifi kujunemist reguleerivad omakorda EITS § 59² lõiked 2–4, mis näevad ette, et põhivõrguettevõtja peab iga aasta 1. detsembriks koostama ja oma kodulehel avaldama hinnangu selle kohta, kui suur on järgmisel aastal taastuvenergia toetuste rahastamiseks kuluv summa (arvestades EITS § 59 lõikes 2 sätestatud toetuste määrasid ning taastuvatest allikatest ja tõhusa koostootmise režiimil toodetava elektrienergia koguste prognoosi), tarbijatele osutatavate võrguteenuste maht ning otseliinide kaudu tarbitud elektrienergia kogus. Selle hinnangu alusel määrab põhivõrguettevõtja järgmise aasta taastuvenergia tariifi ehk taastuvenergia toetuse rahastamise kulu tarbitud võrguteenuse ja otseliini kaudu tarbitud elektrienergia ühe kilovatt-tunni kohta, võttes seejuures arvesse hinnangu koostamisele vahetult eelnenud 12 kuu jooksul toetuste rahastamiseks üle- või alalaekunud summasid, ülelaekunud summalt teenitud intressi või alalaekunud summalt tasutud intressi ning toetuste haldamiseks tehtavaid põhjendatud kulutusi. Tarbija igakuine (kuupõhise arvestuse korral) taastuvenergia tasu kujuneb nimetatud tariifi ja tarbija poolt kuus tarbitud võrguteenuse mahu korrutisena.

24. Eelnevalt välja toodust saab teha taastuvenergia tasu osas järgmised järeldused:

- a) tarbijale, kes kasutab elektrienergiat, on elektrituruseadusega sisuliselt muudetud kohustuslikuks osta taastuvatest allikatest toodetud elektrienergiat;
- b) tarbija ei tea, millise taastuvenergia tootja toodetud energiat ta ostab ja kasutab, vaid ta saab seadusega kohustuslikuks tehtud kauba oma võrguettevõtja ning põhivõrguettevõtja poolt vahendatult;
- c) tarbija makstav taastuvenergia tasu ei kujune turul toimuva konkurentsi tingimustes, vaid lähtub seadusandja kehtestatud taastuvenergia toetuste määradest (EITS § 59 lg 2) ning nende põhjal arvutatud taastuvenergia tariifist;
- d) tarbija ise ei saa taastuvenergia tasu suurust mõjutada, v.a osas, milles ta vähendab enda tarbimist (kuna tasu kujuneb taastuvenergia tariifi ja võrguteenuse tarbimismahu koostoimes; tariifi osas tarbijal läbirääkimisvõimalust pole);

²¹ Elektrisüsteem toimib selliselt, et nii taastuvatest allikatest elektrienergia tootjad kui mittetaastuvatest allikatest elektrienergia tootjad annavad oma toodangut tarbimiseks samasse elektrivõrku. Seejuures on elektri puhul paratamatuks tõsiasi, et erinevatest (st taastuvatest ja mittetaastuvatest) allikatest ja erinevate tootjate poolt toodetud elektrienergia jaotusvõrku edastamisel ei ole enam võimalik erinevatest allikatest toodetud elektrienergiat füüsiliselt piiritleda. Nii võib järeldada, et sisuliselt kõik jaotusvõrguga ühendatud Eesti elektrienergia tarbijad tarbivad teatud koguses taastuvatest allikatest toodetud elektrienergiat. Teisisõnu ei ole elektrivõrgu toimimise eripärasid arvesse võttes tarbijatel võimalik sisuliselt valida, kas ta ostab taastuvelektrit või mitte, ega välistada taastuvatest allikatest toodetud elektri jõudmist oma tarbimisse.

e) kohustus finantseerida muu hulgas taastuenergia tasu kaudu taastuvatest allikatest toodetud elektrienergiat on tarbijale pandud avalikes huvides – eesmärgiga initsieerida ja hoida töös Eestis taastuenergia tootmist selleks, et mitmekesistada elektrienergia tootmist, tagada Eesti elektrienergia tootmise jätkusuutlikkus ja varustuskindlus.

25. Kui kõrvutada eelnevalt toodud taastuenergia tasu olemuslikke tunnuseid eelmise peatüki lõpus toodud PS § 113 mõttes avalik-õigusliku tasu tunnustega, saab järeldada, et taastuenergia tasu näol on tegemist avalik-õigusliku rahalise kohustusega.

2.3. Taastuenergia tasu regulatsiooni vastavus PS §-le 113

26. Nagu ülalpool öeldud, peavad avalik-õiguslikud tasud olema kehtestatud seaduses: ainult seadusandja võib otsustada, et Eestis tuleb maksta nt taastuenergia tasu või käibemaksu. Avalik-õigusliku rahalise kohustuse täpsemad detailid – nt selle täpse määra, maksmise sageduse – võib määrata kindlaks ka seadusandjast madalam organ, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ja seadusandja on piiritlenud tasu kehtestaja ülesanded tasu määramisel. Nagu eespool selgitasin, on seadusandjal kohustus määrata seadusega kindlaks diskretsiooni ulatus, mis võib seisneda kohustuse alam- ja ülemmäära sätestamises, kohustuse suuruse arvestamise aluste kehtestamises või milleski muus, mis tagab avalik-õigusliku rahalise kohustuse suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel ja võimaldab kohustatud subjektil näha ette kohustuse ulatust. Järgnevalt tuleb hinnata, kas elektrituruseaduses on taastuenergia tasu määramise alused põhiseaduspäraselt reguleeritud.

27. Selle, et tarbijad peavad finantseerima EITS § 59 lõikes 2 sätestatud toetusi ehk maksuma taastuenergia tasu, on otsustanud seadusandja EITS § 59² lõikes 1. Seega on taastuenergia tasu maksmise kohustus kehtestatud seadusega.

28. Taastuenergia tasu arvestamise aluseks oleva iga-aastase taastuenergia tariifi arvutab aga välja põhivõrguettevõtja seadusandja antud juhiste järgi. Seega tuleb järgmiseks hinnata, kas seadusandja juhised põhivõrguettevõtjale taastuenergia tariifi välja arvutamiseks on piisavad või on põhivõrguettevõtjale jäetud liiga avar otsustusulatus.

29. Seadusandja on EITS § 59 lõikes 2 kehtestanud konkreetsed numbrilised määrad, mille ulatuses on taastuvatest allikatest elektritootjal õigus saada võrku edastatud elektrienergia eest toetust. Need toetussummad koos prognoositava tootmismahuga määravad sisuliselt aastapõhiselt ära taastuenergia tariifi. Selgitan.

30. Põhivõrguettevõtja peab järgmise kalendriaasta taastuenergia toetusteks kuluva summa arvestamisel lähtuma EITS § 59 lõikes 2 erinevatele elektritootjatele kehtestatud toetuse määradest ja EITS § 59 lõikes 1 ning EITS § 59¹ lõigetes 1–2 sätestatud taastuenergia toetusele kvalifitseeruvate elektritootjate loetelust. Lisaks peab põhivõrguettevõtja arvestama tuult energiaallikana kasutavatele elektritootjatele võimaliku makstava toetuse aastast piirmäära (EITS § 59¹ lg 5).²² Kalendriaastal osutatavate võrguteenuste mahu ja otseliini kaudu tarbitava elektrienergia koguse prognoosi lähteandmed saab põhivõrguettevõtja jaotusvõrguettevõtjatelt ja liinivaldajatelt. Mis puutub taastuenergia tariifi arvutamisse, siis peab põhivõrguettevõtja võtma arvesse hinnangu koostamisele vahetult eelnenud 12 kuu jooksul toetuste rahastamiseks üle- või alalaekunud summasid, ülelaekunud summalt teenitud intressi või alalaekunud summalt tasutud intressi ning toetuste haldamiseks tehtavaid põhjendatud kulutusi.

²² EITS § 59¹ lg 5 sätestab: „Tuult energiaallikana kasutav tootja võib saada toetust, kuni kalendriaastas on toetust makstud Eestis kokku 600 GWh tuuleenergiast toodetud elektrienergia eest. Arvestust peetakse iga kalendriaasta kohta eraldi.”

31. Põhivõrguettevõtja arvutuskäigu aluseks olevad andmed on avalikud, mis teeb arvutuskäigu läbipaistvaks ka avalikkuse jaoks. Elering AS on kohustatud avaldama oma kodulehel taastuvatest energiaallikatest toodetava elektrienergia koguse prognoosi järgmise kalendrikuu ja järgmise kalendriaasta kohta, andmed kalendrikuude kaupa selles kalendriaastas tuuleenergiast toodetud elektrienergia koguse kohta ning EITS § 59² lõikes 2 nimetatud hinnangu andmise aluseks olevad andmed ja taastuvenergia toetuste rahastamise kuluva summa arvutuskäigu.²³

32. Eeltoodule lisaks kordan, et elektritootjatele taastuvenergia toetuse maksmine on piiratud üksnes realselt võrku antud või otseliini kaudu tarbijatele edastatud elektrienergia kogusega.²⁴ Ka juhul, kui põhivõrguettevõtja määratud taastuvenergia tariifist lähtuvalt kogutakse ühel kalendriaastal rohkem taastuvenergia tasu, kui seda samal aastal toetustena välja makstakse, siis võtab põhivõrguettevõtja eelmise aasta ülelaekunud summa järgmise aasta tariifi arvutamisel omakorda arvesse (EITS § 59² lg 4).

33. Sellest tulenevalt ei saa põhivõrguettevõtja Elering AS taastuvenergia toetuste rahastamiseks kuluva summa hindamisel, sellel põhineva taastuvenergia tariifi määramisel ega ka elektritootjatele taastuvenergia toetuse välja maksmisel lähtuda suvast, vaid peab arvestama seadusandja ette antud raamidega. Teisisõnu on põhivõrguettevõtja roll üksnes välja arvutada taastuvenergia tariif ning tal puudub sisuline kaalutusõigus, milliseks tariif kujundada. Seega ei reguleeri põhivõrguettevõtja taastuvenergia tariifi avalikustamisega mõnda avalik-õigusliku rahalise kohustuse elementi, vaid tegemist on tehnilise arvutuskäigu vahepealse sammuga, mille põhjal saab kindlaks määrata elektritarbijalt konkreetse arvega nõutava tasu suuruse.²⁵ Nii ei ole seadusandja loobunud kohustusest määrata kindlaks taastuvenergia tasu kui avalik-õigusliku tasu arvestamise alused. Sellepärast **leian, et taastuvenergia tariifi arvestamise alused on seaduses piisavalt määratletud, tagamaks tarbijate võrdset kohtlemist ning taastuvenergia tasu kujunemist objektiivsetel alustel.**

34. Samas pean vajalikuks märkida, et praegu on seadusandja otsustanud, et Eesti tarbija peab läbi taastuvenergia toetuste rahastama nii palju taastuvatest allikatest Eestis toodetud elektrienergiat, kui on tootjatel initsiatiiv ja võimalus toota võrgueeskirja tingimustele vastavat elektrienergiat. Vaid tuule kui energiaallika osas on EITS § 59¹ lõikes 5 öeldud, et tuult energiaallikana kasutatav tootja võib saada toetust, kuni kalendriaastas on toetust makstud Eestis kokku 600 GWh tuuleenergiast toodetud elektrienergia eest. **Kuna teiste taastuvate energiaallikate osas ei ole sellist ülemmäära toodud ja tänased toetused võivad initsieerida**

²³ Viidatud hinnangud ja prognoosid on kättesaadavad Elering AS kodulehel: <http://elering.ee/taastuvenergia-tasu/>; <http://elering.ee/taastuvenergiast-toodetud-kogused-ja-prognoos/>. Samuti saab Elering AS kodulehelt teavet selle kohta, kui palju on põhivõrguettevõtja kuude lõikes erinevatele tootjatele taastuvenergia toetust maksnud: <http://elering.ee/valjamaksud-toetused/>.

²⁴ EITS § 58 lg 2 sätestab, et „[---] elektrienergia kogus, mille eest tervikuna või osaliselt makstakse §-s 59 nimetatud toetust, määratakse kindlaks kauglugemisseadmega ning selleks loetakse tootja elektrijaama kõikides liitumispunktides kokku kauplemisperioodi jooksul võrku antud saldeeritud toodang ning tegevusloa nõuete kohase otseliini kaudu tarbijale edastatud elektrienergia kogus.” EITS § 3 p 20 sätestab otseliini definitsiooni: „otseliin – võrguettevõtja teeninduspiirkonnas asuv liin, millel puudub eraldi võrguühendus võrguga, kuid mis võib olla võrguga kaudses ühenduses tootja või tarbija elektripaigaldise kaudu ning mis on ette nähtud elektrienergia edastamiseks ühest elektrijaamast teise või ühele tarbijale”.

²⁵ Märgin, et tulenevalt PS § 3 lõikest 1 võib üldkohustuslikke abstraktseid õigusnorme kehtestada üksnes organ, kellele on põhiseadusega antud pädevus kehtestada õigustloovaid akte, st määruseid ja seadusi (RKPKo 15.12.2008, nr 3-4-1-14-08, p 33). Organ, kel puudub õigustloovate aktide vastuvõtmise õigus, ei saa üldkohustuslikke õigusnorme kehtestada (RKPKo 10.04.2002, nr 3-4-1-4-02, p 14). Riigikogu, kel on PS § 65 punkti 1 järgi õigus vastu võtta seadusi, on elektrituruseaduses kehtestanud kõik taastuvenergia tasu arvutamiseks vajalikud üldkohustuslikud abstraktsed õigusnormid. Põhivõrguettevõtja üksnes rakendab neid õigusnorme, k.a taastuvenergia tariifi arvutamisel.

täiendavate tootmisvõimsuste arendamist, võib tarbija olla kohustatud finantseerima taastuenergia toetusi rohkem, kui on põhjendatav nende toetuste kehtestamise eesmärgiga (tagada EL nõutav taastuenergia osakaal, energiatootmise mitmekesisus ja varustuskindlus). See võib kujutada probleemi PS § 32 sätestatud omandipõhiõiguse seisukohast, aga olla teatud juhtudel probleemne ka taastuenergia tasu ettenähtavuse seisukohast. Samuti ei ole taastuenergia toetuste määrad hetkel seotud börsihinnaga, mis tähendab, et tootjad saavad samas määras toetust sõltumata sellest, kas (kaalutud keskmine) börsihind on teatud perioodil tavapärasest madalam või vastupidi – ebaharilikult kõrge.

35. Seepärast soovitan Teil ja Riigikogul analüüsida elektrituruseaduses sätestatud taastuenergia toetuste süsteemi.²⁶ Muu hulgas on asjakohane üle vaadata ELTS § 59 lõikes 2 sätestatud toetuste määrad, arvestades, et tänaseks on elektrienergia turu olukord muutunud oluliselt võrreldes ajaga, kui nimetatud määrad kehtestati.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: Riigikogu

Ave Henberg, 6938435, ave.henberg@oiguskantsler.ee
Merike Saarmann, 6938414, merike.saarmann@oiguskantsler.ee

²⁶ Märgin, et taastuenergia toetuste süsteemi analüüsimine ja teatav ümberkujundamine võib osutuda lähitulevikus vajalikuks ka Euroopa Komisjoni hiljutiste energiat ja keskkonda puudutavate riigiabi suuniste valguses. Vt Communication from the Commission. Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014-2020, kättesaadavad arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/eeag_en.pdf.