



Õiguskantsler

Evelin Pärn-Lee  
Konkurentsiamet  
info@konkurentsiamet.ee

Meie 15.10.2024 nr 7-4/241165/2405948

## Menetlustähtaja ületamine võrgutasu kooskõlastamisel

Austatud Evelin Pärn-Lee

Elektrilevi OÜ palus hinnata, kas Konkurentsiamet järgis hea halduse tava, kui ületas võrgutasu kooskõlastamisel seadusega määratud menetlustähtaega. Seaduse kohaselt peab Konkurentsiamet kooskõlastama võrgutasu 90 päeva jooksul pärast nõuetekohase taotluse saamist, erandjuhul võib tähtaega pikendada 180 päevani. Elektrilevi OÜ võrgutasu kooskõlastamise menetlus kestis aga 554 päeva.

Menetlustähtaja sedavõrd ulatuslik ületamine ei ole kooskõlas hea halduse tavaga.

Kuigi seadus lubab tähtaega pikendada ja peatada, tuleb eesmärgiks võtta menetlus lõpetada seadusega ette nähtud aja jooksul. Vastasel juhul muutub seadusega määratud menetlustähtaeg sisutuks, kuna menetluse käigus võib alati ilmnedagi uusi asjaolusid, mis peatavad tähtaja kulgemise ja lükkavad otsuse tegemist edasi. Peale selle võib pikaleveninud menetluse jooksul algse taotluse aluseks olnud olustik muutuda ja tekkida vajadus taotlust uuesti muuta. See võib kaasa tuua veelgi pikema viivituse, mis paistab justkui taotleja enda põhjustatud.

Riigikogu on seaduses sätestanud tähtaja, mis peaks olema piisav ka keerukamate juhtumite lahendamiseks. See tähtaeg loob õigustatud ootuse, et selle aja jooksul otsustatakse, kas võrgutasu kooskõlastatakse või jäetakse kooskõlastamata. Menetlejal on kohustus korraldada oma töö nii, et tähtaegadest saab kinni pidada. Haldusmenetluse üldpõhimõtte näeb ette, et menetlus tuleb korraldada kiiresti ja efektiivselt. Isegi keerukad ja ajamahukad menetlused tuleb korraldada viivitusteta ning seaduses sätestatud tähtaegu ületamata. Seaduses määratud tähtaeg on kõige pikem aeg, mille jooksul tuleb taotlus lahendada.

Elektriturseaduses (ELTS) on juba arvestatud võimalusega, et võrgutasu kooskõlastamine võib mõnel juhul olla keerukam ja võtta rohkem aega. On arusaadav, et Elektrilevi OÜ suur turuosa võib muuta tema esitatud taotluse lahendamise keerukaks ning sellele hinnangu kujundamine võib võtta rohkem kui 90 päeva, kuid siiski mitte üle 180 päeva.

Võrgutasudel – eriti juhul, kui suurima turuosaga võrguettevõtja võrgutasu tõstetakse järsult – on suur sotsiaal-majanduslik mõju. Samas ei saa sellega õigustada otsuse tegemisega viivitamist. Võrgutasudega finantseeritakse elektriühenduse olemasolu, mis on elutähtis teenus. Võrguteenuse pakkumine ei ole vaid võrguettevõtja huvides, vaid see on vajalik ühiskonna toimimiseks. Ühiskond ja tarbijad vajavad katkestusteta toimivat kvaliteetset elektriühendust. Selle tagamiseks

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

peab võrguettevõtja tegema pidevalt investeeringuid võrguühenduse toimivana hoidmiseks ja ka võrgu arendamiseks. Nende kulude katmiseks ongi ette nähtud võrgutasu, mille suuruse kinnitab Konkurentsiamet võrguettevõtja taotluse alusel.

Võrguteenuse kvaliteedinõuetest järeldeb, et võrguettevõtja peab tagama ühtemoodi hästi toimiva võrguühenduse kõigile enda teeninduspiirkonna klientidele, olenemata nende asukohast ja tarbimismahust. Elektrivõrk peab võimaldama kvaliteetset ja klientide vajadusele vastavat ning põhjendatud hinnaga kättesaadavat elektriühendust. Võrguettevõtja peab pingutama ka selle nimel, et ta saaks võrguteenust osutada võimalikult vähete rikkeliste elektrikatkestustega. Rikked tuleb kõrvaldada kiiresti. Katkestusi saab jaotusvõrgu nõuetekohase korrashoiu ja arendamisega ära hoida.

Kõigi nende nõuete täitmine üksnes võrgutasu laekumiste arvelt eeldab, et võrgutasu on ajakohane ja vastab tegelikele vajadustele. Sellise võrgutasu väljaselgitamine ja ettenähtud menetluskorra järgi kehtestamine võib mõistagi olla keeruline, eriti kui võrguteenuse osutamise sisendhinnad muutuvad kiiresti sõltumata võrguettevõtjast.

Kõnealusel juhul muutusidki sisendhinnad märgatavalt võrgutasu kooskõlastamise menetluse ajal. Siiski tuleb arvestada, et kui võrgutasu ei kata võrguteenuse tagamiseks tehtavaid kulutusi, hakkab võrguteenuse kvaliteet langema ning võrku ei saa piisavalt arendada. Ühtlasi suurendab see investeeringute vajadust tulevikus, mistõttu tuleb edaspidi tõsta võrgutasu veelgi järsemalt ja rohkem. Niisiis tuleks püüelda selle poole, et võrgutasu kooskõlastamisele ettenähtud menetlustähtaega ei ületataks ning vastavalt asjaolude muutumisele tuleb võrgutasu suurus pigem sagedamini üle vaadata. Seadus annab Konkurentsiametile ka võimaluse kehtestada ajutised võrgutasud (vt ELTS § 93 lg 9).

Õiguskantsleri pädevuses ei ole hinnata, milline on võrgutasu kooskõlastamise tulemus ja kas võrgutasu on liiga suur või valesti määratud. Küll aga peab võrgutasu kooskõlastamise menetlus olema kooskõlas õigusaktidega, sealhulgas tuleb järgida seaduses sätestatud menetlustähtaega, menetlus korraldada tõhusalt ja võimalikult kiirelt ning vältida tuleb põhjendamatuid viivitusi. Konkurentsiametil peab olema piisavalt võimekust neid nõudeid ja põhimõtteid järgida. Selline võimekus tuleb tagada Konkurentsiametil, kuna võrguettevõtja maksab ka märkimisväärse suurusega järelevalvetasu, mis ongi kehtestatud selleks, et Konkurentsiameti võimekust suurendada.

## **Võrgutasude kooskõlastamine**

1. Õigusaktides on sätestatud nii sisulised nõuded võrgutasu kujundamisele kui ka menetluslikud nõuded võrgutasu kehtestamisele. Nii on õigusaktidega oluliselt piiratud võrguettevõtja võrgutasu määramise pädevust. Võrguettevõtja tohib kehtestada üksnes sellise võrgutasu, mis vastab õigusaktide nõuetele ja mille nõuetele vastavuse on Konkurentsiamet tuvastanud ja kinnitanud (ELTS § 71 lg 2).

2. [ELTS § 93 lõige 7](#) näeb ette, et Konkurentsiamet peab tegema otsuse talle esitatud kooskõlastustaotluse kohta 90 päeva jooksul pärast taotluse esitamist. Erandina võib Konkurentsiamet pikendada seda tähtaega 180 päevani, kui kooskõlastamistaotluse menetlus on keerukas või töömahukas. Taotluse esitajale tuleb aga enne esialgse tähtaja möödumist teatada, et tähtaega pikendatakse. Kui menetlustähtaega ületatakse, tuleb isikule teatada ka selle põhjused ning täpsustada, millal menetlus tõenäoliselt lõpetatakse ([haldusmenetluse seaduse \(HMS\) § 41](#)).

3. Seaduses on sätestatud, et menetlustähtaja kulgemine peatub senikauaks, kuni Konkurentsiamet on saanud kooskõlastustaotluse kohta otsuse tegemiseks vajaliku teabe ([ELTS § 93 lg 8](#)). Lisateabe

nõudmisel peab amet järgima ka haldusmenetluse üldisi põhimõtteid. Menetlus tuleb korraldada nii, et taotluse kohta saaks otsuse teha võimalikult kiirelt ja vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikule (HMS § 5 lg 3).

4. Võrgutasu jõustumisele on kehtestatud edasilükkav tingimus. Konkurentsiameti kooskõlastatud võrgutasu saab jõustuda alles pärast vähemalt 90 päeva möödumist sellest ajast, mil võrguettevõtja on avaldanud võrgutasu vähemalt ühes üleriigilise levikuga päevalehes (ELTS § 74 lg 1). Seda sätet on paslik tähele panna just kiire hinnakasvu korral, kuna nii võib väita, et ajaks, mil võrgutasu on ettenähtud korras kehtestatud, on see juba sisuliselt aegunud, kuna taotluse koostamisel olnud olukord on võrgutasu kooskõlastamise käigus muutunud.

5. Võrgutasu kehtestamise nõudeid arvestades on Konkurentsiameti kooskõlastus määrava tähendusega. Seaduses on seda ekslikult nimetatud kooskõlastamiseks, kuigi selle sisu on hoopis haldusakti andmine, see vastab kõigile HMS § 51 lõikes 1 toodud tunnustele: võrgutasu kooskõlastus on Konkurentsiameti seadusjärgne ülesanne, see on antud avalik-õiguslikus suhtes eesmärgiga reguleerida üksikjuhtumit ja kooskõlastusega saab ettevõtte õiguse kehtestada kooskõlastatud suuruse ja struktuuriga võrgutasu.

6. Seda, et Konkurentsiameti kooskõlastus on määrava tähendusega ja oma sisult haldusakti andmine, järeldeb analoogia alusel sellestki, et Konkurentsiamet võib kehtestada ühepoolset ajutised võrgutasud (vt [ELTS § 93 lg 9](#)). Nii tuleks võrgutasu kooskõlastamise menetlus korraldada haldusakti andmise reegleid silmas pidades. Kooskõlastus on sisuliselt võrguettevõtjale haldusaktiga antav luba kehtestada võrgutasu.

### **Elektrilevi OÜ võrgutasu kooskõlastamine**

7. Elektrilevi OÜ esitas Konkurentsiametile taotluse võrgutasu muutmiseks 22.12.2022. Konkurentsiamet kiitis võrgutasud heaks 28.06.2024. Seega kulus nõuetekohase taotluse esitamise ajast otsustamiseni 554 päeva.

8. Konkurentsiameti kodulehel avaldatud andmetel oli taotlus nõuetekohane juba selle esitamisel. Nõuetekohase taotluse esitamine on oluline menetluse alustamise ja menetlustähtaja arvutamise seisukohalt. Nõuetekohase taotluse esitamise korral pole siiski välistatud, et menetluse käigus küsib Konkurentsiamet ettevõttelt andmeid juurde ja palub selgitusi. See ei välista sedagi, et menetlustähtaja kulgemine peatub senikauaks, kuni uued andmed ja selgitused on saadud. Küll aga ei ole kohane, kui menetlustähtaeg peatub summaarselt pikemaks ajaks, kui on menetlusele tervikuna ette nähtud.

9. Konkurentsiameti selgituste järgi oli Elektrilevi OÜ võrgutasude kooskõlastamise menetlus ajamahukas mitmel põhjusel.

Üks põhjus, miks taotluse kooskõlastamine oli ajamahukas, tulenes kiirest hinnakasvust. ELTS § 72 lõike 8 järgi tuleb põhjendatud tegevuskulude hindamisel arvestada muu hulgas ka kulu dünaamikat ajas ja selle võrdlust tarbijahinnaindeksiga. 2022. aasta lõpus ja prognoositult ka 2023. aastal oli tarbijahinnaindeksi kasv tavapäratult suur. Selgitamiseks, kas ka võrguteenuse osutamiseks vajalikud kulutused on põhjendatud, oli vaja Elektrilevi OÜ tegevuskulusid põhjalikumalt analüüsida.

Teiseks olid Konkurentsiamet ja võrguettevõtja eri meelt ka võrgutasude arvestamisel aluseks võetud võrgukadude kulus. Taotlus oli koostatud 2022. aasta elektrienergia hindu arvestades, kuid 2023. aastal elektrienergia hind langes ning tegelik koelektri kulu oli väiksem. Ka sellise erimeelsuse ületamiseks kulus aega.

Kooskõlastusele kulus rohkem aega ka selle tõttu, et võrguettevõtja muutis menetluse vältel oma töökorraldust ja nii oli vaja kontrollida nende ümberkorraldustega kaasnevate kulude põhjendatust. Varem võrgutasu kooskõlastades selliseid asjaolusid ei olnud ja nii tuli prognoositud kulude põhjendatuse kontrollimiseks küsida uusi selgitusi, millele vastamiseks kulus võrguettevõtjal hulk aega.

Elektrilevi OÜ on jaotusvõrguettevõtja, kelle võrgupiirkonnas asub suurem osa Eesti elektrienergiatarbijaid ja sellel on oluline sotsiaal-majanduslik mõju. Seega pidas Konkurentsiamet oluliseks kõiki taotlusega seotud asjaolusid põhjalikult kontrollida ja analüüsida.

10. On kiiduväärt, et Konkurentsiamet suhtub oma ülesande täitmisesse vajaliku põhjalikkusega. Konkurentsiametile on usaldatud kaalukas ja vastutusrikas ülesanne tagada, et sisuliselt monopoolses seisundis ettevõtjad ei kuritarvitaks oma positsiooni ning nende osutatud teenused oleksid mõistlikult hinnastatud. Siiski tuleb oma ülesannete täitmisel järgida seadusega määratud menetlustähtaega. Mõnikord võib otsuse edasilükkamine olla halvem kui risk teha ebatäiuslik otsus ettenähtud aja jooksul. Kooskõlastuse andmisest on võimalik ka põhjendatult keelduda. Mõeldav on ka kooskõlastusega määrata kõrvaltingimus, millega võib kohustada ettevõtjat mõne aja pärast uut võrgutasu taotlust esitama. Ühtlasi on Konkurentsiametil õigus kehtestada ise ajutine võrgutasu (ELTS § 93 lg 9).

11. Menetluse kestel oli vaja võrguettevõtjalt saada lisateavet ja selgitusi. ELTS § 93 lõike 8 kohaselt peatub menetlustähtaja kulgemine senikauaks, kuni taotleja esitab küsitud teabe. Nii kulus Elektrilevi OÜ-l lisateabe esitamiseks 395 päeva ning Konkurentsiametil hinnangu kujundamiseks 159 päeva. Kui arvestada konkreetset juhul võrgutasu kooskõlastamisele kulunud aega (554 päeva) ja uue võrgutasu jõustumiseni ettenähtud 90-päevast nn ooteaega, saab võrguettevõtja küsida klientidelt ajakohast võrgutasu peaaegu kaks aastat pärast seda (644 päeva), kui ta esitas võrgutasu kooskõlastamise taotluse.

12. Konkurentsiameti selgituste kohaselt uuendas võrguettevõtja menetluse vältel oma taotlust ja esitas sisuliselt uue taotluse 03.11.2023. Seega võib eeldada, et kehtestatud võrgutasu on siiski ajakohane ja vastab seaduses sätestatud sisulistele nõuetele.

13. Kahtlemata tähendab võrgutasu kooskõlastamine põhjalikku analüüsi ja selle käigus võib ilmnedu vajadus küsida võrguettevõtjalt uut teavet. Konkurentsiamet peab hindama taotluses esitatud hinnasoovi vastavust seaduses sätestatule (vt ELTS § 72). Võrgutasu peab olema kujundatud selliselt, et see võimaldaks järjepidavalt katta võrguettevõtja kulud, tagada investeeringud elektrivõrgu arendamiseks ja toimepidevuse tagamiseks ning täita muid õigusaktidest tulenevaid nõudeid.

14. Lisateabe nõudmine tuleb hoolikalt läbi kaaluda, et see ei pikendaks põhjendamatult menetlust. Nõuda tohib vaid sellist teavet, mis on tegelikult vajalik otsuse tegemiseks. Iga menetleja esitatud nõue peab olema põhjendatud. Seega tuleb lisateabe nõudmist põhjendada või olla valmis sellist põhjendust kiirelt esitama. See võimaldaks Konkurentsiametil juba enne uue teabe küsimist jõuda veendumusele, kas ja miks küsitav teave on vajalik. Ka taotleja peab teabe küsimise põhjal suutma hinnata, miks seda teavet küsitakse ja kas see saab olla põhjendatud.

Taotluse läbivaatamisel ei pea iga täpsustav küsimus kaasa tooma menetlustähtaja kulgemise peatumist. Kui Konkurentsiamet soovib lisateabe nõudmise tõttu menetlustähtaja kulgemist peatada, siis peab see ka üheselt arusaadav olema. Amet peaks uut teavet nõudes põhjendama selle vajalikkust ning ühemõtteliselt ja selgelt viitama sellele, et menetlustähtaja kulgemine peatub senikauaks, kuni küsitud teave esitatakse. Teavet küsides tuleb arvesse võtta sedagi, kui palju ressursse peab taotleja kulutama küsitud teabe esitamiseks ja kas see on põhjendatud.

Täiendava teabe küsimise üle otsustamine ja menetlustähtaja kulgemine peatamine – need on menetluslikud üksikasjad, mida Konkurentsiamet saab määrata oma kaalutusõiguse alusel (HMS § 5 lg 1).

15. Vaatamata sellele, et võrgutasu kooskõlastamise menetlus võib nõuda rohkete andmete põhjalikku analüüsi, tuleb menetlus korraldada nii, et selle teabe küsimisel suudetaks menetlus tulemuslikult lõpetada võimalikult kiiresti ja soovitatavalt ka seadusega ettenähtud tähtaja jooksul.

16. Kuna Konkurentsiamet ei korralda võrgutasude kooskõlastamise menetlust esmakordselt – võrgutasusid tuleb regulaarselt üle vaadata ja vajaduse korral korrigeerida –, peaks ametil olema juba piisavalt praktikat. Seega peaks olema enam-vähem teada, milliseid andmeid võrgutasu hinnataotluse kohta otsuse tegemiseks vajatakse. Need on Konkurentsiameti põhitegevusega seotud toimingud.

17. Konkurentsiameti selgitustest aga nähtub, et võrgutasu kooskõlastamisel on menetlustähtaja ületamine pigem reegel kui erand. Menetlustähtaega ületati ka 2015. aasta novembris esitatud taotluse (kooskõlastus anti 2017. a märtsis) ja 2020. aasta detsembris esitatud taotluse (kooskõlastus anti 2021. a novembris) läbivaatamisel. Vaatamata sellele peab Konkurentsiamet seaduses sätestatud menetlustähtaega siiski piisavaks. Asjaolu, et ka varem on võrgutasu kooskõlastamise menetlusele kulunud ettenähtud tähtajast rohkem aega, annab alust arvata, et Konkurentsiameti töökorraldus tuleks üle vaadata.

18. Menetluse kiirust võiks soosida Konkurentsiameti juhustega. Konkurentsiamet töötab välja ja avalikustab võrgutasude arvutamise meetodika ja lähtub sellest võrgutasu kooskõlastamisel ([ELTS § 72 lg 4](#)). Ka selles meetodikas saab kirjeldada andmeid, mida Konkurentsiamet vajab hinnataotluse kooskõlastamisel hinnangu andmiseks. Võrguettevõtja saab juba oma taotluse koostamisel seda meetodikat silmas pidada ja teha sellise taotluse, mille läbivaatamisel pole vaja küsida nii palju lisaandmeid.

Palun korraldage oma kooskõlastuse menetlused nii, et edaspidi oleks võimalik järgida seaduses sätestatud menetlustähtaegu.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise