



Õiguskantsler

Lauri Hussar
Riigikogu
riigikogu@riigikogu.ee

Meie 07.01.2025 nr 6-1/241300/2500105

Jäätmetest elektrienergia tootmise toetamise tingimuste muutmine

Lugupeetud Riigikogu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõike 1, õiguskantsleri seaduse § 17 alusel teen ettepaneku viia 14.07.2024 jõustunud [elektrituruseaduse \(ELTS\) § 59¹ lõike 2 punkt 8](#) kooskõlla põhiseadusega.

[ELTS § 59¹ lõike 2 punkti 8](#) järgi ei maksta taastuenergia toetust elektritootjale, kui [jäätmeseaduse § 136³ lõikes 2](#) sätestatud jäätmete taaskasutamise sihtarvude täitmine ei ole tõendatud. See tähendab, et elektritootja ei saa taastuenergia toetust, kui riik ei ole suutnud saavutada olmejäätmete korduskasutusele ja ringlussevõtule seatud eesmärgi.

Leian, et ELTS § 59¹ lõike 2 punkt 8 on vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega (PS § 10) osas, milles see kohaldub tagasiulatuvalt tootjale, kes juba saab taastuenergia toetust. Tootjad on toetuse saamise õiguse omandanud enne selle sätte jõustumist ega võinud ette näha sellise piirava tingimuse kehtestamist. See on vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega, kuna riik oli varem kinnitanud, et toetust saab toetuse andmise ajal kehtinud tingimuste täitmise korral kogu toetusperioodi ehk 12 aasta vältel. Riik ei tohi käituda sõnamurdlikult. Riigi kehtestatud toetuskavas ei olnud ette nähtud võimalust, et toetuse tingimusi muudetakse toetuse maksmise ajal nõnda, et need piiravad toetuse saaja õigusi.

ELTS § 59¹ lõike 2 punktis 8 sätestatud tingimus on õiguspärane vaid siis, kui seda kohaldatakse edasiulatuvalt ehk üksnes uute toetuste andmisel. Kui selline tingimus on ette teada, siis saab toetusest huvitatud ettevõtja arvestada, et toetuse saamine oleneb sellest, kui edukalt on riik korraldanud olmejäätmete korduskasutust ja ringlussevõttu. Paraku järeldeb eelnõu materjalidest, et kõnealust piiravat tingimust rakendatakse ka juba toetust saavatele tootjatele. Sama on kinnitanud ka valdkonna eest vastutav Kliimaministeerium.

Õiguskindluse põhimõte ei takista õiguskorras muudatuste tegemist, kuid seda tuleb teha õiguspärasest ootust arvestades. Õiguspärase ootuse kaitse on eriti tugev siis, kui piiratakse tähtajalist õigust. Taastuenergia toetus on tähtajaline õigus – seda makstakse 12 aastat. Õiguskindluse põhimõttega ei ole kooskõlas ka see, kui sätte kohaldumine ei ole üheselt selge ning sätte rakendamisel juhendatakse hoopis eelnõu koostamisel antud selgitustest.

Selleks et ELTS § 59¹ lõike 2 punkt 8 oleks põhiseadusega kooskõlas, tuleks seadusesse lisada täpsustus, et kõnealust piirangut kohaldatakse vaid uute toetuste andmisel.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Kokkuvõte

Võib aimata, miks ELTS § 59¹ lõike 2 punkt 8 hiljuti seadusesse lisati. Riigil on kohustus toetada jäätmehierarhia põhimõtte rakendamist, soosida olmejäätmete liigiti kogumist ning korduskasutuse ja ringlussevõtu suurenemist.

Jäätmete taaskasutusele on seadusega kehtestatud sihtarvud, mis aja jooksul suurenevad. Seda kohustust peab siiski täitma riik ning riigi kohustuse eiramise korral ei pea kahju kandma kõrvalised isikud. Ettevõtted, kes kasutavad elektrienergia tootmiseks jäätmeid, ei vastuta olmejäätmete tekke, nende liigiti kogumise ega ka korduskasutamise ja ringlusse võtmise eest.

Isegi kui tootja võis juba toetust taotleades teada, et jäätmete kasutamine energia tootmiseks ei ole jäätmehierarhia põhimõtte järgi eelistatuim käitlusviis, ei pidanud ta ette nägema, et riik ei suuda jäätmete korduskasutust ja ringlussevõttu piisavalt edukalt korraldada ning seetõttu piirab tema toetuse saamise õigust. Riik on varem soosinud jäätmete kasutamist energia tootmiseks ja annab selleks ka toetust.

Pole vajadust toetuse tingimusi muuta, selleks pole ülekaalukat avalikku huvi. Eestis on vaid üks jäätmetest elektrienergiat tootev käitis (Iru soojuselektrijaam). Selle käitise toetamine lõpeb 2. juulil 2025. Toetuse maksmise peatamine vahetult enne toetusperioodi lõppu ei too kaasa jäätmete keskkonnasäästlikuma käitlusviisi kasutuselevõtmist, küll aga rikub toetuse saaja õiguspärast ootust ning saadab turuosalistele signaali, et riiki ei saa usaldada.

Normi põhiseaduspärasust abstraktselt hinnates tuleb lähtuda eeldusest, et sarnastel alustel võinuks toetust saada ka mõni teine isik, kellele hakati toetust maksma vahetult enne seda, kui õigusaktis sõnastati suunis toetust mitte maksta, juhul kui riik ei ole saavutanud jäätmete korduskasutuse ja ringlussevõtu eesmärgi. Sellise hüpoteetilise juhtumi näitel on veelgi ilmsem, et sellise tingimuse kehtestamisega ja rakendamisega juba toetust saavatele projektidele rikutakse õiguspärast ootust.

Õiguspärase ootuse põhimõttele vastaks lahendus, mille järgi kohaldataks ELTS § 59¹ lõike 2 punktis 8 sätestatud toetuse maksmise piirangut üksnes edasiulatuvalt ehk ainult nendele tootjatele, kes hakkavad toetust saama pärast selle sätte jõustumist. Õiguspärast ootust ei rikutaks ka siis, kui tootja oleks saanud ELTS § 59¹ lõike 2 punktis 8 sätestatud tingimust ette aimata mõne muu õigusakti või talle siduva haldusakti põhjal.

ELTS § 59¹ lõike 2 punkti 8 kohaldamine juba toetust saavatele tootjatele ei ole selle sätte sõnastuse põhjal ühemõtteliselt selge. Seda võib mõista ja tõlgendada nii õiguspõhimõtteid eirates kui ka järgides. ELTS § 58⁴ lõike 1 punktis 4 on sätestatud, et toetuse tingimusi ei tohi muuta nii, et see piirab juba toetust saavate projektide puhul toetuse saaja õigusi. See säte kordab ühtlasi õiguspärase ootuse põhimõtet, mis kehtib ja kohaldub universaalselt, sõltumata sellest, kas see on seoses konkreetse muudatusega õigusaktis eraldi üle korratud.

Õigusriigile omaste ja põhiseadusest tulenevate õiguspõhimõtete rakendumise eelduseks ei ole vaja nende kehtivust konkreetse muudatuse juures iga kord üle korrata. Seega on võimalik ELTS § 59¹ lõike 2 punkti 8 tõlgendada õiguspärase ootuse põhimõtet austavalt ehk nii, et seda ei kohaldata neile tootjatele, kes saavad toetust varem kehtinud tingimuste järgi.

Paraku ei saa kõrvale jätta seaduseelnõu menetluse käigus antud selgitusi, millest nähtub, et eelnõu koostaja tahtis kohaldada ELTS § 59¹ lõike 2 punkti 8 tagasiulatuvalt juba toetust saavatele

projektidele. Ka Kliimaministeerium kinnitas (kiri 01.11.2024 [nr 21-6/24/50-2](#)), et kõnealust muudatust rakendatakse ka juba toetust saavate tootjate suhtes.

Säte piirab ka ettevõtlusvabadust (PS § 31), kuna seadusega antud lubadus maksta toetust ja toetuse saamine mõjutab investeerimisotsust hakata jätmetest elektrienergiat tootma. Samuti mõjutab see seda, kas tootjal on toetuseta otstarbekas jätkata jätmete kasutamist elektrienergia tootmiseks. Muudatusest võib järeldada, et hoolimata tähtajalisest õigusest toetusele, ei saa riiki usaldada ega olla kindel, et seadust ei muudeta ootamatult ja rabavalt ebasoodsamas suunas nii, et tootja siiski ei saa toetust kogu toetusperioodi vältel, kuigi ta on täitnud kõik talle esitatud tingimused ja võis arvestada toetuse saamisega. Niisamuti piirab see säte omandipõhiõigust (PS § 32), kuna selle põhiõiguse kaitsealas on kõik rahaliselt väljendatavad õigused. Pole kahtlust selles, et toetuse katkestamine vähendab seni toetust saanud ettevõtte sissetulekuid.

Nii ettevõtlusvabadust kui omandipõhiõigust tohib seadusega piirata, kuid see peab olema kooskõlas põhiseadusega – see peab olema õiguspärase eesmärgi saavutamiseks vajalik, sobiv ja isikute põhiõiguseid vähimal võimalikul määral piirav. Põhiõiguste piiramisel tuleb järgida õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet ja piirang peab olema proportsionaalne. Praegusel juhul ei vasta muudatus neile nõuetele.

I. Analüüs

Taastuenergia toetus

1. Riigil on kohustus suurendada taastuenergia osakaalu. [Energiamajanduse korralduse seaduse](#) § 32¹ lõikes 1 on sätestatud, et aastaks 2030 moodustab taastuenergia vähemalt 65 protsenti riigisisisest energia summaarsest lõpptarbimisest. Elektrienergia summaarsest lõpptarbimisest moodustab taastuenergia vähemalt 100 protsenti.

2. Selle eesmärgi saavutamiseks on ette nähtud taastuenergia toetus. Elektrienergia uute tootmisvõimsuste rajamiseks vajalike investeeringute maht on suur, kuid nende tasuvusaeg on pikk ja ebakindel. Seetõttu ei tehta neid investeeringuid turutingimustel või ei tehta neid piisavas mahus või kiiresti. Taastuenergia toetus on mõeldud investeeringute soodustamiseks. Riik on kehtestanud tingimused, mis annavad toetuse saajale kindluse, et kui ta neid järgib, siis ta saab toetust järgmise 12 aasta jooksul.

3. Taastuenergia toetus on riigiabi, mida elektrienergia tootja saab vastavalt riigi kehtestatud toetuskavale. Seaduses on ette nähtud fikseeritud määraga (ELTS § 59 lg 2 ja selle juurde kuuluvad sätted) ja vähempakkumisel kujuneva toetusmääraga toetuskava (ELTS § 59⁴–59⁶). Fikseeritud määraga toetuskava järgi enam uusi toetusi ei anta, küll aga on tootjaid, kelle toetusperiood ei ole selle toetuskava alusel veel lõppenud. ELTS § 59¹ lõike 2 punkti 8 kohaldatakse kõigi toetuskavade alusel makstavatele toetustele. Toetust saab alates tootmise alustamisest järgneva 12 aasta jooksul (ELTS § 108 lg 1).

4. Elektriturseaduse alusel kehtestatud toetuskava järgi võis taastuenergia toetust taotleda ka tootja, kes soovis elektrienergiat toota jätmetest. Mingeid piiravaid tingimusi sellele ei kehtinud. Ka valdkonna poliitikat kujundav Kliimaministeerium kinnitas, et senistes toetuskavades ei olnud isegi vihjeid sellele, et toetuse maksmine võidakse peatada või lõpetada selle tõttu, et olmejätmete ringlussevõtu sihtarvu ei saavutata.

5. Seega on taastuenergia toetus tähtajaline õigus. Kui tootja kord juba on toetusele kvalifitseerunud, siis on tal õigus saada toetuskavaga kooskõlas oleva tegevuse eest toetust järgneva 12 aasta jooksul. Sellele tähtajale tuginedes tegi tootja toetuskava eesmärgile vastava investeeringu. Nii oli toetusel investeeringuotsuse tegemisel suur tähtsus: see võimaldas turutõrget ületada. Vastasel juhul oleks selline toetus riigiabi reeglite järgi keelatud. Seda aga kahtluse alla seatud ei ole. Vastupidi, kuna selline riigiabi on saanud ettenähtud korras heakskiidu, on see vaid suurendanud õiguspärast ootust.

Jäätmete taaskasutamise sihtarvud

6. Lisaks taastuenergia osakaalu suurendamisele peab riik edendama ka jäätmete taaskasutamist ja vähendama niiviisi uute loodusressursside kasutusele võtmist.

7. Jäätmete taaskasutamisele seatud eesmärk lähtub jäätmehierarhia põhimõttest (jäätmeseaduse (JäätS) §-s 22¹ ja direktiivi [2008/98/EÜ](#) artikkel 4). Jäätmehierarhia tähendab, et ressursside kasutamist tuleb vähendada ka jäätmete käitlemisega. Jäätmetes on materjale, mida on võimalik taaskasutada ja sel viisil vähendada vajadust uue tooraine järele. Jäätmete käitlemise viisid on järjestatud eelistuste (prioriteetide) järjekorras. Jäätmete kasutamist energia tootmiseks tuleks eelistada jäätmete ladustamisele, kuid sellele omakorda tuleks eelistada jäätmete ringlussevõttu ja korduskasutuseks ettevalmistamist. Direktiivis on rõhutatud, et riigil tuleb rakendada meetmeid parima üldise keskkonnavalase tulemuse saavutamiseks, kuid jäätmehierarhia põhimõtte rakendamisel tuleb arvestada ka majanduslikku otstarbekust. Direktiivi üle võttes on Eesti võtnud aga hoopis rangema joone: JäätS § 22¹ lõike 2 järgi on lubatud jäätmehierarhia põhimõttest kõrvale kalduda üksnes siis, kui see tagab parima keskkonnavalase üldtulemuse kogu olelusringi arvestades. Jäätmeseaduse järgi ei ole majanduslik otstarbekus justkui oluline.

8. Olmejäätmete kohta on seaduses sätestatud mõõdetavad eesmärgid. JäätS § 136³ lõike 2 järgi tuleb olmejäätmeid korduskasutuseks ette valmistada ja ringlusse võtta:

- 1) alates 2025. aasta 1. jaanuarist – vähemalt 55 protsendi ulatuses nende jäätmete kogumassist kalendriaastas;
- 2) alates 2030. aasta 1. jaanuarist – vähemalt 60 protsendi ulatuses nende jäätmete kogumassist kalendriaastas;
- 3) alates 2035. aasta 1. jaanuarist – vähemalt 65 protsendi ulatuses nende jäätmete kogumassist kalendriaastas.

9. Riik saab nende eesmärkide täitmiseks rakendada mitmesuguseid abinõusid. Need abinõud peavad olema sobivad, vajalikud ja proportsionaalsed. Taastuenergia toetuse maksmise lõpetamine ei saa olla olmejäätmete taaskasutamise sihtarvude saavutamisel sobiv ega vajalik abinõu, kuivõrd toetuse maksmise ja jäätmete ringlussevõtu ja korduskasutuse vahel puudub põhjuslik seos. Need on erinevad tegevused ega ole taastuenergia toetuse saaja kontrolli all.

10. Selleks et oleks võimalik olmejäätmeid korduskasutada ja ringlusse võtta, on tarvis esmalt sortida jäätmeid nende tekkekohal ja korraldada jäätmevedu. Selles asjas on riigil ja kohalikul omavalitsusel kandev roll, nad saavad õigusaktide ja muude rakenduslike abinõudega inimeste käitumist suunata.

Jäätmete kvaliteetne sortimine nende tekkekohal on vajalik selleks, et kokku kogutaks piisavalt hea kvaliteediga materjal, mida saab võtta ringlusse ja millest saab valmistada uusi tooteid. Peale sortimise ja kogumise tuleb jäätmeid järelsortida (nt eri tüüpi plastid eraldada) ja saadud materjali töödelda (pesta, purustada, sulatada jms), et sellest oleks võimalik toota uusi tooteid. Selleks tuleb

ehitada spetsiaalsed jäätmekäitlusrajatised, mis saavad turule tulla, kui riik ja kohalik omavalitsus on jäätmete sortimise korraldanud nii, et kogutud materjal on kvaliteetne ja selle kogused piisavad. Ka võib riik soodustada mitmesuguste abinõudega vajalike ettevõtete turule tulekut kiiremini, kui see toimuks turutingimustel. See tähendaks ilmselt toetuste maksmist vms abinõusid. Kokkuvõtvalt: riigil on võimalik olmejäätmete korduskasutuse kohta võetud eesmäärke täita mitmeid moel.

11. Jäätmetest elektrienergia tootmine on endiselt lubatud ja õiguspärane, seda on peetud suisa toetust väärivaks. Kui sellele käitlemisviisile toetuse maksmine lõpetatakse enne toetuse tähtaja lõppu, ei suurenda see olmejäätmete korduskasutust ega ringlussevõttu. Ühtlasi on jäätmete taaskasutamise sihtarvud määratud ainult olmejäätmete kohta, kuid elektrienergia tootmiseks võidakse kasutada ka muid jäätmeid, näiteks tööstusjäätmeid. Ka sellisel juhul peatatakse (lõpetatakse) toetuse maksmine enne toetusperioodi lõppu ennetähtaegselt.

12. Seaduseelnõu [seletuskirja](#) (lk 12-13, 23) kohaselt olid Eestis olmejäätmete taaskasutamise sihtarvud saavutatud, kui taaskasutamist hinnata varem rakendatud metoodika põhjal. Alates 2025. aastast rakendatava metoodika järgi hinnades ei ole neid sihtarve saavutatud. Erinevus on märkimisväärne, mistõttu tõenäoliselt ei suudeta eesmäärke saavutada ka järgnevatel aastatel.

Olmejäätmete ringlussevõtu osakaal olmejäätmete kogumassist peaks 2025. aastal olema 55 protsenti. Vana metoodika järgi oli 2021. aastal see näitaja Eestis 59 protsenti, kuid uue metoodika järgi hinnates oli samal aastal saavutatud üksnes 30 protsenti. Seega võib eeldada, et ELTS § 59¹ lõike 2 punktis 8 sätestatud tingimused piiravad toetuse saaja õigusi, kuna ta jääb toetusest ilma. Samas ei too toetusest ilmajätmine kaasa olmejäätmete sihtarvude täitmist. Võib eeldada, et olmejäätmeid kasutatakse parema alternatiivi puudumisel endiselt elektrienergia tootmiseks.

Jäätmete liigiti kogumise sihtarvude seos taastuvenergia toetusega

13. ELTS § 59¹ lõike 2 punktis 8 sätestatu lähtub Euroopa Liidu õigusest. Direktiivi ([EL](#)) [2018/2001](#) preambuli punktis 21 on selgitatud, et taastuvate energiaallikate toetuskavade väljatöötamisel tuleb arvesse võtta jäätmehierarhia põhimõtteid, et vältida moonutusi tooraineturul. Samuti on selgitatud, et eelistatumad valikud on jäätmetekke vältimine ja jäätmete ringlussevõtt. Liikmesriigid peaksid hoiduma sellistest toetuskavadest, mis on vastuolus jäätmekäitluse eesmärkidega ja mis tooksid kaasa ringlusse võetavate jäätmete ebatõhusa kasutamise.

14. Direktiivi ([EL](#)) [2018/2001](#) artikli 3 lõikes 3 on eraldi rõhutatud, et liikmesriik ei anna toetust jäätmete põletamisest saadud energiale, kui jäätmete liigiti kogumise kohustused ei ole täidetud. Direktiivi peavad täitma kõik liikmesriigid ja neil tuleb kehtestada direktiivi ülevõtmiseks vajalikud õigusnormid. Liikmesriigid peavad seda tegema mõistagi enda õigussüsteemis kehtivat korda järgides ja kooskõlas õigusriigi põhimõtetega.

15. Direktiivi (EL) 2018/2001 artikli 3 lõikes 3 sätestatud keeld on ühemõtteline ja selge ning liikmesriigile ei ole jätud kaalutlusruumi. Selle sätte liikmesriigi õigusse ülevõtmise tähtaeg on möödas. See säte ei kohaldu otse tootjale, selle rakendumine on siiski tingimuslik, sõltudes liikmesriigi jäätmete käitlemise poliitika edukast rakendamisest. Jäätmete käitlemise poliitika kujundamisel on riigil ulatuslik kaalutlusruum. Kõik – teiste hulgas ka tootja – võisid õigustatult eeldada, et riigi jäätmete käitlemise poliitika on edukas ja riik täidab oma kohustusi ning saavutab olmejäätmete taaskasutamise sihtarvud. Seega võib siit tuleneda ka tootja õigus nõuda kahju

hüvitamist, kui riik piirab tema õigust saada toetust selle tõttu, et riik ise ei täida jäätmekogumise korraldusega seotud kohustusi.

16. Ka Euroopa Liidu õiguses kaitstakse õiguspärast ootust. Direktiivi [\(EL\) 2018/2001](#) artikli 3 lõikest 3 ei saa tuletada, et direktiivi peaks rakendama õiguspärast ootust rikkuv viisil. Õiguspärase ootuse põhimõttest on ajendatud ka direktiivi [\(EL\) 2018/2001](#) artikli 6 lõikes 1 sätestatu, mille kohaselt juba antud toetuse suurust ja tingimusi ei muudeta nii, et see piirab toetusest tulenevaid õigusi ja kahjustab juba toetust saavate projektide majanduslikku kestlikkust. Sama on sätestatud ELTS § 58⁴ lõike 1 punktis 4. Direktiivi [\(EL\) 2018/2001](#) artikli 6 lõikes 2 on öeldud, et toetuse suurust võib objektiivsete kriteeriumide kohaselt kohandada, kuid tingimusel, et need kriteeriumid on ette nähtud juba algses toetuskavas. Eestis seni kehtinud toetuskavades sellist toetuse tingimuste muutmist ette nähtud ei olnud ning sellist muudatust ei olnud ka aimata.

17. ELTS § 59¹ lõike 2 punkti 8 juurde kuuluvates menetlusdokumentides on esitatud vastandlikke seisukohti. Ühest küljest lubatakse, et toetusesaajate toetuse tingimusi ei muudeta, teisest küljest on kinnitatud, et toetuse maksmine ettevõtetele soovitakse peatada ja lõpetada. Riigikogu majanduskomisjoni 03.06.2024 protokollis on [selgitatud](#), et selle „muudatusega täpsustatakse, et [...] säilivad ka toetuse andmisel toetuse saaja õigused. Sätte mõte seisneb selles, et ei saaks abikavasid käigu pealt muuta ja toetusi vähendada nii, et ettevõtjad, kes seda toetust juba saavad ja on nt oma investeerimisotsustes summadega juba arvestanud, toetuse vähenemise pärast raskustesse satuvad“. Seevastu Riigikogu majanduskomisjoni 30.05.2024 koosolekul on [selgitatud](#), et „muudatus mõjutab juba praegu toimivaid käitiseid, mis kasutavad elektrienergia tootmiseks jäätmeid ja jääkide bioloogiliselt lagunevat osa ning tööstus- ja olmejäätmete bioloogiliselt lagunevaid komponente. [...] Seega tuleb peatada alates 2025. aastast taastuvenergia toetusmaksed jäätmepeletusjaamale kuni Keskkonnaagentuuri ülevaate ilmumiseni 2026. aastal. Juhul kui Keskkonnaagentuuri ülevaatest selgub, et olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvud on täidetud, siis makstakse 2025. aasta toetus ettevõttele tagant järele“. Viimasest selgitusest järeldub, et kui Keskkonnaagentuuri ülevaate kohaselt olmejäätmete ringlussevõtu sihtarve ei ole saavutatud, siis ei maksta toetust ka hiljem.

Toetuse tingimuste muutmise eesmärk

18. Võib arvata, et toetuse tingimuste muutmise tahetakse soodustada jäätmete liigiti kogumist ja jäätmehierarhia põhimõtte paremat rakendumist. Sisuliselt soodustatakse seda, et jäätmeid ei kasutataks elektrienergia tootmiseks, vaid neid käideldaks keskkonda säästvamal viisil, näiteks materjalina. Jäätmete energeetilisele kasutamisele toetuse maksmine võib sellele käitlusviisile anda konkurentsieelise ja pärssida jäätmehierarhia põhimõttega kooskõlas olevate alternatiivsete käitlusviiside arengut. Selline eesmärk on eraldivõetuna õiguspärane, kuid selle eesmärgi saavutamiseks ei ole vaja toetuse tingimusi muuta elektrienergia tootjale ebasoodsamaks õiguspärast ootust rikkudes.

19. ELTS § 59¹ lõike 2 punktis 8 sätestatud muudatuse rakendamise neile tootjatele, kes juba saavad toetust, ei suurendata kuidagi jäätmete liigiti kogumist ega jäätmehierarhia paremat rakendamist, kuna elektritootja ei saa neid asjaolusid kuidagi kontrollida ega mõjutada. Pole alust arvata, et kui jäätmetest elektrienergia tootmise eest enam toetust ei maksta, tekivad jäätmete käitlemisel jäätmehierarhia põhimõttele vastavalt paremad kasutusviisid. Pole teavet selle kohta, et keegi põletaks kvaliteetset sorteeritud materjali, mille muul viisil käitlemine on keskkonnasäästlikum. Seos toetuse maksmise lõpetamise ja jäätmete tekkekohal liigiti sortimise, kogumise, veo ja materjalina ringlussevõtu vahel on liiga nõrk ja kaudne. Liati on Eestis vaid üks

käitis, mis kasutab elektrienergia tootmiseks jäätmeid, ning sellele ettevõttele määratud toetuse maksmise tähtaeg saab peagi läbi.

20. Kuigi kõnealuse sätte lisamise vajaduse tingis Euroopa Liidu õigus, ei õigusta see õiguspärase ootuse rikkumist. Direktiivi (EL) [2018/2001](#) artikli 3 kohaselt ei tuleks maksta toetust jäätmetest elektrienergia tootmisele, kui riigil ei ole jäätmete liigiti kogumise kohustused täidetud. Nii soovitakse vältida põhjendamatu moonutavat mõju tooraineturgudele. Samas direktiivis on rõhutatud õiguspärase ootuse kaitset, mis tähendab, et toetuse tingimusi ei muudeta nii, et juba toetust saavate tootjate õigusi piiratakse. Erandiks on juhtumid, kui selle toetuse aluseks olnud toetuskavas oli selline muutmise võimalus ette nähtud ja muudatus tugineb objektiivsetele asjaoludele (art 6 lõige 1).

21. Seega saab Euroopa Liidu direktiivi tõlgendada nii, et:

- liikmesriik peab oma uute toetuskavade kujundamisel arvestama, et ta ei tohi maksta toetust olmejäätmetest elektrienergia tootmise eest, kui olmejäätmete taaskasutamise sihtarvud ei ole saavutatud;
- juba toetust saavate tootjate õigust saada toetust ei piirata, välja arvatud juhul, kui riigi kehtestatud toetuskavas oli selline piiramise võimalus juba enne ette nähtud.

Taastuenergia toetuse seos riigiabi reeglitega

22. Riigiabi korral tuleb arvestada ka Euroopa Kohtu tõlgendusi. Euroopa Kohus on selgitanud, et hoolas ettevõtja peab teadma, mida tema tegevusvaldkonna kohta on Euroopa Liidu Teatajas avaldatud (Erwin Behn Verpackungsbedarf GmbH, [C-80/89](#), p 14–15) Riigiabi valdkonnas peab ettevõtja teadma riigiabi reegleid, sest ebaseaduslikult antud riigiabi tuleb tagasi maksta ([konkurentsiseaduse](#) § 42).

23. Õiguspärasele ootusele saab tugineda vaid siis, kui riigiabi andmisel on riik järginud kõiki reegleid. Hoolas ettevõtja peab suutma üldjuhul kindlaks teha, kas nõudeid järgiti (France Télécom SA, [C-81/10](#), p 59). Euroopa Kohtu praktikale toetudes tuleb seega eeldada, et taastuenergia tootjad peavad tundma riigiabi reegleid ja neist tulenevat.

24. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele saab tugineda siis, „kui huvitatud isikule on antud kinnitatud ja usaldusväärsetest allikatest pärit konkreetsed, tingimusteta ja ühtelangevad tagatised. See õigus on nimelt igal õigussubjektil, kellel liidu institutsioon, organ või asutus on konkreetseid tagatise andes tekitanud põhjendatud lootusi. [...] kuna komisjonil on vastavalt ELTL artiklile 108 kohustus riigiabi kontrollida, siis esiteks võivad abi saavad ettevõtjad üldjuhul toetuda õiguspärasele ootusele abi seaduslikkuse suhtes ainult siis, kui abi andmisel on järgitud selles artiklis ette nähtud menetlust, ja teiseks peab hoolas ettevõtja suutma tavaliselt kindlaks teha, kas kõnealust menetlust on järgitud. [...] õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele ei saa tugineda liidu õigusakti konkreetse sätte vastu ja et liidu õiguse kohaldamise eest vastutava liikmesriigi asutuse tegevus, mis on selle õigusega vastuolus, ei saa olla ettevõtja jaoks alus õiguspärasele ootusele olla koheldud viisil, mis on liidu õigusega vastuolus“ (Eesti Pagar AS, [C-349/17](#) p 97 jj).

25. Õiguspärase ootuse põhimõttele tuginemise välistab see, kui Euroopa Liidu õigusest saaks teha ühemõttelise järelduse, et tähtajaliselt määratud toetuse tingimusi võib toetuse tähtaja jooksul muuta toetuse saajale ebasoodsamaks.

26. Euroopa Komisjoni antud riigiabi load on samuti asjakohased ja ka need toetavad õiguspärasest ootust saada jätkuvalt toetust. 2014. aasta riigiabi [otsuses](#) on käsitletud muu hulgas jäätmete

põletamist energia tootmiseks ning Komisjon on leidnud, et selline toetus on kooskõlas riigiabi reeglitega (vt lõiked 133–137). 2020. aasta riigiabi [otsuses](#) on Eesti kinnitanud, et järgib riigiabi reegleid, eriti [keskkonna- ja energiaalase riigiabi suunistes aastateks 2014-2020](#) (EEAG) § 117. EEAG §-s 117 sedastatakse, et „Liidu jäätmealaste õigusaktide üks peamisi põhimõtteid on jäätmehierarhia, milles seatakse prioriteetsuse järjekorda viisid, kuidas jäätmeid tuleks käidelda. Sisendina jäätmeid, sealhulgas heitsoojust kasutavale taastuenergiALE antav riigiabi võib keskkonnakaitsele kaasa aidata, tingimusel et sellest põhimõttest ei hoita kõrvale“. Isegi kui lähtuda viimasest riigiabi loast, siis ei kohaldu see tagasiulatuvalt varasemate lubade alusel antud riigiabile. Peale selle, ei saa ka 2020. aasta riigiabi loast järeldada, et jäätmetest elektrienergia tootmisel maksta enam toetust, kui riigil ei ole olmejäätmete taaskasutamise sihtarvud saavutatud.

27. Seega ei ole riigiabi senistes reeglites otseselt keelatud anda toetust jäätmetest elektrienergia tootmisele. Neis reeglites on üksnes rõhutatud vajadust järgida jäätmehierarhia põhimõtet. Samas on jäätmehierarhia põhimõte Euroopa Liidu õiguses sõnastatud paindlikult ja see ei välista toetuse maksmist jäätmetest elektrienergia tootmisele. Kindlasti ei pidanud tootja EEAG §-st 117 etteruttavalt järeldama, et temale määratud toetus sõltub sellest, kas ja kui edukalt riik korraldab jäätmepoliitikat, olmejäätmete liigiti kogumist, jäätmete korduskasutust ja ringlussevõttu ning kas riigi tegevus võimaldab olmejäätmete taaskasutamise sihtarvud saavutada.

28. Euroopa Liidu õiguses sõnastati keeld mitte maksta toetust jäätmetest elektrienergia tootmisele, kui riik ei ole olmejäätmete taaskasutamise sihtarve saavutanud, alles direktiivis (EL) 2018/2001, mille ülevõtmise ja rakendamise tähtaeg oli 30. juuni 2021. Enne seda direktiivi kehtinud direktiivist [2009/28/EÜ](#) ei saa sellist ettekirjutust välja lugeda. Seega on uus suunis kehtestatud EL-i õiguses ajaliselt hiljem kui Eestis seni rakendatud toetuskavad.

29. Samas on direktiivis (EL) 2018/2001 ka säte, mis keelab toetuse tingimuste tagasiulatuva muutmise toetuse saaja õigusi rikkuvatel viisidel. Direktiivi [\(EL\) 2018/2001](#) artikli 6 lõikes 2 on sätestatud, et toetuse suurust võib kohandada objektiiivsete kriteeriumide kohaselt, kuid tingimusel, et need kriteeriumid on ette nähtud juba algse toetuskavaga. Eestis kehtinud toetuskavades ja ka riigiabi lubades sellist toetuse tingimuste muutmist ette nähtud ei olnud. Seega näeb Euroopa Liidu õigus ette, et riigid peavad tagama õiguskindluse ja austama õiguspärast ootust.

II. Õiguspärase ootuse põhimõtte eiramine

30. ELTS § 59¹ lõike 2 punktil 8 on ebaehtne tagasiulatuva jõud, kui selles sätestatud keeldu kohaldatakse juba toetust saavale tootjale.

31. Tagasiulatuva jõud on ebaehtne, kui see puudutab õigusakti vastuvõtmise ajaks alanud, kuid mitte veel lõppenud tegevust. Ebaehtne tagasiulatuva jõud on lubatud, kui avalik huvi regulatsiooni muutmise vastu kaalub üles isikute õiguspärase ootuse (RKPJKo 16.12.2013, [3-4-1-27-13](#), p 61). Õiguspärase ootuse põhimõtte kaitse on eriti tugev juhtudel, mil see põhineb selgel ja tähtajaga määratletud õigusel. Igaühel on „õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul“ (RKPJKo, 30.09.1994, [III-4/A5/94](#)).

32. Seadusega on antud tootjale lubadus maksta talle 12 aasta jooksul toetust, kui tootja täidab toetuse määramisel kehtinud tingimused. Seda lubadust on ELTS § 59¹ lõike 2 punkti 8 lisamisega rikutud.

33. Kuigi riigil on kohustus lähtuda jäätmehierarhia põhimõttest ja suurendada olmejäätmete taaskasutamist ja ringlussevõttu, ei ole see piisavalt ülekaalukas põhjus õiguspärase ootuse eiramiseks nii, et juba toetust saavad tootjad jääksid toetusest ilma. Jäätmete korduskasutuse ja ringlusse võtmise suurendamise eesmärk on oluline, kuid selle seos jäätmetest elektrienergia tootmise ja sellele toetuse maksmisega on liiga nõrk või puudub üldse. Seega ei saa jäätmehierarhia põhimõttest tuleneda ülekaalukat avalikku huvi, mis õigustaks toetuse maksmise ennetähtaegset peatamist või lõpetamist. Kaalukam on see, et riik on andnud selge lubaduse maksta 12 aasta jooksul toetust selleks, et rajataks jäätmetest elektrienergia tootmise võimekus.

34. Toetust saav tootja ei pidanud ette nägema ega arvesse võtma võimalust, et talle seadusega kindlaks määratud tähtjaks antud õiguse kasutamisele lisatakse tingimus, mille täitmine ei olene mitte kuidagi temast, aga mille tõttu ta jääb enne tähtaja möödumist siiski toetusest ilma. Toetuse saaja ei pidanud ette nägema, et toetuse tingimusi muudetakse ning talle juba määratud toetuse jätkumine sõltub sellest, kui edukalt riik suudab täita endale võetud kohustusi ning korraldada jäätmekäitlust kõige üldisemas mõttes.

35. Peale selle sõltub ELTS § 59¹ lõike 2 punkti 8 järgi toetuse saamine sellest, kas ja kuidas riik täidab oma kohustusi olmejäätmete taaskasutamise ja ringlussevõtu korraldamisel. Isegi kui selline piirav tingimus on lisatud ja kui selle tagasiulatuvat kohaldamist pidada õigeaks, on toetuse saajal õigus eeldada, et riik täidab endale võetud kohustusi ja saavutab jäätmete taaskasutamise sihtarvud.

36. Taastuenergia toetust rahastavad tarbijad taastuenergia tasuga (ELTS § 59² lg 1). Riigikohus on korduvalt märkinud, et riigi raha säästlik kasutamine on legitiimne eesmärk (vt nt RKPJKo 21.11.2023, [5-23-1/19](#), p 82). Nii võib väita, et kuna taastuenergia tasu maksavad kõik elektrienergia tarbijad, on ka nende kulutuste vähendamine legitiimne eesmärk. Tarbijate kulutuste vähendamine sellega, et riik jäätmetest elektrienergia tootmise eest toetust enam ei maksa, võib olla avalikes huvides. Sellel põhjusel toetuse maksmise peatamine või lõpetamine peab siiski olema kaalukam tootja õiguspärasest ootusest saada toetust senistel tingimustel toetusperioodi lõpuni.

37. Kõnealusel juhtumil ei kaalu tarbijate taastuenergia tasu vähendamise huvi üles tootja õiguspärasest ootust, kuna tõenäoliselt ei too see kaasa taastuenergia tasu märgatavat vähenemist. Küll aga võib toetuse maksmise katkestamine kahjulikult mõjuda tootja majandustulemustele. Peale selle ei kaasneks niiviisi summaarselt kokkuhoidu, kuna on võimalik, et tarbijatele säätetav summa tuleb asendada maksumaksjatelt kogutava rahaga, mis tuleks tootjale maksta kahju hüvituseks. Kui riik ei täida endale võetud kohustust ega täida jäätmete taaskasutamise sihtarve ning tootja jääb seetõttu toetusest ilma, on tootjal õigus nõuda riigilt kahju hüvitamist [riigivastutuse seaduse](#) § 14 alusel. Kahju suurus vastaks sel juhul saamata jäänud toetuse suurusele. Kui toetust rahastavad kõik tarbijad taastuenergia tasu makstes, siis tuleb kahjud hüvitada riigi vahenditest ehk sisuliselt maksutulu arvelt. Seega ei saa ka selle võimaluse tõttu väita, et taastuenergia tasu vähendamise eesmärk oleks kaalukam, kui tootja õiguspärane ootus saada jätkuvalt toetust.

38. Õiguspärase ootuse põhimõtet eiratakse ka siis, kui taastuenergia toetuse maksmise tingimuse rakendamine lükatakse edasi. Kõnealuse seadusemuudatuse koostamisel oli teada, et uue meetodika järgi hinnates ei ole Eestis olmejäätmete taaskasutamise sihtarve täidetud. Sihtarvu ja tegelike näitajate vahel on suured erinevused. Seega võib eeldada, et kui olmejäätmete liigiti kogumise ja/või kogutud jäätmete taaskasutamisel ei tehta ühtäkki suurt arenguhüpet, siis ei saavutata olmejäätmete korduskasutuse ja ringlussevõtu sihtarve veel niipea.

39. Toetuse maksmise ennetähtaegne lõpetamine võib avaldada suurt mõju tootja majandustegevusele. Mõju on seda suurem, mida vähem aega on toetusperioodist möödunud. Kui toetusperioodi lõpuni on jäänud vähe aega, siis võib eeldada, et kahjulik mõju tootja majandustegevusele on vähene. Kahjulikku mõju võib vähendada ka elektrihinna tõus. See tähendab, et kui keskmine elektrihind, millega tootja seda müüb, on kõrgem kui toetusperioodi alguses investeerimisotsuse tegemisel prognoosi aluseks võetud hinnatase, siis vaatamata toetuse katkemisele või sellest ilmajäämisele on majanduslik mõju tootjale vähene.

Majanduslikku mõju saab sellisel juhul käsitleda saamata jäänud tuluna, mitte tingimata kahju tekitamisena, mis on õiguspärase ootuse põhimõtte vastane. Taastuenergia toetuse eesmärk oli motiveerida tootjat investeringut tegema olukorras, kus majandustingimused muidu seda ei soosinuks. Taastuenergia toetuse eesmärk ei olnud tagada tootja kasumit, vaid ergutada toetuse eesmärgi saavutamist (vt [konkurentsiseaduse](#) § 30 lg 2).

40. Abstraktses normikontrollis tuleb lähtuda eeldusest, et toetuse ennetähtaegne lõpetamine või ka toetuse maksmise peatamine puudutab ka neid hüpoteetilisi toetuse saajaid, kellele määrati toetus vahetult enne kõnealuse muudatuse jõustumist. Sellisel juhul on toetuse maksmise ennetähtaegsel lõpetamisel suur mõju tootja majandustegevusele.

41. Kuigi õiguskindluse põhimõtte ei keela muudatuste tegemist, tuleb arvestada õiguspärase ootusega. Kui isikule on antud kindlaksmääratud tähtajaks õigus ja ta on seda õigust juba kasutamas, ei saa seda õigust temalt sõnamurdlikult ära võtta. Riik on oma sõna murdnud siis, kui isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele, kuid riik kehtestab sellest hoolimata tema suhtes uue, vähem soodsa regulatsiooni (RKÜKo [26.06.2014, 3-4-1-1-14](#), p 90). Niiviisi on riik toiminud ELTS § 59¹ lõike 2 punkt 8 sätestamise ja selle tagasiulatava kohaldamisega.

42. Toetuse taotlemise ja saamise ajal ei olnud teada, et toetuse tingimusi toetuse maksmise ajal muudetakse. Toetuse saaja ei pidanud teadma, et toetuse tingimusi muudetakse tulevikus nii, et see muudab toetuse saamise siiski ebakindlaks ning toetuse maksmine võidakse lõpetada ennetähtaegselt. Eriti ei pidanud toetuse saaja ette teadma, et toetuse saamine seotakse sellega, kas riik täidab oma kohustust ehk kas riik on olmejätmete taaskasutamist korraldanud nii, et ta täidab jätmete taaskasutamisel võetud eesmärgid.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee