



ÕIGUSKANTSLER

Riigikogu juhatus

ETTEKANNE nr 1

Tallinn

21.06.2007

Hea õigusloome tava järgimisest taastuvelektri ostuhinna ja toetuse suuruse määramisel

Analüüsinud PS § 139 lõike 1 ning ÕKS § 1 lõike 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikogu poolt vastu võetud elektrituruseadust juhin Riigikogu tähelepanu sellele, et

taastuvelektri ostuhinda ja toetuste suurust määrates ei järginud Riigikogu PS §-st 10 tulenevat õigusriigi põhimõtet ning PS § 13 lõikest 2 koostoimes §-ga 14 tulenevat hea õigusloome tava.

I Faktilised asjaolud

1. 04.12.2006 algatas Vabariigi Valitsus elektrituruseaduse (ETS) muutmise seaduse eelnõu Riigikogus. Eelnõu üheks oluliseks eesmärgiks oli saavutada taastuvelektri osakaaluks elektritarbimises aastaks 2010 5,1 %.¹ Selleks nähti eelnõus ette taastuvelektrile elektri turuhinnast kõrgem ostuhind ning kehtestati toetus taastuvelektri tootjatele. Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõus nähti ette taastuvelektri ostuhinnaks 81 või 47 senti/kWh ning taastuvelektri tootjatele toetus 50 või 16 senti/kWh sõltuvalt selle tootmise viisist.

2. Riigikogu otsustas eelnõu teisel lugemisel vaatamata algataja vastuseisule teha eelnõus järgmised muudatused: „asendada ETS § 59 lg 4 punktis 1 arv 81 arvuga 115 ja punktis 2 arv 47 arvuga 81 ning lg 6 punktis 1 arv 50 arvuga 84 ja punktis 2 arv 16 arvuga 50;” Muudatusettepanekut põhjendati selle esitaja poolt ostuhinna ja toetuse potentsiaalseid saajaid koondavate organisatsioonide ettepanekutega.² Muudatuse selgitamiseks ei koostanud juhtivkomisjon uut seletuskirja.

¹ Seletuskiri elektrituruseaduse muutmise seaduse juurde. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=063390018&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>

² Väljavõte Riigikogu majanduskomisjoni 08.02.2007 protokollist: „Muudatusettepaneku punktis 1 on komisjoni istungil moodustatud majanduskomisjoni muudatusettepanek, mis puudutab kokkuostuhindade ja toetuste määrade tõstmist. Mart Opmann juhtis majanduskomisjoni liikmete tähelepanu asjaolule, et MKM-i poolt ei ole põhjendatud arutusi ja analüüse komisjonile esitatud. Majanduskomisjoni liikmed on taastuvenergiaallikate puhul tutvunud tuuleenergeetikute poolt esitatud majandusarvutustega, samuti on arvutused esitanud Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühing ning Eesti Turbaliit. Nende arvutustega ja SDE fraktsiooni ettepanekuga on tutvunud ja sellest lähtuvalt esitatakse ettepanek - taastuvate energiaallikate puhul on välja pakutud 115 senti/ kWh (kehtiva 81 senti/ kWh asemel) ja töhusa koostootmise režiimil toodetava elektrienergia ostukohusteks 81 senti/ kWh (kehtiva 47 senti/ kWh asemel). Toetuste skeemi puhul 84 senti/ kWh eest (endise 50 senti/ kWh asemel) ja 50 senti/ kWh eest (endise 16 senti/ kWh asemel). Hetkel kehtiva seaduse kohaselt on ostukohustuse ja toetuse määrad kehtivad aastast 2003. Tänapäevaks on tõusnud inflatsioon ning kallinenud investeeringud. Reaalne investeeringulaen on ca 15 aastat ning seadmete iga ca 20-25 aastat. Seega tegemist oleks tulevikku suunatud otsustega (aastaks ca 2010).” Kättesaadav arvutivõrgust:

3. Riigikogu võttis elektrituruseaduse muutmise seaduse 15.02.2007 vastu ja 05.03.2007 kuulutas Vabariigi President oma otsusega nr 125 seaduse välja. Seadus avaldati Riigi Teatajas 15.03.2007 ning see jõustus 01.05.2007.³

4. Majandus- ja kommunikatsiooniminister on oma kirjas õiguskantslerile märkinud, et elektrituruseaduses sätestatud ostuhind ja toetus on ilmselt ülepakutud. Samal seisukohal on ka peaminister, kes märkis 16.05.2007 Riigikogu infotunnis⁴ ja 17.05.2007 Vabariigi Valitsuse pressikonverentsil, et taastuvelektri ostuhind 115 senti/kWh eest on liialt kõrge.⁵

II Asjakohased õigusnormid

5. ETS § 59 lg 4: Põhivõrguettevõtja nimetatud müüja peab ostma, kuid mitte rohkem kui määratud tarne, käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tootjalt tema taotluse alusel tegelikult toodetud ja võrku antud elektrienergiat:

- 1) hinnaga 115 senti kilovatt-tunni eest, kui see on toodetud käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 1 kohaselt;
- 2) hinnaga 81 senti kilovatt-tunni eest, kui see on toodetud käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 2 või 3 kohaselt.

6. ETS § 59 lg 6: Põhivõrguettevõtja maksab käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tootjale tema taotluse alusel toetust võrku antud ja müüdüd ühe kilovatt-tunni elektrienergia eest:

- 1) 84 senti, kui see on toodetud käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 1 kohaselt;
- 2) 50 senti, kui see on toodetud käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 2 või 3 kohaselt.

III Õiguskantsleri hinnang

7. Algasin menetluse kontrollimaks, kas taastuvelektri ostuhinda ning taastuvelektri tootjatele mõeldud toetust määrates on järgitud PS §-st 10 tulenevat õigusriigi põhimõtet ja järgitud PS § 13 lõikest 2 koostoimes §-ga 14 tulenevat hea õigusloome tava.

8. Elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas selgitatakse ETS § 59 muutmise vajadust järgmiselt: „Seaduse ettevalmistamise ajal 2002. aastal ei olnud võimalik ette näha nii kiiret suurte tuuleparkide arengut ning seetõttu käesoleval ajal kehtiv toetuskeem enam päris hästi ei sobi seatud eesmärgi saavutamiseks (ei tuuleparkide ega süsteemi seisukohast).” „Kuna taastuvtootjate toetamine, mis on pandud Eesti tarbijate õlule, on õigustatud kuni seatud

[http://web.riigikogu.ee/ems/saros-](http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=070520002&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11)

[bin/mgetdoc?itemid=070520002&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11](http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=070520002&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11)

³ ETS § 59 lg 4 p 3, lg 6 p 3, lõiked 7-9 ja § 94 lg 1 p 21 jõustuvad 01.01.2010; § 59¹ lg 4 jõustub 01.01.2009.

⁴ Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=1179316800#pk318>

⁵ „Küll aga on näha ette elektrienergia hinna tõusu niikuinii, sellest kõneles meile majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts ja see tuleb eelkõige investeringute vajadusest, aga paraku suureks häbiks, see tuleb ka möödunud Riigikogu koosseisu poolt kehtestatud ülikülluslikust tuule elektrienergia hinnast. 1 kroon 15 senti kilovatt/tunni eest kokkuostu hinnana tasuda on ikkagi liig mis liig, samal ajal, kui me teame, et Narva Elektri jaamas toodetakse elektrit 39-42 senti kilovatt/tunni eest.” Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.valitsus.ee/brf/index.php?id=283435&tpl=1007&external=&search=&aasta=>

viiteväärtuse (5,1 %) saavutamiseni, siis riigi kohus on jälgida, et toetus oleks sihipärane ja areng riigile kasulik nii keskkonna, majanduse konkurentsivõime kui ka elektrisüsteemi varustuskindluse seisukohast.”⁶ Seletuskirjast selgub seega kaks asjaolu. Esiteks on enne seaduse muudatusi kehtinud toetuste süsteem (mil toetuse suuruseks oli 81 senti/kWh) toetanud taastuenergeetika (tuuleenergeetika) arengut. Teiseks tuuakse seletuskirjas välja, et taastuvtootjaid soovitakse toetada **kuni seatud eesmärgi saavutamiseni. Eesmärgiks on viiteväärtuseni (5,1 %) jõudmine aastaks 2010.**

9. Taastuvelektri ostuhind ja toetused tootjatele olid Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõus oluliselt väiksemad võrreldes Riigikogus eelnõusse tehtud muudatusega.

10. Riigikogu tõstis eelnõu muudatusega ostuhinda ning toetusi sõltumata energiatootmise viisist Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõuga võrreldes 34 sendi võrra. See tähendab ostuhinna tõstmist taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrile 42 % võrra (81 sendilt 115 sendile); töhusa koostootmise käigus toodetud elektrienergiale 72 % võrra (47 sendilt 81 sendile) ning toetuse tõstmist taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrile 68 % võrra (50 sendilt 84 sendile) ja koostootmisele 212 % võrra (16 sendilt 50 sendile).

11. Seega tuleb taastuvelektri ostuhinna ja toetuste osas Riigikogus tehtud muudatust pidada oluliseks.

12. Olulist muudatust⁷ tehes ei põhjendanud Riigikogu, miks on vaja toetusi ja ostuhinda just sellises ulatuses tõsta. Analüüsid elektrituru seaduse muutmise seaduse menetlust nähtub, et Riigikogu tõstis eelnõus taastuvelektri ostuhinda ning toetust, et saavutada eelnõu algatajaga sama eesmärki.⁸

13. Õigusriigi printsiibi oluliseks elemendiks on õiguskorra selgus ja ülevaatlikkus.⁹ Õigusnorm peab olema selge sisuga (õiguselguse ehk määratuse põhimõte). Õigusnormi sõnastuse selguse ja

⁶ Kättesaadav arvutivõrgust: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=063390018&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>. Samale eesmärgile viidatakse ka eelnõu arutamisel Riigikogus. Teisel lugemisel märkis juhtivkomisjoni esindaja Liina Tõnisson eelnõu tutvustamisel järgmist: „Seega jääme ühisele seisukohale, pärast pikki arvutusi, et aastaks 2010, kui me suudame kõik planeeritud 5% toota, võib elektrienergia hind tõusta 5%.” Kättesaadav arvutivõrgust: http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2007/02/t07021405-16.html#P531_99975

⁷ Majandus- ja kommunikatsiooniministri õiguskantslerile esitatud seisukohast nähtub, et seaduses ettenähtud ostuhinna ja toetuste tõttu prognoositakse elektri hinnatõusu 19,3 % võrra. Kogukulud toetustele ja kõrgemale ostuhinnale ulatuvad majandus- ja kommunikatsiooniministri hinnangul 1,172 miljardi kroonini aastas. Kulutuste tase on kordades kõrgem sellest, mida arvati kaasnevat Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõuga. Vabariigi Valitsuse poolt esitatud eelnõus ettenähtud ostuhinna ja toetuste taseme juures prognoosib majandus- ja kommunikatsiooniminister kogukuluks 297 miljonit krooni aastas ning elektrienergia tõusu 5,7 % võrra.

⁸ Varasemat kogemust arvestades prognoosis Vabariigi Valitsus, et hetkel aktiivselt arendatavate taastuvelektri projektidega on võimalik Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõus ettenähtud ostuhinna ja toetuse taseme juures katta ligi 8 % Eesti siseriiklikust nõudlusest. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi 28.01.2007 memo Riigikogu majanduskomisjonile.

⁹ U. Karpen. Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungslehre: Beiträge zur Entwicklung einer Regelungstheorie. 1. Aufl. Baden-Baden, 1989, lk 46, viidatud K. Merusk jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika, Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, 1999, lk 12 kaudu.

määratletavuse kõrval on oluline selgus ka selles, miks seadusandja otsustas õigusnormi kehtestada just konkreetsel kujul.

14. Õigusriigis ei tohi riigivõim käituda oma suva järgi,¹⁰ vaid võimu teostamine on piiratud isikute individuaalsete õigustega ja õiguse üldpõhimõtetega. PS § 13 lõikest 2 tuleneva riigivõimu omavoli keelust tulenevalt on riigivõimuorganil sh seadusandjal kohustus oma põhimõttelist laadi otsuseid selgitada ning põhjendada. Vastasel juhul ei ole võimalik hinnata, kas seadusandja tegevuse näol on tegemist PS § 13 lõikest 2 tuleneva keelu rikkumisega ehk omavoliga isiku suhtes või mitte.

15. Ainult normi kehtestamise põhjusi teades on võimalik hinnata seda, kas seadusandja on jäänud õigusnormidega põhiõigusi ja -vabadusi piirates põhiseadusega sätestatud piiridesse. Riigikohus on seadusest tuleneva piirangu põhiseaduspärasust analüüsid märke: „Kui ei ole võimalik aru saada, millisel põhjusel on ettevõtlusvabadusse sekkunud, ei saa ka kaaluda sekkumise vajalikkust demokraatlikus ühiskonnas ega seda, kas moonutati õiguse olemust. Selline sekkumine on vastuolus põhiseadusega.”¹¹

16. PS §-st 14 tulenevalt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Seega on põhiõiguste **järgimise ja tagamise kohustus** pandud riigivõimule üldiselt ning sealhulgas on hõlmatud ka seadusandlik võim.¹²

17. Riigivõimuorgani ja sealhulgas seadusandja põhjendamiskohustus lähtub lisaks õigusriigi põhimõttele ka PS § 13 lõikest 2 koostoimes §-ga 14 tulenevast hea õigusloome tavast. Hea õigusloome tava¹³ kohaselt peetakse õigusnorme kujundades silmas taotletavat **eesmärki**, sest kasutatavad vahendid peavad sellest lähtuma. Seejuures tuleb arvestada regulatsiooniga **kaasnevaid mõjusid**. Hea õigusloome tava kohaselt peavad seadusloomes tehtavad otsused olema läbipaistvad ja põhjendatud. Põhjendamine on seda olulisem, mida olulisema muudatusega on tegemist.

18. Seejuures ei ole põhjendamisel oluliseks takistuseks ka asjaolu, et muudatus on teinud kollegiaalorgan. Riigikohus on seoses haldusakti motiveerimisega avaldanud seisukohta: „Ka demokraatlikult valitud esinduskogu ei või oma otsuseid teha meelevaldselt, vaid valikuid tuleb ratsionaalsete argumentidega põhjendada.”¹⁴ Leian, et Riigikogul puudusid põhimõttelised takistused oma otsuste põhjendamiseks.

¹⁰ RKTko 10.04.2007, nr 3-2-1-37-07.

¹¹ RKPJKo 10.05.2002, nr 3-4-1-3-02.

¹² M. Ernits. Kommentaarid §-le 14. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 14 komm 4.1.

¹³ Euroopa õigusruumis on riigivõimuorganite, sh seadusandja tegevuse juhistena tunnustatud järgmised põhimõtted: avatus, osalemine, vastutus, tõhusus, läbipaistvus. Kokkuvõtvalt võiks neid põhimõtteid nimetada osaks hea õigusloome tavast. Tõhususe põhimõtte kohaselt tuleb seaduseid välja töötades lähtuda selgetest eesmärkidest, kaaludes nende mõju tulevikus ja arvestades võimaluse korral mineviku kogemusi. Läbipaistvuse põhimõtte tähendab, et õigusloome ja tegevus selle rakendamiseks peab olema läbipaistev ning arusaadav. European Governance. White Paper. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0428:EN:NOT>. Vt ka <http://www.coe.int/t/e/legal%5Faffairs/legal%5Fco%2Doperation/Law%5Fmaking/>

¹⁴ RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03.

19. Õigusloomes tehtavate otsuste põhjendamist toetab ka Riigikogu kodukorra seadus. Riigikogu kodukorra seaduse § 103 kohaselt võib juhtivkomisjon koostada oma otsuse alusel eelnõu teiseks lugemiseks seletuskirja, mis sisaldab eelnõu menetlemisega seonduvat teavet (nagu muudatusettepanekute arvestamise ja arvestamata jätmise põhjendused, eelnõu algataja või esitaja, eelnõu menetlemisest osavõtnud ekspertide ja teiste isikute seisukohad).

20. Kui Riigikogu teeb olulise muudatuse, on tal lähtudes PS § 13 lõikest 2 koostoimes §-ga 14 tulenevast hea õigusloome tavast ja PS §-st 10 tulenevast õigusriigi põhimõttest kohustus selgitada üksikasjalikult oluliste muudatuste tegemise põhjuseid/vajadust ning muudatusega kaasnevaid mõjusid.

21. Taastuvelektri ostuhinna ja toetuse määramine on osa majanduspoliitilisest otsustusest, millisel viisil motiveerida isikuid taastuvelektrit tootma, ning seadusandjal on siin laialdane kaalutlusruum. Selle kontrollimise võimalused on piiratud.

22. Riigikohus on leidnud, et põhiseadusest tulenevalt on majandus-, sotsiaal- ja eelarvepoliitika kujundamine seadusandja pädevuses ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab vältima olukorda, kus näiteks eelarvepoliitika kujundamine või sotsiaalpoliitika kujundamine läheb suures osas kohtu kätte.¹⁵

23. Seega peab üldjuhul ka õiguskantsler hoiduma majanduspoliitiliste otsuste vaidlustamisest. Ostuhinna ja toetuse suuruse määrab seadusandja ning õiguskantsler ei saa öelda, kui suur täpselt peab olema taastuvelektri ostuhind või toetus tootjale.

24. Kuid ka poliitiliste valikute tegemisel, sh majanduspoliitilistes otsustes on seadusandja seotud põhiõiguste ja põhiseaduslike printsiipidega: PS § 13 lõikest 2 koostoimes §-ga 14 tuleneva hea õigusloome tavaga ning PS §-st 10 tuleneva õigusriigi põhimõttega. Seetõttu peavad põhimõttelist laadi muudatused seadustes olema tehtud läbipaistvalt ja arusaadavalt. Ainult sellisel juhul on võimalik isikute põhiõiguste laiaulatuslik kaitse õigusloomes ning on isikud kaitstud läbipaistmatute otsuste eest. Oluliste muudatuste tegemisel nende selgitamine on ühtlasi vajalik poliitilise korrupsiooni vältimiseks.

25. Olukorras, kus seadusandja on määranud ostuhinna ja toetuse läbipaistmatult, on parlamendi otsustada, kas kehtivat ostuhinda ja toetust muuta või mitte. Seejuures tuleb kõigi muude asjaolude kõrval arvesse võtta ka õiguskindluse põhimõtet.

26. Elektriturseaduse muudatust, millega kehtestati taastuvelektri tootjatele turuhinnast oluliselt kõrgem ostuhind ning toetus, ei ole seadusandja põhjendanud. Menetlusega seotud materjalidest ei selgu, miks pidas seadusandja vajalikuks tõsta ostuhinda ja toetust just sellises ulatuses. Samuti ei ole põhjendatud miks peeti Vabariigi Valitsuse eelnõus ettenähtud ostuhinda ja toetust sobimatuks arvestades püstitatud eesmärki. Põhjendused peavad olema kirjas komisjonide ja täiskogu istungite protokollides, stenogrammides ning eelkõige eelnõu seletuskirjas.¹⁶

¹⁵ RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03.

¹⁶ Neid allikaid on õigusnormide tõlgendamisel korduvalt kasutanud ka Riigikohus.

IV Kokkuvõte

27. Eeltoodut arvestades, olen seisukohal, et taastuvelektri ostuhinna ja toetuse suurust määrates ei järginud Riigikogu PS §-st 10 tulenevat õigusriigi põhimõtet ning PS § 13 lõikest 2 koostoimes §-ga 14 tulenevat hea õigusloome tava.

28. Palun juhtida Riigikogu komisjonide tähelepanu sellele, et Riigikogu kodukorra seaduse §-st 103 tulenevalt on juhtivkomisjonil õigus koostada eelnõu teiseks lugemiseks eraldi seletuskiri.

29. Oluliste muudatuste tegemisel on juhtivkomisjon kohustatud koostama seletuskirja lähtudes PS §-st 10 tulenevast õigusriigi põhimõttest ning PS § 13 lõikest 2 koostoimes §-ga 14 tulenevast hea õigusloome tavast.

Lugupidamisega

Allar Jõks