



ÕIGUSKANTSLER

Hr Kaupo Lepasepp
Advokaadibüroo Sorainen AS
kaupo.lepasepp@sorainen.ee

Teie 19.02.2010 nr
Õiguskantsler 31.03.2010 nr 6-1/1001091/1001945

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Lugupeetud härra Lepasepp

Täna Teid mulle 19.02.2010 AS Fortum Tartu ning AS Fortum Termest nimel saadetud avalduse eest, milles palusite põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist Riigikogu poolt 28.01.2010 vastu võetud ja Vabariigi Presidendi poolt 09.02.2010 välja kuulutatud elektrituruseaduse muutmise seaduse § 19 osas, millega muudeti elektrituruseaduse § 59 lg 1 punkte 1 ja 2. Elektrituruseaduse nimetatud muudatused jõustusid 27.02.2010.

Analüüsisin Teie avalduse alusel 27.02.2010 jõustunud elektrituruseaduse § 59 lg 1 punktide 1 ja 2 kooskõla põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega. Analüüsi tulemusena

ei tuvastanud ma, et kõnealused elektrituruseaduse sätted oleksid vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega.

Alljärgnevalt selgitan Teile, kuidas ma eelnevale tulemusele jõudsin. Seejuures peatun kõigepealt AS Fortum Tartu ja AS Fortum Termest avalduse sisul (I) ning toon välja asjakohased elektrituruseaduse sätted (II). Seejärel selgitan lähemalt oma seisukoha õiguslikke põhjendusi (III).

I Avalduse sisu

Pöördusite minu poole palvega selgitada, kas 27.02.2010 jõustunud elektrituruseaduse (edaspidi *EITS*) § 59 on põhiseadusega kooskõlas osas, milles see piiritleb, et biomassist elektri tootjatest saavad alates 01.07.2010 EITS §-s 59 sätestatud toetust üksnes need, kes toodavad elektrit koostootmisrežiimil. Leidsite oma avalduses, et 27.02.2010 jõustunud EITS § 59 on vastuolus PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega. Nimelt juhtisite tähelepanu asjaolule, et 01.05.2007 jõustunud EITS § 59 lg 1 p 1 redaktsioon koostoimes EITS § 108 lg 1 redaktsiooniga lõi taastuvaid energiaallikaid¹, sh biomassi kasutavaile elektri tootjatele õiguspärase ootuse saada põhivõrguettevõtjalt 12 aasta jooksul alates tootmise alustamisest iga toodetud kilovatt-tunni elektrienergia eest toetust. 27.02.2010 jõustunud EITS § 59 lg 1 punktid 1 ja 2 näevad aga ette, et alates 01.07.2010 on põhivõrguettevõtjalt õigus toetust saada üksnes neil biomassi energiaallikana kasutatavatel tootjatel, kes toodavad elektrienergiat koostootmisrežiimil s.t režiimil, kus kasulikku

¹ EITS §57 lg 1 sätestab, et „käesoleva seaduse tähenduses on taastuvad energiaallikad vesi, tuul, päike, laine, tõusmõõn, maasoojus, prügilagaas, heitvee puhastamisel eralduv gaas, biogaas ja biomass.”

rakendust leiab nii toodetud elekter kui ka majanduslikult põhjendatud kütte- või jahutusnõudluse rahuldamiseks toodetud soojusenergia. Seevastu tootjatel, kes kasutavad küll biomassi, kuid toodavad elektrienergiat kondensatsioonirežiimil s.t režiimil, kus tekkinud soojust ei rakendata kasulikult ära, vaid see kondenseeritakse, toetuse saamise õigust ei ole.

Tõstsite esile, et nii AS Fortum Tartu kui AS Fortum Termest on teinud Tartu ja Pärnu koostootmisjaamade rajamiseks investeeringuid lähtudes eeldusest, et elektrituruseaduse asjakohased sätted tagavad neile biomassist kui taastuvast energiaallikast elektri tootmisel toetuse maksmise 12 aasta jooksul alates tootmise alustamisest, eristamata seejuures, kas tegemist on koostootmis- või kondensatsioonirežiimil elektrienergia tootmisega. Osundasite, et mõlemad koostootmisjaamad on projekteeritud lähtudes vastavalt Tartu ja Pärnu talvisest soojuskoormusest ning arvestavad seejuures tulevikku suunatud investeeringuna ka soojusvõrgu võimaliku laienemisega. Viitasite ka, et Tartu ja Pärnu jaamade eesmärgiks ei ole mitte kondensatsioonirežiimil elektri tootmine vaid koostootmine. Seejuures on kondensatsioonirežiimi kasutamine ette nähtud üksnes suvel ja suvega piirnevatel üleminekuperioodidel, kui soojuskoormus langeb. Teie avaldusest nähtub, et AS Fortum Tartu koostootmisjaam käivitas tootmise 2009. a ning on juba saanud EITS §-s 59 nimetatud toetust. AS Fortum Termest Pärnu koostootmisjaama oodatav valmimisaeg on 2010. a lõpp.

Eelnevale tuginedes leidsite, et toetuse maksmist reguleerivad elektrituruseaduse sätted, mille kohaselt saavad alates 01.07.2010 toetust vaid biomassist koostootmisrežiimil elektrienergiat tootvad ettevõtjad, rikuvad AS Fortum Tartu ja AS Fortum Termest õiguspärast ootust toetuse saamisele. Lisaks tõite välja, et seadusandja on kõnealuseid elektrituruseaduse muudatusi vastu võttes rikkunud PS § 13 lõikest 2 koostoimes PS §-ga 14 tulenevat hea õigusloome tava, lisades olulise toetusi puudutava muudatuse eelnõusse alles vahetult enne lõpphääletust, põhjendamata seejuures piisavalt muudatuse eesmärki ja sisu ning kaasamata muudatusest puudutatud asjaosalisi.

Lisaks pöördusite 12.03.2010 minu poole EITS § 59 lg 1 muudatusi käsitleva täiendava selgitusega. Väljendasite seisukohta, et elektrituruseaduse muutmise seaduse kõnealuste sätete põhiseaduspärasuse kontrollimisel on asjassepuutumatu, kas 01.05.2007 jõustunud EITS § 59 lg 1 p 1 ja § 108 lg 1 redaktsioonide koostoimes sätestatud toetuse saamise õigus on majanduslikult põhjendatud või mitte. Viitasite, et nimetatud sätteid ei ole põhiseadusevastasteks tunnustatud ning need on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiviga 2004/8/EÜ, soojus- ja elektrienergia koostootmise stimuleerimiseks siseturu kasuliku soojuse nõudluse alusel, millega muudetakse direktiivi 92/42/EMÜ.

II Asjakohased sätted

EITS § 59 lg 1 kuni 27.02.2010 kehtinud redaktsioon:

„§ 59. Toetus ja ostukohustus

(1) Tootjal on õigus müüa elektrienergiat määratud tarnena põhivõrguettevõtja nimetatud müüjale või saada põhivõrguettevõtjalt toetust võrku antud ja müüdud elektrienergia eest, kui see on toodetud:

- 1) taastuvast energiaallikast;
- 2) tõhusa koostootmise režiimil, kui energiaallikana kasutatakse jäätmeid jäätmeseaduse tähenduses, turvast või põlevkivitöötlemise uttegaasi;
- 3) tõhusa koostootmise režiimil koostootmiseseadmega, mis rajatakse olemasoleva, tarbijaid soojusega varustava katlamaja asemele ja mille elektriline võimsus ei ületa 10 MW.”

EITS § 59 lg 1 27.02.2010 jõustunud redaktsioon:

„§ 59. Toetus

- (1) Tootjal on õigus saada põhivõrguettevõtjalt toetust:
- 1) elektrienergia eest, kui ta on selle tootnud taastuvast energiaallikast. Alates 2010. aasta 1. juulist elektrienergia eest, kui ta on selle tootnud taastuvast energiaallikast, välja arvatud biomassist;
 - 2) alates 2010. aasta 1. juulist elektrienergia eest, kui ta on selle tootnud biomassist koostootmise režiimil, välja arvatud juhul, kui biomassist toodetakse elektrienergiat kondensatsioonirežiimil, siis toetust ei maksta. Koostootmise täpsema juhise kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega majandus- ja kommunikatsiooniministri ettepanekul. Koostootmise täpsema juhise ettepaneku esitamisel Vabariigi Valitsusele võtab majandus- ja kommunikatsiooniminister aluseks Konkurentsiameti ettepaneku;
 - 3) elektrienergia eest, kui ta on selle tootnud tõhusa koostootmise režiimil jäätmetest jäätmeseaduse tähenduses, turbast või põlevkivitöötlemise uttegaasist;
 - 4) elektrienergia eest, kui ta on selle tootnud tõhusa koostootmise režiimil tootmiseseadmega, mille elektriline võimsus ei ületa 10 MW;
 - 5) põlevkivil töötava tootmiseseadme installeeritud netovõimsuse kasutatavuse eest, kui tootmiseseade on tööd alustanud ajavahemikus 2013. aasta 1. jaanuarist kuni 2016. aasta 1. jaanuarini.”

Kuni 27.02.2010 kehtinud EITS § 108 lg 1 redaktsioon sätestas:

„§ 108. Toetuse ja ostukohustuse kehtivusaeg

- (1) Käesoleva seaduse §-s 59 nimetatud toetust või hinda võib maksta tootmise alustamisest alates 12 aasta jooksul. Enne 2002. aasta 1. jaanuari tööd alustanud tootmiseseadmega taastuvast energiaallikast toodetud elektrienergia eest võib §-s 59 nimetatud toetust või hinda maksta kuni 2012. aasta 31. detsembrini.”

27.02.2010 jõustunud EITS § 108 lg 1 redaktsioon sätestab:

„§ 108. Toetuse kehtivusaeg

- (1) Käesoleva seaduse § 59 lõike 1 punktide 1–4 alusel ettenähtud toetust võib maksta tootmise alustamisest alates 12 aasta jooksul ning punkti 5 alusel ettenähtud toetust 20 aasta jooksul. Enne 2002. aasta 1. jaanuari tööd alustanud tootmiseseadmega taastuvast energiaallikast toodetud elektrienergia eest võib §-s 59 nimetatud toetust maksta kuni 2012. aasta 31. detsembrini.”

III Õiguskantsleri seisukoht

Alljärgnevalt analüüsin Teie avalduse pinnalt tõusetunud küsimusi õiguspärase ootuse ja selle riive ning hea õigusloome tava järgimise osas.

1. Õiguspärane ootus ja selle riive

Käesoleva menetluse põhiküsimuseks on, kas 27.02.2010 jõustunud EITS § 59 lg 1 punktid 1 ja 2 on kooskõlas PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega. Antud küsimusele vastamiseks hindan kõigepealt, kas ASil Fortum Tartu ja ASil Fortum Termest võis 01.05.2007 jõustunud EITS §-de 59 lg 1 p 1 ja 108 lg 1 redaktsioonide pinnalt tekkida õiguspärane ootus saada

põhivõrguettevõtjalt biomassist kui taastuvast energiaallikast² elektri tootmisel 12 aasta jooksul toetust. Seejärel analüüsin, kas Teie poolt vaidlustatud elektrituruseaduse sätted riivavad avaldajate õiguspärase ootust. Viimaks võtan seisukoha küsimuses, kas seadusandjal oli õiguspärase ootuse riiveks piisavalt kaalukas avalikust huvist tulenev põhjus ning kas riive ulatus on antud eesmärki silmas pidades proportsionaalne.

1.1. Õiguspärase ootuse tekkimine

PS §-st 10 tuleneva õiguskindluse põhimõtte osaks on õiguspärase ootuse põhimõte. Riigikohus on korduvalt sedastanud, et õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt „peab igal ajal olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.”³ Seejuures on Riigikohus rõhutanud, et „igal ajal õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. [...] Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.”⁴ Oluline on märkida, et õiguspärane ootus ei laiene kõigile võimalikele õiguspositsioonidele, vaid „kaitseb isiku õiguspärase ootust ja usaldust, et isikult ei võeta ära riigi poolt antud õigusi, mida isik on asunud realiseerima.”⁵

Eelnevat kokku võttes võib tuletada, et isikul on tekkinud õiguspärane ootus, kui:

- i. õigusaktiga on lubatud, et (teatud tingimustel) saabub või säilib isiku subjektiivne õigus;
- ii. isik on hakanud seda õigust realiseerima või on hakanud kulgema õiguse saamise tingimuseks olev tähtaeg⁶.

01.05.2007 jõustunud EITS § 59 lg 1 p 1 redaktsiooni järgi oli tootjal õigus saada põhivõrguettevõtjalt toetust⁷ võrku antud ja müüdüd elektrienergia eest, kui see oli toodetud taastuvast energiaallikast. 01.05.2007 jõustunud EITS § 108 lg 1 redaktsioon sätestas, et EITS §-s 59 nimetatud toetust võib maksta tootmise alustamisest alates 12 aasta jooksul.

Nii 01.05.2007 jõustunud elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast kui ka eelnõu menetlemise ajal toimunud Riigikogu majanduskomisjoni istungil tehtud sõnavõttudest nähtub, et toetuse eesmärk oli motiveerida elektritootjaid taastuvatest energiaallikatest elektri tootmisesse

² AS Fortum Tartu koostootmisjaam kasutab ning AS Fortum Termest Pärnu koostootmisjaam on plaanud energiaallikana kasutama puiduhaket, puidujäätmeid ja freesturvast. Vt <http://www.fortumtartu.ee> ja <http://www.fortumtermest.ee>.

³ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 13.

⁴ RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/A-5/94.

⁵ RKHKo 21.02.2002, nr 3-3-1-6-02, p 18. Vt ka M. Ernits. Kommentaarid §-le 10. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 10, kamm 3.4.3.2.

⁶ Vt ka M. Ernits. Kommentaarid §-le 10. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 10, kamm 3.4.3.2.

⁷ Toetuse määrad sätestas 01.05.2007 jõustunud EITS § 59 lg 6 redaktsioon:

„(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, või

3) käesoleva lõike punktides 1 ja 2 nimetatud määras või Energiaturu Inspeksiooni kooskõlastatud määras, kui see on toodetud käesoleva paragrahvi lõike 1 kohaselt tõhusa koostootmise režiimil.”

investeerima, nähes ette, et taastuvelektri tootjatel on õigus saada iga toodetud kilovatt-tunni elektrienergia eest põhivõrguettevõtjalt toetust.⁸

Eelnevast lähtuvalt järeldan, et 01.05.2007 jõustunud EITS § 59 lg 1 p 1 redaktsiooni koostoimes EITS § 108 lg 1 redaktsiooniga võib tõlgendada nii, et nimetatud sätete pinnalt võis taastuvast energiaallikast elektrienergia tootjal tekkida õigus saada põhivõrguettevõtjalt 12 aasta jooksul alates tootmise alustamisest iga toodetud kilovatt-tunni elektrienergia eest toetust.

Nagu nähtub aga eelpool viidatud Riigikohtu praktikast, on õiguspärase ootuse tekkimise eelduseks õigusaktiga subjektiivne õiguse andmise kõrval ka asjaolu, et isik on asunud riigi poolt antud õigusi realiseerima. Elektriturseaduse Teie poolt vaidlustatud muudatused jõustusid 27.02.2010. Selleks ajaks oli AS Fortum Tartu koostootmisjaam juba tootmist alustanud ning kasutas õigust saada põhivõrguettevõtjalt võrku antud biomassist toodetud elektrienergia eest toetust. AS Fortum Termest Pärnu koostootmisjaam pole veel aga tootmist käivitanud ning jaama oodatav valmimisaeg on alles 2010. a lõpp. Kuna 01.05.2007 jõustunud EITS §-s 59 ettenähtud taastuvast energiaallikast toodetud elektri eest toetuse saamise eelduseks oli aga ennekõike nõuetele vastava ja toimiva tootmisjaama olemasolu⁹, siis ei saa täielikult välistada õiguspärase ootuse põhimõttest juhendumist ka juhul, kui ettevõtja on seaduses sätestatud toetuse maksmise lubadusest lähtudes teinud märkimisväärseid investeeringuid toetuse saamise tingimustele vastava koostootmisjaama rajamiseks.

Kokkuvõttes leian, et ASil Fortum Tartu ja ASil Fortum Termest võis tekkida õiguspärane ootus saada taastuvast energiaallikast, täpsemalt biomassist elektrienergia tootmisel põhivõrguettevõtjalt 12 aasta jooksul alates tootmise alustamisest EITS §-s 59 sätestatud toetust.

1.2. Õiguspärase ootuse riive

Õiguspärase ootuse riivega on tegemist juhul, kui muudetakse õigusakti, mille alusel on isikul tekkinud subjektiivne õigus, ning õigusakti muutmisega kaasneb isiku jaoks halvemus.¹⁰

Nagu ülal tõdesin, võis käesoleval juhul ASil Fortum Tartu, ning ei saa välistada, et ka ASil Fortum Termest, olla tekkinud 01.05.2007 jõustunud EITS § 59 lg 1 p 1 ja § 108 lg 1 redaktsioonide pinnalt õiguspärane ootus, et põhivõrguettevõtja maksab neile biomassist elektrienergia tootmisel 12 aasta jooksul alates tootmise alustamisest toetust, sõltumata sellest, kas kõnealustes jaamades toodetakse elektrit koostootmis- või kondensatsioonirežiimil.

27.02.2010 jõustunud EITS § 59 lg 1 punktid 1 ja 2 sätestavad aga, et alates 01.07.2010 on õigus toetust saada üksnes neil biomassist elektrienergiat tootvatel ettevõtjatel, kes toodavad elektrit koostootmisrežiimil. Biomassist kondensatsioonirežiimil elektrienergia tootjatel enam toetuse

⁸ Eelnõu § 108 kohta mainib eelnõu seletuskiri järgmist: „Seaduse § 108 muudatus näeb taastuv- ja koostootjatele ette uue toetusskeemi, mis tagab neile 12-aastase toetamise perioodi ega sea toetusskeemile lõpptähtaega.“ – Elektrituru muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 22.10.2009, nr 605 SE III, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi energeetika osakonna juhataja Einari Kisel selgitas 11.01.2007 toimunud Riigikogu majanduskomisjoni istungil: „Toetused ja ostukohustused kehtivad 12 aastat alates tootja tegevuse alustamisest, kuna selleks ajaks on investeeringud tagasi makstud. [...] „Kui aluseks võtta, et investeeringud tasuvad end 20 aastaga, siis esimesel 12 aastal saavad nad toetust ja suurem osa investeeringutest on selleks ajaks juba tagasi teenitud“ – Riigikogu majanduskomisjoni istugi protokoll nr 3, 11.01.2007, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

⁹ Seejuures ei olnud 01.05.2007 jõustunud EITS § 59 lg 1 järgi toetuse saamise osas määravaks, kas tegemist oli elektrit ja soojust koos tootva jaamaga või üksnes elektrit tootva jaamaga, kus tekkinud soojus kondenseeritakse.

¹⁰ M. Ernits. Kommentaarid §-le 10. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 10, komm 3.4.3.2.

saamise õigust ei ole. Teie väidete järgi on Tartu ja Pärnu jaamade eesmärgiks mitte kondensatsioonirežiimil elektri tootmine vaid elektri ja soojuse koostootmine, kusjuures tootmine viiakse kondensatsioonirežiimile üle üksnes suvel ja sellega piirnevatel perioodidel, mil linnade soojuskoormus langeb.

Eelnevast lähtuvalt kaotavad juba toimiv AS Fortum Tartu Elektri jaam ja rajatav AS Fortum Termest Pärnu Elektri jaam toetuse saamise õiguse perioodidel, mil nad kasutavad elektri tootmiseks koostootmisrežiimi asemel kondensatsioonirežiimi.

Kuna kõnealused tootjad arvestasid Tartu ja Pärnu koostootmisjaamade investeeringute äratasumisel elektrituruseaduses sätestatud õigusega saada biomassist elektrienergia tootmisel toetust sõltumata rakendatavast tootmisrežiimist, siis kaasneb käesoleva seadusemuudatusega nende jaoks halvemus osas, milles nad ei saa enam kondensatsioonirežiimil elektrit tootes põhivõrguettevõtjalt EITS §-s 59 sätestatud toetust.

1.3. 27.02.2010 jõustunud elektrituruseaduse muudatuste eesmärk

Riigikohus on korduvalt väljendanud seisukohta, et „[õ]iguspärase ootuse põhimõtte ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist – seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda. Otsus selle kohta, milliseid reforme läbi viia ja milliseid ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada, on seadusandja pädevuses.“¹¹

Ka Euroopa Liidu õigus ei käsitle õiguspärast ootust absoluutse põhimõttena, millest kõrvale kaldumine oleks lubamatu. Vastupidi, Euroopa Kohus on korduvalt leidnud, et õiguspärase ootuse riive on piisavalt kaaluka avaliku huvi olemasolul lubatud.¹²

Seega on õiguspärase ootuse riive põhiseaduspärasuse analüüsimisel ühelt poolt vajalik hinnata õigusakti adressaatidel tekkinud õiguspärast ootust, et seadusega neile antud õigused ja vabadused jäävad püsima. Teisalt peab aga kaaluma, kas seadusandjal oli muudatuste kehtestamiseks oluline avalikust huvist lähtuv eesmärk ning kas kehtestatud meetmed on eesmärgi suhtes proportsionaalsed.

Kõnealune EITS § 59 lg 1 punktide 1 ja 2 muudatus lisati muutmise seaduse eelnõusse alles pärast eelnõu teise lugemise katkestamist 25.01.2010 toimunud majanduskomisjoni istungil. Kuigi majanduskomisjoni istungi juurde lisati ka erinevaid muudatusettepanekuid tutvustanud seletuskiri, ei selgita see koostootmise nõude kehtestamisel silmas peetud eesmärki ja kaalutlusi.¹³ Sellele vaatamata on Riigikogus toimunud muudatusettepanekuid käsitlevatest aruteludest võimalik järeldada, et koostootmisnõuet kehtestades oli seadusandja eesmärk tagada biomassi kui

¹¹ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 14.

¹² Euroopa Kohtu 14. 05. 1975 otsus asjas nr 74/74, Comptoir national technique agricole (CNTA) SA v Euroopa Komisjon, p 43-44; Euroopa Kohtu 17.07.1997 otsus asjas nr C-183/95, Affish BV v Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, p 57; Euroopa Esimese Astme Kohtu 23.10.2001 otsus asjas nr T-155/99 Dieckmann & Hansen GmbH v Euroopa Komisjon, p 80.

¹³ Seletuskiri elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu (605 SE) teise lugemise jätkamiseks. Majanduskomisjoni istungi protokoll nr 186, 25.01.2010, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

energiaallika võimalikult efektiivne ärakasutamine seeläbi, et kasulikku rakendust leiaks nii toodetud elekter kui ka tootmisel tekkinud soojus.¹⁴

Ka Euroopa Liit on rõhutanud võimalikult tõhusale energiaallikate kasutamisele suunatud koostootmisrežiimi laiema kasutuselevõtu vajadust. Nii märgivad Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu direktiivi 2004/8/EÜ, soojus- ja elektrienergia koostootmise stimuleerimiseks siseturu kasuliku soojuse nõudluse alusel, millega muudetakse direktiivi 92/42/EMÜ preambulas: „Ühenduses on soojus- ja elektrienergia koostootmise potentsiaali kui energiasäästuvahendit kasutatud liiga vähe. Suure tõhususega soojus- ja elektrienergia koostootmise edendamine, lähtudes kasuliku soojuse nõudlusest, on ühenduse prioriteet, mis toob esile soojus- ja elektrienergia koostootmise potentsiaalsed eelised primaarenergia säästmisel, võrgukadude vältimisel ja saaste, eriti kasvuhoonegaaside vähendamisel.”¹⁵ Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu osundavad kõnealusel direktiivis ühenduse prioriteetide elluviimise eeldusena riiklike toetuskavade ning investeeringuid soodustava stabiilse majandus- ja halduskeskkonna tagamise vajalikkusele. Seejuures tuleb rõhutada, et direktiivist tulenevad elektritootmise toetamise nõuded ei ole mõeldud mitte igasuguse elektritootmise soodustamiseks, vaid on suunatud just kasuliku soojuse nõudlusest lähtuva koostootmise edendamisele, mis tagaks energiatootmise üldkasuteguri¹⁶ tõusu ning primaarenergia säästu võrreldes elektri ja soojuse eraldi tootmisega.

Siinkohal on oluline välja tuua, et kondensatsioonirežiimi ei saa võrreldes koostootmisrežiimiga üldkasuteguri ja primaarenergia säästliku kasutamise aspektidest lähtuvalt kuigivõrd tõhusaks pidada. Kui koostootmisrežiimi puhul kasutatakse elektri tootmisel tekkinud soojus kasulikult ära, s.t soojus suunatakse asulate soojusvarustuseks või tööstuslikuks otstarbeks, siis kondensatsioonirežiimil tootes ei leia tekkinud soojus rakendust, vaid see suunatakse kondensaatorisse. Sellest tulenevalt on kondensatsioonirežiimil elektri tootmise üldkasutegur tunduvalt madalam koostootmisrežiimil tootmise üldkasutegurist ning suur osa kasutatud kütuses sisalduvast energiast ei leia kasulikku rakendust vaid läheb lihtsalt raisku.

Eelneva analüüsi põhjal leian, et seadusandja järgis toetuse saamise eeltingimusena koostootmisnõude kehtestamisel avalikult huvist tulenevalt legitiimset eesmärki. **Energiaallikate võimalikult tõhus ärakasutamine ning seeläbi energiasäästu tagamine on vaieldamatult avalikes huvides.** Eelnevat ei väära ka asjaolu, et antud juhul on tegemist taastuva energiaallika, biomassiga. Ka taastuvate energiaallikate kasutamise puhul peab olema prioriteediks püüelda võimalikult tõhusate, energiasäästlike ja keskkonnasõbralike tootmismeetodite poole.

1.4. Riive proportsionaalsus

Elektrituruseaduse muudatustega kaasneva õiguspärase ootuse riive põhiseaduspärasuse analüüsimisel tuleb kaaluda, kas riive oli avalikust huvist lähtuvat eesmärki arvesse võttes proportsionaalne. Selleks tuleb hinnata, kas avalik huvi ümberkorralduste järele kaalub üles isikute mõistliku ootuse, et senikehtinud õiguskord jääks püsima.

¹⁴ Vt Urmas Klaasi sõnavõtt muutmise seaduse eelnõu teise lugemise jätkamisel, 27.01.2010 ja Kalle Pallingu sõnavõtt muutmise seaduse eelnõu kolmandal lugemisel, 28.01.2010. Riigikogu stenogramm 27.01.2010 ja 28.01.2010, kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

¹⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/8/EÜ, 11.02.2004, soojus- ja elektrienergia koostootmise stimuleerimiseks siseturu kasuliku soojuse nõudluse alusel, millega muudetakse direktiivi 92/42/EMÜ, ELT L 52, 21.2.2004, lk 50-60.

¹⁶ Üldkasutegur on elektrienergia, mehhaanilise energia ja kasuliku soojuse aastatoodangu suhe selle energia tootmiseks kasutatud kütuse energiaga. - Majandus- ja kommunikatsiooniministri 3. mai 2007. a määrus nr 30 „Tõhusa koostootmise nõuded“, § 2 p 11.

Antud juhul on oluline hinnata, kuivõrd intensiivselt EITS § 59 lg 1 punktide 1 ja 2 muutmine avaldajate õigusi riivab.

Teie avaldusest nähtub, et Tartu ja Pärnu jaamade näol on tegemist koostootmisjaamadega, kusjuures mõlema jaama soojusvõimsus on projekteeritud vastavate linnade talvise soojuskoormuse järgi. Järelikult toodavadki nimetatud jaamad suurema osa aastast elektrit koostootmisrežiimil. Seejuures on kondensatsioonirežiimi rakendamine vajalik üksnes suvekuudel ja sellega piirnevatel perioodidel, mil nõudlus soojuse järele oluliselt väheneb. Sellest tulenevalt ei kaota AS Fortum Tartu ja AS Fortum Termest suure tõenäosusega mitte kogu EITS §-s 59 sätestatud toetust, vaid üksnes toetuse nende kuude eest, mil elektri jaamad ei suuda toodetud soojusele kasulikku rakendust leida ning on sunnitud soojuse kondenseerima.

Teiseks on oluline rõhutada, et erinevalt EITS § 59 lg 1 punktides 3 ja 4 sätestatud nõuetest, mille kohaselt on toetuse saamise eelduseks tõhusa koostootmisrežiimi¹⁷ kriteeriumitele vastav tootmine¹⁸, piisab biomassist elektri tootmisel toetuse saamiseks üksnes vastamisest koostootmise nõudele, s.t elektri ja soojuse koostootmisest. Seega ei pea biomassist elektri ja soojuse koostootjad vastama iga aruandlusperioodi lõikes¹⁹ majandus- ja kommunikatsiooniministri 03.05.2007. a määruse nr 30 „Tõhusa koostootmise nõuded” § 5 lõikes 1 sätestatud üldkasuteguri ja primaarenergia säästu tingimustele²⁰ ning neil säilib toetuse saamise võimalus ka siis, kui koostootmise osakaal kogutootmises on teatud aastaajal väike. Praktikast tähendab ülaltoodud erisus seda, et biomassist elektri tootjal on ka vähenenud soojusnõudlusega kuudel võimalik saada toetust proportsionaalselt selle soojuse kogusega, mis tal õnnestub maha müüa. Näiteks kui koostootmisjaam töötab osalise koostootmise režiimis ning suudab suvekuudel kasulikku rakendust leida 20%-le toodetud soojusest ning on sunnitud 80% soojusest kondenseerima, siis saaks ta sellegipoolest põhivõrguettevõtjalt 20% toodetud elektri osas toetust.

Eelneva põhjal leian, et kuna biomassil töötavad AS Fortum Tartu ja AS Fortum Termest koostootmisjaamad peavad kondensatsioonirežiimi kasutama üksnes väiksema soojusnõudlusega suvekuudel ning ka siis säilib neil võimalus saada toetust proportsionaalselt kasulikult rakendatud soojuse hulgaga, pole EITS § 59 lg 1 punktidega 1 ja 2 kaasnev riive avaldajate jaoks liigselt intensiivne.

Seega, arvestades ühelt poolt muutmise seadusega kaasneva riive ulatust ning teiselt poolt seadusandja diskretsiooni õigussuhteid ümber korraldada, lähtudes seejuures koostootmisnõude kehtestamise aluseks olnud avalikust huvist biomassi kui energiaallika võimalikult tõhusa ärakasutamise vastu, leian, et antud juhul on õiguspärase ootuse riive proportsionaalne kõnealuse seadusemuudatuse eesmärgiga. Sellest tulenevalt **ei tuvastanud ma alates 01.07.2010 EITS §-s**

¹⁷ EITS § 6 p 26¹ sätestab: „tõhus koostootmine – elektrienergia tootmine elektri- ja soojusenergia koostootmise režiimil, lähtuvalt soojusenergia nõudlusest ja tagades energiasäästu vastavalt tõhusa koostootmise nõuetele.” Nimetatud tõhusa koostootmise nõuded on kehtestatud Majandus- ja kommunikatsiooniministri 3. mai 2007. a määrusega nr 30 „Tõhusa koostootmise nõuded.”

¹⁸ EITS § 59 lg 1 punktid 3 ja 4 sätestavad:

„(1) Tootjal on õigus saada põhivõrguettevõtjalt toetust:
3) elektrienergia eest, kui ta on selle tootnud tõhusa koostootmise režiimil jäätmetest jäätmeseaduse tähenduses, turbast või põlevkivitöötlemise uttegaasist;
4) elektrienergia eest, kui ta on selle tootnud tõhusa koostootmise režiimil tootmiseseadmega, mille elektriline võimsus ei ületa 10 MW;”

¹⁹ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 3. mai 2007. a määruse nr 30 „Tõhusa koostootmise nõuded” § 3 lg 2 järgi on tõhusa koostootmise hindamise aluseks oleks aruandlusperiood üks kuu.

²⁰ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 3. mai 2007. a määruse nr 30 „Tõhusa koostootmise nõuded” § 5 lg 1 järgi loetakse koostootmine tõhusaks, kui aruandlusperioodi st ühe kuu jooksul on tootmise üldkasutegur sõltuvalt elektri tootmiseks kasutatava tehnoloogiast vähemalt 75-80% ning primaarenergia sääst vähemalt 10%.

59 sätestatud toetuse saamise eeldusena rakenduva koostootmisnõude vastuolu PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega.

2. Hea õigusloome tava järgimine

Kui Riigikogu teeb mõnda seadusesse olulise isikuid puudutava muudatuse, on tal lähtudes PS § 13 lõikest 2 koostoimes §-ga 14 tulenevast heast õigusloome tavast ja PS §-st 10 tulenevast õigusriigi põhimõttest kohustus selgitada muudatuste tegemise põhjuseid ja vajadust ning muudatusega kaasnevaid mõjusid. Nimelt on õigusriigi printsiibi oluliseks elemendiks õiguskorra selgus ja ülevaatlikkus.²¹ Õigusnorm peab olema selge sisuga (õiguselguse ehk määratuse põhimõte). Õigusnormi sõnastuse selguse ja määratletavuse kõrval on oluline selgus ka selles, miks seadusandja otsustas õigusnormi kehtestada just konkreetsel kujul. Hea õigusloome tava²² kohaselt peavad seadusloomes tehtavad otsused olema põhjendatud. Põhjendamine on seda olulisem, mida olulisema muudatusega on tegemist.

Teie sõnul jäi seadusemuudatuse adressaatidele - ASle Fortum Tartu ja ASle Fortum Termest - selgusetuks, mis oli elektrituruseaduse toetusi puudutavate muudatuste eesmärk.

Kõnealuste elektrituruseaduse muudatuste eesmärk – biomassi võimalikult tõhus ärakasutamine elektri ja soojuse koostootmisel – on välja loetav 27.02.2010 jõustunud elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu teise lugemise jätkamisel ning kolmandal lugemisel Riigikogus peetud sõnavõttudest ja aruteludest. Samas leian, et seadusandja oleks saanud rakendada enda käsutuses olevaid vahendeid, et koostootmisnõude kehtestamise lähtekohti ja põhjuseid muudatuste adressaatidele paremini selgitada.²³

Võimalik, et seadusemuudatuse eesmärk ja vajalikkus oleksid olnud paremini mõistetavad ka siis, kui muudatuste seaduseelnõusse lisamise ja eelnõu vastuvõtmise vahele jääv ajavahemik oleks olnud pikem, võimaldades sisukamat ning seadusemuudatustest puudutatud osapooli kaasavat arutelu.

Eelneva pinnalt leian, et kuigi seadusandja järgis kõnealust koostootmisnõuet kehtestades avalikust huvist lähtuvat legitiimset eesmärki, mis on arusaadav ka elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu teisel ja kolmandal lugemisel Riigikogus tehtud sõnavõttudest ja peetud diskussioonist, võib siiski pidada küsitavaks, et muudatusi vastu võttes ei püüelnud seadusandja selle poole, et tehtavad muudatused oleksid adressaatidele lihtsamini mõistetavamad. Samas, arvestades, et elektrituruseaduse muutmise põhjuseid on siiski võimalik tuvastada seaduseelnõu ettevalmistavatest materjalidest, ei mõjuta ülaltoodud järeldus minu seisukohta EITS § 59 lg 1 põhiseaduspärasuse osas.

²¹ 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.

²² 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. EÜT C 287, 12.10.2001, lk 1-29.

²³ Näiteks oleks eelnõu teise lugemise jätkamiseks ettevalmistatud muudatusettepanekuid käsitlev seletuskiri võinud põhjalikumalt selgitada muudatuse eesmärki, sisu ja kaalutlusi, millest seadusandja koostootmisnõuet kehtestades lähtus.

IV Kokkuvõte

Kokkuvõtteks leian, et seadusandja järgis koostootmisnõuet kehtestades avalikust huvist lähtuvat eesmärki tagada biomassi kui energiaallika võimalikult säästlik ja tõhus rakendamine. Kuigi ASil Fortum Tartu ja ASil Fortum Termest võis seadusandja varasemale tegevusele tuginedes olla tekkinud õiguspärane ootus biomassist elektri tootmisel toetuse saamiseks ning muutmise seadusega kehtestatud koostootmisnõue riivas seda õiguspärast ootust, pole kaasnenum riive koostootmisnõude eesmärki silmas pidades liigselt intensiivne. Seda põhjendusel, et kohustus toota biomassist elektrit koostootmisrežiimil mõjutab koostootmisjaamu üksnes madalama soojusnõudlusega suvekuudel ning ka siis säilib osalise koostootmise režiimil töötavatel tootjatel õigus saada põhivõrguettevõtjalt toetust proportsionaalselt kasulikult rakendatud soojuse hulgaga. Eelnevast analüüsist lähtudes ei tuvastanud ma, et EITS § 59 lg 1 punktid 1 ja 2, mis näevad ette, et alates 01.07.2010 võivad põhivõrguettevõtjalt toetust saada üksnes need biomassi energiaallikana kasutavad tootjad, kes toodavad elektrit koostootmisrežiimil, oleks vastuolus põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder