



Õiguskantsler

Jüri Ratas
Riigikogu aseesimees
ap.kk@riigikogu.ee

Teie 11.05.2012 nr2-3/12-72
Õiguskantsler 25.05.2012 nr10-2/120747/1202533

**Vastus Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele
Maagaasiseaduse ja majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse muutmise seaduse eelnõu
166 SE**

Austatud Riigikogu aseesimees

Tänan Teid Riigikogu liikme Eiki Nestori kirjaliku küsimuse edastamise eest.

Täpsemalt küsis Riigikogu liige minult:

- „1. Kas nõustute Riigikontrolliga, et enne Eelnõu 166 SE menetlemise jätkamist on vaja teha asjakohased mõjude analüüsid?
2. Kas punktis 1 märgitud analüüsi puudumine võib edaspidi tekitada kahtlusi AS Eesti Gaasi ülekandevõrkude sundvõõrandamise kooskõlast põhiseadusega?“

Mõlemad küsimused seonduvad 17.01.2012 Vabariigi Valitsuse poolt algatatud ja praegu Riigikogu menetluses oleva maagaasiseaduse ja majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse muutmise seaduse eelnõuga (166 SE, edaspidi nimetatud: eelnõu). Minule on Riigikogu veebilehelt kättesaadav eelnõu tekst seisuga 21.03.2012, mil toimus ka eelnõu esimene lugemine. Riigikogu majanduskomisjoni 14.05.2012 istungi protokollist nähtub, et komisjon plaanib esitada eelnõu muudetud kujul. Võtan järgnevalt aluseks eelnõu 21.03.2012 versiooni arvestades majanduskomisjoni poolt 14.05.2012 istungil heaks kiidetud muudatusettepanekuid.

Eelnõu seletuskirja järgi on eelnõu eesmärgiks harmoniseerida maagaasi siseturu direktiivist 2009/73/EÜ tulenevad nõuded lähtudes gaasituru liberaliseerimise põhimõtetest, mille kohaselt eraldatakse ülekandevõrk tootmis- ja müügitegevusest. Täpsemalt ütleb eelnõu seletuskiri: „Maagaasi siseturu direktiivi 2009/73/EÜ ülesanne on lõpule viia üleeuroopalise gaasituru kujunemine, et tõhustada investeringuid infrastruktuuridesse ja suurendada gaasituru läbipaistvust. Selle eesmärgi täitmiseks seab direktiiv 2009/73 üheks põhiülesandeks ülekandevõrkude eraldamise tootmisest ja müügitegevusest. Juhul, kui 2009. aasta 3. septembril kuulus ülekandevõrk vertikaalselt integreeritud ettevõtjale, on jäetud liikmesriikidele võimalus valida kolme erineva ülekandesüsteemi halduri mudeli vahel: täielik omandisuhete eraldamine (luues ülekandesüsteemi halduri *TSO - Transmission System Operator*), sõltumatu süsteemihalduri (*ISO – Independent System Operator*) või kontserni kuuluva sõltumatu ülekandesüsteemi halduri (*ITO – Independent Transmission Operator*) vahel. [...] Tuginedes teiste riikide kogemustele,

Õiguskantsleri Kantselei

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

Euroopa Komisjoni energiapaketi majanduslike mõjude analüüsi järeldustele elektri- ja gaasituru paketi rakendamisel jõuti maagaasiseaduse muutmise eelnõu väljatöötamise käigus järeldusele, et teised mudelid peale omandilise eraldamise ei taga tegelikku konkurentsi ja Eesti puhul on gaasituru arengu seiskohalt kõige proportsionaalsem reaalselt toimiv süsteemihalduri mudel müüjast ja importijast sõltumatu ülekandesüsteemi haldur (TSO – *transmission system operator*). Vastavalt paragrahvi 15 lõike 1 muudatusele on Eesti seadnud eesmärgiks omandisuhted täielikult eraldada ning määrata ülekandevõrgu omaniku süsteemihalduriks ja tagada tema sõltumatus ükskõik millistest müügi- ja tootmishuvidest. Direktiivis antud erandi tõttu ei ole Eestil ajalist raami gaasituru liberaliseerimise protsessi läbiviimiseks.“

Selleks, et saavutada eelnõuga püstitatud eesmärk – eraldada Eesti energiajulgeoleku ja EL maagaasi siseturu konkurentsi tagamiseks maagaasi ülekandevõrk tootmis- ja müügitegevusest ning määrata sõltumatu ülekandesüsteemi haldur, on tarvis Eestis läbi viia mitmeid muudatusi ning need muudatused puudutavad eelkõige AS Eesti Gaas kontserni. Seda põhjusel, et maagaasi ülekandevõrk kuulub praegu AS-ile Eesti Gaas, kes tegeleb ühtlasi maagaasi müügiga, ning süsteemihalduriks ja maagaasi ülekande teenuse osutajaks on AS Eesti Gaas omanduses olev AS EG Võrguteenused. AS Eesti Gaas omanikeringi kuuluvad muu hulgas OAO Gazprom, E.ON Ruhrgas International GmbH ning Fortum Heat and Gas OY.¹ Eelnõu seletuskiri ütleb: „Omandisuhete eraldamine nõuab praeguse AS-i Eesti Gaas struktuuri ümberkorraldamist, varade hindamist ja müüki, millele järgneb gaasi ülekandeteenuse osutamiseks tegevusloa taotlemise käigus gaasi ülekandeteenust osutava ettevõtja juhtimise hindamine käesoleva seaduse §-s 29¹ sätestatud nõuetele.“ Kavandatava maagaasiseaduse § 29¹ järgi ei või edaspidi maagaasi ülekande teenust osutav ettevõtja (kes on ühtlasi süsteemihaldur ning kellele peavad kuuluma ülekandevõrgud – vt kavandatava maagaasiseaduse § 15 ja 30¹) olla enam otseselt ega kaudselt seotud gaasi ega elektrienergiat tootva või müüva ettevõtjaga ega teostada tema suhtes muid õigusi.

AS Eesti Gaas koos AS-iga EG Võrguteenused peab seaduse nõuded täitma, sealjuures suure tõenäosusega müüma maagaasi ülekandevõrgu hiljemalt 01.01.2015 (vt muu hulgas kavandatava maagaasiseaduse § 48⁴). Alates nimetatud kuupäevast tekib eelnõuga kavandatava § 39 järgi Konkurentsiametil õigus teha süsteemihaldurile ettekirjutus maagaasiseaduse § 29¹ sätestatud nõuete täitmata jätmise osas ning sama sätte lg 2 alusel rakendada ettekirjutuse täitmata jätmise korral süsteemihalduri suhtes sunniraha, mille ülemmäär ühes kalendriaastas võib olla 1,2 miljonit eurot, kuid mitte kõrgem kui 10% viimase auditeeritud majandusaasta aastakäibest (vt eelnõu § 1 p 53 arvestades majanduskomisjoni 14.05.2012 istungil arvestatud muudatusettepanekuid).² Ühtlasi lõpeb 01.01.2015 senise ülekande teenuse osutaja (AS EG Võrguteenused) tegevusluba (eelnõu § 1 p 56).

Eelnevast nähtub ning seda kinnitab ka eelnõu seletuskiri, et eelnõuga kavandatava omandilise eraldamise nõudega riivatakse ulatuslikult tänase ülekandevõrgu omaniku (AS Eesti Gaas) põhiseaduslikku omandiõigust (PS § 32).³ Kuigi omandipõhiõiguse ulatuslik riive ei tähenda automaatselt omandipõhiõiguse rikkumist, tekib intensiivse riive korral siiski kõrgendatud oht omandipõhiõiguse rikkumiseks.

¹ Andmed AS Eesti Gaas veebilehelt www.gas.ee ning majandustegevuse registrist (<http://mtr.mkm.ee>)

² Kavandatava maagaasiseaduse § 39 annab Konkurentsiametile volituse teha ettekirjutus ja määrata sunniraha tänasele süsteemihaldurile. Ülekandevõrgud kuuluvad AS Eesti Gaas veebilehe andmetel AS-ile Eesti Gaas.

³ Seda öeldes arvestan, et 14.05.2012 toimunud majanduskomisjoni istungil otsustati esitada muudatusettepanek, mille järgi eemaldada eelnõus algselt kavandatud § 40 lg 1 p 4 täiendus, mille järgi võis Konkurentsiamet taotleda ülekandevõrgu sundvõõrandamist, kui ülekandevõrgu omanik ei vasta maagaasiseaduse § 15 lõikes 1 süsteemihaldurile esitatud nõuetele. Vaatamata selle sätte väljajäämisele nõuab eelnõu endiselt omandilist eraldamist ja tagab seda põhitekstis kirjeldatud sunniraha ning tegevuslubade lõpetamise kaudu.

Selleks, et omandipõhiõiguse riive oleks õigustatud peab sellel olema legitiimne eesmärk ning riive peab olema proportsionaalne (vt PS § 11). Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda riivet õigustavad põhjused.⁴

Kindlustamaks, et eelnõuga kavandatavad põhiõiguste intensiivsed riived oleksid põhiseadusega kooskõlas, peab seadusandja olema veendunud eelnõu ja ühes sellega põhiõiguste riive eesmärgi olulisuses ja selles, et valitavad meetmed aitavad eesmärki täita. Lisaks põhiõiguste riive eesmärgi olulisusele mõjutab põhiõiguste riive põhiseaduspärasust ka see, millise menetluse ja tingimuste alusel viiakse isiku põhiõigusesse sekkumine läbi. Nii on põhiõiguste tagamise seisukohalt oluline, et isikule jäetakse piisav aeg, et kohendada end muutunud õigusliku olukorraga (nt piisav aeg talle kuuluva vara müümiseks õiglase hinnaga).

Vastuseks Riigikogu liikme küsimustele ütlen, et ühelt poolt puudub mul pädevus hinnata, kas maagaasiseaduse eelnõu menetlemist saab jätkata ilma täiendavate analüüsideta. Teisalt rõhutan, et täiendavad analüüsid võivad olla vajalikud hindamiseks, kas on olemas kaalukad põhjendused omandipõhiõiguse riivamiseks. Et põhiõiguste riive oleks põhiseaduspärane, peab intensiivse riive korral olema selle eesmärk väga oluline ning seadusandja peab olema hinnanud erinevaid vahendeid eesmärgi saavutamiseks. Põhiõiguse riive põhjendatust mõjutab muu hulgas see, kui palju antakse isikule aega kohaneda ja võtta kasutusele meetmeid riive intensiivsuse leevendamiseks.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Ave Henberg 693 8435
ave.henberg@oiguskantsler.ee

⁴ Vt nt RKPJKo 06.03.2002 nr 3-4-1-1-02, p 15; RKPJKo 17.07.2009 nr 3-4-1-6-09, p 21.