



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 27.07.2023 nr 5-23-29/5

Meie 11.09.2023 nr 9-2/231113/2304612

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-29

Austatud Villu Kõve

Küsisite, kas [elektriturseaduse](#) (ELTS) § 111³ lõige 14 on kooskõlas põhiseadusega osas, milles see näeb ELTS § 87¹ lõikes 1 nimetatud tagatise rakendamiseks ette üheksast kuust lühema üleminekuperioodi. Vaidlustatud normis on elektrivõrguga tootmissuunalise liitumise tagatise rakendamiseks ette nähtud 60 päeva alates seadusemuudatuse jõustumisest. See tähtaeg hakkas kulgema 17. märtsil 2023 ja möödus 17. mail 2023.

Kohtuasi hõlmab mitut keerulist menetluslikku küsimust (põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine esialgse õiguskaitse määrusega, halduskohtu pädevus). Riigikohtu ette jõudnud põhiseaduslikkuse vaidlus vajab aga varem või hiljem sisulist lahendamist.

Kõnealuste õigussuhete puhul on tegu era- ja avalik-õiguslike suhete kompleksiga. Kuigi kahe poole vahelist suhet selles asjas raamib õiguslikus mõttes eraõiguslik leping, tuleb arvestada, et sellesse eraõiguslikku suhtesse on riik sekkunud Põhiseaduse § 113 mõttes avalik-õigusliku kohustuse lisamisega, mille rakendamine ja tagajärjed ei sõltu lepingupooltest. Niisiis saab praegusel juhul põhiõiguste maksimaalse kaitstuse ja tõhusa õiguskaitse võimalust silmas pidades jaatada halduskohtu pädevust. Halduskohus tagas seejuures piiratud ajalistes raamidest tema ees seisva isiku õiguste kaitse ülesande efektiivselt.

Palun Riigikohtul õiguskaitse ja kohtumenetluse ökonoomia printsiipe arvesse võttes (PS § 15) halduskohtu taotlus menetlusse võtta ja hinnata konkreetse normikontrolli käigus vaidlustatud normide põhiseaduspärasust.

Leian, et ELTS § 111³ lõikes 14 ettenähtud tähtaeg ei ole konkreetsel juhul piisav, et täita ELTS § 87¹ lõikes 1 sätestatud tagatise andmise kohustust. Seetõttu pean ELTS § 111³ lõikes 14 sätestatud 60-päevast tähtaega liiga lühikeseks ning vastavas osas ebaseaduslikult kaebaja ettevõtlusvabadust piiravaks ja õiguspärast ootust rikkuvaks.

I. Menetluslikud küsimused põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamisel

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine esialgse õiguskaitse määrusega

1. Halduskohus asus oma määruses (p 17) seisukohale, et kohtul ei ole võimalik kaebajate taotletud esialgset õiguskaitset kohaldada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algatamata.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Kui kohus peataks Elering AS-i seadusele tuginevate korralduste kehtivuse, kohustaks Elering AS-i seadust mitte järgima ja keelaks Elering AS-il seadust järgida, ei oleks kohtumäärus seaduslik ega õiguspärane. Selline kohtumäärus saab olla õiguspärane vaid juhul, kui tunnistada esialgse õiguskaitse kohaldamist takistavad normid põhiseadusevastaseks ja jätta need asjas kohaldamata. Kuna halduskohus ei saa ise põhiseadusevastaseid norme kehtetuks tunnistada, tuleb saata määrus Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks. Halduskohus tugineb seejuures [Riigikohtu 12.11.2015 otsusele asjas nr 3-4-1-28-15](#) (p 29).

2. Riigikohus on viidatud kohtuasjas selgitanud, et „PSJKS § 9 lg 1 ei luba kohtul algatada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust esialgse õiguskaitse kohaldamise määrusega enne asja lõplikku otsustamist, välja arvatud kui kohus esialgset õiguskaitset kohaldades leiab, et esialgse õiguskaitse menetluses kohaldatav norm on põhiseaduse vastane. Kohus ei saa teha määrust ainuüksi põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse lahendamise kohta.“

3. Niisiis võib esialgse õiguskaitse määrusega põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatada juhul, kui kohaldatava menetlusnormi põhiseaduspärasus on kahtluse all. Asja sisulise lahendamise tuumküsimumst ei saa üldjuhul esialgse õiguskaitse määrusega põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusse otsustamiseks saata. Esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamisega ei otsusta kohus ära põhivaidlust. Selleks, et põhivaidlusel, sh ka käesolevas asjas, oleks sisuline mõte, tagab kohus esialgse õiguskaitsega põhivaidluse otsustamiseks ja kaebaja põhiõiguste efektiivseks kaitseks vajalikud tingimused.

4. Nõustun Riigikohtu senise praktikaga. PSJKS § 9 lõige 1 ei luba kohtul algatada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust esialgse õiguskaitse kohaldamise määrusega enne asja lõplikku otsustamist, välja arvatud kui kohus esialgset õiguskaitset kohaldades leiab, et esialgse õiguskaitse *menetluses* (lisatud rõhutus) kohaldatav norm on põhiseaduse vastane (vt nt RKPSJKo [20.11.2017, nr 5-17-33/2](#)). Vastasel juhul tekiks olukord, kus igas kohtumenetluses, kus on vaja rakendada esialgset õiguskaitset, aga kahtluse all on ka asja tuumaks oleva materiaalõiguse põhiseaduspärasus, tuleks alati algatada põhiseaduslikkuse järelevalve juba esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel. Sisuliselt tekiks eelotsuse süsteem, kus kohus kohaldaks esialgset õiguskaitset ainuüksi põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse algatamiseks, et kontrollida, kas asja lõpplahendis kohaldatav norm on põhiseaduspärane (vrld nt RKPSJKo [28.11.2021, nr 5-21-4/13](#), p 10; [21.06.2019, nr 5-18-5/17](#), p 5).

5. Silmas tuleb pidada, et tegemist on vaidlusega, kus on ühelt poolt kaalul kaalukas avalik huvi ning teiselt poolt intensiivne ettevõtlusvabaduse piirang. Tagastades halduskohtu taotluse läbivaatamatult oleks halduskohtul võimalus sama küsimus Riigikohtu ette tuua põhikohtuasja esimese astme lõpplahendiga. See tooks kaasa olukorra, kus kohtuasjas lõpplahendi saamine viibiks veelgi. Nii võib kohtuasjas saabuda selgus kohaldamisele kuuluvate normide põhiseaduspärasuse osas alles siis, kui kaebaja on läbi esialgse õiguskaitse kohaldamise kaebuse eesmärgi saavutanud. Ühest küljest näitab see, et õiguskaitse süsteem läbi halduskohtu toimib. Teisalt ei tohiks lasta tekkida olukorral, kus menetlusliku küsimuse lahendamise tulemil tekkiva viivituse tõttu langeb põhiseaduslikkuse järelevalve küsimus üldse ära. Õigusselguse ja õiguspärase ootuse kaitse vaates on oluline, et Riigikohus annaks konkreetsetes normikontrollis põhimõttelise seisukoha tagatise rakendamise 60-päevase tähtaja põhiseaduspärasuse osas. Kui Riigikohtul on võimalik seda teha halduskohtu praeguse taotluse alusel, aitab see tagada kohtumenetluse efektiivse ja ökonoomse toimimise eesmärgi. Riigikohus on oluliseks pidanud menetlusökoonomia põhimõtte järgimist uue kohtuvaidluse vältimise teel (RKHKo [26.04.2017, nr 3-3-1-92-16](#), p 23; RKHKo [12.01.2016, nr 3-3-1-41-15](#), p 15).

6. Leian, et Riigikohtul on efektiivse õiguskaitse ja kohtumenetluse ökonoomia printsiipe arvesse võttes võimalik selles asjas toetuda PS §-le 15 ja võtta halduskohtu taotlus siiski menetlusse (vrd nr RKÜKo [22.12.2000, nr 3-3-1-38-00](#), p 15).

7. Riigikohus saab niisiis praeguses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas hinnata, kas halduskohtu taotlus konkreetse normikontrolli raames on põhjendatud ja kas asjakohased normid on põhiseadusega kooskõlas või mitte. Riigikohus ei peaks siiski andma hinnangut sellele, kas esialgse õiguskaitse kohaldamine praegusel juhul oli möödapäasmatu (s.o esialgse õiguskaitse asja lõplik lahendamine). Esialgse õiguskaitse sisuline põhjendatus ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses asjassepuutuv ja sellele saab määruskaebuse korral hinnangu anda Ringkonnakohus põhiseaduslikkuse järelevalve lahendi järgselt. Riigikohtu seisukoht kõnealuste normide (tagatise andmise tähtaeg) osas hakkab aga mõjutama nii tulevast õigusloomet kui ka seda, kuidas edaspidi samadele normidele ja tehiooludele tuginevaid kaasuseid lahendada hakatakse.

8. Arvestada tuleb, et kohus saab põhiseaduslikkuse asja esialgse õiguskaitse määrusega algatatud taotluse alusel lahendada üksnes siis, kui halduskohtul on selleks olemas pädevus.

Tagatiskohustus on avalik-õigusliku iseloomuga

9. [Halduskohtumenetluse seadustiku](#) (HKMS) § 4 lõike 1 kohaselt on halduskohtu pädevuses avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine, kui seadus ei näe ette teistsugust menetluskorda. [Tsiiviilkohtumenetluse seadustiku](#) (TsMS) § 9 lõike 1 järgi on maakohtud pädevad lahendama tsiviilasju, milleks on TsMS § 1 teise lause järgi eraõigussuhtest tulenevad kohtuasjad.

10. Seaduses ei ole konkreetselt sätestatud, millise kohtu pädevuses on seadusandja poolt ELTS-is määratletud tagatistega seotud nõuete lahendamine. Tegemist on kahe eraõigusliku isiku lepingulise suhtega, mis viitab esmalt sellele, et tegemist ei pruugi olla halduskohtu pädevuses oleva vaidlusega. Samas hõlmab lepinguline suhe avalik-õiguslikku tagatiskohustust ning lepingu poolte vahel ei ole omavahel tagatise tingimuste üle vaidlust. Vaidlus seisneb selles, et üks lepingu pool lähtub lepingu rakendamisel seaduses sätestatud tingimusest ning teine lepingu pool peab seaduses sätestatud tingimust põhiseadusega vastuolus olevaks. Seega tuleb lähtuda era- ja avalik-õiguslike vaidluste piiritlemise üldistest kriteeriumitest.

11. Avalik õigus, kui osa õiguskorrast, on määratud reguleerima spetsiifilisi suhteid, mis kaasnevad avaliku võimu teostamisega. Avalik-õiguslik vaidlus eeldab igal juhul, et õigussuhte üks osapooltest oleks avaliku võimu kandja. Üldjuhul on selleks riik, kohalik omavalitsusüksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik. Avaliku võimu kandjaks võib olla ka avalikke ülesandeid täitev eraisik, kui seadusega või seaduse alusel on talle üle antud volitused avaliku võimu teostamiseks.

12. Üldjuhul võib eeldada, et avalike ülesannete täitmine on reguleeritud avaliku õiguse normidega. Siiski võib avaliku võimu kandja astuda või sattuda avaliku ülesande täitmisel või ülesande täitmiseks vajalike vahendite tagamisel suhetesse, mis on sarnased eraisikute vahelistele suhetele. Kui avaliku võimu kandja seisund suhtes teise isikuga on olemuslikult, mitte ainult väliselt või vormiliselt, samaväärne seisundiga, milles võivad olla eraisikud, räägib see suhte eraõiguslikuks kvalifitseerimise kasuks. Sellisel juhul ei ole põhjust asendada eraõiguslikku regulatsiooni avalik-õiguslikuga (vt RKEKo [20.12.2011, nr 3-3-1-15-01, p 11](#)). Kui avaliku ülesandega ei kaasne riigivõimu volitusi ja valdkonda reguleerivas seaduses ei ole sätestatud

teisiti, võidakse avalikku ülesannet täita ka eraõiguslikus vormis (RKHKm [13.02.2013, nr 3-3-1-49-12](#), p 24).

13. Riigikohus on selgitanud, et kohtute pädevuse piiritlemisel on otsustavaks vaidlusaluse õigussuhte iseloom (vt RKEKm [24.03.2015, nr 3-3-4-1-15](#), p 7 ja seal viidatud lahendid). Riigikohus on samas selgitanud ka seda, et halduskohtu pädevus ei sõltu HKMS § 4 lõike 1 kohaselt sellest, kas vaidlustatud akti andnud või toimingut teinud subjekt vastab haldusmenetluse seaduse § 8 lõikes 1 sätestatud haldusorgani mõistele (RKHKm [21.03.2013, nr 3-3-1-2-13](#), p 16).

14. Avalik-õigusliku suhte kasuks räägib esmalt see, et tagatist nõutakse avalikes huvides, et edendada taastuvenergia tootmist, võimaldada uutel elektrienergia tootjatel lihtsamini võrgule ligi pääseda, hoida liitumiskulusid ja tarbijate elektrienergia kulusid kontrolli all. Seega on Elering AS-ile pandud seadusega avalik kohustus nõuda liitujatelt tagatist.

15. Vaidlus puudub selles, et Riigikogu eesmärk oli kehtestada regulatsioon avalikes huvides ja see peab täitma avalikke eesmärke. Eelnõu ([696 SE](#)) teise lugemise jätkamise eelnõu seletuskirjas on selgelt öeldud (lk 3): „Kavandatud tasud on avalik-õiguslik rahaline kohustus PS § 113 tähenduses, mida võib kehtestada mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. Eesti kohustus edendada taastuvenergia tootmist ja ühes teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega tagada taastuvatest energiaallikatest toodetud energia üldise osakaalu tõus liidu summaarses energia lõpptarbimises tuleneb Euroopa Liidu õigusest ja on põhiseadusega kooskõlas. Ühelt poolt motiveerivad tasud loodud liitumispunktide sihtotstarbelist kasutuselevõttu, teisalt aga tagavad, et tühjalt seisvate liitumispunktide arvelt ei jääks täitmata riiklikud eesmärgid suurendada energia tootmises ja kasutamises taastuvenergia osakaalu.“.

16. Samas on võrguettevõtja ja liitumislepingu sõlminud isiku vahelisel suhtel ELTS § 111³ lõike 14 koostoimes ELTS § 87¹ rakendamisel ka eraõiguslikule suhtele iseloomulikud tunnused. Võrguettevõtja tegutseb tegevusloa alusel eraõigusliku juriidilise isikuna ja eraõiguslikel alustel. Leping sõlmitakse kahe eraõigusliku isiku vahel ning ELTS § 83 lõike 3 järgi kohaldatakse liitumislepingule, võrgulepingule, elektrilepingule ja agregeerimislepingule ELTS-is reguleerimata osas võlaõigusseadust ning ELTS § 83 lõike 2 järgi võib ELTS 8. peatüki sätetest poolte kokkuleppel kõrvale kalduda. ELTS § 111³ lõige 14 ei asu ELTS 8. peatükis, järelikult sellest normist kokkuleppel kõrvale kalduda ei saa.

17. Elektriturseaduses ei ole võrguettevõtjale sõnaselgelt antud liitumis- ja võrgulepingu sõlmimisel avalikule-võimule omaseid võimuvolitusi. [Majandustegevuse registri](#) andmetest lähtudes on elektriturseaduse alusel tegevusluba antud alusel 34 võrguettevõtjale. Liitumislepingu pinnalt võivad tekkida ka vaidlused, mis ei ole seotud tagatiskohustusega ja need kuuluksid lahendamisele maakohtus (vt ka TlnHKm [19.07.2023, nr 3-23-1456](#)).

18. Kõnealused õigussuhteid kogumis vaadatuna (lepingulised suhted ühes tagatise maksmise kohustusega) on niisiis sellised, millel on nii avalik-õigusliku kui eraõigusliku õigussuhte tunnuseid, mistõttu tagatise maksmise kohustuse ja seda reguleerivate õigusnormide puhul (ELTS § 111³ lõige 14 koostoimes ELTS § 87¹) on tegu era- ja avalik-õiguslike suhete kompleksiga.

Halduskohtu pädevus

19. Kõnealuste õigussuhete avalik- või eraõiguslikuks määratlemisel kohtu pädevuse tuvastamise eesmärgil peaks õiguskantsleri hinnangul kaalukeeleks olema põhiõiguste maksimaalse kaitstuse ja efektiivse õiguskaitse võimalus.

20. Tagatiskohustus on vaieldamatult avalik-õigusliku iseloomuga. Sellest lähtuvalt on võimalik jõuda järeldusele, et tagatise nõudmisega täidab Elering AS avalik-õiguslikku kohustust. Kuigi riik ei ole halduslepinguga volitanud võrguettevõtjat avalikku ülesannet iseseisvalt täitma, on see kohustus pandud seadusega. Ja ka tagatise andmata jätmise tagajärg on seadusega sätestatud (sellisel juhul kaotab ELTS § 87¹ lg 9 järgi liitumisleping kehtivuse). Elering AS-i rolliks on seadusest tuleneva kohustuse rakendamine. Tagatiskohustuse täitmise tagamisel saab Elering AS-i seetõttu pidada vastavas osas avaliku võimu kandjaks – tal ei ole eraõigusele omast vaba otsustusruumi tagatiskohustuse osas. Ka ei ole tagatiskohustus kehtestatud mitte ühe lepingupoole kasuks, vaid avalikes huvides.

21. Niisiis, kuigi kahe poole vahelist suhet selles asjas raamib õiguslikus mõttes eraõiguslik leping, tuleks selles asjas arvestada, et sellesse eraõiguslikku suhtesse on riik sekkunud avalik-õigusliku kohustuse lisamisega, mille rakendamine ja tagajärjed ei sõltu lepingupooltest. Kokkuvõttes saab tagatiskohustuse osas rääkida seaduse alusel tekkivast suhtest, millel on avalik-õiguslik iseloom. Muus osas kui tagatiskohustus saab sellele võlasuhte kohaldada eraõiguslikke lepingu sätteid (vrd ka [RKÜKo 28.06.2021, nr 3-21-30/19](#)). Läbirääkimisruum vaidlusaluses küsimuses puudub. Selline kujundusõiguse puudumine ei ole omane eraõigusele ja seetõttu on vajalik tagada teisele lepingupoolele piisav õiguste kaitse halduskohtu kaudu.

22. Efektiivse õiguskaitse tagamise seisukohast ei tohi lasta tekkida olukorral, kus oma õiguste kaitseks ja teise poole tahtest sõltumatult kohaldamisele kuuluva normi põhiseaduspärasuse kontrollimiseks tuleks lepingupoolel tekitada lepingu lõpetamise olukord või pöörduda oma väidetavate õiguste rikkumise puhuks tsiviilkohtusse (TsMS § 3 lg 1) teise lepingupoole vastu, kuigi olukord ei ole faktiliselt kostja kontrolli all. Praegu on tegemist olukorraga, kus tsiviilkohtu pädevust jaatades suunaks riik omavahel vaidlema pooled, kellel ei pruugi teise lepingupoole suhtes etteheiteid olla.

23. Õigusemõistmisel tsiviilasjades on pooled ja muud isikud seaduse ja kohtu ees võrdsed (TsMS § 7). Halduskohtumenetluse ülesanne on eelkõige isikute õiguste kaitse õigusvastase tegevuse eest täidesaatva võimu teostamisel (HKMS § 2 lg 1). Praegusel juhul on tegemist olukorraga, kus kaebaja soovib kaitset avalikes huvides kehtestatud tagatiskohutuse rakendamise eest, mitte Elering AS-i vaba otsuse eest lepingulises suhtes. Kaebaja ei ole Elering AS-iga, kelle tegevus tagatise rakendamisel saab lugeda avaliku võimu kandja tegevuseks, võrdses positsioonis. Niisiis taandub küsimus sellele, kas olukorras, kus lepingupoolte vahel lepingutingimuste üle vaidlus puudub, kuid üks lepingupool soovib vaidlustada avalik-õiguslikku seadusega paika pandud kohustust, on õige suunata pooled tsiviilkohtusse.

24. Lõpuks väärub kordamist, et tagatis on avalik-õiguslik rahaline kohustus PS § 113 mõttes (vt ka siinse seisukoha p 15). Riigi kehtestatud avalik-õigusliku tasu rakendamise kontroll peaks alluma halduskohtule just seetõttu, et läbi kohustuse imperatiivse kehtestamise teostab riik avalikku võimu ja just selle avaliku võimu rakendusotsuse põhiseaduspärasus on praegu asjas põhiküsimuseks.

25. Avalik-õigusliku kohustuse põhiseaduslikkuse kontroll peaks niisiis praegusel juhul olema võimalik halduskohtu kaudu.

II. Vaidlustatud norm

26. Tallinna Halduskohus on tunnistanud põhiseadusvastaseks ELTS § 111³ lõike 14 osas, milles see näeb ette 9 kuust lühema ülemineku perioodi ELTS § 87¹ lõikes 1 sätestatud tagatise rakendamiseks. Seega on praegu vaidluse all üksnes see, kas enne seaduse jõustumist esitatud liitumistaotluse ja sõlmitud liitumislepinguga kaasneva tagatise kohustuse rakendamise tähtaeg oli piisav.

27. Põhiseadusevastaseks tunnistatud normi sõnastus on järgmine:

Käesoleva seaduse § 87¹ lõikes 1 nimetatud tagatist rakendatakse käesoleva lõike jõustumise seisuga esitatud liitumistaotluse ning sõlmitud ja täitmisel oleva tootmissuunalise liitumislepingu suhtes alates 60 päeva möödumisest käesoleva lõike jõustumisest arvates.

28. Halduskohtule esitatud taotluses on palutud põhiseaduse vastaseks tunnistada ka muud ELTS § 87¹ sätteid. Halduskohus ei ole nende sätete põhiseadusele vastavuse osas seisukohta võtnud, põhikohtuasja lahendamine on pooleli. Seetõttu väljub nende ja ka muude vaidlustatud sätete põhiseadusele vastavusele hinnangu andmine käesoleva asja piiridest.

29. Siiski ei saa muid sätteid täiesti käsitlemata jätta. Praeguse kaasusega seonduvalt on olulised eelkõige on ELTS § 87¹ lõikes 1 sätestatud tagatise kohustus ning ELTS § 87¹ lõikes 9 sätestatud tagajärg, kui tagatise kohustust ei täideta. Nende sätete kaudu avaldub ELTS § 111³ lõikes 14 sätestatud üleminekuaja mõju isiku põhiõigustele.

ELTS § 87¹ lõike 1 sõnastus on järgmine:

Üle 15 kW elektrilise võimsusega seadme võrguga liitmiseks tootmissuunalise liitumise taotluse esitamise ajaks on turuosaline kohustatud maksma võrguettevõtjale tagatiseks 38 000 eurot megavoltampri kohta. Võrguettevõtja ei rakenda tagatise nõuet, kui taotleja on tasunud vähemalt 70 protsenti liitumistasust või kui liitumistaotlus esitatakse korterelamule rajatava tootmiseseadme ühendamiseks võrguga. Tagatis tagastatakse turuosalisele või see arvestatakse tema liitumistasu katteks vaid juhul, kui turuosaline on alustanud liitumistaotluse kohase tootmiseseadmega elektrienergia tootmist käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud perioodi jooksul, või juhul, kui liitumistaotlust ei võetud menetlusse. Muul juhul tagatis tagastamisele ei kuulu.

ELTS § 87¹ lõike 9 sõnastus on järgmine:

Kui tootmissuunalise liitumis- või võrgulepingu sõlminud isik ei tasu tähtaegselt käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tagatist, ei väljasta võrguettevõtja turuosalisele liitumislepingu pakkumist, ja sellega liitumismenetlus lõpeb või kaotab liitumisleping kehtivuse. Kui tootmissuunalise liitumis- või võrgulepingu sõlminud isik ei tasu tähtaegselt käesoleva paragrahvi lõikes 6 või 7 nimetatud tasu, ei taga võrguettevõtja turuosalisele liitumis- või võrgulepinguga kokkulepitud võrguühendust tootmissuunalise võimsuse ulatuses, mida turuosaline ei ole kasutanud. Liitumispunktis vajaliku tootmissuunalise võimsuse taastamiseks esitab turuosaline uue liitumistaotluse.

III. Vaidlustatud normiga lahendatav probleem

30. ELTS § 111³ lõikes 14 sätestatud ülemineku aeg on osaks seaduseelnõuga ([696 SE](#)) tehtud muudatustest. Need muudatused olid ajendatult elektrienergia hindade hüppelisest kasvust, mis tõi teravalt esile elektrivõrgu edastusvõimsuse ammendumisest tingitud probleemi. Elektrienergiat saab elektrivõrgu vahendusel edastada üksnes nii palju, kui elektrivõrk suudab läbi lasta.

31. Elektrivõrgu edastusvõimsus on kohati ammendunud üksnes formaalselt. Tegelikult on elektrivõrgus vaba edastusvõimsust, kuid see on reserveeritud muu hulgas ka ainult hüpoteetiliste tootmisvõimsuste tarbeks ehk sellistele, mille võrku ühendamiseks on võrguettevõtja võtnud kohustuse, kuid mida reaalselt veel olemas ei ole ning mille puhul puudub ka teadmine, kas ja millal neid rajatakse. Seega on liitumispunkte, millega ei ole ühendatud tootmiseadmeid, need on nn fantoomelektrijaamad. Võrguettevõtja peab tagama võrgu edastusvõimsuse kõigile liitujatele ja nii on osa võrgust reserveeritud ilma et seda kasutataks ja lähiajal kasutusse võetaks. Samas on seetõttu järgnevatel elektrivõrguga liituda soovijatel liitumine vaba võimsuse puudumise korral kallis.

32. Kehtib üldine põhimõte, et elektrivõrguga liituja tasub kõik sellega võrguettevõtjale kaasnevad kulud: eelkõige liitumispunkti ehitus ja kavandatava tootmisvõimsuse ulatuses vajalikud elektrivõrgu tugevdustööd (Vabariigi Valitsuse 14.02.2019 määruse nr 10 „[Elektrisüsteemi toimimise võrgueeskirja](#)“ § 25). Põhivõrguettevõtja Elering AS on juba 2020. aasta [varustuskindluse aruandes](#) märkinud nn fantoomliitujate tingitud probleemi olemasolu, sama on korratud ka [2021.](#) ja [2022.](#) aasta aruannetes. Seda probleemi asuti seadusega lahendada 2022. aasta sügisel (seaduseelnõu [696 SE](#)).

33. Seadusemuudatuste eesmärk oli kiirelt ja jõuliselt lahendada nn fantoomliitujate tekitatud turutõke, mis on muutnud uute tootmisvõimsuste liitmise elektrivõrku takistavalt kulukaks. Selle eesmärgi saavutamiseks on ette nähtud rakendada seadusesse lisatud muudatusi kiiresti ja niiviisi saavutada olukord, kus elektrivõrgu edastusvõimsust ei hoiaks kinni need liitujad, kellel tegelikku kavatsust elektrit tootma hakata ei olegi või kes selleks mõistliku aja jooksul suutelised ei ole.

34. Üldiselt teenivad elektrivõrguga liitumisele seatud piirangud teiste isikute põhiõiguste kaitsmise eesmärgi ja on avalikes huvides. Teiste isikute põhiõiguse piirang seisneb selles, et kui taastuvast allikast ja reeglina soodsama hinnaga elektritootmist napib, siis on elektrihind kallim. Samuti piiratakse teiste elektrivõrguga tootmissuunal liituda soovivate isikute õigusi, kui fantoomliitujate tõttu on liitumine muutunud takistavalt kalliks. Õiguspärane eesmärk on ka elektrivõrgu tõhusa toimimise tagamine. Elektrivõrguga liitumine peab olema võrdsetel, objektiivsetel, läbipaistvatel ja mõistlikel tingimustel kättesaadav kõigile, kes soovivad võrguga liita elektrienergia tootmisvõimsusi.

35. Avalikes huvides on, et elektrivõrku saaks ühendada piisavalt uusi tootmisvõimsusi, ja et see ei oleks põhjendamatult kulukas. Põhjendamatult kulukas on liitumine siis, kui tuleb teha kulutusi elektrivõrgu läbilaskevõimsuse suurendamiseks seal, kus tegelikult on läbilaskevõimsus olemas. Avalikes huvides on seegi, et vabastataks vaba võrguressurs, mille saaks kiiresti kasutusele võtta elektrienergia tootmiseadmete võrguga liitmiseks. Nii võiks uute tootmisvõimsuste lisamine muutuda soodsamaks ja kiiremaks vähemalt seni, kuni võrgus on vaba edastusvõimsust.

IV. Põhiõiguse piirangu põhiseaduspärasus. Õiguskindlus

Piiratud põhiõigus

36. Turutõkke kõrvaldamiseks sekkus Riigikogu ettevõtlusvabadusse (PS § 31). Kuivõrd eesmärgiks oli turutõke kõrvaldada kiiresti, siis sellest lähtus ilmselt ka seadusemuudatuse rakendamise tähtaeg.

37. PS § 31 sätestab õiguse tegeleda ettevõtlusega. Ettevõtlus on tegevus, mille eesmärk on üldjuhul tulu saamine kauba tootmisest, müümisest, teenuste osutamisest, vara realiseerimisest jne. Ettevõtlusvabadus laieneb PS § 9 lõike 2 alusel ka juriidilistele isikutele. Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud siis, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt (RKPJKo [06.03.2002, 3-4-1-1-02](#), p 12).

38. Taastuvenergia tootmiseks võimekuse loomine, sealhulgas võrguga liitumine, et hiljem asuda taastuvenergiat tootma, on ettevõtlusvabaduse kaitsealas. Põhiõiguse piirang väljendub praegusel juhul selles, et elektrivõrguga tootmissuunaline liitumine on nüüd kulukam, kuna lisaks liitumistasule, mida tuli tasuda ennegi ja mida sai tasuda osamaksetena kogu liitumisprotsessi vältel, tuleb juba liitumislepingu sõlminud isikutel anda tagatis seaduses sätestatud määras piiratud aja (60 päeva) jooksul. Tagatis tuleb anda ka liitumistaotluse esitanud isikul.

Õiguskindlus ja normi tagasiulatuv jõud

39. PS §-st 10 tulenev õiguskindluse põhimõte rõhutab stabiilsuse olulisust ühiskonnas. Õiguskindluse põhimõte hõlmab omakorda õiguspärase ootuse ja *vacatio legis*'e põhimõtte (RKPJKo [31.01.2012, 3-4-1-24-11](#), p 48). Ehkki õiguspärase ootuse põhimõtte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist, tuleb silmas pidada, et õigus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul (RKPJKo [02.12.2004, 3-4-1-20-04](#), punktid 13 ja 14). Igaühel on õigus mõistlikule ootusele, et seadusandja lubatud rakendatakse isiku suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima (RKPJKo [17.03.1999, 3-4-1-2-99](#), p II). Õiguskindluse põhimõtte nõuab muu hulgas, et õigusaktidel ei tohi reeglina olla negatiivset mõju juba tekkinud õigussuhetele.

40. PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt on igaühel õigus tegutseda mõistlikus ootuses arvestusega, et rakendatavad õigusnormid jäävad kehtima, kuid põhiseadus ei kaitse iga pettumuse eest, mis võib kaasneda, kui normid muutuvad ebasoodsamaks (RKPJKo [30.06.2017, 3-4-1-5-17](#), p 64 jj).

41. *Vacatio legis*'e põhimõtte kohaselt tuleb uute regulatsioonide jõustumiseks ette näha mõistlik aeg, mille jooksul saaksid adreassaadid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada (RKPJKo [31.01.2012, 3-4-1-24-11](#), p 66). Õiguskindlusele vastab olukord, kus riik ei kehtesta uusi regulatsioone meelevaldselt ja n-ö üleöö (RKPJKo [02.12.2004, 3-4-1-20-04](#), p 26). See kehtib eriti seaduste puhul, millega võivad kaasneda olulised muudatused. Olulisi muudatusi kaasa toov õigusakt tuleks vastu võtta võimalikult aegsasti enne jõustumist selleks, et anda adressaatidele piisavalt aega sellega tutvumiseks ja oma tegevuses ümberkorralduste tegemiseks (RKHKo [05.10.2006, 3-3-1-33-06](#), p 18).

42. Õiguspärase ootuse põhimõttega seonduvalt on asjakohane ka õigusnormidele tagasiulatuva jõu andmise keeld. Ebaehtsa tagasiulatuva jõu võib anda ka koormavale seaduse sättele, kui selle järele on põhjendatud vajadus, ja sellega ei kahjustata ebaoproportsionaalselt isiku õiguspärast ootust (RKHKo [17.03.2003, 3-3-1-11-03](#), p 33; [03.05.2017, 3-3-1-80-16](#), p 29). Tagasiulatuv jõud on ebaehtne, kui see puudutab õigusakti vastuvõtmise ajaks alanud, kuid mitte veel lõppenud tegevust, ehk kui see kehtestab edasiulatuvalt õiguslikud tagajärjed minevikus alanud tegevusele. Ebaehtne tagasiulatuv 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).

Piirangu intensiivsus

43. Tuleb hinnata, kas seaduses antud tähtaeg tagatise andmise kohustuse täitmiseks on piisav ja ühtlasi põhiseaduspärane nende turuosaliste suhtes, kes soovivad taastuenergiat tegelikult tootma asuda. Kui lisaks nn fantoomliitujatele tõrjutakse turult välja ka turuosalised, kes päriselt teevad ettevalmistusi taastuenergia tootmiseks ja turule toomiseks, siis ei teeni vaidlustatud norm seaduse eesmärki (vt osa III), vaid töötab sellele vastu.

44. Kaebajad on juba taastuenergia tootjad ning on võtnud vähempakkumisel endale siduva kohustuse edastada hiljemalt 2026. a turule vähemalt 90 GWh taastuenergiat aastas. Järelikult ei saa kaebajat pidada nn fantoomliitujaks.

45. ELTS § 87¹ lõike 1 järgi tuleb liitumistaotluse esitamisel esitada tagatis suuruses 38 000 eurot megavoltampri (MVA) kohta. Tagatis võib olla võrguettevõtja arvele kantav tagatistrahaga või finantsasutuse, krediidasutuse või kindlustusandja garantii (ELTS § 87¹ lg 2). Tagatise nõuet kohaldatakse ka tagasiulatavalt enne seaduse jõustumist esitatud liitumistaotlusele ja juba sõlmitud, kuid veel täitmisel olevate liitumislepingute puhul (ELTS § 111³ lg 14). Sellisel juhul pidi hiljemalt 17.05.2023 olema võrguettevõtjale esitatud tagatis, kui selle nõutavust ei saanud välistada ELTS § 87¹ lõike 1 kohaselt.

46. Tagatise esitamata jätmise korral ei võeta liitumistaotlust menetlusse ja juba sõlmitud liitumisleping kaotab kehtivuse (ELTS § 87¹ lg 9).

47. Need on isiku jaoks rasked tagajärjed. Kui turuosaline on ettevalmistanud või juba teinud investeeringuid või on kaasamas kapitali, siis on ta lähtunud sel ajal kehtinud reeglitest. Kuigi seadused võivad muutuda, siis juba sõlmitud lepingu tingimusi ei tohi riik seadusega muuta sellisel moel, et isegi hea tahte korral pole turuosalisel võimalik seaduse nõudeid tegelikult täita ning tehtud investeering võib seetõttu vähemalt osaliselt kaduma minna.

48. Varasema liitumismenetluse automaatsel lõppemisel ja uue liitumistaotluse esitamisega kaasnevad taotleja jaoks negatiivsed tagajärjed. Uue liitumistaotluse esitamise korral tuleb tasuda võrguettevõtjale lisaks taotlusega nõutavale tagatisele ka menetlustasu ja toimingutasu (Elering AS-i kodulehel avaldatu järgi on menetlustasu 2000 eurot + käibemaks, toimingutasu 10 200 eurot + käibemaks), mida ta on põhimõtteliselt juba varem tasunud varasema liitumislepingu puhul. Võib eeldada, et kui liitumisleping lõppes seetõttu, et lepingupool ei tasunud seaduse järgi nõutud tagatist (ELTS § 87¹ lg 9), siis juba tasunud menetlustasu ei tagastata.

49. Ühtlasi ei pruugi uue liitumislepingu sõlmimisel samas võrgupiirkonnas enam olla vaba edastusvõimsust, mistõttu liitumine läheb kulukamaks kui varem kehtinud liitumislepingu alusel. Liitumislepingu kehtetuks muutumise korral ei muutu kehtetuks ja kasutuks kõik varem tehtu – näiteks planeeringud kehtivad edasi. Samas, maakasutusõiguse kokkulepete kehtivust võib mõjutada arenduseks kokku lepitud tähtaeg ning kui see möödub enne kui arendaja projekt valmib, siis võib maakasutusleping lõppeda ning arendaja kaotab maakasutusõiguse senistel tingimustel ja peab alustama uusi läbirääkimisi maaomanikuga. Liitumistaotluse uuesti esitamisel saab seega tugineda osaliselt varem tehtule, küll aga on kindlasti kaotsi läinud aega ning tekib lisakulusid. Pole põhjust ka arvata, et uue liitumistaotluse alusel algatatud uus liitumisprotsess kulgeks kiiremini kui varasem. Järelikult ei kiirene ka taastuenergia tootmiseks vajaliku võimekuse loomine.

Tagatise andmiseks ettenähtud aeg

- 50.** Vältimaks tagatise maksmata jätmisega kaasnevat tagajärge, tulnuks konkreetsel juhul kaebajal leida 60 päeva jooksul ligikaudu 55 miljoni euro suurune tagatis, milleks võib olla tagatISRaha või krediidasutuse, finantsasutuse või kindlustusandja garantii.
- 51.** Varasemas kohtupraktikas on leitud, et 2,5 kuud oli ebamõistlikult lühike aeg 100 000 euro suuruse tagatise andmiseks olukorras, kus riigil oli avalik huvi kiiresti vähendada maksupettusi ja soodustada ausat konkurentsi (RKPJKo [31.01.2012, nr 3-4-1-24-11](#), p 76-77).
- 52.** Seaduseelnõu 696 SE menetluse materjalides ei ole selgitatud, millistest kaalutlustest lähtuvalt otsustati kehtestada üleminekuajaks 60 päeva. Vastava muudatusettepaneku selgituseks on lisatud üksnes väide, mille järgi „[s]ee annab turuosalistele piisava aja, et tagada tagatise olemasolu“. Pole selge, millest järeldub üleminekuaja piisavus.
- 53.** Praeguse vaidluse ese ei ole tagatise suurus ega ka tagatise proportsionaalsus, vaid see, kas tagatise rakendamiseks ettenähtud 60 päeva on piisav.
- 54.** Tagatise andmise tähtaja piisavuse hindamiseks tuleb silmas pidada ka tagatise summat (ligikaudu 55 miljonit eurot), sest sellest lähtub teatud ulatuses tagatise andmiseks kuluva vajaliku aja pikkus. On selge, et mida suurem summa on vaja tagatiseks leida, seda keerukam ja aeganõudvam selle nõude täitmine turuosalise jaoks on.
- 55.** Suurte projektide arendamine on kallis ja elektrit toota sooviv isik pidi suurte kulude kandmisega arvestama. Siiski ei pidanud elektrivõrguga liituja enne 17.03.2023 arvestama sellega, et seadusega kehtestatakse tähtajad, mis mõjutavad seda, millise aja jooksul ja milliseid kulutusi tuleb teha. Ühtlasi ei saanud tagatise nõuet ega sellega seonduvaid kulutusi üldse ette prognoosida ega arvesse võtta. On usutav, et ka hästi toimetuleva ja elujõulise äriühingu kontol ei ole 55 miljoni euro ulatuses vabasid vahendeid või ei ole neid vahendeid võimalik kiiresti mujalt vabastada ilma kahju kandmata.
- 56.** Liitumistaotlus võidi esitada ja liitumisleping sõlmida eeldusega, et liitumisprotsessiga kaasnevaid kulutusi saab tasuda osamaksetena kogu liitumisprotsessi vältel. Seega ei pidanud ettevõtja olema varunud ka vahendeid, millest nüüd saaks kiiresti maksta sedavõrd suure tagatISRaha.
- 57.** Kui projekti on olnud kavas finantseerida nii, et vastavalt vajadusele kaasata välistest allikatest raha, siis on 60 päeva projekti tutvustamiseks potentsiaalsetele tagatise andjatele/investoritele ja neile otsuse tegemiseks liiga lühike aeg. Kui soovitakse suures mahus raha kaasata välistest allikatest, siis tuleb lisaks investorite veenmisele kuluvale ajale arvestada, et ka tehinguteks ja pangaülekanneteks kulub teatud aeg, kuivõrd tehingutega seotud osapooltel (pank, notar) on hoolsuskohustused seoses rahapesu tõkestamise nõuete järgimisega.
- 58.** Tagatist on võimalik anda ka garantiina. Võib eeldada, et see ongi suuremate projektide puhul eelistatavam variant. Ka sellega kaasneb aja- ja rahakulu. Praegusel juhtumil on oluline eeskätt see, kas vajalikus suuruses garantiid on võimalik 60 päeva jooksul hankida. Vajalikus mahus (ligikaudu 55 miljonit eurot) garantii andmiseks vajab krediidi-, finantseerimisasutus või kindlustusandja piisavalt aega projekti analüüsiks ning garantii andmisel tuleb täita ka kõiki riigi kehtestatud rahapesu tõkestamise meetmeid. Rahapesu tõkestamise meetmete järgimine tähendab, et garantii andmisel tuleb tuvastada kõik tehingu osapooled ning tegelikud kasusaajad ja nende

kasutuses oleva/investeeritava kapitali (õiguspärane) päritolu. Ei saa välistada, et pank peaks garantii andmisel tundma õppima näiteks ka maakasutuslepingu kõiki osapooli ning veenduma, et päikesepargi rajamiseks vajaliku maa omaniku taust on laitmatu. Kui palju kulub eelkirjeldatud tegevuste jaoks aega sõltub palju asjaoludest, kuid garantii suurust ja projektide mahtu arvestades võib eeldada, et vajalik aeg on pikem kui seaduses ettenähtud 60 päeva.

59. Garantii andmisel vajab garantii andja omakorda tagatist, mis tähendab, et turuosalisel tuleb leida täiendavalt vara, et oma kohustusi tagada selleks, et anda võrguettevõtjale seaduses nõutud tagatis. See tähendab, et lisaks läbirääkimistele, et saada tagatiseks vajalik ligikaudu 55 miljoni euro suurune garantii, tuli turuosalisel leida piisavas suuruses tagatis 60 päeva jooksul.

60. Praeguse asja materjalidest nähtuvalt heidetakse ühtlasi ette, et Elering AS on avaldanud talle esitatava garantii tingimused olulise hilinemisega. Seega oli kaebajal konkreetsel juhul aega isegi vähem kui seaduses ette nähtud 60 päeva.

Tagasiulatuva jõu lubatavus

61. ELTS §-ga 87¹ lisandunud nõuetel on ebaehtne tagasiulatuva jõud juhtudel, mil liitumistaotlus oli esitatud või liitumis- või võrguleping juba sõlmitud enne seaduses tehtud muudatuste jõustumist (s.o enne 17.03.2023). Nende sätete kohaselt rakendub tagatise nõue ka varem alanud õigussuhetele.

62. Kõigi muudatuste õigustuseks on nn fantoomliitujate tekitatud probleemi lahendamine ehk elektrivõrgus kasutamata tootmissuunalise edastusvõimsuse vabastamine selleks, et see võetaks kiirelt kasutusele. Avalikust huvist tulenevalt on oluline justnimelt ajaline mõõde – ehk see, et elektrivõrgu edastusvõimsuse formaalne ammendumine ei takistaks elektrienergia tootmisvõimsuste lisandumist. Sellist avalikku huvi saab kõnealusel juhul pidada kaalukaks. Seetõttu on õigustatud kohaldada uusi nõudeid tagasiulatuvalt ka nendele õigussuhetele, mis on alanud enne seaduses vastavate muudatuste jõustumist.

63. Uute nõuete kohaldamine on siiski põhiseaduspärane vaid juhtumil, mil tagatise andmise tähtaeg on turuosalise jaoks mõistlikult täidetav ning nõue ei tõrju turult neid turusalisi, kes ei ole nn fantoomliitujad.

64. Ligi 55 miljoni euro suurune tagatis tuli anda 60 päeva jooksul. Sellise ajaga ei ole turuosalisel, kellel pole vastavas ulatuses vaba raha kontol, võimalik tagatist anda, kuna garantii saamine võtab nii objektiivseid kui ettevõtjaga seotud asjaolusid arvestades kauem aega kui 60 päeva.

65. Seega oli tagatise tähtaeg konkreetsel juhul ebaproportsionaalselt koormav, kuna oli ebamõistlikult lühike. ELTS § 111³ lõige 14 rikub seetõttu koosmõjus ELTS § 87¹ lõikega 1 õiguspärase ootuse põhimõtet nende turuosaliste suhtes, kes valmistavad mahukaid arendusprojekte ette taastuenergia tegelikuks tootmiseks ja turule laskmiseks.

66. Nõue on iseäranis koormav selliste isikute suhtes nagu kaebaja, kes on liitumislepingud juba sõlminud ning tasunud ka osa liitumistasudest, kuid pole veel tasunud 70% liitumistasust ja peavad lisaks andma tagatise. Need isikud on oma äriplaani ja finantseerimislepingud koostanud lähtudes varem kehtinud nõuetest, mis tagatist ette ei näinud. See tähendab, et tagatise andmiseks tuleb juhul, kui tagatis on suur, avada uued läbirääkimised projekti investoritega, et saada tagatise ulatuses lisavahendeid. Eluliselt on usutav, et seadusega ettenähtud 60 päevast selleks ei piisa.

67. Tagatise nõude eesmärk oligi vabastada võrgus vaba edastusvõimsus elujõulisemate projektide tarbeks ehk selliste tarbeks, mida suudetaks kiiremini valmis ehitada ja mille toodangut hakataks ka varem elektrivõrku edastama. Avalikes huvides on saavutada see, et elektrivõrku lisanduks kiirelt soodsa hinnaga elektrit toota suutvaid tootmisvõimsusi.

68. Väheusutav on, et selle nõudega soovis Riigikogu koondada taastuvenergia turgu nii, et tagatise nõude täitmiseks antud lühikese tähtaja kaudu langevad turult välja need arendajad, kes on plaerinud kasutada oma arenduse rahastamiseks finantsturult kaasatavat kapitali või kelle varade hulk on konkurentidega võrreldes väiksem ja kel seepärast on tagatise nõuet raskem kiiresti täita. Seadusega soovitakse eristada üksnes tegelikke tulevasi taastuvenergia tootjaid nendest, kes ei kavatse ise ettenähtavas tulevikus toot. Seaduse eesmärgiks ei ole soodustada turul paremini kapitaliseeritud arendajaid teiste ees.

69. Paratamatu on seegi, et uute nõuete kehtestamisel tuleb sätestada mingi mõistlik üleminekuaj, mis lõpeb konkreetse tähtpäevaga. ELTS § 111³ lõike 14 ja ELTS § 87¹ lõike 1 eesmärki silmas pidades ei ole praegusel juhul selle rakendamiseks ettenähtud tähtaeg piisav. Seetõttu pean ELTS § 111³ lõikes 14 sätestatud 60-päevast tähtaega liiga lühikeseks ning vastavas osas ebaoproportsionaalselt ettevõtlusvabadust piiravaks. Samuti rikub sedavõrd lühike tagatise andmise tähtaeg isiku õiguspärast ootust. Tagatise kohustuse täitmiseks jäetud väga lühike aeg seab ohtu tegelikult elujõuliste taastuvenergia projektide turule tuleku. Nii võib liialt lühike tagatise andmise tähtaeg töötada vastu seadusemuudatuste üldisele eesmärgile ja tõrjuda turult lisaks nn fantoomliitujatele ka tootmist tegelikult kavandavad arendajad.

ELTS-i muudatused ja ELTS § 83 lõige 2

70. ELTS § 87¹ lisati kevadel ELTS 8. peatükki. Selle peatüki alguses, ELTS § 83 lõikes 2 sätestatakse, et käesoleva peatüki sätetest võib poolte kokkuleppel kõrvale kalduda ja lõike 3 järgi tuleb selles peatükis käsitlemata küsimustes rakendada võlaõigusseadust. Need on olulised normid, kuid paraku on ELTS § 83 lõike 2 toime ELTS § 87¹ ja ELTS § 111³ lõike 14 osas segadust tekitav.

71. Kevadel tehtud ELTS-i muudatusi puudutavates menetlusmaterjalides ei ole käsitletud ELTS § 83 lõikest 2 tulenevat. Seetõttu on teadmata, kas seaduse koostajad seda normi üldse tähele panid ja kui panid, siis millist tähendust sellele omistasid.

72. ELTS § 87¹ lõike 1 sõnastus on imperatiivne ega viita sellele, et pooled võiks normi sisu osas soovi korral seadusega võrreldes erinevalt kokku leppida. Tagatise kohustust sätestav normi esimene lause ütleb otsesõnu, et turuosaline on kohustatud maksma võrguettevõtjale konkreetse suurusega tagatise. Ka järgmised laused kirjeldavad tagajärgi, mis kaasnevad ühel või teisel juhul ning valikuvabadust nendes turuosalisele või võrguettevõtjale ette ei nähta. ELTS § 87¹ lõikest 1 ei nähtu, et seadusandja oleks selles normis näinud ette võimaluse normist kõrvale kalduda. Sellele viitab ka ELTS § 87¹ lõige 9, mis sätestab, et kui tootmisuunalise liitumis- või võrgulepingu sõlminud isik ei tasu tähtaegselt käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tagatist, ei väljasta võrguettevõtja turuosalisele liitumislepingu pakkumist, ja sellega liitumismenetlus lõpeb või kaotab liitumisleping kehtivuse.

73. Seetõttu on ebaselge, kas imperatiivse sõnastusega konkreetset õigussuhet reguleeriva normi sisu „muudab ära“ peatüki alguses olev üldnorm, mis lubab dispositiivsust.

74. VÕS §-s 5 avatakse dispositiivsuse põhimõtte ja selle järgi võib seaduses sätestatust võlasuhte poolte või lepingupoolte kokkuleppel kõrvale kalduda, kui seaduses ei ole otse sätestatud või sätte olemusest ei tulene, et seadusest kõrvalekaldumine ei ole lubatud või kui kõrvalekaldumine oleks vastuolus avaliku korra või heade kommetega või rikuks isiku põhiõigusi.

75. VÕS §-st 5 lähtudes välistab konkreetsel juhtumil dispositiivsuse muu hulgas asjaolu, et ELTS § 87¹ lõigete 1 ja 9 olemusest ja ka normi imperatiivsest sõnastusest tuleneb, et seadusest kõrvalekaldumine ei ole lubatud. Antud juhul on ELTS § 87¹ lõige 1 ja eriti koostoimes ELTS § 87¹ lõikega 9 turuosaliste jaoks kohustuslikud ning normid näevad ette ka seaduses sätestatust kõrvalekaldumise tagajärjed. Kui tagatist ei ole ettenähtud suuruses ja ajal antud, siis liitumisleping lõpeb.

76. Laiemalt võttes ei sobitu dispositiivsus suurema osaga kevadel ELTS-is seoses tagatisega tehtud muudatuste ja muudatuste eesmärkidega. Kui seadusandja oleks tahtnud kehtestada norme, mille täitmine ei ole kohustuslik, siis oleks suurem osa muudatustest olnudki mõttetud, sest turuosaline ja võrguettevõtja oleks võinud peamiselt parlamendis vaidluse all olnud küsimustes teisiti kokku leppida ning seadusandja tahe ei oleks sellisel juhul realiseerunud.

77. ELTS § 111³ lõige 14, millest tuleneb tagatise andmise tähtaeg, ei asu ELTS 8. peatükis. Tegemist on rakendusnormiga. Selline seaduse ülesehitus viitab, et isegi kui turuosaline ja võrguettevõtja lepivad kokku mõnes tagatist puudutavas aspektis, mis ei ole seaduses imperatiivselt ette kirjutatud, siis tagatise andmise tähtaeg ei ole seaduses sätestatust erinevalt kokku lepitud, kui võrd tagatise andmise tähtaega reguleeriv norm ei asu ELTS § 83 lõike 2 mõjualas.

78. Põhiõiguste kaitse seisukohast on olukord, mis on ELTS § 83 lõike 2 ja § 87¹ lõike 1 koostoimes tekkinud, kahetsusväärne ega ole kooskõlas PS §-st 14 tuleneva põhiõigusega korraldusele ja menetlusele. Seadusesse on loodud kogemata või tahtlikult konstruktsioon, millest osapooled võivad saada erinevalt aru või mida on võimalik valikuliselt rakendada. Juba ainuüksi sellise võimaluse olemasolu võib kaasa tuua asjatuid vaidlusi. Kui seadusandja on soovinud, et pooled võiksid sõlmida seaduses sätestatust erinevaid kokkuleppeid, siis tuleb kirja panna ka neid kokkuleppeid puudutavad reeglid ja seeläbi tagada kõigile turuosalistele selge ülevaade, kuidas ja millistel tingimustel on võimalik seaduses sätestatust kõrvale kalduda. Vastasel juhul on seaduses justkui näilik võimalus midagi kokku leppida, kuid selle kokkuleppe sündimine sõltub võrguettevõtjast. Turuosalisel ei ole võimalik võrguettevõtjalt midagi „nõuda“. Kokkuleppelise erandi võimalus on sellisel juhul pelgalt näiline. Taoliste erandite sätestamisega seaduses peab kaasnema ka turuosalisi põhjendamatult erinevalt kohtlemise ja korruptsiooniõhtu vähendavate reeglite sätestamine (nt erandi rakendamist puudutava menetluskorra loomine).

Kokkuvõte

Kohtu ees olev kaasus on mitmes mõttes eriline. Selles annavad tooni menetlusõiguslikud küsimused, kuid oluline on, et nende varju ei jääks sisuline ja põhimõtteline vaidlus selle üle, kas nn fantoomliitujate turult tõrjumiseks võib rakendada abinõusid, mis võivad turult tõrjuda ka arendajad, keda fantoomliitujaks pidada ei saa.

Rohepööre, kliimakaitse ja taastuvenergia tootmisvõimsused on olulised, kuid nendega seotud eesmärgid on tegelikult saavutatavad vaid juhul, kui valdkonna õigusnormid on rakendatavad. See tähendab muu hulgas, et kõik asjaomased tähtajad peavad olema sellised, mis võimaldavad turuosalisel mõistlike ja siiraste pingutustega täita neid nõudeid, mis talle seadusega esitatakse.

Kliimakaitstes on ajafaktor kriitilise tähendusega ning sellest vaatest tuleb hinnata ka tähtaegasid. Samas toovad ebamõistlikult lühikesed tähtajad kaasa valdkonnas konkurentsi vähenemise ning kokkuvõttes nõrgendab see turgu ja pikemas perspektiivis ka taastuenergia tootmist ja energia taskukohasust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Karolin Soo 693 8410
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee