



Õiguskantsler

Sven Sester
Riigikogu majanduskomisjon

Meie 06.09.2019 nr 6-1/191121/1904419

Taavi Aas
Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium

Märgukiri elektritootjale esitatud nõuete kohta

Austatud Riigikogu majanduskomisjoni esimees
Austatud minister

[Elektrituruseaduse](#) (ELTS) kohaselt tohib elektrit toota ja müügiks edastada üldjuhul vaid juriidiline isik, kellel on vähemalt 31 950 euro suurune osa- või aktsiakapital ja tegevusluba.

Niisugused nõuded piiravad [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust põhjendamatult ja nende täitmisega kaasneb paratamatult tarbetu halduskoormus. Seetõttu leian, et need piirangud tuleks kaotada.

Igasugune ettevõtlusvabaduse piirang peab olema põhjendatud. Piirang peab olema avalikust huvist tuleneva eesmärgi saavutamiseks vajalik, sobiv ja mõõdukas ([majandustegevuse seadustiku üldosa seadus](#) § 4 lg 2). See nõue tuleneb nii põhiseaduse §-dest 31 ja 11 kui ka Euroopa Liidu õigusest (nt teenuste direktiiv [2006/123/EÜ](#) artiklid 9, 10, 15; elektrienergia siseturu ühiseeskirju käsitlev direktiiv [\(EL\) 2019/944](#) preambul, punktid 12 kuni 15, artikkel 3).

Elektritootja õiguslikule tegevusvormile, kapitalile ja tegevusloale esitatud nõuded võivad olla Eestis registreeritud juriidilist isikut diskrimineerivad, need seavad ta teiste riikide elektritootjatega võrreldes halvemasse konkurentsiolukorda. Avatud elektriturul osalevates teistes riikides ei pruugi sellised nõuded kehtida.

Elektritootja tegevusvormile ja kapitalile seadusest tulevad nõuded

Seaduse kohaselt võib Eestis elektrit toota Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis registreeritud juriidiline isik, kelle aktsia- või osakapital on vähemalt 31 950 eurot (ELTS § 15 lg-d 1 ja 3). Erandeid tehakse vaid üksikutel juhtudel: kuni 200 kW netovõimsusega tootmiseadme abil elektri tootmisel; kinnisaja piires toodetava ja tarbitava elektri tootmisel ning mittetulundusühingule, kes müüb ja edastab elektrienergiat oma liikmele üksnes liikme omandis või valduses oleva korteri vms objekti elektrienergiaga varustamiseks (ELTS § 15 lg-d 5–6).

Õiguskantsleri Kantselei

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

Hoolimata sellest, et elektritootja tegutsemisvormile ning kapitalile esitatud nõudeid on võimalik täita, võivad need mõnel juhul tegevusalale juurdepääsu põhjendamatult takistada. Pealegi pärsvivad need ka taastuvast energiaallikast elektri tootmise arengut. Põhjus on selles, et ELTS §-s 59 ette nähtud toetust saab vaid tootja, kes tegutseb õiguspäraselt ehk kui ta vastab ELTS §-des 15 ja 22 sätestatud nõuetele.

Kui isikul, kes ei tegutse osaühinguna või aktsiaseltsina, oleks tegelikult võimalik toota taastuvast energiaallikast elektrit tootmiseseadmega, mille netovõimsus ületab 200 kW, siis seadus seda ei luba. Selline piirang ei ole põhjendatud. Nii näiteks ei saa korteriühistu müüa kortermaja katusele paigaldatud päikesepaneelide abil toodetud ja kortermajas kohapeal tarbitud elektrist üle jäänud elektrit kolmandatele isikutele elektrivõrgu vahendusel, kui tootmiseseadme netovõimsus on üle 200 kW (ELTS § 15 lg 5 ja lg 6 p 2). Ka ei või üle 200 kW netovõimsusega tootmiseseadme abil toodetud elektrit tarbijale edastada otseliini vahendusel (ELTS § 15 lg 5¹). Üle 500 kW netovõimsusega tootmiseseadmega elektri tootmiseks ja otseliiniga elektri edastamiseks peab olema ka tegevusluba (ELTS § 22 lg 2 p 7).

Elektriturseaduse eelnõu seletuskirjades ei ole veenvalt põhjendatud, miks peab elektritootja olema ainult aktsiaselts või osaühing, ega sedagi, miks peab elektritootjal olema vähemalt 31 950 euro suurune aktsia- või osakapital. Nende nõuete põhjust pole võimalik ka aimata. Eelnõu (1157SE) 2002. aasta seletuskirjas on üksnes mainitud, et need nõuded on kehtestatud selleks, et suurendada elektriettevõtja vastutust. See selgitus ei ole veenev, sest aktsiaselts ja osaühing on piiratud vastutusega juriidilised isikud ning kapitalile esitatud nõue ei tähenda, et isikul oleks igal hetkel aktsia- või osakapitali suurune summa võimalik võlausaldajale välja maksta. Kapitalinõuet võib täita ka mitterahalise sissemaksena. Pealegi pole avatud elektrituru tingimustes enamasti oluline, kas elektritootja on majanduslikes raskustes ja kas ta rahuldab võlausaldajate nõudeid. Ka taastuvenergia osakaalu suurendamise eesmärki arvestades võiks eeldada pigem kirjeldatud piirangute puudumist.

Kõik elektritootjad ei ole ka elutähtsa teenuse osutajad (ELTS § 21¹), kelle puhul on oluline, et ettevõtte suudaks tagada teenuse toimepidevuse. Samas on kaheldav, kas toimepidevuse tagamisel ja elektritootja tegevusvormil ning kapitali miinimumnõuetele on mingisugustki põhjuslikku seost.

See, millise tegutsemisvormi isik ettevõtluseks valib ja kas tal on vähemalt 31 950 euro suurune aktsia- või osakapital, ei mõjuta toodetava elektri kvaliteeti ega kogust ning ei seostu ka muul viisil elektri tootmisega, tootmise toimepidevuse tagamisega ega elektrituru toimimisega. Samuti ei taga see elektritootjale esitatavate muude nõuete täitmist.

Elektritootja tegutsemisvormile ja aktsia- või osakapitalile esitatud ega ka tegevusloa nõudeid ei näe ette ka Euroopa Liidu õigus. Elektrienergia siseturu ühiseeskirju käsitleva direktiivi [2009/72/EÜ](#) ja seda asendava direktiivi [\(EL\) 2019/944](#) kohaselt võib elektriettevõtja ja tootja olla nii füüsiline kui juriidiline isik. Peale selle rõhutatakse vajadust edendada ausat konkurentsi ja hõlpsat turulepääsu. Elektriettevõtjale kehtestatud nõuded peavad olema läbipaistvad, proportsionaalsed ning ei tohi kedagi diskrimineerida (direktiivi (EL) 2019/944 preambul, punktid 12 kuni 15, artikkel 3). Direktiivide kohaselt näevad liikmesriigid ette loamenetluse hoopis uute tootmisvõimsuste loomiseks (nt direktiiv 2009/72/EÜ artikkel 7 ja (EL) 2019/944 artikkel 8). Selliseks loamenetluseks võib pidada ehitus- ja kasutusloa nõuet ehitusseadustiku kohaselt, kombineerituna võrguettevõtjale pandud kohustustega kontrollida võrku ühendatud tootmiseseadmeid. Elektritootja ei saa edastada elektrienergiat elektrivõrku võrguettevõtja määratud tingimusi täitmata.

Elektritootja tegevusluba

Tegevusvormi ja kapitalinõudega seondub ka elektritootmise tegevusloa nõue (ELTS § 22 lg 1 p 1). Elektritootja tegevusloa kontrolliese on väga napp – tegevusloa andmisel kontrollitakse üksnes ELTS § 15 nõuete täitmist (ELTS § 26 lg 1) ehk seda, kas loa taotleja on Euroopa Majanduspiirkonnas registreeritud juriidiline isik ja kas taotleja aktsia- või osakapital vastab miinimumnõuetele. Niivõrd napi ja üksnes formaalsete nõuetega kontrolliesemega tegevusloa põhjendatuses võib kahelda, kuid iseäranis ainetuks muutub tegevusloa nõue siis, kui kaotada elektritootja tegevusvormi ja kapitali suuruse nõue. Tegevusloa nõue peab olema põhjendatud ülekaaluka avaliku huviga, olema avalikust huvist tuleneva eesmärgi saavutamiseks vajalik, sobiv ja mõõdukas (proportsionaalne) (teenuste direktiiv 2006/123/EÜ, artikkel 9).

Elektri tootmiseks tegevusloa saamiseks tuleb läbida loamenetlus ja tasuda 160 eurot iga loa kehtivusaasta eest ja ([riigilõivuseadus](#) (RLS) § 154 lg 1 p 2). On kaheldav, kas selline riigilõivumäär on kooskõlas riigilõivuseaduses sätestatud põhimõtetega. Riigilõivumäär peab üldjuhul vastama toimingute tegemisele kaasnevatele kuludele ehk olema kulupõhine (RLS § 4 lg 1). Elektritootjale tegevusloa andmisel tuvastatakse, kas luba taotleja isik on aktsiaselts või osühing, kelle aktsia- või osakapital vastab seaduses sätestatud miinimumnõuetele. Need asjaolusid saab kontrollida äriregistrist ja sellega ei kaasne sellist riigilõivumäära õigustavat kulu, kindlasti ei sõltu see kulu tegevusloa kehtivusajast.

Ka tegevusloa kõrvaltingimuste sätestamiseks pole tegevusluba vajalik. Seaduses loetletud kõrvaltingimused on sisult informatiivsed ja kajastavad tootja tootmiseseadme ja -tehnoloogia andmeid ning Konkurentsiameti hinnangut selle kohta, kas tootmiseseadmega toodetavat elektrienergiat võib müüa taastuvenergia toetust kasutades (ELTS § 32 lg 1). Sellele on vähem koormavaid alternatiive. Näiteks saaks sama hinnangu anda ka põhivõrguettevõtja, kes peab niikuinii hindama samu asjaolusid neil juhtudel, mil elektritootjal ei pea olema tegevusluba. Põhiseaduse § 11 kohaselt tuleb põhiõiguste piiramisel eelistada vähem koormavaid nõudeid.

Taastuvenergia toetuse haldamine on seaduse kohaselt delegeeritud põhivõrguettevõtjale, kellele on muu hulgas õigus hinnata, kas tootmiseseadmega toodetud elektrienergiat võib müüa toetust kasutades (nt ELTS § 59 lg 2²). Kui see peaks olema vajalik, saab seadust täpsustada nii, et põhivõrguettevõtja saaks anda hinnangu kõigile ELTS § 32 lg-s 1 nimetatud aspektidele.

Tegevusloa nõue on koormavam nii taotlejale kui ka luba menetlevale Konkurentsiametile. Lisaks tuleb tegevusloa andmisest keeldumisest teavitada Euroopa Komisjoni (ELTS § 29), kellele tuleb esitada ka keeldumise põhjused. Keeldumise põhjuseks saavad olla üksnes ettevõtte tegutsemisvormile ja kapitalile esitatud nõuete täitmata jätmine. Kõrvaltingimusi pole võimalik loa andmise hetkel taotlejal täitmata jätta.

Palun andke hiljemalt 1. oktoobriks 2019 teada, mida plaanite elektritootjale esitatavate formaalsete nõuete suhtes ette võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407 Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee