



Õiguskantsler

Raigo Sõlg
AS Raisner
raigo@adepte.ee

Teie 13.06.2018

Meie 10.12.2018 nr 6-1/180840/1805381

Taastuvenegiatoetuse andmise tingimuste muudatused

Austatud hr Raigo Sõlg

Pöördumises leidsite, et elektrituruseaduse § 59 uued lõiked 2² ja 2³ on vastuolus Põhiseadusega, sest sätestavad tagasiulatuva mõjuga tingimuse (§ 59 lg 2² järgi loetakse olemasolevaks ja seega soodsama toetusregulatsiooniga kaetud tootjaks ettevõtja, kes on alustanud tootmisseadet puudutava investeerimisprojekti osas töödega hiljemalt 2016. aasta 31. detsembril) ja annavad seaduse rakendamisel lubamatult laia kaalutusõiguse eraõiguslikule isikule (§ 59 lg 2³ kohaselt otsustab selle, keda loetakse olemasolevaks tootjaks, riigile kuuluv Elering AS).

Elektrituruseaduse § 59 lõigete 2² ja 2³ põhiseaduspärasuse hindamiseks töötasime läbi taastuvenegia regulatsiooni muutmisega seotud materjalid. Varasema, pigem helde taastuvenegia toetusskeemi muutmine võis tõepoolest kahjustada mõne tootja ootusi ja huve, ent arvestades põhjendusi ja kaaludes ettevõtjate ning tarbijate huve ei ole muudatused siiski põhiseadusvastased.

I Taastuvenegia toetusskeemist

Taastuvast energiaallikast elektrienergia tootjal on õigus saada [elektrituruseaduse](#) (ELTS) kohaselt toetust. Toetuse eesmärk on suurendada taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaalu lõpptarbimises. See eesmärk lähtub globaalsest kliimapoliitikast, mille kohaselt peavad kõik riigid vähendama kasvuhoonegaaside heitkoguseid. Selleks tuleb vähendada taastumatute energiaallikate kasutamist ja soodustada taastuvenegia laialdasemat kasutuselevõttu. Eesti pidi [direktiivi 2009/28/EÜ](#) kohaselt aastaks 2020 taastuvenegia osakaalu suurendama 25%-le. See eesmärk on tänaseks saavutatud – taastuvenegia osakaal oli juba 2016. aastal 28,8%.¹

Elektriturul konkureerib taastuvenegia muudest energiaallikatest toodetud energiaga, seejuures kujuneb hind elektribörsil pakkumise ja nõudluse vahekorras ehk vabaturu tingimustes. Levinud arvamuse kohaselt on taastuvatest energiaallikatest toodetava energia kulupõhine hind kõrgem kui elektribörsil kujunev keskmine hind, ja see ei soodusta uute tootmisvõimsuste arendamist. Selleks et muuta taastuvatest energiaallikatest elektrienergia tootmine majanduslikult tasuvamaks, saab tootja toetust seaduses ettenähtud määras vastavalt toodetud ja võrku edastatud elektrienergia

¹ [Renewable energy in the EU, Eurostat.](#)

kogusele, mis on toodetud taastuvatest energiaallikatest elektrienergiat tootvate uute seadmetega. Toetuse kulu kannab tarbija proportsionaalselt tema tarbitava elektrienergia kogusega.

Selline toetus on riigiabi ning seda saab anda turutõrke kõrvaldamiseks, kindlaksmääratud perioodil ja üksnes ulatuses, mis on vajalik [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (ELTL) artikli 107 lõigetes 2 ja 3 sätestatud eesmärkide saavutamiseks ([konkurentsiseadus](#) (KonkS) § 30 lg 2). Toetus peab olema eesmärgipärane, proportsionaalne, see ei tohi olla ülemäärane ega moonutada konkurentsiolukorda. Seega, kui turusituatsioon muutub, tuleb muuta ka toetusskeemi või toetuse andmine sootuks lõpetada. Samas peab arvestama ka õiguspärase ootusega.

Kuna Eesti on saavutanud eesmärgiks seatud taastuvenergia osakaalu, on toetuse jätkumine senistel tingimustel ülemäärane ja tarbijaid põhjendamatult koormav. Seetõttu on vähemalt alates 2012. aastast üritatud toetusskeemi muuta.² Elektriturseaduses tehti vajalikud muudatused 9. juulil 2018 jõustunud [elektriturseaduse, energiamajanduse korralduse seaduse ja maagaasi seaduse muutmise seadusega](#).

Enne 9. juulil 2018. a jõustunud muudatusi kehtinud toetusskeem nägi ette fikseeritud määraga toetuse, mida on võimalik saada iga tootmiseseadme kohta 12 aasta jooksul alates selle tootmiseseadmega elektrienergia tootmise alustamisest (ELTS § 108 lg 1). Seejuures on tarbijal kohustus rahastada nii palju taastuvatest allikatest Eestis toodetud elektrienergiat, kui tootjad suudavad toota. Üksnes tuulest toodetavale elektrienergia maksimumkogusele on seaduses ettenähtud piirmäär (600 GWh). Samuti ei ole see toetusskeem sõltuvuses sellest, kas Eesti on juba saavutanud taastuvenergia osakaalu eesmärgi.

II Toetusskeemi muudatused ja tagasiulatuva toime põhiseaduspärasus

9. juulil 2018. a jõustusid seadusemuudatused, mille kohaselt on toetust edaspidi võimalik saada vaid selle energiakoguse eest, mis riigil jääb puudu taastuvenergia osakaalu suurendamise uute eesmärkide saavutamiseks. Samuti kujuneb toetusmäär edaspidi vähempakkumise teel. Vähempakkumise teel kujunev toetus ei saa olla suurem kui varasema toetusskeemi kohaselt seaduses fikseeritud määraga toetus (ELTS § 59⁴). Seega on varem kehtinud fikseeritud määraga toetus taastuvenergia tootjale tõenäoliselt kasumlikum kui vähempakkumise teel kujunev toetus.

Õiguspärase ootusega on arvestatud selliselt, et varasem toetusskeem kehtib endiselt nende tootjate kohta, kes seaduse muudatuse jõustumise hetkel juba tootsid taastuvatest energiaallikatest elektrienergiat ja kellel oli õigus toetust saada. Teatud juhtudel võimaldavad üleminekusätted saada varasema skeemi alusel toetust ka neil tootjatel, kes veel elektrienergiat ei tooda ja võrku ei edasta. Väiksema kui 1 MW tootmiseseadmega tootja saab toetust varasema toetusskeemi kohaselt, kui ta hakkab elektrienergiat tootma ja võrku edastama edaspidiseks kehtestatud tähtaegadel (ELTS § 59 lg-s 2⁴ sätestatud juhul hiljemalt 31.12.2018 ja § 59 lg 2⁵ juhul hiljemalt 31.12.2020).

Samas võib vähemalt 1 MW võimsusega tootmiseseadmega elektrienergia tootja saada varasema skeemi kohaselt toetust vaid siis, kui teda saab lugeda olemasolevaks tootjaks 31.12.2016 seisuga (ELTS § 59 lg 2²). Arvestades seaduses sätestatud kriteeriume, võib olemasolevaks tootjaks lugeda ka sellise tootja, kes veel ei tooda elektrienergiat, kuid on enne 31.12.2016 alustanud tootmiseseadet puudutava investeerimisprojektiga ja kas alustanud ehitustöödega või võtnud endale investeerimisprojekti pöördumatuks muutva kohustuse.

² [Elektriturseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri \(SE 290\)](#).

Kuivõrd olemasolevaks tootjaks kvalifitseerumise tähtaeg 31.12.2016 määrati tagasiulatavalt 2018. aastal vastu võetud ja jõustunud seadusega, on tegemist tagasiulatava mõjuga muudatusega.

Sellist muudatust ei saa pidada siiski õigusvastaseks. Tagasiulatava toime võib anda ka koormavale sättele, kui selleks on põhjendatud vajadus ja sellega ei kahjustata ebasproportsionaalselt isiku õiguspärasest ootust ning regulatsioon ei ole isikule üllatuslik.³ Õigusnormi tagasiulatava jõu keeld on põhimõtte, mitte kategooriline keeld. Ka Euroopa Liidu õigus ei välista ebasoodsa mõjuga normide tagasiulatavat kohaldamist – see on lubatud, kui seda nõuab üldine huvi ja kui isikute õiguspärase ootuse põhimõttest on nõuetekohaselt kinni peetud.⁴

Taastuenergiatoetuse puhul tuleneb üldine ehk avalik huvi nii toetuse eesmärgist, olemusest kui ka mõjust laiemalt. Määrava tähtsusega on see, et toetuse eesmärk on saavutatud – Eesti on täitnud 2020. aastaks seatud eesmärgi saavutada taastuenergia osakaaluks 25% lõpptarbimises.

Peale selle, et ülemäärane riigiabi ei ole lubatud, tuleb veel arvestada asjaoluga, et taastuenergiatoetus mõjutab kõiki tarbijaid. Taastuenergiatoetuse kulu kannab tarbija (ELTS § 59² lg1). Muudatus, mis on tootja jaoks ebasoodne, on tarbijatele soodne. Seega tuleb tootja ettevõtlusvabaduse riivet kõrvutada tarbijate omandiõiguse riivega. Seejuures ei saa pidada ettevõtlusvabaduse riivet omandipõhiõiguse riivest kaalukamaks.

Ka varasem fikseeritud määraga toetuskeem ei taganud tootjale täies mahus toetust kogu toodetud energiakoguse eest. Toetust ei saa näiteks siis, kui elektribörsil on kujunenud negatiivne turuhind (ELTS 59¹ lg 2 p 4). Niisamuti saab tuuleenergia tootja toetust üksnes selle energiakoguse eest, mis ei ületa kõigi tootjate poolt tuulest toodetava elektrienergia piirkogust (600 GWh – ELTS § 59¹ lg 6). Põhivõrguettevõtja andmetel on tuuleenergia valdkonnas tootmisvõimsused juba sedavõrd suured, et seaduses sätestatud energia piirkogus pigem ületatakse.⁵ Seega, kui tuuleenergia tootmisvõimsus suureneks, väheneks kõigile tootjatele makstav taastuenergiatoetus ka toetuse fikseeritud määra puhul.

Muudatused ei välista edaspidi toetuse maksmist ka neile, kes varasema skeemi alusel toetust ei saaks. Varasema, seaduses fikseeritud määraga toetuse asemel kujuneb toetuse suurus edaspidi vähempakkumisel. Mõistagi muudab see investeeringute tasuvuse prognoosimise keerukamaks, kuid sellised riskid kaasnevadki ettevõtlusega. Võib eeldada, et vähempakkumisel kujunev toetusmäär on tarbijale soodsam, kuid tootjale vähem kasumlikum. Ka võib vähempakkumine anda eelise neile tootjatele, kelle kulud uute tootmisvõimsuste arendamisel on väiksemad. Seegi on ettevõtlusega kaasnev risk.

III Kooskõla Euroopa Liidu riigiabi reeglitega

Taastuenergia toetuse kohta kehtivad riigiabi reeglid. Riigiabi võib anda üksnes Euroopa Komisjoni loal. Euroopa Komisjon kontrollib loa andmisel eelkõige seda, kas riigiabi on kooskõlas ELTL artikli 107 lõike 3 punkti c tingimusega: riigiabi ei või mõjutada ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega. Riigiabi ei tohi olla ülemäärane. Sama küsimust on varem käsitletud ka Riigikohus ja nentinud, et taastuenergia toetus ja selle finantseerimiseks tarbijatelt nõutavad tasud võivad asjaolude muutumisel muutuda põhiseadusvastaseks.⁶ See, et riigiabi ei tohi olla ülemäärane, tähendab ühtlasi, et ei saa olla õigustatud ootust toetuskeemi muutumatuna püsimise suhtes.

³ RKPJKo 20.10.2009, [3-4-1-14-09](#), p 50; RKHKo 17.03.2003, [3-3-1-11-03](#), p 33.

⁴ Stichting „Goed Wonen” versus Staatssecretaris van Financiën, [C-376/02](#), p 33.

⁵ AS Elering, [Taastuenergiast toodetud elektrienergia kogused ja prognoos \(21.06.2018\)](#).

⁶ RKÜKo 15.12.2015, [3-2-1-71-14](#) p 127.

Euroopa Komisjoni teatise [keskkonna- ja energiaalase riigiabi suunised aastateks 2014–2020](#) (edaspidi riigiabi suunised) kohaselt peab alates 01.01.2017 toetust maksma konkureeriva pakkumismenetluse raames kujuneva hinna alusel (lõige 126). Täpsustuseks on märgitud, et neile käitistele, mis alustasid tegevust enne 01.01.2017 ja mis on saanud toetuse saamise kinnituse, võib toetust edasi maksta varasema skeemi kohaselt.

Euroopa Komisjoni kinnitatud riigiabi suunised ei ole otsekohalduvad, kuid nende põhjal saab küllalt täpselt ette näha kriteeriume, mille alusel Euroopa Komisjon riigiabi loa annab ja milliseid muudatusi võib eeldada. Kuna seadusemuudatuses on neile riigiabi suunistele viidatud, peab nendega edaspidi arvestama ka toetuse rakendamisel (ELTS § 59 § 2¹). Pealegi on Euroopa Kohus selgitanud, et hoolas ettevõtja peab teadma, mida tema tegevusvaldkonna kohta on Euroopa Liidu Teatajas avaldatud.⁷ Riigiabi valdkonnas peab ettevõtja teadma riigiabi reegleid, sest ebaseaduslikult antud riigiabi tuleb tagasi maksta (KonkS § 42).

Õiguspärasele ootusele saab tugineda vaid siis, kui riigiabi andmisel on riik järginud kõiki reegleid, ja hoolas ettevõtja peab suutma üldjuhul kindlaks teha, kas nõudeid järgiti.⁸ Euroopa Kohtu praktikale toetudes tuleb seega eeldada, et taastuvenergia tootjad peavad tundma riigiabi reegleid ja neist tulenevat. Riigiabi reeglid on avaldatud Euroopa Liidu Teatajas ja kõigile kättesaadavad. Selle valdkonna riigiabi reeglid avaldati juba 28. juunil 2014. Ka on seaduseelnõu menetlemisel neile viidatud. Järelikult ei saanud neist tulenevad seadusemuudatused olla ootamatud.

Avalikult kättesaadavad on ka Euroopa Komisjoni antud riigiabi load. Euroopa Komisjon on hinnanud toetuse ja selle tingimuste muudatuste sobivust ja kooskõla riigiabi reeglitega järgmiselt:

- 2014. aasta riigiabi [otsuse](#) kohaselt pidi Eesti üle minema vähempakkumispõhisele toetusele juba 01.01.2015 (lõik 106 ja lõppjärelendus). Samuti olid kehtestatud kriteeriumid, mille alusel liigitada tootja olemasolevaks tootjaks, kes seetõttu oleks õigustatud toetust saama varasema toetuskeemi alusel. Nende kohaselt loeti olemasolevaks tootjaks isik, kes 01.03.2013 juba tootis elektrienergiat, kellel oli ehitusluba või kes oli saanud investeeringutoetust (lõik 17).

- 2017. aasta riigiabi [otsuse](#) tingimused on tootjale veidi soodsamad. Esiteks pikendati olemasoleva toetuskeemi kehtivust. Varasema riigiabi otsuse kohaselt pidanuks fikseeritud määraga toetuskeem kehtima vaid kuni 31.12.2014, mis tähendab, et alates 01.01.2015 pidanuks toetust andma vaid vähempakkumise teel. See tähtaeg lükati edasi, nii et nüüd saab fikseeritud määraga toetust anda ka neile tootjatele, keda saab pidada olemasolevaks tootjaks seisuga 31.12.2016. Samuti laiendati olemasoleva tootja määramise kriteeriume, kooskõlas riigiabi suunistega. Need kriteeriumid on sätestatud ka seaduses (ELTS § 59 lg 2²).

IV Eraõiguslik isik haldusülesande täitjana

Teie hinnangul on probleem ka selles, et AS-ile Elering on antud õigus otsustada, kes on olemasolev tootja ja kellel on seetõttu õigus saada toetust senise fikseeritud toetusmäära järgi.

Riigiabi võib anda ka ettevõtja, kelle üle riigil on otseselt või kaudselt valitsev mõju omandiõiguse alusel või muul viisil (KonkS § 30¹ lg 1; § 31 lg 3¹). ELTS § 59 lg 2 kohaselt on toetuse maksja põhivõrguettevõtja, kes on riigi ainuomanduses olev AS Elering.

⁷ Erwin Behn Verpackungsbedarf GmbH versus Hauptzollamt Itzehoe, [C-80/89](#), p 14–15.

⁸ France Télécom SA versus Euroopa Komisjon, [C-81/10](#), p 59.

Toetuse andmise tingimused on õigusaktis määratletud ja nendega peab kaalutusotsuse tegemisel arvestama. Selleks et kvalifitseeruda olemasolevaks tootjaks, peab järgima nii Eesti seadusest kui ka Euroopa Liidu õigusest tulenevaid nõudeid (ELTS § 59 lg-d 2¹–2²).

Isegi kui seaduses ei ole olemasolevaks tootjaks kvalifitseerimise kriteeriumid ammendavalt ja täpselt määratletud, ei tähenda see, et võiks teha suvaotsuse. AS Elering peab toetuse andmisel järgima ka Euroopa Komisjoni keskkonna- ja energiaalase riigiabi suuniseid ning Euroopa Komisjoni asjakohast riigiabi andmist lubavat otsust (ELTS § 59 lg 2¹). Varasema toetuskeemi alla kvalifitseerimise kohta tehtavaid otsuseid on võimalik ka halduskohtus vaidlustada ja kohtul on võimalik nende otsuste õiguspärasust kontrollida.

Eeltoodust nähtub, et alust normide põhiseaduslikkuse järelevalve korras vaidlustamiseks ei ole.

Loodan, et neist selgitustest on olukorra mõistmisel abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407 Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee