



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 27.07.2023
Meie 05.09.2023

nr 5-23-29/5
nr 10-3/5203

Justiitsministri arvamus asjas nr 5-23-29

Edastan käesolevaga arvamuse elektrituruseaduse (ELTS) § 111³ lg 14 põhiseadusele vastavuse kohta osas, milles kõnealune säte näeb ELTS § 87¹ lg-s 1 nimetatud tagatise rakendamiseks ette 9 kuust lühema üleminekuperioodi. Olen seisukohal, et nimetatud säte on põhiseadusega kooskõlas. Põhjendan oma seisukohta alljärgnevalt.

Asjaolud

1. Tallinna Halduskohus tunnistas 15.05.2023 määrusega kohtuasjas nr 3-23-836 põhiseadusevastaseks ELTS § 111³ lg 14 osas, milles see näeb ELTS § 87¹ lg-s 1 nimetatud tagatise rakendamiseks ette 9 kuust lühema üleminekuperioodi.
2. 17.03.2023 jõustunud ELTS § 87¹ lg 1 sätestab, et üle 15 kW elektrilise võimsusega seadme võrguga liitmiseks tootmissuunalise liitumise taotluse esitamise ajaks on turuosaline kohustatud maksma võrguettevõtjale tagatiseks 38 000 eurot megavoltampri (MVA) kohta. Võrguettevõtja ei rakenda tagatise nõuet, kui taotleja on tasunud vähemalt 70% 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 sama paragrahvi lg-s 4 nimetatud perioodi jooksul, või juhul, kui liitumistaotlust ei võetud menetlusse. Muul juhul tagatis tagastamisele ei kuulu. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võib tagatiseks olla krediidasutuse, finantseerimisasutuse või kindlustusandja garanti või tagatisraha, mis on kantud võrguettevõtja esitatud arvelduskontole. ELTS § 111³ lg 14 sätestab, et § 87¹ lg-s 1 nimetatud tagatist rakendatakse sama lõike jõustumise seisuga esitatud liitumistaotluse ning sõlmitud ja täitmisel oleva tootmissuunalise liitumislepingu suhtes alates 60 päeva möödumisest sama lõike jõustumisest arvates. ELTS § 87¹ lg 9 sätestab, et kui tootmissuunalise liitumis- või võrgulepingu sõlminud isik ei tasu tähtaegselt lõikes 1 nimetatud tagatist, ei väljasta võrguettevõtja turuosalisele liitumislepingu pakkumist, ja sellega liitumismenetlus lõpeb või kaotab liitumisleping kehtivuse. /.../ Liitumispunktis vajaliku tootmissuunalise võimsuse taastamiseks esitab turuosaline uue liitumistaotluse.
3. Kohtuasjas nr 3-23-836 on kaebajateks ühte kontserni kuuluvad (ema- ja tütarettevõtted) taastuvenergia projekte arendavad ettevõtjad, kes on sõlminud Elering AS-iga maist kuni septembrini 2022 liitumislepingud. Elering AS saatis kaebajatele 24.03.2023 e-kirjad (korraldused), milles juhtis tähelepanu alates 17.03.2023 kehtima hakanud ELTS-i sätetele. Kuna kaebajad ei olnud tasunud vähemalt 70% liitumistasust, tuli neil tasuda tagatisraha või anda garantii hiljemalt 16.05.2023. Kaebajatel tuleb anda tagatis kokku summas 54 904 680 eurot. Tagatise maksmata jätmise korral hiljemalt 16.05.2023 lõpetatakse liitumismenetlused ja liitumislepingud kaotavad kehtivuse.
4. Kaebajad selgitasid, et ELTS § 111³ lg-s 14 sätestatud 60-päevase tähtaja jooksul ei õnnestunud saada tagatise maksmiseks vajalikku raha ega garantiid krediidasutustest ega investoritelt, kes väitsid, et tähtaeg on liiga lühike, et sellises suuruses summa maksmiseks vajalikke analüüse ja riskihinnanguid teha. Kaebajad kinnitasid, et ka nende endi kontrol puudub sellises summas vaba raha ja rahalisi vahendeid ei ole võimalik kiirelt hankida ka vara müümise kaudu. Tagatise maksmiseks vajaliku investeeringu saamiseks vajaksid investorid pakkumise

tegemiseks aega vähemalt 4-5 kuud ja tehingu lõpuleviimiseks kuluks kokku vähemalt 5-6 kuud. Samuti selgitasid nad, et tagatise nõude osas peaks üleminekuperiood olema vähemalt 7 kuud seaduse jõustumisest, kuna Elering AS kohustub 6 kuu jooksul I osamakse tasumisest viima läbi hankemenetluse ja turuosaline saaks teha II osamakse. Lätis on sarnase tagatise maksmise tähtaeg 8,5 kuud seaduse vastuvõtmisest.

5. Kaebajad taotlevad halduskohtult esialgse õiguskaitse korras Elering AS korralduste kehtivuse peatamist, Elering AS-i keelamist rakendada kaebajate suhtes korraldustes nimetatud või ELTS § 87¹ lg-s 9 toodud õiguslikke tagajärgi, s.o liitumismenetluse lõpetamine või liitumislepingu kehtivuse lõppemine ning Elering AS-i kohustamist täitma kaebajatega sõlmitud liitumislepinguid ja jätkama liitumismenetlust, jättes rakendamata ELTS § 87¹ lg-s 9 nimetatud õiguslikud tagajärjed.
6. Tallinna Halduskohus leiab, et ELTS § 111³ lg 14 sätestatud üleminekuperiood on ebapiisav ja riivab ebaproportsionaalselt kaebajate ettevõtlusvabadust ja õiguskindluse põhimõtet, sest neile ei ole antud piisavalt aega, et oma tegevust vastavalt muutunud õiguslikule olustikule ümber kujundada ja seaduses ettenähtud tingimused saavutada. Tagatise maksmata jätmine toob kaasa suure kahju ja eelduslikult majandustegevuse lõppemise. Seetõttu tunnistab kohus ELTS § 111³ lg 14 põhiseadusevastaseks osas, milles see näeb tagatise maksmiseks ette 9 kuust lühema, s.o 60-päevalise üleminekuperioodi. Kohtul ei ole siiski võimalik kaebajate taotletud esialgset õiguskaitset kohaldada ilma põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algatamata. Peatades Elering AS-i korralduste kehtivuse, mis tuginevad seadusele, kohustades Elering AS-i seadust mitte järgima ja keelates 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. Arvestades eeltoodut, edastas Tallinna Halduskohus määruse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks.
7. Riigikohus pöördus 27.07.2023 Justiitsministeeriumi poole Tallinna Halduskohtu poolt põhiseadusevastaseks tunnistatud normi põhiseaduspärasuse kohta arvamuse saamiseks.

I Taotluse lubatavus

8. Põhiseaduse (PS) § 15 lg 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lg 1 kohaselt on konkreetse normikontrolli taotlus lubatav juhul, kui norm, mille põhiseaduspärasuse kontrolli põhiseaduslikkuse järelevalve kohtult taotletakse, on kohtuasja lahendamisel asjasse puutuv. Normi asjassepuutuvuse hindamisel peab lähtuma sellest, kas see kuulub kohtuasjas kohaldamisele või mitte¹. Norm peab seejuures olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega². Norm on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusvastasuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseaduspärasuse korral³. Seega on norm asjassepuutuv, kui selle kehtetuse tõttu oleks võimalik teha teistsugune otsus.
9. Antud juhul on PSJKS § 14 lg 2 esimese lause tähenduses asjassepuutuvaks normiks eelkõige ELTS § 111³ lg 14, kuivõrd küsimus seisneb selles, kas selles sättes nimetatud liitumistaotluse esitanud või liitumislepingu sõlminud ettevõtjate suhtes ELTS § 87¹ lg 1 sätestatud tagatise nõude kohaldamiseks ette nähtud *vacatio legis* on piisav või mitte. ELTS § 111³ lg 14 on asjassepuutuv osas, milles see näeb ELTS § 87¹ lg-s 1 nimetatud tagatise rakendamiseks ette 9 kuust lühema üleminekuperioodi. Selle sätte põhiseadusvastasuse korral saab halduskohus peatada esialgse õiguskaitse kohaldamise kaudu Elering AS-i korralduste kehtivuse ning keelata Elering AS-il rakendada kaebajate suhtes ELTS § 87¹ lg-s 9 toodud tagajärke kuni 17.12.2023. Seda, kas ELTS § 87¹ lg-s 1 sätestatud tagatise nõue iseenesest on põhiseaduspärane, praeguses menetlusetapis veel ei hinnata.

II Üleminekutähtaeg on kooskõlas PS §-st 10 tuleneva *vacatio legis*'e põhimõttega

¹RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 13.

²RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-20, p 10.

³RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 15.

10. Leian, et tootmissuunalise liitumistaotluse juba esitanud või liitumislepingu sõlminud ettevõtjate suhtes ELTS § 111³ lg-s 14 sätestatud tagatist puudutava regulatsiooni jõustamiseks ette nähtud tähtaeg (*vacatio legis*) on kooskõlas põhiseadusest tuleneva *vacatio legis*'e põhimõttega ning sellega kaasnev ettevõtlusvabaduse riive on proportsionaalne.
11. Riigikohus on märkinud, et PS §-st 10 tulenev õiguskindluse põhimõte nõuab muu hulgas, et uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg (*vacatio legis*'e põhimõte), mille jooksul adressaadid saavad uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Uue õigusliku olukorraga tutvumiseks jäetava aja piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu⁴. *Vacatio legis*'e põhimõtte isikuline kaitseala hõlmab PS § 9 teise lausest tulenevalt ka juriidilised isikud⁵.
12. Põhiseadus peab üldreeglina aktsepteeritavaks üheksapäevast *vacatio legis*'t (PS § 108). Erandlikel juhtudel, näiteks mõne õigusharu tervikliku reformi korral, võib õiguskindluse põhimõtet arvestades olla nõutav, et seaduse avaldamise ja jõustumise vahele jääks pikem ajavahemik kui üheksa päeva⁶.
13. ELTS § 87¹ lg-s 1 sätestatud tagatise nõude puhul on tegemist uue finantskohustusega, mida ELTS § 111³ lg-st 14 tulenevalt kohaldatakse tagasiulatuvalt ka juba esitatud liitumistaotlustele ja sõlmitud liitumislepingutele, välja arvatud juhul, kui ettevõtja on tagatise nõude jõustumise hetkeks jõudnud tasuda 70% liitumistasust. Kui uutel liitujatel tuleb põhivõrguettevõtjale tagatis anda liitumistaotluse esitamisel, siis poolleiolevate liitumiste puhul 60 päeva möödumisel ELTS § 87¹ lg 1 jõustumisest, s.o 17.03.2023 arvates ehk hiljemalt 16.05.2023. Üleminekutähtaeg, mille jooksul peab võrguettevõtja olemasolevate liitumiste suhtes tagatise nõuet rakendama, lisati elektrituruseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule (696 SE) teisel lugemisel. Eelnõu koostajad leidsid, et 60-päevane tähtaeg annab turuosalistele piisava aja, et tagada tagatise olemasolu.⁷
14. Kõnealuse tagatise maksmise kohustuse kehtestamist põhjendati vajadusega lahendada nn „fantomliitumiste“ probleem ehk olukord, kus (muu hulgas põhivõrgu) liitumisvõimsuse maht on olulises osas piiratud ja broneeritud liitumislepingutega, mille on sõlminud isikud, kellel puudub tegelik huvi võrguühenduse kasutamise vastu ja tootmisseadmete rajamiseks. Eelnõu seletuskirjas selgitatakse, et võrguga liituda soovivate elektritootjate maht on viimase aasta jooksul oluliselt suurenenud ja nüüdseks ületab see märkimisväärselt võrgu läbilaskevõimekust, mis tingib igale järgnevale liitujale aina suuremahulisema võrgu ümberehituste vajaduse ja liitumistasu suuruse. Tagatis koos muude ELTS § 87¹ sätestatud tasude süsteemiga peaks tagama, et ettevõtjad taotlevad võrguga liitumist, kui nad on kindlad projekti teostatavuses.⁸
15. Taastuvenergia projektid on reeglina väga kapitalimahukad, mistõttu võib eeldada, et ettevõtjal on olemas kindel rahastus projekti elluviimiseks. Lisaks muudele projekti realiseerimiseks vajalikele kuludele, tuleb ettevõtjatel kanda kogu võrguliitumise välja ehitamise kulu, mis väljendub liitumistasus (ELTS § 71 lg 1 p 1). Liitumistasu on kohustus, millega peavad kõik liitumist soovivad ettevõtjad olema oma äriplaanide koostamisel ja finantseeringute planeerimisel juba arvestanud.
16. Leian, et ELTS § 87¹ lg-s 1 sätestatud tagatise näol ei ole tegemist eraldiseiseva instrumendiga, vaid seda saab käsitada liitumistasu ettemaksena. Ka tagatise suurus 38 000 eurot

⁴ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26.

⁵ RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 67.

⁶ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 27.

⁷ Vt Muudatusettepanekute loetelu elektrituruseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (696 SE) teise lugemise jätkamiseks, lk 12. Kättesaadav Riigikogu veebilehel: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/arvamusd/2ad3cffe-ed19-4c4c-b456-1a77f9bf0ac3/elektrituruseaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus>

⁸ Vt elektrituruseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (696 SE) seletuskiri, lk 3-4 ja 13. Kättesaadav Riigikogu veebilehel: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2ad3cffe-ed19-4c4c-b456-1a77f9bf0ac3/elektrituruseaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus>

megavoltampri kohta on arvestatud keskmisest liitumise kulust lähtudes⁹. Seega ei saa käesoleval juhul väita, et ettevõtjatel, kes on tagatise nõude jõustumise hetke seisuga liitumistaotluse esitanud või liitumislepingu juba sõlminud, eeldaks tagatise tasumine suuremaid ümberkorraldusi. ELTS § 87¹ lg-s 1 sätestatud tagatise andmise kohustus ei tõsta oluliselt projekti kapitalivajadust, s.t tagatise tasumine ei tee projekti kallimaks, vaid mõjutab selle rahastamise dünaamikat. Ehk teisisõnu tagatise tasumise kohustus toob liitumistasu maksmise kohustuse (osaliselt) ajaliselt varasemaks.

17. Nimelt on ELTS § 87¹ lg 1 kolmandas lauses ette nähtud võimalus tagatise liitumistasuga vastavas ulatuses tasaarveldamiseks või tagasisaamiseks, kui turuosaline on alustanud liitumistaotluse kohase tootmiseadmega elektrienergia tootmist ELTS § 87¹ lg-s 4 nimetatud perioodi jooksul. Kuigi kehtivat liitumistasu maksmise süsteemi arvestades¹⁰ võib tagatise maksmise tähtaeg saabuda ajaliselt küll varem, kui liitumistasu osamaksete tasumise tähtaeg, siis võimalus tagatise vastavas ulatuses liitumistasuga tasaarveldamiseks või tagasisaamiseks tasakaalustab liituja finantskoormust. Lisaks näeb ELTS § 87¹ lg 2 p 1 ette, et tagatise rahas maksmise asemel võib turuosaline võrguettevõtjale väljastada samas väärtuses krediitiasutuse, finantseerimisasutuse või kindlustusandja garantii, mis on ettevõtjat vähem koormav kui tagatisraha tasumine.
18. Arvestades, et tagatist on võimalik tasaarveldada tasumisele kuuluva liitumistasuga, mille tasumise kohustusest on ettevõtjad teadlikud juba äriplaani koostades, ei ole praegune olukord samastatav haldusajaga nr 3-4-1-24-11¹¹, kus Riigikohus leidis, et käibemaksuseaduse ja vedelkütuse seaduse muutmisega kehtestatud tagatise tasumine 2,5 kuu jooksul arvates seadusemuudatuse jõustumisest on vastuolus *vacatio legis*'e põhimõttega. Kui viidatud haldusaja faktilistest asjaoludest nähtuvalt tuli kütuseturul juba tegutsevatel ettevõtjatel oma tegevuse jätkamiseks esitada senisest ca 81 korda suurem tagatis, siis praegusel juhul ei saa rääkida ettevõtjale kehtestatud täiendavast rahalisest kohustusest, vaid ettevõtjal liitumistasu näol lasuva rahalise kohustuse ajaliselt varasemaks toomisest (osaliselt). Seega ei too ELTS § 87¹ lg-s 1 sätestatud tagatise nõue kaasa märkimisväärseid muutusi võrguettevõtja ja liituja suhetes. Seetõttu puudub alus pidada ELTS § 111³ lg-s 14 sätestatud 60-päevast *vacatio legis*'t ebapiisavaks.
19. Kokkuvõtvalt leian, et ELTS § 111³ lg-s 14 olemasolevatele liitumistele tagatise andmiseks ette nähtud tähtaeg seadusemuudatuse avaldamisest 17.03.2023 kuni 16.05.2023 (60 päeva) on piisav ning kooskõlas PS §-st 10 tuleneva *vacatio legis*'e põhimõttega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kalle Laanet
justiitsminister

Mariann Salomets 58839902
Mariann.Salomets@just.ee

⁹ Vt seletuskiri elektrituruseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (696 SE) teise lugemise jätkamiseks, lk 3. Kättesaadav Riigikogu veebilehel: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2ad3cffe-ed19-4c4c-b456-1a77f9bf0ac3/elektrituruseaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus>

¹⁰ Vt Vabariigi Valitsuse 14.02.2019 määruse nr 10 „Elektrisüsteemi toimimise võrgueeskiri“ § 21

¹¹ RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11.