



## JUSTIITSMINISTEERIUM

Kadri Nõmm  
Riigikohus  
Kadri.Nomm@riigikohus.ee

Teie 26.08.2024  
Meie 17.09.2024

nr 5-24-22  
nr 10-3/6275

### Justiitsministri arvamus asjas nr 5-24-22

Edastan käesolevaga arvamuse elektrituruseaduse (ELTS) § 111<sup>3</sup> lg 14 põhiseadusele vastavuse kohta osas, milles kõnealune säte näeb ELTS § 87<sup>1</sup> lg-s 1 nimetatud tagatise maksmiseks ette 9 kuust lühema tähtaja.

#### Asjaolud

- 17.03.2023 jõustunud ELTS § 87<sup>1</sup> 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.
- ELTS § 111<sup>3</sup> lg 14 laiendab § 87<sup>1</sup> lg-s 1 nimetatud tagatise maksmise kohustuse ka enne seaduse jõustumist esitatud liitumistaotlustele ja sõlmitud liitumislepingutele, seades tagatise maksmise tähtajaks 60 päeva seaduse jõustumisest arvates.
- Kohtuasjas nr 3-23-836 on kaebajateks taastuenergia projekte arendavad ettevõtjad, kes kõik olid sõlminud liitumislepingu enne kõnealuste normide jõustumist, mistõttu tuli neil ELTS § 111<sup>3</sup> lg 14 järgi tasuda tagatis hiljemalt 16.05.2023.
- Kaebajate sõnul ei õnnestunud neil 60-päevase tähtaja jooksul 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 kontol puudub sellises summas vaba raha ja rahalisi vahendeid ei ole võimalik kiirelt hankida ka vara müümise kaudu. Lühike üleminekuperiood ei olnud kaebajate selgituste kohaselt piisav ka selleks, et projektid võrrandada.
- 15.05.2023 esialgse õiguskaitse kohaldamise määrusega tunnistas Tallinna Halduskohus põhiseadusevastaseks ja jättis kohaldamata ELTS § 111<sup>3</sup> lg 14 osas, milles see näeb ELTS § 87<sup>1</sup> lg-s 1 nimetatud tagatise rakendamiseks ette üheksast kuust lühema üleminekuperioodi. Kohus edastas määruse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks Riigikohtule
- 10.11.2023 määrusega jättis Riigikohus Tallinna Halduskohtu taotluse ELTS § 111<sup>3</sup> lg 14 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks läbi vaatamata selgitades, et halduskohus saab algatada põhiseaduspärasuse kontrolli siis, kui teeb lõpliku lahendi kaebuse nõude kohta, mille lahendamine sõltub ELTS § 111<sup>3</sup> lg 14 põhiseaduspärasusest.
- 01.07.2024 haldusasjas nr 3-23-836 tehtud otsusega tunnistas Tallinna Halduskohus põhiseadusevastaseks ja jättis asjas kohaldamata ELTS § 111<sup>3</sup> lg 14 osas, milles see näeb elektrituruseaduse § 87<sup>1</sup> lg-s 1 nimetatud tagatise rakendamiseks ette 9 kuust lühema üleminekuperioodi.

## 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 mitte<sup>1</sup>. Norm peab seejuures olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega<sup>2</sup>. Norm on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusvastasuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseaduspärasuse korral<sup>3</sup>. 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 § 111<sup>3</sup> lg 14, kuivõrd küsimus seisneb selles, kas selles sättes nimetatud liitumistaotluse esitanud või liitumislepingu sõlminud ettevõtjate suhtes ELTS § 87<sup>1</sup> lg 1 sätestatud tagatise nõude kohaldamiseks ette nähtud *vacatio legis* on piisav või mitte. ELTS § 111<sup>3</sup> lg-s 14 toodud 60-päevase üleminekutähtaja põhiseadusevastasuse korral ja 9-kuulisest üleminekutähtajast lähtudes saab kohus tunnistada võrguettevõtja 24.03.2023 korraldused kaebajatele õigusvastaseks ja need tühistada, sest nendega nõuti kaebajatelt tagatise tasumist põhiseadusevastase tähtaja jooksul.

## Seisukoht ja põhjendused

10. Esmalt märgin, et pean taganema Tallinna Halduskohtu 16.05.2023 määrusega algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas (nr 5-23-29) esitatud arvamuse<sup>4</sup> aluseks olnud väitest, et tagatist on võimalik käsitada kui liitumistasu ettemakset. Nõustun Tallinna Halduskohtu 01.07.2024 otsuses väidetuga, et ELTS § 87<sup>1</sup> lg-s 1 sätestatud võimalust tagatise tasaarveldamiseks liitumistasuga ei saa siiski realselt rakendada. ELTS § 87<sup>1</sup> lg 1 kohaselt kuulub tagatis tagastamisele või liitumistasuga tasaarveldamisele juhul, kui turuosaline on alustanud liitumistaotluse kohase tootmisseadmega elektrienergia tootmist seaduses sätestatud tähtaja jooksul, milleks on sõltuvalt tehnoloogiast 1-3 aasta (ELTS § 87<sup>1</sup> lg 4). Selleks ajaks peab aga liitumispunkt ja võrguühendus olema juba valmis ehitatud ja liitumistasu peab olema täies ulatuses makstud. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 14.02.2019 määruse nr 10 „Elektrisüsteemi toimimise võrgueeskiri“ § 21 lg-tele 3 ja 4 esitab võrguettevõtja viimase liitumistasu osamakse arve liitumispunkti valmimisest alates üldjuhul 30 päeva jooksul tasumise tähtajaga 45 päeva, kui ei ole kokku lepitud teisiti. ELTS § 87<sup>1</sup> lg-s 4 sätestatud tootmisega alustamise tähtaega arvestatakse alates liitumispunkti valmimisest või võrguettevõtja poolsest liitumislepingu täitmise lõpptähtajast. Seega võrguettevõtja ei saa oma äranägemise järgi liituja makstud tagatist tasumisele kuuluva liitumistasuga tasaarveldada, kuna selleks peab olema täidetud seaduses ette nähtud eeldus ehk liituja peab olema tootmisega alustanud.
11. Tulenevalt eeltoodust nõustun Tallinna Halduskohtuga esiteks selles, et tagatise maksmise kohustus on avalik-õigusliku iseloomuga ja seetõttu kuulub antud vaidlus halduskohtu pädevusse, ning teiseks selles, et ELTS § 111<sup>3</sup> lg-s 14 sätestatud tähtaeg on põhjendamatult lühike ja seetõttu põhiseadusevastane, kuna piirab ebaproportsionaalselt kaebajate ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja õiguskindluse põhimõtet (PS § 10).
12. ELTS § 87<sup>1</sup> lg-s 1 sätestatud tagatise nõude puhul on tegemist uue finantskohustusega, mida ELTS § 111<sup>3</sup> lg-st 14 tulenevalt kohaldatakse tagasiulatuvalt ka juba esitatud liitumistaotlustele ja sõlmitud liitumislepingutele.
13. 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

<sup>1</sup> RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 13

<sup>2</sup> RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-20, p 10.

<sup>3</sup> RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 15.

<sup>4</sup> 05.09.2023 kiri nr 10-3/5203, p 16.

tegelik huvi võrguühenduse kasutamise vastu ja tootmiseseadmete rajamiseks. See tingis olukorra, kus võrguga liituda soovivate elektritootjate maht ületas võrgu läbilaskevõimekust, mis omakorda tingis järjest suuremad liitumistasud ja kõrgema elektrihinna tarbijatele. Tagatis koos muude ELTS § 87<sup>1</sup> sätestatud tasude süsteemiga pidid tagama, et ettevõtjad taotleavad võrguga liitumist, kui nad on kindlad projekti teostatavuses<sup>5</sup>.

14. 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 adreassaadid 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 ootamatu<sup>6</sup>. *Vacatio legis*'e põhimõtte isikuline kaitseala hõlmab PS § 9 teise lausest tulenevalt ka juriidilised isikud<sup>7</sup>.
15. Erinevalt uutest liitujatest, kellel on võimalik enne liitumislepingu sõlmimist oma plaane ümber teha ja vajalikke finantseeringuid tagatise andmise kohustust silmas pidades hankida, ei saanud ELTS § 87<sup>1</sup> lg 1 jõustumise seisuga tootmissuunalise liitumistaotluse esitanud või liitumislepingu sõlminud ettevõtjad oma äriplaane koostades sellise kohustusega arvestada ning kohustuse finantseerimiseks vajalikke kokkuleppeid sõlmida või vahendeid ettevaatavalt planeerida.
16. Kuigi olemasolevatele liitujatele nähti tagatise maksmiseks ette 2-kuuline üleminekuage, ei saa sellise tähtaja valikult pidada põhjendatuks ega piisavaks.
17. Elektrituruseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (696 SE) seletuskirjast ei nähtu põhjendusi ega arvutusi, mille pinnalt leiti, et tagatise kohustust on võimalik täita just 2 kuu jooksul muudatuse jõustumisest arvates. Võib üksnes eeldada, et tekkinud turutõrge sooviti lahendada võimalikult kiiresti, kuid julgen arvata, et laiemat eesmärki silmas pidades ei oleks 2-kuulise üleminekuaja asemel näiteks 9-kuulise ülemikuaja sätestamine mõjutanud EnKS § 32<sup>1</sup> lg-s 1 sätestatud eesmärgi, jõuda aastaks 2030 tasemeni, kus elektrienergia summaarsest lõpptarbimisest moodustab taastuenergia vähemalt 100%, saavutamist.
18. Tagatise maksmise näol on tegemist seadusest tuleneva kohustusega, mille täitmist ei saa liituja kuidagi vältida. Tagatise tähtaegselt andmata jätmisel võivad ettevõtjale kaasnevad tagajärjed olla pöördumatud. ELTS § 87<sup>1</sup> lg 9 kohaselt tähendab tagatise tasumata jätmise liitumismenetluse lõppemist ja liitumislepingute kehtivuse kaotamist. Kaebajad tõid välja, et tagatise tähtaegselt maksmata jätmise toob kaasa liitumismenetluse lõppemise, mis tähendab projektide elluviimise lõppemist, tehtud kulutuste asjatuks muutumist, kahju tekkimist ning võimalik, et ka pankroti väljakuulutamist.
19. Vaatamata sellele, et ELTS § 87<sup>1</sup> lg 1 ja lg 2 kohaselt on tagatise maksmist võimalik asendada garantii esitamisega või liitumistasu maksmisega kuni 70% osakaaluni, ei ole need alternatiivid ootamatu ja täiendava finantskohustuse mõju kaebajatele leevendanud.
20. Antud juhul võib tagatise maksmise nõuet kui ettevõtlusvabaduse piirangut leevendada võimalus anda tagatise maksmise asemel krediidasutuse, finantseerimisasutuse või kindlustusandja garantii. Tegemist on alternatiivse kohustusega, mis võib sõltuvalt ettevõtte finantsolukorrast olla lihtsamini täidetav, kuna erinevalt rahalise tagatise maksmisest ei nõu see kohest suurt rahalist väljaminekut.
21. Siiski tuleb arvestada, et ka garantii saamine ei ole alati lihtne, eriti kui garantii pakkuja ei ole valmis pakkuma sellises mahus garantiisid lühikese aja jooksul või kui ettevõtte varad on juba teiste finantskohustuste tagamiseks koormatud.
22. Suured investeerimisprojektid, nagu kaebajate arendatavad taastuenergia projektid eeldavad sageli mitmeid investoreid ja laenuandjaid, kes kaasatakse projektidesse etappide kaupa. Kui seadusandja kehtestab täiendavaid koormisi, nagu antud juhul, võib see muuta projekti finantseerimise tingimusi, mis omakorda võib põhjustada investorite või krediidasutuste suuremat ettevaatlikkust, eriti kui seadusemuudatus muudab riski-jaotust ootamatult. Sellise kohustuse

<sup>5</sup> 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-jateiste-seaduste-muutmise-seadus>

<sup>6</sup> RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26.

<sup>7</sup> RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 67.

täitmine võib ettevõtte jaoks olla probleemiks isegi siis, kui ettevõttel on piisavalt kapitali, et projekt lõpule viia.

23. Käesoleva asja faktilistest asjaoludest nähtuvalt on kaebajate varad suurel määral koormatud juba olemasolevate kohustuste tagamisega. See tähendab, et ka juhul, kui ettevõttel on vara (nt kinnistud, lepingud või muud varad), ei pruugi need olla koheselt likviidsed või vabad, et neid garantii tagatiseks kasutada.
24. Kaebajad selgitasid, et nende varasemaid taastuvenergia projekte finantseerinud pank keeldus nii lühikese tähtaja jooksul sellises mahus täiendavaid garantiisid kaebajatele väljastama, mis näitab, et garantii saamise protsess ei ole siiski piisavalt kiire ega hõlpsasti kättesaadav, et rahuldada seadusega seatud nõudeid nii lühikese tähtaja jooksul.
25. Samuti ei leevendanud kaebajate olukorda võimalus vältida tagatise maksmise kohustust liitumistasu maksmisega kuni 70% osakaaluni. Kuigi käesoleva asjas on välja toodud, et turuosalised kasutasid 70% liitumistasu tasumise võimalust ja võrguettevõtja aktsepteeris seda, siis asja faktilistest asjaoludest nähtub, et võrguettevõtja küll võimaldas kaebajatel liitumistasu II osamakse ennaktasumist, kuid liitumistasu II osamaksed kujunesid suuremaks kui liitumislepingus ette nähtud esialgse liitumistasu alusel võinuks eeldada ning samuti oli tasumise tähtaeg liiga lühike (prognoosi avaldamisest 11 päeva).
26. Tavapäraselt makstakse Vabariigi Valitsuse 14.02.2019 määruse nr 10 „Elektrisüsteemi toimimise võrgueeskiri“ § 21 lg-te 2 ja 4 kohaselt põhivõrguga liitumiseks liitumislepingu osamaksed reeglina kolmes osas nii, et esimese osamakse, mis on 20% liitumislepingus ette nähtud esialgsest tasust, tasub turuosaline 60 päeva jooksul liitumislepingu sõlmimisest, teise osamakse ehk 50% liitumislepingus ette nähtud esialgsest liitumistasust ja kolmanda osamakse, mis moodustab ülejäänud osa tegelikest kuludest ja millest on maha arvatud esimese ja teise osamaksega tasutud summad, 45 päeva jooksul vastava osamakse arve saamisest.
27. Kaebajad tasusid liitumistasu II osamakse, kuid pärast 16.05.2023, mis tähendab, et tagatise maksmise tähtpäeva seisuga ei olnud nad maksnud tagatist ega ka 70% liitumistasust ning kaebuse rahuldamata jätmise korral ei ole kaebajad kaitstud ELTS § 87<sup>1</sup> lg 9 ette nähtud tagajärje saabumise eest. Seega ei ole 70% liitumistasu maksmine reaalselt kasutatav alternatiiv, kuna ka see töö kaasa vajaduse leida oluliselt kiiremini ja suuremas mahus vahendid II osamakse tasumiseks kui liitumislepingut sõlmides võis arvestada.
28. Kokkuvõtvalt, nõustun Tallinna Halduskohtuga, et ELTS § 111<sup>3</sup> lg-s 14 olemasolevatele liitumistele tagatise andmiseks ette nähtud tähtaeg - seadusemuudatuse avaldamisest 60 päeva - on põhjendamatult lühike ega jäta ettevõtjale piisavalt aega oma tegevuse kohandamiseks uute nõuetega. Seega on kõnealune sättes ette nähtud tähtaeg vastuolus PS §-ga 10 ja §-ga 31.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Liisa-Ly Pakosta  
justiits- ja digiminister

Mariann Salomets 58839902  
Mariann.Salomets@just.ee