



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie 30.04.2026 nr 1-4/26/1722,
KLIM/26-0504/-1K

Meie 18.06.2026 nr 8-2/3472

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine

Austatud minister

Kliimaministeerium on saatnud Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse (ÜVVKS) muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse (VTK). Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab VTK, tehes selle kohta järgmised märkused.

1. VTK kohaselt kujuneb vee-ettevõtjapõhisest ÜVVK kavast keskne instrument, mis täidab samaaegselt mitut rolli: strateegilise planeerimise alusdokumendist saab ühtlasi hinnamenetluse lähtealus ning järelevalve tööriist. Selline funktsioonide koondumine ühte dokumenti võib tekitada õiguslikku ebamäärasust ning raskendada nii vastutuse määratlemist kui ka õiguskaitsevahendite kasutamist. Ebaselgeks jääb, mil määral seob kava hinnaregulaatorit ning kas kava kooskõlastamise otsused on käsitatavad haldusaktidena. Seetõttu oleks otstarbekas eelnõus eristada selgemalt kava roll planeerimisdokumendina ning selle roll hinnaregulatsiooni alusena.
2. Samuti tekitab küsimusi kavade hindamise ja kooskõlastamise mitmetasandiline süsteem, kus osalevad nii KOV, ekspertkogu kui ka Konkurentsiamet. Selline hajutatud otsustusmudel võib kaasa tuua vastutuse killustumise ning raskendada vaidluste lahendamist, kui ei ole üheselt määratletud, milline asutus teeb lõpliku sisulise otsuse ja millise ulatuseni on teiste asutuste hinnangud siduvad. Selguse huvides tuleb eelnõus täpsustada otsustusahela hierarhia ja iga osapoole pädevus.
3. Lisaks on VTK järgi kesksel kohal teenuse toimivuse piir, mille kaudu püütakse siduda teenuse hind, investeeringuvajadused ja tarbija maksevõime. Kuigi sellise indikaatori kasutamine on analüütiliselt põhjendatud, jääb ebaselgeks selle õiguslik tähendus. Kui toimivuse piir toimib vaid diagnostilise vahendina, on riive minimaalne, kuid juhul kui selle ületamisega kaasnevad siduvad tagajärjed, näiteks teenuse ümberkorraldamine või konsolideerimine, kujutab see endast olulist sekkumist ettevõtlusvabadusse. Seetõttu tuleks selgelt eristada, kas tegemist on pelgalt analüütilise kriteeriumiga või õigusliku lävendiga ning millised on võimalikud sekkumismeetmed.
4. Küsimusi tekitavad VTK-s kavandatavad rahastusmehhanismid, eelkõige arendustasu kehtestamine veehinnas ja sektorisene ümberjaotus. Arendustasu õiguslik olemus ei ole VTK-s piisavalt selgelt piiritletud ning võib osutuda sisult maksulaadseks koormiseks. Sellisel juhul peab selle kehtestamine vastama rangematele põhiseaduslikele nõuetele. Samuti võib ulatuslik ümberjaotus mõjutada hinnasignaali ja tekitada küsimusi tarbijate võrdse kohtlemise osas. Seetõttu tuleb eelnõu koostamisel lisada arendustasu õiguslik selgitus, selged arvutuspõhimõtted ja mehhanism piiride seadmiseks.
5. Lisaks on oluline, et ajutiste rahastusmehhanismide ajutine iseloom oleks selgelt tagatud. Ilma konkreetsete tähtajaliste piirangute ja kohustusliku vahehindamiseta on oht, et ajutistest meetmetest kujuneb püsiv osa regulatsioonist.

6. VTK-s on rõhk vee-ettevõtjate digitaliseerimisel, andmete kogumisel ja andmepõhisel otsustamisel. Nende tegevuste käigus võib vee-ettevõtja teatud tingimustel muutuda teabevaldajaks avaliku teenistuse seaduse (AvTS) § 5 tähenduses. Seega võivad vee-ettevõtjale laieneda ka AvTS nõuded (avaandmed, juurdepääsupiirangud, veebilehe pidamise kohustus jne). Avaandmete kontekstis kohalduvad vee-ettevõtjatele ka EL väärtuslike andmete rakendusmäärus 2023/138. Lisaks võivad vee-ettevõtjad olla eIDAS-e adressaadid (2027 tulev digikukrute tunnustamise kohustus suurtele infraettevõtetele) ja neile võivad teatud ulatuses laieneda ka küberkaitse nõuded (KüTS, NIS2). Palume neid asjaolusid seaduse eelnõu koostamise käigus silmas pidada.
7. VTK-s toodud analüüs toob välja kavandatavate muudatustega mitmeti avalduva mõju vee-ettevõtjate halduskoormusele. Kokkuvõttev mõjuanalüüsi osa (p 5.1.) märgib, et algfaasis kaasneb ettevõtjaile uue ÜVVK kavade ja tulemusnäitajate süsteemi juurutamisega mõõdukas halduskoormuse kasv, mida peetakse ühtlasi üleminekuperioodi ebasoovitaks riskiks, märkides, et see on ajutine ning maandatav (p 5.2.). Kokkuvõttes nähakse operaatoripõhistele kavadele üleminekut olulise bürokraatia ja halduskoormuse vähendamise meetmena. Toome siiski välja, et hoolimata positiivsest mõjust (aruandluse ja andmete korduva esitamise vältimine ning hinnataotluste menetlemise ajakulu vähenemine) kaasneb muudatustega siiski mitmeid püsivaid uusi koormusi. Üheks olulisemaks on omavalitsuselt vee-ettevõtjale üleminev kohustus koostada ÜVVK kava ning kooskõlastada see omavalitsusega. See peab vastama nt KOV arengukavale ja eelarvestrateegiale. Muudatustega kaasneks ka uute andmete uuel kujul esitamine (sh võrdlusanalüüsiks) ning teenuse osutamise nõuete üleriiklik ühtlustamine. Lisaks ei saa välistada, et vee-ettevõtjaid võib tulevikus oodata loakohustuse kehtestamine. Eelnev tähendab ettevõtjaile aga mitmeid töökorralduslikke muudatusi. VTK ei tee saladust, et muudatustega eeldatakse ka valdkonna ettevõtjate arvu olulist vähenemist aastaks 2035. Oodatakse, et sel ajal tegutseb üksnes 20 jätkusuutlikku vee-ettevõtjat. See tähendaks senise ettevõtjate arvu vähenemist ligi kuus korda, mis toob kaasa massilise reorganiseerimise ja konsolideerimise vajaduse. Seegi kasvatab koormust. VTK-s toodud vahekokkuvõtted, mis keskenduvad eelkõige parima alternatiivi soovitud mõju iseloomustamisele, ei ole meie hinnangul piisavalt tõepärased, kuna jätavad kaasneda võiva ebasoovitava mõju ning riskid välja toomata. Seetõttu palume eelnõu etapi mõjuanalüüsis kajastada ettevõtjatele avalduvat mõju praegusest mitmekesisemalt, arvestades, et enamik neist ning ennekõike just väiksemad ning vähem võimekad peavad oma tööprotsesse märkimisväärselt muutma või kaasneb sellega ettevõtja tegevuse lõpetamine.
8. Palume eelnõu etapis muudatuste regionaalse mõju hindamisel võtta arvesse, et maapiirkondade elanike arv on jätkuvalt kahanemas, mis toob kaasa veelgi suurema surve ÜVVK teenuse jätkusuutlikule hinnastamisele ning teenuse kvaliteedi tagamisele. Eelnõu etapis tuleb seega kriitiliselt analüüsida mõju just jätkusuutmatute vee-ettevõtjate tegevusele, kuna teenuse toimivuse ülempiiri seadmine paneb mitmed neist ilmselt raskesse seisu. Suurima löögi all on just vähem võimekad omavalitsused, kus elanike arv kahaneb teistest kiiremini. Hinnata tuleb muudatuste rakendamise kaasnemise riske (mh konsolideerimine, tegevuse lõpetamine), mis avaldaksid otsest mõju ka tarbijatele ning laiemalt omavalitsuste tegevusele. Välja tuleb tuua haavatavamad Eesti piirkonnad ning sinna sobivad võimalikud leevendusmeetmed (konsolideerumine, regionaalsed toetusmehhanismid vms). Nii nagu VTK märgib, tuleb seejuures arvestada, et leevendusena mõeldud meetmetel võib olla ka ebasoovitav mõju, nt olukorras, kus konsolideerimine toob kaasa mingi piirkonna veelgi suurema ääremaastumise (p 1.1.3., 3.5.1., 6.2.3.) läbi suuremate keskuste prioriseerimise. Seetõttu võidakse saavutada ka soovitud vastupidine efekt. Ees ootava konsolideerimise tõttu tuleb rakendada vähemusosanike, kelleks ilmselt on valdavalt vähem võimekad omavalitsused, huvide tugevamat kaitset, tuues välja neile sobilikud riskide maandamise meetmed.
9. VTK-s on probleemina esile tõstetud, et kuigi ka vee-ettevõtjaks määramata operaatoritel on kohustus täita valdkonna ettevõtjale määratud nõudeid, siis tegutsevad mitmed neist väljaspool süsteemset kontrolli, kuna nii omavalitsustel kui ka riigil puudub nende taristu, teenuse ja tarbijate kohta piisav info (p 1.6.1.). Probleem võib seisneda kehtiva õiguse ebapiisavas rakendamises. Palume seda analüüsida, enne kui asutakse rakendama VTK-s välja käidud lahendusi nagu nt kohustuslikus korras vee-ettevõtjaks määramine või loakohustuse kehtestamine.
10. VTK toob mitmel korral välja, et EL nõuetele vastavalt peab vee-ettevõtjate kohta avaldatav teave olema avalikustatud ka tarbijatele ning olema neile lihtsasti ligipääsetav (p-d 1.4.2., 1.5.1., 2.1.2.). Lisaks on märgitud, et see teave peaks olema esitatud võrreldaval kujul teiste vee-ettevõtjatega, et ka tarbijad saaksid hinnata, kas ettevõtjad teevad vajalikud investeeringud ära või lükkavad neid

edasi tarbijate ja teenuse kvaliteedi arvelt. Ei EL õigus ega ka OECD soovitusel näe otseselt ette, et võrdlused tuleks tarbijale või elanikele hindamiseks või tulemuste tõlgendamiseks kättesaadavaks teha, kuna olemuselt on tegemist loomulike monopolidega, kus tarbijal valikuvabadus puudub. Pigem on taolised võrdlused ikkagi praktiliseks tööriistaks valdkonna poliitika kujundamisel ning järelevalve teostamisel selleks õigustatud asutustele, kes siis peavad ühtlasi seisma ka tarbijate huvide eest. Kulude ja koormuse kokkuhoiu mõttes tuleks EL õigust rakendada üksnes minimaalselt vajalikus määras.

11. Ühena murekohtadest käsitleb VTK võimalikke alternatiive olukorras, kus tuleb tagada õiglane kulude jaotus tarbijate vahel, kes on ÜVVK-ga liitunud või kellel on sellega liitumise võimalus (p 3.5.2.). Soovitud on analüüsida, kas ja millistel tingimustel oleks sellises olukorras õigustatud kohustusliku liitumise või liitumisvalmiduse püstitasu õigusliku aluse loomine. Märgime, et ka kehtivas seadusandluses on nõuetekohase liitumispunkti olemasolu korral tarbimiskoha omanikul kohustus teatud aja jooksul liituda. Täiendavalt kehtib nt ka erand, kui omanikul on vee- ja kanalisatsiooniga varustatus tagatud muul nõuetele vastaval viisil. Seetõttu soovime edasises mõjuanalüüsis hinnata, kas see ei või kinnistuomanike olukorda hoopis kergendada, olenevalt valitavast lahendusest ja võimalikest eranditest.
12. VTK toob välja veesektori lähiaastate suure rahavajaduse, kuid leiab, et nii EL kui ka riigi tuge vajalikeks investeeringuteks on keeruline leida, mis seab selle suuresti sõltuvusse siseriiklikest poliitilistest otsustest. Kuna VTK ei sisendanud kindlust, et EL rahastusega oleks edaspidi võimalik veesektorit nõutavas mahus rahastada, hoolimata sellise soovi väljendamisest, siis palume rahastuse teemat eelnõu seletuskirjas käsitleda terviklikult koos teenuse hinnastamist mõjutavate muude kavandatavate muudatustega. Toetuste ebapiisavuse korral tuleb puuduolev raha ilmselt katta just teenuse hinnastamise mudeliga, mille maksaks kinni teenuste tarbijad.
13. Lähtuvalt VTK-s väljendatud soovist (p 2.1.3.) muudatuste tulemuslikkust edaspidi seirata ning teha selle põhjal ettepanekuid täiendavate stiimulite, toetuste või õigusaktide muudatuste väljatöötamiseks, soovime eelnõusse kavandada ka mõju järelhindamise kohustus. Selle sätte konkreetsmaks sõnastamiseks soovime tutvuda järelhindamise korraldamise juhendiga¹.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Katariina Kärsten 53888918
Katariina.Karsten@justdigi.ee
Cyrsten Rohumaa
Eleri Kästik
Joel Kook

¹

https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2022-09/J%C3%A4relhindamise%20korraldamise%20juhend_veebi%20lisatud%2028.02.2022.docx