



Majandus- ja  
Kommunikatsiooniministeerium  
info@mkm.ee

Teie 21.06.2024 nr 2-1/1721-1;  
MKM/24-0673/-1K  
Meie 15.08.2024 nr 1.1-11/2938-4

**Elektroonilise side seaduse  
muutmise seaduse eelnõu  
väljatöötamiskavatsus**

Austatud härra minister

Esitasite kooskõlastamisele elektroonilise side seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (edaspidi *VTK*).

Tunnustame, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium otsib lahendusi Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (edaspidi *TTJA*) rahastamismudeli jätkusuutlikumaks muutmiseks. Toetame selliseid tegevusi, mis muudavad riigieelarve vahendite kasutamise läbipaistvamaks ja tõhusamaks. Siiski ei ole välja pakutud lahendus sobiv ja seetõttu jätame *VTK* kooskõlastamata. Alljärgnevalt esitame oma põhjendused.

1. *VTK*-ga soovitakse täiendada elektroonilise side seadust (edaspidi *ESS*) tasu kehtestamisega sideettevõtjatele, mis põhineks ettevõtjate käibel (edaspidi *regulaatortasu*). *VTK* 6. osast „Edasine väljatöötamine“ selgub, et eeldatav eelnõu kooskõlastamisele esitamise aeg on 2024. aasta III kvartal. Juhime tähelepanu sellele, et riigieelarvesse ei kavandata vahendeid tegevustele, mis alles lähiaastatel lisanduvad ja mille kohta ei ole veel isegi regulatsiooni (nt on *VTK* lk-l 3 viidatud tulevikus lisanduvatele ülesannetele ja küberkerksuse õigusaktile). Riigieelarve seaduse § 38 lõike 2 kohaselt peab Riigikogule esitatav riigieelarve eelnõu vastama avaldatud õigusaktidele ja enne riigieelarve esitamist Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogus algatatud eelnõudele. Kui tegemist on EL otsekohalduva määrusega, tuleb sellega kaasnevate kuludega arvestada ning läbi rääkida vastavas riigi eelarvestrateegia/riigieelarve koostamise protsessis. Kui täpne kulude tekkimise aeg ei ole teada, on varem selliseid kulusid planeeritud ka Vabariigi Valitsuse reservi sihtotstarbelistesse vahenditesse.

*VTK* lk-l 4 on viidatud *TTJA* poolt ettevõtjatele osutatavatele teenustele, aga ei selgu, missuguseid äritegevuse valdkonnaga seotud teenuseid *TTJA* ettevõtjatele osutab. Ettevõtjatele nende majandustegevuse huvides teenuste osutamise katmine regulaatortasuga ei ole aus nende ettevõtjate suhtes, kes *TTJA*-lt teenust ei telli. Kui teenust osutatakse ettevõtja algatusel ja tema huvides, tuleks selle eest kehtestada riigilõiv. Näiteks EL küberturvalisuse määruse (CSA) alusel sertifitseerimine on ettevõtjatele vabatahtlik.

2. VTK-st ilmneb, et regulaatortasu on perioodiline kohustus, mille arvutab välja TTJA ja mis kuulub täitmisele seaduse alusel vastavalt TTJA korraldusele. Tasu eesmärk on rahastada TTJA kui sideregulaatori tegevust, ent VTK-st ei nähtu, et tasu maksev sideettevõtja saaks selle eest mingi konkreetse vastusoorituse või hüve. Sellisel tasul on maksu tunnused (vt maksukorralduse seaduse § 2) ja see võib sellisena kujutada endast sideettevõtjatele uudse maksu kehtestamist. Liiatigi, kui regulaatortasu eesmärk on ka rahastada riigiametnike arvu kasvu (aastaks 2028 lisandub järk-järgult 12 ametnikku). Seda ei saa pidada õigeks ega põhjendatuks<sup>1</sup>.

3. TTJA on võimekas ja professionaalne ametkond, kes on saanud oma tööga hästi hakkama. VTK-s märgitud lisanduvad kohustused on osaliselt tegevused, mida tehakse ka praegu. TTJA on vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 39 lõikele 3 valitsusasutus. Tulenevalt VVS § 70 lõikest 1 on ametil juhtimisfunktsioon ja ta teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses. Valitsusasutus on riigi eelarvest finantseeritav asutus (VVS § 39 lõige 1). Valitsusasutuse põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine, mis tähendab, et majandustegevus, sh tulu teenimine, ei kuulu tema peamiste ülesannete hulka. Riiklik järelevalve on põhiseadusest tulenev riigi tuumikülesanne, mida rahastatakse riigieelarvest. Seega tuleks lisavajadused katta riigieelarvest.

4. Järelevalvetasu maksmine TTJA-le nõrgendab sideregulaatori sõltumatust. Menetlusaluselt isikult oma toimingute eest tasu küsimine tekitab TTJA-s negatiivse tegutsemise motivatsiooni ehk rohkem järelevalvet tähendab rohkem tulu. See läheb vastuollu hea halduse tavaga. Riik peab sekkuma isiku tegevusse ainult äärmisel juhul, sekkumine peab olema vähekoormav ja ametkond peab tegutsema otstarbekalt.

5. Eelnõus ei ole kajastatud kaudseid kulusid, mis kaasnevad regulaatortasu kehtestamisega. Puudu on arvestused maksetealiste edastamise, tasude üle arvestuse pidamise, maksulaekumiste kontrolli ja sisse nõudmise kohta. Seega võib plaanitavale 12 inimesele lisanduda veel üks-kaks inimest, samuti kaasnevad IT kulud.

6. VTK-s viidatakse kahele regulaatortasule, mida Euroopa Liidu tasandil võimaldab kehtestada Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/1072, 11. detsember 2018, millega kehtestatakse Euroopa elektroonilise side seadustik (edaspidi *EL direktiiv*). Nendeks on artiklis 16 sätestatud haldustasud ja sagedusressursi haldamisega seotud artiklis 42 sätestatud kasutustasud. EL direktiiv käsitleb neid eraldi tasudena, mitte ühtse üldlülise maksu iseloomuga tasuna. VTK-st ei selgu, kas sihtrühmaks olevad sideettevõtjad kuuluvad mõlema teenuse sihtrüma.

#### 6.1. Raadiosageduslubadega seotud tasu

Direktiivi artikkel 42 võimaldab pädevatel asutustel kehtestada tasu raadiospektri kasutusõiguste eest või elektroonilise side võrkude või teenuste ning seotud vahendite pakkumiseks kasutatavate seadmete paigaldamise eest riigivara või eraomandi külge, kohale või alla, et tagada kõnealuste vahendite optimaalne kasutamine. Liikmesriigid tagavad, et tasud on objektiivselt põhjendatud, läbipaistvad, mittediskrimineerivad ja proportsionaalsed ja et nende puhul on arvesse võetud direktiivi üldeesmäärke.

Eesti õigusesse on direktiiv üle võetud elektroonilise side seaduse, ehitusseadustiku ja riigilõivuseaduse muutmise seadusega (437 SE). Seadusele lisatud Euroopa Liidu direktiivi ja

---

<sup>1</sup> Vastavalt koalitsioonileppele 2024-2027 tuleb eelarve kulude kontrolli alla saamiseks kärpida tööjõu- ja majandamiskulusid.

Eesti õigusakti vastavustabeli kohaselt on nimetatud säte üle võetud ESS § 13 lõikega 7 ja § 34 lõikega 4 ning riigilõivuseadusega (edaspidi *RLS*). Seega, nagu ka VTK viitab, näeb kehtiv õigusruum erasektorile ette tasusid ainult raadiosageduslubade ja numbrilubadega seotud toimingute ja piiratud ressursi kasutamise eest. Samas märgitakse VTK-s, et kehtiv raadiosageduslubadega seotud riigilõivude arvestusmetoodika on 20 aastat vana, ei ole täna enam piisavalt läbipaistev ja vajab ajakohastamist ning kuigi kehtiv metoodika riigilõivude arvestamiseks tagab planeeritavate riigilõivude laekumise riigieelarvesse, ei taga see täiendavat rahastamist sideregulaatori jätkusuutlikuks toimimiseks, eriti arvestades riigilõivude laekumiste langustrendi. Seejuures suurenevad ameti tegevuskulud igal aastal tulenevalt sidesektori palgasurve, investeeringute vajadusest ja uutest lisanduvatest kohustustest.

Märgime, et riigilõiv on tasutav summa lõivustatud toimingu tegemise eest (*RLS* § 2). Riigilõivud on kulupõhised ja katavad toimingu tegemise, nt loa andmise kulud (*RLS* § 4 lõige 1). Seega, kui riigilõivud ei kata enam toimingu tegemisega kaasnevaid kulusid, tuleks riigilõivud üle vaadata ja vajadusel kaaluda nende tõstmist.

ESS võimaldab kehtestada ka avalikule konkursile esitatud sagedusloa ühekordse loatasu kuni 3 000 000 eurot (*ESS* § 9<sup>1</sup> lõige 6). VTK-s nimetatud tasu ei analüüsita. Omaaegsetest ESS seletuskirjadest ei leia selle tasu kehtestamise eesmärki (nt elektroonilise side seaduse ja infoühiskonna teenuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (727 SE) seletuskiri). Sisuliselt on ka loatasu tasu raadiospektri kasutusõiguste eest. Seega tuleb lisaks ühekordsele tasule hakata sama asja eest maksma regulaarset tasu. Kui see on nii, tuleks loatasu ümber kujundada igaaastaseks n-ö ressursi kasutamise tasuks, mitte kaaluda uut kaudset maksustamist. Igal juhul peaks ka see olema kooskõlas EL direktiivi artikli 42 lõikega 1, mille kohaselt liikmesriigid tagavad, et tasud on objektiivselt põhjendatud, läbipaistvad, mittediskrimineerivad ja proportsionaalsed ja et nende puhul on arvesse võetud direktiivi üldeesmarke. Baashind tuleks kehtestada raadiospektri kasutusõiguste miinimumtasuna ja teistel EL artikli 42 lõikes 2 toodud tingimustel.

Seega, et hinnata uute tasude kehtestamist, tuleks analüüsida kõiki juba võetavaid tasusid ja lõive ning vajadusel neid korrigeerida, et tagada põhjendatud, läbipaistvad ja proportsionaalsed tasud.

## 6.2. Haldustasud

EL direktiivi artikkel 16 võimaldab üldloa alusel elektroonilise side võrke või teenuseid pakkuvatele ettevõtjatele või kasutusõiguse saanud ettevõtjatele kehtestada haldustasu. Haldustasu võib katta üksnes EL direktiivis nimetatud halduskulusid ning erinevuste korral tasude kogusumma ja halduskulude vahel tehakse asjakohane korrigeerimine. Seega tekib küsimus, kas haldustasude arvelt on võimalik katta investeeringuid (nagu soovitakse VTK-ga, vt VTK mõjude osa) ja muid TTJA kulusid, mis ei ole seotud üldloa süsteemi, kasutusõiguste ja EL direktiivi artikli 13 lõikes 2 osutatud erikohustuste juhtimise, kontrollimise ja jõustamisega. Tegemist on kulupõhimõttega nagu Eestis riigilõivudegi puhul, mistõttu ei ole võimalik sellise tasu arvelt katta kõiki väljaminekuid.

6.3. Regulaatortasu kehtestamise eeskujuna Eesti õiguses on toodud Finantsinspektsiooni (FI) ja Konkurentsiameti võetav järelevalvetasu. Kumbagi nendest näidetest ei saa pidada sobivaks.

FI on Eesti õiguskorras enneolematu ning küllaltki omapärane struktuur<sup>2</sup>. FI on autonoomse pädevusega ja oma eelarvega Eesti Panga juures asuv asutus (Finantsinspektsiooni seaduse § 4 lõige 1). FI kulud kaetakse finantsjärelevalve subjektide tasutavast kohustuslikust maksest (järelevalvetasu), menetlustasust ja muudest allikatest (Finantsinspektsiooni seaduse § 35). FI ei ole valitsusasutus ja teda ei rahastata riigieelarvest. Enamik FI eelarvetuludest laekub järelevalve subjektidelt ja ei ole ette nähtud üksnes teatud järelevalvetoimingute kulude katteks, vaid üleüldiselt FI kulude katteks.

Konkurentsiameti rahastusmudeli üle seoses järelevalvetasudega on jõudnud vaidlused kohtusse. Konkurentsiseaduse (KonkS) § 53<sup>1</sup> lõike 3 kohaselt rahastatakse järelevalvetasu laekumisest Konkurentsiameti järelevalvetööd eriseadusega reguleeritud turgude üle, et tagada tarbijatele katkematu, turvaline ja kvaliteetne teenus majanduslikult põhjendatud hinna eest, edendades samas nende turgude jätkusuutlikku arengut. Järelevalvetasu maksavad eriseadustega reguleeritud turgudel tegutsevad ettevõtjad kindla protsendina ettevõtja vastava teenuse müügitulust (KonkS § 53<sup>1</sup> lõige 2). Konkurentsiamet tagab oma tegevusalade kulude lahususe. Ettevõtjad on leidnud, et järelevalvetasust laekuvatest vahenditest ei rahastata ainult Konkurentsiameti majandusregulatsiooni, vaid seda kasutatakse ka riigi muude tegevuste rahastamiseks, sh ei tagastata üle laekunud tasu ettevõtjatele ega vähendata järelevalvetasu. Seega nõuab analoogse järelevalvetasu kehtestamine väga täpset tasu arvestamise metoodikat ning regulatsioone tasu kasutamiseks ja tagastamiseks või selle suuruse muutmiseks, kui tasu suuruse prognoos on osutunud vildakaks.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Jürgen Ligi  
rahandusminister

Marge Kaskpeit 58851423 Marge.Kaskpeit@fin.ee  
Annelgi Valgma 5885 1315 Anneli.Valgma@fin.ee  
Rando Kängsepp 5982 5053 Rando.Kangsepp@fin.ee

---

<sup>2</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. L. Lehis, K. Lind. § 112 kommentaarid, p 7. Justiitsministeerium: 2020