



**TARBIJAKAITSE JA
TEHNILISE JÄRELEVALVE
AMET**

Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee
Suur-Ameerika 1
15006, Tallinn

Meie 08.09.2025 nr 2-2/2025/0959

**Arvamus elektrituruseaduse ja teiste seaduste
muutmise seaduse eelnõule**

Austatud Andres Sutt

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi TTJA) tänab võimaluse eest avaldada arvamust elektrituruseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule (edaspidi eelnõu). Käesolevaga esitab TTJA oma arvamuse ja tähelepanekud.

1. Eelnõu § 1 punktis 9 täiendatakse elektrituruseadust (edaspidi ELTS) §-ga 65¹. Kavandatav **ELTS § 65¹ lg 1** näeb ette, et võrguteenuse osutamiseks ja kasutamiseks kasutatav riist- või tarkvara ei tohi ohustada riigi julgeolekut. **ELTS § 65¹ lg 2** lisab, et riigi julgeoleku ohustamiseks loetakse elektroonilise side seaduse (edaspidi ESS) § 87³ lõikes 2 nimetatud asjaolude ilmnemist. Kavandatavas sättes viidatud ESS § 87³ lõige 2 toob välja, et kasutatav riist- või tarkvara saab ohustada riigi julgeolekut (1) selle tootjast, hooldus- või tugiteenuste pakkujast tuleneva suure riski tõttu (edaspidi suure riskiga riist- või tarkvara) või (2) riist- või tarkvara tehnilistest omadustest või seadistustest tuleneva riski tõttu. Kui ESS regulatsioonis loetakse antud asjaolude ilmnemisel riist- või tarkvara julgeolekut ohustavaks just siis, kui kõnealust riist- või tarkvara kasutatakse sidevõrgus, siis ELTS kavandatav regulatsioon laiendab julgeoleku ohu mistahes viisil võrguteenuse osutamiseks ja kasutamiseks kasutatavale riist- või tarkvarale.

TTJA esmase hinnangu kohaselt seisneks reaalne riigi julgeoleku ohustamise võimalus eelkõige selliste ESS § 87³ lg-s 2 kirjeldatud riist- või tarkvarade kasutamisel, mis on seotud elutähtsa teenuse osutamise võrguga. ELTS § 65¹ lg-te 1 ja 2 koosmõjus kavandatav regulatsioon näeb riigi julgeoleku ohustamise märksa laiemaks, seades nõude mistahes võrguteenuse osutamisele ja kasutamisele ning sellega seondult kõikidele riist- ja tarkvaradele.

TTJA palub lisada seletuskirja selgitus, kas ja mis põhjus(t)el on eesmärk seada nõuded ühetaoliselt kõikidele võrguteenustele ning nendega mistahes viisil seotud riist- ja tarkvaradele. Samuti palume seletuskirjas täpsemalt analüüsida, kuidas väiksemate võrkudega seotud riist- või tarkvarad riigi julgeolekut võivad ohustada.

2. Kavandatav **ELTS § 65¹ lg 4** näeb ette, et tegevusloaga võrguettevõtja lähtub riist- või tarkvara hankides ELTS § 65¹ lg 1 nimetatud nõudest ehk nõudest riist- või tarkvara hankides hinnata ohtu julgeolekule ja võtta seda hankimise käigus arvesse. Seletuskiri lisab, et kohustuse seadmisel piirduakse üksnes tegevusloaga võrguettevõtjatega, kuna nemad osutavad avalikku võrguteenust. TTJA ei mõista ELTS § 65¹ lg 4 sätestamise vajadust, kuivõrd võrguteenuse osutamisel on kõikidel võrguettevõtjatel võimalik kasutada üksnes ELTS § 65¹ lg-le 1 vastavat riist- ja tarkvara. Kui hangitakse riist- või tarkvara võrguteenuse osutamiseks, siis on ettevõtjal ka ilma ELTS § 65¹ lg 4 regulatsioonita vajalik tagada selle vastavus ELTS § 65¹ lg-le 1, kusjuures ELTS § 65¹ lg 1 hõlmab kõiki võrguteenuse osutajaid (nii tegevusloaga kui ilma). TTJA hinnangul ei sea ELTS § 65¹ lg-s 4 sätestatu võrguettevõttele ELTS § 65¹ lõikeid 1 ja 2 arvestades täiendavaid kohustusi. Seevastu seatakse järelevalvekohustus lisaks kasutusel olevatele riist- või tarkvaradele ka hankeprotsessile.

TTJA palub täiendavalt analüüsida kavandatava ELTS § 65¹ lg 4 vajalikkust. Kui leitakse, et ELTS § 65¹ lg-s 4 toodud regulatsioon on siiski vajalik, siis palume selles osas seletuskirja täpsustada.

3. Täiendavalt, kuivõrd kavandatava ELTS muudatusega seatakse võrguteenuse osutamiseks ja kasutamiseks kasutatavale riist- või tarkvarale tehnilisi nõudeid, palub TTJA analüüsida, kas ja kuidas ELTS-is kavandavad nõuded võrguteenuse osutamisel kasutatava riist- ja tarkvarale mõjutavad seadme ohutuse seaduse (edaspidi SeOS) alusel läbiviidavaid auditeid (nt elektripaigaldiste auditeid). Palume selle seos välja tuua ning vajadusel täpsustada, millisel määral peaksid audiitorid olema võimelised hindama julgeolekuga seotud tehnilisi nõudeid.
4. Eelnõuga kavandatakse lisada TTJA-le järelevalvepädevus ELTS § 65¹ sätestatud nõuete osas (**ELTS § 93 lg 4²**). Seletuskirjas on selgitatud, et kuivõrd TTJA teostab järelevalvet ka ESS analoogsetele sätetele, siis on mõistlik ka ELTS alusel kehtestatud nõuetele järelevalvet analoogselt jätkata. Kui ELTS muudatusega oli plaanis lisada kõikide võrguteenuste osutamisel ESS-iga analoogne järelevalvesüsteem, siis juhime tähelepanu ESS-is sellise tõhusa järelevalve teostamiseks ette nähtud vahenditele. Näiteks on ESS § 87³ lõike 4 kohaselt sideettevõtja kohustatud teavitama TTJA-d sidevõrgus kasutatavast riist- ja tarkvarast ja lõike 6 kohaselt taotlema sidevõrgu riist- või tarkvara kasutamiseks TTJA luba. Seeläbi on TTJA-l ESS-i regulatsiooni alusel piisavalt teavet sidevõrkudesse paigaldatavatest seadmetest, et tagada tõhus järelevalve julgeoleku nõude tagamiseks. Samas ei nähta selliseid teavitamis- ja loakohustusi ette elektrivõrgu pakkujatele. TTJA hinnangul on hetkel kavandatavate muudatuste puhul ekslik väita, et TTJA-l oleks võimalik ELTS § 65¹ üle teostada järelevalvet analoogselt ESS-ga. **Kui ELTS § 65¹ järelevalve reguleerimisel on eesmärk ESS-i laadse järelevalve teostamine, siis tuleks kõikidele võrguteenuse osutajatele lisada täiendavad teavitamis- ja loakohustused.**

Samuti juhime tähelepanu, et TTJA-le ei ole ELTS § 65¹ üle järelevalve teostamiseks ette nähtud ühtki korrakaitseorgani järelevalve erimeedet. Kui hetkel kehtiva ELTS § 93 lg 4 puhul viidatakse TTJA järelevalve teostamisel tarbijakaitseseadusega sätestatud pädevustele, siis ELTS § 93 lg 4² osas järelevalve teostamiseks tuleks lähtuda ELTS-ist. Kuna eelnõus pole märgitud muudatusi TTJA järelevalvemeetmete osas, siis võiks TTJA ELTS § 65¹ üle järelevalvet teostades kasutada järelevalve üldmeetmeid (korrakaitseaduse (edaspidi KorS) 3. peatüki 2. jagu) ehk eelkõige teha teavitustoiminguid ja rakendada haldussundi. TTJA-le ei ole antud pädevusi erimeetmetele, mida on vaja rikkumise tuvastamiseks (küsitlemine, dokumentide nõue, seadmete läbivaatus jmt). **Teeme ettepaneku lisada TTJA-le õigus kasutada järelevalve teostamiseks vajalikke erimeetmeid.**

Täiendavalt juhime tähelepanu, et kõikide võrguteenuse osutamisel ja kasutamisel kasutatavate riist- ja tarkvarade nõuetele vastavuse osas (ning vastavalt ELTS § 65¹ lg-s 4 kavandatavalt ka hankemenetluses selliste nõuete hindamise üle) on TTJA-le lisatud täiendav järelevalvekohustus, kuid ei ole märgitud TTJA-le vajaliku ressursi eraldamist. **TTJA vajab hetkel eelnõus kavandatava ELTS § 65¹ üle järelevalve teostamisel lisaressurssi 1 täiendava ametikoha võrra. Palume seletuskirjas välja tuua, kuidas tagatakse TTJA-le vastav ressurss julgeoleku ohtu ennetavate nõuete üle järelevalve teostamiseks.**

5. Eelnõu § 1 punktis 4 lisatakse ELTS § 44 lg-s 1¹ ja 1² avatud tarnija kohustus riskimaandusstrateegia tagamiseks.

Eelnõu seletuskirjas on kavandatava muudatuse osas muuhulgas välja toodud eesmärk, et „fikseeritud hinnaga lepingute puhul kehtiks lepingus kokkulepitud hind kuni lepingu tähtaja lõpuni ka energiahinnakriiside ajal“. Lisaks on Kliimaministeerium 19.02.2025 oma veebilehel avaldanud ELTS muudatuste ja nende mõjude kohta artikli, mille teises lauses on toodud järgnev eesmärk: „Muudatuste eesmärk on kaitsta tarbijaid, kes saavad kindluse, et olukordades, kui hind kallineb, ei saa fikseeritud hinnaga paketti elektrimüüja poolt ühepoolset muuta.“¹

Hetkel kehtiv ELTS näeb ette elektrimüüjale võimaluse muuta lepingu tingimusi (sh hinda) ühepoolset vaid olukorras, kus muutmise vajadus tuleneb õigusaktide muutmisest (ELTS § 89 lg 3¹). Hinna muutmine tulenevalt energiahinnakriisidest (nagu mainitud eelnõu seletuskirjas) ei ole tänaste õigusaktidega lubatud ning fikseeritud hinnaga tähtjaliste lepingute hinna muutmise võimalusi kavandatav säte ei piira ega laienda. Sellest tulenevalt ei kaitse TTJA hinnangul hetkel kavas olev riskimaandusstrateegiate rakendamise nõue tarbijat energiahinnakriisidest tulenevate ohtude eest nagu eelnõu seletuskiri seda kirjeldab. Seadusemuudatus kaitseb tarbijat eelkõige tarnija elektriportfelli tõrgete, tarnehäirete ja tarnija pankroti eest. TTJA nõustub, et sellises vormis riskijuhtimise nõue on vajalik, asjakohane ja korrektselt üle võetud vastavast EL direktiivist, kuid möönab, et see ei täida eelnõu seletuskirjaga püstitatud eesmärki tarbijate jaoks hinnakindluse tagamiseks ning eesmärgi saavutamiseks tuleks kaaluda ka lisameetmeid.

TTJA poole on pöördunud palju tarbijaid mh lepingu pika tähtaja ja sellega seotud suure leppetrahvi probleemiga. Elektrituru ebastabiilsuse olukorras kutsusid elektrimüüjad tarbijaid üles sõlmima lepinguid, milles fikseeritud hind kuni 7 aastaks. Tähtjaliste elektrilepingute puhul rakendub lepingu ennetähtaegsel ülesütlelemisel reeglina leppetrahv, mis lepingu tähtaja pikkusest tulenevalt võib olla küllaltki suur. TTJA leiab, et energiakriisi mõjul sõlmitud fikseeritud hindadega tähtjaliste lepingute ohukohti oleks tarbijate jaoks võimalik leevendada lepingute maksimaalse tähtaja piiramisega. Elektrimüügi lepingud tarbijatega on teatud aspektides sarnased sideteenuste tarbijalepingutega tulenevalt kestvuslepingute omapärast. TTJA on ka varasemate ELTS muudatusettepanekute raames teinud ettepaneku näha kodutarbijatega sõlmitavatele tähtjalistele elektrilepingutele ette maksimaalne tähtaeg, sarnaselt sideteenuse lepingutele, milleks on 2 aastat (ESS § 96 lg 6 ja § 99 lg 5, millega on üle võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2018/1972 (sidedirektiiv) artikkel 105).

Arvestades elektrimüügi ja sideteenuste valdkondades sõlmitud tarbijalepingute sarnasusi leiab TTJA, et üldisele riskimaandusstrateegia nõudele lisaks võiks ELTS ette näha

¹ Kliimaministeerium. „Elektriturseaduse muudatused annavad tarbijatele rohkem kaitset hinnatõusu eest“ <https://kliimaministeerium.ee/uudised/elektriturseaduse-muudatused-annavad-tarbijatele-rohkem-kaitset-hinnatõusu-eest> (07.09.2025)

maksimaalse tarbijalepingu tähtaja. Tarbijal on väga raske, kui mitte võimatu, prognoosida energiaturgude liikumist mitme aasta peale. Elektrimüüjal on selleks paremad analüütilised vahendid ja ligipääs turuteabele. See tekitab olukorra, kus pikaajalise lepingu sõlmimisel on riskid ebavõrdselt tarbija kanda, mis väljendub kõige tõenäolisemalt tarbija jaoks kõrgemalt fikseeritud hinnas. Pikaajaline leping võtab tarbijalt võimaluse reageerida turumuutustele ja vahetada paketti soodsama vastu ilma suurte leppetrahvideta. Lisaks leiab TTJA, et maksimaalse lepingukestuse defineerimine elavdaks elektriturgu ning vähendaks energiakriisist tingitud vajadust fikseeritud hinnaga tähtajalise lepingu muutmiseks.

Eelnevast tulenevalt teeb TTJA ettepaneku lisada eelnõusse ELTS-i täiendav muudatus, mis seaks tähtajalise elektrimüügilepingu maksimaalseks kestuseks 24 kuud.

Lisaks eelnõus kavandatavale teeb TTJA täiendavalt järgmised ettepanekud.

6. ELTS § 42¹ lg-ga 2 on sätestatud, et süsteemihaldur loob andmevahetusplatvormi ning võimaldab turuosalisel, kellel selleks on selleks seadusjärgne kohustus ja õigus, sealt andmeid saada. TTJA ei ole ELTS tähenduses turuosaline, mistõttu ei ole TTJA õigustatud osapooleks andmevahetusplatvormilt andmete saamiseks. Andmevahetusplatvormil olemasolevad mõõtepunktide- ja tarbimisandmed on TTJA-le vajalikud teostamiseks järelevalvet SeOS-iga reguleeritud kasutusel olevate elektripaigaldiste ohutuse üle. SeOS ja KorS võimaldavad küll andmeid juhtumipõhiselt pärida, kuid selge õiguslik alus riskipõhise järelevalve teostamise eesmärgil täiendavate andmete küsimiseks puudub. Tõhusama riskipõhise järelevalve teostamiseks on vajalik anda TTJA-le andmevahetusplatvormil olevatele andmetele ligipääsuõigus. **TTJA teeb ettepaneku lisada eelnõusse ELTS-i täiendav muudatus, millega antakse TTJA-le järelevalve teostamiseks ja ennetustegevuseks andmevahetusplatvormilt andmete saamise õigus.**
7. Maagaasiseaduse (edaspidi MGS) § 10² lg-ga 1 on sätestatud, et süsteemihaldur loob andmevahetusplatvormi ning võimaldab selle andmetele ligipääsu turuosalisele, kellel selleks on seadusjärgne kohustus ja õigus. TTJA ei ole maagaasiseaduse tähenduses turuosaline, mistõttu ei ole TTJA õigustatud osapool andmevahetusplatvormilt andmete saamiseks. Andmevahetusplatvormil olemasolevad mõõtepunktide- ja tarbimisandmed on TTJA-le vajalikud teostamiseks järelevalvet SeOS-iga reguleeritud kasutusel olevate gaasipaigaldiste ohutuse üle. SeOS ja KorS võimaldavad küll andmeid juhtumipõhiselt pärida, kuid selge õiguslik alus riskipõhise järelevalve teostamise eesmärgil täiendavate andmete küsimiseks puudub. Tõhusama riskipõhise järelevalve teostamiseks on vajalik anda TTJA-le andmevahetusplatvormil olevatele andmetele ligipääsuõigus. **TTJA teeb ettepaneku lisada eelnõusse MGS-i täiendav muudatus, millega antakse TTJA-le järelevalve teostamiseks ja ennetustegevuseks andmevahetusplatvormilt andmete saamise õigus.**
8. Tarbijaõiguste ja tähtajaliste elektrimüügilepingute kontekstis peab TTJA oluliseks juhtida tähelepanu ka 13.06.2025 jõustunud ELTS § 89 lg-le 3¹ ja lg 4 viimasele lausele, mis näevad ette järgmist:
*„(3¹) Müüja võib ühepoolset muuta elektrilepingu ja agregeerimislepingu tingimusi, kui muutmise vajadus tuleneb õigusaktide muutmisest.
(4) ... Kui elektrimüüja või agregaator tulenevalt õigusaktist muudab elektrilepingut või agregeerimislepingut, ei vabasta see tarbijat ennetähtaegse lõpetamise tasu maksmisest.“*

Nimetatud sätted loovad olukorra, kus tarbija ja elektrimüüja õiguste ja kohustuste tasakaal on märkimisväärselt müüja kasuks. Seadusandja on lubanud elektrimüüjal ühepoolset muuta

(fikseeritud hinnaga) lepingu hinda ning samas ei anna tarbijale ühtegi mõistlikku õiguskaitsevahendit, pannes tarbija lepingu muutumisega sundseisu.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2024/1711 põhjenduspunktid 11 ja 16 toovad välja järgmist: „(11) Elektrituru korralduse muudatused peaksid tagama, et taastuvelektri suurenevast kasutuselevõtust ja üldisemast energiasüsteemi ümberkujundamisest saadav kasu jõuaks tarbijateni, sealhulgas kõige kaitsetumate tarbijateni, ning kaitisma neid lõppkokkuvõttes energiakriiside eest ja takistama seda, et veelgi rohkem kodutarbijaid langeks energiaostuvõimetuse lõksu. Need muudatused peaksid leevendama fossiilkütuste, eelkõige gaasi kõrgete hindade mõju elektrihindadele, et kodutarbijad ja ettevõtjad võiksid saada pikemas perspektiivis kasu taskukohasest ja kindlast energiast, mis on toodetud kestlikest taastuvatest ja vähese CO₂ heitega energiaallikatest, ning energiatõhusatest lahendustest üldiste energiakulude alandamisel, mis võib vähendada vajadust laiendada elektrivõrku ja tootmisvõimsust.

(16) Energiakriisi ajal puutusid tarbijad kokku äärmiselt volatiilsete energia hulgimüügihindadega ja neil on olnud vähe võimalusi energiaturul osaleda. Seetõttu on paljudel kodutarbijatel olnud rahalisi raskusi ja nad ei ole suutnud arveid tasuda. Kõige rängema hoobi on saanud kaitsetud tarbijad ja energiaostuvõimetusest mõjutatud tarbijad, kuid selliseid raskusi kogevad ka keskmise sissetulekuga kodutarbijad. Kõrgetel energiahindadel võib olla negatiivne mõju ka tarbijate tervisele, heaolule ja üldisele elukvaliteedile. Seepärast on oluline suurendada tarbijate õigusi ja kaitset, et võimaldada tarbijatel saada kasu energiasüsteemi ümberkujundamisest, siduda nende energiaarved lahti lühiajalistest hinnakõikumistest energiaturgudel ning luua tarnijate ja tarbijate vahel uus riskitasakaal.“

TTJA hinnangul ei taga kavas olev seadusemuudatus direktiivist 2024/1711 tulenevat eesmärki tagada kodutarbijatele hinnakindlus, takistada kodutarbijate langemist energiaostuvõimetuse lõksu ja luua tarnijate ja tarbijate vahel uus riskitasakaal. Ühtlasi rikub kõnealune säte lepinguvabaduse ja poolte tasakaalu põhimõtet. Leping peaks olema pooltevaheline vabatahtlik kokkulepe, kuid ELTS § 89 lg-te 3¹ ja 4 koosmõju muudab tähtajalise elektrimüüglepingu tarbija jaoks ühepoolseks kohustuseks, mida müüja võib seadusega ettenähtud juhtudel muuta. See tähendab, et tarbija on kohustatud aktsepteerima müüja poolt muudetud tingimusi või maksma (ulatuslikku) leppetrahvi vabanemaks lepingust, milles kokkulepitud tingimusi on tema nõusolekuta muudetud. Tarbija, olles sundseisus, kaotab kontrolli oma kulude üle, mis on eriti ohtlik energiakriiside ajal, kui õigusaktide muudatused võivad kaasa tuua olulisi hinnatõuse.

Lisaks on ELTS § 89 lg 3¹ sõnastus TTJA hinnangul väga laia tõlgendamisruumiga ega piira müüja vajadust lepingutingimuste muutmiseks. Õigusaktide muutmiseiga kaasnev mõju elektrimüüjale võib mitte otseselt seonduda tarbijalepingutega, nt lisanduv aruandekohustus, keskkonnatasu jne. Hetkel kehtiv regulatsioon ei defineeri, millistel põhjustel lepingu hinda muuta võib, vaid annab üldise loa õigusaktist tuleneva muudatuse vajaduse puhul lepingutingimusi muuta. Sealjuures ei ole defineeritud, kas ELTS § 89 lg-s 3¹ nimetatud „muutmise vajadus“ tähendab olukorda, kus muutmata kujul oleks leping vastuolus uue kohalduva õigusaktiga või on hõlmatud igasugune võimalus õigusakti muutmise tulemusel ka lepingu eritingimusi muuta. Sätte õigusselgust tuleks TTJA hinnangul eeltoodud põhjustel parandada.

Eelnevast tulenevalt teeb TTJA ettepaneku täiendada ELTS § 89 lg-t 4 selliselt, et hinna, hinnastruktuuri ja arvutamise meetodi või hinnaperioodi muutmiseiga mittenõustumise korral oleks tarbijal õigus leping ilma lisatasuta üles öelda (st säte jääks kehtima olukorras, kus muudetakse muid lepingu tingimusi peale hinnaga seonduva).

Lisaks teeb TTJA ettepaneku täiendada ELTS § 89 lg-t 3¹ selliselt, et hinna muutmise õigus peaks olema põhjendatud lepingu täitmise kulude olulise suurenemisega või et see välistaks fikseeritud hinnaga tähtajaliste lepingute hinna muutmise.

TTJA palub eelnõu edasises menetluses eeltoodud ettepanekutega arvestada. Palume arvestada TTJA ressursivajadusega julgeoleku ohtu ennetavate nõuete üle järelevalve teostamiseks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Kristi Talving
peadirektor

Grete Leesmann
grete.leesmann@ttja.ee