



TARBIJAKAITSE JA  
TEHNILISE JÄRELEVALVE  
AMET

Õiguskantsleri Kantselei  
info@oiguskantsler.ee  
Kohtu 8, 15193 Tallinn

Teie 05.08.2025 nr 6-1/251636/2505703

Meie 12.09.2025 nr 2-3/2025/0983

## Vastus päringule

Austatud Evelin Lopman

Olete esitanud Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile (edaspidi TTJA) päringu seoses 13.06.2025 jõustunud elektrituruseaduse (ELTS) § 89 lõigetega 3<sup>1</sup> ja 4. Soovite TTJA hinnangut jõustunud sätete tõlgendamise ja kohaldamisest ning sisendit kõnealuste normide rakendamisel tekkinud turuolukorrast.

Selgitame esmalt, et TTJA ei olnud kaasatud eelnõu menetlusse, millega kõnealused ELTS § 89 lõiked 3<sup>1</sup> ja 4 vastu võeti, mistõttu oleme sätete tõlgendamise osas küsinud selgitusi eelnõu menetluse algatanud Kliimaministeeriumilt. Lisaks oleme kõnealuste sätete muutmiseks esitanud Kliimaministeeriumile ka omapoolsed ettepanekud.

Esitame oma vastused ja seisukohad vastavalt Teie päringus esitatud küsimustele.

***„Palun Teie hinnangut vaidlustatud normile tarbija ja müüja õiguste ja kohustuste tasakaalu vaates. Kas Teie hinnangul on norm õigusselge ning poolte õigused tasakaalus?“***

TTJA hinnangul ei ole ELTS § 89 lõikega 3<sup>1</sup> õigusselgus tagatud ning poolte õigused ei ole jõustunud muudatuses tasakaalus. ELTS § 89 lõigetega 3<sup>1</sup> ja 4 on pandud õigusaktidest tulenevate muudatustega kaasnev risk ettevõtjalt tarbijale. TTJA soovib rõhutada, et kõnealuste sätete jõustumine vahetult enne käibemaksumäära muutumist on tekitanud paljudes tarbijates mõistetavat pahameelt.

TTJA hinnangul annab kehtiv sõnastus kauplejatele ulatusliku võimaluse lepingu tingimuste muutmiseks, kuna sätte kohaselt on lepingu ühepoolse muutmise ainsaks kindlaks eelduseks õigusakti muutumine. Sättes ei ole kitsendatud seda, milline õigusakti muudatus peaks andma müüjale õiguse lepingutingimusi ühepoolset muuta. TTJA hinnangul on ebaselge, kas muudatuse vajadus võib tuleneda mistahes õigusakti muutmise, mis müüjat teenuse pakkumisel mõjutab (nt täiendavad kohustused, mis võivad tuua müüjale lisakulutusi) või tuleks lähtuda sellest, et lepingu muutmine peab õigusakti muutmise tingitult olema ilmtingimata vajalik (leping ei vastaks õigusakti muutmise enam seadusele). Kõnealused sätted sellele vastust ei anna, mistõttu on praktikas ettevõtjad regulatsiooni laialt ja endale

kasulikult tõlgendanud.

Kuivõrd sättest ega eelnõu seletuskirjast muutmise vajaduse tähendust ei tulenenud, siis küsis TTJA selles osas selgitust Kliimaministeeriumilt, kelle vastus oli järgnev:

*„ELTS § 89 lõige 3<sup>1</sup> lubab müüjal lepingut ühepoolset muuta vaid juhul, kui õigusakti muutmise kaasnep vajadus lepingu muutmiseks. Näiteks kui elektrimüügihinna lisanduvad uued kulud, mida seal varem ei olnud ja mida seetõttu ei olnud elektrimüüjal fikseeritud lepingut tehes võimalik arvesse võtta. Olukord, kus lepingut tuleb muuta käibemaksumäära, aktsiiside või muude avalikõiguslike õigusaktidega kehtestatud tingimuste ja tasude muutmisel ei ole ELTSiga reguleeritav, kuna elektrilepingu all mõistetakse vaid elektrimüügi hinna komponenti vastavalt ELTS § 3 punktile 8<sup>3</sup>, mis ütleb, et elektrileping on elektrienergia müümise leping, sealhulgas füüsilise või juriidilise isiku ja tootja vaheline taastuvelektrienergia müügileping, välja arvatud elektrienergia tuletisinstrumenti leping.*

*ELTS § 89 lõige 4 kolmas lause ütleb, et kui elektrimüüja või agregaatore tulenevalt õigusaktist muudab elektrilepingut või agregeerimislepingut, ei vabasta see tarbijat ennetähtaegse lõpetamise tasu maksmisest. Tuleb märkida, et elektrimüüja või agregaatore poolset lepingu muudatused, mis ei tulene õigusakti muudatusest, annavad tarbijale õiguse lepingust väljuda ennetähtaegse lõpetamise tasu maksmata.*

/.../

*Nagu eelnevates punktides kirjeldatud, siis ELTS § 89 lõige 3<sup>1</sup> ei reguleeri lepingu muudatust tulenevalt maksude tõusust, mis ei ole elektrimüügihinna osa. Lepingud, mis on fikseerinud tarbijale koguhinna, sealjuures lisaks elektri hinnale ka võrguteenuse hinna ja maksud käsitletakse vastavalt võlaõigusseadusele ja ei kuulu ELTSi reguleerimise alla, kuna ei ole elektrituruseaduse kohased fikseeritud elektri hinna lepingud.,,*

Kliimaministeeriumi selgitustest nähtuvalt peaks sätteid tõlgendama hoopis selliselt, et need võimaldavad muuta üksnes elektrimüügi hinna komponenti (mitte aga riiklikke maksumäärasid). Kliimaministeerium põhjendab tõlgendust läbi ELTS § 3 punktis 8<sup>3</sup> toodud elektrilepingu definitsiooni. TTJA hinnangul ei tulene elektrilepingu definitsioonist seda, et leping käsitleks üksnes elektrimüügi hinna komponenti. Asjaolu, et elektrilepingu esemeks on elektrienergia müümine, ei tähenda TTJA hinnangul seda, et elektrienergia müügiga kaasnevad tingimused (sh riiklikud maksud ja müügiga seotud muud tingimused) ei oleks elektrilepingu osaks. Kui ELTS-i regulatsiooni eesmärk oli Kliimaministeeriumi selgitatule vastav, siis leiab TTJA, et tegu on äärmiselt ebaselge regulatsiooniga, mida ei suuda eesmärgipäraselt tõlgendada ei kauplejad ega tarbijad. Regulatsiooni ebaselgust ilmestab asjaolu, et praktikas on kauplejad ELTS § 89 lõiget 3<sup>1</sup> rakendanud just käibemaksumäära tõusuga seonduvalt lepinguid muutes. Tekkinud on olukord, kus tarbijad ei saa ega oska regulatsiooni ebaselgust arvestades oma õigusi kaitsta ning kannavad seega majanduslikku kahju.

Olenemata sellest, kuidas ELTS § 89 lõikeid 3<sup>1</sup> ja 4 tõlgendada, on TTJA hinnangul jõustunud sätete oluliseks probleemkohaks ka poolte õiguste ja kohustuste tasakaal. Fikseeritud hindadega tähtajaliste lepingute sõlmimisel võtavad TTJA hinnangul mõlemad lepingupooled omamoodi riski, leppides kokku lepingu hinnas, mis kehtib sõltumata ümbritsevast keskkonnast kuni lepingu lõpuni. ELTS § 89 lõige 4 näeb ette, et tarbijal on õigus muudatusega mitte nõustumisel leping üles öelda, kuid see ei vabasta tarbijat ennetähtaegse lepingu lõpetamise tasu maksmisest. Kõnealused sätted seavad õigusakti muutmise tuleneva riski tarbijale - seadusandja on lubanud elektrimüüjal ühepoolset lepingu tingimusi (sh vähemalt elektri hinna) muuta ning samas ei anna tarbijale ühtegi mõistlikku õiguskaitsevahendit muudatustega mittenõustumisel. Tarbijad peavad kaupleja poolt ühepoolset muudetud hinnaga leppima või

maksma kauplejale leppetrahvi, ehk mõlemal juhul on majanduslikult kaotavaks pooleks üksnes tarbija.

***„Kui Teil on tarbijavaidluste lahendamise pinnal kogunenud sellekohast kogemust ja teavet, siis palun kirjeldage, milline on olnud Teile teadaolev praktika fikseeritud elektri hinna lepingute puhul? Kas Teie poole on praegu mõni inimene fikseeritud elektri hinnaga lepingu muutmise pärast pöördunud? Kas näete selle küsimuse lahendamisel tarbija vaidluste komisjonis perspektiivi (arvestades, et üksnes kohus saab jätta põhiseadusega vastuolus oleva sätte kohaldamata)? Kas Teie kogemusel on praktikas elektrimüüjad jättnud endale võimaluse käibemaksu määra tõusmisel ka fikseeritud elektri hinnaga lepingute puhul kokkulepitud hinda muuta?“***

TTJA-le on alates käesoleva aasta juunist laekunud üle 10 selgitustaotluse ja tarbijavaidluste komisjonile (edaspidi TVK) 9 avaldust seoses käibemaksumäära muutusest tingitud tähtajaliste fikseeritud hinnaga lepingute hinna muutmise (kõik avaldused on esitatud sama grupi ettevõtete vastu, osad selgitustaotluse saatjad otsustasid pöörduda ka TVK poole). Esitatud avaldustest on komisjoni menetlusse jõudnud üks vaidlus ning see lõppes kompromissiga. Ülejäänud avalduste osas on kaupleja andnud teada, et kaupleja ja tarbija on saavutanud menetlusvälise lahenduse tarbija avalduses esitatud pöördumisele. Komisjoni sekretariaat ootab tarbijalt kinnitusi kokkuleppe saavutamise kohta.

Kõikide pöördumiste puhul on seni olnud tegu tähtajaliste fikseeritud hinnaga lepingutega, mille tingimustes oli fikseeritud käibemaksu sisaldav koguhind (täpsustamata hinnale kohalduvat käibemaksumäära). Tarbijate pöördumisest nähtus, et kauplejad olid fikseeritud koguhinnaga lepinguid ühepoolselt ELTS § 89 lõigetele 3<sup>1</sup> ja 4 tuginedes muutnud.

TVK on erapooletu komisjon, mis teeb otsused sõltumatult ja iseseisvalt ning seadust ise tõlgendades. Kuivõrd seni ei ole sellised avaldused TVK otsuseni jõudnud, siis ei ole võimalik kindlalt ette näha nende tulemust. Samas TTJA kahtleb, et vaidlust lahendav organ jõuaks ELTS-i tõlgendades selleni, et ELTS § 89 lõike 3<sup>1</sup> puhul võib lähtudes ELTS § 3 punktist 8<sup>3</sup> muutuda üksnes elektri hind (mitte riiklikud maksud ja muud tingimused). TTJA hinnangul võib aga vaidluste lahendamisel olla perspektiivi sõltuvalt sellest, kuidas on lepingutingimustes defineeritud fikseeritav hind (kas fikseeritud on elektri hind või koguhind koos elektri hinnale lisanduvate maksude ja tasudega). Kui lepingus on fikseeritud koguhind (mis sisaldab käibemaksumäära) ning käibemaksumäära ei ole täpsustatud, on TTJA esialgne hinnang, et kauplejal ei peaks esinema käibemaksumäära muutumisel ELTS § 89 lõikele 3<sup>1</sup> vastavat vajadust lepingu muutmiseks (hind on fikseeritud olenemata kohalduvast käibemaksumäärast). Ka tarbijate õigustatud ootus fikseeritud koguhinna säilimisele on selliste lepingute puhul kõrgem. TTJA leiab, et ELTS § 89 lõiget 3<sup>1</sup> võiks tarbijaõigusi arvestades tõlgendada kitsalt ka muutmise vajadusest nähtuvalt – st, et muudatus on vajalik üksnes juhul, kui lepingut muutmata ei vastaks leping või teenus enam õigusaktile. Samas ei ole TTJA kindel, et sellise tõlgenduseni jõuaks ka lepingulisi vaidlusi lahendavad organid.

***„Kas Teie kogemusel on praktikas elektrimüüjad jättnud endale võimaluse käibemaksu määra tõusmisel ka fikseeritud elektri hinnaga lepingute puhul kokkulepitud hinda muuta? Isegi kui fikseeritud hinnaga lepingute üldtingimustes jäetud võimalus maksumäära muutumisest tulenevalt hinda ühepoolselt muuta, kas see on fikseeritud hinnaga lepingu olemust arvestades pigem ebatavaline. Kas selline tüüptingimus võiks Teie hinnangul olla vastuolus fikseeritud hinnaga elektrilepingu olemusega?“***

TTJA-le teadaolevalt on esinenud olukordi, kus selliseid tüüptingimusi fikseeritud hinnaga lepingutesse lisatakse, kuid TTJA-l ei ole piisavalt infot, et pidada ei ole sellist tüüptingimuse kasutamist tavapäraseks.

TTJA hinnangul on tüüptingimus, mis annab võimaluse fikseeritud hinna muutmiseks, vastuolus fikseeritud hinnaga lepingu olemusega. Leiame, et olukorras, kus tähtajalised fikseeritud hinnaga lepingud on sõlmitud enne kõnealuse ELTS redaktsiooni jõustumist, tuleks arvesse võtta ka tarbija õigustatud ootust lepinguvabaduse ja õiguskindluse põhimõtete rakendamisele. Tarbijakaitse seisukohast on oluline, et tarbijal oleks lepingut sõlmides võimalik teha vabatahtlik ja teadlik otsus ning arvestada, et leping kehtib kokkulepitud tingimustel.

Enne ELTS § 89 lõike 3<sup>1</sup> jõustumist oleks võinud sellist tüüptingimust pidada tarbijat ebamõistlikult kahjustavaks võlaõigusseaduse (VÕS) § 42 lg 1 ja § 42 lg 3 p 14 tähenduses. ELTS § 89 lõike 3<sup>1</sup> jõustumine on aga tekitanud sellisele muutmisele võimaliku õigusliku aluse.

***„Milliseid probleeme lisaks avalduses väljatoodud käibemaksu küsimusele võib normi rakendamisel praktikas veel kerkida?“***

TTJA hinnangul annab ELTS § 89 lõike 3<sup>1</sup> üldine sõnastus elektrimüüjale liialt suure otsustusruumi lepingu ühepoolseks muutmiseks. St nagu ka eelnevalt välja toodud, võib õigusakti muutus seisneda ka sellistes asjaoludes, mis tarbijat otseselt ei puuduta, kuid millest tulenevalt võib elektrimüüja soovida lepingut muuta. Näiteks võib kaupleja põhjendada lepingu (hinna) muutmist sellega, et kauplejale kohaldub õigusakti muutmise täiendav kohustus, mistõttu muutub teenuse osutamine (majandustegevuses tegutsemine) kallimaks. Isegi kui muudatus ei too kauplejale kaasa reaalselt kulude kasvu (nt olemasoleva ressursi ümberkorraldamisel), võib kaupleja kasutada seda võimalusena hinna tõstmiseks. Kusjuures tarbijal puuduks igasugune võimalus kaupleja reaalselt kulude kasvamist kontrollida. Siinjuures on oluline märkida, et lepingu muutmise võimalus on ette nähtud vaid kauplejale, ehk kui õigusaktiga leevendatakse kauplejale kehtivaid nõudeid ning teenuse osutamine muutuks odavamaks, ei esine kaupljal kohustust lepingut tarbijale soodsamaks muuta.

Kuigi Kliimaministeeriumi viimaste selgituste kohaselt ei kohaldu ELTS § 89 lõiked 3<sup>1</sup> ja 4 riiklike maksude muutmisele, siis kuivõrd kauplejad on praktikas regulatsiooni siiski ka nendele kohalduvalt tõlgendanud, on TTJA hinnangul siinkohal oluline märkida, et käibemaksuseaduse § 3 lõike 1 kohaselt on käibemaksukohustuslane ettevõtja, mitte tarbija. ELTS § 89 lõiked 3<sup>1</sup> ja 4 jätavad aga võimaluse tõlgendada regulatsiooni selliselt, et käibemaksu muutmise riski kannab tarbija.

TTJA soovib ka rõhutada, et tarbijal on väga raske, kui mitte võimatu, prognoosida energiaturgude liikumist aastate jooksul. Elektrimüüjal on selleks paremad analüütilised vahendid ja ligipääs turuteabele, mistõttu ei ole õigustatud olukord, kus kaupleja saaks lisaks juba esinevatele eelistele lepingut tarbija kahjuks ühepoolsest muuta. See tekitab eriti keerulise olukorra pikaajaliste lepingute puhul, mis võtavad tarbijalt võimaluse reageerida turumuutustele (sh nüüd õigusaktidest tulenevatele muudatustele) ja vahetada paketti soodsama vastu ilma suurte leppetrahvideta. TTJA on ELTS muudatustepanekute raames teinud ettepaneku näha kodutarbijatega sõlmitavatele tähtajalistele elektrilepingutele ette maksimaalne tähtaeg, sarnaselt sideteenuse lepingutele, milleks on 2 aastat.

ELTS § 89 lõike 3<sup>1</sup> ja 4 rakendamisel võib esineda ka oht vastuoluks hea usu põhimõtte kui tsiviilõiguse ühe olulisima põhimõttega. VÕS § 6 lg 2 puhul võib võlausaldaja kaotada mh seadusest tuleneva nõudeõiguse, kui tuvastatud asjaolude tõttu ei vasta õiguse teostamine lepingulise suhte olemusele, lepingu eesmärgile ega poolte käitumisele seaduse või ühiskonnas väljakujunenud moraalistandardite seisukohast (nt on ülekohtune). TTJA hinnangul toetab ühiskond ja väljakujunenud õigusruum üldiselt seda, et tarbijalepingute puhul vajab tarbija lepingupoolena kaupleja ees täiendavat kaitset. ELTS § 89 lõiked 3<sup>1</sup> ja 4 seavad koosmõjus aga tarbija olukorda, kus kaupleja võib tema lepingu hinda ühepoolsest muuta ning tarbija, kes ei ole võibolla ka võimeline uues lepingus ette nähtud hinda tasuma, peab lepingust taganemisel

tasuma tuhandete eurodeni küündivaid leppetrahve. Leiame, et ELTS § 89 lõikeid 3<sup>1</sup> ja 4 laiemalt tõlgendades, lepingut ühepoolsest muutes ja seeläbi tarbijate poolsest lepingust taganemisel leppetrahve nõudes võib esineda olukord, kus leppetrahvi väljamõistmine võib olla hea usu põhimõttest tulenevalt vastuvõetav.

Lisaks on oluline välja tuua, et ELTS § 89 lõiked 1 ja 2 näevad võrgulepingu ja üldteenuse tüüptingimuste ühepoolseks muutmiseks ette sisulised tingimused ja nõude Konkurentsiameti nõusolekuks. Sama paragrahvi lõige 3<sup>1</sup> on aga oluliselt üldisem, nähes elektrilepingu ja agregeerimislepingu tingimuste muutmise eeldusena ette vaid õigusaktide muutumise. TTJA hinnangul ei ole põhjendatud asjaolu, kui lihtsaks on tehtud kaupleva poolne lepingu ühepoolne muutmine tarbijalepingute puhul.

***„Kas ja milliseid probleeme võiks müüja ühepoolne lepingu muutmise õigus kaasa tuua elektri ostjatele, kes ei ole küll sõlminud fikseeritud elektri hinnaga lepingut, kuid kelle lepingutingimustes saab müüja õigusaktide muutmisele tuginevalt teha olulisi muudatusi?“***

Tähtajatu lepingu muutmise puhul jääb tarbijale eelduslikult õigus leping korraliselt ilma lisatasuta üles öelda, mis jätab oluliselt suurema võimaluse oma õiguste kaitseks. Kui dunaamilise hinnaga lepingu puhul on tarbija teadlikult võtnud turuhinna ebastabiilsuse riski, siis tarbijaõiguste kontekstis on tarbijal siiski eeldus, et lepingu olulised tingimused püsivad lepingu kehtivuse jooksul muutumatuna.

Tingimused, mille kaupleva ühepoolne muutmine võib osutuda probleemseks on mh näiteks arveldusperioodi muutumine, lepingust taganemise tingimuste karmistamine, ettemaksu nõude lisamine jmt.

***„Kas võib leiduda mingi võimalus normi tõlgendada viisil, et see ei kohaldu fikseeritud elektri hinnaga lepingutele? Näiteks, kas Teie hinnangul saaks tugineda ELTS § 89 lõikele 7, mille järgi peab elektrimüüja tarbija üleviimiseks fikseeritud elektri hinnaga lepingult dunaamilise hinnaga lepingule saama selge tarbija nõustumuse. See tähendaks seisukohta, et õigusaktidest lähtudes muutuvalt tehtud hinnamuudatus tähendaks fikseeritud elektri hinnaga lepingute puhul sisuliselt tarbija üleviimist dunaamilise hinnaga lepingutele.“***

TTJA leiab, et ELTS § 89 lõiget 3<sup>1</sup> võiks tõlgendada viisil, mille puhul õigusakti muudatusest tulenev lepingu muutmine on vajalik üksnes juhul, kui lepingu mitte muutmine viiks vastuoluni muutunud õigusaktiga. Fikseeritud hinnaga lepingute puhul, milles ei ole toodud kohalduvat käibemaksumäära, ei esineks TTJA hinnangul vajadust lepingut käibemaksumäära muutmisel muuta. Selline tõlgendus tasakaalustaks poolte õigusi ja kohustusi.

TTJA hinnangul ei saaks kohaldada ELTS § 89 lõiget 7, kuna maksumäära (ja sellest tulenevalt koguhinna) muutumine ei muuda lepingut siiski olemuslikult dunaamilise elektri hinnaga lepinguks. ELTS § 3 punkti 6<sup>1</sup> järgi kajastab dunaamilise elektri hinnaga leping osaliselt või täielikult hinnakõikumisi Eesti hinnapiirkonna järgmise päeva turul. Maksumäära muutusest tingitud ühekordset hinna muutmist ei saa TTJA hinnangul pidada dunaamilise elektri hinnaga lepingule vastavaks.

***„Kui Teil on veel teavet, mis võiks selle küsimuse analüüsimisel abiks olla, siis palun edastage ka see.“***

TTJA sai seaduse tõlgendamise osas selgitusi ka Kliimaministeeriumilt (Lisa 1). Täiendavalt on järelevalvemenetluse käigus edastatud TTJA-le Kliimaministeeriumi varasem selgitus (Lisa 2), millest nähtub käibemaksumäära muutusele kohaldamisele erinev seisukoht. TTJA lisab

need käesolevale vastusele.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Martti Kangur

õigusosakonna juhataja

peadirektori ülesannetes

Lisad:

Lisa 1 – Kliimaministeeriumi 05.09.2025 antud selgitus;

Lisa 2 – Kliimaministeeriumi 30.07.2025 antud selgitus.

Grete Leesmann

grete.leesmann@ttja.ee