



KLIIMAMINISTEERIUM

Ülle Madise
Õiguskantsleri Kantselei

Teie 03.09.2024 nr 6-1/241300/2404980

Meie 01.11.2024 nr 21-6/24/50-2

Kliimaministeeriumi vastuskiri taastuenergia
toetuse tingimuse muutmise põhiseaduspärasuse
osas

Austatud õiguskantsler Ülle Madise

Täname Teid kirja eest seoses käesoleval aastal jõustunud energiamajanduse korralduse seaduse muutmise sätetega¹. Anname järgnevalt vastused Teie esitatud küsimustele.

1) Kas ELTS § 59¹ lõike 2 punkt 8 rakendub üksnes edasiulatuvalt pärast vastava muudatuse jõustumist toetust saama hakkavatele tootjatele või rakendub see ka tagasiulatuvalt varem toetusele kvalifitseerunud tootjatele? Seaduses ei ole selgelt sätestatud, et ELTS § 58⁴ lõike 1 punkt 4 välistab tagasiulatuva toime.

ELTS § 59¹ lõike 2 punkt 8 tuleneb taastuenergia direktiivi 2018/2001² artikli 3 lõikest 3 ning oleme selle rakendamist puudutava ulatuse osas, sh ka olemasolevatele abikavadele, direktiivi ülevõtmise käigus suhelnud ka ka Euroopa Komisjoniga. Direktiivi 2018/2001 artikkel 3 lõike 3 teine lause: „Liikmesriigid ei anna toetust jäätmete põletamisest saadud taastuenergiale, kui kõnealuses direktiivis sätestatud liigiti kogumise kohustused ei ole täidetud,“ on kaalutlusruumita keeld. Sellest tulenevalt rakendub ELTS § 59¹ lõike 2 punkt 8 ka varem toetusele kvalifitseerunud tootjatele.

2) Mis on ELTS § 59¹ lõike 2 punkti 8 eesmärk? Miks on seda muudatust vaja?

Muudatus on vajalik, et võtta täielikult üle taastuenergia direktiiv 2018/2001, mille osas on Euroopa Komisjon Eesti osas algatanud rikkumismenetluse. Rikkumismenetluses INFR(2021)0200 heitis Euroopa Komisjon Eestile ette, et muuhulgas on üle võtmata säte, mis keelab anda toetust jäätmete põletamisest saadud taastuenergiale, kui jäätmedirektiivis sätestatud liigiti kogumise kohustused ei ole täidetud. Euroopa Komisjoni hinnangul oli Eestil üle võtmata

¹ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8871fcbd-818e-44d1-9676-959af8549f7d/energiamajanduse-korralduse-seaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/2001, 11. detsember 2018, taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta, ELT L 328, 21.12.2018, p. 82–209, saadaval <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX%3A32018L2001>

direktiivi artikkel 3. Euroopa Komisjon on Kliimaministeeriumile selgitanud, et direktiivi nr 2018/2001 artiklit 3 tuleb rakendada kõikidele väljamaksetele, sh ka olemasolevate abikavade raames ehk ka varem toetusele kvalifitseerunud tootjatele. Samuti kinnitas Euroopa Komisjon, et direktiivi nr 2018/2001 artiklit 6, mis on üle võetud ELTS § 58⁴ lõike 1 punktiga 4 ning mille kohaselt ei muudeta toetuse suurust ja toetuse andmise tingimusi viisil, mis mõjutaks negatiivselt toetusest tulenevaid õigusi ja kahjustaks juba toetust saavate projektide majanduslikku elujõulisust, välja arvatud juhul, kui toetuse suurust kohandatakse toetuskavas ette nähtud objektiivsete kriteeriumide kohaselt, tuleb vaadata eraldiseisvalt artiklis 3 nimetatud keelust. ELTS § 58⁴, millega artikkel 6 üle võeti, käsitleb taastuvenergia toetuskavade kavandamist. Säte puudutab tulevase abikavasid, mida riik edaspidi kavandab.

ELTS § 59¹ lõike 2 punkt 8 sõnastus kujundati vastavalt eeltoodule. Sätte väljatöötamisel kaasati teise hulgas ka Enefit Green, kelle ettepanekutega võimalikus ulatuses arvestada proovisime.

Taastuvenergia direktiivi sisu lepidi kokku 2018 aastal EL liikmesriikide üleselt erinevaid EL eesmärgi arvestades. Kõnealuse sätte laiem eesmärk on Euroopa Liidu keskkonnanägemuse täitmisesse panustamine, täpsemalt jäätmete ringlussevõtu suurendamine. Selleks, et Eesti saaks hakata täitma sihtmäärasid, tuleb tõhustada liigiti kogumist, sh suuremat rõhku tuleb panna lisaks kodumajapidamistele ka teistele tegevusvaldkondadele ja nende jäätmekorralduse tõhustamisele, sh algsel tegevusi, mis suurendaksid olmejäätmete ringlussevõttu ja soodustaksid/motiveeriks vastavate tegevuste teostamist ettevõtjate poolt. Jäätmete ja jääkide bioloogiliselt lagunevast osast ning tööstus- ja olmejäätmete bioloogiliselt lagunevate komponentide põletamine raskendab selle eesmärgi saavutamist ja seetõttu on Euroopa Liidus otsustatud, et liikmesriikidel tuleb sellele toetuse andmine (kui sihtmäärad ei ole täidetud) lõpetada.

3) Kas senised toetuskeemid sisaldasid selgelt viidet sellele, et toetuse maksmist võidakse peatada, kui riiklikult seatud jäätmete ringlussevõtu sihtarvud ei ole saavutatud? Kas toetuskeemid nägid ette, et toetuse suurust kohandatakse toetuskavas ettenähtud objektiivsete kriteeriumide kohaselt? Kas toetuskeemides oli sätestatud, et jäätmetest elektrienergia tootmise puhul ei maksta toetust siis, kui olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvud ei ole saavutatud?

Senises toetuskeemis ei ole olnud viiteid toetuse maksmise peatamisele või lõpetamisele seoses olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvude saavutamata jätmisega. Sellise sätte lisamise vajadus tekkis taastuvenergia direktiivist 2018/2001. Samas on kohtupraktikas järjepidevalt kinnitatud, et õiguspärase ootuse põhimõttele tuginedes ei saa hoida ära õigusliku regulatsiooni muutmist ning õiguspärane ootus ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine oleks üldse lubamatu. Ebaehtne tagasiulatuva jõud on lubatud, kui avalik huvi regulatsiooni muutmise vastu kaalub üles isikute õiguspärase ootuse.³ Tagasiulatava jõu võib anda ka koormavale seadusesättele, kui selleks on põhjendatud vajadus ja sellega ei kahjustata ebaproportsionaalselt isiku õiguspärase ootust.⁴ Põhiseaduslikku kaitset väärneb isiku ootus talle soodsa regulatsiooni püsijäämisesse siis, kui tal oli mõistlik alus seda usaldada, ta oli asunud oma õigusi realiseerima ning tema ootus kaalub üles regulatsiooni muutmise eesmärgid.⁵ Riive mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.⁶

Kokkuvõtvalt ei nõua õiguspärase ootuse põhimõtte kehtiva regulatsiooni kivistamist. Kuigi sättele tagasiulatuva mõju andmine ei ole üldreeglina kooskõlas õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõttega, tuleb antud juhul arvestada selle sätte reguleerimisala eripära. Seadusandja on arvestanud vastanduvaid huve – direktiivist tulenev keskkonnakaitseline keeld sorteerimata jäätmete põletamisest toodetud taastuvenergiat toetada ja nõue soodustada liigiti kogumist, ning õiguspärane ootus saada 12 aastat tagasi loodud abiskeemi baasil sorteerimata jäätmete põletamise

³ RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 61

⁴ RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 33

⁵ RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17, p 66

⁶ RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 68

est toetust. Ministeerium leiab, et käesolev eesmärk on kaalukas ja õiguspärase ootuse riive antud kontekstis proportsionaalne.

4) Kas toetusele kvalifitseerunud tootja pidi ette nägema ja teadma, et tema õigust saada toetust, võidakse toetusperioodi vältel täiendavate tingimuste seadmisega piirata?

Vt vastust küsimusele 3.

5) Kas tootjal on võimalik ja kui on, siis kuidas saab tootja omalt poolt mõjutada jäätmete ringlussevõtu sihtarvude täitmist?

Tootja mõjutab jäätmete ringlussevõtu sihtarvude täitmist kaudselt. Muudatuse laiem eesmärk on aidata kaasa keskkonnanäesmärkide täitmisele, suurendades jäätmete ringlussevõttu. Selleks, et Eesti saaks hakata täitma sihtmäärasid, tuleb tõhustada liigiti kogumist, sh suuremat rõhku tuleb panna lisaks kodumajapidamistele ka teistele tegevusvaldkondadele ja nende jäätmekorralduse tõhustamisele, sh algatada tegevusi, mis suurendaksid olmejäätmete ringlussevõttu ja soodustaksid/motiveeriks vastavate tegevuste teostamist ettevõtjate poolt. Jäätmete ja jääkide bioloogiliselt lagunevast osast ning tööstus- ja olmejäätmete bioloogiliselt lagunevate komponentide põletamine raskendab seatud eesmärgi saavutamist. Kuni jäätmete põletamine on soodustatud tegevus, puuduvad stiimulid ringlussevõttu suurendada.

6) Palun selgitage, miks on muudatusega hõlmatud ka need tootjad, kes toodavad elektrienergiat jäätmetest, mis ei ole olmejäätmed. Elektrienergiat on võimalik toota töhusa koostootmise protsessis ka muust kui kodumajapidamiste olmejäätmetest. Kas ja miks on sellisel juhul tootjale makstav toetus seotud selliste jäätmete ringlussevõtuga, mida konkreetne käitis üldse ei kasuta?

Vastav sõnastus ja nõue tuleneb taastuvenergia direktiivist 2018/2001, mille kohaselt liikmesriigid ei anna toetust jäätmete põletamisest saadud taastuvenergiale, kui kõnealuses direktiivis sätestatud liigiti kogumise kohustused ei ole täidetud. Direktiiv viitab jäätmete definitsioonis direktiivi 2008/98/EÜ artikli 3 punktile 1, mis sätestab järgnevat: „jäätmed” – mis tahes ained või esemed, mille valdaja ära viskab, kavatseb ära visata või on kohustatud ära viskama.” Sellest tulenevalt sai sõnastatud ka ELTS § 59¹ lõike 2 punkt 8, mille kohaselt ei maksta toetust jäätmete ja jääkide bioloogiliselt lagunevast osast ning tööstus- ja olmejäätmete bioloogiliselt lagunevatest komponentidest. Käesoleval hetkel puudub riigil laiem statistika, mis võimaldaks tervikuna kõikide jäätmete liigiti kogumise kohustuse täitmist seirata. Kuna direktiivi kohaselt tohib toetust välja maksta üksnes siis, kui liigiti kogumise kohustused on täidetud ja arvestades asjaoluga, et riigil on teadmine, et olmejäätmete liigiti kogumise kohustused pole täidetud, on toetuse maksmine seotud olmejäätmete liigiti kogumisega. Olmejäätmete liigiti kogumise nõuete täitmist hindame olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu saavutamise kaudu.

7) Palun selgitage, kuidas on omavahel seotud olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvud ja taastuvenergia toetused? Seaduse seletuskirja kohaselt toimub uue sätte lisandumisel toetuse maksmine tagantjärele, siis kui möödunud aasta kohta käivad olmejäätmete ringlusse võtu sihtarvud on avaldatud ja kui sihtarvud on saavutatud. Võrreldes praeguse regulatsiooniga ajatatakse toetuse saajale tehtavad maksed.

Taastuvenergia toetust ei tohi direktiivi 2018/2001 kohaselt maksta seni, kuni on tõestatud sihtarvude täitmine. Seletuskirja⁷ kohaselt annab sihtarvude täitmise kohta igal aastal ülevaate Keskkonnaagentuur, kes arvutab iga aasta kohta välja olmejäätmete ringlussevõtu taseme ja esitab selle kohta jäätmete raamdirektiivis ette nähtud aruande Euroopa Komisjonile. Seega peatuvad alates 2025. aastast taastuvenergia toetusmaksed jäätmepõletusjaamale kuni Keskkonnaagentuuri ülevaate ilmuniseni 2026. aastal. Juhul kui Keskkonnaagentuuri ülevaatest selgub, et

⁷ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8871fcbd-818e-44d1-9676-959af8549f7d/energiamaajanduse-korralduse-seaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>

olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvud on täidetud, makstakse 2025. aasta toetus ettevõttele tagantjärele välja.

8) Kas olete analüüsinud muudatuse tähendust tootjate majandustegevusele ja võimalikku kahjuhüvituse nõuet seonduvalt saamata jäänud toetusega? Ehk kui tootja ei saa talle seni õigustatult määratud toetust, seetõttu, et riik on muutnud tagasiulatuvalt seadust ja seadnud toetuse saamise tingimuseks riigi enda kohustuste täitmise, siis saamata jäänud toetuse summa ulatuses esitab tootja riigile kahjuhüvitusnõude vastavalt riigivastutuse seadusele?

Õiguspärase ootuse põhimõte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist. Mõistame, et kuigi sättele tagasiulatuva mõju andmine ei ole üldreeglina kooskõlas õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõttega, tuleb antud juhul arvestada selle sätte reguleerimisala eripära. Keskkonnanõuded on ajas järjepidevalt rangemaks muutunud. Tegemist on direktiivist tuleneva selge keeluga ja riigil oli kohustus see trahvide vältimiseks siseriiklikkusse õigusesse üle võtta. Ülevõtmise kohustus tekkis juba 30. juunil 2021. Täpsem selgitus on esitatud küsimuse nr 4 vastuses.

Lisame täiendavalt, et Keskkonnaagentuuri hinnangul on taaskasutamise sihtarvud, mis on sätestatud jäätmeseaduse § 136³ lõikes 2, 2023. aastal ning suure tõenäosusega ka 2024. aastal täidetud. Aastast 2025 lähevad kõik liikmesriigid üle uuele arvutusmetoodikale ning rakendub sihtmäära täitmise nõue 55%. Metoodika esmased arvutused näitavad, et alates 2025. aastast on sihtarvu täitmine raskendatud.

Kuna teema on endiselt akuutne, otsib Kliimaministeerium taas võimalusi Enefit Greeniga kokkuleppele jõudmiseks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Yoko Alender
kliimaminister

Hans Markus Kalmer, 6269120
hans.kalmer@kliimaministeerium.ee