



Õiguskantsler

Yoko Alender
Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Meie 03.09.2024 nr 6-1/241300/2404980

Seisukoha küsimine taastuvenergia toetuse tingimuse muutmise põhiseaduspärasuse osas

Austatud minister

14.07.2024 jõustusid elektrituruseaduses muudatused, mis mõjutavad taastuvenergia toetuse tingimusi. [Elektrituruseaduse \(ELTS\) § 59¹ lõike 2 punkti 8](#) järgi ei maksta taastuvenergia toetust elektritootjale juhul, kui riik ei ole täitnud olmejäätmete taaskasutamise sihtarve, mis on sätestatud [jäätmeseaduse § 136³ lõikes 2](#). Teadaolevalt ei ole need sihtarvud hetkel täidetud ja puudub kindlus, et neid ka lähemas tulevikus suudetakse täita.

Kõnealune säte riivab õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet ning ettevõtlusvabadust (PS §-d 10, 11, 31). Pole kahtlust, et see säte mõjutab edaspidi neid tootjaid, kes kvalifitseeruvad toetusele pärast selle sätte jõustumist. Samas on võimalik, et see säte kohaldub ka neile, kes saavad toetust varem kehtinud toetusskeemi tingimustel. Varasemad toetusskeemid nägid ette 12-aastase toetusperioodi, mis tekitas tootjatele ootuse, et toetuse tingimusi ei muudeta järgneva 12 aasta jooksul. Säte riivab ka ettevõtlusvabadust (PS § 31), kuna seadusega antud lubadus maksta toetust ja toetuse saamine mõjutab investeerimisotsust hakata jäätmetest elektrienergiat tootma. Samuti mõjutab see seda, kas tootjal on toetuseta otstarbekas jätkata jäätmete kasutamist elektrienergia tootmiseks. Muudatusest võib järeldada, et hoolimata tähtajalisest õigusest toetusele, ei saa riiki siiski usaldada ega olla kindel, et seadust ei muudeta tootjale ootamatult ja rabavalt ebasoodsamas suunas nii, et tootja siiski ei saa toetust kogu toetusperioodi vältel, kuigi ta on täitnud kõik talle esitatud tingimused ja võis arvestada toetuse saamisega.

Muudatuse kohaselt on toetuse saamine seotud sellega, kas riik on suutnud tagada olmejäätmete taaskasutuse sihtarvud, mis riik on ise kehtestanud [jäätmeseaduse §-s 136³ lõikes 2](#). Nende sihtarvude täitmine ei ole elektrienergia tootja kohustus ja ta ei saa nende sihtarvude saavutamist kuigivõrd edendada ega soodustada.

Kõnealused sihtarvud on Euroopa Liidu õigusega riigile seatud eesmärgid. Riigil on nende eesmärkide täitmiseks võimalik kasutada mitmesuguseid abinõusid. Need abinõud peavad olema sobivad, vajalikud ja proportsionaalsed. On võimalik, et praegu on riik valinud sobimatu ja ebaproportsionaalse abinõu, kui olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvude saavutamist loodetakse tagada seeläbi, et elektrienergia tootjale, kes kasutab tooraineks jäätmeid, ei maksta enam toetust. Pole usutav, et jättes näiteks tööstusjäätmed elektritootmiseks põletamata suureneb sellega automaatselt olmejäätmete ringlussevõtt. Valitud lahendus võib olla eriliselt ebaproportsionaalne juhtudel, mil toetusest jäetakse ilma tootja, kes kasutab toormeks muid jäätmeid kui olmejäätmeid.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Selge ei ole ka samal ajal jõustunud [ELTS §-s 58⁴ lõike 1 punkti 4](#) toime. Selle sätte 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. Seletuskirjas on selgitatud sätte mõtet nii: „et ei saaks abikavasid käigu pealt muuta ja toetusi vähendada nii, et ettevõtjad, kes seda toetust juba saavad ja on nt oma investeerimisotsustes summadega juba arvestanud, toetuse vähenemise pärast raskustesse satuvad.“ Kõnealune säte vastab direktiivi ([\(EL\) 2018/2001 artiklile 6](#), mille eesmärgiks on tagada rahalise toetuse stabiilsus. Seega suunab ka EL-i õigus riiki tagama õiguskindlust ja austama õiguspärast ootust.

Eelnõu II lugemise raames esitatud muudatusettepaneku juures [selgitatakse](#), et see muudatus „mõjutab juba praegu toimivaid käitisi [...]“ ning „[...] tuleb peatada alates 2025 aastast taastuvenergia toetusmaksed jäätme põletusjaamale kuni Keskkonnaagentuuri ülevaate ilmuniseni 2026. aastal. Juhul kui Keskkonnaagentuuri ülevaatest selgub, et olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvud on täidetud, siis makstakse 2025. aasta toetus ettevõttele tagant järele.“ See muudatusettepanek leidis toetust, seega on ka selle juurde kuuluv selgitus asjakohane ja viitab soovist peatada toetuse maksmine kõigile, kui riik ei ole olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu täitmist suutnud tagada.

Seega on seaduse muudatused ebaselged. Ühelt poolt sätestatakse, et tagasiulatuvalt toetuskeeme ei tohi muuta, teisalt selgitatakse, et siiski just nii neid muudetakse. Ka see, kui toetusmaksed peatatakse üksnes ajutiselt, on probleem. Toetust saav tootja ei saa mõjutada seda, kas riik suudab olmejäätmete ringlussevõtu sihtarve täita. Seni teadaoleva põhjal võib eeldada, et neid sihtarve pigem ei suudeta ka lähitulevikus täita. Arvestada tuleb ka sellega, et tootja ei pruugi tegevuses olmejäätmeid kasutada, ta võib selleks kasutada muid jäätmeid – sellest hoolimata sõltub tema õigus saada toetust sellest, kuidas riik suudab edendada ühe jäätmeliigi (olmejäätmete) ringlussevõttu.

Kuna eelnõu ettevalmistamise materjalides ei ole piisavalt ja üheselt mõistetavat teavet, et anda hinnang muudatuse põhiseadusele vastavuse kohta, palume selgitusi järgmistele 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.
- 2) Mis on ELTS § 59¹ lõike 2 punkti 8 eesmärk? Miks on seda muudatust vaja?
- 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?
- 4) Kas toetusele kvalifitseerunud tootja pidi ette nägema ja teadma, et tema õigust saada toetust, võidakse toetusperioodi vältel täiendavate tingimuste seadmisega piirata?
- 5) Kas tootjal on võimalik ja kui on, siis kuidas saab tootja omalt poolt mõjutada jäätmete ringlussevõtu sihtarvude täitmist?

6) Palun selgitage, miks on muudatusega hõlmatud ka need tootjad, kes toodavad elektrienergiat jäätmetest, mis ei ole olmejäätmed. Elektrienergiat on võimalik toota tõhusa 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?

7) Palun selgitage, kuidas on omavahel seotud olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvud ja taastuenergia 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.

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?

Palun Teie seisukohta ja vastuseid hiljemalt 27. septembriks 2024.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee