



Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie 09.12.2025 nr 1-4/25/5406,
KLIM/25-1366/-1K
Meie 20.01.2026 nr 1.1-11/5316-2

Tuumaenergia ja -ohutuse seaduse eelnoü koostöölastamine

Austatud härra energeetika- ja keskkonnaminister

I. Üldised märkused

1. Regulaatiivse süsteemi käivitamine on sisuliselt riigieelarveline otsus.

Seletuskirja kohaselt on tuumaohutuse regulaatiivse süsteemi ülesehitamine kuni tuumajaama käivitamiseni hinnanguliselt 70–80 miljoni euro suurune kulu, mis on valdavas osas riigieelarveline. See hõlmab regulaatiivse suutlikkuse loomist, ligikaudu 80 ametikoha täitmist ja koolitamist ning rahvusvaheliste kohustuste täitmise võimekuse ülesehitamist.

Oluline on, et see kulu tekib enne tuumajaama ehitamist ja sõltumata sellest, kas ükski tuumajaama projekt lõppkokkuvõttes realiseerub. Sisuliselt tähendab see, et riik teeb teadliku ettemaksulise investeeringu regulaatiivse võimekuse loomiseks. Palume seletuskirjas täpsustada selle summa (70-80 miljonit) jaotust peamisteks kulublokkideks (TTJA personal ja arendus, välisekspertiis/TSO-d, hädaolukorra ja julgeoleku võimekus, muud riiklikud kulud), et oleks võimalik hinnata kulude proportsionaalsust ja vältimatust.

Selgusetuks jääb, kuidas peaks toimuma TTJA-s vajalike oskustega ametnikega mehitamine, kui osade TTJA menetluste (eelhinnangu, taotluse, loa menetlemise) rahastamise kohustus on hinnangu/taotluse/loa taotlejal. Kas esmalt esitatakse taotlus, makstakse kulud ning siis asub TTJA värbama ja koolitama?

Palume täiendada eelnõu kulude osa tervikliku ülevaatega asutuste lõikes vähemalt järgmiseks 4 aastaseks perioodiks, kui palju on Vabariigi Valitsus tuumaenergia kasutuselevõtu ettevalmistus raha eraldanud ning kui suur on täiendavate vahendite vajadus koos põhjendustega. Lisada juurde prognoos eelnõus nimetatud tasude laekumise kohta aastate lõikes. Samuti palume kulude osas selgelt eristada kulud, mis jäävad riigi kanda ning kulud, mida rahastab ettevõtja.

2. Pärast tuumajaama käivitamist jääb riigile püsiv iga-aastane kulu suurusjärgus 8,5 miljonit eurot aastas (regulaatori püsivõimekus + riiklik valmisolek ja päästevõimekus).

See on pikaajaline kohustus, mis kestab kogu jaama eluea vältel ja ulatub kümnete aastate peale vaadates sadadesse miljonitesse eurodesse. Seega ei ole tegemist ainult algse käivitamiskuluga, vaid püsiva eelarvelise kohustusega. Võimalik, et seletuskirjas toodud 8,5 miljoni eurone aastane püsikulu kajastab üksnes riigieelarvest kaetavat järelevalve võimekuse miinimumi ning eeldab, et ülejäänud sisulised tegevuskulud (IT, välisekspertiis, täiendav järelevalve) kaetakse käitaja tasudest. Kui see on nii, siis vajab see selget ja läbipaistvat lahtikirjutamist, kuna vastasel juhul alahinnatakse nii riigi tegelikku regulatiivset kulu kui ka käitaja tasukoormust. Pealegi ei tohiks regulaatori püsikulud sõltuda ühe arenduse edukusest.

3. Seletuskiri näeb ette, et algfaasis katavad menetlus- ja järelevalvetasud vaid ligikaudu 20% regulatiivsetest kuludest, kuid pikaajaliseks eesmärgiks on tasude osakaalu kasv. Seega on eelnõu loogika, et ajapikku muutub rahastus valdavamalt tasupõhiseks, kuigi riigieelarveline roll ei kao täielikult. Vajab täpsustamist millise kulubaasi (kumulatiivsed käivitamiskulud, aastane regulatiivkulu või käitamisfaasi püsikulud) suhtes 20% on arvestatud. Ilma selle täpsustusega ei ole võimalik hinnata käitaja tegelikku kulukoormust ega riigieelarvelise riski ulatust.

4. Käitaja regulatiivsete tasude ja järelevalvekuulu kajastamine tuumajaama äriplaanis on eeltingimus projekti tasuvuse, rahastamisvõimekuse ning riigi pikaajalise eelarveriski hindamiseks. Ilma äriplaanita ei ole võimalik hinnata projekti majanduslikku teostatavust ega seda, kas regulatiivsete püsikulude suurusjärg on ärimudelisse realistlikult arvestatud. Samuti puudub sellisel juhul selgus, millises ulatuses ja millistel tingimustel võivad projekti edenedes tõusetuda riigiabi küsimused.

5. Küsitav on tuumajaama kuluefektiivsus.

Kõike seda arvesse võttes tekib küsimus, kas kavandatav püsiv regulatiivne aparaat ja sellega kaasnev iga-aastane püsikulu on põhjendatud Eesti kavandatava suhteliselt väikese tuumajaama (300–600 MW) puhul, ning et kas sama ohutustaset oleks võimalik saavutada:

- väiksema püsikuluga,
- suurema projektipõhise järelevalve osakaaluga,
- ning suurema toetumisega rahvusvahelisele ekspertiisile, nagu teevad mitmed küpsed tuumariigid.

II. Muud märkused

1. Eelnõu § 7 lõike 2 esimeses lauses on sätestatud, et pädev asutus on kiirgus- ja tuumaohutusalasest tegevuses sõltumatu ja oma eelarvega. Palume lausest välja jätta sõnad „ja oma eelarvega“, sest valitsusasutuste ülesehituse ja rahastamise põhimõtted tulenevad Vabariigi Valitsuse seadusest. Vabariigi Valitsuse seaduse § 39 lõige 1 sätestab, et valitsusasutused on riigi eelarvest finantseeritavad asutused ning § 41 lõike 2 esimese lause kohaselt on eelarve valitsusasutusel. Ühel asutusel ei saa olla mitut (erinevat) eelarvet.

2. Eelnõu § 7 lõike 3 kohaselt kaetakse pädeva asutuse kiirgus- ja tuumaohutusalasest tegevuse kulud sihtotstarbeliselt riigieelarvest ja käesoleva seaduse alusel kehtestatud menetlus-, järelevalve- ja teenustasudest. Kiirgus- ja tuumaohutusalasest tegevuse eelarve on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarves eristatud.

Juhime tähelepanu, et riigieelarve koostatakse ja liigendatakse lähtuvalt riigieelarve seadusest, seega palume § 7 lõike 3 eelnõust välja jätta.

3. Eelnõu § 7 lõike 5 kohaselt tasutakse käesoleva seaduse alusel kehtestatud menetlus-, järelevalve- ja teenustasud (näiteks § 66 ehitusaegse järelevalvetoimingu tasu, § 68 lg 4 järelevalvetasu) pädeva asutuse e-riigikassa kontole. Samas sätestatakse, et ülemääraseks osutunud tasu on õigus tagasi nõuda.

RES § 59 kohaselt laekuvad tulud riigi likviidsete vahendite hulka ning asutustele eraldatakse vahendid läbi riigieelarve. Lisaks, antud juhul on tegemist avalik-õiguslike rahaliste kohustustega, mida ei saa käsitada nn omatuluna, mis on saadud antud asutuse majandustegevusest/tehtud töödest ja osutatud teenustest. Samuti juhime tähelepanu, et pädeva asutuse osaline finantseerimine käesoleva seaduse alusel kehtestatud menetlus-, järelevalve- ja teenustasudest ei pruugi tagada asutuse järelevalve- ja menetlusvõimekuse stabiilsust.

Samuti jääb ebaselgeks, kuidas peetakse arvet ning arvutatakse ja tuvastatakse ülemäärane kulu ning minimeeritakse/välistatakse vaidlused kulutatud ja tagastatava tasu suuruse üle.

4. Eelnõu § 8 lõike 2 punktides 1 ja 2 on toodud pädeva asutuse ülesanded ja õigus seoses poliitikate, arengudokumentide ja õigusaktide väljatöötamise ning nende kooskõlastamisega. Palume nimetatud sätted eelnõust eemaldada, kuivõrd poliitika kujundamise eest oma valitsemisala ulatuses vastutab ministeerium. Ministeerium koostab valitsemisala kujundavad poliitikadokumendid ning õigusaktide eelnõud¹. Eelnõude kooskõlastamine on reguleeritud Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määrusega nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“.

5. Eelnõu § 13 lõike 2 kohaselt esitatakse tuumakäitise ehitamise ja käitamise eelhinnangu taotlus kooskõlastamiseks ka Finantsinspeksioonile. Eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, millise Finantsinspeksiooni seadusest tuleneva Finantsinspeksiooni ülesandega tuumakäitise ehitamine ja käitamise eelhinnangu taotlus seotud on. Eelnõu ei ole kooskõlastamiseks Finantsinspeksioonile saadetud, kuigi eelnõuga pannakse talle kohustusi. Palume enne eelnõu menetlemisega jätkamist seda teha.

6. Palume analüüsida § 32 lõikes 2 ja § 34 lõikes 2 jäigalt fikseeritud tähtaegade sätestamise otstarbekust, samuti § 38 sätestatud käitamisloa kehtivuse peatamise ja kehtetuks tunnistamise ammendavalt esitatud aluste piisavust.

7. Eelnõu §-s 59 sätestatakse riikliku tuumajäätmete käitlemise tegevuskavaga seonduv. Eelnõust ei selgu, kas tegevuskava on mõne strateegilise arengudokumendi osa ja kuidas see sel juhul sellega suhestub. Strateegiliste arengudokumentide liigid on sätestatud riigieelarve seaduse §-s 19.

8. Eelnõu § 63 lõikes 2 sätestatakse, et Vabariigi Valitsus otsustab tuumajäätmete ülevõtmise riigi või riigi omandis oleva äriühingu valdusesse näiteks juhtudel, kus tuumajäätmete käitlemise kohustusega isik ei ole kohustust osaliselt või täielikult võimeline täitma. Palume seletuskirjas täpsustada, millist riigi äriühingut eelnõu koostamise ajal silmas peetakse ning milliseid kohustused riigi või riigi omandis olevale äriühingule sellise ülevõtmisega kaasnevad ning kuidas seda rahastatakse.

9. Eelnõu § 69 sätestab, et tuumakäitise käitaja on kohustatud moodustama rahalise reservi, mis peab katma tuumakäitise dekomissioneerimise ja radioaktiivsete jäätmete lõppladustamise kulu, ning et seda reservi hoitakse riiklikus dekomissioneerimisfondis.

¹ https://pohiseadus.ee/sisu/3570/paragrahv_94, p 11.

Eelnõu küll ei sätesta, kuid seletuskirjas selgitatakse, et dekomissioneerimisfondi haldamiseks tuleb luua fondi haldav asutus. Eelnõusse ei ole lisatud Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise sätteid, millest oleks näha, millise ministeeriumi valitsemisalasse uus asutus luuakse. Samuti ei ole seletuskirjale lisatud rakendusakti kavandit, millest nähtuks, millised oleksid sellise asutuse muud ülesanded (peale fondi haldamise).

Riigieelarve seaduse § 64 kohaselt teeb riigiasutuste makseid ja arveldusi ning neile vahendab makseteenuseid Rahandusministeerium. Riigiasutusel ei või olla krediidi- või finantseerimisasutuses oma arveldus- ja maksekontot, välja arvatud, kui selleks on loa andnud Rahandusministeerium. Ka tegeleb riigi rahavoo juhtimisega riigieelarve seaduse § 65 lõike 3 alusel üksnes Rahandusministeerium.

10. Eelnõu § 70 lõige 3 sätestab, et tuumajaamaga seotud kohaliku kasu suurus on 0,3 eurot ühe elektrivõrku antud megavatt-tunni kohta. Seletuskirjas ei ole selgitatud, miks arvutatakse tuumaenergia puhul kohaliku kasu suurus just sellisel viisil (võrrelduna nt tuuleparkide kohaliku kasu tasuga). Samuti ei ole fikseeritud tasu puhul arusaadav, kas määr tõuseb ajas koos raha väärtuse langusega. Samuti pole siin arusaadav tasumäära sidumine muu energiatootmisega – miks seos on loodud just sellise tootmistaseme peale. Märgime siinkohal ka, et ehkki tuumajaamaga kaasnev riskitsoon on lai, on tasud kavandatud kitsalt hüvitisena kohalikule tasandile.

11. Eelnõus on toodud, et hüvitis on kavandatud kogu tegevusperioodi jaoks. Samas on tuumaenergia riskimõju laiem, see ulatub saastatud jäätmete matmise kaudu väga kaugele tulevikku. Jäätmete matmiskoha lähikonnale ei ole kavandatud mingeid riskihüvitisi. Seega ei pea väide paika, et seadus käsitleb tootmise kogu mõjupaketti.

12. Kuigi seletuskirjas (lk 10) on selgitatud, et menetlus- ja järelevalvetasu määrad, arvestamise ja tasumise kord kehtestatakse selleks, et oleks tagatud laekumise paindlikkus, prognoositavus ja kooskõla tuumaenergiaprogrammi reaalsete vajadustega ja need tasutakse TTJA kontole, tuleks kaaluda nimetatud tasude kehtestamist riigilõivuna, kuna oma olemuselt on siiski tegemist pigem riigilõivuga kui teenustasuga.

Juhul kui siiski leitakse, et tegemist ei saa mingil juhul olla riigilõivuga, palume seletuskirja täiendada põhjendustega, et miks menetlustasu ei saa kehtestada riigilõivuna. Kõik riigilõivu tüüpilised tunnused on olemas, ehk see on kehtestatud: 1) kulupõhimõttest (TEOS § 67 lõige 2); 2) tasutakse reeglina enne taotluse läbivaatamist (TEOS § 67 lõige 4).

13. TEOS § 67 lõige 2 sätestab menetlustasule abstraktse ülempiiri („kaetakse üksnes kulu“), aga mingit summalist ülempiiri ei ole ning kuluartiklite loetelu on mitteammendav. Selline abstraktne säte, mida täitevvõimul on suur võimalus sisustada, võib olla vastuolus põhiseaduse §-ga 113. Palume seletuskirja täiendada põhiseaduspärasuse analüüsiga.

14. TEOS § 67 lõige 3 annab kaks võimalust, kuidas menetlustasu suurust määrata, st kas konkreetse fikseeritud tasuna või arvutatakse see tunnipõhiselt. Samas ei ole arusaadav, kas need on alternatiivsed variandid või kumulatiivsed. Näiteks:

- 1) kas saab nii, et taotleja maksab fikseeritud tasu, aga kuna on vaja lisaekspertiise teostada, siis maksab ta nüüd veel peale mingisugust tunnipõhist tasu?
- 2) või, kas menetlejal on õigus rakendada kohe algusest peale tunnipõhist tasu fikseeritud menetlustasu asemel?

Seletuskiri vastust ei anna. Riigilõivule see igal juhul takistuseks ei ole – tänane riigilõivuseadus tunneb nii fikseeritud lõivusid kui ka tunnipõhise arvutusega lõivusid (kuigi tõsi, ülempiiriga, vt näiteks RLS § 142⁵⁸).

15. TEOS § 67 lõikes 8 olev volitusnorm võib olla põhiseaduse §-ga 113 vastuolus. Seadusandja ei saa delegeerida rahalise kohustuse kehtestamise otsustuspädevust täielikult täitevvõimule. Määruse tasandil on küll võimalik seadusega etteantud piirides täpsustada rahalise kohustuse määrasid ning selle tasumisega seonduvaid protseduurilisi küsimusi jne, kuid rahaline kohustus kui selline peab tulenema seadusest.

Eelnõus on aga rahalise kohustuse kehtestamine delegeeritud pealtnäha täielikult täitevvõimule – minister kehtestab tasud ning see on seatud sõltuvusse sellest, kas „pädev asutus“ otsustab selleks otstarbeks teha ministrile vastavasisulise „ettepaneku“ või mitte. See aga võib olla vastuolus PS §-ga 113.

Ühtlasi võib eelnõu tõlgendada selliselt, et nii kaua, kuni pädev asutus ettepanekut ei tee, ei ole ministril võimalik ka vastavat määrust vastu võtta. Selliselt on justnagu ühele täitevvõimu asutusele (pädev asutus) antud faktiline õigus otsustada, kas rahaline kohustus (menetlustasu) tuleb ja millal minister võib määrusega määrad kehtestada. Palume siinkohal analüüsida sellise regulatsiooni kooskõla põhiseaduse §-ga 113.

Palume sarnasest valgusest kontrollida ning täiendavalt analüüsida ka TEOS § 68 lõiget 8 ning ka muid eelnõus olevaid sätteid, mis vastavad sellisele konstruktsioonile.

16. Eelnõu §-d 91 ja 96 näevad ette finantstagatise termini. Finantstagatis on aga spetsiifiline tagatise vorm, mis on reguleeritud eelkõige asjaõigusseaduse §-s 314¹. Antud eelnõus ei peeta finantstagatise all ilmselt mitte sellist tagatise liiki silmas, vaid eelnõu § 96 kohaselt on tegemist n-ö tavapärase panga või kindlustusandja poolt antava garantiiga. Seega tuleks finantstagatise asemel kasutada eelnõus muud terminit.

17. Eelnõuga kavandatakse üle miljoni euro suurust sunniraha rakendamise õigust. Sellises määras sunniraha ei saa olla ettevõtet kohustuse täitmisele suunav vahend, selline kohustus pankrotistaks tõenäoliselt ettevõtte. Seetõttu tuleks sunniraha määr kooskõlla viia muudes valdkondades rakendatava sunniraha määradega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi
rahandusminister

Virge Aasa 5885 1493

Virge.Aasa@fin.ee

Artur Lundalin 5885 1321
Artur.lundalin@fin.ee

Rando Kängsepp 5982 5053
Rando.kangsepp@fin.ee

Helje Päivil 5885 1353
Helje.paivil@fin.ee

Thomas Auväart 611 3633
Thomas.auvaart@fin.ee

Karoli Niilus 5885 1381
Karoli.niilus@fin.ee