

Õiguskantsleri Kantselei
Õiguskantsler pr Ülle Madise
Kohtu 8
15193 Tallinn

28.06.2017 nr 2-7/86

ALLKIRJASTATUD DIGITAALSELT
EDASTATUD E-KIRJA TEEL
info@oiguskantsler.ee

TAOTLUS

Tallinna Linnavolikogu 18.05.2017 määruse nr 9 „Tallinna kaugküttepiirkonna piirid, kaugküttevõrguga liitumise ja sellest eraldumise tingimused ja kord, kaugkütte üldised kvaliteedinõuded ja võrguettevõtja arenduskohustus“ osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamiseks

Käesolevaga esitab AS Eesti Gaas õiguskantslerile taotluse Tallinna Linnavolikogu 18.05.2017 määruse nr 9 „Tallinna kaugküttepiirkonna piirid, kaugküttevõrguga liitumise ja sellest eraldumise tingimused ja kord, kaugkütte üldised kvaliteedinõuded ja võrguettevõtja arenduskohustus“ (Määrus) osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamiseks.

1. KOKKUVÕTE

- 01.07.2004 hakkas Tallinna linnas kehtima kaugküttepiirkond.¹ Kaugkütteseadus (KKütS) kohustab kaugküttepiirkonnas asuvate isikute tarbijapalgaldiste (edaspidi „tarbijad“) soojusega varustamiseks kasutama kaugkütet (KKütS § 5 lg 1, § 8 lg 1). Tarbijate õigus kaugküttepiirkonnas kaugkütet mitte kasutada või kasutada kaugkütte kõrval või asemel alternatiivseid energiaallikaid on väga olulisel määral piiratud.
- 18.05.2017 võttis Tallinna Linnavolikogu vastu Määruse, millega muuhulgas laiendati oluliselt kaugküttepiirkonna geograafilist ulatust (vt joonis - Lisa 1). Samuti kitsendati Määrusega tingimusi, mille korral on tarbijatel õigus võrguga mitte liituda, kaugkütte asemel kasutada alternatiivseid energiaallikaid või kaugküttevõrgust eralduda.
- Määruse tulemusel suurenes tunduvalt Tallinna tarbijate hulk, kellel on edaspidi keelatud kaugküttele alternatiivsete energiaallikate kasutamine. Seejuures pole analüüsitud muudatuse mõjusid tarbijatele. Praktikas toob muudatus kaasa tarbijate kulude märgatava kasvu, sest tarbijad võivad olla kohustatud loobuma oma olemasolevatest alternatiivsetest kütteseadmetest või nende kasutusele võtmise plaanist. Samuti tegema kulutusi kaugküttevõrguga liitumiseks (võrguga liitumise tasu). Lisaks jõustati muudatused ilma eelnevalt tarbijaid muudatustest teavitamata ja

¹ Tallinna Linnavolikogu 27.05.2004 määrus nr 19 Tallinna kaugküttepiirkonna piirid, kaugküttevõrguga liitumise ning eraldumise tingimused ja kord, kaugkütte üldised kvaliteedinõuded, soojuse piirhinna kooskõlastamine ja soojusettevõtja arenduskohustus

nendega konsulteerimata. Seetõttu ei ole tarbijad oma tegevuse planeerimisel saanud Määrusega kaasnevate negatiivsete mõjudega arvestada.

4. Määruse tulemusel halveneb oluliselt ka kaugküttele alternatiivseid energiaallikaid pakkuvate ettevõtjate, sh maagaasi võrguettevõtjate ja müüjate olukord, kelle õigust jätkata või alustada kaugküttepiirkonnas oma teenuste osutamist on Määrusega oluliselt piiratud. Kuna kaugküttepiirkonna laiendamise ja kaugküttepiirkonnas alternatiivsete energiaallikate kasutamise tingimuste piiramise plaanist teavitati ja konsulteeriti üksnes soojusettevõtjatega, ei osanud alternatiivsete energiaallikate pakkujad sellega oma investeeringute tegemisel ja tegevuse planeerimisel arvestada.

5. Seaduse kohaselt peab kaugküttepiirkonna kehtestamine toimuma üldplaneeringu alusel (KKütS § 5 lg 1). Tallinna linna üldplaneering kaugküttepiirkonna laiendamist ette ei näe. Seega pidanuks kaugküttepiirkonna laiendamisele eelnema üldplaneeringu muutmise menetlus, mida aga tehtud ei ole. Üldplaneeringu muutmise menetluse käigus oleks Tallinna linnal olnud kohustus protsessi kaasata ka tarbijad ja alternatiivsete energiaallikate pakkujad ning nende õigustega arvestada, mis oleks võimaldanud Määruse vastuvõtmisega tekkinud probleeme vältida või neid vähemalt vähendada.

6. Kaugküttepiirkonna laiendamise põhieesmärgina on nimetatud vajadust tagada olemasoleva kaugküttevõrgu säilimine. Tegelikult ei ole olemasoleva võrgu säilitamiseks kaugküttepiirkonna laiendamine vajalik. On tõenäoline, et kaugküttepiirkonna laiendamise tegelik eesmärk on ajendatud soovist veelgi suurendada soojusettevõtjate monopoolseid õigusi ning seeläbi suurendada nende majanduslikke eeliseid.

7. Õiguslikud põhjused, miks Määrus on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS), on kokkuvõtvalt järgmised:

7.1.1.1. Määrus on vastuolus KKütS § 5 lg-ga 1, mille kohaselt on kaugküttepiirkond üldplaneeringu alusel kindlaks määratud maa-ala. Antud juhul ei ole kaugküttepiirkonna laiendamine toimunud üldplaneeringu alusel. Kuna Määrus on vastuolus selle aluseks oleva seadusega, on Määrus vastuolus PS § 3 lg-st 1 tuleneva **seaduslikkuse põhimõttega**.

7.1.1.2. Määruse § 2 lg 2 on vastuolus KKütS § 5 lg-ga 3, mille kohaselt isikud, kes kaugküttepiirkonna määramisel ajal ei kasuta kaugkütet, ei ole kohustatud kaugküttevõrguga liituma. Määruse § 2 lg 2 kohaselt on aga isikud, kes ei kasuta kaugküttepiirkonna määramise ajal kaugkütet, kohustatud võrguga liituma juhul, kui nad otsustavad oma hoonet näiteks rekonstrueerida. Seega piirab Määrus isikutele seadusest tulenevat õigust kaugkütet mitte kasutada. Kuna Määrus on vastuolus selle aluseks oleva seadusega, on Määrus vastuolus PS § 3 lg-st 1 tuleneva **seaduslikkuse põhimõttega**.

7.1.1.3. Määrus riivab ebaproportsionaalselt tarbijate **lepinguvabadust, omandipõhiõigust, võrdse kohtlemise ja õiguspärase ootuse** põhimõtet ning on seega vastuolus PS §-dega 19 lg 1, 32, 12 lg 1 ja 10.

7.1.1.4. Määrus riivab ebaproportsionaalselt alternatiivsete energiaallikate pakkujate, sh gaasi võrguettevõtjate ja müüjate **ettevõtlusvabadust, omandipõhiõigust, võrdse kohtlemise ja õiguspärase ootuse** põhimõtet ning on seetõttu vastuolus PS §-dega 31, 32, 12 lg 1 ja 10.

8. Taotleja palub õiguskantsleril alustada menetlust, sest taotlejal puuduvad muud tõhusad alternatiivsed õiguskaitsevahendid Määruse vaidlustamiseks ja oma õiguste kaitseks. Vastavalt

kehtivale kohtu- ja õiguskantsleri praktikale ei saa tarbijad ega taotleja kohaliku omavalitsuse kaugküttepiirkonna kehtestamise määrust kui üldakti halduskohtus vaidlustada.²

9. Taotleja, AS Eesti Gaas on kontsern, kuhu lisaks ASile Eesti Gaas kuuluvad AS EG Ehitus ja AS Gaasivõrgud. AS Gaasivõrgud osutab maagaasi võrguteenust, sh Tallinnas. AS Eesti Gaas esitab taotluse ka AS Gaasivõrgud nimel.

2. MÄÄRUS ON VASTUOLUS SEADUSLIKKUSE PÕHIMÕTTEGA (PS § 3 LG 1)

10. PS § 3 lg 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 3 lg 1 sätestab seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõtte. Selle üheks osaks on ka seaduse prioriteedi põhimõte, mille kohaselt peab madalama õigusjõuga norm olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga.³ Seejuures kehtib seaduslikkuse põhimõte ka kohaliku omavalitsuse tegevuse ja õigusaktide suhtes.⁴ See tähendab, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema kooskõlas nende aluseks olevate seadustega. Sama reeglit kordab HMS § 89 lg 1. Seega peab Määrus olema kooskõlas selle aluseks oleva seadusega, milleks on KKütS. Määrus ei ole KKütS-ga kooskõlas.

2.1. Määrus on vastuolus KKütS § 5 lg-tega 1 ja 2

11. KKütS § 5 lg 1 kohaselt on kaugküttepiirkond üldplaneeringu alusel kindlaksmääratud maa-ala. Seega peab nii kaugküttepiirkonna esmakordsele kehtestamisele kui ka hilisemale laiendamisele eelnema üldplaneeringu kehtestamise või muutmise menetlus.

12. Seda, et kaugküttepiirkond tuleb kehtestada üldplaneeringuga, on KKütS väljatöötamise käigus kinnitanud ka seadusandja: „Eelnõusse on sisse toodud uus mõiste – kaugküttepiirkond –, mille kohalik omavalitsus kehtestab selle eelnõu järgi üldplaneeringuga.“⁵

13. Samuti on kohtupraktikas nenditud, et kaugküttepiirkonna saab lõplikult määratleda alles pärast üldplaneeringu kehtestamist.⁶

14. KKütS § 5 lg 2 teise lause kohaselt peab kohaliku omavalitsuse kaugküttepiirkonna määramise otsus lähtuma KKütS § 5 lg-s 1 sätestatud põhimõtetest. Üheks selliseks KKütS § 5 lg-s 1 sätestatud põhimõtteks on põhimõte, et kaugküttepiirkonna kindlaksmääramine peab toimuma üldplaneeringu menetluse alusel. Seega on kaugküttepiirkonna laiendamine, millele pole eelnenud kaugküttepiirkonna laiendamist käsitlev üldplaneeringu menetlus, vastusolus ka KKütS § 5 lg-ga 2.

15. Määruse alusel (§ 1 lg 2 ja lisa 1) teostatud kaugküttepiirkonna laiendamisele ei ole aga eelnenud üldplaneeringu menetlust, mis käsitleks kaugküttepiirkonna laiendamist Määruses

² Tartu Halduskohtu Jõhvi kohtumaja 23.02.2011 otsus asjas 3-11-399; Õiguskantsleri 31.05.2011 märgukiri nr 6-4/110722/1102641 Kohtla-Järve Linnavolikogu 27.10.2010 määruse nr 45 § 9 lg 1 põhiseadusele ja seadusele vastavuse kohta -

http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_margukiri_kaugkuttepiirkonna_ja_kaugkuttekulude_maaramine.pdf

³ Narits, R; jt. Põhiseaduse § 3 kommentaar, komm 2. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

⁴ 3-4-1-17-08, p 46.

⁵ Riigikogu majanduskomisjoni M. Pärnoja sõnavõtt KKütS eelnõu tutvustamisel - IX Riigikogu stenogramm, 6.11.2002, punkt 7 Kaugkütte seaduse eelnõu (1202 SE) esimene lugemine.

⁶ Tartu Ringkonnakohtu 26.02.2008 otsus asjas 3-07-566 – „Kohus ei pidanud vajalikuks anda käesoleva asja raames hinnangut, kas määrus nr 22 vastab kaugkütteseadusele ja põhiseadusele, kuid pidas vajalikuks märkida, et kaugküttepiirkonna saab lõplikult määratleda siiski pärast valla üldplaneeringu kehtestamist. Kehtivat üldplaneeringut Tarvastu vallas ei ole, selle kehtestamiseks toimub praegu menetlus.“

ettenähtud viisil. Määruses ega selle seletuskirjas sellisele üldplaneeringu menetlusele viidatud ei ole. Määruses ja selle seletuskirjas puuduvad mistahes viited üldplaneeringule.

16. Samuti ei saa Määruse alusel laiendatud kaugküttepiirkonna kehtestamise aluseks pidada Tallinna linna kehtivat üldplaneeringut.⁷ Kehtivas üldplaneeringus on soojusvarustust puudutavat mainitud vaid väga üldsõnaliselt peatükis 7.2 „Soojusvarustus“ ning skeemil 24 „magistraalsoojusvõrk“. Seejuures ei vasta skeemil 24 kujutatud magistraalsoojatorustiku geograafiline paiknemine Määrusega laiendatud kaugküttepiirkonna geograafilistele piiridele.

17. Seega ei ole Määrusega laiendatud kujul kehtestatud kaugküttepiirkonda kindlaksmääratud üldplaneeringu alusel nagu nõuab KKütS § 5 lg 1. Seega on Määrus vastuolus KKütS § 5 lg-tega 1 ja 2 ning seeläbi vastuolus PS § 3 lg-st 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega.

2.2. Määruse § 2 lg 2 on vastuolus KKütS § 5 lg-ga 3.

18. KKütS § 5 lg 3 sätestab, et isikud, kes kaugküttepiirkonna määramise ajal ei kasuta kaugkütet, ei ole kohustatud võrguga liituma.

19. Seega puudub kaugküttevõrguga liitumise kohustus kõigil nendel tarbijatel, kes asuvad piirkondades, kus enne Määruse jõustumist kaugküttepiirkonda ei eksisteerinud ning kes Määruse vastuvõtmise ajal kaugkütet ei kasutanud. Samuti puudub kaugküttevõrguga liitumise kohustus kõigil nendel tarbijatel, kes küll asusid kaugküttepiirkonnas enne Määruse jõustumist, kuid kes kaugküttepiirkonna esmakordse kehtestamise ajal (01.07.2004) kaugkütet ei kasutanud. KKütS § 5 lg 3 annab sellistele tarbijatele õiguse kaugkütet mitte tarbida ka pärast Määruse vastuvõtmist.

20. Määruse § 2 lg 2 aga piirab seda õigust. Määruse § 2 lg 2 kohaselt on isik, kes ei kasuta kaugküttepiirkonna määramise ajal kaugkütet, kohustatud võrguga liituma kaugküttepiirkonnas hoonet rekonstrueerides või ehitades. Seega kaotavad tarbijad Määruse § 2 lg 2 kohaselt KKütS § 5 lg 3 sätestatud õiguse koheselt, kui neil on plaanis oma hoonet rekonstrueerida või ehitada.

21. Tegemist on väga tõenäolise stsenaariumiga, sest hoonete (sh korter- ja väikeelamute) rekonstrueerimine on üks meede Eesti energiapoliitika eesmärkide saavutamiseks. Seejuures on hoonete rekonstrueerimist riiklike toetuste kaudu varasemalt soodustatud ning Energiamaajanduse arengukava 2030 (ENMAK 2030)⁸ kohaselt soovitakse hoonete rekonstrueerimist hoogustada ja soodustada ka edaspidi.

22. Samuti tuleb arvestada, et ehitamiseks/rekonstrueerimiseks ei kvalifitseeru üksnes suuremahulised tööd. Ehitusseadustiku kohaselt võivad ehitamise/rekonstrueerimise alla kvalifitseeruda ka väiksemad tööd, nt hoone välisseinale õhksoojuspumpade paigaldamine, mõne kandva siseseina muutmine, maapinnast üle 1m kõrguse terrassi ehitamine või üle 10 m kõrguse lipumasti püstitamise. Vastavate tegevuste teostamiseks võib tarbijal olla kohustus esitada Tallinna linnale ehitusteatis või taotleda ehitusluba, mille väljastamisest võib Tallinna linn keelduda põhjusel, et tarbija ei kasuta kaugkütet. Seega võivad tarbijad olla survestatud kaugküttega liituma, et saada Tallinna linnalt ehitamiseks/rekonstrueerimiseks vajalikke lubasid.

23. KKütS § 5 lg 3 ei sea võrguga liitumisest keeldumise õiguse realiseerimist sõltuvusse sellest, kas tarbija otsustab oma hoonet pärast kaugküttepiirkonda sattumist ehitada või rekonstrueerida. KKütS § 5 lg 3 sätestatud õiguse kasutamise eelduseks on üksnes fakt, kas tarbija kaugküttepiirkonna määramise hetkel kaugkütet kasutas või mitte. Kui isik kaugküttepiirkonna määramisel hetkel kaugkütet ei kasutanud, siis ei pea ta kaugküttevõrguga liituma. Seda ka juhul,

⁷ Tallinna Linnavolikogu 11.01.2001 määrus nr 3 „Tallinna üldplaneeringu kehtestamine“; <http://www.tallinn.ee/est/ehitus/Tallinna-linna-uldplaneering>

⁸ Kättesaadav - <https://www.mkm.ee/et/arengukavad>. Vt Meede 2.4 olemasoleva hoonefondi energiatõhususe suurendamine

kui selline tarbija otsustab oma hoonet pärast selle kaugküttepiirkonda sattumist ehitada või rekonstrueerida.

24. Seega on Määruse § 2 lg 2 vastuolus KKütS § 5 lg-ga 3 ja seeläbi vastuolus PS § 3 lg-st 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega.

3. MÄÄRUS RIIVAB TARBIJATE JA ALTERNATIIVSETE ENERGIAALLIKATE PAKKIJATE PÕHIÕIGUSI

3.1. Määrus riivab tarbijate lepinguvabadust (PS § 19 lg 1)

25. Lepinguvabadus on osaks PS § 19 lg-st 1 tulenevast privaatautonomia põhimõttest. Lepinguvabadus tähendab valikuvabadust sõlmida või mitte sõlmida mis tahes sisuga leping.⁹ Riigikohtu praktikas on leitud, et regulatsioon, mis kohustab isikuid astuma õigussuhtesse ja lepingut sõlmima, riivab lepinguvabadust. Lepinguvabaduse riive on intensiivne, kui kohustuslikus korras sõlmitava lepingu alusel osutatava teenuse hind ei pruugi olla soodsam teenustasust, mida tarbija maksaks alternatiivsele vabalt valitud teenuse osutajale.¹⁰

26. Määrus sätestab tarbijatele üldise kaugküttevõrguga liitumise kohustuse (§ 2 lg 1 ja 2), millega kaasneb kohustus sõlmida energia ostmiseks leping kaugküttepiirkonnas tegutseva soojusettevõtjaga.

27. Erandid võrguga liitumise kohustusest on äärmiselt piiratud ning nende kohaldamine on reguleeritud ebamääraselt (§ 2 lg 5 ja lg 6). Määruse § 2 lg 5 loetleb erandid konstateerivas vormis, mis tähendab, et need kohalduvad igal juhul, ilma täiendava diskretsiooniotsuseta. Sama paragrahvi lg-s 6 on aga ette nähtud erandite rakendamine Tallinna Kommunaalameti ja võrguettevõtja loal. Kuna luba andes ei saa Tallinna Kommunaalamet ega võrguettevõtja väljuda lg 5 piirest, siis jääb ebaselgeks lg 6 mõtte tarbija lepinguvabaduse piiramisel. Viimane võib aga kaasa tuua kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse omavoli. Seejuures tuleb tarbijale õigus kasutada kaugkütte asemel kütusevabadest taastuvatest allikatest muundatud soojusenergiat (Määruse § 2 lg 5 p 4) vahetult KKütS § 5 lg 4¹ alusel. Kui Määruse § 2 lg 6 võimaldab Tallinna Kommunaalametil keelata tarbijal nimetatud erandit kasutada, siis on see samuti vastuolus PS § 3 lg-st 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega.

28. Lisaks on Määrusega võrreldes varem kehtinud määrusega veelgi kitsendatud tingimusi, mille korral on kaugküttepiirkonnas asuvatel tarbijal õigus kaugkütet mitte kasutada.

29. Näiteks varem kehtinud määruse kohaselt oli üheks selliseks erandiks keskkonnasõbralike kütteviiside ja elektrienergia kasutamine.¹¹ Määrusega kaotati aga keskkonnasõbraliku kütteviisi ja elektrienergia kasutamise erandid ära. Alles jäi üksnes kütusevabadest taastuvatest allikatest muundatud soojusenergia kasutamise erand¹², mis on oluliselt kitsam mõiste¹³ kui keskkonnasõbralik kütteviis.

30. Samuti oli varem kehtinud määruse kohaselt tarbijatel lubatud kasutada alternatiivseid energiaallikaid, kui ehitise maksimaalne soojuskoormus jääb alla 40 kW.¹⁴ See erand võimaldas

⁹ Ernits, M. Põhiseaduse § 19 kommentaar, komm 6. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

¹⁰ 3-4-1-34-14, p 41

¹¹ Tallinna Linnavolikogu 27.05.2004 määruse nr 19 punktid 2.3.5 ja 2.8.4

¹² Määruse § 2 lg 5 p 4 ja § 3 lg 3 p 3.

¹³ KKütS § 2 p 12 kohaselt on kütusevabad taastuvad allikad päikeseenergia ja sellest muundatud soojusenergia, tuuleenergia ja sellest muundatud soojusenergia, maasoojus ja sellest muundatud soojusenergia, kasutades selleks taastuvallikaist valmistatud elektrienergiat, hoones kasutatud ja sealt (ventilatsiooni, kanalisatsiooni jms kaudu) eralduv soojus ja sellest muundatud soojusenergia, kasutades selleks taastuvallikaist muundatud elektrienergiat.

¹⁴ Tallinna Linnavolikogu 27.05.2004 määruse nr 19 punktid 2.3.3 ja 2.8.3

alternatiivseid energiaallikaid kasutada kaugküttepiirkonnas asuvaltel väikestel kortermajadel ja eramajadel, mille soojuskoormus jäi alla 40 kW. Määrusega on see erand aga ära kaotatud.

31. Lisaks on kitsendatud erandit, mille kohaselt ei pea kaugkütet kasutama ehitised, mille soojuskoormus paigaldatava trassi jooksva meetri kohta on väiksem kui 2 kW.¹⁵ Määruse kohaselt kehtib see erand nüüd üksnes juhul, kui soojuskoormus paigaldatava trassi jooksva meetri kohta on väiksem kui 1 kW.

32. Seega Määrus piirab oluliselt või välistab täielikult tarbijate õiguse kasutada oma tarbimiskoha kütmiseks alternatiivseid energiaallikaid (nt pelletid, soojuspumbad, elekter, gaas). Seega riivab Määrus tarbijate lepinguvabadust.

33. Tegemist on intensiivse lepinguvabaduse riivega, sest alternatiivsete kütteallikate kasutamine võib tarbijale olla kokkuvõttes soodsam kui kaugkütte kasutamine. Näiteks on Riigikontroll oma 2011. a auditis tuvastanud, et kaugküttepiirkond võib sundida tarbijaid ostma kaugküttesoojust, kuigi pole teada, kas see on soodsam ning toodetud ja jaotatud efektiivsemalt kui alternatiivsetest allikatest (nt lokaalsed katlad, soojuspumbad) toodetud soojus. Riigikontrolli auditi kohaselt on 89% juhtudest kaugküttepiirkonnad kehtestatud enamasti ilma katlamajade ja soojusvõrkude seisukorda, investeeringute vajadust ja jätkusuutlikkust välja selgitamata, alternatiivseid küttelehendusi kaalumata ning veendumata, et kaugküte on piirkonnas odavam ja parim soojuse saamise viis. Seetõttu on piirkonnad tõenäoliselt kehtestatud ka sinna, kus kaugküte ei ole soodsaim ja kõige keskkonnasõbralikum kütmissviis.¹⁶ Selline olukord võib olla ka Määrusega kaugküttepiirkonna kehtestamisega, sest sellele ei eelnenud mingeid mõjuanalüüse.

3.2. Määrus riivab tarbijate omandipõhiõigust ning on käsitletav sundvõõrandamisena (PS § 32 lg 2 ja lg 1)

34. PS § 32 lg 2 kohaselt on igal inimesel õigus oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Sealhulgas hõlmab mõiste „omand“ ka raha.¹⁷ Omandipõhiõigust kaitseb muude omandisuhete kõrval ka isiku vara kui tervikut avalik-õiguslike piirangute vastu. Riigikohtu praktika kohaselt riivab omandipõhiõigust regulatsioon, mille tulemusel võib isiku vara väheneda.¹⁸

35. Määrus riivab intensiivselt tarbijate omandipõhiõigust, sest selle rakendamine põhjustab tarbijatele olulisi lisakulusid ja seega nende vara vähenemise.

36. Näiteks peab tarbija kaugküttevõrguga liitumiseks tasuma soojusettevõtjale võrguga liitumise tasu (KKütS § 12 lg 4). Taotleja andmete kohaselt võib liitumistasu suurus Tallinnas ulatuda üle 50 000 euro.

37. Need tarbijad, kes senini on võinud kasutada alternatiivseid kütteallikaid ja teinud nende kasutuselevõtmiseks kulutusi, peavad Määruse § 2 lg 2 kohaselt oma hoone ehitamise või rekonstrueerimise korral vastavate kütteseadmete kasutamise lõpetama või nende planeeritud kasutuselevõtmisest loobuma. Vastupidisel juhul keeldub Tallinna linn neile ehitamiseks vajalike projekterimistingimuste, ehitusloa või kasutusloa väljastamisest. Seda kinnitab Tallinna linna praktika. Taotlejale teadaolevalt on Tallinna linn mitmel korral keeldunud kaugküttepiirkonnas asuvaltele ehitistele (nt Norde Centrum kaubanduskeskus, Paldiski mnt 19a/Ao 2 kortermaja), mis kasutavad kütteks õiguspäraselt gaasikatlamaja, rekonstrueerimiseks ehitusloa väljastamisest põhjusel, et kaugküttepiirkonnas on kohustuslik kasutada kaugkütet.

¹⁵ Tallinna Linnavolikogu 27.05.2004 määruse nr 19 punkt 2.3.2.

¹⁶ Riigikontrolli soojusvarustuse audit – „Riigi tegevus soojusvarustuse jätkusuutlikkuse tagamisel“, 4.03.2011.

Kättesaadav - www.riigikontroll.ee

¹⁷ 3-2-1-143-03, p 18.

¹⁸ 3-2-1-134-16, p 42; 3-2-1-169-12, p 45.

38. Seetõttu peaks tarbija Tallinna linnalt vajalike lubade saamiseks maha kandma alternatiivsete kütteallikate kasutuselevõtmiseks tehtud investeeringud, mille maksumus võib ulatuda tuhandettesse eurodesse. Taotleja andmetel võib eramajja soojuspumba paigaldamine maksta kuni 12 000 eurot, gaasikatla paigaldamine kuni 6000 eurot ning 50 korteriga kortermajja gaasikatlamaja rajamise maksumus algab 60 000 eurost.

39. Määruse tulemusel ei ole tarbijal võimalik alternatiivsete energiaallikate kasutuselevõtmiseks soetatud varasid majanduslikult mõistlikel tingimustel kasutada, mis on käsitletav sundvõõrandamisena.

40. Riigikohtu praktika kohaselt tähendab sundvõõrandamine omaniku täielikku või osalist ilmajätmist subjektiivsest õigusest, mille PS § 32 garanteerib.¹⁹ PS § 32 lg 1 lauses kaks kaitstakse omandit avaliku võimu poolse meelevaldse võõrandamise eest.²⁰ Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika järgi loetakse omandi nõusolekuta võõrandamiseks ka meetmeid, mille majanduslik mõju sarnaneb omanikupositsiooni kaotamisele.²¹ Selleks tuleb hinnata, kas omanikule jäänud õiguslik positsioon võimaldab veel rahas mõõdetavat väärtust omava asja mõistlikku majanduslikku kasutamist.²² Seega on sundvõõrandamise olukorraga tegemist ka siis, kui avaliku võimu meetme tulemusel ei ole asja omanikul oma vara enam majanduslikult mõistlikult võimalik kasutada. Kuna Määruse tulemusel ei ole tarbijatel vastavaid varasid/investeeringuid enam võimalik majanduslikult tasuvalt kasutada, on Määrusega kaasnev tarbijate omandiõiguse piiramine käsitletav sundvõõrandamisena. Seega esineb antud juhul ka PS § 32 lg 1 riive.

41. Samuti võib kaugkütte maksumus olla tarbijale kokkuvõttes kallim kui alternatiivse kütteallika kasutamise maksumus. Selle väite kinnituseks esitab taotleja kaks näidet:

41.1.1.1. Gaasi tänav 5 tarbimiskoht (oma gaasikatlamaja vs kaugküte): Täna on tarbimiskohas gaasikatlamaja, millega toodetakse tarbimiskohas vajaminev soojus. 2016. a toodeti katlamajas kokku ca 252 MWh soojust, mille tootmise kogukulu oli 8829 eurot. Sellest lähtuvalt on katlamajaga toodetud soojusenergia maksumuseks 35 €/MWh (8829/252). Konkurentsiamet on Utilitas Tallinn AS-le kooskõlastanud Tallinna võrgupiirkonna soojuse piirhinnaks lõpptarbijale 49,96 €/MWh.²³ Kui Gaasi 5 tarbimiskohas kasutataks lokaalkütte asemel kaugkütet, siis peaks tarbija soojuse eest maksma aastas 12 590 eurot (49,96x252). Seega peaks kaugkütte tarbimise korral tarbija aastas maksma soojuse eest üle 40% rohkem kui lokaalse küttelehenduse korral. Enne Määruse jõustumist ei paiknenud Gaasi tänav kaugküttepiirkonnas.

41.1.1.2. Sadama 11a tarbimiskoht (oma koostootmisjaam vs kaugküte): Tegemist on tarbimiskohaga, kuhu on tehniliselt ja majanduslik mõistlik rajada lokaalne soojuse ja elektri koostootmisjaam, mis kasutab kütusena gaasi. Koostootmisjaama puhul tuleb vaadelda soojust ja elektrit paralleelselt, kuna läbi koostootmise on võimalik alandada paralleelselt soojusenergia ühikmaksumusele ka elektrienergia ühikmaksumust. Täiendavalt on võimalik täna saada koostootmisjaamaga toodetud elektrienergiale ka ELTS alusel (§ 59) toetust, mis alandab elektrienergia ühikmaksumust veelgi. Sellest lähtuvalt - täna on Tallinnas Sadama 11a tarbimiskoht kaugküttepiirkonnas ning tuleb arvestada soojusenergia piirhinnaga 49,96 €/MWh. Kuna elektrienergia osas on tegemist madalpingel liitunud kliendiga, siis elektrienergia ühikmaksumuseks on 93 €/MWh. Läbi koostootmisjaama paigaldamise on võimalik soojusenergia ühikmaksumus viia tasemele 39,6 €/MWh ning elektrienergia

¹⁹ 3-2-1-59-04, p 13.

²⁰ 3-2-1-160-01, p IV.

²¹ Ernits, M; jt. Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm 15. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

²² Brumărescu vs. Rumeenia 28.10.1999, 28342/95, p 77.

²³ <http://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=18308>

ühikmaksumus koos ELTS alusel saadava toetusega 11,5 €/MWh-ni. Hoone soojus- ja elektrienergia tarbimine on vastavalt 4 970 MWh ja 4 217 MWh, mis tähendab, et kaugkütte korral on hoone summaarseteks energiakuludeks umbes 640 tuhat eurot/aastas, kuid läbi koostootmisjaama paigaldamise on neid võimalik alandada 245 tuhande euroni aastas. Seega oleks lokaalse kütelahenduse korral võimalik tarbija kulutusi energiale vähendada ligi 400 000 euro võrra aastas. Määrus selle võimaluse aga välistab.

3.3. Määrus riivab tarbijate võrdse kohtlemise põhimõtet (PS § 12)

42. Lepinguvabaduse ja omandipõhiõiguse riive seondub ka võrdse kohtlemise põhimõttega. Määruse tulemusel pannakse tarbijad, kellel oli enne Määruse jõustumist õigus kaugkütet mitte kasutada, halvemasse olukorda võrreldes kaugkütet kasutavate tarbijatega.

43. Määruse seletuskirja kohaselt on Määruse üheks eesmärgiks säilitada olemasolev kaugküttevõrk ja seeläbi tagada kaugkütte tarbijatele mõistlik soojuse hind. Seega on Määruse eesmärk hoida olemasolevatele kaugkütte tarbijatele soojuse hind mõistlikul tasemel. Samas toimub selle eesmärgi saavutamise teiste tarbijate arvel, kellel senini puudus kohustus kaugkütet kasutada.

44. Eesmärgi saavutamiseks laiendatakse Määrusega kaugküttepiirkonda ja kitsendatakse erandeid, mis varem lubasid kaugküttepiirkonnas kasutada ka alternatiivseid energiaallikaid. Selle tulemusel suurenevad oluliselt nende tarbijate kulud (kaugküttevõrguga liitumise tasu, alternatiivsete energiaallikate soetamiseks tehtud investeeringute mahakandmine, kõrgemad energiakulud – vt taotluse p 3.2), kes enne Määruse jõustumist võisid kasutada alternatiivseid energiaallikaid. Nendel tarbijatel, kes enne Määruse jõustumist juba kasutasid kaugkütet, selliseid negatiivseid tagajärgi aga taluda ei tule.

45. Seega pannakse Määruse tulemusel kaugkütet varem mittekasutanud tarbijad halvemasse olukorda võrreldes tarbijatega, kes tarbisid kaugkütet juba enne Määruse jõustumist. Seda kõike selleks, et mõjutada kaugkütet kasutavate tarbijate soojuse hinda. Taolisel viisil ühtede (kaugkütet kasutavate) tarbijate eelistamine teiste (kaugkütet mittekasutavate) tarbijate ees riivab PS § 12 tulenevat võrdsuspõhiõigust.

3.4. Määrus riivab tarbijate õiguspärase ootuse põhimõtet (PS § 10)

46. PS §-st 10 tuleneva õiguskindluse põhimõtte osaks on õiguspärase ootuse põhimõte.²⁴ Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igapäev olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.²⁵

47. Tarbijatel, kes kaugküttepiirkonna määramise hetkel kaugkütet ei kasutanud, on KKütS § 5 lg 3 ja Tallinna Linnavolikogu 27.05.2004 määruse nr 19 p 2.2 alusel tekkinud õiguspärane ootus, et neil puudub kohustus liituda kaugküttevõrguga ning et neil on õigus kasutada alternatiivseid energiaallikaid. See õigus on nii enne kui pärast Määruse jõustumist kaugküttepiirkonnas paiknevatel tarbijatel. Tarbijad on hakanud seda õigust realiseerima, võttes oma tarbimiskohtades kasutusele alternatiivseid energiaallikaid ja tehes selleks olulisi kulutusi.

48. Määrus riivab tarbijate õiguspärase ootust, sest selle tulemusel on tarbijatel oma hoonet ehitades või rekonstrueerides kohustus võtta kasutusele kaugküte ning teha selleks olulisi kulutusi.

²⁴ Ernits, M. Põhiseaduse § 10 kommentaar, komm 31 – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

²⁵ RKPKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 13.

Samuti on tarbijad sunnitud loobuma oma senistest alternatiivsetest energiaallikatest või nende kasutuselevõtu plaanidest, mille tulemusel tekib tarbijatele oluline kahju (vt taotluse p 3.2).

3.5. Määrus riivab alternatiivsete energiaallikate pakkujate ettevõtlusvabadust (PS § 31)

49. PS § 31 sätestab õiguse tegeleda ettevõtlusega. Ettevõtlusvabadust on riivatud, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.²⁶ Seejuures on Riigikohus asunud seisukohale, et riik peab tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks ning et ettevõtlusvabaduse osaks olev konkurentsivabadus ei kaitse mitte üksnes ettevõtjate ettevõtlusvabadust, vaid lõppkokkuvõttes ka tarbijat, kuna lähtub eeldusest, et konkurents tagab parima teenuse või kauba parima hinnaga.²⁷

50. Määrus riivab intensiivselt alternatiivsete energiaallikate pakkujate ettevõtlusvabadust, sest Määruse tulemusel on oluliselt piiratud või välistatud nende isikute poolt oma majandustegevuse teostamine kaugküttepiirkonnas, kus enne Määruse jõustumist oli vastav tegevus kas täielikult või vähemalt erandjuhtudel lubatud.

51. Muudatus mõjutab negatiivselt näiteks pelletikütte seadmete ja soojuspumpade pakkujate majandustegevust.

52. Samuti mõjutab muudatus negatiivselt maagaasi võrguettevõtjate ja müüjate tegevust. Taotluse lisa 1 jooniselt nähtub, et Määruse tulemusel on kaugküttepiirkond laienenud peaaegu kõigi Tallinnas tegutsevate maagaasi võrguettevõtjate (sh AS Gaasivõrgud²⁸, OÜ Tallinngaas, Energate OÜ, Esmar Gaas OÜ, AS Dvigatel Energeetika, OÜ Tarbegaas) võrgupiirkonda, kus varasemalt kaugküttepiirkonda ei eksisteerinud või kus kaugküttepiirkond kattus maagaasi võrguettevõtja võrgupiirkonnaga oluliselt väiksemas ulatuses.

3.6. Määrus riivab alternatiivsete energiaallikate pakkujate omandipõhiõigust ning on käsitletav sundvõõrandamisena (PS § 32 lg 2 ja lg 1)

53. Sarnaselt tarbijate omandipõhiõiguse riivele, riivab Määrus ka alternatiivsete energiaallikate pakkujate omandipõhiõigust. Määruse tulemusel piiratakse nende isikute õigust pakkuda oma kaupu ja teenuseid kaugküttepiirkonnas asuvatele tarbijatele, mille tulemusel vähenevad alternatiivsete energiaallikate pakkujate sissetulekud. Seega riivab Määrus PS § 32 lg-t 2.

54. Samuti on Määrusega maagaasi võrguettevõtjate ja müüjate omandi kasutamise õiguse piiramine käsitletav sundvõõrandamisena. Määruse tulemusel ei ole gaasiettevõtjatel oma vara – kaugküttepiirkonnas paiknevaid gaasitrasse – enam võimalik majanduslikult mõistlikult kasutada.

55. Maagaasiettevõtjad on teinud olulisi investeeringuid Tallinnasse maagaasi võrkude rajamiseks. Ainuüksi AS Gaasivõrgud on viimase 10 aasta jooksul investeerinud Tallinna linna maagaasivõrku ligi 26 miljonit eurot. Tallinna territooriumil ja lähiümbruses asuvate gaasitrasside paiknemist kirjeldab taotlusele lisatud joonis (Lisa 2). Sellest nähtub, et gaasiettevõtjad on enne Määruse jõustumist rajanud ulatuslikke gaasivõrke ka piirkondadesse, kus enne Määruse jõustumist kaugküttepiirkonda ei asunud, kuid kuhu nüüd on Määruse alusel kaugküttepiirkond kehtestatud.

56. Määruse ja KKütS nõuded, mis kohustavad kasutama kaugküttepiirkonnas üldjuhul kaugkütet, võivad seada kahtluse alla gaasiettevõtjate poolt võrkudesse tehtud investeeringute tasuvuse ja majandustegevuse jätkusuutlikkuse. Kui kaugküttepiirkonnas keelatakse tarbijatel gaasi tarbimine (nt hoone ehitamise või rekonstrueerimiseks vajalike lubade mitteväljastamise kaudu),

²⁶ 3-4-1-1-02, p 12; Kask, O. Põhiseaduse § 31 kommentaar, komm 21 – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

²⁷ 3-4-1-30-14, p 54; 3-4-1-2-13, p 105.

²⁸ AS Gaasivõrgud võrgupiirkonda pole joonisel eraldi välja toodud, sest vastavalt tegevusloale on AS Gaasivõrgud tegevuspiirkonnaks kogu Eesti Vabariik. Kättesaadav: mtr.mkm.ee

siis pole edaspidi vastavas piirkonnas võrguettevõtjatel enam võimalik planeeritud mahus osutada võrguteenust ning müüjatel müüa gaasi. Selle tulemusel muutuvad gaasivõrkudesse tehtud investeeringud kahjumlikuks ja lõppkokkuvõttes kasutuks. Järelikult võib Määruse vastuvõtmine muuta gaasiettevõtjate vara majanduslikult mõistliku kasutamise võimalikuks ning on seetõttu käsitletav sundvõõrandamisena.

3.7. Määrus riivab alternatiivsete energiaallikate pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtet (PS § 12)

57. Sarnaselt tarbijate võrdsuspõhiõiguse riivele, riivab Määrus ka alternatiivsete energiaallikate pakkujate võrdsuspõhiõigust. Määruse ja KKütS koosmõjus eelistatakse tugevalt soojusettevõtjaid võrreldes alternatiivsete energiaallikate pakkujatega.

58. Kaugkütte soojusettevõtjad on tegelikult sarnases olukorras temaga konkureerivate alternatiivseid energiaallikaid võrgu kaudu müüvate ettevõtjatega, nt elektri- ja gaasiettevõtjatega. Nii elektri-, gaasi- kui soojusettevõtjad peavad oma kauba tootmiseks ja lõpptarbijale müümiseks tegema olulisi investeeringuid tootmisseadmetesse ja võrgustikku, mille kaudu kaup tarbijale füüsiliselt kohale transporditakse.

59. Samas näeb seadus (KKütS) ja Määrus investeeringukaitse meetmed ette üksnes soojusettevõtjate suhtes, kellele on kaugküttepiirkonna kehtestamise näol tagatud tarbimiskindlus ja kaitse konkurentide tegevuse eest. Elektri- ja gaasiettevõtjate suhtes analoogset kaitseregulatsiooni kehtestatud ei ole. Kuigi nii elektri- kui gaasiettevõtjate investeeringud kauba tootmiseks ja tarbijale edastamiseks vajalikesse varadesse on samas suurusjärgus soojusettevõtja investeeringutega, ei ole nt MGS-s sätestatud tarbijatele kohustust gaasi tarbida või keeldu kasutada alternatiivseid energiaallikaid. Sama kehtib elektri suhtes.

60. Seega riivavad Määrus ja KKütS alternatiivsete energiaallikate pakkujate võrdsuspõhiõigust, sest need kohtlevad võrreldavaid isikuid sarnases olukorras erinevalt - alternatiivsete energiaallikate pakkujaid halvemini ja soojusettevõtjaid paremini.

3.8. Määrus riivab alternatiivsete energiaallikate pakkujate õiguspärast ootust (PS § 10)

61. Sarnaselt tarbijate õiguspärase ootuse riivele riivab Määrus ka alternatiivsete energiaallikate pakkujate õiguspärast ootust.

62. Taotlejal ja teistel gaasiettevõtjatel on tekkinud õiguspärane ootus, et neil on õigus osutada gaasi võrguteenust ja müüa gaasi piirkondades, kus enne Määruse jõustumist kaugküttepiirkonda ei asunud. Samuti kaugküttepiirkonnas paiknevatele tarbijatele, kellel on KKütS §-st 5 lg 3 tulenev õigus kaugkütet mitte kasutada.

63. Gaasi võrguettevõtjatel on seadusest ja Konkurentsiameti väljastatud tegevuslubadest tulenev õigus ja kohustus arendada oma võrgupiirkonnas võrku, liita võrguga kõik võrguettevõtja piirkonnas asuvad vastava taotluse esitanud tarbijad, osutada võrguga liidetud tarbijatele gaasi võrguteenust ning varustada tarbijaid gaasiga.²⁹ Samuti on gaasimüüjal kohustus müüa gaasi kõigile kodutarbijatele, kui tarbija seda soovib.³⁰ Seega on gaasiettevõtjatele juba aastaid kehtinud seadusest tulenev kohustus teha pidevalt suuremahulisi investeeringuid. Seadusest tulenevate kohustuste täitmisel on arvestatud sellega, et investeeringud ennast ära tasuvad. Selliseid investeeringuid on tehtud muuhulgas võrgupiirkondades, kus varasemalt kaugküttepiirkonda ei asunud, kuid kuhu Määruse tulemusel kaugküttepiirkond nüüd lisandus.

²⁹ MGS § 8 lg 1, § 18 l g 2, § 22 lg 1 ja 3.

³⁰ MGS § 9 lg 1, § 9¹ lg 6.

64. Gaasiettevõtjad on hakanud eelnimetatud subjektiivset õigust realiseerima, mida tõendab kaugküttepiirkonda rajatud gaasivõrkude olemasolu (Lisa 2). Ainuüksi AS-I Gaasivõrgud on Määrusega kehtestatud kaugküttepiirkonnas üle 5000 gaasi tarbimiskoha, mille aastane gaasi tarbimismaht kokku on ca 100 mln m³ (25% AS Gaasivõrgud kogu Eesti müügi mahust).

65. Seega on gaasiettevõtjatel tekkinud õiguspärane ootus, et neil on õigus osutada võrguteenust ja müüa gaasi piirkondades ja tarbijatele, kellel enne Määruse jõustumist oli alternatiivsete energiaallikate kasutamine lubatud.

66. Määrus riivab gaasiettevõtjate õiguspärast ootust, sest kaugküttepiirkonda on laiendatud aladele, kus varasemalt kaugküttepiirkonda ei asunud ning kus paiknevad olemasolevad gaasitrassid ja gaasitarbijad. Samuti riivab gaasiettevõtjate õiguspärast ootust Määrusega täiendavate piirangute kehtestamine, mis keelavad kaugküttepiirkonnas asuvatel gaasiettevõtjate klientidel hoone ehitamise või rekonstrueerimise korral alternatiivsete energiaallikate kasutamise, kuigi viimastel on selleks KKütS § 5 lg 3 alusel seadusest tulenev õigus.

67. Kaugküttepiirkonna laienemise ning alternatiivsete energiaallikate kasutamise õiguse kitsendamise tõttu piiratakse või välistatakse täielikult gaasiettevõtjate õigust jätkata või laiendada oma majandustegevust kaugküttepiirkonna aladel. Samas peab gaasiettevõtja MGS-s ja tegevuslubades sätestatud arenduskohustust jätkuvalt täitma, kuigi Tallinna linnas võib Määruse tulemusel teenuse osutamine muutuda aja jooksul peaaegu võimatuks.

4. PÕHIÕIGUSTE RIIVE ON ÕIGUSVASTANE

4.1. Määruse alusel sundvõõrandamise teostamine on formaalselt PS-ga vastuolus

68. Määrusega tarbijate ja alternatiivsete energiaallikate pakkujate omandi kasutamise õiguse piiramine on käsitletav sundvõõrandamisena (nn omanikupositsiooni majanduslik kaotus, vt eespool).

69. PS § 32 lg 1 kohaselt võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Ilma seadusliku aluseta toime pandud omanikupositsioonist ilmajätmine on PS-ga keelatud.

70. Antud juhul põhjustab sundvõõrandamise Määrus, mis on vastuvõetud KKütS alusel. KKütS ei sisalda volitusnormi, mis annaks Tallinna linnale õiguse sundvõõrandada tarbijate ja ettevõtjate vara. Riigikohus on praktikas asunud seisukohale, et Tallinna Linnavolikogu määrus, mis riivab omandipõhiõigust, kuid on antud ilma nõuetekohase volitusnormita, on formaalselt vastuolus PS § 3 lg 1 esimese lause ja § 32 lg 2 teise lausega.³¹

71. PS § 32 lg 1 kohaselt eeldab sundvõõrandamise õiguspärasus ka õiglase ja kohese hüvitise ettenägemist sundvõõrandatava vara omanikule. Määruses õiglase hüvitise regulatsiooni ettenähtud ei ole. Samuti ei ole mõjutatud isikutele õiglase hüvitise saamise võimalus tagatud muul viisil.

72. Eeltoodust tulenevalt on Määrus formaalselt PS-ga vastuolus

4.2. Riivel puudub legitiimne eesmärk

73. Määruse seletuskirjas ei ole selgitatud põhjuseid, miks on Tallinna Linnavolikogu otsustanud kaugküttepiirkonda laiendada ja oluliselt piirata alternatiivsete energiaallikate kasutamise lubatavust kaugküttepiirkonnas ning mis on nende muudatuste eesmärk.

³¹ 3-3-1-41-06, p 27.

74. Määruse seletuskirjas on üksnes viidatud kaugküttepiirkonna määramise eesmärkidele.³² Arvestades, et kaugküttepiirkond kehtestati Tallinnas juba 2004. a, siis pole piirkonna kehtestamise eesmärkidele viitamine asjakohane piirkonna laiendamise ega alternatiivsete energiaallikate kasutamise õiguse piiramise eesmärkide selgitamiseks.

75. Lisaks pärinevad seletuskirjas sisalduvad selgitused kaugküttepiirkonna kehtestamise eesmärkide osas 2004. a määruse seletuskirjast³³. Võrreldes Määruse ja 2004. a määruse seletuskirjade tekste nähtub, et kõik Määruse seletuskirjas sisalduvad selgitused meetme eesmärkide osas on sisuliselt üks-ühele kopeeritud 2004. a määruse seletuskirjast.

76. Seega ei ole Tallinna Linnavolikogu kaugküttepiirkonna laiendamise eesmärke selgitanud, mistõttu pole võimalik kaugküttepiirkonna laiendamise ega alternatiivsete energiaallikate kasutamise õiguse piiramise tegelikke eesmärke tuvastada. Riigikohus on asunud seisukohale, et põhiõiguste riivet ei saa lugeda õiguspäraseks, kui riive aluseks oleva piirangu kehtestamise eesmärki pole piirangu kehtestaja põhjenduste puudumise tõttu võimalik tuvastada.³⁴ Seega on Määrusega kaasnevad põhiõiguste riived, mille kehtestamise eesmärki pole Tallinna Linnavolikogu põhjendanud, vastuolus PS-ga.

77. Allpool on selgitatud, et kaugküttepiirkonna laiendamise tegelik eesmärk võib olla ajendatud soovist tagada suurendada soojusettevõtjate konkurentsieeliseid ja monopoolset seisundit ja seeläbi anda soojusettevõtjatele majanduslikke eeliseid. Riigikohus on leidnud, et ülemäärase konkurentsi piiramine saab olla legitiimseks eesmärgiks ainult juhul, kui ilma selleta ei oleks tagatud vastava teenuse kättesaadavus.³⁵ Antud juhul sellist olukorda ei eksisteeri, sest soojusettevõtjatel on Tallinnas võimalik edukalt oma teenuseid osutada ka ilma kaugküttepiirkonna laiendamiseta ning alternatiivsete energiaallikate kasutamist täiendavalt piiravate normide kehtestamiseta (vt taotluse p 4.3).

78. Samuti ei ole soojusettevõtjatel õigust nõuda konkurentsi piirangute kehtestamist alternatiivsete energiaallikate pakkujate suhtes ega põhjendada konkurentsi piirangute vajadust eesmärgiga kaitsta soojusettevõtjaid ülemäärase konkurentsi eest. Riigikohus on asunud seisukohale, et ettevõtlusvabadus kaitseb üksnes ettevõtja võimalust toimida turu tingimustes riigi põhjendamatu sekkumiseta ning ettevõtlusvabaduse eesmärk ei ole tagada olemasolevatele ettevõtetele kasumit või äramajandamist.³⁶

79. Seega puudub Määruse vaidlustatud normidel legitiimne eesmärk. Põhiõiguste riive, millel puudub legitiimne eesmärk, on PS-ga vastuolus.

4.3. Riive ei ole proportsionaalne

80. Määruse seletuskirjas ei ole selgitatud kaugküttepiirkonna laiendamise ega alternatiivsete energiaallikate kasutamise õiguse piiramise eesmärke. Seletuskirjas on üksnes selgitatud kaugküttepiirkonna kehtestamise eesmärke, mis kokkuvõtlikult on järgmised:

80.1.1.1. Tallinna olemasolevate kaugküttevõrkude säilitamine;

80.1.1.2. ressursside raiskamise piiramine;

80.1.1.3. soojusettevõtjatele kaugküttesüsteemide arendamiseks kindluse andmine;

80.1.1.4. tarbijate hulgalise kaugküttevõrgust lahkumise ja sellega kaasneva hinnatõusu vältimine;

³² Vt ka <http://www.pealinn.ee/tagid/koik/tallinn-uuendab-kaugkuttepiirkondadega-seonduvat-maarust-n192696>

³³ <https://aktal.tallinnlv.ee/static/Eelnoud/Dokumendid/endok2415.htm>

³⁴ 3-4-1-3-02, p 17 ja 18.

³⁵ 3-4-1-2-13, p 126.

³⁶ 3-4-1-2-13, p 112.

80.1.1.5. paralleelsete tehnovõrkude (gaasi- ja elektri jaotusvõrgud) rajamise ja sellega kaasnevate negatiivsete tagajärgede (töödega kaasnevad ebamugavused linna elanikele; elurajoonide välisilme risustamine) vältimine.

81. Isegi, kui nimetatud eesmärgid on Tallinna linna tegelikud eesmärgid, ei ole kaugküttepiirkonna laiendamine ega alternatiivsete energiaallikate kasutamise õiguse piiramine proportsionaalne meede eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks.

82. Alljärgnevas analüüsis ei ole eraldi analüüsitud kaugküttepiirkonna laiendamise ja alternatiivsete energiaallikate kasutamise õiguse piirangute põhiseaduspärasust. Oleme piirdunud üksnes kaugküttepiirkonna laiendamise proportsionaalsuse analüüsiga. Samas peame samadel põhjendustel ebaproportsionaalseks ka Määrusega kehtestatud piiranguid, millega piiratakse alternatiivsete energiaallikate kasutamist tarbijatel, kes asusid kaugküttepiirkonnas juba enne Määruse jõustumist, kuid kellel oli KKütS § 5 lg-st 3 tulenev õigus kasutada alternatiivseid energiaallikaid. Kompaktsuse huvides ei ole vastavaid põhjendusi analüüsis korratud, kuid palume õiguskantsleril nendega arvestada ka Määrusega kehtestatud täiendavate piirangute, mis ei seondu otseselt piirkonna laiendamisega, põhiseaduspärasuse hindamisel.

4.3.1. Kaugküttepiirkonna laiendamine ei pruugi olla sobiv meede

83. On vaieldav, kas kaugküttepiirkonna laiendamine aitab kaasa linna eesmärkide saavutamisele.

(a) Kaugküttepiirkonna laiendamine ei välista paralleelvõrkude teket

84. Kaugküttepiirkonna laiendamine ei välista paralleelsete tehnovõrkude, milleks seletuskirja kohaselt peetakse elektri- ja gaasijaotusvõrke, olemasolu ja nende lisandumist.

85. Nagu eespool selgitatud, siis gaasivõrgud juba paiknevad laiendatud kaugküttepiirkonnas (Lisa 2). Samuti võib uute gaasivõrkude rajamine olla kaugküttepiirkonnas ajutiselt võimalik seni, kuni soojusettevõtjal puudub tehniline võimekus tarbijale soojust pakkuda. Eeldusel, et kohalik omavalitsus seda ei keela.

86. Lisaks ei välista kaugküttepiirkonna olemasolu elektrivõrgu rajamist. Elektrivõrgu rajamise õigus tuleb elektri jaotusvõrguettevõtjale vahetult seaduse alusel (ELTS § 60 lg 1). Lisaks on elektriühenduse olemasolu iseenesest mõistetavalt vajalik ka kaugküttepiirkonnas, sest elektrit ei kasutata üksnes elektrikütteseadmete kasutamiseks. Ilma elektriühenduseta puuduks võimalus hoonetes elada või teostada majandustegevust, mille korral puuduks piirkonnas vajadus ka kaugkütte järele.

87. Samuti ei välista kaugküttepiirkonna kehtestamine linna välisilme risustamist paljude korstnate ja ehitistega. Nimelt võib kaugküttepiirkonnas korruga tegutseda mitu soojusettevõtjat (KKütS § 5 lg 7). Ka Tallinna haldusterritooriumil tegutseb samaaegselt mitu erinevat soojusettevõtjat (sh Utilitas, Adven Eesti, Merirahu Võrgud, WTC Tallinn, TTP), kes kõik kasutavad soojustootmiseks korstnatega ehitisi. Samuti on Määruse alusel kaugküttepiirkonnas lubatud kaugkütte asemel kasutada näiteks tuule- ja päikeseenergiast muundatud soojusenergiat. Ehk Määrus lubab kaugküttepiirkonda elamute vahele rajada tuulikuid ja päikesepaneele, mis linna välisilme parandamisele kindlasti kaasa ei aitaks.

(b) Kaugküttepiirkonna laiendamine ei aita vältida soojakulude tõusu tarbijale

88. Määruse üheks alameesmärgiks on vältida soojakulude tõusu tarbijatele. Nimetatud eesmärki pole võimalik saavutada nende tarbijate suhtes, kes enne Määruse jõustumist ei asunud kaugküttepiirkonnas ega/või kasutanud kaugkütet. Nimetatud tarbijatele põhjustab Määrus olulist kulude kasvu, mille põhjustab kaugküttevõrguga liitumise kohustusega kaasnev liitumistasu, alternatiivsete energiaallikate kasutuselevõtmiseks tehtud kulutuste mahakandmine ning kaugkütte

kõrgem hind (vt taotluse punkti 3.2). Seega Määruse tulemusel tarbijate kulutused soojusele hoopis suurenevad, mitte ei vähene.

4.3.2. Kaugküttepiirkonna laiendamine ei ole vajalik meede

89. Kaugküttepiirkonna laiendamine ei ole vajalik meede linna eesmärkide saavutamiseks.

(a) Tallinna linn on jätnud kaugküttepiirkonna laiendamise mõjud välja selgitamata

90. Tallinna linn ei ole kaugküttepiirkonna laiendamise otsustamisel välja selgitanud, millist õiguslikku ja majanduslikku mõju avaldab piirkonna laiendamine sellest otsusest mõjutatud tarbijatele ja alternatiivsete energiaallikate pakkujatele. Seetõttu ei ole Tallinna linn saanud ka kaaluda erinevate alternatiivsete meetmete vahel ning veenduda, et sama eesmärki ei ole sama tõhusalt võimalik saavutada muudatusest negatiivselt puudutatud isikute õigusi vähem riivavamal viisil. Seetõttu ei saa kaugküttepiirkonna laiendamist pidada ka vajalikuks meetmeks.

91. Mõjude ja erinevate osapoolte huvide kaalumata jätmist kinnitab ka Määruse seletuskiri, mille kohaselt on Määruse eelnõu kooskõlastatud üksnes soojusettevõtjatega. Seega on mõjude hindamine olnud puudulik ja ühekülgne, sest arvamust on küsitud üksnes muudatusest positiivselt mõjutatud soojusettevõtjatelt (potentsiaal müüa rohkem soojust). Muudatusest negatiivselt mõjutatud isikuid – tarbijad ja alternatiivsete energiaallikate pakkujad – protsessi kaasatud ega nende arvamust küsitud ei ole. Samuti on jäetud konsulteerimata Konkurentsiametiga, kes teostab järelevalvet KKütS nõuete täitmise üle.

92. Mõjude analüüsimata jätmine on vastuolus ka KKütS § 5 lg-ga 5, mille kohaselt tuleb enne kaugküttepiirkonna määramist tiheasustusega uusehitisteks planeeritavale maa-alale analüüsida soojusvarustuse korraldamise võimalusi, lähtudes KKütS § 5 lg-s 1 sätestatud põhimõtetest. Nimetatud põhimõtete kohaselt peab kaugküttepiirkond tagama kindla, usaldusväärse, efektiivse, põhjendatud hinnaga ning keskkonnanõuetele ja tarbijate vajadustele vastava soojusvarustuse. Määruse § 1 lg 1 kohaselt hõlmab Tallinna kaugküttepiirkond valdavalt tiheasustusega alasid. Seetõttu pidanuks Tallinna linn enne Määruse vastuvõtmist teostama KKütS § 5 lg-s 5 sätestatud analüüsid, kuid mida pole tehtud.

93. Eeltoodud olukorra vältimiseks ongi KKütS § 5 lg-s 1 sätestatud nõue, mille kohaselt tuleb kaugküttepiirkond kehtestada üldplaneeringu alusel. Üldplaneeringu kehtestamise menetluse käigus oleks kohaliku omavalitsuse üksusel kohustus kaasata protsessi kõik kaugküttepiirkonna kehtestamisest mõjutatud isikud ning välja selgitada ja arvestada neile kaugküttepiirkonna kehtestamisega kaasnevate mõjudega. Samuti oleks üldplaneeringu kehtestamise otsust võimalik mõjutatud isikutel kohtus vaidlustada.³⁷ Seega oleks kaugküttepiirkonna laiendamisele pidanud eelnema vastava teema analüüs üldplaneeringu kehtestamise või muutmise menetluse raames. Sellisel juhul oleks välistatud praegune olukord, kus enne laiendamise otsuse tegemist konsulteeritakse üksnes sellest otsusest majanduslikku kasu saavate isikutega.

94. Eelnev annab alust kahtluseks, et Tallinna linn on jätnud üldplaneeringu menetluse läbiviimata justnimelt põhjusel, et vältida otsusest negatiivselt mõjutatud isikute arvamusega arvestamise kohustust ning võimalikke kohtuvaidlusi.

95. Üheks põhjuseks, miks Tallinna linn pole protsessi kaasanud kõiki puudutatud isikuid, võib olla ka asjaolu, et Tallinna linnale kuulub suur osa soojusvõrgust, mida kasutatakse Tallinna linnas tarbijatele soojuse müümiseks ja mille kasutamise eest maksab soojusettevõtja Tallinna linnale kuuluvale ettevõtjale renti. Seega on Tallinna linna majanduslikes huvides, et kaugküttepiirkond

³⁷ PlanS § 76 lg 2, § 94.

Tallinnas oleks võimalikult suur. Nimetatud asjaolu võib mõjutada Tallinna linna poolt kaugküttepiirkonna kehtestamise protsessi erapooletut läbiviimist.

(b) Olemasoleva kaugküttevõrgu säilitamiseks ei ole vajalik kaugküttepiirkonda laiendada

96. Seletuskirjast nähtub, et kaugküttepiirkonna kehtestamise peamiseks eesmärgiks on Tallinna olemasolevate kaugküttevõrkude säilitamine. Kõik ülejäänud seletuskirjas nimetatud eesmärgid (ressursside tõhus kasutamine, soojusettevõtjale kindluse andmine, tarbijate võrgust lahkumise vältimine, paralleelsete võrkude vältimine) on tegelikult selle põhieesmärgi alameesmärgid.

97. Seda kinnitab ka 2004. a määruse seletuskiri, mille kohaselt oli kaugküttepiirkonna kehtestamise eesmärgiks just olemasoleva kaugküttevõrgu säilitamine, mitte selle ulatuslik laiendamine uutele aladele, kus varasemalt kaugküttevõrku ei eksisteerinud.

98. Kaugküttepiirkonnas paikneva kaugküttevõrgu säilitamiseks ei ole vajalik kaugküttepiirkonna laiendamine uutele aladele. Olemasoleva kaugküttevõrgu säilitamiseks oleks piisanud sellest, kui kaugküttepiirkond jääks kehtima senisel kujul. Tallinna linnas kehtis kaugküttepiirkond juba enne Määruse vastuvõtmist. Enne Määrust kehtinud kaugküttepiirkond tagas soojusettevõtjale kindluse, tulenevalt KKütS § 5 ja § 8 lg 1 ning 2004. a määrusega soojusettevõtjale sätestatud tagatistest, et kaugküttepiirkonnas on tarbijatel kohustus osta soojust soojusettevõtjalt ning üldjuhul keeld kasutada alternatiivseid energiaallikaid. Seega oleks olemasoleva võrgu säilitamiseks piisanud, kui kaugküttepiirkond oleks senisel kujul ja seniste geograafiliste piiridega edasi kehtinud.

99. Teisisõnu oleks sama eesmärki olnud võimalik sama efektiivselt saavutada mõne teise, kuid tarbijate ja alternatiivsete energiaallikate pakkujate õigusi vähem riivavama meetmega. Järelikult ei ole kaugküttepiirkonna laiendamine vajalik abinõu.

(c) Kaugküttevõrgu laiendamiseks pole kaugküttepiirkonna olemasolu vajalik

100. Eeltoodust nähtub, et Tallinna linna tegelik eesmärk Määruse vastuvõtmisel on vastupidine seletuskirjas märgitule. Linna eesmärk pole mitte olemasolevate kaugküttevõrkude säilitamine ja tarbijate võrgust lahkumise vältimine, vaid kaugküttevõrkude ja soojusettevõtjate monopoolse seisundi laiendamine uutele aladele.

101. Samas ei ole ka soojusvõrkude laiendamiseks tegelikkuses vajalik kaugküttepiirkonna laiendamine. Soojusettevõtjal on lubatud võrku rajada ka kaugküttepiirkonnast väljapoole. Õigusaktid sellist tegevust ei keela ega sea võrgu rajamise eeltingimuseks kaugküttepiirkonna olemasolu. Seega ei takista kaugküttepiirkonna puudumine soojusettevõtjal võrgu rajamist kaugküttepiirkonnast väljapoole.

102. Sellest omakorda järeldub, et kaugküttepiirkonna laiendamise tegelik eesmärk on anda soojusettevõtjatele õiguslikke tagatise, mis vähendavad nende äririske ning suurendavad oluliselt nende konkurentsieelist võrreldes alternatiivsete energiaallikate pakkujatega, keda kaugküttepiirkond ei kaitse. Teisisõnu võib muudatuse tegelik eesmärk olla soojusettevõtjatele majanduslike eeliste andmine.

103. Vastava eelise andmine soojusettevõtjatele ei ole põhjendatud. Esiteks ei pruugi see tarbijatele kokkuvõttes olla soodsam. Teiseks kahjustab see oluliselt ausat konkurentsi ning alternatiivsete energiaallikate tarnijate põhiõigusi. Kolmandaks on soojusettevõtjad juba enne Määruse vastuvõtmist suutnud edukalt vabaturutingimustes, s.t. ilma kaugküttepiirkonna olemasoluta, rajada võrke ja müüja soojust väljapool kaugküttepiirkonda asuvatele tarbijatele. Näiteks asub kaugküttevõrk Kadriorus Liivaoja tänava arenduspiirkonnas Narva mnt ääres, kus enne Määruse jõustumist kaugküttepiirkonda ei eksisteerinud.

104. Neljandaks lubab Konkurentsiamet kaugkütteettevõtjatel teenida oluliselt suuremat tulukust võrreldes teiste reguleeritud ettevõtjatega.³⁸ Soojusettevõtjatele kõrgema tulukuse määra võimaldamist on Konkurentsiamet muuhulgas põhjendanud soojusettevõtja väidetavalt suuremate riskidega (mis tegelikult ei vasta tõele). Seega kaetakse soojusettevõtja samu ja väidetavalt kõrgemaid riske kahekordselt – esiteks Konkurentsiameti poolt tagatud kõrgema tulukuse määra ning teiseks Tallinna linna poolt Määrusega kaugküttepiirkonna kehtestamisega. Seejuures näeb Riigikogu menetluses olev KKütS muutmise seaduse eelnõu soojusettevõtjatele ette võimaluse teenida veelgi (kuni 2% võrra) suuremat tulukust.³⁹ Seega tulevikus vähenevad soojusettevõtjate riskid võrreldes alternatiivsete energiaallikate pakkujatega riiklike meetmete tulemusel veelgi.

105. Eelnev kinnitab, et soojusettevõtjal võib majanduslikult otstarbekas kaugküttevõrku rajada ka ilma kaugküttepiirkonna olemasoluta, millisel juhul ei ole kaugküttepiirkonna laiendamine igal juhul vajalik.

(d) Soojuse hinna mõistlikul tasemel säilitamiseks ei ole vajalik kaugküttepiirkonna laiendamine

106. Kaugküttepiirkonna kehtestamise üheks väidetavaks alameesmärgiks on soojuse hinna hoidmine mõistlikul tasemel. On tõsi, et vastavalt Konkurentsiameti hinnaregulatsiooni meetodikatele on soojuse müügiimaht üks soojuse hinna mõjutavatest faktoritest. Samas on tegemist üksnes ühe hinna mõjutava komponendiga, mis ei välista soojuse hinna muutumist (tõusu või langust) tulenevalt muutustest teistes hinnakomponentides.

107. Näiteks mõjutavad oluliselt soojuse hinna suurust ka sellised kulukomponendid nagu soojusettevõtja tehtavad investeeringud, soojuse tootmiseks kasutatava kütuse liik, soojusettevõtja tegevuskulud, regulaatori poolt lubatud tulukuse määr ning soojakadude suurus.

108. Näiteks on võimalik soojuse hinna alandada ka investeeringute tegemise kaudu, mille tulemusel asendatakse kallim kütus soodsama kütuse vastu või vähendatakse soojakadusid. Sama kehtib ka vastupidiselt – vajalike investeeringute tegemata jätmine võib soojuse hinna suurendada sõltumata müügiimast. Samuti vähendaks soojuse hinna Konkurentsiameti poolt soojusettevõtjate lubatud tulukuse määra vähendamine, mis eespool selgitatu kohaselt on oluliselt suurem võrreldes teiste reguleeritud ettevõtjate lubatud tulukuse määraga.

109. Seega ei ole tarbija soojuse hinna mõistlikul tasemel hoidmiseks vajalik ilmtingimata suurendada müügiimahtu, mis kaasneks kaugküttepiirkonna suurendamise korral. Sama eesmärki (hinna mõistlikul tasemel hoidmine) on võimalik sama efektiivselt saavutada ka soojuse hinna teiste kuartiklite mõjutamise kaudu ning ilma tarbijate ja alternatiivsete energiaallikate pakkujate põhiõigusi riivamata.

110. Lisaks on soojuse hind Tallinnas juba varasemalt ja enne kaugküttepiirkonna laiendamist olnud mõistlikul tasemel. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi seisukoha kohaselt on mõistlik kaugkütte hind kuni 70 EUR/MWh.⁴⁰ Tallinnas on kaugküttehind lõpptarbijale ca 50 EUR/MWh. Seega ei ole tarbijale mõistliku kaugküttehinna tagamiseks kaugküttepiirkonna laiendamine vajalik.

³⁸ 2016 lubatud tulukuse määrad: soojusettevõtjad – 5,55%, elektri jaotusvõrguettevõtjad – 4,50%, gaasi jaotusvõrguettevõtjad 4,58%. Vt Konkurentsiameti Juhend 2016 a kaalutud keskmise kapitali hinna arvutamiseks (27.06.2016 käskkiri nr 1.1-2/16-009), kättesaadav - <http://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=18306>. 2017 lubatud tulukuse määrad (Konkurentsiameti kavand): soojusettevõtjad – 5,41%, elektri jaotusvõrguettevõtjad – 4,14%, gaasi jaotusvõrguettevõtjad – 4,16%.

³⁹ Kaugkütteseaduse muutmise seadus 264 SE. Eelnõuga lisatakse KKütS-i § 8¹ lg 10 ja 12, mille kohaselt võib Konkurentsiamet põhjendatud tulukuse arvutamisel lisada kaalutud keskmisele kapitali hinnale kuni kaks protsendipunkti.

⁴⁰ Kaugkütteseaduse muutmise seadus 264 SE, eelnõu seletuskiri (lk 4).

4.3.3. *Kaugküttepiirkonna laiendamine ei ole mõõdukas meede*

111. Lisaks sellele, et kaugküttepiirkonna laiendamine ei ole taotletud eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik meede, ei ole tegemist ka mõõduka meetmega.

112. Taotluses esitatud põhjustel riivab kaugküttepiirkonna laiendamine intensiivselt nii tarbijate kui alternatiivsete energiaallikate pakkujate põhiõigusi. Kuna tegemist on intensiivse põhiõiguste riivega, peaks selle õigustamiseks esinema väga mõjuvad avalikust huvist kantud eesmärgid ja põhjendused. Selliseid olulisi põhjendusi aga ei esine.

113. Kaugküttepiirkonna laiendamise eesmärk on ajendatud soovist suurendada soojusettevõtja majanduslikke eeliseid. Tegemist ei ole sellise huvi ega põhjusega, mis kaaluks üle tarbijate ja alternatiivsete energiaallikate pakkujate põhiõiguste riive. Seda enam, et Tallinna linn pole analüüsinud, kas sama eesmärki oleks olnud võimalik saavutada ka otsusest negatiivselt mõjutatud isikute põhiõigusi vähem riivaval viisil.

114. Seda, et kaugküttevõtjate huviseid ei tohi eelistada lokaalseid kütelahendusi kasutavatele tarbijate huvidele, kinnitab ka Eesti riigi tulevane energiapoliitika alusdokument ENMAK 2030.⁴¹ Viimases on selgelt sätestatud (lk 39), et üha arenevate lokaalsete kütelahenduste ja ehitusstandardite taustal peab kaugküttesektor muutustega kohanema ning liikuma pikemas perspektiivis vabaturupõhimõtete laiema rakendamise suunas. Määrus on selle põhimõttega selgelt vastuolus, sest vabaturupõhimõtete rakendamise asemel on hoopis asutud turgu sulgema ja suletud turu piire laiendama.

115. Samuti on ENMAK 2030-s sätestatud (lk 39), et „Kaugkütteregulatsioon ei tohi piirata majanduslikult odavamate lahenduste konkureerimist kaugküttega. Lokaal- ja kohtkütte osakaalu kasvuga kaasneb tarbijate initsiatiiv energiaühistute loomiseks soojuse ja elektri tootmiseks oma vajaduste rahuldamiseks. Regulatsioon peab looma eeldused efektiivselt soojuse ja elektri tootmiseks oma vajadusteks ja peab tagama võimaluse müüa ülejääk või osta puudujääk üldkasutatavast võrgust.“ Määrus on vastuolus ka selle põhimõttega, sest see väga selgelt piirab alternatiivsete ja kaugküttest majanduslikult odavamate lahenduste konkureerimist kaugküttega.

116. Määruse põhieesmärgina on nimetatud olemasolevate kaugküttevõrkude säilitamist. Täpselt samamoodi vajavad kaitset tarbijate ja alternatiivsete energiaallikate pakkujate tehtud investeeringud alternatiivsete energiaallikate kasutusele võtmiseks (nt olemasolev gaasivõrk). Kaugküttevõrgu säilitamine ei ole kaalukam eesmärk kui tarbijate ja alternatiivsete energiapakkujate varade säilitamise eesmärk. Seejuures on piisava gaasitarbimise säilitamine vajalik ka gaasiseadmete ohutuse tagamiseks.

117. Määruse seletuskirjas on mainitud ka eesmärki vältida kaugkütte kasutajate vähenemisest tingitud soojuse hinna tõusu tarbijatele. Täpselt samasugune probleem võib tekkida ka gaasitarbijatel, sest Määruse tagajärjeks on gaasitarbimise vähenemine kaugküttepiirkonnas. Sarnaselt kaugkütte hinnaregulatsioonile mõjutab gaasi müügi mahu langus negatiivselt ka maagaasi võrgutasude suurus (s.t. müügi mahu langemine suurendab võrguteenuse hinda). Riiklike meetmete tulemusel on Eestis gaasitarbimine vähenenud ligi 2 korda.⁴² Gaasitarbimise vähenemisest tingituna on olulisel tõusnud ka gaasi võrgutasude suurus kodutarbijatele. Kui 2009. a oli gaasi võrguteenuse hind kodutarbijale 17,65 eurot/1000m³, siis 2015.a oli võrguteenuse hind juba 39,41 eurot/1000m³.⁴³ Eesmärk tagada mõistlikud kaugkütte hinnad ei kaalu üle gaasitarbijate

⁴¹ ENMAK 2030 kiideti Vabariigi Valitsuse poolt heaks 2016. a lõpus - <https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsus-kiitis-heaks-estis-energiamaajanduse-arengukava-aastani-2030>

⁴² Vt maagaasi tarbimise mahud - <https://www.mkm.ee/et/tegevused-eesmargid/energeetika/gaasitur>

⁴³ Vt joonis 5 Maagaasi lõpptarbimise hinnakomponendid keskmise tarbimismahuga tarbijagrupidale 2009 ja 2015 - https://energiatalgud.ee/index.php/Imporditavad_gaask%C3%BCtused#label-MGI

samaväärset huvi gaasihindade mõistlikul tasemel püsimise suhtes. Määrus aga kiirendab maagaasi tarbimise vähenemist veelgi, mille tagajärjeks on gaasihinna tõus tarbijatele.

5. MENETLUSLIKUD TAOTLUSED

Arvestades eeltoodut ja juhitudes õiguskantsleri seaduse §-dest 15 ja 17 palume teha Tallinna Linnavolikogule ettepanek 18.05.2017 vastu võetud määruse nr 9 „Tallinna kaugküttepiirkonna piirid, kaugküttevõrguga liitumise ja sellest eraldumise tingimused ja kord, kaugkütte üldised kvaliteedinõuded ja võrguettevõtja arenduskohustus“ kooskõlla viimiseks kaugkütteseaduse ja põhiseadusega käesolevas taotluses toodud põhjustel.

Põhiseadusega kooskõla saavutamiseks tuleks:

- kehtetuks tunnistada Määruse Lisa 1 ja 2, milles on kirjeldatud ja kujutatud Tallinna kaugküttepiirkonna piire ning asendada need enne Määruse jõustumist kehtinud Tallinna Linnavolikogu 27.05.2004 määruse nr 19 lisas kirjeldatud ja kujutatud kaugküttepiirkonna piiridega;
- kehtetuks tunnistada Määruse § 2 lg 2, mille kohaselt isik, kes ei kasuta kaugküttepiirkonna määramise ajal kaugkütet, on kohustatud võrguga liituma kaugküttepiirkonnas hoonet rekonstrueerides või ehitades.

Selleks, et selgitada oma õiguslikke seisukohti, palume võimalust kohtuda õiguskantsleriga või vastava asja menetlust korraldava nõunikuga. Vastuvõtu võimaldamine ning käesolevas asjas meie seisukoha ära kuulamine võib omada kaalu asjast põhjaliku ja igakülgse pildi saamiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ants Noot
Juhatuse esimees

Lisad:

- 1) Joonis: vana ja uue kaugküttepiirkonna geograafilise paiknemise võrdlus
- 2) Gaasivõrgu paiknemine Tallinnas