

# Kas Eesti Energiast jaotusvõrgu eraldamine ja põhivõrguga ühendamine on teostatavad?



**RAUL NUGIS**  
KPMG Balticsi juhtiv  
andmeteadlane



**URMAS KUKK**  
KPMG Law vandeadvokaat

**K**PMG ja Finantsakadeemia selgitasid analüüsi tulemusena välja, et Eesti Energia ASist jaotusvõrgu eraldamiseks, jaotusvõrgu ja põhivõrgu (Elering AS) ühendamiseks ning süsteemihalduri eraldamiseks Elering ASist ei ole äriseadustikust või konkurentsiseadusest tulenevaid takistusi. Takistuseks võib aga olla elektrituruseadus oma praeguses sõnastuses.

Viimase mõnekümne aasta jooksul on Euroopa Liidus (EL) toimunud palju

arenguid õigus- ja tururegulatiivses valdkonnas, mis on suunatud elektri varustuskindluse tagamisele, kuluefektiivsuse suurendamisele ja võrdsete tingimuste tagamisele tootmisel ja müümisel.

## **ELEKTRITURU REGULEERIMISE AJALOOST JA MUUTUSED EESTIS**

Alates 1990. aastatest on ELi elektriturgude liberaliseerimine olnud keskne teema, mille eesmärk on vähendada energiaturgude fragmenteerumist ja tagada elektri varustuskindlus. Sellega kaasnevalt on võetud vastu mitu õigusakti, mis on reguleerinud energiaturge ja taganud võrdsed konkurentsitingimused kõigile turuosalistele. Kirjeldamata seejuures kõike, mis on eelnimetatud toimiva turu loomiseks ette võetud, tuletame meelde, et 2009. aastal võeti ELis vastu nn kolmas energiapakett. Nimetatud pakett oli mitmekülgne regulatsioon ja sisaldab endas muu hulgas elektri siseturudirektiivi uut versiooni, mille peamised eesmärgid olid tagada elektri siseturu tõhus toimimine ja konkurentsi edendamine. Selleks sätestati mitmeid põhimõtteid elektri tootmise, müümise ja tarbijani edastamise kohta.

Esiteks kehtestati võrdsed ja mittedis-krimineerivad konkurentsitingimused kõikidele turuosalistele, et tagada turu avatus ja konkurents. See tähendab, et kõik tootjad, tarnijad ja tarbijad pidid saama võrdse juurdepääsu energiavõrgule ning neid tuli kohelda võrdselt ja erapooletult. Teiseks nõudis direktiiv, et energiatootjad ja -tarnijad peaksid olema energiavõrgustiku haldajatest eraldatud. See tähendab, et energiavõrgu haldajad peavad olema piisavalt sõltumatud energia tootmisest ja müügist, et tagada võrgu erapooletus ja konkurentsivõime. Kolmandaks nõudis direktiiv, et energiavõrgu haldajad peaksid võimaldama oma võrgule juurdepääsu kõigile turuosalistele, kes vastavad kindlaksmääratud tingimustele. Lisaks peavad haldajad tagama võrgu töökindluse ja turvalisuse, et tagada tarbijate ja energiatootjate varustuskindlus.

Need põhimõtted langevad hästi kokku ka viimastel aastakümnetel Eestis levinud mõttemaailmas, mille tulemusena ei jäetud

## **Aastaks 2013 liberaliseeriti elektriturg kõikidele tarbijatele ja lõpetati elektri jaehinna reguleerimine.**

restruktureerimisest puutumata mitmeid teisigi taristumonopole. Kuigi riiklike taristuettevõtete jagamine on keeruline, arvestades riske, mis selliste struktuursete muudatustega kaasnevad, alustati aastatel 2009–2010 Eesti Energia kontsernis OÜ (hiljem AS) Elering eraldamisega.

Viimasele anti esialgu elektri põhivõrk ja elektrisüsteemi haldus, elektri jaotusvõrk jäeti Eesti Energia koosseisu. Seejärel, aastaks 2013 liberaliseeriti elektriturg kõikidele tarbijatele ja lõpetati elektri jaehinna reguleerimine (2022. aastal toodi see universaalteenuse loomisega siiski osaliselt tagasi). Regulaatiivne poliitika on seejuures arvestanud mitmeid asjaolusid (varustuskindlus, suurem sõltumatus poliitiliselt mõjutatud välismaa tarnijatest), mille realiseerimine on kallis – mitte ilmtingimata ei lähtu üksnes kõige odavast energiast. Nii tõi 2013. aastal vabaks tehtud elektrituru börsikauplemine kaasa elektri jaehinna tõusu (vt Mida tõi endaga kaasa elektrituru avanemine? | Statistikaamet).

### **ÜHENDOPERAATORI LOOMISE IDEE GRANT THORNTONILT**

2019. aastal sai auditi- ja nõustamisettevõtte Grant Thornton ülesande otsida võimalikke lahendusi Eesti riigi omandis olevate äriühingute energiavõrkude haldamises ja juhtimises, mis looksid ühiskonnale kasu (madalam hind, suurem varustuskindlus või parem teenuse kvaliteet), sealhulgas võttes vaatluse alla ülekande- ja jaotusvõrgu varade omandilist struktuuri. Grant Thornton jõudis analüüsi tulemusena mitme variandini, kuidas vaatluse all olevate ettevõtete omandistruktuuri muuta selliselt, et tagada ühiskonnale suurimat kasu. Ühe variandina tutvustati nn ühendoperaatori loomise ideed – ettevõtte opereeriks nii põhivõrku (praegu Elering AS) kui ka jaotusvõrku (praegu Eesti Energia kontsernis olev OÜ Elektrilevi), mille kõrvale luua erapooletu süsteemihaldur (praegu Elering AS). Leiti, et sellel on kulude kokkuhoiu – mille realiseerimiseks tuleb küll täiendavalt pingutada – potentsiaali ning see oleks vastavuses erapooletu ja läbipaistva turuosaliste käsitlemise põhimõttega. Võrkude ühendamise loodeti saada ka positiivset mõju teatud teenuste kvaliteedile. Kuigi Grant Thornton variant

kogus valitsusringkondades küll pigem poolehoidu, täiendavalt seda siiski ei analüüsitud.

### **KPMG JA FINANTSAKADEEMIA 2022. AASTA ANALÜÜSI FOOKUSKÜSIMUSED**

2022. aasta mais anti KPMG-le ja Finantsakadeemiale ülesanne tegelda teemaga rohkem, sealhulgas prognoosida eelkirjeldatud variandi finantsmajanduslikke mõjusid asjakohastele ettevõtetele (st Eesti Energia AS, Elering AS, tuleviku ühendvõrguettevõtte ja süsteemihaldur), samuti uurida asjakohast õigusregulatiivset tausta. Ülesande osana tõusetusid ka küsimused:

- ▶ riskidest, mis nimetatud restruktureerimisega kaasnevad, ja võimalustest, mida see võib kaasa tuua,
- ▶ saavutatavast kokkuhoiust ja tekkivatest kuludest,
- ▶ vajaminevatest investeeringutest, sealhulgas väga olulise teemana, kuidas restruktureerimist rahastada,
- ▶ mõjudest elektriturule, sealhulgas tariifidele ja tarbijatele ning teenuste kvaliteedile.

2022. aasta septembris majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumile ning rahandusministeeriumile üle antud aruandes osutusid olulisemateks lisadeks eelnevale veel küsimused ettevõtete endi arengukavade kohta, kuna uuritavad ettevõtted tegelesid 2022. aasta suvel mitmeti pingelise olukorrale reageerimisega. Samuti tõusetusid raha hinna ja selle kättesaamise küsimused – nii restruktureerimise enda rahastamiseks kui ka pärast seda, st restruktureeritud vanadele või uutele ettevõtetele. Oodatust rohkem pühendati kokkuvõttes tähelepanu Eesti Energia kontserni sisemistele majandusuhetele, kuna need osutusid oodatust mitmekülsemateks. Ligi 98-leheküljeline analüüs on avalik ja üritab anda vastuseid nendele küsimustele, kirjeldades küllaltki detailselt asjakohast 2022. aasta suve

olukorda, ettevõtete ja ametkondade antud sisendeid ja seisukohtasid.

### **MUUDATUSTE ÕIGUSLIK TEOSTATAVUS**

Eelkirjeldatud analüüsi raames pöörati palju tähelepanu ka muudatuste õiguslikule teostatavusele. Analüüsi tulemusena selgitati välja, et Eesti Energia ASist

***Elektrituruseaduse (ELTS)  
§ 16 lg 4 kohaselt ei  
või põhivõrguettevõtja  
samal ajal olla  
jaotusvõrguettevõtja ega  
kuuluda ühte kontserni  
ettevõtjaga, kes tegutseb  
elektrienergia tootmise  
või müügiga seotud  
tegevusaladel.***

jaotusvõrgu eraldamiseks, jaotusvõrgu ja põhivõrgu (Elering AS) ühendamiseks ning süsteemihalduri eraldamiseks Elering ASist ei ole äriseadustikust või konkurentsiseadusest tulenevaid takistusi. Takistuseks võib aga olla elektrituruseaduse oma praeguses sõnastuses. Elektrituruseaduse (ELTS) § 16 lg 4 kohaselt ei või põhivõrguettevõtja samal ajal olla jaotusvõrguettevõtja ega kuuluda ühte kontserni ettevõtjaga, kes tegutseb elektrienergia tootmise või müügiga seotud tegevusaladel. Nimetatud riski realiseerumine sõltub sellest, millisel kujul võrguettevõtted ühinevad.

ELTS § 8 lg 3 kohaselt saab jaotusvõrgu-ettevõtja olla juriidiline isik, kes osutab võrguteenust jaotusvõrgu kaudu ning vastutab jaotusvõrgu käitamise, hoolduse

ja arendamise eest oma teeninduspiirkonnas ja selle ühendamise eest teiste võrkudega. Seega jaotusvõrguettevõtja ei pea ELTSi kohaselt vältimatult olema seotud müügiga, sest elektrienergia müüja on eraldi defineeritud ELTS §-s 10 – müüja on elektrienergiat müüv elektriettevõtja.

ELTS § 16 lg 4 on kehtestatud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2009/72/EÜ – mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju – artikli 9 ülevõtmiseks.

Nimetatud artiklile vastab täna Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivile (EL) 2019/944 elektrienergia siseturu ühiste normide artikkel 43. Direktiivi (EL) 2019/944 art 43 lg 1 punkti b) kohaselt sama isik või samad isikud ei tohi:

1. otse ega kaudselt kontrollida elektrienergia tootmise või tarnimisega seotud ülesandeid täitvat ettevõtjat ning otse ega kaudselt kontrollida põhivõrguettevõtjat või põhivõrku ega teostada nende suhtes mis tahes õigust,
2. otse ega kaudselt kontrollida põhivõrguettevõtjat või põhivõrku ning otse ega kaudselt kontrollida elektritootmise või tarnimisega seotud ülesandeid täitvat ettevõtjat ega teostada nende suhtes mis tahes õigust.

Eeltoodud sätted ei erine oma sisult ja mõttelt oluliselt direktiivi 2009/72/EÜ art 9 vastavast sõnastusest.

Direktiivi (EL) 2019/944 art 43 osundatud sätetest ei nähtu, et põhivõrguettevõtja ei või olla jaotusvõrguettevõtja juhul, kui jaotusvõrguettevõtja samal ajal ei tegutse elektrienergia tootmise või müügiga seotud tegevusalal. ELTS § 16 lg 4 aga ei ole võimalik tõlgendada selliselt, et põhivõrguettevõtja võib olla ka jaotusettevõtja, kui ta ei tegutse elektrienergia tootmise või müügiga seotud tegevusaladel või kui ta ei kuulu ühte kontserni ettevõtjaga, kes tegutseb elektrienergia tootmise või müügiga seotud tegevusaladel. Seda isegi vaatamata sellele, et nimetatud sätte seletuskirja kohaselt on sätte eesmärk põhivõrgutegevuse omandiline eraldamine

müügi- ja tootmistegevusest, mitte jaotusvõrgutegevusest.

Jaotusvõrgu eraldamine Eesti Energia ASist ja põhivõrguga ühendamine on õiguslikult võimalik, kui **ELTS § 16 lg 4 muuta selliselt, et põhivõrguettevõtja võib olla ka jaotusvõrguettevõtja**, kui ta ei tegutse elektrienergia tootmise või müügiga seotud tegevusaladel.

Kui ülekandevõrgu ja jaotusvõrgu ühendamisel soovitakse luua vertikaalselt integreeritud ettevõtjat, tuleb silmas pidada ka direktiivi (EL) 2019/944 art 35 nõudeid. Sellisel juhul peab jaotusvõrguettevõtja olema ülekandmisega seotud tegevustest sõltumatu õigusliku vormi poolest, organisatsiooniliselt ja otsuste tegemises:

- ▶ jaotusvõrguettevõtja juhtimise eest vastutavad isikud ei tohi otse ega kaudselt olla tegevad ülekandmise eest vastutava integreeritud elektriettevõtja äriühingustruktuuris,
- ▶ jaotusvõrguettevõtjal peavad olema tõhusad otsuste tegemise õigused, mis on integreeritud elektriettevõtjast sõltumatud vara osas, mis on vajalik võrgu käitamiseks, hooldamiseks või arendamiseks.

Eraldamaks põhivõrguettevõtjast (Elering AS) süsteemihalduse funktsiooni, on vaja **muuta ELTS § 38 lg 2 selliselt, et põhivõrguettevõtja ei oleks süsteemihaldur**. Praegune ELTS § 38 lg 2 sõnastus on: „Süsteemivastutus on süsteemihalduril. Süsteemihalduriks on põhivõrguettevõtja.“

Analüüsi käigus tõusetus küsimusi selle kohta, kas ja kuidas mõjutaks võimalik restruktureerimine energiaenergeetikasektoris levinud eriotstarbeliste toetuste jagamist. Toetuste tasumise jaoks ei ole vaja regulatsioone muuta, sest ELTS § 59 lg 1 kohaselt on tootjal samas lõikes loetletud toetusi saada põhivõrguettevõtjalt. Haldusmenetluse seaduse § 8 lg 1 ei sea piire avaliku halduse ülesandeid seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga täitma volitatud

isikule tulenevalt omanike ringist. Halduskoostöö seaduse § 14 lg 1 järgi võib valitsuse määrusega volitada haldusülesannet täitma äriühingu, milles riigil on enamusotsustusõigus.

### TÄIENDAV MUREKOHT – TERMINOLOOGIA

Analüüsi käigus ilmnis ka, et elektrituruseaduse, määruse (EL) 2019/943 ja direktiivi (EL) 2019/944 terminoloogia ei ole üksteisega kooskõlas. Erinevalt direktiivist näiteks ei käsitleta „tarnimist“ ja „müüki“ samas tähenduses (sünonüümidena). Direktiivi art 2 punkti 12 kohaselt on „tarnimine“ elektrienergia müük, kaasa arvatud edasimüük tarbijatele. ELTS § 3 punkti 18 kohaselt on „müük“ elektrienergia tasu eest või tasuta üleandmine teisele isikule.<sup>1</sup> Termin „tarnimine“ ELTSis puudub.

„Elektriturg“ on direktiivi art 2 punkti 9 kohaselt „elektriturg, sealhulgas börsiväline turg ja elektribörs, turg energia, võimsuse, tasakaalustus- ja tugiteenustega kauplemiseks mis tahes ajavahemikel, sealhulgas tärminlepingute turg, päev-ette-turg ja päevasisene turg“. ELTS § 3 punkti 71 kohaselt on „elektriturg – elektrienergia, võimsuse ning paindlikkus- ja tugiteenustega kauplemiseks ettenähtud platvorm“. Kattuvusi on, aga on ka erinevusi, mis annavad võimaluse erinevateks tõlgendusteks.

„Tarbija“ on direktiivi art 2 punkti 1 kohaselt „elektrienergia hulgimüüja või lõpptarbija“, ELTS § 12 lg 1 järgi „elektrienergiat oma tarbeks kasutav isik“.

Lisaks veel „tasakaalustamisenergia“ (on määruses (EL) 2019/943, aga puudub ELTSis) ja „bilansienergia“ (on ELTSis, aga puudub määruses (EL) 2019/943). Arvestades kummagi toodud definitsioone –

- ▶ „tasakaalustamisenergia“ – energia, mida põhivõrguettevõtjad kasutavad

1 Iseküsimus on, kuidas müük üldse saab olla tasuta üleandmine. Kahjuks ei selgu Riigikogu eelnõude andmebaasist, kuidas ja miks selline sõnastus Riigikogu mentluse käigus eelnõusse jõudis.

tasakaalustamiseks (määrus (EL) 2019/943 art 2 p 11) ja

- ▶ bilansienergia – elektrienergia, mida bilansi hoidmise eesmärgil ostab ja müüb süsteemihaldur bilansihalduriga sõlmitud bilansilepingu alusel (ELTS § 3 p 2) –, ei saa olla kindel, et räägitakse ühest ja samast asjast.

Ühtne terminoloogia on kokkulepitud sõnavara, mida kasutatakse kindlas valdkonnas või erialal, et tagada sõnade ja terminite selgus, täpsus ja korduvkasutatavus. See hõlmab sõnade ja terminite määratlemist ning standardiseerimist, et tagada nende ühtne kasutamine ja mõistmine.

Ühtne terminoloogia on oluline erinevatel põhjustel. Esiteks aitab see tagada selguse ja täpsuse nii formaalselt kui ka sisulises suhtlemises. Kui kõigil on ühine arusaam mõistetest ja terminitest, siis väheneb segaduse ja valesti mõistmise oht.

## ***Ühtne terminoloogia võimaldab spetsialistidel ja ekspertidel tõhusamalt koostööd teha, kuna see tagab, et kõik kasutavad sama sõnavara.***

Samuti võimaldab ühtne terminoloogia spetsialistidel ja ekspertidel tõhusamalt koostööd teha, kuna see tagab, et kõik kasutavad sama sõnavara. See võimaldab ka eri valdkondade spetsialistidel võrrelda oma tulemusi ja koostööd teha, ilma et peaks esmalt kulutama aega erinevate terminite ja mõistete selgitamiseks.

Ühtne terminoloogia on äärmiselt oluline tehnilistes valdkondades, kus täpsus ja selgus on kriitilised. Samuti

erinevate valdkondade kokkupuutel, nagu käesoleval juhul, kus tehnilises keskkonnas toimimiseks kehtestatakse (õiguslikud) reeglid.

Termini erinev tähendus võib põhjustada mitmeid ohte.

- ▶ Kui terminitel on erinev tähendus, võib see põhjustada segadust ja valesti mõistmist.
- ▶ Teatud valdkondades võivad erineva tähendusega terminid põhjustada ohte tervisele ja ohutusele.
- ▶ Kui erinevatel inimestel on terminitest erinev arusaam, võib see põhjustada probleeme koostöös.
- ▶ Samuti võib see kaasa tuua õiguslike vaidlusi või muuta need keerulisemaks kasvõi sel põhjusel, et õigusaktide tõlgendamisel kasutatakse erinevaid meetodeid ja grammatiline tõlgendusviis toob esmalt välja vajaduse analüüsida erineva sõnastuse võimalikke tagamaid.

Seega kuulub termini erineva tähenduse ohtude hulka segadus, valesti mõistmine, oht tervisele ja ohutusele ning probleemid koostöös. Et vältida neid ohte, on oluline tagada ühtne terminoloogia kõigis valdkondades. Sealhulgas ka õigusloomes.

Ühtne terminoloogia õigusnormides on

oluline, sest see tagab õigusliku selguse ja täpsuse. Õigusnormid sisaldavad eriomast terminoloogiat, mille mõistmine on oluline õiguslikuks tõlgendamiseks. Lisaks sellele kasutatakse reguleeritavatele valdkondadele omast sõnavara. Terminite kasutamine õigusnormides peab olema selge, täpne ja üheselt mõistetav, et tagada õigusaktide nõuetekohane rakendamine ja nende arusaadavus.

Lisaks aitab ühtne terminoloogia vältida õiguslikku ebakindlust, tõlgendusvigu ja vaidlusi, mis võivad tekkida, kui õigusaktides kasutatakse erinevaid sõnu sama tähenduse väljendamiseks. Ühtne terminoloogia aitab tagada, et õigusaktid on selged ja üheselt mõistetavad ning et nende rakendamine on kooskõlas nende eesmärgiga.

Seega on ühtne terminoloogia õigusnormides oluline õigusliku selguse ja täpsuse tagamiseks, õigusaktide tõhusaks rakendamiseks ning õiguslike vaidluste vältimiseks.

Kindlasti on õigusnormides kasutatava terminoloogia ühtlustamisel suur roll ka Riigikogul. Tasub aeg-ajalt üle kontrollida, kas eelnõu esitaja väide, et eelnõu terminoloogia on kooskõlas vastava Euroopa Liidu õigusakti terminoloogiga, ka tegelikkusele vastab.