

Alla 50 kW võimsusega ja alates 01.07.2020
tootmist alustanud tootmisseadmete omanikud

07.07.2022 nr 22-1.1/2022/1

OTSUS

Alla 50 kW võimsusega ja 01.07.2020 või hiljem tootmist alustanud tootmisseadmetega toodetud elektrienergia toetuse ülempiiri tuvastamine

Juhindudes elektriturseaduse § 59 lõikest 2⁶ ning Euroopa Komisjoni määruse (EL) nr 651/2014 ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks, artikli 43 lõigetest 5 ja 6 otsustab Elering AS:

1. Tuvastada, et elektriturseaduse § 59 lg 2⁵ alusel alla 50 kW elektrilise võimsusega ja 01.07.2020 või hiljem tootmist alustanud tootmisseadmega toodetud elektrienergia eest antaval toetusel on ülempiir, millest tulenevalt välja makstav toetus eurodes megavatt-tunni kohta ei tohi ületada 12 aastase maksimaalse toetusperioodi vältel päikeseenergiast toodetud energia tasandatud kulude ja sama energialiigi turuhinna vahet.
2. Tugineda elektriturseaduse § 59 lg 2⁵ alusel alla 50 kW elektrilise võimsusega ja 01.07.2020 või hiljem tootmist alustanud tootmisseadmega toodetud elektrienergia eest antava toetuse ülempiiri välja arvutamisel kasumlikkuse hindamise metoodikale (päikeseenergia toetuse mudelanalüüsi metoodika ja sellega seotud dokumendid, otsuse lisad nr 1 – 4).

Alljärgnevalt põhjendab Elering AS oma otsust. Kõigepealt kirjeldatakse asjaolusid ja haldusmenetluse käiku (I) ning esitatakse otsuse õiguslikud põhjendused (II). Seejärel selgitatakse otsuse avaldamise korda (III) ja vaidlustamise korda (IV).

I Asjaolud ja menetluse käik

- 1.1. Elektriturseaduse (edaspidi **ELTS**) § 59 lg 2 p 1, lg 2⁵ ja § 108 lg 1 alusel võib tootja alla 50 kW elektrilise võimsusega tootmisseadmega toodetud elektrienergia eest saada toetust 53,7 eurot/MWh 12 aastase perioodi vältel. ELTS § 59 lg 1 alusel on nimetatud abi andjaks põhivõrguettevõtja ehk Elering AS.
- 1.2. Tootjad, kelle tootmisseade vastab ELTS § 59 lg-s 2⁵ nimetatud tingimustele, saavad alates tootmisseadme taastuenergia toetuse saajaks registreerimisest toetust elektriturseaduses märgitud määras, s.o 53,7 eurot/MWh.
- 1.3. 01.07.2020 jõustunud ELTS § 59 lg 2⁶ kohaselt on eelnevalt nimetatud toetuse puhul tegemist riigiabiga Euroopa Komisjoni (edaspidi komisjon) määruse (EL) nr 651/2014 ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks (ELT L 187, 26.06.2014, lk 1–78) (nn üldine grupierandi määrus ehk *General Block Exemption Regulation*, edaspidi **GBER**) artikli 43 tähenduses ning selle andmisel järgitakse samas määruuses sätestatud. Lähtuvalt GBER artiklist 43 tuleb abi andmisel veenduda, et antav abi oleks kooskõlas määruuses sätestatuga ning samas artiklis on sätestatud isikule antavale abile ülempiir.
- 1.4. Rahandusministeerium viitas 10.09.2020 Elering AS-ile saadetud kirjas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi seisukohale, et teatud tingimustel eksisteerib alla 50 kW tootmisseadmetele ELTS-is sätestatud toetuse määra alusel toetuse maksimise ülekompenseerimise risk ning on andnud suunise, et vajalik võib olla toetusmäära või toetusperioodi ümber hindamine, milleks tuleks

Elering AS-il kui abi andjal lähtuda GBER-ist, mis on ülemuslik elektrituruseaduse regulatsiooni ees, ning välja töötada protsessid taoliste projektide tuvastamiseks.¹

- 1.5. Eeltoodust tulenevalt tellis Elering AS sõltumatult eksperdilt KPMG Baltics OÜ-lt päikeseenergia toetuse kasumlikkuse hindamise meetodika, mille raames arvatati välja päikeseenergia tootjate tasandatud kulud, hindamaks tootmise tasuvust ja makstava toetuse vastavust GBER-i regulatsioonile. KPMG Baltics OÜ töötas välja meetodika projektide kasumlikkuse arvestamiseks (Lisa A), viis tulenevalt meetodikast läbi tootmisüksuste sektoripõhise analüüsi (Lisa B) ning Elering AS kui tegevustoetuste maksja ja riigiabi andja töötas välja rakenduskava (Lisa C), mille abil tagada projektide vastavus GBER-is kehtestatud kasumlikkuse ülempiirile. Dokumentatsiooni juurde kuulub MS Exceli põhine kasumlikkuse hindamismudel (Lisa D) projektide kasumlikkuse hindamiseks ja vajadusel individuaalse hindamise läbiviimiseks. Eelnevalt nimetatud neli dokumenti (lisad A, B, C ja D) kogumis moodustavad ELTS § 59 lg 2⁵ alusel toetust saavate alla 50 kW elektrilise võimsusega ja 01.07.2020 või hiljem tootmist alustanud tootmisseedmete kasumlikkuse hindamise meetodika (edaspidi: **kasumlikkuse hindamise meetodika**). Kuna asjassepuuduv abi on abikava alusel antav abi, mille korral on tasandatud kulude arvestamisel võimalik võtta aluseks tavapärase taastuvelektri tootjate kulud, siis hinnatakse vastavaid kulusid esmalt sektoripõhiselt. Tootja taotluse alusel on võimalik teostada tasandatud kulude individuaalne hindamine vastavalt päikesejaamade kasumlikkuse hindamise rakenduskavale.
- 1.6. Elering AS avalikustas 12.10.2021 päikesepeakidele makstava toetuse kasumlikkuse hindamise meetodika kavandi kodulehel ning teavitas avalikust konsultatsioonist e-kirja teel Eesti Päikeseelektri Assotsiatsiooni ja Elering AS-i infokirja saajaid. Elering AS viis läbi avaliku konsultatsiooni, võimaldades huvitatud turuosalistel esitada arvamusi ja ettepanekuid väljatöötatud kasumlikkuse hindamise meetodika kohta kuni 29.10.2021. Kasumlikkuse hindamise meetodika kavandile esitatud ettepanekute ja kommentaaride alusel täiustati meetodikat ning esitatud ettepanekutele ja küsimustele vastati 28.02.2022 Elering AS-i veebilehel avalikustatud dokumendis (Turuosaliste tagasiside kokkuvõte 2022). Elering AS teavitas 28.02.2022 e-kirja teel ja kodulehel tagasiside andmisest, täiustatud dokumentide avaldamisest ning meetodika tutvustamisest 10.03.2022 infotunnis. Elering AS ja KPMG Baltics OÜ tutvustasid 10.03.2022 avaliku veebiülekanadena toimunud infotunnis kasumlikkuse hindamise meetodikat.
- 1.7. Kasumlikkuse hindamise meetodika on Elering AS-i juhatuse poolt kinnitatud 16.06.2022 ning avalikustatud Elering AS-i veebilehel.
- 1.8. Kasumlikkuse hindamise meetodikast ja sellega seotud dokumentidest järeldub, et kui tootjale antav toetus energiaühiku kohta ületab MS Exceli põhise kasumlikkuse hindamismudeli andmetel arvestusliku toodetud energia tasandatud kulude ja sama energialiigi turuhinna vahe, siis lõpetatakse vastavatele tootjatele toetuse maksmine.

II Põhjendused

- 2.1. ELTS § 59 lg-st 2⁶ tulenevalt on sama paragrahvi lõikes 2⁵ nimetatud toetuse puhul tegemist riigiabiga. Vastavalt Euroopa Liidu Toimimise Lepingu (edaspidi **ELTL**) art 107 lg-le 1 on riigiabi andmine reeglina keelatud. Erandina on riigiabi andmine lubatud piiratud juhtudel üksnes komisjoni loal, mil see sobib siseturuga kokku vastavalt ELTL art 107 lg-tele 2 ja 3. Riigiabi, mis on antud ilma komisjoni heakskiiduta, rikub ELTL art 108 lg-s 3 sätestatud riigiabi rakendamiskeeldu ning on selliselt ebaseaduslik.
- 2.2. GBER artiklist 3 tulenevalt juhul, kui toetus vastab GBER-i tingimustele, on liikmesriigil erandina õigus anda taotlejatele toetust ilma komisjoni sellest teavitamata. ELTS § 59 lg-s 2⁵ nimetatud toetuse ega ühegi nimetatud toetuse saaja osas ei ole komisjon eraldi riigiabi luba väljastanud. Elering AS-il on seega EL riigiabi õiguse süsteemist tulenevalt kohustus hinnata, kas konkreetsel juhul esineb vabastus riigiabi teavitamiskohustusest komisjonile. Kui toetus GBER reeglitele ei vasta, on tegemist ebaseadusliku riigiabiga. Elering AS peab kogunud tõendeid ja teada olevaid asjaolusid arvesse võttes analüüsima, kas ELTS § 59 lg 2⁵ alusel taotletav abi vastab kõigile GBER-is sätestatud asjakohastele tingimustele, ning jätta toetuse osaliselt või täielikult välja maksmata, kui üks nendest tingimustest on täitmata. GBER-i järgmise teeb kohustuslikuks ka ELTS § 59 lg 2⁶.

¹ Rahandusministeeriumi 10.09.2020. a kiri nr 12.1-1/4731-5, lk 2 ning selles viidatud Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi 24.08.2020. a kiri nr 1.1-16/17-0003/4429-3, lk 3.

- 2.3. Riigiabi andjana on Elering AS-il kohustus tagada riigiabi andmise läbipaistvus ja efektiivsus vastavalt konkurentsiseaduse (edaspidi **KonKS**) § 30¹ lg-le 2. KonKS § 30¹ lg 2¹ teisest lausest tulenevalt on Elering AS-il õigus anda riigiabi ELTS § 59 lg 2⁵ alusel üksnes ulatuses, milles antav abi on kooskõlas GBER-iga. Vastavalt ELTL art-le 288 on määrus üldiselt kohalduv, tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav. Seega tuleb ELTS § 59 lg-s 2⁵ nimetatud abi andmisel kohaldada asjakohases määruuses, s.o GBER-is sätestatud tingimusi, et tagada riigiabi efektiivsus ja kooskõla Euroopa Liidu riigiabi reeglitega.
- 2.4. Eeltoodust tulenevalt on Elering AS-il õigus teostada ELTS § 59 lg 2⁵ alusel üksnes selline toetuse väljamakse, mille puhul on täidetud GBER-is sätestatud tingimused.
- 2.5. GBER art 43 lg 1 kohaselt on tegevusabi taastuvallikatest toodetud energia edendamiseks väikekäitistes ELTL art 107 lg 3 tähenduses siseturuga kokkusobiv ja vabastatakse ELTL art 108 lg 3 kohaselt teavitamiskohustusest, kui täidetud on art 43 ja GBER I peatükis sätestatud tingimused. GBER art 43 lg 5 kohaselt ei tohi abi energiaühiku kohta ületada kõnealusest taastuvallikast toodetud energia tasandatud kulude ja sama energialiigi turuhinna vahet (edaspidi **tasandatud kulude nõue**) ning tasandatud kulusid ajakohastatakse regulaarselt ja vähemalt kord aastas. GBER art 43 lg 6 järgi ei tohi maksimaalne tasuvusmäär, mida kasutatakse tasandatud kulude arvutamisel, ületada asjakohast vahetustehingute intressimäära pluss 100 baaspunkti suurune preemia. Sama lõike teise lause kohaselt on asjakohane vahetustehingute intressimäär abi andmise vääringu vahetustehingute intressimäär tähtaja puhul, mis kajastab abi saava käitise amortisatsiooniperioodi.
- 2.6. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtub, et nii haldusasutusel kui ka liikmesriikide kohtutel, kes vastutavad oma pädevuse piires liidu õigusnormide kohaldamise eest, on kohustus tagada nende sätete täielik toime.² Eelnevas punktis viidatud GBER-i normid ei jäta diskretsioonivõimalust, vaid kehtestavad abi andmisele selged piirangud, mistõttu omavad need vahetut õigusmõju ning on ühtlasi õiguslikuks aluseks praegusele otsusele.
- 2.7. GBER preambuli p 5 kohaselt tuleks GBER-i kohaldamise üldtingimused kindlaks määrata ühiste põhimõtete abil, mis tagavad, et abi täidab ühise huvi eesmärki, et abil on selge ergutav mõju ning see on asjakohane ja proportsionaalne, seda antakse täiesti läbipaistvalt ja selle suhtes kohaldatakse kontrollimehhanismi ja regulaarset hindamist ning abi ei mõjuta kaubandustingimusi ebasoodsalt sellisel määral, mis on vastuolus ühiste huvidega. GBER art 43 lg-st 5 tuleneva tasandatud kulude nõude eesmärgiks on vältida konkurentsimoontust, mis tekiks ühishuvidega kooskõlas olevate eesmärkide saavutamiseks vajalikku summat ületava toetuse maksmisest. Lähtuvalt eelviidatud normide eesmärgipärasest tõlgendamisest peab Elering AS lisaks ELTS § 59 lg 2 p 1, lg 2⁵ ja § 108 lg 1 koosmõjust tuleneva toetuse määra ja perioodi nõuetele tagama samaaegselt ka selle, et abi andmisel ei esineks vastuolu GBER art 43 lg-s 5 sätestatud tasandatud kulude nõudega.
- 2.8. GBER art 43 lg 5 sätestab, et tasandatud kulusid ajakohastatakse regulaarselt ja vähemalt kord aastas. Sellisel peab Elering AS tagama tasandatud kulude nõude hindamisel ka regulaarse ja vähemalt kord aastas kulude ajakohastamise. Tasandatud kulude ajakohastamine mõjutab antava abi maksimaalset suurust. Tasandatud kulude ajakohastamise nõude rakendamine on täpsustatud päikesejaamade kasumlikkuse hindamise rakenduskavas (Lisa C).
- 2.9. GBER ei viita võimalusele piirata art 43 lg-le 5 vastavust ainult toetuse algushetkega. Toetus peab vastama GBER art 43 lg-st 5 tuleneva tasandatud kulude nõudele ja ajakohastamise nõudele läbivalt kogu toetusperioodi jooksul. Asjaolu, et kasumlikkuse hindamise meetodika võeti vastu pärast ELTS § 59 lg 2⁶ kehtestamist, ei vabasta Elering AS-i kohustusest järgida tasandatud kulude nõuet ja selle arvestamiseks seatud reegleid.
- 2.10. Euroopa Kohtu otsuse C-80/89 p-dest 14-15 tuleneb, et hoolas ettevõtja peab suutma kindlaks teha, kas riigiabi reegleid on järgitud.³ Seetõttu ei saa toetuse saajal reeglina tekkida õiguspärasest ootust ega usalduse

² Euroopa Kohtu 05.03.2019. a otsuses C-349/17 (nn Eesti Pagari asi, p-d 90 ja 91) tõi kohus sõnaselgelt välja, et iga liidu õigusnorm, mis vastab vahetu õigusmõju tekkimiseks nõutavatele tingimustele, on siduv kõikidele liikmesriikide asutustele, st mitte ainult liikmesriikide kohtutele, vaid ka kõikidele haldusorganitele, sealhulgas detsentraliseeritud asutustele, ning need asutused on kohustatud seda normi kohaldama. Kättesaadav:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211287&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7307637>

³ Kättesaadav: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=96437&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=24072>

kaitset alusetult saadud toetuse püsijäämiseks. GBER on otsekohaldav EL õigusakt, mille tekst on avalikult kättesaadav ning milles sisaldub sõnaselgelt tasandatud kulude nõue (art 43 lg 5) ja üldised juhised tasandatud kulude arvestamiseks (art 43 lg 6). Samuti on toetuse saajaks registreerimisel taotlejatele viidatud, et toetuse andmisel järgitakse GBER-is sätestatud. Selliselt ei saanud toetuse taotlejatele olla üllatuslik, et antav toetus energiaühiku kohta ei tohi ületada toodetud energia tasandatud kulude ja sama energialiigi turuhinna vahet ja et Elering AS võib seda ka hiljem hinnata. Samal määral ei saanud olla ka üllatuslik, et vastavalt GBER art 43 lg-le 6 ei tohi maksimaalne tasuvusmäär, mida kasutatakse tasandatud kulude arvutamisel, ületada asjakohast vahetustehingute intressimäär plus 100 baaspunkti suurune preemia, ning asjakohane vahetustehingute intressimäär on abi andmise vääringu vahetustehingute intressimäär tähtaja puhul, mis jakastab abi saava kätise amortisatsiooniperioodi.

- 2.11. Eeltoodust tulenevalt ei saanud abi saajad eeldada, et nende suhtes ei hinnata pärast toetuse saajaks registreerimise otsuse tegemist GBER-is sõnaselgelt sätestatud nõudeid või et Elering AS-il oleks võimalik GBER-i reeglitest kõrvale kalduda. Järelikult, tulenevalt ELTS § 59 lg-st 2⁶ koosmõjus GBER art 43 lg-ga 5 ei tohi ELTS § 59 lg 2⁵ alusel antav abi energiaühiku kohta ületada toodetud energia tasandatud kulude ja sama energialiigi turuhinna vahet kogu toetusperioodi jooksul.
- 2.12. Selleks, et tagada taastuvast energiaallikast toodetud energiale makstava toetuse kooskõla GBER-iga, arvestatakse GBER-i kohaselt lubatava toetuse arvutamisel päikeseparkide tasandatud kulusid kasumlikkuse hindamise meetodika alusel (vt lisad 1–4) ning päikeseparkide kaalutud keskmist tunnipõhist börsihinda NordPool elektribörsi Eesti hinnapiirkonna päev-ette tunnihindade alusel.
- 2.13. Kasumlikkuse hindamise meetodika tulemusel on selgunud, et sõltuvalt meetodikas kasutatavatest muutuvatest suurustest (sh elektri hind, tarbijahinnaindeks, bilansihaldustasu) võib ELTS § 59 lg 2⁵ alusel antava toetuse maksmine lõppeda enne 12 aasta möödumist tootmise alustamisest. Toetuse periood võib lõppeda varem seoses kõrge elektri hinna jätkumisega, kui tootja arvestuslik tulu toetusest ja elektri turuhinnast ületab toodetud energia tasandatud kulud koos üldises grupierandi määruuses lubatud kasumiga.
- 2.14. Praeguse otsusega tuvastab Elering AS kui riigiabi andja õiguslikult siduvalt, et ELTS § 59 lg 2⁵ alusel antava toetuse ülempiir sõltub kasumlikkuse meetodika alusel arvestatud tasandatud kulude ja sama energialiigi turuhinna vahet. Otsuse regulatiivne toime seisneb asjaolus, et Elering AS lõpetab toetuse maksmise ELTS § 59 lg 2⁵ alusel alla 50 kW elektrilise võimsusega ja 01.07.2020 või hiljem tootmist alustanud tootmiseseadmega elektrienergia tootjale vastavalt rakendusavas kirjeldatule siis, kui kasumlikkuse hindamise meetodika, sektoripõhise analüüsi ja hindamismudeli alusel tuvastatakse, et tootmiseseadme(te) 12 aasta keskmine tulusus, mis sisaldab nii toetust kui ka elektri hinna tulusid, ületab tasandatud kulusid koos maksimaalse lubatud kasumlikkusega.
- 2.15. Otsusega teeb Elering AS õiguslikult siduvalt kindlaks asjaolu, millest lähtutakse käesoleva otsuse teatavaks tegemise järgselt ELTS § 59 lg 2⁵ alusel toetuse välja maksmisel nendele tootjatele, kes alustasid alla 50 kW tootmiseseadmetega tootmist 01.07.2020 või hiljem. Kui Elering AS tuvastab kasumlikkuse hindamise meetodika alusel ülemäärase toetuse, siis peab Elering AS selle praeguse otsuse alusel toiminguna⁴ automaatselt kinni ilma eraldi haldusotsust tegemata. Kuna ELTS § 59 lg 2⁶ jõustus 01.07.2020, siis ei puuduta praegune otsus neid alla 50 kW tootmiseseadmetega tootjaid, kes alustasid tootmist enne vastava sätte jõustumist.

III Otsuse avaldamine

- 3.1. Haldusmenetluse seaduse § 62 lg 3 p 1 ja § 31 lg 1 p 1 alusel tehakse praegune otsus alla 50 kW võimsusega ja alates 01.07.2020 tootmist alustanud tootmiseseadmete omanikele avalikult teatavaks otsuse resolutsiivosa avaldamisega üleriigilise levikuga ajalehes, kuna haldusakt on vaja kätte toimetada enam kui sajale isikule.
- 3.2. Täiendavalt avaldatakse otsuse resolutsioon Elering AS-i pressiteates, infokirjas ja Taastuenergia infosüsteemi aadressil green.elering.ee.
- 3.3. Otsus avaldatakse tervikuna koos lisadega Elering AS-i kodulehel.

⁴ Kohtupraktika kohaselt on toetuse väljamaksmine toiming, vt Riigikohtu halduskolleegiumi 28.09.2020. a otsus asjas nr 3-16-1864, p 29.

IV Otsuse vaidlustamine

Käesolevat otsust on võimalik vaidlustada 30 päeva jooksul otsuse punktis 4.1 nimetatud viisil teatavaks tegemisest arvates, esitades vaide Elering AS-ile haldusmenetluse seaduses ettenähtud korras või kaebuse Tallinna Halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

(allkirjastatud digitaalselt)

Taavi Veskimägi
Juhatuse esimees

Tuuli Hansen, Tuuli.Hansen@elering.ee

Lisad:

1. Lisa A. Päikeseenergia toetuse mudelanalüüsi metoodika;
2. Lisa B. Päikeseenergia tootmisüksuste kasumlikkuse sektoripõhine analüüs;
3. Lisa C. Päikesejaamade kasumlikkuse hindamise rakenduskava;
4. Lisa D. MS Excel kasumlikkuse hindamismudel.