

Lisa 1. Maagaasiseaduse ja majandustegevuse seadustiku
üldosa seaduse muutmise seaduse (166 SE I) ettepanekutele

Süsteemihalduri mudeli valik

Maagaasiseaduse ja majandustegevuse seadustiku üldosa muutmise seaduse eelnõu koostamisel toetuti eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/73/EÜ seisukohtadele, Euroopa Komisjoni energiaturgude uuringule¹ ning energiapaketi majanduslike mõjude analüüsi järeldustele elektri- ja gaasituru paketi rakendamisel.² Euroopa Komisjoni uuringud on võetud aluseks eelkõige seetõttu, et direktiivi eesmärk on luua ühtne toimiv Euroopa gaasi siseturg, mis võtab arvesse teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kogemusi turgude arendamisel. Euroopa Komisjoni 19.09.2007 ettepaneku seletuskiri, millega muudetakse direktiivi 2003/55/EÜ maagaasi siseturu ühiseeskirju³ rõhutab, et ka direktiivi muudatused tuginesid siseturu aruandele, sektori uuringu lõpptulemustele ning liikmesriikide ülevaadetele elektri- ja gaasiturude kohta. Paralleelselt viis Euroopa Komisjon läbi mõju hindamise, et hinnata poliitikavalikuid, mis seotud gaasi ja elektri siseturu kujundamise lõpuleviimisega. Mõju hindamine hõlmas konsulteerimist sidusrühmadega ning küsimustiku täitis kokku 339 organisatsiooni 19 riigist. Lisaks täitsid küsimustiku 73 organisatsiooni, kes ei olnud seotud ühegi konkreetse riigiga. Nende kogemuste põhjal on Euroopa Komisjon esile toodud mittetäieliku omandisuhete eraldamise puhul ettevõtjas kolme tüüpi probleeme.

- Esiteks võib põhivõrguettevõtja kohelda sidusettevõtjaid paremini kui konkureerivaid kolmandaid isikuid. Integreeritud ettevõtjad võivad kasutada võrguvara, et muuta konkurentide juurdepääs raskemaks.
- Teiseks ei ole vastavalt praegustele eraldamise eeskirjadele võimalik tagada mittediskrimineerivat juurdepääsu teabele, kuna ei ole tõhusat vahendit, millega ennetada, et põhivõrguettevõtjad edastavad turutundlikku teavet integreeritud ettevõtja tootmise või tarnega tegelevatele osadele.
- Kolmandaks moonutatakse integreeritud ettevõtjas investeerimisstiimuleid. Vertikaalselt integreeritud võrguettevõtjatel ei ole stiimulit arendada võrku turu üldistes huvides ning lihtsustada sellega konkurentide turulepääsu tootmise või tarnevaldkonnas; vastupidi, neil on loomulik huvi piirata uusi investeeringuid, mis oleksid kasulikud konkurentidele või tooksid uusi konkurente „koduturule”.

Maagaasiseaduse eelnõu väljatöötamisel kaaluti direktiivis esitatud kõigi kolme süsteemihalduri mudeli rakendamist Eestis.

¹ European Commission energy sector inquiry, 2007.

² Impact Assessment. European Commission working document accompanying the legislative package on the internal market for electricity and gas (COM 2007).

http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/interpretative_notes/doc/2007_09_19_impact_assessment.pdf

³ KOM (2007) 529 lõplik

ISO mudel

Eelnõu esialgsetes versioonides nähti ühe võimalusena omandilise eraldamise rakendamise kõrval kasutada ülekandesüsteemi halduri ehk ISO mudelit koos riigi kontrolliva osalusega antud äriühingus. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on AS Eesti Gaas loonud nn ülekandesüsteemisüsteemi halduri AS EG Võrguteenuste näol, kes rendib AS-ilt Eesti Gaas ülekandeteenuseks vajalikke varasid. Antud eraldamine on küll formaalselt tehtud, kuid olemasolevad õiguslikud ja funktsionaalsed eraldamisnõuded ei ole käivitanud konkurentsi gaasiturul ega loonud vajalikku raamistikku gaasiturule edasiseks arenguks. AS-ilt EG Võrguteenus kui süsteemioperaatorilt oleks eeldanud turu arendamisel suuremat initsiatiivi ja koostööd, kuid EG Võrguteenus on keskendunud pigem oma *status quo* kaitsmisele.

ITO mudel

Samuti oli eelnõu väljatöötamise käigus arutusel ka AS Eesti Gaasi ettepanek võtta kasutusele sõltumatu süsteemihalduri ehk ITO mudel.

ITO mudeli puhul tuleb gaasi müüjaga samasse kontserni, kuid eraldi juriidiliseks isikuks oleva süsteemihalduri sõltumatus tagada täiendavate erinõuetega:

- tema aktsionäride hulgas ei või olla otseselt ega kaudselt vertikaalselt integreeritud ettevõtja tootmise või müüjaga tegelevaid ettevõtjaid ning ta ei või ise olla nendes aktsionär;
- töötajate palkamine või teenuste osutamine või tarbimine vertikaalselt integreeritud ettevõtjalt või ettevõtjale on keelatud;
- kõik vertikaalselt integreeritud ettevõtjaga sõlmitud kaubandus- või finantstehingud esitab süsteemihaldur Konkurentsiametile heakskiitmiseks;
- süsteemihaldur ei tohi omada vertikaalselt integreeritud ettevõttega ühiseid ruume, IT-süsteeme ühiseid turvasüsteeme;
- tema raamatupidamist peab auditeerima vertikaalselt integreeritud ettevõttest erinev audiitor; süsteemihalduri juhtimise eest vastutavad isikud ei tohi 3 aasta jooksul enne ametisse nimetamist olla ametialaselt ega äriliselt seotud vertikaalselt integreeritud ettevõtjas või teda kontrollivas aktsionäris ega või neli aastat pärast lepingu lõppemist tööle asuda vertikaalselt integreeritud ettevõtja tütarettevõttesse.
- peab ülekandesüsteemi haldur kehtestama ja rakendama nõuetele vastavuse programmi, milles sätestatakse töötajate konkreetsed kohustused diskrimineeriva käitumise vältimiseks. Nimetatud programmi täitmist jälgib nõukogu poolt nimetatud Konkurentsiametist sõltumatu järelevalveametnik, kelle ülesandeks on jälgida programmi nõuetele vastavust ja teavitada järelevalveasutust nõuetele vastavuse programmi olulisematest rikkumistest ja kõigist vertikaalselt integreeritud ettevõtja ja süsteemihalduri vahelistest finants- ja ärisuhetest.

ITO mudeli puhul tagatakse süsteemihalduri sõltumatus range järelevalvega. ITO mudeli rakendamisega lisanduvad Konkurentsiameti teistele kohustustele järgmised ülesanded:

- määrata karistusi kooskõlas lõike 4 punktiga d diskrimineeriva käitumise eest vertikaalselt integreeritud ettevõtjahuvides (art 41 p 5.a)
- jälgida ülekandesüsteemi halduri ja vertikaalselt integreeritud ettevõtja vahelist teabevahetust tagamaks, et ülekandesüsteemi haldur täidab oma kohustusi (art 41 p 5b)

- tegutseda vertikaalselt integreeritud ettevõtja ja ülekandesüsteemi halduri vaheliste lõike 11 kohaselt esitatud vaidluste lahendajana (art 41 p 5.c)
- jälgida vertikaalselt integreeritud ettevõtja ja ülekandesüsteemi halduri vahelisi äri- ja rahandussuhteid, sealhulgas laenutegevust (art 41 p 5.d)
- kiita heaks kõik vertikaalselt integreeritud ettevõtja ja ülekandesüsteemi halduri vahelised kaubandus- ja rahanduslepingud, tingimusel, et need on kooskõlas turutingimustega (art 41 p 5.e)
- taotleda vertikaalselt integreeritud ettevõtjalt põhjendust, kui järelevalveametnik on seda märkinud kooskõlas artikli 21 lõikega 4. Nimetatud põhjendus peab sisaldama eelkõige tõendeid, et vertikaalselt integreeritud ettevõtja huvides ei ole toimunud diskrimineerivat käitumist (art 41 p 5.f)
- teha kontrollid, sealhulgas ette teatamata kontrollid vertikaalselt integreeritud ettevõtja ja ülekandesüsteemi halduri ruumides (art 41 p 5.g)
- määrata ülekandesüsteemi halduri kõik või konkreetsed ülesanded artikli 14 kohaselt nimetatud sõltumatule süsteemihaldurile, kui ülekandesüsteemi haldur ei täida süstemaatiliselt temale käesoleva direktiiviga antud kohustusi, eelkõige korduva diskrimineeriva käitumise korral vertikaalselt integreeritud ettevõtja huvides (art 41 p 5.h)

ITO mudeli rakendamist ei peetud Eesti tingimustes eesmärgipäraseks, kuna ITO mudelis esitatud nõuete täitmist oleks väikese riigi puhul äärmiselt keeruline tagada. Eestil oleks keeruline, kui mitte võimatu rakendada töötajate diskrimineeriva käitumise vältimiseks kehtestatud nõuetele vastavuse programmi, ka on piiratud inimressursi tõttu pikemas perspektiivis raskendatud leida personali, kes vastaks ITO mudelis juhtimise eest vastutavatele isikutele sätestatud nõuetele. Samuti eeldab ITO mudeli puhul müüjaga ühte kontserni kuuluva süsteemihalduri sõltumatuse nõuete üle järelevalve tegemine Konkurentsiameti töömahu suurenemist.

TSO

Arutelud direktiivis esitatud süsteemihalduri mudeli valiku osas on Eestis kestnud direktiivi väljatöötamise protsessi algusest. Komisjoni eelistus on direktiivi omandisuhete täielik eraldamine ehk ülekandesüsteemi halduri mudel ning sama mudelit on kasutatud ka maagaasiseaduse eelnõu. Direktiivi preambula kohaselt „kui võrke ei eraldata tegelikult tootmis- ja tarnetegevustest („omandiline eraldamine”), on oht, et võrke mitte üksnes ei kasutata diskrimineerival viisil, vaid vertikaalselt integreeritud ettevõtjatel puudub ka stiimul oma võrkudesse piisavalt investeerida.“⁴

Ka Konkurentsiameti 2010. aastal valminud Eesti gaasiturude aruanne on seisukohal, et „konkurentsi tekkimiseks gaasiturul ning varustuskindluse tagamise edendamiseks oleks oluline samm müüjast ja importijast sõltumatu gaasi ülekandevõrgu ettevõtte moodustamine“ ning „ülekandesüsteemi omandi eristamine on oluline samm, mis toetab turu arengut.“⁵ Pöyry

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/73/EÜ

⁵ Aruanne elektri- ja maagaasiturust Eestis 2009. Konkurentsiamet, 2010

<http://www.konkurentsiamet.ee/?id=10836>

Management Consulting 2011. koostatud raportis⁶ on selge soovitus valida täieliku omandilise eraldamise mudel. Raporti lk 56 “Pöyry recommends that ... the ultimate goal of full ownership unbundling of Eesti Gaas should be pursued.” Pöyry viitab ITO mudeli kasutamisele kui vaheetapile täieliku omandilise eraldamise saavutamiseks soovitab seda kasutada juhul, kui see aitab murda Eesti Gaasi ja tema omanike vastuseisu. MKM on olnud seni Eesti Gaasi ja tema omanikega konstruktiivses dialoogis ega näe vajadust kasutada ITO mudelit kõverteena lõpliku eesmärgi saavutamisel.

Euroopa gaasi- ja elektrisektorit käsitlevas uuringus⁷ on leitud, et:

- esmatähtis on lahendada süsteemne huvide konflikt, mis on omane tarne- ja võrgutegevuste vertikaalsele integratsioonile, mille tulemuseks on infrastruktuuridesse tehtavate investeeringute puudumine ja diskrimineerimine;
- oluline on tagada, et võrkude omanikud ja/või kasutajad ei saaks soodustusi, mida moonutavad tüarettevõtete tarnehuvid. See on eriti oluline ajal, mil Euroopa vajab väga mahukaid investeeringuid, et tagada varustuskindlus ja luua integreeritud ning konkurentsivõimelised turud.

Kokkuvõttes on antud uuring leidnud, et nende puuduste vältimiseks on vaja otsustavalt tugevdada ebapiisavat eristamise taset so. “... valida omandisuhete täielik eristamine, mis on kõige tõhusam viis tagada energia kasutajatele erinevad valikuvõimalused ja julgustada investeeringute tegemist.”

Maagaasiseaduse muutmise eelnõus esitatud sõltumatu süsteemihalduri ehk TSO mudeli rakendamise vajadus on selgunud põhjalike arutelude ja vaidluste käigus gaasiturul liberaliseerimise läbiviimist koordineerivas komisjonis, aruteludes Konkurentsiameti ja turuosalistega. Siiski sai mudelivaliku osas eelkõige otsustavaks teiste Euroopa Liidu riikide kogemus, mis kinnitasid, et vaatamata rakendatud meetmetele ei suudetud ISO ega ka ITO mudeliga alati tagada süsteemihalduri sõltumatust ning selle kaudu gaasituruga manipuleerimist müüjate poolt. Konkreetsete näidetena riikidest, kus gaasi müüjate vahel on konkurents tekkinud just TSO omandisuhete täieliku eraldamise tõttu võib nimetada Belgiat, Taanit, Rootsit, Poolat, Ühendkuningriiki ja Hollandit aga ka Leedut. Ülevaate nii Eesti kui teiste riikide gaasiturude vastavuse kohta kolmanda energiaturu direktiiviga saab Energy Law Group 2011 aastal valminud kolmanda energiaturu paketi ülevõtmise raportis⁸.

Vabariigi Valitsus toetas Euroopa Komisjoni ettepanekut täieliku omandilise eraldamise nõude rakendamisel juba direktiivi eelnõu väljatöötamise käigus, kuid samas peeti vajalikuks saada selle rakendamiseks erand, mida Eesti saaks vajadusel tarvitada. Võttes arvesse tänaseks muutunud olukorda ja pärast direktiivi väljatöötamist toimunud arenguid maailma gaasiturul, on Vabariigi Valitsus otsustanud loobuda direktiivis sätestatud erandist ning luua eeldused realselt toimiva gaasiturul arenguks. Tuginedes teiste riikide kogemustele, Euroopa Komisjoni energiapaketi majanduslike mõjude analüüsi järeldustele elektri- ja gaasiturul

⁶ Liberalisation of the Estonian Gas Market. A report to Elering. Pöyry, October 2011

http://elering.ee/public/Infokeskus/Uuringud/Gaasiturul_liberaliseerimine_Eestis.pdf

⁷ Communication from the Commission Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report) {COM(2006) 851 final}. ELT C 175E, 10.7.2008

⁸ National reports on the implementation of the third energy package. Energy Law Group, 2011

paketi rakendamisel jõuti maagaasiseaduse muutmise eelnõu väljatöötamise käigus järeldusele, et teised mudelid peale omandilise eraldamise ei taga tegelikku konkurentsi ja Eesti puhul on gaasituru arengu seiskohalt kõige proportsionaalsem realselt toimiv süsteemihalduri mudel müüjast ja importijast sõltumatu ülekandesüsteemi haldur. Täiendav Riigikohtu lahendite analüüs on toodud eelnõu seletuskirjas⁹. Samuti ei ole riigil võimalik tagada energiajulgeoleku eesmärkide saavutamist, kui riigil puudub võimalus välistada strateegiliselt olulise energia infrastruktuuri kuulumine isikule, kes tegutseb või võib tegutseda vastuolus riigi energiajulgeoleku huvidega. Euroopa Komisjonile 2011.aastal esitatud Eesti riskianalüüsi kohaselt¹⁰ on Eesti infrastruktuurinorm N-1 60% (N-1 peaks olema 100%).

Vabariigi Valitsus oli direktiivi väljatöötamise ajal, ja on jätkuvalt seisukohal, et Euroopa Komisjoni ettepanek täieliku omandilise eraldamise nõude rakendamisel on tõhusaim vahend võimaldaks täita direktiivi eesmärke tulemuslikult, on sellisele omandilise eraldamise mudelile üles ehitatud ka maagaasiseaduse ja majandustegevuse seadustiku üldosa muutmise seaduse eelnõu.

⁹ Maagaasiseaduse ja majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

¹⁰ Risk assessment of Estonian gas supply. 2010