



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 9

Tallinn

6. mai 2010. a.

Kiili Vallavolikogu 22.06.2004 määruse nr 21 „Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga liitumise tasu võtmise kord“ ja 22.06.2004 määruse nr 22 „Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutuse alused“ kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega

Analüüsisin Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Kiili Vallavolikogu 22.06.2004 määruse nr 21 „Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga liitumise tasu võtmise kord“ ning 22.06.2004 määruse nr 22 „Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutuse alused“ põhiseadusele vastavust.

Leian, et

- 1) Kiili Vallavolikogu 22.06.2004 määruse nr 21 „Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga liitumise tasu võtmise kord“ p 2 on osas, milles sätestatakse, et liitumistasuga tagatakse vee-ettevõtja arendustegevuse põhjendatud tulukus, kusjuures viimane ei tohi ületada kümmet protsenti, ja
- 2) Kiili Vallavolikogu 22.06.2004 määruse nr 21 „Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga liitumise tasu võtmise kord“ p 11 on osas, milles sätestatakse, et liitumistasu võtmise alusnäitajateks on kinnisasja pindala ja sinna ehitatavate ja seal paiknevate hoonete suletud brutopind, ning
- 3) Kiili Vallavolikogu 22.06.2004 määruse nr 22 „Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutuse alused“ punktid 3.1, 3.4 ja 5 on

vastuolus põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1 ning ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse § 6 lõigetega 1 kuni 3.

Tuginedes põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 teen Kiili Vallavolikogule ettepanku

viia Kiili Vallavolikogu 22.06.2004 määruse nr 21 „Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga liitumise tasu võtmise kord“ punktid 2 ja 11 ning 22.06.2004 määruse nr 22 „Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutuse alused“ punktid 3.1, 3.4 ja 5 kahekümne päeva jooksul kooskõlla põhiseadusega.

Järgnevalt selgitan lähemalt oma seisukohta Kiili Vallavolikogu 22.06.2004 määruse nr 21 „Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga liitumise tasu võtmise kord“ (edaspidi: *määrus nr 21*)

punktide 2 ja 11 ning 22.06.2004 määruse nr 22 „Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutuse alused“ (edaspidi: *määrus nr 22*) punktide 3.1, 3.4 ja 5 kooskõla kohta põhiseaduse (edaspidi: PS) ja ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadusega (edaspidi: ÜVVKS).

1. Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördus avaldaja, kes taotles minult järelevalve teostamist Kiili vallas kehtiva ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni (edaspidi: *ÜVK*) regulatsiooni üle. Täpsemalt palus avaldaja kontrollida ÜVK-ga liitumise tasu puudutavat regulatsiooni nende alade osas, mida määruse nr 22 punktis 3 nimetatakse ühisveevärgita ja/või ühiskanalisatsioonita alaks. Avalduse põhjal otsustasin alustada menetluse määruste nr 21 ja 22 põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks.

2. Avaldusala asja lahendamiseks vajalike selgituste saamiseks pöördusin Kiili Vallavalitsuse ja Vallavolikogu poole. Samuti palusin selgitusi keskkonnaministrilt kui ÜVK-d puudutava seadusloome eest vastutavalt ministrilt.

3. Kiili Vallavolikogule ja Vallavalitsusele esitatud teabe nõudmises kirjeldasin määruste nr 21 ja 22 põhiseadusele vastavuse probleeme ning palusin nende kohta selgitusi. Kiili valla nimel esitas minule seisukoha vallavalitsus 10.08.2009 kirjaga nr 9-8/861-1.

4. Teabe nõudmises keskkonnaministrile palusin täpsemalt selgitada asjassepuutuvat ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse regulatsiooni. Samuti palusin anda keskkonnaministril hinnangu vaidlusaluste määruste põhiseadusele vastavuse kohta. Keskkonnaminister vastas minu teabe nõudmisele 06.07.2009 kirjaga nr 11-1-7/10386-2.

5. Keskkonnaministeeriumi ning Kiili Vallavalitsuse vastuseid refereerin täpsemalt alljärgneva analüüsi käigus.

2. Vaidlustatud sätted

6. Määrus nr 21 sätestab:

„2. Liitumistasuga tagatakse ÜVK arendamine, ÜVK ehitiste ja seadmete vastavus nõuetele, keskkonnakaitse tingimuste täitmine ning vee-ettevõtja arendustegevuse põhjendatud tulukus, kusjuures viimane ei tohi ületada kümnet protsenti.

[...]

11. Liitumistasu võtmise alusnäitajateks on kinnisasja pindala ja sinna ehitatavate ja seal paiknevate hoonete suletud brutopind või kavandatud veetarvidus ühisveevärgist ning ühiskanalisatsiooni abil ära juhtida kavandatud heitvee kogus. Kinnisasja pindala ja sinna ehitatavate ja seal paiknevate hoonete suletud brutopinda kasutatakse liitumistasu alusnäitajatena ala kohta, mis on hoonestamata ning kus puudub Kiili Vallavolikogu kinnitatud ÜVK arendamise kava kohane ÜVK.”

7. Määrus nr 22 sätestab:

„3. Liitumistasu arvutus ühisveevärgita ja/või ühiskanalisatsioonita alal

3.1. Ühisveevärgita ja/või ühiskanalisatsioonita ala liitumistasu määr (kr/m^2) arvutatakse järgmiselt:

$$M^a = \frac{R^u + R^v + R^o}{\sum_{i=1}^n s_i^k + \sum_{i=1}^n s_i^h}$$

kus:

R^a – ala ühisveevärgi või -kanalisatsiooni torustike, liitumispunktide ning muude ehitiste maksumus (kr);

R^v – ala veega varustamiseks või heitvee ärajuhtimiseks väljaspool ala tehtavate ja varem tehtud ning alal varem tehtud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ehitiste ehitamise ja ümberehitamise maksumus (kr);

R^o – ala veega varustamiseks või heitvee ärajuhtimiseks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni omaniku poolt väljaspool ala ja alal varem ostetud ning ostetavate veevärgi ja kanalisatsiooni ehitiste maksumus (kr).

s_i^k – ala i-kinnistu (krundi) pind liitumistasu arvutamiseks (m^2), $i = 1, \dots, n$;

s_i^h – ala i-kinnistu (krundi) ehitusõiguse kohase hoonestuse, varem hoonestatud planeeringuta alal seal paikneva hoonestuse, suletud brutopind (m^2), $i = 1, \dots, n$.

[...]

3.4. Kinnistu liitumistasu suurus (kr) arvutatakse iga teenuseliigiga liitumise kohta järgmiselt:

$$P_i^k = M \leftrightarrow (s_i^k + s_i^h)$$

[...]

5. Käesoleva eeskirja punktide 2 ja 3 kohaselt arvatud liitumistasule lisatakse «Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu võtmise korra» punkti 2 kohane arendustegevuse tulukus, kusjuures viimane ei tohi ületada kümmet protsenti.”

3. Õiguskantsleri seisukoht

8. Määrus nr 22 eristab ühisveevärgiga ja/või ühiskanalisatsiooniga alasid (p 2) ning ühisveevärgita ja/või ühiskanalisatsioonita alasid (p 3). Liitumistasu arvutamise alused ja kord sõltuvad osaliselt sellest, kumma alaga tegemist on. Avaldusaluses asjas on põhiküsimuseks määruse nr 22 punktis 3 nimetatud ühisveevärgita ja ühiskanalisatsioonita alade ÜVK liitumistasu arvutamise aluste ja korra põhiseadusele ja seadustele vastavus. Selle küsimuse lahendamiseks selgitan kõigepealt, kuidas on ÜVK liitumistasu seotud põhiõigustega (p 9–19). Seejärel analüüsin kohaliku omavalitsuse (edaspidi ka: KOV) volitusi ÜVK liitumistasu reguleerimiseks (p 20–66). Viimasena kontrollin, kas vaidlusalustes määrustes sätestatud liitumistasu arvutamise alused ja kord määruse nr 22 punktis 3 nimetatud ühisveevärgita ja ühiskanalisatsioonita aladel on kooskõlas nimetatud KOV volitustega (p 67–95).

3.1 ÜVK liitumistasu seos põhiõigustega

9. Vastavalt ÜVVKS § 2 lõikele 1 on ühisveevärg ja -kanalisatsioon ehitiste ja seadmete süsteem, mille kaudu toimub kinnistute veega varustamine või reovee ärajuhtimine ning mis on

vee-ettevõtja hallatav või teenindab vähemalt 50 elanikku. Ühisveevärgi ja -kanalisatsioonina käsitatakse ühisveevärki või ühiskanalisatsiooni eraldi või mõlemat üheskoos. ÜVVKS § 5 lg 2 kohaselt toimub ÜVK-ga liitumine ÜVK omaniku või valdaja ja kliendi vahelise võlaõigusliku lepingu (liitumislepingu) alusel.

10. ÜVK-ga liitumine puudutab nii ÜVK omaniku kui ka ÜVK-ga liituda sooviva isiku põhiõigusi. Järgnevalt kirjeldan esiteks, kuidas on ÜVK-ga liitumine seotud ÜVK omaniku põhiõigustega. Teiseks selgitan, et ÜVK-ga liitumine on isikule vajalik põhiõiguste teostamiseks. Kolmandaks analüüsin, kuidas ja mis eesmärgil on seadusandja tasakaalustanud ÜVK omaniku ja ÜVK-ga liituda sooviva isiku põhiõigusi.

11. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus eristab ÜVK omanikku ja ÜVK teenuseid osutavat vee-ettevõtjat (ÜVVKS § 7)¹, kuigi praktikas võivad ÜVK omanik ja vee-ettevõtja olla üks ja sama isik.² ÜVK võib olla avalik-õigusliku või eraõigusliku isiku omandis (ÜVVKS § 2 lg 3). Sealjuures on eraõiguslikust juriidilisest isikust või füüsilisest isikust ÜVK omanik tulenevalt PS § 9 lõikest 2 põhiõiguste kandja, st põhiõiguste õigustatud subjekt. PS § 32 lg 2 sätestab, et igal isikul on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Riigikohtu seisukoha järgi tuleneb omandipõhiõigusest ka üldine lepinguvabaduse põhimõte. Sellega seoses sedastas Riigikohus: „[Lepinguvabaduse põhimõtte] järgi võib igaüks põhimõtteliselt valida kellega ja missugustel tingimustel ta lepingu sõlmib. Seda kinnitavad ka ettevõtlusvabaduse ja vaba eneseteostuse põhimõte.“³ ÜVK omaniku omandipõhiõiguse ja lepinguvabaduse kaitsealasse jääb ka ühisveevärk ja -kanalisatsioon ÜVVKS § 2 lg 1 tähenduses ning lepingute sõlmimine, mille eesmärgiks on ÜVK kasutamine (sh ÜVK-ga liitumine).

12. ÜVK-ga liituda sooviva isiku seisukohalt on liitumine ÜVK-ga vältimatu eeldus selleks, et isik saaks kasutada veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuseid (edaspidi: ÜVK teenuseid), mis on tarbijakaitseaduse § 2 p 6 mõistes universaalteenused, st üldistes huvides osutatavad ja riigi või teatud piirkonna valdava enamiku elanike kasutatavad teenused. Ka Riigikohus on rõhutanud, et olmevee saamine ja reovee ärajuhtimine on teenused, mille kättesaadavus peab olema üldiselt tagatud.⁴ Ligipääs ÜVK-le ja sellega kaasnev võimalus kasutada ÜVK teenuseid seondub erinevate ÜVK-ga liituda sooviva isiku põhiõigustega. Ligipääsu puudumine ÜVK-le või sellele ligipääs ebamõistlikel tingimustel (nt ülikõrge liitumistasu läbi) võib olulisel määral takistada nt isiku omandis oleva kinnistu kasutamist elamumaana, kui piirkonnas, kus kinnistu asub, toimub elamu veega varustamine ja kinnistult reovee ärajuhtimine tavapäraselt ÜVK kaudu (nii toimub see üldjuhul tiheasustusega aladel, vt veeseaduse (edaspidi: VeeS) § 24¹ lg 4)⁵. Võimalus liituda

¹ Vt ka RKTko 04.03.2010, nr 3-2-1-164-09, p 27: „Nii seadus kui ka kasutuseeskiri eristavad ÜVK teenust osutavat vee-ettevõtjat ÜVK omanikust või valdajast. Vee-ettevõtja ÜVVKS tähenduses on ÜVVKS § 7 lg 1 järgi eraõiguslik juriidiline isik, kes varustab kliendi kinnistu veevärki ühisveevärgi kaudu veega, mis peab vastama kehtestatud nõuetele, või korraldab kliendi kinnistu kanalisatsioonist reovee ärajuhtimist. ÜVVKS § 7 lg-test 2 ja 2¹ järeldub, et vee-ettevõtjaks loetakse üksnes sellist isikut, kelle on vee-ettevõtjaks määratud kohaliku omavalitsuse volikogu. Kui ÜVK on eraõigusliku juriidilise isiku omandis, esitab ÜVK omanik ÜVVKS § 7 lg 2¹ järgi vee-ettevõtja määramiseks ettepaneku, mille kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu [...]. Vee-ettevõtja tegevuspiirkonna kehtestab kohaliku omavalitsuse volikogu ÜVVKS § 7 lg 3 [...] järgi oma otsusega. Eelnevast järeldub, et ÜVVKS järgi peab ÜVK teenuse osutaja olema eraõiguslik juriidiline isik, kelle kohaliku omavalitsus on määranud vee-ettevõtjaks mingis piirkonnas. Muu kui kohaliku omavalitsuse omandis oleva ÜVK puhul saab eraõigusliku juriidilise isiku vee-ettevõtjaks tunnistada aga üksnes juhul, kui ta seda ise soovib.“

² Ka Kiili vallas tegutsev vee-ettevõtja OÜ Kiili KVH on ühtlasi ÜVK omanik.

³ RKTko 04.03.2010, nr 3-2-1-164-09, p 30.

⁴ RKTko 04.03.2010, nr 3-2-1-164-09, p 32.

⁵ Vastavalt VeeS § 24¹ lõikele 4 peab kohalik omavalitsus põhjavee kaitseks reoveekogumisalal tagama ühiskanalisatsiooni olemasolu reovee juhtimiseks reoveepuhastisse ning heitvee juhtimiseks suublasse, välja arvatud reoveekogumisalal reostuskoormusega alla 2000 inimekvivalenti ning VeeS § 24¹ lõikes 5 nimetatud juhul.

mõistlikel tingimustel ÜVK-ga võib seega olla eeldus kinnistu kasutamiseks omaniku seatud eesmärgil ning tagab omandiõiguse teostamise vastavalt PS § 32 lõikele 2. ÜVK-le ligipääsu puudumine mõistlikel tingimustel võib takistada ka ettevõtlusega (nt tootmisega) tegelemist kinnistul ning mõjuda sellega negatiivselt PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse teostamisele.

13. Eelnevast nähtub, et seoses ÜVK kasutamisega põrkuvad ÜVK omaniku ja ÜVK-ga liituda sooviva isiku põhiõigused: ühelt poolt ÜVK omaniku omandipõhiõigus ja lepinguvabadus ÜVK suhtes, teiselt poolt ÜVK-ga liituda sooviva isiku omandipõhiõigus ja ettevõtlusvabadus seoses tema omandis oleva kinnistuga.

14. Samas on ÜVK oluline vahend konkurentsiseaduse (edaspidi: KonkS) § 15 tähenduses, kuna tegemist on infrastruktuuriga, mida ÜVK omaniku kõrval ei ole teisel isikul võimalik või vähemalt majanduslikult otstarbekas dubleerida, kuid millele mõistliku juurdepääsuta või mille olemasoluta ei ole võimalik kaubaturul tegutseda. Seega on enamasti ÜVK omanikul temale kuuluva ÜVK-ga kaetud alal loomulik monopol.⁶ Sellises olukorras puudub majanduslik konkurents, mis kaitseks ÜVK-ga liituda soovivaid isikuid selle eest, et ÜVK omanik ei suruks neile peale ebamõistlikke liitumistingimusi, sealhulgas liitumistasu. Täiendava riigipoolse sekkumiseta ei oleks välistatud ÜVK omaniku monopolse seisundi kuritarvitamine ning ÜVK-ga liituda soovivate isikute põhiõiguste kahjustamine.⁷

15. PS §-d 13 ja 14 sätestavad, et nii riigivõim kui ka kohalikud omavalitsused on kohustatud kaitsma ja tagama põhiõigusi ja –vabadusi (sh ka ÜVK-ga liituda sooviva isiku PS § 32 lõikes 2 sätestatud omandiõigust ja §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust). Osundatud sätetes väljendub idee, et põhiõigustest tulenevad ka kaitseõigused. Need kaitseõigused kohustavad avalikku võimu kaitsma isikut selle eest, et teine isik ei rikuks tema õigusi. Avalik võim pole mitte ainult kohustatud ise vältima isikute õiguste rikkumist, vaid teatud juhtudel on ta kohustatud piirama ühe isiku õigusi eesmärgiga kaitsta teist isikut.⁸ Ka Riigikohus on nentinud, et „[...] ühiskonnas ei saa olla absoluutseid - piiramatuid põhiõigusi. Mistahes põhiõiguse realiseerimisvõimalused saavad piiramatult kesta vaid seni, kuni seejuures ei takistata mingi teise põhiõiguse realiseerimist. Sellises põhiõiguste konkurentsi olukorras tekib paratamatult põhiõiguste piiramise vajadus.“⁹ Lisaks sellele on Riigikohus leidnud, et „[ü]he isiku põhiõiguse kaitse võib kaasa tuua teise isiku põhiõiguse piiramise. Sellisel juhul tuleb põhiõiguste vahel leida mõistlik tasakaal.“¹⁰

16. Vajadust piirata ÜVK omaniku lepinguvabadust teiste isikute põhiõiguste kaitseks on PS § 13 lõikest 1 lähtudes tunnustanud ka Riigikohus, märkides seejuures, et „[t]unnustades absoluutset

VeeS § 24¹ lg 5 järgi võib reoveekogumisalal reostuskoormusega 2000 inimekvivalenti või rohkem kasutada lekkekindlaid kogumismahuteid, kui reoveekogumisalal ühiskanaliseerimise rajamine toob kaasa põhjendamatult suuri kulusi. Veeseaduse § 24¹ lg 6 järgi ei ole reoveekogumisalal reostuskoormusega alla 2000 inimekvivalenti ühiskanaliseerimise väljaehitamine kohustuslik, kuid ühiskanaliseerimise ja reoveepuhasti olemasolu korral tuleb need hoida tehniliselt heas korras, et tagada reovee nõuetekohane käitlemine. Kiili vallas asuvad Luige ja Kiili reoveekogumisalad, mille reostuskoormus on üle 2000 inimekvivalenti, ning Mõisaküla, Nabala ja Paekna reoveekogumisalad, mille reostuskoormus on alla 2000 inimekvivalenti (vt keskkonnaministri 02.07.2009 käskkirjad nr 1079 ja 1080, arvutivõrgus kättesaadaval: <http://www.envir.ee/923431>). Vt ka veeseaduse § 23 lg 1, mille kohaselt on kõik isikud kohustatud vältima vee reostamist ja liigvähendamist ning veekogude ja kaevude risustamist ning vee-elustiku kahjustamist.

⁶ RKTko 30.04.2008, nr 3-2-1-25-08, p 13. Vt ka KonkS § 13 lg 2, mille kohaselt omab KonkS §-s 15 sätestatud olulist vahendit omav ettevõtja turgu valitsevat seisundit.

⁷ Võrdle RKHKo 18.12.2002, nr 3-3-1-66-02, p 13.

⁸ Vt M. Ernits. Kommentaarid §-le 13. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 13 komm 2.

⁹ RKKKo 26.08.1997, nr 3-1-1-80-97, p I.

¹⁰ RKPJKo 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 17.

lepinguvabadust nii sõlmimise kui ka tingimuste osas, võiksid paljud teenused jääda inimestele kättesaamatuks. Seda eelkõige põhjusel, et paratamatult on paljudes valdkondades konkurents piiratud, mis võimaldab ettevõtjatel dikteerida ühepoolset nii seda, kellele nad teenuseid üldse osutavad, kui ka seda, millise hinna (ja muud tingimused) selleks ette näevad, mh tarbijaid erinevalt kohelda (sh diskrimineerida).¹¹ Seetõttu leiab Riigikohus, et „[r]iigi ülesanne on tagada esmajoonel konkurentsioiguslike reeglitega, et vajalikud kaubad ja teenused oleksid enamikule inimestele jõukohaste hindadega kättesaadavad. Seetõttu on seadusandja kehtestanud mitmetes seadustes teenuse osutajatele kohustuse sõlmida lepinguid kõigi soovijatega ja näinud ette teenuse osutajatele piirangud nii hinna kui ka muude tingimuste osas. Valdkondades, nagu side, ühistransport, haridus või pangandus, aga ka elektri, soojuse ja veega varustamine, mis on inimestele esmavajalikud, tuleb avalikult teenust pakkuvate ettevõtjate lepinguvabadust avalikes huvides paratamatult piirata nii sõlmimise kui ka tingimuste vabaduse osas.”¹²

17. Eelnevast tulenevalt on ÜVK-ga liitujatel õigus riigi ja kohaliku omavalitsuse kaitsele selle eest, et ÜVK-d kui olulist vahendit omav isik ei kuritarvitaks oma seisundit, kui isik soovib liituda ÜVK-ga. ÜVK-ga liitujate kaitsmine õigustab ÜVK omaniku lepinguvabaduse ja omandipõhiõiguse piiramist (nt lepingu sõlmimise sunni kehtestamist¹³). See tähendab, et riigil on kohustus rakendada kaitsemeetmeid, mille tulemusena ei ole ÜVK omanik vaba otsustama liitumislepingu sõlmimise ning lepingu tingimuste üle.

18. Seadusandja on ÜVK-ga liitumise puhul oma kaitsekohustuse realiseerinud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses. ÜVVKS § 5 lg 1 järgi peab ÜVK omanik või valdaja lubama ühendada kinnistu veevärki ja kanalisatsiooni ÜVK-ga ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud tingimuste kohaselt. See tähendab, et vastavate tingimuste täitmisel ei saa ÜVK omanik liitumisest ning vastavava lepingu sõlmimisest keelduda. Samuti peavad liitumislepingu tingimused olema kooskõlas ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusega ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega.

19. Seadusandja on näinud küll ette õiguse nõuda tasu ÜVK-ga liitumise eest, arvestades seega ÜVK omaniku omandipõhiõigusega, kuid ometi allutanud tasu suuruse kohaliku omavalitsuse poolsele reguleerimisele (ÜVVKS § 5 lg 2¹ p 3 ja § 6). Nimetatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse sätted ühest küljest riivavad ÜVK omaniku põhiõigusi (ennekõike tema omandipõhiõigust ja lepinguvabadust) ning teisest küljest kaitsevad ÜVK-ga liitujate PS §-des 31 ja 32 sätestatud põhiõigusi. ÜVK-ga liitujate kaitse peab tagama ennekõike ligipääsu ÜVK-le kui olulisele vahendile mõistlikel ja mittediskrimineerivatel tingimustel (võrdle KonkS § 18 lg 1 punktiga 1).¹⁴

3.2 KOV volitused liitumistasu reguleerimisel

20. Kohaliku omavalitsuse õigustloov akt on põhiseaduspärane üksnes siis, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.¹⁵ Formaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et õigustloov akt peab vastama põhiseaduse pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja

¹¹ RKTko 04.03.2010, nr 3-2-1-164-09, p 30.

¹² RKTko 04.03.2010, nr 3-2-1-164-09, p 30.

¹³ RKTko 30.04.2008, nr 3-2-1-25-08, p 13.

¹⁴ KonkS § 18 lg 1 p 1 kohaselt on olulist vahendit omav ettevõtja kohustatud lubama teisele ettevõtjale mõistlikel ja mittediskrimineerivatel tingimustel juurdepääsu võrgustikule, infrastruktuurile või muule olulisele vahendile kaupadega varustamise või nende müügi eesmärgil. Riigikohus on asunud seisukohale, et KonkS § 18 lg 1 punktist 1 saab analoogia alusel juhinduda ka ÜVK omaniku ja ÜVK-ga liituda sooviva isiku vahelistes suhetes ka siis, kui viimatinimetatu ei ole ettevõtja, kellel on vaja ligipääsu ÜVK-le kaupadega varustamise või nende müügi eesmärgil (RKTko 04.03.2010, nr 3-2-1-164-09, p 32).

¹⁵ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 7.

seadusreservatsiooni põhimõtetele.¹⁶ Formaalse põhiseaduspärasuse nõuet ei saa alahinnata, sest ka põhiseaduse formaalsete nõuete eesmärgiks on põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.¹⁷ Kui õigustloov akt on formaalselt põhiseadusega vastuolus, pole akti materiaalse kooskõla kontrollimine vajalik.¹⁸

21. Kõigi avaldusaluses asjas kontrollitavate sätete puhul on põhiküsimuseks nende formaalne põhiseadusele vastavus, täpsemalt kooskõla seadusreservatsiooni põhimõttega. Seetõttu selgitan järgnevalt seaduse reservatsiooni põhimõtet ning asjassepuutuvat ÜVK liitumistasu seaduslikku regulatsiooni.

22. Üldine seadusreservatsioon on sätestatud PS § 3 lõikes 1, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Esimene seadusereservatsiooni nõue on see, et põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi (sh vallavolikogu) poolt vajab seadusandja volitust.¹⁹

23. Teiseks peab üldist seadusreservatsiooni konkretiseerivast seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt volituse alusel antud määrus vastama volitavale seadusele.²⁰ See tähendab, et määрусega ei või reguleerida mõnda küsimust seadusest erinevalt. Samuti tähendab määрусuse vastavus seadusele seda, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud.²¹ Nõuet järgida volitusnormi kordab ka haldusmenetluse seadus (edaspidi: HMS), mille § 90 lg 1 järgi võib määрусuse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ning kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Samuti viitab volitusnormi vajalikkusele määruste puhul HMS § 89 lõige 1.²²

24. Ka PS § 154 lg 1, mis sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt, näeb ette seaduslikkuse põhimõtte. Täpsemalt näeb seaduslikkuse põhimõtte ette PS § 154 lg 1 lauseosa „kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt“. Vastavalt sellele põhimõttele peab kohalik omavalitsus reguleeritavad küsimused lahendama kooskõlas seadustega. Nii on Riigikohus leidnud, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema kooskõlas seadustega ning rõhutanud: „**Kui teatud küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada.**“²³

25. Seadusereservatsiooni mõjuala ei piirdu aga ainult maksimaalse lubatud riive ulatuse ja intensiivsuse kindlaksmääramisega. Põhiõigused ei kaitse ainult põhiõiguste kandjaid avaliku võimu poolsete riivete eest (tõrjepõhiõigused). Nagu eespool märgitud, kohustavad teatud juhtudel põhiõigused avalikku võimu aktiivselt tegutsema (sh PS §-des 13 ja 14 sätestatud kaitsepõhiõigused). Seetõttu võib seadusega piirata ühe isiku põhiõigusi, et realiseerida teise isiku põhiõigust riigi ja seaduse kaitsele.

26. Seadusandja ei pea kõiki põhiõiguste piiranguid detailselt kirjeldama ning võib anda volituse määрусega põhiõiguse piiranguid täpsustada (seda ka siis, kui seadus piirab ühe isiku põhiõigusi

¹⁶ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 8.

¹⁷ RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 35.

¹⁸ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 23; RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 39.

¹⁹ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22.

²⁰ RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 19.

²¹ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 9.

²² Vt ka RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p III; RKPJKo 02.05.2007, nr 3-4-1-2-07, p 19 - 20.

²³ RKPJKo 18.11.2004. a, nr 3-4-1-14-04, p 17.

teise isiku põhiõiguste kaitseks). Seadus peab sellisel juhul määratlema **raamid**, mille sees täitevvõim täpsustab seaduse vastavaid sätteid.²⁴

27. Ühtlasi pole seaduses sisalduv delegatsiooninorm üksnes volitus täitevvõimule anda seaduse täitmiseks määrusi. Delegatsiooninorm on ka korraldus täitevvõimule anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks. Seaduse rakendamine (isikute põhiõiguse kaitseks) võib osutuda võimatuks, kui seadusandja vajalikuks peetud määrust pole kehtestatud.²⁵ Samuti on Riigikohus korduvalt rõhutanud, et seadusereservatsioon on seotud õigusriigi ja demokraatia põhimõtetega ja see tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja.²⁶ Avaliku võimu sekkumine eraõiguslikku sfääri peab toimuma seadusega kindlaks määratud tingimustel ja ulatuses.²⁷

28. Eelnevast järeldub, et kui seadusandja on otsustanud piirata ühe isiku põhiõigusi eesmärgiga kaitsta teist isikut ning andnud volituse neid piiranguid määrusega täpsustada, ei saa määrusandja jätta vastavat määrust andmata. Samuti peab määrusandja sellisel juhul järgima volitusnormi piire, mõtet ja eesmärki ning määruses kehtestama teise isiku kaitseks kehtestatud põhiõiguste piirangud ulatuses, mis on seadusega ette antud.

29. Seadusandja on andnud kohaliku omavalitsuse volikogule volituse liitumistasu regulatsiooni kehtestamiseks: ÜVVKS § 5 lg 2¹ p 3 kohaselt sätestab kohaliku omavalitsuse volikogu ÜVK liitumise eeskirjas muu hulgas liitumistasu arvutamise alused ja korra. Samas sätestab ÜVVKS § 6 olulisemad liitumistasu arvutamise alused ning määrab seega kindlaks kohaliku omavalitsuse volikogule antud volituse piirid, mõtte ja eesmärgi HMS § 90 lg 1 tähenduses. **Kohaliku omavalitsuse kehtestatud ÜVK liitumistasu regulatsioon peab jääma volitusnormi ÜVVKS §-s 6 sätestatud piiridesse ja täitma seadusandja seatud eesmärki (ÜVK-ga liituda soovivate isikute põhiõiguste kaitse ja neile ligipääsu tagamine ÜVK-le mõistlikel ja mittediskrimineerivatel tingimustel). Muu hulgas ei tohi KOV seadusest kõrvale kalduda ei ÜVK-ga liituja ega ÜVK omanikule soodsal viisil.**

30. Järgnevalt selgitan täpsemalt ÜVK-ga liitumise regulatsiooni ning seda, millised KOV volitused sätestab ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus ÜVK liitumistasu reguleerimiseks. Selle seaduse liitumistasu puudutavate sätete (ennekõike § 5 lg 2¹ p 3 ja § 6) hetkel kehtiv regulatsioon jõustus 01.01.2006.²⁸ Kiili Vallavolikogu võttis aga vaidlusalused määrused nr 21 ja nr 22 vastu juba 22.06.2004. Riigikohus on rõhutanud, et üldise seadusereservatsiooni põhimõttest tulenevalt on määrusandjal kohustus tagada mitte üksnes määruse andmise ajal selle kooskõla põhiseaduse ja seadusega, vaid ka kohustus jälgida varem kehtima hakanud määruste kooskõla uute seadustega.²⁹ Seega tuleb vaidlusaluste määruste põhiseadusele ja seadusele vastavust kontrollida hetkel kehtiva ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse redaktsiooni alusel ning mitte määruste vastuvõtmise hetkel kehtinud seaduste alusel.

31. KOV volitused ÜVK liitumistasu reguleerimiseks on ennekõike seotud ülalpool kirjeldatud ÜVK omanikule kehtestatud piirangutega, mille eesmärk on ÜVK-ga liituda soovivate isikute

²⁴ RKPJKo 17.03.1999, nr 3-4-1-1-99.

²⁵ RKPJKo 17.06.1998, nr 3-4-1-5-98, p IV.

²⁶ RKHKo 31.10.00, nr 3-3-1-41-00, p 4.

²⁷ RKHKo 30.10.2000, nr 3-3-1-41-00, p 4.

²⁸ Riigikogus 08.06.2005 vastu võetud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ning veeseaduse muutmise seadusega, millega kehtiv ÜVVKS § 5 lg 2¹ ja § 6 kehtestati, täiendati ka ÜVVKS §-i 16 lõikega 5. Selle sätte kohaselt tuli ÜVVKS §-s 4 nimetatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava ning §-des 5 ja 8 nimetatud eeskirjad viia nende sätete kehtiva redaktsiooniga kooskõlla hilejamlt 01.07.2006.

²⁹ RKPJKo 06.10.1997, nr 3-4-1-2-97, p IV; RKPJKo 02.11.2006, nr 3-4-1-8-06, p 26.

kaitse ja neile ligipääsu tagamine ÜVK-le mõistlikel ja mittediskrimineerivatel tingimustel. Esiteks on seadusandja kehtestanud ÜVK omanikule liitumislepingu sõlmimise sunni (ÜVVKS § 5 lg 1). Teiseks ei saa ÜVK omanik nõuda kinnistu veevärgi ja ÜVK ühendamise eest tasu oma äranägemise järgi: ÜVVKS § 6 lg 1 rõhutab, et ÜVK omanikul või valdajal on õigus võtta ÜVK-ga liitujalt põhjendatud liitumistasu üksnes kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud korras ja tingimustel, arvestades ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses sätestatud.

32. Selleks, et kinnistu omanik saaks talle kuuluva kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni ühendada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga, peab ta seda ÜVVKS § 5 lg 2 järgi taotlema ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni omanikult või valdajalt ning sõlmima temaga selleks liitumislepingu. ÜVVKS § 5 lg 2¹ järgi sõlmitakse sama paragrahvi 2. lõikes nimetatud liitumisleping ÜVK liitumise eeskirja alusel. Eeskirja kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu ning see peab sisaldama:

- 1) liitumistaotlusele esitatavaid nõudeid ning liitumistaotluse läbivaatamise tähtaega ja korda,
- 2) kinnistu liitumistingimustele, liitumislepingule ning kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni projektile esitatavaid nõudeid;
- 3) **liitumistasu arvutamise aluseid ja korda,**
- 4) liitumistasu tasumise korda.

33. Seega on seadusandja ÜVVKS § 5 lg 2¹ punktiga 3 andnud kohaliku omavalitsuse volikogule volituse kehtestada liitumistasu arvutamise alused ja kord. Rõhutan veel kord eespool märgitut, et selle volituse piire, mõtet ja eesmärki täpsustab ÜVVKS § 6, millega seadusandja on ise olulises osas reguleerinud liitumistasu arvutamisega seonduvat.

34. ÜVVKS § 6 lg 1 järgi on ÜVK omanikul õigus võtta ÜVK-ga liitujalt üksnes **põhjendatud** liitumistasu. **Liitumistasu üldine sisu** on sätestatud ÜVVKS § 6 lõikes 2, mille kohaselt tagatakse liitumistasuga:

- 1) ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamine vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavale, välja arvatud ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatud piirkonnas;
- 2) kinnistu veevärgi või kanalisatsiooni ühendamine ÜVK-ga.

35. ÜVVKS § 6 lg 3 lausest 2 järeldub, et **liitumistasu on kulupõhine**. Nimetatud sätte kohaselt võib liitumistasu võtta vaid ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni omaniku või valdaja kinnistu veevärgi või kanalisatsiooni **liitumiseks tehtud kulutuste** ulatuses. **Seejuures on seadusandja sätestanud, et need kulud peavad olema põhjendatud (ÜVVKS § 6 lg 1). Samuti on seadusandja määratlenud tegevused, mille kulude katmise peab liitumistasu tagama (ÜVVKS § 6 lõikes 2).** Sellest lähtudes peab ÜVVKS § 6 lg 2 järgi liitumistasu koosnema reeglina kahest komponendist³⁰:

- 1) **ÜVK arendamise komponendist** (ÜVVKS § 6 lg 2 p 1), mis katab teatud ÜVK arendamise kulud vastavalt ÜVK arendamise kavale;
- 2) kinnistu **ÜVK-ga ühendamise komponendist** (ÜVVKS § 6 lg 2 p 2), mis katab kinnistu veevärgi kanalisatsiooni ÜVK-ga ühendamise kulud.

36. Kuni 01.01.2006 kehtinud ÜVVKS § 6 lg 2 redaktsioon sätestas, et liitumistasuga tagatakse muu hulgas põhjendatud tulukus (p 4). Alates 01.01.2006 kehtiv ÜVVKS § 6 lg 2 redaktsioon

³⁰ Vt ka Riigikogus 08.06.2005 vastu võetud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse ning veeseaduse muutmise seaduse eelnõu (615 SE) seletuskirja seisuga 04.04.2005, arvutivõrgus kättesaadaval: <http://www.riigikogu.ee>, selgitused eelnõu kaheksanda paragrahvi kohta: „**Liitumistasu koosneb kahest komponendist:** 1) kinnistu veevärgi või kanalisatsiooni ühendamine ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ning 2) ühisveevärgi või -kanalisatsiooni arendamine vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavale, välja arvatud piirkonnas, kus torustikuga ühendatakse rohkem kui 50% elamuid, mille ehitusluba on väljastatud enne 22. märtsi 1999.“

põhjendatud tulukuse tagamist liitumistasuga enam ette ei näe. Hetkel kehtiv ÜVVKS § 6 lg 2 sätestab ammendavalt kulude loetelu, mida võib liitumistasuga katta, ning selles loetelus puudub põhjendatud tulukuse komponent. Kuna kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud määrus peab olema kooskõlas seaduses sätestatud volitusega, **ei tohi liitumistasu arvutamise alused ja kord eelnevalt tulenevalt sisaldada liitumistasu põhjendatud tulukuse komponenti.**³¹ Samale seisukohale asus ka keskkonnaminister vastuses minu teabe nõudmisele.

37. Et teada saada, milliste põhimõtete järgi tuleb ÜVVKS § 6 lõikes 2 nimetatud kulud ÜVK-ga liituda sooviva isiku kanda jätta, peab KOV volikogul ÜVK liitumistasu arvutamise aluste ja korra kehtestamisel määratlema, milliseid tegevusi, ehitisi ja seadmeid „ÜVK arendamine“ ja „kinnistu ÜVK-ga ühendamine“ ÜVVKS § 6 lg 2 tähenduses hõlmavad ning millised kulud on „põhjendatud“. Tegemist on määratlemata õigusmõistetega, mille sisustamisel pole KOV volikogu täielikult vaba. Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegeerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.³² Järgnevalt analüüsin täpsemalt, mida tähendab liitumistasuga kaetavate kulude põhjendatus ning kuidas peab kohalik omavalitsus sisustama ÜVVKS § 6 lõikes 2 sätestatud ÜVK liitumistasu komponente.

3.2.1 Liitumistasuga kaetavate kulude põhjendatus

38. ÜVVKS § 6 lg 1 järgi on ÜVK omanikul õigus võtta ÜVK-ga liitujalt üksnes **põhjendatud** liitumistasu. **Sellest järeldub, et ÜVVKS § 6 lõikes 2 sätestatud tegevustega kaasnevad kulud, mida võib liitumistasuga katta, peavad olema põhjendatud.** Kuna ÜVK on oluline vahend KonkS § 15 tähenduses, siis saab liitumistasuga kaetavate kulude põhjendatust sisustada lähtudes konkurentsiseaduses olulist vahendit omavale ettevõtjale kehtestatud piirangute eesmärgist.

39. Olulist vahendit omav ettevõtja omab ühtlasi turgu valitsevat seisundit (KonkS § 13 lg 2). Olulist vahendit omava ettevõtja ning turgu valitseva seisundiga kaasnevaid kohustusi ja tegevuse piiranguid reguleerivad KonkS § 16–18. Nende sätete üldeesmärk on tuletatav konkurentsiseaduse kui sellise eesmärgist. Selle sätestab KonkS § 1 lg 1, mille järgi on konkurentsiseaduse eesmärgiks vaba ettevõtluse huvidest lähtuva konkurentsi kaitsmine loodusvarade kaevandamisel, toodete valmistamisel ja teenuste osutamisel ning toodete ja teenuste ostmisel ja müümisel ning muus äritegevuses konkurentsi takistamise, piiramise või kahjustamise ärahoidmine ja kõrvaldamine. Seega on KonkS §-de 16–18 üldiseks eesmärgiks tagada vaba ettevõtluse huvidest lähtuva konkurentsi kaitsmine. Vaba ettevõtluse huvidest lähtuva konkurentsi kaitsmist on nende sätete eesmärkidena tunnustanud ka Riigikohus: „Vaba konkurentsi ning konkurentsiõiguse üldtunnustatud eesmärk ja ülesanne on tagada turul nõudmise ja pakkumise optimaalse tasakaalu kaudu kaupade kvaliteet, õiglased hinnad ja mõistlik pakutav kaubakogus. Monopoolse või olulise turujõuga ettevõtja majanduslik võim, sh tema poolt tarbijale lepingutingimuste dikteerimine on üks peamisi ebasoovitavaid nähtusi, mida konkurentsiõigus peab piirama. Kui riik võimaldab monopoolsetel või olulise turujõuga ettevõtjatel tegutseda majandussektorites, kus see on

³¹ Kui äriühingust ÜVK omanik on ühtlasi vee-ettevõtja ÜVVKS § 7 tähenduses, tagab ÜVK omaniku äritegevuse kasumlikkuse tasu veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse eest, mis sisaldab ÜVVKS § 14 lg 3 p 4 järgi ka põhjendatud tulukuse komponenti. Kui eraõiguslikust isikust ÜVK omanik ei ole ühtlasi vee-ettevõtja, on mõeldav, et tema äritegevuse kasumlikkuse tagab vee-ettevõtjaga sõlmitud kokkulepe, millega antakse ÜVK vee-ettevõtja hallata (vt ka määruse nr 21 p 5, mille kohaselt toimub ÜVK omanike või valdajate omavaheline liitumistasude arvestamine ja tasumine nende vahelise lepingu alusel, mis on kooskõlastatud kohaliku omavalitsusega, kelle territooriumil ÜVK paikneb).

³² RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 16.

vältimatu või avalikest huvidest tulenevalt mõistlik, peab riik teisalt tagama tarbijate ja teiste ettevõtjate kaitse majandusliku võimu kuritarvitamise eest. Vastasel juhul pole välistatud tarbijate põhiõiguste kahjustamine.”³³

40. Liitumistasu põhjendatuse sisustamine omab ennekõike tähendust KonkS § 17 lõikes 2 sätestatud olulist vahendit omava ettevõtja tegevuse piirang. Viidatud sätte järgi võib olulist vahendit omavale ettevõtjale Vabariigi Valitsus, seadusega määratud riigiasutus või kohaliku omavalitsuse territooriumi piires tegutseva olulist vahendit omava ettevõtja korral kohaliku omavalitsuse üksus määrata kasutatavad hinnad, **arvestades ettevõtja põhjendatud kulusid**, või kehtestada muid tingimusi või kohustusi, et selle ettevõtja kaupade ostjad või sellele ettevõtjale kaupade müüjad ei satuks oluliselt halvemasse olukorda kui vaba konkurentsi puhul antud valdkonnas.

41. Esitatust nähtub, et KonkS § 17 lõikega 2 püüab seadusandja ennetada olukorda, kus olulist vahendit omav ettevõtja kasutaks talle kaubaturul antud eelist ja asuks kaubaturul tegutsedes käituma vastupidiselt sellele, kui ta käituks siis, kui tal poleks sel kaubaturul tegutsemiseks olulist vahendit. Seda muu hulgas osas, mis puudutab olulist vahendit omava ettevõtja pakutavate kaupade tootmiseks vajalikke kulusid: KonkS § 17 lg 2 järgi peavad need kulud olema põhjendatud. Seega on KonkS § 17 lg 2 eesmärgiks tagada, et olulist vahendit omav ettevõtja käituks kaubaturul tegutsedes justkui ta polekski olulise vahendi omaja ning tegutseks n-ö tavapärastes konkurentsitingimustes. Vastasel juhul oleksid rikutud selle ettevõtja kaupu tarbivate isikute huvid.³⁴

42. Eeltoodud põhimõtteid saab rakendada ka ÜVK omaniku kui olulist vahendit omava ettevõtte suhtes ning sellest lähtudes sisustada ÜVVKS § 6 lõikes 1 sätestatud liitumistasu põhjendatuse nõuet. ÜVK omanik peab ÜVK arendamisel ja kinnistute ÜVK-ga ühendamisel oma tegevust korraldama selliselt, et sellega ei kaasneks rohkem kulusid, võrreldes teoreetilise olukorraga, kus ÜVK omanik ei omaks olulist vahendit ning tegutseks tavapärastes konkurentsitingimustes.³⁵ **Ehk teisisõnu öeldes peavad liitumistasuga kaetavad kulud olema majanduslikult põhjendatud.**

3.2.2 ÜVK ühendamise komponent

43. ÜVVKS § 6 lg 2 punktis 2 sätestatud liitumistasu ÜVK ühendamise komponent peab katma kinnistu veevärgi või kanalisatsiooni ÜVK-ga ühendamise kulud. Seletuskirjas seaduseelnõule, millega kehtiv ÜVVKS § 6 lg 2 p 2 redaktsioon kehtestati, märgitakse, et kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni ÜVK-ga ühendamise all mõistetakse ÜVK torustiku liitmist kinnistu veevärgi või kanalisatsiooniga liitumiskaevu (liitumispunkt ÜVVKS § 3 lõigete 1 ja 2 tähenduses³⁶) abil.

³³ RKHKo 18.12.2002, nr 3-3-1-66-02, p 13.

³⁴ Vt siinjuures RKHKo 18.12.2002, nr 3-3-1-66-02, p 18: „Müük põhjendatust kõrgema hinnaga seevastu rikub alati vähemalt tarbijate huve, sest nad peavad teenuse eest rohkem maksma.“

³⁵ Konkurentsiolekorra modelleerimiseks on mitmeid võimalusi. Näiteks on võimalik ÜVK omaniku kulude põhjendatust mõõta vastava võrdluse teel. Võrrelda saab konkreetset ÜVK omanikku tüüpilise end hästi majandava ja vastavate teenuste osutamiseks vajalike vahenditega vajalikul määral varustatud ÜVK omanikuga, kes majandab tõhusalt. Sealjuures saab võrrelda omavahel konkreetseid nii sise- kui ka välisriigi, ent omavahelises konkurentsisis mitteolevaid ÜVK omanikke.

³⁶ Vastavalt ÜVVKS § 3 lõikele 1 määrab ÜVK ning kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni vahelise piiri liitumispunkt. Sama paragrahvi 2 lõike järgi on liitumispunkt ÜVK omaniku või valdaja määratud ÜVK ühenduskoht kinnistu veevärgi või kanalisatsiooniga. Liitumispunkt asub avalikult kasutataval maal kuni üks meeter väljaspool kinnistu piiri. Liitumispunkt on ÜVK oluline osa. Kui liitumispunkti ei ole võimalik määrata eelnimetatud tingimustel, määratakse liitumispunkt ÜVK omaniku või valdaja ja kinnistu omaniku või valdaja kokkuleppel.

Järelikult peab kohaliku omavalitsus liitumistasu alustes ja korras sisustama liitumistasu ühendamise komponendi selliselt, et see komponent katab liitumispunkti rajamise maksumuse.³⁷

44. Lisaks peavad ÜVK ühendamise komponendi arvutamise alused ja kord olema kõigis piirkondades ühesugused sõltumata sellest, kas piirkonnas ühendatakse ÜVK-ga rohkem või vähem kui 50 protsenti elamuid, mille ehitusluba on välja antud enne 1999. aasta 22. märtsi, kuna ÜVVKS § 6 lg 2 p 2 ei sätesta ÜVK ühendamise komponendi erisusi ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatud piirkondades.³⁸

3.2.3 ÜVK arendamise komponent

45. Piirkondades, mis ei vasta ÜVVKS § 14 lg 3 p 5 tunnustele³⁹, võib liitumistasu ÜVK ühendamise komponendile lisada ka ÜVK arendamise komponendi. ÜVVKS § 6 lg 2 punktist 1 tuleneb seega, et ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatud piirkondades koosneb ÜVK liitumistasu üksnes ÜVK ühendamise komponendist.⁴⁰

46. ÜVK arendamise komponent peab vastavalt ÜVVKS § 6 lg 2 punktile 1 katma ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kulud. Et analüüsida, kuidas tuleb KOV volikogul ÜVK arendamise komponent sisustada, on kõigepealt vaja välja selgitada, millised on KOV ülesanded ÜVK arendamisel.

47. Kõige üldisemal tasemel määratleb KOV pädevuse antud küsimuses kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi: KOKS) § 6 lg 1, mille järgi on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada muu hulgas veevarustust ja kanalisatsiooni. Sellest sättest tulenevalt on veevarustuse ja kanalisatsiooni korraldamine kohaliku omavalitsuse kohustuslik ülesanne, st ülesanne, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt kohalikult omavalitsuselt nõuab. Ka Riigikohus on rõhutanud, et „[...] ÜVK teenuse kättesaadavuse tagamine [on] avalik ülesanne, mille täitmise peab tagama kohalik omavalitsus.“⁴¹ Kohalik omavalitsus on kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas seadusega etteantud raamides ülesannet täita (st on olemas valikudiskretsioon), mitte aga seda, kas seda teha (st puudub

³⁷ Vt ka Riigikogus 08.06.2005 vastu võetud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse ning veeseaduse muutmise seaduse eelnõu (615 SE) seletuskirja seisuga 04.04.2005, selgitused eelnõu kaheksanda paragrahvi kohta.

³⁸ Ka Keskkonnaministeerium märgib vastuses minu teabe nõudmisele: „ÜVVKS § 6 ei sätesta erisusi ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga kaetud ning katmata piirkondade osas. Liitumistasu arvestamise alused peavad olema ühtsed ja lähtuma eelpoolkirjeldatust ehk koosnema vaid reaalselt vee-ettevõtte poolt tehtud kulutustest, mis on vajalikud konkreetsete kinnistute liitumiseks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ning nõuetekohase veeteenuse osutamiseks nende kinnistute tarbeks.“

³⁹ Seoses ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatud piirkondade kindlaksmääramisega märkis Keskkonnaministeerium vastuses minu teabe nõudmisele: „Vastavalt ÜVVKS § 6 lg 2 ning § 14 lg 3 p 5 antakse kohalikele omavalitsusele võimalus määrata ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise piirkonnad arendamise kavas vastavalt kohalikele oludele ja vajadustele ning elanikkonna asustustihedust ja maksejõulisust arvestades. Eelnevast lähtuvalt ja vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõikele 1 on seadusandja andnud eelnimetatud piirkondade määramise kohaliku omavalitsuse pädevusse, et tagada piisavalt paindlik lähenemisvõimalus. Erisuse tegemise tingis eelkõige vajadus tagada võimalikult paljudele elanikele taskukohane ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumine ja seeläbi täita ühiskanalizatsioonisüsteemidesse tehtavate investeeringute tegelik eesmärk.“

⁴⁰ ÜVVKS § 14 lg 3 p 5 sätestab, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hind kujundatakse selliselt, et vee-ettevõtjal oleks muu hulgas tagatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamine vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavale piirkonnas, kus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendatakse rohkem kui 50 protsenti elamuid, mille ehitusluba on välja antud enne 1999. aasta 22. märtsi. Seega tagatakse piirkonnas, kus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendatakse rohkem kui 50 protsenti elamuid, mille ehitusluba on välja antud enne 1999. aasta 22. märtsi, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamine veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna kaudu.

⁴¹ Vt RKTko 04.03.2010, nr 3-2-1-164-09, p 32.

otsustusdiskretsioon).⁴² Seega tuleneb KOKS § 6 lõikest 1 kohaliku omavalitsuse üldine vastutus tagada veevarustuse ja kanalisatsiooni olemasolu.

48. Täpsemad ülesanded veevarustuse ja kanalisatsiooni korraldamisel on sätestatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses ning veeseaduses. Vastavalt VeeS § 24¹ lõikele 4 peab kohalik omavalitsus põhjavee kaitseks reoveekogumisalal tagama ühiskanalisatsiooni olemasolu reovee juhtimiseks reoveepuhastisse ning heitvee juhtimiseks suublasse, välja arvatud reoveekogumisalal reostuskoormusega alla 2000 inimekvivalenti ning VeeS § 24¹ lõikes 5 nimetatud juhul. VeeS § 24¹ lg 5 järgi võib reoveekogumisalal reostuskoormusega 2000 inimekvivalenti või rohkem kasutada lekkekindlaid kogumismahuteid, kui reoveekogumisalal ühiskanalisatsiooni rajamine toob kaasa põhjendamatult suuri kulutusi. Veeseaduse § 24¹ lg 6 järgi ei ole reoveekogumisalal reostuskoormusega alla 2000 inimekvivalenti ühiskanalisatsiooni väljaehitamine kohustuslik, kuid ühiskanalisatsiooni ja reoveepuhasti olemasolu korral tuleb need hoida tehniliselt heas korras, et tagada reovee nõuetekohane käitlemine.

49. Veeseaduse viidatud normid kinnitavad tõsiasi, et ühiskonnale käib üle jõu arendada ÜVK välja kõikjal ja n-ö ühe korraga, mistõttu tuleb ÜVK välja ehitada üksnes järk-järgult.⁴³ Järk-järgult ÜVK väljaehitamiseks peab kohaliku omavalitsuse üksus ÜVK arendamist kavandama, võttes arvesse kohaliku omavalitsuse üldist arengut (sh ennekõike prognoositavat elamu- ja tööstuspiirkondade arengut). Sellest lähtudes on üks olulisemaid KOV ülesandeid veevarustuse ja kanalisatsiooni korraldamisel sätestatud ÜVVKS § 4 lõikes 1¹: KOV peab korraldama ÜVK arendamise kava koostamist. ÜVK arendamise kava kinnitab KOV volikogu ning see on ÜVK rajamise aluseks (ÜVVKS § 4 lg 1).⁴⁴ ÜVVKS § 4 lg 2 järgi koostatakse ÜVK arendamise kava vähemalt 12 aastaks. Kava vaadatakse üle vähemalt kord nelja aasta tagant ja vajaduse korral seda korrigeeritakse. Seejuures tuleb kava täiendada nii, et käsitletava perioodi pikkus oleks taas vähemalt 12 aastat, ning ülevaadatud kava uuesti kinnitada

50. ÜVK arendamise kava peab sisaldama ühisveevärgiga kaetavate alade kaarte, dimensioneeritud vee- ja kanalisatsioonirajatiste põhiskeemi, sh reoveekogumisalade sademe- ja drenaaživee või muu pinnase- ja pinnavee äravoolurajatiste põhiskeemi, ning ÜVK arendusmeetmete ajakava ja hinnangulist maksumust (ÜVVKS § 4 lg 2 punktid 1-3).⁴⁵ Nagu eespool märgitud, on ühisveevärg ja -kanalisatsioon ehitiste ja seadmete süsteem, mille kaudu toimub kinnistute veega varustamine või reovee ärajuhtimine. Lisaks vee- ja kanalisatsioonitorustikule on kinnistu veega varustamiseks vajalikud veel erinevaid seadmed ja rajatised, sh puurkaev-pumplad, survetõstepumplad, veetornid, veepuhastus- või

⁴² V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. Juridica 2002 nr 7, lk 525.

⁴³ Euroopa Liiduga liitumisel võttis Eesti endale kohustuse tagada reoveekogumisaladel reostuskoormusega üle 10000 inimekvivalenti kanalisatsiooni olemasolu hiljemalt aastaks 2010 ning reoveekogumisaladel reostuskoormusega alla 10000 inimekvivalenti aastaks 2010 (vt Akt Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta, lisa VI, peatükk 9. „Keskkond“, alajaotis C. „Vee kvaliteet“, p 1 ning Euroopa Nõukogu direktiiv 91/271/EMÜ „Asulareovee puhastamine“).

⁴⁴ Kui kohalikul omavalitsusel puudub ÜVK arendamise kava, võib ÜVK-d rajada detailplaneeringu alusel kuni selle arendamise kava valmimiseni tingimusel, et detailplaneering sisaldab ÜVVKS § 4 lõikes 2 sätestatud nõudeid (ÜVVKS § 4 lg 1 lause 2).

⁴⁵ ÜVK arendamise kava koostamine hõlmab üldjoontes järgmisi tegevusi: olemasoleva olukorra analüüs, tähtsamate lahendamist vajavate probleemide määratlemine, ÜVK perspektiivse tehnilise üldlahenduse koostamine koos alternatiivlahendustega, arendusmeetmete ajakava ja lähemate aastate arendusprogrammide koostamine ja hindamine, st ÜVK tehnilise lahenduse kavandamine, arengukava arutelu ja heakskiitmine (Keskkonnaministeerium. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava koostamise juhend. Tallinn, 2007, lk 21, arvutivõrgus kättesaadaval: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=940734/UVK+arendamise+kava+juhend.pdf>).

veetöötlemisjaamad, reoveepumplad, purgimissõlmed, reoveepuhastusseadmed jne.⁴⁶ ÜVK arendamise kavas sätestatud arendusmeetmed puudutavad kogu ühisveevärki ja –kanalisatsiooni, st kõigi eelnimetatud rajatiste ehitamist, rekonstrueerimist vms.

51. Asjaolust, et ÜVK arendamise planeerimine on KOV pädevuses, ei saa aga teha järeldust, et ühisveevärgi rajamise ja arendamise üle otsustamisel oleks kohaliku omavalitsuse otsustusulatus piiramatult. Kohalik omavalitsus on ÜVK rajamise otsustamisel piiratud nagu iga teisegi põhiõigust puudutava otsustuse puhul proportsionaalsuse, mõistlikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetega. Samuti peab ÜVK rajamine vastavalt VeeS 24¹ lõikele 4 olema majanduslikult otstarbekas. ÜVK arendamine põhjustab mõistagi kulusid ning kohalik omavalitsus peab neid ka kava koostamisel hindama (ÜVVKS § 4 lg 2 p 3). Sellest lähtudes peab kohalik omavalitsus siis, kui ta otsustab ÜVK arendamise kavas ette näha ÜVK arendamise meetmeid, arvestama sellega, kuidas tagada ÜVK arendusmeetmete rahastamine. Ehk teisisõnu öeldes ei saa kohalik omavalitsus ÜVK arendamise kavas ette näha meetmeid, mida pole võimalik rahastada. Järgnevalt selgitan, milliseid ÜVK arendusmeetmeid võib liitumistasu arendamise komponendi kaudu rahastada.

52. Vastavalt ÜVVKS § 6 lg 2 punktile 1 võib liitumistasu ÜVK arendamise komponendi kaudu rahastada ÜVK arendamist ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatata piirkondades.⁴⁷ Nimetatud sätet tuleb aga tõlgendada koostoimes ülejäänud ÜVVKS § 6 sisalduva regulatsiooniga, mis täpsustavad kohalikele omavalitsustele liitumistasu aluste ja korra kehtestamiseks antud volituse piire, mõtet ja eesmärki. Nimelt ei ole liitumistasus sisalduv ÜVK arendamise komponent mõeldud selleks, et tagada selle arvelt kõigi ÜVK arendamise kavas ettenähtud arendusmeetmete rahastamine. Keskne säte, mis määrab kindlaks, millised ÜVK arendamise kulud võib liitumistasu arendamise (ja ühendamise) komponendi kaudu edasi anda liitujale, on ÜVVKS § 6 lg 3 lause 2: **liitumistasu võib võtta vaid ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni omaniku või valdaja kinnistu veevärgi või kanalisatsiooni liitumiseks tehtud kulutuste ulatuses.**

53. Eelnevast lähtudes võib ÜVK arendamise meetmed jagada kahte rühma:

- 1) arendusmeetmed, mis on seotud ÜVVKS § 14 lg 5 punktis 5 nimetatata piirkonnas asuvate kinnistute ÜVK-ga ühendamise võimaldamisega (nt piirkonna liitmiseks vajalik magistraaltorustik koos vajalike seadmetega);
- 2) ÜVK arendusmeetmeid, mis on seotud üldiselt KOV elanikkonna veega varustamise või reovee ärajuhtimisega (nt veepuhastus- või veetöötlemisjaamad).

54. ÜVVKS § 6 lg 2 p 1 süstemaatilise tõlgendamise koostoimes § 6 lg 3 lausega 2 järeldub, et ÜVK liitumistasu arendamise komponendi kaudu võib katta ainult esimesse rühma kuuluvate arendusmeetmete kulusid, st arendusmeetmete kulusid, mis on seotud ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatata piirkonnas asuvate kinnistute ÜVK-ga ühendamise võimaldamisega. Ka seletuskirjas seaduseelnõule, millega hetkel kehtiv ÜVVKS § 6 redaktsioon kehtestati, rõhutatakse: „Liitumistasu võib võtta vaid liitumiseks tehtud kulutuste ulatuses.“⁴⁸ Keskkonnaministri vastuses minu teabe nõudmisele märgitakse täpsustavalt, et liitumistasu arvutamise aluseks tuleb võtta konkreetse piirkonna klientide jaoks ÜVK teenuse osutamise võimaldamiseks tehtud investeeringute suurus. Liitumistasu arvestamise aluseks peavad olema

⁴⁶ Samas, lk 14–19.

⁴⁷ ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatud piirkonnas võib ÜVK arendamist rahastada veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna kaudu. Kuna avaldusaluses asjas omab tähtsust ainult ÜVK arendamine ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatata piirkonnas (vt p 67), siis edasises analüüsis ei käsitleta.

⁴⁸ Vrd Riigikogus 08.06.2005 vastu võetud ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse ning veeseaduse muutmise seaduse eelnõu (615 SE) seletuskirja seisuga 04.04.2005.

vaid reaalseid kulutusi tõendavad kuludokumendid, mida vee-ettevõtja on teinud konkreetse piirkonna ühisveevärgi ÜVK väljaarendamiseks ning kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooniga ühendamiseks, et tagada nõuetekohane veeteenuse osutamine kliendi kinnistu tarbeks. Eelkõige mõeldakse arendamise kulude all selle piirkonna liitmiseks vajalikku magistraaltorustikku koos vajalike seadmetega.

55. Eelnevast järeldub, sealhulgas toetudes ÜVVKS § 6 lg 2 punktile 1, § 4 lõikele 4 ja § 14 lg 3 punktile 5, et ÜVK arendusmeetmed, millele tehtud kulutuste hüvitamist võib liitumistasu arendamise komponendi kaudu isikult küsida, peavad olema seotud konkreetse piirkonnaga, kus liidetav kinnistu asub.⁴⁹ Ehk teisisõnu peab KOV volikogu liitumistasu alustes ja korras liitumistasu ÜVK arendamise komponendi sisustama selliselt, et ÜVK arendusmeetmed, mis on vajalikud konkreetse ala kinnistute liitmiseks ÜVK-ga, kaetakse sama alal asuvate kinnistute liitumistasu arendamise komponendi kaudu.

56. Eeltoodud tõlgendust selle kohta, milliseid arendusmeetmeid liitumistasu arendamise komponendi kaudu rahastada võib, toetab ka alternatiivse tõlgenduse ilmselge põhiseadusvastasus.⁵⁰ Nimelt, kui asuda seisukohale, et ÜVK liitumistasu arendamise komponendi kaudu võib katta kõiki ÜVK arendamise kavas sätestatud arendusmeetmeid, siis koormatakse ebaproportsionaalselt ÜVK-ga liitujaid nendes piirkondades, mis ei vasta ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 sätestatud tunnusele. Nendes piirkondades ÜVK-ga liitujad peavad sellisel juhul kõigepealt ühekordse liitumistasu kaudu kandma kohaliku omavalitsuse üksuse kogu ÜVK arendamise kulud, millest saavad kasu kõik isikud, kes on kohaliku omavalitsuse üksuses ÜVK-ga liitunud. Selle ilmestamiseks toon järgneva näite. Kohalikku omavalitsusse rajatakse uus veepuhastusjaam, mille maksumus on 50 miljonit krooni. Kui veepuhastusjaama rajamise kulud antakse liitumistasu kaudu edasi 500 krundile, mis liituvad ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatud piirkonnas, siis lisab see keskmise suurusega liitumistasule 100 000 kr. Kohustus osaleda veepuhastusjaama rajamise kulude kandmisel tekiks pelgalt põhjusel, et liitujale kuuluv kinnistu asub piirkonnas, kus ÜVK-ga ühendatakse vähem kui 50 protsenti elamuid, mille ehitusluba on välja antud enne 22.03.1999. Lisaks peavad isikud, kes liituvad ÜVK-ga piirkonnas, mis ei vasta ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 sätestatud tunnusele, osalema veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste eest makstava tasu kaudu ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatud piirkondade ÜVK arendamise kulude kandmises.

57. Ka keskkonnaminister märgib vastuses minu teabe nõudmisele, et liitumistasu arvestamise aluseks ei saa võtta ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavas märgitud vee-ettevõtja kogu tegevuspiirkonna koondkulusid tehtud ega ka planeeritavate kulutuste osas. **Seega ei saa kohaliku omavalitsuse liitumistasu arvutamise alustes ja korras sätestatud arendamise komponendi määratlus hõlmata selliseid ÜVK arendusmeetmeid, mis on seotud üldiselt KOV elanikkonna veega varustamise või reovee ärajuhtimisega.**

⁴⁹ ÜVVKS § 4 lg 4 sätestab, et ÜVK-ga kaetaval alal peab ÜVK omanik või valdaja seda arendama selliselt, et oleks võimalik tagada kõigi sellel alal olevate kinnistute veega varustamine ühisveevärgist ning kinnistutelt reovee ärajuhtimine ühiskanalisatsiooni. Teisiti öeldes peab ÜVK arendamine toimuma nii, et kui piiritletud arendataval alal X asuvad kinnistud A, B, C ja D, siis saavad ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liituda kõik eespool loetletud kinnistud. Kui piirkond X vastab ÜVVKS § 14 lg 3 p 5 sätestatud tunnustele, tagatakse piirkonna kinnistute liitmiseks vajalikud arendusmeetmete rahastamine veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna kaudu. Kui piirkond X ei vasta ÜVVKS § 14 lg 3 p 5 sätestatud tunnusele, kaetakse kinnistute liitmiseks vajalikud arendusmeetmete kulu liitumistasu ÜVVKS § 6 lg 2 punktis 1 sätestatud arendamise komponendiga.

⁵⁰ Riigikohus on sedastanud, et erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole. Samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse (RKÜKo 22.05.2005, nr 3-2-1-73-04, p 36; RKPJKm 19.05.2009 nr 3-4-1-1-09, p 19).

58. Lisaks arendusmeetmete määratlemisele, mille kulusid võib ÜVK arendamise komponendi kaudu katta, peab KOV volikogu määratlema kriteeriumi, mille alusel jagatakse piirkonna kinnistute vahel ära vastava piirkonna ÜVK-ga liitumise tagamiseks tehtud arendusmeetmete kulud, et võimaldada ÜVK arendamise komponendi kindlaksmääramine konkreetse kinnistu jaoks. Kuna vastavalt ÜVVKS § 6 lõikele 1 peab liitumistasu olema põhjendatud, ei saa KOV volikogu liitumistasu arvutamise alustes ja korras määrata suvalist kriteeriumit, mille alusel arendusmeetmete kulu kinnistute vahel ära jagatakse. **KOV volikogu peab liitumistasu arvutamise alustes ja korras seadma konkreetse kinnistu liitumistasu ÜVK arendamise komponendi suuruse sõltuvusse asjaolust, kui suure proportsiooni arendusmeetmete kuludest liituv kinnistu põhjustab.**

59. Lisaks eeltoodule täpsustab KOV volikogu volitust liitumistasu arvutamise aluste ja korra kehtestamiseks ÜVVKS § 6 lg 3 lause 1, mille kohaselt arvatakse tagastamatu abi korras ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamiseks tehtud kulutused maha liitumise kogukuludest. Sellest järeldub, et kui ÜVK omanik on saanud ÜVVKS § 6 lg 2 punktiga 1 hõlmatud ÜVK arendusmeetme jaoks rahalist toetust, mis ei kuulu tagastamisele (nt toetus Euroopa Liidu Ühtekuuluvusfondist), tuleb see maha arvata arendusmeetmete kogukuludest, mis jaotatakse liituva piirkonna kinnistute vahel ära.

3.2.4 Vahekokkuvõte

60. Vahekokkuvõttena kordan, et ülalloetletud ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse sätetega on seadusandja piiranud ÜVK omaniku omandiõigust ja lepinguvabadust ning määranud muu hulgas kindlaks, millises ulatuses võib ÜVK omanik võtta liitumistasu. Kohaliku omavalitsuse volikogu võib ÜVVKS § 5 lg 2¹ p 3 ja § 6 sätestatud volitusnormide alusel seaduses sätestatud ÜVK omaniku õiguse piiranguid määrusega täpsustada, kuid mitte kehtestada täiendavaid piiranguid.

61. Samuti ei tohi KOV volikogu kehtestatud liitumistasu arvutamise alustes ja korras ette nähtud ÜVK omaniku põhiõiguste piirang olla seaduses sätestatust leebem, kuna eespool käsitletud ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse sätted on kehtestatud ÜVK-ga liitujate põhiõiguste kaitseks. Kui kohalik omavalitsus ei kehtesta ÜVVKS § 5 lg 2¹ p 3 ja § 6 alusel antud määrusega ÜVK omanikule ÜVVKS §-s 6 ettenähtud piiranguid, kaasneb sellega ebasoodne mõju ÜVK-ga liitujate põhiõigustele. Sellisel juhul ei täida KOV volikogu temale antud volituse eesmärki. Määruste nr 21 ja 22 analüüsiks omavad tähtsust ennekõike järgnevad seadusandja ettekirjutused liitumistasu arvutamise aluste ja korra kehtestamiseks.

62. Liitumistasu üldine sisu on sätestatud ÜVVKS § 6 lõikes 2, mille kohaselt peab liitumistasu koosnema reeglina kahest komponendist: esiteks ÜVK arendamise komponendist (ÜVVKS § 6 lg 2 p 1) ning teiseks kinnistu ÜVK-ga ühendamise komponendist (ÜVVKS § 6 lg 2 p 2). ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatud piirkondades ei tohi liitumistasu ÜVK arendamise komponenti sisaldada, st nendes piirkondades koosneb liitumistasu üksnes ÜVK-ga ühendamise komponendist.

63. Kohalik omavalitsus peab liitumistasu alustes ja korras sisustama liitumistasu ühendamise komponendi selliselt, et see komponent katab liitumispunkti rajamise maksumuse. Kuna ÜVVKS § 6 lg 2 p 2 ei sätesta ÜVK ühendamise komponendi erisusi ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatud piirkondades, peab see olema kõigis piirkondades ühesugune.

64. Piirkondades, mis ei vasta ÜVVKS § 14 lg 3 p 5 tunnustele, võib liitumistasu ÜVK ühendamise komponendile lisada ka ÜVK arendamise komponendi, millega tagatakse ÜVK arendamine vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavale. Keskne säte, mis määrab kindlaks, millised ÜVK arendamise kulud võib katta liitumistasu arendamise komponendi kaudu, on ÜVVKS § 6 lg 3 lause 2: liitumistasu võib võtta vaid ÜVK omaniku poolt kinnistu veevärgi või kanalisatsiooni liitumiseks tehtud kulutuste ulatuses.

65. Seega pole liitumistasu ÜVK arendamise komponent mõeldud selleks, et tagada kõigi ÜVK arendamise kavas ettenähtud meetmete rahastamine, st ÜVK liitumistasu arendamise komponendi kindlaksmääramisel ei või võtta arvesse selliseid ÜVK arendusmeetmeid, mis on seotud üldiselt KOV elanikkonna veega varustamise või reovee ärajuhtimisega (nt veepuhastus- või veetöötlemisjaamade ehitamise kulud). ÜVK arendamise komponendi kaudu võib rahastada üksnes selliseid arendusmeetmeid, mis on vajalikud konkreetse piirkonna kinnistute liitmiseks ÜVK-ga: eelkõige mõeldakse arendamise kulude all konkreetse piirkonna liitmiseks vajalikku magistraaltorustikku koos vajalike seadmetega.

66. ÜVK arendamise komponendi kindlaksmääramiseks konkreetse kinnistu jaoks on vaja jagada piirkonna kinnistute vahel vastava piirkonna kinnistute ÜVK-ga liitumise võimaldamiseks tehtud arendusmeetmete maksumus. Tulenevalt ÜVVKS § 6 lõikes 1 sätestatud kulude põhjendatuse nõudest peab konkreetse kinnistu liitumistasu ÜVK arendamise komponendi suurus olema sõltuvuses asjaolust, kui suure proportsiooni arendusmeetmete kuludest liituv kinnistu põhjustab.

3.3 Kontrollitavate määruste kooskõla volitusnormiga

67. Määrus nr 22 eristab ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga alasid (p 2) ja ühisveevärgi ja -kanalisatsioonita alasid (p 3). Vastuses minu teabe nõudmisele märkis Kiili Vallavalitsus, et ÜVK-ga kaetud alad on enne ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse kehtestamist, st enne 22.03.1999 ÜVK-ga kaetud olnud alad, ning alad, mis on kooskõlas ÜVVKS § 14 lg 3 punktiga 5 vallavolikogu poolt selliseks alaks määratud. Seega tuleb määruse nr 22 punktis 2 nimetatud ÜVK-ga alasid käsitleda ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatud piirkonnana, kus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendatakse rohkem kui 50 protsenti elamuid, mille ehitusluba on välja antud **enne** 1999. aasta 22. märtsi.⁵¹ Määruse nr 22 punktis 3 nimetatud alana ehk ühisveevärgi ja -kanalisatsioonita aladena tuleb käsitleda piirkondi, kus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendatakse rohkem kui 50 protsenti elamuid, mille ehitusluba on välja antud **pärast** 1999. aasta 22. märtsi. Käesoleva menetluse raames **kontrollin üksnes ÜVK-ta ala (ehk ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatud) liitumistasu arvutamise korda.**⁵²

68. Määruse nr 21 p 11 sätestab, et liitumistasu võtmise alusnäitajateks on kinnisasja pindala ja sinna ehitatavate ja seal paiknevate hoonete suletud brutopind või kavandatav veetarvidus ühisveevärgist ning ühiskanalisatsiooni abil ära juhtida kavandatav heitvee⁵³ kogus. Kinnisasja pindala ja sinna ehitatavate ja seal paiknevate hoonete suletud brutopinda kasutatakse liitumistasu alusnäitajatenä ala kohta, mis on hoonestamata ning kus puudub Kiili Vallavolikogu kinnitatud ÜVK arendamise kava kohane ÜVK. Määrus nr 22 ei näe aga ühelgi juhul ÜVK-ta alal ette liitumistasu arvutamist kavandatava veetarviduse või kavandatava reovee koguse alusel. ÜVK-ta

⁵¹ Vt ka käesoleva ettepaneku alamärkus nr 39.

⁵² Käesoleva menetluse raames ei analüüsi ma seda, kas Kiili Vallavolikogu on määranud ÜVVKS § 14 lg 3 punktile 5 vastavad ja mittevastavad piirkonnad õiguspäraselt.

⁵³ Kehtiv ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus kasutab ÜVK-ga seoses mõistet „reovesi“, vt heitvee ja reovee mõistete määratlused VeeS § 2 punktid 2 ja 8.

alal toimub liitumistasu arvutamine liitumistasu määra alusel, mis korrutatakse liituva kinnistu ehitusõiguse kohase hoonestuse brutopinna või varem hoonestatud planeeringuta ala kinnistul paikneva hoonestuse suletud brutopinna (muutuja S_i^h)⁵⁴ ning kinnistu pinna (muutuja S_i^k) summaga (määruse nr 22 punktis 3.4 valem).

69. Määruse p 3.1 sätestab valemi liitumistasu määra (kr/m^2) arvutamiseks konkreetsel alal, kus pole ÜVK-d. Valemi lugeja moodustab summa järgnevatest muutujatest.

R^a - ala ÜVK torustike, liitumispunktide ning muude ehitiste maksumus,

R^v - ala veega varustamiseks või heitvee ärajuhtimiseks väljaspool ala tehtavate ja varem tehtud ning alal varem tehtud ÜVK ehitiste ehitamise ja ümberehitamise maksumus,

R^o - ala veega varustamiseks või heitvee ärajuhtimiseks ÜVK omaniku poolt väljaspool ala ja alal varem ostetud ning ostetavate veevärgi ja kanalisatsiooni ehitiste maksumus.

70. Liitumistasu määra arvutamiseks jagatakse lugeja summaga, mis moodustub alal paiknevate kinnistute pindala kogusumma liitmisest kõigi alal paiknevate kinnistute ehitusõiguse kohase hoonestuse brutopinna summaga.

71. Vastavalt määruse nr 22 punktile 5 lisatakse punktis 3.4 sätestatud valemi kohaselt arvutatud liitumistasule arendustegevuse tulukus. Seda tehakse ka ÜVK-ga alal liituvate kinnistute puhul, mille liitumistasu arvutatakse vastavalt määruse nr 22 punktile 2.2. Täiendavalt on arendustegevuse tulukuse lisamise võimalus on sätestatud määruse nr 21 punktis 2. Antud sätte kohaselt tagatakse liitumistasuga ÜVK arendamine, ÜVK ehitiste ja seadmete vastavus nõuetele, keskkonnakaitse tingimuste täitmine ning vee-ettevõtja arendustegevuse põhjendatud tulukus, kusjuures viimane ei tohi ületada kümnet protsenti.

72. Kirjeldatud liitumistasu arvutamise korras tuvastasin mitu aspekti, mis ei ole kooskõlas KOV volikogule ÜVVKS § 5 lg 2¹ punktiga 3 antud ning ÜVVKS §-ga 6 täpsustatud volitusega. Allpool analüüsin järgnevate aspektide põhiseadusele ja seadusele vastavust:

- 1) kuidas määratakse kindlaks liitumistasu ÜVK ühendamise komponent,
- 2) milliseid ÜVK arendusmeetmete kulusid võib ÜVK arendamise komponendiga katta,
- 3) millise kriteeriumi alusel jagatakse ÜVK arendusmeetmete kulud liituvate kinnistute vahel ära,
- 4) kas liitumistasule võib lisada põhjendatud tulukuse komponendi.

3.3.1 Kinnistu liitumistasu ÜVK ühendamise komponendi kindlaksmääramine

73. Ülalpool selgitasin, et ÜVVKS § 6 lg 2 kohaselt koosneb liitumistasu kahest komponendist: ÜVK arendamise komponendist (p 1) ning ÜVK ühendamise komponendist (p 2). ÜVK ühendamise komponent on võrdne kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni ÜVK-ga ühendamise ehk liitumispunkti rajamise maksumusega. ÜVVKS § 6 lg 2 p 2 sõnastusest järeldub, et ÜVK ühendamise komponent on seotud konkreetse kinnistuga, st peab tagama üksnes liidetava kinnistu, mitte mõne piirkonna ühendamise ÜVK-ga. Seega ei sõltu konkreetse kinnistu ÜVK ühendamise komponendi suurus piirkonna arendusmeetmete kogukulust, samuti pole see otseses seoses liidetava kinnistu suuruse, sellel paiknevate hoonete pindala vms. Kontrollin siinkohal üksnes, kas määru nr 22 sätestatud ÜVK-ta ala liitumistasu arvutamise kord on liitumistasu ühendamise komponenti puudutavas osas eelmärgituga kooskõlas.

⁵⁴ Teksti parema arusaadavuse huvides on muutuja S_i^h alternatiividest alljärgnevas tekstis märgitud üksnes kinnistu ehitusõiguse kohase hoonestuse brutopind.

74. Määruse nr 22 punktides 3.1 ja 3.4 tulenevalt arvutatakse alal, kus puudub ÜVK, kogu liitumistasu, sh ka ÜVK ühendamise komponent, ehitusõiguse kohase hoonestuse brutopinna (muutuja S^h_i) ja kinnistu pindala (muutuja S^k_i) summa alusel. Täpsemalt on kulud, mis tuleb ÜVVKS § 6 lg 2 p 2 järgi katta ÜVK ühendamise komponendiga, kajastatud liitumistasu määra valemi (määruse nr 22 p 3.1) muutujas R^a , mis hõlmab muu hulgas piirkonna liitumispunktide maksumust. Vastuses minu teabe nõudmisele leidis Kiili Vallavalitsus, et kirjeldatud liitumistasu arvutamise kord on õiguspärane.

75. Ma ei nõustu Kiili Vallavalitsuse seisukohaga, kuna liitumispunkti rajamise maksumus ei sõltu vahetult kinnistu pindalast või ehitusõiguse kohase hoonestuse brutopinna summast. Näiteks juhul, kui liitumispunktide rajamise maksumus on kõigi kinnistute puhul ühesuurune, on määruse nr 22 punktides 3.1 ning 3.4 sätestatud valemite tulemusel kinnistutel, mille puhul on muutujate S^h_i ning S^k_i summa piirkonna keskmisest suurem, liitumistasu ÜVK ühendamise komponent suurem kui liitumispunkti rajamise reaalne maksumus. Seevastu on kinnistutel, mille puhul on nimetatud muutujate summa piirkonna keskmisest väiksem, liitumistasu ÜVK ühendamise komponent liitumispunkti rajamise reaalsest maksumusest väiksem.⁵⁵

76. Seetõttu olen seisukohal, et määruse nr 22 punktid 3.1 ning 3.4 ei ole ÜVVKS § 6 lg 2 punktiga 2 ning PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1 kooskõlas osas, millest tulenevalt ei vasta ÜVVKS § 6 lg 2 punktis 2 nimetatud liitumistasu ühendamise komponent liitumispunkti rajamise reaalsele maksumusele, vaid sõltub liituva kinnistu ehitusõiguse kohase hoonestuse brutopinna ning kinnistu pinna summast.

3.3.2 Liitumistasu kindlaksmääramiseks arvessevõetavad ÜVK arendusmeetmete kulud

77. Kulud, mis liitumistasu arvutamisel arvesse võetakse, on kindlaks määratud määruse nr 22 punktis 3.1 sätestatud ÜVK-ta ala liitumistasu määra valemi muutujatega R^a , R^v ja R^o . Muutujaga R^a seonduvaid probleeme käsitlesin ülalpool. Vastavalt muutujatele R^v ning R^o võetakse liitumistasu arvutamisel kõigepealt arvesse ala veega varustamiseks või heitvee ärajuhtimiseks

⁵⁵ Erinevusi liitumistasudes sõltuvalt sellest, kas konkreetse kinnistu liitumistasu ÜVK ühendamise komponent on kindlaks määratud lähtudes liitumispunkti rajamise maksumusest või kas kõigi piirkonna kinnistute liitumispunktide rajamise maksumus liidetakse ning on osa liidetavate kinnistute vahel jagatavast arendusmeetmete kogukulust, ilmestab järgneva hüpoteetilise näitega (rõhutan, et siinkohal toodud näitega ei hinda ma veel vaidlusaluse määruse arendamise komponendi põhiseaduspärasust): määruse nr 22 p 3 tähenduses ÜVK-ta alal asuvad kinnistud A, B ja C soovivad liituda ÜVK-ga. Kinnistu A puhul on ehitusõiguse kohase hoonestuse brutopinna ning kinnistu pinna summa 1500 m², kinnistu B puhul 2000 m² ja kinnistu C puhul 2500 m². Liitumispunkti rajamise maksumus igal kinnistul on 10 000 kr (kokku 30 000 kr) ning piirkonna kinnistute ÜVK-ga liitumise võimaldamiseks tehtud arendusmeetmete kogumaksumus on 60 000 kr. Määruse nr 22 p 3.1 järgi oleks sellisel juhul liitumistasu määraks 15 kr/m² [(30 000 kr + 60 000 kr)/(1500 m² + 2000 m² + 2500 m²)]. Liitumistasu oleks määruse nr 22 p 3.4 järgi kinnistu A puhul 22 500 kr, kinnistu B puhul 30 000 kr ning kinnistu C puhul 37 500 kr. Kinnistute liitumistasu suurus nimetatud näites oleks erinev, kui igale kinnistule määratakse eraldi ÜVK ühendamise komponent vastavalt liitumispunkti rajamise maksumusele ning sellele lisatakse ÜVK arendamise komponent, mis on arvestatud vastavalt määruse nr 22 punktis 3.4 nimetatud näitajatele. Sellisel juhul peab iga kinnistu omanik maksma kõigepealt 10000 kr liitumispunkti eest (ÜVK ühendamise komponent). Kui liitumistasu määra valemist (määruse nr 22 p 3.1) eemaldada liitumispunktide rajamise maksumus (muutuja R_a), oleks ÜVK arendamise komponendi määra suurusks 10 kr/m² [60 000 kr/(1500 m² + 2000 m² + 2500 m²)]. Liitumistasu oleks:

- kinnistu A puhul 25000 kr (ÜVK ühendamise komponent 10 000 kr , millele lisandub ÜVK arendamise komponent 1500 m² x 10 kr/m² = 15 000 kr),
- kinnistu B puhul 30 000 kr (ÜVK ühendamise komponent: 10 000 kr , millele lisandub ÜVK arendamise komponent: 2000 m² x 10 kr/m² = 20 000 kr) ning
- kinnistu C puhul 35 000 kr (ÜVK ühendamise komponent: 10 000 kr, millele lisandub ÜVK arendamise komponent: 2500 m² x 10 kr/m² = 25 000 kr).

väljaspool ala varem tehtud ÜVK rajatiste ehitamis- ja ümberehitamistööde maksumuse ning varem ostetud ehitiste maksumuse. Lisaks sellele võtavad kõnealused muutujad arvesse tehtavate ÜVK ehitiste ehitamis- ja ümberehitamistööde maksumust ning ostetavate ÜVK ehitiste maksumust. Palusin Kiili Vallavalitsusel täpsustada, milliste ÜVK arendusmeetmete kulu võib muutujate R^v ning R^o kindlaksmääramisel arvesse võtta. Seejuures viitasin asjaolule, et muutujate R^v ja R^o definitsioonist saab järeldada, et nende kindlaksmääramisel võib arvesse võtta ka tulevikus tehtavate ÜVK arendusmeetmete kulusid.

78. Kiili Vallavalitsus asus vastuses minu teabe nõudmisele seisukohale, et ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse kohaselt on arengukavapõhiste, tulevikus tehtavate kulutuste arvestamine liitumistasu määra arvutamisel lubatud. Muutujate R^v ja R^o juures võetakse arvesse ÜVK arendamise kava põhiseid ehitisi ja rajatisi, sh kavas ette nähtud tulevikus ehitatavaid või ostetavaid rajatisi ning vastavaid perspektiivseid kulutusi. Liitumistasu kujunemise objektiivsuse tagamiseks on muutujad R^v ja R^o sisustatud arvestuslikult, kusjuures arvutuste aluseks on ÜVK arendamise kava. Arvestuslik komponent on üks osa liitumistasu summast. Liitumistasu võtab samuti arvesse juba tehtud või vahetult tehtavad kulutused. Vastates küsimusele, milliste ÜVK rajatiste ehitamise ja ümberehitamise maksumust võetakse muutuja R^v kindlaksmääramisel arvesse, märkis Kiili Vallavalitsus, et kehtiva Kiili valla ÜVK arengukava obligatoorseks eesmärgiks on Kiili valla ÜVK liitmine Tallinna linna ÜVK-ga. Selle tarbeks on juba ostetud ja ostetakse kolmandate isikute rajatud ning nende omanduses olnud eelvoolutrassid. Nimetatud kulutused ei ole konkretiseeritavad mingi konkreetse piirkonna tarbeks, vaid on tehtud ja neid tehakse tulevikus kõigi liitujate tarbeks. Niisamuti on omandatud ja rekonstrueeritud pumplaid ja suurendatud trasside läbilaskevõimet, et tagada suureneva tarbijaskonna vajadusi.

79. Eelnevast nähtub, et liitumistasu arvutamisel vastavalt määruse nr 22 punktidele 3.1 ja 3.4 jagatakse liitujate vahel ära kõigi ÜVK arengukavas ettenähtud arendusmeetmete maksumus, sh ka nende, mis on mõeldud kõikidele Kiili valla vee-ettevõtja klientidele veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse osutamiseks või selle teenuse osutamise võimaluse parendamiseks. Peale selle võetakse arvesse liitumise hetkel veel teostamata, kuid ÜVK arendamise kava järgi tulevikku planeeritud arendusmeetmete hinnanguline maksumus. Lisaks sellele ei ole määruse nr 22 punktides 3.1 ja 3.4 sätestatud valemite kajastatud kohustust arvata arendusmeetmete kogukulust maha tagastamatu abi korras (nt toetus Euroopa Liidu Ühtekuuluvusfondist)⁵⁶ ÜVK rahastamiseks saadud raha.

80. Nagu eespool märkisin, võib vastavalt ÜVVKS § 6 lg 3 lausele 2 katta sama paragrahvi lõike 2 punktis 1 sätestatud liitumistasu ÜVK arendamise komponendiga üksnes sellised ÜVK arendamise kulud, mis on tehtud konkreetse piirkonna kinnistute veevärgi ja kanalisatsiooni ÜVK-ga liitmise võimaldamiseks (ennekõike piirkonna liitmiseks vajalik magistraaltorustik koos vajalike seadmetega) ning mille kulu on dokumentaalselt tõendatav. Samuti ei tohi ÜVVKS § 6 lg 3 lause 1 kohaselt liitumistasu arvutamisel arvesse võtta ÜVK arendusmeetmete kulu osas, milles see kaetakse tagastamatu abiga.

81. Liitumistasu ÜVK arendamise komponent ei ole mõeldud selleks, et tagada kõigi ÜVK arendamise kavas ettenähtud meetmete elluviimine (sh arendusmeetmed, mida plaanitakse teha pärast kinnistu liitumist ÜVK-ga). Ka keskkonnaminister märkis vastuses minu teabe nõudmisele, et puudub seaduslik alus võtta ÜVK-ga liitujalt liitumistasu juhul, kui kliendi liitumise tarbeks välja arendatud ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni eest ei ole kulutusi tehtud.

⁵⁶ SA KIK 19.01.2009 otsusega rahuldati Kiili valla vee-ettevõtja OÜ Kiili KVH projektitaotlus „Kiili valla ühtekuuluvusfondi veemajandusprojekt”, mille puhul on Ühtekuuluvusfondi maksimaalne toetus 225,3 miljonit krooni, vt arvutivõrgust: <http://www.kik.ee/?op=body&id=161&art=283>.

82. Sellest järeldub, et määruse nr 22 punktis 3.1 sätestatud valemi muutjate R^v ning R^o määratlus ÜVK arendusmeetmetest, mille kulu võib liitumistasu määra arvutamisel arvesse võtta, on liiga lai. Esiteks ei piirdu see üksnes meetmetega, mis on vajalikud konkreetse piirkonna kinnistute liitmiseks: määruse nr 22 p 3.1 võimaldab ÜVK arendamise komponendi juures arvesse võtta kõigi ÜVK arendusmeetmete maksumuse, mis on seotud kinnistute veega varustamise või sealt reovee ärajuhtimisega kogu KOV territooriumil (nt Kiili valla ja Tallinna linna ÜVK ühendamiseks vajalikud meetmed). Teiseks võimaldab määruse nr 22 punktis 3.1 sätestatud valemi muutjate R^v ning R^o määratlus liitumistasu määra arvutamisel arvesse võtta ÜVK arendamise kavas tulevikus ehitatavaid (st liitumise hetkeks veel ehitamata) ÜVK rajatisi. Lisaks ei välista määruse nr 22 punktis 3.1 sätestatud valemi muutujate määratlus seda, et liitumistasu arvutamisel võetakse arvesse ka ÜVK arendamise kulud, mis on kaetud tagastamatu abiga ÜVVKS § 6 lg 3 lause 1 tähenduses. Seda põhjusel, et muutujate määratluses nimetatud rajatiste maksumuse võib liitumistasu arvutamisel arvesse võtta ilma piiravate tingimusteta.

83. Eelöeldust johtuvalt leian, et määruse nr 22 punktis 3.1 sätestatud määratlus arendusmeetmetest, mille kulu võib liitumistasu arvutamisel arvesse võtta, on vastuolus ÜVVKS § 6 lg 2 punktiga 1 ja § 6 lõikega 3 ning PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

3.3.3 Kriteerium ÜVK arendusmeetmete kulude jagamiseks liituvate kinnistute vahel

84. Määruse nr 21 p 11 võimaldab liitumistasu võtmise alusnäitajatenä kasutada kinnisasja pindala ja sinna ehitatavate ja seal paiknevate hoonete suletud brutopinda. Määruse nr 22 punktis 3.4 sätestatud valemi kohaselt on ÜVK-ta alal konkreetse kinnistu liitumistasu suurus korrutis liitumistasu määra ja liituva kinnistu ehitusõiguse kohase hoonestuse brutopinna (muutuja S_i^h) ja kinnistu pindala (muutuja S_i^k) summast. Sellest järeldub, et kinnistu ehitusõiguse kohase hoonestuse brutopinna ja kinnistu pindala on kriteeriumid, mille alusel jagatakse selle piirkonna, kus liidetav kinnistu asub, ÜVK arendusmeetmete kulud liituvate kinnistute vahel ära. Ka liitumistasu määra arvutamine toimub piirkonna ÜVK arendusmeetmete kogukulu jagamisega kõigi piirkonna kinnistute muutujate S_i^h ja S_i^k summaga (määruse nr 22 p 3.1).

85. Ülalpool märkisin, et ÜVVKS § 6 lg 1 kohaselt peab liitumistasu olema põhjendatud. Seetõttu ei saa arendusmeetmete kulu jagada kinnistute vahel suvaliste kriteeriumide alusel. Konkreetse kinnistu liitumistasu suurus peab olema sõltuvuses asjaolust, kui suure proportsiooni arendusmeetmete kuludest liituv kinnistu põhjustas.

86. Olen seisukohal, et muutujad S_i^h ja S_i^k ei ole sobivad kriteeriumid, mille alusel jagada piirkonna ÜVK arendusmeetmete kulu erinevate kinnistute vahel ära. Seda põhjusel, et hoonestuse brutopinna ja kinnistu pindala ei kajasta täpselt seda, kui suure osa piirkonna ÜVK arendusmeetmete kulust liituv kinnistu põhjustas. Konkreetne kinnistu mõjutab piirkonna ÜVK arendusmeetmete kulude suurust ennekõike seeläbi, kui palju kinnistu ÜVK-d koormab, st kui suur veevõtu ja reovee ärajuhtimise võimalus kinnistule ÜVK kaudu tagatakse. Mida suurem on kinnistule maksimaalne lubatud veevõtu ja reovee ärajuhtimise kogus⁵⁷, seda suuremaid ÜVK arendusmeetmete kulusid põhjustab kinnistu (nt on vaja tagada piirkonna ühendamiseks vajaliku magistraaltorustiku suurem läbilaskevõime).

⁵⁷ Kohustus määratleda liitumislepingus lubatavad veevõtu ja heitvee ärajuhtimise kogused on sätestatud Kiili Vallavolikogu 09.05.2000 määruse nr 5 „Kiili valla ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise ja nende kasutamise eeskirja kinnitamine” punktis 2.5.2.

87. Eeltoodust lähtuvalt leian, et määruse nr 21 p 11 ja määruse nr 22 punktid 3.1 ja 3.4 on vastuolus ÜVVKS § 6 lõikega 1 ning PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1 osas, mille järgi on piirkonna ÜVK arendamise kulude kinnistute vahel jagamise kriteeriumiks liituva kinnistu ehitusõiguse kohase hoonestuse brutopinna ja kinnistu pindala summa.

3.3.4 Arendustegevuse põhjendatud tulukus

88. Nagu eespool märgitud, lisatakse vastavalt määruse nr 22 punktile 5 sama määruse punktis 3.4 sätestatud valemi kohaselt arvutatud liitumistasule arendustegevuse tulukus. Seda tehakse ka ÜVK-ga alal liituvate kinnistute puhul, mille liitumistasu arvutatakse vastavalt määruse nr 22 punktile 2.2. Täiendavalt on arendustegevuse tulukuse lisamise võimalus on sätestatud määruse nr 21 punktis 2. Antud sätte kohaselt tagatakse liitumistasuga ÜVK arendamine, ÜVK ehitiste ja seadmete vastavus nõuetele, keskkonnakaitse tingimuste täitmine ning vee-ettevõtja arendustegevuse põhjendatud tulukus, kusjuures viimane ei tohi ületada kümnet protsenti.

89. Vastuses minu teabe nõudmisele leidis Kiili Vallavalitsus, et kehtiva ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse järgi on ÜVK omanikul õigus saada tulu ÜVK-ga liitumise arvelt. ÜVK rajatiste omanikuks võib olla mistahes isik ning nimetatud tegevus on käsitletav ettevõtlusena. Kiili Vallavalitsus pidas vajalikuks viidata ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse 01.01.2006 jõustunud muudatustele. Lisaks arengukavapõhiste ja tulevikku suunatud liitumistasu osa sätestamisega seaduses, muudeti teist olulist põhimõtet. Nimelt piirati Kiili Vallavalitsuse seisukoha järgi enne 01.01.2006 mõistega „põhjendatud tulukus“ liitumistasu võtmist ning alates 01.01.2006 kasutatakse mõistet „põhjendatud tulukus“ ka ÜVVKS §-s 14, mis reguleerib veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinda.⁵⁸ Selle muudatuse eesmärgiks oli Kiili Vallavalitsuse hinnangul ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse kooskõlla viimine põhiseaduse ning eraõiguses kehtivate põhimõtetega.

90. Kiili Vallavalitsus leidis, et seadusandjal on olnud selge tahe mitte tungida eraomandi mõjusfääri, kirjutades omanikule ette kasumi määra, mida viimane tema investeringult teenida võib. Vaatamata eeltoodule on Kiili vallas jäetud liitumistasu arvutamise korras kasumimarginaal muutmata. Kasumimarginaali määratlemine ei ole enam tõesti kohustuslik liitumistasu osa, kuid see ei ole keelatud, st liitumistasu suuruse peaks lõpptulemusena määrama turg ise. Juhul, kui seadusandja tahe oleks olnud keelata liitumistasu arvelt ettevõtlustulu teenimine, oleks see sätestatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses imperatiivse normina.

91. Keskkonnaminister on vastuses minu teabe nõudmisele märkinud, et liitumistasu ei tohi sisaldada põhjendatud tulukuse komponenti, vaid peab koosnema reaalselt tehtud kulutustest. Põhjendatud tulukuse komponent võib vastavalt ÜVVKS § 14 lõikele 3 punktile 4 sisaldada vaid veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnas. Keskkonnaministeerium viitas sellele, et vastav ÜVVKS § 6 lg 2 muudatus jõustus 01.01.2006. Enne nimetatud kuupäeva võis liitumistasu sisaldada põhjendatud tulukuse osa.

92. Kuni 01.01.2006 kehtinud ÜVVKS § 6 lg 2 redaktsioon sätestas tõepoolest, et liitumistasuga tagatakse muu hulgas põhjendatud tulukus (p 4). Alates 01.01.2006 kehtiv ÜVVKS § 6 lg 2 redaktsioon põhjendatud tulukuse tagamist liitumistasuga enam ette ei näe.

⁵⁸ Kiili Vallavalitsuse seisukoht, et põhjendatud tulukuse komponent lisati veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnale alles ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse 01.01.2006 jõustunud muudatustega, on ekslik. ÜVVKS § 14 lg 3 p 4, millest tulenevalt peab valla- või linnavalitsus veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna kujundama selliselt, et vee-ettevõtjal oleks tagatud põhjendatud tulukus, kehtib samal kujul alates kõnealuse seaduse jõustumisest 22.03.1999 (RT I 1999, 25, 363).

93. Siiski on ekslik Kiili Vallavalitsuse seisukoht, et seaduses otsesõnu sätestatud keelu puudumise tõttu võib kohaliku omavalitsuse volikogu ÜVVKS § 5 lg 2¹ punktis 3 nimetatud liitumistasu arvutamise aluste ja korraga lubada ÜVK omanikul võtta liitumistasu, mis sisaldab põhjendatud tulukuse komponenti. Seda järgneval põhjendusel.

94. Seadusandja on piiranud ÜVK omaniku õigust võtta ÜVK-ga liitumise eest tasu ning seega piiranud tema põhiõigusi (ennekõike lepinguvabadust ja omandipõhiõigust) ÜVVKS § 6 lõikega 1: ÜVK omanikul on õigus võtta ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitujalt põhjendatud liitumistasu üksnes kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud korras ja tingimustel, arvestades ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses sätestatud. Seega ei kujune ÜVK liitumistasu vaba turu tingimustes, vaid selle suurus tuleb arvutada vastavalt kohaliku omavalitsuse volikogu ÜVVKS § 5 lg 2¹ p 3 alusel kehtestatud korrale. Olen juba korduvalt rõhutanud, et liitumistasu arvutamise kord peab olema kooskõlas seaduses sätestatud volitusega ning see ei tohi volitusest kõrvale kalduda ei ÜVK-ga liituja ega ÜVK omaniku kasuks. ÜVVKS § 6 lg 2 sätestab ammendavalt kulude loetelu, mida võib liitumistasuga katta, ning selles loetelus puudub põhjendatud tulukuse komponent. Kui KOV volikogu kehtestatud liitumistasu arvutamise alused ja kord võimaldab ÜVK omanikul võtta liitumistasu suuremas ulatuses kui ÜVVKS § 6 lg 2 seda lubab, siis ületab KOV volikogu ÜVVKS § 5 lg 2¹ p 3 volitusnormi piire.

95. Eelnevast lähtudes leian, et määruse nr 21 p 2 osa, milles sätestatakse, et liitumistasuga tagatakse vee-ettevõtja arendustegevuse põhjendatud tulukus, kusjuures viimane ei tohi ületada kümnet protsenti, ning määruse nr 22 p 5 tervikuna on vastuolus §-ga 6 ning PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

4. Kokkuvõte

96. Lähtudes PS §-dest 13 ja 14 on seadusandja ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses reguleerinud ÜVK liitumistasu kujunemist ning piiranud sellega ÜVK omaniku põhiõigusi. Selle eesmärk on kaitsta ÜVK-ga liitujaid selle eest, et ÜVK-d kui olulist vahendit omanik isik kuritarvitab oma positsiooni, ning tagada liitujatele ligipääs ÜVK-le mõistlikel ja mittediskrimineerivatel tingimustel. Muu hulgas on kehtestatud ÜVK omanikule liitumislepingu sõlmimise sund (ÜVVKS § 5 lg 1) ning reguleeritud liitumistasu suurust (ÜVVKS § 6).

97. Täpsema liitumistasu regulatsiooni kehtestamine on delegeeritud KOV volikogule: ÜVVKS § 5 lg 2¹ p 3 kohaselt sätestab kohaliku omavalitsuse volikogu ÜVK liitumise eeskirjas muu hulgas liitumise eeskirjas liitumistasu arvutamise alused ja korra. Vastav KOV volikogu määrus peab olema kooskõlas seadusereservatsiooni põhimõttega, st vastama volitusnormi piiridele, mõttele ja eesmärgile. Seega ei saa KOV volikogu seaduses sätestatud kõrvale kalduda ÜVK-ga liitujate ega ÜVK omaniku kasuks.

98. ÜVVKS § 5 lg 2¹ punktis 3 sätestatud volituse piire, mõtet ja eesmärki täpsustab ÜVVKS § 6, millega seadusandja on ise reguleerinud liitumistasuga seonduvad olulised küsimused.

99. ÜVVKS § 6 lg 1 järgi on ÜVK omanikul õigus võtta ÜVK-ga liitujalt üksnes põhjendatud liitumistasu. Sellest järeldub, et ÜVVKS § 6 lõikes 2 sätestatud tegevustega kaasnevad kulud, mida võib liitumistasuga katta, peavad olema majanduslikult põhjendatud. See tähendab, et ÜVK omanik kui olulist vahendit omav ettevõtja KonkS § 15 tähenduses peab ÜVK arendamisel ja kinnistute ÜVK-ga ühendamisel oma tegevust korraldama selliselt, et sellega ei kaasneks rohkem

kulusid, võrreldes teoreetilise olukorraga, kus ÜVK omanik ei omaks olulist vahendit ning tegutseks tavapäraistes konkurentsitingimustes.

100. Liitumistasu üldine sisu on sätestatud ÜVVKS § 6 lõikes 2, mille kohaselt peab liitumistasu koosnema reeglina kahest komponendist: esiteks ÜVK arendamise komponendist (ÜVVKS § 6 lg 2 p 1) ning teiseks kinnistu ÜVK-ga ühendamise komponendist (ÜVVKS § 6 lg 2 p 2). ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatud piirkondades ei tohi liitumistasu ÜVK arendamise komponenti sisaldada, st nendes piirkondades koosneb liitumistasu üksnes ÜVK-ga ühendamise komponendist.

101. ÜVK ühendamise komponent katab ÜVK kinnistu veevärgi või kanalisatsiooni ühendamise ehk ainult liitumiskaevu ja liitumiskaevu oluliste osade (liitumispunkti) maksumuse. Kuna ÜVVKS § 6 lg 2 p 2 ei sätesta ÜVK ühendamise komponendi erisusi ÜVVKS § 14 lg 3 punktis 5 nimetatud piirkondades, peab see olema kõigis piirkondades ühesugune.

102. Piirkondades, mis ei vasta ÜVVKS § 14 lg 3 p 5 tunnustele, võib liitumistasu ÜVK ühendamise komponendile lisada ka ÜVK arendamise komponendi, millega tagatakse ÜVK arendamine vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavale. Keskne säte, mis määrab kindlaks, millised ÜVK arendamise kulud võib katta liitumistasu arendamise komponendi kaudu, on ÜVVKS § 6 lg 3 lause 2: liitumistasu võib võtta vaid ÜVK omaniku poolt kinnistu veevärgi või kanalisatsiooni liitumiseks tehtud kulutuste ulatuses.

103. Seega pole liitumistasu ÜVK arendamise komponent mõeldud selleks, et tagada kõigi ÜVK arendamise kavas ettenähtud meetmete rahastamine, st ÜVK liitumistasu arendamise komponendi kindlaksmääramisel ei või võtta arvesse selliseid ÜVK arendusmeetmeid, mis on seotud üldiselt KOV elanikkonna veega varustamise või reovee ärajuhtimisega (nt veepuhastus- või veetöötlemisjaamade ehitamise kulud). ÜVK arendamise komponendi kaudu võib rahastada üksnes selliseid arendusmeetmeid, mis on vajalikud konkreetse piirkonna kinnistute liitmiseks ÜVK-ga: eelkõige mõeldakse arendamise kulude all konkreetse piirkonna liitmiseks vajalikku magistraaltorustikku koos vajalike seadmetega.

104. ÜVK arendamise komponendi kindlaksmääramiseks konkreetse kinnistu jaoks on vaja jagada piirkonna kinnistute vahel vastava piirkonna kinnistute ÜVK-ga liitumise võimaldamiseks tehtud arendusmeetmete maksumus. Tulenevalt ÜVVKS § 6 lõikes 1 sätestatud kulude põhjendatuse nõudest peab konkreetse kinnistu liitumistasu ÜVK arendamise komponendi suurus olema sõltuvuses asjaolust, kui suure proportsiooni arendusmeetmete kuludest liituv kinnistu põhjustab.

105. Määruse nr 22 punktidega 3.1, 3.4 ja 5 ning määruse 21 punktidega 2 ja 11 sätestatud liitumistasuga seonduvas regulatsioonis tuvastasin mitu aspekti, mis ei ole kooskõlas KOV volikogule ÜVVKS § 5 lg 2¹ punktiga 3 antud ning ÜVVKS §-ga 6 täpsustatud volitusega.

106. Esiteks olen seisukohal, et määruse nr 22 punktid 3.1 ning 3.4 ei ole ÜVVKS § 6 lõikega 2 punktiga 2 ning PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1 kooskõlas osas, millest tulenevalt sõltub nimetatud liitumistasu ühendamise komponent liituva kinnistu ehitusõiguse kohase hoonestuse brutopinna ning kinnistu pinna summast. ÜVVKS § 6 lõikega 2 p 2 järgi määrab ÜVK ühendamise komponendi suuruse üksnes see, kui palju maksis kinnistu ÜVK liitumispunkti rajamine.

107. Teiseks leian, et määruse nr 22 punktis 3.1 sätestatud valemi muutjate R^v ning R^o määratlus ÜVK arendusmeetmetest, mille kulu võib liitumistasu määra arvutamisel arvesse võtta, on liiga lai

ning seega vastuolus ÜVVKS § 6 lg 2 punktiga 1 ja § 6 lõikega 3 ning PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1. Muutujate R^v ning R^o määratlus ei piirdu üksnes rajatistega, mis on vajalikud konkreetse piirkonna kinnistute liitmiseks: määruse nr 22 p 3.1 võimaldab ÜVK arendamise komponendi juures arvesse võtta kõigi ÜVK arendusmeetmete maksumuse, mis on seotud kogu KOV elanikkonna veega varustamise või reovee ärajuhtimisega (nt Kiili valla ja Tallinna linna ÜVK ühendamiseks vajalikud meetmed). Lisaks sellele võetakse arvesse liitumise hetkel veel teostamata, kuid ÜVK arendamise kava kohaselt tulevikku planeeritud arendusmeetmete hinnanguline maksumus. ÜVVKS § 6 lõikest 3, millest tulenevalt võib ÜVK arendamise komponendiga katta üksnes konkreetse piirkonna kinnistute liitmiseks vajalikke arendusmeetmeid, järeldub aga, et liitumise hetkeks veel ehitamata ÜVK rajatise liitumistasu arendamise komponendiga katta ei saa. Lisaks ei välista määruse nr 22 punktis 3.1 sätestatud valemi muutujate määratlus seda, et liitumistasu arvutamisel võetakse arvesse ÜVK arendamise kulud, mis on kaetud tagastamatu abiga ÜVVKS § 6 lg 3 lause 1 tähenduses.

108. Kolmandaks leian, et määruse nr 21 p 11 määruse nr 22 punktid 3.1 ja 3.4 on vastuolus § 6 lõikega 1 ning PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1 osas, mille järgi on piirkonna ÜVK arendamise kulude kinnistute vahel jagamise kriteeriumiks liituva kinnistu ehitusõiguse kohase hoonestuse brutopinna ja kinnistu pindala summa. Seda põhjusel, et ÜVVKS § 6 lõikest 1 tulenevalt peab konkreetse kinnistu liitumistasu ÜVK arendamise komponendi suurus olema sõltuvuses asjaolust, kui suure proportsiooni arendusmeetmete kuludest liituv kinnistu põhjustab. Hoonestuse brutopinna ja kinnistu pindala summa seda ei kajasta. Konkreetne kinnistu mõjutab piirkonna ÜVK arendusmeetmete kulude suurust ennekõike seeläbi, kui palju lubatakse kinnistul ÜVK-d koormata.

109. Neljandaks olen seisukohal, et määruse nr 21 p 2 osa, milles sätestatakse, et liitumistasuga tagatakse vee-ettevõtja arendustegevuse põhjendatud tulukus, kusjuures viimane ei tohi ületada kümnet protsenti, ning määruse nr 22 p 5 tervikuna on vastuolus ÜVVKS §-ga 6 ning PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1. Seda põhjusel, et ÜVVKS § 6 lg 2 sätestab ammendavalt kulude loetelu, mida võib liitumistasuga katta, ning selles loetelus puudub põhjendatud tulukuse komponent. Kui KOV volikogu kehtestatud liitumistasu arvutamise alused ja kord võimaldab ÜVK omanikul võtta liitumistasu suuremas ulatuses kui ÜVVKS § 6 seda lubab, siis ületab KOV volikogu ÜVVKS § 5 lg 2¹ p 3 volitusnormi piire.

110. Ka Keskkonnaministeerium asus vastuses minu teabe nõudmisele kokkuvõtvalt seisukohale, et Kiili Vallavolikogu 22.06.2004 määrus nr 22 „Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutamise alused“ ei ole viidud kooskõlla 01.01.2006 jõustunud ÜVVKS muudatustega ning on sellest tulenevalt vastuolus ÜVVKS liitumistasu võtmise põhiprintsiipidega.

111. Ülaltoodud argumentidele tuginedes teen Kiili Vallavolikogule ettepaneku viia Kiili Vallavolikogu 22.06.2004 määrus nr 21 „Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu võtmise kord“ ning 22.06.2004 määruse nr 22 „Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutuse alused“ kahekümne päeva jooksul kooskõlla põhiseadusega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder