



ÕIGUSKANTSLER

Margus Linnamäe
juhatuse liige
OÜ Ecobay
Rävala pst 4/A.Laikmaa tn 15
10143 TALLINN

Teie 7.06.2010 nr
Õiguskantsler 26.05.2011 nr 6-2/101192/1102731

Seisukoht vastolu mittetuvastamise kohta

Lugupeetud härra Linnamäe

Tänan Teid mulle esitatud avalduse eest, milles palusite kontrollida Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 171 „Kanalisatsiooniehitiste veekaitseenõuded” vastavust põhiseadusele ja seadustele osas, milles nimetatud määruse § 5 näeb ette kanalisatsiooniehitiste kujad.

Analüüsisin Teie avalduse alusel Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruses nr 171 „Kanalisatsiooniehitiste veekaitseenõuded” sätestatud reoveepuhastite kujade regulatsiooni vastavust põhiseadusele ja seadustele. Analüüsi tulemuse ei tuvastanud ma, et Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 171 „Kanalisatsiooniehitiste veekaitseenõuded” § 5 oleks vastuolus seaduste ja põhiseadusega.

Alljärgnevalt selgitan, kuidas ma ülaltoodud järeldustele jõudsin. Seejuures peatun kõigepealt Teie avalduse sisul, Teie avalduse lahendamiseks läbiviidud menetlusel ja tuvastatud asjaoludel (I) ning toon välja asjakohased veeseaduse ning Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 171 „Kanalisatsiooniehitiste veekaitseenõuded” sätted (II). Seejärel selgitan lähemalt oma seisukoha õiguslikke põhjendusi (III).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Oma avalduses selgitasite, et Magnum Medical AS ostis 29.03.2005 sõlmitud võlaõigusliku lepingu ning 31.03.2006 sõlmitud asjaõiguslepingu alusel Tallinnas aadressil Paljassaare põik 16 asuva kinnistu eesmärgiga arendada see kaasaegseks piirkonnaks, kust muu hulgas ei puudu elamud ja ärihooned. Hiljem jagunes Magnum Medical AS nii, et loodi uus äriühing Paljastor Kinnisvara OÜ, praeguse nimega OÜ Ecobay.

Kirjeldasite, et OÜ-le Ecobay kuuluv kinnistu piirneb AS-le Tallinna Vesi kuuluva Paljassaare reoveepuhastusjaamaga. Töite välja, et kehtiva, st 25.04.2010 jõustunud reoveepuhastite kujasid sätestava Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 171 „Kanalisatsiooniehitiste veekaitseenõuded” (edaspidi: *veekaitseenõuete määrus*) redaktsiooni §-st 5 tuleneb, et kõnealuse

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

reoveepuhasti kuja, st lubatud vähim kaugus hoonest, joogivee salv- või puurkaevust ning muuks kui joogiveeotstarbeks kasutatavast puurkaevust on 300 m. Sellest nõudest tulenevalt ulatub Paljassaare reoveepuhastusjaama kuja OÜ-le Ecobay kuuluvale kinnistule.

Leidsite, et sellise ulatusega kuja, mille eest OÜ Ecobay ei saa ka mingit hüvitist, riivab OÜ Ecobay põhiõigusi. Selgitasite, et võttes arvesse tiheasustusalal asuvate kinnistute suurst, kõnealuse kuja ulatust ning määrusega kehtestatud tegevuspiiranguid kuja ulatuses, on tegemist niivõrd intensiivse omandiõiguse piiranguga, et see on sisuliselt võrreldav *de facto* omandi sundvõõrandamisega.

Töite välja, et kinnistu ostmise ajal kehtinud veekaitsenõuete määruse redaktsiooni põhjal nägi OÜ Ecobay võimalust reoveepuhastusjaama kuja vähendamiseks. Sellega seoses viitasite muu hulgas kokkulepetele AS-ga Tallina Vesi Paljassaare reoveepuhastusjaama setteväljakute eemaldamise osas, mis Teie hinnangul veekaitsenõuete määruse varasema redaktsiooni kohaselt võimaldanukski vähendada reoveepuhastusjaama kuja ulatust. Veekaitsenõuete määruse 25.04.2010 jõustunud redaktsioon ei näe enam Teie hinnangul ette samaväärset võimalust kuja vähendamiseks setteväljakute eemaldamise läbi. Leidsite, et OÜ-l Ecobay oli tekkinud määruse varasema redaktsiooni põhjal õiguspärane ootus Paljassaare reoveepuhastusjaama OÜ-le Ecobay kuuluvale kinnistule ulatava kuja vähendamiseks ning sellest lähtuvalt tegi OÜ Ecobay ettevalmistusi ja kulutusi oma kinnistu arendamiseks kaasaegseks elamu- ja ärihoonetega piirkonnaks. Veekaitsenõuete määruse 25.04.2010 jõustunud muudatused aga kahjustasid OÜ Ecobay õiguspärast ootust kuja vähendamise osas ning tekitasid OÜ-le Ecobay kahju.

Avaldasite ka arvamust, et reoveepuhastite kujade, sealjuures nende, mis riivavad OÜ Ecobay põhiõigusi, kehtestamine Vabariigi Valitsuse määrusega ei ole üleüldiselt kooskõlas PS § 3 lõikes 1 sisalduva üldise seadusereservatsiooni põhimõttega ning sellest omakorda tuleneva olulisuse põhimõttega, mille kohaselt peab seadusandja ise otsustama kõik olulised, sh põhiõiguste seisukohalt olulised, küsimused. Kuja kehtestamisega kaasnevate omandiõiguse piirangute näol on Teie hinnangul tegemist põhiõiguste seisukohalt olulise küsimusega, mis ei või jääda sellisel kujul täitevvõimule. Samuti ei ole kanalisatsiooniehitiste veekaitsenõuete määruks kujade kehtestamine praegusel juhul Teie arvates kooskõlas PS § 87 punktiga 6, mille järgi võib Vabariigi Valitsus anda määruksi üksnes seaduse alusel ja täitmiseks, st kooskõlas volitusnormi eesmärgi, sisu ja ulatusega. Veeseaduse (edaspidi: VeeS) § 26 lg 3 volitusnorm ei anna Vabariigi Valitsusele volitust kujade kehtestamiseks. Leidsite, et kujade abstraktselt määruks fikseerimise asemel peaks reoveepuhastite kujade kindlaksmääramine toimuma hoopis planeerimismenetluse raames, mis võimaldaks nii teiste kinnisasjade omanike kui ka avalikkuse huvide kaalumist.

2. Pöördusin Teie tõstatud küsimustes täiendava teabe saamiseks keskkonnaministri ning justiitsministri poole. Keskkonnaministrilt palusin teavet VeeS § 26 lõikes 3 sätestatud volitusnormi ning veekaitsenõuete määruse volitusnormile vastavuse osas, samuti kujade üldiste eesmärkide küsimuses. Justiitsministril palusin selgitada, kas tema nägemuses volitab VeeS § 26 lg 3 Vabariigi Valitsust kehtestama selliseid kajasid, nagu on veekaitsenõuete määruse §-s 5. Samuti palusin ministril selgitada, kas reoveepuhastusjaama kuja on võrreldav tehnovõrgu- või rajatise (asjaõigusseaduse § 158 jj) kaitsevööndiga.

3. Keskkonnaminister selgitas vastuses minu küsimusele kanalisatsiooniehitiste kujade kehtestamise eesmärkide kohta, et kuja määratakse eelkõige vee reostumise ennetamiseks ning õhusaaste ja müra leviku vähendamiseks. Lisaks märkis keskkonnaminister, et reoveepuhasti on suure terviseriskiga ehitis, kuna ebameeldiva lõhna kõrval võivad levida haiguskandjad, mis on otseselt seotud ohuga inimese tervisele. Samuti lisas minister, et kujade määramisel tuleb

arvestada reoveepuhasti tehnoloogiliste seadmete võimaliku rikkega või erakorralistest ilmastikutingimustest tingitud reoveepuhasti häiretega, mille tulemusena puhastist ülevoolav reovesi võib põhjustada patogeenide levikust tingitud haigusi või kahjustada läheduses paiknevat materiaalsel varal.

VeeS § 26 lõikes 3 sätestatud volitusnormi eesmärgi ja ulatuse kohta märkis keskkonnaminister, et volitusnorm näeb ette veekaitsenõuete kehtestamise, mille eesmärgiks on vältida reostusallika ohtliku seisundi teket ja ennetada vee reostumist. Lisaks juhtis minister tähelepanu sellele, et VeeS § 26 lg 3 teise lause järgi peavad veekaitsenõuded olema sellised, mis aitavad vähendada tekkiva reostuse mõju. Vastavalt VeeS § 2 punktile 42 on reostus ainete või soojuse otsene või kaudne õhku, vette või maasse sattumine inimtegevuse tagajärjel, mis võib kahjustada inimese tervist või halvendada veeökosüsteemide või veeökosüsteemidest otseselt sõltuvate maismaaökosüsteemide kvaliteeti, põhjustades kahju varale või raskendades või takistades keskkonna kasutamist puhkeaja veetmiseks või muul õiguspärasel viisil. Lähtudes VeeS § 26 lg 3 teisest lausest ei pea veekaitsenõuded olema mitte üksnes ennetava iseloomuga, vaid võimaliku reostuse esinemise korral ka reostuse mõju ja tagajärgi leevendava iseloomuga. Eeltoodust tulenevalt ning arvestades reostuse määratlust ja § 26 lõike 3 koosmõju VeeS § 26 lõikega 5¹ sisaldab Keskkonnaministeeriumi hinnangul § 26 lõikes 3 sätestatud volitusnorm volituse kehtestada veekaitsenõuded lisaks vee kaitsele inimese tervise kaitseks.² Seega on Vabariigi Valitsuse veekaitsenõuete määramine ministri hinnangul kooskõlas VeeS § 26 lõikes 3 sätestatud volitusnormi eesmärgiga.

Keskkonnaminister märkis veel, et VeeS § 26 lg 3 teise lause järgi on veekaitsenõueteks potentsiaalselt ohtlike reostusallikate ehitus-, planeerimis- ja eksploatatsiooninõuded. Sisuliselt on kuja puhul tegemist kanalisatsiooniehitise planeerimisnõudega. Kuja kehtestamisega välistatakse inimeste viibimine kanalisatsiooniehitist ümbritseval maa-alal selleks, et kaitsta inimese tervist kanalisatsiooniehitisest lähtuva kahjuliku mõju eest, eelkõige õhu kaudu levivate patogeenide eest, ning teisalt piiratakse kujaga võimalikku veereostuse ohtu (sh joogivee reostumist). Lõplikult määrab reoveepuhasti asukoha kohalik omavalitsus detailplaneeringu kehtestamisega. Kohalik omavalitsus tagab planeeringu koostamisel avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus (planeerimisseaduse § 4 lg 2 p 2).

Keskkonnaminister lisas, et veekaitsenõuete määramises sätestatud kuja ulatuse määramise kriteeriumid ja kuja ulatused on planeerimisseaduse suhtes erisäteteks, mida kohalik omavalitsus peab üld- ja detailplaneeringu kehtestamisel arvesse võtma, st need sätted näevad ette kuja määramise alused ja erisused kanalisatsiooniehitiste korral. Veekaitsenõuete määramise §-des 5-7 on sama määramise § 3 kriteeriumitest lähtuvalt sätestatud kuja ulatused, st määramiseandja on hinnanud reovee puhastamise olulisi tingimusi, reoveepuhastite omadusi (sh puhastusseadme eeldatavat mõju) ja saaste leviraadiusi ning kehtestanud neist kaalutlustest lähtuvalt kanalisatsiooniehitiste kujad, mis tema hinnangul tagavad määramise eesmärkide täitmise. Keskkonnaminister toonitas, et tema hinnangul ei saa kanalisatsiooniehitiste kujade määramist jätta täielikult kohalike omavalitsuste suvaks, kellel ei pruugi olla kanalisatsiooniehitisest lähtuvate riskide ja ohu hindamiseks nõutavat oskusteavet. VeeS § 26 lõigetest 3 ja 4 tulenevalt ei ole see olnud ka seadusandja tahe. Kujade ulatuse ühtne määramine õigusakti tasandil on hädavajalik selleks, et

¹ VeeS § 26 lg 5 sätestab: „Kui käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatata reostusallikast tekib oht inimese tervisele, on keskkonnaministril õigus nimetada reostusallikas potentsiaalselt ohtlikuks ja kehtestada sellele veekaitsenõuded.”

² VeeS § 26 lg 4 sätestab potentsiaalselt ohtlike reostusallikate liigid sh kanalisatsiooniehitised. VeeS § 26 lg 5 täiendab: „Kui käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatata reostusallikast tekib oht inimese tervisele, on keskkonnaministril õigus nimetada reostusallikas potentsiaalselt ohtlikuks ja kehtestada sellele veekaitsenõuded.”

tagada VeeS § 26 lõikes 3 nimetatud eesmärgid, sh inimese tervise kaitse. Seaduse tasandil on kuja nõue kehtestatud planeerimisseaduses (§ 9 lg 5). Eelneva arutluskäigu kokkuvõttena leidis keskkonnaminister, et kanalisatsiooniehitiste kujade ulatuse sätestamine veekaitsenõuete määruks on kooskõlas nii PS § 3 lõikega 1 kui PS § 87 punktiga 6. Keskkonnaminister nentis siiski, et õigusselguse ja formaalse õiguspärasuse huvides võib osutada vajalikuks täpsustada VeeS § 26 lõikes 3 sätestatud volitusnormi sõnastust ning sätestada volitusnormis kanalisatsiooniehitiste kujade suurim võimalik ulatus.

4. Justiitsminister rõhutas oma vastuses minu teabe nõudmisele, et planeerimisseaduse (edaspidi: PlanS) § 9 lg 2 p 6 järgi on detailplaneeringu ülesandeks muu hulgas kujade määramine. Kuja tekib planeerimisseaduse järgi detailplaneeringu kehtestamisega, mitte vahetult seaduse või määruse alusel. See tähendab, et kuja ulatust reguleeriv määrus on suunatud detailplaneeringu koostajatele ja kehtestajatele, mitte vahetult kinnisasja omanikele. Seda arvamust kinnitab justiitsministri hinnangul veekaitsenõuete määruks 2. peatüki pealkiri „Kanaliseerimise ehitiste planeerimise nõuded” ja määruse seletuskirjas toodud väide, et „lõplikult määrab reoveepuhasti kuja kohalik omavalitsus detailplaneeringu kehtestamisega.” Eelnevast lähtuvalt leidis justiitsminister, et veekaitsenõuete määruks toodud kujade ulatuste muutmine ei saa otseselt rikkuda kinnisasja omaniku õigusi. Vastav mõju võib ilmneda alles juhul, kui planeering algatatakse ja selle kehtestamisel määratakse kujad selliselt, et kinnisasja hoonestamine on piiratud. Justiitsminister lisas, et sellisel juhul saab kinnisasja omanik kasutada üldiseid planeeringutega seotud õiguskaitsevahendeid, näiteks nõuda PlanS § 30 alusel, et kohalik omavalitsus omandaks olemasoleval hoonestusalal asuva kinnisasja või selle osa kohese ja õiglase tasu eest, kui kehtestatud detailplaneeringuga nähakse ette kinnisasja või selle osa kasutamine avalikul otstarbel või kui piiratakse oluliselt kinnisasja senist kasutamist või muudetakse senine kasutamine võimatuks.

Reoveepuhastite võimaliku käsitlemise kohta avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatistena asjaõigusseaduse (edaspidi: AÕS) § 158¹ mõttes märkis justiitsminister, et nii näites toodud AS Tallinna Vesi kui AS Tartu Veevõrk peaksid talle teadaolevatel andmetel kuuluma nende isikute hulka, keda loetakse vee-ettevõtjateks ühisveevõrgi ja -kanaliseerimise seaduse § 7 lg 1 mõttes. Seega kvalifitseeruvad nii AS Tallinna Vesi kui AS Tartu Veevõrk avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste omanikeks. Ometi ei tule justiitsministri arvates kõiki ehitisi ja nende kogumeid, mis nimetatud ettevõtjatele kuuluvad, lugeda avalikes huvides vajalikeks tehnovõrkudeks või -rajatisteks. Sellele viitab justiitsministri hinnangul juba kõnealuse sätte sõnastus – taluda tuleb rajatisi, mitte kõiki ehitisi, ehk nii rajatisi kui ka hooneid. Oma seisukoha kinnituseks viitas minister ajaloolise argumendina AÕS § 158 sõnastusele, mis kehtis kuni 31.03.1999 – talumiskohustus oli viidatud sätte järgi üksnes elektri-, gaasi-, side jm liinide osas. Eelneva põhjal on justiitsministri hinnangul AÕS §-de 158 - 158¹ eesmärgiks võimaldada kinnisasja koormamist spetsiifiliste rajatistega, mis küll läbivad kinnisasja, kuid jäta selle põhiosas siiski omaniku kasutusse. Kui tegemist on reoveepuhastusjaamaga, mis mõjutab naaberkinnisasjade kasutamist näiteks sealt leviva lõhna või müraga, siis on justiitsministri hinnangul tegemist pigem naabrusõigusliku küsimusega AÕS § 143 jj tähenduses. Justiitsminister lisas siiski, et tema arvates ei ole olukorras, kus naaberkinnisasjale ulatuv reoveepuhastusjaama kuja tekitab negatiivse õigusliku mõjutuse, naaberkinnisasja omanikul võimalik tugineda AÕS § 143 lõikele 2 või AÕS §-le 148³, nõudmaks reoveepuhastusjaama omanikult hüvitist.

³ AÕS § 143 käsitleb teiselt kinnisasjalt tulevaid kahjulikke mõjutusi ning AÕS § 148 ehitisi, mis ulatuvad üle naaberkinnisasja piiri.

5. Lisaks Teilt ja ministritelt saadud teabele tuvastasin menetluse raames järgmised asjaolud. Tallinna Linnavolikogu on 11.01.2001 määrusega nr 3 kehtestanud Tallinna linna üldplaneeringu.⁴ Tallinna üldplaneeringu järgi on alad asukohaga Paljassaare põik 16 ja Paljassaare põik 14 (viimasel asub AS-le Tallinna Vesi kuuluv reoveepuhastusjaam) määratud eriotstarbeliseks alaks, täpsemalt suuremate tehniliste infrastruktuuriehitiste alaks. Enne 2006. aastat olid Paljassaare põik 16 ja 14 üks kinnistu (Paljassaare põik 14). 15.02.2006 kehtestas Tallinna Linnavalitsus korraldusega nr 315-k detailplaneeringu Paljassaare põik 14 kinnistu osas (enne viidatud alal detailplaneering puudus)⁵. Viidatud detailplaneeringuga jagati kinnistu kaheks krundiks ja selle tagajärjel muutus võimalikuks Paljassaare põik 14 kinnistu jagamine ja kahe eraldiseisva kinnistu teke (Paljassaare põik 14 ja 16). 15.02.2006 kehtestatud detailplaneeringuga ei muudetud maa-ala maakasutuse sihtotstarvet ega ehitusõiguse küsimusi. Viidatud detailplaneeringu kehtestamise otsuses on eraldi välja toodud, et Paljassaare põik 14 jagamise teel tekib olukord, kus ühele krundile jääb AS-le Tallinna Vesi kuuluv reoveepuhastusjaam koos 300-meetrise sanitaarkujaga ning teisele krundile detailplaneeringuga ehitamist ei kavandata. Siinjuures on detailplaneeringu seletuskirjas öeldud, et reoveepuhastusjaama 300-meetrine sanitaarkuja mõjutab oluliselt ka jagamise tulemusena tekkiva krundi (st Paljassaare põik 16) edasist arengut. Tänapäevase Paljassaare põik 16 krundi sihtotstarbeks jäi jäätmemaa ning 15.02.2006 kehtestatud detailplaneeringu seletuskirja järgi tuleb kehtestada reoveepuhastusjaama krundist eraldatud krundi (ehk tänapäevase Paljassaare põik 16) osas uus detailplaneering, millega määrata krundi ehitusõigus ja maakasutus. Tallinna Linnavalitsuse 30.06.2010 korraldusega nr 1139-k algatati Paljassaare põik 16 kinnistu ja selle lähiala detailplaneering ja keskkonnamõju strateegiline hindamine.⁶ Sealjuures sisaldab algatatav detailplaneering Tallinna üldplaneeringu muutmise ettepanekut, arvestades, et muu hulgas soovitakse muuta üldplaneeringuga kehtestatud maaala sihtotstarvet. Seisuga 17.05.2011 detailplaneeringut vastu võetud ega kehtestatud ei ole.

II Asjakohased sätted

6. VeeS § 26 lõiked 3 ja 4 sätestavad:

“§ 26. Valgala kaitse veereostuse eest

[...]

(3) Reostusallika ohtliku seisundi tekke vältimiseks ja vee reostumise ennetamiseks kehtestab Vabariigi Valitsus oma määrustega veekaitse nõuded potentsiaalselt ohtlike reostusallikate kohta nende liikide kaupa. Veekaitse nõuded käesoleva seaduse tähenduses on potentsiaalselt ohtlike reostusallikate ehitus-, planeerimis- ja ekspluatatsiooninõuded, mis aitavad vältida reostusallika ohtlikku seisundit ja vähendada tekkiva reostuse mõju.

(4) Potentsiaalselt ohtliku reostusallika liigid on:

1) kanalisatsiooniehitised;

[...]”

⁴ Tallinna Linnavolikogu 11.01.2001 määrus nr 3 „Tallinna üldplaneeringu kehtestamine.”

⁵ Tallinna Linnavalitsuse 15.02.2006 korraldus nr 315-k „Paljassaare põik 14 kinnistu detailplaneeringu kehtestamine Põhja-Tallinnas”.

⁶ Tallinna Linnavalitsuse 30.06.2010 korraldus nt 1139-k „Paljassaare põik 16 kinnistu ja lähiala detailplaneeringu koostamise algatamine Põhja-Tallinnas ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine.”

Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 171 „Kanalisatsiooniehitiste veekaitse nõuded” 5 tätestab:

„§ 5. Väike- ja suurpuhastite nõutavad kujud

Väike- ja suurpuhastite nõutavad kujud sõltuvalt reovee puhastamise tehnoloogiast ja reoveesette töötlemise viisist ja reoveepuhasti projekteeritud reostuskoormusest on:

Reovee puhastamise või reoveesette töötlemise protsessi tehnoloogiline viis	Kuja (meetrites)				
	Väikepuhasti projekteeritud reostuskoormus, ie		Suurpuhasti projekteeritud reostuskoormus, ie		
	50–299	300–1999	2000–9999	10 000–99 000	100 000 ja enam
Avatud mahutid ning hoonevälised reovee puhastusseadmed	50	100	150	200	300
Maa-alused või pealt kinnised mahutid ning kinnises hoones paiknevad reovee puhastusseadmed	25	50	100	150	200
Maa-alused või pealt kinnised mahutid ning kinnises hoones paiknevad reovee puhastusseadmed, kus kogu ventilatsiooniõhk puhastatakse vastavalt «Välisõhu kaitse seadusele»	20	35	50	100	150
Kinnises mahutis või hoones toimuv settekäitlus	25	50	100	150	200
Reoveepuhasti juures või eraldi paiknevad reoveesettebasseinid või reoveesettetahendus- või kompostimisväljakud	50	100	150	200	300
Kinnises mahutis või hoones toimuv settekäitlus, kus kogu ventilatsiooniõhk puhastatakse vastavalt «Välisõhu kaitse seadusele» ja sette laadimine ning juurde- ja äravedu toimub kinniselt	20	35	50	100	150
Pinnasfiltersüsteemid	25	50	100	150	200

Põhipuhastina kasutatavad biotiigid, tehis- ja avaveelised märgalad, taimestikpuhastid	50	100	200	500	
----------------------------------------------------------------------------------------	----	-----	-----	-----	--

III Õiguskantsleri hinnang

7. Pean käesoleva menetluse raames eelkõige vajalikuks analüüsida, kas veekaitseõuete määrusega kehtestatud kanalisatsiooniehitiste kujade regulatsioon riivab omandipõhiõigust ning kui riivab, siis kas selline omandipõhiõiguse riive on põhiseaduspärane. Siinjuures, nagu ütlesin ka Teile saadetud menetlusteates, ei hinda ma seda küsimust otseselt OÜ Ecobay näite pinnal, vaid teostan suuresti abstraktset normikontrolli elik hindan, kas sellise regulatsiooni kehtestamine on üldiselt põhiseaduspärane.

Oma seisukoha kujundamisel selgitan kõigepealt PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse sisu ja omandipõhiõiguse riive tüüpe. Seejärel käsitlen kanalisatsiooniehitiste kujade olemust ning kujadest lähtuvaid omandipõhiõiguse piiranguid. Kujadest lähtuvate omandipõhiõiguse piirangute põhiseaduspärasuse analüüsimisel keskendun seejuures olukorrale, kus kujad „ei mahu ära” nende kehtestamise põhjuseks ja lähtekohaks oleva objekti kinnisasja piiresse, vaid ulatuvad naaberkinnisasjadele. Käesoleva menetluse käigus analüüsin kanalisatsiooniehitiste kujade regulatsiooni eelkõige veekaitseõuete määruse §-s 5 sätestatud suurveeepuhastite kujadest lähtuvate võimalike omandipiirangute seisukohast.⁷

Oma õigusliku hinnangu lõpus käsitlen eraldi alaosas ka Teie tõstatatud õiguspärase ootuse rikkumise küsimust.

1. Omandipõhiõiguse sisu

8. Omandipõhiõigus on sätestatud PS §-s 32. Täpsemalt näeb PS § 32 lg 1 ette, et „Igaihe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. [...]”. PS § 32 lg 2 sätestab, et „Igaihel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus.”

9. Eelnevast lähtuvalt jagunevad omandipõhiõiguse riived PS § 32 järgi omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks (PS § 32 lg 1) ning muudeks omandikitsendusteks (PS § 32 lg 2). Kui isik jääb oma omandist ilma, on tegemist omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega. Samuti võib *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena käsitleda neid juhte, kus isiku omandiõigust on nii ulatuslikult piiratud, et isikule jääb küll formaalselt tema omand alles, kuid ta on faktiliselt täielikult jäänud ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest.⁸ Omandi vaba valdamist, kasutamist ja käsutamist kitsendab aga selline õiguslik regulatsioon, mis ei võimalda omandiõigust piiramatult teostada, kuid ei muuda selle teostamist võimatuks.⁹

⁷ Veekaitseõuete määruse § 2 lg 2 p 1 sätestab, et suureks reoveepuhastiks ehk suurpuhastiks loetakse sellist reoveepuhastit, mille projekteeritud reostuskoormus on 2000 inimekvivalenti või enam.

⁸ P. Roosma. Kommentaarid §-le 32. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 32, komm 4.1. Vt ka K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica 2006.

⁹ P. Roosma. Kommentaarid §-le 32. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 32, komm 5.

2. Reoveepuhasti kujadest lähtuv omandipõhiõiguse riive

10. PlanS § 9 lg 5 sätestab, et kuja on ehitiste väikseim lubatud vahekaugus. VeeS § 26 lg 3 volitusnormi alusel kehtestatud veekaitsenõuete määruse § 3 lg 1 sätestab, et: „Kuja käesoleva määruse tähenduses on kanalisatsiooniehitiste, torustik välja arvatud, lubatud kõige väiksem kaugus hoonest, joogivee salv- või puurkaevust ning muuks kui joogiveeotstarbeks kasutatavast puurkaevust. Kuja ulatus sõltub suublaks olevast pinnasest ja selle omadustest, reoveepuhasti projekteeritud reostuskoormusest, reovee puhastamise ja reoveesette töötlemise viisist ning reoveepumplasse juhitava reovee vooluhulgast.” Veekaitsenõuete määruse § 5 näeb ette väike- ja suurpuhastite nõutavad kujad, mille ulatus on sõltuvalt reovee puhastamise ja reoveesette töötlemise tehnoloogilisest viisist ning reoveepuhasti projekteeritud reostuskoormusest 50–500 meetrit.

11. Seejuures ei tulene ei planeerimisseadusest ega veekaitsenõuete määrusest otsesõnu nõuet, et reoveepuhastile ette nähtud kuja peaks „ära mahtuma” asjassepuutuva kanalisatsiooniehitise kinnisasja piiresse. Ka reoveepuhastite kujasid puudutav praktika näitab (nt OÜ Ecobay kirjeldatud olukord), et reoveepuhastile kehtestatud kuja võib teatud juhtudel ulatuda ka naaberkinnisasjadele.

12. Leian, et olukorras, kus reoveepuhasti kuja ulatub reoveepuhasti kinnisasja naaberkinnisasjadele, riivab see kuja naaberkinnisasja omaniku omandipõhiõigust. Nimelt **piirab reoveepuhastile kehtestatud ning naaberkinnisasjadele ulatuv kuja kindlasti kinnisomandi vaba kasutamist** osas, milles kuja piiresse ei ole lubatud ehitada teisi hooneid, samuti joogivee salv- või puurkaeve ning muuks kui joogiveeotstarbeks kasutatavast puurkaeve. Nii ei saa naaberkinnisasjade omanikud ehitada teisel kinnisasjal asuvast reoveepuhastist lähtuva, kuid nende kinnisasjadele ulatuva kuja piiresse näiteks elamuid, ühiskondliku otstarbega või avalikult kasutatavaid hooneid (büroo- ja administratiivhooneid, kaubanduskeskusi, kinosid, teatreid) jms. **Seega seisneb omandipõhiõiguse riive reoveepuhastite naaberkinnisasjade omanike jaoks oma maale ehitamise õiguse piiramises.**

13. Kas ülalkirjeldatud omandipõhiõiguse piirangu näol on tegemist omandikitsendusega PS § 32 lg 2 tähenduses või *de facto* sundvõõrandamisega PS § 32 lg 1 tähenduses, sõltub konkreetsetest asjaoludest, muu hulgas kujast mõjutatud naaberkinnistu maakasutuse sihtotstarbest. Sagedasti võib ülalkirjeldatud omandiõiguse piirang minu hinnangul kvalifitseeruda omandikitsenduseks PS § 32 lg 2 mõttes, sest ehitamist ei ole naaberkinnisasja omanikul täiesti ära keelatud. Nimelt sätestab veekaitsenõuete määruse § 3 lg 5 kuja piiresse ehitamise keelust erandi, nähes ette, et kuja piires võivad asuda kanalisatsiooniehitiste teenindamiseks vajalikud hooned aga ka muud tööstus-, lao-, transpordi- ja sidehooned hoone omaniku ja vee-ettevõtja omavahelise kirjaliku kokkuleppe korral. Võtangi edasise analüüsi eelduseks, et kanalisatsiooniehitiste kujad kujutavad endast pigem omandikitsendusi PS § 32 lg 2 tähenduses.

Olen seisukohal, et just omandikitsenduse, mitte *de facto* sundvõõrandamisega on tegemist ka Teie kirjeldatud juhul. Põhjendan oma seisukohta sellega, et arvestades Teie kinnistu osas **kehtivaid planeeringuid ja määratud maa sihtotstarvet**, ei näi mulle, et kanalisatsiooniehitise kujast lähtuvad piirangud muudaksid Teie omandi sihtotstarbelise kasutamise või sellest sihtotstarbest lähtuva ehitusõiguse saamise faktiliselt võimatuks.

14. Järgmiseks pean vajalikuks peatuda justiitsministri seisukohal, kes leidis oma vastuses minu teabe nõudmisele, et kuna PlanS § 9 lg 2 p 6 järgi kehtestatakse kujad (sealjuures kanalisatsiooniehitiste kujad) detailplaneeringuga, siis veekaitsenõuete määruse § 5 ei riiva

iseseisvalt kellegi omandipõhiõigust, sest see ei muuda vahetult kinnisasja omanike õigusi ja kohustusi. Ministri hinnangul on see säte suunatud detailplaneeringute koostamise ja kehtestamise eest vastutajatele ning ei oma vahetut mõju kinnisasjade omanikele.

15. Olen nõus justiitsministriga, et kanalisatsiooniehitiste kujad kehtestatakse lõplikult detailplaneeringuga ning veekaitsenõuete määruse § 5 on suuresti suunatud detailplaneeringu koostajale ja kehtestajale. Samas ma ei nõustu ministriga osas, milles ta leiab, et veekaitsenõuete määruse § 5 ei puuduta negatiivselt kinnistuomaniku omandipõhiõigust. Selgitan oma seisukohta alljärgnevalt.

Nimelt on veekaitsenõuete määruse §-s 5 toodud kujade näol on tegemist **nn miinimumkujadega**, st lähtuvalt konkreetse reoveepuhasti reostuskoormusest ning reovee puhastamise ja reoveesette töötlemise tehnoloogilisest viisist peavad reovee puhastamise ja reoveesette töötlemise protsessi tehnoloogilisele osale määratavad kujad olema vähemalt selle ulatusega, nagu see on sätestatud veekaitsenõuete määruses. **Seega peab kohalik omavalitsus detailplaneeringut koostades ja kehtestades arvestama määruses toodud kujade ulatusega ega saa lõppastmes määrata konkreetsele reoveepuhasti tehnoloogilisele osale väiksemat kuja, kui see tuleneb veekaitsenõuete määruse vastavast sättest.**

Asjaolule, et veekaitsenõuete määruse §-ga 5 on soovitud kehtestada väike- ja suurpuhastite nn miinimumkujad, viitavad nii sätte pealkirja sõnastus („väike- ja suurpuhastite nõutavad kujad”) kui määruse eelnõu seletuskiri, mis ütleb: „Reovee puhastamise ja reoveesette töötlemise protsessi tehnoloogilisest viisist ning reoveepuhasti projekteeritud reostuskoormusest lähtuvalt on määratud reoveepuhasti *vajalik* kuja ulatus” ning teisalt: „[...] kanalisatsiooniehitiste korral tuleb kuja piiride määramisel lähtuda määrusest.”¹⁰

Ülaltoodust tuleneb, et veekaitsenõuete määruse §-st 5 sätestatud kujadest väiksemaid kajasid pole konkreetsele reoveepuhastile detailplaneeringu menetlemise käigus võimalik määrata ning detailplaneeringuga sisuliselt üksnes fikseeritakse määrusega ettenähtud kujad vähemalt miinimumulatuses (ühes nendest tulenevate ehitus- jms piirangutega).¹¹ Sellises situatsioonis, kus

¹⁰ Veekaitsenõuete määruse 25.04.2010 jõustunud redaktsiooni eelnõu seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee>, eelnõu toimik nr 09-0873.

Märgin lisaks veel, et veekaitsenõuete määruse § 3¹ lg 2 p 1 näeb ette võimaluse kanalisatsiooniehitise nn miinimumkujasid põhjendatud vajaduse korral laiendada. Sarnast sätet, mis annaks otsesõnu võimaluse reoveepuhastite kujade vähendamiseks, veekaitsenõuete määrus ette ei näe. Küll aga tuleneb veekaitsenõuete määruse §-s 5 toodud tabelist, mis sätestab reoveepuhastite erinevate tehnoloogiliste osade kujad sõltuvalt reoveepuhasti projekteeritud reostuskoormusest ning reovee puhastamiseks kasutatavast tehnoloogiast ja reoveesette töötlemise viisist, et reoveepuhasti kujade vähendamine on võimalik eeldusel, et täiustatakse reoveepuhastus- ja reoveesette töötlemise protsesse ning võetakse kasutusele parem tehnoloogia, vähendades seeläbi reovee puhastamise protsessiga kaasnevaid võimalikke ebasoodsaid või ohtlikke mõjutusi. Näiteks kui üle 100 000 inimekvivalendise reostuskoormusega reoveepuhasti avatud mahutid ehitada pealt kinnisteks, annaks see võimaluse kõnealuse reoveepuhasti osa kuja vähendamiseks 300 meetrilt 200 meetrile. Kui aga viimatinimetatud kinnistes mahutites puhastatakse veel lisaks kogu ventilatsiooniõhk vastavalt välisõhu kaitse seaduse nõuetele, võimaldaks see kuja täiendavalt vähendada 150 meetrile. Leian, et kui jaatada lisaks veekaitsenõuete määruse §-s 5 ette nähtud kujade vähendamise võimalustele muid võimalusi kujade vähendamiseks planeerimismenetluse käigus (nii, et kajasid oleks kokkuvõttes võimalik detailplaneeringu menetlemise käigus nii laiendada kui kitsendada), siis jääks arusaamatuks ja sisutuks kogu määruse §-s 5 sätestatud kujade ulatuse detailne määratlemine reostuskoormuste ning kasutatavate tehnoloogiliste protsesside kaupa tervikuna.

¹¹ Kohalikul omavalitsusel ei ole võimalik teatud reostuskoormuse, reoveepuhastus- ja reoveesette töötlemise viisiga reoveepuhasti tehnoloogilistele osadele määrata väiksemaid kajasid kui näeb ette veekaitsenõuete määruse § 5. Küll aga on kohalikul omavalitsusel võimalik põhjendatud vajaduse korral ühe võimaliku meetmena reoveepuhasti kujade ulatust detailplaneeringu menetlemise käigus laiendada, kui see on vajalik reoveepuhastist lähtuvate negatiivsete mõjutuste ärahoidmiseks või leevendamiseks. Seejuures peab kohalik omavalitsus kaaluma ega kuja ulatuse suurendamine ei too kaasa põhjendamatuid kitsendusi maaomanikele (veekaitsenõuete määruse § 3¹ lg 2 p 1). Ka veekaitsenõuete määruse eelnõu seletuskiri selgitab: „Kuja ulatusest kaugemale ulatava mõju ära hoidmise ja vältimise

kohalikul omavalitsusel on reoveepuhasti kinnisasja detailplaneeringu menetlemisel kohustus kehtestada reoveepuhasti kuja vähemalt veekaitsenõuete määruse §-s 5 sätestatud ulatuses, on kinnisasja omanike lähtekohast vaadatuna kujad ning kujadest lähtuv omandipõhiõiguse riive vähemalt kujade alampiiri ulatuses otseselt tingitud veekaitsenõuete määruse regulatsioonist. Eelneva põhjal asun seisukohale, et **miinimumkujade sätestamist määruses saab vaadelda mitte üksnes suunisena detailplaneeringu koostajale, vaid kujade alampiiri ulatuses omandiõiguse piiranguna asjassepuutuvate isikute suhtes (st nende isikute suhtes, kelle kinnisasja kasutamist kuja negatiivselt mõjutab).**

3. Reoveepuhasti kujadest lähtuva omandipõhiõiguse riive põhiseaduspärasus

16. Alljärgnevalt keskendun veekaitsenõuete määruse §-s 5 sätestatud suurpuhastite kujade regulatsioonist tulenevate kinnisomandi kitsenduste põhiseaduspärasuse hindamisele osas, milles kõnealused reoveepuhastitest lähtuvad ning naaberkinnisasjadele ulatuvad kujad piiravad naaberkinnisasjade omanikel oma omandi vaba kasutamist.

3.1. Üldised märkused

17. PS § 3 lg 1 esimese lause järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et PS § 3 lõikest 1 tulenevalt peab seadusandja põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi üldjuhul nende sätestamist delegeerida täitevvõimule (parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte).¹² Seega reeglina selleks, et põhiõiguse piirang oleks põhiseaduspärane, peab see olema kehtestatud seadusandja poolt. Ometi ei ole see nõue absoluutne. Riigikohtu hinnangul tuleb põhiseaduse mõttest ja sättest, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada seaduses sätestatud volitusnormi alusel määrusega.¹³ Seejuures peab asjakohane volitusnorm nägema ette nii määruse andmiseks pädeva organi kui määruse eesmärgi, sisu ja ulatuse.¹⁴

18. Volituse alusel antud määrus peab vastama volitavale seadusele. Seadusele vastavus tähendab nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud.¹⁵ Et volituse alusel antud õigusakt peab vastama volitavale seadusele, tuleneb ka haldusmenetluse seaduse § 90 lõikest 1, mis ütleb, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Vabariigi Valitsuse antavate määruse osas kordab seadusliku aluse nõuet PS § 87 p 6, mis sätestab, et Vabariigi Valitsus annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Seejuures tuleb volitusnormi täitmisel arvestada ka PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega, st volitusnormi alusel kehtestatud ning põhiõigusi piirav määrus peab teenima konkreetse(te) põhiõigus(t)e piiramist õigustavat legitiimset eesmärki, ning määrusega kehtestatud nõuded peavad olema nimetatud eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad. Põhiõigusi ebaproportsionaalselt piirav määrus on vastuolus volitusnormi piiridega.

19. Omandipõhiõiguse riive on põhiseaduspärane, kui sellel on legitiimne eesmärk ning riive on valitud eesmärgi suhtes proportsionaalne. Seejuures on oluline märkida, et PS § 32 lg 2 ei sätesta omandipõhiõiguste kitsenduste seadmiseks ühtegi muud lisatingimust, st tegemist on lihtsa

meetmete valik tehakse planeerimise staadiumis kohaliku omavalitsuse poolt vastavalt planeerimisseaduses sätestatud menetlusele, st koostöös reoveepuhasti omaniku ja reoveepuhastiga piirnevate kinnistute omanikega, mille järel kohalik omavalitsus kehtestab üld- ja detailplaneeringu.”

¹² RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

¹³ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22.

¹⁴ RKPJKo 05.02.1998, nr 3-4-1-1-98, p V; vt ka RKPJKo 13.02.2007, nr 3-4-1-16-06, p 21.

¹⁵ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 8.

seadusreservatsiooniga põhiõigusega, st omandipõhiõigust riivet on võimalik õigustada iga avalikust huvist lähtuva kaaluka põhjusega, mis ei ole põhiseadusega keelatud.¹⁶

3.2. VeeS § 26 lg 3 volitusnormi kooskõla põhiseadusega

20. Veekaitse nõuete määruse § 5 läbi saab riivatud isikute omandipõhiõigus. Veekaitse nõuete määrus on antud VeeS § 26 lg 3 alusel. Riigikohus on öelnud, et: „Määruse põhiseaduspärasuse eelduseks on [...] seaduses sätestatud volitusnormi olemasolu. Volitusnormi põhiseadusvastasuse korral on põhiseadusvastane ka selle alusel antud määrus.”¹⁷ Pean seetõttu esmalt vajalikuks lühidalt analüüsida, kas VeeS § 26 lg 3, mille alusel on antud veekaitse nõuete määrus, vastab ise põhiseaduse nõuetele.

21. Eelmisest alajaotusest tuleneb, et seadusandjal on põhiseaduse järgi kohustus kehtestada volitusnorm millest on selge, millist regulatsiooni, sealjuures milliseid põhiõiguse piiranguid, võib täitevvõim määrusega kehtestada. Eelnevaga seondub ka õigusselguse põhimõte ehk määratuse põhimõte, mis nõuab, et õigusaktid oleksid sõnastatud piisavalt selgelt ja arusaadavalt, et igaüks saaks aru, millist halduse üldakti tohib anda.¹⁸

22. VeeS § 26 lg 3 näeb Vabariigi Valitsusele ette volituse potentsiaalselt ohtlike reostusallikate ehitus-, planeerimis- ja eksploatatsiooninõuete kehtestamiseks. Nende nõuete eesmärk on vältida reostusallika ohtliku seisundi teket ning vähendada võimaliku tekkiva reostuse mõju. VeeS § 2 punkt 42 selgitab, et veeseaduse kontekstis tuleb terminit „reostus” mõista järgnevalt: „ainete, energia, radioaktiivse kiirguse, elektri- ja magnetvälja, müra, infra- ja ultraheli otsene või kaudne õhku, vette või pinnasesse juhtimine või sattumine inimtegevuse tagajärjel sellisel määral, et see kahjustab või võib kahjustada inimese tervist, elusressursse, mereande, merendusala tegevust ja merendusala teenuste kasutamist, vee- või mereökosüsteemide või nendest otseselt sõltuvate maismaaökosüsteemide kvaliteeti, sealhulgas põhjustada elustiku mitmekesisuse vähenemist, hüvede vähenemist ja vee kvaliteedi halvenemist ning kahju varale, või raskendab või takistab keskkonna õiguspärasest jätkusuutlikku kasutamist puhkeaja veetmiseks või muul otstarbel”. Seega tuleneb VeeS § 2 punktis 42 sätestatud „reostuse” mõistest, et veeseaduse kontekstis ei tähenda reostus kitsalt mõistetuna vee reostumist, vaid et seda mõistet tuleb tõlgendada laiemalt – reostus kätkeb endas üldisemalt keskkonna, inimeste vara ja tervise kahjulikku mõjutamist.¹⁹

23. Analüüsides VeeS § 26 lõiget 3 koostoimes eeltoodud muude veeseaduse sätetega võib asuda seisukohale, et kõnealused normid volitavad Vabariigi Valitsust kehtestama potentsiaalselt ohtlikele reostusallikatele nõudeid mitte üksnes kitsalt mõistetuna vee reostumise ennetamiseks ja võimaliku veereostuse mõju vähendamiseks, vaid nimetatud nõuded peavad teenima laiemat eemärki – tagada üldiselt keskkonna (mh õhu, vee, pinnase), tervise ja vara kaitse. Seejuures peavad kehtestatavad nõuded tagama eelkirjeldatud eesmärki nii seeläbi, et aitavad vältida reostusallika ohtliku seisundi teket kui ka seeläbi, et aitavad vajadusel vähendada reostusallikast lähtuva võimaliku reostuse mõju. Potentsiaalselt ohtlikeks reostusallikateks on VeeS § 26 g 4 järgi ka kanalisatsiooniehitised, sh reoveepuhastid. Vabariigi Valitsus võib seega kehtestada

¹⁶ Vt ka M. Ernits. Sissejuhatus II peatükile. Põhiõigused, vabadused ja kohustused – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Tallinn 2008, Sissejuhatus II peatükile, komm 8.1.

¹⁷ RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, 20.

¹⁸ M. Ernits. Kommentaarid §-le 13. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 13, komm -id 5.1-5.3.

¹⁹ Seejuures viitab ka VeeS § 23 lg 5, et kui VeeS § 23 lõikes 4 loetlemata reostusallikast tekib oht inimese tervisele, on keskkonnaministril õigus nimetada reostusallikas potentsiaalselt ohtlikuks ja kehtestada sellele veekaitse nõuded.

kanalisatsiooniehitistele eelanalüüsitud eesmärkide saavutamiseks nii ehitus-, planeerimis-, kui ekspluatatsiooninõudeid.

24. Nagu eelnevast nähtub, ei ole käesoleval juhul VeeS § 26 lg 3 volitusnormi laiem eesmärk – keskkonna, inimeste tervise ja vara kaitse – tuletatav pelgalt nimetatud sätte sõnastusest, vaid veeseaduse erinevate sätete koostoimelisest tõlgendamisest. Leian siiski, et **olukorras, kus volitusnormi eesmärk on võimalik tuletada koosmõjus seaduse muude asjakohaste sätetega, ei ole tegemist õigusselguse põhimõtte sellise rikkumisega, mis tooks kaasa volitusnormi põhiseadusvastasuse.**

25. Eelnevat kokku võttes asun seisukohale, et VeeS § 26 lõikest 3, tõlgendades kõnealust volitusnormi kooskõlas veeseaduse teiste sätetega, on piisava selgusega tuletatav, mis eesmärgil määrusandja peab endapoolse õigusakti kehtestama. VeeS § 26 lg 3 ülejäänud sõnastus annab määrusandjale ka suunise, millise sisuga see õigusakt peab olema: määrusandja peab eesmärgi saavutamiseks kehtestama kanalisatsiooniehitiste ehitus-, planeerimis- ja ekspluatatsiooninõuded. Asjaolu, et seaduse tekstis ei ole avatud täpselt milliseid ehitus-, planeerimis- ja ekspluatatsiooninõudeid määrusandja kehtestama peab, ei muuda minu hinnangul regulatsiooni põhiseaduse vastaseks. Seda põhjusel, et määrusandjale on määruse eesmärk ning sisu üldised suunised antud ning otsustamisel, täpselt missuguseid piiranguid ja millises mahus kehtestada, peab määrusandja arvestama nii teiste seaduste kui põhiseaduse nõuetega, sealjuures kohustusega mitte kehtestada määruses põhiõigusi ebaproportsionaalselt riivavat regulatsiooni.²⁰

26. Mõõnan siiski, et VeeS § 26 lg 3 volitusnormi eespool mainitud eesmärki arvesse võttes võivad kõnealuse volitusnormi asukoht ja selle pealkiri normi grammatilise ja süstemaatilise tõlgendamise korral tekitada küsitavusi. Kavatsen seetõttu oma VeeS § 26 lg 3 volitusnormi selgust ning võimalikke tõlgendamisküsimusi käsitleva seisukoha edastada keskkonnaministrile. Seejuures toon välja, et keskkonnaminister on nentunud VeeS § 26 lg 3 tõlgendamisel ilmnevaid kitsaskohti ning on avaldanud valmisolekut kõnealuse volitusnormi sõnastuse muutmiseks ja täpsustamiseks, sh kuja suurima võimaliku ulatuse sätestamiseks seaduse tasandil.

27. Mis puutub aga Teie väitesse, et seadusandja ega tema volitusel määrusandja ei või õigustloovas aktis üldse kehtestada üle riigi kohustuslikke planeerimisnõudeid (nagu kanalisatsiooniehitiste kujade nõuded), siis sellega ma ei nõustu.²¹ Tõden, et planeerimine, sh detailplaneeringute koostamine ja kehtestamine valla või linna territooriumil on kohaliku omavalitsuse kohustuslik ülesanne PS § 154 lg 1 tähenduses²² ning et kohalikul omavalitsusel on planeerimismenetluse raames ulatuslik planeerimisdiskretsioon. Samas võib seadusandja teatud juhtudel kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt piirata kohaliku omavalitsuse iseseisvust kohaliku elu küsimuste otsustamisel, kirjutades muu hulgas ette ühe või teise küsimuse lahendamise kohustuse kui põhimõtted või reeglid, kuidas seda kohustust täita.²³ Sellest lähtuvalt asun seisukohale, et seadusandja ja tema volitusel määrusandja võivad piirata kohaliku omavalitsuse

²⁰ RKPJKo 05.02.1998, nr 3-4-1-1-98, p V.

²¹ Ka Riigikohus on tõdenud, et „[...] selge ja piisavalt määratletud volitusnormi raames määrusega [...] omandiõiguse piirangute kehtestamine [võib] olla põhiseadusega kooskõlas.” Vt RKPJKo 03.12.2007, nr 3-4-1-41-06, p 22.

²² Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1 sätestab muu hulgas, et kohaliku omavalitsuse ülesandeks on korraldada oma territooriumil ruumilist planeerimist. Planeerimist reguleerib põhjalikult planeerimisseadus, mis seab nõuded eelõige planeerimismenetlusele ning loetleb küsimused, mida planeeringutega tuleb lahendada. Seejuures sätestab PlanS § 4 lg 2, et planeerimisalase tegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil on kohaliku omavalitsuse pädevuses.

²³ Vt V. Olle jt. Kommentaarid §-le 154. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 154, komm 8.

planeerimisdiskretsiooni ja kehtestada üleriigilisi planeerimisnõudeid, kui see aitab kaasa oluliste põhiseadusjärku eesmärkide saavutamisele.

VeeS § 26 lõikes 4 loetletud potentsiaalselt ohtlike reostusallikate planeerimisnõuete (aga ka ehitus- ja eksploatatsiooninõuete) kehtestamine lähtub vajadusest vältida reostusallika ohtliku seisundi teket ja leevendada reostusallikast lähtuva võimaliku reostuse kahjulikku mõju keskkonnale, inimeste tervisele ja varale. Leian, et nimetatud kaalutluste näol on tegemist niivõrd kaalukate avalikust huvist lähtuvate eesmärkidega, et nende tagamise ulatus ei või riigi piires erinevate kohalike omavalitsuste lõikes oluliselt erineda. Sellest tulenevalt olen seisukohal, et ohtlike reostusallikate planeerimise osas on keskkonna, inimeste tervise ja vara kaitsmise eesmärgil teatud tsentraalsete nõuete kehtestamine põhjendatud. Ühtsete planeerimisnõuete kehtestamine teenib eesmärki, et ühegi kohaliku omavalitsuse piires ei langeks keskkonna, inimeste tervise ja nende vara kaitse reoveepuhastist potentsiaalselt lähtuvate negatiivsete mõjutuste eest alla minimaalselt aktsepteeritava taseme.

VeeS § 26 lg 3 volitusnorm, nähes ette planeerimisnõuete kehtestamise määrusega, piirab küll kohalike omavalitsuste planeerimisdiskretsiooni, kuid selline piirang on õigustatud ega tingi iseenesest volitusnormi (ega selle alusel antud määruse) põhiseadusvastasust. Seejuures peavad aga seadusandja volitusel määrusandja kehtestatud nõuded olema siiski eesmärgi suhtes proportsionaalsed.

3.3. Veekaitsenõuete määruse § 5 kooskõla veeseaduse ja põhiseadusega

28. Nagu ma juba eelnevalt mainisin, peab volitusnormi alusel antud määrus vastama volitavale seadusele ega tohi asuda reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud. Märgin, et VeeS § 26 lg 3 alusel määrust kehtestades on Vabariigi Valitsusel kaalutlusruum otsustamiseks, kuidas volitusnormis sätestatud reguleerimisvahenditega (ehitus-, planeerimis- ja eksploatatsiooninõudeid kehtestades) volitusnormis määratletud eesmärki saavutada. Seejuures peab Vabariigi Valitsus aga silmas pidama volitusnormi eesmärki, ulatust ja piire. Nii ei tohi Vabariigi Valitsus VeeS § 26 lg 3 volitusnormist tulenevate eesmärkide kõrval asuda kehtestama nõudeid veel muude eesmärkide saavutamiseks või kehtestada kanalisatsiooniehitiste ehitus-, planeerimis- ja eksploatatsiooninõuete kõrval veel täiendavaid, volitusnormis sätestamata nõudeid. Samuti peavad määruses ette nähtud nõuded olema proportsionaalsed volitusnormist lähtuva ning põhiõiguste piiranguid õigustada võiva eesmärgi saavutamiseks.

29. Vabariigi Valitsus on VeeS § 26 lg 3 alusel kehtestanud veekaitsenõuete määruse, mille § 5 näeb ette nõuded reoveepuhastite kujadele. Täpsemalt sätestab määruse § 5 reoveepuhastite nn miinimumkujad reoveepuhasti erinevate tehnoloogiliste osade kaupa sõltuvalt reoveepuhasti reostuskoormusest ning reovee puhastamise ja reoveesette töötlemise tehnoloogilisest viisist. Alljärgnevalt hindangi, kas VeeS § 26 lg 3 volitusnormi alusel kehtestatud veekaitsenõuete määruse § 5 on kooskõlas kõnealuse volitusnormi eesmärgi, ulatuse ja piiridega.

30. VeeS § 26 lg 3 volitab Vabariigi Valitsust kehtestama kanalisatsiooniehitiste planeerimisnõudeid. Leian, et sarnaselt muudele veekaitsenõuete määruse 2. peatükis ette nähtud nõuetele (nt nõuded reoveepuhasti asukoha valikule) kuuluvad ka reoveepuhastite (kui kanalisatsiooniehitiste) kujade nõuded kanalisatsiooniehitiste planeerimisnõuete hulka. Sellest arutluskäigust lähtuvalt leian, et VeeS § 26 lg 3 volitab Vabariigi Valitsust põhimõtteliselt kehtestama nõudeid ka reoveepuhastite kujadele. Seega olen seisukohal, et Vabariigi Valitsus ei ole veekaitsenõuete määruses kujade nõudeid ette nähes väljunud VeeS § 26 lg 3 volitusnormi sisulistest piiridest.

31. Samuti on Vabariigi Valitsus minu hinnangul veekaitsenõuete määruuses reoveepuhastite kujade nõudeid kehtestades järginud VeeS § 26 lg 3 volitusnormis toodud eesmärki. Nii nähtub ka veekaitsenõuete määruuse eelnõu seletuskirjast: „Kuja määratakse vee reostumise ennetamiseks ning õhusaaste ja müra vähendamiseks, kuid lisaks on reoveepuhasti suure terviseriskiga ehitise, kuna ebameeldiva lõhna kõrval võib toimuda ka haiguskandjate levimine, mis on otseselt seotud ohuga inimese tervisele.” Samuti tuleneb veekaitsenõuete määruuse eelnõu seletuskirjast, et määruuses sätestatud nõuded (sh planeerimisnõuded) on kavandatud teenima eesmärki tagada kanalisatsiooniehitiste vajalik töökindlus, pikem toimimisaeg ja keskkonnaohutu töö. Seletuskiri täpsustab veel, et kuna kanalisatsiooniehitiste, eriti reoveepuhastite töö häirete või ebapiisava puhastusefektiivsuse korral võib keskkond reostuda, on nõuded vajalikud ka selleks, et vähendada reostusallikast lähtuva reostuse mõju.²⁴

32. Siinkohal pean vajalikuks märkida, et minu hinnangul on ülalkirjeldatud VeeS § 26 lg 3 volitusnormist lähtuvate kaalutluste – keskkonna (mh vee, õhu, pinnase), inimeste tervise ja vara – näol tegemist selliste kaalukate avalikust huvist lähtuvate eesmärkidega, mis võivad õigustada omandipõhiõiguste kitsendusi PS § 32 lg 2 kontekstis.

33. Järgnevalt analüüsin, kas veekaitsenõuete määruuses reoveepuhastite planeerimisnõuetena kehtestatud kujade nõuded on volitusnormist tuleneva eesmärgi saavutamiseks proportsionaalsed. Seejuures hindan, kas kujade kehtestamine on seadusandja seatud eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ning mõõdukas.

34. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.²⁵ Selleks, et hinnata, kas reoveepuhasti kujade miinimumulatus kehtestamine on sobiv abinõu volitusnormist lähtuva eesmärgi – vältida reoveepuhasti ohtliku seisundi teket ning vähendada reoveepuhastist potentsiaalselt lähtuva reostuse kahjulikku mõju, et tagada üldiselt keskkonna (mh õhu, vee, pinnase), tervise ja vara kaitse – saavutamiseks, tuleb hinnata kas nn miinimumkujade kehtestamine aitab kaasa selle eesmärgi saavutamisele. Leian, et abinõu, mis väldib või vähendab inimeste viibimist piirkonnas, kus reoveepuhastist lähtuv hais, müra ja võimalikud levivad haiguskandjad võiksid mõjutada nende tervist aitab kaasa volitusnormis ette nähtud eesmärgi saavutamisele. Samuti aitab kuja nõue kaasa joogivee kvaliteedi tagamisele, sest kuja piiresse ei ole lubatud ehitada ei joogivee salv- ega puurkaeve, samuti muud puurkaevu: mida kaugemal reostusallikas kaevudest on, seda tõenäolisem on, et selle reostus ei hakka joogivett rikkuma. Seega tuleb reoveepuhastile kujade kehtestamist pidada VeeS § 26 lg 3 volitusnormist lähtuva eesmärgi valguses sobivaks abinõuks.

35. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.²⁶ Teisisõnu on abinõu vajalik siis, kui puudub teine sobiv ja vähemalt sama mõjus, kuid põhiõigusi vähem kitsendav abinõu.²⁷

Võib küsida, kas nn miinimumkujade ette nägemise asemel võiksid kujadele kehtestatavad planeerimisnõuded olla sätestatud näiteks üldise nõuete loeteluna, millega detailplaneeringu koostaja kujade lõplikult kindlaks määramisel arvestama peab. Selline lahendus võib teatud

²⁴ Veekaitsenõuete määruuse 25.04.2010 jõustunud redaktsiooni eelnõu seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee>, eelnõu toimik nr 09-0873.

²⁵ RKPJKo 06.03.2002, nt 3-4-1-1-02, p 15.

²⁶ Samas.

²⁷ Vt ka M. Ernits. Kommentaarid §-le 11. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 11, komm 3.2.

juhtudel tuua kinnisasja omaniku jaoks kaasa vähemintensiivse õiguste piirangu. Samas ei pruugi selline lahendus olla samavõrd tõhus kui juba määruks kujade vajaliku miinimumulatuse sätestamine. Seda põhjusel, et kujade määramiseks üksnes üldise nõute loetelu kehtestamine ei pruugi alati tagada, et lõppastmes reoveepuhasti igale tehnoloogilisele osale reoveepuhasti reostuskoormust, reovee puhastamise ja reoveesette töötlemise tehnoloogilist viisi arvestav ning seega konkreetsest reoveepuhastist potentsiaalselt lähtuvaid kahjulikke mõjutusi tervikuna piisavalt arvesse võttev kuja kehtestatakse. Kuna kujade lõplik määramine on detailplaneeringut koostava ja kehtestava kohaliku omavalitsuse pädevuses, siis võiks reoveepuhasti kujadele määruks üksnes üldiste suunavate nõute kehtestamisega kaasneda ka olukord, kus sama reostuskoormuse ning keskkonnale, inimeste tervisele ja varale samaväärset potentsiaalset ohtu kujutavatele reoveepuhastitele kehtestatakse erinevates kohalikes omavalitsustes märgatavalt erineva ulatusega kujad ja need kehtestatavad kujad ei pruugi siiski suuta aidata tõhusalt kaasa seadusandja poolt seatud eesmärgile. Seega pole minu hinnangul siin lõigus analüüsitud alternatiiv sama efektiivne kui nn miinimumkujade kehtestamine.

Märkusena toon veel välja, et kuni 24.04.2010 kehtinud veekaitsenõuete määruks kujade regulatsioon nägi ette, et ühtne, sama ulatusega kuja kehtestatakse tervikuna kogu reoveepuhastus- ja reoveesette töötlemise protsessis osalevale reoveepuhastile, mitte eraldi igale reoveepuhasti tehnoloogilisele osale. Taolist kujade regulatsiooni silmas pidades polnud ilmselt mõeldamatud olukorrad, kus mõnele reoveepuhasti tehnoloogilisele osale tuli veekaitsenõuete määruks lähtuvalt lõppastmes määrata hoopis ulatuslikum kuja, kui asjassepuutuvast reoveepuhasti tehnoloogilisest osast potentsiaalselt tulenev oht seda nõudnud oleks. Teisisõnu soosis kogu reoveepuhastile sama ulatusega nn miinimumkujade kehtestamist nõudev määrus selliseid olukordi, kus kinnisasja omanik pidi taluma järgalt kehtestatud kujast lähtuvaid omandipiiranguid ka oma kinnisasja sellistel osadel, kus niivõrd ulatusliku kujade kehtestamine ei pruukinud kujade kaitse-eesmärki silmas pidades olla vajalik. Veekaitsenõuete määruks 25.04.2010 jõustunud redaktsioon võimaldab seevastu kehtestada diferentseeritud kujad igale reoveepuhasti tehnoloogilisele osale (nt avatud, maa-alused või pealt kinnised mahutid; hoonevälised või kinnises hooned paiknevad reovee puhastusseadmed; reoveesettebasseinid; reoveesettetahendus- ja kompostimisväljakud) sõltuvalt iga osa potentsiaalsest ohtlikkusest. Leian, et olukorras, kus veekaitsenõuete määruks 25.04.2010 jõustunud redaktsioon ei nõua enam järgalt sama ulatusega kujade kehtestamist tervele reoveepuhastile, vaid võimaldab kehtestada reoveepuhasti erinevatele tehnoloogilistele osadele sõltuvalt nende potentsiaalselt ohtlikkusest erineva ulatusega kujad, tuleb viimati nimetatud diferentseeritud kujade määramist pidada kujadest mõjutatud kinnisasjade omanike omandipõhiõiguse piiramise seisukohalt vähem koormavaks abinõuks.

Eelneva arutelu kokkuvõttes leian, et kuigi nn miinimumkujade asemel määruks kujadele hoopis üldisemate nõute loetelu kehtestamisel võib mõnel juhul olla isikute omandipõhiõigust vähem piirav mõju, ei taga taoline meede kujade kehtestamise eesmärgi saavutamist samavõrd tõhusalt kui reoveepuhastite kujadele veekaitsenõuete määruks miinimumulatuse kehtestamine. Seega asun seisukohale, et veekaitsenõuete määruks reoveepuhastite nn miinimumkujade kehtestamine on VeeS § 26 lg 3 volitusnormist tulenevate keskkonna, inimeste tervise ja vara kaitset silmas pidava eesmärgi saavutamiseks vajalik abinõu.²⁸

²⁸ Rõhutan siinjuures, et mul ei ole võimalik hinnata veekaitsenõuete määruks kehtestatud nn miinimumkujade ulatuse vajalikkust sisuliselt, st võtta seisukohta selles, milline on ühelt poolt asjassepuutuvate kinnisasjade (st reoveepuhasti kinnisasja ja võimaliku mõjutatud naaberkinnisasja) omanike huve ning teisalt reoveepuhastist lähtuvaid negatiivseid mõjutusi ja selle talitlusega kaasnevaid ohte piisavalt arvesse võttev n-ö optimaalse ulatusega kujade ühe või teise reoveepuhasti puhul.

36. Abinõu on mõõdukas, kui kasutatud vahendid on proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.²⁹ Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.³⁰

37. Reoveepuhastite nn miinimumkujad piiravad asjassepuutuvate kinnisasjade omanike (sõltuvalt asjaoludest peale reoveepuhasti kinnisaja omanike ka naaberkinnisasjade omanike) õigust oma omandit vabalt kasutada. Nagu juba eelnevalt välja tõin, kitsendavad reoveepuhastitele kehtestatud kujad ühest küljest kinnisasjade omanike õigust püstitada oma kinnisasjale kujade piiresse näiteks elamuid, äri- ja ühiskondlikuks kasutamiseks mõeldud hooneid (kus inimesed sageli viibivad), kuid ei välista üldjuhul muud kinnisasja kasutamist. Siiski tõden, et olenevalt asjaoludest võib kinnisasja omaniku omandipõhiõiguse riive olla ka küllalt intensiivne. Teisalt ei saa aga eirata reoveepuhasti talitlemisega kaasnevat võimalikke kahjulikke ja ebameeldivaid mõjutusi haisu, müra, õhu- ja veesaaste näol, mis võivad oluliselt mõjutada reoveepuhasti vahetus läheduses elavate ja töötavate inimeste elukvaliteeti ja tervist, samuti üldist keskkonnaseisundit. Samuti ei saa reoveepuhasti kui potentsiaalselt ohtlike reostusallikate puhul alahinnata võimalike õnnetuste vm rikete esinemise võimalust ning sellega kaasneda võivaid ohte nii inimeste tervisele ja elule kui ka varale ja keskkonnaseisundile. Võttes ühelt pool arvesse inimeste tervise, vara, vee aga ka üldise keskkonna kaitse eesmärgi kaalukust (ning ka nende väärtuste samaväärse kaitse tagamise vajadust kõigi kohalike omavalitsuste lõikes) ning teiselt poolt reoveepuhastitele veekaitsenõuete määrusega kehtestatud nn miinimumkujadest lähtuvaid piiranguid ehitustegevusele kujade piires, leian, et kõnealust omandipõhiõiguse riivet õigustavad põhjused kaaluvad üles kinnisasja omanike kitsendused oma kinnisasja kasutamisel. Sellest lähtuvalt asun seisukohale, et reoveepuhastite nn miinimumkujade kehtestamine on VeeS § 26 lg 3 volitusnormist lähtuvat eesmärki silmas pidades mõõdukas abinõu.

38. Eelnevat arutluskäiku kokku võttes, leian, et **reoveepuhastite kujade näol on tegemist planeerimisnõuetega, mis on kehtestatud VeeS § 26 lg 3 volitusnormist lähtuvate eesmärkide saavutamiseks ning et miinimumkujade kehtestamine on nimetatud volitusnormis sätestatud eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas abinõu ning see abinõu ei riiva ebaproportsionaalselt omandipõhiõigust. Sellest lähtuvalt asun seisukohale, et Vabariigi Valitsus ei ole VeeS § 26 lg 3 alusel reoveepuhastite kujadele miinimumulatust kehtestades väljunud volitusnormiga ette nähtud piiridest.**

3.6. Kujade reoveepuhasti naaberkinnisasjal talumise kohustuse hüvitamise küsimus

39. Tõstasite oma avalduses veel küsimuse AS-le Tallinna Vesi kuuluva Paljassaare reoveepuhastusjaama kujast tingitud omandipiirangute hüvitamisest osas, milles kõnealune kuja ulatub OÜ-le Ecobay kuuluvale kinnisasjale.

40. Seoses OÜ Ecobay kaasusega soovin märkida, et OÜ Ecobay sõlmis AS-ga Tallinna Vesi asjaõiguslepingu Paljassaare põik 16 kinnistu omandamiseks 31.03.2006. Tallinna Linnavalitsuse 15.02.2006 kehtestatud detailplaneering³¹ nägi ette AS-le Tallinna Vesi kuuluvale Paljassaare reoveepuhastusjaamale 300-meetrise kuja kehtestamise, mis ulatus detailplaneeringu järgi olulises osas hiljem OÜ Ecobay omandatud kinnistule. Samuti oli ostetava kinnistu sihtotstarbeks 15.02.2006 planeeringu järgi jäätmeoidla maa. Juba 11.01.2001 kehtestatud Tallinna

²⁹ M. Ernits. Kommentaarid §-le 11. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 11, komm 3.3.

³⁰ RKPJKo 06.03.2002, nt 3-4-1-1-02, p 15.

³¹ Tallinna Linnavalitsuse 15.02.2006 korraldus nr 315-k „Paljassaare põik 14 kinnistu detailplaneeringu kehtestamine Põhja-Tallinnas”.

üldplaneeringu järgi (ehk ka ajal, kui OÜ Ecobay sõlmis võlaõigusliku lepingu AS-ga Tallinna Vesi) on alad asukohaga Paljassaare põik 16 ja Paljassaare põik 14 määratud eriotstarbeliseks alaks, täpsemalt suuremate tehniliste infrastruktuuri ehitiste alaks.³² Eelnevast tulenevalt nähtub, et OÜ Ecobay pidi aadressil Paljassaare põik 16 asuvat kinnistut omandades olema teadlik kõnealusele kinnistule ulatuvast Paljassaare reoveepuhastusjaama kujast ja selle raames kehtivatest tegevuspiirangutest. Arvestades eelnevat ja seda, et kinnistu sihtotstarbejärgne kasutamine ei ole minu hinnangul kujast lähtuvate piirangute tõttu oluliselt piiratud³³, ei näe ma, et kuja tasuta talumine rikuks konkreetsel juhul OÜ Ecobay põhiõigusi.

41. Tõstatatud küsimusega ehk kujade tasuta talumise kohustusega seoses märgin üldisemalt, et reoveepuhastite miinimumkujasid sätestava veekaitsenõuete määruse eelnõu seletuskirja põhjal võib jõuda järeldusele, et reoveepuhasti naaberkinnisasjade omanikel, kelle kinnisasi jääb reoveepuhasti kuja piiresse, on sarnaselt AÕS § 158¹ lõikes 1 sätestatud avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste ja nende kaitsevööndite regulatsiooniga kohustus reoveepuhasti kuja oma kinnisasjal taluda ning nõuda reoveepuhasti omanikult kõnealuse talumiskohutuse eest nn talumistasu AÕSRS §-s 15⁴ sätestatud määral.³⁴ Seevastu on justiitsminister oma vastuses minu teabe nõudmisele asunud seisukohale, et reoveepuhastusjaama ei saa pidada tehnovõrguks või -rajatiseks AÕS § 158¹ lg 1 mõttes ning seega ei laiene üle reoveepuhasti kinnisasi piiri ulatuvale kujale avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste ja nende kaitsevööndite talumiskohustuse ja talumistasu regulatsioon.

42. Eespool toodud seisukohtade vastukäivus reoveepuhastite naaberkinnisasjadele ulatuvatest kujudest tingitud omandipiirangute võimaliku hüvitamise osas märgib laiemat vajadust analoogsetes olukordades põhimõttelise seisukoha kujundamiseks. Seetõttu olen asunud omal algatusel analüüsima, kas ja kui, siis millistel juhtudel tuleb reoveepuhastite kujudest, samuti võimalikest muudest analoogsetest seadusjärgsetest avalik-õiguslikest kitsendustest tingitud omandipiiranguid isikutele, kelle omandit nad mõjutavad, kompenseerida. Nimetatud probleemipüstituse raames pean vajalikuks mainida, et Justiitsministeerium tegeleb hetkel üldise ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimisega, käsitledes muuhulgas ka küsimusi erinevate seadusjärgsete avalik-õiguslike kitsenduste reguleerimisest. Sellest tulenevalt olen otsustanud ka enda seadusjärgsete avalik-õiguslike kitsenduste regulatsiooni puudutavad seisukohad Justiitsministeeriumile edastada.

4. Veekaitsenõuete määruse muudatus ja õiguspärase ootuse põhimõte

43. Olete oma avalduses leidnud, et veekaitsenõuete määruse uue redaktsiooni kehtestamine 25.04.2010 riivas OÜ Ecobay õiguspärast ootust AS-le Tallinna Vesi kuuluva Paljassaare reoveepuhastusjaama kuja vähendamiseks. Nimelt leidsite, et varasem, kuni 24.04.2010 kehtinud veekaitsenõuete määruse redaktsioon võimaldanuks Teil setteväljakute likvideerimise läbi vähendada reoveepuhasti kuja kogu reoveepuhastusjaama ümber. Uus, 25.04.2010 jõustunud veekaitsenõuete määruse redaktsioon Teie hinnangul taolist kuja vähendamist ei võimalda.

44. Õiguspärase ootuse põhimõte on tuletatav PS §-st 10. Õiguspärase ootuse sisuks on nõue, et igal inimesel peab olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas

³² Tallinna Linnavolikogu 11.01.2001 määrus nr 3 „Tallinna üldplaneeringu kehtestamine.”

³³ Seda ka siis, kui kujud kehtestatakse uue detailplaneeringuga veekaitsenõuete määruse 25.04.2010 jõustunud redaktsiooni §-s 5 sätestatud nõuetest lähtuvalt.

³⁴ Veekaitsenõuete määruse 25.04.2010 jõustunud redaktsiooni eelnõu seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee>, eelnõu toimik nr 09-0873.

suunas.³⁵ Samas ei tähenda õiguspärase ootuse põhimõte, et: "[...] isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist - seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda."³⁶ Vastasel juhul oleks seadusandja võimalus suhteid ühiskonnas ümber korraldada äärmiselt piiratud – seda saaks teha vaid isikuid soodustavas suunas.

Oluline on mainida, et õiguspärase ootuse põhimõte ei laiene kõigile võimalikele õiguspositsioonidele, vaid kaitseb isiku õiguspärasest usaldust ja ootust, et isikult ei võeta ära riigi antud õigusi, mida isik on asunud realiseerima.³⁷

45. Veekaitseõuete määruse kuni 24.04.2010 kehtinud redaktsioon nägi ette, et ühtne, sama ulatusega kuja kehtestatakse *tervikuna kogu* reoveepuhastus- ja reoveesette töötlemise protsessis osalevale reoveepuhastile. Veekaitseõuete määruse 25.04.2010 jõustunud redaktsiooniga täpsustas Vabariigi Valitsus reoveepuhastite kujade määramise aluseid, nähes seejuures ette võimaluse reoveepuhasti kujade kehtestamiseks reoveepuhasti *erinevate tehnoloogiliste osade kaupa* nii, et kuja ulatus lähtuks alati konkreetse reoveepuhasti tehnoloogilise osa potentsiaalsest ohtlikkusest.

Hindamaks kirjeldatud muudatuse vastavust õiguspärase ootuse põhimõttele, on esiteks vaja analüüsida, kas isikul on üldse tekkinud mõistlik ootus, mida õiguspärase ootuse põhimõtte raames kaitsma peaks. Mõistliku ootuse tekkimise hindamisel on vaja teha kindlaks, kas:

- õigusaktiga on lubatud, et (teatud tingimustel) saabub või säilib isiku subjektiivne õigus;
- isik on hakanud seda õigust realiseerima või on hakanud kulgema õiguse saamise tingimuseks olev tähtaeg;³⁸

46. Leian, et avaldusalusel juhul ei ole eespool loetletud tingimused täidetud. Veekaitseõuete määruse kuni 24.04.2010 kehtinud redaktsiooni väike- ja suurpuhastite kujasid sätestav § 5 nägi tabeli vormis ette reoveepuhastite kujad sõltuvalt reovee puhastamise ja reoveesette töötlemise viisist ja reoveepuhasti jõudlusest. Kõnealusest sättest võis tuletada, et reoveesette töötlemise viisi ja tehnoloogia muutmisel (täpsemalt avatud reoveesetetahtendus- ja kompostimisväljakute asendamisel reoveesette töötlemisega kinnises hoones) oli võimalik ka reoveepuhastit ümbritseva kuja vähendamine tervikuna.³⁹ Seejuures tuleb märkida, et küsimus, kas üldse ja milliseid samme reoveepuhasti toimimise tehnoloogilise viiside muutmiseks või täiustamiseks astuda ning seeläbi reoveepuhasti kuja vähendada, on eelkõige reoveepuhasti omaniku otsustada. Reoveepuhasti naaberkinnisasjade omanikel ei ole õigust nõuda selliste konkreetsete meetmete võtmist, mis viiksid neile kõige meelepärasema, sh kuja ulatust maksimaalselt vähendada lubava lahenduseni. Viimaks toon ka välja, et reoveepuhasti toimimise tehnoloogiliste viiside tõhustamine ja

³⁵ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 13.

³⁶ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04 p 14.

³⁷ RKHKo 21.02.2002, nr 3-3-1-6-02, p 18.

³⁸ Eeldusel, et õiguspärase ootuse kontrolli esimesel astmel on tuvastatud isikul mõistliku ootuse tekkimine, tuleb järgmistel astmetel kontrollida, kas muudatusega kaasneb isiku jaoks halvemus ning kas isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimisse kaalub üles avaliku huvi ümberkorralduse järele.

³⁹ Rõhutan siinkohal, et kujade vähendamise võimaluse reoveepuhasti tehnoloogiliste protsesside tõhustamisel või reostuskoormuse vähendamisel näeb ette ka veekaitseõuete määruse 25.04.2010 jõustunud redaktsioon. Seejuures tuleb aga märkida, et kuna veekaitseõuete määruse 25.04.2010 jõustunud redaktsiooni kujade regulatsioon ei näe enam ette jäigalt sama ulatusega kuja kehtestamist tervele reoveepuhastile, vaid diferentseeritud kujade kehtestamise reoveepuhasti erinevate tehnoloogiliste osade kaupa, siis sellest lähtuvalt on ka kujade vähendamine võimalik just nimetatud tehnoloogiliste osade kaupa, vastavalt iga osa lõikes reovee puhastamise ja/või reoveesette töötlemise protsessi tõhustades ja sellest lähtuvaid potentsiaalseid negatiivseid mõjutusi vähendades.

täiustamine ei vii automaatse kujade vähenemiseni, vaid reoveepuhasti lõpliku kuja määrab kohalik omavalitsus detailplaneeringu menetlemise käigus.

Toon välja, et kuigi Te viitasite oma avalduses teoreetilisele võimalusele setteväljakute eemaldamiseks Paljassaare reoveepuhastusjaama ümbrusest, ei nähtu Teie avaldusest, et AS Tallinna Vesi oleks enne veekaitsenõuete määruse 25.04.2010 jõustunud muudatusi kõnealused setteväljakud reoveepuhastusjaama kinnisasjalt eemaldanud.

47. Eelnevat arvesse võttes leian, et veekaitsenõuete määruse kuni 24.04.2010 kehtinud redaktsiooni §-st 5 ei tulenenud Teile reoveepuhasti kujade vähendamiseks subjektiivset õigust.⁴⁰

Kuna mina hinnangul ei saanud OÜ-l Ecobay veekaitsenõuete määruse kuni 24.04.2010 kehtinud redaktsiooni §-st 5 tekkida mõistlikku ootust reoveepuhastite kujade vähendamiseks, siis ei analüüsi ma õiguspärasele ootusele vastavuse kontrolli raames enam seda, kas 25.04.2010 jõustunud veekaitsenõuete määruse redaktsiooni §-s 5 sätestatud muudatustega kujade määramisel kaasneb OÜ Ecobay jaoks halvemus ning kas OÜ Ecobay mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimisse kaalub üles avaliku huvi ümberkorralduse järele.

Kokkuvõte

48. Analüüsisin avaldusaluses asjas Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määrusega nr 171 „Kanalisatsiooniehitiste veekaitsenõuded” sätestatud reoveepuhastite kujade regulatsiooni lähtuvalt olukorrast, kus kõnealused kujud „ei mahu ära” nende lähtekohaks olevate reoveepuhastite kinnisasjade piiresse, vaid ulatuvad reoveepuhasti naaberkinnisasjadele.

49. Analüüsi tulemusel asusin seisukohale, et üle reoveepuhasti kinnisasja piiri naaberkinnisasjale ulatuv reoveepuhasti riivab asjassepuutuva naaberkinnisasja omaniku omandipõhiõigust seeläbi, et kõnealuse kuja piiresse ei ole lubatud ehitada teisi hooneid, samuti joogivee salv- või puurkaeve ning muuks kui joogiveeotstarbeks kasutatavaid puurkaeve (nn kasutuskitsendus).

50. Analüüsisides VeeS § 26 lõiget 3, mis volitab täitevvõimu ülalnimetatud omandipõhiõiguse piiranguid kehtestama, leidsin esiteks kõnealune volitusnorm on kooskõlas põhiseadusega: tõlgendades kõnealust volitusnormi kooskõlas veeseaduse teiste sätetega, on sellest piisava selgusega tuletatav, mis eesmärgil ja millise sisuga norme võib Vabariigi Valitsus kõnealuse volitusnormi alusel kehtestada. Ka asjaolu, et volitusnorm ja selle alusel antav määrus piiravad osaliselt kohalike omavalitsuste planeerimisdiskretsiooni, ei tingi iseenesest volitusnormi põhiseadusvastasust.

51. Analüüsisides järgmiseks veekaitsenõuete määruse § 5 vastavust VeeS § 26 lg 3 volitusnormile, asusin lõppastmes seisukohale, et kõnealune määrus on kooskõlas VeeS § 26 lõikes 3 sätestatud volitusnormiga. Leidsin, et ühtsete nõuete kehtestamine reoveepuhasti kujadele teenib volitusnormist lähtuvat eesmärki ennetada vee reostumist ning leevendada reoveepuhastist

⁴⁰ Märgin täiendavalt, et isegi kui teatud juhtudel võiks reoveepuhasti naaberkinnisasjade omanike veekaitsenõuete määruse §-st 5 tõusetuvat subjektiivset õigust jaatada (näiteks olukorras, kus reoveepuhasti omanik on juba teinud vajalikke tehnoloogilisi muudatusi – ehitanud avatud mahutid kinniseks või viinud settekäitluse hoonesiseseks – kuid reoveepuhasti kujud ei ole detailplaneeringuga veel vähendatud), siis minu hinnangul kaaluks avalik huvi võimalikult paindliku, reoveepuhasti erinevate osade tegelikku ohtlikkust arvesse võtvate kujade regulatsiooni vastu üles isiku ootuse õigusliku olukorra püsimisse. Liiatigi ei kaota 25.04.2010 jõustunud veekaitsenõuete määrus sugugi ära võimalust reoveepuhastamise ja reoveesette töötlemise protsessi täiustamisel ja keskkonnasõbralikumaks muutmisel kujud vähendada, vaid sätestab võrreldes varasema redaktsiooniga erisuse, mille kohaselt on kujade vähendamine võimalik diferentseeritult, erinevate reoveepuhastusjaama tehnoloogiliste osade kaupa.

potentsiaalselt lähtuva reostuse kahjulikku mõju keskkonnale, samuti otseselt inimeste tervisele ja varale. Seejuures asusin seisukohale, et nimetatud eesmärk võib põhimõtteliselt õigustada kinnisasjaomanikele kujadest lähtuvaid omandipõhiõiguse piiranguid. Analüüsi tulemusel jõudsin järeldusele, et veekaitsenõuete määruse §-s 5 miinimumkujade kehtestamine kõnealuse eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas abinõu.

52. Oma analüüsi lõpuosas selgitasin, et minu hinnangul on kehtiva veekaitsenõuete määruse §-s 5 võrreldes kõnealuse sätte varasema redaktsiooniga sätestatud muudatused kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega.

53. Lõpuks märkisin, et olen asunud omal algatusel laiemalt analüüsima seadusjärgsete avalik-õiguslike kitsenduste (sh kujade) regulatsiooni ja nimetatud kitsendusest tulenevate omandipiirangute küsimusi. Oma nimetatud analüüsi tulemusel kujunenud seisukohad edastan Justiitsministeeriumile.

Eelnevate tõdemustega lõpetan Teie asjas menetluse. Tänan Teid pöördumise eest ja ühtlasi vabandan, et minu lõppvastus Teie avaldusele on viibinud.

Lugupidamisega

Indrek Teder