



ÕIGUSKANTSLER

TAOTLUS nr 7

Tallinn

23. detsember 2011. a.

Asjaõigusseaduse § 158¹ lg 1 ning asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15² lõigete 1-2 koostoimes asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15⁴ lõigetega 2–4 põhiseaduspärasuse kohta

Lähtudes põhiseaduse § 142 lõikest 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõikest 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punktist 1, esitan Riigikohtule taotluse

tunnistada

asjaõigusseaduse § 158¹ lg 1 ning asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15² lõiked 1-2 koostoimes asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15⁴ lõigetega 2–4 kehtetuks osas, milles need ei näe avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatiste talumise kohustuse eest kinnisasja omanikule ette piisavat tasu. Õigusselguse eesmärgil palun Riigikohtul tunnistada kehtetuks asjaõigusseaduse § 158² lg 1 esimene lause osas, milles see teeb viite asjaõigusseaduse rakendamise seaduse §-s 15⁴ sätestatud tasu suurusele.

Ühtlasi esitan taotluse lükata eelmises lõigus toodud seadussätete kehtetuks tunnistamise otsuse jõustumine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 58 lõikest 3 lähtudes kuue kuu võrra edasi.

Analüüsisin põhiseaduse § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras asjaõigusseaduses ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduses sätestatud avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusega kaasneva omandipõhiõiguse riive ja selle kompenseerimiseks mõeldud hüvitise küsimusi. Analüüsi tulemusel asusin seisukohale, et asjaõigusseaduse § 158¹ lg 1 ning asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15² lõiked 1-2 on koostoimes asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15⁴ lõigetega 2–4 vastuolus põhiseaduse §-dega 32 ja 11 osas, milles need ei näe avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustuse eest kinnisasjaomanikele ette piisavat hüvitist.

Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste oma kinnisasjal talumise eest maaomanikele makstava tasu arvestamise aluseid ette nägevate sätete kohene kehtetuks tunnistamine tooks kaasa olukorra, kus seaduses sätestatud hüvitise arvestamise alused kaotaksid kehtivuse. Kuna taoline olukord võib olla nii õigusselguse kui õiguspärase ootuse põhimõtteid silmas pidades probleemne, siis pean vajalikuks lükata kõnealuseid sätteid kehtetuks tunnistava otsuse jõustumine edasi kuue kuu võrra. See annab seadusandjale piisava aja, et olemasolev regulatsioon põhiseadusega kooskõlla viia ehk aja kehtestada regulatsioon, mis tagab kinnisasjaomanikele piisava talumistasu.

Järgnevalt selgitan, kuidas ma vastavale seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku (I) ning toon välja vaidlusalused normid (II). Sellele järgnevalt annan oma õigusliku hinnangu (III).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Tehnovõrkude ja -rajatiste mõiste võeti asjaõigusseaduses (edaspidi: AÕS) ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduses (edaspidi: AÕSRS) kasutusele 01.04.1999 jõustunud asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, kinnistusraamatuseaduse ja täitemenetluse seadustiku, planeerimis- ja ehitusseaduse, riigilõivuseaduse, notari tasu seaduse ja Eesti Vabariigi pankrotiseaduse muutmise seaduse muutmise seadusega. 01.04.1999 jõustunud AÕS § 158 lg 1 redaktsioon sätestas: „Omanik peab lubama paigutada oma kinnisasjale maapinnal, maapõues ja õhuruumis tehnovõrke ja -rajatise (tehnorajatise), kui nende ehitamine ei ole kinnisasja kasutamata võimalik või kui nende ehitamine teises kohas põhjustab ülemääraseid kulusi. Samuti peab omanik lubama teostada oma kinnisasjal seaduslikul alusel paikneva tehnorajatise teenindamiseks vajalikke töid. Avariitöid võib teha omanikuga eelnevalt kokku leppimata”.¹

2. 01.04.1999 jõustunud AÕSRS § 15² lg 1 nägi ette, et tehnovõrgu ja -rajatise omanikul, kellele kuuluv tehnorajatis on püstitatud võõrale maale õiguslikul alusel enne 1999. aasta 1. aprilli, on õigus nõuda kümne aasta jooksul, arvates tehnorajatisega seotud maa kandmisest kinnistusraamatusse, kas reaalservituudi või isikliku kasutusõiguse (servituudi) seadmist tehnorajatise teenindamiseks ja remontimiseks. 01.04.1999 jõustunud AÕSRS § 15⁴ lg 1 sätestas, et AÕSRS § 15² lõikes 1 nimetatud tehnorajatise omanik, kelle kasuks seatakse reaalservituut või isiklik kasutusõigus, on kuni 2009. aasta 1. jaanuarini vabastatud tasu maksmisest nimetatud piiratud asjaõiguse eest. Selline tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioon kehtis kuni 31.12.2002.

3. 01.01.2003 jõustunud planeerimisseadusega muudeti ka tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsiooni. Muu hulgas sätestas 01.01.2003 jõustunud AÕSRS § 15² lg 1 redaktsioon maaomaniku kohustuse taluda tema kinnisasjale või veel kinnistamata maale enne 01.04.1999 püstitatud tehnorajatise sõltumata sellest, kas kinnisasi on vastava asjaõigusega koormatud või mitte.² Tehnorajatise talumise eest kinnisasja omanikule makstava tasu osas sätestas 01.01.2003 jõustunud AÕSRS § 15⁴ lg 1, et kinnisasja omanikul on õigus nõuda tasu tema kinnisasjale püstitatud tehnorajatise talumise eest, sõltumata sellest, kas talumise kohustus tuleneb seadusest

¹ Varem, 01.12.1993 kuni 31.03.1999 kehtinud asjaõigusseaduse regulatsiooni kasutas tehnovõrkude ja -rajatiste asemel mõistet „liinid”. Kuni 31.03.1999 kehtinud AÕS § 158 lg 1 redaktsioon sätestas: „Omanik peab lubama oma kinnisasjast läbi viia elektri-, gaasi-, side- ja muid liine maapinnal, maapõues ja õhuruumis, kui liini rajamine ei ole võimalik seda kinnisasja kasutamata või ülemääraste kulusi põhjustada”. AÕS § 158 lg 2 lisas, et teisele isikule kuuluval kinnisasjal asuvad liinirajatised ei ole kinnisasja olulised osad. AÕS § 188 nägi ette spetsiaalse liiniservituudi instituudi, mis andis õiguse juhtida läbi võõra kinnisasja oma kinnisasjale gaasi-, elektri-, side- ja muid liine.

² Seevastu pärast 01.04.1999 püstitatud tehnovõrkude ja -rajatise osas nägi 01.01.2003 jõustunud AÕSRS § 15² lg 2 ette, et alates 01.04.1999 on tehnovõrkude ja -rajatise püstitamiseks võõrale kinnisasjale nõutav kinnisasja koormamine reaalservituudi või isikliku kasutusõigusega.

või kinnisasja koormamisest servituudi või isikliku kasutusõigusega.³ Seejuures täiendas AÕSRS § 15⁴ lg 2, et tehnorajatise omanik, kellele kuuluv tehnorajatis on püstitatud võõrale kinnisasjale enne 1999. aasta 1. aprilli, on vabastatud tasu maksmisest tehnorajatise talumise kohustuse eest kuni 2009. aasta 1. jaanuarini.

4. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium analüüsis tehnovõrkude ja -rajatiste tasuta talumiskohustust oma 30.04.2004 otsuses. Riigikohus leidis, et AÕSRS § 15⁴ lg 2 on vastuolus põhiseaduse § 32 lõikega 2 ning tunnistas kõnealuse sätte kehtetuks. Riigikohus asus seisukohale, omandiõiguse piirang, millega pandi kinnisasja omanikele tehnovõrgu- või -rajatise talumise kohustus kuni 2009. aasta 1. jaanuarini selle eest tasu saamata, ei ole mõõdukas. Riigikohus mõõnis, et taoline kohustus võib küll teenida õiguspärast eesmärki hoida ära universaalteenuste tarbijahinna hüppelist tõusu, kuid Riigikohtu hinnangul koormas selline piirang maa omanikku rohkem kui see on üldsuse ja tehnorajatiste omanike huvidega põhjendatav.⁴

5. 26.03.2007 jõustus tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seadus, mis nägi ette muudatused tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioonis, sh tehnovõrkude ja -rajatiste talumise eest makstava tasu osas. Asjaõigusseaduse 26.03.2007 jõustunud redaktsioon sätestas avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste mõiste ning nägi ette, et nimetatud tehnovõrke ja -rajatise taluma kohustatud maaomanikel on õigus nõuda avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste omanikelt tasu AÕSRS §-s 15⁴ kehtestatud ulatuses.

6. Aastatel 2009 ja 2010 pöördusid minu poole mitmed avaldajad, kes leidsid, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustus piirab intensiivselt nende õigusi samas kui talumiskohustuse eest võimalik saadav tasu (edaspidi: talumistasu) ei ole kaugeltki piisav korvamaks talumiskohustusega kaasnevaid omandikitsendusi.

7. Võtsin avaldused menetlusse ja esitasin enne asjas lõplike järelduste tegemist teabe nõudmised majandus- ja kommunikatsiooniministrile, justiitsministrile ja rahandusministrile. Lisaks pöördusin teabe nõudmisega Konkurentsiameti poole.

8. Majandus- ja kommunikatsiooniministrilt ning justiitsministrilt palusin muu hulgas selgitusi selle kohta, millistel majanduslikel ja õiguslikel kaalutlustel kujunesid avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise eest makstava tasu arvutamise alused sellisteks, nagu need on sätestatud asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15⁴ lõigetes 2-4. Täiendavalt palusin hinnangut selle kohta, kas AÕSRS §-s 15⁴ toodud talumistasu arvestamise metoodika alusel on alati tagatud see, et tehnovõrgu ja -rajatise talumistasu katab ära talumiskohustusega koormatud maa eest makstava maamaksu ning kas juhul, kui tehnovõrgu ja -rajatise talumise tasu ei kata ära talumiskohustusega koormatud maa eest makstavat maamaksu, on tegemist kinnisasja omaniku omandipõhiõiguse ebaproportsionaalse riivega. Lisaks uurisin, kas asjaõigusseaduse § 158¹ lõikes

³ Tasu suuruse osas täiendas AÕSRS § 15⁴ lg 1 teine lause: „Tasu suurus võrdub tehnorajatise kaitsevööndi pindalale vastava maamaksuga, mis korrutatakse läbi maa sihtotstarbe koefitsiendiga.” Tasu maksmise perioodi, korra ja maa sihtotstarbe koefitsiendid pidi kehtestama Vabariigi Valitsus.

⁴ RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04.

1 ning AÕSRS § 15² lõigetes 1-2 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustus võib osade võrkude või rajatiste puhul tuua kaasa selle, et kinnisasja omanik ei saa sisuliselt üldse kasutada tehnovõrgu või -rajatise ning selle kaitsevööndi all olevat maad.

9. Rahandusministrilt küsisin, kas maa maksustamishinna ja sellest lähtuvalt ka maamaksu määramisel võetakse muuhulgas arvesse kinnisasjal olevaid avalikes huvides vajalikke tehnovõrke ja -rajatise ning neist tulenevaid kitsendusi. Juhul, kui tehnovõrkudest ja -rajatistest tulenevaid kitsendusi maa maksustamishinna määramisel arvesse ei võeta, palusin rahandusministrilt hinnangut, kas nimetatut peaks siiski arvesse võtma, arvestades, et tehnovõrgust või -rajatisest tulenevad kitsendused võivad mõjutada maa harilikku väärtust. Lisaks küsisin, kas avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste alune maa võiks olla maksuvaba nii nagu on maksuvaba näiteks avalikult kasutatava tee alune maa.

10. Majandus- ja kommunikatsiooniminister leidis, et kuna talumiskohustus ei kujuta endast täielikku omandist loobumist, vaid üksnes kasutuspiirangut (maaomanik saab tehnorajatise omaniku loal kaitsevööndis tegutseda), siis ei ole õiglane hüvitada kinnisasja omanikule tehnorajatise aluselt maalt tasutavat maamaksu. Talumiskohustuse eest saadava tasu regulatsiooni eesmärk oli kehtestada õiglane tasu, mis oleks maamaksuga vastavuses, aga mitte tingimata sellega võrdne. Ühtlasi põhjendas majandus- ja kommunikatsiooniminister tehnorajatise või -võrgu talumise eest seaduses sätestatud tasu suurust avalikkuse huviga mitte maksta talumistasude kehtestamise tõttu kõrgemat hinda võrguteenuste eest.

11. Justiitsminister leidis, et kinnisasja läbivate tehnovõrkude ja -rajatiste näol on küll tegemist omandikitsendusega, kuid kinnisasja omaniku õigused maa kasutamisel ei ole täielikult välistatud. Kuigi talumistasu ei kompenseeri maamaksu, on tegemist õiglase tasuga talumiskohustuse eest. Regulatsiooni eesmärgiks ei olnud kehtestada maamaksuga võrdne talumiskohustuse tasu. Tasu ei saaks tõsta, kuna see tõstaks universaalteenuste hinda.

12. Rahandusminister vastas, et maamaksuseaduses sätestatud avalikus kasutuses olevale maale ette nähtud maamaksuvabastus tehnorajatise alusele maale ei laiene. Seda põhjendusel, et ehkki tehnorajatiste talumise kohustus on kehtestatud avalikes huvides, ei muuda see veel maad avalikus kasutuses olevaks maaks – seda maad ei kasuta mitte laiem üldsus, vaid vastav võrguettevõtja oma majandustegevuses.

13. Et nii justiitsminister kui ka majandus- ja kommunikatsiooniminister põhjendasid talumise tasu suuruse kujunemist vajadusega vältida elektrienergia ja muude universaalteenuste hinnatõusu, siis uurisin Konkurentsiametilt, milliseks kujuneks näiteks elektrienergia hinnatõus, kui võrguettevõtja peaks maaomanikule hüvitama tehnovõrkude ja -rajatiste aluselt maalt makstava maamaksu. Samuti tahtsin teada, kui palju kajastub praegu kehtestatud tasu näiteks elektrienergia hinnas.

14. Konkurentsiamet vastas, et neil ei ole maamaksu kompenseerimisest tuleneva elektrienergia võimalikku hinnatõusu kohta hinnangu andmiseks vajalikke andmeid. Sellest olenemata märkis

amet, et kui tasu suurendada näiteks 10 korda, siis võiks suurened AS Eesti Energia näitel võrgutariif umbes 3,9 %.⁵

15. Konkurentsiamet märkis ühtlasi, et AS Eesti Energia 2007/2008. a majandusaasta aruandes on kajastatud potentsiaalse kohustusena maaomanikele tehnovõrkude ja -rajatiste eest makstav tasu 28 347 000 krooni ulatuses. Kohustus on sellises suuruses kajastatud eeldusel, et kõik maaomanikud esitavad ka vastava nõude. Tegelikult esitasid maaomanikud nõudeid kõigest 148 000 krooni ulatuses. See näitab Konkurentsiameti hinnangul, et maaomanikel puudub tõepoolest motivatsioon nimetatud tasu nõudmiseks.

16. Konkurentsiamet teatas, et samas oli 25.02.2009 seisuga elektrienergia hinnas tehnovõrkude ja -rajatiste talumisega seotud tasusid kajastatud summas 7,93 miljonit krooni, mis oli elektrienergia hinnas ligikaudu 0,11 senti/kWh. Tasu administreerimisega seotud kulusid oli elektrienergia hinnas ligikaudu 0,05 senti/kWh. Kokku oli 25.02.2009 seisuga elektrienergia hinnas tehnorajatiste talumisega seotud kulusid summas 11,86 miljonit krooni ehk 0,16 senti/kWh. Sellest järeldub, et tarbijad maksavad elektrienergia eest tasudes tehnovõrkude ja -rajatiste talumise tasu, st hüvitist, mis tegelikult maaomanikeni ei jõua, sest viimased ei pea vajalikuks ebamõistlikult väikest hüvitist taotleda.

17. Kuna avaldajad osutasid oma avaldustes lisaks madalatele talumistasu määradele ka asjaolule, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatistega koormatud kinnisasjade omanikel tuleb tehnovõrkude või -rajatiste aluse ja selle kaitsevööndisse jääva maa eest tasuda täismääras maamaksu, tundsin huvi selle vastu, millised on kohalike omavalitsuste kehtestatud maamaksumäärad. Maksu- ja Tolliameti avaldatud 2010. a kohalike omavalitsuste kehtestatud maamaksumäärade tabelist⁶ nähtub, et enamikes kohalikes omavalitsustes jääb ka juhul, kui kohalik omavalitsus on kehtestanud maa hinnatsoonide ja/või katastriüksuse sihtotstarvete liikide lõikes diferentseeritud maamaksumäärad, maamaks siiski peamiselt vahemikku 1-2,5% maa maksustamishinnast. Vaid vähestes kohalikes omavalitsustes jääb maamaksumäär alla 1% maa maksustamishinnast, seda eelkõige põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa sihtotstarbega maa puhul.

18. Menetluse tulemusel jõudsin seisukohale, et asjaõigusseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse sätteid, mis näevad ette avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustuse, sätestamata selle eest talumiskohustusega koormatud kinnisasjaomanikele piisavat hüvitist, on põhiseadusega vastuolus. Sellest tulenevalt tegin Riigikogule 15.07.2010 ettepaneku asjassepuutuvate sätete põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

19. 22.09.2010 otsustas Riigikogu toetada minu ettepanekut viia asjaõigusseaduses ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduses sisalduv avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse eest makstava tasu regulatsioon põhiseadusega kooskõlla. Riigikogu tegi vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-le 152 õiguskomisjonile ettepaneku algatada

⁵ Toodud võrgutariifi suurenemine on toodud 01.03.2009 kehtima hakanud võrgutariifi näitel.

⁶ Informatsioon 2010. a maamaksumäärade kohta kohalike omavalitsuste lõikes on kättesaadav Maksu- ja Tolliameti kodulehel arvutivõrgus: <http://www.emta.ee/index.php?id=27262&highlight=maamaksumäär>.

eelnõu asjaõigusseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks.⁷

20. Vaatamata Riigikogu otsusele ei ole seadusandja käesoleva taotluse esitamise hetkeks viinud asjaõigusseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse regulatsiooni põhiseadusega kooskõlla.⁸

II Asjakohased sätted

21. AÕS § 158¹ lg 1 sätestab:

„§ 158¹. Avalikes huvides vajalikud tehnovõrgud ja -rajatised

(1) Kinnisasja omanik on kohustatud taluma oma kinnisasjal tehnovõrku või -rajatist ja lubama selle ehitamist kinnisasjale, kui tehnovõrk või -rajatis on vajalik avalikes huvides ja puudub muu tehniliselt ning majanduslikult otstarbekam võimalus tehnovõrguga või -rajatisega liituda sooviva isiku tarbimiskoha ühendamiseks tehnovõrguga või -rajatisega või tehnovõrgu või -rajatise arendamiseks. Tehnovõrk või -rajatis on ehitatud avalikes huvides, kui selle kaudu osutatakse avalikku teenust ja see kuulub isikule, kellele laieneb elektroonilise side seaduse § 72 lõikes 1, elektrituruseaduse § 65 lõikes 1 ja § 66 lõikes 1, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse § 7 lõikes 1 ja maagaasiseaduse § 18 lõikes 2 sätestatud kohustus või kes on vastavas piirkonnas tegutsev võrguettevõtja kaugkütteseaduse tähenduses. Kui universaalteenuse osutamise leping lõpeb, siis ei lõpe talumiskohustus juhul, kui vastava tehnorajatise kaudu kõikidele isikutele pakutavat teenust üldistel alustel edasi osutatakse. Käesolevas lõikes sätestatud talumiskohustus tekib kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sätestatud korras sundvalduse seadmisega.”

22. AÕS § 158² lg 1 esimene lause sätestab:

„§ 158². Tehnorajatise talumise eest tasu maksmine

(1) Kinnisasja omanikul on õigus nõuda tasu käesoleva seaduse § 158¹ lõikes 1 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumise eest asjaõigusseaduse rakendamise seaduse §-s 15⁴ kehtestatud suuruses.”

23. AÕSRS § 15² lõiked 1-2 sätestavad:

„§ 15². Tehnovõrgu ja -rajatise talumine

⁷ Riigikogu 22.09.2010 stenogramm on kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

⁸ Viitan, et justiitsminister saatis mulle 04.02.2010 üldise tehnovõrkude analüüsi, mis käsitleb muu hulgas ka avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustuse eest maaomanikele makstavate talumistasude küsimusi. Sellest nähtub, et justiitsminister mõnab vajadust õiglaste ja maaomanike huvidega enam arvestavate talumistasude järele. Samas on Justiitsministeeriumi tõdenud, et tehnovõrkude ja -rajatiste talumise regulatsiooni üldiseks ja terviklikuks korrastamiseks vajaliku eelnõu välja töötamine võib veel 2-3 aastat aega võtta. Mõistan vajadust tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse regulatsiooni üldise ja tervikliku korrastamise järele, kuid ei pea samas aktsepteeritavaks olukorda, kus kinnisasjade omanikud peavad veel mitme aasta jooksul taluma tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusega kaasnevaid piiranguid, ilma et neil oleks selle eest võimalik piisavat hüvitist saada.

(1) Kinnisasja omanik on kohustatud taluma olemasolevat tehnovõrku või -rajatist, mis on püstitatud enne maa esmakinnistamist, kui esmakinnistamine toimus enne 1999. aasta 1. aprilli. Kinnisasja omanik peab taluma tehnovõrku või -rajatist ka juhul, kui esinevad asjaõigusseaduse § 158¹ lõikes 1 sätestatud eeldused või muu tulumiskohustus.

(2) Kinnisasja omanik on kohustatud taluma ka tehnovõrku või -rajatist, mille suhtes ei ole käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud tulumiskohustust, kui see tehnovõrk või -rajatis kuulub asjaõigusseaduse § 158¹ lõikes 1 nimetatud võrguettevõtjale ja on püstitatud omaniku nõusolekul enne 1999. aasta 1. aprilli ning seda tehnovõrku või -rajatist kasutatakse eesmärgipäraselt ja avalikes huvides.”

24. AÕSRS § 15⁴ lõiked 2–4 sätestavad:

„§ 15⁴. Tasu tehnovõrgu ja -rajatise talumise eest

(2) Kinnisasja omanikule tema kinnisasjal paikneva tehnovõrgu või -rajatise talumise või tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndist tuleneva maa kasutamise kitsenduse talumise eest makstava iga-aastase tasu suurus on tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndile vastava maa üheprotsendilise maksustamishinna arvulise näitaja ja käesoleva paragrahvi lõikes 3 või 4 sätestatud koefitsiendi korrutis. Hoones paikneva tehnorajatise talumise eest makstava tasu suurus on hoone selle reaalsa, milles paikneb tehnorajatis, suurusele vastava maa üheprotsendilise maksustamishinna arvulise näitaja ja lõikes 4 sätestatud kasutamise otstarbe koefitsiendi korrutis. Kui maale ei ole maa maksustamishinna määramisel sihtotstarvet määratud, siis käsitletakse nimetatud maad sihtotstarbena maana.

(3) Maa sihtotstarbe koefitsient on elamumaal ja kaitsealusel maal – 0,75; ärimaal – 0,5; tootmismaal, mäetööstusmaal ja sotsiaalmaal – 0,25; veekogude maal, transpordimaal, jäätmevõimaldla maal, riigikaitsemaal ja maatulundusmaal – 0,1 ning sihtotstarbena maal – 0,05. Kui maale on määratud mitu sihtotstarvet, võetakse tasu arvestamisel aluseks sihtotstarve, mis on määratud maale suuremas ulatuses. Kui maale määratud sihtotstarbed on võrdsed, võetakse tasu arvestamisel aluseks suurim koefitsient.

(4) Hoones paikneva tehnorajatise puhul, kui hoone osa kasutamise võimalus puudub täielikult, on kasutamise otstarbe koefitsient 10; kui hoone osa kasutamise võimalus puudub osaliselt, on kasutamise otstarbe koefitsient 5.”

III Õiguskantsleri seisukoht

25. Oma seisukoha kujundamise lähtepunktina käsitlen kõigepealt põhiseaduse (edaspidi: PS) §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust ning selle piiramise tingimusi. Selle raames hindan ka avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustusega kaasnevate omandipõhiõiguse piirangute olemust ja nende ulatust. Tulumiskohustusega kaasnevate omandipõhiõiguse piirangute intensiivsuse hindamisel analüüsin ka avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse eest makstava tasu regulatsiooni. Edasi võtan vaatluse alla avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustusega kaasnevate omandipiirangute põhiseaduspärasuse. Täpsemalt otsin vastust küsimusele, kas avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustus koostoimes tehnovõrkude ja -rajatiste talumise eest

saadava tasu regulatsiooniga on põhiseadusega kooskõlas.⁹ Seejuures keskendun oma analüüsis omandipiirangute eest makstavate talumistasude regulatsioonile, kaaludes nii üldsuse huvi taskukohase hinnaga võrguteenuste kättesaadavuse vastu kui ka tehnovõrkude või -rajatiste talumiskohustusega koormatud kinnisasjade omanike huve oma omandi piiranguteta kasutamise vastu.

1. Tehnovõrkude ja -rajatistega kaasnev omandipõhiõiguse riive

1.1. Omandipõhiõiguse riive olemus

26. Omandipõhiõigus on sätestatud PS §-s 32. Täpsemalt näeb PS § 32 lg 1 ette, et „Igaühe 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: „Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus”.

27. Eelnevast lähtuvalt jagunevad omandipõhiõiguse riived PS § 32 järgi omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks (PS § 32 lg 1) ning muudeks omandikitsendusteks (PS § 32 lg 2). Juhul 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.¹⁰ Omandi vaba valdamist, kasutamist ja käsutamist kitsendab aga selline õiguslik regulatsioon, mis ei võimalda omandiõigust vabalt teostada¹¹.

28. AÕS § 158¹ näeb ette avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja rajatiste talumiskohustuse. Täpsemalt sätestab AÕS § 158¹ lg 1 esimene lause: „Kinnisasja omanik on kohustatud taluma oma kinnisasjal tehnovõrku või -rajatist ja lubama selle ehitamist kinnisasjale, kui tehnovõrk või -rajatis on vajalik avalikes huvides ja puudub muu tehniliselt ning majanduslikult otstarbekam võimalus tehnovõrguga või -rajatisega liituda sooviva isiku tarbimiskoha ühendamiseks tehnovõrguga või -rajatisega või tehnovõrgu või -rajatise arendamiseks”. AÕS § 158¹ lg 1 teised laused täpsustavad: „Tehnovõrk või -rajatis on ehitatud avalikes huvides, kui selle kaudu osutatakse avalikku teenust ja see kuulub isikule, kellele laieneb elektroonilise side seaduse § 72 lõikes 1, elektrituruseaduse § 65 lõikes 1 ja § 66 lõikes 1, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse § 7 lõikes 1 ja maagaasiseaduse § 18 lõikes 2 sätestatud kohustus või kes on vastavas piirkonnas tegutsev võrguettevõtja kaugkütteseaduse tähenduses. Kui universaalteenuse osutamise leping lõpeb, siis ei

⁹ Seejuures pean vajalikuks märkida, et olen põhimõtteliselt avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse kehtestamise poolt. Nõustun selles osas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30.04.2002 otsuses nr 3-4-1-3-04 väljendatud seisukohaga, et taoline talumiskohustus teenib iseenesest legitiimset eesmärki tagada tarbijatele vee-, gaasi-, elektri- jm ühenduste tagamine ning et talumiskohustuse kehtestamine on selle eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik abinõu.

¹⁰ P. Roosma. Kommentaarid §-le 32. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 14, komm 4.1. Vt ka K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica 2006. Euroopa Inimõiguste Kohtu 28.10.1999 otsus asjas nr 28342/95, Brumărescu v. Romania, p 77.

¹¹ ¹¹ P. Roosma. Kommentaarid §-le 32. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 14, komm 5.

lõpe talumiskohustus juhul, kui vastava tehno-rajatise kaudu kõikidele isikutele pakutavat teenust üldistel alustel edasi osutatakse. Käesolevas lõikes sätestatud talumiskohustus tekib kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sätestatud korras sundvalduse seadmisega”.

29. Vanemate avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustus tuleneb AÕSRS § 15² lõigetest 1–2. AÕSRS § 15² lg 1 sätestab: „Kinnisasja omanik on kohustatud taluma olemasolevat tehnovõrku või -rajatist, mis on püstitatud enne maa esmakinnistamist, kui esmakinnistamine toimus enne 1999. aasta 1. aprilli. Kinnisasja omanik peab taluma tehnovõrku või -rajatist ka juhul, kui esinevad asjaõigusseaduse § 158¹ lõikes 1 sätestatud eeldused või muu talumiskohustus.” AÕSRS § 15² lg 2 lisab: „Kinnisasja omanik on kohustatud taluma ka tehnovõrku või -rajatist, mille suhtes ei ole käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud talumiskohustust, kui see tehnovõrk või -rajatis kuulub asjaõigusseaduse § 158¹ lõikes 1 nimetatud võrguettevõtjale ja on püstitatud omaniku nõusolekul enne 1999. aasta 1. aprilli ning seda tehnovõrku või -rajatist kasutatakse eesmärgipäraselt ja avalikes huvides.”

30. AÕS § 158¹ lõikest 1 ning AÕSRS § 15² lõigetest 1-2 tulenev avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustus takistab kinnisasja omanikul vähemalt seda osa oma omandist, millel kõnealune tehnovõrk või -rajatis asub, vabalt vallata ja kasutada. Lisaks otseselt tehnovõrgu või -rajatise all asuva maa kasutamise piirangutele, on piiratud ka omaniku võimalus kasutada tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndisse kuuluvat maad.¹²

31. Kinnisasja lähivate elektriliinide näitel osundan majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.03.2007 määrusele nr 19 “Elektripaigaldise kaitsevööndi ulatus ja kaitsevööndis tegutsemise kord”, mille § 2 näeb ette, et elektripaigaldise kaitsevöönd ulatub õhuliinide puhul sõltuvalt liini pingest 2-40 meetrini kummalgi pool elektriliini telge. Seejuures kehtestab elektriõhutuse seaduse § 12 erinevad elektripaigaldise kaitsevööndisse jääva maa kasutuspiirangud. Muu hulgas on kinnisasja omanikul elektripaigaldise omaniku loata keelatud elektripaigaldise kaitsevööndis ehitada, sealhulgas ehitada tanklat, ladustada jäätmeid, materjale ja aineid, teha mis tahes mäe-, laadimis-, süvendus-, lõhkamis- ja maaparandustöid, teha tuld, istutada ning langetada puid. Samuti on keelatud õhuliinide kaitsevööndis sõita masinate ja mehhanismidega, mille üldkõrgus maapinnast koos veosega või ilma selleta on üle 4,5 meetri ning kõrgepingepaigaldise õhuliinide kaitsevööndis ehitada traattarasid ning rajada loomade joogikohti.

32. Viitan, et ka kinnisasja muude osade kasutamine võib olla täiendavalt piiratud niivõrd, kui niivõrd kinnisasja omanik peab lubama tehnovõrgu või -rajatise omanikul paigaldada vajalikke tehnovõrgu või -rajatise tähiseid ning teha hooldus- ja remonttöid. Nii peab kinnisasja omanik läbi oma kinnisasja võimaldama nii elektripaigaldise omaniku kui vajadusel ka elektripaigaldise hoolduseks vajaliku tehnika juurdepääsu elektripaigaldisele.¹³

¹² Vt nt elektriõhutusseadus § 12, küttegaasi õhutuse seadus § 10, elektroonilise side seadus §-d 117 ja 119, ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniseadus § 3¹.

¹³ Elektriõhutuse seaduse § 12 lg 2 sätestab, et elektripaigaldise kaitsevööndis on keelatud tõkestada juurdepääsu elektripaigaldisele ning § 12 lõikest 4 tuleneb täiendavalt, et kinnisasja omanik peab lubama elektripaigaldise omanikul elektripaigaldise käitu korraldada, teha vajalikke elektripaigaldise ja selle kaitsevööndi hooldustöid ning paigaldada elektripaigaldise tähiseid.

33. Riigikohus on lisanud, et tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustus võib oluliselt alandada kinnisasja turuväärtust ning teatud juhtudel muuta kinnisasja müügi võimaluse üldse küsitavaks.¹⁴

34. Nii kirjeldas ka üks minu poole pöördunud avaldaja, et tema kinnistul asuvat metsamaad läbib 160 m ulatuses 330 kV pingega liin, mille kaitsevöönd on majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.03.2007 määruse nr 19 „Elektripaigaldise kaitsevööndi ulatus ja kaitsevööndis tegutsemise kord” § 2 lg 1 p 5 järgi 40 m kummalgi pool liini telge. Seega jääb elektriliinide kaitsevööndisse kõnealuse liini puhul 12 800 m², s.o 1,28 ha avaldajale kuuluvat metsamaad. Lisaks läbib avaldaja kinnisasjal asuvat metsamaad ka 110 kV pingega elektriliin, mille kaitsevööndisse jääb ligikaudu 3000 m² (0,3 ha) suurune maa-ala. Täiendavalt viitas avaldaja, et tal puudub mõistlik võimalus elektripaigaldise kaitsevööndisse jääva maa sihipäraseks kasutamiseks, kuna kaitsevööndis pole lubatud elektriliine potentsiaalselt ohustada võivate puude istutamine ja langetamine (praktikas on elektripaigaldise omanik kogu kaitsevööndi ulatuses asuva metsa maha raiunud), samuti on kõnealune maa põllumaana kasutamiseks liigniiske. Teine avaldaja osutas, et lisaks sellele, et maaomaniku vabadus oma kinnisasja sihipäraselt kasutada on tehnovõrkude ja -rajatiste kaitsevööndis oluliselt piiratud, peavad kõnealused maaomanikud, kelle kinnisasju tehnovõrgud ja -rajatised läbivad, taluma tehnorajatiste omanike ulatuslikku tegevust oma kinnisasjal. Näiteks peavad maaomanikud elektripaigaldiste puhul lisaks kaitsevööndis asuvate puude ja võsa maharaiumise lubamisele võimaldama elektripaigaldise omanikul oma kinnisasjal elektripaigaldise käitu korraldada, teha vajalikke elektripaigaldise ja selle kaitsevööndi hooldustöid ning paigaldada elektripaigaldise tähiseid. Seejuures jääb maaomanikel lisaks eelmainitud kinnisomandi kitsenduste talumisele saamata ka potentsiaalne metsamaalt (nt metsamaterjali müügist) teenitav tulu.

35. Eeltoodu valguses võib leida, et näiteks metsamaa sihtotstarbega maad mitmesaja meetri pikkuses läbiva kõrgpingeliini puhul võivad kinnisasja omandi piirangud liini kaitsevööndi laiust ning omaniku tegevusvabaduse kitsendusi arvestades olla nii ulatuslikud, et kaitsevööndisse jääva maa sihtotstarbeline kasutamine võib osutuda praktiliselt võimatuks ning teatud juhtudel pole ehk ka välistatud taoliste piirangute käsitlemine *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena PS § 32 lg 1 mõttes.

1.2. Talumistasu regulatsioon ja omandipõhiõiguse riive intensiivsus

36. Lisaks eespool kirjeldatud avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse ulatusele (nii tehnovõrkude ja -rajatiste kaitsevööndisse jääva maa-ala kui ka maaomanikule kaasnevate piirangute osas), tuleb kõnealuse talumiskohustusega kaasnevate omandipiirangute intensiivsuse hindamisel minu arvates arvesse võtta ka talumiskohustusega koormatud maa omanike võimaliku saadava talumistasu suurust. Järgnevalt kirjeldan ja analüüsin asjaõigusseaduses ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduses sätestatud avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise eest saadava tasu regulatsiooni ja selle mõju omandipõhiõiguse riivele.

¹⁴ RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 37.

37. 26.03.2007 jõustunud AÕS § 158² lg 1 redaktsioon sätestab, et kinnisasja omanikul on õigus nõuda tasu avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise talumise eest AÕSRS §-s 15⁴ kehtestatud suurus. Samuti nähtub AÕSRS § 15⁴ lõikest 1, et talumiskohustusega koormatud kinnisasjade omanikel on õigus saada AÕSRS § 15⁴ lõigetes 2–4 sätestatud suurus talumistasu ka muude seadusest tulenevate tehnovõrkude ja rajatiste talumise kohustuse (nt AÕSRS § 15² lõigetest 1–2 tuleneva talumiskohustuse) puhul.

Samal ajal jõustunud AÕSRS § 15⁴ lõigete 2–4 redaktsioon sätestab kõnealuste tehnovõrkude või -rajatiste talumiskohustuse eest makstava tasu arvestamise alused ja arvestamise aluseks olevate koefitsientide suurused.

38. AÕSRS § 15⁴ lg 2 sätestab, et kinnisasja omanikule tema kinnisasjal paikneva tehnovõrgu või -rajatise talumise või tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndist tuleneva maa kasutamise kitsenduse talumise eest makstava iga-aastase tasu suurus on tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndile vastava maa üheprotsendilise maksustamishinna arvulise näitaja ja maa sihtotstarbele vastava koefitsiendi korrutis. AÕSRS § 15⁴ lg 3 näeb ette, et maa sihtotstarbe koefitsient on elamumaal ja kaitsealusel maal – 0,75; ärimaal – 0,5; tootmismaal, mäetööstusmaal ja sotsiaalmaal – 0,25; veekogude maal, transpordimaal, jäätmeheidlal maal, riigikaitsemaal ja maatulundusmaal – 0,1 ning sihtotstarbeta maal – 0,05. AÕSRS § 15⁴ lg 4 sätestab juhud, kus tehnovõrk või -rajatis paikneb hoones. Hoones paikneva tehnorajatise puhul, kui hoone osa kasutamise võimalus puudub täielikult, on kasutamise otstarbe koefitsient 10; kui hoone osa kasutamise võimalus puudub osaliselt, on kasutamise otstarbe koefitsient 5.

39. Ilmestamaks ülaltoodud koefitsientide ja arvutusskeemide praktikas rakendamise tulemusi, toon välja järgmise arvutuskäigu. Ühe õiguskantsleri poole pöördunud avaldaja metsamaad läbib 330 kV pingega elektriliin, mille pikkus on 160 meetrit. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.03.2007 määruse nr 19 “Elektripaigaldise kaitsevööndi ulatus ja kaitsevööndis tegutsemise kord” § 2 lg 1 punkti 5 järgi on 220 – 330 kV pingega õhuliini kaitsevööndi ulatuseks mõlemal pool liini telge 40 m. Järelikult on piiranguluseks alaks kõnealusel juhul $(40+40) \times 160 = 12800 \text{ m}^2 = 1,28 \text{ ha}$. Sama avaldaja metsamaad läbib lisaks veel 110 kV pingega liin, mille kaitsevöönd (25 m mõlemal pool liini) moodustab ca 3000 m.² AÕS § 158² lg 1 järgi on kõnealuse kinnisasja omanikul õigus nõuda tehnovõrgu või -rajatise talumise eest tasu AÕSRS §-s 15⁴ kehtestatud suurus. Seejuures tuleb talumistasu suuruse välja arvestamiseks teha järgnevad arvutused. Kui maa maksustamishind metsamaa sihtotstarbega maa puhul on antud näite puhul Iisaku vallas 200 eurot/ha kohta (3100 kr/ha kohta)¹⁵ ja sihtotstarbe koefitsient 0,1, on tasu eelnimetatud õhuliini talumise eest $(1 \% \times 1,28 \times 200 \times 0,1)$ 25,6 eurosentit aastas (4 krooni aastas). Kui teha eeltooduga

¹⁵ 2001. a läbiviidud viimase maa korralise hindamise tulemused on kättesaadavad arvutivõrgus http://www.maaamet.ee/index.php?lang_id=1&page_id=132&menu_id=29. Tulemustest nähtub, et näitena toodud Iisaku vallas on maa maksustamishind metsamaa sihtotstarbega maa puhul 3100 kr/ha kohta. Arvestades Eesti üleminekut euro kasutamisele 01.01.2011, olen käesolevas taotluses toodud näidetes esitatud summad arvanud ümber eurodesse. Maa hindamise seaduse § 5 lg 2 01.01.2011 jõustunud redaktsiooni teine lause sätestab: “Igas hinnatsoonis määratakse maa väärtus seal esinevate sihtotstarbe liikide kaupa, kasutades ühikuna eurot maatüki ruutmeetri, maatüki hektari või krundi ehitusõiguse ruutmeetri kohta.” Maa hindamise seaduse § 6 lg 4 täpsustab: “Maa maksustamishind väljendatakse 10 euro täpsusega, kusjuures summa alates 5 eurost ümardatakse järgmise kümneni.” Seda arvesse võttes saan kroonides väljendatud summa ümberarvestamisel eurodeks, et Iisaku vallas on metsamaa sihtotstarbega maa maksustamishind 200 eurot/ha kohta.

analoogsed arvutused ka kõnealuse kinnisasja omaniku maad läbiva 110 kV pingega liini osas, kujuneb selle liini talumise eest makstava hüvitise suuruseks 6 eurosent (94 senti aastas).

40. Arvestades elektriliinide kaitsevööndite ulatust ja kaitsevööndite osas kehtestatud tegutsemiskeelde, on maaomanikul sellise elektriliinide talumiskohustusega koormatud kinnisasja kasutamine väga ulatuslikult piiratud. Nagu ma juba varasemates näidetes mainisin, ei või metsamaa sihtotstarbega maa omanik ilma oma maad läbiva elektripaigaldise omaniku loata muu hulgas elektripaigaldise kaitsevööndis ehitada, ladestada jäätmeid, materjale või muid aineid ega ka puid istutada või langetada. Samal ajal peab isik aga võimaldama elektripaigaldise omaniku ligipääsu oma kinnisasjal asuval elektripaigaldisele ning lubama teostada elektripaigaldise käidu korraldamiseks, hoolduseks ja remondiks vajalikke töid, sh ka puude ja võsa mahasaagimist elektripaigaldise kaitsevööndi ulatuses. Kui kõrvutada eelkirjeldatud näite puhul maaomaniku tegevuspiiranguid ja talumiskohustust ning võimalikku saadavat talumistasu, siis on selge, et talumistasu ei korva ega leevenda sisuliselt üldse tehnovõrkudest ja –rajatistest tulenevaid omandipiiranguid.

41. Lisaks pean vajalikuks rõhutada, et maaomanikud, kelle kinnisasju avalikes huvides vajalikud tehnovõrgud ja rajatised läbivad, peavad kõnealuste tehnovõrkude ja -rajatiste aluse ja nende kaitsevööndisse kuuluva maa eest maksma täismääras maamaksu, sõltumata sellest, et omanike tegevusvabadus oma kinnisasja kasutamisel võib nimetatud maa-alal olla märkimisväärselt piiratud.

42. Seejuures on oluline välja tuua, et võrreldes omavahel maamaksu arvutamise ja talumistasu arvestamise meetodikaid, võib järeldada, et enamikel juhtudel ületab tasuda tulev maamaks märkimisväärselt võimalikku saadavat talumistasu.

43. Nimelt on nii maamaksu kui ka talumistasu arvutamise aluseks maa korralise hindamise tulemuste põhjal arvutatud maa maksustamishind.¹⁶ Siinjuures tuleb arvestada, et viimane maa korraline hindamine viidi läbi 2001. aastal ja seega ei pruugi tollase maa hindamise alusel kindlaks määratud maa väärtus täielikult peegeldada maa väärtust 2011. aasta seisuga. Lisaks osutan, et maa maksustamishinna määramisel ei võeta arvesse kinnisasju läbivaid tehnovõrke ja -rajatise ega nende kaitsevööndite ulatust. See tähendab, et näiteks metsamaa sihtotstarbega maad läbivate tehnovõrkude ja -rajatiste kaitsevööndisse jäävat maad käsitletakse maa maksustamishinna määramisel metsamaana sõltumata sellest, et kõnealuse maa sihtotstarbelise kasutamise võimalus võib olla oluliselt piiratud või koguni välistatud.

44. Rahandusministri 17.01.2001.a määruse nr 10 „Maamaksuseaduse rakendamise kord” (edaspidi: kord) § 1 järgi saadakse maamaksu summa maamaksumäär ja maa maksustamishinna korrumisel. Maamaksuseaduse § 5 lõikest 1 nähtub, et maamaksumäär on üldjuhul 0,1 kuni 2,5 protsenti maa maksustamishinnast aastas. Maamaksuseaduse § 11 lg 1 täiendab, et põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa maamaksumäär on 0,1 kuni 2,0 protsenti maa maksustamishinnast aastas. Seejuures vajab

¹⁶ Vastavalt Vabariigi Valitsuse 22. mai 2001. a määruse nr 179 „Maa maksustamishinna arvutamise kord” §-le 3 saadakse maa maksustamishind korrumates maatüki pindala läbi maakasutuse sihtotstarbe liigile või kõlvikule vastav hinnatsooni väärtusega kroonides maatüki hektari, maatüki ruutmeetri või ehitusõiguse ruutmeetri kohta.

märkimist, et valdav enamik kohalikke omavalitsusi on kehtestanud maamaksumäära vahemikus 1-2,5%. Vaid vähestes kohalikes omavalitsustes, eelkõige põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa puhul, jääb maamaksumäär alla 1%.¹⁷

45. Seevastu kinnisasja omanikule tema kinnisasjal paikneva tehnovõrgu või -rajatise talumise või tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndist tuleneva maa kasutamise kitsenduse talumise eest talumistasu arvutamiseks AÕSRS § 15⁴ lg 2 järgi tuleb maa üheprotsendiline maksustamishinna arvuline näitaja veel omakorda läbi korrutada maa sihtotstarbele vastava koefitsiendiga, mis on toodud AÕSRS § 15⁴ lõikes 3. Seejuures on suurim koefitsient elamumaa sihtotstarbega maal – 0,75 ning väikseim sihtotstarbega maal – 0,05. Näiteks maatulundusmaa, mille hulka loetakse põllumajandussaaduste tootmiseks või metsakasvatuseks kasutatav maa või maa, millel on metsa- või põllumajanduslik potentsiaal¹⁸, koefitsient on 0,1.¹⁹

46. Eelnevatest talumistasu ja maamaksu arvutamise valemitest ning AÕSRS § 15⁴ lõikes 3 sätestatud talumistasu koefitsientidest võib järeldada, et põhimõtteliselt on võimalikud nii lahendused, mille puhul tehnovõrgu või -rajatise aluse ja selle kaitsevööndisse jääva maa eest tasuda tulev maamaks ületab võimalikku saadavat talumistasu, kui ka lahendused, mille puhul on võimalik saadav talumistasu maamaksust suurem. Võttes aga arvesse tegelikku olukorda, kus enamik kohalikke omavalitsusi on kehtestanud maamaksumäära vahemikus 1-2,5%, samas kui maa kasutamise kitsenduse talumise eest saadava ning maa sihtotstarbest sõltuva talumistasu koefitsient jääb märkimisväärselt alla 1%, võib järeldada, et maaomanikel tasuda tulev maamaks ületab paljudel juhtudel koguni kordades võimalikku saadavat talumistasu.

47. Eelnevalt toodud näidete puhul, kus kinnisasja omaniku metsamaa sihtotstarbega maad läbivad 330 kV ja 110 kV pingega elektriliinid, jääb nimetatud liinide kaitsevööndite ulatusse vastavalt 12 800 m² ja 3000 m² suurune maa-ala. Seejuures, võttes arvesse, et Iisaku Vallavalitsuse kehtestatud maamaksumäär 2011.aastal on 2,4%²⁰, tuleb kinnisasja omanikul tasuda kõnealuste elektriliinide aluse ja nende kaitsevööndisse jääva maa eest maamaksu (seejuures arvestades nagu oleks ka tehnovõrkude ja -rajatiste alla ning nende kaitsevööndisse jääva maa puhul tegemist metsamaaga) vastavalt esimesel juhul 6,14 eurot (96,13 krooni) ja teise näite puhul 1,44 eurot (22,53 krooni) aastas.

48. Seega, kõrvutades kõnealuse kinnisasja omaniku poolt võimaliku saadava aastase talumistasu (25,6 + 6 = 31,6 eurosent = 4,94 kr) avalikes huvides vajalike elektriliinide alla ja nende kaitsevööndisse jääva maa pealt makstava maamaksuga (6,14 + 1,44 = 7,58 eurot = 118,6 kr), selgub, et kõnealuse maa-ala eest makstav maamaks ületab ligikaudu 24-kordselt seda tasu, mida

¹⁷ Informatsioon 2011. a maamaksumäärade kohta on kättesaadav Maksu- ja Tolliameti kodulehel arvutivõrgus: <http://www.emta.ee/index.php?id=29594> (30.11.2011).

¹⁸ Vabariigi Valitsuse 23. oktoobri 2008. a määrus nr 155 „Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord”, § 6 p 9.

¹⁹ Juhul, kui tehnorajatis läbib mõnda hoonet, on talumise eest makstava tasu suurus hoone selle reaalosa, milles paikneb tehnorajatis, suurusele vastava maa üheprotsendilise maksustamishinna arvulise näitaja ja hoone kasutamise otstarbe koefitsiendi korrutis. AÕSRS § 15⁴ lg 4 järgi on hoones paikneva tehnorajatise puhul, kui hoone osa kasutamise võimalus puudub täielikult, kasutamise otstarbe koefitsient 10; kui hoone osa kasutamise võimalus puudub osaliselt, on kasutamise otstarbe koefitsient 5.

²⁰ Iisaku Vallavolikogu 18.11.2010 määrus nr 23 „Maamaksumäära kehtestamine 2011. aastaks”, kättesaadav arvutivõrgus Iisaku valla kodulehel: <http://www.iisakuvv.ee/>.

maaomanikul on võimalik kinnisaja läbivatest elektriliinidest põhjustatud ulatusliku omandipõhiõiguse piirangu kompenseerimiseks taotleda.

49. Eeltooduga seoses soovin veel osutada, et mulle laekunud avaldustest nähtuvalt on maaomanikud küll teadlikud, et AÕS § 158² ning AÕSRS § 15⁴ annavad neile õiguse taotleda avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise omanikelt talumiskohustuse eest tasu, kuid nimetatud sätte alusel arvatava tasu määrad on niivõrd väikesed, et maaomanikel puudub motivatsioon talumistasude taotlemiseks.²¹ Eeltoodud näites ületaksid kasvõi talumistasu taotluse postikulud aastase saadava toetuse määra. Sama tõika kinnitab ka Konkurentsiameti vastus minu teabe nõudmisele, milles Konkurentsiamet tõi AS Eesti Energia näitel välja, et tegelikult esitasid maaomanikud ASile Eesti Energia talumistasu taotlusi vähem kui sajandiku osas sellest summast, mida AS Eesti Energia oli oma 2007/2008. a majandusaasta aruandes talumistasude maksmise potentsiaalse kohustusena kajastanud eeldusel, et kõik omanikud esitavad talumistasu kohta vastava nõude.

1.3. Omandipõhiõiguse riive – vahekokkuvõte

Eelnevalt toodud arutluskäigu ja näidete varal asun seisukohale, et kinnisasju läbivate avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumisega võivad sõltuvalt asjaoludest kaasneda väga intensiivsed omandipiirangud. Seda nii osas, kus kinnisasja omanikule on keelatud teatud tegevused tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndis (või on teatud tegevused lubatud üksnes tehnovõrgu või -rajatise omaniku loal), kui ka osas, milles kinnisasja omanik peab taluma oma kinnisasjal tehnovõrgu või -rajatise omaniku tegevust tehnovõrgu või -rajatise käidu korraldamisel, selle hooldus- või remonttöödel ning vajalike tehnovõrgu või -rajatiste tähiste paigaldamisel. Seejuures ei leevenda talumiskohustusega koormatud kinnisasjade omanikele makstav talumistasu kuidagi avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusest tulenevaid intensiivseid omandipiirangud, sest AÕSRS § 15⁴ lõigetes 2–4 sätestatud arvutuskäigust lähtudes on maaomanike talumiskohustuse eest saadav tasu väga väike.

²¹ Juhin tähelepanu, et AÕS §-s 158² ning AÕSRS §-s 15⁴ sätestatud talumistasu taotlemise regulatsiooni kõrval viitavad nii asjaõigusseadus kui kinnisasja sundvõõrandamise seadus (KASVS) avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise osas kokkuleppe sõlmimise võimalusele kinnisasja omaniku ning tehnovõrgu või -rajatise omaniku vahel, sh võimalusele leppida kokku tehnorajatiste talumise tasu osas (vt AÕS § 158¹ lg 3, KASVS § 46² lg 1). Minu hinnangul ei saa taolise kokkuleppe sõlmimise võimalust kinnisasja omaniku seisukohast vaadatuna siiski pidada seaduses sätestatud talumistasude regulatsiooni asjakohaseks alternatiiviks, mis tagaks talumiskohustusega koormatud maaomanikele piisava kompensatsiooni talumiskohustusega kaasnevate omandikitsenduste eest. Nimelt ei pruugi avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste omanikud (nt võrguettevõtjad, vee-ettevõtjad jt suuremahuliste ning mitmeid kinnisasju läbivate tehnovõrkude ja -rajatiste omanikud) olla praktikas servituudi seadmise ja maaomanikele makstava tasu osas kõigi maaomanikega eraldi läbirääkimiste pidamisest huvitatud. Seda põhjusel, et lõppastmes saavad nad sõltumata võimalike läbirääkimiste sisukusest hoolimata ikka nõuda kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sätestatud sundvalduse seadmist. Seejuures on AÕSRS § 15⁴ lõigete 2–4 alusel arvestatud ning avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu ja -rajatise omanikul maksta tulev talumistasu niivõrd väike, et selle tasumise kohustus ei motiveeri kõnealuste tehnovõrkude ja -rajatiste omanikke ka majanduslikult kinnisasjade omanikega teistsuguseid (ja maaomanikele soodsamaid) kokkuleppeid sõlmima.

2. Tehnovõrkude ja -rajatistega kaasnevate omandipõhiõiguse piirangute põhiseaduspärasus

50. Kuigi viitasin eelnevalt, et teatud juhtudel ei saa välistada ka avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusega kaasnevate piirangute käsitlemist *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena (vt taotluse p 35), siis osutan, et alljärgnevas arutluskäigus analüüsin kõnealuse talumiskohustusega kaasnevat omandipõhiõiguse riive põhiseaduspärasust PS § 32 lõikes 2 sätestatud omandikitsenduste kontekstis.²²

51. Omandipõhiõiguse riivet saab käsitleda põhiseaduspärasena siis, kui sellel on legitiimne eesmärk ning riive on valitud eesmärgi suhtes proportsionaalne. Kuna PS § 32 lg 2 ei nimeta eesmärke, mis õigustaksid omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist, siis saab selle põhiõiguse puhul olla seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole põhiseadusega vastuolus.²³

52. Olen seisukohal, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse kehtestamiseks ja talumiskohustuse eest makstava talumistasu piiramiseks eksisteerib legitiimne eesmärk – kogu Eesti ulatuses elanikele üldlülise elektri-, gaasi- ja muude ühenduste tagamine ja seda taskukohase hinnaga.²⁴ Ilma tehnovõrkude ja -rajatisteta ei oleks võimalik inimestele osutada muu hulgas ei vee- ega elektriteenust. Tarbijate seisukohast on aga lisaks oluline tagada nimetatud teenuste kättesaadavus taskukohase hinnaga, vältides seejuures ka ootamatuid ja hüppelisi hinnatõuse. Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on kinnitanud taolise eesmärgi legitiimsust.²⁵

53. Järgnevalt on oluline rõhutada, et legitiimse eesmärgi tuvastamine ei tähenda veel, et igasugune põhiõiguse riive oleks põhiseadusega kooskõlas. Selleks, et riive oleks põhiseaduspärane, peab see olema ka proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes. Seega, käesoleva probleempüstituse kontekstis ei tähenda tarbijatele elektri, gaasi, vee ja muude universaalteenuste taskukohase hinnaga tagamise vajaduse legitiimne eesmärk, et selle eesmärgi saavutamise nimel oleksid lubatud kõik meetmed olenemata sellest, kuivõrd ulatuslikult või intensiivselt need piiravad tehnovõrke ja -rajatise taluma kohustatud kinnisasjaomanike

²²Mõõnan, et avalikes huvides vajalikest tehnovõrkudest ja -rajatistest lähtuvate omandipiirangute intensiivsus võib nii tehnovõrgu või -rajatise olemusest kui ka näiteks maa sihtotstarbest sõltuvalt olla erinev. Ehkki võib eeldada, et osadel juhtudel võib tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustus sarnaneda *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisele (nt metsamaad läbivate kõrgepingeliinide puhul), siis paljudel muudel juhtudel võivad omandipiirangud olla oluliselt leebemad (nt maakaabelliinide puhul).

Juhul, kui käsitleda avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusega kaasnevaid piiranguid teatud juhtudel siiski *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena, tuleb lähtuda PS § 32 lõikes 1 sätestatust. Muu hulgas tähendab see, et omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise puhuks kehtestatud põhiseaduslikke tagatise, sh õigust saada võõrandatava vara eest õiglast ja kohest hüvitist, tuleb rakendada ka avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatistega seonduvatel *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise juhtudel.

²³ RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 27.

²⁴ Vt Tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 14.12.2006, nr 1067 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

²⁵ RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 29–30.

omandipõhiõigust. Ka legitiimset eesmärki teenivate omandipõhiõiguse piirangute kehtestamisel tuleb leida õiglane tasakaal ühelt poolt tehnovõrkude ja -rajatiste omanike ning üldsuse huvide, see tähendab erinevate universaalteenuste tarbijate huvide, ning teiselt poolt avalikes huvides vajalikke tehnovõrke ja -rajatise taluma kohustatud kinnisasjaomanike huvide vahel.

54. Järgnevalt analüüsingi, kas seadusandja on põhiseaduspäraselt tasakaalustanud eelnevalt nimetatud õigused ja huvid.

55. Oma analüüsi ilmetamiseks viitan esiteks asjaõiguseseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse varasemale regulatsioonile, mis kehtestas maaomanike tehnovõrkude ja -rajatiste teatud osas tasuta talumiskohustuse, ning kõnealuse regulatsiooni osas tehtud Riigikohtu lahendile. Seejärel analüüsin, kas kehtivat tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse ja selle eest saadava talumistasu regulatsiooni arvesse võttes on kinnisasjaomanikele AÕS §-ga 158¹ pandud tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustus põhiseaduspärane.

2.1. Tehnovõrkude ja -rajatiste tasuta talumiskohustuse kooskõla põhiseadusega

56. Nagu eespool mainitud, võeti tehnovõrkude ja -rajatiste mõiste asjaõigusseadusesse ja asjaõigusseaduse rakendamise seadusesse 01.04.1999 jõustunud seadusemuudatustega. 01.04.1999 kuni 31.12.2002 kehtinud AÕSRS § 15² redaktsioon nägi ette tehnovõrgu või -rajatise omaniku õiguse nõuda maa kinnistusraamatusse kandmisest kümne aasta jooksul kas realservituudi või isikliku kasutusõiguse seadmist. 01.01.2003 jõustunud AÕSRS § 15² redaktsioon sätestas kinnisasja omaniku kohustuse taluda tema kinnisasjale või veel kinnistusraamatusse kandmata maale enne 01.04.1999 püstitatud tehnovõrku või -rajatist sõltumata sellest, kas kinnisasi on vastava asjaõigusega koormatud või mitte.

01.04.1999 jõustunud AÕSRS § 15⁴ vabastas tehnovõrgu või -rajatise omaniku kuni 01.01.2009 talumistasu maksmisest eeldusel, et tema kasuks oli seatud kas realservituut või isiklik kasutusõigus. 01.01.2003 jõustunud muudatustega säilis kinnisasja omanike tehnovõrkude ja -rajatiste tasuta talumise kohustus, olenemata seejuures sellest, kas kinnisasi, mida kõnealune tehnovõrk või -rajatis läbis, oli koormatud piiratud asjaõigusega või mitte.²⁶

57. 01.04.1999 jõustunud seadusemuudatuste eelnõu seletuskirjast nähtus, et talumistasude kohene kehtestamine tehnovõrkude ja -rajatiste omanikele võinuks kõnealuste teenuste hinnas kajastudes tuua kaasa hüppelise hinnatõusu tarbijatele. Seega oli tehnovõrkude ja -rajatiste omanike kuni 01.01.2009 talumistasu maksmisest vabastamine seotud vajadusega vältida tarbijahindade hüppelist tõusu. Ühtlasi pidi see tehnovõrkude ja -rajatiste omanikele tagama piisava järelemõtlemisaja otsustamiseks, kas kõik tehnovõrgud või -rajatised peavad jätkuvalt jääma oma senisesse asukohta või mitte.²⁷

²⁶ Tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsiooni täpsem ülevaade asjaõigusseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse erinevate redaktsioonide lõikes on toodud taotluse osas "Asjaolud ja menetluse käik."

²⁷ Asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, kinnistusraamatuseaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 22.10.1997. Kättesaadav Riigikogu arhiivis.

Kuigi 01.01.2003 jõustunud seadusemuudatuste eelnõu seletuskirjast ei nähtu talumistasust vabastamise põhjendusi²⁸, võib eeldada, et ka 01.01.2003 jõustunud seadusemuudatus järgis sama eesmärki – vältida universaalteenuste hüppelist hinnatõusu tarbijate jaoks.

58. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium analüüsis tehnovõrkude ja -rajatiste tasuta talumiskohustust oma 30.04.2004 otsuses. Seejuures leidis Riigikohus, et tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse kehtestamine, ilma et tehnovõrkude või -rajatiste omanikud peaksid selle eest talumiskohustusega koormatud kinnisasjade omanikele tasu maksma, võib olla õigustatav avaliku huviga vältida elektri, gaasi, vee, kanalisatsiooni, side ja muude universaalteenuste järsku hinnatõusu tarbijate jaoks.²⁹ Riigikohus leidis ka, et valitud abinõu – tasuta talumiskohustuse kehtestamine – on nimetatud avaliku huvi tagamiseks sobiv ja vajalik vahend³⁰.

59. Seejärel vaagis Riigikohus aga seda, kas tehnovõrkude ja -rajatiste tasuta talumiskohustus on väljendatud eesmärgi – tarbijahinna järsku tõusu vältimine – suhtes proportsionaalne.

60. Analüüsi tulemusena asus Riigikohus seisukohale, et kinnisasja omaniku kohustus tehnovõrku või -rajatist oma kinnisasjal taluda, ilma et tehnovõrgu või -rajatise omanik talle talumiskohustuse eest tasu maksaks, koormab maa omanikku rohkem, kui see on üldsuse ja tehnovõrkude või -rajatiste omanike huvidega põhjendatav.³¹ Teisisõnu leidis Riigikohus ühelt poolt kõnealuste universaalteenuste tarbijate ja teiselt poolt maaomanike huve kaaludes, et tarbijate huvi kõnealuste teenuste hüppelise hinnatõusu vältimise vastu ei õigusta taolist omandiõiguse piirangut, mille kohaselt pannakse maaomanikele tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustus selle eest tasu ette nägemata. Seejuures on oluline mainida, et Riigikohus võttis tasuta talumiskohustuse proportsionaalsuse hindamisel arvesse ka asjaolu, et kinnisasja omanik on vaatamata oma omandiõiguse piirangutele kohustatud maksma täismahus maamaksu nii tehnovõrgu või -rajatise aluse kui ka selle teenindamiseks vajaliku maa eest.³²

61. Riigikohtu eelpool analüüsitud tehnovõrkusid ja -rajatise käsitleva lahendi pinnalt võib järeldada, et **tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustus oleks põhiseadusega kooskõlas juhul, kui kinnisasja omanikule kompenseeritakse piisaval määral tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustusest tulenevad omandipiirangud.**

2.2. Huvide kaalumine kehtiva regulatsiooni raames

62. Kehtiv asjaõigusseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse tehnovõrke ja -rajatise käsitlev regulatsioon ei näe enam ette avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatiste tasuta talumiskohustust.

²⁸ 01.01.2003 jõustunud planeerimisseaduse eelnõu on kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

²⁹ RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 30.

³⁰ Samas, 39-40.

³¹ Samas, p. 41.

³² Samas, p 41.

26.03.2007 jõustunud AÕS § 158² lg 1 redaktsioon sätestab, et kinnisasja omanikul on õigus nõuda tasu AÕS § 158¹ lõikes 1 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumise eest AÕSRS §-s 15⁴ kehtestatud suuruses. Täiendavalt nähtub AÕSRS § 15⁴ lõikest 1, et talumiskohustusega koormatud kinnisasjade omanikel on õigus saada AÕSRS § 15⁴ lõigetes 2–4 sätestatud suuruses talumistasu ka muude seadusest tulenevate tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustuse (nt AÕSRS § 15² lõigetest 1–2 tuleneva talumiskohustuse) puhul.

Samal ajal jõustunud AÕSRS § 15⁴ lõigete 2–4 redaktsioon sätestab kõnealuste tehnovõrkude või -rajatiste talumiskohustuse eest makstava tasu arvestamise alused ja arvestamise aluseks olevate koefitsientide suurused (põhjalikum ülevaade taotluse punktides 38–48).

63. Samas, nagu juba eespool näidete varal selgitasin, on tasu, mida maaomanike on võimalik nende kinnisasju läbivate avalikes huvide vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise eest saada, väga väike.

64. Eeltoodut arvesse võttes analüüsingi järgnevalt, kas AÕSRS § 15⁴ lõiked 2–4, mis sätestavad avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatiste talumiskohustuse eest makstava tasu arvestamise alused ja koefitsiendid, tagavad selle, et maaomanikele kompenseeritakse piisaval määral tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustusest tulenevad omandipiirangud. Teisisõnu otsin vastust küsimusele, kas asjaõigusseaduse rakendamise seaduse talumistasusid ette nägeva regulatsiooniga on tagatud õiglane tasakaal maaomanike huvide ja üldsuse huvide vahel või on maaomanike omandiõiguse piirangud ebaproportsionaalsed.³³

65. PS § 32 lg 1 näeb õiglase hüvitise maksmise kohustuse sõnaselgelt ette üksnes omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise juhtudeks. Samas ei saa sellest minu hinnangul järeldada, nagu ei võiks mõistliku hüvitise maksmine olla teatud asjaoludel ka PS § 32 lõikes 2 sätestatud muude omandikitsenduste puhul asjakohane vahend, tagamaks õiglast tasakaalu ühelt poolt kinnisasjade omanike ning teisalt üldsuse huvide vahel.³⁴

Kohustust võimaldada teatud juhtudel oma olemuselt ja intensiivsusest küll (*de facto*) omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseni mitte küündivate omandikitsenduste puhul omanikele kohast hüvitist, on rõhutanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus.³⁵ Nii tuleneb Euroopa Inimõiguste

³³ Märgin, et lähtun käesoleva analüüsi raames eeldustest, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumistasude arvestamine AÕSRS §-s 15⁴ sätestatud alustel ja ulatuses teenib legitiimset eesmärki vältida teenuste hindadesse üle kandudes tarbijahindade olulist tõusu ning et kõnealune abinõu on selle saavutamiseks sobiv ja vajalik vahend. (Sisuliselt on selline seisukoht leidnud kinnitamist ka Riigikohtu praktikas; vt RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-0). Seetõttu ei peatu ma neil küsimustel analüüsi käesolevad osas enam pikemalt.

³⁴ Ka Saksa kohtute praktikas on tunnustatud võimalust, et seadusandja võib teatud juhtudel tasakaalustada ja kergendada intensiivseid omandiõigusi kitsendusi (mis on küll avalikes huvides, kuid mis ei ole käsitletavad omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseni) teatud hüvitise maksmisega, tagades seeläbi omandiõiguse riive proportsionaalsuse. – Vt. H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn 2004, § 27 änr 79–86.

³⁵ Omandiõiguse kaitse normid sisalduvad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 1. lisaprotokollis artiklis 1. Kõnealune artikkel sätestab:

„Igal füüsilisel ja juriidilisel isikul on õigus oma omandit segamatult kasutada. Kelleltki ei või võtta tema omandit muidu kui avalikes huvides ja seaduses ettenähtud tingimustel ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid järgides. Eelnenud sätted ei piira siiski mingil viisil riigi õigust vajaduse korral kehtestada seadusi vara üldistes huvides kasutamise kontrollimiseks või maksude, maksete või trahvide tasumise tagamiseks.”

Kohtu praktikast, et ka neis olukordades, kus avalikke huve teenivate omandikitsenduste näol pole tegemist otseselt omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega, tuleb vaieldamatult tagada üksikisiku ja üldsuse huvide tasakaal. Sellest põhimõttest lähtuvalt on Euroopa Inimõiguste Kohus korduvalt leidnud, et olukorras, kus isikutele ei ole teatud omandiõiguse kitsenduste eest üldse hüvitist ette nähtud või kui selline hüvitis on ebamõistlikult väike, pole riik suutnud nimetatud õiglast tasakaalu tagada ning tegemist on omandiõiguse rikkumisega.³⁶

66. Talumistasude regulatsioon lisati asjaõigusseadusesse ja asjaõigusseaduse rakendamise seadusesse 26.03.2007 jõustunud tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seadusega. Nimetatud seaduse seletuskiri selgitab, et seaduseelnõu eesmärk on kehtestada maaomanikele tehnovõrgu või -rajatise talumise eest õiglane hüvitis. Seletuskirja kohaselt arvutati asjaõigusseaduse rakendamise seaduses sätestatud talumistasude koefitsiendid välja, lähtudes tehnovõrgu või -rajatise põhjustatud kitsenduse ulatusest kinnisasja omanikule, st arvesse on võetud seda, kui suures ulatuses piirab tehnovõrk või -rajatis kinnisasja omaniku võimalusi oma teatud sihtotstarbega kinnisasja sihipäraselt kasutada.³⁷ Täiendavalt selgitatakse eelnõu seletuskirjas, et „[t]alumistasude suuruse määramisel on lähtutud põhimõttest, et talumistasu suurus vastaks talumiskohustusega koormatud maa maamaksule, ehk siis sisuliselt kompenseeritakse kinnisasja omanikule talumiskohustusega koormatud maa eest tasutava maamaksu suurus.”³⁸

67. Samas tuleneb aga nii justiitsministri kui ka majandus- ja kommunikatsiooniministri vastustest minu teabe nõudmistele, et talumiskohustuse eest makstava tasu arvestamise aluste ja koefitsientide määramisel peeti silmas ka üldsuse huvi selle vastu, et tehnovõrgu või -rajatise omaniku kohustus maksta maaomanikele talumiskohustuse eest tasu ei tooks omakorda tarbijahindadesse üle kandudes kaasa universaalteenuste järsku hinnatõusu.³⁹

68. Seega nähtub eelpoolviidatud tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seaduse seletuskirjast ning minu teabe nõudmistele saadetud

³⁶ Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 21.12.2006 otsus asjas nr 9056/02, Radanovic v Horvaatia, p 48–50. Selles lahendis rõhutas kohus sotsiaalsete ja rahaliste kohustuste õiglase jaotamise vajalikkust. Kohtu hinnangul ei saa taolist koormat panna üksnes ühe isiku või sotsiaalse grupi õlule, hoolimata sellest, kuivõrd kaaluka avaliku huviga antud kaasuse puhul tegemist on. Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.09.2006 otsus asjas nr 35349/05, Fleri Soler ja Camileeri v Malta, p 68–80.

Sisuliselt on ka Riigikohus leidnud, et teatud juhtudel tuleb PS § 32 lõikes 2 sätestatud omandikitsenduste eest hüvitist maksta. Tuvastades, et tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse näol on tegemist PS § 32 lg 2 riivega, mõõnis Riigikohus sisuliselt, et tehnovõrkudest ja -rajatistest lähtuva omandipõhiõiguse riive on põhiseaduspärane eeldusel, et talumiskohustusega koormatud kinnisasjade omanikele makstakse tehnovõrkude ja -rajatiste talumise eest hüvitist. Vt RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04.

³⁷ Tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 14.12.2006, nr 1067 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

³⁸ Samas. Hiljem on justiitsminister oma 18.03.2008 vastus nr 10.1-6/2874 minupoolsele teabe nõudmisele tõdenud, et eelnõu seletuskirja antud sõnastus pole täpne ning et seadusandja tegelikuks eesmärgiks oli kehtestada talumiskohustuse eest õiglane tasu, mis oleks küll vastavuses maamaksuga, kuid mitte tingimata sellega võrdne.

³⁹ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.05.2008 vastus nr 2-14/8-01892/003 teabe nõudmisele ja justiitsministri 18.03.2008 vastus nr 10.1-6/2874 teabe nõudmisele.

vastustest, et kehtiva talumistasude regulatsiooni väljatöötamisel olid määravateks argumentideks nii maaomanike õigustatud huvi saada talumiskohutusega põhjustatud kitsenduste eest õiglast hüvitist kui ka eesmärk vältida tarbijate jaoks universaalteenuste järsku hinnatõusu.

69. Ühest küljest nõustun, et talumistasusid sätestava regulatsiooni kehtival kujul, st talumistasusid tõstmata püsima jäämine, teenib universaalteenuste tarbijate huve, kuna välistab universaalteenuste võimaliku tarbijahinna tõusu olukorras, kus võrguettevõtja võib otsustada talumistasude tõusu täis- või osalises määras ka tarbijatele pakutavate teenuste hinda üle kanda.⁴⁰

70. Teisalt tuleb aga arvesse võtta ka avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusega kinnisasjade omanike huvi oma kinnisasja sihtotstarbelise ning piiranguteta kasutamise vastu näiteks metsamaana, sealhulgas nn küpse metsa raieõiguse või metsamaterjali müümiseks ja sellelt tulu teenimiseks. Selline tegevus võib osade elektripaigaldiste (näiteks läbi metsa kulgevate õhuliinide) kaitsevööndis olla praktiliselt võimatu (vt eespool kirjeldatud näiteid punktides 30–35).

71. Ühelt poolt üldsuse ja teisalt talumiskohustusega kinnisasjade omanike huvide kaalumisel pean oluliseks välja tuua, et universaalteenuste (vee, elektri, gaasi jms) taskukohase hinnaga kättesaadavus on ühtviisi kõigi tarbijate huvides – nii talumiskohustusega koormatud kinnisasjade omanike kui ka nende tarbijate huvides, kelle omandipõhiõigus ei ole tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustustega piiratud. Seejuures tagavad mitmeid kinnisasju läbivad ja nende kinnisasjade omanike omandipõhiõigust kohati väga intensiivselt piiravad avalikes huvides vajalikud tehnovõrgud ja -rajatised universaalteenuste kättesaadavuse kõigile tarbijatele, s.t ka neile tarbijatele, kelle kinnisasju kõnealused tehnovõrgud ja -rajatised ei läbi. Leian, et kuna avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste kaudu kättesaadavaks muudetud universaalteenuseid kasutavad võrdväärselt kõik tarbijad, siis nõuab ühelt poolt talumiskohustusega kinnisasjade omanike ja teisalt üldsuse huvide õiglane tasakaalustamine, et kõnealuste tarbijate (st nii talumiskohustusega kinnisasjade omanike kui ka nende, kelle omandipõhiõigus ei ole tehnovõrkude ja -rajatiste tõttu piiratud) panused ja kohustused universaalteenuste kättesaadavuse tagamisel oleksid võrreldavad. Seetõttu võib minu hinnangul pidada põhimõtteliselt õigeks talumistasude maksmisega seonduvate kulude kajastumist universaalteenuse hinnas.⁴¹

⁴⁰ Tuginedes Konkurentsiameti minu teabe nõudmisele saadetud vastusele, võib välja tuua, et nn talumistasude komponent moodustab käesoleva seisuga elektrienergia hinnast väga väikese osa. Nähtuvalt Konkurentsiameti vastusest, oli AS Eesti Energia näitel 25.02.2009 seisuga elektrienergia hinnas tehnorajatiste talumisega seotud kulusid kokku summas 11,86 miljonit krooni ehk 0,16 senti/kWh (s.t 0,01 eurosentit kWh). Seevastu nt taastuenergia osa elektrienergia hinnas AS Eesti Energia näitel oli 01.08.2011 seisuga keskmiselt 0,61 s/kWh (kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.energia.ee/et/home/electricity/pricecomponents/>).

⁴¹ Konkurentsiameti vastusest minu teabe nõudmisele nähtub, et AS Eesti Energia puhul on avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste eest talumistasu ja tasu administreerimisega seotud kulusid elektrienergia hinnas 25.02.2009 seisuga kajastatud summas 0,16 s/KWh. Seega maksavad elektritarbijad küll ka praeguse seisuga kinnisasjade omanikele makstavate talumistasude eest, kuid kuna kinnisasjade omanikud pole võimaliku taotletava talumistasu väiksuse tõttu tasu taotlemisest huvitatud, jõuab tegelikkuses nendeni vaid marginaalne osa tarbijate poolt tasutud talumiskohustuse kompenseerimiseks mõeldud summast.

Pidades silmas hetkel kehtiva talumistasude regulatsiooni eesmärki vältida universaalteenuste järsku hinnatõusu tarbijate jaoks, viitan, et talumiskohustusega kinnisasjade omanikele makstava talumistasu tõus ei pea tingimata tähendama ootamatut ja hüppelist hinnatõusu. Isegi kui jõuda järeldusele, et talumistasu teatud ulatuses tõstmine võiks tarbijahindadesse üle kandudes tuua kaasa olulise hinnatõusu, ei oleks mõeldamatu hinnatõusu planeerimise järkjärguliselt ja pikema perioodi vältel.

72. Kuigi 26.03.2007 jõustunud avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustuse eest tasu ette nägeva regulatsiooni eesmärk oli tagada talumiskohustusega koormatud kinnisasjade omanikele õiglane hüvitis, siis minu hinnangul ei täida kehtiv regulatsioon seda eesmärki. Kõnealune regulatsioon ei taga minu arvates õiglast tasakaalu tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustustega kinnisasjade omanike huvide ning nende universaalteenuse tarbijate huvide vahel, kelle kinnisomand pole talumiskohustusega piiratud. Kehtiv regulatsioon lähtub küll eesmärgist hoida minimaalmääras talumistasusid kehtestades ära võimalik hinnatõus universaalteenuste tarbijatele. Samas langeb sellise lähenemisega aga tehnovõrkude ja -rajatistega koormatud kinnisasjade omanikele universaalteenuse kättesaadavuse tagamisel ja teenuse hinnatõusu vältimisel ebaproportsionaalselt suur roll. Nende maaomanike tegevus oma kinnisasja sihipärasel kasutamisel võib kõnealuste tehnovõrkude ja -rajatiste tõttu olla nii territoriaalselt kui võimalike tegevusliikide osas ulatuslikult piiratud. Samas on taolise piirangu eest võimalik saadav talumistasu piirangu intensiivsusega võrreldes äärmiselt väike, jäädes sõltuvalt asjaoludest kordades alla konkreetse tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndisse jäävalt maa-alalt makstavale maamaksule. Nagu eespool kirjeldasin, on näiteks isikul, kelle metsamaa sihtotstarbega maad läbiva kõrgepingeliini kaitsevööndisse jääb 1,28 ha suurune maatükk, õigus saada talumistasu üksnes 25,6 eurosentit aastas.

73. Viitan veel, et kinnisasjale püstitatud avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise alune ja selle kaitsevööndisse jääv maa kuulub küll formaalselt ühele isikule, kes maksab selle eest ka seaduses sätestatud maamaksu, sisuliselt kasutab aga seda osa kinnisasjast hoopis võrguettevõtja oma majandustegevuses teenuste osutamisel. Seejuures võib oletada, et kui avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste alune ja nende kaitsevööndisse jääv maa kuuluks võrguettevõtjale, kajastuksid vastavad kulutused vähemalt võrguettevõtja poolt makstava maamaksu ulatuses ka tarbijatele tagatavate teenuste hinnas. Käesoleval juhul aga, kui kõnealused tehnovõrgud ja -rajatised läbivad teiste isikute kinnisasju, ei pea võrguettevõtjad tehnovõrkude ja -rajatiste aluse ja nende kaitsevööndisse jääva maa eest maksma maamaksu, vaid maamaksust valdaval osal juhtudest üksnes murdosa moodustavat talumistasu (ja sedagi üksnes siis, kui maaomanikud on minimaalses määras talumistasu taotlemise üldse vaevaks võtnud).

74. Kõige eelneva põhjal olen seisukohal, et kuigi avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse kehtestamine ning selle eest üksnes väga piiratud ulatuses talumistasu maksmine on õigustatav avalikust huvist lähtuva legitiimse eesmärgiga tagada kõigile tarbijatele universaalteenuste kättesaadavus taskukohase hinnaga, ei ole kõnealust talumiskohustust ja talumistasusid ette nägev regulatsioon taotletava eesmärgi suhtes mõõdukas, kuna see koormab tehnovõrku või -rajatist taluma kohustatud kinnisasjaomanikke rohkem, kui see on üldsuse huviga põhjendatav. Ülaltoodu tõttu leian, et **AÕS § 158¹ lg 1 ning AÕSRS § 15² lõiked 1-2 koostoimes AÕSRS § 15⁴ lõigetega 2–4 on osas, milles tehnovõrkude ja -rajatiste talumise eest**

Samuti pean vajalikuks osutada, et talumistasude tõstmine ei pea endas kätkeva kõigi erinevate tehnovõrkude ja -rajatiste ning nende kaitsevööndite talumisega kaasnevate kitsenduste hüvitamiseks makstavate talumistasude võrdsustamist või samas ulatuses suurendamist. Talumistasude muutmisel ei ole välistatud maaomanikele makstavate tasude diferentseerimine, võttes arvesse nii avalikes huvides tehnovõrgu või -rajatise olemust, sellega tegelikult kaasnevate kitsenduste ulatust, maa kasutamise sihtotstarvet; seda, kas tehnovõrgud ja -rajatised olid olemas juba maa omandamisel, või püstitati need alles pärast maa omandamist jms.

makstavad tasud ei kompenseeri kinnisasja omanikele piisavas ulatuses talumiskohustusest tulenevaid omandipõhiõiguse piiranguid, vastuolus PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigusega koostoimes PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisad:

- 1) Vaidlustatud asjaõigusseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse sätete väljavõte
- 2) Koopia õiguskantsleri 15.07.2010 ettepanekust nr 11 Riigikogule (17 lehel)