



Õiguskantsler

Jevgeni Ossinovski
Tallinna Linnavalitsus
lvpost@tallinnlv.ee

Meie 07.02.2025 nr 7-5/250071/2500870

Avalikult kasutatava ehitise ehitamise kaasrahastamise nõue

Lugupeetud linnapea

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas Tallinna linn rakendab Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määrust nr 24 „[Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord](#)“ (edaspidi määrus) õiguspäraselt.

Linn on teinud detailplaneeringust huvitatud äriühingule ettepaneku sõlmida leping, mille alusel tuleks äriühingul maksta linnale ligikaudu 600 000 eurot. Linn leiab, et planeeringuga kavandatud ehitistega seonduvalt on vaja rajada sademeveekanalisisatsioon ning nõuab selle ehitamiseks kaasrahastust, mille suurus on välja arvatud määruse § 5 järgi.

Avaldaja tõlgendab linna ettepanekut kui nõuet, mida tuleb täita, muidu lõpetatakse detailplaneeringu menetlus planeeringut kehtestamata. Samas kahtleb ta, kas linna seesugune nõue on põhjendatud ja õiguspärane. Seevastu on avaldajal keeruline oma seisukohti ja huve kaitsta, kuna linn on läbirääkimistes võimupositsioonil.

Pole täpselt selge, kui suures ulatuses linn tööde rahastamist ootab. Linn ilmselt ei tea ka vajalike tööde tegelikkude maksumust ja küsib kaasrahastust kõige suuremas võimalikus määras, tuginedes määrusele. Ühtlasi on linn selgitanud, et tööde maksumusest üle jäävat summat ei tagastata, vaid kasutatakse planeeringuga funktsionaalselt seotud muude ehitiste rajamiseks. Samas ei ole linn selgitanud, mis on need muud funktsionaalselt seotud ehitised.

Linnavolikogu määruse rakenduspraktika võib olla vastuolus hea halduse tavaga ning ka määrus ise ei pruugi soosida õiguspärast halduspraktikat.

Kuigi linn võib põhimõtteliselt nõuda avalikult kasutatava ehitise ehitamiseks kaasrahastust ja ka vastavad summad võib määruse järgi välja arvutada, tuleb linnal siiski järgida seadusega sätestatud nõudeid ja põhimõtteid. Linn ei tohi käituda väljapressijana, kes lepingulistel läbirääkimistel tugineb oma tugevamale positsioonile ja surub arendajatele peale kõige suuremad võimalikud kohustused.

Määruse alusel ei saa põhiõigusi piirata – määrus ei saa olla kaasrahastamise nõude õiguslik alus. Määrus on vaid linna kehtestatud menetluskord, mida tuleb järgida linna asutustel. Põhiõigusi saab piirata üksnes seaduse alusel ja seadusega kooskõlas.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Planeerimisseaduse järgi võib linn sõlmida arendajaga kokkuleppeid planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ja sellega funktsionaalselt seotud rajatiste ehitamise kohta või sellega kaasnevate kulutuste kandmise kohta, ent arendajale pandavad kohustused peavad olema proportsionaalsed ja iga kord põhjendatud. Peale selle sätestab [planeerimisseaduse](#) (PlanS) § 131 lõige 2¹, et arendajatele kohustusi pannes peab linn tagama arendajate võrdse kohtlemise.

I. Kaasrahastuse proportsionaalsus

1. PlanS § 131 lõigete 1 ja 2 järgi võib linn arendajaga sõlmida halduslepingu, millega arendaja võtab endale kohustuse ehitada planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalikud ja sellega funktsionaalselt seotud rajatised või rahastada nende ehitamist täielikult või osaliselt.

2. Praegusel juhtumil on linn teinud ettepaneku kaasrahastada sademeveekanaliseerimise ehitamist. Linna ja arendaja vahelisest kirjavahetusest võib järeldada, et linn soovib terviklikku lahendust, kuivõrd linna hinnangul on planeeringuga seotult vaja ehitada ja/või rekonstrueerida sademeveekanaliseerimine koos Seewaldi valgala väljalasketorustikuga, mis suundub Kopli lahte (Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti kiri 11.11.2024 nr 1-6/30 – 2).

3. On kaheldav, kas linna selline ettepanek on proportsionaalne. Mõistagi võib olla linna huvides tugineda enda ülesannete lahendamisel arendajate panusele. Samas võidakse niiviisi panna arendajatele liiga suuri kohustusi, mis ühelt poolt soodustab kinnisvarahindade tõusu ja vähendab kinnisvara kättesaadavust ning teiselt poolt vähendab ka arendajate huvi arendada kinnisvara Tallinna linnas.

4. Linn ei pea kõiki linnaehituslikke probleeme ja ülesandeid lahendama niiviisi, et surub nende lahendamise peale arendajatele või nõuab neilt selleks raha. Arendajale saab kohustusi panna vaid sellises ulatuses, mis on otseselt seotud planeeringuga kavandatud ehitusõigusega elluviimisega. Selle õiglase ulatuse väljaselgitamine võib mõistagi olla keerukas.

5. PlanS § 131 lõigete 1 ja 2 kohaselt võib linn sõlmida arendajaga halduslepingu üksnes selliste rajatiste ehitamiseks või rahastamiseks, mis on planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalikud ja sellega funktsionaalselt seotud. Seaduses sõnastatud „otseselt vajalik“ viitab sellele, et kaasrahastuse õiglase suuruse väljaselgitamisel tuleks olla pigem konservatiivne. Seega peaks võtma sihiks, et arendaja kohustuste väljaselgitamisel arvestatakse vaid minimaalselt vajalikku. Seaduse sõnastuse järgi ei saa kaasrahastust nõuda rajatise ehitamiseks, millel on üksnes kaudne seos planeeringulahendusega.

6. Avalikud ehitised, mille ehitamise vajadust on käsitletud linna strateegiadokumentides, tuleb linnal ehitada olenemata sellest, kas ja millal mõni arendaja soovib detailplaneeringuga enda kinnisasjale ehitusõigust saada. Peale selle võib seaduses ja linna enda arengudokumentides juba olla määratud ka teistsugused rahastamise allikad või viisid. Mitmete ehitiste puhul võib olla õigusaktides kehtestatud ka muu meetodika, kuidas välja selgitada isikute rahalise panuse suurus.

7. [Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse](#) (ÜVVKS) § 4 lõike 3 järgi loetakse sademevee ärajuhtimise ehitised ja seadmed, sealhulgas sademevee ärajuhtimise kraavid, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni osaks, kui kohaliku omavalitsuse üksus on ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavaga ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ulatuse selliselt määranud. Ühisveevärg ja -

kanalisatsioon rajatakse ning seda arendatakse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava alusel (ÜVVKS § 16 lg 1).

8. Tallinna Linnavolikogu [15.06.2023 määruse nr 15 „Tallinna linna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava aastateks 2023-2034“](#) järgi on sademeveekanaliseerimine ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni osa. Selle kava järgi peab sademeveekanaliseerimise arendamist korraldama ja finantseerima linn. Sademeveekanaliseerimise lahkvoolseks ehitamise investeeringute kulu kantakse kanalisatsiooniga liitumistasude arvelt. Peale selle on märgitud, et linnal võib olla võimalik sademeveekanaliseerimise arendamiseks saada toetust riiklikest allikatest. See tähendab, et kui on võimalik saada toetust riiklikest allikatest, siis tagastamatu abi korras tehtud kulutused arvestatakse liitumistasust maha (ÜVVKS § 22 lg 2).

9. Tallinna linna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavas on täpsemalt käsitletud Seewaldi valgala probleeme ja võimalikke lahendusi. Sademeveekanaliseerimise ja selle väljalaske ehitamine on linnale strateegilise tähtsusega. Järelikult ei saa selle ehitamine ja rahastamine sõltuda sellest, kas linn menetleb parasjagu selle valgala piirkonnas mõnda detailplaneeringut, millest huvitatud isikule õnnestuks panna kohustus rahastada sademeveekanaliseerimise ehitamist.

10. Sademevee ärajuhtimiseks vajaliku eesvoolu rajamise kaasrahastamise nõudmine sellises ulatuses võib olla ebaproportsionaalne, sest seda kanalisatsiooni ei ole vaja ainuüksi konkreetse arendusala jaoks. Kõnealune arendusala asub kesklinna piirkonnas, sademevee äravoolukoht Kopli lahes on aga teises linnaosas. Seega saaks sademevee ärajuhtimise süsteemist kasu laiem piirkond. On kaheldav, kas teised arendajad on selle süsteemi ehitamisse panustanud sama palju, nagu linn praegu nõuab avaldajalt. Linn peaks selle sademeveekanaliseerimise rajama niikuinii.

11. Arendusalalt on ka praegu vaja sademevee ära juhtida. Seega võib järeldada, et sademevee ärajuhtimiseks on võimalused olemas, kuid praegu suubub sademevesi lõpuks reoveega ühte kanalisatsiooni (ühisvoolusse kanalisatsiooni).

12. Reovee puhastussüsteemi ülekoormuse vältimiseks on vaja sademevesi juhtida eraldi suublasse, sest sademevesi ei vaja samasugust puhastamist nagu reovesi. Võimalikud on mitmesugused lahendused: näiteks saab kanalisatsiooni juhitava vee kogust vähendada pinnasesse immutamisega. Niisiis ei pruugi olla nii, et planeeringulahendust pole võimalik ellu viia ja ka muud lahendused pole võimalikud.

II. Ebavõrdne kohtlemine

13. Määruse §-s 5 on sätestatud avalike rajatiste väljaehitamise seotud kulude arvutamise kord, kuid see ei pruugi tagada arendajate võrdset kohtlemist, mida näeb ette määruse kehtestamise aluseks olev planeerimisseaduse § 131 lõige 2¹.

14. Konkreetse planeeringuala naabruses on ka teisi planeeringualasid, millelt tuleb samuti sademevesi ära juhtida. Pole teada, kas nende alade arendajatele on linn esitanud samasuguse nõude. Praegu võib määruse põhjal arvata, et kui sademeveekanaliseerimine on valmis saanud, siis järgmistelt arendajatelt ei ole enam alust sama kanalisatsiooni ehitamiseks kaasrahastust nõuda. Seega on tulevaste arendajate kulutused selle võrra väiksemad.

15. Ebavõrdset kohtlemist võib tekitada ka see, et määruse § 5 lõikes 1 sätestatud valem arvestab vaid ehitise maapealse osa brutopinnaga¹. Seda valemit järgides saab järeldada, et kõrghoone kavandaja kaasrahastuse summad on oluliselt suuremad, sest kõrghoone alla jääv pind on suurem. Ärajuhivat sademeveet tekib rohkem suurema ehitisealuse pinnaga ehitise puhul, hoone kõrgus ei mõjuta sademevee kogust. Sademevee kogust mõjutab see, kui suur on vettpidava pinnase pindala ehk kui suur osas kinnisasja pindalast on kaetud hoonetega, kõvakattega teede jmt ehitistega. Määruse § 5 neid asjaolusid arvesse võtta ei võimalda.

III. Kaalutusõiguse teostamine

16. Määruse § 5 lõikes 1 esitatud valemi järgi arvutatuna võib selguda, et arendajal tuleb tasuda linnale märkimisväärne summa. Samas lubavad määruse § 4 lõiked 2, 3 ja 4 seda kaasrahastuse summat ka vähendada või suurendada. Ühtlasi näeb määrus ette, et põhjendatud juhul saab linnaga kokku leppida ka teistsugustes tingimustes – sellisel juhul peab linna nimel lepingu heaks kiitma linnavalitsus (määruse § 6 lõike 4).

17. Need sätted viitavad sellele, et linn peab siiski iga kord kaaluma ja põhjendama arendajale lepinguga pandavate kohustuste proportsionaalsust ega saa piirduda üksnes määruse § 5 lõikes 1 esitatud valemi põhjal tehtud arvutuskäigu esitamisega.

18. Põhjendama peab seda, millise ehitise ehitamine on planeeringuga kavandatu elluviimiseks otseselt vajalik või sellega funktsionaalselt seotud (PlanS § 131 lg 2). Samuti peab põhjendama seda, kuidas on jõutud järeldusele, et avalikult kasutatava rajatise ehitamise või rahastamise kohustuse panemine äriühingule on proportsionaalne.

19. Määruse § 5 lõikes 1 sätestatud valemi järgi selgitatakse välja üksnes see, kui suure maksimaalse summa võib linn kaasrahastamiseks küsida. See tähendab, et arendajalt justkui ei saa kaasrahastamist nõuda rohkem, kui selle valemi järgi on arvutatud. Kaasrahastuse suurus võib olla väiksem kui määruse § 5 lõikes 1 sätestatud valemi järgi arvutatud summa (määruse § 4 lg 3), aga võib sellest ka suurem olla (määruse § 4 lg 4). Samas ei tähenda see, et kaasrahastust tuleks nõuda tingimata sellise summa ulatuses. Kaasrahastuse peab siduma tegelike kuludega – see järeldub ka määruse § 4 lõigetest 2 ja 3 ning PlanS § 131 lõike 2 sõnastusest.

20. Konkreetset juhul nõuab linn kaasrahastust sademeveekanaliseerimise ehitamiseks ja rekonstrueerimiseks. Vajalikud tööd võivad seisneda näiteks ka olemasoleva kraavi puhastamises või äravoolude võretamises. Selle asemel et kaasrahastust nõuda määruse § 5 sätestatud valemi järgi, tuleks kaasrahastuse summa välja selgitada konkreetsete tööde hinnapakkumise või ka realistlikult eeldatava hinna järgi. Selle eelduseks on ka see, et konkreetset vajalikud tööd on teada. Ühtlasi sobib ehk kaaluda kaasrahastuse nõude asendamist võimalusega, et arendaja korraldab need tööd ise, nagu on viidatud määruse § 4 lõikes 3.

21. Linn on varem ka selgitanud (Tallinna Linnavolikogu 20.12.2023 kiri nr [F3-2/437-2](#)), et „avalike ehitiste ehitamiseks ja ehitamise rahastamiseks sõlmitavaid kokkuleppeid saab teha vaid igakordse kaalutusõiguse teostamise tulemusena, ei ole võimalik kehtestada määrusega universaalseid jääku reegleid, mida saaks rakendada kõikide arenduste puhul ühesuguselt.

¹ Eeldame, et määruses tähendab „maapealne brutopind“ sedasama, mida majandus- ja taristuministri 05.06.2015 määrus nr 57 „[Ehitise tehniliste andmete loetelu ja arvestamise alused](#)“ defineerib „suletud brutopinnana“ ehk kõigi maapealsete korruste brutopindade summuna.

Määrusega on antud linnaasutustele põhimõtted ja raamid, mille piires on neil õigus (volitus) sõlmida arendajatega avalike ehitiste ehitamiseks ja selle rahastamiseks lepinguid. Vastavalt vajadusele ja olenevalt asjaoludest on kooskõlastatult linnavalitsusega võimalik arendajaga kokku leppida ka teistsugustes lepingutingimustes“.

IV. Muud tähelepanekud

22. Määruse § 11 lõike 3 järgi tuleks linnal arendaja makstud summa tagastada vaid siis, kui linn ei ole seitsme aasta jooksul alustanud taristu ehitamist, aga mitte siis, kui taristu ehitamisele kulus tegelikult vähem raha, kui arendaja maksis. Peale selle oleks õiglane maksta tagastatavalt summalt ka intressi, kuna niiviisi on arendaja sisuliselt andnud linnale tasuta laenu kuni seitsmeks aastaks.

23. Määruse § 5 alusel arvutatav kaasrahastuse summa ei pruugi olla proportsionaalne, kui see summa ei ole seotud tegelike kulutustega. Nii määrus kui ka selle kehtestamise aluseks olev seadus eeldab, et kaasrahastust küsitakse ikkagi planeeringulahenduse elluviimisega otseselt seotud rajatiste ehitamiseks ehk konkreetsete kulutuste katteks.

24. Määruse § 4 lõige 3 näeb ette, et määruse § 5 järgi arvutatavast kaasrahastamise summast arvatakse maha nende ehitustööde maksumus, mida arendaja on nõustunud kokkuleppel linnaga ise tegema. Määruse §-st 5 võib aga järeldada, et arendaja peab igal juhul maksuma linnale §-s 5 esitatud valemi järgi arvutatud summa. Seda ka siis, kui arendaja nõustub linna nõutud avalikud ehitised ise ehitama ja kui selle ehitustöö maksumus osutub määruse § 5 järgi arvutatud summast väiksemaks. Linnal on võimalik arendaja makstud summast ehitise tegelikud kulud maha arvata ning ülejäänud raha endale jätta. Sellisel kujul sarnaneb määruses sätestatud kaasrahastuse nõue pigem maksuga, selle kehtestamiseks ei ole aga linnal seaduse volitust.

25. Määruse nõudeid järgides on võimalik arendajate võrdset kohtlemist tagada üksnes juhul, kui ühel ja samal ajal planeeritakse mitut arendusala. Samas võib ette kujutada olukorda, kus sademeveekanaliseerimine on juba rajatud või kui eelmine arendaja on andnud suure panuse sademeveekanaliseerimise rajamisse. Sellisel juhul pole justkui enam alust nõuda järgmistelt arendajatelt raha kanalisatsiooni ehitamiseks. Siiski võib ka siis tekkida ebavõrdne kohtlemine, kuna järgmistele arendajatele kulutused on sellevõrra väiksemad. Sarnase juhtumi korral on näiteks ühisveevärgi ja -kanaliseerimise seaduse §-s 23 ette nähtud tasu osaline tagastamise võimalus.

26. Kaasrahastuse nõue võib olla ebaproportsionaalne ka seetõttu, et linn nõuab ühe ja sama avalikult kasutatava ehitise rajamise kulude katteks kaasrahastust ühekorruga mitmelt arendajalt. Sellisel juhul võib linn saada arendajatelt avalikult kasutatava ehitise kaasrahastamiseks summa, mis ületab tegelikud ehituskulud mitmekordselt. Määruse §-s 5 pole sellist olukorda arvesse võetud. Samas peab linn arendajaid võrdselt kohtlema.

27. Linn on selgitanud (Tallinna Linnavolikogu 20.12.2023 kiri nr [F3-2/437-2](#)), et hindab määruse järgi arvutatava kaasrahastuse proportsionaalsust, lähtudes uusarenduste korteriomandi ruutmeetri müügihinnast. „Arvestades, et Tallinna linnas algavad üldjuhul uusarenduste korteriomandi 1 m² müügihinnad 4000-5000 eurost, ei saa väita, et arendaja kaasrahastamise määra kohane rahaline kohustus avalike ehitiste rajamiseks on ebaproportsionaalselt suur.“

28. On kaheldav, kas näiteks kontorihoone planeeringu puhul on kohane hinnata kaasrahastuse proportsionaalsust uusehitise korteri müügihinna põhjal, eriti kui kaasrahastust on vaja vaid

sademeveekanaliseerimiseks. Kortermaja puhul võib veel möönda, et sellega võib piirkonda lisanduda uusi elanikke, kellele linn peab tagama avalikud teenused, mille jaoks on vaja ehitada uusi hooneid (koole, lasteaedu, hooldekodusid jmt). Kontorihoonetehitamisega ei kaasne tavaliselt lasteaia, hoolekandeesutuse või muu sotsiaalse suunitlusega hoone ehitamise vajadust.

29. Palun kaaluge määruse muutmist nende tähelepanekute põhjal. Eriti pöörake tähelepanu sellele, kas määruse §-s 5 sätestatud maksimaalse kaasrahastuse summa väljaselgitamise reeglid võimaldavad leida proportsionaalse lahenduse.

30. Et õiguskantsler saaks kaaluda, kas määruse suhtes on vaja algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus, palun vastake järgmistele küsimustele:

1) Kuidas linn hindab planeeringulahendusega seonduvate avalike ehitiste ehitamise vajadust ja kuidas selgitab välja, milline on õiglane osakaal sellest ehitistest, mida arendaja peaks rahastama? Sademeveekanaliseerimise näitel võib ehk eeldada, et sisuliselt sademeveekanaliseerimise alguses asuva kinnisasja arendaja ei pea finantseerima kanaliseerimise terviklahendust kuni suublani.

2) Kas linn rakendab määruse § 4 lõiget 3 nii, et kaasrahastamise summa määratakse alati määruse §-s 5 sätestatud valemiga järgi, isegi kui arendaja nõustuks vajalike ehitustööde korraldamise ja finantseerimise (tegelike kulutuste põhjal) enda peale võtma?

3) Kuidas toimub ehitustööde maksumuse mahaarvamine kaasrahastamise summast?

4) Kas linn tagastab arendajale tegelike tööde ja linnale makstud summa vahe, kui arendaja teeb kõik vajalikud tööd ise ning nende tööde tegelik maksumus on väiksem, kui määruse §-s 5 sätestatud valemiga järgi on arvestatud?

5) Kuidas linn tagab, et nõutud kaasrahastust kasutatakse sihipäraselt ja ainult planeeringuga otseselt seotud eesmärkidel?

6) Kas kirjas toodud tähelepanekute põhjal olete veendunud, et määruses ettenähtud kord tagab, et arendajatele pannakse üksnes proportsionaalseid kohustusi?

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise