



ÕIGUSKANTSLER

Hr Kristen Michal
justiitsminister
info@just.ee

Teie 3.02.2011 nr 10.2-1/2067
Õiguskantsler 21.07.2011 nr 18-2/110822/1103082

Kommentaariid Justiitsministeeriumi tehnovõrkude ja -rajatiste analüüsile

Lugupeetud härra minister

Edastasite mulle 04.02.2011 tehnovõrkude ja -rajatiste õigusliku analüüsi ning palusite selle osas minu kommentaare 2011. a mai lõpuks.

Käesolevaga edastan Teile omapoolsed arvamused ja kommentaarid. Märgin, et alltoodud analüüsis keskendun peamiselt avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsiooni küsimustele. Peatun siiski põgusalt ka erahuvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste küsimustel, eelkõige seoses kinnistusraamatu kannetega; samuti puudutan küsimust teede käsitlemisest tehnovõrkudena.

Kuigi minu alltoodud kommentaarid lähtuvad valdavas osas Justiitsministeeriumi tehnovõrkude ja -rajatiste analüüsist, osutan alljärgnevalt siiski ka mõnedele täiendavatele, minu menetluses olnud kaasuste pinnalt tõusetunud küsimustele, mis haakuvad otseselt või kaudselt tehnovõrkude ja -rajatiste probleematikaga ning millele tuleks vastavate küsimustega tegeleva eelnõu väljatöötamisel tähelepanu pöörata.

Möönan, et kindlasti ei kujuta käesolev arutus ennast tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsiooni pinnalt tõusetuvate erinevate küsimuste ja probleemide kõikehõlmavat analüüsi, vaid koondab pigem arutluskäike ja tähelepanu juhtimisi olukordadele, mis minu hinnangul vajaksid kõnealuse regulatsiooni täpsustamisel või muutmisel täiendavat kaalumist ja arutelu.

Palun Teil mulle võimalusel teada anda edasistest arengutest seoses tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsiooni korrastamisega.

1. Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude- ja rajatiste mõiste ja piiritlemine

Asjaõigusseadus (edaspidi: AÕS) ei anna tehnovõrkude ja -rajatiste ammendavat legaaldefiniitsiooni, kuid AÕS § 158 lg 1 viitab siiski, milliseid objekte tehnovõrkude ja -rajatiste all silmas peetakse. Nii osutab AÕS § 158 lg 1, et tehnovõrgu või -rajatisena käsitletakse „[...] kütte-, veevarustus- või kanalisatsioonitorustikku, elektroonilise side või elektrivõrku, nõrkvoolu-, küttegaasi- või elektripaigaldist või surveseadmestikku ja nende teenindamiseks vajalikke ehitisi

Õiguskantsleri Kantselei

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

[...].”¹ AÕS § 158¹ lg 1 sätestab täiendavalt avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste mõiste, tehes seda läbi avaliku teenuse ja seda teenust osutava isiku mõistete. Nii näeb AÕS § 158¹ lg 1 teine lause ette: „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 tegutsenud võrguettevõtja kaugkütteseaduse tähenduses”.

AÕS § 158¹ lg 1 sätestab kinnisasja omaniku avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse – kinnisasja omanik on kohustatud taluma oma kinnisasjal asuvat avalikes huvides vajalikku tehnovõrku või -rajatist või lubama selle ehitamist oma kinnisasjale. Kõnealune talumiskohustus tekib kinnisasja sundvõõrandamise seaduses (edaspidi: KASVS) sätestatud korras sundvalduse seadmisega (AÕS § 158¹ lg 1 neljas lause). Lisaks on AÕS § 158² lg 1 järgi kinnisasja omanikul, kelle maal avalikes huvides vajalik tehnovõrk või -rajatis paikneb, õigus saada selle talumise eest tasu (edaspidi ka: talumistasu). Talumistasu arvutamise kord on sätestatud asjaõigusseaduse rakendamise seaduse (edaspidi: AÕSRS) §-s 15⁴.

Vaatamata tehnovõrkude ja -rajatiste ning täiendavalt avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste mõistete sätestamisele asjaõigusseaduses on praktikas siiski kerkinud küsimused avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste piiritlemisest. Ühest küljest moodustavad erinevad torustikud või liinid, nendega seotud seadmestikud ning nende remontimiseks, käigushoidmiseks ja teenindamiseks vajalikud abirajatised ja -ehitised praktikas sageli funktsioneeriva terviku, millest ei saa ühte osa eemaldada, ilma et ülejäänud süsteem toimimast lakkaks. Teisalt võib aga küsida, kas *kõiki* nimetatud funktsioneerivasse tervikusse kuuluvaid objekte tuleb pidada tehnovõrkudeks ja -rajatisteks asjaõigusseaduse regulatsiooni mõttes. Täpsemalt tõusetub avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste piiritlemisel küsimus, *milliseid* AÕS § 158¹ lõikes 1 loetletud isikutele kuuluvaid ning avaliku teenuse pakkumiseks kasutatavaid ehitisi tuleb lugeda avalikes huvides vajalikeks tehnovõrkudeks ja -rajatisteks ja milliseid mitte.

Nimetatud küsimuses on selge vahetegu avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste ning nendeks mitte kvalifitseeruvate objektide vahel talumiskohustusega koormatud kinnisasjade omanike õigusi silmas pidades vaieldamatult oluline – AÕS § 158¹ lõikest 1 tulenev sundvalduse seadmise teel tekkiv talumiskohustus (ja sellega seotud talumistasu maksamise kohustus) laieneb üksnes neile avaliku teenuse pakkumiseks kasutatavate tehnoloogiliste süsteemide osadele, mida loetakse tehnovõrguks või -rajatiseks asjaõigusseaduse ja ajaõigusseaduse rakendamise seaduse asjakohaste sätete valguses. Ja sellest vastupidi tuletatuna – AÕS § 158¹ lõikes 1 sätestatud talumiskohustust (ning samuti talumistasu saamise õigust) ei ole (ilmselt) nende AÕS § 158¹ lõikes 1 nimetatud avalikku teenust pakkuvatele isikutele kuuluvate rajatiste suhtes, mida ei peeta rangelt võttes tehnovõrguks või -rajatiseks.

¹ Sarnaselt on tehnovõrgu- ja rajatise mõistet sisustanud ka Riigikohus, leides, et „[...] tehnorajatise all tuleb üldmõistena silmas pidada eelkõige elektri- ja sideliine, gaasi-, soojus- ja veetrasse ja muid sarnaseid liine, trasse ja juhtmeid (tehnovõrgud), samuti nende teenindamiseks, remontimiseks ja käigushoidmiseks vajalikke abirajatisi nagu alajaamad, mahutid jms (tehnorajatised kitsamas tähenduses).” Vt RKTko 23.05.2002, nr 3-2-1-67-02, p 8. Seejuures märgin, et sõltuvalt asjaoludest võib tehnovõrguks või -rajatiseks lugeda lisaks AÕS §-s 158 tulenevatele objektidele ka muid rajatisi. Nii viitab 26.03.2007 jõusunud asjaõigusseaduse ning asjaõigusseaduse rakendamise seaduse muudatusi ette näinud seaduse eelnõu seletuskiri, et lisaks AÕS § 158 lõikes 1 loetletud tehnovõrkudele ja -rajatistele võib praktikas tehnovõrkudeks ja -rajatisteks lugeda ka nimetatud sättes loetlemata, kuid sarnastel eesmärkidel kasutatavaid ja sarnastel põhimõtetel toimivaid rajatisi. – 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>

Toon oma ülaltoodud arutluskäigu ilmestamiseks näite. Nimelt kerkis mul ühe menetluse käigus küsimus, kas reoveepuhastusjaama ümbritsevad kujud võiksid (olukorras, kus need „ei mahu ära “reoveepuhasti” kinnisasja piiresse) olla samastatavad avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste kaitsevöönditega selliselt, et kõnealust kuja oma kinnisasjal taluma pidaval maaomanikul tekiks õigus nõuda selle talumise eest reoveepuhastusjaama omanikult talumistasu asjaõigusseaduses ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduses sätestatud korras ja määras.² Pöördusin kõnealuse küsimusega ka Teie poole.³ Leidsite oma vastuses minu teabe nõudmisele, et kuigi antud reoveepuhastusjaama omanikku (AS Tallinna Vesi) tuleb pidada avalikku teenust pakkuvaks isikuks, kellele laieneb ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniseaduse (ÜVVKS) § 7 lõikes 1 sätestatud kohustus (st tegemist on avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise omanikuga AÕS § 158¹ lg 1 mõttes), ei ole siiski kõik kõnealusele isikule kuuluvad ehitised ja nende kogumid – nagu näiteks reoveepuhastusjaam – käsitletavad avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatistena.⁴ Sellest johtuvalt ei laiene Teie hinnangul reoveepuhastist lähtuvatele ja naaberkinnisasjadele ulatuvatele kujadele asjaõiguse seaduses ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduses sätestatud talumistasude regulatsioon.⁵

Nõustun, et tõepoolest mitte kõiki ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniteenust (aga ka muid AÕS § 158¹ lõikes 1 nimetatud avalikke teenuseid) pakkuvale ettevõtjale kuuluvaid hooned ja rajatisi ei tuleks automaatselt pidada avalikes huvides vajalikeks tehnovõrkudeks või -rajatisteks. Kindlasti kasutavad nimetatud ettevõtjad oma tegevuses ka ehitisi, mis ei ole otseselt osaks teenuse pakkumise tehnoloogilisest terviksüsteemist ja mida ei saa mõista tehnovõrkude ja -rajatistena AÕS §-de 158 ja 158¹ mõttes. Samas jääb siiski lahtiseks, kust tuleks tõmmata piir AÕS § 158¹ lõikes 1 nimetatud avalikku teenust pakkuvatele isikutele kuuluvate ning selle teenuse pakkumise tehnoloogilise süsteemi lahutamatuks osaks olevate hoonete ja rajatiste vahel, mida tuleb pidada avalikes huvides vajalikeks tehnovõrkudeks ja -rajatisteks, ning nende objektide vahel, mis selleks ei kvalifitseeru.

Osutan siinkohal, et AÕS § 158 lõikes toodud näidisloetelu käsitleb tehnovõrkude ja -rajatistena muu hulgas ka kütte-, veevarustus- või kanalisatsioonitorustiku, samuti elektroonilise side või elektrivõrgu, surveseadmestiku jms teenindamiseks vajalikke ehitisi. Nii võib näiteks ÜVVKS § 7 lõikes 1 nimetatud isiku puhul avaliku veevarustus- ja kanalisatsiooniteenuse pakkumiseks vajalikku tehnoloogilisse koosseisu lisaks juba mainitud reoveepuhastitele ning veevarustus- ja kanalisatsioonitorustikule kuuluda ka muid kanalisatsiooniehitisi, nt pumplad, purgimissõlmed jms ehitisi.⁶ Siit tekibki aga küsimus, kuidas eristada neid kanalisatsioonitorustikuga funktsionaalselt

² Kuja talumise eest talumistasu taotlemise võimalusele viitas vastavaid kujasid ette nägeva, VeeS § 26 lg 3 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 171 „Kanaliseerimis- ja veevarustuse ehitiste veekaitse nõuded” eelnõu seletuskiri. – Veekaitse nõuete määruse 25.04.2010 jõustunud redaktsiooni eelnõu seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus: <http://eelnou.valitsus.ee>, eelnõu toimik nr 09-0873.

³ Õiguskantsleri 19.07.2010 teabe nõudmine nr 6-2/101192/1004287.

⁴ Teie 16.09.2010 vastus nr 10.1.-6/10511 minu teabe nõudmisele.

⁵ Käsitlen küsimust muudest seadusjärgsetest avalik-õiguslikest kitsendustest allpool ka pikemalt.

⁶ ÜVVKS § 2 lg 1 sätestab, et ühisveevärg ja -kanalisatsioon on ehitiste ja seadmete süsteem, mille kaudu toimub kinnistute veega varustamine või reovee ärajuhtimine ning mis on vee-ettevõtja hallatav või teenindab vähemalt 50 elanikku. ÜVVKS § 2 lg 2 lisab, et sademete-, drenaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ärajuhtimise ehitisi ja seadmeid loetakse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni süsteemi kuuluvaiks, kui kohalik omavalitsus ei ole teisiti otsustanud. ÜVVKS § 2 lg 3 kinnitab aga, et: „Ühisveevärgile ja -kanalisatsioonile kohaldatakse asjaõigusseaduse §-s 158 sätestatud.”

Viitan veel, et tehnovõrkude ja -rajatiste piiritlemisega seoses tuleks täiendavalt hinnata kõnealuse mõistepaari kasutust ka teistes seonduvates seadustes. Nii näiteks võib ehitusseaduse §-st 13 tuletada, et tehnovõrgu või -rajatistena

ühendatud ning seda teenindavaid ehitisi, mida võib pidada tehnovõrkudeks ja -rajatisteks, ning neid, mis seda ei ole.⁷

Kokkuvõtvalt: lähtudes seisukohast, et mitte kõiki AÕS § 158¹ lõikes 1 loetletud avalikku teenust pakkuvatele isikutele kuuluvaid ehitisi ei saa pidada avalikes huvides vajalikeks tehnovõrkudeks või -rajatisteks, siis vajab küsimus, milliseid süsteemiga seotud ehitisi siiski saab pidada avalikes huvides vajalikeks tehnovõrkudeks või -rajatisteks, täiendavat piiritlemist.

Eelnevale lisaks märgin, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste piiritlemisega seonduvad täiendavalt ka küsimused tehnovõrkude ja -rajatiste kaitsevöönditest (ja neile sisult ja mõjult sarnastest piiranguvöönditest⁸), nendega kaasnevatest kinnisomandi kitsendustest ning kõnealuste kitsenduste eest võimalikust saadavast hüvitisest.

Nimelt tuleneb AÕSRS § 15⁴ lõikest 2, et kinnisasja omanik võib avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise omaniku käest taotleda talumistasu mitte üksnes tehnovõrgu või -rajatise enda talumisest tulenevate kitsenduste, vaid ka tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndisse jääva maa kasutamise kitsenduse talumise eest.⁹ Teisisõnu arvestatakse talumistasu AÕSRS § 15⁴ lõikes 2 sätestatud korras nii konkreetse tehnovõrgu või -rajatise alla kui ka selle kaitsevööndisse jäävalt maalt.¹⁰

tuleks selle seaduse tähenduses mõista ka üldkasutatavat haljastust ja välisvalgustust. Nimelt sätestab ehitusseaduse § 13:

„§ 13. Teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamine

Detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanalisatsiooni väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni tagab kohalik omavalitsus, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti.”

Erineva mõistekasutuse osas märgin veel, et planeerimisseadus (PlanS) viitab täiendavalt „joonehitistele”, mis hõlmavad planeerimisseaduse tähenduses asjaõigusseaduse § 158 kontekstis hoopis tehnovõrkude -või rajatistena käsitletavat torujuhtme ja kõrgepingeliini (vt PlanS § 29¹ lg 1 p-d 3-4).

⁷ Märgin veel näitena, et AÕS § 158 lg 1 loetleb tehnovõrkude ja -rajatistena nii elektrivõrke kui -paigaldisi. Seejuures nähtub elektrituruseaduse (EITS) §-st 3, et elektrivõrkude ja -paigaldiste näol ei pruugi tegemist olla üksnes erinevate liinide kogumikuga. EITS § 3 p 29 sätestab, et võrk on elektripaigaldis või selle osa, mis on ette nähtud elektrienergia edastamiseks tarbija või tootja liitumispunktini. EITS § 3 p 9 näeb ette, et elektripaigaldis on elektrienergia tootmiseks, edastamiseks, muundamiseks, mõõtmiseks, müügiks või tarbimiseks kasutatavate seadmete, juhtide ja tarvikute paigaldatud talitluslik kogum. Seejuures toob EITS § 3 p 14 eraldi ära liini mõiste: liin on võrgu kindlaid punkte ühendav võrguosa.

⁸ Kasutan käesolevas kirjas terminit „piiranguvöönd“ tähistamaks üldiselt nii tehnovõrkude või -rajatiste kaitsevööndeid kui ka endast nimetatud kaitsevöönditega võrreldes ning kinnisasja omaniku seisukohast vaadatuna sisuliselt sarnaseid piiranguid kätkevaid muid tsoone (nt erinevad kujud, ohutsoonid, ehituskeeluvööndid, sanitaarkaitsealad jms).

⁹ AÕSRS § 15⁴ lg 2 esimene lause sätestab: „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.”

Seejuures tuleneb eelnõu seletuskirjast, et maa omanik on õigustatud talumistasu taotlema ka juhul, kui avalikes huvides vajalik tehnovõrk või -rajatis tema kinnisasjale isegi ei ulatu, küll aga ulatub tema kinnisasjale tehnovõrgu või -rajatise kaitsevöönd, mille piires kehtivad tegutsemispiirangud piiravad kinnisasja kasutamist. – 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>.

¹⁰ Talumistasu saadakse tehnovõrgu või -rajatise alla ja selle kaitsevööndisse jääva maa üheprotsendilise maksustamishinna arvulise näitaja ja AÕSRS § 15⁴ lõigetes 3-4 toodud maa kasutamise sihtotstarbest lähtuva koefitsiendi korrutamise teel.

Olukorras, kus on tegemist sõnaselgelt AÕS § 158 lõikes 1 loetletud tehnovõrkude või -rajatistega (nt elektrivõrguga), millele on vastavas seaduses või seaduse alusel antud määrusega kehtestatud kaitsevöönd¹¹, on selge, et ka kaitsevööndist tulenevatele kinnisomandi kitsendustele laieneb AÕS §-s 158² ning AÕSRS §-s 15⁴ sätestatud talumistasude regulatsioon. Ebaselge on aga talumistasu (või muu hüvitise) saamise võimalus olukorras, kus pole kindel, kas iseenesest AÕS § 158¹ lõikes 1 loetletud avalikku teenust pakkuvale isikule kuuluvat ning kõnealuse teenuse pakkumise tehnoloogilises protsessi osaks olevat ehitist tuleks eraldivõetuna samuti pidada avalikes huvides vajalikuks tehnovõrguks või -rajatiseks ning kas seetõttu nimetatud objekti ennast ning seda ümbritsevat kaitsevööndit vms piiranguvööndit tuleks talumistasu võimaldamisel arvestamisel arvesse võtta.

Nagu juba eespool viitasin, siis Teie 16.09.2010 minu teabe nõudmisele saadetud vastusest reoveepuhastit ümbritsevate kujade ja neist põhjustatud kinnisomandi kitsenduste võimaliku hüvitamise kohta nähtub seisukoht, et olukorras, kus kitsendusi põhjustavat objekti ennast ei peeta avalikes huvides vajalikuks tehnovõrguks või -rajatiseks, ei ole kinnisasja omanikul õigust kõnealust objekti ümbritsevast piiranguvööndist (käesolevas näites - kujast¹²) tingitud kinnisomandi kitsenduste talumise eest taotlema ka AÕS §-s 158² ja AÕSRS §-s 15⁴ sätestatud talumistasu.

Taoline probleemipüstitus juhibki mind järgmiste alateemade juurde: millises vormis ja mahus tuleks avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatistega koormatud kinnisasjade omanikele võimaldada hüvitist; samuti kerkib küsimus, kas ja millistel juhtudel üldse tuleks lisaks avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusest tulenevate kitsenduste eest talumistasu maksmisele ka teistest seadusjärgsetest avalik-õiguslikest kinnisomandi kitsendustest maaomanikele tulenevaid piiranguid kompenseerida.

2. Kinnisomandi seadusjärgsed avalik-õiguslikud kitsendused. Kitsenduste talumise kompenseerimine.

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, et „Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus.”

Eeltoodust nähtuvalt jagunevad omandipõhiõiguse riived PS § 32 järgi omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks¹³ (PS § 32 lg 1) ning muudeks omandikitsendusteks (PS § 32 lg 2).

¹¹ Nt on majandus- ja kommunikatsiooniminister elektrihoituseaduse § 12 alusel 26.03.2007 kehtestanud määruse nr 19 „Elektripaigaldise kaitsevööndi ulatus ja selles tegutsemise kord.”

¹² Viitan ka, et terminite kasutus erinevate piiranguvööndite tähistamisel võib olla ebajärjepidev. Näiteks kui kehtiva VeeS § 26 lg 3 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 171 „Kanaliseerimis- ja veekaitse ehitiste veekaitse eeskirjad” sätetes viidatakse kanaliseerimis- ja veekaitse ehitiste „kujadele”, siis hetkel ette valmistatava keskkonnaseadustiku eriosa seaduse eelnõu § 366 kasutab samas kontekstis ja sama sisuga piirangut ette nähes hoopis terminit „kaitsevöönd”. – Vt Keskkonnaseadustiku eriosa seaduse eelnõu seisuga 17.12.2010, kättesaadav arvutivõrgus: <https://ajaveeb.just.ee/keskkonnaoigus/wp-content/uploads/2011/01/Keskkonnaseadustiku-eriosa-seaduse-eelnou1.pdf> (02.05.2011).

¹³ Käsitlen omandi omaniku nõusolekuta võõrandamist laiema terminina, mis hõlmab nii omandi sundvõõrandamist kui ka muid omandi tahtevastase võõrandamise juhte (nt sundmüük) – nn lai omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise mudel. Vt ka K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica 2006, lk-d 60-62; 67-70. Seejuures on käesoleva kirjutise raames vaatluse all eeskätt sundvõõrandamine kui omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise alajuht.

Seejuures, kui omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine on lubatud üksnes õiglase ja kohese hüvitise eest, siis omandikitsenduste eest PS § 32 lg 2 otsesõnu hüvitist ette ei näe.

Tuleb siiski tõdeda, nagu see ilmnes ka avalikes huvides vajalikest tehnovõrkudest ja -rajatistest lähtuvate kinnisomandi kitsenduste analüüsimisel¹⁴, et selge piiri tõmbamine omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise (käesoleva teemapüstituse kontekstis – sundvõõrandamise) ja omandikitsenduste juhtude vahel võib konkreetsel juhul ning sõltuvalt asjaoludest osutada vägagi keerukaks.¹⁵ Nimelt – lähtudes materiaalse sundvõõrandamise teooriast – võib *de facto* sundvõõrandamisena käsitleda ka neid niivõrd intensiivse omandipõhiõiguse piiramise juhte, mille puhul jääb omanikule küll juriidiliselt tema omand alles, kuid seda on kitsendatud sedavõrd, et omanik on kas täielikult või väga ulatuslikult jäänud ilma oma omandi teostamise võimalusest.¹⁶ Just taoliste omandikitsenduste puhul, mis lähenevad sisuliselt pigem sundvõõrandamisele (kuid mille puhul jääb omand isikule juriidiliselt alles), on oluline hinnata, kas ja kui siis millises ulatuses oleks omanikul õigus nõuda oma omandi intensiivse kitsendamise eest hüvitist.

Käesoleva arutluskäigus raames on vaatluse all eelkõige kinnisomandi seadusjärgsed avalik-õiguslikud kitsendused.

2.1. Sundvõõrandamise ja sundvalduse seadmise eristamisest avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste puhul

Varasemalt, nii minu 02.03.2010 Teile saadetud märgukirja¹⁷ kui 15.07.2010 Riigikogule saadetud ettepaneku¹⁸ keskmes oli avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse regulatsioon. Muu hulgas leidsin, et sõltuvalt asjaoludest võib avalikes huvides vajalikust tehnovõrgust või -rajatistest lähtuv kinnisomandi kitsendus teatud juhtudel olla niivõrd intensiivne, et ei saa välistada selle käsitlemist *de facto* sundvõõrandamisena. Seejuures on seadusandja kehtivas asjaõigusseaduses ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduses näinud avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusest tulenevate kinnisomandi piirangute kompenseerimiseks ette talumistasude regulatsiooni. Küsimust, kas kõnealune ja hetkel kehtiv talumistasude regulatsioon võimaldab kinnisasja omanikel saada nende omandi piiramise intensiivsusega võrreldes proportsionaalset hüvitist, käsitlesin pikemalt oma 15.07.2010 Riigikogule saadetud ettepanekus ja sellel ma siinkord enam pikemalt ei peatu.

Soovin siiski juhtida tähelepanu mõningatele täiendavatele küsimustele, mis seonduvad ühelt poolt avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse tekkimisega sundvalduse seadmise teel ning teisalt tehnovõrkude või -rajatiste püstitamiseks kinnisasja (või selle osa) sundvõõrandamise võimalikkusega.¹⁹

¹⁴ Vt Õiguskantsleri 02.03.2010 märgukiri nr 6-4/091667/1001174 avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja rajatiste regulatsiooni kohta.

¹⁵ Eristamise keerukusele on viidanud ka: K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica 2006.

¹⁶ Samas, lk-d 64-65.

¹⁷ Õiguskantsleri 02.03.2010 märgukiri nr 6-4/091667/1001174 avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja rajatiste regulatsiooni kohta.

¹⁸ Õiguskantsleri 15.07.2010 ettepanek nr 11 Riigikogule.

¹⁹ Nõustun siinkohal Teie analüüsis osutatud märkustega, et kehtivate asjaõigusseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustust ette nägevate sätete pinnalt tekitab küsimusi ja probleeme nii AÕS § 158¹ lõikes 3 sätestatud võimalus realservituudi seadmise kokkuleppe sõlmimiseks kui ka KASVS § 46² lg 1, mis näeb ette, et avalikes huvides tehnovõrgu või -rajatise omanik peaks enne kinnisasjale sundvalduse seadmise taotluse esitamist püüdma kolme kuu jooksul saavutada puudutatud kinnisasja omanikuga realservituudi seadmise kokkulepet. Kõnealusel probleemital ma käesolevas analüüsis siiski pikemalt ei peatu.

Ühest küljest nähtub kinnisasja sundvõõrandamise seadusest, et (vähemalt osade) avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatiste püstitamise eesmärgil võib kõne alla tulla kinnisasja (või selle osa – KASVS § 14) sundvõõrandamine. Nii tuleneb KASVS § 1 lõikest 1, et kinnisasja võib sundvõõrandada energia tootmiseks, samuti energiaga varustamiseks vajalike ehitiste rajamiseks või laiendamiseks, liinide rajamiseks või laiendamiseks, kanalisatsiooniks ja vee puhastamiseks vajalike ehitiste rajamiseks või laiendamiseks, surveseadme ja -seadmestiku ehitamiseks ja küttegaasipaigaldise ehitamiseks. Seejuures on omanikule sundvõõrandamise korral juba PS § 32 lõikest 1 tulenevalt tagatud õigus õiglasele ja kohesele hüvitisele. Hüvitise osas täpsustab kinnisasja sundvõõrandamise seadus, et sundvõõrandatava kinnisasja omanikul on õigus saada sundvõõranditasu, mis ei või olla väiksem kinnisasja harilikust väärtusest ning peab lisaks katma koos kinnisasjaga võõrandatavate päraldiste ja viljade väärtuse (KASVS §-d 15-16, § 17).

Teisalt tuleneb aga AÕS § 158¹ lõikest 1 ning KASVS § 6 lõikest 2²⁰, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustus tekib sundvalduse seadmisega kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sätestatud korras. Sellisel juhul on talumiskohustusega koormatud kinnisasja omanikul õigus taotleda talumistasu AÕSRS §-s 15⁴ sätestatud ulatuses. Seejuures, nagu ma juba oma 15.07.2010 Riigikogule saadetud ettepanekus märkisin, võib nimetatud talumistasu konkreetse omandiõiguse riive intensiivsusega võrreldes olla ebaproportsionaalselt väike.

Kahe eespool kirjeldatud võimaliku lahendusvariandi juures ei piiritle kinnisasja sundvõõrandamise seaduse regulatsioon üheselt mõistetavalt, millistel juhtudel tuleks avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste püstitamiseks rakendada formaalset sundvõõrandamise menetlust ning millistel juhtudel kinnisasjale sundvalduse seadmist. KASVS § 6 lg 1 märgib eristava kriteeriumina üksnes otstarbekust, sätestades, et kinnisomandit võib üldistes huvides kitsendada sundvalduse seadmisega olukorras, kus kinnisasja sundvõõrandamine ei ole otstarbekas.

Eelnevast nähtub, et sõltuvalt sellest, kas teatud avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatiste püstitamiseks viiakse läbi kinnisasja sundvõõrandamine või seatakse kinnisasjale tehnovõrgu või -rajatise omaniku taotluse alusel hoopis sundvaldus, võib konkreetse kinnisasja omaniku omandiõiguse teostamise piirangute eest saadav kompensatsioon olla oluliselt erinev. Seejuures võivad avalikes huvides vajalikest tehnovõrkudest või -rajatistest lähtuvad omandiõiguse teostamise piirangud objektiivselt hinnates nii ühel kui teisel juhul olla oma intensiivsusest võrreldavad.²¹

Leian, et niivõrd kuivõrd erinevatest avalikes huvides vajalikest tehnovõrkudest ja -rajatistest lähtuvad kinnisomandi sihtotstarbelise kasutamise kitsendused võivad nii sundvõõrandamise kui sundvalduse seadmise puhul olla lõppastmes sisult küllaltki sarnase ulatuse ja intensiivsusega, tuleks ka kitsenduste eest võimaliku hüvitise võimaldamisel puudutatud kinnisasjade omanike huvidega võrreldaval määral arvestada. Seda sõltumata sellest, kas kõnealuste tehnovõrkude või -rajatiste püstitamiseks peetakse formaalse sundvõõrandamise läbiviimist otstarbekaks või kehtestatakse kitsendused konkreetsel juhul hoopis sundvalduse seadmisega.

²⁰ KASVS § 6 lg 2 sätestab: „Sundvalduse seadmine seisneb kinnisasja koormamises piiratud asjaõigusega või asjaõiguse seaduse §-s 158¹ sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustuse kehtestamises”.

²¹ Leian, et ka sundvalduse seadmise tagajärjel võib võimalus kasutada kinnisasja vastavalt selle sihtotstarbele olla oluliselt kitsendatud. Sellele viitab ka KASVS § 6 lg 4, mis sätestab, et kui kinnisasja koormamine sundvaldusega ei võimalda kinnisasja vastavalt senisele otstarbele kasutada, on kinnisasja omanikul õigus sundvalduse seadmise taotlejalt nõuda, et see omandaks kinnisasja või selle osa.

Eelnevast lähtuvalt nõustun Teie analüüsis välja toodud mõttekäiguga, mille kohaselt võiks avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusega koormatud kinnisasjade omanikele kitsenduste eest hüvitise arvestamisel kaaluda sundvõõrandi tasu määramisega sarnase regulatsiooni võimalikkust (kas kehtivas asjaõigusseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse regulatsioonis ette nähtud talumistasude kõrval või nende asemel) ka sundvalduse seadmise puhul. Seejuures tuleks ka sundvalduse puhul sundvõõranditasuga sarnase regulatsiooni sisse viimisel hinnata, kas sundvalduse seadmise puhul piisaks (sarnaselt sundvõõrandamisega) ühekordse hüvitise maksmisest või, lähtudes seisukohast, et omanikule jääb tema omand alles kuid sellele seatud talumiskohustus pole ajaliselt piiratud, tuleks siiski kaaluda perioodilise hüvitise võimaldamist.²²

2.2. Olemasolevate ja uute tehnovõrkude ja -rajatiste eristamine hüvitise maksmisel

Leidsite oma analüüsis, et otsustamisel, mida pidada piisavaks hüvitiseks avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse eest, tuleks eristada ühelt poolt neid tehnovõrke ja -rajatise, mis „saadi kaasa” maa erastamisel või tagastamisel (edaspidi ka: olemasolevad tehnovõrgud ja -rajatise) ning n-ö uusi, alles rajatavaid tehnovõrke ja -rajatise. Kui esimesel juhul on Teie hinnangul kinnisasja omanikule tehnovõrgu või -rajatise talumisega kaasnevate kitsenduste eest piisavaks hüvitiseks maamaksu tasumise kohustuse osaline panemine tehnovõrgu või -rajatise omanikule, siis teisel juhul tuleb hüvitis Teie arvates määrata sundvalduse seadmisel kinnisasja sundvõõrandamise seaduse üldiste põhimõtete järgi.

Soovin siiski välja tuua mõned kommentaarid, mis puudutavad olemasolevate ja uute tehnovõrkude ja -rajatiste eristamist ja sellega seonduvaid võimalikke erisusi nende talumise kohustuse eest hüvitise saamisel.

Ühest küljest võib iseenesest pidada õigeaks arutluskäiku, mille kohaselt võiks neile isikutele, kes omandasid maa selle erastamisel või tagastamisel koos juba olemasolevate tehnovõrkude või -rajatistega, kinnisasja kitsenduste eest võimaldatah hüvitis olla mõnevõrra erinev võrreldes neile isikutele makstava hüvitisega, kelle kinnisasjale rajatakse alles pärast selle omandamist sundvalduse seadmise teel n-ö uued tehnovõrgud või -rajatise.

Teisalt aga vajaks ilmselt täiendavat kaalumist küsimus, kuidas lahendada võimaliku maamaksukohustuse jagamise ja/või hüvitise maksmise küsimused olukorras, kus kinnisasja praeguse omaniku seisukohalt vaadatuna on küll tegemist n-ö uue, alles rajatava tehnovõrgu või -rajatisega, kuid kõnealuse kinnisasja edasisel võõrandamisel võiks leida, et järgmise omaniku seisukohalt on tegemist juba kinnisasjaga „kaasa saadud” kitsendusega²³. Seejuures on tõenäoline, et ulatuslikumad kinnisasja kitsendused (nt kui on tegemist kilomeetrite ulatuses metsamaad läbiva kõrgepingeliiniga) mõjutavad ka kinnisasja müügihinda, st kinnisasja omandaja tasub juba ostes kõnealuse kinnisasja eest madalama hinna kui see, mida küsitaks sama kinnisasja eest, kui see ei oleks talumiskohustusega koormatud. Sellisel juhul tuleks täiendavalt hinnata, mida võiks pidada kinnisomandi kitsenduste eest võimaldatahaks „piisavaks“ hüvitiseks neile omanikele, kes ei ole küll avalikes huvides vajalikke tehnovõrke ja -rajatise „kaasa saanud” maa erastamisel või tagastamisel, kuid kes on hiljem kinnisasja ostes juba teadlikud (või peaksid olema teadlikud)

²² Viitasite oma analüüsis, et kestvussuhte puhul, sh ka sundvalduse seadmise olukorras, on mõistlik eeldada, et tasu on perioodiline.

²³ Märgin, et kuigi Te ei puudutanud seda küsimust otseselt oma analüüsis, võis Teie arutluskäiku mõista nii, et kinnisasja, millel paiknevad sundvalduse alusel püstitatud n-ö uued tehnovõrgud ja -rajatise, edasimüügil ei kehti täiendav, kinnisasja sundvõõrandamise seaduse üldiste põhimõtete alusel määratud hüvitise maksmise kohustus enam uue omaniku suhtes.

sellele tehnovõrkude või -rajatiste talumiseks seatud sundvaldusest. Maamaksu hüvitamise korral vajab ilmselt lahendamist ka maamaksu hüvitamise ulatus, kuna minule teadaolevalt ei peeta riigi tasandil arvestust tehnovõrkude ja -rajatiste ja nende kaitsevööndisse jääva maa-ala suuruse kohta ning seda ei võeta arvesse ka maamaksu arvutamisel.

Lisaks toon välja, et ajalisest aspektist võib hüvitise maksmise küsimuse lahendamisel olla lisaks maa erastamisel või tagastamisel olemas olnud tehnovõrkude ja -rajatiste ning sundvalduse alusel püstitatud tehnovõrkude ja -rajatiste eristamisele vajalik eristada veel tehnovõrke ja -rajatise, mis püstitati küll pärast maa tagastamist või erastamist, kuid enne seda, kui 26.03.2007 jõustus sundvalduse seadmist ette nägev asjaõigusseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse regulatsioon.²⁴

2.3. Muud seadusjärgsed avalik-õiguslikud kitsendused

Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse kui seadusjärgse avalik-õigusliku kinnisomandi kitsenduse kõrval tuleneb erinevatest seadustest ja nende alusel antud määrustest veel muidki seadusjärgseid avalik-õiguslikke kitsendusi. Taolised kitsendused võivad nii oma sisult kui piirangu intensiivsusest sarnaneda tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndis kehtivatele piirangutele. Samas ei tulene kinnisasjade omanikele vastavatest kitsendusi ette nägevatest õigusaktidest otsesõnu võimalust oma omandi teostamise võimaluste piiramise eest hüvitist saada. Näiteks võib nimetada potentsiaalselt ohtlike reostusallikate, nt kanalisatsiooniehitiste ja naftasaaduste hoidmisehitiste kujasid (eelkõige olukorras, kus need ulatuvad potentsiaalselt ohtliku reostusallika kinnisasjalt naaberkinnisasjale)²⁵; kinnismälestiste kaitseks kehtestatud kaitsevööndeid (muinsuskaitseaduse § 25); vedelgaasi paikse mahuti minimaalse ohutu kauguse nõuded välistest objektidest (eelkõige ulatudes naaberkinnisasjale)²⁶; tee kaitsevööndid (teeseaduse § 13); erinevad looduskaitse kitsendused, nt püsielupaikade kaitse (looduskaitseaduse § 50).²⁷

Võtmata käesoleva arutluskäigu raames seisukohta, kas ja milliste seadusjärgsete avalik-õiguslike kitsenduste puhul ning millises ulatuses tuleks kinnisasjade omanikele kitsendustest lähtuvad omandipiirangud hüvitada, leian siiski, et tõstatatud teema vajab läbimõtlemist ning süsteemset

²⁴ Algselt nägi 01.04.1999 jõustunud AÕSRS § 15² ette, et tehnovõrgu või -rajatise omanikul, kellele kuuluv tehnorajatis on püstitatud võõrale maale õiguslikul alusel enne 1999. aasta 1. aprilli, on õigus nõuda kümne aasta jooksul, alates tehnorajatisega seotud maa kandmisest kinnistusraamatusse, kes reaalservituudi või isikliku kasutusõiguse seadmist tehnorajatisega teenindamiseks ja remontimiseks. Edasi sätestas 01.01.2003 jõustunud ja kuni 25.03.2007 kehtinud AÕSRS § 15² lg 2 redaktsioon, et võõrale maale tehnovõrgu või -rajatise püstitamiseks tuleb maa koormata reaalservituudi või isikliku kasutusõigusega:

„Alates 1999. aasta 1. aprillist on tehnorajatis püstitamiseks võõrale kinnisasjale nõutav kinnisasja koormamine reaalservituudi või isikliku kasutusõigusega”.

(Seevastu nn vanade, enne 01.04.1999 püstitatud tehnovõrkude ja rajatiste osas nägi 01.01.2003 jõustunud AÕSRS § 15² lg 1 redaktsioon ette teistsuguse regulatsiooni:

„ Omanik on kohustatud taluma tema kinnisasjale või veel kinnistusraamatusse kandmata maale enne 1999. aasta 1. aprilli püstitatud tehnovõrku või -rajatist (kütte-, veevarustus- või kanalisatsioonitorustik, telekommunikatsiooni- või elektrivõrk, nõrkvoolu-, küttegaasi- või elektripaigaldis või surveseadmestik ja nende teenindamiseks vajalik ehitis) sõltumata sellest, kas kinnisasi on vastava asjaõigusega koormatud või mitte).

²⁵ Vt VeeS § 26 lg 3 alusel Vabariigi Valitsuse kehtestatud 16.05.2001 määrus nr 171 „Kanaliseerimisehitiste veekaitse nõuded” ning Vabariigi Valitsuse 15.05.2001 määrus nr 172 „Naftasaaduste hoidmisehitiste veekaitse nõuded”.

²⁶ Küttegaasi ohutuse seaduse § 4¹ lõike 4, § 9 lõike 2 ja § 15 lõike 3 alusel majandus- ja kommunikatsiooniministri 30.10.2006 kehtestatud määrus nr 90 „Vedelgaasi ohutus nõuded”.

²⁷ Märgin, et teatud looduskaitse kitsenduste puhul näeb maamaksuseadus siiski ette kas täieliku või 50-protsendilise maamaksu vabastuse (maamaksuseaduse § 4 lg 1 p 1¹ ja § 4 lg 2).

lähenemist.²⁸ Eelkõige tuleks erinevad avalik-õiguslikud seadusjärgsed kitsendused põhjalikult kaardistada. Seejärel oleks võimalik kaaluda, kas ja millistel juhtudel võivad kõnealused kitsendused olla kinnisasjade omanike jaoks niivõrd intensiivsed, et välistavad faktiliselt täielikult või olulises osas omandi sihtotstarbelise kasutamise ning mille puhul nõuaks omaniku ja üldsuse huvide tasakaalustamine kinnisasja omanikule kitsenduste eest hüvitise maksmist. Omandi kitsenduste intensiivsuse ning selle eest võimaliku makstava hüvitise suuruse hindamisel võivad seejuures olla määravaks nii kitsenduse ulatus (nt erinevate kaitsevööndite ja kujade puhul), kitsendusest tulenevate kohustuste iseloom (tulumis-, hoidumis-, tegutsemiskohustus) kui kinnistu sihtotstarve. Täiendavalt vajaks lahendamist ka küsimus, keda pidada olukorras, kus teatud hüvitise maksmist võiks pidada põhjendatuks, hüvitise maksmise kohustatud pooleks.

Nendin, et avalik-õiguslikest kitsendusest kinnisasja omanikule johtuvad piirangud võivad sõltuvalt asjaoludest varieeruda küllaltki intensiivsetest piirangutest kuni omaniku jaoks väheoluliste riiveteni. Leian siiski, et nende seadusjärgsete avalik-õiguslike kitsenduste puhul, millest lähtuvad kitsendused sarnanevad enamikel praktikas ette tulevatel juhtudel ulatuse ja intensiivsuse poolest pigem materiaalse sundvõõrandamise olukordadele, võib kõnealuste kitsenduste kompenseerimine kinnisasja omanikele olla põhjendatud.

3. Tee käsitlemine avalikes huvides vajaliku tehnorajatisena

Märkisite oma analüüsis, et laias tähenduses võib avalikes huvides vajalikeks tehnovõrkudeks või -rajatisteks pidada mitte üksnes AÕS §-s 158¹ loetletud tehnovõrke ja -rajatise vaid ka avalikult kasutatavaid teid.

Seejuures arutlesite selle üle, kuidas tuleks mõista AÕS § 155 lõiget 3, mis sätestab, et eratee määratakse avalikuks kasutamiseks seaduses sätestatud korras. Muu hulgas avaldasite arvamust, et AÕS § 155 lõikes 3 sisalduva väljendi „seaduses sätestatud kord“ all võiks mõista kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sätestatud sundvalduse seadmise võimalust. Mõistan seda arutluskäiku nii, et Teie hinnangul võiks erateede avalikuks kasutamiseks määramine toimuda sundvalduse seadmisega.

Tahaksin seoses selle mõttekäiguga osutada mõningatele tõusetuvatele küsimustele. Täpsemalt soovin juhtida tähelepanu sellele, et kinnisasja omaniku jaoks kaasnevad ühelt poolt avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse (AÕS § 158¹ mõttes) ning teisalt eratee avalikuks kasutamiseks määramisega mõnevõrra erinevad kohustused.

Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude alusel ja nende kaitsevööndisse jääval maal lasuvad kinnisasja omanikul eelkõige erinevad hoidumis- ja talumiskohustused.²⁹ Seejuures ei kaasne avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatisega koormatud kinnisasja omanikule nimetatud tehnovõrkude või -rajatiste osas täiendavaid tegutsemiskohustusi tehnovõrkude või -rajatiste või nende kaitsevööndi eest hoolitsemisel.

²⁸ Taolisele vajadusele, eelkõige seoses erinevate kitsendusi põhjustavate kaitsevöönditega, on osundanud ka ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimisprojekti töörühm „Ehitus- ja planeerimisõiguse üldosa rakendusanalüüsis“, vt lk-d 441-462.

Tõstatasite oma analüüsis (lk 41) ka ise küsimuse, kas lisaks avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusest lähtuvatele kitsendustele tuleks kaaluda ka muudest avalik-õiguslikest kitsendustest, näiteks looduskaitsealustest kitsendustest lähtuvate omandipiirangute hüvitamist puudutatud kinnisasjade omanikele.

²⁹ Näiteks elektripaigaldise kaitsevööndis kehtivate hoidumis- ja talumiskohustuste osas vt elektriõhusseaduse § 12 lõiked 2-4; gaasipaigaldise kaitsevööndis kehtivate piirangute osas vt küttegaasi ohutuse seaduse § 10 lg 1¹ ja § 10 lg 2; ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kaitsevööndis kehtivad hoidumiskohustused sätestab ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniseaduse § 3¹ lg 2.

Ka teedele on tee kaitseks, teehoiu korraldamiseks, liiklusohutuse tagamiseks ning teelt lähtuvate keskkonnakahjulike ja inimesele ohtlike mõjude vähendamiseks kehtestatud kaitsevöönd (teeseaduse § 10). Teeseaduse (TeeS) § 36 lõiked 1-2 sätestavad mitmesugused hoidumis- ja ka talumiskohustused tee kaitsevööndis.³⁰ Sellele lisaks tulenevad aga teeseadusest nii teeäärse kaitsevööndi omanikule kui ka avalikult kasutatava tee omanikule mitmesugused aktiivse tegutsemise kohustused tee kasutamise ja kaitse korraldamisel, tee nõuetele vastava seisundi tagamisel, liikluskorralduse tagamisel ja teel liiklejate informeerimisel; samuti võib tee omanikul tekkida kohustus hüvitada liiklejatele tee kasutamiskõlbmatuse tõttu ning teeseaduse või selle alusel antud õigusakti rikkumise tõttu tekitatud kahju (TeeS § 36 lg 2 esimene lause, § 37 lõiked 1 ja 6).

Märgin, et ka eratee³¹ avalikuks kasutamiseks määramisel jääb tee ja selle kaitsevööndi omanikuks siiski kinnisasja omanik ning eelduslikult lasuvad tal jätkuvalt nii ülaltoodud hoidumis- talumis- kui ka tegutsemiskohustused, kui need ei ole seoses tee avalikuks kasutamiseks määramisega pandud kellegi teise kanda.

TeeS § 4 lg 3 näeb ette, et eratee määratakse avalikuks kasutamiseks tee omaniku nõusolekul ja tingimustel ning vastavalt kas Maanteemeti ja eratee omaniku või valla- või linnavalitsuse ning eratee omaniku vahel sõlmitud lepingu alusel. Seejuures nähakse lepingus ette eratee kasutamise kord ja tähistus, hüvitis eratee omanikule ning teehoiukulude kandjad. Teie hinnangul on taolise lepingu olemus ebaselge ning tekitab pigem probleeme.

Leian, et olukorras, kus eratee avalikuks kasutamiseks määramisega kaasnevad tee omaniku jaoks mitte üksnes hoidumis- ja talumiskohustused, vaid – erinevalt avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse regulatsioonist – ka oluliselt koormavamad aktiivse tegutsemise kohustused, tuleks eratee avalikuks kasutamiseks määramisel sundvalduse seadmisele siiski eelistada maaomaniku nõusolekul kokkuleppe sõlmimist kinnisasja omanikuga, kusjuures kokkuleppes määratakse kindlaks ka teehoiukohustuse kandja(d). Seejuures tuleb arvestada, et kui erateed on võimalik kasutada üksnes kinnisasja omaniku loal, siis avalikku teed saavad kasutada piiranguteta kõik isikud ning see asjaolu muudab tee omaniku jaoks võimatuks nõuda tee kasutajatelt tee kasutamise seotud kulude hüvitamist.³² Eeltoodud põhjusel oleks minu

³⁰ TeeS § 36 lõiked 1 ja 2 sätestavad:

„(1) Teel ja tee kaitsevööndis on tee omaniku nõusolekuta keelatud:

- 1) ehitada hooneid või rajatise ning rajada istandikke. Detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel võib hooneid ehitada teekaitsevööndisse juhul, kui see on lubatud kohaliku omavalitsuse kehtestatud detailplaneeringus;
- 2) ehitada kiirendus- või aeglustusrada, peale- või mahasõiduteed, alalist või ajutist müügipunkti või muud teeninduskohta;
- 3) takistada jalakäijate liiklemist neid häiriva tegevusega;
- 4) paigaldada valgustusseadet või teabe- ja reklaamivahendit;
- 5) korraldada spordivõistlust või muud rahvaüritust;
- 6) kaevandada maavara ja maa-ainest;
- 7) teha metsa uuendamiseks lageraiet;
- 8) teha veerežiimi muutust põhjustavat maaparandus- või muud teehoiuvälisist tööd.

(2) Tee kaitsevööndi maa omanik on kohustatud kaitsevööndis hoidma korras teemaaga külgneva kaitsevööndi maa-ala ja sellel paikneva rajatise ning kõrvaldama või lubama kõrvaldada nähtavust piirava istandiku, puu, põõsa või muu liiklusele ohtliku rajatise. Ta peab võimaldama paigaldada teega külgnevale kaitsevööndi kinnistule talihooldeks ajutisi lumetõkkeid, rajada lumevalle ja kraave tuisklume tõkestamiseks ning paisata lund väljapoole teemaad, kui nimetatud tegevus ei takista juurdepääsu tema elukohale ja varale”.

³¹ TeeS § 5² sätestab, et eratee on tee, mis paikneb juriidilise või füüsilise isiku kinnisasjal. Erateed võib kasutada üksnes kinnisasja omaniku loal.

³² TeeS § 37 lg 3 sätestab, et tee omanikul on õigus nõuda eratee kasutajalt tee kasutamise seotud kulude katteks hüvitist.

hinnangul ühepoolselt (haldusaktiga) sundvalduse seadmine tee omaniku suhtes ebaõiglane, välja arvatud juhul kui sundvalduse seadmisega vabastatakse tee omanik teega seotud kohustustest.

Seega kui siiski kaaluda sarnaselt avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustuse kehtestamisele ka eratee avalikuks kasutamiseks määramist sundvalduse seadmisega, vajaks seejuures kindlasti täiendavat läbimõtlust, kuidas lahendada sundvalduse seadmise käigus küsimus, kes ja millises ulatuses peaks kandma teehoiukohustuse ja -kulud.

4. Kinnistusraamatu kannete küsimused

Leidsite oma analüüsis AÕS §-s 156 sätestatud avalikult kasutatavale teele juurdepääsu tagamise ning AÕS §-s 158 sätestatud erahuvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise puhul tuleks vastavate servituutide kinnistusraamatusse kandmisest loobuda. Teie hinnangul pole nimetatud eraõiguslike kitsenduste näol tegemist nn ehtsate tehinguliste kitsendustega vaid n-ö pseudo-servituutidega, kuna nii kaua kui seaduses sätestatud kitsenduse tekkimise eeldused on täidetud, peab kinnisasja omanik vastavalt kas juurdepääsuteed või tehnovõrkude ja -rajatiste oma maale püstitamist taluma. Mainisite võimalikku segadust, mis tõusetub seoses taoliste pseudo-servituutidega koormatud kinnisasjade müümisel täitemenetluses, kuna nende puhul pole kindel, kas servituudid jäävad täitemenetluses toimuva enampakkumise puhul kehtima või tuleks kinnistusraamatust kustutada. Leidsite, et taoline olukord kahjustab õiguskäibe kindlust.

Samuti leidsite, et nii AÕS §-st 156 tuleneva juurdepääsuõiguse kui AÕS §-st 158 tuleneva erahuvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise puhul tuleks loobuda kohtulahendiga tekkivate kitsenduste kandmisest märkusena kinnistusraamatusse, kuna taoliste märkuste tähendust on raske näha. Vastavalt tuleks ka AÕS §-dest 140 ja 141 kaotada võimalus kitsenduste seadmiseks kohtulahenditega ning nende kinnistusraamatusse kandmiseks.

Soovin eespool refereeritud seisukohtade valguses ja neile vastukaaluks toonitada kinnistusraamatu olulist rolli asjaõiguslikus käibes, eelkõige osas, milles see võimaldab isikutel saada usaldusväärset teavet kinnisasja tegeliku õigusliku seisu kohta (näiteks kinnisasja koormavate asjaõiguse kohta) ning võimaldades huvitatud isikutel seeläbi adekvaatselt hinnata kinnisasja võimalikku väärtust. Ühtlasi peaks kõigi kinnisasjaga seotud õigusmuudatuste nähtumine kinnistusraamatust välistama selle, et kinnisasja soetanud isik saab alles hiljem teada kinnisasja suhtes tehinguga (või ka kohtulahendiga) seatud kitsendustest.

Seevastu olukorras, kus näiteks AÕS §-s 158 nimetatud erahuvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste võõrale kinnisasjale püstitamiseks sõlmitavaid reaalservituudi seadmise kokkuleppeid või AÕS §-s 156 sätestatud juurdepääsutee võimaldamise kokkulepet (ega ka vastavate kitsenduste seadmist kohtulahendiga) ei kantaks enam kinnistusraamatusse, tekib küsimus, kust võiks taolise talumiskohustusega koormatud kinnisasja ostmisest huvitatud isik saada usaldusväärset teavet selle kohta, kas üldse ja millises ulatuses taolised erahuvides kitsendused üht või teist kinnisasja koormavad. Leian, et sõltuvalt olukorrast võivad erahuvides vajalikest tehnovõrkudest ja -rajatistest või üle võõra kinnisasja avalikule teele kulgevast juurdepääsust tingitud kitsendused olla teeniva kinnisasja jaoks küllaltki intensiivsed ning seega on õiguskäibe kindluse huvides kindlasti oluline, et taolised kitsendused oleksid kinnisasjast huvitatud isikule juba varakult teada. Kuigi nii AÕS §-s 156 sätestatud juurdepääsu kui AÕS §-s 158 sätestatud erahuvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise nõude eeldused tulenevad seadusest (st nii kaua kui talumise nõude eeldused on täidetud, peab kinnisasja omanik kas juurdepääsuteed või tehnovõrku või -rajatist oma

kinnisasjal võimaldama), ei ole huvitatud isikul pelgalt nimetatud sätetest lähtudes siiski võimalik selgusele jõuda, kas taoline kitsendus võiks koormata ka teda huvitavat konkreetset kinnisasja.³³

Möönan, et olukorras, kus varasemalt juurdepääsutee või tehnovõrkude ja -rajatiste talumise nõudes tehtud kohtulahendi kohta pole märkust kinnistusraamatusse kantud, peaks kohus ka uute omanike vahel tekkinud sama vaidluse korral – eeldusel et asjaõigusseaduses sätestatud talumiskohustuse eeldused on täidetud – tegema avalduse esitamisel jällegi sama otsuse. Samas ei saa minu hinnangul siiski pidada mõistlikuks lahendust, mille puhul peaksid talumiskohustuse osas eri meelt olevad kinnisasjade igakordsed omanikud püüdma uusi kokkuleppeid saavutada või oma vaidlusi iga kord kohtus lahendada.

Kinnistusraamatu rolli rõhutades asun pigem seisukohale, et Teie nimetatud nn pseudo-servituutide ning kohtulahendiga kitsenduste seadmise kinnistusraamatusse kandmisest loobumisega saavutatav väidetav õiguskäibe kindlus täitemenetluse osas ei kaalu üles muudatustega paratamatult kaasnevat kindlusetust osas, milles kinnisasjast huvitatud isikute jaoks vähenevad oluliselt võimalused saada kinnistusraamatust usaldusväärset ja võimalikult täielikku teavet üht või teist konkreetset kinnisasja koormavate kitsenduste kohta. On ilmne, et praegusel hetkel puudub kinnistusraamatuseadusega võrreldav regulatsioon selliste kitsenduste registreerimiseks ja nähtavaks tegemiseks. Seetõttu peaks minu hinnangul teatud kitsenduste nähtavakstegemiseks säilima võimalus kanda see märkusena kinnistusraamatusse ning vajadusel sätestada kinnistusraamatusse märkuse kandmiseks täiendavaid aluseid.

5. Muud küsimused

Puudutasite oma analüüsis põgusalt ka küsimust sellest, mida pidada valitsevaks kinnisasjaks KASVS § 46² lõikest 1 koostoimes AÕS § 158 lõigetega 2-3 tulenevas olukorras, kus avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise omanik on saavutanud koormatava kinnisasja omanikuga tehnovõrkude või -rajatiste püstitamiseks servituudi seadmise kokkuleppe. Samuti mainisite tõusetuvaid probleeme, täpsemalt huvide konflikti tekkimise võimalikkust juhul, kus avalikes huvides vajalikkude tehnovõrku või -rajatist soovitakse püstitada kohaliku omavalitsuse maale – nimelt on kohalik omavalitsus sellises olukorras nii koormatava kinnisasja omanik kui sundvalduse seadmise taotluse menetleja.

Märgin siinkohal vaid, et puudutasin mõlemat ülaltoodud küsimust oma 02.03.2010 Teile saadetud märgukirjas ja seetõttu ei peatu neil käesolevas kirjas pikemalt.

6. Kokkuvõte

Käsitlesin käesolevas analüüsis peamiselt avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusega seonduvaid küsimusi. Osutasin seejuures probleemidele, mis tõusetuvad seoses avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste piiritlemisega nendest AÕS § 158¹ lõike 1 mõttes avalikku teenust pakkuvatele isikutele kuuluvatest ning teenuse pakkumiseks vajaliku tehnoloogilise terviksüsteemi lahutamatuks osaks olevatest ehitistest (ning neid ümbritsevatest piiranguvöönditest), millele avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste ning nende talumistasude regulatsioon ei laiene.

Puudutasin ka küsimust seadusjärgsete avalik-õiguslike kitsenduste talumise eest kinnisasja omanikele võimaldatavatest hüvitistest nii kitsamalt avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja

³³ Nt olukorras, kus on olemas alternatiivid, st avalikule teele juurdepääs on võimalik läbi erinevate kinnistute.

-rajatiste osas kui ka laiemalt, muude sarnaste avalik-õiguslike kitsenduste kontekstis. Leidsin, et olukorras, kus kitsendused sarnanevad praktikas oma ulatuselt ja intensiivsusele pigem materiaalse sundvõõrandamise olukordadele, võiks kaaluda kinnisasja omanikele kitsenduste eest teatud hüvitise võimaldamist sõltumata sellest, et formaalset sundvõõrandamise menetlust läbi ei viida. Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste puhul võiks sel juhul kaaluda ka sundvõõrandamisega sarnase regulatsiooni kohaldamist sundvalduse seadmise raames. Muude avalik-õiguslike kitsenduste eest hüvitise võimaldamise kaalumise nõuaks aga kindlasti eelnevat erinevatest õigusaktidest lähtuvate kitsenduste põhjalikku kaardistamist.

Analüüsi lõpuosas osutasin lahendamist vajavatele küsimustele seoses Teie poolt pakutud eratee avalikuks kasutamiseks määramisega sundvalduse seadmise teel. Samuti viitasin probleemidele, mis võivad tõusetuda seoses erahuvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiseks ja avalikult kasutatavate teede juurdepääsu võimaldamiseks seatud servituutide ning kohtulahendiga seotud kitsenduste kinnistusraamatusse kandmisest loobumisega.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Merike Saarmann, 6938414, merike.saarmann@oiguskantsler.ee
Ave Henberg, 6938435, ave.henberg@oiguskantsler.ee
Martina Proosa, 6938408, martina.proosa@oiguskantsler.ee