



Õiguskantsler

Teie 22.01.2013 nr

Meie 07.05.2013 nr 6-1/130156/1302039

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Vee erikasutusloa taotlemine veskipaisule**

Austatud []

Täna Teid mulle saadetud avalduse eest, milles tõstasite küsimuse vana veskipaisu omaniku kohustuse kohta taotleda vee erikasutusluba ja palusite kontrollida selle kohustusega seotud sätete põhiseaduspärasust.

Kirjeldasite, et Teile valmistab segadust veeseaduse (edaspidi VeeS) § 40¹ lg 10. See säte kohustab paisu omanikku või valdajat, kes on rajanud paisu või saanud paisu oma valdusse ja hakanud paisutama enne veeseaduse jõustumist ning kelle paisu otstarve ei ole hüdroenergia kasutamine ja kes ei ole veeseaduse kehtivuse ajal omanud vee erikasutusluba, omandama vee erikasutusloa hiljemalt 2012. aasta 1. jaanuariks. Selgitasite, et Teie hinnangul ei selgu sätte sõnastusest, kas see säte kehtib ka isikutele, kellel puudub vee erikasutusluba ja kes on rajanud või saanud paisu omanikuks või valdajaks pärast veeseaduse jõustumist. Lisaks avaldasite, et Te ei mõista paisutamise kaasnemate kohustuste hulga ja mahuga vana veskipaisu omanikule asetatava koormuse vajalikkust ning leidsite, et see rikub Teie, kui paisuomaniku, omandiõigust. Kokkuvõtvalt palusite kontrollida VeeS § 8 lg 2 p 5, § 17 ja § 40¹ lg 10 ning keskkonnaministri 27.07.2009 määruse nr 39 „Nõuded veekogu paisutamise, veetaseme alandamise ja veekogu tõkestamise ning paisu kohta“ vastavust põhiseadusele.

Informeerisin Teid, et võtsin Teie avalduse menetlusse ja pöördusin avaldusaluse asja lahendamiseks info saamiseks teabe nõudmisega keskkonnaministri poole.

Teabe nõudmises keskkonnaministrile andsin ülevaate Teie tõstatatud probleemist ja palusin ministrilt selgitusi nii konkreetselt Teie veskipaisu ja vee erikasutusloa taotlemise kohustust puudutava kui ka üldiselt VeeS § 40¹ lg 10 tuleneva kohustuse sisu ning selle sätte sõnastuse kohta. Lisaks küsisin ministri arvamust ajaloolise veskipaisu omanikule vee erikasutusloa taotlemiseks kohustusliku või vee erikasutusloa andja nõudmisel esitatava teabe hulga¹ proportsionaalsuse kohta taotlusprotsessi sisuliste eesmärkide saavutamiseks. Palusin selgitust ka sanitaarvooluhulga tagamise, paisu seirekohustuse ja paisu hoolduspäeviku pidamise kohustuste panemise proportsionaalsuse kohta ajaloolise veskipaisu omanikule. Samuti palusin selgitust,

¹ Keskkonnaministri 26.03.2002 määrus nr 18. Vee erikasutusloa ja ajutise vee erikasutusloa andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise kord, loa taotlemiseks vajalike materjalide loetelu ja loa vormid § 5 ja § 8¹.

kuidas plaanitakse hakata rakendama eelnõude infosüsteemis oleva veeseaduse muutmise seaduse eelnõu punkti 8, millega täiendatakse veeseadust § 8 lõikega 2¹, mille järgi ei ole paisutamiseks vaja vee erikasutusluba, kui veekogu looduslikku veetaset tõstetakse kuni 1 m, välja arvatud juhul kui paisutamine toimub looduskaitseaduse § 51 lõike 2 alusel kinnitatud nimekirjas sisalduvatel veekogudel või nende lõikudel.²

Keskkonnaminister selgitas, et VeeS § 8 lg 2 punktist 5 tulenev kohustus taotlema paisutamiseks vee erikasutusluba on kehtinud alates veeseaduse jõustumisest (alates 1994. aastast). Hetkel jõus oleva regulatsiooni järgi (vastavalt VeeS § 17 lõikele 1) on veekogu paisutamine, mis vajab vee erikasutusluba, tegevus, millega tõstetakse looduslikku veetaset rohkem kui 0,3 m.

12.01.2009 kuni 18.04.2009 kehtinud VeeS § 40¹ lg 10 andis vee erikasutusloa taotlemiseks üleminekuaja kõikidele paisu rajajatele või omanikele ja/või valdajatele. 12.01.2009 kuni 18.04.2009 kehtinud VeeS § 40¹ lg 10 sätestas: „Paisu omanik, kes ei oma vee erikasutusluba veekogu paisutamiseks, peab selle omandama 2012. aasta 1 jaanuariks.“ Minister märkis, et sätte eesmärk ei olnud aga tekitada olukorda, mis võimaldanuks rajada paise kuni 1. jaanuarini 2012 ilma vee erikasutusloata, mistõttu sätet muudeti ja täiendati. Alates 18.04.2009 kehtivast VeeS § 40¹ lõikest 10 tuleneva kohustuse sisu kohta selgitas minister, et nimetatud sätte andis üleminekuperioodi vee erikasutusloa taotlemiseks nendele omanikele või valdajatele, kes olid rajanud paisu või saanud selle oma valdusesse enne veeseaduse jõustumist ehk enne aastat 1994. Paisu omanikud või valdajad, kes olid rajanud paisu või saanud selle oma valdusesse pärast veeseaduse jõustumist, pidid vee erikasutusloa taotlema enne paisu rajamist või alustama loa taotlemist kohe pärast paisu oma valdusesse saamist.

Minister informeeris veel, et Keskkonnateabe Keskus on ellu viimas programmi „Tõkestusrajatiste inventariseerimine vooluveekogudel kalade rändetingimuste parandamiseks“, mille raames määratakse ka kõikide teadaolevate paisude üla- ja alaveetasemete vahed. Projekti teostajad on inventariseerinud Otepää valla Kastolatsi küla Veski-Uandi kinnistu paisu 26.06.2012 ning üla- ja alaveetasemete vahe oli 1,75 m.

Kuigi ministri sõnul antakse projekti lõpptulemused üle 2013. a juunis, siis seni teostatud uuringu põhjal saab eeldada, et Te peate taotlema oma kinnistul asuva paisjärve osas vee erikasutusloa isegi siis, kui kehtestatakse eelnevalt nimetatud veeseaduse muudatus, mille alusel poleks vaja taotlema vee erikasutusluba, kui veekogu looduslikku veetaset tõstetakse kuni 1 m. Teie olukorda ei muuda ka VeeS § 40¹ lg 10, kuna see minu hinnangul Teile ei kohaldu, sest Teie saite avalduse järgi veskipaisu omanikuks 11.04.2006. VeeS § 40¹ lg 10 reguleerib olukorda, kus isik on saanud veskipaisu omanikuks enne veeseaduse jõustumist, s.o enne 16. juunit 1994. Ühtlasi märgin, et minister juhtis tähelepanu, et tänaseks on ka VeeS § 40¹ lõikest 10 tulenev täiendav tähtaeg (01.01.2012) möödas ja vee erikasutusluba peavad omama kõik paisutajad. Lisaks tulenes ka 12.01.2009 kuni 18.04.2009 kehtinud VeeS § 40¹ lõikest 10, et vee erikasutusluba tuli omandada hiljemalt 01.01.2012.

Vaatamata eeltoodud järeldustele, annan järgmiseks oma seisukoha VeeS § 40¹ lg 10 õigusselguse põhimõttele vastavuse kohta, samuti paisuomanikule pandud kohustuste proportsionaalsuse osas.

Põhiseaduse (edaspidi PS) §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).³ Riigikohus on juba aastal 2002 leidnud, et

² Veeseaduse muutmise seadus. Seaduseelnõu, toimikunumber 12-1599. Vaadatud seisuga 02.05.2013. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#u5B9Pnb8> (02.05.2013).

³ RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23.

õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Kodanik „peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu.”⁴

Leian, et kuigi VeeS § 40¹ lg 10 on sõnastatud mõnevõrra raskepäraselt, ei väära see VeeS § 8 lg 2 punktist 5 tuleneva veepaisutaja sisulise kohustuse, taotleda vee erikasutusluba, selgust ja ühetimõistetavust. Paisutamine on olnud loakohustuslik tegevus alates veeseaduse jõustumisest 1994. a. Seetõttu ei olnud põhjendatud rakendussätetes üleminekuaja andmine paisu rajajatele või omanikele ja/või valdajatele, kes olid või vähemalt pidanuks olema teadlikud paisu rajamise või omandi ja/või valduse saamise ajal kehtivatest kohustusest taotleda vee erikasutusluba. Leian, et VeeS § 40¹ lõike 10 puhul pole eksitud õiguselguse vastu, kuna iga isik sai mõistlikult ette näha, et neile, kellele VeeS § 40¹ lg 10 vee erikasutusloa taotlemisel täiendavat tähtaega ette ei näe, tuleneb VeeS § 8 lg 2 punktist 5 üldine kohustus taotleda vee erikasutusluba. Eelnevast tuleneb, et iga paisu rajaja või paisu oma omandisse ja/või valdusesse saanud isik, sai ette näha, et on vaja taotleda vee erikasutusluba. Eelnevast tulenevalt leian, et VeeS § 40¹ lg 10 puhul ei ole eksitud õiguselguse põhimõtte vastu.

Järgmiseks hindan Teie väiteid, et vee erikasutusloa taotlemine ja paisutaja kohustused vee erikasutusloa alusel rikuvad ülemäära paisutaja omandiõigust.

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. „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 kitsendamist, siis saab selle põhiõiguse puhul olla seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole põhiseadusega vastuolus.⁵

Praegusel juhul on Teie omandiõigust veskipaisuga kinnistule piiratud kohustusega taotleda vee erikasutusluba tulenevalt VeeS § 8 lg 2 punktist 5. Vee erikasutusloa andmise korra ja loa taotlemiseks vajalike materjalide loetelu ja loa vormid on kehtestanud keskkonnaminister VeeS § 9 lg 14 alusel määrusega. Lisaks sellele leidsite, et Teie omandiõigust piiravad kohustused nagu sanitaarvooluhulga tagamine, paisu seirekohustus ja paisu hoolduspäeviku pidamine, mis on reguleeritud VeeS § 17 lg 7 alusel kehtestatud määrusega.⁶ Järgmiseks tuleb hinnata, kas viidatud omandipõhiõiguse piirangud on põhiseaduspärased.

Selleks, et piirang oleks põhiseaduspärane, peab see olema ka PS §-st 11 tulenevalt proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes. Hindan järgmiseks, mis on nende piirangute eesmärk ning seejärel hindan nende proportsionaalsust.

Minister märkis, et paisutamise tõttu on ligikaudu 20 % veekogumitest täna mitteheas seisundis, mis ohustab keskkonnaneesmärkide saavutamist.⁷ Paisude rajamine on vähendanud eelkõige kaladele vajalike ja väärtuslike karestikuliste jõelõikude arvu. Paisud seavad purunemisel

⁴ RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31.

⁵ RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 27.

⁶ Keskkonnaministri 27.07.2009 määrus nr 39. Nõuded veekogu paisutamise, veetaseme alandamise ja veekogu tõkestamise ning paisu kohta.

⁷ Keskkonnaneesmärgid on sätestatud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu veepoliitika raamdirektiiviga 2000/60 EÜ (üle võetud VeeS §-dega 3⁵ ja 3⁶) ja Euroopa Nõukogu direktiiviga 92/43EMÜ.

hävimisohtu allavoolu asuvad kalade elu- ja sigimispaiad, lisaks sellele võib see kahju tekitada ka allavoolu asuvate vooluveekoguga piirnevate või selle naabruses asuvate kinnistute omanikele. Minister rõhutas, et vee erikasutusloa taotlusega esitatav informatsioon on vajalik võimalike keskkonnamõtjude ja avalikkuse huvi tuvastamiseks ning otsustamiseks, kas tegevusega rakendatakse kõiki vajalikke meetmeid keskkonnaeesmärkide täitmiseks. Täiendavate andmete esitamist kaalutakse juhtumi põhiselt kaalutusõiguse alusel, kuna Eestis on ligikaudu 1000 paisu, ei pruugi loa andja kohustuslikuna esitatavatest materjalidest saada piisavalt informatsiooni võimalike keskkonnamõtjude ja avalikkuse huvide tuvastamiseks.

Ministri seisukoht oli ka see, et sanitaarvooluhulga ehk miinimumvooluhulga tagamine vooluveekogus on selle ökosüsteemi toimimiseks vajalik. Sanitaarvooluhulga mittetagamisega on võimalik oluliselt või täielikult takistada kalade sigimist ja halvendada nende elutingimusi. Minister märkis, et Eestis on kõige levinumad ülevoolpaisud, mille sanitaarvooluhulk on juba iseeneslikult tagatud, mistõttu paisutajale sanitaarvooluhulga tagamise nõue lisakohustusi kaasa ei too. Hoolduspäeviku pidamise eesmärgiks on anda Keskkonnaametile paisu tehnilise korrashoiu ja hoolduse kohta informatsiooni, mis võimaldab avarii ohu korral reageerida ja rakendada avarii vältimiseks vajalikke meetmeid. Seirekohustus määratakse juhtumi põhiselt kaalutusõiguse alusel, et hinnata paisutamise kaasnemat keskkonnamõtju ning vajaduse korral rakendada keskkonnakaitse meetmeid.

Eelnevast tuleneb, et vee erikasutusloa taotlemise kohustuse eesmärk on kindlaks teha paisu mõju vooluveekogule ja vooluveekogu ümbritsevale keskkonnale ja selle informatsiooni alusel leida võimalused vähendamaks keskkonnakahjulikke mõjusid ning vältimaks võimalike ohtude realiseerumist loodusele ja teiste inimeste varale. Lisaks vee erikasutusloa taotlemise kohustusele on ka muud paisutamise kaasnemat kohustused (sanitaarvooluhulga tagamine, hoolduspäeviku pidamine, vajaduse korral ka paisu seire) kehtestatud eesmärgiga vähendada ohtu keskkonnale ja inimeste varale, mida võiks põhjustada näiteks see, kui kalad ei pääseks paisust üle või kui pais puruneks.

Võimalike negatiivsete keskkonnamõtjude (sh keskkonnariskide ja keskkonnohtude) kindlaks tegemine ning nende vähendamine ja vältimine on kahtlemata omandiõiguse piiramise legitiimne eesmärk. Samas ei tähenda see, et eesmärgi saavutamise nimel oleksid lubatud kõik meetmed olenemata sellest, kuivõrd ulatuslikult või intensiivselt need piiravad veepaisu rajajate või valdajate ja/või omanike omandipõhiõigust. Legitiimset eesmärki teenivate omandipõhiõiguste piirangute kehtestamisel tuleb PS § 11 järgi leida õiglane tasakaal ühelt poolt veepaisu rajajate või valdajate ja/või omanike ning võimalike negatiivsete keskkonnamõtjude kindlaks tegemise huvide vahel. See omakorda aitab ära hoida võimalikke keskkonnakahjusid ja kahjusid isikute varale.

Keskkonnaminister leidis, et kaaludes nii keskkonnakaitse eesmarke kui ka ohtu inimese varale, on nii teabe nõudmine vee erikasutusloa taotlemisel kui ka eeltoodud paisu omaniku kohustused proportsionaalsed arvestades võimalikku ohtu ökosüsteemidele ja inimese varale. Proportsionaalne meede peab olema sobiv, vajalik ja mõõdukas ning ministri hinnangul on kõik kolm proportsionaalsuse kriteeriumi täidetud. Teabe nõudmine ja paisuomaniku kohustused on sobivad, kuna võimaldavad õigeaegselt vältida ulatuslikku kahju keskkonnale või varale. Meetmed on vajalikud, sest vähem koormavad meetmed ei annaks piisavalt infot paisude tehnilise seisukorra ja ökosüsteemi seisundi kohta. Meede on ka kitsamas mõttes proportsionaalne, kuna ei too paisuomanikule kaasa ülemääraseid kulutusi.

Nõustun, et analüüsitaval juhul on omandipõhiõiguse piiramine proportsionaalne. Leian, et on põhjendatud seada nõudeid, mis tagavad, et paisud, mis muudavad vooluveekogude looduslikku seisut ja kujutavad endas potentsiaalset ohtu vooluveekogu elurikkusele ja ökoloogiale ning vooluveekoguga piirnevate ja selle vahetus naabruses asuvate kinnistute omanike varale, oleksid

kontrolli all. Minu hinnangul ei ole nii paisu rajaja või valdaja ja/või omaniku kohustus taotleda vee erikasutusluba kui ka muud paisutamiseega kaasnevad kohustused, mis aitavad hoida kontrolli all paisutamiseega kaasnevaid ohte, nii koormavad, et kujutaksid endas ülemäärast omandiõiguse riivet.

Leian, et kaaludes nii keskkonnakaitse eesmärke kui ka ohtu inimese varale, on teabe nõudmine vee erikasutusloa taotlemisel ja muud paisutamiseega kaasnevad kohustused, arvestades võimalikku ohtu kohalikule ökosüsteemidele ja inimeste varale, vastavuses PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega. Juhul, kui paisu rajaja või valdaja ja/või omanik ei oleks koormatud eelnimetatud kohustustega, oleks negatiivsete tagajärgede realiseerumise oht ja tagajärgede ning kahju ulatus, nii vooluveekogu ökosüsteemile kui ka vooluveekogu kaldal elavate isikute varale, suurem. Keskkonnaameti spetsialistide kontroll vee erikasutuslubade väljastamisel ja muu vee paisutamiseega seonduva info vahetamine ameti ja paisutaja vahel aitab ohte ära hoida ja nende realiseerumisel tagajärgi varem kõrvaldama hakata. Seega ei ole vana veskipaisu omaniku kohustus taotleda vee erikasutusluba ja selle loa taotlemiseega seonduv asjaajamine ning käsitlemist leidnud lisakohustused põhiseaduse vastased.

Menetluse tulemusel ei tuvastanud ma VeeS § 8 lg 2 p 5, § 17 ja § 40¹ lg 10 ja keskkonnaministri 27.07.2009 määruse nr 39 „Nõuded veekogu paisutamise, veetaseme alandamise ja veekogu tõkestamise ning paisu kohta“ vastuolu põhiseadusega.

Loodan, et toodud selgitused on Teile abiks vee erikasutusloa taotlemises ja sellega seonduvas. Tänan Teid veel kord pöördumise eest ning vabandan vastuse viibimise pärast.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

Hendrick Rang 693 8408;
hendrik.rang@oiguskantsler.ee