



Õiguskantsler

Rainer Kuulme
Advokaadibüroo Lillo & Partnerid
rainer.kuulme@advokaat.ee

Teie 20.12.2019

Meie 07.02.2020 nr 6-1/200102/2000663

Sundvalduse alusel ärimaale paigaldatava maakaabelliini talumistasu

Austatud Rainer Kuulme

Palusite õiguskantsleri seisukohta, kas [kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus](#) (KAHOS) ja [asjaõigusseaduse rakendamise seadus](#) (AÕSRS) on põhiseadusega kooskõlas. Teie hinnangul näevad need seadused ette, et sundvalduse tasu ning tehnovõrgu ja -rajatise talumise tasu makstakse vaid siis, kui see asub maatulundusmaal. Kirjeldasite juhtumit, kus Tallinna kesklinnas asuvat ärimaad soovitakse koormata sundvaldusega. Sundvalduse alusel ehitatava maakaabelliini kaitsevöönd piirab sel juhul maaomaniku maakasutust 7 m² ulatuses, kuid selle eest pole talle talumistasu ette nähtud.

Teie avalduses esitatud teave ei anna alust pidada sundvalduse alusel ehitatud tehnovõrgu ja -rajatise (edaspidi tehnovõrgu) eest tasu maksmise regulatsiooni põhiseadusega vastuolus olevaks. Õiguskantsler on varem käsitlenud elamumaal asuva tehnovõrgu talumiskohustust (õiguskantsleri [seisukoht](#), 30.10.2018). See varasem seisukoht on asjakohane ka ärimaale ehitatava tehnovõrgu eest vahetu seadusjärgse perioodilise talumistasu puhul.

Tehnovõrku ei saa teise isiku omandis olevale maaüksusele rajada tema õigusi ja huve eirates. Maaomanikul on õigus nõuda sundvalduse tasu olenemata maaüksuse sihtotstarbest. Ka tuleb maaomanik kaasata sundvalduse seadmise menetlusse, tal on õigus esitada oma vastuväited ja seisukohad ning sundvalduse seadmist menetlev haldusorgan peab neid kaaluma. Olemasolevast teabest lähtudes pole alust arvata, et seaduse rakendamine viiks vältimatult põhiseadusvastase lahenduseni. Kui õigusakti on võimalik tõlgendada ja rakendada põhiseadusega kooskõlas (põhiseaduskonformselt), siis ei ole õigusakt põhiseadusega vastuolus (RKÜKo, [3-2-1-73-04](#), p 36).

Sundvalduse tasu (sh perioodilise talumistasu) määramise kohta on seaduses kehtestatud paindlik regulatsioon, mille rakendamine sõltub üksikotsustest. Alati ei pea tasu suurus olema ühesugune. Tehnovõrguga kaasnevad piirangud kitsendavad kinnisomandit eri moel ning need erinevused olenevad kinnisomandi sihtotstarbest ja tehnovõrgust. Seadus võimaldab arvestada tehnovõrguga kaasnevaid tegelikke mõjusid omandipõhiõigusele. Sellised suunised annab ka Riigikohus oma otsuse nr [3-4-1-25-11](#) punktides 47, 48, 50.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Omandipiirangud ja talumistasu

Arvasite, et tehnovõrgu rajamiseks sundvalduse seadmist käsitlevad normid (eelkõige KAHOS § 40 lg 5 ja AÕSRS § 15² ja selle juurde kuuluv seaduse [lisa](#)) on vastuolus [põhiseaduse](#) (PS) §-s 32 sätestatud omandipõhiõigusega, sest nende kohaselt ei pea tasuma talumistasu ärimaale rajatava tehnovõrgu eest.

Avalikes huvides rajatud tehnovõrguga kaasnevaid omandipiiranguid ei saa üldjuhul võrrelda omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega, mille puhul tuleb PS § 32 lg 1 kohaselt maksta õiglast ja kohest hüvitust. Kui omandipiirangud on siiski märkimisväärsed, näeb seadus ette võimaluse algatada sundvõõrandamise menetlus (KAHOS § 4 lg 3).

Tehnovõrguga kaasnevad omandipiirangud on tavaliselt PS § 32 lg 2 kohased üldistest huvidest lähtuvad omandikitsendused. Kui tekib PS § 32 lg 2 riive, võib osutada vajalikuks siiski maksta hüvitist, et tasakaalustada isikute õigusi (vt nt RKÜKo, [3-3-1-69-09](#), p 64). Kohtud on tehnovõrkude talumistasu maksmist seni valdavalt käsitlenud olukorras, kus maaomanik ei ole üldse hüvitist saanud. Nüüd sätestab seadus, et sundvalduse seadmisel tuleb maaomanikule tehnovõrguga kaasnev kahju välja selgitada ja sundvalduse tasuga hüvitada.

Erinev kohtlemine

Leidsite, et seadus kohtleb isikuid erinevalt, kuna tehnovõrgu talumise eest makstakse kinnisasja omanikule tasu vaid siis, kui see asub maatulundusmaal.

Võrdse kohtlemise hindamisel on oluline see, kas isikute olukord ja asjaolud on sarnased või erinevad (PS § 12). Lubamatu oleks sarnases olukorras ja sarnaste asjaolude korral kohelda isikuid erinevalt. Kõnealusel juhul käsitatakse erinevaid asjaolusid erinevalt.

Erinevused tulenevad maa sihtotstarbest ja sellest, kas maad saab sihtotstarbeliselt kasutada. Näiteks metsamaal ehk maatulundusmaal asuv elektriõhuliin välistab selle kaitsevööndi ulatuses metsa kasvatamise täielikult. Samas põllumaa sihtotstarbelist kasutamist elektriõhuliin ei välista, kuid võib muuta põlluharimise ebamugavamaks. Kui jaotusvõrgu elektriõhuliin rajatakse ärimaale, võib see maa sihtotstarbelist kasutamist hoopis soodustada.

Tehnovõrguga kaasnevad piirangud erinevad nii ruumilise ulatuse kui ka sisu poolest. Maakaabeliiniga kaasneb kaitsevöönd, mis ulatub piki kaablit mõlemale poole 1 meetri kaugusele (majandus- ja taristuministri 25.06.2015 määruse nr 73 „[Ehitise kaitsevööndi ulatus, kaitsevööndis tegutsemise kord ja kaitsevööndi tähistusele esitatavad nõuded](#)“ § 10 lg 3). Kaitsevööndis on keelatud üksnes sellised tegevused, mis võiksid ohustada kaitsevööndiga ehitist (s.o maakaabeliini): näiteks ei tohi maakaabeliini kaitsevööndis teha mis tahes mäe-, laadimis-, süvendus-, lõhkamis- ja maaparandustöid ([ehitusseadustiku](#) (EhS) § 70 lg 1, § 77 lg 2 p 1).

Tehnovõrgu kaitsevööndiga kaasnevad omandikitsendused ei ole siiski absoluutsed ja tehnovõrgu omaniku loal võib neist kõrvale kalduda ([EhS](#) § 70 lg 3). Seega, mõnel juhul võib tehnovõrguga kaasnev omandiõiguse riive olla ulatuslik, mõnel juhul aga ei pruugi piirangud olla realselt tajutavad ega mõjutada tegelikult kinnisasja edasist sihtotstarbelist kasutamist negatiivselt. Siin ei saa siiski võrrelda nt metsamaal asuva elektri põhivõrgu õhukaabelliiniga ja äri- või elamumaa sihtotstarbega maal asuva maakaabelliiniga omandipõhiõigusele kaasnevat mõju. Maaüksusel võivad olla ka muud omandikitsendused, mis võivad tuleneda nii planeeringutest, teistest õigusaktidest kui ka naabrusõigustest ning mille mõju võib olla märgatavam kui tehnovõrguga kaasnevate kitsenduste mõju.

Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte riive

Teie hinnangul võib seadus olla vastuolus ka õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõttega, sest varem maksti tehnovõrgu talumistasu hoolimata maa sihtotstarbest.

Kõnealusel juhul ei ole õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet lubamatult riivatud. Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte riive tekiks siis, kui seadus annaks sõnaselgelt lubaduse maksta just sellistel tingimustel perioodilist talumistasu ning kui puuduks alus arvata, et seadust muudetakse või et seaduse sätted oleksid ebaselged. Õiguspärane ootus saab tugineda üksnes selgele lubadusele, mille puhul on alust arvata, et seda ei muudeta (RKHKo, [3-3-1-79-09](#), p 15). Enne 1. jaanuari 2019 jõustunud seadusemuudatusi ei olnud seaduses regulatsiooni, mille alusel oleks saanud tekkida sellist õiguspärast ootust.

Riigikohus tunnistas AÕSRS § 15⁴ lõiked 2–4 ja osaliselt ka AÕS § 158² lõike 1 põhiseadusega vastuolus olevaks juba 17. aprillil 2012 (RKPJKo, [3-4-1-25-11](#)) ehk peaaegu kaheksa aastat tagasi. Mainitud sätted olid perioodilise talumistasu arvutamise aluseks alates 2007. aastast kuni Riigikohus need kehtetuks tunnistas. Nende sätete alusel oli tõepoolest võimalik perioodilist talumistasu saada ka mõne teise sihtotstarbega maaüksusel asuva tehnovõrgu talumise eest.

Tehnovõrgu talumiskohustuse ja selle eest maaomanikule makstavate hüvitiste teema on olnud päevakorral pikemat aega: näiteks 2004. aastal nentis Riigikohus otsuse nr [3-4-1-3-04](#) p-s 44, et korrigeerida tuleb tehnovõrke puudutatavat regulatsiooni terviklikult. Ka õiguskantsler tegi 2010. aastal Riigikogule selle kohta [ettepaneku](#) ning Riigikogu toetas asjakohase eelnõu väljatöötamise alustamist (22.09.2010 [stenogramm](#)). Seaduses tehtud [muudatused](#) jõustusid alles 1. jaanuaril 2019. Sellises olukorras ja eriti arvestades seda, et Riigikohus oli talumistasu arvutamist reguleerinud sätted kehtetuks tunnistanud, ei saanud kellelgi tekkida õiguspärast ootust perioodilise talumistasu saamise ega ka selle konkreetse suuruse suhtes.

Selle põhjal, et mõnel juhul jätkasid tehnovõrkude omanikud kehtetuks tunnistatud sätete alusel arvutatud talumistasu maksmist, ei saanud tekkida õigustatud ootust, et tasu maksmist jätkatakse senistel alustel. Seaduses ei olnud ligikaudu kaheksa aasta vältel reegleid, kuidas arvutada vahetu seadusjärgse talumiskohustuse puhul talumistasu suurust. Perioodilise talumistasu saamiseks tuli pöörduda tehnovõrgu omaniku poole, talumistasu suuruses kokku leppida ja vajaduse korral nõuda tasu kohtu kaudu. Kohtud on küll püüdnud täita seaduses täitmata jäänud lünka (RKTSKo, [3-2-1-87-14](#), p-d 20–41), kuid kohtupraktika ei asenda seadust. Üksnes Riigikogul on õigus seadustega muuta ühiskonnas kehtivaid reegleid.

Kinnisasja omanikul on endiselt õigus pöörduda tehnovõrgu omaniku poole ja nõuda perioodilist talumistasu maksmist ka muu kui maatulundusmaa sihtotstarbega maal asuva tehnovõrgu eest, kui ta arvab, et see on põhjendatud. 1. jaanuaril 2019 jõustunud [asjaõigusseaduse rakendamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus \(tehnovõrgu talumise tasu muutmise\)](#) ei toonud selles osas kaasa muutust. AÕSRS § 15⁵ lg 3 kohaselt on seaduse lisas olevad kitsenduste koefitsiendid [eelduslikud](#). Seega võib nii kinnisasja kui ka tehnovõrgu omanik nõuda seadusest tulenevate arvutusreeglite kõrvalejätmist ja konkreetsel juhul õiglase perioodilise talumistasu määramist.

Olemasolev ja uus tehnovõrk

AÕSRS §-s 15² sätestatud juhtudel peab maaomanik taluma tema maal olevat tehnovõrku. Sellise tehnovõrgu ehitamisel ei ole maaomaniku huvidega eeldatavalt kuigivõrd arvestatud. Tehnovõrgu ehitamise ajal ei pruukinud omanikul olla mingeid võimalusi oma huve kaitsta. Kui tehnovõrgu omanik ja maaomanik pole kokku leppinud teisiti, saab maaomanik olemasoleva tehnovõrgu eest

nõuda perioodilist talumistasu ja lisaks selliste kulutuste hüvitamist, mida kinnisasja omanik pidi tehnovõrgu tõttu vältimatult kandma (AÕSRS § 15⁵).

Seadus eeldab, et enne uue tehnovõrgu rajamist sõlmivad tehnovõrgu omanik ja kinnisasja omanik maa kasutamise tingimuste kohta kokkuleppe. Pooled võivad kokku leppida kõigis tingimustes, muu hulgas kinnisasja omanikule makstavas tasus ja ka perioodilistes maksetes.

Kui kokkuleppele ei jõuta, võib kavandatava tehnovõrgu omanik nõuda kohtu kaudu tehnovõrgu talumiseks servituudi seadmist ([asjaõigusseaduse](#) (AÕS) § 158 lg 3). Maakohus saab määrata kinnisasja omanikule makstava hüvitise, tasu suuruse ja tingimused. Need vaidlused saab lahendada hagita menetluses ([tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) § 475 lg 1 p 13¹).

Avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu puhul võib seada ka sundvalduse, kui tehnovõrgu omanik ei ole maaomanikuga tingimustes kokkuleppele jõudnud. Nii tsiviilõigusliku sundservituudi kui ka sundvalduse seadmise korral tuleb ja saab maaomaniku õigustega arvestada.

Sundvalduse seadmine

Kui tehnovõrk on vajalik avalikes huvides (AÕS § 158¹), siis on tehnovõrgu omanikul võimalik nõuda sundvalduse seadmist (KAHOS § 40). Seejuures saab sundvaldust seada nii uute kui ka olemasolevate tehnovõrkude puhul (KAHOS § 40 lg 9).

Sundvalduse seadmine on haldusmenetlus, mille käigus tuleb välja selgitada kõik olulised asjaolud ja kaaluda õigustatud huve. Kaalutusõiguse alusel on võimalik põhjendatud juhul määrata perioodiline talumistasu ka siis, kui see ei ole seaduse kohaselt alati eeldatav või muuta seaduse kohaselt eeldatava talumistasu suurust.

Sundvalduse seadmise menetluses määrab haldusorgan kõik olulised tingimused, milles maaomanik ja tehnovõrgu omanik ei ole omavahel kokkulepet saavutanud. Muu hulgas otsustab haldusorgan selle, kuidas ehitatava tehnovõrgu omanik hüvitab kinnisasja omanikule tema omandipõhiõiguse riivamisega tekitatava kahju ning kas ja kui palju tuleb kinnisasja omanikule maksta perioodilist talumistasu. Vajadusel tuleb pöörduda halduskohtusse.

Kui kinnisasjale sundvalduse seadmisega kaasnevad omandipõhiõiguse kitsendused on nii ulatuslikud, et muudavad maaüksuse sihtotstarbelise kasutamise võimatuks, võib olla sobivaim lahendus kinnisasi tervikuna või kitsendustega koormatud osa sundvõõrandada. Selle kohta võib esitada taotluse ka omanik ise (KAHOS § 4 lg 2 ja 3).

Sundvalduse tasu

Leidsite, et KAHOS § 40 lg-s 5 viidatud AÕSRS § 15⁵ kohaldumise tõttu ei ole kohustust maksta sundvalduse tasu, kui tegemist ei ole maatulundusmaal asuva tehnovõrguga.

Selline järeldus ei ole õige. Sundvalduse seadmisel tuleb eristada omanikule ühekordselt makstavat sundvalduse tasu ja perioodilist tasu. Üksnes perioodilise talumistasu suuruse väljaselgitamisel tuleb lähtuda AÕSRS §-st 15⁵, ühekordselt sundvalduse seadmisel määratav tasu selgitatakse välja KAHOS § 12 lg-s 2 sätestatud korras (KAHOS § 39 lg 5).

Avalikes huvides rajatava tehnovõrgu talumise kohustuse eest määratakse kinnisasja omanikule sundvalduse tasu kinnisasja ja tehnovõrgu omaniku kokkuleppe alusel (KAHOS § 40 lg 5). Kui sellist kokkulepet ei ole, määrab sundvalduse seadja perioodilise sundvalduse tasu, mille suurus ei ületa samadel tingimustel avalikes huvides rajatud tehnovõrgu vahetu seadusjärgse

talumiskohustuse eest makstavat tasu (nagu on sätestatud AÕSRS §-s 15⁵). See säte ei välista ühekordse sundvalduse tasu maksmist.

Põhjendatud juhul peab määrama ühekordse hüvitise kinnisasja omanikule tekitatud kahju korvamiseks (KAHOS § 39 lg 6). Kahju suurus tuleb välja selgitada KAHOS 3. peatükis (välja arvatud §-des 15–17) sätestatud reeglite kohaselt. Need reeglid lubavad arvesse võtta ka saamata jäänud tulu (KAHOS § 14). Kuna sundvalduse alusel tehnovõrgu talumiskohustuse tekkimisel hüvitatakse maaomanikule kõik kaasnevad kahjud, võimaldab see maaomaniku õiguste riive ja tehnovõrgu omaniku õigused tasakaalustada. Niisiis näeb seadus ette, et sundvalduse korral omandiõiguse riivamise eest tuleb tasu maksta.

Perioodilise talumistasu suurus

Avalikes huvides rajatud tehnovõrgu seadusjärgse perioodilise talumiskohustuse tasu suurus oleneb muu hulgas tehnovõrguga kaasneva kitsenduse ruumilise ja sisulise ulatuse koefitsiendi korrutisest (AÕSRS § 15⁵ lg 1). Kitsenduse sisulise ulatuse eelduslikud koefitsiendid on olenevalt maa sihtotstarbest ja kitsenduse tõenäolisest mõjust kas 1, 0,5 või 0, seetõttu võib mõnel juhul perioodilise talumistasu suurus tõepoolest olla ka 0 eurot (AÕSRS § 15⁵ lg 3 ja seaduse [lisa](#)). Kui kitsenduse sisulise ulatuse eelduslik koefitsient on 0, siis eeldatakse, et tehnovõrk ei piira oluliselt kinnisasja senist kasutamist.

Selline talumistasu regulatsioon on väga suure üldistusastmega. AÕSRS §-s 15⁵ sätestatud perioodilise talumistasu suuruse määramiseks on Riigikogu kehtestanud vaid kitsenduste sisulise ulatuse eelduslikud koefitsiendid. See tähendab, et põhjendatud juhul võib seaduses sätestatud kitsenduse eelduslikest koefitsientidest kõrvale kalduda ja võtta perioodilise talumistasu arvutamise aluseks teistsugused koefitsiendid. Seega võib perioodilise talumistasu ette näha ka siis, kui seaduse kohaselt seda ei eeldata. Seaduses määratud eelduslikud koefitsiendid on üksnes lähtekoht talumistasu suuruse väljaselgitamisel, mitte tingimata igal juhul kohalduv lõplik lahendus.

Loodan, et neist selgitustest on Teile abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee