



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 11

Tallinn

15. juuli 2010. a.

Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse ja talumiskohustuse eest makstava tasu põhiseaduspärasuse kohta

Analüüsisin põhiseaduse § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras asjaõigusseaduse §-des 158¹ ja 158² ning asjaõigusseaduse rakendamise seaduse §-s 15⁴ sätestatud avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusega seonduvaid omandipõhiõiguse riive ning selle kompenseerimiseks mõeldud hüvitise küsimusi.

Analüüsi tulemusel olen jõudnud seisukohale, et **asjaõigusseaduse § 158¹ lg 1 ja § 158² lg 1 ning asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15² lõiked 1-2 koostoimes asjaõigusseaduse rakendamise seaduse §-ga 15⁴ on vastuolus põhiseadusega osas, milles need ei näe avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatiste talumise eest kinnisasja omanikule ette piisavat tasu.**

Tuginedes põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 teen Riigikogule ettepaneku

viia asjaõigusseaduse § 158¹ lg 1 ja 158² lg 1 ning asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15² lõiked 1-2 koostoimes asjaõigusseaduse rakendamise seaduse §-ga 15⁴ põhiseadusega kooskõlla.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole on pöördunud mitmed avaldajad, kes leiavad, et avalikes huvides vajalikud tehnovõrgud ja -rajatised piiravad intensiivselt nende õigusi.

2. Nii on üks avaldaja kirjeldanud, et tema kinnistul asuvat metsamaad läbib 160 m ulatuses 330 kV pingega liin, mille kaitsevöönd on majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.03.2007 määruse nr 19 „Elektripaigaldise kaitsevööndi ulatus ja kaitsevööndis tegutsemise kord” § 2 lg 1 p 5 järgi 40 m kummalgi pool liini telge. Seega jääb elektriliinide kaitsevööndisse kõnealuse liini puhul 12 800 m² avaldajale kuuluvat metsamaad. Lisaks läbib avaldaja kinnisasjal asuvat metsamaad ka 110 kV pingega elektriliin, mille kaitsevööndisse jääb ligikaudu 3000 m² suurune maa-ala. Täiendavalt viitas avaldaja, et tal puudub mõistlik võimalus elektripaigaldise kaitsevööndisse jääva maa sihipäraseks kasutamiseks, kuna kaitsevööndis pole lubatud elektriliine potentsiaalselt ohustada võivate puude istutamine ja langetamine (seejuures ongi elektripaigaldise omanik kogu kaitsevööndi ulatuses asuva metsa maha raiunud), samuti on kõnealune maa põllumaana kasutamiseks liigniiske. Teine avaldaja osundas, et lisaks sellele, et maaomaniku

vabadus oma kinnisasja sihipäraselt kasutada on tehnovõrkude ja -rajatiste kaitsevööndis oluliselt piiratud, peavad kõnealused maaomanikud, kelle kinnisasju tehnovõrgud ja -rajatised läbivad, taluma tehnorajatiste omanike ulatuslikku tegevust oma kinnisasjal. Näiteks peavad maaomanikud elektripaigaldiste puhul lisaks kaitsevööndis asuvate puude ja võsa maharaiumise lubamisele võimaldama elektripaigaldise omanikul oma kinnisasjal elektripaigaldise käitu korraldada, teha vajalikke elektripaigaldise ja selle kaitsevööndi hooldustöid ning paigaldada elektripaigaldise tähiseid. Seejuures jääb maaomanikel lisaks eelmainitud kinnisomandi kitsenduste talumisele saamata ka potentsiaalne metsamaalt (nt metsamaterjali müügist) teenitav tulu.

3. Kõik minu poole pöördunud avaldajad leiavad, et tehnovõrkude ja -rajatiste talumise eest makstava tasu regulatsioon on vastuolus põhiseadusega, kuna tehnovõrkude ja -rajatiste talumise eest saadav tasu (edaspidi ka: *talumistasu*) ei korva kinnisasja omanikule piisaval määral tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustusest tulenevaid kitsendusi. Avaldajad osundasid seejuures, et maaomanikel, kelle kinnisasju avalikes huvides vajalikud tehnovõrgud ja -rajatised läbivad, säilib kohustus maksta nimetatud tehnovõrkude või -rajatiste alla ja nende kaitsevööndisse jääva maa eest täismääras maamaksu, mis võib sõltuvalt asjaoludest mitmekordselt ületada tehnovõrkude või -rajatiste talumise eest saadavat tasu.

4. Seejuures on avaldajad märkinud, et neil puudub motivatsioon asjaõiguseeaduse rakendamise seaduses sätestatud talumistasu taotlemiseks, kuna enamikel juhtudel on võimalik saadav tasu niivõrd väike, et võib jääda alla isegi talumistasu taotlemiseks tehtavatele administratiivkuludele (nt postikulu).¹

5. Võtsin avaldused menetlusse ja esitasin teabe nõudmised majandus- ja kommunikatsiooniministrile, justiitsministrile ja rahandusministrile. Lisaks pöördusin teabe nõudmisega Konkurentsiameti poole.

6. Majandus- ja kommunikatsiooniministrilt ning justiitsministrilt palusin muu hulgas selgitusi selle kohta, millistel majanduslikel ja õiguslikel kaalutlustel kujunesid avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise eest makstava tasu arvutamise alused sellisteks, nagu need on sätestatud asjaõiguseeaduse rakendamise seaduse (edaspidi: *AÕSRS*) § 15⁴ lõigetes 2-4. Täiendavalt palusin hinnangut selle kohta, kas *AÕSRS* §-s 15⁴ toodud talumistasu arvestamise meetodika alusel on alati tagatud see, et tehnovõrgu ja -rajatise talumistasu katab ära talumiskohustusega koormatud maa eest makstava maamaksu ning kas juhul, kui tehnovõrgu ja -rajatise talumise tasu ei kata ära talumiskohustusega koormatud maa eest makstavat maamaksu, on tegemist kinnisasja omaniku omandipõhiõiguse ebaproportsionaalse riivega. Lisaks uurisin, kas asjaõiguseeaduse (edaspidi: *AÕS*) § 158¹ lõikes 1 ning *AÕSRS* § 15² lõigetes 1-2 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustus võib osade võrkude või rajatiste puhul tuua kaasa selle, et kinnisasja omanik ei saa sisuliselt üldse kasutada tehnovõrgu või -rajatise ning selle kaitsevööndi all olevat maad.

7. Rahandusministrilt küsisin, kas maa maksustamishinna ja sellest lähtuvalt ka maamaksu määramisel võetakse muuhulgas arvesse kinnisasjal olevaid avalikes huvides vajalikke tehnovõrke ja -rajatise ning neist tulenevaid kitsendusi. Juhul, kui tehnovõrkudest ja -rajatistest tulenevaid

¹ Näitlikustamiseks on täpsemad arvutused toodud käesoleva analüüsi III osas.

kitsendusi maa maksustamishinna määramisel arvesse ei võeta, palusin rahandusministrilt hinnangut, kas nimetatut peaks siiski arvesse võtma, arvestades, et tehnovõrgust või -rajatisest tulenevad kitsendused võivad mõjutada maa harilikku väärtust. Lisaks küsisin, kas avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste alune maa võiks olla maksuvaba nii nagu on maksuvaba näiteks avalikult kasutatava tee alune maa.

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

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

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

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

12. Konkurentsiamet vastas, et neil ei ole maamaksu kompenseerimisest tuleneva elektrienergia võimalikku hinnatõusu kohta hinnangu andmiseks vajalikke andmeid. Sellest olenemata märkis amet, et kui tasu suurendada näiteks 10 korda, siis võiks suurened AS Eesti Energia näitel võrgutariif umbes 3,9 %.²

13. Konkurentsiamet märkis ühtlasi, et AS Eesti Energia 2007/2008. a majandusaasta aruandes on kajastatud potentsiaalse kohustusena maaomanikele tehnovõrkude ja -rajatiste eest makstav tasu 28 347 000 krooni ulatuses. Kohustus on sellises suuruses kajastatud eeldusel, et kõik maaomanikud esitavad ka vastava nõude. Tegelikult esitasid maaomanikud nõudeid kõigest

² Toodud võrgutariifi suurenemine on toodud 01.03.2009 kehtima hakanud võrgutariifi näitel.

148 000 krooni ulatuses. See näitab Konkurentsiameti hinnangul, et maaomanikel puudub tõepoolest motivatsioon nimetatud tasu nõudmiseks.

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

15. Kuna avaldajad osundasid oma avaldustes lisaks madalatele talumistasu määradele ka asjaolule, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatistega koormatud kinnisasjade omanikel tuleb tehnovõrkude või -rajatiste aluse ja selle kaitsevööndisse jääva maa eest tasuda täismääras maamaksu, tundsin huvi selle vastu, millised on kohalike omavalitsuste kehtestatud maamaksumäärad. Maksu- ja Tolliameti poolt avaldatud 2010. a kohalike omavalitsuste kehtestatud maamaksumäärade tabelist³ nähtub, et enamikes kohalikes omavalitsustes jääb ka juhul, kui kohalik omavalitsus on kehtestanud maa hinnatsoonide ja/või katastriüksuse sihtotstarvete liikide lõikes diferentseeritud maamaksumäärad, maamaks siiski peamiselt vahemikku 1-2,5% maa maksustamishinnast. Vaid vähestes kohalikes omavalitsustes jääb maamaksumäär alla 1% maa maksustamishinnast, seda eelkõige põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa sihtotstarbega maa puhul.

II Asjakohased sätted

16. AÕS § 158¹ lg 1 sätetab:

„§ 158¹. Avalikes huvides vajalikud tehnovõrgud ja -rajatised

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

17. AÕS § 158² lg 1 sätetab:

„§ 158². Tehnorajatise talumise eest tasu maksmine

³ Informatsioon 2010. a maamaksumäärade kohta kohalike omavalitsuste lõikes on kättesaadav Maksu- ja Tolliameti kodulehel arvutivõrgus: <http://www.emta.ee/index.php?id=27262&highlight=maamaksumäär>.

(1) Kinnisasja omanikul on õigus nõuda tasu käesoleva seaduse § 158¹ lõikes 1 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumise eest asjaõigusseaduse rakendamise seaduse §-s 15⁴ kehtestatud suurus. Riigile kuuluvale maale ehitatud § 158¹ lõikes 1 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumise eest tasu ei maksta.”

18. AÕSRS § 15² lõiked 1-2 sätestavad:

„§ 15². Tehnovõrgu ja -rajatise talumine

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

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

19. AÕSRS § 15⁴ sätestab:

„§ 15⁴. Tasu tehnovõrgu ja -rajatise talumise eest

(1) Kui tehnovõrgu või -rajatise talumise kohustus tuleneb seadusest ning kinnisasja omaniku ja tehnovõrgu või -rajatise omaniku vahel ei ole kehtivat lepingut tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustuse eest makstava tasu suuruse kohta, on kinnisasja omanikul õigus taotleda tasu tehnovõrgu või -rajatise talumise eest asjaõigusseaduse § 158² lõikes 2 sätestatud korras. Tasu tehnovõrgu või -rajatise talumise eest hakatakse arvestama tagasiulatuvalt alates 2004. aasta 1. novembrist eeldusel, et vastav taotlus esitatakse hiljemalt 2010. aasta 1. juuliks.

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

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

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

III Õiguskantsleri seisukoht

20. Alljärgnevalt analüüsin avalduste pinnalt tõusetunud küsimusi avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse ning selle eest makstava talumistasu põhiseaduspärasuse osas.

21. Oma seisukoha kujundamise lähtepunktina käsitlen kõigepealt põhiseaduse (edaspidi: PS) §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust ning selle võimalikke piiranguid. Selle raames hindan ka avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatistega kaasnevate omandipõhiõiguse piirangute olemust ja nende ulatust. Seejärel analüüsin avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse ja nende talumise eest makstava tasu regulatsiooni põhiseaduspärasust, hinnates nii vastava regulatsiooni legitiimse eesmärgi kui ka riive proportsionaalsusega seonduvaid küsimusi. Seejuures kaalun omandipiirangute eest makstavate talumistasude regulatsiooni analüüsides nii üldsuse huvi taskukohase hinnaga võrguteenuste kättesaadavuse vastu kui tehnovõrkude või -rajatistega koormatud kinnisasjade omanike huve oma omandi piiranguteta kasutamise vastu.

1. Tehnovõrkude ja -rajatistega kaasnev omandipõhiõiguse riive

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

23. Eelnevast lähtuvalt jagunevad omandipõhiõiguse riived PS § 32 järgi omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks (PS § 32 lg 1) ning muudeks omandikitsendusteks (PS § 32 lg 2). Juhul, kui isik jääb oma omandist ilma, on tegemist omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega. Samuti võib *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena käsitleda neid juhte, kus isiku omandiõigust on nii ulatuslikult piiratud, et isikule jääb küll formaalselt tema omand alles, kuid ta on faktiliselt täielikult jäänud ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest.⁴ Omandi vaba valdamist, kasutamist ja käsutamist kitsendab aga selline õiguslik regulatsioon, mis ei võimalda omandiõigust vabalt teostada.

24. AÕS §-st 158¹ tulenev avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustus takistab kinnisasja omanikul vähemalt seda osa oma omandist, millel kõnealune tehnovõrk või -rajatis asub, vabalt vallata ja kasutada.⁵ Lisaks otseselt tehnovõrgu või -rajatise all asuva maa

⁴ P. Roosma. Kommentaarid §-le 32. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 14, komm 4.1. Vt ka K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica 2006. Euroopa Inimõiguste Kohtu 28.10.1999 otsus asjas nr 28342/95, *Brumărescu v. Romania*, p 77.

⁵ Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustus tekib AÕS § 158¹ lg 1 järgi kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sätestatud korras sundvalduse seadmisega. Samas sätestavad AÕSRS § 15² lõiked 1 ja 2 seadusest tuleneva tehnovõrgu- või rajatise talumiskohustuse ka juhul kui tehnovõrk või -rajatis on püstitatud enne maa esmakinnistamist, kui esmakinnistamine toimus enne 1999. aasta 1. aprilli või juhul kui tehnovõrk või -rajatis

kasutamise piirangutele, on piiratud ka omaniku võimalus kasutada tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndisse kuuluvat maad.⁶

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

26. Osundan, et ka kinnisasja muude osade kasutamine võib olla täiendavalt piiratud niivõrd, kui niivõrd kinnisasja omanik peab lubama tehnovõrgu või -rajatise omanikul paigaldada vajalikke tehnovõrgu või -rajatise tähiseid ning teha hooldus- ja remonttöid. Nii peab kinnisasja omanik läbi oma kinnisasja võimaldama nii elektripaigaldise omaniku kui vajadusel ka elektripaigaldise hoolduseks vajaliku tehnika juurdepääsu elektripaigaldisele.⁷

27. Riigikohus on lisanud, et tehnovõrkude- ja rajatiste talumiskohustus võib oluliselt alandada kinnisasja turuväärtust ning teatud juhtudel muuta kinnisasja müügi võimaluse üldse küsitavaks.⁸

28. Eelnevalt toodud arutluskäik ja näited viitavad, et kinnisasju läbivate avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatistega võivad sõltuvalt asjaoludest kaasneda väga intensiivsed omandipiirangud. Seda nii osas, kus kinnisasja omanikule on keelatud teatud tegevused tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndis (või on teatud tegevused lubatud üksnes tehnovõrgu või -rajatise omaniku loal), kui ka osas, milles kinnisasja omanik peab taluma oma kinnisasjal tehnovõrgu või -rajatise omaniku tegevust tehnovõrgu või -rajatise käidu korraldamisel, selle hooldus- või remonttöödel ning vajalike tehnovõrgu või -rajatise tähiste paigaldamisel. Näiteks metsamaa sihtotstarbega maad mitmesaja meetri pikkuses läbiva kõrgpingeliini puhul võivad kinnisasja omandi piirangud liini kaitsevööndi laiust ning omaniku tegevusvabaduse kitsendusi arvestades olla nii ulatuslikud, et kaitsevööndisse jääva maa sihtotstarbeline kasutamine võib osutuda praktiliselt võimatuks ning teatud juhtudel pole ehk välistatud ka taoliste piirangute käsitlemine *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena PS § 32 lg 1 mõttes.

kuulub asjaõigusseaduse § 158¹ lõikes 1 nimetatud võrguettevõtjale ja on püstitatud omaniku nõusolekul enne 1999. aasta 1. aprilli ning seda tehnovõrku või -rajatist kasutatakse eesmärgipäraselt ja avalikes huvides.

⁶ Vt nt elektriohutusseaduse § 12, küttegaasi ohutuse seadus § 10, elektroonilise side seadus §-d 117 ja 119, ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniseadus § 3¹.

⁷ Elektriohutuse seaduse § 12 lg 2 sätestab, et elektripaigaldise kaitsevööndis on keelatud tõkestada juurdepääsu elektripaigaldisele ning § 12 lõikest 4 tuleneb täiendavalt, et kinnisasja omanik peab lubama elektripaigaldise omanikul elektripaigaldise käitu korraldada, teha vajalikke elektripaigaldise ja selle kaitsevööndi hooldustöid ning paigaldada elektripaigaldise tähiseid.

⁸ RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 37.

2. Tehnovõrkude ja -rajatistega kaasnevate omandipõhiõiguse piirangute põhiseaduspärasus

29. Kuigi viitasin eelnevalt, et teatud juhtudel ei saa välistada ka avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusega kaasnevate piirangute käsitlemist *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena, siis osundan, et alljärgnevas arutluskäigus analüüsin kõnealuse talumiskohustusega kaasnevat omandipõhiõiguse riive põhiseaduspärasust PS § 32 lõikes 2 sätestatud omandikitsenduste kontekstis.⁹

30. Omandipõhiõiguse riivet saab käsitleda põhiseaduspärasena siis, kui sellel on legitiimne eesmärk ning riive on valitud eesmärgi suhtes proportsionaalne. Kuna PS § 32 lg 2 ei nimeta eesmärke, mis õigustaksid omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist, siis saab selle põhiõiguse puhul olla seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole põhiseadusega vastuolus.¹⁰

31. Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse kehtestamiseks eksisteerib legitiimne eesmärk – kogu Eesti ulatuses elanikele ülddise elektri-, gaasi- ja muude ühenduste tagamine.¹¹ Ilma tehnovõrkude ja -rajatisteta ei oleks võimalik inimestele osutada muu hulgas ei vee- ega elektriteenust. Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on kinnitanud taolise eesmärgi legitiimsust.¹²

32. Järgnevalt on oluline rõhutada, et legitiimse eesmärgi tuvastamine ei tähenda veel, et igasugune põhiõiguse riive oleks põhiseadusega kooskõlas. Selleks, et riive oleks põhiseaduspärane, peab see olema ka proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes. Seega, käesoleva probleemipüstituse kontekstis ei tähenda tarbijatele elektri, gaasi, vee ja muude universaalteenuste tagamise vajaduse legitiimne eesmärk, et selle eesmärgi saavutamise nimel oleksid lubatud kõik meetmed olenemata sellest, kuivõrd ulatuslikult või intensiivselt need piiravad tehnovõrke ja -rajatise taluma kohustatud kinnisasjaomanike omandipõhiõigust. Ka legitiimset eesmärki teenivate omandipõhiõiguse piirangute kehtestamisel tuleb leida õiglane tasakaal ühelt poolt tehnovõrkude ja -rajatiste omanike ja üldsuse huvide, see tähendab erinevate universaalteenuste tarbijate huvide, ning teiselt poolt avalikes huvides vajalikke tehnovõrke ja -rajatise taluma kohustatud kinnisasjaomanike huvide vahel.

33. Järgnevalt analüüsingi, kas seadusandja on põhiseaduspäraselt tasakaalustanud eelnevalt nimetatud õigused ja huvid. **Leian, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusest lähtuva omandipõhiõiguse riive proportsionaalsuse hindamise, eelkõige kinnisasjaomanike, tehnovõrkude ja -rajatiste omanike ja üldsuse huvide kaalumise aspektist on oluline analüüsida talumiskohustuse eest kinnisasjaomanikele makstava tulumistasuga seonduvaid küsimusi.**

⁹ Juhul, kui käsitleda avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusega kaasnevaid piiranguid *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena, tuleb lähtuda PS § 32 lõikes 1 sätestatust.

¹⁰ RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 27.

¹¹ 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>.

¹² RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 27.

34. Oma analüüsi ilmestamiseks osundan esiteks asjaõiguseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse varasemale regulatsioonile, mis kehtestas maaomanike teatud osas tehovõrkude ja -rajatiste tasuta talumiskohustuse, ning kõnealuse regulatsiooni osas tehtud Riigikohtu lahendile. Seejärel analüüsin, kas kehtivat tehovõrkude ja -rajatiste talumistasu regulatsiooni arvesse võttes, on kinnisasjaomanikele AÕS §-ga 158¹ pandud tehovõrkude ja -rajatiste talumiskohustus põhiseaduspärane.

2.1. Tehnovõrkude ja -rajatiste tasuta talumiskohustuse kooskõla põhiseadusega

35. Tehnovõrgu ja -rajatise mõiste võeti asjaõigusseadusesse 01.04.1999 jõustunud seadusemuudatusega.¹³ 01.04.1999 kuni 31.12.2002 kehtinud AÕSRS § 15² redaktsioon nägi ette enne 01.04.1999 ehitatud tehovõrgu või -rajatise omaniku õiguse nõuda kümne aasta jooksul, arvates tehnorajatisega seotud maa kandmisest kinnistusraamatusse, kas reaalservituudi või isikliku kasutusõiguse seadmist. Seejuures täiendas AÕSRS § 15⁴, et tehnorajatise omanik, kelle kasuks seatakse reaalservituut või isiklik kasutusõigus, on kuni 01.01.2009 vabastatud tasu maksmisest nimetatud piiratud asjaõiguse eest. Eelnõu seletuskiri selgitas, et talumistasude kohene kehtestamine tehovõrkude ja -rajatiste omanikele võinuks kõnealuste teenuste hinnas kajastudes tuua kaasa hüppelise hinnatõusu tarbijatele. Seega oli tehovõrkude ja -rajatiste omanike kuni 01.01.2009 talumistasu maksmisest vabastamine seotud vajadusega vältida tarbijahindade hüppelist tõusu. Ühtlasi pidi see tehovõrkude ja -rajatiste omanikele tagama piisava järelemõtlemisaja otsustamiseks, kas kõik tehovõrgud või -rajatised peavad jätkuvalt jääma oma senisesse asukohta või mitte.¹⁴

36. 01.01.2003 jõustunud AÕSRS § 15² redaktsioon sätestas kinnisasja omaniku kohustuse taluda tema kinnisasjale või veel kinnistusraamatusse kandmata maale enne 01.04.1999 püstitatud tehovõrku või -rajatist sõltumata sellest, kas kinnisasi on vastava asjaõigusega koormatud või mitte. Seejuures säilis kinnisasja omanike tehovõrkude ja -rajatiste tasuta talumise kohustus. Nimelt sätestas AÕSRS § 15⁴ 01.01.2003 jõustunud redaktsioon, et tehnorajatise omanik, kellele kuuluv tehnorajatis on püstitatud võõrale kinnisasjale enne 01.04.1999, on vabastatud tasu maksmisest kuni 01.01.2009, olenemata sellest, kas kinnisasi, mida kõnealune tehovõrk või -rajatis läbib, on koormatud piiratud asjaõigusega või mitte. Võib eeldada, et kõnealune seadusemuudatus järgis sama eesmärki – vältida universaalteenuste hüppelist hinnatõusu tarbijate jaoks.

37. Riigikohus analüüsis tehovõrkude ja -rajatiste tasuta talumiskohustust oma 30.04.2004 otsuses. Seejuures leidis Riigikohus, et tehovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse kehtestamine ilma et tehovõrkude või -rajatiste omanikud peaksid selle eest talumiskohustusega koormatud kinnisasjade omanikele tasu maksma, võib olla õigustatav avaliku huviga vältida elektri, gaasi, vee, kanalisatsiooni, side ja muude universaalteenuste järsku hinnatõusu tarbijate jaoks.¹⁵

¹³ 01.04.1999 jõustunud asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, kinnistusraamatusseaduse ja täitemenetluse seadustiku, planeerimis- ja ehitusseaduse, riigilõiviseaduse, notari tasu seaduse ja Eesti Vabariigi pankrotiseaduse muutmise seaduse muutmise seadus.

¹⁴ Asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, kinnistusraamatusseaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 22.10.1997. Kättesaadav Riigikogu arhiivis.

¹⁵ RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 30.

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

39. Analüüsi tulemusena asus Riigikohus seisukohale, et kinnisasja omaniku kohustus tehnovõrku või -rajatist oma kinnisasjal taluda, ilma et tehnovõrgu või -rajatise omanik talle talumiskohustuse eest tasu maksaks, koormab maa omanikku rohkem, kui see on üldsuse ja tehnovõrkude või -rajatiste omanike huvidega põhjendatav.¹⁶ Teisisõnu leidis Riigikohus ühelt poolt kõnealuste universaalteenuste tarbijate ja teiselt poolt maaomanike huve kaaludes, et tarbijate huvi kõnealuste teenuste hüppelise hinnatõusu vältimise vastu ei õigusta taolist omandiõiguse piirangut, mille kohaselt pannakse maaomanikele tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustus selle eest tasu ette nägemata. Seejuures on oluline mainida, et Riigikohus võttis tasuta talumiskohustuse proportsionaalsuse hindamisel arvesse ka asjaolu, et kinnisasja omanik on vaatamata oma omandiõiguse piirangutele kohustatud maksma täismahus maamaksu nii tehnovõrgu või -rajatise aluse kui ka selle teenindamiseks vajaliku maa eest.¹⁷

40. Eelneva põhjal võib Riigikohtu tehnovõrkusid ja -rajatise käsitlevas lahendis väljendatud seisukohtadest järeldada, et **tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustus oleks põhiseadusega kooskõlas juhul, kui kinnisasja omanikule kompenseeritakse piisaval määral tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustusest tulenevad omandipiirangud.**

2.2. Kehtiva regulatsiooni analüüs

41. Alljärgnevalt analüüsin kehtivat avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse ning selle eest makstava talumistasu regulatsiooni.

42. Kehtiv asjaõigusseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse tehnovõrke ja -rajatise käsitlev regulatsioon ei näe enam ette avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatiste tasuta talumiskohustust. 26.03.2007 jõustunud AÕS § 158² lg 1 redaktsioon sätestab, et kinnisasja omanikul on õigus nõuda tasu avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise talumise eest AÕSRS §-s 15⁴ kehtestatud suurus. Samal ajal jõustunud AÕSRS § 15⁴ redaktsioon sätestab kõnealuste tehnovõrkude või -rajatiste talumiskohustuse eest makstava tasu arvestamise alused ja arvestamise aluseks olevate koefitsientide suurused.

43. Eelkirjeldatud muudatused tehti 26.03.2007 jõustunud tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seadusega. Nimetatud seaduse seletuskiri osundab, et seaduseelnõu eesmärk on kehtestada maaomanikele tehnovõrgu või -rajatise talumise eest õiglane hüvitis. Täiendavalt selgitatakse eelnõu seletuskirjas, et „[t]alumistasude suuruse määramisel on lähtutud põhimõttest, et talumistasu suurus vastaks talumiskohustusega koormatud

¹⁶ Samas, p. 41.

¹⁷ Samas.

maa maamaksule, ehk siis sisuliselt kompenseeritakse kinnisasja omanikule talumiskohustusega koormatud maa eest tasutava maamaksu suurus.”¹⁸

44. Teisalt nähtub aga nii justiitsministri kui ka majandus- ja kommunikatsiooniministri vastustest minu teabe nõudmistele, et talumiskohustuse eest makstava tasu arvestamise aluste ja koefitsientide määramisel peeti silmas ka üldsuse huvi selle vastu, et tehnovõrgu või -rajatise omaniku kohustus maksta maaomanikele talumiskohustuse eest tasu ei tooks omakorda tarbijahindadesse üle kandudes kaasa universaalteenuste järsku hinnatõusu.¹⁹

45. Seega nähtub eelpoolviidatud tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seaduse seletuskirjast ning minu teabe nõudmistele saadetud vastustest, et kehtiva talumistasude regulatsiooni väljatöötamisel olid määravateks argumentideks nii maaomanike õigustatud huvi saada talumiskohustusega põhjustatud kitsenduste eest õiglast hüvitist kui ka eesmärk vältida tarbijate jaoks universaalteenuste järsku hinnatõusu.

46. Järgnevalt analüüsingi, kas AÕSRS § 15⁴, mis sätestab avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatiste talumiskohustuse eest makstava tasu arvestamise alused ja koefitsiendid, tagab selle, et maaomanikele kompenseeritakse piisaval määral tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustusest tulenevad omandipiirangud. Teisisõnu otsin vastust küsimusele, kas asjaõigusseaduse rakendamise seaduse talumistasusid ette nägeva regulatsiooniga on tagatud õiglane tasakaal maaomanike huvide ja üldsuse huvide vahel.

2.2.1. Talumistasu määrad ja maamaksu tasumise kohustus

47. AÕSRS § 15⁴ lg 2 sätestab, et kinnisasja omanikule tema kinnisasjal paikneva tehnovõrgu või -rajatise talumise või tehnovõrgu või -rajatise kaitsevõõndist tuleneva maa kasutamise kitsenduse talumise eest makstava iga-aastase tasu suurus on tehnovõrgu või -rajatise kaitsevõõndile vastava maa üheprotsendilise maksustamishinna arvulise näitaja ja maa sihtotstarbele vastava koefitsiendi korrutis. AÕSRS § 15⁴ lg 3 näeb ette, et maa sihtotstarbe koefitsient on elamumaal ja kaitsealusel maal – 0,75; ärimaal – 0,5; tootmismaal, mäetööstusmaal ja sotsiaalmaal – 0,25; veekogude maal, transpordimaal, jäätmeoidla maal, riigikaitsemaal ja maatulundusmaal – 0,1 ning sihtotstarbeta maal – 0,05.²⁰ 26.03.2007 jõustunud tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seaduse seletuskiri osundab, et kõnealused koefitsiendid on välja arvatud lähtudes tehnovõrgu või -rajatise põhjustatud kitsenduse ulatusest kinnisasja

¹⁸ 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>. Hiljem on justiitsminister oma 18.03.2008 vastus nr 10.1-6/2874 minupoolsele teabe nõudmisele tõdenud, et eelnõu seletuskirja antud sõnastus pole täpne ning et seadusandja tegelikuks eesmärgiks oli kehtestada talumiskohustuse eest õiglane tasu, mis oleks küll vastavuses maamaksuga, kuid mitte tingimata sellega võrdne.

¹⁹ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.05.2008 vastus nr 2-14/8-01892/003 teabe nõudmisele ja justiitsministri 18.03.2008 vastus nr 10.1-6/2874 teabe nõudmisele.

²⁰ Käesolevast analüüsist jäävad kõrvale need AÕSRS § 15⁴ lõigetes 3 ja 4 mainitud juhud, kus tehnovõrk või -rajatis paikneb hoones.

omanikule, st arvesse on võetud seda, kui suures ulatuses piirab tehnovõrk või -rajatis kinnisasja omaniku võimalusi oma teatud sihtotstarbega kinnisasja sihipäraselt kasutada.²¹

48. Eelmainituga seoses pean esmalt vajalikuks osundada, et AÕSRS § 15⁴ lõikes 2 sätestatud valemi abil arvatud kinnisasjade talumistasud ei pruugi minu hinnangul tegelikkuses sugugi peegeldada kinnisasja läbiva tehnovõrgu või -rajatise ning selle kaitsevööndiga kinnisasja omanikule kaasnevat omandi kasutamispääsu ulatust.

49. Ilmestamiseks ülaltoodud koefitsientide ja arvutuskeemide praktikas rakendamise tulemusi, toon välja järgmise arvutuskäigu. Ühe õiguskantsleri poole pöördunud avaldaja metsamaad läbib 330 kV pingega elektriliin, mille pikkus on 160 meetrit. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.03.2007 määruse nr 19 "Elektripaigaldise kaitsevööndi ulatus ja kaitsevööndis tegutsemise kord" § 2 lg 1 punkti 5 järgi on 220 – 330 kV pingega õhuliini kaitsevööndi ulatuseks mõlemal pool liini telge 40 m. Järelikult on piiranguluseks alaks kõnealusel juhul $(40+40) \times 160 = 12800 \text{ m}^2 = 1,28 \text{ ha}$. Sama avaldaja metsamaad läbib lisaks veel 110 kV pingega liin, mille kaitsevöönd (25 m mõlemal pool liini) moodustab ca 3000 m.²

50. Arvestades elektriliinide kaitsevööndite ulatust ja maaomaniku tegutsemispääranguid, kaasneb kõnealuste kinnisasja läbivate elektriliinidega väga intensiivne omandiõiguse riive. Nagu ma juba varasemates näidetes mainisin, ei või metsamaa sihtotstarbega maa omanik ilma oma maad läbiva elektripaigaldise omaniku loata muu hulgas elektripaigaldise kaitsevööndis ehitada, ladestada jäätmeid, materjale või muid aineid ega ka puid istutada või langetada, kuid peab samas võimaldama elektripaigaldise omaniku ligipääsu oma kinnisasjal asuvale elektripaigaldisele ning lubama teostada elektripaigaldise käidu korraldamiseks, hoolduseks ja remondiks vajalikke töid, sh ka puude ja võsa mahasaagimist elektripaigaldise kaitsevööndi ulatuses.

51. AÕS § 158² lg 1 järgi on kõnealuse kinnisasja omanikul õigus nõuda tehnovõrgu või -rajatise talumise eest tasu AÕSRS §-s 15⁴ kehtestatud suuruses. Seejuures tuleb talumistasu suuruse välja arvestamiseks teha järgnevad arvutused. Kui maa maksustamishind metsamaa sihtotstarbega maa puhul on antud näite puhul Iisaku vallas 3100 kr/ha kohta²² ja sihtotstarbe koefitsient 0,1, on tasu eelnimetatud õhuliini talumise eest $(1 \% \times 1,28 \times 3100 \times 0,1)$ 3,968 krooni aastas. Kui teha eeltooduga analoogsed arvutused ka kõnealuse kinnisasja omaniku maad läbiva 110 kV pingega liini osas, kujuneb selle liini talumise eest makstava hüvitise suuruseks 93 senti aastas.

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

²¹ Tsviilseadustiku 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>.

²² 2001. a läbiviidud viimase maa korralise hindamise tulemused on kättesaadavad arvutivõrgus http://www.maaamet.ee/index.php?lang_id=1&page_id=132&menu_id=29.

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

54. Nimelt on nii maamaksu kui ka talumistasu arvutamise aluseks maa korralise hindamise tulemuste põhjal arvutatud maa maksustamishind.²³ Siinjuures tuleb arvestada, et viimane maa korraline hindamine viidi läbi 2001. aastal ja seega ei pruugi tollase maa hindamise alusel kindlaks määratud maa väärtus täielikult peegeldada maa väärtust 2010. aasta seisuga. Lisaks osundan, et maa maksustamishinna määramisel ei võeta arvesse kinnisasju läbivaid tehnovõrke ja -rajatise ega nende kaitsevööndite ulatusi. See tähendab, et näiteks metsamaa sihtotstarbega maad läbivate tehnovõrkude ja -rajatiste kaitsevööndisse jäävat maad käsitletakse maa maksustamishinna määramisel metsamaana sõltumata sellest, et kõnealuse maa sihtotstarbelise kasutamise võimalus võib olla oluliselt piiratud või koguni välistatud.

55. Rahandusministri 17.01.2001.a määruse nr 10 „Maamaksuseaduse rakendamise kord” (edaspidi: kord) § 1 järgi saadakse maamaksu summa maamaksumäära ja maa maksustamishinna korrutamisel. Maamaksuseaduse § 5 lg 1 sätestab, et maamaksumäär on üldjuhul 0,1 kuni 2,5 protsenti maa maksustamishinnast aastas ning maamaksuseaduse § 11 lg 1 täiendab, et põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa maamaksumäär on 0,1 kuni 2,0 protsenti maa maksustamishinnast aastas. Seejuures vajab märkimist, et valdav enamik kohalikke omavalitsusi on kehtestanud maamaksumäära vahemikus 1-2,5%. Vaid vähestes kohalikes omavalitsustes, eelkõige põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa puhul, jääb maamaksumäär alla 1%.²⁴

56. Seevastu kinnisasja omanikule tema kinnisasjal paikneva tehnovõrgu või -rajatise talumise või tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndist tuleneva maa kasutamise kitsenduse talumise eest talumistasu arvutamiseks AÕSRS § 15⁴ lg 2 järgi tuleb maa üheprotsendiline maksustamishinna arvuline näitaja veel omakorda läbi korrutada maa sihtotstarbele vastava koefitsiendiga, mis on toodud AÕSRS § 15⁴ lõikes 3. Seejuures on suurim koefitsient elumumaa sihtotstarbega maal – 0,75 ning väikseim sihtotstarbeta maal – 0,05. Näiteks maatulundusmaa, mille hulka loetakse põllumajandussaaduste tootmiseks või metsakasvatuseks kasutatavat maa või maa, millel on metsa- või põllumajanduslik potentsiaal²⁵, koefitsient on 0,1.²⁶

²³ Vastavalt Vabariigi Valitsuse 22. mai 2001. a määruse nr 179 „Maa maksustamishinna arvutamise kord” §-le 3 saadakse maa maksustamishind korrutades maatüki pindala läbi maakasutuse sihtotstarbe liigile või kõlvikule vastav hinnatsooni väärtusega kroonides maatüki hektari, maatüki ruutmeetri või ehitusõiguse ruutmeetri kohta.

²⁴ Informatsioon 2010. a maamaksumäärade kohta on kättesaadav Maksu- ja Tolliameti kodulehel arvutivõrgus: <http://www.emta.ee/index.php?id=27262&highlight=maamaksumäär>.

²⁵ Vabariigi Valitsuse 23. oktoobri 2008. a määrus nr 155 „Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord”, § 6 p 9.

²⁶ Juhul, kui tehnorajatis läbib mõnda hoonet, on talumise eest makstava tasu suurus hoone selle reaalosa, milles paikneb tehnorajatis, suurusele vastava maa üheprotsendilise maksustamishinna arvulise näitaja ja hoone kasutamise otstarbe koefitsiendi korrutis. AÕSRS § 15⁴ lg 4 järgi on hoones paikneva tehnorajatise puhul, kui hoone osa kasutamise võimalus puudub täielikult, kasutamise otstarbe koefitsient 10; kui hoone osa kasutamise võimalus puudub osaliselt, on kasutamise otstarbe koefitsient 5. Juhud, kus avalikes huvides vajalikud tehnovõrgud või -rajatised läbivad hooned, jäävad käesolevast sisulisest analüüsist kõrvale.

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

58. Eelnevalt toodud näidete puhul, kus kinnisasja omaniku metsamaa sihtotstarbega maad läbivad 330 kV ja 110 kV pingega elektriliinid, jääb nimetatud liinide kaitsevööndite ulatusse vastavalt 12 800 m² ja 3000 m² suurune maa-ala. Seejuures, võttes arvesse, et lisaku vallavalitsuse poolt kehtestatud maamaksu määr on 2,4%, tuleb kinnisasja omanikul tasuda kõnealuste elektriliinide aluse ja nende kaitsevööndisse jääva maa eest maamaksu (seejuures arvestades nagu oleks ka tehnovõrkude ja -rajatiste alla ning nende kaitsevööndisse jääva maa puhul tegemist metsamaaga) vastavalt esimesel juhul 95,232 krooni ja teise näite puhul 22,32 krooni aastas.

59. Seega, kõrvutades kõnealuse kinnisasja omaniku poolt võimaliku saadava aastase talumistasu (3,968 kr + 0,93 kr = 4,898 kr) avalikes huvides vajalike elektriliinide alla ja nende kaitsevööndisse jääva maa pealt makstava maamaksuga (95,232 + 22,32 = 117,552 kr), selgub, et kõnealuse maa-ala eest makstav maamaks ületab ligikaudu 24-kordselt seda tasu, mida maaomanikul on võimalik kinnisasja läbivatest elektriliinidest põhjustatud ulatusliku omandipõhiõiguse piirangu kompenseerimiseks taotleda.

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

61. Kokkuvõtvalt leian, et olukorras, kus AÕS § 158² ja AÕSRS § 15⁴ näevad küll formaalselt ette avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatiste talumistasu taotlemise korra ja tasu arvestamise alused, kuid võimalik saadav tasu on seejuures niivõrd väike, et maaomanikud pole isegi selle taotlemisest majanduslikult huvitatud, on faktiline tegelikkus sisuliselt väga lähedal tasuta talumiskohustuse kehtestamisele. Viimast pidas aga Riigikohus põhiseadusega vastuolus olevaks.²⁷

2.2.2. Huvide kaalumine

²⁷ RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04.

62. Nagu eelnevalt viitasin, teenib omandipõhiõiguse piiranguna käsitletav avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse kehtestamine legitiimset eesmärki tagada elektri, vee, gaasi jm universaalteenuste kättesaadavus kõigile tarbijatele üle kogu Eesti.

63. Selleks, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustust ette nägev regulatsioon oleks põhiseaduspärane, peab see olema valitud eesmärgi suhtes ka proportsionaalne. Proportsionaalsuse hindamisel tuleb kaaluda nii universaalteenuste tarbijate kui ka nende maaomanike huve, kelle kinnisasju avalikes huvides vajalikud tehnovõrgud ja -rajatised läbivad. Käesoleva analüüsi raames on talumiskohustuse proportsionaalsuse hindamisel keskse tähtsusega asjaõigusseaduse rakendamise seaduse talumistasusid sätestav regulatsioon.

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

65. Teisalt tuleb aga arvesse võtta ka avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusega kinnisasjade omanike huvi oma kinnisasja sihtotstarbelise ning piiranguteta kasutamise vastu näiteks metsamaana, sealhulgas nn küpse metsa raieõiguse või metsamaterjali müümiseks ja sellelt tulu teenimiseks. Selline tegevus oleks näiteks elektripaigaldiste (läbi metsa kulgevate õhuliinide) kaitsevööndis praktiliselt võimatu.

66. Ühelt poolt üldsuse ja teisalt talumiskohustusega kinnisasjade omanike huvide kaalumisel pean oluliseks välja tuua, et universaalteenuste kättesaadavus on ühtmoodi nii nende teenuse tarbijate huvides, kelle omandipõhiõigus ei ole tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustustega piiratud, kui ka nende tarbijate huvides, kelle kinnisasju kõnealused avalikes huvides vajalikud tehnovõrgud ja -rajatised läbivad. Seejuures osundan, et mitmeid kinnisasju läbivad ja nende kinnisasjade omanike omandipõhiõigust kohati väga intensiivselt piiravad avalikes huvides vajalikud tehnovõrgud ja -rajatised tagavad universaalteenuste kättesaadavuse kõigile tarbijatele st ka neile tarbijatele, kelle kinnisasju kõnealused tehnovõrgud ja -rajatised ei läbi. Leian, et kuna avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste kaudu kättesaadavaks muudetud universaalteenuseid kasutavad kõik tarbijad, siis peaksid ka nimetatud tarbijate (st nii talumiskohustusega kinnisasjade omanike kui ka nende, kelle omandipõhiõigus ei ole tehnovõrkude ja -rajatiste tõttu piiratud) panused universaalteenuste kättesaadavuse tagamisel olema võrreldavad. Teisisõnu peangi asjakohaseks talumistasude maksimisega seonduvate kulude kajastumist teenuste hinnas seeläbi, et universaalteenuste tarbijad maksaksid elektri, vee, gaasi jm eest talumistasude tõttu mõnevõrra kõrgemat hinda, millest omakorda kompenseeritakse talumiskohustusega kinnisasjade omanikele universaalteenuste kättesaadavuse tagamiseks vajalikest tehnovõrkudest ja -rajatistest lähtuvaid omandikitsendusi.²⁸

²⁸ Konkurentsiameti vastusest minu teabe nõudmisele nähtub, et AS Eesti Energia puhul on avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste eest talumistasu ja tasu administreerimisega seotud kuludid elektrienergia hinnas 25.02.2009 seisuga kajastatud summas 0,16 s/KWh. Seega maksavad elektritarbijad küll ka praeguse seisuga kinnisasjade omanikele makstavate talumistasude eest, kuid kuna kinnisasjade omanikud pole võimaliku taotletava talumistasu väiksuste tõttu tasu taotlemisest huvitatud, jõuab tegelikkuses nendeni vaid marginaalne osa tarbijate poolt tasutud talumiskohustuse kompenseerimiseks mõeldud summast.

67. Eelnevaga seonduvalt leian, et kehtiv avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustust ja talumistasu ette nägev regulatsioon ei taga õiglast tasakaalu tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustustega kinnisasjade omanike huvide ning nende universaalteenuse tarbijate huvide vahel, kelle kinnisomand pole talumiskohustusega piiratud. Kehtiv regulatsioon lähtub küll eesmärgist hoida minimaalmääras talumistasusid kehtestades ära võimalik hüppeline hinnatõus universaalteenuste tarbijatele. Samas aga asetab kõnealune regulatsioon kogu universaalteenuste kättesaadavuse tagamise koormuse üksnes nende maaomanike õlgadele, kelle kinnisasju avalikes huvides vajalikud tehnovõrgud ja -rajatised juhtumisi läbivad. Nende maaomanike tegevus oma kinnisasja sihipärasel kasutamisel võib kõnealuste tehnovõrkude ja -rajatiste tõttu olla nii territoriaalselt kui võimalike tegevusliikide osas ulatuslikult piiratud. Samas on taolise piirangu eest võimalik saadav talumistasu piirangu intensiivsusega võrreldes äärmiselt väike, jäädes sõltuvalt asjaoludest kordades alla konkreetse tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndisse jäävalt maa-alalt makstavale maamaksule.

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

69. Eelneva põhjal olen seisukohal, et AÕS § 158¹ lg 1 ja § 158² lg 1 ning AÕSRS § 15² lõiked 1-2 koostoimes AÕSRS §-ga 15⁴ on osas, milles tehnovõrkude ja -rajatiste talumise eest makstavad tasud ei kompenseeri kinnisasja omanikele piisavas ulatuses talumiskohustusest tulenevaid omandipõhiõiguse kitsendusi, vastuolus PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigusega koostoimes PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega. Kuigi avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse kehtestamine on õigustatav avalikust huvist lähtuva legitiimse eesmärgiga tagada kõigile tarbijatele universaalteenuste kättesaadavus, ei ole kõnealust talumiskohustust ette nägev regulatsioon taotletava eesmärgi suhtes mõõdukas, kuna see koormab tehnovõrku või -rajatist taluma kohustatud kinnisasjaomanikke rohkem, kui see on üldsuse huviga põhjendatav.

IV Kokkuvõte

70. Analüüsinud avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse ja selle kompenseerimiseks mõeldud talumistasude regulatsiooni, olen seisukohal, et kõnealune regulatsioon on põhiseadusega vastuolus.

71. Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusega võib sõltuvalt asjaoludest kaasneda väga intensiivne omandipõhiõiguse riive, kuna tehnovõrku või -rajatist

taluma kohustatud kinnisasjaomaniku tegevusvabadus oma kinnisasja sihtotstarbelisel kasutamisel on nimetatud tehnovõrkude ja -rajatiste alla ja nende kaitsevööndisse jääval maal nii territoriaalselt kui tegevusliikide osas piiratud. Kõnealusel omandipõhiõiguse riivel on küll legitiimne eesmärk – tagada läbi tehnovõrkude ja -rajatiste võrgustike toimimise tarbija jaoks vee, gaasi, elektri jm universaalteenuste kättesaadavus – kuid antud juhul on avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatistega kaasnev maaomanike omandipõhiõiguse riive ulatuslikum, kui see oleks üldsuse huvidest lähtuva riive eesmärgiga õigustatav.

72. Osundan, et kehtiv asjaõigusseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse regulatsioon näeb avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusest tulenevate kinnisomandi piirangute kompenseerimiseks ette talumistasude regulatsiooni. Samas aga on võimalikud taotletavad tasud niivõrd väikesed, et jäävad paljudel juhtudel lausa kordades alla tehnovõrgu või -rajatise aluse ja selle kaitsevööndisse jääva maa pealt tasutavale maamaksule ning seetõttu kinnisasjade omanikud pole tasu väiksuse tõttu selle taotlemisest isegi huvitatud.

73. Tõden, et minimaalses määras talumistasusid kehtestades on seadusandja pidanud silmas üldsuse huvi selle vastu, et universaalteenuste hinnas kajastuv talumistasu ei tooks tarbijate jaoks kaasa hüppelist universaalteenuste hinnatõusu. Samas, võttes ühelt poolt arvesse avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatistega kaasnevate omandipiirangute intensiivsust ja taotletavate talumistasude väiksust ning kõrvutades seda üldsuse huviga mitte maksta universaalteenuste tarbimise eest kõrgemat hinda leian, et kehtiv avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustust ja talumistasusid sätestav regulatsioon asetab universaalteenuse kättesaadavuse tagamisel ebaproportsionaalselt suure koormuse neile maaomanikele, kelle kinnisasju avalikes huvides vajalikud tehnovõrgud ja -rajatised läbivad. Seega ei taga kõnealune regulatsioon maaomanike huvide ja üldsuse huvide vahel õiglast tasakaalu ning pole seetõttu valitud eesmärgi suhtes mõõdukas.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Ave Henberg, 6938435
ave.henberg@oiguskantsler.ee
Merike Saarmann, 6938414
merike.saarmann@oiguskantsler.ee