



KOOPIA

RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-4-1-25-11
Otsuse kuupäev	17. aprill 2012
Kohtukoosseis	Eesistuja Märt Rask, liikmed Tõnu Anton, Henn Jõks, Lea Laarmaa ja Ivo Pilving
Kohtuasi	Õiguskantsleri taotlus tunnistada asjaõigusseaduse § 158 ¹ lõige 1 ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15 ² lõiked 1-2 koostoimes asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15 ⁴ lõigetega 2-4 kehtetuks osas, milles need ei näe avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatiste talumise kohustuse eest kinnisasja omanikule ette piisavat tasu, ning asjaõigusseaduse § 158 ² lõike 1 esimene lause osas, milles see teeb viite asjaõigusseaduse rakendamise seaduse §-s 15 ⁴ sätestatud tasu suurusele
Menetluse alus	Õiguskantsleri 23. detsembri 2011. a taotlus nr 7
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

Tunnistada AÕSRS § 15⁴ lõiked 2-4 ja AÕS § 158² lõike 1 esimese lause osa „asjaõigusseaduse rakendamise seaduse §-s 15⁴ kehtestatud suuruses“ põhiseadusega vastuolus olevaks ning alates käesoleva otsuse jõustumisest kehtetuks.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. aprillist 1999 kuni 31. detsembrini 2002 kehtinud asjaõigusseaduse rakendamise seaduse (AÕSRS) § 15² nägi ette tehnovõrgu või -rajatise omaniku õiguse nõuda maa kinnistusraamatusse kandmisest kümne aasta jooksul kas realservituudi või isikliku kasutusõiguse seadmist. AÕSRS § 15⁴ vabastas tehnovõrgu või -rajatise omaniku kuni 1. jaanuarini 2009 talumistasu maksmisest eeldusel, et tema kasuks oli seatud realservituut või isiklik kasutusõigus.
2. 1. jaanuaril 2003 jõustunud AÕSRS § 15² redaktsioon sätestas kinnisasja omaniku kohustuse taluda tema kinnisasjale või veel kinnistusraamatusse kandmata maale enne 1. aprilli 1999 püstitatud tehnovõrku või -rajatist sõltumata sellest, kas kinnisasi on vastava asjaõigusega koormatud või mitte. Tehnovõrku või -rajatist tuli tasuta taluda sõltumata sellest, kas kinnisasi oli piiratud asjaõigusega koormatud.
3. Riigikohus tunnistas oma 30. aprilli 2004. aasta otsusega kohtuasjas nr 3-4-1-3-04 AÕSRS § 15⁴ lõike 2, mis nägi talumise kohustuse eest tasu maksmisest vabastuse ette kuni 2009. aasta 1. jaanuarini, põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks, sest see koormas maa omanikku rohkem, kui oli üldsuse ja tehnorajatiste omanike huvidega põhjendatav.

4. 26. märtsil 2007 jõustunud asjaõigusseaduse (AÕS) § 158² lõige 1 näeb ette kinnisasja omaniku õiguse nõuda tehnovõrgu või -rajatise talumise eest tasu AÕSRS §-s 15⁴ kehtestatud suurus. AÕSRS § 15⁴ lõiked 2-4 sätestavad, et 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 maa sihtotstarbest sõltuva koefitsiendi korrutis.

ÕIGUSKANTSLERI TAOTLUS

5. Õiguskantsler pöördus 23. detsembril 2011 Riigikohtusse taotlusega tunnistada AÕS § 158¹ lõige 1 ja AÕSRS § 15² lõiked 1-2 koostoimes AÕSRS § 15⁴ lõigetega 2-4 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks osas, milles need ei näe avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatiste talumise kohustuse eest kinnisasja omanikule ette piisavat tasu. Samuti palus õiguskantsler õigusselguse eesmärgil tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks AÕS § 158² lõike 1 esimese lause osas, milles see teeb viite AÕSRS §-s 15⁴ sätestatud tasu suursele. Lisaks taotles õiguskantsler viidatud sätete kehtetuks tunnistamise otsuse jõustumine edasi lükata põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 58 lõike 3 alusel kuue kuu võrra.

6. AÕS § 158¹ lõikest 1 ja AÕSRS § 15² lõigetest 1-2 tulenev avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise talumise kohustus takistab kinnisasja omanikul vähemalt seda osa oma omandist, millel tehnovõrk või -rajatis asub, vabalt vallata ja kasutada. Lisaks otseselt tehnovõrgu või -rajatise all asuva maa kasutamise piirangutele on piiratud ka omaniku võimalus kasutada tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndisse kuuluvat maad. Näiteks elektripaigaldise kaitsevöönd on õhuliinidel sõltuvalt liini pingest 2-40 meetrit kummalgi pool elektriliini telge. Seadusega on piiratud kaitsevööndisse jääva maa kasutamist. Ka kinnisasja muude osade kasutamine võib olla piiratud, kuna kinnisasja omanik peab lubama tehnovõrgu või -rajatise omanikul paigaldada vajalikke tehnovõrgu või -rajatise tähiseid ning teha hooldus- ja remonttöid, seejuures vajaliku tehnika juurdepääsuga.

7. Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustuse kehtestamiseks ja talumiskohustuse eest makstava talumistasu piiramiseks on legitiimne eesmärk – kogu Eestis elanikele elektri-, gaasi- ja muude ühenduste tagamine taskukohase hinnaga, vältides seejuures ka ootamatuid ja hüppelisi hinnatõuse. Talumistasu praegu kehtivas suuruses teenib universaalteenuste tarbijate huve, kuna talumistasude tõstmisel tõuseks tõenäoliselt ka tarbijatele pakutavate teenuste hind.

8. Kaitsevööndisse jääva maa sihtotstarbeline kasutamine võib osutuda võimatuks ning osal juhtudel ei ole välistatud selliste piirangute käsitlemine *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena põhiseaduse (PS) § 32 lõike 1 mõttes. PS § 32 lõige 1 näeb õiglase hüvitise maksmise kohustuse sõnaselgelt ette üksnes omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise juhtudeks. Sellegipoolest on mõistliku hüvitise maksmine osal juhtudel ka PS § 32 lõikes 2 sätestatud muude omandikitsenduste puhul asjakohane vahend, et tagada õiglase tasakaal kinnisasja omanike ja üldsuse huvide vahel. Ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas on leitud, et üksikisiku ja üldsuse huvide tasakaal ei ole tagatud, kui isikutele ei ole omandiõiguse kitsenduste eest üldse hüvitist ette nähtud või kui hüvitis on ebanõistlikult väike.

9. Õiguskantsler tõi näite kinnistust, mille metsamaad läbib 160 meetri pikkuselt 330 kV pingega elektriliin, mille kaitsevöönd on 40 meetrit kummalgi pool liini telge, samuti läbib metsa 110 kV pingega liin, kaitsevööndiga 25 meetrit mõlemal pool liini. Seega on kaitsevööndit kokku 1,58 hektarit ja praktikas on elektripaigaldise omanik kogu kaitsevööndi ulatuses asuva metsa maha raiunud. Põllumaana kasutamiseks on see maa liigniiske.

10. AÕS § 158² lõige 1 annab kinnisasja omanikule õiguse nõuda tasu avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise talumise eest AÕSRS §-s 15⁴ sätestatud suuruses. AÕSRS § 15⁴ lõikest 1 tulenevalt on talumiskohustusega koormatud kinnisasjade omanikel õigus saada sama paragrahvi lõigetes 2-4 sätestatud suuruses talumistasu ka muude seadusest tulenevate tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustuse puhul. AÕSRS § 15⁴ lõigete 2-4 kohaselt on maa kasutamise kitsenduste talumise eest makstava tasu iga-aastane suurus kitsendusala maa üheprotsendilise maksustamishinna ja koefitsiendi 0,05-0,75 korrutis sõltuvalt maa sihtotstarbest, hoone puhul koefitsiendi 5 või 10 korrutis. Ülal toodud näite puhul on kinnisasja omanikul õigus saada talumise eest tasu 31,6 senti aastas.

11. Talumistasu koefitsientide väljatöötamisel lähtuti seletuskirjast nähtuvalt sellest, mil määral piirab tehnovõrgu või -rajatise põhjustatud kitsendus kinnisasja sihipärast kasutust, samuti sellest, et talumistasu suurus vastaks koormatud maa maamaksule. Maaomanikud peavad avalikes huvides talutavate tehnovõrkude ja -rajatiste aluse ja nende kaitsevööndisse kuuluva maa eest maksuma täismääras maamaksu. Sisuliselt kasutab aga seda osa kinnisasjast hoopis võrguettevõtja oma majandustegevuses teenuse osutamisel. Maamaksu arvutamise ja talumistasu arvestamise meetodikaid arvestades ületab enamikel juhtudel maaomanikul tasuda tulev maamaks märkimisväärselt võimalikku saadavat talumistasu. Tulenevalt maamaksuseadusest on maamaksuäär üldjuhul 0,1 kuni 2,5 protsenti maa maksustamishinnast aastas. Vaid vähesed kohalikud omavalitsused on kehtestanud alla 1% maamaksu, eelkõige põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa puhul. Seevastu kinnisasja omanikule makstava tasu puhul tuleb üheprotsendiline maksustamishind korrutada maa sihtotstarbele vastava koefitsiendiga, mis maa puhul on kõige rohkem 0,75. Ülal toodud näite puhul on kaitsevööndisse jääva maa-ala eest maamaks 7,58 eurot aastas, seega umbes 24 korda suurem kui tasu, mida omanikul on õigus saada.

12. Kehtiv regulatsioon ei taga kinnisasja omanikule õiglast hüvitist. Tehnovõrkude ja -rajatistega koormatud kinnisasjade omanike õigusi piiratakse universaalteenuse kättesaadavuse tagamisel ja teenuse hinnatõusu vältimisel ebaproportsionaalselt.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu

13. Riigikogu põhiseaduskomisjon ja õiguskomisjon on seisukohal, et talumiskohustuse eest tasu ettenägevad asjaõigusseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse sätted ei ole kooskõlas PS § 32 lõikega 2, kuna talumistasu ei kompenseeri piisavalt talumiskohustusest tulenevaid omandipõhiõiguste piiranguid.

14. Riigikogu täiskogu toetas õiguskantsleri ettepanekut avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustuse ja talumiskohustuse eest makstava tasu põhiseadusega kooskõlla viimiseks 2010. aastal. Põhiseaduskomisjon korraldas 6. detsembril 2011 sel teemal arutelu, kus osalesid Justiits-, Majandus- ja Kommunikatsioonin- ning Rahandusministeeriumi, samuti Elering AS-i esindajad. Selgus, et ministeeriumid on seni teinud eeltööd talumistasu suurendamiseks. 14. detsembril 2011 pöördus põhiseaduskomisjon eelnimetatud ministeeriumide poole ettepanekuga kaaluda vaheabinõuna talumistasu suurendamist eesmärgiga parandada põhiseadusega kooskõla enne tervikliku talumiskohustuse regulatsiooni väljatöötamist, kuid ministeeriumid selleks valmisolekut üles ei näidanud.

15. Õiguskomisjon arutas õiguskantsleri ettepanekut 23. jaanuaril 2012. Istungil osalenud Justiits- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad andsid ülevaate regulatsiooni väljatöötamise hetkesisust. Tegemist on erinevaid eluvaldkondi puudutava probleemiga, mis eeldab ministeeriumide koostööd ja võib tuua kaasa kulutusi riigieelarvesse. Seetõttu ei piisa probleemi

lahendamiseks pelgalt parlamendikomisjoni võimekusest. Sobiva lahenduse leidmine ja eelnõu väljatöötamine saab toimuda vaid Vabariigi Valitsuse tasandil, kus sellega ka tegeletakse.

Justiitsminister

16. Justiitsministri hinnangul ei ole seadusega ette nähtud hüvitis kinnisasja omanikule ühendusvahendi talumise kohustuse eest põhiseaduspärane.

17. Justiitsministeerium on koostanud muu hulgas õiguskantsleri pöördumisest ajendatuna analüüsi, millest lähtuvalt on loodud ühendusvahendite õigusliku regulatsiooni korrastamise seaduse eelnõu kontseptsioon. Pärast 2011. aasta detsembris Riigikogu põhiseaduskomisjonis toimunud arutelu komisjoni esimehelt saadud ettepanekule vastas justiitsminister, et ainult AÕSRS § 15⁴ lõikes 3 sätestatud koefitsientide suurendamine ei tooks kaasa regulatsiooni põhiseaduspärasust, arvestades kogu ühendusvahenditega seotud problemaatikat. Õiguskantsler on oma taotluses analüüsinud ainult üht olukorda, vaidlustatud sätted aga reguleerivad tasu maksmist a) kõigi võimalike sihtotstarvetega maatükkide puhul, mis b) on koormatud erinevate tehnovõrkude talumise kohustusega c) mitmel erineval õiguslikult alusel. Ühendusvahendite talumise kohustuse osas tuleb leida kompleksne lahendus, mis arvestab kaalutletult kõigi poolte õiguste ja huvidega.

Keskkonnaminister

18. Keskkonnaminister on seisukohal, et tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustuse eest ette nähtud hüvitiste regulatsioon ei ole kooskõlas põhiseadusega.

19. Õiguskantsleri toodud näidetes makstavad hüvitised on liiga väiksed, et tagada kinnisasjade omanikele õiglane tasu talumiskohustusest tulenevate piirangute eest. Samas võib ka kehtivate õigusaktide alusel sätestatud õigus hüvitisele olla mõningatel juhtudel piisav. Hüvitise õigluse hindamisel peab arvestama konkreetset situatsiooni. Tehnovõrkude talumise vastu on suur avalik huvi. Talumistasude maksimisega ei tohiks tekitada maaomanike seas põhjendamatult ebavõrdsust.

20. Hüvitise määramise alused ja kord peaksid tulenema kindlatest ja ühtsetest reeglitest ega tohiks sõltuda lepingulistel läbirääkimistel saavutatavast kokkuleppest. Maaomanike huve võib ebaõiglaselt kahjustavaks lugeda ka seda, kui omandiõigust kitsendava objekti talumise kohustus sõltub maa omandamise hetkest, kuid ei sõltu võimalusest objekti olemasolust teada saada. Maamaksuvabastus või -soodustus ei ole hüvitiseks PS § 32 mõttes.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister

21. Majandus- ja kommunikatsiooniminister märkis, et avalikes huvides vajalikest tehnovõrkudest ja -rajatistest lähtuvate omandipiirangute intensiivsus on erinev sõltuvalt tehnovõrgu või -rajatise olemusest ning maa sihtotstarbest. Kuigi osal juhtudest võib eeldada tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustuse sarnanemist *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisele, siis paljudel juhtudel võivad omandipiirangud olla oluliselt leebemad, näiteks maakaabelliinide puhul.

22. Regulatsiooni väljatöötamisel oli eesmärgiks korvata isikul maksta tuleva maamaksu osa piirangute ulatuses. Lähtutud on sellest, et talumistasu ei saa isik hüvena ettevõtluse korras, vaid talle hüvitatakse talumisega kaasnevad ebamugavused ja kasutuspiirangud.

23. Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustuse eest koormatud kinnisasja omanikele makstav hüvitis ei ole enam piisav ja talumise tasu tuleks suurendada. Juhul kui tehnovõrkude ja -rajatiste talumise tasu tõsta maamaksumääraneni, kaasneks sellega tehnovõrgu või -rajatise omanikule aastas alla kahe miljoni euro suurune kulu. Elektri lõpphinnas tähendaks see kuni 0,4% hinnatõusu.

VAIDLUSTATUD SÄTTED**24. AÕS § 158¹ lõige 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.“

25. AÕS § 158² lõike 1 esimene lause:

„Kinnisasja omanikul on õigus nõuda tasu käesoleva seaduse § 158¹ lõikes 1 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumise eest asjaõigusseaduse rakendamise seaduse §-s 15⁴ kehtestatud suuruses.“

26. AÕSRS § 15² lõiked 1 ja 2:

„(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.“

27. AÕSRS § 15⁴ lõiked 2-4:

„(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 reaalosa, 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 sihtotstarbeta maana.“

(3) Maa sihtotstarbe koefitsient on elamumaal ja kaitsealusel maal – 0,75; ärimaal – 0,5; tootmistaal, mäetöödustemaal ja sotsiaalmaal – 0,25; veekogude maal, transpordimaal, jäätmeoidla maal, riigikaitsemaal ja maatulundusmaal – 0,1 ning sihtotstarbeta 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 tehnoarajatise 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.“

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

28. Esmalt selgitab kolleegium välja asjakohased normid ja leiab riivatud põhiõiguse (I), seejärel hindab asjakohaste normide põhiseaduspärasust (II) ning lõpuks kaalub õiguskantsleri taotlust otsuse jõustumine edasi lükata (III).

I

29. Õiguskantsler pöördus Riigikohtu poole taotlusega tunnistada AÕS § 158¹ lõige 1 ja AÕSRS § 15² lõiked 1-2 koostoimes AÕSRS § 15⁴ lõigetega 2-4 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks osas, milles need ei näe avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatiste talumise kohustuse eest kinnisasja omanikule ette piisavat tasu. Samuti palus õiguskantsler õigusselguse eesmärgil tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks AÕS § 158² lõike 1 esimese lause osas, milles see teeb viite AÕSRS §-s 15⁴ sätestatud tasu suurusele.

30. Oma taotlust põhistab õiguskantsler argumentidega, miks vaidlustatud sätted näevad ette ebapiisava tasu kinnisasjal paikneva tehnovõrgu või -rajatise talumise või tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndist tuleneva maa kasutamise kitsenduse talumise (talumiskohustus) eest ja miks selline tasu on põhiseadusega vastuolus. Kolleegiumi hinnangul reguleerib vaid osa õiguskantsleri vaidlustatud sätteid talumise tasu suurust.

31. AÕS § 158¹ lõige 1 ja AÕSRS § 15² lõiked 1 ja 2 sätestavad kinnisasja omaniku kohustuse taluda tehnovõrku ja -rajatist. Need sätted ei reguleeri ega piira talumiskohustuse eest makstavat hüvitist.

32. AÕS § 158² lõike 1 esimene lause näeb ette kinnisasja omaniku õiguse nõuda tasu tehnovõrgu või -rajatise talumise eest ja teeb viite tasu suurust sätestavale normile. Juhul kui tasu suurust reguleerivad sätted õiguskorrast kehtetuks tunnistamise tõttu kaoks, muutuks viide nendele sätetele sisutuks. Seega on sätte osa „asjaõigusseaduse rakendamise seaduse §-s 15⁴ kehtestatud suuruses“ tasu suurust ette nägevate sätetega tiheda seose tõttu asjakohane.

33. AÕSRS § 15⁴ lõige 2 kehtestab tasu arvestamise meetodi, lõiked 3 ja 4 selles meetodis kasutatavad koefitsiendid. Need lõiked näevad ette, millist tasu võib isik nõuda oma omandiõiguse kasutamise piirangu eest, st reguleerivad talumiskohustuse hüvitise suurust ja on seega asjakohased.

34. Lähtuvalt eeltoodust kontrollib kolleegium õiguskantsleri taotluse alusel AÕSRS § 15⁴ lõigetega 2-4 ja nende sätetega tiheda seose tõttu AÕS § 158² lõike 1 esimese lause osa „asjaõigusseaduse rakendamise seaduse §-s 15⁴ kehtestatud suuruses“ põhiseaduspärasust.

35. Järgnevalt tuleb kindlaks teha, millist põhiõigust piirang riivab. Olukorras, kus piiratakse isiku õigust oma omandit vabalt kasutada, on tegemist PS §-ga 32 tagatud omandiõiguse riivega. Omandipõhiõiguse riived jagunevad kaheks. PS § 32 lõike 1 teine lause sätestab tingimused omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks. Muid piiranguid reguleerib PS § 32 lõike 2 teine lause. Igal juhul piirab talumiskohustuse tasu suuruse piirang PS § 32 lõike 2 teises lauses sätestatud õigust. Seetõttu kontrollib kolleegium esmalt selle riive põhiseaduspärasust.

II

36. Juhul kui seaduses sätestatud põhiõiguse riivel ei ole legitiimset eesmärki või kui piirang on legitiimse eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne, on tegemist põhiõiguse rikkumisega. Kolleegium leiab allpool riive legitiimse eesmärgi.

37. PS § 32 lõike 2 teine lause näeb ette omandiõiguse piiramiseks lihtsa seadusereservatsiooni. Lihtne seadusereservatsioon tähendab, et üldjuhul võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.

38. Õiguskantsleri hinnangul on talumiskohustuse tasu suuruse piiramise eesmärgiks kogu Eestis elanikele elektri-, gaasi- ja muude ühenduste tagamine taskukohase hinnaga, vältides seejuures ka ootamatuid ja hüppelisi hinnatõuse, kuna talumistasude tõstmisel tõuseks tõenäoliselt ka tarbijatele pakutavate teenuste hind. Kolleegiumi arvates ei ole tasu suuruse piiramise eesmärgiks üksnes elanikele elektri-, gaasi- ja muude ühenduste kaudu tagatavate teenuste (edaspidi ka universaalteenuste) mõistliku hinna tagamine. Eesmärgiks on kõigile isikutele universaalteenuste mõistliku hinna tagamine. Universaalteenuste hinna üheks komponendiks on muu hulgas teenuse osutamise kulud, mille üheks osaks on ka talumiskohustuse eest kinnisasjade omanikele tasuta tulev hüvitis. See tähendab, et talumiskohustuse eest makstav tasu mõjutab universaalteenuse hinda. Kuna universaalteenuseid osutatakse taristu kaudu, on selles valdkonnas vabaturu toimimine raskendatud. Seega ei ole universaalteenuse hinna mõistlikkuse tagamine väiksemate kuludega põhiseadusega vastuolus ja vastab seega PS § 32 lõike 2 teise lause reservatsioonile. Eeltoodu tõttu on kolleegiumi hinnangul piirangu eesmärk tagada tehnovõrkude ja -rajatiste kaudu osutatavate teenuste kättesaadavus mõistliku hinnaga legitiimne.

39. Piirang on proportsionaalne, kui see on saavutatava eesmärgi suhtes sobiv, vajalik ja mõõdukas.

40. Talumiskohustuse eest ette nähtud tasu suuruse piiramine on sobiv meede universaalteenuste mõistliku hinna tagamiseks. Universaalteenuste osutajate makstavate talumistasude piiramine pärsib talumistasudest tulenevat kõrgemat universaalteenuse hinda.

41. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26. märtsi 2009. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-16-08, punkt 29). Kolleegiumi hinnangul on talumiskohustuse tasu piirang vajalik eesmärgi saavutamiseks. Tõsi, välistada ei saa küll erinevaid mehhanisme universaalteenuse osutaja makstava suurema tasu riiklikuks kompenseerimiseks, kuid need meetmed asetaks suurema koormuse riigieelarvele. Sellised alternatiivsed abinõud ei oleks seega sama efektiivsed.

42. Piirangu mõõdukuse üle otsustamisel tuleb ühelt poolt kaaluda legitiimse eesmärgi olulisust ja teisalt piirangu intensiivsust koormatud kinnisasjade omanike jaoks.

43. Talumiskohustuse tasu kehtestanud seaduse eelnõu seletuskirjas märgiti: „Talumistasude suuruse määramisel on lähtutud põhimõttest, et talumistasu suurus vastaks talumiskohustusega koormatud maa maamaksule, ehk siis sisuliselt kompenseeritakse kinnisasja omanikule talumiskohustusega koormatud maa eest tasutava maamaksu suurus.“ (Riigikogu X koosseisu 1067 SE.) Kolleegiumi arvates on igal juhul tegemist omandiõiguse ebaproportsionaalse piiranguga, kui maa sihtotstarbeline kasutamine on võimatu ning piirangu eest saadav hüvitis on isegi väiksem kui maamaks.

44. Järgnevalt võrdleb kolleegium talumiskohustuse eest ette nähtud tasu ja maamaksu suurust, kuna mõlemad arvutatakse lähtuvalt maa maksustamishinnast. Maamaksuseaduse § 5 lõike 1 järgi on maamaksu määr üldjuhul 0,1 kuni 2,5 protsenti maa maksustamishinnast aastas. AÕSRS § 15⁴ lõigete 2 ja 3 kohaselt tuleb kinnisasja omanikule tehnovõrgu või -rajatise talumise eest makstava tasu suuruse saamiseks üheprotsendiline maa maksustamishind korrutada maa sihtotstarbele vastava

koefitsiendiga, mis maa puhul on 0,05-0,75. St selleks, et hüvitis kataks maamaksu või ületaks selle, peaks maamaksumäär olema hüvitise koefitsiendiga võrdne või sellest väiksem.

45. Maksu- ja Tolliameti kodulehel olevatest 2012. aasta maamaksu andmetest nähtub, et peale põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa on maamaksumäär alla 1% üksnes viies omavalitsuses, seejuures neist neljas üksnes osaliselt ning alla 0,75% ainult kahes. Seevastu suurim sihtotstarbe koefitsient 0,75 on kehtestatud üksnes elamumaa ja kaitsealuse maa kohta, mis tõenäoliselt moodustab väikese osa koormatud maast. Näiteks maatulundusmaa koefitsient on 0,1 ning maatulundusmaaks on muu hulgas metsamaa. Põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa maksumäär on 0,1% või väiksem 32 omavalitsuses. Neist 32 omavalitsusest on 23 linnad, kus ilmselt kas ei ole või on väga vähe seesugust maad, ja ülejäänud 9 vallast neljas on kuni 0,1% maamaksumäär üksnes osaliselt. Eeltoodut arvestades tuleb asuda seisukohale, et enamasti on seadusega ette nähtud hüvitis väiksem kui sellelt maalt tasuta tulev maamaks.

46. Kolleegiumi hinnangul oleks piirang üldjuhul eproportsionaalne ka siis, kui talumiskohustuse eest makstav tasu piirduks koormatud kinnisasja osa eest tasuta tuleva maamaksuga ja kui omanik saaks kinnisasja osaliselt kasutada vaatamata piirangutele. Talumiskohustusega kinnisasja olukord on võrreldav sellega, kui omanik annab oma maa kellegi teise kasutusse – teisel isikul on õigus maad mingil viisil kasutada ja omanik ise loobub täielikult või osaliselt enda võimalusest sel ajal maad kasutada.

47. Kehtiv õigus lähtub talumistasu arvestamisel küll kinnisasja väärtusest (maa maksustamishinna kaudu – AÕSRS § 15⁴ lõike 2 esimene lause), koormatud osa suurusest ja maa sihtotstarbest, kuid piirangu tegeliku mõju jätab arvestamata. Kehtiv õigus näeb eri sihtotstarbega maale ette erinevad koefitsiendid, kuid ei arvesta täpsemalt seda, milline on kinnisasjal asuv tehnovõrk, -rajatis või selle osa. See tähendab, et arvestatud ei ole koormava objekti mõju kinnisasja tavapärasele kasutusele. Piirangu tegeliku mõju arvestamiseks ei oleks tarvilik iga üksiku kinnistu tavapärast kasutust ja sellel asuvat objekti eraldi uurida. See nõuaks väga palju aega ja tööjõudu ning tõenäoliselt tekiks ka palju vaidlusi. Samuti oleks ebamõistlik, kui tehnovõrgu või -rajatise omanik ja kinnisasja omanik peaksid igal üksikul puhul talumistasu suuruses kokku leppima. Nii nagu seadusandja on liigitanud kinnisasjad sihtotstarbe järgi, on võimalik ka tehnovõrkude osad ja tehnorajatised liigitada, arvestades nendega tavapärast kaasnevaid faktilisi ja õiguslikke piiranguid olenevalt maa sihtotstarbest. Selliselt on võimalik välja töötada hüvitise suuruse leidmiseks meetod, mis lähtub koormatise tegelikust mõjust kinnisasjale.

48. Kui üldjuhul mõjutab üht tüüpi tehnovõrgu või -rajatise objekt üht tüüpi kinnistut üht moodi, siis erandlikel asjaoludel võib mõju olla ulatuslikum. Ei saa välistada, et sellistel puhkudel peaks kinnisasja omanikul olema õigus nõuda ühtse meetodi alusel arvestatud tasust suuremat tasu.

49. Riigikohtu üldkogu leidis 31. märtsi 2011. a kohtuasja nr 3-3-1-69-09 punktis 61: „Võrdsuspõhimõttega oleks vastuolus olukord, kus üks või mõned üksikud peaksid üldistes huvides kandma suuremaid kulutusi kui teised, kes samuti kasutavad üldistes huvides loodud vahendeid ja ressursse. Õiglase hüvitise maksmise vajadus omandipõhiõiguse riive proportsionaalsuse tagamiseks tekib olukordades, kus ühe üksikisiku varaline kaotus on võrreldes teiste isikutega eproportsionaalselt suur.“ Kohus asus seisukohale, et õiglase hüvitis tuleb ette näha osas, mil üksikisiku omandipõhiõigust riivatakse rohkem, kui seda õigustab talumiskohustus üldistes huvides (sama otsuse punkt 64).

50. Kolleegium leiab, et arvestades nii üldist huvi saada universaalteenuseid mõistliku hinnaga kui ka talumiskohustusega koormatud kinnisasja omanike põhiseadusest tulenevat õigust saada hüvitist talumiskohustuse eest, tuleb piirang kinnisasja omanikele igal juhul hüvitada. Kuigi piirangu eest

tuleb igal juhul ette näha hüvitis, võib see üldise huvi tõttu olla väiksem, kui oleks piirangu täies ulatuses hüvitamine. Seejuures tuleb arvestada tehnovõrgu või -rajatise tegelikku mõju kinnisasjale.

51. Eeltoodust lähtuvalt on kolleegium seisukohal, et AÕSRS § 15⁴ lõiked 2-4 ja AÕS § 158² lõike 1 esimese lause osa „asjaõigusseaduse rakendamise seaduse §-s 15⁴ kehtestatud suuruses“ on PS § 32 lõike 2 teise lausega vastuolus ja tuleb kehtetuks tunnistada, kuna need ei näe avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustuse eest kinnisasja omanikule ette mõistlikku hüvitist.

52. Õiguskantsleri hinnangul ei ole olukordades, kus tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndisse jääva maa sihtotstarbeline kasutamine on õigupoolest võimatu, välistatud selliste piirangute käsitlemine *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena PS § 32 lõike 1 teise lause mõttes. Arvestades seda, et PS § 32 lõike 1 teise lausega seatakse omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisele rangemad nõuded kui PS § 32 lõike 2 teise lausega muule omandiõiguse piiramisele ja kolleegium tuvastas viimases sätestatud õiguse rikkumise, ei pea kolleegium vajalikuks täiendavalt hinnata PS § 32 lõike 1 teises lauses sätestatud õiguse rikkumist.

III

53. Õiguskantsler taotles vaidlustatud sätete kehtetuks tunnistamise otsuse jõustumise edasilükkamist PSJKS § 58 lõike 3 alusel kuue kuu võrra. Õiguskantsleri hinnangul võib olukord, kus seaduses sätestatud hüvitise arvestamise alused kaotaksid kehtivuse, olla nii õigusselguse kui ka õiguspärase ootuse põhimõtteid silmas pidades probleemne.

54. Kolleegium ei pea otsuse jõustumise edasilükkamist põhjendatuks. Käesoleva otsuse jõustumisel ei ole õiguskorras sätteid, mille alusel tasu suurust arvutada. Tasu nõudmise alused jäävad aga alles – AÕS § 158² lõiked 2-7 ja AÕSRS § 15⁴ lõige 1. See tähendab, et kinnisasja omanikel on õigus nõuda tehnovõrkude ja -rajatiste omanikelt hüvitist talumiskohustuse eest ja saada seeläbi oma põhiõiguse piiramise eest kohast hüvitist. Samasugune oleks olukord ka kuue kuu pärast, kui seadusandja ei sätestaks selle aja jooksul uusi norme.

55. Kolleegiumi hinnangul on aga praegusel juhul siiski vajalik põhiseaduse vastaseks tunnistatud normid kehtetuks tunnistada tavakorrast erinevalt. Üldjuhul on põhiseaduslikkuse järelevalve otsustel tagasiulatuv jõud (vt Riigikohtu üldkogu 10. märtsi 2008. a otsus kohtuasjas nr 3-3-2-1-07, punkt 19). Samas on Riigikohus leidnud, et otsuse tagasiulatuvat mõju on võimalik piirata (samas, punkt 20 ja VI osa). Selline üksnes edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine võib olla põhjendatud näiteks PS §-st 10 tulenevast õiguskindluse põhimõttest lähtuvalt. Praeguses asjas tulebki AÕSRS § 15⁴ lõiked 2-4 ja AÕS § 158² lõike 1 esimese lause osa „asjaõigusseaduse rakendamise seaduse §-s 15⁴ kehtestatud suuruses“ õiguskindluse huvides kehtetuks tunnistada edasiulatuvalt ehk *ex nunc*.

56. Juhul kui otsus jõustuks tagasiulatuvalt, oleks talumiskohustusega koormatud kinnisasjade omanikel, kes ei ole seni tasu suurust vaidlustanud, õigus nõuda suuremat hüvitist tagantjärele kolme aasta eest (AÕS § 158² lõige 7). See tooks tehnovõrkude ja -rajatiste omanikele kaasa ulatuslikud ja ettenägematud rahalised kohustused. Tehnovõrkude ja -rajatiste omanikud on üldjuhul põhiõiguste kandjad. Käesoleva otsuse tagasiulatuval jõul oleks tehnovõrkude ja -rajatiste omanike põhiõiguste jaoks ulatuslik negatiivne kõrvalmõju juba möödunud aja suhtes. Senine seadus piiras tehnovõrkude ja -rajatiste omanike kohustusi kinnisasjaomanike vastu. Piirangu tagasiulatuva kaotamine oleks nende suhtes sõnamurdlik, st kahjustaks nende õiguspärasest ootust. Märkida tuleb, et piirangu tagasiulatuva kaotamisega kaasnevate lisakohustuste suurus ei ole praegu teada. See selguks tõenäoliselt alles arvukate kohtuvaidluste tulemusena. Kohtuotsuse tagasiulav jõud tekitaks seega märkimisväärse õigusselgusetuse. Kokkuvõttes võivad universaalteenuste osutajate ootamatud

lisakulud eelnenud aja eest tingida vajaduse suurendada prognoosimatus ulatuses universaalteenuste hinda.

57. Kolleegium leiab, et negatiivse kõrvalmõjuga kaasnevate tagajärgede vältimise vajadus kaalub üles kinnisasjaomanike õiguste riive juba möödunud aja puhul.

58. Täiendavalt märgib kolleegium, et õiguskantsleri poolt legitiimse eesmärgi ühe osana toodud eesmärk vältida ootamatuid ja hüppelisi hinnatõuse on asjakohane ja arvestatav uue regulatsiooni kehtestamisel. Juhul kui seadusandja kehtestab põhiseaduspäraseid reeglid talumiskohustuse hüvitise arvestamiseks, võib ta seejuures arvesse võtta järsu hinnatõusu vältimise vajadust, mis on üldistes huvides, ja kehtestada kõrgemad tasud järk-järgult.

Märt Rask

Tõnu Anton



Henn Jõks

Lea Laarmaa

Ivo Pilving

KOOPIA ÕIGE

Piret Lehemets
Piret Lehemets
Riigikohtu sekretär

"17." 04..... 20.12.

