



**Centar**

EESTI RAKENDUSUURINGUTE  
KESKUS CENTAR



**SORAINEN**

EESTI LÄTI LEEDU VALGEVENE

# ANALÜÜS RAIL BALTIC RAUDTEE RAJAMISEGA KAASNEVATE VÕIMALIKE NEGATIIVSETE MÕJUDE HÜVITAMISE VÕIMALUSTEST KINNISASJADE OMANIKELE JA KASUTAJATELE

ADVOKAADIBÜROO SORAINEN AS JA EESTI RAKENDUSUURINGUTE KESKUS CENTAR OÜ  
LÕPPARUANNE  
TEHNILISE JÄRELEVALVE AMETILE

## SISUKORD

1.	Lühikokkuvõte.....	7
2.	Ülesande kirjeldus .....	11
3.	Põhiseaduslikud alused omandiõiguse piiramisel .....	14
3.1.	Omandipõhiõiguse regulatsioon Eesti õiguses .....	14
3.1.1.	Omandipõhiõiguse olemus ja selle kaitseala .....	14
3.1.2.	Omandipõhiõiguse riivete lubatavus PS-i alusel .....	15
3.1.3.	Vaba eneseteostuse õiguse ja ettevõtlusvabaduse riive lubatavus.....	16
3.1.4.	Põhiõiguse riive proportsionaalsus.....	17
3.1.5.	Kokkuvõte .....	18
3.2.	Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika analüüs.....	18
3.2.1.	Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) kohaldamisala omandiõiguse kitsendustele.....	18
3.2.2.	Omandiõiguse rikkumine EIÕK prot 1 art 1 lg 1 tähenduses.....	20
3.2.3.	EIÕK alusel määratava hüvitise määramine .....	21
3.2.4.	Kokkuvõte .....	22
3.3.	Omandiõiguse regulatsioon Euroopa Liidu õiguses .....	22
3.3.1.	Euroopa Liidu Toimimise Leping ja Euroopa Kohtu praktika analüüs.....	22
3.3.2.	Euroopa Liidu vahendite kasutamise tingimuste analüüs.....	23
4.	Olemasolevad kompenseerimismehhanismid infrastruktuuriprojektide rajamisel.....	26
4.1.	Kinnisasja võõrandamise ja infrastruktuuri talumiskohustuse alused .....	26
4.1.1.	Kinnisasja vabatahtlik müük .....	27
4.1.2.	Kinnisasja sundvõõrandamine.....	28
4.1.3.	Sundvalduse seadmine.....	33
4.1.4.	Talumiskohustus AÕS § 143 alusel .....	36
4.2.	Hüvitised ja teised kompensatsioonimeetmed.....	38
4.2.1.	Ümberkruntimine .....	39
4.2.2.	Kinnisasjade vahetamine .....	41
4.3.	Õiglase ja kohese hüvitise määramine KASVS alusel ning muud seadusest tulenevad kahju hüvitamise nõudeõigused .....	42
4.3.1.	Kinnisasja väärtuse ja kahjuhüvitise suuruse hindamine.....	42
4.3.2.	Tehnovõrkude talumistasu.....	49
4.4.	Riigi poolt tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon.....	49
4.4.1.	Seadusest tulenevad kaudsed võimalused kahjude vähendamiseks infrastruktuuriprojektide rajamisel .....	51
4.4.2.	Kokkuvõte .....	53
4.5.	Planeerimisprotsessis tehtud ettepanekute analüüs .....	54
4.6.	Kokkuvõte .....	59

5.	Siseriikliku halduspraktika analüüs.....	63
5.1.	Siseriikliku praktika analüüs joonobjektide rajamise näitel .....	63
5.2.	Puudutatud isikute ring joonobjektide rajamisel .....	64
5.3.	Siseriiklik praktika kinnisasja omandamisel .....	66
5.3.1.	Võõrandatava kinnisasja määratlemine .....	66
5.3.2.	Vabatahtlik müük .....	67
5.3.3.	Sundvõõrandamine .....	68
5.3.4.	Sundvalduse seadmine.....	71
5.4.	Täiendavad kompensatsioonimeetmed.....	71
5.5.	Ümberkruntimine ja maade vahetamine.....	73
5.6.	Muud (haldusorganit survestavad) kompensatsioonimeetmed.....	74
5.7.	Sundvõõrandatava vara väärtuse ning sundvõõrandamisega kaasneva kahju ja saamata jäänud tulu hindamise praktika.....	74
5.7.1.	Enamlevinud hindamisülesanded ja hindamispraktika.....	74
5.7.2.	Saamata jäänud tulu hindamine .....	79
5.7.3.	Kaasnevate kahjude hindamine .....	80
5.8.	Muud probleemid .....	80
5.8.1.	Joonobjektide planeeringutega toimub maa-alade reserveerimine määramatuks ajaks	80
5.8.2.	Kehtiv aga ka uus planeerimisseadus seab takistusi oluliste objektide rajamisel.....	81
5.9.	Kokkuvõte .....	81
6.	Kehtiva õiguskorra probleemide kaardistamine .....	85
6.1.	Kahju hindamise õiguslik regulatsioon ja meetodika ei võimalda igasugustekahjude määratlemist .....	85
6.2.	Majandusliku kriteeriumi alusel määratletavaid OONV juhtumid ei ole selged.....	86
6.3.	Ebaseaduslikud ehitised ei kuulu KASVS alusel hindamisele .....	87
6.4.	Vaidluse korral ei ole võimalik omandit ja valdust üle anda enne kohtumenetluse lõppu....	87
6.5.	Kinnisasja vahetamise ja ümberkruntimise õiguslik regulatsioon riiklike projektide puhul on ebaselge ja keeruline .....	88
6.6.	Kehtiv riigivara regulatsioon sisuliselt välistab võimaluse kinnisasjade vahetamiseks .....	88
6.7.	Hüpoteegiga koormatud kinnisasja sundvõõrandamise regulatsioon vajab täpsustamist .....	89
6.8.	Kehtiv KASVS ei ole kooskõlas ehitusseadustikuga .....	89
6.9.	Ebaühtne halduspraktika on kompensatsiooni suuruse hindamisel probleemiks .....	90
6.10.	Väikeste äralõigete puhul kaasneb nende hindamisega ebaproportsionaalselt suur halduskoormus.....	90
6.11.	Kokkuvõte .....	90
7.	Välisriikide praktika analüüs .....	92
7.1.	Välisriikide praktika analüüs infrastruktuuriprojektide rajamise näitel .....	92
7.2.	Botniabanan (Rootsi).....	93
7.2.1.	Ülevaade projektist.....	93
7.2.2.	Planeerimisprotsess .....	94
7.2.3.	Kinnisasjade omandamine.....	94

7.2.4.	Kahjulike mõjutustega seotud kahju hüvitamine ja teised kompensatsioonimeetmed..	96
7.2.5.	Hüvitise suuruse hindamise meetodilised juhised Rootsis .....	96
7.2.6.	Kokkuvõte .....	97
7.3.	Saksamaa .....	97
7.3.1.	Ülevaade Frankfurt-Köln projektist.....	97
7.3.2.	Ülevaade Nürnberg-München High-Speed Line projektist.....	98
7.3.3.	Kinnisasjade omandamine Saksamaal.....	98
7.3.4.	Kahjulike mõjutustega seotud kahju hüvitamine ja teised kompensatsioonimeetmed	100
7.3.5.	Hüvitise suuruse hindamise meetodilised juhised Saksamaal.....	101
7.3.6.	Kokkuvõte .....	102
7.4.	Betuwroute Double-Track Freight Line (Holland).....	102
7.4.1.	Ülevaade projektist.....	102
7.4.2.	Planeerimisprotsess ja kinnisasjade omandamine .....	102
7.4.3.	Kahjulike mõjutustega seotud kahju hüvitamine ja teised kompensatsioonimeetmed	103
7.4.4.	Hüvitise suuruse hindamise meetodilised juhised Hollandis .....	104
7.4.5.	Kokkuvõte .....	104
7.5.	Helsingi-St Peterburg, Allegro High-Speed Train (Soome).....	105
7.5.1.	Ülevaade projektist.....	105
7.5.2.	Planeerimisprotsess ja kinnisasjade omandamine .....	105
7.5.3.	Kahjulike mõjutustega seotud kahju hüvitamine ja teised kompensatsioonimeetmed	106
7.5.4.	Kokkuvõte .....	107
7.6.	High Speed 2 (Suurbritannia).....	108
7.6.1.	Ülevaade projektist.....	108
7.6.2.	Planeerimisprotsess .....	108
7.6.3.	Kinnisasjade omandamine.....	109
7.6.4.	Sundvõõrandamine .....	110
7.6.5.	Vabatahtliku võõrandamise võimalused.....	111
7.6.6.	HS2 raudtee esimese osaga seotud kinnisasjade müügi võimalused.....	112
7.6.7.	HS2 raudtee teise osaga seotud kinnisasjade müügi võimalused .....	116
7.6.8.	Kahjulike mõjutustega seotud kahju hüvitamine ja teised kompensatsioonimeetmed	116
7.6.9.	Hetkel avalikustatud vabatahtlikud hüvitusskeemid .....	116
7.6.10.	Raudtee ehitamisprotsessist tulenevad kahjulikud mõjutused.....	117
7.6.11.	Raudtee tegevusest tulenevate kahjulike mõjutuste (müra jms) tekitatud kahju hüvitamine.....	118
7.6.12.	Kokkuvõte .....	118
7.7.	Kokkuvõte välisriikide parimatest praktikatest .....	119
7.7.1.	Puudutatud isikute varajane, pidev ja laiaulatuslik kaasamine.....	119
7.7.2.	Puudutatud isikutega suhtlemiseks erinevate suhtluskanalite kasutamine .....	119
7.7.3.	Puudutatud isikutega suhtlemise standardi loomine.....	120
7.7.4.	Kokkuleppel alternatiivsete kompensatsioonimeetmete pakkumine .....	120

7.7.5.	Konkreetsed raudteeprojekti jaoks täpsustatud hüvitamiskorra kehtestamine .....	120
7.7.6.	Ettevõtete ümberasumiseks eraldi programmi kehtestamine .....	121
7.7.7.	Kinnisasjade omandamisel lisaks kinnisasja väärtusele täiendavate kulutuste hüvitamine .....	121
7.7.8.	Kinnisasjade väärtuse hindamiseks mitme hinnangu või ekspertkomisjoni kasutamine 121	
7.7.9.	Sundvõõrandamise vaidlustamine ei peata sundvõõrandamise protsessi .....	122
7.7.10.	Erinevad hüvitamisvõimalused linna- ja maapiirkondades .....	122
7.7.11.	Hüvitiste sidumine konkreetsete kuupäevadega kinnisasja omandamise osas .....	122
7.7.12.	Standardiseeritud lahendus eksperthinnangutes esineva ebakindluse adresseerimiseks 122	
8.	Ettepanekud õigusaktide muutmiseks ja mõjude analüüs .....	124
8.1.	Rail Balticu projekti realiseerimiseks eraldi õigusakti kehtestamise vajaduse analüüs .....	124
8.2.	Delegatsiooninormi kehtestamine meetodiliste juhiste kehtestamiseks .....	124
8.3.	Ümberkruntimise regulatsiooni muutmine ja lihtsustamine .....	125
8.4.	Kohtutäituri rolli täpsustamine sundvõõrandamismenetluses .....	125
8.5.	Riigivara regulatsiooni täpsustamine .....	126
8.6.	„Motivatsioonitasu“ kehtestamine vabatahtliku võõrandamise puhul .....	126
8.7.	Sundvõõrandamismenetluse tihedam sidumine planeerimismenetlusega .....	126
8.8.	KASVS-i täiendamine menetluses tehtavate otsuste vaidlustamise tagajärgede osas .....	127
8.9.	Sundvõõrandamistasu osas tõendamiskoormise sidumine planeeringu kehtestamisega .....	128
8.10.	KASVS-i täpsustamine majandusliku kriteeriumi alusel määratletud OONV juhtumite puhul 128	
8.11.	Hüpoteegiga koormatud kinnisasja sundvõõrandamist puudutava regulatsiooni täpsustamine .....	129
8.12.	Ebaseaduslike ehitiste hüvitamist käsitleva regulatsiooni täpsustamine .....	131
8.13.	Sundvõõrandamisalase kompetentsi koondamine riiklike objektide puhul .....	131
8.14.	KASVS-is kahju hüvitamise regulatsiooni täpsustamine .....	132
8.15.	Vara väärtuse hindamise ebatäpsusega seonduvate riskide kandmine sundvõõrandisaja poolt 133	
8.16.	Sundvõõrandistasu regulatsiooni täpsustamine .....	133
8.17.	Kehtiva KASVS-i kooskõlla viimine EhS-i ja PlanS-iga .....	134
8.18.	Halduspraktikas hüvitusväärtuse kontseptsioonist lähtumine sundvõõrandistasu suuruse määramisel .....	134
8.19.	Sundvõõrandamise hüvitise komponentide abikõlblikkuse täpsustamine Euroopa Komisjoniga .....	135
8.20.	Muudatusettepanekute mõjude analüüs .....	135
8.20.1.	Üldprintsipiibid .....	135
8.20.2.	Kokkuvõtte hinnatud mõjudest .....	137
	KASUTATUD ALLIKAD .....	138
	LÜHENDID .....	145
	LISA 1 .....	146

LISA 2 .....	148
LISA 3 .....	151

## 1. LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärk on analüüsida kinnisasjade omanikele ja kasutajatele Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise kohustusi ja võimalusi. Kõik käesolevas töös esitatud seisukohad hinnangud on esitatud lähtudes töö autorite hinnangust. Seega ei ole välistatud teistsugused tõlgendused kohtute või muude isikute poolt. Käesoleva töö raames on tehtud ka ettepanekud õigusaktide muutmiseks. Ettepanekute puhul tuleb arvestada, et need lähtuvad töö raames koondatud konkreetsetest infrastruktuuriprojektidega seotud probleemidest, intervjuudest ning välisriikide praktika analüüsi käigus kogutud toetavast materjalist. Käesolevat uuringut, selle raames kaardistatud probleeme ning ettepanekuid ei ole kooskõlastatud erinevate ametiasutustega. Seda arvesse võttes ei välista ega piira esitatud ettepanekud ja lahendused pädevate valitsusasutuste võimalusi poliitika kujundamiseks, vaid on üksnes viimase jaoks sisendiks.

Kokkuvõttes võib anda hinnangu, et siseriiklik regulatsioon riiklikult oluliste objektide puhul maade omandamisel ning selle eest kompensatsiooni määramisel on üldjoontes mõistlik, sh tagades ametiasutustele piisava paindlikkuse Rail Balticu projekti realiseerimisega puudutatud isikutele kaasnevate negatiivsete mõjude kompenseerimisel. Samuti on siseriiklik õigus kooskõlas Euroopa Liidu õiguse ning Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohtadega. Täpsustada võiks eelkõige regulatsiooni, mis käsitleb konkreetseid juhtumeid puudutatud isikute positsiooni parandamiseks ning menetluslikke aspekte. Viimaste puhul on tegemist siiski poliitiliste valikute, mitte õiguslike lünkadega.

Järgnevalt esitame ülevaate olulisematest järeldustest ning probleemidest, mis selgusid õigusaktide ning halduspraktika analüüsi tulemusena:

- Kehtiva õiguse kohaselt saab riiklikult tähtsa projekti realiseerimiseks teisele isikule kuuluvat kinnisasja või selle osa omandada vabatahtliku müügi, sundvõõrandamismenetluse või ka ümberkruntimise käigus. Lisaks on võimalik seada maatükile sundvaldus objekti talumiseks, kuid seda ei ole seni praktikas üldjuhul raudteega võrreldavate infrastruktuuriobjektide rajamiseks kasutatud. Sundvõõrandamine on otseselt kinnisasja omaniku omandipõhiõiguse riive, seetõttu tuleks seda rakendada üksnes juhul, kui muul viisil ei ole projekti realiseerimine võimalik. Senises asutuste praktikas toimub kinnistute omandamine enamasti vabatahtliku müügi käigus. Samas eksisteerib otsene seos sundvõõrandamise juhtumite arvu ning kavandatava objekti mastaabi vahel: suurem projekt tähendab suuremat halduskoormust ning ajakulu, mis vähendab võimalust jõuda maaomanikega kokkuleppele väljaspool sundvõõrandamise menetlust.
- Käesoleva analüüsi üheks eesmärgiks oli selgitada, millised võimalused on kehtiva õiguse alusel maaomanikel või muudel projektist puudutatud isikutel nõuda hüvitist projekti realiseerimisega kaasnevate mõjutuste eest. Selline õigus tekib kolmel juhul: (i) kahju hüvitamise kohustus on ettenähtud seaduses; (ii) tegemist on sundvõõrandamise olukorraga ning (iii) isiku õiguseid on erakordselt piiratud. Probleemiks on, et seadusega ettenähtud kompensatsioon ei peegelda sageli n-õ tunnetuslikku kahju, st et isiku subjektiivne hinnang kahju suurusele ei ühti ametiasutuse poolt konkreetsete kriteeriumide alusel määratud kompensatsiooni määraga.
- Rail Balticuga seoses seni toimunud avalikus arutelus on viidatud paljudele täiendavatele kahjudele, mis peaksid arvamuse avaldajate ootuste kohaselt kuuluma hüvitamisele (nt raudteest tingitud müra ja visuaalne reostus, kooli- või muu teekonna pikenedamine jne). Kompensatsioonimeetmete küsimus on üks olulisemaid Rail Balticu projektis tõusetunud küsimustest, kuigi võrreldes varasemalt rajatud joonobjektidega on mõjutatud kinnistuid isegi vähem. Samas tuleb arvestada, et Rail Balticu näol on tegemist objektiga, mis rajatakse üldjuhul täiesti uude asukohta. Analüüsi tulemusena jõuti järeldusele, et kehtiv regulatsioon enamasti avalikkuse poolt viidatud nn tunnetuslike kahjude hüvitamist ette ei näe ning hüvitamise kohustust sarnastes olukordades ei teki ka põhiseaduse või muude kõrgemalseisvate aktide alusel. Samas ei ole täiendavate hüvitiste maksmine vastuolus põhiseaduse, Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika ega rahvusvahelise praktikaga. Ka Euroopa

Inimõiguste Kohtu praktika võimaldab võtta arvesse avaliku huvi isikute õiguste rikkumise korral seoses hüvitiste maksmisega.

- Rail Balticu projekti raames on täiendavate kompensatsioonimeetmete rahastamine ja täiendavate hüvitiste maksmine lubatav riigieelarvelistest vahenditest. Euroopa Liidu vahendite kasutuse kohta käivad reeglid ei võimalda ühekordseid ega pikaajalisi kompensatsioone, mis ei ole seotud otseselt projekti elluviimisega. Seega üldised elukorralduslikud muudatused, mis on tingitud uue raudteetrassi loomisega, Euroopa Liidu välisabist hüvitamise saamisele õigust ei anna. Täiendavate hüvitiste maksmine Eesti riigieelarvest on õiguslikult lubatav, kui selleks on olemas piisav poliitiline tahe ja riigieelarvelised vahendid. Samuti on võimalik hüvitamisvajadust vähendada seeläbi, et projektist puudutatud isikutele kaasnevat mõju leevendatakse kinnistute ümberkruntimise teel.
- Omandit on õigus ilma omaniku tahteta võõrandada üksnes õiglase ja kohese hüvitise eest. Hüvitis ei või olla madalam kinnisasja harilikust väärtusest (turuhind) sundvõõrandamise otsuse vastuvõtmise ajal. Hüvitis võib seisneda ka muu hüve võimaldamises maaomanikule (eelkõige mõjude leevendamine müratõkete või ümberkruntimise jms näol). Seega on sisuliselt lubatav leppida kokku kõiges, mis ei ole õigusaktidega vastuolus ning saab järeldada, et kehtiv õigus on joonobjektide rajamise ja selle raames omanikele ja kasutajatele kompensatsiooni maksmise osas üldjoontes mõistlik ning piisavalt paindlik.
- Haldusorganite esindajatega läbiviidud intervjuudest selgus, et paljudel juhtudel ei ole asutused seaduse pakutavatest võimalustest teadlikud või seotakse ennast liigselt senise asutusesisese halduspraktikaga – näiteks vastab hüvitis tihti üksnes kinnistu turuväärtusele ning omandiõiguse kaotust kompenseeritakse üksnes rahas. Siiski leidub ka asutusi, mis enamasti maksavadki kinnistute omandamisel kogu kahju hüvitamiseks kitsast turuväärtusest kõrgemat tasu, teostavad alternatiivsete lahendustena ümberkruntimist ja maade vahetamist. Sellise erineva halduspraktika põhjuseks on, et seaduse järgi viib menetlust läbi iga haldusorgan iseseisvalt, samuti puuduvad üldised juhendid.
- Kehtiv õiguslik regulatsioon on puudulik eelkõige keerulisemate juhtumite lahendamisel. Näiteks võib olla põhiseadusega vastuolus reegel, mille kohaselt ei võeta kinnistu turuväärtuse hindamisel arvesse formaalselt ebaseaduslikke kuid sisuliselt õiguspäraseid hooneid.
- Probleemne on ka hüvitise määramine olukorras, kus kinnisasja majandusliku kasutamise otstarbekus väheneb oluliselt kinnisasja tükeldamise või sellele ligipääsu halvenemise tagajärjel. Kehtiva seaduse alusel kujunenud praktikas ei võeta arvesse kahju, mis kaasneb maade tükeldamisega. Probleemne on selle kindlaksmääramine, missugune on see maa, mille võõrandamine on vajalik üldistes huvides ja mida seetõttu tuleks sundvõõrandada. Täna on praktikas on lähtutud sellest, et üldistes huvides on vajalik üksnes vahetult trassi alla jääva maa võõrandamine. Nõudeõigus riigi poolt maa omandamiseks peaks tekkima ka siis, kui joonobjekti rajamise tõttu ei ole isiku maa kasutamine enam majanduslikult otstarbekas. Seega tuleb igal üksikjuhtumil hinnata, kas raudteetrassiga kaasnevad mõjutused lubavad kinnisasja majanduslikult mõistlikku kasutamist ning kas mõjutuste tulemusena on maaomanik faktiliselt täielikult jäänud ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest. Arvestavalt keeruliseks võib Rail Balticu projekti puhul osutada iga konkreetse juhtumi individuaalne hindamine, kuid kehtiva õiguse alusel ei ole individuaalsest hindamisest loobumine võimalik.
- Õiglase hüvitise määramisel on probleemsed ka täna kasutusel olev hindamispraktika ja meetodid. Esiteks on probleem hindamiseksperdile püstitatavas lähteülesandes, mille eesmärgiks ei ole üldjuhul hüvitisväärtuse tuvastamine, vaid hariliku väärtuse hindamine. Teiseks ei ole olemasolevate hindamismetoodikate kasutamisel alati võimalik jõuda „õiglase“ hüvitise määramiseni. Näiteks ei ole omavahel kooskõlas seaduses määratud vara hariliku väärtuse ning hindamisstandardis ja hindamispraktikas laialdaselt kasutatava turuväärtuse definitsioonid. Valdava osa eksperthinnangute puhul ei hinnata sundvõõrandamise korral saamata jäänud tulu ega kaasnevaid, sh maade tükeldamisest tekkivaid kahjusid. Ühest küljest on see sageli tingitud sellest, et sellist laadi kahju ei kaasnenudki, samas ei ole välistatud ka see, et sellist tüüpi kahju küll eksisteeris, aga lähteülesanne oli püstitatud liiga kitsalt või



kinnisasjade omanikud ei nõudnud sellise kahju hüvitamist ja sellest tulenevalt jäi osa kahjust hindamata. Tänapäevaste hindamismeetodite rakendamisel ning nende põhjal otsuse tegemisel jääb puudu läbipaistvusest.

- Senises praktikas on minimaalselt kasutatud ümberkruntimist ja maade vahetamist alternatiivsete kompensatsioonimeetmetena sundvõõrandamisele. Riigile või kohalikele omavalitsustele kuuluva maa olemasolu korral oleks aga nende näol tegemist sobilike meetmetega õiglase ja kohese hüvitise määramiseks. Siiski selgus analüüsi käigus, et kuigi nende alternatiivide rakendamine võiks teoreetiliselt olla võimalik, on nende rakendamise võimalused piiratud ning ka õiguslikult ebaselged. Oluliseks piiranguks on reegel, mille kohaselt ei tohi kahe vahetamisel osaleva kinnisasja väärtus erineda rohkem kui 10%.
- Seaduse kohaselt kuulub maakorralduse (sh ümberkruntimine ja maade vahetamine maakorraldusseaduse mõttes) läbiviimine kohaliku omavalitsuse pädevusse. Riigivara võõrandamise saab algatada otsustuskorras üksnes ministeerium ning selleks on vaja Vabariigi Valitsuse otsust. Seega ei piisa maakorralduse või maadevahetuse läbiviimiseks üksnes sundvõõrandaja ja omaniku vahelisest kokkuleppes. Seadusega ei ole otseselt reguleeritud riigi pädevus riigimaade osalemisel ümberkruntimises. Kui maade ümberkruntimine ja vahetamine on alternatiiv sundvõõrandamisele, mida Rail Balticu puhul tuleks kaaluda, siis eeldab see ka kehtivate õigusaktide muutmist ning riigimaade puhul ümberkruntimise otsustamise pädevuse selget reguleerimist – otsustamine tuleks tuua vähemalt riigivara valitseja pädevusse või kaaluda pädevuse andmist vastavale komisjonile, mille koosseisu kuuluvad vajalikud riigi esindajad. Ümberkruntimise reguleerimine ja käivitamine peaks võimaluse teha maaomanikega rohkem kokkuleppemenetlusi ning vältida probleeme, mis tekivad sundvõõrandamisega. Samuti saaks ümberkruntimise kaudu lahendada mitmeid kaasnevaid negatiivseid mõjusid maaomanikele (nt juhul kui ühele maaomanikule kuuluvad kinnisasjad või põllumassiiv oleks võimalik tervikuna kruntida ühele poole trassikoridori). Ümberkruntimises oleks võimalik ära kasutada trassikoridori lähedusse jäävaid riigi maareservi arvatud maid. Selline menetlus oleks maaomanikke rohkem kaasav ja eraisikute vajadusi arvestav.
- Seaduse kohaselt on igapähele, kelle suhtes tehakse sundvõõrandamise otsus, õigus selle vaidlustamiseks ja selle õiguspärasuse kontrollimiseks. Rail Balticu projekti elluviimisel võib eelnevaga seoses takistuseks saada täna kehtiv reegel (KASVS § 5 lg 2 teine lause), mille kohaselt sundvõõrandamise otsuse või toimingute vaidlustamise korral ei või enne vaidluse lahendamist kinnisasja valdust üle anda ega omandiõigust sundvõõrandisajale üle kanda<sup>1</sup>. Seetõttu ei saa riigi poolt Rail Balticu projekti või ka teiste avalikes huvides rajavate projektide kinnisasja valdust enne üle võtta ega riigile omandit üle kanda, kui vastava kinnisasja sundvõõrandamise osas on lõppenud kõik vaidlused. Seniks kuni valdus või omand ei ole riigile üle läinud, on konkreetse kinnisasja omanikul õigus keelata maatükil ehitustööde teostamine. Selline regulatsioon on põhjendatud, kui vaidlus puudutab sundvõõrandamise lubatavust üldiselt st küsimust, kas objekt, mille rajamiseks on vajalik sundvõõrandamine läbi viia, on avalikes huvides ning kas puudub kinnisasja omanikke vähem kahjustav viis objekti rajamiseks. Sellised vaidlused tuleks KASVS § 3 lg 4 valguses ära pidada eelkõige planeerimismenetluse raames. Planeeringu realiseerimiseks tehtav sundvõõrandamise otsus ei peaks andma võimalust seda vaidlust uuesti avada. Lisaks vaidlustatakse praktikas enamasti sundvõõrandamise otsus seetõttu, et maaomanik ei ole nõus talle makstava hüvitise suurusega. Selle kohta näeb KASVS § 5 lg 3 ette, et sundvõõrandatava ja hüvitise määramise otsuse vaidlustamine vaadatakse läbi muudest sama sundvõõrandamismenetluse käigus tehtud otsuste või toimingute vaidlustamistest eraldi ning sundvõõrandamismenetlus ja selle tähtsajad nimetatud otsuse vaidlustamise korral ei peatu. Nimetatud otsuse vaidlustamine ei takista sundvõõrandatava kinnisasja valduse üleandmist ega omandiõiguse üleandmist sundvõõrandisajale. Siiski on kohtutel võimalik valduse üleandmine või omandiõiguse

<sup>1</sup> Vt ka RKPJKo 3-4-1-2-96, p V.

ülekandmine esialgse õiguskaitse korras keelata ka sundvõõranditasu ja hüvitise suuruse üle peetavate vaidluste korral.

Analüüsi koostajad leiavad, et olukorras, kus vaidlustatud on ainult sundvõõrandamise korral makstav hüvitis või juba jõustunud planeeringuga ettenähtud ehitis (KASVS § 3 lg 4), ei tohiks vaidlus takistada maaomanikult kinnistu valduse äravõtmist, samuti ei peaks selle vaidluse tulemusena olema võimalik sundvõõrandamismenetluses olevaid otsuseid kehtetuks tunnistada muudel põhjustel kui menetlusreeglite rikkumine. Eelkõige ei peaks olema võimalik otsuseid kehtetuks tunnistada seetõttu, et sundvõõranditasu või hüvitis on määratud liiga madalana. Selline reegel on levinud ka teistes analüüsitud õiguskordades ning Rail Balticuga võrreldavas mahus projekti mõistliku aja jooksul läbiviimiseks tuleks koostajate hinnangul selles küsimuses seadust täpsustada<sup>2</sup>.

---

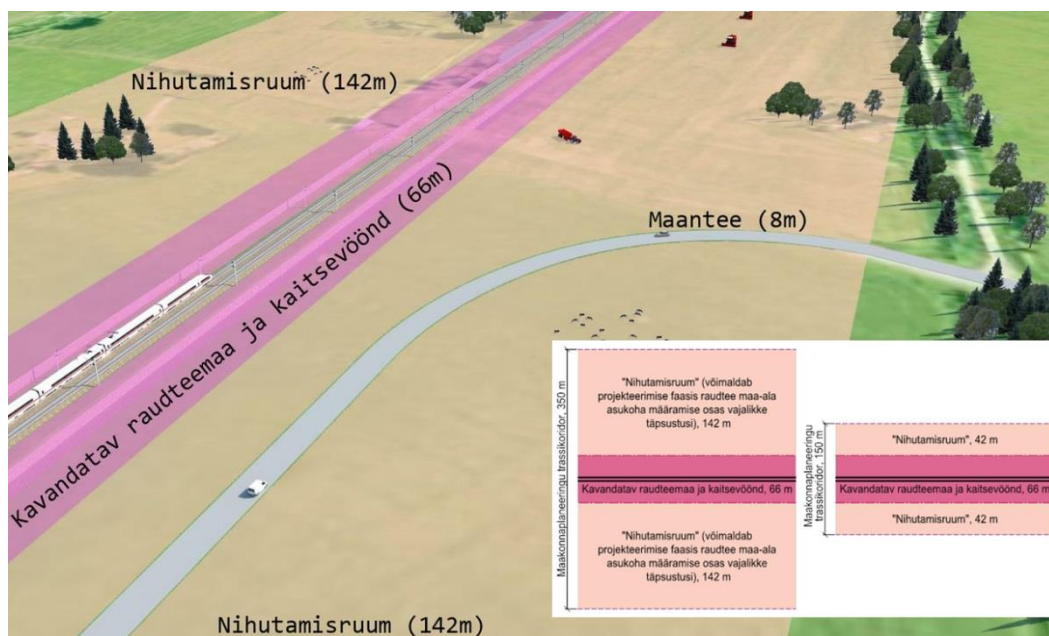
<sup>2</sup> Analoogne lahendus on ette nähtud aktsiate sundülevõtmise (*squeeze-out*) korral äriseadustiku §-is 363<sup>8</sup>.

## 2. ÜLESANDE KIRJELDUS

Käesoleva töö eesmärk on koostada analüüs seoses Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele. Uuringu koostamise aluseks on Tehnilise Järelevalve Ameti hange nr 158302.

Rail Baltic on tervikuna uuena ehitatav raudtee, mis Balti riikides on kogupikkusega ca 700 km, millest Eesti territooriumil kulgeb üle 200 km-i. Rail Balticu raudtee puudutab kogu Eesti Vabariigi territooriumi ulatuses kuni 750 kinnisasja.<sup>3</sup>

Rail Balticu perspektiivne trass pannakse paika koostamisel olevate Harju, Rapla ja Pärnu maakonnaplaneeringutega.<sup>4</sup> Maakonnaplaneeringute raames toimub trassikoridori reserveerimine. Kavandatav raudtee hõlmab laiuses enda alla koos kaitsevööndiga kokku 66 m. Raudtee planeerimisega tuleb paika panna ka trassikoridor laiema. Rail Balticu projekti puhul on trassikoridori laius hajaasustuses 350 m. Tallinnas, Pärnus ja suuremates asustatud kohtades, kus trassikoridor kulgeb mööda olemasolevat raudteeliini, on koridori laiuseks 150 m. Trassikoridori sees paikneb kavandatav raudteemaa koos kaitsevööndiga, mille ulatus on üldjuhul 66 m ja mis orienteeruvalt alates 35. m joonest piiratakse aiaga. Sellest moodustab nihutamisruum hajaasustuses 142 m ja suuremates asulates 42 m (joonis 1.1.).



Joonis 1.1. Ülevaade Rail Balticu trassikoridorist.<sup>5</sup>

**Raudteemaa**<sup>6</sup> moodustavad raudtee ja raudteefrastruktuuri hoonete ja rajatiste alune ning nende teenindamiseks vajalik maa (liinid, nõlvad, hooldusteel, müratõkked jms). 01.07.2015 jõustunud ehitusseadustiku kohaselt hõlmab raudtee kaitsevöönd raudteeluse maa ning ulatub rööpme teljest, mitmeteelistel raudteedel ja jaamades äärmise rööpme teljest 30 meetri kaugusele. Raudtee

<sup>3</sup> Tehnilise Järelevalve Amet. Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele. Riigihanke nr 158302 hankedokument. 2014, lk 10.

<sup>4</sup> Vabariigi Valitsuse 12.04.2012 korraldus nr 173 „Maakonnaplaneeringu koostamise algatamine Rail Balticu raudtee trassi koridori asukoha määramiseks“. – RT III, 17.04.2012, 10.

<sup>5</sup> Rail Baltic. Trassikoridor. Kättesaadav: <http://www.railbaltic.info/et/uldtutvustus/trassikoridor> (03.08.2015).

<sup>6</sup> Vt raudteeseadus (RT I, 23.03.2015, 131) § 3 p 5.

kaitsevöönd<sup>7</sup> on ehitisealune ning seda ümbritsev maa-ala, mille ulatuses on kinnisasja omanikul kohustus taluda võõrast ehitist ning mille piires on kinnisasja kasutamine ja sellel tegutsemine piiratud ohutuse ning ehitise toimivuse tagamiseks. Järelikult on Rail Balticu projektil otseselt kui ka kaudselt oluline mõju mitmetele kinnisasjadele, riivates seejuures kinnisasjade omanike omandipõhiõigust ning piirates maatükkide kasutusvõimalusi. Raudtee kui joonobjekti<sup>8</sup> planeerimise ja hilisema väljaehitamisega võivad kaasned erinevad otsesed ja kaudsed mõjud kavandatavate infrastruktuurirajatiste alla ja vahetusse lähedusse jäävate kinnisasjade omanikele. Sellised mõjud võivad olla seotud vajadusega kinnisasi osaliselt või täielikult puudutatud isikult võõrandada. Samuti võivad mõjud hõlmata vajadust taluda infrastruktuurirajatisi või neist omakorda tulenevaid mõjusid/piiranguid kinnisasjal või rajatiste kaitsevööndis. Seetõttu ongi juba Rail Balticu planeerimisprotsessi käigus tõusetunud õigustatud küsimus, millised on arendaja (s.o riigi kui infrastruktuuri rajaja) kohustused ja võimalused projektiga hõlmatud kinnisasjadega seotud õiguste kitsendamisel ja talumiskohustuse tekkimisel puudutatud isikutele kahju hüvitamisel.

Eelnevat arvesse võttes ongi käesoleva uuringu eesmärgiks analüüsida riigile projekti realiseerimisega kaasnevaid kohustusi puudutatud isikutele negatiivsete mõjutuste kompenseerimisel ning täiendavaid võimalusi nimetatud hüvitamisega seotud avalikule ootusele vastu tulemiseks. Sellest tulenevalt käsitletakse analüüsis infrastruktuuriprojektide elluviimiseks vajalike kinnisasjade võõrandamisele kohalduvat reeglistikku Eestis ja rahvusvahelist praktikat Rail Baltic raudteeprojekti perspektiivist.

Tulenevalt lähteülesandest on töö jaotatud kahte etappi: esiteks vahearuande ja seejärel lõpparuande koostamine. Käesoleva lõpparuande esimeses osas anname lühidalt ülevaate Rail Balticu projektist ning analüüsime kehtivat õiguslikku olukorda ulatuses, milles õigusaktidega on reguleeritud omandiõiguse piirangud, kahju hüvitamine, kinnisasjade omandamine ja sundvõõrandamine joonobjektide rajamisel. Töö teine sisuline osa (ptk 5) põhineb joonobjektide rajamist käsitleva Eesti halduspraktika analüüsimisel. Kolmas etapp seisneb esimese kahe etapi põhjal kehtiva õiguskorra probleemide kaardistamises. Käesoleva analüüsi neljandas põhiosas oleme analüüsinud välisriikide õigus- ja halduspraktikat, et leida teistes riikides kasutusel olevaid parimaid praktikaid ning lahendusi kolmandas etapis kaardistatud probleemidele. Kõik käesolevas töös esitatud probleemid ja hinnangud on esitatud lähtudes töö autorite hinnangust. Seega ei ole välistatud teistsugused tõlgendused kohtute või muude isikute poolt. Kuivõrd töö koostamise lähteülesanne ei võimaldanud ka kogu võimaliku halduspraktika analüüsi, on tegemist autorite koostatud valiku alusel läbi viidud ametnike intervjuudel põhineva üldistusega. Välisriikide õigust ja praktikat on analüüsitud ulatuses, mis analüüsi koostajatele lähteülesande kohaste juhiste ja kasutada olnud aja jooksul kättesaadav oli. Sellest tulenevalt ei ole välisriikide praktika analüüs ammendav ega vasta põhjalikkuse osas sellele, mis oleks vajalik läbi viia Eesti õigusaktide muutmise ettepanekute tegemiseks adekvaatsel võrdlev-õiguslikul alusel. Seega tuleks, juhul, kui käesolevas analüüsis esile toodud probleemid ning nende lahendamise ettepanekuid soovitakse rakendada, viia läbi täiendav detailsem võrdlev-õiguslik analüüs vastavalt selliste analüüside koostamise suhtes kehtivale metodikale.

Analüüsi viimases osas esitatakse ettepanekud õigusaktide muutmiseks. Ettepanekute puhul tuleb arvestada, et need lähtuvad töö raames koondatud konkreetsetest infrastruktuuriprojektidega seotud probleemidest. Tegemist on uuringu koostajate ettepanekute ja soovustega õigusaktide muutmiseks. Käesolevat uuringut, selle raames kaardistatud probleeme ning ettepanekuid ei ole kooskõlastatud erinevate ametiasutustega. Seetõttu ei ole uuring ja selle ettepanekud võrreldavad seadusloomeprotsessis tavapäraselt tehtavate vajalike toimingutega kehtiva õiguskorra probleemide kaardistamiseks ja neile lahenduste välja pakkumiseks, vaid pigem on need mõeldud valitsusasutustele n-ö inspiratsiooni allikaks seadusloomeliste ettepanekute koostamisel. Seda arvesse võttes ei välista

<sup>7</sup> Raudtee kaitsevööndis on keelatud ohustada liiklust ja takistada nähtavust raudteel. Raudtee kaitsevööndis on vaja luba maaparandussüsteemide rajamisel, maavara kaevandamisel, kaevetööde tegemisel; uuendusraie ja muu looduskeskkonda muutva töö tegemisel; kergestisüttivate ainete ja lõhkematerjali tootmisel ja ladustamisel; seadmete ja materjalide ladustamisel ja paigaldamisel, kui see seab ohtu nähtavuse kaitsevööndis ning ehitise ehitamisel.

<sup>8</sup> Joonobjektina (joonehitisena) käsitletakse töös järgnevaid objekte: maanteed, raudtee ja kõrgepingeliinid.

ega piira käesolevas analüüsis toodud ettepanekud ja lahendused võimalikke muudatusettepanekuid ja lahendusi.

Käesoleva analüüsi koostasid advokaadibüroo SORAINEN-ist Britta Pärk, Heili Püümann, Mari Haamer, Olivia Kranich, Veiko Vaske, Kaupo Lepasepp ning Urmas Volens (töögrupi juht) ja rakendusuringute keskus CentAR-ist Janno Järve.

### 3. PÕHISEADUSLIKUD ALUSED OMANDIÕIGUSE PIIRAMISEL

Käesoleva peatüki eesmärk on analüüsida omandipõhiõiguse piiramise üldisi aluseid. Rail Balticu trassi rajamisega kaasnevate omandipõhiõiguse riivete õiguslikud raamid on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduses<sup>9</sup> (edaspidi PS). Siseriiklikku õigust tuleb tõlgendada kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.<sup>10</sup> Seetõttu analüüsime ka, kas Euroopa Liidu õiguses või Euroopa Kohtu seisukohtades on käsitletud täiendavaid põhimõtteid, mis reguleerivad omandiõiguse riiveid infrastruktuuriprojektide rajamise korral. Täiendavalt vaatame ka Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni<sup>11</sup> (edaspidi EIÕK), mille alusel on Euroopa Inimõiguste Kohtul (edaspidi EIK) pädevus kohustada Euroopa Nõukogu liikmesriike (sh Eestit) maksma hüvitist isikutele, kelle põhiõigusi on liikmesriik rikkunud.

Selles peatükis läbiviidud analüüsi tulemusena on võimalik kindlaks määrata raudtee tõttu sundvõõrandatavate või muul viisil projektist puudutatud maaomanike ja muude isikute suhtes riigil kui projekti läbiviijal tekkiva hüvitamiskohustuse miinimummaht, mille ulatuses peavad hüvitised olema igal juhul tagatud.

#### 3.1. Omandipõhiõiguse regulatsioon Eesti õiguses

##### 3.1.1. Omandipõhiõiguse olemus ja selle kaitseala

PS § 32 kohaselt on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohe hüvitise eest. Igaühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitis või selle suurus. Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada ning piirangud sellele sätestab seadus. Omandi puutumatus on sätestatud ka asjaõigusseaduses<sup>12</sup> (edaspidi AÕS), mille § 68 lg 1 kohaselt on omand isiku täielik õiguslik võim asja üle. Omanikul on õigus asja vallata, kasutada ja käsutada ning nõuda kõigilt teistelt isikutelt nende õiguste rikkumise vältimist ja rikkumise tagajärgede kõrvaldamist.

Lisaks PS §-le 32 täiendavad omandi puutumatus põhimõtet ka PS §-s 12 sätestatud üldine võrdsuspõhimõte<sup>13</sup> ja PS §-s 19 sätestatud vaba eneseteostuse õigus.<sup>14</sup> Eelnevast tulenevalt on omandipõhiõigus täielikult ja tervikuna kaitstav. Siiski ei ole tegemist piiramatuga õigusega. Riigikohus on korduvalt selgitanud, et omandipõhiõiguse näol on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Lihtne seadusereservatsioon tähendab seda, et üldjuhul võib omandipõhiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole PS-ga vastuolus.<sup>15</sup> Seega ei ole omandipõhiõiguse instituut kui selline siiski piiramatuga ning selle piiramine on lubatud teiste isikute õigustega.<sup>16</sup>

Omandipõhiõiguse kaitsealasse kuuluvad õigused ning esemed ei ole üheselt piiritletud. Omandi põhiseadusliku mõistega on kindlasti hõlmatud isikule kuuluvad kehalised esemed, asjaõiguslik omandiõigus, intellektuaalse omandiga seonduvad varalise iseloomuga õigused, teatud liiki võlaõiguslikud nõudeõigused, teatud ulatuses isiku vara kui tervik ning ka teatud liiki avalikõiguslikud varalised positsioonid. PS § 32 kaitse ulatub nii kinnis- kui vallasasjadele kui ka rahaliselt

<sup>9</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>10</sup> Vt nt RKHKo 3-3-1-15-08, p 19.

<sup>11</sup> Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34.

<sup>12</sup> Asjaõigusseadus. – RT I, 30.06.2015, 41.

<sup>13</sup> Ü. Madise, jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2012. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/> (14.07.2015), § 12 p 1.2.2.

<sup>14</sup> PS Komm vlj. § 19 p 5.2.

<sup>15</sup> RKPJKo 3-4-1-25-11, p 37; RKTKm 3-2-1-49-03, p-d 33–34.

<sup>16</sup> U. Volens. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. – Juridica 2013/VII, lk 478-493.

hinnatavatele õigustele ja nõuetele.<sup>17</sup> Muud hüved ei ole omandipõhiõiguse kaitsealas.<sup>18</sup> Seega teiste hüvede piirangud ei lange PS § 32 kaitse alla ning põhiseaduslikest alustest võivad tulla kõne alla näiteks PS § 19, mille kohaselt on igapäev õigus vabale eneseteostusele või PS § 31, mis annab õiguse tegeleda ettevõtlusega.

### 3.1.2. Omandipõhiõiguse riivete lubatavus PS-i alusel

PS § 32 lg 1 ls 2 kohaselt kaitstakse igapäev omandit meelevaldse võõrandamise eest. Kavandatav Rail Balticu trass läbib sadu kinnistuid, millest mitmeid on vaja trassi ehitamiseks võõrandada. Samas ei piirata trassi rajamisega ainult maaomanike õigusi. Raudtee rajamisega on võimalikeks puudutatud isikuteks näiteks ka sundvõõrandatavaid kinnistuid üüri- või rendilepingu alusel kasutatavad isikud. Riigikohus on leidnud, et igasugune PS §-s 32 sätestatud õigusliku positsiooni kitsendamine on omandipõhiõiguse riive.<sup>19</sup> Seega tähendab projekti realiseerimine paratamatult isikute omandipõhiõiguse riivamist. Kui see riive on PS-i tähenduses intensiivne, siis peab sellega kaasnema ka kohane hüvitis.

Riigikohtu praktika kohaselt jagunevad omandipõhiõiguse riived kaheks: omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks (edaspidi OONV; PS § 32 lg 1) ja muudeks omandikitsendusteks (PS § 32 lg 2).<sup>20</sup> Õiguskirjanduse kohaselt on EIK praktika eeskujul soovitatav liigitada OONV § 32 lg 1 mõttes vormiliseks ja sisuliseks ehk majanduslikuks.<sup>21</sup>

Vormilise OONV-ga on tegu, kui omanik jääb omanikupositsioonist vormiliselt ilma. Vormilisele OONV määratlusele vastavad mitmed seaduses ette nähtud omandipiirangud, eelkõige sundvõõrandamine, täitemenetluses läbiviidav sundenampakkumine ja kriminaalmenetluses vara konfiskeerimine. Peale nende kolme tüpiseeritud juhtumi on vormiline omanikupositsioonist ilmajäämine mõeldav ka muul viisil, kui omanikult võetakse tema omandi tema tahte vastaselt ära ja ta ei ole edaspidi enam omanikuks.

Majandusliku kriteeriumi alusel tuleks EIK eeskujul OONV-ks liigitada omandipõhiõiguse riive siis, kui omanik ei saa enam olulisel määral oma rahalise väärtusega eset majanduslikult mõistlikult kasutada. Samuti võib OONV-na käsitada olukorda, kus isiku omandiõigust on nii ulatuslikult piiratud, et ta on faktiliselt täielikult ilma jäänud oma omandiõiguse teostamise võimalusest. Majandusliku lähenemise alusel on OONV näiteks maa sihtotstarvet muutev planeering, millega muudetakse varasem väärtuslik ehituskruunt omaniku jaoks majanduslikult väärtusetuks avalikuks ruumiks.<sup>22</sup>

Kui vormilise OONV tuvastamisel jäetakse omanik omanikupositsioonist formaalselt ilma ja selle tuvastamine ei ole keeruline, siis majandusliku kriteeriumi alusel OONV tuvastamine on praktikas vaieldav. OONV esineb reeglina kahte tüüpi riivete korral: kas eseme enda riive või omandiõigusliku käsutusõiguse riive korral. Seega on eseme enda või omandiõigusliku käsutusõiguse riive üheks argumendiks OONV esinemise tuvastamisel. Samas ei ole sugugi kõik asja ega omandiõigusliku käsutusõiguse riived OONV-d, vaid üksnes kõige intensiivsemad neist – riive peab olema oluline.

Kõik omandipõhiõiguse riived, mida ei saa liigitada OONV-ks, on omandikitsendused. Tegemist on omandipõhiõiguse ebasoodsa mõjutamisega, mis ei ole siiski niivõrd olulise mõjuga, et kvalifitseeruks OONV-ks. Riigikohus on selgitanud, et omandikitsendus on näiteks kinnisasja omaniku tehnovõrgu

<sup>17</sup> PS Komm vlj, § 32 p 4.

<sup>18</sup> U. Volens, lk 478-493.

<sup>19</sup> U. Volens, lk 478-493.

<sup>20</sup> PS Komm vlj, § 32 p 5.

<sup>21</sup> PS Komm vlj, § 32 p 5.1.

<sup>22</sup> PS Komm vlj, § 32 p 5.1.2.

või -rajatise talumiskohustus<sup>23</sup>, kinnistu jagamiseks detailplaneeringu algatamata jätmine, vara arestimine.<sup>24</sup>

Kokkuvõttes näeb PS ette kohese ning õiglase hüvitise omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise (OONV) eest. Sellise olukorraga on tegemist, kui isik jääb otseselt omandist ilma. Kui kinnisasi võõrandatakse mingi riikliku projekti realiseerimiseks, on omanikul alati õigus saada hüvitist. OONV-na tuleb käsitleda ka olukordi, kus isikut ei jäeta küll otseselt omandist ilma, kuid omandi kasutamine on oluliselt piiratud. Selliselt on isik küll endiselt omanik, kuid tema võimalust oma kinnisasja kasutada on riivatud nii intensiivselt, et tegemist on omandist ilma jätmisega võrreldava mõjutusega. Kõik mõjutused, mis OONV-ks ei liigitu, on omandikitsendused ning nende eest reeglina hüvitist maksta ei pea. Kui omandiõiguse kitsendus on määratletav OONV-na, siis PS kohaselt tuleb see ka õiglaselt ja koheselt hüvitada.

### 3.1.3. *Vaba eneseteostuse õiguse ja ettevõtlusvabaduse riive lubatavus*

PS §-s 19 on sätestatud igäühe õigus vabale eneseteostusele. Igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Riigikohus on korduvalt analüüsinud PS §-st 19 tulenevat õigust vabale eneseteostusele.<sup>25</sup> Riigikohtu praktika kohaselt on üldise vabaduspõhiõiguse kaitsealas näiteks sõiduki juhtimine, õigus soetada relv, nii relvaga kui relvata jahi pidamine, turvalisuse tagamine enese ja vara kaitse eesmärgil ning lepinguvabadus.<sup>26</sup> Riigikohus ei ole analüüsinud teemasid, mida oleks võimalik kohaldada Rail Balticu rajamisest tulenevate võimalike vaba eneseteostust puudutavate riivete puhul.

PS §-st 31 tuleneb ettevõtlusvabadus, mille kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on riigi kohustus mitte teha põhjendamatu takistusi ettevõtluseks ja seda vabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõnda ettevõtlusega seotud tegevust. Kaitseala avar tõlgendus osutab ühelt poolt ettevõtluse mõiste määratlemise raskusele, kuid teiselt poolt võimaldab hinnata väga erisuguste riivete põhiseaduspärasust.<sup>27</sup>

Riigikohus on ettevõtlusvabaduse riiveid analüüsinud oma praktikas mitmeid kordi.<sup>28</sup> Rail Balticu projekti kontekstis võib paralleele tõmmata näiteks kohtuotsusega, kus Riigikohus leidis, et planeeringutega kavandatavad ümberkorraldused võivad riivata äriühingute ettevõtlusvabadust, mõjutada nende majandustegevust ja selle tulemusi. Selline mõju võib kavandatava projekti eripärast tulenevalt olla nii ettevõtlust soodustav kui ka selle võimalusi kitsendav.<sup>29</sup> Rail Balticu trassi rajamisega võidakse muuta teatud piirkonnad ettevõtlusega tegutsemiseks ebasoodsateks, kuna näiteks

<sup>23</sup> Vt eelkõige RKPJKo 3-4-1-25-11, kus Riigikohus mõnevõrra süsteemiväliselt pidas tehnovõrgu või –rajatise seaduses ettenähtud talumiskohustust omandikitsenduseks, kuid samas pidas vajalikuks ka selle kitsenduse hüvitamist (p 49). Vt ka RKTko 3-2-1-87-14 p 32.

<sup>24</sup> PS Komm vlj, § 32 p 5.3.

<sup>25</sup> RKPJKo 3-4-1-12-13, milles lahendati küsimus, kas põhiseadusega on kooskõlas relvaloa vahetamisest keeldumine seetõttu, et isik on kriminaalkorras karistatud; RKPJKo 3-4-1-10-10, milles leiti, et õigus soetada ja omada relva on hõlmatud PS § 19 lõikes 1 sätestatud vaba eneseteostuse õigusega.

<sup>26</sup> PS Komm vlj, § 19 p 3.1.1.

<sup>27</sup> PS Komm vlj, § 31 p 5.

<sup>28</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02, p-des 14, 17 ja RKPJKo 3-4-1-6-02, p-s 9 on asunud seisukohale, et suurte tehingute puhul sularahas tasumise korral käibemaksu mahaarvamise õiguse äravõtmine on ettevõtlusvabaduse riive, mitte omandipõhiõiguse riive. RKPJKo 3-4-1-51-14 tuleneb, et TsÜS § 41 lõikest 1 tulenev kohustus teatud viisil tulundusühistu juhtorganit kokku kutsuda, sh sellega seotud kulutusi kanda, riivab ettevõtja vabadust ise oma tegevust kujundada. Seega riivab kõnealune säte PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust.

RKPJKo 3-4-1-49-14 kohaselt kasutab ettevõtja ettevõtlusvabadust mh seeläbi, et võtab lepinguga tööle töötajad, kujundades nii lepinguliste suhetega tingimused, mis võimaldavad tal oma eesmärged ellu viia. Säte, mis võimaldab töötajatel oma lepingulised kohustused kolmepäevase etteteatamisega õiguspäraselt täitmata jätta, riivab ettevõtlusvabadust.

<sup>29</sup> RKHKo 3-3-1-59-11, p 19.



osad teed, millel on igapäevaselt tihe liiklus, suunatakse ümber ja seetõttu võib väheneda ka ettevõtete klientide hulk.

Riigikohus on nentinud ettevõtlusvabaduse riivet olukorras, kus planeeringu kehtestamisega likvideeritakse juurdepääs ettevõtte territooriumile<sup>30</sup>, olukorras, kus kaebuse esitaja majandustegevus oli lahutamatult seotud teede asukoha ja liiklusvoogudega. Samas oli kohus arvamisel, et sellega ei kaasne ettevõtlusvabaduse või omandiõiguse ülemäärast riivet. Seetõttu leidis Riigikohus, et planeerimismenetluses puudutatud isikute kaasamise põhieesmärgiks ei ole menetlusõiguslike garantiide loomine äriühingutele, kelle käivet või muid majandusnäitajaid võib mõjutada riikliku projekti realiseerimine. Näiteks pelgalt tugimaantee ümberpaigutamine ei takista kinnistu kasutamist soovitud viisil, kuid ei saa välistada, et maantee ehitamise tagajärjel muutub kinnistu senine kasutus majanduslikult ebaotstarbekaks. Seda olukorda ei saa aga võrdsustada senise kasutuse takistamise või piiramisega. Seega ei ole Riigikohus pidanud sisuliselt majanduslikuks OONV-ks ega ka ebaproportsionaalseks ettevõtlusvabaduse kitsenduseks olukorda, kus infrastruktuuriobjekti rajamise käigus mõjutatakse negatiivselt ka ettevõtte senist tegevust.

Kokkuvõttes on siiski olenemata rohkest Riigikohtu praktikast tehtud vähe lahendeid vaba eneseteostuse ja ettevõtlusvabaduse riivete kohta, millest oleks võimalik lähtuda ka riiklike infrastruktuuriprojektide puhul. Seetõttu ei ole võimalik tõmmata selgeid paralleele ja teha järeldusi. See aga ei tähenda, et Rail Balticu trassi rajamisel ei võiks tekkida vaidlusi seoses PS §-dega 19 ja 31. Oleme arvamisel, et vaidlusi võib tekkida peamiselt ettevõtlusvabaduse teemadel, kuna nii suure rajatise ehitamise käigus ja ka pärast seda võidakse takistada või kahjustada mõnd ettevõtlusega seotud tegevust. Seda on võimaliku negatiivse mõjuna välja toonud ka planeerimisprotsessi kaasatud isikud. Eesti kohtute siduva praktika puudumisel tuleb eeskujuna kasutada EIÕK ja teiste riikide kohtute praktikat.

#### **3.1.4. Põhiõiguse riive proportsionaalsus**

Põhiõiguse riive lubatavuse esmane tingimus on, et alus selleks tuleneb PS-st. Põhiõigusi tohib vastavalt PS § 11 ls-le 1 piirata ainult kooskõlas PS-ga. Põhiõiguse riive on põhiõiguse rikkumine ainult siis, kui see on formaalselt või materiaalselt põhiseadusvastane. Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb PS § 11 ls-st 2, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust tuleb kontrollida järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.<sup>31</sup>

OONV, omandikitsendused ning ka teiste põhiõiguste kitsendused peavad olema proportsionaalsed, st sobivad, vajalikud ja mõõdukad. Iseäranis peab OONV-ni viiva riive puhul kaaluma selle eesmärgi (avaliku huvi) tähtsust ning omaniku riive intensiivsust. OONV kui sellise proportsionaalsuse nõue tähendab, et OONV-d läbi viiv haldusorgan peab arvesse võtma nii OONV eesmärgi tähtsust kui ka võõrandatava asja olulisust omaniku jaoks.<sup>32</sup> Nii on näiteks Riigikohus nõustunud õiguskantsleriga, et omandiõiguse ebaproportsionaalse piiranguga on tegemist juhul, kui maa sihtotstarbeline kasutamine on võimatu ning piirangu eest saadav hüvitis on isegi väiksem kui maamaks.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> RKHKo 3-3-1-59-11, p-d 13 ja 19.

<sup>31</sup> PS Komm vlj, § 11 p 3.

<sup>32</sup> PS Komm vlj, § 32 p 6.5.

<sup>33</sup> RKPJKo 3-4-1-25-11, vt siiski ka RKTko 3-2-1-87-14.

Kokkuvõttes lubab PS igasugusel seaduslikul alusel tuginevaid omandipõhiõiguse kitsendusi, mis on proportsionaalsed. Eelkõige peavad kitsendused olema vajalikud ehk sama eesmärki ei tohiks olla võimalik saavutada isikuid vähem koormava meetmega. Kui tegevusega ei kaasne omandi äravõtmist on riive proportsionaalsuse hindamisel vaja arvesse võtta ka seda, kas piirangu eest makstakse hüvitist. Mõistlik hüvitis võib – aga ei pruugi – muuta iseenesest mitteproportsionaalse riive proportsionaalseks, kuid seejuures peab ka hüvitis vastama proportsionaalsuse põhimõttele.

### **3.1.5. Kokkuvõte**

Kokkuvõttes seab PS selged raamid kinnisasja sundvõõrandamisele. Samas on infrastruktuuriobjektide rajamisel vaja analüüsida ka seda, millal on puudutatud isikute õigused riivatud sellise intensiivsusega, et see vajaks samuti kompenseerimist. Rail Balticu trassi rajamisel tuleb järgida PS §-st 32 tulenevaid nõudeid omandipõhiõiguse kaitsmisel.

Eesti õigussüsteemis jagunevad omandipõhiõiguse riived kaheks: omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks (OONV, PS § 32 lg 1) ja muudeks omandikitsendusteks (PS § 32 lg 2). OONV-ga on tegemist juhul, kui sellega kaasneb otseselt isiku ilmajätmine omandist. Rail Balticu kontekstis tähendab see eelkõige, et hüvitist peavad saama kõik, kelle maa on vajalik neilt nende tahte vastaselt ära võtta projekti elluviimiseks. Samas tuleb OONV-na käsitleda ka olukordi, kus isikut ei jäeta otseselt omandist ilma, kuid omandi kasutamine on oluliselt piiratud. Selliselt on isik küll endiselt omanik, kuid tema kinnisasja kasutamise võimalus on takistatud nii intensiivselt, et tegemist on põhimõtteliselt omandist ilma jätmisega. Majandusliku OONV piiritlemine on Riigikohtu praktikat analüüsid ebaselge. Kui omandiõiguse kitsendus on määratletud OONV-na, siis tuleb see ka PS kohaselt õiglaselt ja kohaselt hüvitada. Teised Rail Balticu realiseerimisega seotud hüvede piirangud ei lange PS § 32 kaitse alla ning tegemist on omandipõhiõiguse või muu põhiõiguse kitsendustega. Mingit selget standardit seadusest tuletada võimalik ei ole, mistõttu tuleb lõppastmes iga üksikjuhtumit vaadata eraldi.

Eelnevast tulenevalt tuleb tõmmata kitsenduse ja OONV vaheline piir sinna, kus on näha, et kinnisasja omanik ei saa seda enam mõistlikult kasutada ning ta on faktiliselt täielikult ilma jäänud oma omandiõiguse teostamise võimalusest.

Lisaks kitsendusele endale peab proportsionaalne olema ka piirangu eest makstav hüvitis. Kui kinnisomandi kasutamine on takistatud selliselt, et seda saab lugeda OONV-ks, tuleks PS kohaselt näha ette õiglane hüvitis, mis vastab proportsionaalsuse põhimõttele ja võtab arvesse omanikule tekkivat kogu majanduslikku kahju.

## **3.2. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika analüüs**

### **3.2.1. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) kohaldamisala omandiõiguse kitsendustele**

EIÕK on rahvusvaheline inimõiguste kaitse alane välisleping, mida tuleb arvestada siseriikliku õiguse kohaldamisel. EIÕK alusel on Euroopa Inimõiguste Kohtul (EIK) pädevus kohustada Euroopa Nõukogu liikmesriike (sh Eestit) maksma hüvitist isikutele, kelle põhiõigusi on liikmesriik rikkunud. EIÕK-s sisaldub õigus omandile konventsiooni esimese lisaprotokoll (edaspidi prot 1) artiklis 1, mis sätestab, et igal füüsilisel või juriidilisel isikul on õigus oma omandit segamatult kasutada. Kellelki ei või võtta tema omandit muidu, kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud tingimustel ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid järgides.

EIÕK prot 1 art 1 lg 1 sisaldab kolme reeglit: esiteks tagab artikkel õiguse omandi segamatule kasutamisele (vrd PS § 32 lg 1 ls 1), teiseks võimaldab artikkel teatud tingimustel omandit sunniviisiliselt võõrandada (vrd PS § 32 lg 1 ls 2) ning kolmandaks võimaldab see riigil teatud tingimuste olemasolul piirata isiku omandiõiguse kasutamist.<sup>34</sup> Sätete sõnastusest saab järeldada, et

<sup>34</sup> EIKo 23.09.1982, 7151/75, *Sporrong ja Lönnroth vs. Rootsi*, p 61.

EIÕK prot 1 art 1 lg 1 kaitseala on kattuv PS §-s 32 sisalduva omandipõhiõiguse kaitsealaga. EIÕK ei sätesta omandi võõrandamisele ilma omaniku nõusolekuta võrreldes PS regulatsiooniga selgesõnaliselt detailsemaid reegleid,<sup>35</sup> samas tuleb siseriikliku õiguse kohaldamisel arvestada ka EIK seisukohti.

EIÕK prot 1 art 1 lg 1 hõlmab eelkõige asjaõigusi nagu omand või servituudid, samuti nendega lahutamatu seotud võlaõiguslikke nõudeid. EIK praktika kohaselt riivab omandiõigust nii omaniku positsiooni formaalne kõrvaldamine,<sup>36</sup> kui ka ilma omaniku nõusolekuta omandi piiramine majanduslikus mõttes.<sup>37</sup> Omandi piiramine majanduslikus mõttes on näiteks väärtusliku ehituskruundi detailplaneeringuga maa sihtotstarbe muutmine avalikuks ruumiks.<sup>38</sup> Vaidluses õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise üle on EIK märkinud, et EIÕK omandiõiguse säte hõlmab mh õiguspärasest ootust omandiga seotud nõuete realiseerumise kohta.<sup>39</sup> EIK on pidanud omandiõiguse riiveks ka sundvõõrandamist ilma asjakohase haldusaktita, kuna isik on teadmatuses oma varaliste õiguste kohta.<sup>40</sup> Samuti on EIK pidanud oluliseks, kas abinõu avaldab sellist mõju, et omand omanikult ilma nõusolekuta faktiliselt võõrandatakse. Jaatava vastuse korral tuleb see abinõu võrdsustada OONV-ga.<sup>41</sup> Omandipõhiõiguse rikkumisega on tegemist ka 44 aastat kestnud piirangu, millega avalikes huvides kehtestati maavaldusele keeld ehitiste püstitamiseks seoses kavandatava sundvõõrandamisega kaitseala rajamisel.<sup>42</sup> EIÕK prot 1 art 1 lg-s 1 sätestatud omandiõigusega kaitstuks on peetud mh ka patente,<sup>43</sup> seaduse alusel tekkinud kahju hüvitamise nõudeid,<sup>44</sup> avalik-õiguslikku luba müüa restoranis alkoholi<sup>45</sup> ja ettevõtte klientuuri.<sup>46</sup>

Spetsiifiliselt infrastruktuuriobjektide rajamise kontekstis ei ole EIK sätte kohaldamisala lähemalt selgitanud ega täpsustanud. Rail Balticu rajamisel võib lisaks sundvõõrandamise juhtumitele esineda EIÕK prot 1 art 1 lg 1 omandiõiguse riive (mitte küll tingimata rikkumine) ka näiteks juhul, kui olulise mõjuga raudtee vibratsioon või müra ulatub läheduses asuvale kinnisasjale. Lisaks kinnisasja omanikele võib riive puudutada ka isikuid, kes valdavad kinnisasja muul õiguslikul alusel (nt isiklik kasutusõigus, üürileping jne). Kuigi omandina EIÕK art 1 prot 1 tähenduses ei käsitleta tavaliselt tulevikku suunatud õiguseid vara omandamiseks,<sup>47</sup> on tõenäoliselt õigus nõuda hüvitist ka isikutel, kellel on Rail Balticust mõjutatud kinnisasjade suhtes ostueesõigus. Viimase puhul on nõudeõigus siiski üksnes olukorras, kus tegemist on juba tekkinud õigusega omandada kinnisasi samadel tingimustel, millega algne tehing tehti (st saabunud on n-õ ostueesõiguse juhtum).<sup>48</sup>

Omandiõiguse riive olemasolu hindamisel on igal üksikjuhtumil oluline hinnata, kas ja kuidas mõjutab Rail Balticu rajamine konkreetse kinnisasja turuhinda. Igasuguse riive olemasolu ei too veel automaatselt kaasa vajadust maksta kompensatsiooni, erandina tuleb hüvitamise kohustust eeldada sundvõõrandamise korral (hüvitise kriteeriumide kohta vt allpool).

<sup>35</sup> PS Komm vlj, § 32 p 1.

<sup>36</sup> EIKo 22.09.1994, 13616/88, *Hentrich vs. Prantsusmaa*, p 42.

<sup>37</sup> EIKo 28.10.1999, 28342/95, *Brumărescu vs. Rumeenia*, p 77.

<sup>38</sup> EIKo 23.09.1982, 7151/75, *Sporrong ja Lönnroth vs. Rootsi*, p 63.

<sup>39</sup> EIKo 10.07.2002, 39794/98, *Gratzinger ja Gratzingerova vs. Tšehhi Vabariik*, p 68-72. Viidatud kohtuasi puudutas kommunistliku režiimi ajal konfiskeeritud vara tagastamist.

<sup>40</sup> EIKo 22.01.2013, 14817/02, *Musella ja Esposito vs Itaalia*, p 35.

<sup>41</sup> PS Komm vlj, § 32 p 5.1.2.

<sup>42</sup> EIKo 07.07.2015, 38754/07, *Odeschalchi ja Lante della Rovere vs Itaalia*.

<sup>43</sup> EIKo 04.10.1990, 12633/87, *Mith Kline ja French Laboratories Ltd vs Holland*.

<sup>44</sup> EIKo 20.11.2005, 17849/91, *Pressos Compania Naviera SA vs Belgium*.

<sup>45</sup> EIKo 07.07.1989, 10873/84, *Tre Traktörer Aktiebolag vs Rootsi*.

<sup>46</sup> EIKo 25.03.1999, 31107/96, *Iatridis vs Kreeka*.

<sup>47</sup> M. Carss-Frisk. Human rights Handbook No. 4: The right to property. A guide to the implementation of Article 1 of Protocol No 1 to the European Convention of Human rights. Strasbourg, 2003, lk 18. Kättesaadav: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000168007ff4> (03.08.2015).

<sup>48</sup> Kuigi küsimus on õiguslikult ebaselge, kuuluvad vähemalt Eesti õiguse alusel tekkivad asjaõiguslik ja võlaõiguslik ostueesõigus EIÕK prot 1 art 1 lg 1 kaitsealasse, kuna Riigikohtu praktika kohaselt on tegemist omandiõigusega PS § 32 tähenduses: vt RKPJKo 3-4-1-1-01, p 10.

Teatud juhtudel võivad infrastruktuuriprojektidega seotud kahjulikud mõjud kinnisasjale langeda ka EIÕK art-s 8 sätestatud eraelu puutumatus kaitsealasse.<sup>49</sup> Kohtuasjas, milles kaebajad taotlesid hüvitist Heathrow lennujaama tekitatud müra tõttu, ei tuvastanud EIK EIÕK art 8 rikkumist, kuivõrd avalik huvi kaalus selgelt üle nende väheste kinnisasjade omanike huvid, kelle krundid olid mürast mõjutatud.<sup>50</sup> Kohtuasjas *Lopez* tuvastas kohus art 8 rikkumise, kuna kaebaja elukoha läheduses asunud jäätmekäitlusjaamast tulenev saaste ohustas kaebaja tervist ning riivas seetõttu ebaproportsionaalselt õigust eraelu puutumatusle.<sup>51</sup> Eeltoodust järeldub, et EIÕK art 8 on infrastruktuuriga seotud projektide rajamisel asjakohane vaid väga erandlikel juhtudel. Kuna mastaapse raudteetrassi ehitamine on selgelt avalikes huvides, võib sellega kaasnevat kahjulikke välismõjutusi eelduslikult lugeda proportsionaalseks ja seega lubatavaks. Rail Balticu rajamisel EIÕK art 8 rikkumise tõttu hüvitamiskohustust suure tõenäosusega ei teki.

Eelnevat arvesse võttes on EIÕK prot 1 art 1 lg 1 kaitseala sisuliselt kattuv PS §-s 32 sisalduva omandipõhiõiguse kaitsealaga. Sarnaselt PS §-ga 32 tuleb omandi võõrandamisena käsitleda nii omaniku positsiooni formaalset kõrvaldamist kui ka ilma omaniku nõusolekuta omandi ulatuslikku piiramist majanduslikus mõttes. Näiteks on omandi piiramine majanduslikus mõttes väärtusliku ehituskruundi muutmine avalikuks ruumiks.<sup>52</sup> Hüvitise maksmise kohustuse tekkimine EIÕK alusel on võimalik juhtudel, kus riik eksib Rail Balticust tuleneva kahjuliku mõju hüvitamisel EIÕK nõuete vastu ja isik pöördub kaebusega EIK poole.

### 3.2.2. Omandiõiguse rikkumine EIÕK prot 1 art 1 lg 1 tähenduses

EIK-sse pöördumisel on oluline protsessuaalsete eelduste täitmine.<sup>53</sup> Materiaalõiguslikest eeldustest on hüvitise väljamõistmisel EIÕK prot 1 art 1 lg 1 alusel peamiseks tingimuseks omandiõiguse rikkumine. Seega on hüvitise väljamõistmine välistatud, kui omandipõhiõiguse riive on lubatav ja õiguspärane. EIK praktika kohaselt peab omandi õiguspärane piiramine EIÕK prot 1 art 1 lg 1 tähenduses vastama järgmistele kriteeriumitele:

- järgitud peab olema seaduslikkuse printsiipi, st piirangut kehtestav õigusakt (ka üksikakt) peab olema õiguspärane (vrd PS § 3 lg 1);
- riive on kehtestatud legitiimsel eesmärgil (avalikes huvides) ning;
- isiku põhiõiguste riive võrreldes avalikes huvides kehtestatud kitsendus(t)ega peab olema proportsionaalne.<sup>54</sup>

Rail Balticu rajamise kontekstis tuleb omandiõiguse piiramiseks kooskõlas EIÕK-ga seega arvestada ühelt poolt tsiviilõigusnormidega (nt AÕS § 143), teisalt peavad olema õiguspärased ka kõik asjakohased haldusaktid.<sup>55</sup> Esmane abinõu tagamaks tegevuse kooskõla EIÕK-ga on seega riigi poolt siseriiklike õigusnormide järgimine.<sup>56</sup> Lisaks tuleks ka Rail Balticu projekti realiseerimisel siseriiklikud õigusaktid vaadata üle selles valguses, kas kõigil rakendatavatel meetmetel, mis toovad kaasa omandiõiguse kitsenduse, on olemas seadusest tulenev formaalne alus.

<sup>49</sup> EIÕK art 8 lg 1 sätestab: „Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu /.../“.

<sup>50</sup> EIKo 08.07.2003, 36022/97, *Hatton jt vs Ühendkuningriigid*.

<sup>51</sup> EIKo 09.12.1994, 16798/90, *López Ostra vs. Hispaania*.

<sup>52</sup> EIKo 23.09.1982, 7151/75, *Sporrong ja Lönnroth vs. Rootsi*, p 63.

<sup>53</sup> Kõige olulisemaks protsessuaalseks eelduseks EIK-sse pöördumiseks on riigiseste õiguskaitsevahendite ammendatavuse nõue. Vt kaebuse nõuete kohta: Euroopa Nõukogu, Euroopa Kohus. Vastuvõetavuse kriteeriumite praktiline käsiraamat. 2011. Kättesaadav: [http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/Vastuv%C3%B5etavuse\\_k%C3%A4siraamat%20ET\\_13042012MK.pdf](http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/Vastuv%C3%B5etavuse_k%C3%A4siraamat%20ET_13042012MK.pdf) (03.08.2015).

<sup>54</sup> EIKo 22.07.2014, 31443/96, *Broniowski vs. Poola*, p 147 jj.

<sup>55</sup> HMS § 54 järgi peavad haldusaktid olema väljastatud kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalsed, kaalutusvigadeta ning vastama vorminõuetele. HMS-ist tulenevad nõuded laienevad ka sundvõõrandamise ja –valduse kehtestamise menetlustele (KASVS § 1 lg 4);

<sup>56</sup> Materiaalse õiguspärasuse eeldused (nt proportsionaalsus) langevad EIÕK prot 1 art 1 lg 1 tingimustega olulisel määral kokku. Seega tagab siseriiklike õigusaktide korrektne järgimine, et vähemalt üldjuhul EIK kaebust menetlusse ei võta.

EIK on märkinud, et avaliku huvi mõiste sisustamise pädevus on siseriiklikul seadusandjal ning seadusega antud määratlust tuleb respektierida, kui tegemist pole just ilmselgelt meelevaldse olukorraga.<sup>57</sup> Rail Balticu projekti realiseerimisel on omandi õiguspärase piiramise teine eeldus – avaliku huvi olemasolu – vaieldamatult täidetud. Seda kinnitab asjaolu, et sundvõõrandamise ja –valduse seadmise kontekstis on Eesti seadusandja avaliku raudtee rajamist avaliku huvina selgelt defineerinud (KASVS § 3 lg 1 p 7).

Omandiõiguse riive proportsionaalsust on reeglina võimalik hinnata vaid üksikjuhtumite lõikes. EIK on siiski märkinud, et vähemalt tavajuhtudel saab omandiõiguse riive ebaproportsionaalsust eeldada, kui kinnisasja sundvõõrandamisel omanikule makstav hüvitis üldse puudub.<sup>58</sup> Viimase osas aga vastuolu siseriiklike õigusaktidega puudub, kuivõrd Eesti kehtiva õiguse kohaselt omandi sundvõõrandamisel kompenseeritakse isikule omandi kaotus.

### 3.2.3. EIÕK alusel määratava hüvitise määramine

Omandiõiguse, nagu ka teiste EIÕK-s sätestatud õigushüvede rikkumise korral võib EIK määrata kaebajale hüvitise. EIÕK art-s 41 on sätestatud, et kui kohus leiab, et konventsiooni või selle juurde kuuluvaid protokolle on rikutud ja lepinguosalise siseriiklik õigus lubab ainult osalist hüvitist, võib kohus vajadusel määrata kahjustatud poolele õiglase hüvitise. Kinnisasja sundvõõrandamise kontekstis on EIK sobiva hüvitise määramisel lähtunud järgmistest põhimõtetest:<sup>59</sup>

- sundvõõrandatava kinnistu turuväärtus tuleb määrata kindlaks sundvõõrandamise lõpuleviimise hetke ehk omandiõiguse tegeliku piiramise hetke seisuga (vrd KASVS § 16 lg 1 ja 3);<sup>60</sup>
- avaliku huvi korral on põhjendatud ka turuväärtusest väiksema hüvitise maksmine;<sup>61</sup>
- kompensatsiooni tasumisega viivitamise korral peab hüvitis katma inflatsiooni,<sup>62</sup> lubatav on intressimäär 5-6%;<sup>63</sup>
- arvestades kahju täieliku hüvitamise põhimõtet võib hüvitamisele kuuluda ka saamata jäänud tulu;<sup>64</sup>
- hüvitis kinnisvara sundvõõrandamise eest tuleb arvestada selle asukoha ruutmeetri keskmise maksumuse alusel.<sup>65</sup>
- sundvõõrandamise õigusvastasust tuvastanud kohtulahendi tühistamine võib tekitada otsese varalise kahju. Sel juhul puudub riigil lai hindamisruum ja hüvitada tuleb otsene kahju.<sup>66</sup>

<sup>57</sup> EIKo 31.07.2013, 14796/11, *Deguara Caruana Gatto jt vs Malta*, p 49.

<sup>58</sup> EIKo 21.02.1986, 8793/79, *James jt vs Ühendkuningriik*, p 54 (esmakordselt);

EIKo 9.12.1994, 13984/88, *The Holy Monasteries vs Kreeka*, p 71; EIKo 15.02.2006, 37451/97, *N.A jt vs Türgi*, p 41.

<sup>59</sup> M. Susi. Euroopa Inimõiguste Kohtu 2010. aasta kohtulahendite ülevaade. Tallinn: Greif 2010, lk 307.

M.Carss-Frisk, lk 37-40.

<sup>60</sup> EIKo 14.04.2015, 31811/04, *Michael Theodossiou Ltd. vs Küpros*, p 15-16.

Samasisuline seisukoht ilma õigusaktita (de facto) sundvõõrandamise puhul: EIKo 14.01.2014, 1537/04, *Pascucci vs Itaalia*, p 31.

<sup>61</sup> R.St.J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold. The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers: 1993, lk 524.

EIKo 21.02.1986, 8793/79, *James jt vs Ühendkuningriik*, p 54.

Viimati sama seisukoht: EIKo 6.11.2014, 28177/12, *Azzopardi vs Malta*, p 49.

Kohus on aga lugenud selgelt ebaproportsionaalseks hüvitise, mis erineb maa tegelikust väärtusest 350 korda: Riia sadama alale jäänud sundvõõrandatud kinnistute eest makstud hüvitise kohta: vt EIKo 25.10.2012, 71243/01, *Vistiņš ja Perepjolkins vs Läti*, p 119.

<sup>62</sup> EIKo 25.11.2014, 997/05, *Maiorano ja Serafini vs Itaalia*, p 59.

<sup>63</sup> EIKo 25.09.2014, 737/11, *Viaropoulou jt vs Kreeka*, p 54.

EIKo 28.09.2010, 42583/06, *Schembri jt vs Malta*, p 18.

<sup>64</sup> EIKo 25.11.2014, 997/05, *Maiorano ja Serafini vs Itaalia*, p 62. Vastupidise seisukoha osas aga vt: EIKo 25.10.2012, 71243/01, *Vistiņš ja Perepjolkins vs Läti*, p 36.

<sup>65</sup> EIKo 21.05.2013, 49106/06, *Delvina vs Albaania*, p 17.

<sup>66</sup> EIKo 28.07.2015, 17299/05, *Tautu vs Rumeenia*.

### 3.2.4. Kokkuvõte

Kokkuvõttes ei tule EIÕK-st ega EIK praktikast sundvõõrandamise ja infrastruktuuriobjektide talumiskohustuse osas mingeid põhimõttelisi erisusi võrreldes PS-ga. PS-i tõlgendus omandiõiguse piiramisest ning sundvõõrandamisest vastab EIÕK väljakujunenud tõlgendustele. EIK kohaselt ei ole omandiõiguse riive käsitus sundvõõrandamise menetluses oluliselt erinev võrreldes siseriikliku õigusega. EIÕK prot 1 art 1 lg 1 hõlmab eelkõige asjaõigusi nagu omand, servituudid, ostueesõigus jne, kuid selle alusel on kaitstavad ka muud rahaliselt hinnatavad õigused nagu üürilepingust tulenev kasutusõigus või õigus sisseseatud ja teostatavale majandustegevusele. Teatud äärmuslikel juhtudel võivad infrastruktuuriprojektidega seotud kahjulikud mõjud kinnisasjale langeda ka EIÕK art-s 8 sätestatud eraelu puutumatus kaitsealasse. Siseriiklike õigusnormide korrektsel järgimisel on vastuolu EIK praktikaga täiendava hüvitise osas vähetõenäoline. Tulenevalt EIK praktikast võib isikul olla täiendav õigus kompensatsiooni tasumisega viivitamise korral hüvitisele, mis katab vähemalt inflatsiooni.

### 3.3. Omandiõiguse regulatsioon Euroopa Liidu õiguses

Järgnevas peatükis uurime, kas Euroopa Liidu aluseks olevatest aktidest tulenevad täiendavad kriteeriumid omandiõiguse piiramiseks ning kahju hüvitamiseks. Samuti analüüsime Rail Balticu projekti perspektiivist Euroopa Liidu vahendite kasutamise üldpõhimõtteid ning nende olulisemaid tingimusi isikutele kompensatsiooni maksmise kohta.

#### 3.3.1. Euroopa Liidu Toimimise Leping ja Euroopa Kohtu praktika analüüs

Omandiõigusega seonduvat on reguleeritud Euroopa Liidu toimimise lepingus<sup>67</sup> (edaspidi ELTL), mille artikkel 345 sätestab, et aluslepingud ei mõjuta mingil viisil omandi õiguslikku režiimi liikmesriikides. Sätte eesmärgiks on piiritleda Euroopa Liidu ja liikmesriikide pädevust. Euroopa Kohtu praktika kohaselt hõlmab “omandi õiguslik režiim” ELTL art 345 tähenduses erasikutele kuuluvaid kinnisasju või nende sundvõõrandamise korda. Samas ei kehtesta see säte (ega teised Euroopa Liidu aluslepingute sätted) siseriiklikule sundvõõrandamise menetlusele või selle käigus makstavale kompensatsioonile ka täiendavaid kriteeriume. Kuigi ELTL art 345 sõnastusest võiks järeldada liikmesriigi laialdast autonoomiat riigimandi õigusliku staatuse määramisel, tuleb seejuures arvestada liidu põhivabadusi nagu kaupade vaba liikumine ja asutamisvabadus.<sup>68</sup> Järelikult ei ole kinnisasjadega seotud otsustused Euroopa Liidu pädevuses.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 17 lg-s 1 on sätestatud, et igäühel on õigus vallata, kasutada, käsutada ja pärandada oma seaduslikul teel saadud omandit. Kellelki ei tohi tema omandit ära võtta muidu kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud juhtudel ja tingimustel ning õigeaegse ja õiglase hüvitise eest. Omandi kasutamist võib reguleerida seadusega niivõrd, kui see on vajalik üldistes huvides. Seega on tegemist sättega, mis olemuselt on sarnane PS §-ga 32 ja EIÕK prot 1 art 1 lg-ga 1. Euroopa Kohus ei ole võrreldes EIK-ga sisustanud omandiõiguse riive lubatavust teisiti.<sup>69</sup> Euroopa Kohus on vaid nentunud, et põhiõigused, nende seas ka omandiõigus, on lahutamatu osa Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetest.<sup>70</sup>

Kokkuvõttes ei tulene Euroopa Liidu aluslepingutest täiendavaid reegleid omandiõiguse piirangutega seonduva kohta. Siiski on omandiõigus lahutamatu osa Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetest.

<sup>67</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47—390.

<sup>68</sup> EKo 13.05.2003, C-463/00, *Komisjon vs Hispaania*, p 67.

EKo 8.06.2013, C-171/08, *Komisjon vs Portugal*, p 33.

<sup>69</sup> Euroopa Kohtu tõlgendus omandiõiguse kohta on olnud sarnane EIK-i tõlgendusega ka juba enne põhiõiguste harta jõustumist: vt EKo 14.05.1974, C-4/73, *Nold vs Komisjon*, p 12-15.

<sup>70</sup> EKo 18.06.2013, C-501/11, *Komisjon vs Schindler*, p 124.

### 3.3.2. Euroopa Liidu vahendite kasutamise tingimuste analüüs

Rail Balticu projekti raames on lisaks Eesti riigi omafinantseeringule võimalik kasutada ka Euroopa Liidu vahendeid. Euroopa Komisjoni finantsraamistikus aastateks 2014-2020 on eraldatud oluliselt rohkem vahendeid suurte rahvusvaheliste transpordiprojektide elluviimiseks kui varem. Euroopa Ühendamise Rahastu (EÜR) on uus, 2014.a algatatud fond EL eelarves, mis on eelkõige kavandatud suurte piiriüleste transpordi-, energia- ja telekomitaristu projektide finantseerimiseks. EÜR maht aastateks 2014-2020 on 30,4 miljardit eurot. Selle hulgas 24,05 miljardit on kavandatud transpordiprojektidele. Sellest omakorda 11,3 miljardit on määratud ühtekuuluvusfondist (*Cohesion Fund* ehk ÜF) raha saavatele riikidele (sealhulgas nt Eesti ja teised Balti riigid). EÜR fondi loomise eesmärk on just Rail Balticuga sarnaste piiriüleste projektide elluviimise toetamine. Lisaks on Rail Balticu rajamisega seonduva infrastruktuuri rajamise raames võimalik kasutada ka sellist Euroopa Liidu rahastamisallikat nagu Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF). Viimane on asjakohane eelkõige näiteks tehnovõrkude ja kergliiklusteede rajamisel, eeldusel, et need on ERF konkreetse toetusmeetme kriteeriumide seisukohalt prioriteetsed.

2015. a veebruaris on esitatud taotlus Rail Balticu toetamiseks EÜR-le, millest rahalise abi taotlemise tingimusi reguleerib määrus (EL) 1316/2013.<sup>71</sup> EÜR-i makstavast toetusest on võimalik finantseerida Rail Balticu rajamiseks vajalikke kulutusi maksimaalselt 85% ulatuses abikõlblikest kuludest, vastavuses projekti tasuvusanalüüsiga.<sup>72</sup> Siiski ei ole hetkel võimalik ennustada, millised saavad alates aastast 2020 olema võimalused Rail Balticu ehituse EL vahenditest toetamiseks järgmises finantsraamistikus. Finantsraamistike prioriteetidid võivad periooditi erineda ning ei ole teada, millises mahus 2021+ perioodiks transpordivõrgustiku arendamise jaoks vahendeid ette nähakse ning millised saavad olema prioriteetidid ja kriteeriumid nende vahendite kasutuseks. Rahandusministeeriumi hinnangul on suhteliselt tõenäoline, et erinevate Euroopa Liidu fondide poolne projektide kaasrahastamise määr on tulevikus pigem väiksem kui perioodil 2014-2020<sup>73</sup>.

Käesoleva analüüsi seisukohast on oluline eelkõige see, kui suures mahus ja milleks on lubatud ning võimalik kasutada Euroopa Liidu vahendeid projekti raames kinnisasjade omanikele ja teistele isikutele kahjude hüvitamiseks. EÜR määruse kohaselt maa ostmisega seotud kulud üldjuhul abikõlblikud ei ole. Näiteks ERF reeglite kohaselt ei ole maa võõrandamisega seotud kulud üldse abikõlblikud, ka mitte kergliiklusteede või teiste liikuvusse panustavate projektide teostamisel. Erandina loetakse EÜR transpordisektoris üksnes ÜF-i osas abikõlblikeks kuludeks ka maa ostmisega seotud kulud.<sup>74</sup> See erand tugineb ÜF-i määrusele, mille kohaselt ei tohi projekti elluviimisel selle projekti eesmärkide saavutamiseks vajaliku maa omandamiseks tehtud kulutused ületada 10% EÜR-

<sup>71</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1316/2013, 11. detsember 2013, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu, muudetakse määrust (EL) nr 913/2010 ja tunnistatakse kehtetuks määrused (EÜ) nr 680/2007 ja (EÜ) nr 67/2010. – ELT L 348, 20.12.2013, lk 129-1.

<sup>72</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006. – ELT L 347, 20.12.2013, lk 320-469.

Määrus (EL) 1303/2013 art 120 lg 3 (a) sätestab: „Rakenduskavade kaasfinantseerimise määr iga prioriteetse suuna tasandil [...] ei tohi olla suurem kui 85 % Ühtekuuluvusfondi puhul.“. Sama määruse art 61 kohaselt määratletakse nn tulutoovate projektide abikõlblik maksumus, millele toetusmäär kohaldatakse, kulu- tuluanalüüsi tulemusel; viimane koostatakse art 101 kohaselt Euroopa Komisjoni heakskiidetud meetodika järgi. Seega võib konkreetse projekti maksimaalne toetusmäär tulutoovate projektide korral olla väiksem kui 85%. Nimetatud määruse kohaselt käsitletakse nt Rail Balticut tulutoova projektina („tegevus, mis tekitab pärast lõpetamist puhastulu“)

<sup>73</sup> Intervjuu 02.06.2015 Rahandusministeeriumi esindajatega.

<sup>74</sup> Määrus (EL) 1316/2013 art 8 lg 6 sätestab: „Maa ostmisega seotud kulud ei ole abikõlblikud, välja arvatud transpordisektoris Ühtekuuluvusfondist ümberpaigutatud rahaliste vahenditega kaetavad kulud vastavalt määrusele [(EL) nr 1303/2013].“.

i/ÜF-i makstud toetussummast.<sup>75</sup> Seega võib EÜR ÜF-i osa vahenditest kasutada maa ostmiseks maksimaalselt 10% konkreetsele projektile toetuse eraldamise otsusega eraldatavast rahast. Tuleb arvestada, et enne rahastamisotsuse langetamist lepitakse toetuse kasutamise tingimustes detailselt kokku.<sup>76</sup> Seetõttu on võimalik, et maa omandamiseks tohib teha kulutusi ka vähem kui 10% ulatuses projekti toetussummast (kokkulepe lähtub eesmärgist, vajalikkusest, põhjendatud hinnatasemest jm). Igal juhul sõltub toetuse olemasolu projekti ajagraafikust. Sõltuvalt projekti sisust ja rahastus otsusest võib toetussummast olla võimalik katta projektiga seotud täiendavaid kulutusi – nt juurdepääsuteed, müraseinad, tunnelid jmt. Siiski kehtib ka viimaste puhul eeldus, et need on projekti eesmärgi saavutamiseks vajalikud.

Euroopa Liidu vahenditest on lubatav katta üksnes abikõlblikud kulud arvestades eelkõige konkreetsete EL vahendite kasutust reguleerivate õigusaktidega sätestatud raamistikku ning projekti eesmärki. Abikõlblik kulu on selline kulu, mida võib katta projektile eraldatud toetusest vastavalt Euroopa Liidu ja siseriiklike õigusaktidega kehtestatud abikõlblikkuse reeglitele ning mis on tekkinud projekti abikõlblikkuse perioodil.<sup>77</sup> Abikõlblikuks loetakse otseselt trassi rajamiseks vajaliku maa omandamiseks tehtud kulusid.<sup>78</sup> Abikõlblik kulu ei ole näiteks igasugused muud projekti realiseerimiseks vajalikud kulud nagu ühekordsed või ka pikaajalised kompensatsioonid. Järelikult tuleb täiendavate kompensatsioonimeetmete planeerimisel arvestada, et nende osas saab võimalikuks rahastus allikaks olla üksnes Euroopa Liidu vahendite väline allikas, näiteks Eesti riigieelarve või muu projekti toetuse saaja poolne panus. Euroopa Liidu rahastamist reguleerivast õigusraamistikust ei tulene piiranguid kulutustele, mida riik finantseerib oma eelarvest – need piirangud tulenevad Eesti õigusraamistikust, eelkõige riigieelarve seadusest.<sup>79</sup> Viimase puhul sõltub konkreetsete kulutuste planeerimine ning kulutuste tegemine juba täpsest regulatsioonist ja sellega kaasnevast otsustusprotsessist, mida käesoleva töös pikemalt ei käsitleta.

Eelnevat arvesse võttes on Euroopa Liidu vahendeid võimalik Rail Balticu projekti elluviimiseks kasutada piiratud ulatuses. Konkreetsete kulutuste hüvitamine on seotud eelkõige sellest, kas kulutuste tegemine on lubatud konkreetse rahastus otsuse mõttes ning kas tegemist on projekti realiseerimiseks otseselt vajalike kulutustega. Euroopa Liidu vahendeid ei ole võimalik kasutada ükskõik milliste kulutuste katmiseks, vaid abikõlblikuna tohib käsitleda konkreetse projekti eesmärgi saavutamiseks vajaliku maa omandamisega otseselt seotud kulu.<sup>80</sup> Seega üldised elukorralduslikud muudatused, mis on tingitud uue raudteetrassi loomisega, üldjuhul Euroopa Liidu välisabist hüvitamise saamise õigust ei anna. Samas ei tulene EL rahastamist reguleerivast õigusraamistikust piiranguid kulutustele, mida riik finantseerib oma eelarvest. Riik saab finantseerida kulutusi riigieelarvest ja kaasata erakapitali (näiteks juhul kui Rail Baltic raudteetaristu tulevane haldaja ise rahastaks). Seega EL õigusaktides ei

<sup>75</sup> Määrus (EL) 1303/2013 art 69 lg 3 (b) kohaselt ei ole rahastamiskõlblikud „hoonestamata maa ja hoonestatud maa ostusumma, mis moodustab üle 10 % asjaomase tegevuse rahastamiskõlblikest kogukuludest. Mahajäetud aladel ja varem tööstuslikus kasutuses olnud aladel, millel on hooned, tõuseb see piir 15 %-ni. Nõuetekohaselt põhjendatud erandjuhtudel võib keskkonnakaitsemeetmete korral määrata eelnimetatust kõrgemad protsendimäärad.“

<sup>76</sup> Toetuse kasutamise tingimustes kokkuleppe sõlmimisel lähtutakse muuhulgas konkreetsele projektile koostatud tasuvusanalüüsist, projekti eesmärkidest ja tegevuste ning kulude eesmärgipärasusest ja vajalikkusest.

<sup>77</sup> EÜR ÜF osa kasutust reguleeritakse EL õigusaktides; Eestis ei ole siseriiklike õigusaktidega (perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduses ja selle alamaktides) EÜR osana kasutatavate ÜF vahendite kasutust täiendavalt reguleeritud. Muudest EL struktuurivahenditest rahastatavate toetusmeetmete kaudu toetuse andmist reguleeritakse nimetatud õigusaktidele lisaks konkreetsetes meetmepõhistes õigusaktides (nn toetuse andmise tingimustes), lähtudes muuhulgas EL vahendite piiratusest ning nende kasutuse eesmärgipärasusest. Sellest lähtudes on siseriiklike õigusaktidega sätestatud perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise ja toetuse maksmise tingimused ja kord ning konkreetsest meetmest toetuse taotlemisel peavad lisaks olema täidetud meetmepõhises õigusaktis sätestatud tingimused (nt prioriteetsus valdkondliku, piirkondliku ja/või kohaliku arengukava seisukohalt vmt).

<sup>78</sup> Intervjuu 02.06.2015 Rahandusministeeriumi esindajatega.

<sup>79</sup> Riigieelarve seadus. – RT I, 29.06.2014, 131.

<sup>80</sup> Näiteks Rail Balticu elluviimiseks taotletakse EÜR toetust mitmes osas; ka maa võõrandamisega seotud kulu abikõlblikkuse piirang kehtib mitte kogu Rail Balticu mahu, vaid igakordse rahastusotsusega sätestatud toetusmahu kohta.



ole seatud takistusi riigi poolt hüvitiste ja kompensatsioonide maksmisele, välja arvatud piirangud ning reeglid riigiabi andmise korral, samas ei saa nendeks kasutada Euroopa Liidu vahendeid ning nende võimalikkust reguleeritakse siseriiklikes õigusaktides.

## **4. OLEMASOLEVAD KOMPENSEERIMISMEHCHANISMID INFRASTRUKTUURIPROJEKTIDE RAJAMISEL**

Järgnevas peatükis käsitleme õiguslikke aluseid, millele tuginedes on võimalik Rail Balticu realiseerimiseks riigil omandada selleks vajalikud maatükid. Samuti analüüsime, millal on maaomanikul õigus nõuda oma kinnisasja riigi poolt omandamist. Seejärel käsitleme kehtivast õigusest tulenevaid hüvitise maksmise kohustusi ja teisi kompensatsioonimehhanisme. Peatüki lõpus käsitleme senises Rail Balticu planeerimisprotsessis tehtud ettepanekute realiseeritavust kehtiva õiguse raames.

Käesoleva peatüki ning ka sellele järgneva analüüsi käigus on võetud arvesse, et 01.07.2015 jõustusid mitmete seaduste uued terviktekstid. Käesoleva töö kontekstis on oluline eelkõige uus planeerimisseadus, siiski on käesolevas töös viidatud läbivalt endise planeerimisseaduse regulatsioonile. Selle põhjuseks on ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamisseaduse<sup>81</sup> (edaspidi EhSRS) § 1 lg 1, mille kohaselt enne seaduse jõustumist algatatud planeeringud menetletakse lõpuni, lähtudes seni kehtinud planeerimisseaduses sätestatud nõuetest, välja arvatud § 1 lg 2 ja 3 (joonobjekti trasside asukohavalik ja kooskõlastamine) nimetatud juhtudel. Erisused kehtivad üksnes joonobjektide asukohavaliku ja kooskõlastustega arvestamisele, mis käesolevat analüüsi ei mõjuta.

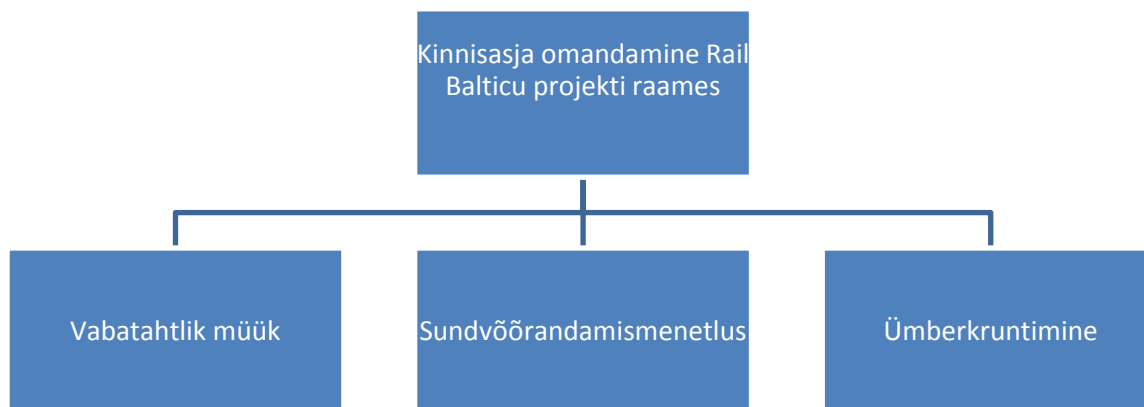
### **4.1. Kinnisasja võõrandamise ja infrastruktuuri talumiskohustuse alused**

Esmalt käsitleme kinnisasja võõrandamise ja infrastruktuuri talumiskohustuse aluseid. Kehtiva õiguse kohaselt saab riiklikult tähtsa projekti realiseerimiseks teisele isikule kuuluvat kinnisasja või selle osa omandada vabatahtliku müügi, ümberkruntimise või sundvõõrandamismenetluse käigus. Tegemist on eraldi menetlusega. Nii näiteks ümberkruntimiseks loetakse sellist tegevust, millesse on hõlmatud üle kolme kinnisasja, st et sundvõõrandamise läbirääkimisel ei saa kohe otse üle minna ümberkruntimisele vaid selleks tuleb läbi viia eraldi ümberkruntimismenetlus koos piirkonna määramisega, kuhu võib kuuluda ka neid kinnisasju, kellel ei ole sundvõõrandamisega mingit puutumust. Siiski olenemata ümberkruntimisega seotud konkreetsetest menelustoimingutest toimub lõppkokkuvõttes maa omandamine ikkagi kas vabatahtlikult või sundvõõrandamismenetluse käigus. Seega käsitletakse töös ka ümberkruntimist kompensatsioonimehhanismiga, kuivõrd isikule toimub omandikaotuse hüvitamine muu kui rahalise hüvitisega.

Üldistes huvides on võimalik kinnisasja eelkõige omandada vabatahtlikult tavalise müügitehingu alusel. KASVS võimaldab riigil üldistes huvides kinnisasja omandada sundvõõrandamise menetluse teel või kui see on otstarbekas, siis sundvalduse seadmisega. Järgnevates alapeatükkides käsitletakse neid aluseid täpsemalt.

---

<sup>81</sup> Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus. – RT I, 30.06.2015, 39.



**Joonis 4.1.** Kinnisasja omandamine Rail Balticu projekti raames.

#### **4.1.1. Kinnisasja vabatahtlik müük**

Kinnisasja vabatahtlik müük on kõige lihtsam lahendus osapooltele rajatava infrastruktuuri alla jäävate kinnisasjade võõrandamiseks. Tegemist on tehinguga, mille eesmärgiks on soovitud kinnisasja omandi ülekandmine selle seniselt omanikult riigile. Tulemuseks on tavapärane kahe võrdväärse poole vahel sõlmitud tehing, kus riik ei asu võrreldes kodanikuga põhimõtteliselt erinevas positsioonis. Kinnisasja vabatahtliku võõrandamise mõistes tegutsevad nii kinnisasja võõrandaja kui ka riik enda huvides, millest tulenevalt kohaldub kinnisasja võõrandamisele tavapärane võla- ning asjaõiguslik regulatsioon. Seega vabatahtliku müügi korral lahendaksid Rail Balticu projekti realiseerimisel riik ja kinnisasja omanik kinnisasja müügi kokkuleppel, olles võrdväärse positsioonis. Sellise lahenduse puhul ei ole tegemist omandiõiguse riivega, vaid pooltevahelise kokkuleppena kinnisasja müümiseks.

Eelnevast tulenevalt kohaldub kinnisasja vabatahtlikule võõrandamisele tavapärane kinnisasja müügitehingu regulatsioon, vt eelkõige võlaõigusseaduse<sup>82</sup> (edaspidi VÕS) §-d 208 jj ning AÕS §-id 64<sup>1</sup> ja 119 jj. Lepingutingimused kujunevad lepingueelsete läbirääkimiste käigus, kus mõlemad pooled peavad arvestama mõistlikus ulatuses üksteise huvide ja õigustega. Olukorras, kus kinnistu omanik ei nõustu kinnistut vabatahtlikult võõrandama ning trassi rajamine ei ole ilma kinnistut võõrandamata võimalik, tuleb riigil rakendada sundvõõrandamist.

Kinnisasja väärtuse hindamiseks vabatahtliku võõrandamise korral seadusest tulenevad meetodilised ettekirjutused praktiliselt puuduvad, kuna osapooled on vabad otsustama, kas nad soovivad müügitehingu sooritada või mitte ning tehing saab toimuda vaid hinnaga, mis on mõlemale osapooltele sobilik. Kokkulepitud hind peegeldabki vara väärtust tehingu osapooltele. Juhul, kui tehingu osapooled soovivad vara väärtuse hindamiseks paluda hindaja abi, siis lähtub hindaja väärtuse hindamisel eeskätt tsiviilseadustiku üldosa seadusest<sup>83</sup> (edaspidi TsÜS) ja EVS 875 standardiseeriast. Samas ei pea kompensatsioon vara väärtuse eest seisnema rahas. Vabatahtliku müügitehingu raames on võimalik näiteks kinnisasja ümberkruntimine või vahetamine kui tsiviilõiguslikud tehingud.

<sup>82</sup> Võlaõigusseadus. – RT I, 23.03.2015, 74.

<sup>83</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 12.03.2015, 105.

#### 4.1.2. *Kinnisasja sundvõõrandamine*

Kinnisasja sundvõõrandamine on kinnisasja võõrandamine omaniku nõusolekuta üldises huvides õiglase ja kohese hüvitise eest (KASVS § 2 lg 1). Sundvõõrandamisega on tegemist juhul, kui kinnisasi võõrandatakse kinnistu omaniku nõusolekuta ehk olukorras, kus kinnisasja omanik ei ole andnud nõusolekut kinnistu võõrandamiseks vabatahtlikult. Kinnisasja sundvõõrandamise alus on avaliku võimu poolt tehtud otsustus (haldusakt). Juhul, kui taotletakse kinnisasja ühe osa sundvõõrandamist ja kinnisasi seetõttu tükeldatakse või selle väärtus väheneb nii, et selle ülejäänud või teatavaid osi ei saa enam otstarbekalt kasutada, on kinnisasja omanikul õigus nõuda kogu kinnisasja või teatava osa sundvõõrandamist. Eeltoodu kehtib ka vastupidi – kui taotletakse kogu kinnisasja sundvõõrandamist, aga sundvõõrandamise eesmärk on saavutatav kinnisasja osa sundvõõrandamisega, siis on kinnisasja omanikul õigus nõuda ülejäänud kinnisasja sundvõõrandamata jätmist.

##### (a) *Kinnisasja sundvõõrandamise tingimused*

Kinnisasja sundvõõrandamiseks peavad olema täidetud järgmised tingimused: (i) omanik ei ole andnud kinnisasja võõrandamiseks nõusolekut; (ii) kinnisasja võõrandamine on vajalik üldistes huvides; (iii) kinnisasja omanikule makstakse kinnisasja võõrandamise eest kohest ja õiglast hüvitist.

Järgnevalt käsitleme neid tingimusi täpsemalt.

- I. Kinnisasja omanik ei ole andnud kinnisasja võõrandamiseks nõusolekut. Kuivõrd kinnistu sundvõõrandamise näol on tegemist otseselt kinnistuomaniku omandiõiguse riivega,<sup>84</sup> tuleks kinnisasja sundvõõrandamist rakendada viimase võimaliku meetmena. Selle nõude täitmiseks peab riik KASVS § 3 lg 31 kohaselt välja selgitama kinnisasja omaniku nõusoleku kinnisasja võõrandamiseks. Selleks esitab riik või ka kohaliku omavalitsuse üksus kinnisasja omanikule pakkumuse, milles märgitud hind ei või olla väiksem kinnisasja harilikust väärustest. Kinnisasja hariliku väärtusega seonduvat käsitleme pikemalt analüüsi ptk-s 4.3.
- II. Kui kinnisasja omanik esitatud pakkumusega nõustub, on riigil õigus sõlmida temaga leping kinnisasja võõrandamiseks. Seadus kohustab pidama kinnistu omanikuga sundvõõrandamiseelseid läbirääkimisi ning esitama vähemalt ühe pakkumuse<sup>85</sup> vabatahtlikuks ostmiseks. Ettepaneku tegemise kohustus tähendab sisuliselt käesoleva analüüsi punktis 4.1.1. kirjeldatud ettepanekut kinnisasja vabatahtlikuks võõrandamiseks. Nagu eelnevalt selgitatud, ei saa riik nõuda kinnisasja omanikult kinnisasja vabatahtlikku võõrandamist. Samas vabatahtliku müügi osas võivad pooled leppida kokku ükskõik millises väärtuses. KASVS aga nõuab sellise pakkumuse esitamist, kus hind vastab vähemalt kinnisasja harilikule väärtusele.
- III. Kinnistu võõrandamine on vajalik üldistes huvides. KASVS § 2 lg 1 alusel on kinnisasja sundvõõrandamine võimalik juhul, kui see viiakse läbi üldistes huvides. KASVS § 3 lg 1 p 7 alusel võib kinnisasja üldistes huvides sundvõõrandada avalikult kasutatava tee (riigimaantee ja kohaliku tee, välja arvatud talitee), avaliku raudtee ja väljaku ehitamiseks või omandamiseks. Vaieldamatult on Rail Baltic avalikes huvides realiseeritav infrastruktuuriobjekt, mille käigus on vaja kinnisasju omandada avaliku raudtee ning avalikult kasutatavate teede ja teiste objektide ehitamiseks.
- IV. Sundvõõrandamine on KASVS § 3 lg 1 punktides 1-7 ning 9-15 nimetatud juhtudel lubatud planeerimisseaduse<sup>86</sup> tähenduses detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel kehtestatud detailplaneeringu alusel või detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel projekteerimistingimuste alusel. Samuti on sundvõõrandamine lubatud riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu alusel. Sundvõõrandamine kinnisasja omandamiseks avalikult

<sup>84</sup> PS Komm vlj, § 32 p 5.1.1.

<sup>85</sup> VÕS § 16 lg 1 kohaselt on pakkumuse näol tegemist lepingu sõlmimise ettepanekuga, mis on piisavalt määratletud.

<sup>86</sup> Planeerimisseadus. – RT I, 26.02.2015, 3.

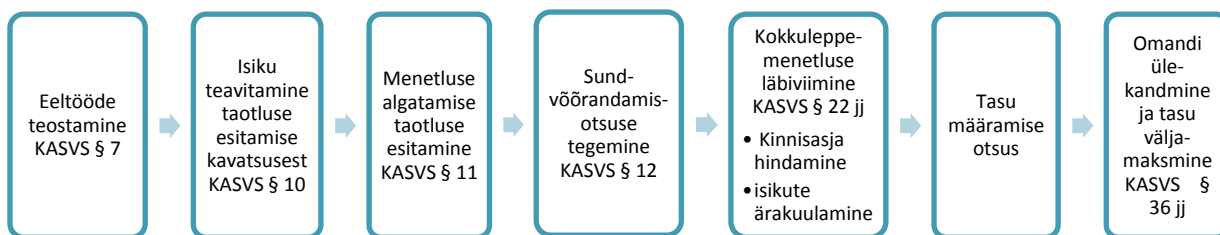
kasutatava tee või avaliku raudtee ehitamiseks on lubatud projekteerimistingimuste, riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu alusel. Kehtiva KASVS-i kohaselt ei ole alates 01.07.2015 projekt enam sundvõõrandamise alus ning sundvõõrandamisele seniste planeeringute menetlusreeglid ei kohaldu. EHSRS § 13 lg 6 siiski täpsustab, et kui enne 01.07.2015 algatatud joonehitise planeering ning vastav planeering kehtestatakse pärast käesoleva seaduse jõustumist, siis on sundvõõrandamine lubatud joonehitise planeeringu alusel. Eelnevat arvesse võttes toimub Rail Balticu kontekstis sundvõõrandamine kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel.

- V. KASVS § 2 lg 1 alusel on kinnistu sundvõõrandamine võimalik juhul, kui kinnistu omanikule makstakse kohest ja õiglast hüvitist (sundvõõranditasu).<sup>87</sup> Sundvõõranditasu makstakse rahas, kui pooled ei lepi kokku teisiti.<sup>88</sup> Tasu kujunemise alused on täpsemalt käsitletud käesoleva analüüsi ptk-s 4.3.

(b) *Sundvõõrandamise menetlus, sh kokkuleppemenetlus*

Kinnisasja sundvõõrandamise otsustab üldreeglina Vabariigi Valitsus, teatud juhtudel on see õigus antud kohalikele omavalitsusele. Seega ei saa Rail Balticu projekti puhul sundvõõrandamise otsust iseseisvalt vastu võtta näiteks Tehnilise Järelevalve Amet või Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Sundvõõrandamismenetluses antakse välja järgmised haldusaktid: (i) sundvõõrandamisotsus; (ii) sundvõõrandamistasu kindlaksmääramise otsus ning (iii) otsused kahjustatud isikute kahjuhüvitiste suuruse määramiseks. Järgnevalt anname ülevaate sundvõõrandamise menetluse etappidest (joonis 4.1.):



**Joonis 4.2.** Ülevaade sundvõõrandamismenetlusest.

(i) Eeltööde teostamine.

Sundvõõrandamise menetluse esimeseks etapiks on sundvõõrandamise taotleja teostatavad eeltööd sundvõõrandataval kinnisasjal. See etapp toimub ainult siis, kui selle järele on vajadus. Seega ei ole eeltööde teostamine kohustuslik menetluse seisukohast. KASVS § 7 lg 1 kohaselt on sundvõõrandamise taotlejal õigus enne sundvõõrandamise taotluse esitamist teha kinnisasjal eeltöid, selgitamaks kinnisasja sobivust sundvõõrandamise eesmärgile. Selleks peab olema eeltööde luba. Piiramata ja tähistamata kinnisasjal või selle piiramata ja tähistamata osal võib sundvõõrandamise taotleja päiksetõusust päikseloojanguni teha eeltöid, mis ei kahjusta kinnisasja (mõõtmised ja vaatlused), omaniku ja hoonestusõiguse omaja nõusolekuta. Eeltööde tarbeks, mis kahjustavad kinnisasja, tuleb küsida kinnisasja omanikult või hoonestusõiguse omajalt nõusolekut. Juhul, kui sundvõõrandamise eesmärk on avaliku raudtee rajamine ja kinnisasja omanik või hoonestusõiguse omaja keeldub nõusoleku andmisest, peab taotlema nõusolekut asjaomaselt ministrilt (KASVS § 7 lg 13). Valdonna eest vastutav minister peab kinnisasja omanikule või hoonestusõiguse omajale

<sup>87</sup> KASVS § 15 lg 1.

<sup>88</sup> KASVS § 15 lg 2.

eeltööde loa taotlemise viivitamatult teatavaks tegema ja selle andmise või andmisest keeldumise kätte toimetama (KASVS § 7 lg 5).

(ii) Isiku teavitamine sundvõõrandamise taotluse esitamise kavatsusest.

KASVS § 10 lg 1 kohaselt teavitatakse kinnisasja omanikku ja olemasolu korral ka hoonestusõiguse omajat ning muid piiratud asjaõiguste omajaid sundvõõrandamise kavatsusest või sellest kavatsusest loobumisest. Kinnisasja omanikule tuleb tagada võimalus tutvuda plaanitava ehitise ideekavandiga ja näiteks raudtee ehitamiseks ehitusloa väljastaja poolt heakskiidetud raudtee eelprojekti või ehitusprojektiga.

Kuivõrd sundvõõrandamine on võimalik vaid olukorras, kus kinnisasja omanik ei ole nõus kinnisasja vabatahtliku võõrandamisega, tuleb nimetatud menetlusetapis selgitada välja puudutatud isiku nõusolek kinnisasja vabatahtlikuks võõrandamiseks. (vt täpsemalt p. 4.1.1).

(iii) Sundvõõrandamise taotluse esitamine.

KASVS § 5 lg 1 kohaselt algab sundvõõrandamismenetlus sundvõõrandamise (i) taotluse esitamisega või (ii) eeltöödega ning lõpeb sundvõõrandatud kinnisasja kinnistamisega sundvõõrandisaaja omandisse, taotluse rahuldamata jätmisega või sundvõõrandamisest loobumisega. Sundvõõrandamise taotlusele esitavad nõuded on sätestatud KASVS § 11 lg-s 1. Riigiasutused esitavad sundvõõrandamise taotluse ministriale, kelle valitsemisalasse kuulub valdkond, milleks sundvõõrandamist taotletakse. Minister esitab ühe kuu jooksul taotluse Vabariigi Valitsusele, lisades sellele oma arvamuse.

(iv) Sundvõõrandamise otsus.

Sundvõõrandamise otsusele ettenähtud nõuded on sätestatud KASVS § 12 lg-s 1. KASVS § 12 lg 1<sup>1</sup> kohaselt kinnitatakse sundvõõrandamisel raudtee ehitamiseks sundvõõrandamise otsusega lisaks selle asukoht vastavalt heakskiidetud eel- või ehitusprojektile. See reegel on vastuolus alates 01.07.2015 jõustunud EhS-ega aga ka EhSRS-ga. Nimelt, EhS § 22 saab kohalduda ainult juhul, kui sundvõõrandamisel kohaldub EhSRS § 22, st kui sundvõõrandamine toimub enne 01.07.2015 kehtestatud planeeringu ja projekti alusel. EhSRS § 13 lg 6 täpsustab, et kui enne 01.07.2015 algatatud joonehitise planeering ning vastav planeering kehtestatakse pärast käesoleva seaduse jõustumist, siis on sundvõõrandamine lubatud joonehitise planeeringu alusel. Samas täna koostatavad joonehitise planeeringudokumendid ei ole niivõrd detailsed, et nende alusel oleks võimalik joonehitise täpset paiknemist kindlaks teha, mistõttu nende alusel ei ole tegelikkuses sundvõõrandamise läbiviimine võimalik. Järelikult on KASVS-i regulatsioon puudulik.

Vabariigi Valitsuse korraldus sundvõõrandamiseks tuleb kinnisasja omanikule ja kinnisasja koormavate piirangute asjaõiguste omajatele viivitamata kätte toimetada. Sundvõõrandamise otsuse alusel võib sundvõõrandisaaja esitada kinnistusraamatu pidajale avalduse sundvõõrandamis-märke kandmiseks kinnisasja kinnistusregistri ossa.

(v) Kokkuleppemenetlus.

KASVS näeb ette sundvõõrandisaajale võimaluse viia läbi sundvõõrandiandjale makstava sundvõõranditasu ja teiste isikute õigustele sundvõõrandamisega tekitatud kahju hüvitamise suuruse maksmise, kahjustatud isiku õiguste tagamise ning muude tingimuste osas kokkuleppemenetluse (KASVS § 22). Tegemist on olukorraga, kus sundvõõrandamise otsus on juba tehtud, kuid isikule antakse võimalus kokkuleppe sõlmimiseks. Vabatahtlikust müügist erineb see seetõttu, et vabatahtliku müügi puhul ei ole veel otsust sundvõõrandamiseks tehtud. Rail Balticu projekti realiseerimisel korraldab kokkuleppemenetluse vastava valdkonna eest vastutav minister. Kokkuleppemenetluse alustamiseks tuleb avaldada üleriigilise levikuga päevalehes teade ettepanekuga teatada kõigil kahjustatud isikutel oma nõuetest ja õigustest. Otseselt puudutatud isikutele toimetatakse ettepanek kätte tähtitud kirjaga. Ettepanekule vastamise tähtaeg ei tohi ühelgi juhul olla lühem kui kaks nädalat. Lisaks teeb pädev isik kinnistute omanikele ning teistele asjaõiguste omanikele ettepaneku teatada oma kahjust, mis otseselt hindamisaktis ei kajastu.

Peale nõuete esitamise tähtaja möödumist kutsub pädev isik kokkuleppemenetluse osalistena välja sundvõõrandamise pooled ja teised isikud, kelle õigusi sundvõõrandamine kahjustab ning teeb neile ettepaneku leppida kokku sundvõõranditasu ja -hüvitise suuruses ning hüvitise maksmise, kahjustatud õiguste omajate huvide tagamise ning valduse vabatahtliku üleandmise tingimustes. Läbirääkimistel lähtutakse hindamisaktis märgitud kõrgeimast kinnisasja või piiratud asjaõiguse väärtusest. Kokkuleppe sõlmimiseks määrab pädev isik tähtaja, mis ei tohi ületada 30 päeva. Kui määratud tähtaja jooksul kokkulepet ei saavutata, lõpetab pädev isik kokkuleppemenetluse ning sundvõõrandamine jätkub.

(vi) Sundvõõranditasu kindlaksmääramine.

Sundvõõranditasu kindlaksmääramine viiakse läbi sundvõõrandamise otsuse jõustumisel (KASVS § 16 lg 4). Erakorralise hindamise läbiviimiseks pöördub sundvõõrandamise taotleja avaldusega valdkonna eest vastutava ministri poole. Avalduses näidatakse kinnisasja asukoht, kinnistu number ning kinnisasja omaniku ja hoonestusõiguse omaja, samuti teiste piiratud asjaõiguste omajate nimi ning elu- või asukoht. Valdkonna eest vastutav minister peab avalduse viivitamata menetlusse võtma. Hindamist alustades teeb valdkonna eest vastutav minister kinnisasja asukohajärgsele kohtutäiturile ülesandeks sundvõõrandatav kinnisasi üles kirjutada, hinnata ja vajaduse korral hoiule võtta täitemenetluse seadustikus<sup>89</sup> (edaspidi TMS) sätestatud korras KASVS-st tulenevate erisustega. TMS-i kohaselt käsitatakse sundvõõrandamise pooli võlgniku ja sissenõudjana. Erakorralise hindamise tulemus vormistatakse hindamisaktina, mille allkirjastavad kõik selle koostajad. Hindamisakt saadetakse maavanemale või valdkonna eest vastutavale ministrile, sundvõõrandamise taotlejale, kinnisasja omanikule ja piiratud asjaõiguste omajatele. Kinnisasja sundvõõranditasu kindlaksmääramise haldusakti vaidlustamise õigus on kinnisasja omanikul. Välistatud ei ole ka teised puudutatud isikud, kelle ringi ei ole võimalik ammendavalt määrata.

Menetluse efektiivsuse seisukohalt on küsitav, kas kinnisasja ja seda koormavate õiguste kindlaksmääramiseks on mõistlik kasutada kohtutäituri ning kinnisvara hindamisele spetsialiseerunud maaklerite abi ning kas ei oleks mõistlikum, et tänase seaduse kohaselt sundvõõrandamismenetluse raames kohtutäituri pädevusse antud toimingud teeks mõni sundvõõrandamismenetluse läbiviimise pädevusega asutus ise. Õiguslikult puudub vajadus kohtutäituri kaasamiseks.

(vii) Sundvõõrandatava kinnistu valduse ülevõtmine.

Sundvõõrandamismenetluse viimaseks etapiks on sundvõõrandatava kinnistu valduse ülevõtmine. KASVS § 36 lg 1 kohaselt võib sundvõõrandatava kinnisasja valduse võtta üle pärast sundvõõranditasu ja hüvitise maksmist kohtutäituri deposiitarvele. Sundvõõrandatava kinnisasja valduse üleandmist korraldab kohtutäitur peale vastutava ministri korraldust. Valdkonna eest vastutav minister teeb korralduse sundvõõrandatava kinnisasja valduse ülevõtmisele asumiseks sundvõõrandisaaja avalduse alusel. Sundvõõrandisaaja esitab koos sundvõõrandatava kinnisasja valduse üleandmise avaldusega tõendi sundvõõranditasu ja hüvitise maksmise kohta kohtutäituri deposiitkontole. Sundvõõrandatava kinnisasja kohta valduse ülevõtmise ja –andmise kohta koostatakse kohtutäituri akt, millele kirjutavad alla sundvõõrandamise pooled, kohtutäitur ja ülevõtmise juures viibinud 2 tunnistajat. Akt saadetakse sundvõõrandandiandjale, sundvõõrandisaajale, kohtutäiturile ja maavanemale, sundvõõrandamisel avaliku raudtee ehitamiseks valdkonna eest vastutavale ministrile. Kui sundvõõranditasu ja hüvitis on tasutud kokkuleppe kohaselt otse sundvõõrandandiandjale ja kahjustatud õiguste omajatele või makstud kohtutäituri deposiitarvele, kinnistab kinnistusosakond sundvõõrandatava kinnisasja sundvõõrandisaaja omandisse viimase avalduse alusel. Ka siin tuleks kaaluda, kas nendeks toiminguteks kohtutäituri kasutamise nõude ettenägemine seaduses on tegelikult efektiivne ning kas ei oleks otstarbekam, et neid toiminguid oleks pädev teostama mõni vastava pädevusega asutus. Õiguslikult puudub vajadus kohtutäituri kaasamiseks.

(c) *Sundvõõrandamise otsuse vaidlustamine*

<sup>89</sup> Täitemenetluse seadustik. – RT I, 05.03.2015, 6.

Igaühel, kelle suhtes tehakse sundvõõrandamise otsus, on õigus selle vaidlustamiseks ja selle õiguspärasuse kontrollimiseks. Sundvõõrandamisotsus või ka sundvalduse seadmise otsused on haldusmenetluse seaduse<sup>90</sup> (edaspidi HMS) § 51 lg 1 mõistes tavapärased haldusaktid. Tegemist on otsustega, mis hakkavad kehtima adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest (HMS § 61). Haldusakti võib kehtetuks tunnistada haldusakti andnud haldusorgan (HMS § 64 lg 1). Kohutustuslikku vaidmenetlust sundvõõrandamismenetluses ei ole. Hindamisaktid tellib kohtutäitur, mitte enam haldusorgan, kelle huvides on sundvõõrandamisotsus algselt tehtud. Kuigi vaidluse korral saab esmaselt pöörduda kohtutäituri enda poole, siis saab kohtutäituriga tekkinud erimeelsuse korral kohtutäituripoolt tellitud hindamisakti vaidlustada vaid esitades kaebuse maakohtu kaudu kohtutäituri tegevuse peale.

Sundvõõrandamisotsuse ja teiste otsuste tühistamist on võimalik taotleda halduskohtumenetluse seadustikus<sup>91</sup> (edaspidi HKMS) sätestatud üldises korras. HKMS § 44 lg-st 1 tulenevalt võib isik halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguste kaitseks. Eelnimetatud sätte eesmärgiks on anda kaebeõigus vaid isikutele, kelle õiguseid haldusakt riivab. Riigikohus on selgitanud, et Eesti haldusprotsessiõigus lähtub üldjuhul subjektiivse õiguskaitse põhimõttest ning kaebeõigus on üksnes neil, kelle õiguseid kaevatav haldusakt või toiming otseselt puudutab, kui seaduses ei ole ettenähtud teisiti.<sup>92</sup> Eelnev on oluline eelkõige põhjusel, et määratleb isikute ringi, kellel on õigus sundvõõrandamismenetluses antud haldusakte vaidlustada. Seega saaksid näiteks sundvõõrandamise otsust vaidlustada eelkõige maaomanikud. Lisaks on vaidlustamisõigus kindlasti isikutel, kellele tekitatakse kinnisasja sundvõõrandamisega kahju (näiteks realservituutide omanikud ja üüri- ning rendilepingu alusel kinnistul valdavad isikud).

Vaidlustamise korral tekitab probleeme eelkõige KASVS § 5 lg 2 teine lause, mille kohaselt ei või sundvõõrandamise otsuse või sundvõõrandamismenetluse käigus tehtud otsuse või toimingu vaidlustamise korral enne vaidluse lahendamist kinnisasja valdust üle anda ega omandiõigust sundvõõrandamisajale üle kanda. Eelnevast tulenevalt ei saaks näiteks riigi poolt Rail Balticu projekti raames kinnisasja valdust enne üle võtta ega omandit üle anda, kui vastava kinnisasja sundvõõrandamise osas on lõppenud kõik vaidlused, mis aga võivad kohtumenetluse eripärasid arvestades kesta mitmeid aastaid. Seniks kuni valdus või omand ei ole riigile üle läinud, on konkreetsel kinnisasja omanikul õigus keelata kinnisasjal ehitustööde teostamine. Seega saab kinnisasja omanik sundvõõrandamise menetluse käigus tehtud otsuste või toimingute vaidlustamisel venitada sundvõõrandamise protsessi ning takistada oma kinnisasjal sundvõõrandamise eesmärgi realiseerimist. Praktikast on selliseid olukordi varasemalt ette tulnud.<sup>93</sup> Eelkõige on selline regulatsioon põhjendamatu osas, mis puudutab vaidlusi sundvõõrandamis- ja muude hüvitiste suuruse üle.

Sundvõõrandajal ei ole kehtiva õiguse kohaselt sellises olukorras võimalik oma huve kaitsta ning ehitustööde läbiviimist nõuda ka esialgse õiguskaitse rakendamise abil. Ajaline mõõde on sundvõõrandamise menetluses väga oluline esiteks projekti teostamise ehk konkreetse ehitustöö ajakavast lähtudes ning teiseks juhtudel, kui tee- või raudteeprojekti finantseeritakse Euroopa Liidu vahenditest ja väljamaksed sõltuvad projekti teostamise ajakavast. Sundpositsioonis riik võib sellistes olukordades olla altim koormatava kinnisasja omanike nõudmistele (eelkõige sundvõõrandamistasu suuruse osas) järele andma, mistõttu eksisteerib risk koormatud kinnisasja omanike poolt sundvõõrandamise menetluse käigus otsuste ning toimingute teadlikuks vaidlustamiseks suurema sundvõõrandamise tasu saamise eesmärgil.

Kokkuvõttes peavad kinnistu sundvõõrandamiseks olema täidetud järgmised tingimused: (i) omanik ei ole andnud kinnisasja võõrandamiseks nõusolekut; (ii) kinnistu võõrandamine on vajalik üldistes huvides; (iii) kinnistu omanikule makstakse kinnistu võõrandamise eest kohest ja õiglast hüvitist.

<sup>90</sup> Haldusmenetluse seadus. – RT I, 23.02.2011, 8.

<sup>91</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 19.03.2015, 24.

<sup>92</sup> RKHKo 3-3-1-86-04.

<sup>93</sup> Vaidlus ajaehituse üle segab Tartu maantee laiendamist. – Äripäev. 29.10.2007. Kättesaadav: <http://ehitusinfo.ee/index.php?aid=4424> (14.07.2015).



Esmalt on oluline, et kinnisasja omanik ei ole andnud nõusolekut kinnisasja müümiseks. Nimetatud tingimus on täidetud juhul, kui kohalik omavalitsus või riik on teinud vähemalt ühe kinnisasja vabatahtliku võõrandamise ettepaneku. Kuivõrd kinnistu sundvõõrandamise näol on tegemist otseselt kinnistuomaniku omandiõiguse riivega, tuleks kinnisasja sundvõõrandamist rakendada viimase võimaliku meetmena. Ettepanekus pakutud hind ei tohi olla väiksem, kui kinnisasja harilik väärtus, (turuväärtus). Teiseks peab võõrandamine toimuma avalikes huvides. Sundvõõrandamise kolmandaks nõudeks on kinnisasja omanikule kohese ja õiglase hüvitise maksmine.

Sundvõõrandamise menetluse alustab riik või kohalik omavalitsus. Samas riiklike projektide puhul saab sundvõõrandamise otsuse teha üksnes Vabariigi Valitsus. Seega on tegemist haldusmenetluslikult keerulise protsessiga. Kui omandi üleandmine ei ole võimalik kokkuleppemenetluse käigus, antakse menetlus üle kohtutäiturile. Kui sundvõõrandamise otsust ei vaidlustata, on sundvõõrandatava kinnisasja valdus võimalik võtta üle võtta üle pärast sundvõõrandatava ja hüvitise maksmist kohtutäituri deosiitarvele. Samas sundvõõrandamise otsuse vaidlustamisel on probleemiks eelkõige see, et maatüki valdust pole võimalik üle võtta enne asja lõplikku lahendamist. Vaidluste lahendamise võimalik aeg on aga otseselt takistuseks projekti realiseerimisel. Peatüki analüüsis selgus ka see, et kehtiv KASVS regulatsioon ei ole kooskõlas 01.07.2015 jõustunud EhS-iga.

#### 4.1.3. *Sundvalduse seadmine*

##### (a) Sundvalduse olemus

KASVS § 6 lg-s 1 on sätestatud, et kui kinnisasja sundvõõrandamine ei ole otstarbekas, võib kinnisomandit üldistes huvides kitsendada sundvalduse seadmisega. KASVS § 6 lg 2 kohaselt seisneb sundvalduse seadmine kinnisasja koormamises piiratud asjaõigusega (nt servituudi või isikliku kasutusõigusega) või AÕS §-s 158<sup>1</sup> sätestatud avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustuse kehtestamises. Seega annab sundvaldus selle teostajale õiguse kinnisasja omaniku suhtes sundkorras kinnisasja teatud viisil kasutada.

Sundvalduse teostaja võib kinnisasja kasutada ainult eesmärgil, mis on ette nähtud sundvalduse seadmise otsuses. See tähendab, et kui sundvalduse seadmise otsuses on sundvalduse eesmärgina ette nähtud kinnisasja omaniku kohustus taluda osale oma kinnisasjast raudtee kaitsevööndi ulatus ning kohustus kaitsevööndit mitte kahjustada, siis ei või riik sundvalduse teostajana kasutada seda kinnisasjaosa muul viisil. Sundvalduse seadmisele kohaldatakse käesolevas analüüsis eespool juba kirjeldatud kinnisasjade sundvõõrandamise sätteid, kui KASVS §-st 6 või KASVS ptk-st 8<sup>1</sup> ei tulene teisiti.

Nagu viidatud, võib sundvalduse seadmine seisneda kinnisasja koormamises piiratud asjaõigusega või avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustuse kehtestamises. Piiratud asjaõigustena käsitletakse AÕS § 5 lg 1 alusel servituute (sh realservituut, kasutusvaldus ja isiklik kasutusõigus), realkoormatise, hoonestusõigust, ostueesõigust ja pandiõigust. Rail Balticu projekti raames on sundvalduse seadmise sobivaks meetmeks kinnisasja koormamisel piiratud asjaõigusega eelkõige kasutusvalduse<sup>94</sup> või isikliku kasutusõiguse<sup>95</sup> seadmine. Sundvalduse instituu annab Rail Balticu projekti raames riigile teoreetiliselt võimaluse raudtee alla jäävatele kinnisasjadele seada kasutusvaldus, mille kohaselt on riik õigustatud vastavat kinnisasja teatud otstarbel (näiteks raudtee ehitamiseks) enda huvides kasutama ning kinnisasja omanik on kohustatud sellist kasutamist riigi poolt taluma.

Lisaks piiratud asjaõigustele on sundvalduse seadmine võimalik AÕS §-s 158<sup>1</sup> sätestatud avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustuse kehtestamisega. AÕS ei anna

<sup>94</sup> AÕS § 201 lõike 1 kohaselt on kasutusvaldus isiklik servituut, mis koormab kinnisasja selliselt, et isik, kelle kasuks kasutusvaldus on seatud, on õigustatud kasutama kinnisasja ja omandama selle vilju. Selliseks isikuks võib olla ka juriidiline isik. Seega on võimalik riigi kasuks seada sundvaldus kasutusvalduse näol, mille tulemusel on riik õigustatud koormatud kinnisasja või selle osa teatud viisil kasutama.

<sup>95</sup> AÕS § 225 lõike 1 kohaselt koormab isiklik kasutusõigus kinnisasja selliselt, et isik, kelle kasuks see on seatud, on õigustatud kinnisasja teatud viisil kasutama või teostama kinnisasja suhtes teatud õigust, mis oma sisult vastab mõnele realservituudile.

tehnovõrkude ja –rajatiste ammendavat legaaldefiniitsiooni. AÕS § 158 lg 1 viitab siiski, milliseid objekte tehnovõrkude ja –rajatiste all silmas peetakse. Nimetatud sätte kohaselt käsitletakse tehnovõrgu või –rajatise kütte-, veevarustus- või kanalisatsioonitorustikku, elektroonilise side või elektrivõrku, nõrkvoolu-, küttegaasi- või elektripaigaldist või surveeadmestikku ja nende teenindamiseks vajalikke ehitisi. AÕS § 158<sup>1</sup> lg-s 1<sup>1</sup> on sätestatud täiendavalt avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja –rajatiste mõiste, tehes seda avaliku teenuse ja seda teenust osutavate isiku mõistete kaudu. AÕS § 158<sup>1</sup> lg 1<sup>1</sup> kohaselt on tehnovõrk või –rajatis ehitatud avalikes huvides, kui selle kaudu osutatakse avalikku teenust ja see kuulub isikule, kellele laieneb elektrituruseaduse<sup>96</sup> § 65 lg-s 1 sätestatud kohustus või kes on vee-ettevõtja ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse<sup>97</sup> tähenduses või vastavas piirkonnas tegutsev võrguettevõtja kaugkütteseaduse<sup>98</sup> tähenduses. AÕS § 158<sup>1</sup> lg 1<sup>1</sup> lause 2 kohaselt on tehnovõrk või –rajatis ehitatud avalikes huvides ka siis, kui selle kaudu osutatakse üldkasutatavat elektroonilise side teenust elektroonilise side seaduse tähenduses. Järelikult ei ole grammatilise tõlgenduse kohaselt KASVS § 6 lg 2 alusel võimalik seada sundvaldust selliste tehnovõrkude ja –rajatiste objektide rajamisel, mis on olemuslikult vajalikud just Rail Balticu projekti kontekstis, küll aga võib see kõne alla tulla raudtee teenindamiseks vajaliku tehnovõrgu või –rajatise puhul.

Õiguskirjanduses ei ole ühtset seisukohta selles osas, mida käsitleda tehnovõrgu või –rajatise. Sarnaselt seadusele on tehnovõrgu ja –rajatise mõistet sisustanud ka Riigikohus, leides, et tehnorajatiste all tuleb üldmõistena silmas pidada eelkõige elektri- ja sideliine, gaasi-, soojus- ja veetrasse ja muid sarnaseid liine, trasse ja juhtmeid (tehnovõrgud).<sup>99</sup> Samas on õiguskantsler Indrek Teder leidnud oma 27.07.2011 justiitsministrile suunatud kirjas, et sõltuvalt asjaoludest võib tehnovõrguks või –rajatiseks lugeda lisaks AÕS §-st 158<sup>1</sup> tulenevatele objektidele ka muid rajatise.<sup>100</sup> Õiguskirjanduses on leitud, et tehnovõrguks või –rajatiseks võib lugeda teid, kuivõrd 1940. aasta tsiviilseadustiku eelnõus asus tehnorajatiste mõistega võrreldav „gaasi-, elektri-, telefoni-, telegraafi- ja muude sarnaste juhtmete“ regulatsioon jaotises, mis kandis pealkirja „Teed ja muud ühendusvahendid“.<sup>101</sup> Kehtivas AÕS-s asub § 158<sup>1</sup> jaotise „Teed ning tehnovõrgud ja –rajatise“ all, kuid teedele on pühendatud sama jaotise § 155 ja § 156. Lisaks on õiguskirjanduses leitud, et tee on küll rajatis, mitte aga tehnorajatis.<sup>102</sup>

Riigikohtu praktikas on sundvaldust puudutavaid küsimusi arutatud eelkõige seoses AÕS § 158<sup>1</sup> kohaldamisega, kuid seda siiski tehnovõrkude ja –rajatiste mõiste alla mahtuvate objektidega. Joonobjektidest on Riigikohtu praktika käsitlenud sundvaldust puudutavaid küsimusi seoses elektriliinidega<sup>103</sup>.

Oleme arvamusel, et Rail Balticu projekti raames rajatavat raudteed ja teid ei tuleks käsitleda AÕS § 158<sup>1</sup> tähenduses rajatistena. Raudtee on suuremahuline reaalne füüsiline takistus kinnisasja kasutamisele. AÕS § 158<sup>1</sup> nimetab tehnovõrgu või –rajatise eelkõige kaableid ja torusid, mis ei ole võrreldavad raudteega. Seega tuleb asuda seisukohale, et raudtee ei ole käsitletav tehnovõrgu või –rajatise AÕS § 158<sup>1</sup> mõttes.

Seetõttu ei oleks põhjendatud nõuda kinnisasja omanikelt AÕS § 158<sup>1</sup> tulenevat talumiskohustust raudtee ja selle infrastruktuuriga seotud objektide suhtes. Märgime, et tehnovõrkude või –rajatiste talumiskohustus võib AÕS § 158<sup>1</sup> alusel tekkida kinnisasja omanikule siiski olukorras, kus tulenevalt Rail Balticu projektist tekib vajadus elektriliinide vms ümbertõstmiseks või täiendavaks rajamiseks.

<sup>96</sup> Elektrituruseadus. – RT I, 23.03.2015, 99.

<sup>97</sup> Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadus. – RT I, 23.12.2014, 23.

<sup>98</sup> Kaugkütteseadus. – RT I, 12.07.2014, 60.

<sup>99</sup> RKTko 3-2-1-67-02.

<sup>100</sup> Õiguskantsler Indrek Tederi 21.07.2011 kiri justiitsministrile Kristen Michal. Kättesaadav: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/õiguskantsleri\\_arvamus\\_tehnovorkude-ja\\_rajatiste\\_analuus.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_tehnovorkude-ja_rajatiste_analuus.pdf) (14.07.2015).

<sup>101</sup> H. Nõmm. Torud, trassid, traadid – tehnorajatise talumiskohustus kui omandipõhiõiguse riive. Magistritöö, juhendaja Martin Käerdi. Tartu: Tartu Ülikool 2013, lk 9.

<sup>102</sup> R. Tiivel. Isikliku kasutusõigusega seotud probleeme. – Juridica 2012/II, lk 39.

<sup>103</sup> RKTko 3-2-1-87-14.

*(b) Sundvalduse seadmise tingimused*

KASVS § 6 lg 1 kohaselt võib kinnisomandit üldistes huvides kitsendada sundvalduse seadmisega, kui kinnisasja sundvõõrandamine ei ole otstarbekas. Seega seob seadusandja sundvalduse ja sundvõõrandamise kohaldamise võimalikkuse eristamise kriteeriumiks otstarbekuse. Sundvaldust võib kinnisomandile seada eelkõige juhul, kui avalik-õiguslikud kitsendused ei esine sellises mahus, mis tingiks kinnisomandi sundvõõrandamise. Seda, milline mõju kinnisomandile tingib selle sundvõõrandamise ja milline kinnisomandile sundvalduse seadmise, ei ole seadusandja selgepiirilisel reguleerinud. Mõistet ei ole sisustanud ka Riigikohtu praktika.

KASVS § 3 lg-s 3 on sätestatud, et kui eesmärk, milleks sundvõõrandamist taotletakse, on saavutatav ilma teise isiku omandis oleva kinnisasja omandamiseta, ei ole sundvõõrandamine lubatud. Oluline on, et sundvalduse seadmine peab olema sundvõõrandamisega võrreldes vähem koormavam ka kinnisasja omaniku suhtes. Eeltoodud sätestest ning KASVS § 6 lg-st 1 tulenevalt on sundvalduse seadmine võimalik eelkõige juhul, kui avalik-õiguslik piirang avaldab kinnisasjale vähest mõju ega välista kinnisasja samaaegset kasutamist asja senise omaniku poolt. On oluline, et siinjuures tuleb hinnata sundvalduse seadmise proportsionaalsust nii kinnisasja omaniku kui ka sundvalduse seadja seisukohalt. Mitmetel juhtudel võib sundvalduse seadmine osutada praktikas oluliselt suuremal määral koormavaks kui kinnisasja sundvõõrandamine.

Praktikas on sundvaldust seatud eelkõige tehnovõrgu või –rajatise talumiskohustuse kehtestamiseks (sh peamiselt elektriliinide aga näiteks ka maantee viadukti talumiseks) ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamiseks ning eratee avalikuks kasutamiseks määramiseks.

Sundvalduse seadmine Rail Balticu projekti raames raudtee kui massiivse objekti ehitamiseks ei ole meie arvates siiski otstarbekas eelkõige kahel põhjusel. Esmalt on raudteerajatis oma olemuselt kinnisasja omanikule väga koormav, millest tulenevalt võib sundvalduse seadmine osutada PS mõttes sundvõõrandamiseks. Teiseks on võimalik sundvaldust seada juhul, kui see on otstarbekam kui sundvõõrandamine. Käesoleval juhul tähendab sundvalduse seadmine endast sisuliselt seda, et sundvalduse seadja on kohustatud iga-aastaselt tasuma sundvalduse seadmise eest mõistliku tasu. Rail Balticu projekti mõistes ei ole see eesmärgipärane. Kolmandaks ei taga sundvaldus käesoleva projekti raames õiguskindlust. Sundvalduse alla jääv maa kuulub kinnisasja omanikule ning see sisuliselt tähendab, et tal on pidevalt õigus vaidlustada sundvalduse kompensatsiooni, tingimusi, ulatust jne.

Samas võiks sundvalduse seadmine Rail Balticu projekti raames tulla kõne alla seoses kinnisasjadega, mille osale ulatub raudtee kaitsevöönd ja raudtee teenindamiseks vajalikud tehnorajatised. Teoreetiliselt on sundvaldust Rail Balticu projekti raames võimalik seada kinnisasjadele nii kaitsevööndi osas tervikuna kui ka vaid kaitsevööndiga kaasnevate teatud toimingute talumise kohustuse kehtestamiseks. Alates 01.07.2015 jõustunud EHS §-ide 70 ja 73 kohaselt lähtub seadusandja sellest, et ehitise, sh raudtee kaitsevööndi talumiseks üldjuhul seadusest tulenevale talumiskohustusele lisaks täiendavat sundvaldust seadma ei pea. Seega tuleb Rail Balticu kontekstis sundvalduse seadmine kõne alla eelkõige raudtee teenindamiseks vajalike tehnorajatiste osas.

Kuigi sundvalduse seadmise peamiseks eelduseks on üldised huvid, mis kaaluvad üles kinnisomaniku huvid kinnisomandi kasutamiseks, tuleb selle seadmisel hinnata siiski eelkõige konkreetse kinnisasjaomaniku huve. Näiteks on sundvalduse asemel otstarbekam kinnisasi sundvõõrandada olukorras, kus kinnisasjale rajatakse suuremaid liine või liine, mille kaitsežüim või sage kasutamine tingivad maatükkide riigi poolt tervikuna omandamise.<sup>104</sup> Ühtlasi tuleb sundvalduse ulatust silmas pidades arvestada asjaoluga, et avalik-õiguslike piirangute suures ulatuses kehtestamine võib osutada faktiliseks sundvõõrandamiseks.

*(c) Nõudeõigus sundvalduse seadmiseks*

Sundvalduse seadmise otsustab üldjuhul Vabariigi Valitsus.<sup>105</sup> Seaduses sätestatud juhtudel võivad sundvalduse seadmise üle otsustada teised riigiasutused või kohalik omavalitsusüksus. Ka sundvalduse

<sup>104</sup> P. Pärna, Asjaõigusseadus: Komm vlj. Tallinn: Juura 2004. § 158 p 2.

<sup>105</sup> KASVS § 2 lg 2 ning § 6 lõige 1.

seadmisel võib omanik juhul, kui kinnisasja koormamine sundvaldusega ei võimalda kinnisasja vastavalt senisele otstarbele kasutada ehk faktilise sundvõõrandamise korral nõuda sundvalduse seadmise taotlejalt, et see omandaks kinnisasja või selle osa. Seega tuleb igal konkreetsel juhul hinnata avalik-õigusliku kitsenduse mõju kinnisasjale.

KASVS peatükis 8<sup>1</sup> on sätestatud erisused sundvalduse seadmisel tehnovõrgu ja –rajatise talumiskohustuse kehtestamiseks. KASVS § 46<sup>1</sup> lg 3 kohaselt otsustab tehnovõrgu ja –rajatise talumiskohustuse kehtestamiseks sundvalduse seadmise organ, kelle pädevuses on kehtestada planeering, millega kavandatakse vastavate tehnovõrkude või -rajatiste rajamine.

Kokkuvõttes võib kinnisomandit üldistes huvides kitsendada sundvalduse seadmisega, kui kinnisasja sundvõõrandamine ei ole otstarbekas. Seega seob seadusandja sundvalduse ja sundvõõrandamise kohaldamise võimalikkuse eristamise kriteeriumiks otstarbekuse. Rail Balticu projekti raames on sundvalduse seadmise sobivaks meetmeks kinnisasja koormamisel piiratud asjaõigusega eelkõige kasutusvalduse või isikliku kasutusõiguse seadmine eelkõige raudtee teenindamiseks vajalike tehnorajatiste, mitte aga raudtee enda osas. Kuigi sundvalduse seadmise peamiseks eelduseks on üldised huvid, mis kaaluvad üles kinnisomaniku huvid oma kinnisomandi kasutamiseks, tuleb selle seadmisel hinnata konkreetse kinnisasjaomaniku huve. Ühtlasi tuleb sundvalduse ulatust silmas pidades arvestada asjaoluga, et avalik-õiguslike piirangute suures ulatuses kehtestamine võib osutuda faktiliseks sundvõõrandamiseks, mistõttu tuleks näha omandi võõrandamisel ette kohene ja õiglane hüvitis.

Eeltoodule tuginedes on meie hinnangul Rail Balticu projekti raames nii raudtee kui selle kaitsevööndi rajamisel otstarbekas eelistada sundvalduse seadmise asemel sundvõõrandamise instituudi kohaldamist. Sundvalduse seadmist on otstarbekas kasutada raudtee teenindamiseks vajalike tehnorajatiste osas.

#### **4.1.4. Talumiskohustus AÕS § 143 alusel**

Eelnev analüüs käsitles kinnisasja vabatahtlikku võõrandamist Rail Balticu projekti raames, sundvõõrandamist ja sundvalduse seadmist. Tegemist on olukordadega, kus avalikes huvides omandatakse isiku kinnisasi või piiratakse selle kasutamist. Nimetatud olukordades saab isik hüvitist omandiõiguse võõrandamise või selle olulise kitsendamise puhul. Lisaks sellele on olemas ka muud kitsendused, millest tulenevalt peab isik taluma (negatiivseid) mõjutusi. Neid reguleerib AÕS § 143 ning selle talumiskohustuse aluseks võib olla nii eraisiku kui ka avalik-õiguslikust isikust tingitud tegevus.

AÕS § 143 lg 1 kohaselt ei ole kinnisasja omanikul õigust keelata gaasi, suitsu, auru, lõhna, tahma, soojuse, müra, põrutuste ja muude seesuguste teiselt kinnisasjalt tulevate mõjutuste levimist oma kinnisasjale, kui see ei kahjusta oluliselt tema kinnisasja kasutamist ega ole vastuolus keskkonnakaitse nõuetega. Seega peab AÕS kohaselt kinnisasja omanik taluma teatud ulatuses kahjulikke mõjutusi. Tegemist on kitsendustega, mille osas lasub seadusest tulenev talumiskohustus.

Kinnisasjale avalduvate võimalike kahjulike mõjutustena on AÕS § 143 lg-s 1 eraldi välja toodud gaas, suits, aur, lõhn, tahm, soojus, müra ning põrutused. Tegemist on mitteammendava loeteluga, mida tuleb üldistavalt laiendada kõigile sarnastele mõjutustele, mis lähtuvad ühelt kinnisasjalt ja mida on võimalik tajuda teisel kinnisasjal. Selliselt võiks sätet võtta aluseks ka muude Rail Balticu realiseerimisega kaasnevate negatiivsete mõjutuste talumiskohustuse hindamiseks.

Mõjutustena AÕS § 143 lg 1 mõttes käsitletakse inimmeeltega tajutavaid mittemateriaalseid mõjutusi, mitte aga selliseid mõjutusi, mis seisnevad kehaliste esemete levimises ühelt kinnisasjalt teisele või on nn negatiivse toimega.<sup>106</sup> Negatiivsete varjavate mõjutuste all tuleb mõista sääraseid mõjutusi, mille puhul takistatakse aine, lainete või kiirguse pääs kinnisasjale, nt takistatakse õhu, valguse või raadiolainete levi või varjatakse vaadet.<sup>107</sup> Rail Balticu projekti raames võib tekkida küsimus rajatava raudteega selle alla ning naabrusesse jäävate kinnisasjadele avalduvatest kahjulikest mõjutustest ning

<sup>106</sup> P. Varul, jt (koost). Asjaõigusseadus I. Komm vlj. Tallinn: Juura 2014. § 143 p 3.2.

<sup>107</sup> RKHKo 3-3-1-42-03, p 17.

vastavate kinnisasjade omanike võimalikust talumiskohustusest. Eelkõige tõusetub kinnisasja omanike võimaliku talumiskohustuse küsimus olukorras, kus raudtee rajamisest tulenevalt avalduvad mittemateriaalsed mõjutused nagu müra sellistele kinnisasjadele, mida ei võõrandata projekti realiseerimiseks. Samuti kaasneb projekti realiseerimisel visuaalne häiring. Samas on just planeeringu koostamise ja selle aluseks olev keskkonnamõju hindamise menetlus (vt pikemalt ptk 4.4.1.) see, mille tulemusel peaks olema välistatud või siis leevendatud AÕS § 143 lg 1 tähenduses kahjulike mõjutuste avaldumine.

AÕS § 143 lg 1 sõnastusest tulenevalt on kinnisasjale avalduvate mõjutuste lubatavuse eeldusteks esiteks see, et mõjutus ei kahjusta mõjutatavat kinnisasja oluliselt ning teiseks see, et mõjutus ei ole vastuolus keskkonnakaitse nõuetega. Oluline on märkida, et talumiskohustuse tekkimiseks peavad mõlemad eelnimetatud eeldused esinema koos. See tähendab, et kinnisasja omanikul tekib kahjuliku mõjutuse talumiskohustus üksnes juhul, kui mõjutus ei kahjusta kinnisasja ega ole vastuolus keskkonnakaitse nõuetega. Juhul kui üks nimetatud kriteeriumitest ei ole täidetud, ei ole kinnisasja omanik kohustatud kahjulikku mõjutust taluma ning võib AÕS § 89 alusel nõuda mõjutuse lõpetamist ja tulevastest mõjutustest hoidumist.<sup>108</sup> Seega saab kinnisasja omanik AÕS § 143 lg-s 1 ette nähtud tingimustel ning AÕS § 89 alusel nõuda ainult selliste mõjutuste kõrvaldamist ja edasisest mõjutamisest hoidumist, mille puhul on tegemist olulise mõjutusega. Seda, kas tegemist on olulise mõjutusega, tuleb hinnata objektiivselt ning lähtuvalt puudutatud kinnisasjale ulatuvast tegelikust mõjust.<sup>109</sup> Lisaks saab kinnisasja omanik AÕS § 144 lg 1 alusel ennetavalt nõuda, et naaberkinnisasjale ei püstitataks või seal ei säilitataks rajatist, mille suhtes on alust eeldada, et see tekitab keelatud mõjutuse tema kinnisasjale. Viimatinimetatud nõude hagimenetluse kaudu kohtuliku maksmapaneku korral saab kohus hagi tagamise korras muuhulgas ka keelata raudtee ehitamise või ehituse peatada. Näiteks Rail Baltic projekti raames võiks siinkohal hinnata lähedalasuvatele kinnisasjadele avalduva müra ja vibratsiooni taset ning tegelikku mõju kinnisasjale. Olulise mõjutusega võib tegemist olla näiteks juhul, kui raudtee lähedal asuval kinnisasjal paikneb eluhoone selliselt, et selles elamine on raudteest tuleneva müra ning vibratsiooni tõttu oluliselt häiritud.

Lisaks sellele, et mõjutuse talumiskohustuse tekkimiseks ei tohi see olla kinnisasja kasutamist oluliselt kahjustav, peab mõjutus olema ka kooskõlas keskkonnakaitse nõuetega. Keskkonnakaitse nõuetena AÕS § 143 lg 1 tähenduses tulevad kõne alla kõik seadusega või seaduse alusel konkreetsete piirmääradena kehtestatud kvaliteedinõuded.<sup>110</sup> Seejuures on Riigikohus asunud seisukohale, et olukorras, kus avalik võim on kehtestanud teatud piirtasemed, saab nende ületamist pidada AÕS § 143 lg 1 mõttes oluliselt kinnisasja kasutamist kahjustavaks, st kinnisasja omanik ei ole kohustatud sellist rikkumist taluma. Samas on aga võimalik, et ka kehtestatud piirtasemest madalam mõjutus võib osutada kinnisasja kasutamist oluliselt kahjustavaks.<sup>111</sup> Viimast on nenditud ka keskkonnaseadustiku üldosa seaduses,<sup>112</sup> mille § 3 kohaselt võib keskkonnahäiring olla ka selline ebasoodne mõju keskkonnale, mis ei ületa arvilist normi või mis on arvulise normiga reguleerimata. Eelnevast tuleneb, et juhul kui raudteest lähtuv müra ja vibratsioon ületab seadustes sätestatud piirnorme, võib nimetatud mõjutusi pidada eelduslikult nii keskkonnakaitse nõuetega vastuolus olevaks kui ka kinnisasja kasutamist oluliselt kahjustavaks.

Seda, et konkreetsele kinnisasjale kanduv mõjutus (müra, vibratsioon jne), mis on kooskõlas keskkonnakaitse nõuetega, siiski olulisel määral kahjustab kinnisasja kasutamist, peab kohtumenetluses tõendama kinnisasja omanik ning juhul, kui mõjutus jääb keskkonnakaitse nõuetega määratud piiresse, eeldatakse, et olulist kahjustamist ei esine.

Seega eelduslikult tuleb Rail Balticu projekti raames rajatava raudtee ehitamise ning kasutamisega lähedalasuvatele kinnisasjadele kaasnevaid mõjutusi eelkõige müra ja vibratsiooni näol pidada sellisteks mõjutusteks, mille suhtes tekib kinnisasja omanikul talumiskohustus AÕS § 143 lg 1 mõttes.

<sup>108</sup> AÕS I Komm vlj, § 143 p 3.5.2.

<sup>109</sup> AÕS I Komm vlj, § 143 komm 3.5.1.

<sup>110</sup> AÕS I Komm vlj, § 143 komm 3.5.2.

<sup>111</sup> RKTko 3-2-1-104-12, p 11.

<sup>112</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 23.03.2015, 106.

Planeerimis- ja projekteerimistegevuse peamine eesmärk on see, et võimalik müra ning vibratsioon ei esine ulatuses, milles seda saaks lugeda kinnisasja oluliselt kahjustavaks.

Küsitav võib olla visuaalse häiringu (raudtee või rongide nägemise) talumine AÕS § 143 kontekstis. Eelkõige on probleemiks eelkõige see, et selles osas ei ole kehtestatud mingeid piirnorme. Samuti on visuaalsele häiringule hinnangu andmine keeruline, kuivõrd see sõltub konkreetsest asupaigast. Siiski võib lähtuda sellest, et visuaalne häiring ei kahjusta ühegi kinnisasja kasutamist sellisel määral, et see õigustaks ülal kirjeldatud nõuete esitamist.

AÕS § 143 lg 2 kohaselt on olukorras, kus kahjulikud mõjutused kahjustavad kinnisasja kasutamist oluliselt, kuid niisuguste mõjutuste kõrvaldamist ei saa mõjutajalt majanduslikult eeldada, mõjutatava kinnisasja omanikul õigus nõuda mõjutuse põhjustanud kinnisasja omanikult mõistlikku hüvitist. Õiguskirjanduses on leitud, et AÕS § 143 lg-t 2 mõistlik tõlgendada selliselt, et kahjulike mõjutuste hüvitamist võib nõuda ka tegelikult mõjutajalt<sup>113</sup>. Seega tuleb võimalikuks pidada ka riigi vastutuskohustuse tekkimist kahju hüvitamiseks olukorras, kus Rail Balticust lähtuvad mõjutused ei kahjustavad mõne raudtee lähedusse jääva kinnisasja kasutamist oluliselt, kuid nende kõrvaldamist ei saa riigilt mõistlikult majanduslikult eeldada. Kahjulikke mõjutusi taluv kinnisasja omanik saab nõuda mõistlikku hüvitist, mis AÕS § 143 lg 2 tähenduses peaks olema summa, mis hüvitab täies ulatuses mõjutusest puudutatud kinnisasja omaniku kasutusvõimaluste vähenemise. Lähtudes VÕS §-st 127 tuleb mõistliku hüvitise suuruse kindlaksmääramiseks võrrelda mõjutustega puudutatud kinnisasja väärtust selle tegeliku väärtusega mõjutuste puudumisel. Hüvitis peab hõlmama vähemasti koormatud kinnisasja omaniku mõistlikke kulutusi kitsendustest tingitud tagajärgede kõrvaldamiseks või nende vähendamiseks, samuti peab sellega hüvitama koormatud kinnisasja omaniku kinnisasja väärtuse vähenemise.<sup>114</sup> Juhul kui visuaalne häiring piirab isiku õigusi erakordselt võib riigil tekkida kahju hüvitamise kohustus. Praktikas esineb selliseid olukordi väga harva. Kahju hüvitamist on käsitletud lähemalt ptk-s 4.4.

Kokkuvõttes kaasneb Rail Balticu projekti realiseerimisel ka kinnisasjade mõjutamine, mis õiguslikus mõttes ei tähenda ega eelda omandi võõrandamist. Tegemist on kitsendustega, mille puhul on seadusest tulenev talumiskohustus. Siiski on talumiskohustuse eelduseks see, et kitsendused on kooskõlas keskkonnanormidega ega kahjusta kinnisasja kasutamist oluliselt. Seega ei saa kehtiva õiguse alusel nõuda kompensatsiooni näiteks müra osas, mis vastab piirnormidele, kui kinnisasja omanik ei suuda tõendada, et mõjutus kahjustab tema kinnisasja kasutamist oluliselt.<sup>115</sup> Hüvitise nõudeõigus tekib siis, kui häiring ületab piirnorme või takistab oluliselt kinnisasja kasutamist. Mõjutuste osas, mille kohta on kehtestatud vastavad piirnormid, ei ole nende täitmiseta sisuliselt projekti realiseerimine lubatud ilma nende kinnisasjade, millele kanduv mõju ületab piirnorme selliselt, et normide ületamist pole võimalik kompensatsioonimeetmetega (nt müratõkkesein) kõrvaldada, sundvõõrandamiseta. AÕS § 143 loetelu ei ole ammendav, mistõttu võib projekt tingida ka selliste kahjulike mõjutuste talumiskohustust, mida seadusandja ei ole pidanud vajalikuks reguleerida.

## 4.2. Hüvitised ja teised kompensatsioonimeetmed

PS ja KASVS § 2 lg 1 kohaselt on omandit õigus võõrandada üksnes õiglase ja kohese hüvitise eest. Õiglase ja kohese hüvitise all on silmas peetud eelkõige rahalist kompensatsiooni. Samas võib hüvitis omandi võõrandamise eest seisneda ka mingis muus kokkuleppes. Sundvõõrandatasa makstakse siiski reeglina rahas, kui pooled ei lepi kokku teisiti.<sup>116</sup> Praktikas käsitletakse alternatiivsete kompensatsioonimeetmetena eelkõige kinnisasja ümberkruntimist ja kinnisasja vahetamist. Samas on ümberkruntimist võimalik vaadata ka kolmanda variandina lisaks vabatahtlikule võõrandamisele ning sundvõõrandamisele, mille raames toimub kinnisasja omandamine. Järgnevalt hindame, kas nende

<sup>113</sup> AÕS I Komm vlj, § 143 komm 3.7.2.

<sup>114</sup> RKTko 3-2-1-12-11, p 32.

<sup>115</sup> RKTko 3-2-1-104-12.

<sup>116</sup> KASVS § 15 lg 2.

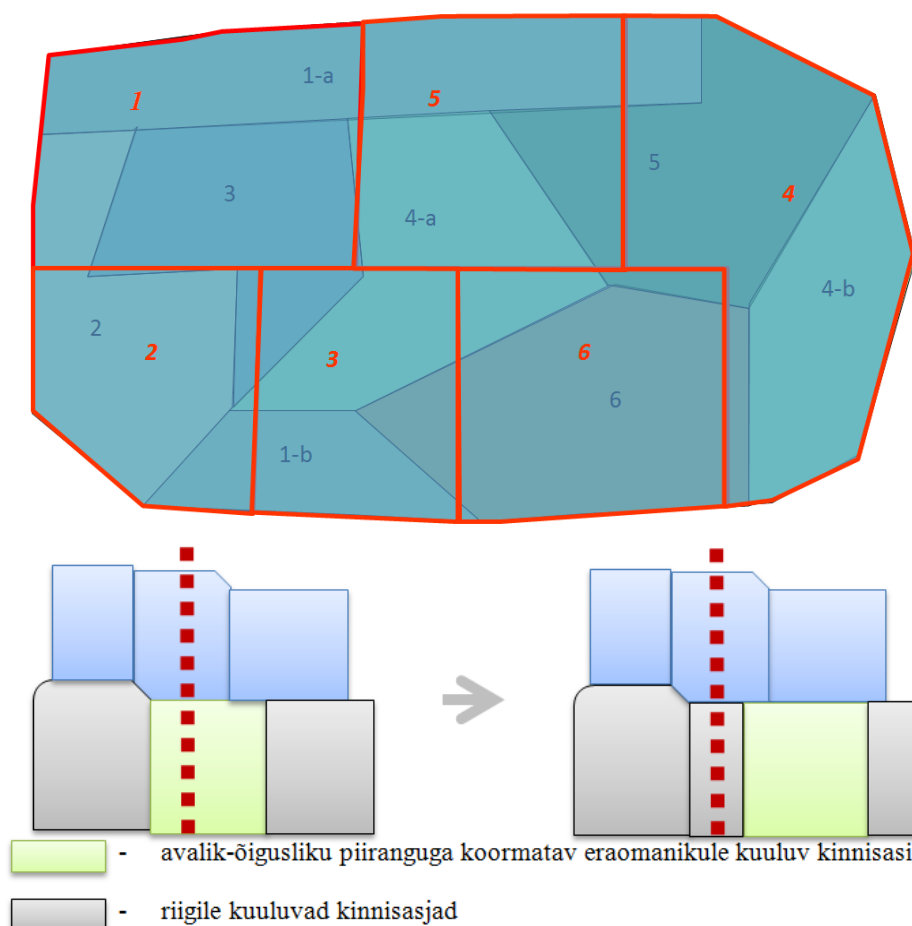
meetmete rakendamine tuleks kõne alla Rail Balticu projekti raames ning seejärel kirjeldame kinnisasja väärtuse ja kahju hüvitise kujunemist.

#### 4.2.1. Ümberkruntimine

##### (a) Ümberkruntimise olemus

Kinnisasja ümberkruntimine on maakorraldustoiming maakorraldusseaduse<sup>117</sup> (edaspidi MaaKS) mõttes. Täpsemalt on ümberkruntimine MaaKS § 16 lg 1 kohaselt maakorraldustoimingute kogum, millega omanike huvidest lähtuvalt korraldatakse ümber maakorralduspiirkonda arvatud kinnisasjad ja moodustatakse ning kinnistatakse kõigile omanikele uued kinnisasjad. Seega iseloomustab ümberkruntimine olukorda, kus omanike huvidest lähtuvalt krunditakse kinnisasjad ümber. Selle toiminguga käigus korraldatakse ümber avalik-õigusliku piirangu ala ja naabrusesse jäävad kinnisasjad nii, et piirangu all olev maa kuulub pärast ümberkruntimise läbiviimist riigile ja piiranguteta ala eraomanikele. Kusjuures maakorralduspiirkond võib olla ulatuslikum ja riigile kuuluvad maad võivad asuda kaugemal (st ei pea asuma kohe rajatava trassi kõrval) (joonis 4.3.).

KASVS ümberkruntimist ei käsitle, sest see ei ole sundvõõrandamise osa. Samas Rail Balticu projekti raames võib ümberkruntimine olla sobivaks lahenduseks eelkõige olukordades, kus raudtee rajamise tõttu jagatakse kinnistud osadeks või ulatub raudtee vaid osale kinnistust.



Joonis 4.3. Ümberkruntimine (Maa-amet, 2015).

<sup>117</sup> Maakorraldusseadus. – RT I, 15.03.2014, 5.

Ümberkruntimisest tuleks omakorda eristada nn väljakruntimist. Tegemist on mõistega, mida kehtiv õiguskord ei tunne. Kuigi üldjuhul ei ole tehnovõrkude või –rajatiste rajamisel otstarbekas nende alust maariba kinnistust n-ö välja kruntida, ei saa seda siiski väga suurte tehnovõrkude puhul välistada.<sup>118</sup> Väljakruntimisega võib riik Rail Balticu projekti raames sundvõõrandada raudtee või selle kaitsevööndi alla jääva kinnisasja osa. Siiski on sellise sundvõõrandamise menetluse lõpptulemuseks igal juhul kinnistu jagamine. Seega puudub vajadus selle käsitlemiseks eraldi kompensatsioonimeetmena.

(b) Ümberkruntimise tingimused

Ümberkruntimine toimub eelkõige poolte kokkuleppel. Ümberkruntimiseks loetakse sellist tegevust, millesse on hõlmatud üle kolme kinnisasja. Ümberkruntimisel tuleb läbi viia eraldi ümberkruntimismenetlus koos piirkonna määramisega, kuhu võib kuuluda ka neid kinnisasju, kellel ei ole sundvõõrandamisega mingit puutumust.

MaaKS § 20 lg 4 kohaselt võib ümberkruntimise algatada, kui sellega on nõus vähemalt 2/3 maakorralduse eeldatavatest osalistest, kelle kinnisasjad hõlmavad vähemalt 1/2 vastavast maakorralduspiirkonnast. MaaKS § 24 lg 1 kohaselt on maakorralduse läbiviija ümberkruntimisel kohustatud arvestama kõigi osaliste õigusi ning saavutama ümberkruntimise eesmärgi üldjuhul osaliste kokkuleppel. Seega on ümberkruntimise peamiseks eelduseks pooltevaheline kokkuleppe või vähemalt teatud ulatuses osaliste nõustumine ümberkruntimisega. Ümberkruntimine on võimalik eelkõige juhul, kui samas piirkonnas on riigile kuuluvaid kinnisasju, mille osas on võimalik ümberkruntimist korraldada. Samas võib riik ümberkruntimiseks ka maid osta. Maakorralduspiirkonda võib ka kaasata ainult need kinnistud, mille omanikud on huvitatud ja nõustuvad ümberkruntimises osalema. Need kinnistud, mille omanikud, kes oma kinnistuid ümber kruntida ei soovi võib maakorralduspiirkonnast välja jätta ja nende kinnistute piirid jäetakse muutmata ning Rail Balticu kontekstis tuleks nendelt trassi jaoks vajalik maa sundvõõrandada.

MaaKS § 16 lg 2 kohaselt koosneb ümberkruntimine järgmistest etappidest:

- 1) ümberkruntimise taotluse esitamine;
- 2) eeltööd;
- 3) maakorralduspiirkonna ja osaliste selgitamine;
- 4) osaliste koosoleku pidamine;
- 5) ümberkruntimise algatamine;
- 6) kinnisasja hindamine;
- 7) läbirääkimised;
- 8) ümberkruntimiskava koostamine;
- 9) ümberkruntimiskava kooskõlastamine ja kinnitamine;
- 10) ümberkruntimiskava elluviimine;
- 11) kinnisasja registreerimine riigi maakatastris ja muudatuste kandmine kinnisusraamatusse.

MaaKS § 24 lg 1 teine lause näeb ette, et kui ümberkruntimist ei ole võimalik endise kinnisasja väärtuse alusel otstarbekalt läbi viia, võib maakorralduse läbiviija teha osalisele, kellele ei ole võimalik moodustada samaväärset kinnisasja, ettepaneku hüvitise määramiseks kooskõlas MaaKS § 16 lg-ga 3. MaaKS § 16 lg-st 3 tuleneb, et kui ümberkruntimist ei ole võimalik otstarbekalt läbi viia maakorralduspiirkonda arvatud kinnisasja endise väärtuse alusel, võib moodustatava kinnisasja väärtus olla kuni 10% väiksem endise kinnisasja väärtusest. Väärtuste vahe ulatuses makstakse osalisele, kelle kinnisasja väärtus väheneb, rahalist hüvitust. Hüvitise tasub osaline, kes saab suurema väärtusega kinnisasja. Hüvitise suurust või selle arvutamist seadus ei reguleeri.

Maakorraldusseaduse kohaselt esitatakse ümberkruntimistoimingu läbiviimiseks kinnisasja asukohajärgsele kohalikule omavalitsusele taotlus ümberkruntimise menetluse algatamiseks.

<sup>118</sup> P. Pärna, AÕS: Komm vlj, § 158 p 1.



Ümberkruntimise taotluse võib esitada kinnisasja omanik, valitsusasutus või riigi omandis oleva kinnisasja valitseja. Lisaks võib kohalikule omavalitsuse esitada ümberkruntimise algatamise ettepaneku ilma vastava taotluseta ka maavanem. Ümberkruntimise taotlus peab sisaldama ümberkruntimise põhjendust ja eesmärki. MaaKS kohaselt saab ümberkruntimist korraldada ainult kohalik omavalitsus. Seadusega ei ole otseselt reguleeritud riigi pädevus riigimaade osalemisel ümberkruntimises, seega ei ole võimalik korraldada seda näiteks riigil endal. Samas riigimaa ehk riigivara kasutamiseks andmise ja võõrandamise menetluse läbiviimise põhitingimused sätestab riigivaraseadus<sup>119</sup> (edaspidi RVS). Riigivara kasutamiseks andmise ja võõrandamise menetluse läbiviimise üksikasjaliku korra kehtestab riigivara valitseja (RVS § 57 lg 1). Riigivara valitsejad on loetletud RVS §-s 4 lg-s 2, nende hulgas on kõik ministriumid. Iga riigivara valitseja võib kehtestada oma valitsemisalas oleva riigivara kasutamiseks andmise ja võõrandamise korra. Samas lõpliku otsuse riigivara kasutamiseks andmise kohta peaks ikkagi tegema Vabariigi Valitsus. Seega ei sõltuks ka ümberkruntimise võimalus üksnes Rail Balticu rajaja ning maomaniku kokkuleppest.

Kokkuvõttes võiks ümberkruntimine olla Rail Balticu projekti raames üheks sobivaks lahenduseks olukorras, kus raudtee rajamise tõttu jagatakse kinnistu/kinnistud osadeks ning samas piirkonnas asuva riigimaa, mis ei pea olema tingimata kõrvuti asuv maa, on võimalik tagada kohene ja õiglane hüvitis omandi võõrandamise eest. Ümberkruntimise läbiviimisel saab vähendada ka kaasnevaid negatiivseid mõjusid, kuna ümberkruntimise käigus saaks koondada ühele omanikule kuuluvad maad ühele poole raudteed vältides sellega teisele poole raudteed sõitmist ja ka tagada kõikidele maaüksustele juurdepääs. Siiski on vastava lahenduse rakendamine üksnes teoreetiliselt võimalik, sest olemasolev regulatsioon ei ole praktiline eelkõige seaduse kohaselt kaasatavate osapoolte suure arvu ning reegli tõttu, mille kohaselt peavad ümberkruntimisega nõus olema kõigi puudutatud maatükkide omanikud ja neid koormavate asjaõiguste omajad. Ümberkruntimise eelduseks ei ole niisiis mitte üksnes pooltevaheline kokkulepe, vaid ka koormava haldusmenetluse läbimine, kus lõpliku otsuse teeb Vabariigi Valitsus. Samas kehtiva regulatsiooni kohaselt saab maakorraldustoiminguid teha vaid kohalik omavalitsus. Kehtivad regulatsioonid ei ole niisiis toimivad, nende rakendamise osas puudub piisavat õiguskindlust loov praktika, mistõttu vajaks maakorraldust puudutav regulatsioon tervikuna uuendamist.

#### **4.2.2. Kinnisasjade vahetamine**

##### *(a) Kinnisasja vahetamise olemus*

Kinnisasja vahetamine on tsiviilõiguslik tehing, mille läbiviimiseks võib olla vajalik teostada ka haldusmenetluslikke toiminguid. Maade vahetamist käsitleb maakorraldustoiminguna ka MaaKS, kuid ka sellisel juhul on olemuslikult tegemist tehingulise omandi ülekandmisega.

Maade vahetamine on tehing, kus pooled lepivad kokku teatud tingimustel kinnisasjade vahetamises. Siin kohalduvad tavapäraseid tsiviilõiguse normid (VÕS §-id 254-255, AÕS §-id 64<sup>1</sup> ja 119-120) ja seetõttu peavad pooled saavutama kokkuleppe ning riik ei saa rakendada maa vahetamisel avalikku võimu väljaspool sundvõõrandamise menetlust.

KASVS kinnisasja vahetamist ei käsitle, sest see ei ole sundvõõrandamise osa. Seega ei ole selles ette nähtud maakorraldustoimingute läbiviimise suhtes eriregulatsiooni. Järelikult ei saa ei sundvõõrandisaaja ega ka -andja sundvõõrandamise menetluses ka nõuda kinnisasja vahetamist. Ka teiste regulatsioonide (näiteks looduskaitseaduse<sup>120</sup> või maareformi seaduse<sup>121</sup>) alusel ei ole kinnisasja vahetamine enam teise kinnisasja vastu võimalik. Looduskaitseaduse § 20 kohaselt on kinnisasja võimalik vahetada üksnes raha vastu.

<sup>119</sup> Riigivaraseadus. – RT I, 23.03.2015, 132.

<sup>120</sup> Looduskaitseadus. – RT I, 23.03.2015, 122.

<sup>121</sup> Maareformi seadus. – RT I, 23.03.2015, 127.

Riigimaa ehk riigivara kasutamiseks andmise ja võõrandamise menetluse läbiviimise põhitingimused sätestab riigivaraseadus ning selle kohaselt võib iga ministeerium kehtestada oma valitsemisalas oleva riigivara kasutamiseks andmise ja võõrandamise korra.

*(b) Kinnisasjade vahetamise tingimused maakorraldusseaduses*

Kinnisasja vahetamine MaaKS § 12 kohaselt on maakorraldustoiming, mis viiakse läbi kinnisasjade omanike kokkuleppel kinnisasja või selle osa koondamiseks, piiri korrastamiseks või maakorraldusnõuetega vastavusse viimiseks. Tegemist on peamiselt haldusõigusliku toiminguga, mida tuleb eristada üksnes tsiviilõiguslike normide alusel toimuvast tavalisest kinnisasjade vahetamisest. MaaKS alusel korraldab kinnisasja vahetamise maakorraldustoiminguna kohalik omavalitsus.

MaaKS § 3 lg 1 kohaselt kuulub maakorralduse läbiviimine linna või valla territooriumil kohaliku omavalitsuse pädevusse. MaaKS § 10 lg 1 kohaselt viiakse lihtsad maakorraldustoiminguid, sh kinnisasja vahetamine läbi korraldavate omanike taotlusel. Seega on ka kinnisasja vahetamise eelduseks eelkõige pooltevahelise kokkuleppeni jõudmine.

RVS § 35 lg 1 kohaselt võib riigivara otsustuskorras võõrandada vahetamise teel:

- sundvõõrandamisel kinnisasja sundvõõrandamise seaduse alusel;
- kui vahetamine on vajalik avalikul eesmärgil ja riigile kasulik;
- muul seaduses sätestatud juhul.

MaaKS kohaselt on isikul, kelle kinnisasja väärtus vahetuse tulemusena väheneb, õigus nõuda rahalist hüvitust isikult, kelle kinnisasja väärtus suureneb. Kinnisasja hüvitis määratakse kindlaks osaliste kokkuleppel. Kui kokkulepet ei saavutata, määrab maakorralduse läbiviija hüvituse erakorralise hindamise alusel. Hüvitis kinnisasja eest makstakse rahas, kui pooled ei lepi kokku teisiti. Seega on ka kinnisasjade vahetamise eelduseks eelkõige poolte kokkulepe.

Ka siin seab täiendava piirangu RVS § 35 lg 2, mille kohaselt ei tohi vahetatavate asjade harilik väärtus erineda rohkem kui 10 protsenti. Seega taandub kinnisasja vahetamise protsess võrdsete väärtuste tagamise küsimusele.

Kokkuvõttes tähendab Rail Balticu projekti raames kinnisasja vahetamine kinnisasja raudteest puudutatud osa vahetamist teise raudtee mõjualasse mitte jääva kinnisasja vastu. See võimaldaks tagada kohese ja õiglase hüvitise omandi võõrandamise eest. Kinnisasja vahetamise peamiseks eelduseks on see, et on olemas võrreldava väärtusega krunt, mida vahetada. Kahe kinnisasja väärtus ei tohi erineda rohkem kui 10%. Kinnisasja vahetamine Rail Balticu projekti raames saab toimuda sisuliselt üksnes vabatahtliku tehinguna, selle teostamine MaaKS kohaste haldustoimingute käigus ei ole praktiliselt teostatav.

**4.3. Õiglase ja kohese hüvitise määramine KASVS alusel ning muud seadusest tulenevad kahju hüvitamise nõudeõigused**

Järgnevalt käsitleme kinnisasja väärtuse ja kahju hüvitise kujunemist KASVS alusel. Seejärel käsitleme seadusest tulenevaid üldiseid võimalusi ning erikoosseise, mis võiks samuti olla aluseks infrastruktuuriprojektide puhul kahju hüvitise kujunemisel.

**4.3.1. Kinnisasja väärtuse ja kahjuhüvitise suuruse hindamine**

KASVS kohaselt peab kinnisasja sundvõõrandamine toimuma õiglase ja kohese hüvitise eest. Juhised kinnisasja väärtuse hindamiseks ja kaasneva kahju hüvitamiseks olukorras, kus kinnisasja soovitakse sunniviisiliselt võõrandada avalike huvide teostamiseks, tulenevad valdavalt järgmistest õigusaktidest ja dokumentidest:

- TsÜS;
- KASVS;

- Vabariigi Valitsuse määrus nr 260 „Maa erakorralise hindamise korra kinnitamine“ (edaspidi Kord nr 260);<sup>122</sup>
- Eesti Standardikeskus EVS 875 standardiseeria ja sellest spetsiifilisemalt „Vara hindamine Osa 12: Hindamine hüvitamise eesmärgil (EVS 875-12:2010)“.<sup>123</sup>

(a) *Kinnisasja hariliku väärtuse määramise alused*

KASVS § 2 lg 1 alusel on kinnistu sundvõõrandamine võimalik juhul, kui kinnistu omanikule makstakse kohest ja õiglast hüvitist (sundvõõranditasu).<sup>124</sup> Sundvõõranditasu makstakse rahas, kui pooled ei lepi kokku teisiti.<sup>125</sup> Kinnisasja sundvõõranditasu ei või olla madalam kinnisasja ja hoonestusõiguse harilikust väärtusest sundvõõrandamise otsuse vastuvõtmise hetkeseisuga. Korra nr 260 p 1 kohaselt on hindamise objektiks vastavalt maa hindamise seaduse<sup>126</sup> § 2 lg-le 1 maatükk koos selle oluliste osade ja päraldistega. Korras nr 260 sätestatud alustel hinnatakse ka teiste isikute piiratud asjaõiguseid, mis lasuvad hindamise objektiks oleval kinnisasjal.

TsÜS § 65 kohaselt on eseme väärtuseks selle harilik väärtus. Eseme harilik väärtus on selle kohalik keskmine müügihind (turuhind). Seega kui hindajale ei ole püstitatud selgelt teistsugust ülesannet, siis määrab ta eseme hariliku väärtuse. Riigikohus on üksnes omandireformiga seondult selgitanud, et kuigi üldjuhul saab lugeda sundvõõrandamisel eseme õiglaseks väärtuseks asja turuväärtust, võib PS-ga kooskõlas olla ka väiksem hüvitis, kui täielik hüvitamine ei ole sundvõõrandamise asjaolusid arvestades põhjendatud ning hüvitise õiglusele hinnangu andmiseks tuleb üksikisiku huve kaaluda üldiste huvidega. Omandisuhete ümberkujundamisel ühiskonnas on Riigikohtu hinnangul seadusandjal üldiste huvide kaitseks lai hindamisruum, sh on seadusandja õigustatud tegema otsustusi hädavajalike sundvõõrandamiste kohta ning kehtestama erilisi ja ühiskondlike suhete ümberkujundamise aspektist õiglaseid hüvitamise viise, mis ei pea tagama vara omanikule vara turuväärtuse täielikku hüvitamist. Riigikohus on lähtunud EIK praktikast, mille kohaselt peab sundvõõrandamisel makstav kompensatsioon olema üldjuhul mõistlikult seotud vara väärtusega ning erakorralist kompenseerimata jätmist või kompenseerimist turuväärtusest väiksemas ulatuses tuleb põhjendada.<sup>127</sup> Seega peab reeglina kinnisasja sundvõõranditasu vastama kinnisasja väärtusele, samuti võtma arvesse puudutatud isikule tekkivat muud tegelikku majanduslikku kahju.

Kohaliku keskmise turuhinna määramine on suhteliselt lihtne olukorras, kus konkreetset liiki esemetega tehakse tehinguid ning vastavate esemete osas on välja kujunenud hinnatase.<sup>128</sup> Näiteks on suhteliselt probleemivaba kinnisasja turuhinna määramine Harjumaal, kuivõrd selles piirkonnas tehakse aktiivselt tehinguid ning on välja kujunenud selge kinnisvaraturg. Probleemaatilise on olukord, kus esemetega tehinguid ei tehta.<sup>129</sup> Kohaliku keskmise turuhinnaga on otseselt seotud ka eseme väärtuse määramise koht. Eseme väärtuse määramisel tuleb lähtuda kohalikust hinnast. Seega ei ole määrav ükskõik milline hind, vaid see, mis on turu keskmine konkreetsetes kohas. Kuna erinevates turupiirkondades on turuhind erinev, on ka makstav hüvitis erinev. Näiteks tuleb kinnisasja hinna määramisel lähtuda konkreetse kinnisasja asukoha hinnatasemest.<sup>130</sup>

Hariliku väärtuse määratlemiseks on põhjalikumad juhised toodud standardiseerias EVS 875. Kuna juhised kattuvad sundvõõrandamise protsessi käigus hindamistele esitatavate juhistega, siis

<sup>122</sup> Vabariigi Valitsuse 25.10.1996 määrus nr 260 „Maa erakorralise hindamise korra kinnitamine“. – RT I 1996, 76, 1351.

<sup>123</sup> Eesti Standardikeskus EVS. Standard EVS 875-12:2010. Vara hindamine. Osa 12: Hindamine hüvitamise eesmärgil. Kättesaadav: <http://www.evs.ee/tooted/evs-875-12-2010> (03.08.2015).

<sup>124</sup> KASVS § 15 lg 1.

<sup>125</sup> KASVS § 15 lg 2.

<sup>126</sup> Maa hindamise seadus. – RT I, 14.01.2014, 4.

<sup>127</sup> RKTko 3-2-1-87-14, p 39.

<sup>128</sup> RKTko 3-2-1-90-14, p 13.

<sup>129</sup> P Varul jt (koost). Tsiviilseadustiku üldosa seadus: Komm vlj. Tallinn: Juura 2010. § 65 p 3.2.

<sup>130</sup> TsÜS Komm vlj, § 65 p 3.4.

käsitletakse neid sundvõõrandamise käigus vara väärtuse hindamise meetodiliste juhtiste juures. Järgnevalt peatutakse eelpool mainitud dokumentides välja toodud hindamismetoodilistel pidepunktidel. Eesmärgiks ei ole nende dokumentide sõnasõnaline ümberkirjutamine – peatutakse olulisematel põhimõtetel.

KASVS reguleerib sundvõõrandamisega seonduvaid küsimusi. Oluline on silmas pidada, et KASVS-i sundvõõranditahu puudutavad sätted reguleerivad eelkõige olukordi, kus kinnisasja omanik ja sundvõõrandaja ei ole suutnud omavahel kinnisasja sundvõõranditahu kokkuleppele jõuda. Tasu suuruse määramise üldpõhimõttena toob KASVS välja, et sundvõõranditahu peab katma kahju, mida sundvõõrandandja peab sundvõõrandamise tõttu kandma (see ei piirdu vaid kinnisasja väärtusega, vaid sisaldab ka selle päraldiste ja viljade väärtust (KASVS § 17 lg 1)), aga ka sundvõõrandamise eeltööde nagu näiteks mõõtmised käigus tekitatud kahju). Ühtlasi sätestatakse, et sundvõõrandamise tasu ei tohi olla väiksem kinnisasja ja hoonestusõiguse harilikust väärtusest (§ 16 lg 1).

Hüvitise saajate ring ei ole piiratud ainult sundvõõrandatava kinnistu omanikuga, vaid sinna kuuluvad ka näiteks piiratud asjaõigustest kasu saavad pooled olukorras, kus sundvõõrandamise tulemusena kaob ära piiratud asjaõiguse kasutamise võimalus, aga ka näiteks rendi- või üürilepingu lõppemisest tekkivat kahju kandvad pooled (KASVS §§ 18-21).

Seadus täpsustab ka ajahetke, mille seisuga tuleb hindamine läbi viia – selleks on sundvõõrandamise otsuse vastuvõtmise aeg (KASVS § 16 lg 1). Oluline on siinjuures jällegi tähele panna, et see väärtuskuupäeva määramine kehtib olukorras, kus on jõutud sundvõõrandamismenetluseni. Riigikohus on selgitanud kinnisasja turuväärtuse ning õiglase hüvitise määramise kohta, et kinnisasja turuväärtust ning õiglast hüvitist tuleb määrata sellise ajahetke seisuga, kui tulevast riivet ei olnud veel ette nähtud.<sup>131</sup> Käesolevas olukorras tähendab see sisuliselt seda, et kinnistute väärtust tuleb hinnata seisuga vahetult enne sundvõõrandamise otsuse tegemist ja vastava planeeringu kehtestamist.

Ebaseaduslikud ehitised hindamisele ei kuulu (KASVS § 16 lg 2), mis tähendab seda, et kui kinnistule on püstitatud hooneid, mis ei ole seaduslikud, siis nende kaotamist kahjuna arvesse ei võeta. Hindamise käigus selle sätte rakendamisel on mõistlik eelnevalt hindamistulesannet tellijaga täpsustada, sest hindamismetoodilisi takistusi ebaseadusliku ehitise hindamiseks ei ole ning ehitise ebaseaduslikkusest ei järeldu otseselt, et tegemist ei oleks omandiga PS § 32 mõttes või et ehitisel väärtust ei ole. Leiame täiendavalt, et see säte ei pruugi olla kooskõlas PS-ga. Eelkõige võiks see olla vastuolus olukorras, kui ehitis on formaalselt õigusvastane kui sisuliselt õiguspärane. Näiteks puudub üksnes kasutusluba või isik ei suuda varasemalt ehitatud hoone puhul kinnitada selle õiguspärasust. Sisuliselt saaks sellest reeglist põhiseaduspärase tõlgendamise puhul lähtuda üksnes juhul, kui ehitise suhtes kehtib lammutamise ettekirjutus. Seega ei ole õiglase ja kohase hüvitise määramise aluseks iseenesest ehitise õiguspärasus ehk selle vastavus avalik-õiguslikele normidele. Kui ehitis on võimalik avalik-õiguslike normidega kooskõlla viia, ei ole selle kompenseerimata jätmine õigustatud.

Korra nr 260 kohaselt leitakse hindamise läbiviimisel kinnisasja harilik väärtus.<sup>132</sup> See tuleb leida, kasutades kas turuväärtuse<sup>133</sup> (tehingute võrdlemine), puhastulu<sup>134</sup> või kulumeetodit<sup>135</sup> või nende kombinatsiooni, millena käsitletakse nii residuaalmeetodit<sup>136</sup> kui ka erinevate meetodite põhjal leitud turusituatsioonile vastavat kaalutud keskmist väärtust (§ 3, § 9, § 19). Juhul kui kinnisasja harilik väärtus ei iseloomusta majanduslikku kahju, mida sundvõõrandandja kannab, siis leitakse ka hariliku

<sup>131</sup> RKHKo 3-3-1-19-12, p 15.

<sup>132</sup> TsÜS § 65 alusel on eseme harilik väärtus selle kohalik keskmine müügihind (turuhind).

<sup>133</sup> Tehingute hindade põhjal. Tehinguhindadena käsitletakse ainult neid ostu-müügittehingute hindu, mis peegeldavad hindamise hetkele vastavat turusituatsiooni.

<sup>134</sup> Saadava aastase puhastulu kapitaliseerimise teel. Nii aastase puhastulu kui kapitalisatsioonimäära leidmisel lähtutakse hindamise hetke turusituatsiooni peegeldavatest andmetest.

<sup>135</sup> Sarnaste objektide ehitamiseks või rajamiseks vajalike kulude alusel. Nende leidmisel lähtutakse hindamise hetke turusituatsioonile vastavatest andmetest. Kulumi määramisel võetakse arvesse nii füüsiline kui moraalne kulum.

<sup>136</sup> Residuaalväärtuse meetodi kohaselt leitakse objekti osa väärtus objekti kui terviku ja ülejäänud osa või osade väärtuste vahena.

väärtuse mõiste alt välja jääva kahju suurus (§ 20). Kinnisasja hinnatakse kui ühte tervikut ning juhul, kui sundvõõrandamine puudutab vaid mingit osa kinnisasjast, siis tuuakse välja nii kinnisasja terviklik väärtus kui võõrandatava osa väärtus (§ 19).

Kokkuvõttes tuleb seaduse kohaselt tagada Rail Balticu projekti raames vara omanikule vara turuväärtuse täielik hüvitamine. Riigikohus on lähtunud EIK praktikast, mille kohaselt peab sundvõõrandamisel makstav kompensatsioon olema üldjuhul mõistlikult seotud vara väärtusega ning erakorralist kompenseerimata jätmist või kompenseerimist turuväärtusest väiksemas ulatuses tuleb põhjendada erakorraliste asjaoludega. Üheks probleemiks on, et kohaliku keskmise turuhinna määramine on keeruline olukorras, kus konkreetsetes piirkonnas tehinguid on vähe või neid pole näiteks üldse tehtud.

*(b) Kahju hindamise koosseisud*

KASVS kohaselt peab kinnisasja sundvõõrandamine toimuma õiglase ja kohese hüvitise eest (KASVS § 2 lg 1). Samas on seadusandja näinud ette teatud erikoosseisud, mille puhul eeldatakse samuti õiguspärase tegevusega kahju tekkimist. Sisuliselt on tegemist riigivastutuse seaduse<sup>137</sup> (edaspidi RVastS) §-s 16 sätestatud õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise koosseisudega (pikemalt ptk 4.4.).

Sundvõõrandamise (ja sundvalduse seadmise) kontekstis kuulub seaduse alusel hüvitamisele järgmine kahju:

- Sundvõõranditasu sundvõõrandiandjale – peab katma kahju, mida sundvõõrandiandja peab sundvõõrandamise tõttu kandma, kusjuures kinnisasja sundvõõranditasu peab katma nii kinnisasja kui ka koos sellega sundvõõrandatavate päraldiste ja viljade väärtuse, kui seadusest tulene teisiti.
- Sundvõõrandamise eeltöödega tekitatud kahju – projekti eeltöid viiakse läbi juhul, kui on vaja kontrollida kinnisasja sobivust sundvõõrandamise eesmärgile. See hõlmab kaevamise, puurimise, rasketehnikaga jms tekitatud kahju. Kahju hüvitab sundvõõrandamise taotleja, kes on teinud või kelle algatusel on tehtud sundvõõrandamise eeltöid (KASVS § 9 lg 1).
- Hüvitis realservituudi kustutamise korral – kui sundvõõrandatavat kinnisasja koormav realservituut kustutatakse, peab valitseva kinnisasja omanikule hüvitama nii kinnisasja kui ka muu vara väärtuse vähenemisest tekkiva kahju. Hüvitise asemel on õigus nõuda kinnisasja sundvõõrandamist, kui kinnisasja ei saa realservituudi kustutamise tõttu enam otstarbekalt kasutada (KASVS § 18 lg 1).
- Hüvitis isikliku servituudi, reaalkoormatise või ostueesõiguse kustutamise korral - kui sundvõõrandatavat kinnisasja koormav isiklik servituut, reaalkoormatis või ostueesõigus kustutatakse, peab sundvõõrandisaaja hüvitama nende asjaõiguste kustutamisest tekkiva kahju (KASVS § 18 lg 1).
- Hüvitis rendi- või üürilepingu lõppemise korral – kui kinnisasja sundvõõrandamise tõttu rendi- või üürileping lõpeb, on rentnikul või üürnikul õigus nõuda kahju hüvitamist (KASVS § 21).
- Hüvitis sundvõõrandamisest loobumise korral – sundvõõrandamisest loobunuks tunnistamisel on sundvõõrandisaaja kohustatud hüvitama sundvõõrandiandjale ja isikutele, kelle õigusi sundvõõrandamine kahjustas, kõik sundvõõrandamisega seonduvad kahjud (KASVS § 35).

Analüüsi koostajad ei leidnud teisi alternatiivseid hüvitisi, mis kuuluvad kohaldamisele infrastruktuuriobjektide rajamisel. Teatud mõttes võib kompensatsioonina käsitleda ka tasu omanikule hoonestusõiguse või muu piiratud asjaõiguse (näiteks kasutusvalduse) seadmisel AÕS alusel. Siiski ei ole tegemist n-õ automaatse hüvitisega, vaid selle suurus määratakse kokkuleppel.

Eelnevate hüvitiste kõrval on probleemiks hüpoteegiga koormatud kinnisasjade sundvõõrandamine. Nimelt näeb KASVS § 20 lg 1 sellisteks juhtudeks ette reegli, mille kohaselt on sundvõõrandisaajal

<sup>137</sup> Riigivastutuse seadus. – RT I, 13.09.2011, 11.

õigus sundvõõrandatavat kinnisasja koormav hüpoteek üle kanda mõnele teisele tema omandis olevale kinnisasjale, kui sellega ei kahjustata kinnisasja koormavate hüpoteekide hüpoteegipidajate huve. Lahtiseks jääb, kuidas hüpoteegipidaja huvide kahjustumine kindlaks määrata ning eelkõige, kas selleks on vajalik hüpoteegipidaja nõusolek. Samas lähtub säte eeldusest, et juhul, kui hüpoteegi ülekandmist ei toimu, jääb see endisel kujul ka peale sundvõõrandamist sundvõõrandamise esemeks olevale kinnisasjale kehtima ning sundvõõrandisaaja omandab kinnisasja koos seda koormava hüpoteegiga. Kehtiva seaduse alusel on täiesti lahtine, kuidas tuleks sellises olukorras reguleerida sundvõõrandisaaja ja senise hüpoteegiga koormatud kinnisasja omaniku, kes reeglina on ka hüpoteegiga tagatud nõude isiklikuks võlgnikuks, omavahelisi suhteid, kuivõrd sisuliselt jääb hüpoteegi sundvõõrandisaajale kuuluvale kinnistule ülekandmise korral sundvõõrandisaaja kinnistu vastutama sundvõõrandiandja kohustuste eest (hüpoteek ja isiklik võlgnik lahknevad). Pigem tundub, et KASVS lähtub eeldusest, et hüpoteegi teisele kinnistule ülekandmine eeldab hüpoteegipidaja nõusolekut ning kui seda ei saada, tuleb hüpoteegi väärtus hüvitada rahas.

Olukord muutub õiguslikult ja majanduslikult tunduvalt keerulisemaks, kui sundvõõrandatav kinnisasi on koormatud hüpoteegiga, mille hüpoteegisumma ja hüpoteegiga tagatav nõue ületab kinnisasja väärtust sundvõõrandamise hetkel. Nii võib see näiteks olla olukorras, kus hüpoteegiga koormatud kinnisasja väärtus on peale hüpoteegi seadmist kinnisvaraturul toimunud muutuste tõttu oluliselt langenud. Sellisel juhul saab sisuliselt kogu sundvõõranditasu endale hüpoteegipidaja ning kinnistu senisest omanikust hüpoteegiga tagatud nõude võlgnik jääb edaspidi vastutama selle osa seni hüpoteegiga tagatud ning tulevikus tagamata nõude eest, mida sundvõõranditasu ei katnud. Tagatise äralangemise korral tekib senisel hüpoteegipidajal sundvõõranditasuga katmata ulatuses reeglina õigus nõuda lisatagatist, mida aga sundvõõrandiandjal ei pruugi olla võimalik leida (vt siiski AÕS § 335 lg 3). Tekkivatele küsimustele seadus lahendust ei anna, mistõttu vajavad hüpoteegiga koormatud kinnisasjade puhul sundvõõranditasu ja hüpoteegipidajale makstava hüvitisega seonduvad küsimused igal üksikjuhul olulist tähelepanu ning lahendus tuleb leida eelkõige kinnisasja omaniku, sundvõõrandisaaja ja hüpoteegipidaja kokkuleppel.

#### *(c) Kahju hindamine*

Kehtivad õigusaktid keskenduvad peamiselt sundvõõrandamise kontekstis toimuvatele hindamistele (Kord nr 260 käsitleb riigile kuuluvate maade hindamist, aga antud kontekstis ei ole see oluline) ning käsitlevad seejuures valdavalt kinnisasja väärtuse määramist. Väärtust hinnatakse erakorralise hindamise raames. Kuigi maade korralise hindamise käigus leitud väärtus võiks olla oluliseks sisendiks kahju suuruse hindamisel (just kinnisasja väärtuse leidmisel), siis käesoleval hetkel regulaarset korralise hindamise läbiviimist ei toimu. Kaasnevate kahjude osas mainib Kord nr 260, et kui sundvõõrandamisega kaasneb kahju, mida kinnisasja harilik väärtus ei väljenda, siis tuleks seda hinnata. Samas puuduvad täiendavad juhised selle hindamiseks.

Täpsemaid juhiseid hindamise läbiviimiseks annavad hindamisstandardid. Standardiseerias EVS 875 on käsitletud vara hindamist laiemalt ning see on oluline meetodiline sisend hindamise läbiviimiseks. Käesoleva töö kontekstis on mõistlik keskenduda eeskätt standardile EVS 875-12:2010, mis täpsustab kahju hüvitamise meetodikat olukordades, kus hüvitamise vajadus tuleneb avalike huvide teostamisest. Standardis on välja toodud, et kahju hüvitamise eesmärgiks on asetada isik, kellele on kahju tekitatud, võimalikult lähedale olukorrale, mis oleks valitsenud siis, kui aset ei oleks leidnud sündmus, mille tulemusena kahju tekkis. Selle tagamiseks peab hüvitusväärtuse (hüvitise suuruse) leidmisel tuginema meetodile, mis kahju suurust kõige paremini iseloomustab (EVS 875-12:2010 p 4.2.1.). See ei hõlma ainult kinnistu turuväärtust, vaid lisaks sellele võib hüvitamisel arvesse võtta ka saamata jäänud tulu või kaasnevaid püsiva iseloomuga kahjusid (nagu müra, tolm jms), aga ka ajutise iseloomuga kahjusid (EVS 875-12:2010 p 4.2.4.). Samas on standardis toodud juhised piiritletud vaid varalise kahju hindamisega (EVS 875-12:2010 p 4.1.2.) ning vaatamata sellele, et riigipoolse maa võõrandamisega saab kaasneda ka mittevaraline kahju, seda ei käsitleta.

Hüvitamise eesmärki ning leitava väärtuse liigi omavahelist seost käsitleb EVS 875 (vt osa 3).<sup>138</sup> Hindamisülesannetes püstitatakse eksperdile sageli ülesandeks tuvastada analüüsitava kinnistu harilik väärtus, milleks on vastavalt TsÜS-le kohalik keskmine müügihind. EVS 873 osa kolm täpsustab, et sellisel juhul tuleks üldjuhul lähtuda eeldusest, et hariliku väärtuse all mõistetakse hindamise praktikas turuväärtust, mida sisustatakse järgmiselt (EVS 875-3:2010, p 5.1.1.):

*Turuväärtus on hinnangul põhinev summa, mille eest vara peaks väärtuse kuupäeval minema üle tehingut sooritada soovivalt müüjalt tehingut sooritava soovivale ostjale sõltumatus ja võrdsetel alustel toimivas tehingus pärast kõigile nõuetele vastavat müügitgevust, kusjuures osapooled on tegutsenud teadlikult, kaalutletult ning ilma sunduseta.*

Lisaks turuväärtusele (ja muudele käesoleva analüüsiga vähem seonduvatele väärtuse kontseptsioonidele) käsitleb EVS 875 ka hüvitusväärtuse mõistet. Sellele ei ole ühest definitsiooni – hüvitusväärtus on koondtermin, mis on seotud kahjude hüvitamisega sundvõõrandamisel, kindlustusjuhtumi toimumisel, kinnisvara omandiõiguse ja muude varaliste õiguste kitsendamisel ja muudel sarnastel juhtudel (EVS 875-3:2010, p 6.7.1.). Standardi kohaselt tuginetakse hüvitusväärtuse leidmisel hüvitisega seotud osapoolte eelnevalt kokkulepitud või hindamise käigus kokkulepitavatele põhimõtetele (EVS 875-3:2010, p 6.7.3.).

Samas tuuakse EVS 875-12:2010 punktis 4.2.2. eraldi välja, et kuigi turuväärtus on kõige sagedamini kasutatav väärtuse liik, on hüvitusväärtuse leidmisel tihti lähtekohaks vara asendamise, remontimise või ülesehitamise kulud, mis võivad märgatavalt kõrvale kalduda konkreetses kohas konkreetsel ajahetkel hinnatavast turuväärtusest. Seega võivad vara kasutusväärtus (vara väärtus selle omaniku jaoks) ja turuväärtus olla küllaltki erinevad ning lähtuvalt hüvitamise eesmärgist peaks hüvitusväärtuse sisustamisel lähtuma pigem vara kasutusväärtusest. Samas on standardi punkti 4.2.2. juurde lisatud märkus, et väärtus omaniku jaoks on subjektiivne ning seetõttu on vara kasutusväärtust keeruline hinnata.

Töö koostajad märgivad ühe probleemina, et TsÜS §-s 65 sisustatud vara hariliku väärtuse ning hindamisstandardis ja hindamispraktikas laialdaselt kasutatava turuväärtuse definitsioonid on vastuolus. TsÜS-s kasutatav harilik väärtus viitab küllaltki konkreetsele hindamisele (eseme harilik väärtus on selle kohalik keskmine müügihind), mis sageli ei ole vara turuväärtuse hindamiseks sobilik (seda mitte ainult kinnisvara väärtuse hindamisel vaid ka muu vara väärtuse hindamisel). See ei ole otseselt Rail Balticu projektiga seotud, vaid laiemalt hindamise läbiviimisega seotud probleem, mis tänaseks on lahendatud selliselt, et hindamisstandardis on lisatud täiendava kommentaarina, et üldjuhul mõeldakse hariliku väärtuse all turuväärtust. Samas – kui seadusandja eesmärk on olnud sätestada eeskätt hariliku väärtuse mõistena turuväärtus, siis võiks lähtuda sarnasest määratlusest nagu on kasutusel EVS 875 standardis.

Kinnisasja kui terviku hindamisel tuleks sellele rakenduvate kitsenduste puhul nendega arvestada viisil ja mahus, millega turg neid arvestab (EVS 875-12:2010 p 6.5.1.) Ka ehitusõiguse ja planeeringutega tuleks arvestada sedavõrd, kui võrd turg neid arvestab ehk teisisõnu maa sihtotstarbe võimalikku muutumist võib teatud juhtudel arvesse võtta, seda eeskätt siis, kui reaalses turusituatsioonis toimuvate tehingute puhul on see tavaline praktika (6.6.1.). Kui hinnatava maa kasutamise otstarve on omane objektidele, millega turul tavaliselt ei kaubelda, siis ongi eeldatavalt tegemist vähelikviidse ja madala hinnaga kinnistutega (6.6.2.2.). Kui hinnatakse objekti kui tervikut, siis tuleb arvestada ka parendustest tuleneva väärtusega (6.7.1.).

Oluline osa võõrandamistest puudutavad kinnistu ärälõikeid, mida käsitleb EVS 875-12:2010. Kui ärälõige vastab kriteeriumidele, mis on omased turul vabalt kaubeldavatele kinnisasjadele, siis käsitletakse seda kui müügiobjekti (6.3.2.), vastasel juhul käsitletakse seda osana kinnisasjast, millega turul kaubeldakse (6.3.3.). Ärälõike puhul, mis ei ole turul kaubeldav, võib hindamisel aluseks võtta selles piirkonnas kaubeldavate kinnisasjade ühikväärtuse (nt m<sup>2</sup> hind) (6.3.3.). Ärälõike pinnale võivad jääda hooned. Hindamisel tuleb lähtuda põhimõttest, et maad käsitletakse koos ehitise või selle osaga,

<sup>138</sup> Eesti Standardikeskus EVS. Standard EVS 875-3:2010. Vara hindamine. Osa 3: Väärtuse liigid. Kättesaadav: <http://www.evs.ee/tooted/evs-875-3-2010> (19.06.2015).

mis äralõike pinnale jääb (6.3.6.) ning äralõike pinnale jääva hoone osa väärtuse leidmiseks soovitatakse eeskätt lähtuda tulu vähenemisest, mis on seotud äralõikega (6.3.6.1.). Kui äralõige puudutab kinnistu hoonestamata osa, siis antakse nii äralõike kui kogu maa väärtusele hinnang ilma parendusi arvesse võtmata (6.7.2.), kui aga äralõige puudutab hoonestatud osa, siis antakse nii tervikule kui äralõikele hinnang arvestades hoone olemasoluga (6.7.3.). Täpsustatakse ka seda, et äralõike väärtus ei pruugi iseloomustada kinnisasja väärtuse vähenemist (6.3.1.).

Kaasneva kahju hindamise osas on standard küllaltki lakooniline. EVS 875-12:2010 standardis käsitletakse eraldi ühekordset ja püsivat kaasnevat kahju ning saamata jäänud tulu. Ühekordne kaasnev kahju on oma olemuselt kulupõhine ning seda tuleks ka sarnaselt hinnata (7.2.2.). See võib esineda mitte ainult kinnistu omaniku vaid ka üürniku suhtes (nt tema kolimisega seotud kulu) (7.2.1.). Seega – kui raudtee ehitamisega kaasnevad ühekordsed kahjud (nt ehitusprotsessi käigus tekitati vigastusi kinnistul asetsevale ja sundvõõrandatava osa alt välja jäävale õunaaiale), siis on ka see kahju, mida tuleks hinnata.

Püsiva kaasneva kahju suurus on arvatav eeskätt kinnistu väärtuse vähenemise kaudu tulenevalt püsiva iseloomuga asjaoludest (7.3.2.). Üheks selliseks asjaoluks võib olla näiteks normist kõrgem müratase. Püsiva kahjuna tuleks käsitleda ka juhtumeid, kus kinnisasja väärtus väheneb lisaks äralõikele ka killustatuse, ebasobiva paiknemise, suuruse, ehitusõiguse vähenemise jms tõttu. Standardis peeti vajalikuks täpsustada, et kahju suurus ei tohi olla proportsioonist väljas kinnisasja kui terviku turuväärtusega (7.3.2.1.). Püsivat kahju põhjustab ka kaitsevööndi ulatuse suurenemine (7.3.2.2.). Püsiv kaasnev kahju on alati seotud äralõigetega, kus ülejäänud kinnistu jääb omanikule alles – vastasel juhul ei saa kahju iseloom olla püsiv (7.3.1.).

Saamata jäänud tuluna tuleks tegutseva ettevõtte puhul käsitleda üksnes seda osa ettevõtte väärtusest, mis võõrandamisaktsiooni tulemusena realselt kaotatakse (7.4.2.). Ühtlasi tuleb lähtuda seotusest konkreetse kinnisasjaga ehk teisisõnu võtta arvesse vaid konkreetse kinnisasjaga seotud tulu teenimise potentsiaali ja jätta kõik muu kõrvale (7.4.3.).

Metoodilised juhendmaterjalid on kõige puudulikumad kaasneva kahju - nagu varasemast kõrgema mürataseme või vibratsiooni - hindamiseks. Rail Balticu projekti kontekstis on tegemist pigem väikese puudujäägiga, sest kehtiv õigusruum sundvõõrandamise protsessi käigus kompensatsiooni mürataseme normi piires suurenemise eest ette ei näe ning üle normi ei tohi müratase tõusta, sellisel juhultuleb rakendada meetmeid, mis selle normaliseerivad. Küll on kahju kannatajal võimalik hiljem tõendada, et kõrgendatud müra või vibratsioon tekitavad talle olulist kahju ning taotleda selle kahju hüvitamist. Selleks, et sellisel õigusel oleks ka sisu, on vaja toimivat metoodikat, mis võimaldab seda kahju hinnata.

Hindamisstandardis on nenditud, et mürataseme suurenemine kuni tasemeni, mis ei ole tervisekaitse normatiividega kooskõlas, võib olla käsitletav mittevahalise kahjuna. Samas on sellist tüüpi teguritel üldjuhul mõju kinnisvara turuväärtusele ning vara omaniku jaoks on vähemalt pikemas perspektiivis ikkagi tegemist materiaalse kahjuga. Seega pole seda korrektne vaatluse alt välja jätta. Olukorras, kus eksisteerib aktiivne kinnisvaraturg ning sarnaste objektidega kaubeldakse nii kõrge kui madala müratasemega, kuid muus mõttes sarnastes piirkondades, on tekkinud kahju rahaline hindamine võimalik, kasutades selleks selliste objektide turuväärtuste erinevust. Praktiline probleem seisneb aga selles, et head võrdlusmaterjali niisuguse hindamise läbiviimiseks üldjuhul ei eksisteeri.

Kaasneva kahju osas tuleb lisaks eeltoodule silmas pidada, et sageli ei ole seda võimalik hinnata mitte sundvõõrandamise hetkel vaid pärast sundvõõrandamise aluseks oleva objekti käiku võtmist, sest alles siis selgub, kas kui kõrgeks müratase või vibratsioon realselt kujuneb. Seega tekib potentsiaalne kahju kompenseerimise vajadus mitte sundvõõrandamisel protsessi käigus vaid kunagi hiljem.

Kokkuvõttes ei ole omavahel kooskõlas TsÜS §-s 65 sisustatud vara hariliku väärtuse ning hindamisstandardis ja hindamispraktikas laialdaselt kasutatava turuväärtuse definitsioonid. TsÜS §-s 65 kasutatav harilik väärtus viitab küllaltki konkreetsele hindamismeetodile, mis sageli ei ole vara turuväärtuse hindamiseks sobilik. Hindamisstandardid käsitlevad hindamisega seotut küllaltki laia spektri ulatuses. Samas on puudu detailsematest hindamisjuhustest ja parema praktika näidetest.



#### 4.3.2. Tehnovõrkude talumistasu

Rail Balticu projekti raames rajatakse raudteetrassiga kaasnevaid tehnovõrgu või -rajatise mõiste alla mahtuvaid liine, näiteks võidakse teatud olukordades paigaldada raudtee kaitsevööndiga koormatavatele kinnisasjadele side- ja elektri kaableid ning elektriliine. Eelnevalt tulenevalt tõusetub küsimus riigi poolt koormatud kinnisasja omanikele hüvitise maksmise korrast ning selle võimalikust suuruselt. Arvestada tuleb, et varasem tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustuse eest makstava tasu regulatsioon tunnistati põhiseadusevastaseks tasu ebapiisavuse tõttu. Riigikohtu lahendist nr 3-4-1-25-11 tulenevalt peab tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustuse tasu katma minimaalselt kinnisasja omaniku poolt koormatud maa eest makstava maamaksu. Seetõttu tuleb arvestada, et igal maaomanikul, kelle maale on Rail Balticu rajamisega seoses paigutada tehnovõrke või -rajatise, on õigus nõuda talumiskohustuse eest mõistlikku tasu<sup>139</sup> ning hetkel mingist automatiseeritud hüvitise suuruse määramise süsteemist lähtuda ei saa.

Lisaks talumiskohustuse eest makstava hüvitise suurusele, on probleemne ka hüvitise määramise ja maksmise kord. AÕS § 158<sup>2</sup> lg 2 kohaselt esitab kinnisasja omanik tehnovõrgu või -rajatise talumise eest tasu saamiseks taotluse tehnovõrgu või -rajatise omanikule. See tähendab, et talumiskohustuse alusel tasu saamiseks on kinnisasja omanik kohustatud esitama tehnovõrgu või -rajatise omanikule ise vastava avalduse, tasu arvestamist ja maksmist tehnovõrgu- või rajatise rajamisega automaatselt ei kaasne. Avalduse esitamise kaasnivad paratamatult teatud kulud, mis jäävad kinnisasja omaniku kanda.

Kokkuvõttes saab asuda seisukohale, et talumistasude küsimus on käesoleval hetkel suuresti lahendamata. Tegemist on probleemiga, mis vajaks kehtivas õiguskorras lahendust. Samas ei ole tegemist konkreetselt raudtee või ka Rail Balticu realiseerimisega seotud probleemiga. Seda probleemi ei ole seetõttu hädavajalik lahendada Rail Baltic realiseerimiseks, vaid tehnovõrkude talumistasude küsimus tuleb lahendada terviklikult.

#### 4.4. Riigi poolt tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon

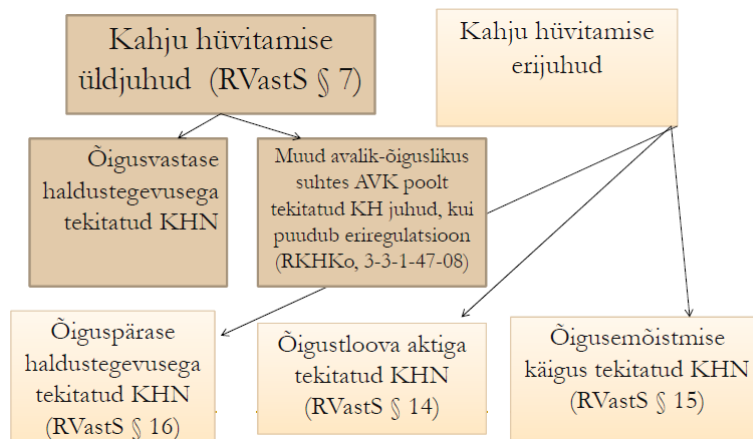
Eelnevalt käsitlesime kinnisasja väärtuse määramise ja kahju hüvitamise õiguslikke ja meetodilisi aluseid. Järgnevalt käsitleme kahju hüvitamise üldiseid õiguslikke aluseid. Selle eesmärgiks on määratleda isikute ring, kes ja millistel juhtudel oleks samuti õigustatud kahjuhüvitist nõudma, kui selleks puudub konkreetne erisäte.

Riigi tegevusega tekkinud kahju hüvitamine on reguleeritud riigivastutuse seadusega (RVastS)<sup>140</sup>. Nimetatud seadus näeb ette avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise alused ja korra. RVastS-s on isikule tekkiv kahju üldjoontes jaotatud kaheks - kahju, mis on tekitatud haldusorgani õigusvastase tegevusega ning kahju, mis on tekitatud haldusorgani õiguspärase tegevusega. VÕS-st ei tulene riigi poolt tekitatud kahju korral täiendavaid nõudeõigusi, küll aga kohalduvad teatud sätted (eelkõige VÕS §§ 127-140). Samuti ei saa nõuda riigilt kahju hüvitamist näiteks tuginedes VÕS-is toodud lepinguvälise kahju hüvitamise regulatsioonile. VÕS-i kohaldatakse RVastS § 7 lg 4 kohaselt ainult siis, kui RVastS-ga pole sätestatud teisiti ja see pole vastuolus avalik-õiguslike suhete olemusega.

RVastS alusel jaguneb kahju hüvitamise nõue üld- ja erijuhtudeks (vt joonis 4.4.). Haldusotsuse realiseerimisel tuleb kõne alla eelkõige õiguspärase haldustegevusega tekitatud kahjunõue RVastS § 16 alusel.

<sup>139</sup> Vt selle kohta eelkõige RKTko 3-2-1-87-14.

<sup>140</sup> Riigivastutuse seadus - RT I, 13.09.2011, 11.



**Joonis 4.4.** Kahju hüvitamise üld- ja erijuhud (Ene Andresen, 2010).

Käesolevas analüüsis käsitletakse kahju hüvitamise aluseid ainult õiguspärase tegevusega seoses. Rail Balticu projekt on õiguspärane riigi tegevus, mistõttu on järgnevas välistatud kahju hüvitamise nõude olemasolu avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse tulemusel. Nimetatud nõude eeldus on, et esineb õigusvastane tegu. Näiteks ei ole planeeringust tulenev sundvõõrandamise vajadus iseenesest õigusvastane tegu, kuigi see võib maaomanikule tunduda ebaõiglane ning talle tekitada kahju. Seega ei ole üldreeglina Rail Balticu projekti raames võimalik nõuda õigusvastase kahju hüvitamist.

RVastS-s on ette nähtud kahju hüvitamise kohustus õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju hüvitamiseks. RVastS § 16 lg 1 kohaselt võib isik nõuda õiguspärase, kuid tema põhiõiguseid või –vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglases ulatuses. Tegemist on olukorraga, kus haldustegevusega sekkutakse isiku põhiõigustesse sedavõrd intensiivselt, et haldustegevuse negatiivseid tagajärgi ei ole õiglane jätta üksnes isiku kanda. Selliselt kuulub kompenseerimisele ka õiguspärase haldustegevusega tekitatud kahju.<sup>141</sup> Seega pole õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitamine RVastS § 16 alusel tavapärane kahju hüvitamise nõue VÕS-i tähenduses, sest isiku subjektiivseid õigusi ei ole rikutud. RVastS §-s 16 on ette nähtud kompensatsioon.<sup>142</sup> PS §-s 25 sätestatud kahju hüvitamise põhiõigus tagab üksnes õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise. Kõige tüüpilisemaks juhtumiks õiguspärase kahju hüvitamisel on kinnisaja sundvõõrandamise eest makstav hüvitis.<sup>143</sup> Sundvõõrandamise tasu maksmine on KASVS reguleeritud õiguspäraselt tekitatud kahju erialusena. RVastS § 16 lg 1 on seda reguleeriv üldsäte.

Isikul on õigus nõuda õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist juhul, kui on täidetud järgmised tingimused:

- haldusorgan on andnud õiguspärase haldusakti või teinud õiguspärase toimingut;
- õiguspärane tegevus piirab erakordselt isiku põhiõiguseid või -vabadusi;
- isikule on tekkinud kahju;
- kahju on põhjuslikus seoses haldusorgani tegevusega;
- tekkinud kahju on ettenähtav.

Õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitamiseks peab haldusakt olema õiguspärane. Kahju hüvitamise kohustus tekib juhul, kui haldusorgani õiguspärase tegevusega piiratakse isiku põhiõiguseid või -vabadusi erakordselt suures ulatuses. RVastS viide „erakordsele piiramisele“ on avatud mõiste, mille sisustamine sõltub üksikjuhtumi asjaoludest. On oluline, et kahjustamine toimub „eriliselt suures“ ulatuses olukorras, kus just seda konkreetset isikut kahjustab antud õigusakt rohkem

<sup>141</sup> E. Andresen. Riigivastutus. Tartu: Riigikohus 2009, lk 97.

<sup>143</sup> RKÜKo 3-2-1-59-04.

kui mõnda teist isikut samas olukorras. Praktikast tekib „erakordselt suures ulatuses“ kahju harva. Rail Balticu rajamise raames ei ole isikut kindlasti väga suures ulatuses kahjustatud olukorras, kus trassi läbimine pikendab tema koduteed, maastiku muutumise tõttu muutub vaade või tekib mõistlikus ulatuses vibratsioon. Teisalt võiks erakordselt piirav olla olukord, kus loomakasvatuseks kasutatav kinnisasi tükeldatakse nii, et laut jääb ühele poole raudteed ning karjamaa teisele poole. Kohtupraktikas on RVastS § 16 lg 1 alusel peetud hüvitise väljamõistmist võimalikuks kriminaalmenetluses tehtud otsuse puhul.<sup>144</sup>

Õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitamise piirangud on reguleeritud RVastS § 16 lg-s 2. RVastS § 16 lg 2 kohaselt ei ole isikul õigust nõuda kahju hüvitamist juhul, kui põhiõiguste või -vabaduste piiramise põhjustas isik ise või see toimus tema huvides, isikute eriline kohtlemine on ettenähtud seadusega, isikul on hüvitist võimalik saada mujalt, näiteks kindlustuselt ning hüvitise maksmine on reguleeritud muude seadustega.

Kokkuvõtvalt on haldusorgani õiguspärase tegevuse korral võimalik nõuda kahju hüvitamist vaid juhul, kui õiguspärase tegevusega riivatakse isiku õiguseid erakordselt. Erakordne riivamine on mõiste, mida sisustakse igal üksikjuhtumil eraldi. Selle sisustamisel tuleb lähtuda kriteeriumist, et õiguspärane tegevus peab hüvitamiskohustuse kaasatoomiseks kahjustama konkreetset isikut suuremal määral, kui teisi isikuid sama õigusakti mõjusfääris.

#### **4.4.1. Seadusest tulenevad kaudsed võimalused kahjude vähendamiseks infrastruktuuriprojektide rajamisel**

Lisaks otsestele meetmetele, on kehtivast õigusest võimalik leida ka kaudseid meetmeid, millega tagatakse infrastruktuuri kui ka teiste tegevuste realiseerimisel objektist tingitud negatiivsete mõjutuste vähendamine ning tegevuse õiguspärasus. Üldreeglina leiab see aset infrastruktuuriobjekti planeerimisetapis keskkonnamõju strateegilise hindamise (edaspidi KSH) või siis juba projekterimisetapis keskkonnamõju hindamise (edaspidi KMH) menetluses.

Siseriiklikus õiguskorras on kavandatava tegevuse nii KMH kui ka KSH menetluses reguleeritud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusega<sup>145</sup> (edaspidi KeHJS). Alates 01.07.2015 reguleerib KSH menetlust ka planeerimisseadus. Alates 01.07.2015. a kehtima hakanud KeHJS § 3<sup>1</sup> kohaselt on KMH eesmärk anda tegevusloa andjale teavet kavandatava tegevuse ja selle reaalsete alternatiivsete võimalustega kaasneva keskkonnamõju kohta ning kavandatavaks tegevuseks sobivaima lahendusvariandi valikuks, millega on võimalik vältida või vähendada ebasoodsat mõju keskkonnale ning edendada säästvat arengut. KeHJS § 31<sup>1</sup> alusel on KSH eesmärk arvestada keskkonnakaalutlusi planeerimisdokumentide koostamisel ning kehtestamisel selleks, et tagada kõrgetasemeline keskkonnakaitse ning edendada säästvat arengut. Seega on mõju hindamise menetluses peamiseks põhiülesanneteks tegevuse ja selle alternatiivide keskkonnamõjude kaardistamine ning leevendavate meetmete välja pakkumine.

Esiteks on keskkonnamõju hindamise eesmärk tegevuse negatiivsete mõjude käsitlemine erinevate alternatiivsete lahenduste kaudu. Mõiste „alternatiivne lahendus“ tähendab kavandatud tegevusest erinevat võimalust sama eesmärgi saavutamiseks.<sup>146</sup> KMH ja KSH menetluses tuleb alternatiive käsitleda. KeHJS eelnõu seletuskiri on lähtunud alternatiivse võimaluse selgitamisel KMH direktiivi rakendamise juhendist, mille alusel seisneb erinevus näiteks tehnoloogias või asukohas. Käsitletavad alternatiivsed võimalused peaksid hõlmama kõiki arendaja soovitud eesmärgi reaalseid lahendusi ning nende hulk ei ole piiratud.<sup>147</sup> Infrastruktuuriobjekti rajamisel on üldjuhul alternatiiviks erinevad trassikoridorid.

<sup>144</sup> RKHKO 3-3-1-10-01, p 4; RKÜKO 3-2-1-59-04.

<sup>145</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I, 23.03.2015, 105.

<sup>146</sup> Keskkonnaministeerium. KMH mõisted. Kättesaadav: <http://www.envir.ee/et/moisted> (03.08.2015).

<sup>147</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemide seadus. Eelnõu seletuskiri, lk 19.

Mõju hindamise etapis käsitletakse kavandatava tegevuse ja selle võimalike alternatiivide negatiivseid mõjusid aga ka tegevuse enda vastavust kehtivatele õigusaktidele. Mõju hindamine inimese tervisele ning sotsiaalsetele vajadustele ja varale on nii KMH kui ka KSH üks kohustuslik osa.<sup>148</sup> Seega käsitletakse alati looduskeskkonda puudutavate asjaolude kõrval mõjusid inimesele ning need on lõpliku otsuse tegemisel üheks oluliseks kaalutluseks. Näiteks teemaplaneeringu „Põhimaantee nr 2 (E263) Tallinn – Tartu

– Võru - Luhamaa trassi asukoha täpsustamine km 92,0 - 183,0“ KSH-s<sup>149</sup> hinnati erinevaid alternatiive lähtudes muuhulgas nende võimalikust mõjust inimeste heaolule ja tervisele. Nii omistati kõrgemad hindepunktid sellistele alternatiividele, mille rajamise tulemusel kaasnes väiksem liikvideeritavate majapidamiste arv. Negatiivne mõju omistati trassialternatiividele, mis kulgesid olemasolevatest ettevõtlusaladest eemal, kuivõrd sellise lahenduse valikul võis kaasneda olemasoleva ettevõtluskeskkonna halvenemine.

Mõju hindamise käigus hinnatakse ka tegevuse vastavust õigusaktidele. Põhimõtteliselt ei ole tegevuse lubamine võimalik, kui selle menetluse tulemusel ei tagata kooskõla kehtivate õigusnormidega. Näiteks hinnatakse seda, kas tegevuse realiseerimisel võidakse ületada müra piirnorme või ületada vibratsiooni piirväärtuseid elamutes. Tegevusest tingitud ebasoodsat mõju on võimalik vähendada leevendavate meetmetega. Need meetmed on otseselt aluseks keskkonnanõuete ja loa tingimuste määramisele. KeHJS alusel on leevendavate meetmete määramine kohustuslik, samas ei kirjuta seadus ette leevendavate meetmete sisu. Leevendusmeetmete hulka kuuluvad otsesõnu õigusaktidest tulenevad kohustused. Siiski on leevendavad meetmed eelkõige tegevusekesksed. Seetõttu peab tegemist olema meetmetega, mida saab loa tingimustesse kanda (täiendavate tingimuste seadmisele on muuhulgas piirangud loa andmist reguleerivates õigusaktides) või planeeringu kohustusliku osana kehtestada. Seega ei ole leevendavaks meetmeks näiteks kompensatsiooni maksmine kinnisasja omanikele või konkreetsete maakorralduslike lahenduste välja pakkumine. Siinjuures ei ole teistsugust tõlgendust pakkunud välja ka kohtupraktika. Teisalt ei ole kuskil määratud ka leevendavate meetmete ammendavat hulka. Sisuliselt võib leevendavaks meetmeks olla igasugune reaalne ja mõõdetav tegevus, millega on võimalik vähendada tegevuse negatiivseid mõjusid. Tegemist on nn kõrvaltingimustega HMS § 53 tähenduses ehk üldjuhul haldusakti põhiregulatsiooniga seotud lisakohustus või lisatingimus haldusakti põhiregulatsioonist tuleneva õiguse tekkimiseks.

Samas ei ole näiteks leevendavaks meetmeks see, et tegevuse müratase peab vastama sotsiaalministri 04.03.2002. a määrusele nr 42 „Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid“<sup>150</sup> – olenemata sellest, kas seda märkida või mitte, kuulub see kohustus täitmisele. Samas on näiteks üheks oluliseks leevendavaks meetmeks infrastruktuuriobjektide rajamisel konkreetse tegevuskohta müraseina rajamine, et tagada müranormide täitmine. Liiklusohutuse suurendamisel kasutatakse näiteks kiiruspiiranguid teatud tegevuskohtades jms. Näiteks teemaplaneeringu „Põhimaantee nr 2 (E263) Tallinn – Tartu – Võru - Luhamaa trassi asukoha täpsustamine km 92,0 - 183,0“ KSH-s määrati leevendavate meetmetega järgnevad tingimused, mida saab käsitleda ka infrastruktuuriobjekti negatiivsete mõjutuste vähendamise meetmena:

- projekteerimise faasis tuleb rajada põllutee X ristmiku piirkonda;
- tee projekteerimise etapis tuleb ette näha maanteelt tuleneva mürataseme modelleerimine ning selle tulemustest lähtuvalt võtta kasutusele leevendavad meetmed. Erandiks on olemasoleva maantee lõik X, kus müramodelleerimine ei ole vajalik, kuna läheduses ei paikne hoonestust ega kavandata eritasandilisi ristmikke.

<sup>148</sup> KeHJS § 40 lg 1 p 6 ja 40 lg 4 p 6.

<sup>149</sup> OÜ Alkranel, OÜ Artes Terrae. Järva, Jõgeva ja Tartu maakonnaplaneeringute teemaplaneeringu „Põhimaantee nr 2 (E263) Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa trassi asukoha täpsustamine km 92,0-183,0“ keskkonnamõju strateegiline hindamine. Aruanne. Tartu 2009-2011. Kättesaadav: [https://jarva.maavalitsus.ee/documents/119580/205450/E263\\_Keskkonnam%C3%B5ju+hindamise+aruanne.pdf/2cf759b5-c780-4c2d-aa72-de0c3ae06afa](https://jarva.maavalitsus.ee/documents/119580/205450/E263_Keskkonnam%C3%B5ju+hindamise+aruanne.pdf/2cf759b5-c780-4c2d-aa72-de0c3ae06afa) (14.07.2015).

<sup>150</sup> Sotsiaalministri 04.03.2002. a määrus nr 42 “Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid”. – RTL 2002, 38, 511.

HMS § 53 lg 2 kohaselt võib haldusaktile kehtestada kõrvaltingimuse seaduses või määruuses sätestatud juhul; kui kõrvaltingimusest tuleks haldusakt jätta andmata või kui haldusakti andmine tuleb otsustada halduse kaalutusõiguse alusel. Näiteks planeering on haldusakt, mis kehtestatakse kaalutusõiguse alusel. Riigikohus on selgitanud, et haldusakti kõrvaltingimuse eesmärgiks on tagada paindlikkus haldusülesannete täitmisel ja erinevate huvide arvestamine.<sup>151</sup> Kõrvaltingimuse näol on tegemist osaga haldusaktist, mis peab enda olemuselt vastama haldusaktile ettenähtud nõuetele. HMS § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärase, kui ta antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva seaduse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Lisaks on Riigikohus selgitanud, et haldusakt on proportsionaalne, kui ta on saavutatava eesmärgi suhtes sobiv, vajalik ja mõõdukas.<sup>152</sup> Eelnevast tulenevalt olukorras, kus haldusakti andjal on haldusakti andmisel kaalutusruum, võib haldusorgan haldusaktis näha ette kõik sellised kõrvaltingimused, mis on haldusakti eesmärgi suhtes vajalikud ja proportsionaalsed.

Eelnevat arvesse võttes selgub KSH/KMH menetluses alternatiivide käsitlemise ning leevendavate meetmete tulemusel parim lahendus, mis on võimalikult väikeste keskkonnamõjudega. Seega on selle protsessi käigus võimalik vähendada infrastruktuuri projektide rajamisel objektist tingitud negatiivseid mõjutusi ning ka vältida võimaliku õiguspärase või ka õigusvastase kahju tekitamist ning sellest lähtuvalt hüvitise/kompensatsioonide maksmise tõenäosust. Siiski on oluline mõista, et ka riik ei saa täielikult garanteerida, et üheski projekti faasis oleks õiguspärase kahju tekkimine välistatud.

#### **4.4.2. Kokkuvõte**

Olemasoleva õiguskeskkonna analüüsimisel selgus, et üldjuhul on kehtiv regulatsioon joonobjektide rajamise ja selle raames omanikele ja kasutajatele kompensatsiooni maksmise osas mõistlik ning olulises osas on põhimõtteliselt isikutele kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise regulatsioon olemas. Kehtiva õiguse alusel on isikul õigus nõuda õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamist kolmel juhul: (i) kahju hüvitamise kohustus on ettenähtud seaduses; (ii) tegemist on sundvõrandamise olukorraga ning (iii) isiku õiguseid on erakordselt piiratud.

Seadus on üsna selge olukorras, kus isiku maa jääb trassi alla. Sellisel juhul on isikul võimalik nõuda kahju hüvitamist ning jõuda kokkuleppele muude kompensatsioonimeetmete osas. Sisuliselt on seadusega haldusorganitele antud võimalus kokku leppida kõiges, mis jääb kehtivate õigusaktide raamidesse. Selliselt on haldusorganil vabatahtliku müügi menetluses ja kokkuleppemenetluses riigi vara heaperemeheliku kasutamise raames õigus leppida maa võrandamisel ostuhind, millega maaomanik nõustub maatüki võrandama, leppida kokku või otsustada ka muude kompensatsioonimehhanismide rakendamiseks, mis on kooskõlas kehtivate õigusaktidega. Peamine erinevus seisneb siiski selles, et vabatahtliku müügi raames ei teosta riik avalikku võimu ja selliselt ei ole haldusorgan seotud ka üldiste haldusmenetluse piirangutega. Samuti ei kohaldu muud haldusmenetlusele kehtivad nõuded. Sundvõrandamise ja kõrvaltingimuse seadmisel on riik selgelt jõupositsioonis, kuigi meetmete rakendamise osas on riigile antud samuti vabad käed. Teisalt peab haldusorgan endiselt võtma arvesse üldisi haldusmenetluse nõudeid (näiteks kohustus arvestada nn hea halduse, proportsionaalsuse, võrdsuse jm põhimõtetega).

Kahju hüvitamise õigusliku regulatsiooni probleem seisneb eelkõige selles, et kompensatsioon ei peegelda sageli n-õ tunnetuslikku kahju, mis puudutatud isikute hinnangul joonobjekti rajamisest on tingitud. Seega viitab seadus küll õiglasele hüvitisele, kuid olemasolevate hindamismetoodikate kasutamisel ei ole alati võimalik kõigi puudutatud isikute arvates „õiglase“ hüvitise määramiseni jõuda. Selliselt ei pruugi olla võimalik isikule kõigi kulude hüvitamine, mis ta konkreetse maatüki osas on teinud. Teisalt ei saaks ka kõigi võimalike kulude hüvitamist riigilt nõuda, mh on see seotud võimaliku kahju ettenähtavusega. Sundvõrandamisega kaasnevate hüvitiste puhul kaasneb probleem ka hüpoteegiga koormatud kinnisasjade võrandamise puhul. Kehtiva seaduse alusel on täiesti lahtine, kuidas tuleks reguleerida sundvõrandisaja ja senise hüpoteegiga koormatud kinnisasja omaniku

<sup>151</sup> RKKHo 3-3-1-73-03, p 14.

<sup>152</sup> RKÜKo 3-4-1-17-13, p 32.

omavahelisi suhteid, kuivõrd sisuliselt jääb hüpoteegi sundvõõrandisaajale kuuluvale kinnistule ülekandmise korral sundvõõrandisaaja kinnistu vastutama sundvõõrandiandja kohustuste eest (hüpoteek ja isiklik võlgnik lahknevad). Kuigi KASVS pakub erinevaid lahendusi, ei saa RVS kohaselt siiski hüpoteegiga koormata riigile kuuluvaid kinnistuid. Samuti muutub olukord õiguslikult ja majanduslikult tunduvalt keerulisemaks, kui sundvõõrandatav kinnisasi on koormatud hüpoteegiga, mille hüpoteegisumma ja hüpoteegiga tagatav nõue ületab kinnisasja väärtust sundvõõrandamise hetkel.

Avalikus debatis on viidatud ka paljudele täiendavatele kahjudele, mis peaksid infrastruktuuriobjektide rajamise käigus kuuluma hüvitamisele. Näiteks on leitud, et riik peaks hüvitama kahju, mis tekib seoses kinnisasja omaniku teekonna pikenedamisega või muul viisil elu- või ärikorralduse ümberkujundamisega. Tehtud on ettepanekuid, mille kohaselt tuleks seadusandjal luua automaatne kahju hüvitamise süsteem, laiendada kannatanud isikute ringi, luua hüvitismehhanismid kogukonnale üldise hüvitise pakkumiseks, muuta kahju hüvitamise süsteem mitmeastmeliseks ning pöörata ümber tõendamiskoormist. Kehtivas õiguses eelnimetatud kahjuhüvitamise süsteemi ega mehhanisme ei sisaldu ning ei põhiseaduse ega EIÕK alusel selliseid elukorralduslikke mõjutusi reeglina rahaliselt hüvitama ei pea. Ka EIK praktika võimaldab võtta arvesse avaliku huvi isikute õiguste rikkumise korral seoses hüvitiste maksimisega. Seega on kehtivas seaduses ette nähtud küll kompensatsioonimehhanismid ning kahju hüvitamine, kuid need ei vasta täielikult avalikule ootusele. See võib omakorda tekitada pahameelt avalikes huvides rajatavate projektide suhtes.

Õiguslikus mõttes tagab kehtiv regulatsioon nõudeõiguse, kui isiku õigusi on erakordselt piiratud. Ka siin on haldusorganil alati õigus täiendavaid kahjusid kompenseerida, kui puudutatud isikutele selleks nõudeõigust ei teki. Siiski erinevalt olukorrast, kus maa jääb konkreetset trassi alla või avalik-õigusliku tegevuse raames lõppeb üürileping, on kõigil muudel juhtudel tõendamiskoormis kahjustatud isikul ning ta peab tõendama, et tegemist on erakordse kahjustamisega. Seega tuleb võimalik kahju selgitada välja igal konkreetset juhul eraldi. Nimetatud olukorra puuduseks on eelkõige see, et õiguste kaitsmine sõltub eelkõige isikust endast. Seega peavad kahjustatud olema vajalikud teadmised ja/või võimalused oma huvide kaitsmiseks. Kehtiv õigus seab võimalike nõuete osas ka olulised piirangud – näiteks isiku õigusi peab olema riivatud erakordses ulatuses. Sellises ulatuses riive peaks üldjuhul olema välistatud kahjude osas, mille esinemist on isikud toonud planeerimisprotsessis välja.

Analüüsi autorite arvates on selline hüvitamiskohustuse piiritlemise regulatsioon mõistlik ning hüvitamiskohustuse laiendamiseks vajadust ei ole. Siiski tuleb silmas pidada, et vastava poliitilise tahte ning riigieelarveliste vahendite olemasolu korral on hüvitamise saamiseks õigustatud isikute ringi laiendamine samuti õiguslikult võimalik.

#### **4.5. Planeerimisprotsessis tehtud ettepanekute analüüs**

Rail Balticu planeerimisprotsessis on erinevad kaasatud isikud teinud hulgaliselt ettepanekuid kahjude osas, mille hüvitamist tuleks projekti realiseerimise korral kaaluda. Lisaks on erinevad puudutatud isikud teinud ka mitmeid menetluslikke ettepanekuid, mida on palutud Rail Balticu realiseerimise protsessis arvestada. Järgnevalt analüüsime tehtud ettepanekute vastavust kehtivale õigusele ning anname esialgse hinnangu, kas ettepanekute arvestamine on võimalik ning vajalik.

##### *(a) Hüvitis teekonna pikenedamise puhul*

Avalike arutelude käigus on tehtud ettepanek võimaldada kahju hüvitamist olukorras, kus mõne raudtee lähedal elava leibkonna igapäevane teekond tööle või kooli pikeneb Rail Balticu rajamise tulemusena. Kehtiv õigus ei sisalda nõudenormi, mille aluseks saaks nõuda sellise kahju hüvitamist. Kuivõrd teekonna pikenedamise näol ei ole tegemist sundvõõrandamisega ning teekonna pikenedamise eest ei ole seaduses nähtud ette täiendavat hüvitist, tuleb hinnata, kas kahju, mis tekib isikule pikema tee läbimisel, on erakordne. Tulenevalt asjaolust, et õiguspäraselt tekitatud kahju kuulub hüvitamisele siis, kui uus õiguspärane olukord asetab isiku teiste samas positsioonis olevate isikutega olulisemalt halvemasse olukorda, ei kuulu üldjuhul tee pikenedamisega tekitatud kahju hüvitamisele – tegemist on sellise elukorralduse muutusega, millega peab iga ühiskonna liige arvestama ning puudub õiguslikult kaitstud ootus, et senine elukorraldus täies ulatuses säiliks. Samas piirkonnas olevatel isikutel pikeneb

tee võrreldavas ulatuses. Teisalt ei ole välistatud, et hüpoteetiliselt ei saaks sellist olukorda üldse esineda. Iga üksikjuhtum on hinnatav eraldi, mistõttu ei ole uuringu autoritel võimalik tuua kriteeriume sellise konkreetse olukorra määratlemiseks.

Nimetatud kahju hindamine eraisikute kontekstis on keeruline ka hindamismeetodikate osas. Ettevõtete jaoks on sellised olukorrad paigutatavad saamata jäänud tulu konteksti ning väljenduvad kulude suurenemise tulemusena tegevuse kasumlikkuse vähenemises, kus diskontomäärana saab kasutada ettevõtte kaalutud kapitali keskmist hinda. Eraisiku puhul oleks üheks võimaluseks kaaluda hüvitise suurusena suurenenud kulude nüüdispuhasväärtust. Kui riik soovib hakata selliseid kahjusid hüvitama, siis oleks oluline meetodilistes juhistes täpsustada selle arvutuse läbiviimiseks kasutatavat diskontomäära (kapitali kaalutud keskmine hind ei ole eraisiku puhul rakendatav kontseptsioon), aga ka sellise kahju arvutamise üldisemat meetodikat (milliste sõitude pikenedamine kahju arvutamisel arvesse võetakse, kuidas määratakse intervall jne). Siiski ei ole üldjuhul ka ettevõtetel õigust nõuda selliste muudatustega kaasneva kahju hüvitamist, sellise nõudeõiguseni saaks jõuda üksnes juhul, kui kaasnev muudatus on oma mõjult võrreldav sundvõõrandamisega – st muudatuse tagajärjel muutub väärtusetuks ettevõttesse tehtud investeering.

*(b) Elu- või ärikorralduslik muutus*

Teise ettepanekuna on soovitud raudteetrassi rajamisega kaasnevatest muudatustest tuleneva elu- või ärikorralduse kompenseerimist. Hüvitamise kohustuse olemasolu sõltub käesoleval juhul asjaolust, kui suures ulatuses ning millised muudatused projektiga kaasnevad. Olukorras, kus Rail Balticu projektiga kaasnevad mõjutused on nii ulatuslikud, et isikul puudub eksisteerivates tingimustes võimalus enda elu- või äritegevusega jätkata, võib olla tegemist majandusliku kriteeriumi alusel liigitatud OONV-ga. Majandusliku kriteeriumi alusel tuleks EIK eeskujul OONV-ks liigitada omandipõhiõiguse riive siis, kui omanikule jäänud õiguslik positsioon ei võimalda enam rahalist väärtust omava asja mõistlikku majanduslikku kasutamist.<sup>153</sup> Seega juhul, kui Rail Balticu projektiga kaasnevad faktilised mõjutused on nii olulised, et isikul ei ole võimalik enda elu- või äritegevusega mõistlikult jätkata, võib olla tegemist põhimõtteliselt sundvõõrandamisega. Juhul, kui tegemist on sundvõõrandamisega, kohaldub sundvõõrandamise regulatsioon, mis toob endaga kaasa kohustuse tasuda kohest ja õiglast hüvitist.

Olukorras, kus Rail Balticu projektiga kaasnevad mõjutused on nii ulatuslikud, et neid võib käsitleda OONV-na, on kinnisasja omanikul õigus nõuda KASVS § 2 lg 3 alusel talle kuuluva kinnisasja võõrandamist õiglase ja kohese tasu eest. Nimetatud taotluse tulemusena võib riik või kohalik omavalitsus algatada sundvõõrandamise menetluse. Kui üksikjuhtumi asjaolusid hinnates on tegemist faktilise OONV-na, on avalikul võimul kohustus sundvõõrandamise menetlus algatada ning isikule õiglase ja kohene hüvitis määrata.

Olukordades, kus Rail Balticu projektiga kaasnevad mõjutused ei ole nii ulatuslikud, et nad kujutaksid endast faktilist sundvõõrandamist, ei kaasne üldjuhul ka kahju hüvitamise kohustust. Erandkorras võib isikul tekkida kahju hüvitamise nõue olukorras, kus muudatustega kaasnev kahju on erakordne.

Kokkuvõtvalt ei kuulu üldjuhul kehtiva õiguse alusel äri- ning elukorraldusega kaasnevad kahjud hüvitamisele. Kahju hüvitamise koosseis võib erakorraliselt olla täidetud kahel juhul. Esmalt olukorras, kus projektiga kaasnevad muudatused kujutavad endast sisuliselt sundvõõrandamist ning teiseks olukorras, kus elu- või ärikorraldusega kaasnevate muudatusega on puudutad isik erakordselt kannatanud.

*(c) Sundvõõrandamise seos põllumajandustoetustega*

Kaasatud isikud on juhtinud tähelepanu sellele, et põllumajandussektoris tegutsevatele isikutele võib nende kinnistute sundvõõrandamisel tekkida kohustus Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametilt (edaspidi PRIA) saadud otsetoetuste tagasimaksmiseks. Otsetoetuste vähendamine ning otsetoetuste taotluse rahuldumata jätmine on reguleeritud Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika

<sup>153</sup> PS Komm vlj, § 32. p 5.1.2.

rakendamise seaduses.<sup>154</sup> Nimetatud seaduse § 19 lg 1 kohaselt otsustab PRIA otsetoetuse vähendamise või taotluse rahuldamata jätmise nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 artiklites 7 ja 21 ning muudes Euroopa Liidu asjakohastes määrustes sätestatud alustel ja korras.

Otsetoetuste tagasinõudmisega seonduv on reguleeritud Euroopa Komisjoni delegeeritud määruses (EL) nr 640/2014,<sup>155</sup> mille eesmärgiks on määrata kindlaks (art 1) toetuse andmisest täielikult või osaliselt keeldumise või selle täieliku või osalise tühistamise tingimused. Nimetatud määruse art 4 p 1 kohaselt olukorras, kus toetusesaaja ei ole saanud vääramatu jõu või erandlike asjaolude tõttu täita toetuskõlblikkuse kriteeriume või muid kohustusi, on tal seoses otsetoetustega jätkuvalt õigus saada toetust sellise pindala ja selliste loomade eest, mis olid vääramatu jõu või erandlike asjaolude ajal toetuskõlblikud. Vääramatu jõud ning erandlikud asjaolud on piiritlemata õigusmõiste, mis tuleb igal üksikjuhul sisustada. Leiame, et Rail Balticu projekti raames kinnisasjade sundvõõrandamist saab lugeda erakordseks asjaoluks, millest tulenevalt on toetusesaajal endiselt õigus saada toetust sellise pindala ja selliste loomade eest, mis olid erandlike asjaolude ajal toetuskõlblikud.

Nimetatud määruse art 4 p 1 lõigu 2 kohaselt olukorras, kus toetusesaaja ei ole saanud vääramatu jõu või erandlike asjaolude tõttu täita kohustusi seoses määruse (EL) nr 1305/2013 artiklite 28, 29, 33 ja 34 kohaste maaelu arengu toetusmeetmetega (näiteks kliimameetmed ning mahepõllumajandus), tühistatakse vastav makse proportsionaalselt nendeks aastateks, mil vääramatu jõud või erandlikud asjaolud aset leidsid. Tühistatakse üksnes need kohustuse osad, millega seoses ei tekkinud lisakulusid ega jäänud tulu saamata enne vääramatu jõu või erandlike asjaolude esinemist. Tühistamist ei kohaldata seoses toetuskõlblikkuse kriteeriumide ega muude kohustustega ja mingeid halduskaristusi ei rakendata. Seega olukorras, kus toetusesaaja ei saa täita enda kohustusi tema maa sundvõõrandamise tõttu (näiteks ei saa toetusesaaja tegeleda enam mahepõllumajandustoomisega), tühistatakse PRIA toetus proportsionaalselt nendeks aastaks, mil kohustuse täitmine oli võimatu. Juhul, kui isik ei täida enda kohustusi vääramatu jõu või muude erandlike asjaolude tõttu, halduskaristust ei kohaldata.<sup>156</sup>

Määruse kohaselt rakendab toetuse andja (PRIA) toetuste vähendamisel, muutmisel või tühistamisel vääramatut jõudu või erandlike asjaolusid vaid olukorras, kus toetusesaaja teavitab kirjalikult pädevat ametiasutust vääramatu jõu ja erandlike asjaolude ilmnemisest viieteistkümne tööpäeva jooksul alates päevast, mil see on võimalik. Lisaks peab toetusesaaja esitama pädeva ametiasutuse nõutavad asjakohased tõendid. Seega olukorras, kus toetusesaajal ei ole enam võimalik enda kohustusi Rail Balticu projekti raames toimunud sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise läbi täita, tuleb tal ise sellest 15 päeva jooksul PRIA-t teavitada. Näiteks olukorras, kus tema kinnisasja suhtes tehakse sundvõõrandamisotsus, tuleb kinnisasja omanikul teavitada sellest PRIA-t ning edastada PRIA-le sundvõõrandamise otsus.

*(d) Üüritava/renditava maa sundvõõrandamine*

On tehtud ka ettepanek hüvitada kahju, kui riik sundvõõrandab üüri- või rendilepingu alusel kasutatava kinnisasja, sh põllumajanduslikuks tootmiseks, metsa majandamiseks või kalamajandustootmiseks kasutatava maa. Seega tuleb analüüsida kahte erinevat kahju hüvitamise koosseisu. Esmalt, kas üüri- või rendilepingu järgsel maa kasutajal on õigus nõuda üüri- või rendilepingu lõppemisega tekkiva kahju hüvitamist. Teiseks, kas kinnisasja omanikul on õigus nõuda kahju tema kinnisasjal olnud üüri- või rendilepingu lõppemise eest. Nagu eelnevalt viidatud on puudutatud isikul õigus nõuda õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamist juhul, kui see on ettenähtud seadusega. KASVS § 21 kohaselt olukorras, kus kinnisasja sundvõõrandamise tõttu rendi- või

<sup>154</sup> Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. – RT I, 04.12.2014, 3.

<sup>155</sup> Komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 640/2014, 11. märts 2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1306/2013 ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi osas, otsetoetuste, maaelu arengu toetuse ja nõuetele vastavuse süsteemiga seoses kohaldatavatest maksetest keeldumise ja nende tühistamise tingimuste osas ning kõnealuste toetuste ja süsteemiga seotud halduskaristuste osas. – ELT L 181, 20.6.2014, lk 48–73.

<sup>156</sup> Komisjoni määrus (EL) nr 640/2014, art 4.



üürileping lõppeb, on rentnikul või üürnikul õigus nõuda kahju hüvitamist. Seega on kehtivas õiguses selliste kahjude hüvitamiseks nõudeõigus olemas.

Eelnevast tulenevalt tuleb sundvõõrandajal hüvitada õiglasel ulatuses kahju, mis kaasneb sundvõõrandamise tõttu lõppenud üüri- ning rendilepingutest. Nimetatud kahju hüvitamise eesmärgiks on asetada kahjustatud isik olukorda, kus ta oleks olnud, kui kahjustavat sündmust ei oleks tekkinud. Seega kuuluvad hüvitamisele eelkõige kulutused, mis on tehtud uue üüri- või rendipinna leidmiseks. Lisaks võib kuuluda hüvitamisele näiteks uue ning vana üüripinna üüritasu vahe. Saamata jäänud tulu ei kuulu õiguspäraselt tekitatud kahju korral täiemahuliselt hüvitamisele. Eeltoodu tähendab seda, et hüvitamisele ei kuulu saamata jäänud tulu, mida rentnikul on võimalik mõnel muul kinnistul oma tegevust jätkates teenida. Näiteks – kui rentnik kasvatab renditaval pinnal maasikaid, siis ei peaks talle sundvõõrandamise tagajärjel kompenseerima kogu tema majanduslikult aktiivse eluperioodi jooksul maasikakasvatusest saamata jäänud tulu. Hüvitis peaks olema piisav selleks, et ta saaks sarnastel tingimustel maasikakasvatusega edasi tegeleda mõnel teisel kinnistul ning ei kannaks oma tegevuse ümberkorraldamise tulemusena kahju. Teisisõnu peaks see sisaldama uute taimede soetamise kulu, võimalikku üürihinna vahet (eeldusel, et uus kinnistu tuleb üürida kallima hinnata), asjaajamise kulusid ja ka diskonteeritud saamata jäänud tulu, kuid ainult selle perioodi eest, kus äritegevus sundvõõrandamise tõttu katkes. Samas ei peaks riik sundvõõrandamise tulemusena võtma enda kanda ettevõtte kogu äririski (ehk siis välja maksma talle tema saamata jäänud tulu kogu võimaliku ettevõtte tegutsemisaja eest), sest ettevõtjal endal on võimalik teha tegevusi, mis tema kahju vähendavad (tegeleda maasikakasvatusega mõnes teises kohas).

Sellisest lähenemisest kasutab ka kehtiv halduspraktika. Näiteks metsamaa võõrandamise puhul on arvesse võetud ka kasvava metsa väärtust – sisuliselt on tegemist saamata jäänud tulu kompenseerimisega, sest kasvava metsa tänane väärtus on võrdne sellet tulevikus teenitava rahavoo diskonteeritud väärtusega (ehk saamata jäänud tuluga).

Puudutatud isikud on ka leidnud, et hüvitamisele võiks kuuluda kahju, mis tekib kinnisasja omanikule, kui sundvõõrandamise tõttu langeb ära tulu tema kinnisasja suhtes sõlmitud rendi- või üürilepingutelt. Sundvõõrandamistasu ja hüvitise kindlaksmääramisel lähtutakse erakorralisel hindamisel väljaselgitatud sundvõõrandamisele kuuluva kinnisasja väärtusest. Korra nr 260 p 2 kohaselt võetakse hindamisel arvesse kõik hinnatavat objekti koormavad ja selle kasuks seatud piiratud asjaõigused, mis mõjutavad objekti väärtust, samuti kõik muud objekti väärtust suurendavad või vähendavad tegurid. Kinnisasja objekti väärtust suurendavaks teguriks tuleb kindlasti lugeda sellega seotud üüri- ning rendilepingud. Seega võetakse sundvõõrandamistasu määramisel lepingute olemasolu juba arvesse.

Kokkuvõtvalt on puudutatud isikute ettepanek, mille alusel tuleks riigil hüvitada puudutatud isikutele tekitatud kahju seoses rendi- või üürilepingute lõppemisega, kooskõlas kehtiva õigusega. Hüvitamisele kuulub eelkõige näiteks üüri- ja renditasu vahe. Saamata jäänud tulu õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamisel ei hüvitata. Kinnistuomanikule tekitatud kahju üüri- või rendilepingu lõppemisest arvatakse sundvõõrandamise tasu sisse.

#### *(e) Asenduselamispinna võimaldamine*

Konsultatsioonide käigus on kõlanud ka ettepanek, et riik võiks põhjendatud juhtudel ehitada uue samaväärselise majapidamise või soetada asenduselamispinna ehk sisuliselt maksta sundvõõrandamise eest makstava hüvitise muus vääringus.

Kehtiv õigus ei sisalda normi, mille alusel saaks sellist lahendust nõuda. Sundvõõrandamise tasu maksmine viis on sätestatud KASVS § 16 lg-s 2, mille kohaselt makstakse sundvõõrandamistasu rahas, kui ei ole teisiti kokkulepitud. Eelnevast tulenevalt järeldub, et sisuliselt võimaldab kehtiv õigus tasuda sundvõõrandamistasu ka muul viisil, kui ainult rahas. Kinnisasjade vahetamine on reguleeritud RVS§-s 35, mille kohaselt võib riigi vara otsuse korras võõrandada vahetamise teel, sundvõõrandamise seaduses ettenähtud juhtudel. Eelnevast tulenevalt on teoreetiliselt võimalik sundvõõrandamishüvitise n-õ maksmine kinnisvaras. Siiski on oluline, et vahetamine on haldusorgani diskretsiooniotsus ehk puudutatud isikul ei ole õigus kinnisasja vahetamist nõuda. Lisaks puudub puudutatud isikul õigus nõuda asendus elamispinna või samaväärselise majapidamise rajamist.

Kokkuvõttes võimaldab kehtiv seadus maksta sundvõõrandamistasu muus vääringus näiteks teise kinnisasjaga. Siiski puudub puudutatud isikul õigus nõuda nii kinnisasja vahetamist, asendamist või uue ehitamist.

*(f) Asendatava või ümberkrunditava maa mõõtmise ja kinnistamise kulude kompenseerimine*

On viidatud ka vajadusele kompenseerida võõrandatava, asendatava või ümberkrunditava maa mõõtmise ja kinnistamise korraldamise kulud. Nimetatud ettepaneku juures on oluline eristada kulude kandmist vabatahtliku võõrandamise, asendamise ja ümberkrundimise korral ning kulude kandmist sundvõõrandamise olukorras.

Juhul, kui tegemist on sundvõõrandamise olukorraga, tasub kõik võõrandamise ning korraldamisega seonduvad kulutused sundvõõrandisaja st riik. KASVS § 41 lg 4 kohaselt on sundvõõrandaja kohustatud tasuma kõik kinnistamisega seotud kulud ja lõivud. Sundvõõrandisaja kannab ka tulenevalt KASVS § 16 lg-st 10 kõik erakorralise hindamisega seotud kulud. Seega juhul, kui kinnisasja võõrandamine või vahetamine toimub sundvõõrandamise menetluses, kannab kõik kinnistamise ning hindamisega seotud kulutused sundvõõrandisaja ehk riik.

Olukorras aga, kus kinnisasi müüakse vabatahtlikult, ei ole kulutuste tasumiseks ettenähtud nõudenormi. Samas võivad pooled leppida kokku selliselt, et need kulud kannab kinnistu omandaja, st riik.

*(g) Kinnisasjade vahetamine*

Kaasatud isikud on teinud ettepaneku, et raudteerajatise alla jääva kinnistu omanikul ning kinnistu omanikul, kelle kinnisasi sundvõõrandamise käigus ebamõistlikult tükeldatakse, oleks õigus taotleda kinnisasja vahetamist. Lisaks juhtisid kaasatud isikud tähelepanu asjaolule, et olukorras, kus kinnistu ebamõistlikult tükeldatakse, võiks olla võimalik maaomaniku soovil ka teisele poole raudteekoridori jääva maa võõrandamine.

Kehtiva õiguse kohaselt on kinnisasja vahetamise võimalus olemas, kuigi riigile kuuluvate maade puhul on see õiguslikult ebaselge (vt täiendavalt ptk 4.2.2.). Siiski on oluline, et kinnisasjade vahetamine saab toimuda vaid kokkuleppel.

*(h) Maa võõrandamiskohustus kinnistu läbilõikamise korral*

Täiendavalt võiks maaomanike soovide kohaselt olla võimalik ka näiteks teisele poole raudteekoridori jääva maa võõrandamine. KASVS § 14 lg 1 kohaselt olukorras, kus taotletakse ühe osa sundvõõrandamist ja kinnisasi seetõttu tükeldatakse või kaotab väärtuselt nii, et selle ülejäänud või teatavaid osi ei saa enam otstarbekalt kasutada, on kinnisasja omanikul õigus nõuda kogu kinnisasja või teatava osa sundvõõrandamist. Seega juhul, kui sundvõõrandamisele kuulub vaid ühel raudteepoolel olev kinnisasja osa ning teisele poole raudteekoridori jääv maa ei ole enam mõistlikult kasutatav, on kinnisasja omanikul õigus nõuda ka kogu kinnisasja või selle teatava osa sundvõõrandamist.

Nagu eelnevalt selgitatud, võib OONV-ga tegemist olla ka olukorras, kus kinnisasja faktiliselt ei sundvõõrandata, vaid muudetakse selle kasutamine tegelikult võimatuks. OONV-ga võib olla tegemist ka olukorras, kus isiku omandiõigust on nii ulatuslikult piiratud, et ta on faktiliselt täielikult ilma jäänud oma omandiõiguse teostamise võimalusest. Sellises olukorras võib olla tegemist OONV-ga isegi juhul, kui kinnisasja tegelikult ei sundvõõrandata. Siiski tekitab kehtiv õigus ning selle alusel välja kujunenud kohtupraktika küsimuse, kust jookseb piir tavapärase omandiõiguse kitsenduse ning majanduslike kriteeriumite alusel määratava sundvõõrandamise vahel. Antud küsimust on võimalik hinnata igal konkreetsel juhul, vaadeldes üksikjuhtumi asjaolusid ning hinnates konkreetse omandiõiguse riive raskust.

EIK on selgitanud, et majandusliku kriteeriumi alusel OONV hindamisel on otsustavaks kriteeriumiks asjaolu, kas omanikule jäänud õiguslik positsioon võimaldab veel rahas mõõdetavat väärtust omava asja mõistlikku majanduslikku kasutamist. Seega võiks EIK praktikast tulenevalt siiski majandusliku

kriteeriumi alusel OONV-na käsitleda olukorda, kus näiteks kavandatav raudtee lõikab läbi olemasoleva põllumaa ning takistab selle ühele osale oluliselt ligipääsu. Selliselt ei ole maaomanikul enam mõistlik kasutada vähemalt üht osa oma põllumaast.

Siiski ei ole selleks üldist nõudeõigust. Igal üksikjuhtumil tuleb hinnata, kas raudteetrassiga kaasnevad mõjutused lubavad kinnisasja omanikul kinnisasja majanduslikult mõistlikku kasutamist ning kas mõjutuste tulemusena on isik faktiliselt täielikult jäänud ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest. On selge, et konkreetse otsuse tegemisel tuleb sisustada mitmeid lahtiseid ning piiritlemata õigusmõisteid. See on keeruline ka haldusorganile endale, kes peab otsustama igal konkreetsel juhul, kas tegemist võib olla OONV-ga.

Teisalt tuleneb Riigikohtu praktikast, et infrastruktuuriobjekti rajamisel ei pea kaasnema igasuguse kahju hüvitamise kohustus. Näiteks pelgalt tugimaantee ümberpaigutamine ei takista kinnistu kasutamist soovitud viisil, kuid ei saa välistada, et maantee ehitamise tagajärjel muutub kinnistu senine kasutus majanduslikult ebaotstarbekaks. Seda olukorda ei saa aga võrdsustada senise kasutuse takistamise või piiramisega. Seega ei ole Riigikohus pidanud majanduslikuks OONV-ks ega ka ebaproportsionaalseks ettevõtlusvabaduse kitsenduseks olukorda, kus infrastruktuuriobjekti rajamise käigus mõjutatakse negatiivselt ka ettevõtte senist tegevust.

Kokkuvõttes on Eesti õiguses majandusliku kriteeriumi alusel määratavad OONV juhtumid ebaselged. Kinnisasja sisuline sundvõõrandamine esineb olukorras, kus omanikul ei ole asja võimalik enam mõistlikult kasutada. Mõiste mõistlikult kasutama on avatud mõiste, mida tuleb sisustada igal üksikjuhul eraldi.

#### **4.6. Kokkuvõte**

Käesolevas peatükis käsitleti õiguslikke aluseid, millele tuginedes oleks võimalik kinnisasi Rail Balticu projekti realiseerimiseks omandada. Lisaks käsitleti kehtivast õigusest tulenevaid hüvitisi ja teisi kompensatsioonimehhanisme, mille eesmärk on tagada kohane ja õiglane hüvitis Rail Balticu projekti realiseerimisel. Samuti analüüsisime planeerimisprotsessis tehtud ettepanekute vastavust kehtivale õigusele.

Kinnisasja saab riiklikult tähtsa projekti realiseerimiseks omandada vabatahtliku müügi käigus, sundvõõrandamismenetluses või ka ümberkruntimisel. Kinnisasja vabatahtlik müük on tavaline tehing, mida on võimalik teha mis iganes hetkel ja tingimustel. Selle eelduseks on eelkõige kokkulepe kõigis olulistest tingimustes – eelkõige hinnas, kinnistu suuruses ning tehinguga kaasnevate kulutuste jagamises. Tegemist on tavalise tsiviilõigusliku tehinguga, kus riik avalikku võimu ei teosta. Lisaks hinnale, ei sea kehtiv õiguskord piiranguid ka muude kompensatsioonimeetmete rakendamisele. Seega võib kokkulepe seisneda ka haljastuse rajamises või muus meetmes.

Teiseks on kinnisasja võimalik omandada sundvõõrandamismenetluses. KASVS-s näeb ette kaks peamist etappi kinnisasja sundvõõrandamise menetluses KASVS alusel on võimalik omandada kinnisasi kokkuleppemenetluses selliselt, et lepatakse kokku sundvõõrandamise tasus ning valduse üleandmise tingimustes, kui ka väljaspool seda. Mõlemad menetlused algavad sundvõõrandamise menetluse algatamisega, seega omaniku tahte vastaselt. Kokkuleppemenetluses saavutatakse aga kokkuleppe kompensatsiooni suuruse, maksmise tingimuste ning kinnisasja valduse ülemineku kohta. Kinnisasja võõrandamine omaniku tahte vastaselt lõppeb otsusega kinnisasi sundvõõrandada. Kuivõrd kinnistu sundvõõrandamise näol on tegemist otseselt kinnistuomaniku omandiõiguse riivega, tuleks kinnisasja sundvõõrandamist rakendada viimase võimaliku meetmena.

Kinnistu sundvõõrandamiseks peavad olema täidetud järgmised tingimused: (i) omanik ei ole andnud kinnisasja võõrandamiseks nõusolekut; (ii) kinnistu võõrandamine on vajalik üldistes huvides; (iii) kinnistu omanikule makstakse kinnistu võõrandamise eest kohest ja õiglast hüvitist. Nimetatud tingimused on täidetud juhul, kui riik on teinud vähemalt ühe kinnisasja vabatahtliku võõrandamise ettepaneku. Ettepanekus pakutud hind ei tohi olla väiksem, kui kinnisasja harilik väärtus, mis on võrdsustatud turuväärtusega. Teiseks peab võõrandamine toimuma avalikes huvides. Sundvõõrandamise kolmandaks nõudeks on kinnisasja omanikule kohe ja õiglase hüvitise

maksmine. Samas ei välista kehtiv seadus ka seda, et pakutud hind oleks suurem võrreldes kinnisasja hariliku väärtusega. Viimase osas siiski isikul nõudeõigus puudub.

Sundvõõrandamise menetluse alustab riik või kohalik omavalitsus. Riiklike projektide puhul saab sundvõõrandamise otsuse teha üksnes Vabariigi Valitsus. Seega on tegemist haldusmenetluslikult keerulise protsessiga. Kui omandi üleandmine ei ole võimalik vabatahtliku müügi käigus, antakse menetlus üle kohtutäiturile. Kui sundvõõrandamise otsust ei vaidlustata, on sundvõõrandatava kinnisasja valdus võimalik võtta üle pärast sundvõõranditasu ja hüvitise maksmist kohtutäituri deposiitarvele. Oluline on ka see, et kohtutäituri poolt tellitud hindamisakti saab vaidlustada vaid kohtutäituri kaudu. Samas sundvõõrandamise otsuse vaidlustamisel on probleemiks eelkõige see, et valdust pole võimalik anda üle enne asja lõplikku lahendamist. Vaidluste lahendamise pikk tähtaeg on aga otseselt takistuseks projekti realiseerimisel.

Kinnisomandit võib üldistes huvides kitsendada ka sundvalduse seadmisega, kui sundvõõrandamine ei ole otstarbekas. Rail Baltic projekti raames on sundvalduse seadmise sobivaks meetmeks kinnisasja koormamisel piiratud asjaõigusega eelkõige kasutusvalduse seadmine. Kuigi sundvalduse seadmise peamiseks eelduseks on üldised huvid, mis kaaluvad üles kinnisomaniku huvid oma kinnisomandi kasutamiseks, tuleb selle seadmisel hinnata konkreetse kinnisasjaomaniku huve. Töö autorite hinnangul tuleks Rail Baltic projekti raames nii raudtee kui selle kaitsevööndi rajamisel eelistada sundvalduse seadmise asemel sundvõõrandamise instituudi kohaldamist. Seda eelkõige põhjusel, et nii õigusteoorias kui ka praktikas esineb selgusetus selles osas, millistel konkreetsetel juhtudel oleks otstarbekas kohaldada sundvalduse seadmist ning millistel sundvõõrandamist. Sundvõõrandamise eelistamine sundvalduse rakendamisele vähendab võimalike kohtuvaidluste riski tagades koormatud kinnisasja omanikele selgema hüvitussüsteemi. Samuti tagab see suurema õiguskindluse nii maaomanikule kui ka riigile.

Ümberkruntimine võiks Rail Balticu projekti raames olla sobivaks lahenduseks eelkõige olukordades, kus raudtee rajamise tõttu jagatakse kinnistu osadeks või ulatub raudtee vaid osale kinnistust. Ümberkruntimise käigus asendatakse osa kinnisomandist, millele ulatub avalik-õiguslik piirang, kinnisasja piiride muutmise teel mõne teise kõrvalasuva, kuid vähem koormatud või koormamata kinnisasja osaga. Maade vahetamise käigus antakse võõrandatava maa asemel samadele tingimustele vastav maatükk. Mõlema puhul on tegemist tsiviilõiguslike tehingutega, mitte maakorraldustoimingutega maakorraldusseaduse tähenduses. Seadusega ei ole otseselt reguleeritud riigi pädevus riigimaade osalemisel ümberkruntimises. Oluline piirang tuleb ka RVS-st, mille kohaselt ei tohi kahe kinnisasja väärtus erineda rohkem kui 10%.

Täiendavalt võivad Rail Balticu projekti realiseerimise tagajärjel isikud olla mõjutatud ka kitsendustega, mille osas kehtib seadusest tulenev talumiskohustus AÕS § 143 alusel. AÕS § 143 sätestab mitteamendava loetelu kinnisasja mõjutavatest kahjulikest mõjutustest, mille eest ei saa üldjuhul nõuda kahjuhüvitist või kinnisasja sundvõõrandamist. Talumiskohustuse eelduseks on see, et kitsendused on kooskõlas keskkonnakaitsenormidega ning ei kahjusta kinnisasja kasutamist oluliselt. Seega ei saa kehtiva õiguse alusel nõuda kompensatsiooni näiteks müra osas, mis vastab piirnormidele. Õigus nõuda kahjuhüvitist tekib siis, kui häiring ületab piirnorme ja takistab oluliselt kinnisasja kasutamist. Viimasel juhul saab isiku nõuda mõjutuse põhjustanud kinnisasja omanikult mõistlikku hüvitist. Sellisel juhul on kahjuliku mõjutuse ja kinnisasja olulise kahjustamise osas tõendamiskoormis isikul. Müra, vibratsiooni, suitsu jmt osas on seadusandja kehtestanud vastavad piirnormid. Ilma nende nõuete täitmiseta ei oleks sisuliselt projekt lubatud.

Vastavus keskkonnanormidele tuleb tagada eelkõige KSH/KMH menetluses alternatiivide käsitlemise ning leevendavate meetmete rakendamise tulemusel. Seega on selle protsessi käigus võimalik vähendada infrastruktuuri projektide rajamisel objektist tingitud negatiivseid mõjutusi ning ka vältida võimaliku kahju tekitamist ning sellest lähtuvalt hüvitise/kompensatsioonide maksmise tõenäosust. Leevendavad meetmed on haldusotsustuse kõrvaltingimused, mis peavad olemuselt vastama haldusaktile ettenähtud nõuetele. Seega peavad kõrvaltingimused olema kooskõlas kehtiva õigusega, eesmärgipärased, vajalikud jne. Näiteks on võimalik teha ettekirjutus haljastuse rajamise või müra seina rajamise osas, samas ei oleks eesmärgipärane nõuda müra tõttu kõigi kinnisasjade

sundvõõrandamist, kui vastavus mürapiirnormidele on võimalik tagada muul moel. Kõrvaltingimuste kehtestamisel on avalik võim seotud haldusmenetluse põhiseaduslike raamidega.

PS ja KASVS § 2 lg 1 kohaselt on omandit õigus võõrandada üksnes õiglase ja kohese hüvitise eest. Eelnimetatu all on peetud silmas eelkõige rahalist kompensatsiooni. Samas võib hüvitis omandi võõrandamise eest seisneda ka mingis muus kokkuleppes. Sundvõõranditasa makstakse rahas, kui pooled ei lepi kokku teisiti. Praktikast käsitletakse selliste alternatiivsete kompensatsioonimeetmetena eelkõige kinnisasja ümberkruntimist ja kinnisasja vahetamist. Samas võib ka siin osa kompensatsiooni seisneda näiteks isikule täiendava haljastuse rajamises. Tegemist on ka alternatiividega, mille rakendamist sooviks avalikkus Rail Balticu projekti raames. Samas, erinevalt võõrandamisest vabatahtliku müügi menetlusest, tuleb ka sundvõõrandamise menetluses arvestada haldusmenetluse üldiste põhimõtetega (näiteks riigi kohustus arvestada hea halduse, proportsionaalsus, võrdsuse jt põhimõtetega).

Olemasoleva õiguskorra analüüsimisel selgus, et üldjuhul on kehtiv regulatsioon joonobjektide rajamise ja selle raames omanikele ja kasutajatele kompensatsiooni maksmise osas mõistlik ning kõige olulise osas on põhimõtteliselt isikutele kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise regulatsioon olemas. Kehtiva õiguse alusel on isikul õigus nõuda õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamist kolmel juhul: (i) kahju hüvitamise kohustus on ettenähtud seaduses; (ii) tegemist on sundvõõrandamise olukorraga ning (iii) isiku õiguseid on erakordselt piiratud.

Seadus on üsna selge olukorras, kui isiku maa jääb trassi alla. Sellisel juhul on isikul võimalik nõuda kahju hüvitamist. Samuti lubab KASVS sõlmida kokkuleppe muude kompensatsioonimeetmete osas. Sisuliselt on seadusega haldusorganitele antud võimalus leppida kokku kõiges, mis jääb kehtivate õigusaktide raamidesse. Selliselt on haldusorganil vabatahtliku müügi menetluses ja kokkuleppemenetluses õigus määrata maa võõrandamisel täiendavalt boonust, leppida kokku maa ümberkruntimises, maa vahetamises või otsustada ka muude kompensatsioonimehhanismide rakendamises. Samuti on seaduses sätestatud erialused, mil samuti kuulub kahju hüvitamisele. Näiteks hüvitis realservituudi kustutamise korral, hüvitis rendi- või üürilepingu lõppemise korral. Siiski on teatud probleeme sundvõõrandamisega kaasnevate hüvitiste puhul olukorras, kui kinnisasi on koormatud hüpoteegiga. Puudutatud isikute seisukohalt on oluline siiski see, et täiendavate meetmete rakendamine või ka boonuse saamise võimalus toimub eeskätt kokkuleppel ning isik ei saa nende rakendamist nõuda. KASVS ja TsÜS-st tulenevalt tuleb eelkõige tagada isikule kompensatsioon, mis vastab turuväärtusele.

Kahju hüvitamise õigusliku regulatsiooni probleem seisneb aga eelkõige selles, et kompensatsioon ei peegelda sageli n-õ tunnetuslikku kahju, mis isikute hinnangul on joonobjekti rajamisest tingitud. Seadus viitab õiglasele hüvitisele, kuid olemasolevate hindamismetoodikate kasutamisel ei ole alati võimalik „õiglase“ hüvitise määramiseni jõuda. Näiteks ei ole omavahel kooskõlas TsÜS §-s 62 sisustatud vara hariliku väärtuse ning hindamisstandardis ja hindamispraktikas laialdaselt kasutatava turuväärtuse definitsioonid. TsÜS-is kasutatav harilik väärtus viitab küllaltki konkreetsele hindamismeetodile, mis sageli ei ole vara turuväärtuse hindamiseks sobilik. Üheks probleemiks on kindlasti ka see, et kohaliku keskmise turuhinna määramine on suhteliselt lihtsalt määratletav vaid olukorras, kus konkreetset liiki esemetega tehakse tehinguid ning vastavate esemete osas on välja kujunenud hinnatase.

Selliselt ei pruugi puudutatud isikule hüvitatud saada kõik kulud, mis ta konkreetse maatükiga seoses kandnud on. Teisalt ei saaks ka kõigi võimalike kulude hüvitamist riigilt nõuda, mh on see seotud võimaliku kahju ettenähtavusega. Ka Riigikohus on toonitanud, et seadusandjal on sundvõõrandamisel tehtava otsuse tegemisel ulatuslik kaalutusruum ning arvestades üksikjuhtumi asjaolusid võib õiglase hüvitis osutada ka väiksemaks kui kinnisasja tavapärase turuhind. Riigikohus on samuti lähtunud EIK praktikast, mille kohaselt peab sundvõõrandamisel makstav kompensatsioon olema üldjuhul mõistlikult seotud vara väärtusega ning erakorralist kompenseerimata jätmist või kompenseerimist turuväärtusest väiksemas ulatuses tuleb põhjendada. Ebamõistlik on ka see, et talumistasu maksmine ei kaasne automaatselt, vaid selleks peab isik esitama taotluse, mis teatud juhtudel võib kujuneda isegi kulukamaks võrreldes saadava kompensatsiooniga.

Rail Balticu projekti realiseerimine on õiguspärane riigi tegevus, mistõttu seaduste kohaselt tegutsedes ei tohiks tekkida kahju hüvitamise nõudeid riigi vastu avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse tulemusel. Näiteks ei ole planeeringust tulenev sundvõõrandamise vajadus iseenesest õigusvastane tegu, kuigi see võib maaomanikule tunduda ebaõiglane ning talle tekitada kahju. Seega ei ole üldreeglina Rail Balticu projekti raames võimalik nõuda õigusvastase kahju hüvitamist. Seega muudel juhtudel on Rail Balticu projekti raames võimalik nõuda isikul kahju hüvitamist vaid juhul, kui õiguspärasega tegevusega riivatakse isiku õiguseid erakordselt. Erakordne riivamine on mõiste, mida sisustakse igal üksikjuhtumil eraldi. Selle sisustamisel tuleb lähtuda kriteeriumist, et õiguspärane tegevus peab kahjustama konkreetset isikut suuremal määral, kui teisi isikuid sama õigusakti mõjusfääris. Käesoleva töö koostajate hinnangul tuleks üldreeglina välistada sellise erakordse kahju tekkimise võimalus Rail Balticu projekti kavandamise ja realiseerimise raames. Seega kuigi teoreetiliselt võiksid isikud nõuda näiteks hüvitist teekonna pikenemise puhul, on see siiski praktikas välistatud.

## 5. SISERIIKLIKU HALDUSPRAKTIKA ANALÜÜS

### 5.1. Siseriikliku praktika analüüs joonobjektide rajamise näitel

Käesoleva töö üheks eesmärgiks oli koguda informatsiooni siseriiklikust halduspraktikast joonobjektide rajamisel ning selle tarbeks kinnisasjade omandamisel. Selleks viidi perioodil 25.05.2015-15.06.2015 läbi intervjuud ametiasutustega ning analüüsiti asjakohaseid dokumente.

Analüüsi käigus intervjueriti järgnevaid asutusi ja isikuid, kes on tegelenud kinnisasjade riigile omandamisega ja sundvõõrandamisega ning sellega seotud hüvitiste maksimisega:

1. Tallinna Linnavalitsus (27.05.2015) – Raul Keba (Tallinna Linnaplaneerimise Amet, juriidilise osakonna juhataja) ja Tallinna Linnvaraamet (15.06.2015) – Alo Brandt;
2. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (29.05.2015) – Taivo Linnamägi (juhataja asetäitja);
3. Tartu Linnavalitsus (01.06.2015) – Urmas Ahven (Linnaplaneerimise ja maakorraldusteenistuse juhataja); Riina Jaani (Maakorraldusteenistuse juhataja-maakorraldaja);
4. Rahandusministeerium (02.06.2015) – Mari Lahtmets (nõunik) ja Tormi Tabor;
5. Harju Maavalitsus (03.06.2015) – Alan Rood (peaspetsialist), Joel Jesse (talituse juhataja), Alo Reidolv (talituse juhataja);
6. Siseministeerium (04.06.2015) – Külli Siim (Regionaalarengu osakonna õigusnõunik), Katri-Liis Ennok (planeeringuteosakonna juhataja);
7. Maanteeamet (05.06.2015) – Tiit Triigimäe (maade projektijuht) ja Sülvi Seppel Huvonen (osakonna juhataja);
8. Kaitseministeerium (15.06.2015) – Kaupo Kaasik (osakonna juhataja asetäitja);
9. Keskkonnaministeerium – Kaupo Heinma (Keskkonnakorralduse osakonna juhataja) ja Rainer Persidski (Keskkonnakorralduse osakonna peaspetsialist);
10. Eduard Elbrecht – kutseline hindaja, riiklikult tunnustatud ekspert IPartner (telefoniintervjuu 15.06.2015);
11. Aivar Tomson – Hindamise ja turuanalüüsi osakonna juhataja DTZ kinnisvaraekspert (16.06.2015).
12. Maa-amet (27.07.2015) – Evelin Jürgenson (nõunik) Anne Toom (peadirektori asetäitja) ; Ele Panfilov (Planeeringute osakonna juhataja).

Intervjueritavate valikul lähtuti eelkõige hankedokumendis nimetatud asutustest, vajadusel kaasati ka täiendavaid isikuid. Intervjuud viidi läbi poolstruktureeritult. Kõigile intervjueritavatele edastati enne intervjuu toimumist küsimustik, mida oli kohandatud vastavalt nimetatud ametiasutuse spetsiifikale. Intervjuude tulemused on kajastatud käesolevas töös kokkuvõtlikult ning eelkõige anonüümselt. Siiski oleme viidanud teatud juhtudel ka konkreetsetele ametiasutustele ning lahendustele kinnisasjade omandamisel parima praktika välja toomiseks.

Siseriikliku halduspraktika analüüsi käigus analüüsiti ka varasemaid joonobjektide projekte. Selleks vaadati eelkõige järgnevaid projekte:

- Põhimaantee nr 4 (E67) Tallinn – Pärnu – Ikla (Via Baltica) trassi asukoha täpsustamine km 12,0 – 44,0 (edaspidi Via Baltica planeering);
- Harju, Lääne ja Pärnu Maakonnaplaneeringu teemaplaneering „Harku – Lihula – Sindi 330/110 kV elektriliini trassi asukoha määramine“ (edaspidi Harku – Lihula – Sindi planeering);
- Riigi põhimaantee nr 2 (E263) Tallinn – Tartu – Võru – Luhamaa, lõik Mäo – Tartu km 92,0 – 183,0 Järva-, Jõgeva- ja Tartumaa (Mäo – Tartu planeering);
- E20/T1 Tallinn – Narva trassikoridori täpsustamine Jõhvi – Narva lõigus ja Vodava – Riigiküla (Narva ümbersõit) trassikoridori määramine (koostamisel) (edaspidi Tallinn – Narva planeering);
- Tartu Idaringtee.

Lisaks uuriti täpsemalt seda, kuidas on toimunud isikute kaasamine ning teavitamine koostamisel oleva Rail Balticu projekti raames. Paralleelselt projektide analüüsiga vaadati ka hindamismetoodikaid ning sundvõõrandamisakte, millele tuginedes on kinnisasju omandatud. Nimetatud info põhjal on võimalik pidada silmas ning ennetada Rail Balticu planeerimismenetluses võimalikke probleemkohti. Samuti selgitada välja siseriikliku halduspraktika probleemkohad ning parim praktika.

## 5.2. Puudutatud isikute ring joonobjektide rajamisel

Töö üheks eesmärgiks oli selgitada välja puudutatud kinnisasjade arv varasemalt Eestis planeeritud joonobjektide rajamisel, selleks et hinnata puudutatud isikute teavitamist ning kaasamist ka Rail Balticu projekti raames. Selle kontrollimiseks uuriti varasemaid joonobjektide planeeringuid. Analüüsi käigus hinnati kaasatud isikute ringi Via Baltica, Tallinn – Narva, Mäo – Tartu ja Harku – Lihula–Sindi planeeringute raames. Joonobjektide rajamisest puudutatud kinnisasjade arvu väljaselgitamiseks saadeti eelpool nimetatud planeeringute kohta infopäringud kõigile asjakohastele maavalitsustele, kelle haldusalas on nimetatud projekte menetletud. Käesoleva töö Lisas 1 on toodud kokkuvõtlik tabel maavalitsustelt ning planeeringute koostajatelt saadud informatsioon puudutatud kinnistuomanike teavitamise kohta.

Analüüsist nähtub, et kuni 30.06.2015 kehtivast PlanS-st on varasemates planeeringutes puudutatud isikute määramise aluseks olnud eeskätt trassikoridor. Trassikoridorina käsitletakse joonobjektide planeerimisel planeeringuga määratletavat maa-ala, mis on vajalik objekti (näiteks raudtee, maantee) rajamiseks koos selle vajaliku „nihutamisruumiga“. Nihutamisruum on vajalik selleks, et võimaldada projekteerimise käigus vajalikke täpsustusi. Seega ei ole tegemist otseselt isikute või kinnisasjade arvuga, keda kokkuvõttes on infrastruktuuriobjekti rajamine mõjutanud või kellele on kaasnud omandiõiguse piirang.

Rail Balticu projekti puhul on trassikoridori laius hajaasustuses 350 m. Tallinnas, Pärnus ja suuremates asustatud kohtades, kus trassikoridor kulgeb mööda olemasolevat raudteeliini (tegemist on väljakujunenud ehitatud keskkonnaga), on koridori laiuseks 150 m.<sup>157</sup> Maanteeplaneeringutes oli I klassi nõuetele vastava maantee rajamiseks vajalik trassikoridor kogulaiusega 650 m ning rekonstrueeritavate ristmike juures hõlmas trassikoridor 1000 m. Näiteks III klassi maanteed trassikoridor jääb planeeringutes 420 m laiuseks. Harku – Lihula – Sindi planeeringus on elektriliini trassikoridor 80 meetrit. Rail Balticu trassikoridor on seega laiem kui 330/110 kV kõrgepingeliini trassikoridor, samas ka oluliselt väiksem kui I klassi maanteed koridor. Eelnevat arvesse võttes on iga joonobjekti laius erinev ning seega ei ole erinevatest objektidest mõjutatud kinnisasjade arv üheselt võrreldav. Arvestada tuleb ka seda, et kinnisasjad on erineva suuruse ja kujuga.

Seega on võimalik võrrelda eelkõige kinnisasjade arvu suurusjärku. 420-meetrise trassikoridoriga Mäo – Tartu maantee rajamisel teavitati erinevates maakondades 286 kuni 886 kinnistuomanikku. Harku – Lihula – Sindi elektriliini 80-meetrine trassikoridor puudutas erinevates maakondades 178 kuni 345 kinnisasja.

Praktikas on teavitatud tähtsusega kirjaga laiemat isikute ringi vaid juhul, kui trassi rajamiseks on välja pakutud näiteks mitu võrdväärset alternatiivi (trassikoridori) või kui isik on palunud enda kaasamist menetlusse. Intervjuude kohaselt on isikud reeglina teadlikud ühtlasi sellest, et neil on õigus taotleda enda kaasamist menetlusse ka juhul, kui trassikoridor kinnisasjale ei ulatu. Siiski on see praktikas enamasti harv juhus. Samas kõikidel juhtudel on ka kõigil teistel isikutel võimalik saada infot planeeringu kohta avalikest allikatest. Tulenevalt planeerimisest avalikustatakse info maakonnaplaneeringu kohta maakonnalehes ja piirkondlikus ajalehes.<sup>158</sup>

Intervjuude käigus selgus, et reeglina trassikoridori laius puudutatud isikute kaasamisel või määratlemisel tähtsust ei oma. Olenemata trassikoridori laiusest on alati isikuid, kes käsitlevad ennast

<sup>157</sup> Rail Baltic. KKK. Kättesaadav: <http://www.railbaltic.info/et/uldtutvustus/kkk> (03.08.2015).

<sup>158</sup> Kuni 30.06.2015 kehtiva PlanS § 11 lg-d 1 ja 2, § 12 lg 1, § 16 lg 6 p 1, § 18 lg 6, § 21 lg 2, § 25 lg 2, § 29<sup>2</sup> lg 11.



samuti puudutatud isikuna, samas jäävad vahetult planeeritava objekti trassikoridorist välja ning seetõttu ei ole hõlmatud isikute ringi, keda tuleb teavitada tähtitud kirjaga. Samas ei olnud praktikas teada ühtegi juhtumit, kus teavitamata oleks jäänud isik, kelle omand kuulus hilisemalt võõrandamisele. Pigem omab tähtsust isikute enda aktiivsus, aadressiandmete õigsus ning see, kui palju pälvib konkreetse infrastruktuuriobjekti planeering avalikkuse või kohaliku kogukonna tähelepanu. Maanteede planeeringud on enamasti koostatud arvestades olemasolevat trassikoridori. Seetõttu pole olnud üldjuhul tegemist täiesti uue objekti rajamisega uude kohta. Küsimusi on tekitanud eelkõige konkreetsete mahasõitude olemasolu, mitte niivõrd objekti kui sellise rajamise lubatavus konkreetsetes asukohtades. Viimase osas ongi Rail Balticu projekt oluliselt erinev, kuivõrd see rajatakse sisuliselt kohta, mis varasemalt ei ole tehnoarajatistest olnud mõjutatud.

Täiendavalt toodi intervjuudes välja, et üldjuhul pole kohalikul omavalitsusel ka võimekust kõigi puudutatud isikute väljaselgitamiseks. Seadusest tulenevalt on üheks võimaluseks isikute väljaselgitamine/määratlemine ka keskkonnamõju hindamise menetluses. Samas selgus intervjuudest, et üldjuhul ei ole keskkonnamõju hindamise eesmärgiks selgitada välja võimalikud isikud, kes võiksid veel olla kavandatavast tegevusest mõjutatud. Keskkonnamõju hindamise raames käsitletakse küll inimeste elukvaliteeti ning kavandatava tegevuse sotsiaal-majanduslikke mõjusid, kuid see ei ole otseselt sisendiks puudutatud isikute kaasamisele haldusmenetluse raames. Otstarbekaks ei peetud ka olemasoleva regulatsiooni muutmist, kuivõrd tegelikult on kaasamist käsitlev regulatsioon juba piisav ning mitmekülgne.

Isikute kaasamine tuleneb haldusmenetluse üldreeglitest. HMS § 11 lg 1 p 3 järgi on haldusmenetluses menetlusosaliseks ka isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (kolmas isik). Samuti võib haldusorgan oma kaalutusõiguse alusel menetlusosalisena kaasata muid isikuid ja organeid, kelle huve haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (HMS § 11 lg 2). Selliste isikute kaasamine ja ärakuulamine (HMS § 40) on seega juba HMS-st tulenevate üldiste haldusmenetluse nõuete kohaselt vajalik, sõltumata sellest, kas menetlus viiakse läbi avatud menetlusena. Kui HMS §-s 11 nimetatud isikuid esineb, tuleb isik menetlusse kaasata. Viimase osas sätestab siiski erandi HMS § 40 lg 3 p 6, mille kohaselt võib haldusmenetluse viia läbi menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata, kui haldusakt antakse üldkorraldusena või menetlusosaliste arv on suurem kui 50.

Planeerimisseaduses on sätestatud isikute kaasamisele miinimumnõuded. Tähtitud kirjaga teavitamise kaudu peavad olema kaasatud kõik isikud, kes jäävad joonobjekti rajamisel trassikoridori. Üldjuhul hõlmavad joonobjektide rajamise projektid mitmekümneid kinnisasju ja puudutavad määramatu hulga isikuid, mistõttu ei ole alati kõigil juhtudel võimalik kõiki puudutatud isikuid määratleda ja kaasata. Seega, kui trassikoridor on näiteks 650 m, siis ei ole võimalik välistada, et HMS § 11 tähenduses on puudutatud isikuks see, kelle kinnistu piir algab 660 meetrist.

Eelnevat arvesse võttes on infrastruktuuriplaneeringute puhul üheks probleemiks see, et tegevus mõjutab paljusid isikuid. Seetõttu ei ole üheselt võimalik määratleda kõiki puudutatud isikuid, keda oleks vaja menetlusse kaasata. Infrastruktuuriprojektide rajamisel saadetakse tähtitud kirjad kõigile trassikoridoris asuvatele isikutele, samuti toimub üldine isikute teavitamine lähtuvalt planeerimisseaduses ning ka keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses sätestatud reeglitest. Suurte menetluste puhul tuleb lähtuda ka HMS § 40 lg-s 3 p-s 6 sätestatud erandist, mille kohaselt võib haldusmenetluse viia läbi puudutatud isikuid ärakuulamata. Ka kohtupraktika kohaselt ei saaks infrastruktuuriobjektide rajamisel puudutatud isikuna käsitleda iga äriühingut, kelle äritulud on mõjutatud. Seega, kuigi praktikas on tegemist probleemiga, on seadusandja suurte projektide jaoks kehtestatud erandid kaasamise ja ärakuulamise suhtes. Nõustume ka intervjuudes mainituga, et suurte haldusmenetluste raames ei ole võimalik kunagi kehtestada selliseid ammendavaid reegleid, mille rakendamisel oleks garanteeritud kõigi isikute kaasamine.

### 5.3. Siseriiklik praktika kinnisasja omandamisel

#### 5.3.1. Võõrandatava kinnisasja määratlemine

Halduspraktika kohaselt kuulub joonobjekti (maantee, elektriliin, torujuhe) rajamisel reeglina omandamisele vahetult trassi alla jääv maa-ala, mis projekteerimismuudatuste kohaselt on vajalik selle konkreetse objekti rajamiseks. See tähendab, et kui I klassi maantee teekoridori laius planeerimisprotsessis on 650 m, siis tegelikkuses on I klassi maantee laiuseks kokku 35,50 m. Sellele lisandub maantee kõrval asuv ala, mille eesmärgiks on eelkõige külgnähtavuse tagamine ning trassi hooldamine. 140 km/h projektkiirusega maanteedel puhul on see minimaalselt 28 m.<sup>159</sup> Rail Balticu raames on raudtee kaitsevöönd välimisest rööpmest üldjuhul 30 m.

Seega on konkreetne planeeringuobjekti alla jääv ala aluseks ka võõrandatava maa määratlemisel. Isiku maa omandatakse alati olukorras, kus see jääb otseselt kavandatava trassi alla. Samuti kuuluvad sel juhul võõrandamisele/lammutamisele isiku elu- või muud hooned. Konkreetse objekti planeeringu raames üldjuhul püütakse panna paika trassi asukoha kulgemine selliselt, et mõjutatud oleks võimalikult väike arv kinnisasjade omanikke ning eelkõige elamuid. Samas ei ole selliselt trassi kavandamine alati võimalik: konkreetset piirid tulevad projekteerimismuudatustest, tiheasutuse paiknemisest, aga näiteks ka looduskaitsepiiridest. Praktikast tähendabki see seda, et automaatselt kuulub omandamisele vaid konkreetne maatükk, mis olenevalt olukorrast võib tähendada kinnisasja poolitamist kaheks erinevaks tükiks või üksnes kinnisasja servast n-ö tüki välja lõikamist.

Intervjuudest selgus, et ühe olulise negatiivse asjaoluna nähakse, et objekti rajamiseks omandatakse üksnes selle rajamiseks vajalik n-ö minimaalne maa ning muu osa kompenseerimisele ei kuulu. Kui näiteks elumaja jääb 40 m kaugusel trassist, siis üldjuhul, kui õnnestub tagada trassist lähtuvate mõjutuste vastavus avalik-õiguslikele nõuetele, vajadus selle võõrandamiseks puudub ning isikule hüvitatakse vaid see konkreetne osa kinnisasjast, mida on reaalselt vaja. Siiski tähendab see kohustust vahetult hakata objekti taluma, tagajärjeks on näiteks kinnisasja turuväärtuse langus ning elukvaliteedi halvenemine võrreldes projektile eelnenud olukorraga. Põllumajandus- ja metsanduslikult kasutatavate maade puhul on probleemiks eeskätt kinnisasjade tükeldamine. Kui näiteks kavandatav trass poolitab põllumassiivi, võib tekkida olukord, kus ühe osa majandamine ei ole enam majanduslikult otstarbekas. Seega võib ümbersõit kujuneda mitmete kilomeetrite pikkuseks ning olenevalt olukorrast majanduslikult ebamõistlikuks. Eelnev tekitab kinnisasjade omanikele pahameelt, samuti tekitab raskusi planeeringut menetletavatele haldusorganitele.

Teisalt ei ole ka kõikide puudutatud kinnisasjade automaatne omandamine vajalik ega põhjendatud. Praktikast on teada juhtumeid, kus keeldutud on kodust lahkumast, kuigi sisuliselt oleks tulnud maja likvideerida. Teisalt ei ole põhjendatud ka see, kus isiku nõudmisel omandaks riik või arendaja igasuguse suurusega kinnisasju. Samas tuleb ka KASVS-st, et lubatud on sundvõõrandada üksnes maa, mille võõrandamine on vajalik üldistes huvides. PS-st tulenevalt peaks isikul nõudeõigus tekkima üksnes juhul, kui tegemist on omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega. Näiteks kui joonobjekti rajamise tõttu ei ole isiku maa kasutamine enam majanduslikult otstarbekas, siis tuleb riigi tegevus võrdsustada sundvõõrandamise olukorraga. Nimetatud juhul tuleb igal konkreetset juhul õigustatud isik eraldi välja selgitada. Samuti suurendaks see ebamõistlikult kohustusi, mis kaasneksid riigile muuhulgas maade omamise/hooldamisega.

Kokkuvõttes tekitab praktikast probleeme tegevuse raames omandatava maa hulk ja eelkõige tükeldamine. Enamasti omandatakse ainult see maa, mis on vajalik tegevuse realiseerimiseks ehk maa, mis on vajalik otseselt raudteetrassi rajamiseks ja selle vahetuks teenindamiseks. Leiame, et see praktika on kooskõlas kehtiva õigusega. Samuti saab riik alati leppida kokku mingi täiendava maaosa omandamisega. Siiski leiame, et omandamiskohustus või siis vähemalt kahjude kompenseerimise kohustus peaks esinema olukorras, kus Rail Balticu rajamise käigus tükeldatakse isiku kinnisasja selliselt, et isiku maa kasutamine ei ole enam majanduslikult otstarbekas ning sisuliselt on tegemist sundvõõrandamise olukorraga (majanduslik OONV).

<sup>159</sup> Teede- ja Sideministri 28.09.1999 määrus nr 55 „Tee projekteerimise normid“. – RT I, 10.04.2015, 7. Seisuga 09.07.2015 ei ole veel ehitusseadustiku alusel uut regulatsiooni kehtestatud.

### 5.3.2. *Vabatahtlik müük*

Kinnisasja vabatahtlik müük on olukord, kus otsust kinnisasja omandamiseks sundvõõrandamismenetluses ei ole veel tehtud. See tähendab, et isikule antakse võimalus müüa kinnisasi või selle osa riigile vabatahtlikult. Siseriikliku halduspraktika analüüsi käigus selgus, et vabatahtlik müük on praktikas peamine ning ühtlasi kõige sobivam viis maade omandamiseks.

Praktikas on esimene samm joonobjekti rajamisest mõjutatud kinnisasjade omandamisel läbirääkimiste alustamine vabatahtliku müügi eesmärgil. Negatiivse asjaoluna võib välja tuua, et halduspraktika kohaselt on vabatahtlik müük levinud eelkõige väiksemate planeeritavate objektide puhul. Olukorras, kus kavandatav objekt läbib väga suurt arvu kinnisasju, on ka haldusorgani võimekus asuda iga konkreetse isikuga ajamahukatesse läbirääkimistesse väiksem. Keskmiselt võib ühe kinnisasja omandamise protsess kesta ligikaudu ühe aasta – see sisaldab kinnisasja turuväärtuse selgitamist, isikute teavitamist, läbirääkimisi ja kokkulepet.

Vabatahtlik müük on praktikas eelistatud põhjusel, et selles etapis selgub koormatud kinnisasja omanikule makstava kompensatsiooni lõplik suurus pooltevaheliste läbirääkimiste käigus ehk kompensatsiooni suurus ei määra üks pool otsustuskorras. Kompensatsioonisumma läbirääkimiste osas võetakse aluseks kinnisvara eksperthinnangud, sh nii haldusorgani kui ka vajadusel maa omaniku enda poolt tellitud. Kinnisvara omandamisel vabatahtliku müügi korras on maaomanikele võimalik maksta ka maa turuväärtust veidi ületavat kompensatsiooni ehk nn motivatsioonitasu. Mõned intervjueritud haldusorganid määrasid alati vabatahtliku müügi käigus makstavat kompensatsiooni suuremana kui kinnisasja tegelik turuväärtus. Ühtset motivatsioonitasu suurus või selle arvestamise meetodikat siseriiklikus praktikas välja kujunenud ei ole ning see sõltub suuresti ka konkreetsetest läbirääkivatest pooltest ja haldusorgani võimalustest.

Motivatsiooni arvestamisel võetakse tänases halduspraktikas arvesse projekti tähtaegu, mis sageli survestavad riiki ja kohalikke omavalitsusi otsima kiireid ning lõplikke lahendusi. Arvesse võetakse ka näiteks muudest lepingutest tulenevaid võimalikke leppetrahve, võimalust saada konkreetse objekti osas kiire lahendus ja vähendada seejuures halduskoormust. Kõigi läbiviidud intervjuude käigus kogutud andmete põhjal võib lisada, et üldiselt peakski siseriikliku praktika kohaselt sisaldama kompensatsioon vabatahtliku müügi korral võõrandatava maa turuväärtust ning lisanduvat tasu motivatsiooniks. Viimase osas oli siiski vastupidine arvamus olukorras, kus kinnisvaraturg on nagunii aktiivne ja hinnad kõrged (eelkõige Tallinn).

Lisaks turuväärtusele ning motivatsioonitasule on praktikas sundvõõrandisaaja poolt tasutud näiteks notaritasud jmt või lepitud kokku alternatiivsete meetmete nagu haljastuse või müratõkete rajamises. Samas märkisid mõned haldusorganid intervjuude käigus, et sageli on vabatahtliku müügi korral läbirääkimiste sisu alternatiivsete meetmete osas rangelt piiratud. See tähendab, et haldusorgan on läbirääkimistel seotud teatud etteantud tingimustega ning puuduvad võimalused vabatahtliku müügi eesmärgil kokkulepete sõlmiseks mistahes kinnisasja omanikule sobivate alternatiivsete meetmete kaasabil. Näiteks võib esineda olukord, kus kinnisasja omanik on nõus võõrandama joonobjekti alla jääva kinnisasja osa turuväärtusega juhul, kui talle allesjääva kinnisasja osale rajatakse täiendav haljastus. Samuti võib olla koormatud kinnisasja omanik valmis vabatahtlikult loobuma osast oma kinnisasjast saades selle eest vastutasuks osa mujal asuvast riigile kuuluvast maast. Paraku võib ametiasutusel või riigil puududa reaalne võimalus selliste meetmete rakendamiseks.

Samas ilmnes intervjuudest, et kinnisasjade omanikud on tihti motiveeritud vabatahtliku müügi etappi kasutama enda huvides parema läbirääkimispositsiooni saavutamise eesmärgil. See tähendab, et tulevasest projektist teadlikud isikud ostavad joonobjekti ääres asuvaid maid või kasutavad enda huvides muid meetodeid sooviga saada sellisest tegevusest hiljem kasu kas siis kompensatsioonitasu või oma tulevaste projektide raames peetavates läbirääkimistes eelise omandamise eesmärgil. On tulnud ette, et objekti kavandamise eelselt omandatakse spetsiaalselt maid eesmärgiga asuda hiljem nii hüvitise kui ka muude hüvede osas ametiasutusega kauplema. Seejuures on praktikas väljakujunenud konkreetsed isikud, kes sellisel viisil pidevalt tegutsevad. Õiguslikult ei ole võimalik keelata selliselt maade omandamist, tegemist on ettevõtlusvabaduse teostamisega. Samas tuleks pahatahtlike omandajate probleem lahendada eelkõige efektiivse menetlusega ning õiglase kompensatsiooni

kehtestamisega sundvõõrandamisel. Tänapäevase regulatsiooni valguses on vaidlushimulise maaomaniku peamiseks sooviks eelkõige ülal käsitletud seaduse säte, mille kohaselt ei või kuni hüvitise suuruse üle peetava vaidluse lahendamiseni võtta ära maaomaniku maavaldust ega maatüki omandit. Kuivõrd sellised vaidlused võivad kesta mitmeid aastaid, võib tekkida olukord, kus ühe või mõne maaomanikuga hüvitise suuruse üle peetava vaidluse tõttu ei õnnestu projekti tervikuna realiseerida mitmeid aastaid. On selge, et sellises olukorras tekib sundvõõrandamist läbiviival asutusel motivatsioon maksta vaidlevale maaomanikule kompromissi korras turuhinnast suurem hüvitis, et oleks võimalik projektiga edasi liikuda. Samas vähendaks selliste vaidluste hulka oluliselt see, kui seadust muuta ning näha ette reegel, et hüvitise suuruse üle peetav vaidlus ei välista maaomandi või – valduse äravõtmist omanikult.

Kokkuvõttes selgus intervjuude käigus, et vabatahtlik müük on enim kasutatud variant maade ostmisel. See on ka põhjendatud, kuivõrd sundvõõrandamine (sh kokkuleppemenetluses) peaks olema viimane variant maa omandamiseks. Enamasti on pooled vabatahtliku müügi puhul võrdväärse positsioonis, mh on vabatahtliku müügi korral võimalik kokku leppida täiendavas hüvitises või ka teiste kompensatsioonimeetmete rakendamises. Praktika on siiski erinev, samuti ei ole kujunenud välja ühtseid aluseid näiteks võimalike vaidlustega kaasneva kuluga võrreldes mõistliku motivatsioonitasu suuruse määramisel. Samuti on oluline arvestada seda, et mida suurema projektiga on tegemist, seda vähem on haldusorganil võimalik läbi rääkida. Viimane osutub tõenäoliselt oluliseks takistuseks ka Rail Balticu projekti käigus maade omandamisel.

### **5.3.3. Sundvõõrandamine**

Sundvõõrandamine on kinnisasja võõrandamine omaniku nõusolekuta üldises huvides õiglase ja kohese hüvitise eest. Arvestades seni teostatud infrastruktuuriobjekte ning nendega kaasnevate võõrandavate maade hulka, on senimaani siseriiklikus praktikas sundvõõrandamiseni jõutud vähestel kordadel. Kõige rohkem on praktikas olnud sundvõõrandamise juhtumeid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) praktikas. Vähem või üldse mitte on sundvõõrandatud kohalikes omavalitsustes, kus jõutakse reeglina maaomanikega kokkuleppele. Riiklike projektide puhul sõltub üldreeglina sundvõõrandamise menetlusse jõudmine objekti suurusest ja selle käigus puudutatud kinnisasjade arvust.

Intervjuude kohaselt on sundvõõrandamiseni jõudmine tingitud peamiselt järgnevatest asjaoludest:

- Kinnisasja omanikuga ei ole maa omandamise osas saadud kokkuleppele. Enamasti peitub selle taga vaidlus kompensatsiooni suuruse üle ehk kinnisasja omanikud soovivad haldusorgani või riigiga vaieldes kaubelda endale suuremat hüvitist. Näiteks on praktikas teada juhtumeid, kus kinnisasja omanik ikkagi nõustub vabatahtliku müügiga peale sundvõõrandamise otsuse eelnõu esitamist.
- Kinnisasja omanik ei ole suhtunud eelnevasse menetlusse täie tõsidusega või teadlikkus läbirääkimiste võimalikkusest ja selle olemusest üldse on madal.
- Kinnisasja omanik ei soovi asuda läbi rääkima, sest ta on olemuslikult vastu kogu kavandatavale tegevusele ja selle menetlusele. Kinnisasja omanik on tulenevalt kas juba planeeringu koostamise etapist, pooltevahelistest vaidlustest või oma siseveendumusest meelestatud kokkulepet mitte sõlmima.

Seega on praktikas sundvõõrandamise otsuseni jõudmise peamiseks põhjuseks eraisiku ning haldusorgani vahelise kokkuleppe sõlmimise võimatus, mis võib olla tingitud nii objektiivsetest kui ka subjektiivsetest asjaoludest. Varasemalt loobusid kinnisasjaomanikud vabatahtliku müügi võimalusest ka maa võõrandamisel kaasneva tulumaksu kohustuse tõttu. Viimase puhul muudeti seadust 2009. aastal ning võrdsustati see sundvõõrandamise sarnase juhtumiga.

Sundvõõrandamise protsessi osas rõhutasid intervjuueeritud haldusorganid, et menetlus on haldusõiguslikult koormav, liiga ajakulukas ning keeruline. Kehtivate seaduste kohaselt teeb riiklike projektide puhul sundvõõrandamise otsuse Vabariigi Valitsus. Haldusorganite esindajate sõnul on igal üksikul juhtumil sundvõõrandamise otsuse tegemine Vabariigi Valitsuse poolt ebamõistlik ning sellise volituse võiks anda ministeeriumi või kohaliku omavalitsuse pädevusse. Üheks praktiliseks

probleemiks on ka see, et sundvõõrandamise menetlus on iga haldusorgani enda korraldada. Intervjuudes toodi välja mitmel juhul, et vähemalt riiklike projektide puhul võiks olla vastav pädevus koondatud.

Kuivõrd sundvõõrandamine on iga haldusorgani enda korraldada, pole ühtne ka halduspraktika. Haldusorganist olenevalt kasutatakse täiesti teistsuguseid lahendusi ning võimalusi. Esiteks puudub ühtsus võimalike rakendatavate meetmete osas. Mõned haldusorganid pakuvad üksnes rahalist kompensatsiooni, teised otsivad võimalusi ümberkruntimiseks või kinnisasja vahetamiseks ning kolmandad pakuvad välja ka praktikas ebatavalisi, kuid konkreetsele juhtumile sobivaid lahendusi. Teiseks on siseriiklik praktika ka ebaühtne meetmete kohaldamise ulatuses. Kui mõnele avalik-õigusliku piiranguga koormatud kinnisasja omanikule makstakse kompensatsiooni turuväärtust ületavas osas, siis teise haldusorgani haldusalas võib kompensatsioon piirduda ainult turuväärtusega.

Teisalt toodi sundvõõrandamismenetluse nõrkusena välja asjaolu, et selle käigus ei ole võimalik pidada kinnisasja omanikuga täiendavaid läbirääkimisi. Sundvõõrandamise korral saab kinnisasja omanik hüvitise vastavalt hindamisaktile ja läbirääkimisruumi enam ei ole. Intervjueeritud haldusorganite esindajate sõnul ollakse tänases praktikas liialt ühes lahenduses kinni ega kaaluta teisi meetmeid, mis tegelikkuses võivad osutada lõppeesmärgi järgides isegi otstarbekamaks. See tähendab, et kuigi koormatud kinnisasja omanik on teatud tingimustel valmis kinnisasja vabatahtlikult võõrandama, puudub haldusorganil või riigil võimalus kinnisasja omaniku soovidele omalt poolt vastu tulla. Sellised piirangud võivad tulla nii seadusest, praktikast, kinnisasjaomanike soovitud lahenduste rajamise võimatusest kui ka konkreetse joonobjekti projekteerimismõõtmest. Lisaks praktilistele alternatiivsetele meetmetele tuleks intervjueeritavate sõnul tähelepanu pöörata erinevatele võimalustele avalik-õiguslike piirangute kompenseerimiseks. Kui hetkel hüvitatakse üldjuhul kinnisasja omandamise korral vaid kinnisasja turuväärtus, siis omandamise korral võiks kompensatsioon lähtuda mitte ainult kinnisasjast vaid kogu tervikust. See tähendab, et näiteks juhtudel, kus kinnisasja turuväärtus on äärmiselt madal, võiks kaaluda kinnisasja ostuhinna ja sellele tehtud investeeringute (elahoone ehitamine või selle remont) hüvitamist. Lisaks tuleks kaaluda kinnisasjaomanikele kogu läbirääkimiste ning võõrandamise protsessiga kaasnevate kulude kompenseerimise võimalust.

KASVS annab haldusorganile võimaluse läbirääkimisteks ning võimaldab omandi hüvitamise nii rahas kui ka muul moel. Seega on haldusorganil võimalik rakendada igasugused meetmeid ning määrata ka täiendavaid boonuseid. Riigikohus on öelnud, et haldusorgan võib oma püsiva praktikaga anda aluse õiguspärase ootuse tekkimiseks, välja arvatud ebaõige halduspraktika puhul.<sup>160</sup> Töö koostajate hinnangul peaksid olema üldised lahendused ja võimalused nii riigi kui ka kohalikes omavalitsustes avalikes huvides rajatavate objektide ning selle raames määratletavate kompensatsioonimehhanismide osas ühtlased. Puudub igasugune õiguslik põhjendus, miks riigi poolt rakendatavad meetmed peaksid olema oluliselt erinevad või ka piiratud võrreldes kohalike omavalitsuste meetmetega, samuti ei peaks sarnase objekti rajamisega kaasneva erineva meetodika hüvitiste määramisel (vrld kohaliku tee rajamine või riigi maantee rajamine). Intervjuude käigus toodi probleemi lahendusena välja ühtse juhendmaterjali koostamist ning riiklike projektide puhul vastava kompetentsi koondamist ühe ametiasutuse alla.

Praktikas on osutunud üheks probleemiks ka see, et kui varasemalt on näiteks vabatahtliku müügi menetluses peetud läbirääkimise raames kinnisasja hindamine tellitud, siis tuleb sundvõõrandamise otsuse tegemiseks tellida uus hinnang. Enne sundvõõrandamise otsust tehtud kinnisvara hindamist ei ole võimalik kasutada. Sundvõõrandamise otsuse tegemise hetkeks tellitakse kinnisvarahindamine kohtutäituri poolt, sest kinnisasja turuväärtus tuleb määrata kindlaks kinnisasja sundvõõrandamise hetkega.

Probleeme tekitavad eelkõige muutuvad hinnad kinnisvaraturul. Seega võib juhtuda, et sundvõõrandamise otsuse tegemise hetkeks on kinnisasja väärtuse hindamise tulemusel määratud kompensatsioon väiksem võrreldes selle summaga, mille osas toimusid läbirääkimised. Teisalt on võimalik ka alternatiivne olukord, kus kinnisvaraturu aktiveerumise tõttu tõuseb ka kinnisasja

<sup>160</sup> RKKHo 3-3-1-53-04.

väärtus võrreldes varasemalt läbiräägituga. Kinnisvaraturul hindade kõikumisega seotud küsimust ei ole seadusandja täiendavalt reguleerinud, millest tulenevalt kuulub sundvõõrandamise korral hüvitamisele kinnisasja väärtus sundvõõrandamise otsuse vastuvõtmise seisuga (KASVS § 16 lg 1). Seega, kui hinnad kinnisvaraturul peaksid peale hindamisakti koostamist hüppeliselt muutuma, kuulub hüvitamisele siiski kinnisasja väärtus sundvõõrandamise otsuse vastuvõtmise seisuga.

Lisaks praktilistele alternatiivsetele meetmetele tuleks tähelepanu pöörata erinevatele võimalustele avalik-õiguslike piirangute kompenseerimiseks. Kui hetkel hüvitatakse üldjuhul kinnisasja omandamise korral vaid kinnisasja turuväärtus, siis tegelikult võiks omandamise korral kompensatsioon lähtuda mitte ainult kinnisasjast vaid kogu tervikust. See tähendab, et näiteks juhtudel, kus kinnisasja turuväärtus on äärmiselt madal, võiks kaaluda kinnisasja ostuhinna ja sellele tehtud investeeringute (elahoone ehitamine või selle remont) hüvitamist. Lisaks tuleks kaaluda kinnisasjaomanikele kogu läbirääkimiste ning võõrandamise protsessiga kaasnevate kulude kompenseerimise võimalust.

Halduspraktika analüüsi käigus selgus, et üldjuhul ei ole maaomanikud teadlikud maade omandamise ja sundvõõrandamise protsessist. KASVS viitab selgelt sellele, et maade omandamine avalikes huvides rajatava objekti jaoks toimub poolte kokkuleppel. Vähemalt vabatahtliku müügi korral on maaomanik ja sundvõõrandisaaja teoreetiliselt võrdväärses positsioonis. Samas maaomanikud sellest ei tea, ei oska menetluses oma huvisid kaitsta või näiteks vastumeelsuse tõttu lausa loobuvad läbirääkimiste protsessist. Vähe on ka avalikult leitavat materjali, mis selgitaks menetluse protsessi ning erinevaid võimalusi. Teisalt on ka arusaadav, et olukorras, kus projekti tähtajad on lühikesed või läbirääkimiste protsessi on kaasatud kümneid isikuid, ei ole sageli võimalik astuda iga konkreetse maaomanikuga nädalatepikkustesse läbirääkimistesse. See viib omakorda lõppastmes võõrandatava kinnisasja suhtes sundvõõrandamise otsuseni, mis ka riigi seisukohast peaks olema alati viimane variant.

Järgnevalt käsitleme täiendavalt intervjuude tulemusi eraldi kokkuleppemenetluse ja omaniku nõusolekuta võõrandamise osas.

#### *(a) Kokkuleppemenetlus*

Kokkuleppemenetlus on kinnisasja müük olukorras, kus otsus sundvõõrandamise kohta on juba tehtud. Sellisel juhul antakse isikule veel viimane võimalus müüa kinnisasi ilma, et see tuleks võõranda täielikult sundkorras ehk ilma tema nõusolekuta. Halduspraktika analüüsist tulenevalt võib nentida, et esineb arusaamatus vabatahtliku müügi ja kokkuleppemenetluses toimuva müügi erisustes. Sisuliselt ühel juhul tehakse alles isikule ettepanek alustada maa müügi osas läbirääkimisi, teisel juhul on tehtud juba konkreetne otsus sundvõõrandamise kohta maa omandamiseks. Seda eelkõige põhjusel, et kui otsus sundvõõrandamiseks on tehtud, siis asub ametiasutus selgelt jõupositsioonil. Põhimõtteliselt toimub selles etapis vaidlus üksnes hüvitise suuruse üle. Mõni teine haldusorgan käsitles ka kokkuleppemenetlust vabatahtliku müügina, st et otsus sundvõõrandamiseks on tehtud, kuid läbirääkimised selle menetlusetapi raames ongi need, millega on võimalik vältida kinnisasja omandamist omaniku nõusolekuta. Viimase puhul on ka mainitud probleemid ja võimalused sarnased ptk-s 5.3.2. kirjeldatuga.

#### *(b) Omaniku nõusolekuta võõrandamine*

Halduspraktikas rakendatakse omaniku nõusolekuta võõrandamist viimase meetmeolukorras, kus maa omandamiseks ei ole lahendust õnnestunud leida muul viisil. Omaniku nõusolekuta võõrandamist nähakse kui kõige äärmuslikumat meetet. Seetõttu proovitakse enne selleni jõudmist kinnisasja omanikuga jõuda igal juhul kokkuleppele kasutades selleks kõiki võimalusi alternatiivsete lahenduste kohaldamiseks.

Kokkuvõttes on üldjuhul praktikas kinnisasja omandamine sundvõõrandamismenetluses viimane alternatiiv. Sundvõõrandamise menetluseni jõudmine on enamasti tingitud subjektiivsetest ja objektiivsetest asjaoludest, mille hulka jääb ka erimeelsus hinna osas. Sundvõõrandamismenetluse peamisteks probleemideks on piiratud võimalused leppimaks kokku alternatiivsete meetmete rakendamises ning väike ruum läbirääkimisteks. Samas ei tule sellist takistust KASVS-ist, mis

sisuliselt võimaldab omandi hüvitamise nii rahas kui ka muul moel. Seega on haldusorganil võimalik rakendada igasugused meetmeid ning määrata ka täiendavaid boonuseid. Täiendavateks probleemideks on eelkõige menetluse keerukus riiklike projektide puhul, samuti isikute vähene teadlikkus menetlusest.

#### 5.3.4. *Sundvalduse seadmine*

Siseriikliku halduspraktika käigus oli üheks eesmärgiks intervjuude abil välja selgitada, millistel juhtumitel on praktikas seatud sundvaldust ning kuidas on tõlgendatud sundvalduse seadmise aluseks olevat “otstarbekuse” kriteeriumit. Halduspraktikast tulenevalt kasutakse sundvalduse seadmist väga harva ning intervjuude käigus tuvastasime kaks juhtumit, kus talumiskohustus oleks seatud sundvaldusega. Praktikast on teada juhtum, kus koormatud kinnisasja omanik ise soovis sundvalduse seadmist.<sup>161</sup> Antud juhul kehtestati detailplaneeringuga sundvalduse seadmise kohustus juhuks kui planeering realiseeritakse. Kuivõrd detailplaneeringut ei asunud realiseerima, ei kaasnud toodud näites ka otsuse tegemist sundvalduse seadmiseks. Joonobjekti rajamisel on teada üks juhtum, kus talumiskohustus seati sundvaldusena Kroodi liiklussõlme riigimaantee nr 1 Tallinn–Narva Vão-Maardu ümberehitamiseks.<sup>162</sup> Nimetatud kaasuses ei olnud maaomanik nõus ettepanekuga seada kinnisasjale tasuta isiklik kasutusõigus Eesti Vabariigi kasuks. Kuigi maaomanik oli teadlik tehnilisest projektist ning toetas seda igati, oli erimeelsuseks isikliku kasutusõiguse seadmisel viadukti talumise eest makstava hüvitise suurus. Kokkuvõttes seati kohtuliku kompromissi tulemusel maatükile siiski sundvaldus isikliku kasutusõigusena.

Eelnevat arvesse võttes on vähemasti intervjueeritud haldusorganite puhul sundvalduse seadmist kasutatud praktikas väga harva ning puudub ka vastavasisuline kohtupraktika. Seega meil ei ole võimalik anda selle kasutamisele ka hinnangut.

#### 5.4. **Täiendavad kompensatsioonimeetmed**

Intervjuude käigus uuriti kõigilt haldusorganitelt ka täiendavate kompensatsioonimeetmete kohta, sh infrastruktuuri talumiskohutuse ja selle raames makstava kompensatsiooni kohta. Selgus, et lisaks kompensatsioonile kinnisasja hüvitamise eest käsitletakse täiendavate meetmetena eelkõige järgnevad:

- infrastruktuuriobjekti rajamise käigus haljastuse asendamisega seotud kulud;
- müra vähendavad meetmed, eelkõige müraseinte rajamine;
- infrastruktuuri talumistasu, mida maksab infrastruktuuri haldaja koormatud kinnisasja omanikule;
- ümberkruntimine ja maade vahetamine
- muud haldusorganit (survestavad) kompensatsioonimeetmed.

Haljastuse **asendamine/rajamine** on meede, mille osas kehtiva õiguse kohaselt on võimalik teha ettepanek eelkõige keskkonnamõju hindamise/projekteerimise faasis. Selliselt on maaomanikuga lisaks maa võõrandamisega kaasnevale hüvitisele võimalus leppida kokku teatud mahus olemasoleva haljastuse asendamises või selle juurde rajamises. Enamasti tuleb selleks initsiatiiv maaomanikult endalt või kohalikult omavalitsuselt. Haljastuse rajamist võib kompensatsioonimeetmena rakendada kõikides kinnisasja võõrandamise menetlustes, st nii vabatahtliku võõrandamise korral kui ka sundvõõrandamise menetluses. Haljastus on ka üheks kompensatsioonimeetmeks, mida maaomanikud on praktikas nõudnud läbirääkimiste käigus võõrandamise ja sundvõõrandamise menetluses.

**Müra vähendamise meetmeid** analüüsitakse alati projekti algusetapis. Nii viiakse planeeringu ja projekteerimise faasis läbi müra modelleerimine. Kui elamualadel ületab müratase normi, töötatakse välja leevendavad meetmed, mis peavad tagama normtaseme saavutamise. Eesmärk on see, et tegevuse realiseerimise tulemusel peab müra vastama õigusaktides sätestatud piirnormidele<sup>163</sup> ning

<sup>161</sup> K. Koppel. Signe Kivi: EKA naaber Ester Palm soovibki sundvalduse seadmist. – ERR uudised. 13.02.2012. Kättesaadav: <http://uudised.err.ee/v/eesti/61339256-c220-40a6-abae-3c9988caf37a> (14.07.2015).

<sup>162</sup> Vabariigi Valitsuse 21.09.2011 korraldus nr 403 „Harju maakonnas Maardu linnas asuvale Rööpa IV kinnisasja osale sundvalduse seadmine“. – RT III, 26.09.2011, 2.

sellega on tagatud ka elukvaliteedi säilimine. Seega saab seda käsitleda negatiivse mõju kompenseerimismehhanismina. Teisalt ei oleks sisuliselt näiteks Rail Baltic ka lubatud, kui selle planeeringu ja projektiga ei tagata vastavust õigusaktidele, mh müra piirnormidele.

Praktikas on sageli just see kompensatsioonimehhanism tekitanud probleeme kinnisasjade omanikele. Nimelt on vastavus müranormidele (nt peale müraseina rajamist) üheks oluliseks kaalutluseks, millest tulenevalt ei tehta otsust kinnisasja ja sellel asuva elamu võõrandamiseks. See on tinginud olukordi, kus mürasein rajatakse elamule ebamõistlikult lähedale või kaasnevad riigile müraseina rajamisega suuremad kulud kui elamu võõrandamisega.<sup>164</sup> Intervjuudes viidati sellele kui olemasoleva õigus- ja halduspraktika paindumatusse. Positiivse näidetena mainiti ka juhtumeid, kus mürasein tõepoolest asus eluhoonele nii lähedal, et see tõi kaasa otsuse langetamise elamu sundvõõrandamise kasuks. Läbiviidud intervjuude käigus ei mainitud, et rakendatud oleks muid müra vähendavaid meetmeid (eelkõige akende asendamist).

Kuigi müra vähendavaid meetmeid saab lugeda sisuliselt seadusest tulenevaks kohustuseks projekti lubamisel, on teada ka juhtumeid, kus maaomanik ei ole soovinud müraseina rajamist. See on seotud eelkõige müraseinast tingitud visuaalse häiringuga. Sellises olukorras ei ole siiski maaomaniku soov realiseerunud, mh naaberkinnisasjade omanike tõttu. Sotsiaalministri 04.03.2002 määrus nr 42 "Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid" sätestab maanteeäärse liiklusest põhjustatud mürataseme võimaliku taseme. Eristada tuleb erinevaid müratasemeid ning maakasutuskategooriaid nagu looduslikud ja puhkealad, elamualad, segaalad ja tööstusalad. Lisaks eristatakse, kas tegemist on olemasolevate või uute planeeritavate aladega. Seega sisuliselt ei ole isikul õigust keelduda müraseina rajamisest. Samas võib müraseinale alternatiivse meetodi rakendamisest keelduda järelevalveorganina ka Terviseamet.

Intervjuudes uuriti ka olukordade kohta, kus objekt on juba rajatud, kuid selle realiseerimisjärgselt on kurdetud ülenormatiivset müra. Selgus, et praktikas on teada vaid üksikud selliseid juhtumid. Kõikidel juhtudel on moodustatud ekspertgrupp või teostatud täiendav müra modelleerimine. Enamasti on müra olnud siiski normide piires. Samas on praktikas teada ka üks konkreetne vaidlus, kus isik nõudis objekti realiseerimisjärgselt müra osas kompensatsiooni, kuigi isikule oli juba mürasein rajatud. Viimasel juhul jäeti siiski isiku taotlus rahuldamata, kuivõrd nimetatud majapidamist ei kasutatud püsivalt elamiseks ning kaebaja ise ei olnud majapidamist kasutavaks isikuks.

Haldusorganitega läbiviidud intervjuude käigus toodi välja, et teatud kompensatsioon peaks kaasnema ka olukorras, kus müra vastab küll piirnormile, kuid on sellegipoolest oluline ja häiriv. Nimetatud kompensatsioonimeetme rakendamise võimalikkusele ja analüüsimise vajadusele on juhitud tähelepanu ka 2015. aasta valitsusliidu tegevusprogrammi punktis 18.31 järgnevalt: „Töötame välja keskkonnanäringute heastamise lisapõhimõtted, mille alusel kompenseeritakse üleriiklike investeringutega riiklike suurte taristu projektide rajamisel loodusele avaldatav negatiivne mõju.“<sup>165</sup> Tegemist on hüvitisega, mille kompenseerimise vajalikkust asub riik analüüsima.

**Infrastruktuuri talumistasu** makstakse kinnisasja omanikule olukorras, kus ta peab infrastruktuuri objekti taluma ning selle olukorraga ei ole kaasnenud sundvõõrandamist. Halduspraktika kohaselt ei ole joonobjektide rajamisel makstud infrastruktuuri talumistasu. Kõigis intervjuudes siiski nõustuti, et tehnovõrkude talumistasud on käesoleval juhul ebamõistlikult madalad. Samas ei oleks aluseks üksnes konkreetse määruse või uue regulatsiooni kehtestamine. Selle olukorra lahendamine nõuab süsteemset lähenemist, mis muuhulgas nõuaks näiteks ka kehtiva maa hindamise seaduse muutmist.

<sup>164</sup> Maanteeamet. Müra. 17.12.2010. Kättesaadav: <http://www.mnt.ee/?id=12371> (03.08.2015).

<sup>165</sup> Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku erakonna ning erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta. 08.04.2015. Kättesaadav: <https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/re-sde-irl-valitsusliidu-lepe-2015.pdf> (03.08.2015).



## 5.5. Ümberkruntimine ja maade vahetamine

Maade vahetamine ja ümberkruntimine on alternatiivsed meetodid, kuidas on kinnisasja omanikule võimalik hüvitada omandiõiguse kaotus. Sellisel juhul ei seisne kompensatsioon otseselt rahas vaid omandis. Tegemist on sisuliselt täiendavate meetmetega, mida haldusorganil on võimalik rakendada.

Intervjuude käigus selgus, et enamasti viiakse ümberkruntimist või kinnisasja vahetamist läbi kohalikele omavalitsustele kuuluvate kinnisasjade osas. Sealjuures on tegemist väga tõhusa meetmega jõudmaks koormatud kinnisasja omanikuga kokkuleppele. Kogutud andmete kohaselt on mitmetel juhtudel saavutatud kõiki osapooli rahuldav tulemus just tänu ümberkruntimisele. Seega on praktikas tavaks, et vähemalt kohalikud omavalitsused rakendavad võimaluse korral ümberkruntimist ja vahetamist alternatiivina kinnisasja eest rahalise hüvitise maksmisele.

Riigi tasandil esineb nii ümberkruntimise kui ka maade vahetamise võimalikkuse osas ebaselgus. Selles osas, kas riik võib maid vahetada ka joonobjektide rajamise raames, asusid intervjueeritud haldusorganite esindjad erinevatele seisukohtadele. Ühe arvamuse kohaselt on kehtiva õiguse kohaselt maade ümberkruntimine ja vahetamine sisuliselt õiguslikult välistatud, kui tegemist ei ole looduskaitsealuse maaga. Varasemalt on kasutatud ümberkruntimist maareformi teostamisel, kus enne reformi läbiviimist koostati ümberkruntimiskavad. Halduspraktikast tulenevalt oli siiski teada juhtumeid, kus infrastruktuuriobjekti käigus oli maid vahetatud, sh kohaliku omavalitsuse üleselt. Konkreetse juhtumi puhul otsis küll maaomanik põhimõtteliselt ise vahetamiseks sobiva maa teises kohalikus omavalitsuses.

Lisaks eeltoodule on mõned aastad tagasi ilmnunud maadevahetuste kaudu toime pandud ja suurt avalikku tähelepanu leidnud kuritarvitustest tulenevalt maade vahetamine ka poliitiliselt tundlik teema.<sup>166</sup> Kuigi mitmetes intervjuudes mainiti ka riigi tasandil maade vahetamist positiivse ja soovitusliku võimalusena, nenditi, et maade vahetamisega seonduvate ohtude kordumise võimalikkust ja sisulist võimetust selle ärakasutamise välistamiseks. Lisaks, kui käsitleda maade vahetamist riigi poolt (õiguslikult) võimaliku meetmena, siis olevat tegemist väga ajamahuka, mitmel tasandil otsuse tegemist nõudva ning keerulise protsessiga. Olukorras, kus tegemist ei ole kohaliku omavalitsuse poolt kavandatava objektiga, eeldab vahetamisprotsess Keskkonnaministeeriumi kui maareservi valdaja koostööd. Keskkonnaministeerium teeb omakorda taotluse Maa-ametile maa eraldamiseks. Seejärel tuleb riigivaraseadusest tulenevalt iga vahetatava maa osas taotleda ka vastava otsuse tegemist Vabariigi Valitsuselt. Kohtumiste käigus avaldati arvamust, et igal konkreetselt juhul ei peaks olema vajalik Vabariigi Valitsuse otsuse taotlemine, kuna see pikendab põhjendamatuult maade vahetamise protsessi. Sisuliselt võib haldusorgan olla küll nõus maade vahetamisega, kuid see osutub siiski võimatuks Keskkonnaministeeriumi või Vabariigi Valitsuse vastumeelsuse tõttu.

Ühe olulise praktilise probleemina tõid intervjueeritavad välja, et riigivaraseaduse § 35 lg 2 kohaselt ei tohi juhul, kui vähemalt üks vahetatavatest asjadest on kinnisasi, vahetatavate asjade harilik väärtus erineda rohkem kui 10%. Selline regulatsioon teeb sobiva vahetatava maa või ümberkrunditava maa leidmise veelgi keerulisemaks, kuivõrd kahe väga erineva asukohaga, kuid sama turuväärtusega oleva kinnisasja leidmine on väga raske. Praktikast võib näitena tuua olukorra, kus haldusorgan nõustus kinnistute vahetamisega. Vahetatava teemaa turuväärtus osutus siiski oluliselt kallimaks kui samas suuruses vastusaadav maatulundusmaa. Eelkõige ongi probleem maatulundusmaaga, mis on alati väheväärtuslikum kui enamus teised sama pindalaga kuid erineva sihtotstarbega maad. Seega tulenevalt riigivaraseadusest ei olnud sellises olukorras võimalik vahetustehingut teha, kuigi pooled olid sellega nõus ning ka võimalus selleks oli olemas. Koormatud kinnisasja omanik ei saanud soovitud lahendust vaid kompensatsiooni rahalise hüvitise näol. Samas peab riik ka edaspidi tasuma sellise kinnisasja „jupi“ hooldamisega seotud kulud, mille võõrandamine oleks talle otstarbekas. Samas ei ole välistatud ka see, et tegemist on lihtsalt sätte valesi tõlgendamisega ehk siis vahe tuleb hüvitada siis, kui väärtus erineb rohkem kui 10%, Viimane ei muuda siiski seda, kuidas nimetatud sätet on realselt praktikas rakendatud.

<sup>166</sup> Vt eelkõige RKKKo 3-1-1-14-14.

## 5.6. Muud (haldusorganit survestavad) kompensatsioonimeetmed

Intervjuude käigus selgus, et halduspraktikas on kasutatud ka mitmesuguseid muid lahendusi, kuidas jõuda kinnisasja omanikuga või ka kogukonnaga kokkuleppele konkreetse objekti rajamisel. Praktikas on teada näiteks juhtum, kus Kaitseministeerium on vahetanud koolimaja katuse, et võita kohalike elanike poolehoidu objekti realiseerimiseks.<sup>167</sup> Intervjuude käigus selgusid ka mitmed erinevad nõudmised, mida haldusorganid on rahuldanud või kaalunud infrastruktuurobjektide rajamise käigus. Enamasti ei ole need nõudmised olnud seotud otseselt hüvitisega. Teatud juhtudel ei olnud nõudmised seotud ka kavandamisel oleva objekti ja seal asuva kinnisasja asukohaga.

Kokkuvõttes kasutatakse halduspraktikas erinevaid kompensatsioonimeetmeid lisaks maaomanikule raha maksmisele. Näiteks on kompenseeritud infrastruktuuriobjekti rajamise käigus haljastuse asendamisega seotud kulusid ja ehitatud müraseinu. Samas ei ole müra küsimus olnud aktuaalne mitte üksnes enne objekti rajamist, kaebuste korral on moodustatud ekspertgrupp või teostatud täiendav müra modelleerimine. Tegemist on siiski vähelevinud probleemiga.

Ka intervjuueeritavad leidsid, et ümberkruntimine ja maade vahetamine on sobilikud ning soovituslikud meetmed alternatiivsete kompensatsioonimeetmetena. Samas nenditi, et riiklike projektide puhul on kehtiv regulatsioon liiga keeruline ning ka seda lahendust välistav. Maade vahetamist peetakse poliitiliselt tundlikuks teemaks, mistõttu ollakse selle meetme rakendamise osas ettevaatlikud/(kahtleval seisukohal). Olulise takistuse seab samuti RVS-ist tulenev 10% piirang, sest praktikas on kahte väga erineva asukohaga, kuid sama turuväärtusega oleva kinnisasja leidmine raske. Eelkõige on probleem maatulundusmaaga, mis on alati väheväärtuslikum kui enamus teisi sama pindalaga kuid teise sihtotstarbega maid.

## 5.7. Sundvõõrandatava vara väärtuse ning sundvõõrandamisega kaasneva kahju ja saamata jäänud tulu hindamise praktika

### 5.7.1. Enamlevinud hindamisülesanded ja hindamispraktika

Eestis sundvõõrandamisel rakendatav hindamispraktika nähtub kõige paremini varasemalt koostatud eksperthinnangutest. Paraku ei ole sellised eksperthinnangud üldjuhul kõigile huvilistele vabalt kättesaadavad. Seetõttu ei ole kõigist varasematest kinnisvara hindamise aktidest läbilõikelise analüüsi tegemine võimalik. Käesoleva analüüsi läbiviimiseks tegi MKM ekspertidele kättesaadavaks viimase viie aasta jooksul joonobjektide rajamisel toimunud 33 sundvõõrandamise juhtumi käigus koostatud 41 eksperthinnangut. Tegemist on väikese osaga kõigist joonobjektide rajamisel koostatud eksperthinnangutest. Vastavalt MKM-s läbi viidud intervjuule peegeldab see alamhulk siiski küllaltki hästi neid probleeme, mis hindamismenetluses ja hinnangute tõlgendamisel esile kerkivad. Lisaks eksperthinnangutele on siseriikliku hindamispraktika analüüsimisel väärtuslikuks sisendiks ka intervjuud hindamisi tellinud institutsioonide esindajatega ning hindamisi läbiviinud ekspertidega.

Hindamispraktika analüüsimisel selgus, et valdava osa eksperthinnangute puhul ei hinnata sundvõõrandamise korral saamata jäänud tulu ega kaasnevaid kahjusid. Hindamismetoodika kohaselt on hindamise eesmärgiks kinnisasja või selle osa hariliku väärtuse tuvastamine, hüvitisväärtuse hindamist esines harva. Hariliku väärtuse mõiste sisustamisel on enamasti tuginetud EVS 875-3:2010 punktile 5.3.<sup>168</sup>, mille kohaselt on harilik väärtus turuväärtuse lihtsustatud käsitlus ning sellest lähtuvalt hinnatakse nendes aktides hinnatava vara turuväärtust.<sup>169</sup>

<sup>167</sup> Kaitseministeerium remondib Nursi vana koolimaja katuse. – Võrumaa Teataja. 19.01.2013. Kättesaadav: <http://vorumaateataja.ee/ee/kontakt/63-viimased-uudised/6228-kaitseministeerium-remondib-nursi-vana-koolimaja-katuse> (14.07.2015).

<sup>168</sup> Eesti Standardikeskus EVS. Standard EVS 875-3:2010 Vara hindamine. Osa 3: Väärtuste liigid. Kättesaadav: <http://www.evs.ee/products/evs-875-3-2010> (19.06.2015).

<sup>169</sup> Turuväärtus on hinnangul põhinev summa, mille eest vara peaks väärtuse kuupäeval minema üle tehingut sooritada soovivalt müüjalt tehingut sooritada soovivale ostjale sõltumatus ja võrdsetel alustel toimivas tehingus pärast kõigile nõuetele vastavat müügitegevust, kusjuures osapooled on tegutsenud teadlikult, kaalutletult ning ilma sunduseta (EVS 875-1:2010, p 3.1.11.).

Aeg-ajalt kohtab ka mõnevõrra teistsugust käsitlust, mille kohaselt viitab harilik väärtus sellele, et lähtuda tuleks pelgalt müügitehingute statistilisest analüüsist. Seejuures pole oluline, kas väärtuse määramiseks kasutatakse just sama sihtotstarbega ning kõikidele vabaturutingimustele vastavaid tehingud. Samuti ei ole piiritletud analüüsitava tehingute toimumisaeg. Siiski ei ole hariliku väärtuse erineva määratluse kasutamine viinud hindamistehniliselt oluliste erinevusteni, sest ka sellisele käsitlusele viitavates eksperthinnangutes on lõpuks tuginetud samadele hindamismeetoditele, mida selgesõnaliselt turuväärtuse tuvastamisega tegelevates eksperthinnangutes kasutatakse ehk sisuliselt on ikkagi hinnatud turuväärtust.

Experthinnangute ülesehitus on üldjuhul järgmine. Esmalt kirjeldatakse **hinnatavat objekti**. Kirjelduse sisendiks on nii objekti ülevaatus tulemused kui muudest allikatest saadud taustandmed (nt Maa-ameti tehingute andmebaas; maakohtu kinnistuosakond; PRIA põllumassiivide kaart; omaniku, rentniku ja sundvõõrandisaaja esindajad; kohalik omavalitsus jne). Valdav osa eksperthinnanguid hõlmab endas üldjuhul ka turuolukorra kirjeldust, mis sisaldab andmeid nii makrokeskkonna (nt sisemajanduse koguprodukti, tarbijahindade ja tööturu olukorra kirjeldus) ja üldisemate kinnisvaraturu arengute kui ka vaatlusaluse piirkonna hinnatava objektiga sama kasutusotstarbega kinnisvaraobjektide kohta. Hinnainfo esitamisel kasutatakse nii keskmise hinna kui mediaanhinna põhist statistikat ja tavaliselt jälgitakse kinnisvara ruutmeetrihinda. Enamasti tehakse järeldusi pigem keskmise hinna kui mediaani põhisealt. Kuna keskvaartust mõjutavad ekstreemsed väärtused (väga kõrge või väga madala hinnaga tehingud) oluliselt rohkem kui mediaani, siis on küsitav, kas sellistel juhtudel on keskmise hinna kasutamine kõige mõistlikum.

Turuväärtuse hindamisel lähtutakse **vara parimast kasutusest**. See on vara kõige tõenäolisem kasutus, mis on füüsiliselt võimalik, vajalikult põhjendatud, juriidiliselt lubatav, finantsmajanduslikult teostatav ning mille tulemusena hinnatav vara omandab kõrgeima väärtuse (EVS 875-1:2010, p. 7.1.2.). See tähendab, et hindamisel ei tule ilmingimata lähtuda sellest sihtotstarbest, mis on kinnisasjal hindamise hetkel. Juhul, kui näiteks üldplaneering näeb ette kinnisasjale majanduslikult perspektiivsemat sihtotstarvet, siis tuleks lähtuda sellest.

Valdavalt lähtutakse hindamisaktides siiski kasutusotstarbest, mis on konkreetsel kinnisasjal hindamise hetkel. Olukordades, kus hindamise hetkeks on maa sihtotstarve võõrandamisprotsessiga seonduvatel põhjustel juba muudetud transpordimaaks, on üldjuhul lähtutud sihtotstarbest, mis oli maal kinnistusraamatu kohaselt enne vastava muudatuse tegemist.

Hinnatava objekti hariliku väärtuse (ehk turuväärtuse) tuvastamiseks kasutatakse enamasti **võrdlusmeetodit**, võrreldes hinnatavat vara sarnaste müüdud varade hindadega. Meetod tugineb asenduspõhimõttele, mille kohaselt ei ole potentsiaalne ostja nõus vara eest maksma rohkem, kui sarnase vara eest turul üldjuhul makstakse. Experthinnangutes tuuakse tavaliselt välja pikem loetelu potentsiaalsetest võrdlusobjektidest ning seejärel valitakse välja 2-3 peamist. Võrdlusmeetodil tuletatakse kinnisvara ruutmeetri või hektari väärtus ning selle abil hinnatava objekti hind.

Kuna sarnaste karakteristikaga kinnisvara on üldjuhul keeruline leida, siis kasutatakse hindamise läbiviimiseks **võrdluselementide kohandamist**. Näiteks juhul, kui mõni võrdlusobjekt on hinnatavast varast oluliselt suurem, siis lähtudes teadmisesest, et suuremate kruntide ruutmeetri hind on üldjuhul väiksem väiksemate kruntide omast, kohandatakse hinda koefitsiendi võrra. Samas tuleb tunnistada, et kohandamiseks kasutatavad koefitsiendid on tavaliselt küllaltki suured (väikeseid kohandusi leiab pigem harva, enamasti kasutatakse 5-20% kohandusi, kohati isegi suuremaid) ja üldjuhul jääb ebaselgeks, kuidas ühe või teise koefitsiendini täpselt jõuti. Näiteks, kuidas jõuti teadmiseni, et ruutmeetri hinda tuleb kohandada just 5% võrra, mitte aga 8% või 10% võrra. Teiste uuringute tulemusi või põhjendusi, mis võimaldaks neid kohandusi paramini mõista (antud juhul näiteks empiirilisel hinnatud seost hinnatava krundi suuruse ja ruutmeetri hinna vahel) eksperthinnangutes tavaliselt välja ei tooda. Koefitsientide kasutamise probleemi ja selle ebaselgust mainiti ka läbiviidud intervjuude käigus.

Uuringu vahearuannde esitatud tagasisides toodi välja, et detailsemad juhised erinevate hindamisülesanne (nt metsamaa, põllumaa, hoonestatud kinnistud) lahendamiseks puuduvad, mis võib olla üheks ebaühtlase hindamispraktika põhjuseks.

Ruutmeetri või hektari lõpliku väärtuse väljaselgitamiseks kasutatakse võrdlusobjektide **kaalutud keskmist hinda**, kusjuures suurema kaalu saavad väärtuse määramisel need objektid, millele on tehtud summaarselt kõige vähem kohandusi. **Kinnistu ärälõike** puhul leitakse valdavalt ärälõike väärtus korrutades selle pindala sama ühikväärtusega, mis tuvastati kogu kinnistu jaoks. Enamasti mingit täiendavat kohandust allesjääva vara väärtusesse läbivaadatud hindamisaktides tehtud ei ole – see võib olla tingitud ka sellest, et arvestatavate ärälõigete puhul, mis mõjutavad olulisel määral kinnistu reaalsel kasutamist, on juba otsustatud võõrandada kogu kinnistu ning seda on hinnatud tervikuna.

Mitmetes aktides on hindaja määranud oma hinnangule ka **veahinnangu**, mis üldjuhul on jäänud suurusjärku +/-10% kuni +/-30% eksperdi poolt välja pakutud hinnangust. Eksperthinnangud ei ava seda, kuidas eelpool viidatud vahemik leitud on ning tundub, et mingit konkreetsemat meetodikat nende väljatoomisel ei kasutata. Samuti ei sisaldu aktides üldjuhul juhust selle kohta, kuidas esitatud veapiiridega edasi toimida. Sellega seonduvad mitmed probleemid. Esiteks, kui hüvitise maksmise eesmärgiks on viia isik võimalikult lähedale olukorrale, kus ta oleks olnud juhul, kui hüvitise maksmise aluseks olevat sündmust ei oleks juhtunud, siis milline on sellisel juhul õige hüvitise määr? Kas eksperdi poolt välja pakutud kõige tõenäolisem kinnistu väärtus või tema hinnangu ülemine piir? Kui lähtuda kõige tõenäolisemast väärtusest siis ei ole välistatud, et reaalselt ei ole selle hinnaga ikkagi võimalik sarnast vara soetada, kuna tegelikkuses võib sellise vara reaalne väärtus olla hoopis 30% kõrgem.

Samas tekitab hinnangu ülemisest piirist lähtumine olukorra, kus hüvitisena makstakse süstemaatiliselt välja rohkem kui vara keskmiselt väärt on. Teisalt on ebaselge ka see, mis meetodika alusel on miinimum- ja maksimumväärtus leitud. Ka intervjuude käigus toodi välja, et veapiiridega hinnangud tekitavad segadust ning muudavad hüvitise suuruse määramise keeruliseks. Tõenäoliselt oleks mõistlik paluda eksperdil siiski välja pakkuda konkreetne hinnang, millest tema arvates tuleks lähtuda. Alternatiivselt tuleks veapiiride määramisel juurde märkida, millisest hinnangust (maksimaalne, minimaalne) tuleks hüvitusväärtuse kontseptsiooni silmas pidades lähtuda.

Intervjuude käigus tegid eksperthinnangute koostajad ka ettepaneku, mille kohaselt võiks sundvõõrandamisega seotud hindamiste puhul kasutada kindlat õiguslikult sätestatud lisamarginaali aktis leitud turuhinnale. Kui sundvõõrandamisele kuuluva kinnisasja omanik ei ole senini olnud huvitatud selle müümisest, siis võimaldaks lisamarginaal võtta arvesse ka seda, et eeldatavalt on sellise isiku hinnaeelistus turu keskmisest kõrgem. Sellisel juhul võiks loobuda ka hinnangu ebakindluse väljendamisest väärtuse alam- ja ülempiiriga.

Samas ei näinud kõik intervjuueeritavad veahinnangute esitamist ja sellest tulenevat määramatust probleemina – selgus, et teatud juhtudel haldusorganid paluvadki tuua välja veahinnangu. See on selleks, et oleks võimalik määratleda läbirääkimiste aluseks olev hüvitise suurusvahemik. Seda veahinnangut (nt + 10%) käsitletakse vabatahtliku võõrandamise korral kohati ka indikatsioonina boonuse suurusest. Teisalt tekitab aga veahinnang ka probleeme. Näiteks seab riigivaraseadus ümberkrunditava ja vahetava maa osas piirangu, mille kohaselt ei tohi väärtuse vahe olla suurem kui 10%. Sellises olukorras on segane, kuidas käituda, kui veapiiride kohaselt võib objektide väärtuse erinevus jääda näiteks 5% ja 50% vahele.

Intervjuudes toodi esile ka seda, et **ekspertidele püstitatavad hindamisülesanded on haldusalade lõikes erinevad** ning sellest tulenevalt kasutatakse ka erinevaid hindamispraktikaid. Mõningatel juhtudel palutakse tuvastada keskmine hind, teisel juhul aga lihtsalt objekti „väärtus“. Sellises olukorras võib ekspert talle püstitatud ülesande lahendada enda jaoks võimalikult lihtsal moel. See ei pruugi aga tähendada, et valitud väärtuskontseptsioon oleks tellija ees seisva probleemi lahendamiseks kõige sobivam meetod. Kuna sundvõõrandamine ja sellest tuleneva kompensatsiooni maksmine ei tohiks olemuslikult olla haldusalade mõistes spetsiifilised, siis tuleks hindamispraktikad haldusalade lõikes ühtlustada. Vastasel juhul võib tekkida olukord, kus haldusalade lõikes ei kohelda sundvõõrandatava vara omanikke võrdselt.

Hindamisülesande püstitamisega seonduvaga jätkates on mõnevõrra arusaamatu, miks palutakse eksperdil harva hinnata vara **hüvitusväärtust** (enamasti on eksperdi ülesandeks määrata vara harilik-ehk turuväärtus). Hüvitusväärtus ja harilik väärtus võivad olla väga erinevad, näiteks olukordades, kus asukoha mõistes väheväärtuslikus kohas paiknevad kinnisvaraobjektid, mille parendamisse on tehtud

suuri investeeringuid. Sellised objektid omavad neid kasutavatele isikutele oluliselt kõrgemat kasutusväärtust kui on nende turuväärtus. Juhul, kui sellistes olukordades on hüvitise maksmise aluseks harilik väärtus ehk turuväärtus, siis tuleb neil leppida kehvema kvaliteediga kinnisasjaga, kuna hüvitise eest ei ole võimalik sarnast soetada.

Eeltoodust lähtuvalt võiks hindamist läbiviivale eksperdile püstitada ülesandeks hinnata vara hüvitusväärtus, mis võib ühtida turuväärtusega, kuid võib mõningatel juhtudel langeda oluliselt rohkem kokku vara asendamise või ülesehitamise kuludega.<sup>170</sup> Kui ekspert hindab ainult objekti harilikku väärtust, siis peavad eksperthinnangu kasutajad lõpuks ikkagi tegema järelduse hüvitusväärtuse kohta. Eeldatavalt on aga hindamist läbiviiv ekspert oma ekspertteadmistelt paremas positsioonis hindama, kuidas üks või teine asjaolu vara väärtust mõjutab ning selle eeltöö võiks ekspert akti kasutajate eest ära teha. Loomulikult jääb eksperthinnangu kasutajatele ka sellises olukorras alati võimalus kokku leppida teistsuguses hüvitise suuruses, kuid selle otsuse tugimaterjalina oleks hüvitusväärtust kajastav eksperthinnang olemuslikult korrektsem.

Teatud haldusorganid ongi viimastel hindamishangetel läinud üle hüvitusväärtuse tellimisele. Hindamisi praktiliselt teostavate ekspertidega läbi viidud intervjuude käigus pakuti välja, et hindamisülesande püstitus võiks olla kaheastmeline – eksperdi ülesandeks võiks olla esmalt hinnata vara turuväärtus (enamasti ühtib see ka hüvitusväärtusega) ning lisaks sellele välja tuua täiendavad hindamist vajavad tegurid juhul, kui turuväärtus ei ole eksperdi hinnangul hüvitusväärtusena käsitletav. Selline korraldus aitaks pakkumise faasis eksperthinnangu maksumust paremini planeerida ning võimaldaks vajadusel kaasata saamata jäänud tulu või spetsiifilisemat laadi kahju hindamiseks vastava ala eksperdid.

Intervjuudest eksperthinnangute kasutajatega toodi ühtlasi välja, et **ekspertid jõuavad kinnistu väärtuse osas sageli erinevale tulemusele** ning erinevused on küllaltki suured. Eesti turu väiksuse tõttu on eksperthinnangutes võrdlusmeetodi kasutamisel keeruline leida objekte, mis oleksid hinnatava objektiga täiesti sarnased ning sellest tulenevalt kasutatakse palju kohandusi. Kohandused on sageli küllaltki ulatuslikud (ulatudes üksikute võrdluselementide puhul 20-30%-ni). Vaatamata sellele, et kohanduse vajadust on tavaliselt ka lühidalt põhjendatud, jääb üldjuhul segaseks, miks just sellise kohanduseni jõuti. Hindamisstandardis EVS 875-11:2014<sup>171</sup> on pühendatud terve peatükk (vt peatükk 6) sellele, milliseid analüütilisi võtteid kohandamisel kasutada, kuid konkreetsete kohanduste suurus jääb eksperdi otsustada ning sageli ei ole aru saada, miks just sellise suurusega kohanduseni jõuti. Hindamisi teostavate ekspertidega läbi viidud intervjuude käigus toodi välja, et osaliselt on probleem liiga laialt defineeritud ülesandes ning osaliselt selles, et ekspertide tase ongi erinev ja olukordades, kus hea hindamispraktika on täiesti olemas, seda vahest lihtsalt ei osata rakendada. Ühe võimalusena selle probleemi lahendamiseks nähakse detailsemat ülesande püstitust, eelkõige olukordades, kus nii ostja- kui müüjapoolsetele aktidele tellitakse lisaks kolmas eksperthinnang. Selles on võimalik täpsustada spetsiifiliselt ka küsimused, millele rohkem tähelepanu pöörata. Kuna hüvitusväärtuse hindamine on veidi laiem ülesandepüstitus kui turuväärtuse hindamine, siis on üheselt mõistetava hindamisülesande formuleerimine selle väärtuse kontseptsiooni kasutamisel eriti tähtis.

Intervjuude käigus selgus, et teatud juhtudel on siiski ka kinnisasja olulise tükeldamise puhul maaomanikele kompensatsioone määratud (nt 20 % võõrandatava maa väärtusest). Majade likvideerimise puhul on näiteks koostöös kohaliku omavalitsusega leitud asenduskodu. Siiski sõltub see üldjuhul konkreetsest olukorrast ning ka isiku enda aktiivsusest. Seadusest tulenevalt lahendatakse kinnisasja võõrandamisega seonduv kokkuleppel. Paratamatult ei saa haldusorgan ise olla igal konkreetsetel juhul teadlik piirangu tegelikust mõjust isikule, mistõttu haldusorganite enda initsiatiiv olukorra lahendamisel on võrdlemisi keeruline.

Ekspertide hinnangute koostajatega läbiviidud intervjuudes toodi ühe probleemina välja, et arvestatav hulk hindamistest tegeleb **väga väikeste äralõigete hindamisega**, mille väärtus on marginaalne

<sup>170</sup> Sisuliselt oleks siin mõistlik lähtuda varakindlustuses kahju hüvitamisel kahju suuruse hindamiseks kasutatavast praktikast.

<sup>171</sup> Eesti Standardikeskus EVS. Standard 875-11:2014 Vara hindamine. Osa 11: Võrdlusmeetod. Kättesaadav: <http://www.evs.ee/tooted/evs-875-11-2014> (04.08.2015).

(jäävad alla 100€). Sellistel juhtudel peab maaomanik käima läbi kogu sundvõõrandamise protsessi ja kandma sellega kaasneva administratiivse kulu. Sundvõõrandamisest saadav summa võib seejuures osutada väiksemaks kui selle saamiseks tehtud kulutused. Ka eksperthinnangu tellimine riigi poolt võib osutada kulukamaks kui selle alusel makstav hüvitis. Intervjuueeritute arvates võiks eksisteerida moodus väikeste ärälõigete puhul lihtsustatud protsessi kasutamiseks, kus näiteks potentsiaalselt alla mingi piirsumma jäävate hüvitusväärtuste puhul pakutakse omanikele võimalust, mille kohaselt makstakse neile piirsumma ulatuses kompensatsiooni ning täiendavat hindamist läbi ei viida.

Üldise tähelepanekuna toodi mitmes intervjuus välja ka asjaolu, et sageli on sundvõõrandamise protsessi läbiviimise raskused tingitud **ebapiisavast maaomanikega suhtlemisest objekti projekteerimise ja projekti ettevalmistamise faasis**. Oluline oleks inimesi aegsasti teavitada, eelistades selleks vahendatud suhtluse asemel isiklikke kohtumisi.

Intervjuudes eksperthinnangute tellijate ja kasutajatega toodi mitmel juhul välja ka seda, et inimeste teadlikkus sellest, millist tüüpi kahju ja mille alusel kompenseeritakse, on madal. Viimane kehtib eriti keerulistes olukordades. Mõningad näited küsimustest ja tüüprobleemidest, mis konsultatsioonides riigi poolt võõrandatava maa omanikega on esile kerkinud:

- *Kinnistu omanik on võtnud pangalaenu ning võõrandatav kinnistu on selle pangalaenu tagatiseks. Kinnistu väärtus on madalam, kui laenusumma, mida see tagab. Kuidas määratakse sellises olukorras hüvitusväärtus? Kas saadud hüvitisest tuleb pangalaenu koheselt tagasi maksta? Kui jah, siis uue kinnistu soetamiseks on vaja pangalaenu, kuid laenutingimused on muutunud – marginaalid on võrreldes 2000. aastate keskpaigaga oluliselt kasvanud - kas sellist laadi kulude suurenemine kompenseeritakse?*
- *Võõrandatav kinnistu on kolmandate isikute (lapselaps) pangalaenu tagatiseks. Kinnistu väärtus on madalam, kui laenusumma, mida see tagab. Kuidas määratakse sellises olukorras hüvitusväärtus?*
- *Kinnistu omanik kasutab kinnistut põllumajandustegevuseks. Rail Baltic poolitab kinnistu ning selle tulemusena tuleb teisele poole raudteed jääva kinnistu osa teenindamiseks teha suur ring, mis seostub täiendavate kütuse- ja tööjõukuludega. Kas kulude kasv kompenseeritakse?*
- *Kinnistu asub vallakeskusest paari kilomeetri kaugusel. Rail Balticu trass kulgeb kinnistu ja vallakeskuse vahelt ning selle tulemusena tuleb inimestel vallakeskusesse pääsemiseks teha suur ring. Kas nende inimeste suurenenud transpordikulude kasv kompenseeritakse? Kuidas leitakse hüvitise suurus?*
- *Pärast ärälõike võõrandamist jäävad kinnistul asetsevad elumajad Rail Balticule piisavalt lähedale selleks, et vaatamata müra vähendamisele suunatud meetmete rakendamisele on müra tase rongi möödumisel kõrgem kui enne Rail Balticu rajamist. Kuidas sellist elutingimuste halvenemist kompenseeritakse?*
- *Eelmise kaasusega sarnane situatsioon, elumajad paiknevad täpselt samal kaugusel raudteest, kuid Rail Balticu rajamiseks kinnistult ühtegi ärälõiget ei tehtud. Kas ja mida kompenseeritakse? Kuidas leitakse kompensatsiooni suurus?*
- *Kuidas lahendatakse olukord, kus võõrandatava kinnistu omanik on vana ja talle käib üle jõu uue kinnistu soetamise või uuele krundile maja ehitamisega seotud asjaajamisega tegelemine? Kas sellisel juhul on ka projektijuhtimiskulu hüvitusväärtuse osa? Viimasel juhul peaks isikut nõustama sundvõõrandamisega tegelev ametnik.*

Kokkuvõttes selgus hindamispraktika analüüsimisel, et valdava osa eksperthinnangute puhul ei hinnata sundvõõrandamise korral saamata jäänud tulu ega kaasnevaid kahjusid. Hindamismetoodika kohaselt on hindamise eesmärgiks kinnisasja või selle osa hariliku väärtuse tuvastamine. Turuväärtuse leidmisel kasutatakse enamasti võrdlusmeetodit. Meie poolt analüüsitud aktides olid hindajad määranud oma hinnangule ka veahinnangu (+/-10% kuni +/-30%). Eksperthinnangud ei ava seda, kuidas eelpool viidatud vahemik leitud on ning tundub, et mingit konkreetsemat meetodikat nende väljatoomisel ei kasutata. Samas tekitab hinnangu ülemisest piirist lähtumine olukorra, kus hüvitisena makstakse süstemaatiliselt välja rohkem kui vara keskmiselt väärt on. Intervjuude käigus tegid

eksperthinnangute koostajad ka ettepaneku, mille kohaselt võiks sundvõõrandamisega seotud hindamiste puhul kasutada kindlat õiguslikult sätestatud lisamarginaali aktis leitud turuhinnale.

Ühtlasi selgus, et Eesti turu väiksuse tõttu on eksperthinnangutes võrdlusmeetodi kasutamisel keeruline leida objekte, mis oleksid hinnatava objektiga täiesti sarnased ning sellest tulenevalt kasutatakse palju kohandusi. Kohandused on sageli küllaltki ulatuslikud (ulatudes üksikute võrdluselementide puhul 20-30%-ni). Samas ei ole enamasti toodud selgitusi kohanduste kohta. Eksperthinnangute koostajatega läbiviidud intervjuudes toodi ühe probleemina välja, et arvestatav hulk hindamistest tegeleb väga väikeste äraloigete hindamisega, mille väärtus on marginaalne (jäävad alla 100€). Sellistel juhtudel peab maaomanik käima läbi kogu sundvõõrandamise protsessi ja kandma sellega kaasneva administratiivse kulu.

### 5.7.2. *Saamata jäänud tulu hindamine*

Nagu eelnevalt mainitud, kasutati eksperthinnangutes peamiselt tavalist võrdlusmeetodit. Põhimõtteliselt oleks võimalik kasutada näiteks **tulumeetodit** paralleelselt võrdlusmeetodiga, kontrollimaks, kas hinnangud on sarnased või vähemalt samas suurusjärgus.<sup>172</sup> Hindamismeeskonnale kättesaadavate aktide põhjal võib siiski öelda, et kontrollmeetodina tulumeetodit kinnisvara hindamisel üldjuhul ei kasutata. Intervjuudes tõid hindamiseksperdid ühe põhjusena välja selle, et tulumäärade määramise keerukus ning erinevate investorite erinevad ootused oodatavale tulunormile võivad kokkuvõttes viia selleni, et tulumeetodi täiendav sissetoomine pigem tekitab segadust kui annab suurema kindluse hinnatava objekti väärtuse kohta. Ühtlasi on tulumeetodi kasutamine ka ajamahukas ning eksperthinnangu koostamise eelarve ei võimalda sageli sellist laadi täiendavat ajakulu. Olukorrad, kus saamata jäänud tulu hinnatakse, olid enamasti seotud kinnistut koormavate rendilepingute väärtuste hindamisega või kinnistul kasvava metsa väärtuse arvesse võtmisega.

Tulumeetod tugineb vara võimele teenida tulu. Selle (nii olevikus kui tulevikus teenitava) tulu väärtus väärtuskuupäeval ongi tulumeetodi kohaselt vara väärtus. Tulevikus tekkiva tulu väärtuse leidmiseks olevikus (väärtuskuupäeval) kasutatakse tavaliselt kas rahavoogude diskonteerimist või standardse aastase rahavoo kapitaliseerimist. Rahavoogude diskonteerimise meetodi kasutamiseks on vaja teada rahavoogu igal analüüsitaval aastal ning diskontomäära.

Tulumeetodi rakendamise kogemuste analüüsimisel torkab silma, et kasutatavat diskontomäära sisuliselt ei põhjendatud. Üldiselt opereeriti vahemikuga 15-20% ja see paistis põhinevat eksperdi väga põgusalt motiveeritud hinnangul. Diskontomäära valik ei ole triviaalne protsess ning sõltuvalt majandustegevusalast, projekti riskiastmest ning üldisest majanduskeskkonnast võib see projektide raames ning ajas muutuvalt olla väga erinev. Seetõttu on üllatav, et diskontomäära valikut ei ole laiaulatuslikult põhjendatud.<sup>173</sup>

Kinnistul kasvava metsa väärtuse arvesse võtmisel ei kasutatud analüüsitud eksperthinnangutes rahavoo diskonteerimist. Maa väärtus hinnati eeldusel, et sellel ei ole kasvavat metsa (kasutades võrdlusmeetodit) ning sellele lisati eraldi ekspertiisiga krundil kasvava metsa eeldatav turuhind, millest lahutati maha metsa ülestötamise kulud.

Huvitava lähenemisenähtisena tuli intervjuudest välja, et mõned eksperthinnangute kasutajad tellivad hindajatelt metsaga seotud saamata jäänud tulu hindamiseks ainult metsa takseerimise teenust ning kasutavad enda käsutuses olevat spetsiaalprogrammi saamata jäänud tulu hinnangu saamiseks.

Eelnevat arvesse võttes ei kasutata enamasti turuväärtuse leidmisel tulumeetodit. Selle põhjusteks peeti intervjuudes tulumäärade määramise keerukust ning erinevate investorite erinevad ootused oodatavale tulunormile võivad kokkuvõttes viia selleni, et tulumeetodi täiendav sissetoomine pigem tekitab segadust kui annab suurema kindluse hinnatava objekti väärtuse kohta. Ühtlasi on tulumeetodi kasutamine ka ajamahukas ning eksperthinnangu koostamise eelarve ei kanna sageli sellist laadi täiendavat ajakulu lihtsalt välja. Olukorrad, kus saamata jäänud tulu hinnatakse, olid enamasti seotud

<sup>172</sup> Firma väärtuse hindamise kontekstis on erinevate meetodite kasutamine paralleelselt levinud praktika.

<sup>173</sup> Kapitalisatsioonimeetodi kasutamiseks on vaja teada tulu nn standardaastal ning kapitalisatsioonimäära. Eelpool öeldu kehtib ka kapitalisatsioonimäära kohta.

kinnistut koormavate rendilepingute väärtuste hindamisega või kinnistul kasvava metsa väärtuse arvesse võtmisega. Metsa hindamiseks kasutatakse praktikas erinevaid meetodeid ning enamasti ei piirdu see üksnes eksperthinnangutes rahavoo diskonteerimisel.

### **5.7.3. Kaasnevate kahjude hindamine**

Kaasnevate kahjude hindamist esines ekspertidele kättesaadavates hindamisaktides minimaalselt ning üldjuhul oli tegemist lihtsamate juhtumitega, kus kahju oli kergesti tuvastatav kasutades kulumeetodit. Näideteks on siin ehitusele ette jääva aia taastamise kulu või haljastuse taastamisega seotud kulude hindamine. Mõnevõrra üllatav oli, et nende kulude suuruse hindamisel ei olnud tuginetud konkreetsetele hinnapäringutele (või vähemalt ei olnud need eksperthinnangus viidatud).

Ekspert hinnangutes ei olnud hinnatud müra, tolmu, vibratsiooni jms suurenemise tõttu tekkinud kahju suurust (ühel juhul ekspert keeldus kahju hindamist, kuna selleks pole ühtset meetodikat). See on ka ootuspärane, kuna tänases õigusruumis puudub seaduslik alus, mis kohustaks sellist kahju sundvõõrandamise protsessi käigus hüvitama – kahju saab ilmnedas alles pärast seda, kui objekt, mille rajamiseks kinnistu sundvõõrandati, on juba kasutusse võetud ning ka sellisel juhul peab kahju kannataja eraldi tõendama, et talle on tekitatud olulist kahju.

Teisalt on tegemist aga päris olulise hindamismetoodilise puudujäägiga – ühtse meetodika puudumine tekitab olukorra, kus reaalselt eksisteeriv (olgu et sundvõõrandamise protsessi väliselt tekkiv) kahju võib jääda seetõttu kompenseerimata, kuna ekspert ei oska hinnangut anda. Lahendusena võiks kasutada tsentraalselt välja töötatud juhiseid joonobjektide kasutamise kaasnevate kahjude monetariseerimiseks. Intervjuudes toodi välja, et sundvõõrandamise raames teostatavate hindamiste meetodika arendamise koordineerimine võiks olla kindla asutuse ülesanne – täna ei kanna selle eest konkreetset vastutust ükski valitsusasutus, samas on meetodika arendamine küllaltki ressursimahukas tegevus ning juhul, kui sellese tsentraalselt ei panustata, siis on areng paratamatult aeglane.

Samas tuli intervjuudest välja, et on esinenud ka kahju hindamise mõttes küllaltki keerulisi kaasuseid. Üheks näiteks oli seoses tee ehitamisega tootmishoone lõhkumine. Kuna mahalõhutavas osas paiknesid tehno rajatised, siis oli tegemist tehnilises mõttes väga keerulise ülesandega, mille käigus osales sundvõõrandaja koos ettevõtte esindajaga tootmishoonele ümberehitusprojekti koostamises, läbirääkimiste käigus selgitati välja milline osa ümberehitusest on seotud sundvõõrandamisega ning milline osa ettevõtte enda laienemissoovidega. Seejärel telliti ehituskulude hindamiseks eksperthinnang, mille abil tuvastati ümberehituse kogumaksumus ning mille alusel määrati hüvitatav summa. Kõiki kulusid ei kompenseeritud rahaliselt, hoone ümberehitus sai tee-ehitusprojekti osaks ning teostati tee-ehituse raames.

## **5.8. Muud probleemid**

Intervjuudes mainiti ka järgnevaid probleeme seoses joonobjektide planeerimise ning rajamisega:

### **5.8.1. Joonobjektide planeeringutega toimub maa-alade reserveerimine määramatuks ajaks**

Planeeringu kehtestamisega reserveeritakse joonobjekti trassikoridori jaoks perspektiivne maa-ala, aga kehtestatud planeeringut ei asuta alati realiseerima. Sisuliselt on tegemist olukorraga, kus planeeringuga kehtestatakse näiteks trassikoridor 650 m, samas ei ole reaalselt teada, millal või kas üldse asutakse konkreetset objekti ehitama ning ka selle tarbeks maid võõrandama. Tegemist on olulise kitsendusega, mis tekitab probleeme nii maaomanikele kui ka planeeringu kehtestajale. Konkreetset Rail Balticu planeeringu realiseerimisega siiski seda probleemi ilmne ma ei peaks. Siiski on tegemist ühe praktikas ilmnenu probleemiga, mille osas kehtestatud planeeringute ülevaatamise kohustus alati oma eesmärgi ei täida. Peale planeeringu kehtestamist on maaomanike võimalused oma maade kasutamiseks piiratud. Kehtivas õiguses ei ole sätestatud mingit otsest ajalist piirangut maade reserveerimiseks või hüvitist selle talumiseks, kuid on selge, et ülemääraseks ajaks vastava piirangu kehtestamine võib iseenesest kujutada endast samuti sundvõõrandamisega võrreldavat omandikitsendust ning tuua kaasa maaomanikule kompensatsiooni maksmise vajaduse. Keeruline on siiski anda hinnangut ajale, mil kinnisasi võiks (tohiks) olla reserveeritud (sh ehitustegevus keelatud)



planeeringu realiseerimise eesmärgil. Näiteks EIK on lugenud õigusvastaseks kinnisasjal ehitustegevuse keelamist 44 aastaks<sup>174</sup>.

### **5.8.2. Kehtiv aga ka uus planeerimisseadus seab takistusi oluliste objektide rajamisel**

Intervjuudes mainiti nii kehtiva kui ka uue planeerimisseaduse regulatsiooniga seotud probleeme, mis teevad uute objektide rajamise keeruliseks. Esiteks puudutavad joonobjektide planeeringud üldjuhul mitmeid kohalikke omavalitsusi/maakondi. Samas puudub riigipõhine üldine planeeringute infosüsteem. Avalik info planeeringu kohta vastavas infosüsteemis ei ole kas kättesaadav või selleks tuleb minna eraldi iga kohaliku omavalitsuse või planeeringu koostaja koduleheküljele. Ühtse infosüsteemi puudumine vähendab isikute võimalusi saada planeeringute kohta infot ja valitsusasutuste võimalusi projektidega seotud asjaolude ning konkureerivate planeeringutega kursis olemiseks.

Teise olulise probleemina mainiti joonobjektide rajamisel detailplaneeringu algatamise võimalust. Sisuliselt võimaldab see projekti realiseerimist detailplaneeringu menetlusega venitada aastaid. Üldreeglina ei ole joonobjekti puhul detailplaneeringu koostamine kohustuslik. Siiski võib kohalik omavalitsus detailplaneeringu algatada. Tulenevalt planeerimisseadusest on see kohaliku omavalitsuse õigus. Intervjuudest tulenevalt peaks siiski teatud objektide puhul olema kohaliku omavalitsuse õigused detailplaneeringu algatamiseks oluliselt selgemad ja piiratumad. Tuleb silmas pidada, et alates 01.07.2015 jõustunud PlanS on neid küsimusi mõnevõrra täpsustanud.

### **5.9. Kokkuvõte**

Käesoleva peatüki eesmärgiks oli koguda informatsiooni siseriiklikust halduspraktikast joonobjektide rajamisel ning selle tarbeks kinnisasjade omandamisel. Selleks viidi läbi intervjuud ametiasutustega ning analüüsiti asjakohaseid dokumente. Lisaks uuriti täpsemalt seda, kuidas on toimunud puudutatud isikute kaasamine ning teavitamine varasemate joonobjektide planeeringute raames. Paralleelselt projektide analüüsiga vaadati ka hindamismetoodikaid ning sundvõõrandamisakte, millele tuginedes on kinnisasju omandatud. Nimetatud info põhjal oli võimalik selgitada välja siseriikliku halduspraktika probleemkohad ning parim praktika.

Kokkuvõttes selgus intervjuude käigus, et vabatahtlik müük on enim kasutatud variant maade omandamisel. See on ka põhjendatud, kuivõrd sundvõõrandamine (sh kokkuleppemenetluses) peaks olema viimane variant maa omandamiseks. Sundvõõrandamise menetluseni jõudmine on enamasti tingitud subjektiivsetest ja objektiivsetest asjaoludest, mille hulka jääb ka erimeelsus hinna osas. Samas on otsene seoses sundvõõrandamisjuhtumite arvu ning kavandatava objekti mastaabi vahel. Suurem projekt tähendab suuremat halduskoormust ning ajakulu, mis vähendab võimalust jõuda maaomanikega kokkuleppele väljaspool sundvõõrandamise menetlust. Sundvalduse kasutamine ei ole praktikas levinud.

Haldusorganitega läbiviidud intervjuude käigus selgus, et siseriiklik praktika joonobjektide rajamiseks vajalike kinnisasjade omandamisel ja nende omanikele kompensatsiooni määramisel ei ole ühetaoline. Esiteks puudub ühtsus võimalike rakendatavate meetmete osas. Mõned haldusorganid pakuvad üksnes rahalist kompensatsiooni, teised otsivad võimalusi ümberkruntimiseks või kinnisasja vahetamiseks ning kolmandad pakuvad välja ka praktikas ebatavalisi, kuid konkreetsele juhtumile sobivaid lahendusi. Teiseks on siseriiklik praktika ka ebaühtlane meetmete kohaldamise ulatuses. Kui mõnele avalik-õigusliku piiranguga koormatud kinnisasja omanikule makstakse kompensatsiooni turuväärtust ületavas osas või rajatakse haljastust, siis teise haldusorgani haldusalas võib kompensatsioon piirduda rangelt turuväärtusega ning rahas makstava hüvitisega. Selline olukord tekitab küsimusi võrdse kohtlemise seisukohalt.

Töö koostajate hinnangul ei esinenud otsest vastuolu kehtiva õigusega, siiski tekitab erinev halduspraktika segadust ning see tuleks ühtlustada. Puudub igasugune põhjus, miks riigi poolt

<sup>174</sup> EIKo 07.07.2015, 38754/07, Odeschalchi ja Lante della Rovere vs Itaalia.

rakendatavad meetmed peaksid olema oluliselt erinevad või ka piiratumad võrreldes kohalike omavalitsuste meetmetega. Samuti ei peaks sarnase objekti rajamisega kaasnema erinev meetoodika hüvitiste määramisel (vrld kohaliku tee rajamine või riigi maantee rajamine).

Täiendavateks probleemideks on eelkõige menetluse keerukus riiklike projektide puhul ning asjaolu, et otsuse sundvõõrandamise kohta saab teha üksnes Vabariigi Valitsus. Halduspraktika erinevusest tingituna mainiti mitmel korral ka vajadust riikliku koordineeriva üksuse/kompetentsikeskuse loomisele. Teisalt toodi välja ka isikute vähene teadlikkus menetlusest ning igasuguste juhendmaterjalide puudumist.

Praktikas esines nii kohalike omavalitsuste kui ka riiklike projektide puhul maade vahetamist ja ümberkruntimist. Ümberkruntimise ja maade vahetamise osas leidsid intervjuueeritavad valdavalt, et tegemist on sobilike meetmetega. Samas nenditi ka seda et riiklike projektide puhul on kehtiv regulatsioon liiga keeruline. Maade vahetamist peeti varasemalt aset leidnud kuritarvituste tõttu liiga tundlikuks, mistõttu leiti, et ei ole soovitav seda uuesti hakata rakendama. Olulise takistuse seab samuti RVS-ist tulenev 10% piirang, sest praktikas on kahe väga erineva asukohaga, kuid sama turuväärtusega oleva kinnisasja leidmine raske. Seda vahet ületavat summat ei tohi seaduse kohaselt rahaliselt hüvitada ei riik ega ka eraisik ise.

Eestis juhendatakse hindamiste läbiviimisel standardiseeritud EVS 875, mis tugineb rahvusvahelisele ja Euroopa hindamisstandardile. Erandiks ei ole ka sundvõõrandamise käigus läbiviidavad hindamised. Ühtsete raampõhimõtete olemasolu ning nende laiapõhjaline tunnustamine hindamisi läbiviivate ekspertide poolt on kahtlematult positiivne ning standardite arendamisel tehtav töö väärib tunnustamist.

Samas on oluline silmas pidada, et hindamisstandardid peavad sisaldama juhiseid, mis sobivad erinevate hindamisülesannete lahendamiseks ning sellest tulenevalt on nendes sätestatud pigem üldisemad meetoodilised juhised, kui konkreetseid juhiseid teatud tüüpi hindamisprobleemide lahendamiseks. Detailsemaid juhendmaterjale Eestis tsentraalselt välja ei töötata ning sellest tulenevalt on ka eksperthinnangutes kasutatav praktika vaatamata hindamisstandardi olemasolule küllaltki erinev. See puudutab nii enim levinud meetodi – kohandustega võrdlusmeetod – rakendamist, kui ka keerulisemate hindamisprobleemide lahendamist.

Hindamiste läbiviimise kõrval on vähemalt sama oluline see, milline lähteülesanne eksperdile antakse. Eesti hindamispraktika näitab, et erinevatel sundvõõrandamistega kokku puutuvatel ametkondadel on siin küllaltki erinev praktika. Hindamispraktika analüüsimisel selgus, et valdava osa eksperthinnangute puhul ei hinnata sundvõõrandamise korral saamata jäänud tulu ega kaasnevaid kahjusid. Hindamismetoodika kohaselt on hindamise eesmärgiks kinnisasja või selle osa hariliku väärtuse tuvastamine. Turuväärtuse leidmisel kasutatakse enamasti võrdlusmeetodit. Üllataval kombel kohtab vähe selliseid eksperthinnanguid, kus eksperdil palutakse tuvastada hüvitusväärtus, ehk hüvitise suurus, mis oleks kõiki hinnatava kaasuse asjaolusid arvesse võttes kõige õigem rakendada, seda vaatamata sellele, et hüvitise suuruse välja selgitamine on üldjuhul peamiseks põhjuseks, miks eksperthinnang tellitakse. Hindamisülesande piiritlemine ainult hariliku väärtuse leidmisega (või Eesti õigussüsteemis ja hindamisstandardites üldse defineerimata väärtuse kontseptsioonide kasutamine) võib viia olukorran, kus eksperdi teadmiste potentsiaali ei kasutata täielikult ära ning hüvitise suuruse hindamisel jäetakse oluline informatsioon arvesse võtmata. Eeltoodu vältimiseks tuleb tänasest oluliselt rohkem tegeleda eksperthinnangute tellimise kompetentsi tõstmise ja ühtlustamisega.

Rail Balticu rajamisel läbiviidavate hindamiste olemus ei erine teiste joonobjektide rajamisel läbiviidavatest hindamistest. Samas tuleb pidada silmas, et Rail Balticu rajamisel kasutatakse täiesti uut trassi, mis on teiste suuremate joonobjektidega võrreldes kaasaegses Eestis suhteliselt ebatavaline (üldjuhul tegeletakse olemasoleva trassikoridori täpsustamise või olemasoleva tee laiendamisega) ning sellest tulenevalt on muutuse kvalitatiivne iseloom teine – Rail Balticu trassikoridor rajatakse üldjuhul asukohta, kus hetkel infrastruktuuriobjekti ei asu. Seega on ka põhjust oodata, et hindamisülesanded kujunevad Rail Balticu puhul keskmisest mõnevõrra keerulisemaks. Teisalt tulenevalt Rail Balticu

konkreetsetest tehnilistest näitajatest, ei jää trassi alla ka suuremal hulgal kinnistuid, võrreldes näiteks maanteede rajamisel trassi alla jäänud kinnistutega (mh tuginedes Lisale 1)<sup>175</sup>.

Kompensatsiooni suuruse hindamisega seonduvalt ilmnesid järgmised probleemid:

- Halduspraktika analüüsi käigus selgus, et üheks probleemiks on konkreetsemate meetodiliste juhiste puudumine keerulisemalt hinnatava kahju hindamiseks. Kuna sundvõõrandamise käigus ei ole kehtiva seadusandluse alusel otsest alust sellise kahju nagu näiteks kõrgendatud müratase kompenseerimiseks (eeldusel, et müra jääb piirnormide sisse), siis ei ilmne meetodika puudumisega seonduvad probleemid mitte kohe, vaid hiljem, kui mürataseme tõus on juba realiseerunud ning inimene soovib pöörduda kohtusse, et tõendada talle tekitatud kahju. Meetodika puudumisest tulenevalt võivad tekkida olukorrad, kus kahju jääb hüvitamata selle tõttu, et ekspert ei suuda seda hinnata.
- Erinevad eksperdid jõuavad kinnistu väärtuse osas sageli erinevale tulemusele. Võrdlusmeetodi ja kohandamise kasutamisel on eksperdi roll küllaltki suur nii võrdlusobjektide kui selle parameetrite lõikes tehtavate kohanduste suuruse valimisel. Sellest tulenevalt ei ole selge ka kinnisasja turuväärtuse kujunemise alused.
- Hüvitusväärtuse asemel palutakse ekspertidel hinnata sageli harilikku väärtust ning antakse sellisel moel hindajale poolik hindamisülesande, mis kokkuvõttes võib viia hüvitise suuruse alahindamiseni. Sundvõõrandamise ja sellele eelneva protsessi käigus läbiviidavate hindamiste puhul tuleks liikuda hindajale tervikliku hindamisülesande andmise suunas. Kui eksperthinnangu tellija lõplikuks eesmärgiks on saada teada, milline on kohane hüvitis kinnistu võõrandamise eest, tuleks hindajal paluda hinnata hüvitusväärtust ning kasutada võimalikult palju eksperdi erialaseid teadmisi hüvitise suuruse määramisel.
- Väikeste äralõigete puhul kaasneb nende hindamisega eaproportsionaalselt suur halduskoormus – eksperthinnangu tellimise kulu kujuneb kohati suuremaks kui väljamakstav hüvitis. Võiks kaaluda piirmäära kehtestamist, millest väiksemate hüvitiste välja maksmine toimub lihtsustatud korras. Olukorrad, kus eksperthinnangu hind ületab oluliselt hüvitiseks makstavat summat, toovad kaasa hüvitisega võrreldes eaproportsionaalselt suured kulud ning selliste puhkudel võiks kaaluda lahendust, kus ostja ja müüja saavad ilma eksperthinnangut tellimata leppida kokku hüvitisel, mis võrdub eelpool mainitud piirmääraga.
- Ekspertidele püstitatavad ülesanded on haldusalade lõikes erinevad ning kohati ei esine neis korrektset hinnatava väärtusliigi määratlust, mis võib viia selleni, et ekspert annab hinnangu meetodika alusel, mis ei ole hüvitise suuruse määramiseks sobilik. Sundvõõrandamise ja sellele eelneva protsessi käigus läbiviidavate hindamiste tellimisel tuleks ühtlustada haldusalade lõikes rakendatavad praktikad, mis eeskätt tähendab hindamisülesannete ühtlustamist nt läbi koolituste.
- Ekspertid esitavad oma tulemused sageli mitte konkreetse hinnangu vaid vahemikuna, jättes väärtuse vahemiku interpreteerimise tellija õlule. Kuna tellijal on üldjuhul oluliselt väiksem kompetents otsustamiseks, millisest näitajast (kas hinnatud väärtus, selle ülemine või hoopis alumine piir) tuleks hüvitamisel lähtuda, peaks eksperthinnangus välja tooma kas konkreetse hinnangu või vahemiku puhul juhised selle kohta, millist näitajat kasutada. Üheks võimaluseks oleks kaaluda ka õiguslikult sätestatud hüvitise lisa kehtestamist tagamaks seda, et eksperthinnangus toodud hinnang keskmisele turuväärtusele ei tekitaks olukorda, kus võõrandi andjal pole reaalselt võimalik hüvitise eest samaväärset kinnisvara soetada.
- Tulumeetodi rakendamisel ei ole diskontomäärat valik läbipaistev. Saamata jääva tulu hindamisel tuleks hindajalt nõuda põhjalikumalt selgitust kasutatava diskonto ja kapitalisatsioonimäärat kohta.

---

<sup>175</sup> Vt Lisa 1.

- Hariliku väärtuse ja turuväärtusega seotud terminoloogiline segadus. Kuna sundvõõrandamise kontekstis mõistetakse hariliku väärtuse all turuväärtust, siis võiks selle selgesõnaliselt ka nii õigusaktides sätestada.

## 6. KEHTIVA ÕIGUSKORRA PROBLEEMIDE KAARDISTAMINE

Järgneva peatüki eesmärgiks on kehtiva õiguskorra ja halduspraktika põhjal kokkuvõtte esitamine kehtiva õiguskorra probleemidest. Selle eesmärgiks on fikseerida konkreetne probleemide ring, millele käesoleva analüüsi järgnevatel etappidel lahendusi otsida ning eristada tähtsamad probleemid. Probleemide kaardistamisel lähtusime Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement” alusel kinnitatud mõjude hindamise meetodika (edaspidi mõjude hindamise meetodika) peatükist 3.1.

Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määrus nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement” sätestab, et hea õigusloome aluseks on valdkonna või lahendamist vajava probleemi (küsimuse) ja ka sihtrühma määramine. Selle raames selgitatakse välja valdkond või lahendamist vajav probleem ning sihtrühm, küsimuse võimalikud lahendused, võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus ning valitud lahenduse sobivus kehtivasse õiguskorda. Käesolev peatükk keskendub eelkõige sellistele probleemidele, mille lahendamiseks oleks vajalik täpsustada õigusakte. Üldjuhul ei käsitleta halduspraktikas ilmnenuid probleeme, mis tulenevad ebaühtlasest halduspraktikast või vähestest teadmistest õigusaktides pakutavate võimaluste kohta.

Peatüki kokkuvõttena esitatakse probleemide hierarhia, mis kajastab töö koostajate hinnangul olemasoleva õiguskorra kõige suuremaid puudusi.

Käesoleva analüüsi 8. peatükis esitatakse ka võimalike lahenduste võrdlus ning analüüsi koostajate soovitused järgnevate probleemide lahendamiseks.

### 6.1. Kahju hindamise õiguslik regulatsioon ja meetodika ei võimalda igasugustekahjude määramist

Olemasoleva õiguskorra analüüsimisel selgus, et üldjuhul on kehtiv regulatsioon joonobjektide rajamise ja selle raames omanikele ja kasutajatele kompensatsiooni maksmise osas mõistlik ning kõige olulise osas on põhimõtteliselt isikutele kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise regulatsioon olemas. Kehtiva õiguse alusel on isikul õigus nõuda õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamist kolmel juhul: (i) kahju hüvitamise kohustus on ettenähtud seaduses; (ii) tegemist on sundvõõrandamise olukorraga või (iii) isiku õiguseid on erakordselt piiratud.

Kahju hüvitamise õigusliku regulatsiooni probleem seisneb aga eelkõige selles, et kompensatsioon ei peegelda sageli n-ö tunnetuslikku kahju, mis isikute hinnangul joonobjekti rajamisest on tingitud. Avalikkus on viidanud ka paljudele täiendavatele kahjudele, mis peaksid infrastruktuuriobjektide rajamise käigus kuuluma hüvitamisele. Õiguslikus mõttes tagab kehtiv regulatsioon nõudeõiguse, kui isiku õigusi on erakordselt piiratud. Ka siin on haldusorganil alati õigus täiendavaid kahjusid kompenseerida. Siiski erinevalt olukorrast, kus maa jääb konkreetset trassi alla, avalik-õigusliku tegevuse raames lõppeb üürileping või puudub muu erikoosseis, on muudel juhtudel tõendamiskoormis kahjustatud isikul. Seega ei kaasne automaatset kompenseerimist, vaid isikutel endal on kohustus näidata puutumust ja oma õiguste erakordset rikkumist. Seega tuleb võimalik kahju selgitada välja igal konkreetset juhul eraldi. Nimetatud olukorra puuduseks on eelkõige see, et õiguste kaitsmine sõltub eelkõige isikust endast. Seega peavad isikul olema vajalikud teadmised ja/või võimalused oma huvide kaitsmiseks.

Põhiseadus viitab õiglasele hüvitisele, kuid olemasolevate hindamismetoodikate kasutamisel ei ole alati võimalik „õiglase“ hüvitise määramiseni jõuda. KASVS § 16 lg 1 kohaselt lähtutakse sundvõõranditasu ja hüvitise kindlaksmääramisel lähtutakse erakorralisel hindamisel väljaselgitatud sundvõõrandamisele määratud kinnisasja või piiratud asjaõiguse maksumusest sundvõõrandamise otsuse vastuvõtmise hetke seisuga. Kinnisasja sundvõõranditasu ei või olla madalam kinnisasja ja hoonestusõiguse harilikust väärtusest sundvõõrandamise otsuse vastuvõtmise hetke seisuga. Lisaks näeb KASVS § 17 lg 1 ette, et sundvõõranditasu peab katma kahjud, mida sundvõõrandiandja peab sundvõõrandamise tõttu kandma, kusjuures kinnisasja sundvõõranditasu peab katma nii kinnisasja kui

ka koos sellega sundvõõrandatavate päraldiste ja viljade väärtuse, kui seadusest tulene teisiti. Seega on kehtiv KASVS sisustanud PS-is ettenähtud õiglase hüvitise selliselt, et see peaks hõlmama kogu kahju, mis oma maatükist ilma jääv isik sundvõõrandamise tõttu kannab.

Halduspraktikas lähtutakse sundvõõranditasu sisustamisel eelkõige TsÜS §-s 65 sisalduvast vara hariliku väärtuse (kohalik keskmine turuhind) kontseptsioonist, hindamisstandardis ja hindamispraktikas võetakse laialdaselt aluseks "turuväärtuse" definitsioon. Hindamispraktika analüüsimisel selgus, et eelnevast tulenevalt ei hinnata valdava osa eksperthinnangute puhul sundvõõrandamise korral saamata jäänud tulu ega kaasnevaid kahjusid. Sageli saamata jäänud tulu ja kaasnevat kahju ei kaasnegi, kuid probleem võib seisneda ka eksperdile püstitavas lähteülesandes, mille eesmärgiks ei ole üldjuhul hüvitisväärtuse tuvastamine vaid maatüki hariliku väärtuse hindamine. Hindamismetoodika kohaselt on hindamise eesmärgiks kinnisasja või selle osa hariliku väärtuse tuvastamine. Valdava osa eksperthinnangute puhul ei hinnata sundvõõrandamise korral saamata jäänud tulu ega kaasnevaid kahjusid. Seadus ei sätesta üheselt ka seda, kelle kanda jääb vara väärtuse hindamisel väärtuse määramise ebakindlusest tuleneva kahju kandmise risk.

Samas ei saaks kõigi võimalike kulude hüvitamist ka riigilt nõuda, mh on see seotud võimaliku kahju ettenähtavusega. Õiglase hüvitise määramise kontekstis on ka Riigikohus selgitanud, et isegi sundvõõrandamisel ei näe PS ette kõikide negatiivsete varaliste tagajärgede täielikku hüvitamist. Ehkki üldjuhul saab õiglaseks hüvitiseks lugeda asja turuväärtust, võib PS-ga olla kooskõlas ka väiksem hüvitis, kui täielik hüvitamine ei ole sundvõõrandamise asjaolusid arvestades põhjendatud ning hüvitise õiglusele hinnangu andmiseks tuleb üksikisiku huve kaaluda üldiste huvidega. Seega võib eeldada, et kahju hüvitamise ulatus peaks asetama puudutatud isiku olukorda, kus ta oleks olnud, kui rikkumist ei ole toimunud, kuid teatud põhjendatud juhtudel võib õiglaseks osutada ka väiksem hüvitis.

Seega, põhimõtteline probleem seisneb selles, et PS-is ettenähtud õiglase ja kohese hüvitise määramisel on praeguses praktikas lähtekohaks omandatava asja väärtus, mitte tekitatava kahju hüvitamine, nagu see põhiseaduspärase KASVS tõlgenduse kohaselt peaks olema (kahju hüvitamine on küll ette nähtud, aga ainult n-õ kaasneva kahjuna). Tuleb arvestada, et võõrandatava maatüki väärtus ja võõrandamisega tekitatav kahju ei pruugi olla omavahel otseses seoses ja et paljudel juhtudel võib suur osa puudutatud isikule tekkivast kahjust joonobjekti puhul tekkida rajatavast objektist endast, mitte tingimata omandi kaotusest selle alusele maale. Lähtumine üksnes trassi alla jäävate maatükkide harilikust väärtusest ja mitte kahjustatud isikute ringist laiemalt toob muuhulgas kaasa ka selle, et kompenseerimismenetlusest jäävad automaatselt välja need isikud, kelle maa otseselt trassi alla ei jää, kuid kellele võib joonobjekti rajamisest tekkiv kahju olla isegi ulatuslikum.

Töö koostajate hinnangul ei reguleeri kehtivad seadused piisavalt selgelt meetmeid projekti rajamisel esilekerkivate keerulisemate juhtumite lahendamiseks. Kuigi joonobjekti rajamisel esinevad sageli teatud standardolukorrad, tuleb siiski ette ka keerulisemaid juhtumeid, kus kitsalt maa omandamisel rakendatavad meetmed ei ole kinnisajaomanikule kompenseerimiseks piisavad. Näiteks puudub selge lahendus olukorras, kus sundvõõrandatava kinnisasja turuväärtuse alusel arvatud hüvitis osutub väiksemaks kui kinnisasjale seatud hüpoteegiga tagatud kohustus. Sundvõõrandamise menetluses võib esineda ka olukord, kus koormatud kinnisasi on antud tagatiseks ning kinnisasja omanikule ei ole võimalik koormatud kinnisasja asemel mõnda muud tagatist anda. Sellisel juhul ei ole kinnisasja omanik kahtlemata huvitatud andma tagatiseks kinnisasja eest saadavat rahalist kompensatsiooni, mida ta võib vajada näiteks uue elukoha soetamiseks.

## **6.2. Majandusliku kriteeriumi alusel määratletavaid OONV juhtumid ei ole selged**

Praktikas tekitab probleeme sundvõõrandatava maa määratlemine. Enamasti võõrandatakse ainult see maa, mis on otseselt vajalik tegevuse realiseerimiseks ehk maa, mis on vajalik näiteks raudteetrassi rajamiseks ja selle teenindamiseks. Selle maaga on seotud ka isikule makstav kompensatsioon. Muuhulgas tuleneb ka KASVS-st, et lubatud on sundvõõrandada üksnes maa, mille võõrandamine on vajalik üldistes huvides. Selge on see, et üldistes huvides on ainult vahetult trassi alla jääva maa võõrandamine. Samas ei ole KASVS kitsendanud haldusorgani kaalutusruumi selliselt, et võõrandada tuleks ainult vahetult trassi alla jääv maa.

Probleeme tekitavad olukorrad, kus isiku hinnangul kaasneb teatud elu- või ärikorralduse muutus ka selle maa osas, mis ei kuulu võõrandamisele. Sisuliselt on riigil võimalik kokkuleppe korras ka sellise maa omandamine. Teisalt puudub maaomanikel üldjuhul selle maa võõrandamiseks nõudeõigus. Praktikas ei ole hindamisel enamasti arvestatud kahju, mis kaasneb maade tükeldamisel. Ka kehtiva õiguse ning selle alusel välja kujunenud kohtupraktika raames tekitab probleeme küsimus, kust jookseb piir tavapärase omandiõiguse kitsenduse ning majanduslike kriteeriumite alusel määratava sundvõõrandamise vahel.

EIK praktikast tulenevalt saab majandusliku kriteeriumi alusel OONV-na käsitleda olukorda, kus näiteks kavandatav raudtee lõikab läbi olemasoleva põllumaa ning takistab selle ühele osale oluliselt ligipääsu. Selliselt ei ole maaomanikul enam mõistlik kasutada vähemalt üht osa oma põllumaast. Teisalt tuleneb Riigikohtu praktikast, et infrastruktuuriobjekti rajamisel ei pea kaasnema igasuguse kahju hüvitamise kohustus. Näiteks on kohtupraktikas leitud, et pelgalt tugimaantee ümberpaigutamine ei takista kinnistu kasutamist soovitud viisil, kuid ei saa välistada, et maantee ehitamise tagajärjel muutub kinnistu senine kasutus majanduslikult ebaotstarbekaks. Siiski tulenevalt PS-st on isikul nõudeõigus tulenevalt PS § 32 omandi võõrandamise eest nõude õiglase tasu, kui maa kasutamine ei ole enam majanduslikult otstarbekas. Selliselt tuleks riigi tegevus võrdsustada sundvõõrandamise olukorraga. Sellisel juhul on riik kohustatud tagama õiglase ja kohase hüvitise.

Eelnevalt tuleneb, et igal üksikjuhtumil tuleb hinnata, kas raudteetrassiga kaasnevad mõjutused lubavad kinnisasja omanikul kinnisasja majanduslikult mõistlikku kasutamist ning kas mõjutuste tulemusena on isik faktiliselt täielikult jäänud ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest. On selge, et konkreetse otsuse tegemisel tuleb sisustada mitmeid lahtiseid ning piiritlemata õigusmõisteid. See on keeruline ka haldusorganile endale, kes peab otsustama igal konkreetset juhul kas tegemist võib olla OONV-ga. Rail Balticu projekt puudutab paljusid isikuid ning trassi rajamisel kaasneb paljude kinnisasjade tükeldamine. Arvestavalt on keeruline Rail Balticu projekti puhul hinnata iga konkreetset juhtumit individuaalselt. Teisalt peaks olema haldusorgani kohustuseks selgitada välja juhtumid, mis tuleb võrdsustada OONV-ga.

### **6.3. Ebaseaduslikud ehitised ei kuulu KASVS alusel hindamisele**

KASVS 15 lg 2 kohaselt ei kuulu ebaseaduslikud ehitised hindamisele kinnisasja keskmise väärtuse arvestamisel. See tähendab, et kui kinnistule on püstitatud hooneid, mis ei ole seaduslikud või kui isik ei suuda nende õiguspärasust kinnitada, siis nende kaotamist kahjuna arvesse ei võeta. Ometi on ka sellised ehitised hõlmatud maaomaniku omandiõigusega. PS kohaselt tuleb omandiõiguse võõrandamise eest tagada õiglase ja kohase hüvitise, seega ei ole õiglase ja kohase hüvitise määramise aluseks iseenesest ehitise õiguspärasus ehk selle vastavus avalik-õiguslikele normidele. Seega ei pruugi KASVS § 15 lg 2 sisalduv reegel olla kooskõlas PS-iga. Sisuliselt võiks lubatavaks pidada üksnes selliste ehitiste hüvitamiskohustuse välistamist, mille suhtes on maaomanikul kehtiv lammutamiskohustus.

### **6.4. Vaidluse korral ei ole võimalik omandit ja valdust üle anda enne kohtumenetluse lõppu**

KASVS § 5 lg-s 2 on sätestatud, et sundvõõrandamise otsuse või sundvõõrandamismenetluse käigus tehtud otsuse või toiminguga (sealhulgas avalikult kasutatava tee või avaliku raudtee eel- või ehitusprojekti osas) kohtus vaidlustamisel ei ole kuni vaidluse lahendamiseni võimalik nõuda maaomanikult kinnisasja valduse või omandi üle andmist. Eelnevalt tulenevalt ei saa riigi poolt Rail Balticu projekti või ka teiste avalikes huvides rajatavate projektide raames avalik-õigusliku piiranguga koormatava kinnisasja valdust enne üle võtta ega omandit üle kanda, kui vastava kinnisasja sundvõõrandamise osas on lõppenud vaidlused. Seniks kuni valdus või omand ei ole riigile üle läinud, on konkreetset kinnisasja omanikul õigus keelata kinnisasjal ehitustööde teostamine. Seega saab kinnisasja omanik sundvõõrandamise menetluse käigus tehtud otsuste või toimingute vaidlustamisel venitada sundvõõrandamise protsessi ning takistada oma kinnisasjal sundvõõrandamise eesmärgi realiseerimist. Praktikas on selliseid olukordi varasemalt ette tulnud. Sundvõõrandajal ei ole kehtiva

õiguse kohaselt sellises olukorras võimalik oma huve kaitsta ning ehitustööde läbiviimist nõuda ka esialgse õiguskaitsevahendi rakendamise abil.

Lahendusena näeme õigusliku regulatsiooni muutmist selliselt, et vaidluse korral sundvõõrandamise korral makstava hüvitise suuruse üle on võimalik maaomanikult valdus või omand ära võtta. Eelneva lahenduse osas on olemas analoogia ka kehtivas õiguses. Äriseadustiku § 363<sup>1</sup> jj kohaselt saab vähemalt 90% aktsiakapitalist omav isik otsustada ülejäänud aktsionäridelekuuluvate aktsiate ülevõtmise, kui nad ei ole ise nõus vabatahtlikult müüma (nn *squeeze-out*) – st sundida neid oma aktsiaid müüma, kusjuures neil aktsionäridel on õigus saada oma aktsiate eest õiglase rahaline hüvitis. Äriseadustiku kohaselt võib kohus aktsionäri nõudel seadusega vastuolus oleva ülevõtmisotsuse kehtetuks tunnistada, kui nõue on esitatud ühe kuu jooksul otsuse tegemisest arvates. Samas ei ole võimalik otsust kehtetuks tunnistada põhjusel, et vähemusaktsionäridele makstav hüvitis määrati liiga madalaks. Ka hüvitisega seotud vaidluse korral edastatakse ühe kuu möödumisel üldkoosoleku otsuse vastuvõtmisest Eesti väärtpaberite keskreistri pidajale avalduse vähemusaktsionäride aktsiate ülekandmiseks põhiaktsionärile (§ 363<sup>9</sup>). Seega toimub aktsiate ülekandmine olenemata sellest, kas vähemusaktsionäride hinnangul võib makstav hüvitis osutada liiga madalaks. Samadest põhimõtetest võiks lähtuda ka kinnisasja sundvõõrandamise korral.

#### **6.5. Kinnisasja vahetamise ja ümberkruntimise õiguslik regulatsioon riiklike projektide puhul on ebaselge ja keeruline**

PS ja KASVS § 2 lg 1 kohaselt on omandit õigus võõrandada üksnes õiglase ja kohese hüvitise eest. Hüvitise all on peetud silmas eelkõige rahalist kompensatsiooni. Samas võib hüvitis omandi võõrandamise eest seisneda ka mingis muus kokkuleppes. Sundvõõrandatav makstakse rahas, kui pooled ei lepi kokku teisiti. Praktikas käsitletakse selliste alternatiivsete kompensatsioonimeetmetena eelkõige kinnisasja ümberkruntimist ja kinnisasja vahetamist.

Ümberkruntimine võib Rail Balticu projekti raames olla sobivaks lahenduseks olukorras, kus raudtee rajamise tõttu jagatakse kinnistu osadeks või ulatub raudtee vaid osale kinnistust. Ümberkruntimiseks loetakse tegevust, millesse on hõlmatud üle kolme kinnisasja ning toimub eraldi ümberkruntimismenetlus koos piirkonna määramisega. Sellesse menetlusse võib kuuluda ka neid kinnisasju, millel ei ole sundvõõrandamisega mingit puutumust, aga samas on neid kinnisasju vaja kaasata parema tulemuse saavutamiseks. Ümberkruntimise käigus asendatakse osa kinnisomandist, teise kõrvalasuva või kaugemal asuva kinnisasjaga või selle osaga. Maade vahetamise käigus antakse võõrandatava maa asemel samadele tingimustele vastav maatükk.

Siiski selgus analüüsi käigus, et kuigi nende alternatiivide rakendamine võiks teoreetiliselt olla võimalik, on nende rakendamise võimalused piiratud ning ka õiguslikult ebaselge. Ka peab riigil maade vahetamiseks olema maareserv. Samas ei ole isegi sobiva maareservi olemasolu korral alternatiivide rakendamise eelduseks mitte üksnes poolte vaheline kokkulepe, vaid ka koormava haldusmenetluse läbimine ning täiendavate nõusolekute saamine. Riigivara võõrandamise otsustab konkreetse riigivara valitseja ning otsustuskorras riigivara võõrandamise korral on vajalik ka Vabariigi Valitsuse nõusolek.

#### **6.6. Kehtiv riigivara regulatsioon sisuliselt välistab võimaluse kinnisasjade vahetamiseks**

Ümberkruntimine ja maade vahetamine on võimalikud alternatiivsed kompensatsioonimeetmed eelkõige siis, kui riigil on vastutasuks anda omalt poolt sobiv maatükk. Samas RVS § 35 lg 2 kohaselt ei tohi riigile kuuluva kinnisasja vahetamisel erineda vahetatavate kinnisasjade harilik väärtus rohkem kui 10%. Kuigi välistatud ei ole ka see, et tegemist on lihtsalt sätte valesti tõlgendamisega, vajab regulatsioon täpsustamist. Praktikas on keeruline leida koormatud kinnisasjale võrdelist riigi omandis olevat kinnisasja. Kahe kinnisasja turuväärtuse üle 10%-line vahe võib seisneda ainuüksi konkreetse maatüki määratlendatud kasutusviisis. Praktikast võib näitena tuua olukorra, kus haldusorgan nõustus kinnistute vahetamisega. Siiski osutus vahetatava teemaa turuväärtus oluliselt kallimaks kui samas suuruses vastusaadav maatulundusmaa. Seega tulenevalt riigivaraseadusest ei olnud sellisel olukorras võimalik asendustehingut teha, kuigi pooled olid sellega nõus ning ka võimalus selleks oli olemas.



Kuivõrd riigivaraseadus keelab rohkema kui 10%-lise väärtuse vahe juures vahetamise protsessi täielikult, ei saa kinnisasjade vahetamist alternatiivse meetmena kasutada ka olukorras, kus koormatud kinnisasja omanik või riik oleks valmis vastusaadava kinnisasja eest riigile väärtuste vahe täiendavalt tasuma. Seega seab seadus konkreetseid piirid, kuigi nii kinnisasjaomanik kui ka riik oleks iseenesest nõus kokkuleppel maad vahetama.

#### **6.7. Hüpoteegiga koormatud kinnisasja sundvõõrandamise regulatsioon vajab täpsustamist**

Erinevate KASVS ettenähtud hüvitiste puhul on probleemiks hüpoteegiga koormatud kinnisasjade sundvõõrandamine. Nimelt näeb KASVS § 20 lg 1 (vrld AÕS § 358) sellisteks juhtudeks ette reegli, mille kohaselt on sundvõõrandisaajal õigus sundvõõrandatavat kinnisasja koormav hüpoteek üle kanda mõnele teisele tema omandis olevale kinnisasjale, kui sellega ei kahjustata kinnisasja koormava hüpoteegipidajate huve. Lahtiseks jääb, kuidas hüpoteegipidaja huvide kahjustumine kindlaks määrata ning eelkõige, kas selleks on vajalik hüpoteegipidaja nõusolek. Samas lähtub säte eeldusest, et kui hüpoteegi ülekandmist ei toimu, jääb see endisel kujul ka peale sundvõõrandamist sundvõõrandamise esemeks olevale kinnisasjale kehtima. Kehtiva seaduse alusel on täiesti lahtine, kuidas tuleks sellises olukorras reguleerida sundvõõrandisaaja ja senise hüpoteegiga koormatud kinnisasja omaniku omavahelisi suhteid, kuivõrd sisuliselt jääb hüpoteegi sundvõõrandisaajale kuuluvale kinnistule ülekandmise korral sundvõõrandisaaja kinnistu vastutama sundvõõrandiandja kohustuste eest (hüpoteek ja isiklik võlgnik lahknevad).

Teiseks näeb KASVS ette küll erinevaid lahendusi olukorras, kus kinnisasi on koormatud hüpoteegiga, samas ei ole kõigi variantide rakendamine riigi puhul lubatud. Nii sätestab KASVS § 20 lg 1, et sundvõõrandisaajal on õigus sundvõõrandatavat kinnisasja koormav hüpoteek üle kanda mõnele teisele tema omandis olevale kinnisasjale, kui sellega ei kahjustata kinnisasja koormava hüpoteegi pidajate huve. Selline variant ei ole siiski kehtiva õiguse alusel võimalik, kui sundvõõrandamise taotlejaks on riik. Tulenevalt RVS § 15 lg 2 ei ole võimalik lahendus, millega riik omandab hüpoteegiga koormatud kinnisasja ja hüpoteek seatakse teisele riigile kuuluvale kinnisasjale. RVS § 15 lg 2 keelab riigivara koormamise hüpoteegiga.

Lisaks muutub olukord õiguslikult ja majanduslikult tunduvalt keerulisemaks, kui sundvõõrandatav kinnisasi on koormatud hüpoteegiga, mille hüpoteegisumma ja hüpoteegiga tagatav nõue ületab kinnisasja väärtust sundvõõrandamise hetkel. Tekkivatele küsimustele seadus lahendust ei anna, mistõttu vajavad hüpoteegiga koormatud kinnisasjade puhul sundvõõranditase ja hüpoteegipidajale makstava hüvitisega seonduvad küsimused igal üksikjuhul olulist tähelepanu ning lahendus tuleb leida eelkõige kinnisasja omaniku, sundvõõrandisaaja ja hüpoteegipidaja kokkuleppel.

#### **6.8. Kehtiv KASVS ei ole kooskõlas ehitusseadustikuga**

Õigusaktide analüüsis selgus, et 01.07.2015 jõustunud ehitusseadustikuga on muudetud KASVS regulatsiooni vaid osaliselt. Näiteks KASVS § 12 lg 1<sup>1</sup> kohaselt kinnitatakse sundvõõrandamisel raudtee ehitamiseks sundvõõrandamise otsusega lisaks selle asukoht vastavalt heakskiidetud eel- või ehitusprojektile. Vabariigi Valitsuse korraldus sundvõõrandamiseks tuleb kinnisasja omanikule ja kinnisasja koormavate piirangute asjaõiguste omajatele viivitamata kätte toimetada. Sundvõõrandamise otsuse alusel võib sundvõõrandisaaja esitada kinnistusraamatu pidajale avalduse sundvõõrandamismärke kandmiseks kinnisasja kinnistusregistri vastavasse ossa. See ei ole kooskõlas ehitusseadustikuga.

Tegelikult oleks tulnud KASVS § 12 regulatsioon tunnistada kehtetuks 01.07.2015 jõustunud ehitusseadustikuga. Ehitusseadustiku § 22 saab kohalduda ainult juhul, kui sundvõõrandamisel kohaldub EhSRS § 22, st kui sundvõõrandamine toimub enne 01.07.2015 kehtestatud planeeringu ja projekti alusel. Rail Balticu puhul on aga planeering alles koostatud ning ka EhSRS vastuolu KASVSiga lõplikult ei lahenda. EhSRS § 13 lg 6 sätestab, et kui enne 01.07.2015 on algatatud joonehitise planeering ning vastav planeering kehtestatakse pärast käesoleva seaduse jõustumist, siis

on sundvõõrandamine lubatud joonehitise planeeringu alusel. Tegemist ei ole siiski KASVSi kehtivat regulatsiooni muutva sättega.

### **6.9. Ebaühtne halduspraktika on kompensatsiooni suuruse hindamisel probleemiks**

Haldusorganitega läbiviidud intervjuude käigus selgus, et siseriiklik praktika joonobjektide rajamisel kinnisasja võõrandamisel ja nende omanikele kompensatsiooni määramisel ei ole ühetaoline. Esiteks puudub ühtsus võimalike rakendatavate meetmete osas. Mõned haldusorganid pakuvad üksnes rahalist kompensatsiooni, teised otsivad võimalusi ümberkruntimiseks või kinnisasja vahetamiseks ning kolmandad pakuvad välja ka praktikas ebatavalisi, kuid konkreetsele juhtumile sobivaid lahendusi. Teiseks on siseriiklik praktika ka ebaühtne meetmete kohaldamise ulatuses. Kui mõnele avalik-õigusliku piiranguga koormatud kinnisasja omanikule makstakse kompensatsiooni turuväärtust ületavas osas, siis teise haldusorgani haldusalas võib kompensatsioon piirduda rangelt turuväärtusega, siis teise haldusorgani haldusalas võib kompensatsioon piirduda rangelt turuväärtusega ning rahalise hüvitisega.

Riigikohus on leidnud, et haldusorgan võib oma püsiva praktikaga anda aluse õiguspärase ootuse tekkimiseks, välja arvatud ebaõige halduspraktika puhul. Analüüsi koostajate hinnangul ei esinenud otsesest vastuolu kehtiva õigusega, siiski tekitab erinev halduspraktika segadust. Sisuliselt peaks olema üldised lahendused ja võimalused nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste poolt avalikes huvides rajatavate objektide ning selle raames määratletavate kompensatsioonimehhanismide osas ühtlased. Puudub igasugune õiguslik põhjus, miks riigi poolt rakendatavad meetmed peaksid olema oluliselt erinevad või ka piiratud võrreldes kohalike omavalitsuste meetmetega. Samuti ei peaks sarnase objekti rajamisega kaasnema erinev meetodika hüvitiste määramisel (vrld kohaliku tee rajamine või riigi maantee rajamine).

Kuivõrd halduspraktika on killustunud, on üheks probleemiks ka konkreetsemate meetodiliste juhiste puudumine sundvõõrandamisega kaasneva keerulisemalt hinnatava kahju hindamiseks. Sundvõõrandamise käigus sellist tüüpi kaasneva kahju nagu mürataseme tõus (eeldusel, et see jääb piirnormide sisse) kompenseerimiseks seaduslikku alust ei ole. Samas on puudutatud isikul õigus pöörduda kohtusse, kui ta leiab, et juba realiseerunud mürataseme tõus on talle siiski põhjustanud olulist kahju, ja nõuda selle eest hüvitist. Kuna üldiselt aktsepteeritud meetodikat sellistes olukordades rahalise kahju hindamiseks ei ole, siis võib tekkida olukord, kus kahju jääb hüvitamata selle tõttu, et ekspert ei suuda seda hinnata. Tuleks välja töötada juhised, mis annaksid hindamiseksperitidele piisava kindluse sellise kahju rahaliseks hindamiseks. Mõlema eelpoolmainitud probleemi süstemaatiliseks lahendamiseks oleks oluline selgelt määratleda institutsioon, mis tegeleb hindamise meetodilise arendustegevusega ning omab selleks ka piisavalt ressursse.

### **6.10. Väikeste ärälõigete puhul kaasneb nende hindamisega ebaproportsionaalselt suur halduskoormus**

Analüüsis selgus, et väikeste ärälõigete hindamine on ebamõistlik, sest eksperthinnangu tellimise kulu kujuneb kohati suuremaks kui väljamakstav hüvitis. Seetõttu võiks kaaluda piirmäära kehtestamist, millest väiksemate hüvitiste välja maksmine toimub lihtsustatud korras. Olukorras, kus eksperthinnangu hind ületab oluliselt hüvitiseks makstavat summat, ja hüvitisega võrreldes kaasnevad ebaproportsionaalselt suured kulud, võiks kaaluda lahendust, kus ostja ja müüja saavad ilma eksperthinnangut tellimata leppida kokku hüvitises, mis võrdub eelpool mainitud piirmääraga või saab haldusorgan määrata hüvitise oma õiglasel äranägemisel.

### **6.11. Kokkuvõte**

Kokkuvõttes vajavad töö koostajate hinnangul lahendamist eelkõige järgnevad probleemid kirjeldatud hierarhias:

1. KASVS seatud raamid on liiga ebamäärased infrastruktuuriobjektidega kaasnevate negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele. Kuivõrd

iga asutus/omavalitsus tegeleb ise sundvõõrandamise ja sellega seotud kahju hüvitiste määratlemisega, ei ole kujunenud välja ka ühtset halduspraktikat. Sisuliselt on olenevalt haldusorganist võimalik nii hüvitise suuruse kui võimalike lahenduste osas jõuda väga erinevale tulemusele.

Õigusakti tasandil vajaksid täpsemat reguleerimist eelkõige järgnevad probleemsed juhtumid:

- Kinnisasja väärtuse vähenemine ja sellele hüvitise määramine maa läbilõikamise tagajärjel;
  - Kinnistu hüvitiseväärtuse määramine olukorras, kus kinnistu väärtus on madalam kui seda koormava hüpoteegi summa või hüpoteegiga tagatav kohustus;
  - Kinnisasjale jääv elamu asub kavandatavale objektile ebamõistlikult lähedal, kuigi õigusaktidest tulenevad tervisenõuded oleksid eluruumis täidetud.
  - Saamata jäänud tulu hindamine olukorras, kus ettevõtte tegevus on majanduslikult seotud konkreetse asukohaga.
2. KASVS täpsustamine selliselt, et sundvõõrandamise korral oleks võimalik nõuda valduse üleandmist sundvõõrandamise käigus tehtud otsuste vaidlustamisel. Seaduse tasandil viib läbi iga haldusorgan sundvõõrandamise menetluse iseseisvalt. See on ka erineva halduspraktika põhjuseks. Vähemalt riiklike projektide puhul tuleks kompetents koondada.
  3. Riigivara regulatsiooni täpsustamine, mis välistab maade vahetamise kinnisasjade väärtuse erinemisel rohkem kui 10 %.
  4. Ümberkruntimise regulatsiooni kaasajastamine ja riigile kuuluvate maade puhul maade vahetamise menetluse lihtustamine. Kaaluda KASVS täpsustamist, mis käsitleb ebaseaduslike ehitiste hindamist;
  5. KASVS täpsustamine ulatuses, mis käsitleb väikeste äralõigete puhul hindamise läbiviimise lihtsustamist.

## 7. VÄLISRIIKIDE PRAKTIKA ANALÜÜS

### 7.1. Välisriikide praktika analüüs infrastruktuuriprojektide rajamise näitel

Järgnev peatükk käsitleb välisriikide praktikat. Analüüsi eesmärgiks on leida lahendusi ja võimalusi kehtiva õiguskorra ja halduspraktikas esinevatele probleemidele. Samuti on etapi eesmärgiks teha kindlaks, milliseid välisriikide parimaid praktikaid on võimalik üle võtta õigusakte muutmata ning milliste välisriikide parimate praktikate ülevõtmist tuleks kaaluda. Välisriikide õigust ja praktikat on analüüsitud ulatuses, mis analüüsi koostajatele lähteülesande kohaste juhiste ja kasutada olnud aja jooksul kättesaadav oli. Sellest tulenevalt ei ole välisriikide praktika analüüs ammendav ega vasta põhjalikkuse osas sellele, mis oleks vajalik läbi viia Eesti õigusaktide muutmise ettepanekute tegemiseks adekvaatsel võrdlev-õiguslikul alusel. Seega tuleks, juhul, kui käesolevas analüüsis esile toodud probleemid ning nende lahendamise ettepanekuid soovitakse rakendada, viia läbi täiendav detailsem võrdlev-õiguslik analüüs vastavalt selliste analüüsides koostamise suhtes kehtivatele meetodikale.

Välisriikide praktika analüüsil on keskendunud eelkõige sellele, milline on planeerimisprotsess, milline on kinnisasjade omandamise ning kahjulike mõjutuste tõttu tekkinud kahju hüvitamise kord. Samuti antakse ülevaade sellest, kas ja millisel kujul on määratletud kahju hindamise meetodika, mida kasutatakse maa sundvõõrandamisel ja kahjulike mõjutustega seoses hüvitise suuruse määramiseks.

Välisriikide praktika analüüsi eesmärgiks oli vaadata eelkõige konkreetseid infrastruktuuriprojekte (sh Rail Balticu planeerimismenetluse käigus laekunud ettepanekutega seoses). Lähteülesandest tulenevalt olid vaatlusalused sarnased raudteeprojektid järgmised:

- Botniabanan (Rootsi);
- Nürnberg-München High-Speed Line (Saksamaa);
- Betuweroute Double-Track Freight Line (Holland);
- Frankfurt-Köln (Saksamaa);
- High Speed 2 (Suurbritannia);
- Helsingi-St Peterburg, Allegro High-Speed Train (Soome).

Välisriigi praktika analüüsil keskendusime eelkõige nimetatud projektidega seonduva praktika analüüsile. Samas selgus töö käigus, et mitme projekti kohta ei ole võimalik leida avalikult kättesaadavaid andmeid kinnisasjade omandamise ja kahju hüvitamise kohta. Kõige rohkem materjali oli kättesaadav Suurbritannia projekti High Speed 2 kohta. Samas Rootsi, Hollandi, Saksamaa ja Soome projektide puhul oli avalikult kättesaadav materjal napp. Seega tuli nende projektide puhul tugineda eelkõige isikliku suhtluse ja ametlike järelepärimiste teel saadud materjalidele. Kahjuks ei olnud ka järelepärimiste teel saada terviklikku süsteemset ülevaadet kogu protsessist, sh raudteeprojektide rajamise õiguslikust ja halduspraktilisest raamistikust. Olukordades, kus konkreetsete projektidega seotud hüvitamisemeetmete ja –praktika kohta ei olnud võimalik piisavalt informatsiooni leida, on kirjeldatud vastavas riigis kehtivat üldist korda kinnisasjade omandamiseks ja kahjulike mõjutuste tõttu tekkinud kahju hüvitamiseks. Järgnevas tabelis (Tabel 7.1.) on antud ülevaade isikutest, kellega kontakteeruti info saamiseks ning kontakteerumise aeg ja viis.

**Tabel 7.1.** Ülevaade isikutest ja organisatsioonidest, kellega kontakteeruti välisriikide projektide osas info kogumiseks.

Projekt	Nimi, organisatsioon, lisainfo	Kontakteerumise viis	Tulemus
Botniabanan	<b>Hakan Hellqvist</b> Mecon AB, endine Botniabanan projektijuht	E-kirja ja telefoni teel	Telefoniintervjuu
	<b>Hans Mattson</b> emeriitprofessor KHTS	E-kirja ja telefoni teel	Lubas e-kirjas saata lisamaterjale, ei saanud.
Saksamaa projektid	<b>Frank Kniestedt</b> Deutsche Bahn	E-kirja teel	Ei vastanud

Frankfurt-Köln (Mõlemad Saksamaa projektid)	<b>Sandra Schüren</b> Landesbetrieb Straßenbau NRW	E-kirja teel	Info Saksamaa sundvõõrandamise menetluse kohta. Edastas kirja Sigrid Goldbeck'ile.
	<b>Sigrid Goldbeck</b> Deutsche Bahn	Sandra Schüren edastas e-kirja	Ei vastanud
	<b>Uwe Tychsen</b> endine kinnisvarahindaja	E-kirja ja telefoni teel	Andis uue kontakti
	<b>Ina Viebrok-Hoermann</b>	E-kirja teel	Ei vastanud
	<b>Uwe Jacob</b> DB ProjektBau GmbH Planeeringute osakonna juhataja	E-kirja teel	Ei vastanud
	<b>Franziska Fuchs</b> DB ProjektBau GmbH Marketingi ja kommunikatsiooni osakonna juhataja	Telefoni teel	Ei soovinud suhelda
	<b>Marc Dittmann</b> Deutsche Bahn	E-kirja teel	Oliver Devrient Deutsche Bahn'ist saatis vastused küsimustele
Betuwroute Double-Track Freight Line	<b>SAOZ</b> <b>Konsultatsioonifirma</b> <b>Justus Hartkamp, ProRail</b> (Dutch Rail Infrastructure Manager)	E-kirja ja telefoni teel	Kontakt asjaajajaga, kes lubas uurida, kas nad saavad aidata või mitte. Kokkuvõttes ei vastanud.
High Speed 2	<b>Matthew Savastano</b> Network Rail Consulting	E-kirja ja telefoni teel	Saatis vastused küsimustele ja materjale projekti kohta
Helsingi - St Peterburg, Allegro High-Speed Train	<b>Pertti Raittinen</b> Soome Maamõõduamet	E-kirja ja telefoni teel	Telefoniintervjuu
	<b>Risto Peltola</b> National Land Survey of Finland (NLS)	E-kirja ja telefoni teel	Saatis materjalid projekti kohta

Lähtuvalt uuringu lähteülesandele antakse peatükki kokkuvõttes ülevaade välisriikide parimast praktikast, sh hinnang sellele, kas nimetatud praktika ülevõtmine eeldaks kehtivate õigusaktide muutmist.

## 7.2. Botniabanan (Rootsi)

### 7.2.1. Ülevaade projektist

Botniabanan projekti raames rajati Rootsi idarannikule alates Umeåst kuni Nylandini kaasaegne 1435 mm rööpmelaiusega raudteeliin, mis võimaldab liikumiskiirust kuni 250 km/h. Ligi 190 km pikkune raudteeliin läbib ebatasast maastikku ning hõlmab seetõttu 140 silda ja 25 km ulatuses tunnelid. Raudteeliin on varustatud Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteemiga.<sup>176</sup> Arvestades projekti planeerimise ning teostamise kestvust ning projekti elluviimiseks tehtud investeeringuid, on Botniabanan projekti näol tegemist Rootsi ühe suurima raudteeprojektiga. Botniabanan raudteeliini ehitustöödega alustati 1999. aastal ning raudteeliin avati kasutamiseks 2010. aastal.<sup>177</sup>

Raudteeliini alla jäävate eraomandisse kuuluvate maa-alade kompenseerimine ja sundvõõrandamine Botniabanan projekti raames suurt diskussiooni või vaidlusi ei tekitanud. Selle peamiseks põhjuseks on asjaolu, et 95% Botniabanan liini alla jäävate maade puhul toimus võõrandamine või servituudi

<sup>176</sup> Railway-technology.com. Botniabanan, Sweden. Kättesaadav: <http://www.railway-technology.com/projects/botniabanan/> (03.08.2015).

<sup>177</sup> Trafikverket. I Botniabanan ingår 19 mil järnväg mellan Nyland och Umeå. Kättesaadav: <http://www.trafikverket.se/Privat/Vagar-och-jarnvagar/Sveriges-jarnvagsnat/Botniabanan/> (03.08.2015).

seadmine kokkuleppe korras.<sup>178</sup> Seevastu pöörati Botniabanan projekti raames erilist tähelepanu keskkonnaprobleemidele. Nimelt rajati osa raudteest Umeälven delta alale, mis on muuhulgas Natura 2000 võrgustikku kuuluv ala. Keskkonnakahju hüvitamiseks nägi Botniabanan projekt ette mitmeid kompensatsioonimeetmeid, mh rajati 120 hektarit märgalaid.<sup>179</sup>

Hetkel planeeritakse Rootsis Norrbotniabanan projekti raames Botniabanan raudteeliiniga ühendatava täiendava raudteeliini ehitamist Umeåst põhjapoole kuni Luleåni. Norrbotniabanan projekt on siiski alles eeltöö faasis ning otsust selle rajamiseks ei ole veel vastu võetud. Seetõttu puuduvad hetkel ka kavandatava Norrbotniabanan raudteeliini osas andmed võimalike kompenseerimismeetmete kohta.

### 7.2.2. *Planeerimisprotsess*

Kokkulepe Botniabanan raudteeliini rajamiseks sõlmiti Rootsi valitsuse ning puudutatud kohalike omavalitsuste vahel 1997. aastal.<sup>180</sup> Selleks ajaks oli suur osa raudtee rajamisega kaasnevast planeerimisprotsessist juba läbi viidud. Rootsi idarannikul asuvate kohalike omavalitsustega alustati mööda rannikut kulgeva raudteeliini planeerimisega seoses koostööd juba 1988. aastal.<sup>181</sup> Botniabanan projektijuhi Håkan Hellqvist'i sõnul oli Botniabanan projekti edukuse peamiseks põhjuseks justnimelt võimalikult varajane planeerimine, sh informatsiooni kogumine, mõjutatavate maa-alade väljaselgitamine ning inimeste teavitamine ja kaasamine.

Alates omavalitsustega sõlmitud kokkuleppes viidi kolme aasta jooksul läbi erinevaid uuringuid, selgitamaks välja kuhu ja kuidas on raudteed võimalik rajada. Muuhulgas teostati mitmeid arheoloogilisi väljakaevamisi. Samal ajal alustati ulatuslikult ka avalikkuse teavitamist. Botniabanan projektist teavitati nii avalikkust üldiselt meedia vahendusel kui enim mõjutatud isikuid individuaalselt. Projektist mõjutatuks loeti eelkõige raudteeliini ja sellega kaasneva kaitseliini alla osaliselt või terviklikult jäävate kinnisasjade omanikke. Lisaks pöörati rõhku nende isikute teavitamisele, kelle elukohta või maavaldusi raudteeliin otseselt ei kahjustanud, kuid kelle valdustele kaasnesid norme ületavad kaudsed mõjud näiteks müra näol.

Parima praktikana soovitati Håkan Hellqvist kaasata projekti võimalikult palju potentsiaalselt projekti mõjusfääri jäävaid inimesi ning teavitada avalikkust meedia ning ametiasutuste vahendusel laiaulatuslikult.

### 7.2.3. *Kinnisasjade omandamine*

Botniabanan endise projektijuhi Håkan Hellqvist'i sõnul võib raudteeliini ning selle kaitsevööndi alla jääva maa jagada nelja kategooriasse: (1) Rootsi valitsusele või kohalikele omavalitsustele kuuluv maa; (2) ettevõtlusega hõivatud maa; (3) eraomandisse kuuluv maa, millele on rajatud eluasemed ning (4) eraomandisse kuuluv põllu- ja metsamaa. Kuivõrd tegemist oli riikliku projektiga, siis riigile või kohalikele omavalitsustele kuuluva maa kasutamiseks omaniku nõusoleku saamisega seoses probleeme ei esinenud. Eraomandisse kuuluva ettevõtlusega hõivatud maa, eluasemealuse maa ning metsa- ja põllumaa osas tuli asuda läbirääkimistele maaomanikega.

Botniabanan projekti puhul ei loodud maa omandamiseks eraldi kokkuostuga tegelevat organisatsiooni või ettevõtet. Maa omandamise küsimustega tegeles Botniabanan projekti raames ligi kümme täiskohaga spetsialisti. Maade omandamise ja teiste kinnisvara puudutavate probleemidega Botniabanan projekti raames tegeleva Bengt Sjölander'i sõnul jõustusid alles 1996. aastal

<sup>178</sup> P. Ekbäck. Lagen om byggande av järnväg – en översikt. Kättesaadav: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:455700/FULLTEXT01.pdf> (14.07.2015).

<sup>179</sup> Compensation of loss in natural habitats and species. – CEEweb for Biodiversity. Kättesaadav: [http://www.ceeweb.org/wp-content/uploads/2012/01/Compensation\\_guidance.pdf](http://www.ceeweb.org/wp-content/uploads/2012/01/Compensation_guidance.pdf) (14.07.2015).

<sup>180</sup> Railway-technology.com. Botniabanan, Sweden.

<sup>181</sup> S. Lindblom. Klart spår – boken om Botniabanan. Kättesaadav: [http://pdf.mediahandler.se/pdf/Botniabanan-Projektbok-10/files/bb\\_bok\\_projektbok\\_web-05.pdf](http://pdf.mediahandler.se/pdf/Botniabanan-Projektbok-10/files/bb_bok_projektbok_web-05.pdf) (14.07.2015).

raudteehitust puudutavad seadused, mis sätestasid maade omandamise võimalusi, ning olid seetõttu suurel määral praktiliselt rakendamata.<sup>182</sup> Õigusliku analüüsi tulemusel sai selgeks, et seaduste kohaselt tuleb maaomanikega esmalt pidada läbirääkimisi ning kohustuslikus korras sundvõõrandamine peab jääma viimaseks lahenduseks. Seetõttu oli maaomanikega kokkuleppele jõudmine algusest peale Botniabanan projekti puhul sihiks.

Botniabanan projekti raames rajatava raudteeliini planeeringut käsitleti kui kiirteeplaneeringut. Seetõttu oli maade omandamise eesmärgiks tagada riigile, täpsemalt Rootsi Transpordiametile, õigus tähtajatult vastavaid maid kasutada. Tegemist on Eesti mõistes sundvõõrandamise ning kasutusvalduse (hoonestusõiguse) seadmise vahepeale jääva instituudiga, mille kohaselt saab riik õiguse maad kasutada seni, kuni seda kasutatakse avaliku raudtee aluse maana. Kui nimetatud maad enam raudtee tarvis ei kasutata või raudtee sellelt eemaldatakse, antakse maa selle endisele omanikule tasuta tagasi. Üldjoontes kuulus maade omandamine otse Rootsi Transpordiameti pädevusse. Juhul, kui konkreetsel kinnisasjal oli kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud detailplaneering, millega maa oli määratud avalikuks kasutamiseks, pidi maa omandama esmalt vastav kohalik omavalitsus. Kohalik omavalitsus andis maa seejärel Rootsi Transpordiametile tasu eest üle.<sup>183</sup>

Koguni 95% Botniabanan liini alla jäävatest maadest võõrandati või seati neile nn kasutusõigus kokkuleppe korras. Håkan Hellqvist'i sõnul sundvõõrandati Botniabanan projekti raames vaid üksikud kinnisasjad. Sundvõõrandamise viis läbi kohalik omavalitsus. Isikuid motiveeriti kinnisasju vabatahtlikult võõrandama täiendavate kompensatsioonimeetmete abil.<sup>184</sup>

Botniabanan projekti raames toimus raudteeliini ja selle kaitsevööndi alla jäävate kinnisasjade võõrandamise eest hüvitise maksmine Rootsi sundvõõrandamise seaduse kohaselt. Kompenseerimisel seati eesmärgiks kõigi võrdne kohtlemine ja ühtse praktika rakendamine. Sundvõõrandamise ja kompenseerimise küsimused arutati iga maaomanikuga eraldi läbi. Üldjuhul ei kasutanud maaomanikud menetluses juristid esindajat, kuid maaomanike tähelepanu juhiti võimalusele professionaalset nõustamisteenust kasutada.<sup>185</sup> Kompenseerimise korra kohaselt selgitati kõigepealt välja vastava maa eest makstava võimaliku hüvitise suurus. Seejärel kohtuti maaomanikuga ning peeti läbirääkimisi hüvitise suuruse osas. Håkan Hellqvist märkis, et läbirääkimiste pidamine oli väga ressursimahukas, mistõttu lükkus Botniabanan raudtee lõplik valmimine edasi umbes 3-4 aastat.

Botniabanan raudteeliini alla jäid mitmed ettevõtlusega hõivatud kinnisasjad, nt tööstusettevõtted, poed, bensiinijaamad. Maade omandamisega tegelev meeskond püüdis nende puhul leida võimalusi kompenseerimiseks selliselt, et ettevõtted saaksid oma tegevust pärast ümberasutamist jätkata. Ettevõttele hüvitati kõik ümberasumisega seonduvad kulud. Seejuures arvestati näiteks ka selliste asjaoludega, et ettevõttele oleks uues asukohas võimalik hiljem oma tegevust laiendada.<sup>186</sup>

Raudteeliini alla jäävate kinnisasja osas, millel asusid eluasemed, hüvitati omanikele sõltumatu asutuse poolt hinnatud turuväärtuse alusel maa väärtus. Turuväärtust hinnati teiste kinnisasjade ning nende hindadega võrdlemise alusel. Ühtlasi hüvitati maaomanikele ümberasumisega seotud kulud. Muuhulgas hüvitati kolimisega kaasnevate kuludest uue mööbli soetamise kulud, kui vana mööbel uude elukohta ei mahtunud.

Metsamaa hüvitati kahes osas. Esmalt hüvitati kasvava metsa turuväärtus ning seejärel ka maa enda turuväärtus. Põllumaa kompenseeriti samuti selle väärtusest lähtudes. Ühtekokku oli Botniabanan projekti raames raudteeliini alla jäävate kinnisasjade kompenseerimiseks ette nähtud 440 miljonit Rootsi krooni, mis moodustas 3% kogu Botniabanan projekti eelarvest.<sup>187</sup> Kui võrd kinnisasjade omandamine toimus varakult ning kinnisasjade omanikega peeti läbirääkimisi isiklikult, tekkis kinnisasjade omanike ning riigi vahel usalduslik suhe.

<sup>182</sup> S. Lindblom.

<sup>183</sup> T. Kalbro, E. Sjödin, L. Norell, J. Paulsson. Compulsory Acquisition and Compensation. Second Edition. 2011. Kättesaadav: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:462409/FULLTEXT01.pdf> (14.07.2015).

<sup>184</sup> S. Lindblom.

<sup>185</sup> S. Lindblom.

<sup>186</sup> S. Lindblom.

<sup>187</sup> S. Lindblom.

#### 7.2.4. *Kahjulike mõjutustega seotud kahju hüvitamine ja teised kompensatsioonimeetmed*

Alternatiivsete meetmetena rakendati Botniabanan projekti raames muuhulgas ka maade ümberkruntimist, maade vahetamist ning müratõkete rajamist. Näiteks vahetati Botniabanan projekti raames linnades raudteeliini lähedusse jäävates majades riigi kulul aknad mürakindlamate akende vastu. Olukordades, kus raudteeliin läbis ühele isikule kuuluvat maatükki keskelt, rajati maaomanike huvides mitmeid juurdepääsuteid ning tunnelid ja sildasid raudtee ületamiseks. Lisaks kompenseeriti maaomanikele raudteeliini rajamisega kaasnevad ajutised piirangud, näiteks ehitustöö käigus rajatavate ajutiste teedega kaasnevad kahjud või ajutine ligipääsupiirang.

Läbirääkimisi peeti ka isikutega, kelle elukohta või maavaldusi raudteeliin otseselt ei kahjustanud, kuid kelle valdustele kaasnesid kaudsed mõjud näiteks müra näol. Sealjuures pöördusid mõned maaomanikud, kelle kinnisasjal jäid mõjutused normide piiresse, meediasse ning nende juhtumid said avalikku tähelepanu. Håkan Hellqvist'i sõnul sellised vaidlused kohtusse ei jõudnud, kuna maaomanikud teadsid, et neil pole alust hüvitist nõuda ning kohtusse pöördumisega kaasnevad Rootsisis märkimisväärsed kulutused.

#### 7.2.5. *Hüvitise suuruse hindamise metoodilised juhised Rootsisis*

Rootsis koosneb sundvõõrandamise eest makstav kompensatsioon mitmest osast – kinnisvara või selle võõrandamise eest makstav tasu ning muu kompensatsioon.<sup>188</sup> Kinnisvara või selle osa eest makstav tasu põhineb võõrandatava vara turuväärtusel – kui võõrandatakse kinnisvara osa, siis leitakse lihtsalt võõrandamise tõttu toimunud turuväärtuse vähenemine. Rootsi õiguses turuväärtuse määratlemiseks konkreetset standardit ei ole sätestatud, kuid sundvõõrandamise kompensatsiooni määramisel eelistatakse kohtus võrdlusmeetodil põhinevaid hinnanguid. Rootsisis kasutatavate turuväärtuse definitsioonide ja rahvusvahelises hindamisstandardis sätestatud definitsiooni vahel vasturääkivusi ei ole.<sup>189</sup> Nagu eelnevalt mainitud, lisatakse Rootsisis sundvõõrandamise puhul hüvitiseväärtuse saamiseks võõrandatava vara turuväärtusele tavaliselt 25% väärtuslisa,<sup>190</sup> seda tehakse olenemata sellest, kas sundvõõrandamisele kuulub kogu kinnistu või mingi osa sellest. Juhul, kui sundvõõrandamisega kaasnevad mingit täiendavad kahjud, siis lisanduvad ka need hüvitisele.<sup>191</sup>

Lisahüvitise maksmise põhjuseks on sundvõõrandamise olemusliku mõju arvestamine, mistõttu ei saa ainult turuväärtust lugeda piisavaks hüvitiseks. Seega vajab sunduse komponent selles protsessis eraldi hüvitamist. Võõrandataval kinnisvaral on eeldatavalt selle omaniku jaoks mingi individuaalne väärtus, mis on kõrgem kui turuväärtus (hind, millega ta müüks oma vara, kui teda selleks ei sunnitaks) ning seda eespool mainitud lisahüvitis ka adresseerib.<sup>192</sup> Sundvõõrandamisest tulenevat vara turuväärtuse muutust ei arvestata.<sup>193</sup>

Mitmesuguse muu kahju suurust adresseeriva kompensatsiooni eesmärgiks ei ole hüvitada vara turuväärtuse langust, vaid muid kahjusid, mis sundvõõrandamisest tekivad. Kui kinnistut kasutati elamuna, siis võiksid sellisteks kahjudeks olla näiteks kolimiskulud, asjaajamiskulud, teatud juhtudel võib siia alla minna ka tüürikulude suurenemise kompenseerimine.<sup>194</sup> Kulude hindamiseks spetsiifilist meetodit välja ei tooda, aga eeldatavalt on valdavalt tegemist kulumeetodipõhise lähenemisega.

<sup>188</sup> T. Kalbro jt, lk 34.

<sup>189</sup> P. Samuelsson. Official and Unofficial valuation standards in Sweden. 2008, lk 4. Kättesaadav: [http://www.fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/fig2008/ppt/ts05d/ts05d\\_01\\_samuelsson\\_ppt\\_2817.pdf](http://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2008/ppt/ts05d/ts05d_01_samuelsson_ppt_2817.pdf) (03.08.2015).

<sup>190</sup> Expropriationslag, peatükk 4, § 1. Kättesaadav: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19720719.htm>.

<sup>191</sup> T. Kalbro jt, lk 35.

<sup>192</sup> T. Kalbro jt, lk 36.

<sup>193</sup> T. Kalbro jt, lk 37.

<sup>194</sup> T. Kalbro jt, lk 37.



Juhul kui sundvõõrandatavat vara kasutab ettevõtte, siis võib kompenseerimisele kuuluda nii ettevõtte tegevuse piiramine, kui oodatava kasumlikkuse vähenemine tulevikus.<sup>195</sup> Allikas jällegi täpselt otsest meetodikat ei täpsusta, kuid eeldatavalt on kasutatavaks meetodiks kulumeetod ja tulumeetod.

### 7.2.6. Kokkuvõtte

Kokkuvõttes koguni 95% Botniabanan liini alla jäävatest maadest võõrandati või seati neile nn kasutusõigus kokkuleppe korras. Enamus juhul toimus see sundvõõrandamise menetluse väliselt. Sundvõõrandamise viis läbi kohalik omavalitsus. Isikuid motiveeriti kinnisasju vabatahtlikult võõrandama täiendavate kompensatsioonimeetmete abil. Kinnisvara või selle osa eest makstav tasu põhineb võõrandatava vara turuväärtusel, kuid sellele lisandub ka täiendava kompensatsiooni maksmine. Kogu protsessis oli pööratud isikute kaasamisel ja läbirääkimisel, mille tagajärjel venis ka projekt.

## 7.3. Saksamaa

### 7.3.1. Ülevaade Frankfurt-Köln projektist

Kiirraudtee Frankfurt-Köln on 180 km pikkune raudtee, mis ühendab Kölni, Frankfurdi lennujaama ning Frankfurti. Kiirraudtee rajamist alustati juba 1995. aastal ning selle ehitamine lõpetati 2002. aastal. Raudtee rajamise kogukuluks kujunes 6 miljardit eurot. Esimese planeerimismenetluse jooksul, mille eesmärgiks oli kinnitada esimesed 50 planeeringut, algatati 168 kohtumenetlust. Kõikide kohtumenetluste ning ettepanekute tulemusel muudeti esialgset planeeringut 15 korda.

Frankfurt-Köln kiirraudtee (edaspidi FKK) planeerimisprotsess algas liidumaa planeeringuga (*Raum Ordnung Planung, ROG*), mis sisuliselt ei loo puudutatud isikutele õiguseid või kohustusi. Käesoleva planeeringu koostamise juures oli ebatavaline, et juba liidumaa planeeringu koostamise faasis kaasati kõik võimalikud puudutatud isikud, toimus mitmeid infovahetustunde ning ärakuulamisprotsesse. Siinjuures on oluline, et liidumaa planeering ei too isikutele kaasa mingeid õiguseid ja kohustusi ning ei saa olla aluseks sundvõõrandamise otsuse tegemisele. Seega algas puudutatud isikute kaasamine juba kõige üldisema planeeringu koostamisel.<sup>196</sup>

Üleliidumaa planeeringu käigus koguti konkreetset informatsiooni, millega tuli eriplaneeringu koostamisel arvestada. Näiteks tehti selgeks, millistes piirkondades on võimalik rajada vaid tunnel, millistes piirkondades tuleks raudtee tõsta maapinnast kõrgemale, kus on võimalik raudteesild ühildada autotrassisillaga jne. Kogu eelnimetatud informatsioon koguti puudutatud isikutelt ning kohalike omavalitsustelt juba enne eriplaneeringu algatamist. Lisaks tekitas selline kaasatus puudutatud isikutes suuremat usaldust tulevikus läbiviidava eriplaneeringu suhtes. Eriplaneeringu koostamiseks lõi Deutsche Bahn eraldi ühingu, mille eesmärgiks oli koguda kokku kõik nii negatiivne kui ka positiivne tagasiside ning edastada see planeeringu koostajale.

Nii nagu iga suurema transpordiprojekti korral, jagati ka FKK planeerimine kolme etappi, mida püüti ühildada kohalike omavalitsuste piiridega. Iga etapi kohta viidi läbi eraldiseisev planeerimismenetlus, mis muudatuste tegemise korral pidi iga korduma. Suure vastuseisu tõttu tuli muutmismenetlust viia läbi kõikide planeeringuetappide puhul.

Raha ja looduse säästmise eesmärgil rajati trass nii pikalt kui võimalik paralleelselt maantee või trammiteega. See aga tõi endaga kaasa olulise müra tõusu, mis osutus projekti rajamisel probleemiks. Välismõjude hindamiseks võeti vastu täiendav liiklusmüra reguleeriv määrus (*Verkehrslärmschutzverordnung*)<sup>197</sup>.

<sup>195</sup> T. Kalbro jt, lk 37.

<sup>196</sup> H.J. Roggendorf, H.A. Schmidt. Am Beginn des neuen Jahrtausends: ICE - Eine neue Epoche in der Eisenbahngeschichte des Rhein-Sieg-Kreises. – Jahrbuch des Rhein-Sieg-Kreises 2000, lk 10. Kättesaadav: [http://www.rhein-sieg-kreis.de/imperia/md/content/cms100/buergerservice/aemter/amt\\_61/ice\\_chronik.pdf](http://www.rhein-sieg-kreis.de/imperia/md/content/cms100/buergerservice/aemter/amt_61/ice_chronik.pdf) (14.07.2015).

<sup>197</sup> H.J. Roggendorf, H.A. Schmidt.

Kahjulike mõjutuste hüvitamise põhimõtted ja mõjutatud kinnisasjad määratakse kindlaks planeeringu kehtestamise otsuses. Planeeringu kehtestamise otsus on Eesti mõistes planeeringu kehtestamise otsus kuni 1.07.2015 kehtiva PlanS § 25 mõistes. Planeeringuotsuses sisaldub tabel, milles on näiteks aadresside kaupa kindlaks määratud, millistele hüvitistele konkreetsete kinnisasjade omanikel õigus on. Käesoleva analüüsi koostajatele ei olnud kättesaadav FKK planeerimisotsus.

### 7.3.2. Ülevaade Nürnberg-München High-Speed Line projektist

Nürnberg-München High-Speed Line on kaheööaline kiirraudtee, mis ühendab Nürnbergi ja Müncheni. Raudtee kogupikkuseks on 170,8 km ning trassi läbimise kiiruseks on keskmiselt 62 minutit. Kogu projekti maksumuseks kujunes 3,676 miljardit eurot. Planeerimisfaasis arvestati algselt kuludeks 2,3 miljardit eurot. Keskmiseks opereerimise kiiruseks on arvestatud 300 km/h.

Planeerimisen menetlus algas peale üleliidulise planeeringu kehtestamist 1991 aasta. Planeeringu kehtestamise menetlused viidi läbi 1994 kuni 1999, ehk viie aasta jooksul. Nürnberg-München High-Speed Line jaotati 14 planeerimisetapiks. Keskmiselt esitati ühe planeeringu kehtestamise otsuse peale 40 hagiavaldust. Planeerimisprotsessi muutis eripäraseks asjaolu, et raudtee pidi läbima mitmeastmelisi mägiseid karstialasid. Planeeringu realiseerimiseks sõlmiti kokku 764 kinnisasja ostumüügi tehingut.<sup>198</sup>

Käesoleva töö koostajatele oli kättesaadav Nürnberg-München etapi 31/2M etapi planeeringu kehtestamise otsus.

### 7.3.3. Kinnisasjade omandamine Saksamaal

Saksamaa õiguses on sundvõõrandamise võimalus reguleeritud Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse<sup>199</sup> (*Grundgesetz*, edaspidi GG) §-s 14. GG näeb ette omandiõiguse täieliku kaitse põhimõtte ning võimaldab omandiõigust piirata vaid seaduse alusel. Sundvõõrandamine on lubatud ainult avalikes huvides. Sandra Schüren'i (Saksamaa Transpordiameti esindaja) sõnul on sundvõõrandamist transpordiprojektide tarbeks võimalik läbi viia vähemalt kolme eelduse esinemisel: (i) vastu on võetud planeering, mis näeb ette konkreetse kinnistu sundvõõrandamise; (ii) sundvõõrandamise eesmärki ei ole võimalik saavutada ühegi vähem koormava meetmega (sisuliselt, et sundvõõrandamine peab olema proportsionaalne) ning (iii) sundvõõrandaja on teinud vähemalt ühe ettepaneku kinnistu vabatahtlikuks võõrandamiseks. Saksamaa ülemkohtud on selgitanud, et iga sundvõõrandamise juures tuleb kaaluda, kas avalik huvi kaalub üles erahuvi taoliselt, et sundvõõrandamine oleks õiguspärane. Avaliku huvi nõue ei ole täidetud kõigi avalike ehitiste ning rajatiste puhul. Vastasel juhul kaoks sisuliselt omandiõiguse instituudi tähendus.<sup>200</sup> Sarnaselt Eesti regulatsioonile on ka Saksamaa õiguses võimalik avalikku huvi n-ö tekitada planeerimisõigusliku kaalutusruumiga.

Deutsche Bahn'i eksperdi Oliver Devrient'i sõnul omandatakse raudteeprojektide puhul üldjuhul kinnisasjad kokkuleppe korras, mitte sundvõõrandamise teel. Hüvitise suurus maa võõrandamise eest määratakse reeglina kinnisasja turuväärtuse alusel. Maa omandamise protsess võib kesta mitu aastat. Tema sõnul on sundvõõrandamise eest hüvitise nõudmise õigus kõigil isikutel, kellel on kinnisasjaga seotud asjaõigus.

Ka Nürnberg-München High-Speed Line'i rajamisel kasutati sundvõõrandamist ja sundvalduse seadmist. On oluline, et Saksamaal on sundvõõrandamise ning hüvitise suuruse määramise menetlus teineteisest eraldatud. Planeerimisen menetluses otsustatakse üldiselt kinnisasja sundvõõrandamise vajadus. Juhul, kui sundvõõrandaja ning puudutatud isik ei jõua kinnisasja vabatahtlikus

<sup>198</sup> Wikipedia. Schnellfahrstrecke Nürnberg–Ingolstadt–München. Neubaustrecke Nürnberg–Ingolstadt. Planung. Kättesaadav:

[https://de.wikipedia.org/wiki/Schnellfahrstrecke\\_N%C3%BCrnberg%E2%80%93Ingolstadt%E2%80%93M%C3%BCnchen#Planung](https://de.wikipedia.org/wiki/Schnellfahrstrecke_N%C3%BCrnberg%E2%80%93Ingolstadt%E2%80%93M%C3%BCnchen#Planung) (25.06.2015).

<sup>199</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kättesaadav: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html> (04.08.2015).

<sup>200</sup> T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz. Kommentar. 73. Aufl. München: C.H.Beck 2015. § 14 p 574.

võõrandamises kokkulepele, viiakse esmalt läbi sundvõõrandamismenetlus ning seejärel kahju hüvitise suuruse määramise menetlus. Kompensatsiooni liik ning suurus otsustatakse konkreetse kinnisasja hõivamise menetluses, mis viiakse läbi iga puudutatud isiku suhtes eraldi. Kahjuhüvitise määramise menetlus on Saksamaal reguleeritud liidumaade tasemel.<sup>201</sup>

Näiteks Berliini sundvõõrandamiseseaduse<sup>202</sup> (edaspidi EntEigG) § 3 kohaselt on sundvõõrandamine lubatud, kui sundvõõrandamise eesmärki ei ole võimalik muude sarnaste meetmetega saavutada. Saksamaa Liitvabariigi ehitusseadustikus<sup>203</sup> (edaspidi BauBG) on ette nähtud üldise sundvõõrandamise eest makstava kahju hüvitamise regulatsioon ning sundvõõrandamise eest makstakse tasu. Tasu makstakse nii sundvõõrandamise käigus võõrandatava õigushüve eest, kui ka teiste kahjulike mõjutuste eest, mis kaasnevad sundvõõrandamisega. Kahjuhüvitist saama õigustatud isikute ring ei ole piiratud. Kahju hüvitamist on õigus nõuda isikutel, kelle õiguseid on sundvõõrandamise menetluse läbi kahjustatud ning kes on kahju kandnud.

BauGB §-s 95 on ette nähtud põhimõtted kahju hüvitamiseks isikutele, kes on kaotanud sundvõõrandamismenetluses õigushüve. Õigushüve väärtus hüvitatakse tavapärase keskmise turuväärtuse järgi. Turuväärtuse määramise põhimõtted on samad, mis tsiviilõiguses, arvestada tuleb ka BauGB §-s 95 lg-s 2 sätestatud täiendavate asjaoludega. Näiteks tuleb kinnisasja hinna määramisel lähtuda kinnisasja turuhinnast enne hinna langemist sundvõõrandamise tõttu. Lisaks ei arvestata hinna kujunemisel kinnisasja väärtust mõjutavaid asjaolusid, mida ei olnud võimalik sundvõõrandamise otsuse tegemisel ette näha. Hüvitist makstakse ka muude sundvõõrandamisega seotud negatiivsete mõjutuste eest. Seda juhul, kui õigushüve ilmajäämise eest makstav hüvitis neid mõjutusi juba ei hõlma.

Sundvõõrandamise eest makstav hüvitis makstakse üldiselt rahas ühekordse sooritusena.<sup>204</sup> Kinnisasja omaniku avalduse alusel on võimalik maksta sundvõõrandamise eest ka asendusmaaga juhul, kui see võimaldab isikul jätkata tema äritegevust või täita tema igapäevaseid kohustusi. Lisaks on asendusmaa kujul hüvitise maksmise eelduseks asjaolu, et vahetamisele kuuluv maatükk on olemas. Juhul, kui kõik eelnimetatud eeldused on täidetud, tekib kinnisasja omanikul nõudeõigus asendusmaa saamiseks ulatuses, mis on majanduslikult mõistlik. Näiteks juhul, kui see on majanduslikult mõistlik, võib osa hüvitist tasuda rahas ning osa hüvitist tasuda asendusmaas.<sup>205</sup> Sundvõõrandatava kinnisasja omanikul ei teki nõudeõigust mingi kindla kinnisasja suhtes, vaid tal tekib nõudeõigus asendusmaa kui sellise suhtes.<sup>206</sup>

Erinevalt Eesti regulatsioonist on kinnisasjade vahetamine võimalik ka juhul, kui sundvõõrandatava maa ning asendusmaa väärtus on erinev. BauGB § 100 lg 5 kohaselt hüvitab sundvõõrandaja olukorras, kus asendusmaa väärtus on väiksem kui sundvõõrandatava maa väärtus, hinnavahe rahas. Olukorras, kus asendusmaa väärtus on suurem kui sundvõõrandatava maa väärtus, hüvitab hinnavahe asendusmaa saaja.

Nürnberg-München etapi 31/2M planeerimisotsuse<sup>207</sup> kohaselt võib õigus nõuda kahju hüvitamist tekkida nii vahetust omandiõiguse riivest (elamu lammutamine), kui ka kaudsetest omandiõiguste riivetest (müra jms). Planeerimisotsuses nähakse esimese õigustatud isikute ringina kahju hüvitamine ette isikutele, kelle kinnisasi sundvõõrandatakse (n-õ otsene riive). Planeeringu kehtestamise faasis

<sup>201</sup> Eisenbahn-Bundesamt. Planfeststellungsbeschluss gemäß § 18 AEG für das Vorhaben. B.4.18.3.2, lk 185-188. Kättesaadav:

[http://www.eba.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/PF/Beschluesse/Bayern/23\\_ABS%20Ingolstadt-Muenchen\\_PA%2031%20M%202\\_Pfaffenhofen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1#page=3&zoom=auto,-274,158](http://www.eba.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/PF/Beschluesse/Bayern/23_ABS%20Ingolstadt-Muenchen_PA%2031%20M%202_Pfaffenhofen.pdf?__blob=publicationFile&v=1#page=3&zoom=auto,-274,158) (03.08.2015).

<sup>202</sup> Berliner Enteignungsgesetz von 1964. – GVBl. S, 737. Zuletzt geändert durch Art. I ÄndG vom 30. 11. 1984 (GVBl. S. 1664).

<sup>203</sup> Baugesetzbuch. Kättesaadav: <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/index.html> (04.08.2015).

<sup>204</sup> BauGB § 99.

<sup>205</sup> U. Battis, M. Krautzberger, R.-P. Löhr. Baugesetzbuch. Kommentar. 12. Aufl. München: C.H.Beck 2014. § 100, p 6.<sup>206</sup> U. Battis jt, § 100 p 6.

<sup>206</sup> U. Battis jt, § 100 p 6.

<sup>207</sup> Planfeststellungsbeschluss gemäß § 18 AEG für das Vorhaben. B.4.18.3.2, lk 185-188.

määratakse kindlaks ainult üldised kahju hüvitamise põhimõtted. Kahju hüvitamise täpne suurus ning viis (kas rahas või asenduskinnisasjana) määratakse kindlaks kinnisasjade omandamise menetluses, mis viiakse läbi konkreetset iga kinnisasja suhtes. Juhul, kui kokkulepet ei saavutata, jätkatakse sundvõõrandamismenetluse läbiviimisega. Kahjuhüvitise suuruse määramise menetlus viiakse läbi konkreetse liidumaa reeglite järgi.<sup>208</sup>

#### 7.3.4. Kahjulike mõjutustega seotud kahju hüvitamine ja teised kompensatsioonimeetmed

Nürnberg-München etapi 31/2M planeerimisotsuse kohaselt on kahju hüvitamise nõudeõigus ka isikutel, kelle omandiõigust projektiga kaudselt riivatakse. Taolisteks riiveteks on eelkõige müra- ja vibratsioonireostus, mis kaasnevad raudtee rajamise ja toimimisega.<sup>209</sup> Saksamaa teedeehituse spetsialist Sandra Schüren viitas, et on tavaline praktika, et kaudsete kahjude hüvitamise õigus määratakse kindlaks planeerimisotsuses umbisikuliselt (aadresside kaupa).

Saksamaa praktika kohaselt on kahjulike mõjutuste puhul esimeseks eesmärgiks püüda mõjutusi vähendada nt müraakende ja müraseinade abil. Juhul, kui mõjutuste vähendamine ei ole võimalik, hüvitatakse mõjutuste tulemusena tekkinud kahju.

Esmalt on ette nähtud kaitsemeetmed, mille eesmärgiks on vähendada riive suurust (kaitsemeetmed kahjude vähendamiseks). Kaitsemeetmed jaotatakse aktiivseteks ja passiivseteks kaitsemeetmeteks. Aktiivsed kaitsemeetmed on meetmed, mille vajadus ning rakendamine toimub riigipoolset initsiatiivil. Nürnberg-München High-Speed Line kontekstis oli aktiivseks kaitsemeetmeks müratõkkeseina paigutamine. Vastavad kinnisasjad määrati kindlaks planeerigu kehtestamise otsuses. Passiivne kaitsemeetmed on sisuliselt kohustus maksta hüvitist kinnisasja omaniku rakendatava kaitsemeetme eest (vt joonis 7.1.). Eelpool nimetatud projekti raames oli passiivseks meetmeks riigi poolt mürakindlate akende paigaldamise hüvitamine. Hüvitise saamise õigust omavad isikud määrati kindlaks automaatselt (põhimõtteliselt tabeli alusel).

Juhul, kui peale esimese müratõkkeseina paigaldamist ületab müra siiski ettenähtud mürataseme, on teatud tingimisel isikutel õigus nõuda ka teise müratõkkeseina paigaldamist. Õigus nõuda passiivsete mürakaitsemeetmete paigaldamiseks tehtud kulutuste hüvitamist (mürakindlad aknad, mürakindlad õhutused), on eelkõige kõikide kinnisasjade omanikel, mis kindlaks määratud planeeringu kehtestamise otsuses. Taoliste kulutuste hüvitamist on õigus nõuda kaitset vajavate ruumide tarbeks, mis on otseselt ette nähtud isikute elukeskkonnaks.

lfd. Nr.	Straße und Hausnummer	Fl.-Nr.	Bemerkung
Gemarkung Hettenshausen			
1	Am Anger 13	1375/5	zusätzliche Anspruchsberechtigung infolge grundrechtlichen Lärmschutzes „aus Anlass der Planfeststellung“
2	Am Anger 14	1375/4	
3	Am Anger 16	1375/3	
4	Am Anger 18	1375/2	
5	Am Anger 19	1375/1	zusätzliche Anspruchsberechtigung infolge des erweiterten „erheblichen baulichen Eingriffs“
6	Am Anger (unbebaut)	1195/5	
7	Am Anger 21	1195/4	
8	Am Anger 21a	1203/4	

**Joonis 7.1.** Väljavõtte kinnisasjadest, mille omanikud olid Nürnberg-München High-Speed Line kontekstis õigustatud nõudma passiivsete kaitsemeetmete kulude hüvitamist.

Lisaks on nähtud ette täiendav hüvitis kinnisasja õues asuvate osade eest nt rõdud, terrassid jms. Tavalisi aedasid sinna alla üldiselt ei loeta. Isikul tekib õigus nõuda kahju hüvitamist juhul, kui päevane müra määr ületab seaduses (*Bundes-Immissionsschutzverordnung*, BImSchV) sätestatud

<sup>208</sup> Planfeststellungsbeschluss gemäß § 18 AEG für das Vorhaben. B.4.18.3.2, lk 185-188.

<sup>209</sup> Planfeststellungsbeschluss gemäß § 18 AEG für das Vorhaben. B.4.18.3.2, lk 185-188.

päevamaära väärtust. Väliskasutuse piiramise eest ettenähtud hüvitise määramise oluliseks faktoriks on kinnisasja väärtus, mille kasutamist müraga takistatakse. Ka sellised kinnistud on kindlaks määratud tabelis.

Vaatamata kaitsemeetmete rakendamisele, võib puudutatud isikutel olla õigus nõuda kahju hüvitamist pärast meetmete rakendamist alles jäänud müra või vibratsiooni tõttu. Selline õigus on isikutel näiteks juhul, kui paigaldatud meetmed ei ole tulemuslikud. Planeeringu vastuvõtmise otsusega kinnitatakse üldised põhimõtted kaudse kahju hüvitamiseks ning kindel hüvitise suurus määratakse kindlaks konkreetse kinnisasja omaniku ning pädeva isiku vahel. Kahju hüvitamise määra sätestamisel lähtutakse asjaolust, kui suures ulatuses piirab müra eluruumide kasutust.

### 7.3.5. Hüvitise suuruse hindamise meetodilised juhised Saksamaal

Sundvõõrandamisel kompenseeritakse nii kinnisvara kasutusõiguse kaotusega seotud kahju kui ka sellega kaasnevad muud kahjud. BauGB § 95 kohaselt peab sundvõõrandamise käigus kinnisvara kasutusõiguse kaotuse eest maksma hüvitist. Selles etapis hinnatakse kinnisvara väärtus sõltumatusena sellest, millisel moel omanik seda kinnisvara kasutas. Hüvitis peab põhinema kinnisvara turuväärtusel. Turuväärtus tuleb määrata selle hetke seisuga, mil langetatakse otsus sundvõõrandamise kasuks. Turuväärtuse määramiseks pööratakse hindamiskspertide komitee (edaspidi ekspertide komitee).<sup>210</sup>

Ekspertide komitee näol on tegemist institutsiooniga, mis on loodud maakondade ja suuremate linnade (üle 50 000 elaniku) juurde ning nende ülesandeks on muu hulgas koostada raporteid hoonestatud ja hoonestamata maa turuväärtuse kohtaja ka konkreetsemates situatsioonides rakenduvaid hinnanguid õiglase kompensatsiooni suuruse kohta, mida tehakse õigusorganite või teiste institutsioonide palvel. Muu hulgas koguvad ekspertide komiteed ka informatsiooni kinnisvaratehingute kohta – notarid peavad neid teavitama kõigist kinnisvaratehingutest ning tehingute hinnad salvestatakse elektroonilisse andmebaasi, millest on huvilistel võimalik päringuid teha. Andmebaasi salvestatakse ka kinnisvara objekti kirjeldavad taustaandmed (nt katastriinfo, hoone ehitusaasta, elupinna suurus jne). Ühtlasi hoitakse ekspertide komitee juures ka täiendavaid andmeid, mis on abiks kinnisvara väärtuse hindamisel (nt korrektsioonifaktorid) ja mida hindamiskspertidel on võimalik kasutada.<sup>211</sup> Seega on muuhulgas tegemist meetodilist hindamistuge pakkuva institutsiooniga.<sup>212</sup> Maa turuväärtuse hindamisel juhendatakse Saksamaal „Maa õiglase väärtuse hindamise põhimõtteid sätestavast korrast“ (ImmoWertV)<sup>213</sup>. Oma üldpõhimõtetelt on see küllaltki sarnane Eesti kehtiva hindamisalase regulatsiooniga.

Lihtsamad kaasnevad kahjud nagu kolimiskulud või ettevõtte ajutise sulgemise tulemusena saamata jäänud tulu hinnatakse igal pool üldjuhul sarnaselt. Huvitavama näitena võib välja tuua aga kahju suuruse hindamise juhised müra tuleneva kahju arvutamiseks. Föderaalsete kiirteede liikluse müra kaitse juhised (VLärmSchR 97)<sup>214</sup> adresseerivad föderaalsete maanteed liikluse müra (raudtee kohta ei õnnestunud midagi sellist leida). Juhises tuuakse ära müra piiratasemed ja nagu ka teistes riikides, tuleb esmalt kasutusele võtta meetmed, mis vähendavad müra taset (nt mürasein). Juhul, kui müra jääb ka peale selliste meetmete kasutuselevõttu liiga kõrgeks, siis esitatakse koos näidetega ka juhised, kuidas arvutada kompensatsioon erinevates olukordades. Näiteks, kui müra korteri maanteepoolisel röödul on üle lubatud normi, siis tuletatakse esmalt korteri ruutmeetri turuväärtus, seejärel arvutatakse

<sup>210</sup> W. Voss. Compulsory Purchase in Poland, Norway and Germany - Part Germany, FIG. XXIV FIG International Congress 2010, lk 15. Kättesaadav: [http://www.fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/fig2010/papers/ts03f/ts03f\\_voss\\_4220.pdf](http://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2010/papers/ts03f/ts03f_voss_4220.pdf) (03.08.2015).

<sup>211</sup> G. Jochheim-Wirtz. The Official Real Estate Appraisal in Germany. – Geonauka, Vol. 1, No 3 (2013), lk 2. Kättesaadav: <http://geonauka.sgs.org.rs/articles/201309.pdf> (03.08.2015).

<sup>212</sup> Näide Berliini vastavast institutsioonist on leitav siit: <http://www.berlin.de/gutachterausschuss/> (03.08.2015).

<sup>213</sup> Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung - ImmoWertV). Kättesaadav: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/immowertv/gesamt.pdf> (25.06.2015).

<sup>214</sup> Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstrassen in der Baulast des Bundes. Stand: 27. Mai 1997. Kättesaadav: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/pdfs/vlschr97.pdf> (03.08.2015).



selle põhjal kõrgema mürataseme mõjusfääris oleva korteri osa (rõdu) turuväärtus ning korrigeeritakse seda ajafaktoriga, mis võtab arvesse, kui suurel osal aastast omanik seda pinda kasutab. Lõpuks võetakse kasutusajaga kohandatud rõdu turuväärtus ning korrutatakse see mürataset ja häiringufaktorit omavahel kokku viivast tabelist tuletatud mürakahjustuse protsendiga. Kahju suurus ei saa olla kunagi suurem kui hinnang rõdu turuväärtusele.<sup>215</sup>

### 7.3.6. *Kokkuvõte*

Kokkuvõttes on Eesti ning Saksamaa sundvõõrandamise regulatsioon väga sarnane. Sundvõõrandamist on raudteeprojektide kontekstis võimalik läbi viia juhul, kui see on planeeringuga ette nähtud, toimub avalikes huvides, sundvõõrandamise eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne vähemkoormava meetmega ning kinnisasja omanikule tasutakse selle eest mõistlikku ja kohest hüvitist.

Erinevalt Eesti regulatsioonist näeb Saksamaa regulatsioon otse ette võimaluse tasuda õigushüve võõrandamise eest ka asendusmaaga. Sundvõõrandamise eest makstava hüvitise väärtus määratakse üldjuhul kohaliku keskmise turuväärtuse järgi. Hea praktikana määratakse Saksamaal projektiga kaasnevate aktiivsete ja passiivsete kahjude hüvitamise kohustus kindlaks avaliku võimu kandja poolt. Teatud planeeringuetapi kehtestamise otsuses on juba kindlaks määratud, millistele kinnistutele ehitatakse müratõkke sein ning millistel kinnistutel on õigus nõuda näiteks akende vahetamist. Eelnev loob n-ö automaatse kompensatsioonimehhanismi, millest tulenevalt ei pea planeeringuotsuses nimetatud isikud kahju olemasolu tõendama.

## 7.4. **Betuwroute Double-Track Freight Line (Holland)**

### 7.4.1. *Ülevaade projektist*

Betuwroute on 160 km pikkune kahe-suunaline raudtee, mille rööpmelaius on 1435 mm. Betuwroute erineb selgelt teistest käesolevas analüüsis vaadeldud projektidest, kuivõrd tegemist on üksnes kaubaveo eesmärgil ehitatud raudteega. Betuwroute läbib Hollandi keskosa ning ühendab Rotterdami sadamat Saksamaa lääneosaga.<sup>216</sup> Betuwroute ehitustööd algasid 1997. aastal ning raudteetrass avati 2007. aastal. Projekti kulud ületasid algset eelarvet summas 2,3 miljardit eurot üle kahe korra.<sup>217</sup> Üheks kulude suurenemise põhjuseks oli pikaajaline ning vaidlusterohke kinnisasjade sundvõõrandamise protsess.

### 7.4.2. *Planeerimisprotsess ja kinnisasjade omandamine*

Juba projekti alguses oli plaanis ehitada Betuwroute raudtee kõrvuti kiirteega A15. Sellega vähendati kaasnevat mõju keskkonnale ning raudteeliini alla jäävate ning sundvõõrandamisele kuuluvate kinnisasjade hulka. Samuti oli selle tulemusena võimalik paremini ette näha raudteest tulenevate kahjulike mõjutuste (nt müra) ulatust ning seeläbi vähendada kahjulike mõjutuste vähendamise ja hüvitamisega seotud vaidluste hulka. Joonobjektide planeerimisel üritatakse arvestada ka teele jäävate ettevõtetega, mille ümberasumisega kaasneksid ülemäära suured kulud.<sup>218</sup>

<sup>215</sup> Eelpool viidatud meetoodika on mõnevõrra nüansirohkem ning ei mahu oma täies pikkuses käesolevasse raportisse, meetoodika täpsem kirjeldus on toodud siin: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/pdfs/vlschr97.pdf> (03.08.2015).

<sup>216</sup> Railway-technology.com. Betuwroute Double-Track Freight Line, Netherlands. Kättesaadav: <http://www.railway-technology.com/projects/betuwroute/> (18.06.2015).

<sup>217</sup> M. Vrijland. Cost Overrun in the Public Sector, A Case Study. Kättesaadav: <http://www.icoste.org/ICMJ%20Papers/Cape%20Town-Vrijland.pdf> (14.07.2015).

<sup>218</sup> Raad voor Vastgoed Rijksoverheid, Ministerie van Financiën. Kennisgids 1, Schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen. Den Haag 2010. Kättesaadav: [https://www.vastgoedvanhetrijk.nl/fileadmin/user\\_upload/kennis/7586-kennisgids\\_i\\_2010\\_schade-web.pdf](https://www.vastgoedvanhetrijk.nl/fileadmin/user_upload/kennis/7586-kennisgids_i_2010_schade-web.pdf) (14.07.2015).

Hollandis selgitatakse joonobjekti projekti raames riigi poolt omandamisele kuuluvad kinnisasjad välja selle alusel, kas konkreetset kinnisasja on projekti teenindamiseks vaja. Täies ulatuses kuuluvad sundkorras võõrandamisele vaid kinnisasjad, mis jäävad raudteeliini või selle kaitsevööndi alla. Kinnisasjad, mille omandamine on raudteeliini teenindamiseks vajalik osaliselt, võõrandatakse sundkorras üldjuhul üksnes vajaminevas osas. Sellise kinnisasja omanikul on siiski õigus taotleda kogu kinnisasja omandamist.<sup>219</sup>

Betuwerroute projekti raames kuulus omandamisele ligikaudu 3300 kinnisasja ning 400 hoonet, mille osas tuli läbirääkimisi pidada ligikaudu 1450 omanikuga.<sup>220</sup> Hollandi praktika kohaselt omandatakse joonobjektide rajamise protsessis valdav osa kinnisasju ning hooneid kokkuleppel. Seega on läbirääkimised kinnisasjade vabatahtlikuks müügiks esimene samm maade omandamise menetluses. Juhul kui kokkuleppele siiski ei jõuta, algatab riigi poolt palgatud juristist esindaja sundvõõrandamise menetluse kohtu kaudu. Enne menetluse algust edastab esindaja kinnisasja omanikule siiski viimase pakkumise. Paljudel juhtudel viib just viimane pakkumine asja lahendamiseni kokkuleppel ning kohtumenetlus kinnisasja sundvõõrandamiseks ei jätku. Betuwerroute projekti raames esines siiski ka juhtumeid, kus kinnisasi tuli võõrandada sundkorras. Hollandi üldise praktika kohaselt on sundvõõrandatud kinnisasjade juhtumite arv umbes 20 juhtumit aasta kohta. See teeb 6% kogu riigi poolt joonobjektide raames omandatavatest tehingutest.<sup>221</sup>

#### **7.4.3. Kahjulike mõjutustega seotud kahju hüvitamine ja teised kompensatsioonimeetmed**

Betuwerroute ehitamisega kaasneva kahju hüvitamist reguleerib 1996. aastal vastu võetud transpordiministri määrus „Betuwerroute’iga seotud kahju hüvitamise kord“.<sup>222</sup> Nimetatud määruse alusel tekib riigil hüvitamiskohustus vaid juhul, kui isikul on tekkinud kahju seoses haldusorgani otsusega, mis on lõplik ning ei kuulu vaidlustamisele. Kahju ei saa nõuda etteulatuvalt. Isikul ei ole küll õigust nõuda hüvitist muus vormis kui rahaliselt, kuid riigil on õigus pakkuda ka mitterahalist hüvitist. Suurte projektide nagu Betuwerroute puhul on siiski mitterahaliste kompensatsioonimeetmete rakendamise võimalused piiratud.<sup>223</sup>

Kompensatsiooni väljamaksmise vältimatuks eelduseks on isiku taotlus hüvitise saamiseks, mis peab muuhulgas sisaldama kahju olemuse ja ulatuse kohta ning taotleja kirjeldus kahju hüvitamise võimalike viiside kohta. Rahalise hüvitise nõudmise korral tuleb märkida taotletav rahasumma. Taotleja peab taotluses välja tooma vajalikud (talle mõistlikult kättesaadavad ja mittekonfidentsiaalsed) kahju tekkimise asjaolud ja asjakohased dokumendid, eeldusel et nende avalikustamine ei riiva ebamõistlikult taotleja ärisaladust.

Üldjuhul annab enne lõpliku otsuse tegemist taotlusele esialgse hinnangu kolmest sõltumatust eksperdist koosnev nõuandev komisjon. Komisjon annab hinnangu

- kas isikule tekkinud kahju on põhjuslikus seoses haldusorgani lõpliku otsusega Betuwerroute rajamisel;
- kahju ulatusele;
- kas isik ei ole kahju kandmiseks (kas või osaliselt) kohustatud;
- millisel viisil kahju hüvitamisele kuulub.

<sup>219</sup> Raad voor Vastgoed Rijksoverheid, Ministerie van Financiën. Kennisgids 1, Schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen.

<sup>220</sup> Betuwe route designed relieve long-term freight congestion. – Railway Gazette. 01.04.2001. Kättesaadav: <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/betuwe-route-designed-to-relieve-long-term-freight-congestion.html>, 18.06.2015.

<sup>221</sup> Raad voor Vastgoed Rijksoverheid, Ministerie van Financiën. Kennisgids 1, Schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen.

<sup>222</sup> De Minister van Verkeer en Waterstaat. Regeling Nadeelcompensatie Betuwerrout. Kättesaadav: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0008228/geldigheidsdatum\\_02-05-2015#Opschrift](http://wetten.overheid.nl/BWBR0008228/geldigheidsdatum_02-05-2015#Opschrift) (03.08.2015).

<sup>223</sup> Raad voor Vastgoed Rijksoverheid, Ministerie van Financiën. Kennisgids 1, Schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen.

Komisjonil on õigus täiendada informatsiooni saamiseks pöörduda nii taotleja kui ka kolmandate isikute poole, kusjuures taotlejale peab tagama võimaluse olla suuliselt ära kuulatud. Komisjon esitab otsuse projekti hiljemalt kuue kuu jooksul alates selle kokkukutsumisest. Lõpliku otsuse hüvitise maksmise osas langetab transpordiminister, kes peab tuginema komisjoni arvamusele või teistsugusele järeldusele jõudmist otsuses põhjendama. Lõplik otsus toimetatakse isikule kätte hiljemalt kuue nädala jooksul selle langetamisest.

Kuigi määruses on detailselt reguleeritud hüvitise määramise protseduuri, ei sisalda „Betuweroute’ga seotud kahju hüvitamise kord“ ega ka Hollandi sundvõõrandamise seadus<sup>224</sup> hüvitise suuruse määramiseks sisulisi juhiseid. Täiendava informatsiooni saamiseks esitati infopäringud Betuweroute haldusfirmale KeyRail ning Hollandi vastavatele ametiasutustele (Infrastruktuuri- ja Keskkonnaministeerium). Viimastelt ei ole käesoleva vahearuaande esitamise seisuga tulnud päringutele vastust.

#### **7.4.4. Hüvitise suuruse hindamise meetodilised juhised Hollandis**

Sundvõõrandatava vara kasutusõiguse võõrandamise eest hüvitise maksmine põhineb vara turuväärtusel. Rahvusvahelise hindamisstandardi kasutuselevõtt algas Hollandis 2009. Aastal.<sup>225</sup> Seega sisustatakse ja hinnatakse turuväärtust täna Hollandis sarnaselt rahvusvahelise hindamisstandardiga. Vara turuväärtus hinnatakse sundvõõrandamise otsuse kuupäeva seisuga.<sup>226</sup>

Muude kahjude osas ütleb Hollandi sundvõõrandamise seadus, et kompenseeritakse kõik otseselt ja vältimatult kahjud, mida sundvõõrandamise käigus põhjustatakse.<sup>227</sup> Need võivad olla pikaajalised kulud nagu sissetuleku kaotus, aga ka ühekordsed kulud (nt äritegevuse ajutine peatamine, kolimiskulud).<sup>228</sup> Loetelu ei ole ammendav ja sõltub konkreetse kaasuse asjaoludest. Konkreetsemat meetodikat nende kulude hindamiseks ei leitud.

#### **7.4.5. Kokkuvõte**

Kokkuvõttes omandatakse Hollandi praktika kohaselt joonobjektide rajamise protsessis valdav osa kinnisasju ning hooneid kokkuleppel. Seega on läbirääkimised kinnisasjade vabatahtlikuks müügiks esimene samm maade omandamise menetluses. Betuweroute ehitamisega kaasneva kahju hüvitamist reguleerib eraldi vastu võetud transpordiministri määrus. Selle alusel saavad isikud taotleda hüvitist. Isikul ei ole küll õigust nõuda hüvitist muus vormis kui rahaliselt, kuid riigil on õigus pakkuda ka mitterahalist hüvitist. Taotleja peab taotluses välja tooma vajalikud (talle mõistlikult kättesaadavad ja mittekonfidentsiaalsed) kahju tekkimise asjaolud ja asjakohased dokumendid, eeldusel et nende avalikustamine ei riiva ebamõistlikult taotleja ärisaladust. Sundvõõrandatava vara kasutusõiguse võõrandamise eest hüvitise maksmine põhineb vara turuväärtusel. Muude kahjude osas ütleb Hollandi sundvõõrandamise seadus, et kompenseeritakse kõik otseselt ja vältimatult kahjud, mida sundvõõrandamise käigus põhjustatakse.

<sup>224</sup> Onteigeningswet. Kättesaadav: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0001842/geldigheidsdatum\\_02-06-2015#](http://wetten.overheid.nl/BWBR0001842/geldigheidsdatum_02-06-2015#) (03.08.2015).

<sup>225</sup> A.C. Hordijk. Real Estate Appraisal and International Valuation Standards. – XLI Incontro di Studio del Ce.S.E.T., lk 400. Kättesaadav: <http://www.fupress.net/index.php/ceset/article/viewFile/13150/12437> (03.08.2015).

<sup>226</sup> Onteigeningswet, artikkel 40a.

<sup>227</sup> Onteigeningswet, artikkel 40.

<sup>228</sup> Ten Have Advies v.o.f.. Schadeloosstelling Onteigening. Kättesaadav: <http://www.tenhaveadvies.nl/onteigening.htm> (03.08.2015).



## 7.5. Helsingi-St Peterburg, Allegro High-Speed Train (Soome)

### 7.5.1. Ülevaade projektist

Allegro High-Speed Train (edaspidi Allegro) on Soome ja Venemaa ühisprojekt, mille eesmärgiks oli luua kiire rongiliiklus Helsingi ja Peterburi vahele. Allegro alustas tööd 2010. aasta lõpus. Projekt koosnes kahest osast – kiirete reisirongide soetamisest ja raudtee infrastruktuuri parandamisest. Kuna projekti üheks eesmärgiks oli võimalikult palju ära kasutada olemasolevat infrastruktuuri, siis opereerivad liinil Alstomi kahestüsemse pingega New Pendolino rongid, mis on võimelised ennast kurvides kallutama ning võimaldavad seeläbi kasutada suuremaid kiiruseid.<sup>229</sup>

Allegro raudtee rajamine oli mitmeetapiline projekt. Venemaa-poolne osa raudteest renoveeriti aastatel 2007-2010 ning sellel on võimalik sõita kuni 200 km tunnis. Soome-poolne infrastruktuur renoveeriti mitmeetapiliselt. Kerava-Lahti raudteelõik pikkusega 63 km valmis perioodil 2002-2006. Raudteelõigu maksumuseks oli 331 miljonit eurot ning sellel on võimalik sõita sõltuvalt rongist 160-220 km tunnis.<sup>230</sup> Lahti-Luumäki raudteelõigu trass on 120 km pikkune. Raudteelõigu maksumuseks planeeriti 185 miljonit eurot. Projekti alustati 2007. aastal ja see valmis 2010. aastal. Viimasena renoveeriti Luumäki–Vainikkala vaheline raudtee. Selle pikkuseks on 32 km ning projekti kogumaksumuseks planeeriti 20 miljonit eurot. Renoveerimise tulemusena tõusis rongide kiirus sellel lõigul 140 km-ni tunnis.<sup>231</sup>

### 7.5.2. Planeerimisprotsess ja kinnisasjade omandamine

Soomes toimub infrastruktuuriprojektide rajamisel kaasamine sarnaselt Eesti praktikale. Planeeringu koostamise raames teavitatakse kirja teel kõiki isikuid, kelle kinnisasjad jäävad vahetult kavandatava raudtee või muu infrastruktuuriobjekti alla. Teiste isikute teavitamine toimub ajalehtede jmt avalike teabekanalite kaudu.<sup>232</sup>

Infrastruktuuriprojektide puhul omandatakse Soomes maade peamiselt sundvõõrandamise menetluse käigus. Seega ei toimu kinnisasjade omandamine tavaliselt vabatahtliku müügi teel. Soome Maamõõduameti eksperdi Pertti Raittineni hinnangul on põhjuseks see, et isikud nõuavad enamasti vabatahtliku müügi protsessis oluliselt kõrgemat hinda võrreldes kinnisasja turuväärtusega.

Peamiseks õigusaktiks, mis reguleerib sundvõõrandamist, on kinnisvara ja eriõiguste sundvõõrandamise seadus<sup>233</sup> (edaspidi KESS). Vastavalt KESSile on sundvõõrandamine lubatud, kui seda tehakse üldistes huvides. KESSi kohaselt ei ole sundvõõrandamine lubatud siis, kui sundvõõrandamise eesmärgid on saavutatavad teise vahenditega. Samuti ei ole sundvõõrandamine lubatud siis, kui sellest saadav avalik kasu on väiksem kui sundvõõrandamise käigus toimuv erahuvide kahjustumine. Praktikast pole eeltoodud piiranguid eriti tihti rakendatud.<sup>234</sup>

<sup>229</sup> Allegro launch cuts Helsinki - St Petersburg journey times. – Railway Gazette. 13.12.2010. Kättesaadav: <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/allegro-launch-cuts-helsinki-st-petersburg-journey-times.html> (19.06.2015).

<sup>230</sup> Direct Line will reshape the Finnish network. – Railway Gazette. 01.10.2006. Kättesaadav: <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/direct-line-will-reshape-the-finnish-network.html> (19.06.2015).

<sup>231</sup> Ratahallintokeskus. Itä-Suomen junaliikenteen palvelutaso paranee. Lahti-Luumäki-Vainikkala. Kättesaadav: [http://www.kouvola.fi/material/attachments/aintranet/newfolder\\_9/5tvuTWpuO/Itarata-esite.pdf](http://www.kouvola.fi/material/attachments/aintranet/newfolder_9/5tvuTWpuO/Itarata-esite.pdf) (19.06.2015).

<sup>232</sup> Maantielaki (503/2005). Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2005/en20050503> (03.08.2015).

<sup>233</sup> Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (29.7.1977/603). Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1977/19770603> (03.08.2015).

<sup>234</sup> K. Nuuja, K. Viitanen. Finnish Legislation on Land-Use Restrictions and Compensation. – Washington University Global Studies Law Review, 2007. Vol 6, issue 1, lk 52. Kättesaadav: [http://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1129&context=law\\_globalstudies](http://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1129&context=law_globalstudies) (19.06.2015).

Pertti Raittineni sõnul on Soome õigusega kehtestatud eraldi reeglid sundvõõrandamiseks riiklike infrastruktuuriprojektide jaoks. Maanteede ja raudteede puhul on projektist mõjutatud kinnisasjade omanikke rohkem, seetõttu on ka haldusorganil suuremad õigused sundvõõrandamismenetluses. Praktikas kestab sundvõõrandamisprotsess reeglina umbes aasta. Sundvõõrandamine toimub sundvõõrandamisotsusega, mis on eraldi vaidlustatav. Pertti Raittineni hinnangul ei ole see üldjuhul probleemiks ning ei tekita liigset ajakulu.

Sundvõõrandamise juhtumeid menetleb Eesti Maa-ameti sarnaste funktsioonidega üksus (*Maanmittauslaitos*), mis tegeleb nii sundvõõrandatava kinnistu täpse määramise kui ka hüvitise menetlemisega. Sundvõõrandamise hüvitise määramise küsimustega tegeleb selleks kokku pandud sundvõõrandamise komitee, mida juhivad kinnisvara hindamise ekspert. Nii tekitatakse olukord, kus sundvõõrandamise kompensatsiooni suuruse üle otsustav kogu ei tutvu juhtumi asjaoludega mitte ütluste ja väliste eksperthinnangute põhjal, vaid omab asjaoludest ise vahetut ülevaadet.<sup>235</sup> *Maanmittauslaitos* otsust kompensatsiooni suuruse kohta saab edasi kaevata maakohtusse ja ka riigikohtusse.<sup>236</sup>

### 7.5.3. Kahjulike mõjutustega seotud kahju hüvitamine ja teised kompensatsioonimeetmed

Seaduses on sätestatud sundvõõrandamise puhul täieliku kompenseerimise põhimõtte – kõik majanduslikud kahjud, mis tulenevad otseselt sundvõõrandamisest, tuleb hinnata ning kompenseerida.<sup>237</sup> Kompenseerida tuleb ka kolmandatele isikutele (nt töötajad, naabrid või muud kolmandad isikud<sup>238</sup>) sundvõõrandamise tõttu tekkinud kaudne kahju, kui:

- häiring või kahju on oluline;
- häiring või kahju on sellise iseloomuga, mida sundvõõrandamise korral kompenseeritakse;
- kompenseerimiseks on esitatud taotlus; ja
- häiringu või kahju kompenseerimist võib lugeda kõiki asjaolusid arvestades mõistlikuks.<sup>239</sup>

Nende sätetega püütakse tagada sarnane kohtlemine isikutele, kes on otseses sundvõõrandamise situatsioonis, ja isikutele, kellelt midagi ei võõrandata, kuid kes on muus mõttes sundvõõrandamisest sarnasel määral mõjutatud. Oluline on siiski silmas pidada, et Soome õiguses on maa kasutamise piirangute eest hüvitise maksmine piiratud – tekkinud kahju või häiringu ulatus peavad olema piisavalt suured selleks, et need vääriskid kompenseerimist. Väiksemate kulude ja häiringute osas eeldatakse, et nende talumine on isiku kohustus. Sundvõõrandamise raames makstavad hüvitised üldjuhul selle klausli alla küll ei lähe, kuid erandiks on just eelpool mainitud kaudsed kahjud.<sup>240</sup> Kui eelpool mainitud miinimumtase on ületatud, siis tuleb maksta hüvitis ikkagi lähtuvalt täieliku hüvitamise põhimõttest.<sup>241</sup>

Sundvõõrandamise hüvitis koosneb kolmest osast:

- Hüvitis sundvõõrandatava objekti eest – infrastruktuuriprojektide rajamisel toimub kinnisasjade omanikele kahjude hüvitamine turuväärtusepõhiselt;
- Hüvitis häiringute eest – makstakse juhul, kui sundvõõrandamisega kaasneb püsiv häiring. See saab tekkida olukorras, kus sundvõõrandatakse vaid osa kinnisvarast;
- Hüvitis põhjustatud kahju eest – kompenseeritakse juhul, kui sundvõõrandamine põhjustab konkreetset kahju (nt kolimisega seotud kulud või saamata jäänud tulu).<sup>242</sup>

<sup>235</sup> National Land Survey of Finland. The National Land Survey and Expropriations. 03.08.2009. Kättesaadav: <http://www.maanmittauslaitos.fi/en/tiedotteet/2010/05/national-land-survey-and-expropriations> (19.06.2015).

<sup>236</sup> K. Nuuja, K. Viitanen, lk 54.

<sup>237</sup> K. Nuuja, K. Viitanen, lk 53.

<sup>238</sup> KESS § 38.

<sup>239</sup> K. Nuuja, K. Viitanen, lk 53.

<sup>240</sup> K. Nuuja, K. Viitanen, lk 55.

<sup>241</sup> K. Nuuja, K. Viitanen, lk 56.

<sup>242</sup> K. Nuuja, K. Viitanen, lk 53.

Kinnisasjade hindamismetoodika põhineb ka Soomes rahvusvahelisel hindamisstandardil, seega on lähenemine turuväärtuse leidmisele üldjoontes sarnane Eesti praktikaga. Turuväärtuse määramine toimub kinnisasjade müügitehinguid kajastava statistika põhjal. Kinnisasjade müügitehingute kohta on Soomes andmebaas, mis kajastab põhjalikke andmeid kõigi piirkondade kinnisvaratehingute kohta. Kompensatsioon makstakse üldjuhul rahas, kuid on võimalik kasutada ka teisi lahendusi nagu näiteks maadevahetus ja ümberkruntimine.<sup>243</sup>

Häiringute eest makstava hüvitise puhul on oluline silmas pidada, et kuigi mõjude hindamine ja nende minimeerimine toimuvad ka tegevuse kavandamisel, toimub müra ja visuaalse häiringu hüvitiste määramine alles pärast projekti realiseerimist. Infrastruktuuriobjekti projekteerimise etapis määratakse üldjuhul kindlaks müraseinade vajadus, mis peaks tagama selle, et tegevuse tulemusel ei ulatu müra üle õigusaktides sätestatud piirnormide. Kui müra peaks siiski ületama piirmäära, siis on isikul õigus taotleda kompensatsiooni. Hüvitis müra eest määratakse müratugevuse puhul alates 55 dB asulates ja 45 dB asulavälistel aladel. Hüvitise määr on seotud kinnisasja turuväärtusega. *Maanmittauslaitos* koostab ja avaldab ka abimaterjale, mida saavad erasektoris tegutsevad infrastruktuuri rajamisega tegelevad ettevõtted kasutada häiringutele rahalise väärtuse andmiseks.<sup>244</sup>

Perti Raittineni sõnul ei kasutata Soome praktikas häiringute puhul rahalise hüvitise asemel muid kompensatsioonimeetmeid. Ta ei osanud oma praktikast välja tuua olukordasid, kus projekti realiseerimise järgselt oleks kasutatud mingeid alternatiivseid kompenseerimismehhanisme nagu uued müravähendavad aknad vms. Reeglina ei määrata Soomes häiringute eest hüvitisi automaatselt. Siiski on praktikas määratud hüvitisi ka olukorras, kus isik pole hüvitise saamist taotlenud. Näiteks kui üks naaber kaebab ülemäärase müra üle ja see osutub põhjendatuks, siis määratakse hüvitis ka teisele naabrile, kui tegemist on sarnase olukorraga.

Visuaalsete mõjutuste puhul hüvitatakse näiteks 3-11% kinnisasja turuväärtusest. Kompensatsioon, sh selle suurus määratakse sundvõõrandamise komisjoni poolt. Igal konkreetsel juhul käiakse objektile ja vaadatakse, kuidas raudtee realselt kinnistut mõjutab. Näiteks ei ole määratud visuaalsete mõjutuste eest kompensatsiooni olukorras, kus isiku aed ja elamu ei ole rajatud põhivaatega raudtee suunas. Samuti ei ole Pertti Raittinenile teadaolevalt määratud visuaalsete mõjutuste eest kompensatsiooni linnakeskkonnas. Visuaalsete mõjutuste hindamiseks kasutatakse tihti riiklike uuringuid hüvitise suuruse määramiseks. Visuaalsete mõjutuste korral määratakse ühekordne hüvitis. Juhul kui objekti rajamisega tekib mingi otsene kahju (näiteks lõhkamistööstest tingitud), siis kompenseeritakse ka see.

#### 7.5.4. *Kokkuvõte*

Kokkuvõttes omandatakse riiklike infrastruktuuriobjektide rajamisel Soomes maad peamiselt sundvõõrandamiseotsusega. Kuivõrd selliste projektide puhul on mõjutatud palju isikuid, siis on kehtestatud ka lihtsustatud reeglid sundvõõrandamismenetlusele. Kinnisasjade hindamismetoodika põhineb ka Soomes rahvusvahelisel hindamisstandardil ning hüvitise määr on seotud kinnisasja turuväärtusega. Seaduses on sätestatud sundvõõrandamise puhul täieliku kompenseerimise põhimõte. Kompenseerida tuleb ka kolmandatele isikutele (nt töötajad, naabrid või muud kolmandad isikud) sundvõõrandamise tõttu tekkinud kaudne kahju, kui häiring või kahju on oluline; häiring või kahju on sellise iseloomuga, mida sundvõõrandamise korral kompenseeritakse ning esitatud on taotlus. Kompensatsioonid on nähtud ette teatud taset ületava müra ja visuaalse häiringu eest.

<sup>243</sup> K. Nuuja, K. Viitanen, lk 53.

<sup>244</sup> Maanmittauslaitos. Korvaussuositukset kiinteistövahingoissa. Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 93. Helsinki 2003. Kättesaadav: [http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/Nro\\_93\\_Korvaussuositukset\\_kiinteist%C3%B6vahingoissa.pdf](http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/Nro_93_Korvaussuositukset_kiinteist%C3%B6vahingoissa.pdf) (19.06.2015).

## 7.6. High Speed 2 (Suurbritannia)

### 7.6.1. Ülevaade projektist

High Speed 2 (edaspidi HS2) raudtee on Y-kujuline kiirraudtee, mida plaanitakse Suurbritanniasse ehitada. Raudtee plaanitakse ehitada kahes osas. HS2 raudtee esimene osa ehitatakse Londoni ja Birminghami vahele. HS2 raudtee teine osa on esimese osa kaheharuline pikendus, mis ühendab raudtee esimest osa Manchesteri ja Leedsiga. HS2 raudtee esimese osa ehitust plaanitakse alustada 2016. aastal ning esimene osa plaanitakse avada 2026. aastal. Kogu ulatuses plaanitakse HS2 raudtee ehitus lõpetada hiljemalt 2033. aastal. Planeeritud kulu raudtee infrastruktuuri ehitamiseks on 42,6 miljardit inglise naela.<sup>245</sup> Projekti elluviimisega tegeleb riigile kuuluv äriühing HS2 Ltd.<sup>246</sup>

Seega on HS2 raudtee analüüsi koostamise hetkel alles planeerimisjärgus ning raudtee ehitus ei ole veel alanud. Samuti on alles vastuvõtmisel seaduseelnõu, millega antakse transpordiministrile volitused raudtee ehitamiseks ning mh raudtee ehitamiseks kinnisasjade sundvõõrandamiseks (*The High Speed Rail (London – West Midlands) Bill*, edaspidi HS2 seadus). Seaduseelnõu eeldatav vastuvõtmisaeg on 2016. aasta lõpp.<sup>247</sup>

Aprillis 2014 oli riik omandanud HS2 raudtee esimese osaga seotud eriliste raskuste skeemi alusel 118 kinnisasja sh 13 kinnisasja hinnaga üle ühe miljoni inglise naela.<sup>248</sup> 01.06.2014. a seisuga oli valitsus saanud 544 taotlust kinnisasjade omandamiseks HS2 raudtee esimese osaga seotud eriliste raskuste skeemi alusel, millest 346 jäeti rahuldamata, 146 rahuldati, 24 oli veel menetluses ja 28 võeti taotlejate poolt tagasi.<sup>249</sup>

30. mail 2015 oli riik omandanud HS2 raudtee teise osaga seotud eriliste raskuste skeemi alusel 51 kinnisasja kokku 30,525,478 inglise naela eest. Skeemi alusel oli esitatud 192 taotlust, millest 72 olid rahuldatud, 84 jäetud rahuldamata, 30 menetluses ning 6 taotlejate poolt tagasi võetud.

### 7.6.2. Planeerimisprotsess

Võimalikke mõjutatud isikuid teavitati eeldatavatest mõjudest kirja teel mh järgnevatel etappidel:

- enne avalikke arutelusid enne projekti algust;
- jaanuaris 2012 kui avalikustati esialgne trassi asukoht;
- esialgsete maa-alade reserveerimise kaartide avaldamisel;
- maa-alade reserveerimise plaani kinnitamisel;
- keskkonnamõju hindamise aruande avalikustamisel;
- HS2 projektiga seonduva eelnõu parlamenti saatmisel.

Isikuid plaanitakse teavitada võimalikult vara ka sellest, kas nende kinnisasja või osa nende kinnisasjast on tõenäoliselt HS2 ehituseks vaja, millist osa kinnisasjast vaja on ning hinnang, mis ajal kinnisasja ehituseks vaja on.<sup>250</sup>

<sup>245</sup> L. Butcher. High Speed Rail (London-West Midlands) Bill. Research paper 14/24. 22.04.2014, lk 1 - 2. Kättesaadav: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP14-24> (09.06.2015).

<sup>246</sup> High Speed Two (HS2) Limited. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/organisations/high-speed-two-limited> (09.06.2015).

<sup>247</sup> High Speed Two (HS2) Limited. Guide to HS2 property schemes: London-West Midlands (Phase One). 16.01.2015, lk 27. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-property-schemes-between-london-and-the-west-midlands> (09.06.2015).

<sup>248</sup> Omandatud kinnisasjade nimekiri koos hindadega. Kättesaadav: <http://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2014-0606/140409 - UIN 195389 - Properties purchased under EHS Phase One Two.pdf> (03.08.2015).

<sup>249</sup> L. Butcher. Railways: HS2 Phase 1. Research briefing. 19.02.2015, lk 19. Kättesaadav: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN00316> (03.08.2015).

<sup>250</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 information papers: property and compensation (series C). Information for property owners (C1), lk 2-3. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-information-papers-property-and-compensation> (11.06.2015).

Planeerimisprotsessi osana toimus raudteetrassiks vajalike maa-alade reserveerimine. Maa-alade reserveerimine tähendab, et maa-alade suhtes, mida on tõenäoliselt vaja suurte infrastruktuuriprojektide rajamiseks, kehtestatakse planeeringute jaoks erikord. Nimelt peab kohalik omavalitsus enne reserveeritud maa-ala suhtes planeeringu kehtestamist konsulteerima maa-ala reserveerinud haldusorganiga. Inglise õiguse kohaselt võimaldab maa-alade reserveerimine maaomanikel, kelle kinnisasi reserveeritakse, teatud tingimustel esitada haldusorganile kahjustamisteade ehk nõuda haldusorganilt oma kinnisasja ostmist. Kahjustamisteate korda ning sellega seonduvat kiirmüügi skeemi on täpsemalt kirjeldatud kinnisasjade omandamist käsitlevas punktis. Maa-alade reserveerimist HS2 raudtee esimese osa jaoks alustati 09.07.2013. Eelnevalt viidi maa-alade reserveerimise osas läbi avalik arutelu. Avalik arutelu viidi läbi ka HS2 projektiga seotud vabatahtlike kompensatsioonimeetmete paketi osas.

Oktoobris 2012 avalikustas valitsus esimesed plaanid HS2 raudteega seotud kompensatsioonimeetmete kohta. Kaasamisprotsessi ja kompensatsioonimeetmete erinevad aspekte vaidlustati kohtus. Kohus leidis ühe juhtumi puhul, et kaasamisprotsessis ei antud isikutele piisavalt infot ja piisavalt ei selgitatud kriteeriume, mille alusel plaaniti teha kahju hüvitamise kohta otsuseid. Samuti leidis kohus, et valitsus ei olnud piisavalt kaalunud mõjutatud isikute ühenduse väljapakutud alternatiivseid kompensatsioonimeetmeid.<sup>251</sup> Septembris 2013 avaldas valitsus kohtuotsuse tulemusena uued muudetud plaanid kompensatsioonimeetmete kohta. Aprillis 2014 avaldas valitsus neli kompensatsiooniskeemi HS2 raudtee esimese osaga seoses, mida hakati kohe rakendama. Jaanuaris 2015 teatas valitsus otsusest sularahapakkumise skeem ja koduomaniku hüvitise skeem ellu viia.<sup>252</sup> Eeltoodud skeeme on kirjeldatud allpool.

16.01.2015. a avalikustati HS2 elanike harta (*HS2 Residents' Charter*).<sup>253</sup> Harta on soovituslik dokument, mis seab projekti elluviivale äriühingule (HS2 Ltd) standardid HS2 raudtee lähedal elavate isikutega suhtlemiseks. Samuti on hartas täpsustatud elanike voliniku rolli ning ette nähtud, et isikutel on võimalik isiklikult kohtuda spetsialistiga, kes selgitab neile erinevaid hüvitusemeetmeid. Harta näeb ette, et mõjutatud isikutele määratakse üks konkreetne ametnik, kes on nende kontaktisikuks. HS2 Ltd võttis tööle HS2 elanike voliniku, kelle ülesandeks on harta nõuete täitmise üle järelevalvet teostada. Elanike volinik koostab oma tegevuse kohta kvartaliraporteid. Esimeses raportis tegi elanike volinik ettepaneku läbi viia demograafiline uuring HS2 raudtee ehitusest mõjutatud isikute kohta (nt mis on nende emakeel, kas nad kasutavad interneti), et oleks võimalik mõjutatud isikutega efektiivsemalt suhelda. Samuti tegi volinik ettepaneku luua HS2 projekti jaoks uudiskirjad erinevate mõjutatud piirkondade jaoks.<sup>254</sup> Projekti jaoks on loodud ka eraldi nõuandeliin.<sup>255</sup>

### 7.6.3. Kinnisasjade omandamine

Analüüsi koostamise hetkel on isikutel võimalik kasutada erinevaid skeeme, et oma kinnisasi vabatahtlikult riigile müüa. Samuti on isikutel õigus nõuda riigilt oma kinnisasja omandamist nn kahjustamisteate korra alusel. Sundvõõrandamist analüüsi koostamise hetkel veel rakendatud pole. Sundvõõrandamine on võimalik pärast HS2 seaduse vastuvõtmist. See, milliseid skeeme isik kasutada saab, oleneb sellest, kas teda mõjutab HS2 raudtee esimene või teine osa, kui lähedal ta raudteele elab ning kas ta elab maa- või linnapiirkonnas. Kuna HS2 raudtee esimest osa hakatakse varem ehitama, on sellest tulenevad kinnisasjade müügi võimalused detailsemalt väljatöötatud kui HS2 raudtee teise osa

<sup>251</sup> Department for Transport. HS2 Judicial Review – the challenges explained. 15.03.2013. Kättesaadav: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/142297/hs2-judicial-review-the-challenges-explained.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/142297/hs2-judicial-review-the-challenges-explained.pdf) (09.06.2015).

<sup>252</sup> L. Butcher. Railways: HS2 Phase 1. Research briefing, lk 19-21.

<sup>253</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 residents' charter. 16.01.2015. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-residents-charter> (09.06.2015).

<sup>254</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 Residents' Commissioner report 1 - May 2015. 04.06.2015, lk 4. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-residents-commissioner-report-1-may-2015> (09.06.2015).

<sup>255</sup> HS2 information papers: property and compensation (series C). Information for property owners (C1), lk 2-3.



puhul. HS2 esimese osa kohta on ka juba avaldatud detailsed kaardid raudtee ning selle kaitsevööndi asukoha kohta.<sup>256</sup>

#### 7.6.4. Sundvõõrandamine

Sundvõõrandamise korra kohta inglise õiguses saab infot HS2 informatsioonidokumentidest<sup>257</sup> ning sundvõõrandamise kohta koostatud juhendmaterjalidest.<sup>258</sup>

HS2 projekti puhul toimub sundvõõrandamine üldjoontes tavapärase korra järgi. Samas tulenevad osad sundvõõrandamise tingimused HS2 seadusest, mis on analüüsi koostamise hetkel seaduseelnõu etapis. HS2 seadusega on antud transpordiministrile õigus projekti jaoks kinnisasju sundvõõrandada. Üldjuhul on sundvõõrandamise õigus kohalikel haldusorganitel, kuid protsessi lihtsustamiseks anti HS2 projekti puhul see õigus lisaks ka transpordiministrile. Lisaks tavapärasele sundvõõrandamiskorrale näeb HS2 seadus ette võimaluse transpordiministril erandkorras sundvõõrandada kinnisasju, kuhu saavad ümber asuda ettevõtjad, kes peavad HS2 raudtee ehituse tõttu asukohta muutma. Sundvõõrandamist reguleerivate õigusaktide ja kohtupraktika kogumit<sup>259</sup> nimetatakse HS2 projektiga seoses kompensatsioonikoodeksiks.<sup>260</sup>

Sundvõõrandamine toimub transpordiministri poolt sundvõõrandamise korralduse andmisega. Sundvõõrandamine võib toimuda ainult juhul, kui seda õigustab oluline avalik huvi. Kui sundvõõrandamise korralduse adressaat ei nõustu korraldusega, on tal õigus korraldus vaidlustada ning sel juhul kontrollib korralduse põhjendatust sõltumatu planeerimisinspektor. Sundvõõrandamisega seonduvaid vaidlusi lahendab erikohus. Sundvõõrandamise vaidlustamine ei peata sundvõõrandamise menetlust. Sundvõõrandamise korralduse andmisel peab transpordiminister kaaluma kõiki alternatiivseid võimalusi, sh maa võõrandamise osas kokkuleppe saavutamist ning kohaliku haldusorgani poolt sundvõõrandamise korralduse andmist. Kui HS2 raudtee ehitamiseks on vaja ainult osa kinnisasjast, sundvõõrandatakse ainult vajalik osa.<sup>261</sup>

Ettevõtjate puhul on kinnisasja sundvõõrandamist plaanitud kasutada järgnevatel tingimustel:

- HS2 raudtee tõttu ei saa ettevõtja enam tegutseda asukohas, kus ta eelnevalt tegutses;
- Eksisteerib oluline risk, et vastasel juhul peaks ettevõtja tegevuse lõpetama, kuna puuduvad muud mõistlikud võimalused ümberasumiseks;
- Transpordiministri hinnangul on sundvõõrandamine avalikes huvides, kuna see tagab olulise hulga töökohtade säilitamise või muul põhjusel olulise ettevõtja säilitamise;
- Ettevõtja, kes soovib asukohta muuta, taotleb ümberasumiseks kinnisasja võõrandamist.

HS2 projekti käsitleva seaduseelnõu kohaselt on vajalik sundvõõrandamise kohta anda kolm kuud ette teada, st vähemalt kolm kuud peab jääma sundvõõrandamisest teavitamise ja isikult kinnisasja valduse äravõtmise vahele. Võimalusel teavitatakse isikuid varem. Kui kinnisasja valdus on sundvõõrandamise korras kinnisasja omanikult ära võetud, on kinnisasja omanikul õigus nõuda 90% ettemaksu.

<sup>256</sup> High Speed Two (HS2) Limited. High Speed 2. Maps and plans. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/high-speed-2/maps-plans> (09.06.2015).

<sup>257</sup> HS2 information papers: property and compensation (series C). Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-information-papers-property-and-compensation> (11.06.2015).

<sup>258</sup> Department for Communities and Local Government. Compulsory purchase system guidance. 26.10.2004. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/collections/compulsory-purchase-system-guidance> (19.06.2015).

<sup>259</sup> Sundvõõrandamist reguleerivad eelkõige järgnevad õigusaktid: 1961. a. ja 1973.a. maa hüvitise seadused (*Land Compensation Act*), 1965. a. sundvõõrandamise seadus (*Compulsory Purchase Act*), 1991. a. ja 2004. a. planeerimise ja sundvõõrandamise seadused (*Planning & Compulsory Purchase Act*). Samuti on sundvõõrandamise reeglite allikaks inglise kohtute praktika.

<sup>260</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 information papers: property and compensation (series C). Compensation code for compulsory purchase (C8). Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-information-papers-property-and-compensation> (11.06.2015).

<sup>261</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 information papers: property and compensation (series C). Compensation code for compulsory purchase (C8).

Ettemaksu suurus määratakse kas haldusorgani kindlaksmääratud hüvitisemäära alusel või kui pooled on hüvitise suuruse osas kokkuleppele jõudnud, siis kokkulepitud summa alusel. Kui hiljem selgub, et ettemaksu suurus on suurem kui hüvitis, mida kinnisasja omanikul oli õigus saada, peab kinnisasja omanik liigselt saadud raha tagasi maksma.

Sundvõõrandamishüvitis koosneb järgnevatest osadest:

- kinnisasja turuhind, mis sellel oleks, kui HS2 raudteed ei esitataks;
- juhul kui sundvõõrandatakse osa kinnisasjast, hüvitatakse kinnisasja omanikule allesjäänud osa väärtuse vähenemine;
- *disturbance* kahju, näiteks ettevõtja ümberasumiskulud;
- lisahüvitis olenevalt kinnisasja liigist, nt elamiseks kasutatava kinnisasja omandamisel kodukaotushüvitis 10% kinnisasja hinnast (maksimaalhüvitis 49,000 inglise naela);
- tasud, nt mõistlikud kinnisvarahindamise ja õigusabikulud, mis kinnisasja omanikul tekkisid hüvitise suuruse üle läbirääkimise käigus.<sup>262</sup>

Sundvõõrandamise korral määratakse kinnisasja eest makstav hind poolte kokkuleppel või kui pooled ei jõua kokkuleppele, määrab hüvitise kohus. Sarnaselt nagu sundvõõrandamise menetluses toimub hüvitise suuruse määramine ka nn kahjustamisteate menetluses ning kiirmüügi skeemi puhul. Neid hüvitusvõimalusi on kirjeldatud allpool.

Lisaabinõuna luuakse eraldi asutus, mis aitab ettevõtjatel, kes peavad HS2 projekti tõttu ümber asuma, oma tegevuse jaoks uut asukohta leida. Asutuse tööd plaanitakse alustada vähemalt üks aasta enne HS2 raudtee ehituse algust. Ettevõtjate ümberasumiskulude katmiseks plaanitakse HS2 seadusega luua eraldi vabatahtlik hüvitisprogramm.<sup>263</sup>

#### 7.6.5. Vabatahtliku võõrandamise võimalused

Müüa saab nii elamiseks, põllumajanduseks kui ka äriatel eesmärkidel kasutatavaid kinnisasju. Müüa ei saa äriatel eesmärgil kasutatavaid kinnisasju, mille turuhind on üle 34,800 inglise naela.

Kõigi kinnisasjade omandamise skeemide puhul on isikutele samad nõuded. Hüvitise taotleja peab olema kinnisasja kasutaja isik, kelle jaoks kinnisasi on põhiline elukoht või äritegevuse koht. Kui kinnisasja kasutaja on surnud, võib taotleja üldjuhul olla ka kinnisasja kasutaja isiklik esindaja ehk nt testamenditäitja. See eeldus ei kehti ainult vabatahtliku müügi ja sularahapakkumise skeemi puhul.<sup>264</sup> Hüvitise taotleja peab olema kinnisasja omanik või kinnisasja üürnik, kui üürilepingu lõpuni on vähemalt 3 aastat.<sup>265</sup> Kinnisasja omanik ja üürnik tehakse kindlaks maaregistri andmete alusel v.a. kui tegemist on maaregistris registreerimata maaga. Üürniku puhul erinevad hüvitise arvutamise tingimused üldisest korrast. Hüvitise taotleja peab taotluse esitamise hetkel kinnisasjal elama või äritegevusega tegelema või olema seda teinud vähemalt kuus kuud viimase 18 kuu jooksul. Hüvitist on

<sup>262</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 information papers: property and compensation (series C). Compensation code for compulsory purchase (C8).

<sup>263</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 information papers: property and compensation (series C). Business relocation (C7).

High Speed Two (HS2) Limited. HS2 information papers: property and compensation (series C). Information for property owners (C1), lk 4-5.

Kättesaadavad: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-information-papers-property-and-compensation> (11.06.2015).

<sup>264</sup> Eeltoodud nõuded põhinevad 1990. aasta linna ja maapiirkondade planeerimise seaduse (Town and Country Planning Act) 2. peatüki 6. osal.

<sup>265</sup> Inglise õiguse järgi loetakse üürnik üürilepingu kehtivuse ajal kinnisasja omanikuks. Vt nt <https://www.gov.uk/leasehold-property/overview> (03.08.2015).

võimalik taotleda ka hüpoteegipidajatel, kellel on õigus kinnisasja müüa ning kes saavad koheselt üle anda tühja kinnisasja valduse.<sup>266</sup>

#### **7.6.6. HS2 raudtee esimese osaga seotud kinnisasjade müügi võimalused**

Järgnevalt on kirjeldatud kinnisasjade müümise skeeme, mida on võimalik kasutada HS2 raudtee esimese osa tõttu mõjutatud isikutel, vastavalt nende kinnisasja kaugusele raudteest. Kinnisasja kaugust raudteest mõõdetakse raudtee keskelt, reeglina kahe rööpa vahelisest keskpunktist.<sup>267</sup> Kõikide skeemide kasutamiseks peavad isikud ise esitama taotluse skeemi kasutamiseks ning lisama taotlusele tõendid skeemi tingimuste täitmise kohta. Järgnev kokkuvõte erinevate skeemide kohta põhineb valitsuse kodulehel avaldatud kahel üldisel juhendil<sup>268</sup> ning erinevate skeemide kohta avaldatud detailsematel juhenditel, millele on eraldi viidatud.

Järgnevalt kirjeldatud skeemid on valitsuse n-ö vabatahtlikud skeemid, mitte kohustuslikud. Inglise õigusest ei tulene isikutele selliste skeemide olemasolu nõuet. Kinnisasjade müügi osas tuleneb inglise õigusest nn kahjustamisteate kord, mida on lühidalt kirjeldatud allpool kiirmüügi skeemi juures.<sup>269</sup> Skeemide alusel esitatud taotlused tuleb esitada HS2 Ltd-le, kes taotlusi menetleb.

<sup>266</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 phase one: Statutory Blight and Express Purchase. A guide for property owners. June 2014, lk 9-11. Kättesaadav: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/379075/HS2\\_Phase\\_One\\_statutory\\_blight\\_and\\_express\\_purchase\\_-\\_A\\_guide\\_for\\_property\\_owners.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/379075/HS2_Phase_One_statutory_blight_and_express_purchase_-_A_guide_for_property_owners.pdf) (09.06.2015);

Claim compensation if your property is affected by HS2. Express Purchase Scheme. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/claim-compensation-if-affected-by-hs2/express-purchase-scheme> (09.06.2015);

High Speed Two (HS2) Limited. HS2 Phase One rural support zone schemes: guidance and application form. 16.01.2015. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-phase-one-rural-support-zone-schemes-guidance-and-application-form> (09.06.2015).

<sup>267</sup> High Speed Two (HS2) Limited. Guide to HS2 property schemes: London-West Midlands (Phase One). 16.01.2015, lk 4.

<sup>268</sup> High Speed Two (HS2) Limited. Guide to HS2 property schemes: London-West Midlands (Phase One). 16.01.2015. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-property-schemes-between-london-and-the-west-midlands> (09.06.2015).

Claim compensation if your property is affected by HS2. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/claim-compensation-if-affected-by-hs2> (09.06.2015).

<sup>269</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 phase one: Statutory Blight and Express Purchase. A guide for property owners. June 2014, lk 17, 19.



## PROPERTY SCHEMES AVAILABLE

Phase One line of route		Already available	Available once the line has been open for public use for a year
Safeguarded area and extended homeowner protection zone	↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>Right to serve a Blight Notice</li> <li>Express purchase*</li> <li>Rent back</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Part 1 compensation (where there is no land take)</li> </ul>
Rural support zone (RSZ)	↓ 120m	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cash offer OR voluntary purchase**</li> <li>Need to sell scheme</li> <li>Rent back</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Part 1 compensation (where there is no land take)</li> </ul>
Homeowner payment zone	↓ 300m	<ul style="list-style-type: none"> <li>Homeowner payments***                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Zone 1: 120m to 180m – £22,500</li> <li>Zone 2: 180m to 240m – £15,000</li> <li>Zone 3: 240m to 300m – £7,500</li> </ul> </li> <li>Need to sell scheme</li> <li>Rent back</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Part 1 compensation (where there is no land take)</li> </ul>
Beyond		<ul style="list-style-type: none"> <li>Need to sell scheme</li> <li>Rent back</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Part 1 compensation (where there is no land take)</li> </ul>

\* Surface safeguarding only. \*\* Applies to rural areas only and does not extend to areas beyond bored tunnels.  
 \*\*\* Applies to rural areas only and does not extend to areas beyond bored tunnels. Only available after Royal Assent to the Bill.

### Joonis 7.2. Ülevaade hüvituskeemidest vastavalt kinnisasja kaugusele raudteest.<sup>270</sup>

Zone	HS2 Schemes*	Terms	Nos
Over bored tunnel	Tunnel guarantees	Before & after surveys Settlement deeds Subsoil purchase (£50)	610+
Safeguarded Zone (surface)	Express purchase	Unblighted value, + 10% home-loss (£47k cap), + moving costs (incl. stamp duty)	532
	Rent back option	Market rent as tenant (applies to anyone who sells to HS2 Ltd eg Voluntary purchase too)	
Rural Support Zone	Voluntary purchase OR cash sum**	Sell to HS2 Ltd - unblighted value; OR opt to stay - 10% but capped (£30k -100k)	348
Rural	Home-owners payment**	120m - 180m = £22.5k lump sum	388
		180m - 240m = £15k	631
		240m - 300m = £7.5k	307
Unable to sell (must meet 5 criteria)	Need-to-Sell (replaces phase 1 EHS, by end 2014)	Unblighted value Criteria: property type, location, blight, prior knowledge, compelling reason for sale/hardship	Est. 700 (50/a)
Physically impacted	Statutory Scheme: Part 1 compensation	Loss due to physical impacts of HS2 eg noise (not views and not market loss). Typically 5/7%	

\*New schemes start by end 2014 and last until 1yr after HS2 starts (2027), when "Part 1" applies  
 \*\*2014 consultation on proposed arrangements

### Joonis 7.3. Kodanikeühenduse HS2 Action Alliance koostatud ülevaade hüvituskeemidest vastavalt kinnisasja kaugusele raudteest.<sup>271</sup>

Raudteele kõige lähemal asuv ala on raudtee **kaitsevöönd**, mille ulatus on üldjuhul 60 meetrit mõlemal pool raudteed. Kui isiku kinnisasi asub raudtee kaitsevööndis, on tõenäoline, et tema kinnisasi tuleb raudtee ehitamiseks võõrandada.<sup>272</sup> Selle alal asuvate kinnisasjade omanikud saavad kinnisasjade müügiks kasutada kahte skeemi: kiirmüügi skeemi ja „vajadus müüa“ skeemi. Kiirmüügi

<sup>270</sup> Department for Transport, High Speed Two (HS2) Limited. Further financial help given to property owners affected by HS2. 16.01.2015. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/news/further-financial-help-given-to-property-owners-affected-by-hs2> (03.08.2015).

<sup>271</sup> HS2 Action Alliance. Property Compensation Consultation 2014. 09.09.2014. Kättesaadav: <http://www.hs2actionalliance.org/wp-content/uploads/2014/09/consultation-questions-guide-v1.6-on-July-14consultation-final-3.pdf> (03.08.2015).

<sup>272</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 Residents' Commissioner report 1 - May 2015, lk 2.

skeem on kohandatud variant üldisest inglise õigusest tulenevast kahjustamisteate korrast. Seetõttu ongi järgnevalt kirjeldatud esmalt kahjustamisteate korda ning seejärel kiirmüügi skeemi.

**Kahjustamisteate korra**<sup>273</sup> kohaselt on isikutel, kelle kinnisasi jääb raudtee kaitsevööndisse ning kes on teinud kõik mõistlikud pingutused kinnisasja müümiseks, õigus esitada riigile kahjustamisteade, et nõuda riigilt kinnisasja ostmist. Oluline on tähele panna, et kahjustamisteate kord ei ole HS2 projekti jaoks loodud vabatahtlik skeem, vaid inglise õigusest tulenev n-ö kohustuslik kord, mille alusel saab nõudeid esitada ka läbi kohtu. Kui riik keeldub kahjustamisteate alusel kinnisasja omandamast, on isikul õigus ühe kuu jooksul otsus kohtus vaidlustada. Kui riik nõustub kahjustamisteate alusel kinnisasja omandama, toimub omandamine samal viisil nagu see toimuks sundvõõrandamise korral.

**Kiirmüügi skeemi** loomisega on kahjustamisteate korra nõudeid taotleja jaoks leevendatud. Erinevalt kahjustamisteate korrast pole kiirmüügi skeemi puhul nõuet, et taotleja peab olema teinud kõik mõistlikud pingutused kinnisasja müümiseks. Kiirmüügi skeemi kasutamiseks peab kaitsevööndis asuma maja, kus isik elab või tegutseb, või vähemalt 25% kinnisasjast. Teatud tingimustel on skeemi võimalik kasutada ka isikutel, kelle kinnisasi asus varasemate plaanide kohaselt raudtee kaitsevööndis, kuid enam mitte (selle ala nimetus on laiendatud koduomaniku kaitse ala). Selle skeemi alusel saavad isikud müüa kinnisasja riigile turuhinnaga, mis kinnisasjal oleks, kui HS2 raudteed ei ehitataks. Lisaks saavad isikud 10% ostuhinnast (aga mitte rohkem kui 49 000 inglise naela) nn kodukaotushüvitisena. Lisaks hüvitatakse isikutele mõistlikud kulud, nt riigilõivud, mõistlikud kinnisvarahindajate ja õigusabikulud ning kolimiskulud. Isikutel, kes skeemi kasutada soovivad, soovitatakse kasutada õigusabi. Otsus tehakse kahe kuu jooksul skeemi kasutamiseks taotluse saamisest. Juhul, kui taotlus rahuldatakse ning riik teeb ettepaneku taotleja kinnisasi osta, on taotlejal kolm aastat aega otsustada, kas ostuettepanek vastu võtta.<sup>274</sup>

**„Vajadus müüa“ skeemi** puhul puudub täpselt kindlaks määratud kinnisasjade kaugus raudteest. Skeemi alusel saavad kinnisasja müümist taotleda kõik isikud, kel on mõjuv põhjus kinnisasja müümiseks, kuid HS2 trassi avalikustamise tõttu ei ole isikutel võimalik kinnisasja müüa. Skeemi saavad kasutada nii linna- kui ka maapiirkondades asuvate kinnisasjade omanikud. „Vajadus müüa“ skeem asendas varasema sarnase skeemi, mille nimi oli erakordsete raskuste skeem.<sup>275</sup> Kinnisasja saab müüa kuni üks aasta pärast seda, kui HS2 esimene osa avalikuks kasutamiseks avatakse ehk praeguse plaani järgi kuni 2027. aastani.

Lisaks tavapärasele õigustatud isikute ringile saavad selle skeemi alusel hüvitist taotleda ka „sundüürileandjad“, kes üürivad kinnisasja välja seetõttu, et neil pole võimalik seda müüa. Sundüürileandjad peavad tõendama, et neil oli kinnisasja müümiseks mõjuv põhjus hetkel, kui nad kinnisasjalt ära kolisid. Samuti peavad sundüürileandjad tõendama, et kinnisasja üürile andmine on nende olukorrale üksnes ajutine lahendus ning et neile ei kuulu teisi kinnisasju.

Lisaks õigustatud isikute ringi hulka kuulumisele on skeemi alusel hüvitise saamiseks veel neli põhilist tingimust: Isik peab näitama, et kinnisasi on HS2 trassile piisavalt lähedal, et HS2 ehitamine või toimimine mõjutab tõenäoliselt oluliselt kinnisasja. Teine tingimus seondub kinnisasja müümiseks pingutuste tegemisega. Selle tingimuse eesmärgiks on kindlaks teha, et just HS2 raudtee on põhjus, miks kinnisasja müümine pole õnnestunud. Kolmas tingimus seondub HS2 trassi asukohast teadlik olemisega. Kinnisasi peab olema ostetud või üürileping sõlmitud enne 11.03.2010 st pärast kuupäeva, kui esialgne HS2 esimese osa trassi asukoht avalikustati. Alternatiivselt peab isik näitama, et ta ei saanud HS2 esimese osa trassi asukohast teadlik olla nt kui kinnisasi osteti küll pärast 11.03.2010, kuid kinnisasja kohta ostuks info kogumine toimus enne seda kuupäeva. Tingimuse eesmärgiks on vältida skeemi kuritarvitamist nn spekulatsioonide poolt ja seeläbi maksumaksjate raha raiskamist. Neljas

<sup>273</sup> Kahjustamisteate kord põhineb 1990. aasta linna ja maapiirkondade planeerimise seadusel (Town and Country Planning Act).

<sup>274</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 phase one: Statutory Blight and Express Purchase. A guide for property owners.

<sup>275</sup> Erakordsete raskuste skeemi rakendatakse endiselt HS2 raudtee teise osa tõttu mõjutatud kinnisasjade omanike suhtes.

tingimus seondub müümise vajadusega. Isik peab tõendama, et tal on mõjuv põhjus (nt terviseprobleemid, töökoha muutus) kinnisasja müümiseks või et see oleks isiku jaoks ebamõistlikult koormav, kui tal ei oleks võimalik järgneva kolme aasta jooksul kinnisasja müüa.

Riik ostab kinnisasja turuhinnaga, mis kinnisasjal oleks, kui HS2 raudteed ei ehitataks. Kinnisasja turuhind määratakse kindlaks pärast taotluse rahuldamist. Kinnisasja turuhinna määramine toimub sarnaselt vabatahtliku müügi skeemile (kirjeldatud allpool), üldjuhul kahe kinnisvarahindaja hinnangute põhjal. Muid kulusid, nt õigusabi või kolimiskulusid, ei hüvitata. Skeem on üles ehitatud nii, et selle kasutamiseks ei oleks vaja õigusabi kasutada.

Pärast taotluse esitamist vaatab taotluse läbi kolmeliikmeline sõltumatutest ekspertidest koosnev komisjon. Ekspertid ei allu HS2 Ltd-le või transpordiministeriumile ning nad valiti avaliku konkursi abil. Komisjon teeb ettepaneku taotluse rahuldamise või mitterahuldamise kohta. Kui komisjon arvab, et taotlus tuleks rahuldada kuigi skeemi tingimused pole täidetud või kui ametnik, kes taotlusega tegeleb, ei nõustu komisjoni seisukohaga, teeb lõpliku otsuse taotluse rahuldamise kohta minister. Taotluse menetlemine võtab üldjuhul aega kuni kolm kuud.<sup>276</sup>

Kaitsevööndist järgmine ala on **maapiirkondade toetusala**, mis asub maapiirkondades väljaspool raudtee kaitsevööndit aga kuni 120 m kaugusel raudteest. Erandjuhtudel võib maapiirkondade toetusala kaugus raudteest olla ka erinev. Seal elavad isikud saavad kinnisasjade müügiks kasutada kahte skeemi: „vajadus müüa“ skeemi (ülal kirjeldatud) ja vabatahtliku müügi skeemi. Alternatiivina vabatahtliku müügi skeemile saavad isikud kasutada sularahapakkumise skeemi ehk neil on võimalus saada rahaline hüvitis, kui nad ei soovi oma kinnisasja müüa. Sularahapakkumise skeemi ja vabatahtliku müügi skeemi taotlusprotsess on ühine. Isikutel on õigus valida, kas nad kasutavad vabatahtliku müügi skeemi või sularahapakkumise skeemi pärast seda, kui nende kinnisasja turuhind on kindlaks määratud. Sularahapakkumise skeemi on kirjeldatud allpool, hüvitiste maksmist käsitlevas punktis.

**Vabatahtliku müügi skeemi** kasutamiseks peab maapiirkondade toetusalal asuma maja, kus isik elab või tegutseb või vähemalt 25% kinnisasjast. Kinnisasi peab olema ostetud või üürileping sõlmitud enne 11.03.2010 st pärast kuupäeva, kui esialgne HS2 esimese osa trassi asukoht avalikustati. Alternatiivselt peab isik näitama, et ta ei saanud olla HS2 esimese osa trassi asukohast teadlik. Isikud, kelle kinnisasi asub maapiirkondade toetusalal, saavad müüa kinnisasja riigile turuhinnaga, mis kinnisasjal oleks, kui HS2 raudteed ei ehitataks. Muid kulusid, nt õigusabi- või kolimiskulusid, vabatahtliku müügi skeemi alusel ei hüvitata. Kinnisasja saab müüa kuni üks aasta pärast seda, kui HS2 esimene osa avalikuks kasutamiseks avatakse ehk praeguse plaani järgi kuni 2027. aastani.

Kinnisasja turuhinna määravad kaks sõltumatut kinnisvarahindajat. HS2 projektiga seotud kinnisvarahindamise läbiviimiseks on avaliku konkursi tulemusena koostatud kinnisvarahindajate nimekiri. Ühe kinnisvarahindaja määrab HS2 Ltd ning teise taotleja. Hindamise kulud katab HS2 Ltd. Kui kahe hindaja hinnangud erinevad kuni 10%,<sup>277</sup> määratakse kinnisasja turuhinnaks kahe hinnangu keskmine. Kui kahe hindaja hinnangud erinevad rohkem kui 10%, määratakse kolmas hindamine ning kinnisasja turuhinnaks määratakse nende kahe hinnangu keskmine, mis on kolmest hinnangust üksteisele kõige lähemal. Kui taotluse menetlemisel ilmneb, et skeemi kasutamise tingimused pole täidetud, siis kinnisasja turuhinna hindamist läbi ei viida. Kui isik võtab vastu pakkumise vabatahtliku müügi skeemi alusel, viiakse läbi ehitise ülevaatus ning kui selle käigus tuvastatakse ehitise juures olulisi probleeme (eelkõige vajadust põhjalikuks remondiks), võib pakkumist muuta.

Skeemi puhul pole ette nähtud kindlat pakkumise tegemise tähtaega.

<sup>276</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 Phase One need to sell scheme: guidance and application form. 16.01.2015. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-phase-one-need-to-sell-scheme-guidance-and-application-form> (03.08.2015).

kahe hinnangu vahe

<sup>277</sup> Arvutuskäik: kõrgem hinnang

Kui osa isiku kinnisasjast sundvõõrandatakse, on allesjäänud osa osas võimalik kasutada vabatahtliku müügi skeemi, kui skeemi tingimused on täidetud. Sel juhul peab isik tagasi maksma hüvitise, mis talle sundvõõrandamise käigus maksti selle eest, et tema allesjäänud kinnisasja väärtus vähenes, kuna ainult osa kinnisasjast omandati.<sup>278</sup>

Kolmas ala on **koduomaniku hüvitise ala**, mis asub maapiirkondades 120 kuni 300 m kaugusel raudteest. Sellel alal asuvate kinnisasjade omanikud saavad kinnisasja müügiks kasutada ainult „vajadus müüa“ skeemi (ülal kirjeldatud), kuid neile on ette nähtud eraldi skeem rahalise hüvitise saamiseks ilma kinnisasja müümata, mida on kirjeldatud allpool.

Samuti saavad „vajadus müüa“ skeemi kasutada isikud, kelle kinnisasi asub **väljaspool ülaltoodud kolme ala**, kui nad täidavad skeemi kasutamiseks vajalikud tingimused.

Lisaks eeltoodud hüvitiste skeemidele on loodud ka **tagasiüürimise skeem**. Isikud, kes müüvad oma kinnisasja HS2 raudtee ehitamiseks riigile, saavad taotleda üürilepingu sõlmimist, et nad saaks mingi perioodi jooksul kinnisasjal edasi elada. Üürilepingu sõlmimist saavad taotleda kõik isikud, kes on skeemide alusel kinnisasja riigile müünud, kuid üürilepingu sõlmimine ei ole kõigil juhtudel võimalik. Kui isik soovib tagasiüürimise skeemi kasutada, hindab riik, kas kinnisasja tuleks enne üürimist remontida või kinnisasjaga seoses muid töid teha, et kinnisasi vastaks õigusaktides sätestatud nõuetele ja halduse sisereeglitele kinnisasjade väljaüürimise osas. Juhul kui vajalike remonditööde tegemine on mõistlik viis maksumaksja raha kasutamiseks, on üürilepingu sõlmimine võimalik. Üürihind määratakse turuhinna põhjal. Üürnikul on kõik tavapärased üürilepingutest tulenevad kohustused, nt kohustus hoida kinnisasi heas seisukorras. Esiialgu sõlmitakse üürileping kuueks kuuks.

Tagasiüürimise skeemi kohta saab lisaks eeltoodud üldistele allikatele infot skeemi kohta koostatud juhendist.<sup>279</sup>

#### **7.6.7. HS2 raudtee teise osaga seotud kinnisasjade müügi võimalused**

HS2 raudtee teise osa täpset asukohta pole 2015. a juuniks veel otsustatud. HS2 raudtee teise osa tõttu mõjutatud isikutele on analüüsi koostamise hetkel kättesaadav üks hüvitisskeem – **erakordsete raskuste skeem**. Skeem on sarnane eelpool kirjeldatud „vajadus müüa“ skeemiga. Erakordsete raskuste skeemi abil saab isik müüa oma kinnisasja riigile, kui ta elab kinnisasjal, mis on väljapakutud HS2 raudtee teise osa läheduses ning isik ei ole HS2 projekti tõttu suutnud oma kinnisasja turuhinnaga maha müüa. Skeemi kasutamiseks peab isik olema kinnisasja ostonud enne 28.01.2013 ehk enne HS2 teise osa trassi esialgsete eelistatud asukohavariantide avalikustamist. Samuti peab isikul olema vajadus kinnisasi müüa st isik peab tõendama, et muidu satuks ta erakordsetesse raskustesse. Selle skeemi alusel saavad isikud müüa kinnisasja riigile turuhinnaga, mis kinnisasjal oleks, kui HS2 raudteed ei ehitataks. Muid kulusid, nt õigusabi- või kolimiskulusid, ei hüvitata.<sup>280</sup>

#### **7.6.8. Kahjulike mõjutustega seotud kahju hüvitamine ja teised kompensatsioonimeetmed**

#### **7.6.9. Hetkel avalikustatud vabatahtlikud hüvitusskeemid**

Hetkel on avalikustatud kaks hüvitusskeemi isikutele, keda mõjutab HS2 raudtee esimene osa, kuid kes ei soovi oma kinnisasja müüa – sularahapakkumise skeem ja koduomaniku hüvitise skeem. Mõlemat skeemi sama kinnisasjaga seoses kasutada ei saa. Tegemist on vabatahtlike skeemidega,

<sup>278</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 Phase One rural support zone schemes: guidance and application form. 16.01.2015. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-phase-one-rural-support-zone-schemes-guidance-and-application-form> (03.08.2015).

<sup>279</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 Phase One rent back scheme guidance. 09.04.2014. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-phase-one-rent-back-scheme-guidance> (03.08.2015).

<sup>280</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 Phase Two exceptional hardship scheme: guidance and application form. 05.01.2015. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-phase-two-exceptional-hardship-scheme-guidance-and-application-form> (03.08.2015).

mille rakendamist inglise õigus ei kohusta. Alasid, mille suhtes skeeme kohaldatakse, on kirjeldatud eespool punktis, mis käsitleb HS2 raudtee esimese osaga seotud kinnisasjade müügi võimalusi.

Raudtee kaitsevööndis asuvate kinnisasjade omanikele kinnisasja müügi asemel hüvitusskeeme ette nähtud pole. Kaitsevööndis asuvad kinnisasjad on üldjuhul vajalikud raudtee ehitamiseks ning seetõttu pole ette nähtud alternatiive juhaks, kui kinnisasjade omanikud kinnisasju müüa ei taha.

Maapiirkondade toetuslalal asuvate kinnisasjade omanikel on võimalik kinnisasja müümise asemel kasutada **sularahapakkumise skeemi**. Nõuded kinnisasja asukohale ja taotlejale ning kinnisasja turuhinna hindamise kord on samasugused nagu vabatahtliku müügi skeemi puhul. Sularahapakkumise skeemi kasutades saavad isikud 10% turuhinnast, mis kinnisasjal oleks, kui HS2 raudteed ei ehitataks. Sealjuures miinimumhüvitis on 30,000 inglise naela ja maksimumhüvitis 100,000 inglise naela. Erinevalt vabatahtliku müügi skeemist ei viida sularahapakkumise vastuvõtmisel üldjuhul läbi ehitise ülevaatust. Sularahapakkumise skeemi ei saa kasutada hüpoteegipidajad. Taotluse rahuldamise korral hüvitatakse õigusabikulud kuni 500 inglise naela ulatuses.

Skeemi saab kasutada kuni üks aasta pärast seda, kui HS2 raudtee esimene osa avalikuks kasutamiseks avatakse ehk praeguse plaani järgi kuni 2027. aastani. Sularahapakkumise skeemi alusel tehtud pakkumine kehtib üks aasta (sarnaselt vabatahtliku müügi skeemi alusel tehtud pakkumisele). Juhul kui kinnisasja osa, mis on raudtee kaitsevööndis, sundvõõrandatakse, on ülejäänud osa suhtes võimalik kasutada sularahapakkumise skeemi. Sularahapakkumise skeemi kohta saab lisaks eeltoodud üldistele allikatele infot maapiirkondade toetusalade kohta koostatud juhendist.<sup>281</sup>

Koduomanike hüvitise alal asuvate kinnisasjade omanikel on tulevikus võimalik kasutada **koduomaniku hüvitise skeemi**. Skeemi hakatakse rakendama alates ajast, kui võetakse vastu HS2 raudtee ehitust käsitlev seaduseelnõu. Koduomaniku hüvitise alal asuvate kinnisasjade puhul ongi see skeem põhiliseks hüvitusmeetmeks, kuna spetsiaalset kinnisasjade müügi skeemi sellel alal asuvate kinnisasjade jaoks ette nähtud pole. Skeem on ette nähtud isikutele, kelle kinnisasi asub maapiirkonnas ning 120 m kuni 300 m kaugusel raudteest ehk nn koduomaniku hüvitise alal. Maja, kus isik elab või tegutseb, või vähemalt 25% kinnisasjast peab asuma koduomaniku hüvitise alal. Hüvitise taotleja peab olema kinnisasja ostonud enne 09.04.2014 st enne kuupäeva, kui koduomaniku hüvitise skeemi ettepanek avalikustati.

Hüvitise suurus oleneb kinnisasja kaugusest raudteest. Hüvitiste suurused on vastavalt kinnisasja kaugusele raudteest järgnevad: 120 m kuni 180 m – 22,500 inglise naela, 180 m kuni 240 m – 15,000 inglise naela, 240 m kuni 300 m – 7,500 inglise naela. Juhul kui kinnisasi asub mitmel eeltoodud alal, on määrav see, millisel alal asub hoone, milles hüvitise taotleja elab või tegutseb. Kui hoone asub mitmel alal, määratakse hüvitise suurus raudteele lähemal asuv ala järgi. Samas kui hoone asub kaugemal kui 300 m raudteest, võib isikul siiski olla õigus saada 7,500 inglise naela suurune hüvitis, kui tema kinnisasi asub osaliselt raudteest 240 m – 300 m kaugusel. Põllumajandusmaade puhul peab skeemi kasutamiseks kinnisasjal asuma hoone, mida kinnisasja omanik kasutab põhitegevuskohana. Taotluse rahuldamise korral hüvitatakse õigusabikulud kuni 500 inglise naela ulatuses, kuna raha vastuvõtmisel nõutakse raha vastuvõtmise akti allkirjastamist. Koos nii sularahapakkumise kui ka koduomaniku hüvitise skeemiga on võimalik kasutada „vajadus müüa“ skeemi, mille alusel kinnisasi müüakse riigile. Sel juhul lahutatakse „vajadus müüa“ skeemi alusel makstavast toetusest varasemalt saadud toetus ning seadusjärgne intress.

#### **7.6.10. Raudtee ehitamisprotsessist tulenevad kahjulikud mõjutused**

1965. a sundvõõrandamise seaduse kohaselt saavad kinnisasjade omanikud, kelle kinnisasja ei võõrandata, nõuda hüvitist ehitustegevusest tekkiva kahju eest. Hüvitise nõudmise õigus on isikutel juhul, kui ehitustegevus takistab neil oma kinnisasja kasutamist või vähendab ajutiselt või püsivalt kinnisasja väärtust. Samuti on tingimuseks, et juhul kui seaduse alusel poleks ehitustegevuse läbiviijatele antud luba tööde teostamiseks, oleks kinnisasja omanikul õigus nõuda kohtus kahju hüvitamist.

<sup>281</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 Phase One rural support zone schemes: guidance and application form.

HS2 projekti käsitlevas eelnõus sisaldub projekti ehituskoodeks. Ehituskoodeks näeb ette tingimused, kuidas ehitamine peab toimuma. Sealhulgas on ehituskoodeksis ette nähtud reeglid mõjutatud isikutega suhtlemiseks ehitusprotsessi jooksul. Pärast ehitust taastatakse ehituse jooksul kasutatava maa endine seisukord. Ehitusprotsessi tõttu tekkiva kahju jaoks luuakse eraldi kohtuväline väikeste nõuete rahuldamise skeem, mille alusel rahuldatakse kuni 7,500 inglise naela suurused nõuded. Skeemi alusel toimuks lihtsustatud kohtumenetluse taoline menetlus, mille tulemuseks oleks mittesiduv otsus. Lisaks väikeste nõuete skeemile luuakse ehitustegevusega seotud kaebuste voliniku ametikoht. Kaebuste voliniku ülesandeks on olla sõltumatu isik, kes aitab lahendada ehitustegevusest tulenevaid vaidlusi, mille üheks osapooleks on ehitustegevusest mõjutatud kinnisasja omanik. Kaebuste voliniku poole pöördumise võimalus on ette nähtud vaidluste lahendamise viimase võimalusena, kui muud viisid pole toimunud.<sup>282</sup>

#### **7.6.11. Raudtee tegevusest tulenevate kahjulike mõjutuste (müra jms) tekitatud kahju hüvitamine**

Kahjulike mõjutuste tõttu tekitatud kahju hüvitamist reguleerib 1973. a. maa hüvitise seadus.<sup>283</sup> Hüvitise nõudmiseks peab kahju tulenema füüsilistest mõjutustest, milleks on müra, vibratsioon, lõhn, heitgaasid, suits, kunstlik valgus ning mistahes tahke või vedela aine väljutamine kinnisasjale. Seega ei saa hüvitist nõuda nt vaate halvenemise tõttu. Hüvitise suuruseks on kinnisasja väärtuse vähenemine. Hüvitist saab nõuda alates hetkest, kui on möödunud üks aasta raudtee avalikuks kasutamisest avamisest.<sup>284</sup> High Speed 2 raudtee esimene osa plaanitakse avada 2026. aastal. Seega saab HS2 raudtee esimese osa tegevusest tulenevate kahjulike mõjutuste poolt tekitatud kahju hüvitamist nõuda praeguse plaani kohaselt alles 2027. aastal. Seega puuduvad analüüsi koostamise hetkel täpsemad plaanid mõjutuste hüvitamiseks. Õigustatud isikute ring on sama nagu vabatahtlike skeemide puhul (ülal kirjeldatud). Sarnaselt sundvõõrandamisega seotud vaidlustele lahendab ka raudtee tegevusest tulenevate kahjulike mõjutuste tekitatud kahju hüvitamisest tulenevaid vaidlusi erikohus.

#### **7.6.12. Kokkuvõte**

HS2 raudtee on hetkel alles planeerimisel ning raudtee esimene osa plaanitakse avada 2026. aastal. Samas on Suurbritannia valitsus juba avalikustanud spetsiaalselt HS2 projekti jaoks loodud hüvituskeemid. Sealjuures on isikutel võimalik osasid hüvituskeeme juba ka kasutada. Alates 2015. aastast on HS2 raudtee tõttu mõjutatud isikutel võimalik kasutada hüvituskeeme, mille alusel isikud saavad kinnisasju vabatahtlikult riigile müüa või müümise asemel rahalist hüvitist saada. Tegemist on n-õ vabatahtlike skeemidega, mille tingimused ei tulene inglise õigusest. Nende skeemide kõrval on isikutel võimalik inglise õiguse alusel riigilt nõuda kinnisasja omandamist ning kahju hüvitamist.

See, milliseid skeeme isik kasutada saab, oleneb sellest, kas teda mõjutab HS2 raudtee esimene või teine osa, kui lähedal ta raudteele elab ning kas ta elab maa- või linnapiirkonnas. Samas eeldavad enamused skeeme ka täiendavate tingimuste täitmist, näiteks kuupäev, enne mida peab kinnisasi olema omandatud ning et isikul endal ei ole õnnestunud oma kinnisasja müüa. Enamused skeeme on üles ehitatud nii, et nende kasutamiseks ei oleks isikutel vaja kasutada õigusabi ning seetõttu ei hüvitata ka skeemide kasutamise seonduvaid õigusabikuluseid. Hüvitiste maksmine ei ole automaatne, skeemide

<sup>282</sup> High Speed Two (HS2) Limited. HS2 information papers: property and compensation (series C). Rural landowners and occupiers guide (C2), lk 4-9. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-information-papers-property-and-compensation> (03.08.2015).

<sup>283</sup> Highways England. A guide to Part I claims. 10.01.2013. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/a-guide-to-part-i-claims> (21.06.2015).

<sup>284</sup> High Speed Two (HS2) Limited. Guide to HS2 property schemes: London-West Midlands (Phase One), lk 5. High Speed Two (HS2) Limited. HS2 information papers: property and compensation (series C). Compensation code for compulsory purchase (C8).



kasutamiseks peab mõjutatud isik esitama taotluse. Skeemide kasutamiseks on avaldatud juhendid ning põhjalikud taotlusvormid.

Inglise õigus näeb ette, et isikul on õigus nõuda riigilt oma kinnisasja omandamist, kui kinnisasi on nõu reserveeritud. Kinnisasja reserveerimine tähendab, et kinnisasja suhtes on kehtestatud planeerimise erikord, et reserveerida kinnisasi konkreetse projekti jaoks. Sellisel juhul makstakse isikule hüvitist sundvõõrandamise reeglite alusel. Inglise õiguse kohaselt makstakse sundvõõrandamise korral isikule lisaks kinnisasja turuväärtusele 10% nn kodukaotushüvitisena. Sundvõõrandamise korral hüvitatakse ka teatud kulud, näiteks kolimiskulud ja õigusabikulud. Kui sundvõõrandatakse ainult osa kinnisasjast, on isikul õigus nõuda allesjäänud osa väärtuse vähenemist.

## **7.7. Kokkuvõte välisriikide parimatest praktikatest**

Käesolevas alapeatükis antakse ülevaade välisriikide parimatest praktikatest, sh hinnang sellele, kas nimetatud praktika ülevõtmine eeldaks kehtivate õigusaktide muutmist.

### **7.7.1. Puudutatud isikute varajane, pidev ja laiaulatuslik kaasamine**

Mitmed välisriikide projektidega seotud isikud tõid välja, et vaidlusi aitas vähendada laia puudutatud isikute ringi kaasamine võimalikult varajases staadiumis. Varajase kaasamise tulemusena väheneb ka sundvõõrandamise vajadus, kuna pikkade läbirääkimiste tulemusena on isikud rohkematel juhtudel nõus kinnisasja vabatahtlikult võõrandama. Lisaks võimaldab see pikema aja jooksul saada informatsiooni projekti võimalike negatiivsete mõjutuste kohta.

Näiteks Botniabanan projektijuhi Håkan Hellqvist'i sõnul oli Botniabanan projekti edukuse peamiseks põhjuseks justnimelt võimalikult varajane planeerimine, sh informatsiooni kogumine, mõjutatavate maa-alade väljaselgitamine ning inimeste teavitamine ja kaasamine. Parima praktikana soovitati Håkan Hellqvist kaasata projekti võimalikult palju potentsiaalselt projekti mõjusfääri jäävaid inimesi ning teavitada avalikkust meedia ning ametiasutuste vahendusel laiaulatuslikult. Botniabanan projekti puhul kasutatud lähenemise tulemuslikkust näitab see, et 95% Botniabanan liini alla jäävatest maadest võõrandati või seati neile servituut kokkuleppe korras. Positiivselt saab välja tuua ka Suurbritannia HS2 projekti, kus võimalikke puudutatud isikuid teavitatakse juba praegu pidevalt, kuigi raudtee esimene osa plaanitakse avada alles 2026. aastal. Ka Frankfurt-Köln projekti puhul kaasati erinevalt tavapärasest mõjutatud isikud juba liidumaa planeeringu koostamise etapis.

Tegemist on halduspraktikaga, mille ülevõtmiseks ei ole vaja muuta kehtivaid õigusakte. Samas sõltub kaasamise protsess praktikas projekti tähtaegadest, mis ka Rail Baltic projekti puhul on tulenevalt Euroopa Liidu vahendite kasutamisest lühikesed.

### **7.7.2. Puudutatud isikutega suhtlemiseks erinevate suhtluskanalite kasutamine**

Erinevates riikides on mõjutatud isikutega suhtlemiseks kasutatud väga erinevaid suhtluskanaleid. Näiteks Suurbritannias avati puudutatud isikute jaoks eraldi nõuandetelefon. Samuti on seal välja pakutud regionaalsete uudiskirjade loomist, mis teavitaks konkreetse piirkonna elanikke just neid puudutava piirkonnaga seotud projekti arengutest. Lisaks on rõhutatud vajadust suhelda arusaadaval viisil muukeelsete isikutega ning puudega isikutega, samuti interneti mittekasutatavate isikutega. Efektiiivsete suhtluskanalite leidmiseks on Suurbritannias välja pakutud mõjutatud isikute demograafilise uuringu läbiviimist. Suurbritannias määratakse kõigile raudteeprojekti tõttu mõjutatud isikutele kontaktisikuks üks konkreetne ametnik. Selle lähenemise positiivseks küljeks on see, et kontaktisiku ja mõjutatud isiku vahel saab tekkida usalduslik suhe. Samuti on kontaktisik konkreetse mõjutatud isiku juhtumiga kursis ning isik ei pea iga kord ametnike suhtlemisel uuesti oma olukorda selgitama. Samas oleks soovitatav ka ette näha võimalus kontaktisiku muutmiseks, nt juhuks kui mõjutatud isiku ja kontaktisiku vahel tekib konflikt.

Tegemist on halduspraktikaga, mille ülevõtmiseks ei ole vaja muuta kehtivaid õigusakte.

### **7.7.3. Puudutatud isikutega suhtlemise standardi loomine**

Suurbritannia hea praktikana saab samuti välja tuua mõjutatud isikutega suhtlemiseks standardi loomist. Nimelt koostati seal mittesiduva juhendina HS2 elanike harta, milles on mõjutatud isikutega suhtlevate ametnike jaoks kirja pandud soovitusel ja nõuded. Näiteks nõuab harta mõjutatud isikute päringutele vastamist ning isikutega lihtsas keeles suhtlemist. Arvestades seda, et raudteeprojekt mõjutab kinnisasjade omanikke intensiivselt, väärrib kaalumist mõjutatud isikutega suhtlemiseks kõrgemate standardite loomine kui tavapärase suhtluses nõutav, nt päringutele vastamise aja osas. Standardite kehtestamine ühes dokumendis sarnaselt HS2 elanike hartale tagab, et mõjutatud isikutel ja ametnikel on suhtlemisstandarditest selge ülevaade.

Suurbritannias võeti HS2 elanike harta järgimise üle järelevalve teostamiseks tööle eraldi isik (HS2 elanike volinik). Samas kuna voliniku tööandjaks on HS2 projekti teostav äriühing, on kodanikuühendused avaldanud kahtlusi voliniku sõltumatuse osas.

Tegemist on halduspraktikaga, mille ülevõtmiseks ei ole vaja muuta kehtivaid õigusakte.

### **7.7.4. Kokkuleppel alternatiivsete kompensatsioonimeetmete pakkumine**

Välisriikide praktika näitab, et erinevate hüvitusmeetmete väljapakumine aitab vähendada vaidlusi nii maa omandamise kui ka kahjulike mõjutuste hüvitamisega seoses. Seega ei tuleks läbirääkimistel keskenduda ainult võimaliku hüvitise suurusele, vaid otsida ka muid viise, kuidas mõjutatud isiku olukorda parandada.

Maa omandamise puhul saab lisaks rahalisele hüvitisele välja tuua asenduskinnisasja pakkumise võimaluse ning asenduskinnisasja leidmiseks nõustamisteenuse pakkumise. Mitmetes riikides on võimalik maade vahetamine ja ümberkruntimine. Kahjulike mõjutustega seoses on võimalikeks alternatiivideks rahalisele hüvitisele eri riikides kasutatud näiteks müravastaste akende ja müraseinade paigaldamist (nt Botniabanan ja Nürnberg-München High-Speed Line projekti puhul).

KASVS alusel võib hüvitis olla ka mitterahaline. Samuti on õiguslikult vähemalt võimalik maade vahetamine ja maade ümberkruntimine. Seega ei ole selle rakendamiseks vaja muuta kehtivaid õigusakte.

### **7.7.5. Konkreetse raudteeprojekti jaoks täpsustatud hüvitamiskorra kehtestamine**

Mitmes analüüsitud riigis on kehtestatud konkreetsete raudteeprojektide jaoks eraldi täpsustatud kinnisasjade omandamise ja kahju hüvitamise korrad. Selles osas saab positiivsete näidetena välja tuua Hollandi ja Suurbritannia projektid. Sellistes kordades on võimalik kehtestada hüvitiste piirmäärad olenevalt kinnisasja kaugusest raudteest nagu Suurbritannia koduomaniku hüvitise skeemi puhul. Seega ei ole kõiki nüansse vajalik reguleerida seaduse tasandil vaid lahendusi ongi võimalik vaadata konkreetse projekti raames.

Täpsustatud hüvitamiskorra kehtestamine loob mõjutatud isikute jaoks suurema selguse, millist hüvitist neil on õigus saada. Täpsustatud hüvitamiskorra abil on võimalik kehtestada suur hulk detailseid hüvitamisvõimalusi nagu Suurbritannias, kus hüvitamismeetmed on peamiselt seotud kinnisasja kaugusega raudteest. Suurbritannias on ka erinevate hüvituskeemide alusel hüvitise taotlemiseks loodud põhjalikud juhendid ning taotlusvormid, mida on isikutel võimalik täita ilma juriidilise nõustaja abita. Taotluse esitamise vormides on mh toodud näiteid selle kohta, milliste dokumentidega oma väiteid tõendada, näiteks milliste dokumentidega tõendada, et isik elab kinnisasjal.

Eestis ei ole antud eraldi määrusvolitust näiteks Rail Balticu projekti jaoks määruse kehtestamiseks. Seega ei ole võimalik seda praktikat võtta üle ilma kehtivaid õigusakte muutmata.



### **7.7.6. Ettevõtete ümberasumiseks eraldi programmi kehtestamine**

Raudtee lähedal elavad isikud ning raudtee lähedal tegutsevad ettevõtjad on kaks põhilist omanike gruppi, keda raudteeprojekt mõjutab. Ettevõtete puhul võib eeldada suuremat ümberasumise valmidust kui elanike puhul. Erinevates riikides ongi ettevõtete ümberasumise võimalusele eraldi tähelepanu pööratud.

Rootsi Botniabanan projekti puhul püüdis maade omandamisega tegelev meeskond ettevõtete puhul leida võimalusi kompenseerimiseks selliselt, et ettevõtted saaksid oma tegevust pärast ümberasutamist jätkata. Ettevõttele hüvitati kõik ümberasumisega seonduvad kulud. Seejuures arvestati näiteks ka selliste asjaoludega, et ettevõtetel oleks uues asukohas võimalik hiljem oma tegevust laiendada.

Suurbritannias luuakse eraldi asutus, mis aitab ettevõtjatel, kes peavad HS2 projekti tõttu ümber asuma, oma tegevuse jaoks uut asukohta leida. Asutuse tööd plaanitakse alustada vähemalt üks aasta enne HS2 raudtee ehituse algust. Ettevõtjate ümberasumiskulude katmiseks plaanitakse HS2 seadusega luua eraldi vabatahtlik hüvitisprogramm.

Nimetatud praktika ülevõtmine ei eelda otseselt olemasolevate õigusaktide muutmist. Eraldi hüvitusprogramme on võimalik kehtestada/määrata ka ilma kehtivaid õigusakte muutmata.

### **7.7.7. Kinnisasjade omandamisel lisaks kinnisasja väärtusele täiendavate kulutuste hüvitamine**

Välisriikides hüvitatakse seoses kinnisasja omandamisega lisaks kinnisasja väärtusele mõjutatud isikutele ka erinevaid kulusid, mida isikud peavad seoses ümberasumisega kandma. Selline praktika on näiteks Suurbritannias.

Hüvitatavateks kuludeks on Suurbritannias näiteks kolimiskulud, riigilõivud seoses uue kinnisasja ostmisega ning sundvõõrandamismenetluses osalemisega seotud õigusabi kulud. Lisaks kulutustele hüvitatakse Suurbritannias juhul, kui sundvõõrandatakse ainult osa kinnisasjast, allesjäänud osa väärtuse vähenemine, mille põhjustas kinnisasja osaline võõrandamine.

Nimetatud parima praktika ülevõtmine ei eelda otseselt olemasolevate õigusaktide muutmist. Eraldi hüvitusprogramme ning kompensatsioone on võimalik määrata ka ilma kehtivaid õigusakte muutmata.

### **7.7.8. Kinnisasjade väärtuse hindamiseks mitme hinnangu või ekspertkomisjoni kasutamine**

Ekspert hinnangutes leitav turuväärtus sõltub küllaltki palju sellest, millist sisendinfot on selle koostamisel kasutatud – erinevaid eelduseid teinud eksperdid jõuavad ka erinevatele järeldustele.

Kinnisasja omandamisel kinnisasja väärtuse määramise osas saab positiivse näitena välja tuua Suurbritannias HS2 projektiga seoses osade hüvituskeemide puhul kasutatava hindamismetoodika. Kinnisasja turuhinna määravad kaks sõltumatut kinnisvarahindajat. Kui kahe hindaja hinnangud erinevad kuni 10%, määratakse kinnisasja turuhinnaks kahe hinnangu keskmine. Kui kahe hindaja hinnangud erinevad rohkem kui 10%, määratakse kolmas hindamine ning kinnisasja turuhinnaks määratakse nende kahe hinnangu keskmine, mis on kolmest hinnangust üksteisele kõige lähemal. Mitme hinnangu kasutamine suurendab mõjutatud isikute usaldust hinnangu õigsuse osas. Seega ei ole kinnisasja hindamise eesmärgiks pidevalt uute hinnangu tellimine, selleks et leida n-ö „õige hind“.

Teiseks variandiks on ekspertide komisjonide kasutamine. Saksamaal tegutsevad kõigi maakondade ja suuremate linnade juures ekspertide komiteed, mille ülesandeks on muuhulgas eksperthinnangute läbiviimiseks vajalike sisendandmete regulaarne uuendamine ja publitseerimine. Neid sisendandmeid saavad kasutada nii ekspertide komiteed ise kui ka kõik teised hindamisega tegelevad eksperdid.

Ekspert hinnangute kvaliteedi parandamisele aitaksid kaasa ka meetodilised juhendmaterjalid projektiga kaasneva kahju hindamiseks. Nii on Saksamaa keskkonnaameti kodulehelt kättesaadavad juhised müraga kaasneva kahju rahaliseks hindamiseks. Sarnane materjal on kättesaadav ka Soome maaameti (*Maanmittauslaitos*) kodulehelt nii müra, kui muude kahjude rahaliseks hindamiseks.

Nimetatud parima praktika ülevõtmine ei eelda otseselt olemasolevate õigusaktide muutmist.

### **7.7.9. *Sundvõõrandamise vaidlustamine ei peata sundvõõrandamise protsessi***

Suurbritannias ja Saksamaal ei peata sundvõõrandamise vaidlustamine sundvõõrandamise protsessi, st ka vaidlustamise korral on võimalik isikult kinnisasja valdus ära võtta. Selline lahendus aitab vältida olulisi viivitusi projekti elluviimisel.

Selle praktika ülevõtmiseks tuleks muuta kehtivat KASVS regulatsiooni.

### **7.7.10. *Erinevad hüvitamisvõimalused linna- ja maapiirkondades***

Nii Suurbritannias kui ka Soomes on hüvitamismeetmete tingimused linna- ja maapiirkondades erinevad. Suurbritannias on maapiirkondades raudteest 60-120 m kaugusel elavatel isikutel võimalik kasutada vabatahtliku müügi ja sularahapakkumise skeeme, et oma kinnisasi riigile müüa või saada 10% kinnisasja turuväärtusest rahalise hüvitiseana. Linnapiirkondades elavate isikute jaoks sarnast skeemi ette nähtud pole. Soomes on müra tõttu hüvitist võimalik taotleda juhul, kui müra ületab piirmäärasid. Linnas on lubatav kõrgem müratase kui maapiirkondades (55 dB asulates ja 45 dB asulavälistel aladel). Lisaks, Soomes hüvitatakse maapiirkondades visuaalsete mõjutuste (st vaate halvenemise) tõttu tekkinud kahju.

Eristamise põhjuseks on see, et linnad ongi ette nähtud tiheasustusega aladena, kus mürahäiringud ja muud sarnased häiringud on elanikele ootuspärased. Samas maapiirkonnas võib kinnisasja lähedale ehitatav raudtee ümbruskonna mürataseta ja üldist elukeskkonda drastiliselt muuta. Seega on õigustatud maapiirkondades elavate mõjutatud isikute kohtlemine erinevalt linnapiirkondades elavatest isikutest.

Selliste lahenduste muutmine eeldab nii vastavate meetodikate väljatöötamist, mille alusel hinnata kahju, kui ka kehtivate õigusaktide muutmist.

### **7.7.11. *Hüvitiste sidumine konkreetsete kuupäevadega kinnisasja omandamise osas***

Suurbritannias on kahjulike mõjutuste hüvitamine seotud kuupäevadega, millal kinnisasi peab hiljemalt olema omandatud. Isikutel, kes omandasid kinnisasja pärast raudteetrassi esialgse asukoha avalikustamist, ei ole õigust enamikku hüvitisskeemidest kasutada, kuna eelduslikult omandasid need isikud kinnisasja juba raudteeprojekti tõttu vähenenud hinnaga. Isikutel on võimalik hüvitise saamiseks siiski tõendada, et kuigi kinnisasi omandati pärast raudteetrassi asukoha avalikustamist, ei olnud tehingu pooled raudteeprojektist teadlikud. Selline lahendus aitab vältida nn spekulereijaid, kes omandavad maa pärast raudteeprojekti detailide avalikustamist, et hüvitiste abil rikastuda.

Eesti õiguses puudub võimalus siduda kahjulike mõjutuste või teatud hüvitise saamine omandamiskuupäevaga. Nimetatud lahendus nõuaks siseriiklike õigusaktide muutmist.

### **7.7.12. *Standardiseeritud lahendus eksperthinnangutes esineva ebakindluse adresseerimiseks***

Sundvõõrandatava vara turuväärtuse hindamisel esineb alati teatav ebakindlus. Eesti eksperthinnangutes lahendatakse seda probleemi tavaliselt nii, et väärtuse hinnangut koostav ekspert nimetab hindamisdokumendis vahemiku, millesse turuväärtus suure tõenäosusega jääb. Sellise vahemiku määramine on aga keeruline (ühtset meetodikat selle määramiseks ei ole) ning hinnangu kasutajal on seda raske interpreteerida.

Rootsis kasutatakse selliste olukordade lahendamiseks 25% reeglit, mille kohaselt on kasutusõiguse võõrandamise eest makstava hüvitise suurus 125% vara hindamisakti kohasest turuväärtusest. Turuväärtusele lisatav 25% aitab arvesse võtta nii seda, et erinevate turuosaliste jaoks on võõrandatava objekti väärtus erinev (võõrandatava vara omaniku jaoks eeldatavalt kõrgem turuväärtusest, sest vastasel juhul oleks ta selle juba realiseerinud), aga ka seda, et turul tehaksegi sarnase varaga tehinguid turuväärtusest ka kõrgemate ja madalamate hindadega ning hüvitise maksmise eesmärgist lähtuvalt tuleks sellises olukorras panna turuväärtuse ebamäärasusest tulenev risk sundvõõrandaja kanda. Sarnast praktikat on kasutatud ka teistes riikides, näiteks Suurbritannias kompenseeritakse sundvõõrandamise korral isikule 110% vara turuväärtusest.

Hüvitise võib määrata ka kokkuleppel. Siiski eeldaks praktika ülevõtmine siseriiklike õigusaktide muutmist, mis on sidunud hüvitise suuruse eelkõige kinnisasja hariliku väärtusega.

## **8. ETTEPANEKUD ÕIGUSAKTIDE MUUTMISEKS JA MÕJUDE ANALÜÜS**

Käesolevas peatükis tehakse eelnevates peatükkides läbi viidud analüüsi tulemusena konkreetset ettepanekud õigusaktide muutmiseks, et lahendada uuringu raames tuvastatud kehtiva õiguskorra probleeme. Töö koostajad on ettepanekute tegemisel lähtunud uuringu lähteülesandest ning asjaolust, et seaduseelnõuga kavandatavad muudatused peavad olema proportsionaalsed eesmärgi suhtes.

Ettepanekute puhul tuleb arvestada, et need lähtuvad üksnes käesolevas töös koondatud konkreetsetest infrastruktuuriprojektidega seotud õiguslikest probleemidest, mis selgusid lähteülesande alusel analüüsitud õigusaktidest, välisriikide praktikast ning halduspraktika analüüsist. Muid Eesti õiguskorra võimalikke kitsaskohti ettepanekud ei puuduta.

Tegemist on uuringu koostajate ettepanekutega õigusaktide muutmiseks. Käesolevat uuringut, selle raames kaardistatud probleeme ning ettepanekuid ei ole kooskõlastatud erinevate ametiasutustega. Seetõttu ei ole ettepanekud võrreldavad tavapärasel seadusloomeprotsessis poliitiliselt läbi arutatud lahendustega, vaid pigem on need mõeldud n-ö inspiratsiooni allikana selliste ettepanekute üle arutelu algatamiseks. Seda arvesse võttes ei välista ega piira ettepanekud võimalikke täiendavaid või alternatiivseid lahendusi, mida erinevad ametkonnad peavad põhjendatuks Rail Balticu projekti või ka teiste riiklikult oluliste infrastruktuuriprojektidega seotud õiguslike ja praktiliste probleemide lahendamiseks.

### **8.1. Rail Balticu projekti realiseerimiseks eraldi õigusakti kehtestamise vajaduse analüüs**

Mitmes käesoleva uuringu raames analüüsitud riigis on konkreetsete raudteeprojektide jaoks kehtestatud eraldi õigusaktiga täpsustatud kinnisasjade omandamise ja kahju hüvitamise korrad. Sellistes kordades on täpsustatud olemasolevat regulatsiooni või kehtestatud konkreetset hüvitiste piirmäärad infrastruktuuriprojekti realiseerimiseks kuni projekti mõjualasse jäävate kinnisasjade tasemel detailsuseni. Seega ei ole kõiki nüansse vajalik reguleerida seaduse tasandil, vaid lahendusi ongi võimalik vaadata konkreetse projekti raames. Eesti siseriiklikus õiguses ei ole antud eraldi määrusvolitust infrastruktuuriprojektide jaoks määruse vms seadusest madalama õigusakti kehtestamiseks. Seetõttu hinnati käesoleva töö raames ka Rail Balticu projekti realiseerimiseks eraldi õigusakti kehtestamise vajadust.

Käesoleva uuringu koostajate hinnangul on Rail Balticu projekti jaoks eraldi õigusaktis regulatsiooni kehtestamine küll teatud tingimustel õiguslikult võimalik, kuid selline lahendus ei oleks kooskõlas Eesti õigusloome traditsioonidega ning seetõttu ei saa seda soovitavaks pidada. Kehtiv KASVS on piisavalt abstraktne ning näeb ette üksikküsimuste lahendamiseks vajalikud põhimõtted. Ka konkreetse projekti jaoks kehtestatav eriregulatsioon ei saaks olla midagi olemuslikult erinevat võrreldes KASVS-iga, sest see peaks olema kooskõlas kehtiva KASVS ning teiste seadustega. Eelkõige võiks võimaliku eriregulatsiooni raames määrata konkreetset kompensatsiooni määrad erinevate omandikitsenduste lõikes, kuid viimase jaoks ei ole eraldi määruse või muu korra kehtestamine vältimatult vajalik. Eelnevat arvesse võttes ei ole uuringu koostajate hinnangul vajalik eraldi õigusaktiga Rail Balticu projekti realiseerimiseks eriregulatsiooni kehtestamine.

### **8.2. Delegatsiooninormi kehtestamine meetodiliste juhiste kehtestamiseks**

KASVS viitab kinnisasja omandamisel omanikule õiglase hüvitise maksmise kohustusele, kuid olemasolevate hindamismetoodikate kasutamisel ei ole alati võimalik õiglase hüvitise määramiseni jõuda. Haldusorganite esindajatega läbiviidud intervjuude käigus selgus, et siseriiklik praktika joonobjektide rajamiseks kinnisasjade omandamisel ja nende omanikele kompensatsiooni määramisel ei ole ühetaoline.

Esiteks puudub ühtsus võimalike rakendatavate meetmete osas. Teiseks on siseriiklik praktika ka ebaühtlane meetmete kohaldamise ulatuses. Kuivõrd halduspraktika on killustunud, on üheks probleemiks ka konkreetsemate meetodiliste juhiste puudumine sundvõõrandamisega kaasneva keerulisemalt hinnatava kahju hindamiseks.

Eelnevat arvesse võttes tuleks kaaluda üldiste juhiste kehtestamist, mis annaksid hindamisekspertidele piisava kindluse sellise kahju rahaliseks määratlemiseks. Ühtse halduspraktika juurutamiseks oleks üheks võimaluseks ka asjaomasele ministrile KASVS-is delegatsiooninormi andmine hindamisjuhise kehtestamiseks. Seda arvesse võttes võiks KASVS-i täiendada § 16 lg-ga 1<sup>1</sup>, mille kohaselt valdkonna eest vastutav minister võib kehtestada määrusega hindamisemetoodilised juhised sundvõõrandatava kinnisasja ja piiratud asjaõiguse väärtuse hindamiseks.

Alternatiivseks lahenduseks on soovituslike metoodiliste juhiste välja töötamine ilma vastava delegatsiooninormi kehtestamiseta. Viimasel juhul puuduks haldusorganitel otsene kohustus nendest juhistest lähtuda. See aga ei pruugi olla parimaks lahenduseks halduspraktika ühtlustamisel. Siiski oleks eraldi metoodiliste lahenduste väljatöötamine lahenduseks olukorras, kus seadusandja delegatsiooninormiga juhiste kehtestamist vajalikuks ei pea.

Konkreetsete lahenduste ja hindamisemetoodiliste juhiste osas ei pea käesoleva töö koostajad probleemide lahenduseks läbivalt KASVS-i täpsustamist. Töö koostajate hinnangul on siseriiklik õigus, sh KASVS-i regulatsioon üldiselt mõistlik ning piisavalt abstraktne. Seaduse tasandil ei ole põhjendatud ega ka võimalik reguleerida kõiki praktikas esinevaid hindamisega seotud probleeme ning juhtumeid, kuna iga kinnisasjaga seonduvat tuleb lõppastmes siiski eraldi hinnata.

### **8.3. Ümberkruntimise regulatsiooni muutmine ja lihtsustamine**

Kuigi ümberkruntimine võiks kompenseerimismeetmena olla teoreetiliselt üks võimalikest lahendustest, on selle rakendamise võimalused täna kehtiva seaduse kohaselt piiratud ning ka õiguslikult ebaselged. Esiteks eeldab ümberkruntimine kõigi osapoolte kokkulepet, teiseks tuleb ümberkruntimine viia läbi eraldi toiminguna kohaliku omavalitsuse poolt. Täiendava piirangu seab ka kehtiv riigivara regulatsioon. Seega olemasolevat õiguskorda arvesse võttes ei ole Rail Balticu projekti raames sisuliselt võimalik kompensatsioonimeetmena ümberkruntimist kasutada.

Käesoleva analüüsi koostajate hinnangul ei piisa maakorraldusseaduse puhul kosmeetilistest muudatustest või täpsustustest, vaid MaaKS vajaks terviklikku kaasajastamist Rail Balticu projekti realiseerimise kontekstis tuleks minimaalselt vaadata üle ümberkruntimise pädevus ning anda see õigus riigile (nt Maa-ametile).

### **8.4. Kohtutäituri rolli täpsustamine sundvõõrandamismenetluses**

Sundvõõrandamise menetluse alustab täna kehtiva seaduse kohaselt riik või kohalik omavalitsus. Kui omandi üleandmine ei ole võimalik vabatahtliku müügi käigus, antakse menetlus üle kohtutäiturile. Kehtiva õiguse alusel tellib sundvõõrandamismenetluses eksperthinnangu kohtutäitur, samas saab kohtutäituri poolt tellitud eksperthinnangu vaidlustada vaid maakohtu kaudu. See tähendab, et puudutatud isikud peavad hindamisakti vaidlustamiseks esmalt esitama kaebuse kohtutäituri tegevuse peale. Kui kohtutäituriga kokkulepet ei saavutata, saab kohtutäituri otsuse (sh ka eksperthinnangu) vaidlustada maakohtus. Leiame, et olemasolev regulatsioon, mille alusel saab eksperthinnangu vaidlustada vaid läbi kohtutäituri tegevuse vaidlustamise on ebamõistlik ning puudutatud isikuid liigselt koormav. Samuti on sundvõõranditasu aluseks oleva kinnisasja väärtuse hindamise ülesande panemine kohtutäiturile tervikuna küsitav, kuna sisuliselt puuduvad õiguslikud takistused, miks seda ei võiks teha sundvõõrandamismenetlust läbi viiv asutus ise.

Suurte riiklike objektide rajamiseks on mõistlik eraldi vaideorgani moodustamine või vaidluse lahendamine haldusorgani enda juures. Ka välisriikide kogemuste analüüs näitas, et mitmetel juhtudel oli loodud spetsiaalsed komisjonid probleemide lahendamiseks. Vaidluse lahendamine komisjonis või vaideorganis oleks kiirem ning ka puudutatud isikuid oluliselt vähem koormav kui olemasolev kord, mille kohaselt on sisuliselt kohtusse pöördumine muudetud kohustuslikuks.

Eelnevat arvesse võttes peame vajalikuks täpsustada KASVS-i selliselt, et oleks võimalik avalikes huvides rajatavate projektide puhul kinnisasja väärtuse hindamine sundvõõrandamist läbi viiva asutuse enda poolt, samuti hindamisega seotud vaidluste lahendamiseks eraldi vaideorgani moodustamine. Kui riiklike projektide puhul oleks sundvõõrandamispädevus koondatud ühe asutuse juurde (vt alaptk 8.15), võiks vaideorgan asuda nimetatud asutuse juures.

## 8.5. Riigivara regulatsiooni täpsustamine

Ümberkruntimine ja maade vahetamine on võimalikud alternatiivsed kompensatsioonimeetmed, mida tasuks nii Rail Balticu projekti kui ta teiste infrastruktuuriprojektide rajamise raames kasutada. Samas on riik kinnisasja vahetamisel selles osas seadnud endale olulise piirangu. Nimelt, RVS § 35 lg 2 kohaselt ei tohi riigile kuuluva kinnisasja vahetamisel erineda vahetatavate kinnisasjade harilik väärtus rohkem kui 10%. Praktikas on keeruline leida koormatud kinnisasjale võrdelist riigi omandis olevat kinnisasja ning kahe kinnisasja turuväärtuse üle 10%-line vahe võib seisneda ainuüksi konkreetse maatüki määratletud kasutusviisis. Kuivõrd riigivaraseadus keelab rohkema kui 10%-lise väärtuse vahe juures vahetamise protsessi täielikult, ei saa kinnisasjade vahetamist alternatiivse meetmena kasutada ka olukorras, kus koormatud kinnisasja omanik või riik oleks valmis vastusaadava kinnisasja eest riigile väärtuste vahe täiendavalt tasuma. Seega seab seadus konkreetsed piirid, kuigi nii kinnisasja omanik kui ka riik oleks iseenesest nõus kokkuleppel maad vahetama.

Eelnevat arvesse võttes teeme ettepaneku täpsustada RVS § 35 lg 2 selliselt, et vahetatavate kinnisasjade harilike väärtuste 10 %-line erinevuse piirang ei kehti, kui nimetatud väärtuse vahe hüvitatakse rahas. Alternatiivina võib nimetatud piirangu leevendamise ette näha ainult kinnisasjade sundvõõrandamise menetluses toimuva vahetuse puhuks.

## 8.6. „Motivatsioonitasu“ kehtestamine vabatahtliku võõrandamise puhul

Käesoleva töö autorite hinnangul on halduskoormuse vähendamiseks ning isikute motiveerimiseks põhjendatud nn „motivatsioonitasu“ kehtestamine vabatahtliku võõrandamise puhul. Tegemist on ka praktikaga, mis on levinud teistes riikides. „Motivatsioonitasu“ võiks olla seaduses sätestatud määr, mis lisandub kinnisasja eest makstavale hüvitisele olukorras, kus isik nõustub vabatahtliku võõrandamisega. Selline tasu kaasneks vaid vabatahtliku võõrandamise korral, kuid mitte sundvõõrandamisel. „Motivatsioonitasu“ suuruse määramisel on seadusandjal põhimõtteliselt vabad käed ning eelkõige peaks arvestamisele kuuluma see aeg, mida riik võidab seetõttu, et puudub vajadus sundvõõrandamise algatamiseks. Teisalt ei saa „motivatsioonitasu“ olla ka väga väike, vaid peaks jääma samasse suurusjärku keskmise hüvitise suuruse üle peetava vaidluse kulude ja võimaliku kinnisasja hindamistulemuse ebatäpsusega. Teatavas mõttes „motivatsioonitasu“ on ette nähtud ka juba kehtivas õiguses – KASVS § 24 lg 3 näeb ette, et kokkuleppemenetluses lähtutakse kinnisasja eest makstava hinna määramisel hindamisaktis märgitud kõrgeimast kinnisasja väärtusest. Seda regulatsiooni tuleks aga täiendada selliselt, et hüvitise määramisel oleks võimalik arvestada ka muid asjaolusid, eelkõige võimaliku hüvitise suuruse üle peetava kohtuvaidluse kulusid ning sundvõõrandamisajale sundvõõrandamise venimise tõttu tekkivat kahju.

## 8.7. Sundvõõrandamismenetluse tihedam sidumine planeerimismenetlusega

Infrastruktuuri rajamine on aegavõttev protsess, mis koosneb erinevatest haldusmenetluslikest etappidest. KASVS regulatsioon on sobilik eelkõige üksikjuhtumil toimuva kinnisasja omandamiseks, kuid mitte olukorras, kus objekti rajamiseks tuleb omandada sadu kinnisasju. KASVS ja uue (kehtiva) PlanS regulatsioonid ei ole tänasel kujul omavahel täielikult kooskõlas. Nii sätestab KASVS eelkõige täiendavaid piiranguid tegevustele, mis toimuvad peale sundvõõrandamisotsuse tegemist, kuid ei paku lahendusi perioodiks, mis jäävad planeeringu kehtestamise (millega määratakse põhimõtteliselt sundvõõrandamise vajadus – KASVS § 3 lg 4) ja sundvõõrandamisotsuse vastuvõtmise vahele. Probleem on eelkõige selles, et planeeringu koostamine ja kehtestamine ning sundvõõrandamine toimuvad ajaliselt väga pika perioodi jooksul. Sundvõõrandamisotsuse vastuvõtmiseks, millega KASVS seob olulised õiguslikud tagajärjed (sh vaidlustamise võimaluse), on sisuliselt kinnisasja omandamine objekti rajamiseks enamasti juba planeeringuga otsustatud. Seetõttu sisulist vaidlust selle üle, kas planeeringuga ettenähtud objekt ehitada või mitte ning kas selleks vajalikku maatükki on lubatud sundvõõrandada, ei peaks saama tekkida (st vaidlus saab tekkida ainult menetluslike küsimuste üle, mitte selle üle kas sundvõõrandamine on avalikes huvides).

Sundvõõrandamise protsessis tehakse mitmeid haldusmenetluslike otsustusi, mida muuhulgas on võimalik puudutatud isikutel vaidlustada. Esiteks on kõigil isikutel võimalus vaidlustada otsus,

millega kehtestatakse planeering<sup>285</sup>. Teatud juhtudel on võimalik vaidlustada ka konkreetseid menetlustoiminguid enne planeeringu kehtestamist. Kui planeering on kehtestatud ning jõustunud, algab (paljudel juhtudel märkimisväärse ajalise viivitusega) sundvõõrandamisprotsess. KASVS kohaselt tuleb kõigepealt proovida jõuda puudutatud isikutega kokkuleppele ning sundvõõrandamine toimub alles siis, kui on selge, et kokkulepet vabatahtlikuks võõrandamiseks ei ole võimalik saavutada. Viimast saab omakorda vaidlustada. Sisuliselt võimaldab see konkreetse objekti rajamiseks kinnisasja omandamise vajadust vaidlustada vähemalt kahel korral, samuti võimalust kinnisasjade omanikul kasutada erinevaid meetmeid spekulatsioonide eesmärgil tõsta (näiliselt) kinnisasja turuväärtust ja seeläbi võimaliku hüvitise suurust.

Nende probleemide lahendamine vajab süsteemset lahendust. Eelkõige tuleks õiguslikult siduda omandamisotsustus sundvõõrandamismenetluses sundvõõrandamist ettenägeva planeeringu kehtestamisega ning selgelt näha ette, et sisuliselt otsustatakse konkreetse kinnisasja avalikes huvides omandamise vajadus ikkagi planeeringu kehtestamisel, mitte aastaid hiljem sellest eraldiseisva ja planeeringu realiseerimiseks tehtava sundvõõrandamisotsusega. Viimane eeldab ka seda, et planeering on piisavalt täpne, et oleks selge, milline kinnisasi tuleb võõrandada.

Selle ettepaneku realiseerimine eeldaks KASVS-is ja PlanS-is ulatuslikke muudatusi, mis vajaks tunduvalt põhjalikumalt analüüsi ning seetõttu ei ole otstarbekas enne vastava põhimõttelise otsuse tegemist käesoleva uuringu raames konkreetsete muudatusettepanekute sõnastamine.

Alternatiivseks võimaluseks on täpsustada kehtivat regulatsiooni olemasolevate seaduste väiksemate muudatuste kehtestamise kaudu. Selliselt on siiski probleemi lahendamine võimalik üksnes osaliselt. Näiteks vaidlustamistega protsessi venitamist on võimalik vähendada eelkõige täna KASVS § 5 lg 2 teises lauses sisalduva reegli täpsustamisega (vt alaptk 8.8.).

#### **8.8. KASVS-i täiendamine menetluses tehtavate otsuste vaidlustamise tagajärgede osas**

KASVS § 5 lg 2 teises lauses on sätestatud, et sundvõõrandamise otsuse või sundvõõrandamismenetluse käigus tehtud otsuse või toiminguga vaidlustamise korral ei või enne vaidluse lahendamist kinnisasja valdust üle anda ega omandiõigust sundvõõrandisaajale üle kanda. Kuigi KASVS § 5 lg 3 näeb eelnevast erandina ette, et sundvõõranditasu ja hüvitise määramise otsuse vaidlustamine vaadatakse läbi muudest sama sundvõõrandamismenetluse käigus tehtud otsuste või toimingute vaidlustamistest eraldi ning sundvõõrandamismenetlus ja selle tähtsajad nimetatud otsuse vaidlustamise korral ei peatu ja et nimetatud otsuse vaidlustamine ei takista sundvõõrandatava kinnisasja valduse üleandmist ega omandiõiguse üleandmist sundvõõrandisaajale, on kohtul vaidluse korral jätkuvalt võimalik esialgse õiguskaitse korras valduse üleandmine või omandi üleandmine keelata.

Eelnevast tulenevalt ei saa riigi poolt Rail Balticu projekti või ka teiste avalikes huvides rajatavate projektide raames avalik-õigusliku piiranguga koormatava kinnisasja valdust enne üle võtta ega omandit üle kanda, kui vastava kinnisasja sundvõõrandamise osas on lõppenud kõik vaidlused. Seniks kuni valdus või omand ei ole riigile üle läinud, on konkreetsel kinnisasja omanikul õigus keelata koormataval kinnisasjal ehitustööde teostamine. Seega võivad võimalikud vaidlused kujuneda oluliseks takistuseks Rail Balticu projekti realiseerimisel mõistliku aja jooksul.

Võimalike vaidluste korral tekkivate ajaliste viivituste tõttu Rail Balticu projekti realiseerimise ohtusattumise vältimiseks tuleks tõsiselt kaaluda õigusliku regulatsiooni muutmist selliselt, et olukorras, kus joonobjekti trass on paika pandud kehtiva planeeringuga, ei takista sundvõõrandamismenetluses peetavad vaidlused sundvõõrandatava kinnisasja valduse ja omandi ülevõtmist sundvõõrandisaaja poolt. Kinnisasja omanikule antaks sellise regulatsiooni kohaselt planeeringuga ettenähtud sundvõõrandamise korral esmalt tähtaeg kinnisasja valduse vabatahtlikuks üleandmiseks ning kui selle aja jooksul valdust üle ei anta, annab vastava valdkonna minister või muu

---

<sup>285</sup> Vt nt PlanS § 54.

pädev ametiisik valduse sundkorras ülevõtmise kohustuse kohtutäiturile. Sundvõõrandamise otsuse vaidlustamine, eelkõige sundvõõranditasu suuruse vaidlustamine ei peataks sellise lahenduse kohaselt haldusakti täitmist, kaaluda tuleks, kas ja kui suures ulatuses on õiguslikult võimalik välistada esialgse õiguskaitse korras valduse ja omandi üleandmise keelamine. Eelneva lahenduse osas on olemas analoogia aktsiate nn *squeeze-out* menetluses võõrandamise vaidlustamisel äriseadustiku §-is 363<sup>8</sup>.

Ka välisriikide praktika analüüsis selgus, et mitmetes riikides ei peata sundvõõrandamise vaidlustamine sundvõõrandamise protsessi, st ka vaidlustamise korral on võimalik isikult kinnisasja valdus ja omand ära võtta. Selline lahendus aitab vältida olulisi viivitusi projekti elluviimisel.

### **8.9. Sundvõõrandamistasu osas tõendamiskoormise sidumine planeeringu kehtestamisega**

Kehtiva regulatsiooni kohaselt jääb planeeringu kehtestamise ja sundvõõrandamisprotsessi vahele enamasti väga pikk ajavahemik. Praktikaks kasutab osa maaomanikke seda ajavahemikku muuhulgas selleks, et võimaliku sundvõõranditasu suurendamise eesmärgil näiliselt tõsta kinnisasja turuväärtust ja seeläbi hüvitise suurust (nt sõlmides kinnisasja kasutamiseks erinevaid üürilepinguid või võõrandades kinnisasja erinevate äriühingute arvele jne). Õiguslikult on see lubatud, kuigi hüvitisteks kuluvate avalike ressursside kasutamise mõttes on sellise võimaluse lubatavus kaheldav.

Käesoleva uuringu koostajate hinnangul tuleks sundvõõranditasu ja hüvitiste määramisel võtta aluseks oluliselt varasem ajahetk, kui tänase seaduse kohaselt ettenähtud sundvõõrandamise otsuse vastuvõtmise hetk (KASVS § 16 lg 1). Hüvitamisväärtuse määramise hetke toomine ajaliselt varasemasse etappi aitab ühelt poolt vähendada võimalikku spekulierimist ja võimalusi kinnisasja väärtuse näiliseks suurenemiseks, teisalt aga kaitseb kinnisasja omanikke planeeringuga ettenähtud lahenduse kehtestamise tõttu toimunud kinnisasja väärtuse vähenemise eest. Välisriikide praktika analüüsi käigus selgus, et näiteks Suurbritannias on kahjulike mõjutuste hüvitamine seotud kuupäevadega, millal kinnisasi peab hiljemalt olema omandatud. Isikutel, kes omandasid kinnisasja pärast raudteetrassi esialgse asukoha avalikustamist, ei ole õigust enamikku hüvitisskeemidest kasutada. Puudutatud isikutel on sealse regulatsiooni kohaselt siiski võimalik hüvitise saamiseks tõendada, et kuigi kinnisasi omandati pärast raudteetrassi asukoha avalikustamist, ei olnud tehingu pooled raudteeprojektist teadlikud.

Uuringu koostajate hinnangul oleks mõistlik hüvitiste maksmise sidumine näiteks planeeringu vastuvõtmise või kehtestamise otsuse tegemisega, kuna nendel hetkedel määratakse suhteliselt suure tõenäosusega kindlaks ka need kinnisasjad, mis tuleb planeeringu realiseerimiseks sundvõõrandada või mis muul viisil planeeringust puudutatud saavad. Peale selliselt määratud n-ö väärtushetke ei peaks riigil lasuma kohustus kompenseerida selliseid kinnisasjale tehtud kulutusi, mis planeeringust tulenevalt muutuksid sundvõõrandamise korral väärtusetuks, kui see isik on olnud planeerimismenetluse kaasatud. Teisalt tuleks lähtuda kinnisasjade väärtuse määramisel planeeringu kehtestamise eelsest väärtusest.

### **8.10. KASVS-i täpsustamine majandusliku kriteeriumi alusel määratletud OONV juhtumite puhul**

Kehtiv KASVS § 14 lg 1 sätestab lahenduse olukorraks, kus kinnisasja omanikul on õigus nõuda terve kinnisasja või selle osa sundvõõrandamist, kui taotletakse kinnisasja ühe osa sundvõõrandamist ja ülejäänud kinnisasi seetõttu tükeldub või kaotab väärtuselt nii, et selle ülejäänud või teatavaid osi ei saa enam otstarbekalt kasutada. KASVS § 14 lg 3 annab kinnisasja omanikule nõudeõiguse ka päraldiste ja viljade sundvõõrandamiseks. Sellistel juhtudel peab kinnisasja omanik esitama taotluse läbi asjaomase ministri Vabariigi Valitsusele (KASVS § 14 lg 4).

Praktikas võõrandatakse enamasti ainult see maa, mis on otseselt vajalik tegevuse realiseerimiseks ehk maa, mis on vajalik näiteks raudteetrassi rajamiseks ja selle teenindamiseks. Selge on, et üldistes huvides on ainult vahetult trassi alla jääva maa võõrandamine. Probleeme tekitavad aga olukorrad, kus puudutatud isiku hinnangul kaasneb teatud elu- või ärikorralduse muutus ka selle maa osas, mis ei kuulu võõrandamisele. Samuti on võimalikud olukorrad, kus sundvõõrandatud maale ettenähtud ehitise rajamise tõttu saab kahjustatud sellise isiku sisseseatud ja toimiv majandustegevus, kellele



planeeringu mõjualas otseselt ühtki kinnisasja ei kuulugi, kuid kes kasutab võõrast maatükki oma majandustegevuses, mida sundvõõrandatud maale rajatava objekti tõttu ei ole võimalik majanduslikult otstarbekalt jätkata. Sisuliselt on riigil võimalik kokkuleppe korras ka sellise maa omandamine või sellistele isikutele hüvitise maksmine, kuid vaieldav on kas ja mis ulatuses on selliselt puudutatud isikutel selle maa riigi poolt omandamiseks ja hüvitise nõudmiseks kehtiva õiguse alusel nõudeõigus.

Kuigi RVastS § 16 lg 1 tuleks põhiseaduspärase tõlgendamise korral mõista nii, et see annab eelnevalt kirjeldatud olukorraks nõudeõiguse (vaieldav, selge kohtupraktika puudub), siis kehtiv KASVS ei käsitle lahendust olukorraks, kus sisuliselt on tegemist majanduslikus mõttes OONV-ga ning avalikes huvides rajatava objekti tõttu kaotab kinnisasi või toimiv majandustegevus väärtuse nii, et seda ei ole võimalik enam otstarbekalt kasutada, kuid sundvõõrandaja ei ole pidanud vajalikuks kinnisasja või selle osa üldse võõrandada või puudutatud isikule hüvitist maksta. Hüpoteeetiliseks olukorraks võiks olla näiteks majutusasutus, mis asub Rail Baltic objekti vahetus läheduses, kuid mis ei jää oma piiride poolest sundvõõrandatavale alale. Kui selle majutusasutuse teenus on näiteks olemuslikult seotud kauni vaatega ja vaikusega, siis kavandatava tegevuse realiseerimise järgselt võib olla tegemist olukorraga, kus avalikes huvides rajatava objekti tõttu kaotab kinnisasi väärtuse nii, et seda ei ole võimalik enam otstarbekalt kasutada. Selliselt on tegemist majandusliku kriteeriumi alusel liigitatava OONV-ga, mille puhul on seadusandjal kohustus tagada kinnisasja omanikule kohane ja õiglane hüvitis. Seega tuleks võimalikele puudutatud isikutele sätestada ka nõudeõigus.

Käesoleva analüüsi koostajate hinnangul tuleks täpsustada KASVS § 14 lg 1 selliselt, et lisaks olukorrale, kus taotletakse kinnisasja ühe osa sundvõõrandamist ja kinnisasi seetõttu tükeldub või kaotab väärtuselt nii, et selle ülejäänud või teatavaid osi ei saa enam otstarbekalt kasutada, on kinnisasja omanikul õigus nõuda kogu kinnisasja või teatava osa sundvõõrandamist ka olukorras, kus kinnisasja või selle osa ei sundvõõrandata, kuid see kaotab sundvõõrandatavale kinnistule planeeringu alusel rajatava ehitise tõttu oma väärtuse nii, et selle tervikut või teatavaid osi ei saa enam otstarbekalt kasutada. Hüvitise saamise õigust tuleks laiendada ka isikule, kellele kuulub võõral kinnistul sisseseatud ja toimiv majandustegevus, mille jätkamine ei ole rajatava ehitise tõttu enam majanduslikult otstarbekas.

### **8.11. Hüpoteebiga koormatud kinnisasja sundvõõrandamist puudutava regulatsiooni täpsustamine**

Hüpoteebiga koormatud kinnisasja sundvõõrandamise korral näeb KASVS § 20 koos AÕS §-iga 358 täna kehtival kujul ette üksnes osalise regulatsiooni. Nimelt on kehtestatud reegel, et sundvõõrandisaajal on õigus seni sundvõõrandatavat kinnistut koormanud hüpoteek üle kanda mõnele teisele tema omandis olevale kinnisasjale (KASVS § 20 lg 1). Asenduskindistu andmise korral sundvõõrandatava kindistu eest hüvitise maksmise asemel, võib sundvõõrandisaajal ja hüpoteegipidajal olla õigus nõuda hüpoteegi asenduskindistule ülekandmist (KASVS § 20 lg 2). Lisaks näeb KASVS § 20 lg 3 ette, et kui sundvõõrandisaaja ei nõustu sundvõõrandatavat kinnisasja koormava hüpoteegi säilitamise või ülekandmisega mõnele talle kuuluvale teisele kinnistule, hüpoteek sisuliselt lõpeb ning selle asemel tekib seaduse alusel pandiõigus sundvõõranditasule. KASVS § 20 lg 2 rakendamise osas seab omakorda otsese takistuse RVS § 15 lg 2, mis keelab riigivara koormata hüpoteegiga. Viimases osas tuleks täpsustada riigivara regulatsiooni selliselt, et riigivara koormamine hüpoteegiga ei ole lubatud, välja arvatud sundvõõrandamismenetluses.

Täielikult on reguleerimata sundvõõrandisaaja ja sundvõõrandiandja omavahelised suhted, mis hüpoteegi kindistuga koos sundvõõrandisaajale üleminekuga tekivad, samuti olukord, kus sundvõõrandatava kinnisasja väärtus peaks olema peale hüpoteegi seadmist, kuid enne sundvõõrandamist vähenenud. Viimasel juhul tekib küsimus, kas sundvõõrandisaaja peaks vastutama ka selle osa hüpoteegiga tagatud kohustuse eest, mida hüpoteegiga koormatud sundvõõrandatava kinnisasja väärtus ei kata. Kehtiva AÕS-i §-i 335 kohaselt on üldreeglina hüpoteegiga koormatud kinnisasja väärtuse vähenemise korral hüpoteegipidajal õigus nõuda kinnisasja omanikult väärtuse taastamist või täiendavat tagatist. Täiendava tagatise nõudmise õigust ei ole hüpoteegipidajal siis, kui kinnisasja väärtuse vähenemine on toimunud hüpoteegiga koormatud kinnisasja omaniku süüta – sellisel juhul võib hüpoteegipidaja nõuda täiendavat tagatist või võla tasumist üksnes ulatuses, milles kinnisasja omanikule on väärtuse vähenemine hüvitatud (AÕS § 335 lg 3 esimene lause). Täiendava

tagatise nõudmise õigus on välistatud, kui kinnisasja, millel asub füüsilise isiku põhiline eluase, väärtus väheneb kinnisasjade turuolukorra muutumise tõttu. Viimasel juhul jääb hüpoteegiga koormatud kinnisasja omanik hüpoteegiga koormatud kinnistu väärtust ületavas kohustuse ulatuses isiklikult vastutavaks tagamata nõude eest. Kui sellises olukorras toimub hüpoteegiga koormatud kinnisasja sundvõõrandamine, tekib olukord, kus sundvõõranditasu ulatuses on võimalik hüpoteegiga tagatud nõue rahuldada sundvõõranditasu arvel, kuid sundvõõrandiandjal jääb üles kinnisasja väärtust ületavas osas kohustus ning tal puudub reeglina võimalus endale uut eluaset soetada, hoolimata sellest, et ta seni tasus hüpoteegiga tagatud kohustusega seotud makseid laenulepingus ettenähtud viisil. Seega tekitab sundvõõrandamine tema jaoks ootamatult ebaõiglase olukorra, millele seadus täna lahendust ei paku.

Seetõttu on soovitatav hüpoteegiga koormatud kinnisasja sundvõõrandamise regulatsiooni täiendada kõigepealt selliselt, et sellises olukorras sundvõõrandiandjale tekkivad negatiivsed tagajärjed –isik jääb ilma kinnisasjast, sundvõõranditasu makstakse hüpoteegipidajale hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamiseks ja isik jääb sundvõõranditasu ületavas osas seni hüpoteegiga tagatud kohustuse eest isiklikult vastutama – tuleb arvesse võtta sundvõõrandamisel isikule määratud hüvitise suuruse arvestamisel. Sisuliselt oleks Saksamaa BauGB §-i 98 eeskujul õiglane ette näha, et hüpoteegisumma ulatuses vastutab sundvõõrandisaaja hüpoteegiga tagatud kohustuse eest sõltumata sundvõõrandatava kinnisasja tegelikust väärtusest. Lisaks tuleks ette näha, et sellises olukorras toimub seaduse alusel hüpoteegisumma ulatuses hüpoteegiga tagatud kohustuse üleminek sundvõõrandisaajale ning vastavalt kohaldatakse VÕS-i §-is 175 tehingulise kohustuse ülemineku kohta kehtivaid reegleid.

Selliselt muudetud regulatsiooni kohaselt võimaldaks seadus hüpoteegiga koormatud kinnisasjade sundvõõrandamisel järgmisi lahendusi:

Variant 1: Sundvõõrandisaaja omandab hüpoteegiga koormatud kinnisasja ning senise maaomaniku kohustus hüpoteegipidaja ees lõppeb. Kinnisasja koormavat hüpoteeki ei kustutata automaatselt vaid peale hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamist sundvõõrandisaaja poolt. Tegemist on õiguslikult kohustuse üleminekuga sundvõõrandiandjalt sundvõõrandisaajale, kuna seadus näeb ette, et kohaldatakse vastavalt VÕS § 175 sätteid. Kohustuse üleminekust tuleb hüpoteegipidajat teavitada ning hüpoteegipidajal on võimalik otsustada, kas ta nõustub kohustuse üleminekuga sundvõõrandisaajale. VÕS § 175 lg 6 alusel nõusoleku andmist eeldatakse, kui kolme kuu jooksul peale teatamist ei ole sellest keeldutud. Kui hüpoteegipidaja peaks siiski keelduma, jaab sundvõõrandiandja küll hüpoteegipidaja ees vastutama hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamise eest, kuid tal VÕS § 175 lg 4 alusel õigus nõuda, et sundvõõrandisaaja täidaks tema kohustuse hüpoteegipidaja ees.

Variant 2: Sundvõõrandisaaja omandab hüpoteegiga koormatud kinnisasja ning hüpoteek kantakse üle mõnele teisele sundvõõrandisaajale kuuluvale kinnistule. Nii sätestab KASVS 20 lg 1, et sundvõõrandisaajal on õigus sundvõõrandatavat kinnisasja koormavat hüpoteeki üle kanda mõnele teisele tema omandis olevale kinnisasjale, kui sellega ei kahjustata kinnisasja koormava hüpoteegi pidajate huve. Käesoleva ettepaneku kohaselt muudetud RVS § 15 lg 2 kohaselt ei ole ka juhul, kui sundvõõrandisaajaks on riik, takistusi hüpoteegi seadmiseks riigile kuuluvale muule kinnisasjale. Sundvõõrandisaaja, hüpoteegipidaja ja sundvõõrandiandja omavahelised võlaõiguslikud suhted lahenevad sarnaselt variandile 1 VÕS-i §-i 175 vastava kohaldamise teel.

Variant 3. Hüpoteek viiakse üle mõnele teisele sundvõõrandiandjale kuuluvale või kuuluma hakkavale kinnisasjale (KASVS § 20 lg 2 ja AÕS § 358). Nii näeb KASVS § 20 lg 2 ette, et kui sundvõõrandatav kinnisasi asendatakse poolte kokkuleppel teise kinnisasjaga ja sundvõõrandisaaja nõuab sundvõõrandatud kinnisasja koormava hüpoteegi kustutamist, on hüpoteegipidajal õigus nõuda hüpoteegi ülekandmist asendatud kinnisasjale esimesele vabale järjekohale. Selle lahendusega asendatakse sundvõõrandatav kinnistu teise kinnistuga. Maaomanik saab uue kinnistu ning riik saab nõuda uuele kinnisasja koormamist hüpoteegiga.

Variant 4: Riik ei nõustu kinnisasja koormava hüpoteegi säilitamise või ülekandmisega. Omanik saab üksnes raha, mille suhtes tekib hüpoteegipidajal nõude pant. KASVS § 20 lg 3 sätestab, et kui sundvõõrandisaaja ei nõustu sundvõõrandatavat kinnisasja koormava hüpoteegi säilitamise või ülekandmisega, kestab hüpoteek edasi sundvõõranditasul. Sisuliselt tähendab see seda, et hüpoteegiga

tagatud nõue rahuldatakse sundvõõranditasa arvel. Hüpoteegipidaja jaoks muutub hüpoteek sundvõõranditasa nõuet koormavaks nõude pandiõiguseks. Pandi suhtes kohalduvad AÕS § 314-319<sup>6</sup>. Nõudeõiguse pandi tekkimise tulemuseks on, et kuni hüpoteegiga tagatud nõude sissenõutavaks muutumiseni saavad sundvõõranditasa maksmist nõuda sundvõõrandiandja ja hüpoteegipidaja ühiselt (AÕS § 319 lg 1). Hüpoteegipidaja saab nõuda hüpoteegisummale vastavas ulatuses sundvõõranditasa endale maksmist alates hüpoteegiga tagatud nõude sissenõutavaks muutumist.

### **8.12. Ebaseaduslike ehitiste hüvitamist käsitleva regulatsiooni täpsustamine**

KASVS 16 lg 2 kohaselt ei kuulu sundvõõrandataval kinnisasjal asuvad ebaseaduslikud ehitised hüvitamisele, hoolimata sellest, et need on sundvõõrandatava kinnisasja osad ja hõlmatud maatüki omandiga. PS kohaselt tuleb omandiõiguse võõrandamise eest tagada õiglane hüvitis, seega ei ole õiglase ja kohase hüvitise määramise aluseks iseenesest ehitise õiguspärasus ehk selle vastavus avalik-õiguslikele normidele. Kuigi lõppastmes ei ole välistatud sätte rakendusala korrigeerimine seaduse tõlgendamise teel<sup>286</sup> - sellise tõlgenduseni jõudmine üksikjuhtudel olla seotud pikaajaliste, kulukate ja lõpuni mitteprognoositavate tulemustega kohtuvaidlustega - võib kahelda täna kehtiva KASVS § 16 lg 2 põhiseaduspärasuses.

Eelkõige tekib küsimus sätte vastuolust põhiseadusega juhul, kui ehitise on formaalselt õigusvastane kuid sisuliselt (materiaalselt) õiguspärane. Näiteks puudub üksnes kasutusluba või isik ei suuda varasemalt ehitatud hoone puhul kinnitada selle õiguspärasust. Ehitusseadustiku § 132 lg 3 kohaselt võib ehitise lammutamist nõuda esiteks siis, kui ehitise ei vasta ehitisele esitatavatele nõuetele ja nõuetele mittevastavusega kaasneb oluline või kõrgendatud oht. Teiseks olukorras, kus ehitise ebaseadusliku ehitamisega on kinnisasja omanikule või kinnisasjaga piirnevate kinnisasjade omanikele kaasnud püsiv negatiivne mõju, mis on üleliia koormav ja mida ei ole võimalik piisavalt vähendada ega leevendada. Ka EhS kohaselt ei saanud ehitise likvideerimise aluseks olla üksnes selle formaalne ebaseaduslikkus. Riigikohtu praktika kohaselt on ehitiste formaalse õiguspärasuse (st igasuguste lubade olemasolu) juures oluline ka materiaalse õiguspärasuse kontroll. Näiteks asus Riigikohus lahendis 3-3-1-64-02 seisukohale, et lisaks formaalsele õiguspärasusele on oluline ka materiaalne õiguspärasus, st kui (juurde)ehitus on sisuliselt kehtivate planeeringutega, ehitusnormide ja muude ehitise suhtes kohaldatavate normidega kooskõlas või kooskõlla viidav, oleks omanik tõenäoliselt saanud juurdeehituse püstitada ka korrektselt käitades, s.t enne tööde alustamist ehitusluba taotledes.

Leiame, et sarnast loogikat tuleks võtta arvesse ka ebaseaduslike ehitiste hindamisel. Sundvõõrandamistasu määramisel tuleks seetõttu jätta hüvitamata üksnes sellised ehitised, mida ei ole võimalik seaduslikuks muuta. Selliseks ehitiseks võiks olla ükskõik milline hoone või rajatis, mille osas on haldusorgan hinnanud nii formaalselt kui ka materiaalselt seadusvastaseks ning teinud ettekirjutuse asendustäitmise ja sunniraha seadus alusel selle kõrvaldamiseks.

Eelnevat arvesse võttes teeme ettepaneku täpsustada KASVS § 16 lg 2 selliselt, et sundvõõrandatava kinnisasja ja piiratud asjaõiguse väärtuse arvestamisel ei võeta arvesse ebaseaduslike ehitisi, mille suhtes on tehtud ning jõustunud otsus ehitise lammutamiseks.

### **8.13. Sundvõõrandamisalase kompetentsi koondamine riiklike objektide puhul**

Haldusorganitega läbiviidud intervjuude käigus selgus, et siseriiklik praktika joonobjektide rajamiseks kinnisasjade omandamisel ja nende omanikele kompensatsiooni määramisel ei ole ühetaoline. Esiteks puudub ühtsus võimalike rakendatavate meetmete osas. Teiseks on siseriiklik praktika ka ebaühtne meetmete kohaldamise ulatuses. Võrdse kohtlemise nõuet arvestades peaks olema tagatud puudutatud isikutele ühetaolised lahendused ja võimalused nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste poolt avalikes

<sup>286</sup> Selleks tuleks seaduse rakendajatel ja kohtutel võimaliku vaidluse korra sätte rakendusala selle tänase sõnastusega võrreldes teleoloogilist reduktsiooni kasutades oluliselt kitsendada, mis eeldab, et rakendajad jõuavad järeldusele, et sätte tänane laia sõnastuse näol on tegemist seadusandja plaanivälise lüngaga regulatsioonis ning et selle tõlgendusega ületamata jätmine tooks kaasa õiguskorra ja põhiõiguste seisukohalt talumatu väärtuste vastuolu.

huvides rajatavate objektide ning selle raames määratletavate kompensatsioonimehhanismide osas, samuti ei peaks riigi poolt rakendatavad meetmed olema oluliselt erinevad või ka piiratud võrreldes kohalike omavalitsuste poolt rakendavate meetmetega. Põhjendatud ei ole ka sarnaste objektide rajamisel hüvitise määramiseks erineva metoodika kasutamine. Üheks lahenduseks oleks määratleda üks institutsioon, mis tegeleb sundvõõrandamise menetluste läbiviimise, selleks vajaliku kinnisasjade hindamise metoodilise arendustegevusega ning omab selleks ka piisavalt ressursse. See kompetents tuleks eelduslikult koondada mõnesse olemasolevasse asutusse. Haldusala ülesannetest tulenevalt võiks selliseks üksuseks olla eelkõige Maa-amet või Riigi Kinnisvara AS, kuigi viimase puhul ei ole õiguslikult võimalik otse seadusega sundvõõrandamismenetluse läbiviimiseks volitamine.

Ühtse kompetentsikeskuse loomise teemaga seondub ka soovitus taaskäivitada maade korraline hindamine. Maade korralise hindamise taastamine ei kõrvalda täielikult erakorralise hindamise vajadust (hüvitisväärtuse määramine ei ole korralise hindamise eesmärgiks), kuid oleks omanikule makstava tasu leidmises väärtuslikuks sisendiks (praktikas on kinnistu turuväärtus sageli võrdne ligilähedane konkreetse kaasuse puhul kasutatava hüvitisväärtusega).

Alternatiivseks lahenduseks oleks käesolevas töös viidatud probleemide lahendamiseks soovituslike metoodiliste juhiste väljatöötamine ilma sundvõõrandamisalase pädevuse koondamiseta. See aga ei pruugi olla sobivaks lahenduseks halduspraktika ühtlustamisel. Siiski on lahenduseks olukorras, kus seadusandja kompetentsi koondamist vajalikuks ei pea.

#### **8.14. KASVS-is kahju hüvitamise regulatsiooni täpsustamine**

Rail Balticu teemalises avalikus diskussioonis on viidatud mitmele kahju liigile, mis esitatud arvamuste kohaselt peaksid infrastruktuuriobjektide rajamise käigus kuuluma hüvitamisele. Eelnevates peatükkides teostatud analüüsi käigus selgus, et kehtiv õigus kogu niisuguse kahju hüvitamist paljudel juhtudel ei võimalda, mis osaliselt on põhjendatud ja osaliselt mitte.

Analüüsi koostajate hinnangul on põhjendatud eelkõige selliste täiendavate kulutuste hüvitamine, mis on olemuslikult tingitud objekti rajamisest (sh sundvõõrandamine) ja on piisavalt suured selleks, et lugeda nende hüvitamine otstarbekaks. Ka KASVS-i kohaselt on sundvõõrandamistasu maksimise eesmärgiks eelkõige avalikes huvides rajatava objekti puhul õiglase hüvitise maksimine, mis hõlmab puudutatud isikutele tekkivat kogu majanduslikku kahju. Põhimõtteliselt tuleb hüvitada kõigile puudutatud isikutele tekitatav kahju (mis mõistagi ei tähenda kõigile isikutele raha maksmist põhjustel ja kogustes, mida nemad ette kujutavad). Siiski on kahju hüvitamise alused erinevad. Eelnevat arvesse võttes soovime kehtivat regulatsiooni täpsustada selliselt, et seadusesse lisataks näidisloetelu sundvõõrandamistasu suuruse kindlaksmääramisel arvesse võetavatest asjaoludest. Hüvitisväärtus peaks võtma arvesse eelkõige puudutatud isikule tekkivaid kulusid, näiteks notaritasud uue samaväärse elamispinna soetamisel, elamu või ettevõtte kolimise ja tegevuse ümberkorraldamise kulusid, kulutusi kinnisvara eksperthinnangutele jmt. Seejuures peaks seadus ette nägema, et tegemist ei ole ammandava loeteluga, kuivõrd praktikas võib tekkida ka selliseid olukordi, mida ei ole võimalik seaduse tasemel ette näha. Sellise lahtist loetelu kahjude kohta sisaldab ka näiteks VÕS § 128 lg 3, mille kohaselt hõlmab otsene varaline kahju eelkõige kaotsiläänud või hävinud vara väärtuse või vara halvenemisest tekkinud väärtuse vähenemise, isegi kui see tekib tulevikus, ning kahju tekitamisega seoses kantud või tulevikus kantavad mõistlikud kulud, sealhulgas mõistlikud kulud kahju ärahoidmiseks või vähendamiseks ja hüvitise saamiseks, muu hulgas kahju kindlaks tegemiseks ja kahju hüvitamisega seotud nõuete esitamiseks.

Teisalt lihtsustab tasu regulatsiooni lahtikirjutamine ka sundvõõrandamisest mõjutatud isikute positsiooni, võimaldab ühtlustada halduspraktikat ning suurendada võimalike sundvõõrandamisega seotud kahjude ettenähtavust, mida õiglase hüvitise määramisel arvesse võtta, samuti vähendada võimalikke sundvõõrandamisel makstava hüvitise üle tekkida võivaid vaidlusi. Oluline on siiski märkida, et ka sellise loetelu tekitamisel jääb tõendamiskoormis üldreegli kohaselt isikule, kelle väitel on riigi tegevuse tulemusel kahju tekkinud.

Kahju suuruse kindlaksmääramise regulatsiooni täpsustamist toetab ka käesoleva analüüsi raames läbi viidud välisriikide praktika analüüs. Analüüsi käigus selgus, et erinevates riikides hüvitatakse seoses kinnisasja omandamisega lisaks kinnisasja väärtusele ka näiteks erinevaid kulusid, mida isikud peavad

seoses ümberasumisega kandma. Näiteks Suurbritannias on hüvitavateks kuludeks kolimiskulud, riigilõivud seoses uue kinnisasja ostmisega ning sundvõõrandamismenetluses osalemisega seotud õigusabikulud.

Lisaks kuludele võiks näidisloetelu sisaldada ka muid asjaolusid, millest tulenevalt puudutatud isiku varaline positsioon sundvõõrandamist tingiva objekti rajamisega seoses halveneb, näiteks maatüki tükeldamise korral allesjäänud osa väärtuse vähenemine või saamata jäänud tulu hüvitamine põhjendatud ulatuses. Viimane on vajalik eelkõige põllumajandusmaade või muude majandustegevuses kasutatavate maatükkide osalisel või täielikul sundvõõrandamisel.

Töö koostajad teevad ettepaneku täpsustada KASVS § 17 lg 1 lausega 2, mille kohaselt võetakse sundvõõranditasu määramisel arvesse vastavalt asjaoludele kogu sundvõõrandiandjale sundvõõrandamise tõttu tekkiv kahju. Eelkõige võetakse sundvõõranditasu määramisel arvesse sundvõõrandatava kinnisasja ja koos sellega võõrandatavate päraldiste ja viljade väärtus, vara osalisest sundvõõrandamisest tulenevat allesjäänud vara väärtuse vähenemist, kulusid, mis kaasnevad sundvõõrandiandjale kinnisasja sundvõõrandamise või oma tegevuse kolimise ja ümberkorraldamisega ja tulu, mis jääb sundvõõrandiandjal tulenevalt sundvõõrandamisest saamata eeldusel, et seda tulu ei oleks olnud võimalik teenida jätkates ettevõtte majandustegevust mõnes teises kohas. Reguleerimise täpsema kujundamise eeskujuna võiks analüüsi autorite hinnangul kasutada Saksamaa BauGB §-ides 93 jj sisalduvaid põhimõtteid ja nende alusel kujunenud ulatuslikku kohtupraktikat.

#### **8.15. Vara väärtuse hindamise ebatäpsusega seonduvate riskide kandmine sundvõõrandisaaja poolt**

Kinnisasja turuväärtuse täpne hindamine ei ole üldjuhul võimalik – ka sarnaste objektidega toimuvad turutehingute hinnad on tavaliselt mõnevõrra erinevad ning paljudel juhtudel ei ole sarnaste asjade turuhind selgelt välja kujunenud. Seetõttu on kinnisvara väärtuse hindamise praktikas tavaks anda väärtuse hinnang vahemikuna, mille raamesse hinnatava objekti väärtus eksperdi arvates jääb. Sundvõõrandamise kontekstis tekitab selline praktika küsimuse, missugusest hindaja poolt määratud vahemikku jäävast summast tuleks sundvõõranditasu määramisel lähtuda. Kuivõrd kinnisasjade puhul, mille turuhind ei ole väljakujunenud, ei ole kinnisasja väärtuse hindamise täpsuse tõstmine ilmselt võimalik, tuleks kaaluda selgesõnaliselt võimaliku hinnangu ebatäpsuse riski sundvõõrandisaaja kanda jätmist. See tähendaks, et sundvõõranditasu määramisel tuleks lähtuda eksperdi poolt määratud väärtusvahemiku kõrgeimast väärtusest.

Seega tuleks kaaluda KASVSi täiendamist sättega, mille kohaselt, lähtutakse sundvõõranditasu suuruse määramisel kinnisasja turuväärtuse eksperthinnangus välja toodud väärtusvahemiku ülemisest piirist.

Alternatiivselt võib eelpool mainitud ebakindluse riski sundvõõrandisaaja kanda jätmiseks ette näha reegli, mille kohaselt peab ekspert küll määrama kinnisasja väärtuse kindla summana, mille osas seadus näeb ette lubatud veaprotsendi, mis lisatakse sundvõõranditasu määramisel eksperdi määratud väärtusele. Veaprotsendi enda suurus on hinnanguline ning rahvusvahelises praktikas kasutatakse erinevaid veaprotsente. Kui lähtuda Eesti läbiviidavatest eksperthinnagutes, siis praktikas kasutatakse ebakindluse hinnanguna tavaliselt 10-15%. Sellisel juhul tuleks KASVS-i vastavalt täiendada.

#### **8.16. Sundvõõranditasu regulatsiooni täpsustamine**

KASVS viitab õiglasele hüvitisele, kuid olemasolevate hindamismetoodikate kasutamisel ei ole alati võimalik õiglase hüvitise määramiseni jõuda. Eelkõige ilmnes analüüsi käigus, et senise praktika kohaselt määratakse õiglase hüvitise eelkõige sundvõõrandatava kinnisasja hariliku väärtuse (kohalik keskmine turuhind) alusel. Ka hindamise lähteülesannetes on hindamise eesmärgiks kinnisasja või selle osa hariliku väärtuse tuvastamine. Uuringu koostajate hinnangul tekitab hariliku väärtuse mõiste kasutamine segadust, kuna praktikas kasutatakse hariliku väärtuse asemel üldjuhul turuväärtust (õigupoolest kirjeldab hariliku väärtuse definitsioon ühte kitsast turuväärtus hindamise meetodit, mis üldjuhul ei ole kinnisasja turuväärtuse leidmiseks rakendatav, kuna ei too üheselt välja, et anomaalseid

tehinguid (nt seotud osapoolte vahel või olukorras, kus üks või teine osapoolt on sunnitud tehingut tegema) ei tohiks väärtuse määramisel arvesse võtta.

Eelnevat arvesse võttes on töö koostajate hinnangul põhjendatud kehtiva KASVS regulatsiooni täpsustamine selliselt, et KASVS § 3 lg 3<sup>1</sup> ls 1 asendatakse sõna "harilik väärtus" "turuväärtusega" ning KASVS § 16 lg 1 sõnastuses asendatakse mõiste „harilik väärtus“ mõistega „turuväärtus“.

### **8.17. Kehtiva KASVS-i kooskõlla viimine EhS-i ja PlanS-iga**

Õigusaktide analüüsi käigus selgus, et 01.07.2015 jõustunud EhS-i rakendamisega seoses on muudetud KASVS regulatsiooni vaid osaliselt. Eelkõige on probleemiks KASVS § 12 lg 1<sup>1</sup>, mille kohaselt kinnitatakse sundvõõrandamisel raudtee ehitamiseks sundvõõrandamise otsusega lisaks selle asukoht vastavalt heakskiidetud eel- või ehitusprojektile. See ei ole kooskõlas EhS-iga ning vastuolu ei muuda ka EhSRS. Tegelikult oleks tulnud KASVS § 12 lg 1<sup>1</sup> regulatsioon alates 01.07.2015 kehtetuks tunnistada.

Täiendavalt tuleks kaaluda selliste maakonnaplaneeringute puhul, mis näevad ette mitut maakonda läbiva jooneehitise rajamise ja mille menetlemist on alustatud enne PlanS ja EhS jõustumist (ning mida tuleks EhSRS § 1 kohaselt menetleda edasi seni kehtinud seaduse alusel), rakendussätte ettenägemise, mis võimaldab üle minna alates 01.07.2015 jõustunud PlanS kohasele riigi eriplaneeringu menetlusele võttes senise menetluse käigus tehtud menetlustoiminguid arvesse riigi eriplaneeringu menetluses ettenähtud toimingutena. Selle ettepaneku rakendamise korral oleks Rail Balticu puhul võimalik loobuda praegu käimasolevate maakonnaplaneeringute menetlemisest ning viia raudtee planeerimisprotsess lõpuni PlanS-s ettenähtud riigi eriplaneeringu jaoks ettenähtud senisest maakonnaplaneeringu menetlusest oluliselt efektiivsemas menetluses.

### **8.18. Halduspraktikas hüvitusväärtuse kontseptsioonist lähtumine sundvõõranditasu suuruse määramisel**

Senises sundvõõrandamiste praktikas on küllaltki sageli kasutatud sundvõõranditasu kindlaksmääramisel aluseks võetava kinnisasja minimaalse väärtusena kinnisasja harilikku väärtust (mida on sisustatud kui turuväärtust). Selline praktika ei ole päriselt kooskõlas sundvõõrandamise korral ettenähtud hüvitise eesmärkidega. Vaatamata sellele, et paljudel juhtudel on kinnisasja turuväärtus sobilik alus ka hüvitise suuruse määramiseks, oleks üldprintsibiina korrektne kasutada sundvõõranditasu alusena hüvitusväärtust. Seega on sundvõõranditasu suuruse määratlemisel oluline valida õige väärtuskontseptsioon.

Eeltoodust lähtuvalt tuleks erakorralist hindamist läbiviivatele ekspertidele esitatavates ülesandepüstitustes teha eksperdile ülesandeks lisaks kinnisasja turuväärtuse määramisele ka hüvitusväärtuse tuvastamine. Korralduslikult on seda mõistlik käsitleda kaheetapilise ülesandena, kus esimeses etapis palutakse eksperdil tuvastada hinnatava kinnisasja turuväärtus ning anda oma hinnang sellele, kas turuväärtus on antud kaasuses hea indikatsioon hüvitusväärtusele või tuleks hüvitusväärtuse tuvastamiseks viia läbi täiendavad hindamistoimingud (nt hinnata saamata jäänud tulu, kaasnevat kahju vms). Esimeses etapis valmivas eksperthinnangus loetletud täiendavate hindamistoimingute läbiviimine toimuks teises etapis (eeldusel, et sundvõõrandamise protsessi osapooled peavad seda vajalikuks ja ei jõua iseseisvalt kokkuleppele).

Selline ülesandepüstitus suurendab sundvõõranditasu kujunemise läbipaistvust ning võimaldab sundvõõrandiandjal (kes tavaliselt eelnevat kokkupuudet sundvõõrandamisega ei oma) olla kindlam selles, et kõik hüvitamist vajavad komponendid saavad hüvitatud.

Selline ülesehitus vähendab ühtlasi ka hindaja jaoks hindamisülesande täitmiseks planeeritava ajakulu määramatust (täiendavad hindamist vajavad hüvitise komponendid võivad selguda alles hindamise käigus ja ei ole kohe alguses ette teada) ning on sellest tulenevalt kuluefektiivsem (määramatus tähendab üldjuhul seda, et hindamisülesande täitmise eest küsitav hind sisaldab ka riski, et see võib kujuneda tavalisest oluliselt mahukamaks). Samas on juba esimese etapi järel võimalik näha, kas täiendavaid komponente on üldse vaja hinnata ning kuna valdava osa hindamiste puhul seda teha vaja ei ole, siis on esimese etapiga ka hindamistoimingud lõppenud.

## 8.19. Sundvõõrandamise hüvitise komponentide abikõlblikkuse täpsustamine Euroopa Komisjoniga

Analüüsi käigus läbi viidud intervjuudest selgus, et Ühtekuuluvusfondi vahendeid võib kuni 10% ulatuses konkreetsele projektile rahastusotsusega määratud toetusest kasutada ka Rail Balticu rajamiseks vajaliku maa soetamiseks. Maa soetamise eesmärgil kinnisasja omanikule makstava tasu suurust mõjutavad erinevad asjaolud. Mõningatel juhtudel on see võrdne kinnisasja turuväärtusega, kuid see ei pruugi alati nii olla. Näiteks võib olla maa omandamiseks vajalik tasuda maaomanikule uue kinnistu soetamisega seotud asjaajamise- ja kolimiskulud (vastasel juhul pole ta nõus oma varast loobuma ning sundvõõrandamise menetluse käigus oleks korrektne need kulud samuti hüvitada).

Kuna omanikule makstav kokkuleppeline tasu või sundvõõranditasu võib koosneda küllaltki erinevatest komponentidest ning nende abikõlblikkus või mitteabikõlblikkus ei ole iseenesest mõistetav, siis üheks on pöörduda päringuga Euroopa Komisjoni poole. Päringu toetamise hõlbustamiseks on käesoleva töö lisas (Lisa 2) toodud olulisemad sundvõõranditasu ja -hüvitise komponendid, mille abikõlblikkus või mitteabikõlblikkus võiks huvi pakkuda.

## 8.20. Muudatusettepanekute mõjude analüüs

### 8.20.1. Üldprintsüübid

Käesolevas alapeatükis tehtud õigusaktide muudatusettepanekute mõjude analüüsis lähtutakse Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei dokumendist „Mõjude hindamise metoodika“.<sup>287</sup> Mõjude analüüsi käigus:

- tuvastatakse erinevate vahendite mõjud;
- määratakse kindlaks vahendite mõjude olulisus;
- selgitatakse muude mõjude avaldumisega seotud asjaolud.

**Mõjude tuvastamisel** lähtutakse mõjuvaldkondadest, mis on määratletud „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas“. Sundvõõrandamist puudutavate õigusaktide muudatusettepanekute kontekstis käsitletakse siinkohal asjakohaste valdkondadena eeskätt järgmisi:

- valdkond 3: majanduslikud mõjud (Mõju leibkondade toimetulekule ja majanduslikele otsustele; Mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele; Mõju halduskoormusele);
- valdkond 5: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele; Mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele).

**Sihtgruppidenä** käsitletakse alljärgnevas mõjude hindamises järgmisi:

- **sundvõõrandiandjad** (isikud, leibkonnad, võõrandataval kinnistul tegutsevad ettevõtted);
- **sundvõõrandisaajad** (riigiasutused, kohalikud omavalitsused);
- sundvõõrandamismenetlusega seotud **muud ametiasutused ja ametiisikud** (nt kohtud, kohtutäiturid, kellele seoses sundvõõrandamismenetlustega tekib halduskoormus);
- **muud isikud**, kes on kaasatud sundvõõrandamise menetlusesse (nt kinnisvarahindajad);
- **avalik sektor** tervikuna, mille tulud ja kulud võivad muutuda sundvõõrandamise alaste õigusaktide muudatuste tulemusena.

**Mõjude olulisuse** määramisel lähtutakse vastavalt mõjude hindamise metoodikale neljast kriteeriumist:

<sup>287</sup> Justiitsministeerium ja Riigikantselei (2012). Mõjude hindamise metoodika.

[http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/mojude\\_hindamise\\_metoodika.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodika.pdf)

- 1) mõju ulatus;
- 2) mõju avaldumise sagedus;
- 3) mõjutatud sihtrühma suurus ja;
- 4) ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk.

Mõju ulatust, mõju avaldumise sagedust ja mõjutatud sihtrühma suurust hinnatakse kolmepallisüsteemis skaalal „väike“, „keskmine“, „suur“. Järgnevalt kirjeldatakse hinnete omistamise põhimõtteid.

**Mõjude ulatuse** määratlemisel võetakse aluseks muudatusettepanekute mõju ehk erinevus senise olukorra ja väljapakutavate muudatuste rakendamisel tekkiva olukorra vahel. Lähtutakse sellest, et sundvõõrandamise näol on olemuslikult tegemist olukorraga, mis oluliselt mõjutab omaniku õigust omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada ning vaatluse all olevad ettepanekud mõjutavad potentsiaalselt tema õigust õiglasele ja kohesele hüvitusele. Seetõttu loetakse sundvõõranditase suurust või määramise alust mõjutavad muudatused **sundvõõrandiandja seisukohast vaikumisi suure ulatusega mõjudeks**. Avalikule sektorile tekkivate kulude osas loetakse mõju ulatus väikeseks, kuivõrd näiteks riigivara registrisse kantud omandamiste tehinguväärtused aastatel 2011-2014 moodustasid igal aastal vähem kui 0,5% vastava aasta riigieelarve kuludest<sup>288</sup>. Kuigi kinnistute omandamine Rail Balticu rajamise raames võib seda osakaalu suurendada, ei kasva see siiski ulatuses, mis mõjutaks oluliselt avaliku sektori senist toimimist või põhjustaks kohanemiskulusi. Samuti tuleb meeles pidada, et siinkohal ei hinnata mitte sundvõõrandamishüvitiste kui selliste mõju avalikule sektorile, vaid väljapakutavate seadusemuudatuste mõju, mis sõltuvalt olukorrast teatud määral võivad, aga ei pruugi muuta hüvitiste summat võrreldes praeguse tasemega.

**Mõju avaldumise sagedus loetakse alljärgnevalt reeglina väikeseks**, kuna sundvõõrandamisest mõjutatud adreessat (füüsilised ja juriidilised isikud) puutub muudatuste tagajärgedega kokku ebaregulaarselt ja harva, mitte reeglipäraselt ega tihti. Erandiks on permanentse või regulaarse iseloomuga mõjusid kaasa toovad ettepanekud (nt kaitsevõõndis tegutsemise piirangute kompenseerimine maamaksuvabastuse läbi).

**Mõjutatud sihtrühma suuruse** määratlemisel on samuti potentsiaalselt sundvõõrandamise alasest seadusandlusest mõjutatud isikute arv suurem kui tegelike sundvõõrandiandjate arv. Sundvõõrandamine on käsitletav riskina, mis mõjutab kinnisvaraomanikke laiemalt. Näitena võib tuua Rail Balticu alternatiivsete trassivariantide avaliku arutelu: trassivariandi läheduses paiknevate kinnistute omanikele tekkis mingi ajaperioodi vältel ebakindlus seoses nende kinnistute kasutamise võimalustega tulevikus, mis võis mõjutada nende vara likviidsust ja turuväärtust, samuti kinnistutel toimuvasse majandustegevusse tehtavate investeeringute mõttekust ja riskantsust jne – seda isegi juhul, kui nende läheduses asuv trassivariant ei osutunud lõplikuks valikuks.

Sundvõõrandiandjate kui sihtrühma suuruse määratlemisele saab seetõttu läheneda kahe ti. Ühest küljest pole sundvõõrandamise risk garanteeritult olematu ühegi erasektori kinnisvaraomaniku jaoks. Seetõttu mõjutab sundvõõrandamise alane regulatsioon laiemalt potentsiaalselt kõiki erasektori kinnisvaraomanikke, keda eraisikute hulgas oli 2011. aasta rahva ja eluruumide loenduse järgi Eestis 1 039 040. Sellele lisanduvad erasektori juriidilistest isikutest kinnistuomanikud. Seega oleks üks võimalik käsitlus lugeda sundvõõrandiandjale tekkivate mõjude osas sundvõõrandiandjad kui sihtrühm vaikumisi suureks.

Teisalt aga tähendaks see seda, et mõjude analüüsis ei saaks tekkivaid olulisi mõjusid eristada vähem olulistest. Seetõttu pragmaatilisem ja analüüsi tulemuste sisukuse poolest eelistatum lähenemine oleks

<sup>288</sup> See statistika ei sisalda kohaliku omavalitsuse poolt omandatavate kinnistute arvu ja tehingute rahalist mahtu. Sellele vaatamata jääb mõju suuruse kohta kasutatav argument kehtima, kuna ei ole põhjust eeldada, et kinnisasjade soetamisega seotud kulud oleksid kohaliku omavalitsuse eelarvetes suurusjärguliselt kõrgema osakaaluga kui riigieelarves.



ikkagi **lugeda sundvõrandiandjad kui sihtgrupp pigem väikeseks**, lähtudes sellest, et sundvõrandiandjate tegelik arv jääb alla 1% elanikkonnast. Sellest on lähtunud ka alljärgnevas analüüsis.

Avalikule sektorile tekkivate tulude ja kulude osas on **avalik sektor kui sihtrühm loetud suureks**. See tähendab ühtlasi, et kõik avalikule sektorile tekkivad mõjud (eeskätt riigieelarvet puudutavad) on loetud olulisteks mõjudeks, mis väärivad täiendavat analüüsi.

Lisas 3 esitatud tabel koondab muudatusettepanekute mõjud, hinded kriteeriumite 1-3 (mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus ja mõjutatud sihtgrupi suurus) kolmepalliskaalal ning põhjendused hinnete omistamise kohta. Kriteeriumit 4 käsitletakse järgnevas kokkuvõttes alapeatükis eraldi.

### **8.20.2. Kokkuvõtte hinnatud mõjudest**

Iga määratletud mõju olulisust hinnatakse vastavalt iga kriteeriumi lõikes omistatud hinnetele. Kui vähemalt ühe kriteeriumi osas on hinne „suur“ või vähemalt kaks kriteeriumi on saanud hindeks „keskmine“, loetakse mõju oluliseks. Eritatakse neid mõjusid, mida on vajalik vajalik täiendavalt analüüsida ning mõjusid, mida ei ole kavas täiendavalt analüüsida. Põhimõtteks, millest lähtudes peetakse vajalikuks mõjude täiendavat analüüsi, on siinkohal valitud kriteerium, kas tegemist on olulise positiivse või negatiivse mõjuga. Muudatusettepanekud, millega kaasneb oluline negatiivne mõju, loetakse siinkohal täiendavat analüüsi vajavaks.

**Olulisi positiivseid mõjusid** toovad sundvõrandiandjale kaasa muudatusettepanekud 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 8.8, 8.10, 8.11, 8.12, 8.13, 8.15. See on tingitud sellest, et sundvõranditasu või –hüvitise suurus või maksamise alust mõjutavate muudatusettepanekute korral mõju ulatus on loetud vaikimisi suureks, kuivõrd tegu on regulatsiooniga, mis mõjutab isikute põhiseaduslikku õigust saada omandi võõrandamise eest õiglast ja kohest hüvitist. Samas mõjutavad need ettepanekud avaliku sektori tehtavate kulutuste mahtu (mis võib potentsiaalselt tuua kaasa avaliku sektori eelarve(te) tulupoole suurendamise vajaduse).

Olulisi positiivseid mõjusid avalikule sektorile toovad kaasa ettepanekud 8.2, 8.3, 8.5, 8.6, 8.8, 8.9, 8.13, 8.19. Kõik avalikule sektorile tekkivad positiivsed mõjud loetakse oluliseks tulenevalt sellest, et avalik sektor mõjutatud sihtgrupina on suur.

**Olulised negatiivsed mõjud** toovad kaasa järgmised muudatusettepanekud:

- **kõik ettepanekud, mis toovad kaasa avalikule sektorile täiendavat kulu** (ettepanekud 8.2, 8.4, 8.5, 8.6, 8.10, 8.11, 8.12, 8.13, 8.14, 8.15, 8.18). Kuigi kulud on avaliku sektori kogukulude seisukohast väikesed, loetakse need siiski oluliseks mõjuks tulenevalt avaliku sektori kui sihtgrupi suuruse kriteeriumist. Need ettepanekud vajavad täiendavat analüüsi ja prognoosi riigi- ja kohalike omavalitsuste eelarvekulude planeerimise seisukohast.
- **Ettepanek 8.8**, mis toob kaasa potentsiaalse negatiivse mõju sundvõrandiandjale. Tegu on ettepanekuga, mille kohaselt sundvõõrandamise vaidlustamine ei peata sundvõõrandamise protsessi. Ettepaneku õigusmõju on analüüsitud alapeatükis 8.8.

Ühtlasi on oluline silmas pidada, et soovitude 8.7 ja 8.17 puhul on eeldatavalt tegemist suuremate reformidega, mis vajavad ka eraldi analüüsi.

**KASUTATUD ALLIKAD****Kasutatud materjal**

1. Akkermans, B., Ramaekers, E. Article 345 TFEU (ex. 295 EC), Its Meanings and Interpretations. – European Law Journal, Vol. 16/3, 2010, lk 292-314. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1436478](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1436478) (14.07.2015).
2. Allegro launch cuts Helsinki - St Petersburg journey times. – Railway Gazette. 13.12.2010. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/allegro-launch-cuts-helsinki-st-petersburg-journey-times.html> (19.06.2015).
3. Andresen, E. Riigivastutus. Tartu: Riigikohus 2009.
4. Battis, U., Krautberger, M., Löhr, R.-P. Baugesetzbuch. Kommentar. 12. Aufl. München: C.H.Beck 2014.
5. Betuwe route designed to relieve long-term freight congestion. – Railway Gazette 01.04.2001. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/betuwe-route-designed-to-relieve-long-term-freight-congestion.html> (14.07.2015).
6. Butcher, L. High Speed Rail (London-West Midlands) Bill. Research paper 14/24. 22.04.2014. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP14-24> (14.07.2015).
7. Butcher, L. Railways: HS2 Phase 1. Research briefing. 19.02.2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN00316> (14.07.2015).
8. Carss-Frisk, M. Human rights Handbook No. 4: The right to property. A guide to the implementation of Article 1 of Protocol No 1 to the European Convention of Human rights. Strasbourg 2003 Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRHAND/DG2-EN-HRHAND-04\(2003\).pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRHAND/DG2-EN-HRHAND-04(2003).pdf) (14.07.2015).
9. Claim compensation if your property is affected by HS2. Express Purchase Scheme. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.gov.uk/claim-compensation-if-affected-by-hs2/express-purchase-scheme> (09.06.2015).
10. Compensation of loss in natural habitats and species: guidelines. – CEEweb for Biodiversity. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.ceeweb.org/wp-content/uploads/2012/01/Compensation\\_guidance.pdf](http://www.ceeweb.org/wp-content/uploads/2012/01/Compensation_guidance.pdf) (14.07.2015).
11. Department for Communities and Local Government. Compulsory purchase system guidance. 26.10.2004. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/collections/compulsory-purchase-system-guidance> (19.06.2015).
12. Department for Transport, High Speed Two (HS2) Limited. Further financial help given to property owners affected by HS2. 16.01.2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/news/further-financial-help-given-to-property-owners-affected-by-hs2> (03.08.2015).
13. Department for Transport. HS2 Judicial Review – the challenges explained. 15.03.2013. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/142297/hs2-judicial-review-the-challenges-explained.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/142297/hs2-judicial-review-the-challenges-explained.pdf) (14.07.2015).
14. Direct Line will reshape the Finnish network. – Railway Gazette. 01.10.2006. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/direct-line-will-reshape-the-finnish-network.html> (19.06.2015).
15. Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku erakonna ning erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta. 08.04.2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/re-sde-irl-valitsusliidu-lepe-2015.pdf> (03.08.2015).
16. Eesti Standardikeskus EVS. Standard EVS 875-3:2010. Vara hindamine. Osa 3: Väärtuse liigid. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.evs.ee/tooted/evs-875-3-2010> (03.08.2015).
17. Eesti Standardikeskus EVS. Standard 875-11:2014 Vara hindamine. Osa 11: Võrdlusmeetod. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.evs.ee/tooted/evs-875-11-2014> (04.08.2015).
18. Eesti Standardikeskus EVS. Standard EVS 875-12:2010. Vara hindamine. Osa 12: Hindamine hüvitamise eesmärgil. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.evs.ee/tooted/evs-875-12-2010> (03.08.2015).
19. Eisenbahn-Bundesamt. Planfeststellungsbeschluss gemäß § 18 AEG für das Vorhaben. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.eba.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/PF/Beschluesse/Bayern/23\\_ABS%20Ingolstadt-](http://www.eba.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/PF/Beschluesse/Bayern/23_ABS%20Ingolstadt-)

- [Muenchen PA%2031%20M%20 Pfaffenhofen.pdf? blob=publicationFile&v=1#page=3&zoom=auto.-274,158](#) (03.08.2015).
20. Ekbäck, P. Lagen om byggande av järnväg – en översikt. 2010. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:455700/FULLTEXT01.pdf> (14.07.2015).
  21. Euroopa Nõukogu, Euroopa Kohus. Vastuvõetavuse kriteeriumite praktiline käsiraamat. 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_EST.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_EST.pdf) (14.07.2015).
  22. High Speed Two (HS2) Limited. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/organisations/high-speed-two-limited> (09.06.2015).
  23. High Speed Two (HS2) Limited. Guide to HS2 property schemes: London-West Midlands (Phase One). London 16.01.2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-property-schemes-between-london-and-the-west-midlands> (14.07.2015).
  24. High Speed Two (HS2) Limited. High Speed 2. Maps and plans. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.gov.uk/high-speed-2/maps-plans> (09.06.2015).
  25. High Speed Two (HS2) Limited. HS2 information papers: property and compensation (series C). Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-information-papers-property-and-compensation> (11.06.2015).
  26. High Speed Two (HS2) Limited. HS2 Phase One need to sell scheme: guidance and application form. 16.01.2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-phase-one-need-to-sell-scheme-guidance-and-application-form> (03.08.2015).
  27. High Speed Two (HS2) Limited. HS2 Phase One rent back scheme guidance. 09.04.2014. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-phase-one-rent-back-scheme-guidance> (03.08.2015).
  28. High Speed Two (HS2) Limited. HS2 Phase One rural support zone schemes: guidance and application form. 16.01.2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-phase-one-rural-support-zone-schemes-guidance-and-application-form> (09.06.2015).
  29. High Speed Two (HS2) Limited. HS2 Phase One: Statutory Blight and Express Purchase. A guide for property owners. London 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/379075/HS2\\_Phase\\_One\\_statutory\\_blight\\_and\\_express\\_purchase\\_-\\_A\\_guide\\_for\\_property\\_owners.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/379075/HS2_Phase_One_statutory_blight_and_express_purchase_-_A_guide_for_property_owners.pdf) (14.07.2015).
  30. High Speed Two (HS2) Limited. HS2 Phase Two exceptional hardship scheme: guidance and application form. 05.01.2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-phase-two-exceptional-hardship-scheme-guidance-and-application-form> (03.08.2015).
  31. High Speed Two (HS2) Limited. HS2 residents' charter. 16.01.2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-residents-charter> (09.06.2015).
  32. High Speed Two (HS2) Limited. HS2 Residents' Commissioner report 1 - May 2015. 04.06.2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/hs2-residents-commissioner-report-1-may-2015> (09.06.2015).
  33. Highways England. A guide to Part I claims. 10.01.2013. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/a-guide-to-part-i-claims> (21.06.2015).
  34. Hordijk, A.C. Real Estate Appraisal and International Valuation Standards. – XLI Incontro di Studio del Ce.S.E.T. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fupress.net/index.php/ceset/article/viewFile/13150/12437> (03.08.2015).
  35. HS2 Action Alliance. Property Compensation Consultation. 24.09.2014. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.hs2actionalliance.org/wp-content/uploads/2014/09/consultation-questions-guide-v1.6-on-July-14consultation-final-3.pdf> (14.07.2015).
  36. Jochheim-Wirtz, G. The Official Real Estate Appraisal in Germany. – Geonauka, Vol. 1, No 3 (2013). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://geonauka.sgs.org.rs/articles/201309.pdf> (03.08.2015).
  37. Kaitseministeerium remondib Nursi vana koolimaja katuse. – Võrumaa Teataja 19.01.2013. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://vorumaateataja.ee/ee/kontakt/63-viimased-uudised/6228-kaitseministeerium-remondib-nursi-vana-koolimaja-katuse> (14.07.2015).
  38. Kalbro, T., Sjödin, E., Norell, L., Paulsson, J. Compulsory Acquisition and Compensation. Second Edition. Stockholm 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:462409/FULLTEXT01.pdf> (14.07.2015).
  39. Keskkonnaministeerium. KMH mõisted. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.envir.ee/et/moisted> (03.08.2015).

40. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemide seadus. Eelnõu seletuskiri.
41. Koppel, K (toim). Signe Kivi: EKA naaber Ester Palm soovibki sundvalduse seadmist. – ERR uudised 13.02.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://uudised.err.ee/v/eesti/61339256-c220-40a6-abae-3c9988caf37a> (14.07.2015).
42. Lindblom, S. Klart spår – boken om Botniabanan. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://pdf.mediahandler.se/pdf/Botniabanan-Projektbok-10/files/bb\\_bok\\_projektbok\\_web-05.pdf](http://pdf.mediahandler.se/pdf/Botniabanan-Projektbok-10/files/bb_bok_projektbok_web-05.pdf) (14.07.2015).
43. Maanmittauslaitos. Korvaussuosituksset kiinteistövahingoissa. Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 93. Helsinki 2003. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/Nro\\_93\\_Korvaussuosituksset\\_kiinteist%C3%B6vahingoi\\_ssa.pdf](http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/Nro_93_Korvaussuosituksset_kiinteist%C3%B6vahingoi_ssa.pdf) (19.06.2015).
44. Maanteeamet. Müra. 17.12.2010. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.mnt.ee/?id=12371> (03.08.2015).
45. Macdonald, R.St.J., Matscher, F., Petzold, H. The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers 1993.
46. Madise, Ü jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/> (14.07.2015).
47. Maunz, T., Dürig, G. Grundgesetz. Kommentar. 73. Aufl. München: C.H.Beck 2015.
48. National Land Survey of Finland. The National Land Survey and Expropriations. 03.08.2009. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.maanmittauslaitos.fi/en/tiedotteet/2010/05/national-land-survey-and-expropriations> (19.06.2015).
49. Nuuja, K., Viitanen, K. Finnish Legislation on Land-Use Restrictions and Compensation. – Washington University Global Studies Law Review, 2007. Vol 6, issue 1. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1129&context=law\\_globalstudies](http://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1129&context=law_globalstudies) (19.06.2015).
50. Nõmm, H. Torud, trassid, traadid – tehnorajatise talumiskohustus kui omandipõhiõiguse riive. Magistritöö, juhendaja Martin Käerdi. Tartu: Tartu Ülikool 2013.
51. OÜ Alkranel, OÜ Artes Terrae. Järva, Jõgeva ja Tartu maakonnaplaneeringute teemaplaneeringu „Põhimaantee nr 2 (E263) Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa trassi asukoha täpsustamine km 92,0-183,0“ keskkonnamõju strateegiline hindamine. Aruanne. Tartu 2009-2011. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://jarva.maavalitsus.ee/documents/119580/205450/E263\\_Keskkonnam%C3%B5ju+hindamise+aruanne.pdf/2cf759b5-c780-4c2d-aa72-de0c3ae06afa](https://jarva.maavalitsus.ee/documents/119580/205450/E263_Keskkonnam%C3%B5ju+hindamise+aruanne.pdf/2cf759b5-c780-4c2d-aa72-de0c3ae06afa) (14.07.2015).
52. Pärna, P. Asjaõigusseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2004.
53. Raad voor Vastgoed Rijksoverheid, Ministerie van Financiën. Kennisgids 1, Schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen. Den Haag 2010. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.vastgoedvanhetrijk.nl/fileadmin/user\\_upload/kennis/7586-kennisgids\\_i\\_2010\\_schade-web.pdf](https://www.vastgoedvanhetrijk.nl/fileadmin/user_upload/kennis/7586-kennisgids_i_2010_schade-web.pdf) (14.07.2015).
54. Rail Baltic. KKK. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.railbaltic.info/et/uldtutvustus/kkk> (03.08.2015).
55. Rail Baltic. Trassikoridor. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.railbaltic.info/et/uldtutvustus/trassikoridor> (03.08.2015).
56. Railway-technology.com. Betuweroute Double-Track Freight Line, Netherlands. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.railway-technology.com/projects/betuweroute/> (18.06.2015).
57. Railway-technology.com. Botniabanan, Sweden. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.railway-technology.com/projects/botniabanan/> (03.08.2015).
58. Ratahallintokeskus. Itä-Suomen junaliikenteen palvelutaso paranee. Lahti-Luuamäki-Vainikkala. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.kouvola.fi/material/attachments/aintranet/newfolder\\_9/5tvuTWpuO/Itarata-esite.pdf](http://www.kouvola.fi/material/attachments/aintranet/newfolder_9/5tvuTWpuO/Itarata-esite.pdf) (19.06.2015).
59. Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstrassen in der Baulast des Bundes. Stand: 27. Mai 1997. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/pdfs/vlschr97.pdf> (03.08.2015).
60. Roggendorf, H. J., Schmidt, H. A. Am Beginn des neuen Jahrtausends: ICE - Eine neue Epoche in der Eisenbahngeschichte des Rhein-Sieg-Kreises. Jahrbuch des Rhein-Sieg-Kreises 2000, Hrsg.: Landrat des Rhein-Sieg-Kreises, Siegburg 1999, Seite 137-163. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.rhein-sieg-kreis.de/imperia/md/content/cms100/buergerservice/aemter/amt\\_61/ice\\_chronik.pdf](http://www.rhein-sieg-kreis.de/imperia/md/content/cms100/buergerservice/aemter/amt_61/ice_chronik.pdf) (14.07.2015).

61. Samuelsson, P. Official and Unofficial valuation standards in Sweden. 2008. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/fig2008/ppt/ts05d/ts05d\\_01\\_samuelsson\\_ppt\\_28\\_17.pdf](http://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2008/ppt/ts05d/ts05d_01_samuelsson_ppt_28_17.pdf) (03.08.2015).
62. Susi, M. Euroopa Inimõiguste Kohtu 2010. aasta kohtulahendite ülevaade. Lohkva: Greif 2010.
63. Tehnilise Järelevalve Amet. Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele. Riigihanke nr 158302 hankedokument. 2014.
64. Ten Have Advies v.o.f.. Schadeloosstelling Onteigening. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.tenhaveadvies.nl/onteigening.htm> (03.08.2015).
65. Tiivel, R. Isikliku kasutusõigusega seotud probleeme. – Juridica 2012/II, lk 31-41.
66. Trafikverket. I Botniabanan ingår 19 mil järnväg mellan Nyland och Umeå. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.trafikverket.se/Privat/Vagar-och-jarnvagar/Sveriges-jarnvagsnat/Botniabanan/> (03.08.2015).
67. Vaidlus aiaehituse üle segab Tartu maantee laiendamist. – Äripäev 29.10.2007. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://ehitusinfo.ee/index.php?aid=4424> (14.07.2015).
68. Varul, P jt (koost). Asjaõiguseadus I: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2014.
69. Varul, P jt (koost). Tsiviilseadustiku üldosa seadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2010.
70. Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. – Juridica 2013/VII, lk 478-493.
71. Voss, W. Compulsory Purchase in Poland, Norway and Germany - Part Germany, FIG. XXIV FIG International Congress 2010. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/fig2010/papers/ts03f/ts03f\\_voss\\_4220.pdf](http://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2010/papers/ts03f/ts03f_voss_4220.pdf) (03.08.2015).
72. Vrijland, M.S.A. Cost Overrun in the Public Sector, A Case Study. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.icoste.org/ICMJ%20Papers/Cape%20Town-Vrijland.pdf> (14.07.2015).
73. Wikipedia. Schnellfahrstrecke Nürnberg–Ingolstadt–München. Neubaustrecke Nürnberg–Ingolstadt. Planung. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://de.wikipedia.org/wiki/Schnellfahrstrecke\\_N%C3%BCrnberg%E2%80%93Ingolstadt%E2%80%93M%C3%BCnchen#Planung](https://de.wikipedia.org/wiki/Schnellfahrstrecke_N%C3%BCrnberg%E2%80%93Ingolstadt%E2%80%93M%C3%BCnchen#Planung) (25.06.2015).
74. Õiguskantsler Indrek Tederi 21.07.2011 kiri justiitsministrile Kristen Michal. Kättesaadav: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/õiguskantsleri\\_arvamus\\_tehnovorkude-ja\\_rajatiste\\_analuus.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_tehnovorkude-ja_rajatiste_analuus.pdf) (14.07.2015).

### **Kasutatud normatiivmaterjal**

#### Eesti Vabariigi õigusaktid

75. Asjaõiguseadus. – RT I 1993, 39, 590 ... RT I, 30.06.2015, 41.
76. Asjaõiguseaduse rakendamise seadus. – RT I 1993, 72, 1021 ... RT I, 23.03.2015, 94.
77. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.
78. Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus. – RT I, 23.03.2015, 3 ... RT I, 30.06.2015, 39.
79. Elektriturseadus. – RT I 2003, 25, 153 ... RT I, 23.03.2015, 99.
80. Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34.
81. Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. – RT I, 04.12.2014, 3.
82. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 19.03.2015, 24.
83. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.
84. Kaugkütteseadus. – RT I 2003, 25, 154 ... RT I, 12.07.2014, 60.
85. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I 2005, 15, 87 ... RT I, 23.03.2015, 105.
86. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 28.02.2011, 1 ... RT I, 23.03.2015, 106.
87. Kinnisasja sundvõõrandamise seadus. – RT I 1995, 30, 380 ... RT I, 23.03.2015, 107.
88. Looduskaitse seadus. – RT I 2004, 38, 258 ... RT I, 23.03.2015, 122.
89. Maa erakorralise hindamise kord. – RT I 1996, 76, 1351.
90. Maa hindamise seadus. – RT I 1994, 13, 231 ... RT I, 14.01.2014, 4.
91. Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus. – RT I 2008, 33, 202 ... RT I, 30.12.2014, 16.

92. Maagaasiseadus. – RT I 2003, 21, 128 ... RT I, 12.07.2014, 73.
93. Maakorraldusseadus. – RT I 1995, 14, 169 ... RT I, 15.03.2014, 5.
94. Maareformi seadus. – RT 1991, 34, 426 ... RT I, 23.03.2015, 127.
95. Planeerimisseadus. – RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 13.03.2014, 97.
96. Planeerimisseadus. – RT I, 26.02.2015.
97. Raudteeseadus. – RT I 2003, 79, 530 ... RT I, 23.03.2015, 131.
98. Riigieelarve seadus. – RT I, 13.03.2014, 2 ... RT I, 29.06.2014, 131.
99. Riigivaraseadus. – RT I 2009, 57, 381 ... RT I, 23.03.2015, 132.
100. Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260 ... RT I, 13.09.2011, 11.
101. Sotsiaalministri 04.03.2002. a määrus nr 42 “Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid”. – RTL 2002, 38, 511.
102. Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus. – RT I, 30.06.2015, 53.
103. Teede- ja Sideministri 28.09.1999 määrus nr 55 „Tee projekteerimise normid“. – RTL 2000, 23, 303 ... RT I, 10.04.2015, 7.
104. Täitemenetluse seadustik. – RT I 2005, 27, 198 ... RT I, 05.03.2015, 6.
105. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 12.03.2015, 105.
106. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus. – RT I 1999, 25, 363 ... RT I, 23.12.2014, 23.
107. Vabariigi Valitsuse 12.04.2012. a korraldus nr 173 „Maakonnaplaneeringu koostamise algatamine Rail Balticu raudtee trassi koridori asukoha määramiseks“. – RT III, 17.04.2012, 10.
108. Vabariigi Valitsuse 21.09.2011. a korraldus nr 403 “Harju maakonnas Maardu linnas asuvale Rööpa IV kinnisasja osale sundvalduse seadmine”. – RT III, 26.09.2011, 2.
109. Vabariigi Valitsuse 25.10.1996 määrus nr 260 „Maa erakorralise hindamise korra kinnitamine“. – RT I 1996, 76, 1351.
110. Võlaõigusseadus. – RT I 2001, 81, 487... RT I, 23.03.2015, 74.

#### Euroopa Liidu õigusaktid

111. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 391-407.
112. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47—390.
113. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006. – ELT L 347, 20.12.2013, lk 320-469.
114. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1316/2013, 11. detsember 2013, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu, muudetakse määrust (EL) nr 913/2010 ja tunnistatakse kehtetuks määrused (EÜ) nr 680/2007 ja (EÜ) nr 67/2010 EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 348, 20.12.2013, lk 129-171.
115. Komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 640/2014, 11. märts 2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1306/2013 ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi osas, otsetoetuste, maaelu arengu toetuse ja nõuetele vastavuse süsteemiga seoses kohaldatavatest maksetest keeldumise ja nende tühistamise tingimuste osas ning kõnealuste toetuste ja süsteemiga seotud halduskaristuste osas. – ELT L 181, 20.6.2014, lk 48—73.
116. Nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006, 11. juuli 2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999.



### Välisriikide õigusaktid

117. Baugesetzbuch. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/index.html> (04.08.2015).
118. Berliner Enteignungsgesetz von 1964. – GVBl. S, 737. Zuletzt geändert durch Art. I ÄndG vom 30. 11. 1984 (GVBl. S. 1664).
119. Expropriationslag. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19720719.htm> (03.08.2015).
120. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html> (04.08.2015).
121. Onteigeningswet. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0001842/geldigheidsdatum\\_02-06-2015#](http://wetten.overheid.nl/BWBR0001842/geldigheidsdatum_02-06-2015#) (03.08.2015).
122. De Minister van Verkeer en Waterstaat. Regeling Nadeelcompensatie Betuwerout. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0008228/geldigheidsdatum\\_02-05-2015#Opschrift](http://wetten.overheid.nl/BWBR0008228/geldigheidsdatum_02-05-2015#Opschrift) (03.08.2015).
123. Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (29.7.1977/603). Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1977/19770603> (03.08.2015).
124. Maantielaki (503/2005). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2005/en20050503> (03.08.2015).
125. Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung - ImmoWertV). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/immowertv/gesamt.pdf> (25.06.2015).

### **Kasutatud kohtupraktika**

#### Eesti kohtupraktika

126. RKHKo 3-3-1-10-01.
127. RKHKo 3-3-1-42-03.
128. RKHKo 3-3-1-53-04.
129. RKHKo 3-3-1-86-04.
130. RKHKo 3-3-1-15-08.
131. RKHKo 3-3-1-59-11.
132. RKHKo 3-3-1-19-12.
133. RKKKo 3-1-1-14-14.
134. RKPJKo 3-4-1-1-01.
135. RKPJKo 3-4-1-1-02.
136. RKPJKo 3-4-1-6-02.
137. RKPJKo 3-4-1-10-10.
138. RKPJKo 3-4-1-25-11.
139. RKPJKo 3-4-1-12-13.
140. RKPJKo 3-4-1-49-14.
141. RKPJKo 3-4-1-51-14.
142. RKTkm 3-2-1-49-03.
143. RKTko 3-2-1-67-02.
144. RKTko 3-2-1-12-11.
145. RKTko 3-2-1-104-12.
146. RKTko 3-2-1-87-14.
147. RKTko 3-2-1-90-14.
148. RKÜKo 3-2-1-59-04.

#### Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

149. EIKo 23.09.1982, 7151/75, Sporrong ja Lönnroth vs. Rootsi.

150. EIKo 21.02.1986, 8793/79, James jt vs Ühendkuningriik.
151. EIKo 07.07.1989, 10873/84, Tre Traktörer Aktiebolag vs Rootsi.
152. EIKo 04.10.1990, 12633/87, Mith Kline ja French Laboratories Ltd vs Holland.
153. EIKo 22.09.1994, 13616/88, Hentrich vs. Prantsusmaa.
154. EIKo 09.12.1994, 16798/90, López Ostra vs. Hispaania.
155. EIKo 9.12.1994, 13984/88, The Holy Monasteries vs Kreeka.
156. EIKo 20.11.1995, 17849/91, Pressos Compania Naviera SA vs Belgium.
157. EIKo 25.03.1999, 31107/96, Iatridis vs Kreeka.
158. EIKo 28.10.1999, 28342/95, Brumărescu vs. Rumeenia.
159. EIKo 10.07.2002, 39794/98, Gratzinger ja Gratzingerova vs. Tšehhi Vabariik.
160. EIKo 08.07.2003, 36022/97, Hatton jt vs Ühendkuningriigid.
161. EIKo 15.02.2006, 37451/97, N.A jt vs Türgi.
162. EIKo 28.09.2010, 42583/06, Schembri jt vs Malta.
163. EIKo 25.10.2012, 71243/01, Vistiņš ja Perepjolkins vs Läti.
164. EIKo 22.01.2013, 14817/02, Musella ja Esposito vs Itaalia.
165. EIKo 21.05.2013, 49106/06, Delvina vs Albaania.
166. EIKo 31.07.2013, 14796/11, Deguara Caruana Gatto jt vs Malta.
167. EIKo 14.01.2014, 1537/04, Pascucci vs Itaalia.
168. EIKo 22.07.2014, 31443/96, Broniowski vs. Poola.
169. EIKo 25.09.2014, 737/11, Viaropoulou jt vs Kreeka.
170. EIKo 6.11.2014, 28177/12, Azzopardi vs Malta.
171. EIKo 25.11.2014, 997/05, Maiorano ja Serafini vs Itaalia.
172. EIKo 14.04.2015, 31811/04, Michael Theodossiou Ltd. vs Küpros.
173. EIKo 28.07.2015, 17299/05, Tautu vs Rumeenia.
174. EIKo 07.07.2015, 38754/07, Odeschalchi ja Lante della Rovere vs Itaalia.

#### Euroopa Kohtu praktika

175. EKo 22.10.2013, C 105/12 ja C 107/12, Essent vs Holland.
176. EKo 13.05.2003, C-463/00, Komisjon vs Hispaania.
177. EKo 8.06.2013, C-171/08, Komisjon vs Portugal.
178. EKo 14.05.1974, C 4/73, Nold vs Komisjon.
179. EKo 18.06.2013, C 501/11, Komisjon vs Schindler.



## LÜHENDID

1. Allegro – Allegro High-Speed Train
2. AÕS – asjaõigusseadus
3. AÕSRS – asjaõigusseaduse rakendamise seadus
4. BauBG – Saksamaa Liitvabariigi ehitusseadustik
5. EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus
6. EIÕK – Euroopa Inimõiguste Konventsioon
7. EL – Euroopa Liit
8. ELTL – Euroopa Liidu Toimimise Leping
9. EntEigG – Berliini sundvõõrandamise seadus
10. EhSRS – Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus
11. EÜR – Euroopa ühendamise rahastu
12. FKK – Frankfurt-Köln kiirraudtee
13. GG – Grundgesetz
14. HKMS – halduskohtumenetluse seadustik
15. HMS – haldusmenetluse seadus
16. HS2 – High Speed 2
17. HS2 seadus – High Speed Rail (London – West Midlands) Bill
18. ImmoWertV – Saksamaa maa õiglase väärtuse hindamise põhimõtteid sätestav kord
19. KASVS – kinnisasja sundvõõrandamise seadus
20. KeHJS – keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
21. KESS – Soome kinnisvara ja erioiguste sundvõõrandamise seadus
22. KMH – keskkonnamõju hinnang
23. Komm vlj – kommenteeritud väljaanne
24. Kord nr 260 – Vabariigi Valitsuse määrus nr 260 „Maa erakorralise hindamise korra kinnitamine“
25. KSH – keskkonnamõju strateegiline hindamine
26. MaaKs – maakorraldusseadus
27. MHS – maa hindamise seadus
28. MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
29. OONV – omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine
30. PlanS – planeerimisseadus
31. prot 1 – Euroopa Inimõiguste Konventsiooni esimene lisaprotokoll
32. PRIA – Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet
33. PS – põhiseadus
34. RdtS – raudteeseadus
35. RVastS – riigivastutuse seadus
36. RVS – riigivaraseadus
37. TMS – täitemenetluse seadustik
38. TsÜS – tsiviilseadustiku üldosa seadus
39. VÕS – võlaõigusseadus

## LISA 1

## Puudutatud kinnisasjade arv varasemate joonobjektide rajamise projektide näitel.

Infrastruktuuri-objekt	Maakond	Teavitatud <sup>289</sup> kinnisasjade omanike või trassikoridoriga hõlmatud kinnisasjade arv	Muud märkused
Mäo-Tartu planeering (trassikoridor 650 m)	Tartu	Teavitati 286 kinnisasja omanikku. Puudutatud kinnisasjade arvu kohta Tartu Maavalitsusel täpsed andmed puuduvad.	Tartu Maavalitsus informeeris adressaate, et trassi laiendamisega kaasneb selleks vajaliku maa võõrandamine ja võib muutuda kohalike ühenduste kasutusmugavus. Teavitusele lisati viited planeeringu veebilehele ja kirjalike ettepanekute ja vastuväidete esitamise aadress. Lisaks põhimaantee trassikoridori maaomanikele kaasati ka kogujateede trassikoridori jäävad kinnisasja omanikud.
Mäo-Tartu planeering	Jõgeva	Teavitati 886 kinnisasjade omanikku. Kinnisasjade arvu kohta täpsed andmed puuduvad.	
Mäo-Tartu planeering	Järva	Teavitati 414 kinnisasjade omanikku. 2011. a juuli seisuga jäi trassikoridori 680 katastriüksust.	Teavitamisel võeti aluseks planeeritava maantee trassi koridoris paiknevad katastriüksused (680).
Via Baltica	Pärnumaa	Teavitati 1222 kinnisasjade omanikku, kinnisasjade arvu kohta täpsed andmed puuduvad.	
Via Baltica	Raplamaa	Teavitati 557 kinnistuomanikku. Trassikoridori jäi 742 kinnisasja.	Teavitati kõiki maaomanikke, kelle kinnistu ulatus kasvõi väikest serva või nurkapidi 650 m laiusesse trassikoridori.
Via Baltica	Harjumaa	Trassikoridori jäi Harju maakonnas 1128 kinnistut. Teavitatud kinnistuomanike täpse arvu kohta andmed puuduvad.	Via Baltica maantee puhul oli trassikoridori laiuseks 650 m, kuid kavandatavate ja rekonstrueeritavate ristmike juures hõlmas trassikoridor 1000 m.
Tallinn-Narva (Narva ümbersõit)	Ida-Virumaa	Trassikoridori jäi 1505 kinnistut, iga kinnisasja kohta saadeti üks teavitus. Kinnistuomanike täpse arvu kohta andmed puuduvad.	Trassikoridoriga hõlmatud kinnisasjade arv valdade lõikes oli: Jõhvi (627), Vaivara (490), Kohtla-Järve linn (106), Toila (103), Sillamäe (152), Narva (27).

<sup>289</sup> Kõikide objektide puhul toimus adressaatide teavitamine tähtsitud kirja teel.

			Lisaks omanike teavitamisele kaasati paljudel avalikel aruteludel kohalikes omavalitsustes veel hulgaliselt isikuid, kes soovisid kaasa rääkida ning tundsid end puudutatutena, kuigi planeeringu üldiste menetlustoimingute reeglite kohaselt nad puudutatud isikuteks ei kvalifitseerunud.
Harku-Lihula-Sindi planeering	Harjumaa	Trassikoridori jäi 345 kinnistut, teavitatud kinnistuomanike täpse arvu kohta andmed puuduvad.	Trassikoridori pikkus oli Harju maakonnas 57,3 km trassikoridori laiuseks on 100 m, erandina oli Harku ja Keila alajaamade vaheline trassikoridor 125 m laiune.
Harku-Lihula-Sindi planeering	Pärnu	Trassikoridori jäi 178 kinnisasja, kokku teavitati 204 kinnistuomanikku.	
Harku-Lihula-Sindi planeering	Lääne maakond	100 m laiune trassikoridor hõlmas 274 kinnistut. Seoses trassikoridoride võimalike alternatiividega teavitati kokku 426 isikut/leibkonda neljas vallas.	Lääne Maavalitsus on teavitamisel lähtunud konkreetsest vajadusest.. Täiendavalt on isikuid teavitatud vaid olukordades, kus maavalitsuse poolt väljapakutud võimalikud alternatiivid on pigem võrdväärised ning lõpliku otsuse tegemisel on määrav eelkõige kohalike elanike soov.

## LISA 2

**Kinnisasja omandamiseks makstava tasu või sellega seoses makstava hüvitise võimalikud komponendid**

<b>KINNISTU OMANDAMISEKS MAKSTAVA TASU VÕI SUNDVÕÖRANDITASU KOMPONENT</b>	<b>SELGITUS</b>
<b>Kinnistu väärtuse hüvitamine</b>	
<i>Sundvõõrandatud kinnistu turuväärtus</i>	Juhul kui sundvõõrandatav kinnistu paikneb piirkonnas, kus on toimiv kinnisvaraturg, siis võimaldab sundvõõrandatud kinnistu turuväärtusega võrdne hüvitis sundvõõrandi andjal soetada samaväärse kinnistu ning tema olukord ei ole võrreldes sellega, kui sundvõõrandamist poleks toimunud, halvenenud.
<i>Väärtuse määramise ebakindlusest tulenev lisatasu (iga konkreetse kaasuse puhul erinev)</i>	Kinnistu turuväärtust on reeglina võimatu päris täpselt määrata (sarnaste kinnistutega tehtavad tehingud toimuvad väga harva mingi täpselt määratud hinnataseme juures, tavaliselt jäävad need mingisse vahemikku) – seetõttu tuuakse eksperthinnangutes tavaliselt välja ka hinnangu ülemine ja alumine piir, ehk vahemik, kuhu suure tõenäosusega väärtus tegelikult jääb. Kuna sundvõõrandi tasu peab asetama sundvõõrandi andja võimalikult lähedale olukorrale, mis oleks valitsenud siis, kui sundvõõrandamise aluseks olevat sündmust ei oleks toimunud, siis peaks väärtuse määramise ebakindlusest tulenev risk jääma sundvõõrandi saaja kanda, ehk teisisõnu peaks sundvõõrandi tasu suuruse määramisel lähtuma väärtuse ülemisest piirist (vastasel juhul võib tekkida olukord, kus sarnast kinnistut on võimalik turult soetada väärtuse ülemise piiriga võrdse hinna eest, kuid hüvitise suurus on sellest väiksem ning sundvõõrandi andja kannab seetõttu kahju).
<i>Väärtuse määramise ebakindlusest tulenev standardiseeritud lisatasu</i>	Alternatiivseks lähenemiseks oleks kasutada eksperthinnangutes toodud turuväärtust ilma vahemikuta, kuid kasutada ebakindlusest tuleneva võimaliku kahju adresseerimiseks standardset hüvitise lisa – nt 10-15% turuväärtusest. See langeb ligilähedaselt kokku ka hindamisaktides tavaliselt välja toodava hinnangu ebakindlust väljendava väärtusvahemiku ulatusega.
<i>Sundvõõrandatud kinnistu asendusväärtus</i>	Juhul, kui sundvõõrandatud kinnistu paikneb piirkonnas, kus kinnisvara turg ei ole aktiivne või kui sundvõõrandi andja kinnisvarasse tehtud investeeringud on oluliselt suuremad kui selle turuväärtus (nt asub värskelt renoveeritud maja geograafiliselt ebasoodsas piirkonnas) tekib olukord, kus sundvõõrandi andjal pole võimalik hüvitise eest, mis võrdub kinnistu turuväärtusega, teist sarnase kvaliteediga kinnistut soetada ning ta on selle tõttu oluliselt halvemas positsioonis kui enne sundvõõrandamist. Sellisel juhul peaks sundvõõrandi tasu lähtuma kinnistu asendusväärtusest, ehk kuludest, mis on vaja kanda selleks,

	et inimene saaks sarnase kvaliteediga kinnistu enda omandusse (sh näiteks maa soetamine ning uue hoone ehitamine).
<i>Kogu kinnistu turuväärtus juhul, kui sundvõõrandatava osa eemaldamine muudab ülejäänu kasutamise majanduslikult mõttetuks.</i>	Kui sundvõõrandatava äralõike tulemusena muutub kogu kinnistu kasutamine majanduslikult mõttetuks (nt jagab sundvõõrandatava osa kinnistu pooleks nii, et mõlemale poole jääb osa, mida ei ole võimalik majanduslikult otstarbekalt kasutada), siis on sundvõõrandi andjal õigus nõuda kogu kinnistu sundvõõrandamist, ehk riigil tuleks enda valdusesse võtta rohkem maad, kui otseselt rajatava objekti ehitamise jaoks vajalik on. Sellises olukorras tuleks sundvõõrandi andjale hüvitada mitte ainult objekti alla jääva kinnisasja väärtus vaid kogu kinnistu väärtus.
<b>Kulude hüvitamine</b>	
<i>Asjaajamiskulud</i>	Sundvõõrandamise protsessiga kaasnevad asjaajamiskulud nagu näiteks notaritasud, võimalikud hüpoteekide ringi vormistamise kulud, õigusabi kulud, kinnisvara hindamise ja riigi poolt teostatud hindamisele teise hinnangu kõrvale võtmisega seotud kulud. Kui sundvõõrandi andja ei tohiks kanda sundvõõrandamise protsessi tulemusena täiendavaid kulusid, siis peaks need kulud olema kompenseeritud sundvõõrandi saaja poolt, ehk sisalduma sundvõõrandi tasus.
<i>Kolimiskulud</i>	Sundvõõrandamise korral võib tekkida vajadus kinnistul teostatav tegevus (eeldusel, et seda kinnistut kasutatakse nt ettevõtluseks või elukohana) ümber kolida. Kui sellega kaasnevad kulud, siis peaks sundvõõrandi tasu sisaldama ka need kulud.
<b>Saamata jäänud tulu hüvitamine</b>	
<i>Äritegevuse ajutise katkemise tulemusena saamata jäänud tulu</i>	Kui sundvõõrandi andja on sundvõõrandamise tulemusena sunnitud oma majandustegevuse ajutiselt peatama, siis ei ole tal võimalik selle aja jooksul oma tegevusega tulu teenida. Selleks, et ta ei peaks sundvõõrandamise tulemusena majanduslikku kahju kandma, tuleks talle saamata jäänud tulu hüvitada (lähtudes põhjendatud ajavahemikust) ning arvestades sellest maha need kulud, mida tal on võimalik majandustegevuse peatumise tõttu tegemata jätta).
<i>Äritegevuse kasumlikkuse vähenemine</i>	Kui sundvõõrandamise tulemusena ettevõtte majandusnäitajad halvenevad (nt kulud suurenevad tulenevalt selles, et sundvõõrandatava osa poolitab kinnistu kaheks ning kahe kinnistu osa vahel liikumine suurendab tegevuskulusid), siis tuleks sundvõõrandamisele eelnenud olukorraga sarnase olukorra taastamiseks kulude suurenemine hüvitada.
<i>Äritegevuse lõppemise tõttu saamata jäänud tulu</i>	Kui sundvõõrandamise tulemusena ei ole sundvõõrandi andjal enam võimalik tema poolt viljeletava majandustegevusega jätkata (nt tema omanduses olnud noor mets võõrandatakse või tulu teenimine rendilepingust, mille jätkamine või mille laadse uue lepingu sõlmimine mõnel teisel kinnistul ei ole mõeldav), siis tuleks lisaks maa hinnale kompenseerida ka diskonteeritud äritegevuse

	katkemise tõttu saamata jäänud tulu, millest on maha arvatud katkemise tulemusena kokku hoitavad kulud (näiteks kui on tegemist on noore metsaga, siis tuleks arvestada ka selle (diskonteeritult) tuluga, mida oleks sellest metsast saanud siis, kui mets saab raieküpseks ning mida eeldatavalt peegeldab selle metsa turuväärtus).
<b>Kaasnev kahju hüvitamine</b>	
<i>Objekti ehitamise käigus tekitatav kahju</i>	Objekti ehitamise käigus võib tekkida vajadus kasutada sundvõõrandi andjale alles jäävat kinnistut moel, mis tekitab selle omanikule kahju ning kahju tekkimine on juba sundvõõrandamise protsessis ette näha (nt ehitustoimingud, mille tulemusena hävineb osa haljastusest või krundi piiravast aiast). Sellisel juhul tuleks hüvitada esialgse olukorra taastamisega seonduvad kulud.

Rajatava objekti käitamisest võib tekkida ka muud kaasnevat kahju (nt müra, tolmu või vibratsioonireostus, mis vaatamata kasutatavatele leevendusmeetmetele jäävad kõrgemaks kui enne joonobjekti ehitamist). Samas ei ole seda üldjuhul võimalik riigipoolse kinnistu soetamise või sundvõõrandamise protsessis maaomanikule määratava tasu või sundvõõranditasu läbiviimise ajal hinnata (nt seda, kas vaatamata leevendusmeetmetele jääb müra tase esialgselt oluliselt kõrgemaks või mitte on mõistlik hinnata pärast seda, kui objekt on realselt kasutusse võetud) ning sellest tulenevalt ei ole tõenäoliselt otstarbekas ka nende kahjude hüvitamist päringusse kaasata.

Ümberkruntimise rakendamine on tänases õigusruumis riigi jaoks mitmes mõttes problemaatiline ning vajab toimimiseks ilmselt laiemat maakorraldusseaduse revisjoni. Sellest tulenevalt ei ole eelpool toodud tabelisse kaasatud ümberkruntimisega seotud riigile tekkivaid kulukomponente. Eeltoodu ei tähenda siiski seda, et need ei võiks olla abikõlblikud. Kui ümberkruntimise regulatsiooni kasutamise võimalused on muutunud riigi jaoks selgemaks, siis võiks Euroopa Komisjoniga täpsustada ka sellest protsessist puudutatud maaomanike ringile makstavate tasude (eeldusel, et selline võimalus riigi poolt eksisteerib), samuti protsessi läbiviimisega seotud kulude abikõlblikkust.

### LISA 3

#### Muudatusettepanekute mõjud

Nr	Muudatusettepanek	Mõju olemus	Mõjutatud sihtgrupid	Mõju suund	Mõju ulatus	Mõju avaldumise sagedus	Mõjutatud sihtrühma suurus	Selgitus
8.2.	Delegatsiooninormi kehtestamine meetodiliste juhiste kehtestamiseks	Siseriikliku praktika ühtlustamine	Sundvõõrandiandja, hindajad	Positiivne	Keskmine	Väike	Väike	Ühtse halduspraktika juurutamine parandab õigusselgust sundvõõrandiandja seisukohast.
			Avalik sektor	Positiivne	Keskmine	Väike	Suur	Ühtse halduspraktika juurutamine lihtsustab ametiasutuste tööd.
			Avalik sektor	Negatiivne	Väike	Väike	Suur	Metoodiliste juhiste kehtestamine toob kaasa ühekordse kulu/halduskoormuse avalikule sektorile.
8.3.	Ümberkruntimise regulatsiooni muutmine ja lihtsustamine	Ümberkruntimise õigus anda riigile	Kõik sihtgrupid	Positiivne	Suur	Väike	Väike	Sundvõõrandiandja ja –saaja jaoks tekib ümberkruntimise võimalus, mida praegu Rail Balticu puhul ei ole. Suureneb kokkuleppe saavutamise tõenäosus. Analoogsed mõjud ettepanekuga nr 13.
8.4.	Kohtutäituri rolli täpsustamine sundvõõrandamismenetl	Suurte riiklike objektide rajamisel moodustada eraldi	Kohtud, kohtutäiturid	Positiivne	Keskmine	Väike	Väike	Väheneb halduskoormus kohtutele ja kohtutäituritele.

Nr	Muudatusettepanek	Mõju olemus	Mõjutatud sihtgrupid	Mõju suund	Mõju ulatus	Mõju avaldumise sagedus	Mõjutatud sihtrühma suurus	Selgitus
	uses	vaideorgan võõrandamisega seotud vaidluste lahendamiseks	Sundvõõrandiandja	Positiivne	Suur	Väike	Väike	Vaidluste lahendamine muutub sundvõõrandiandja jaoks kiiremaks ja vähem koormavaks.
			Avalik sektor	Negatiivne	Väike	Väike	Suur	Kasvab kulu avaliku sektori jaoks eeskätt vaidmenetluse organi käigus hoidmise kulude näol.
8.5.	Riigivara regulatsiooni täpsustamine	Lubada ümberkruntimist ja maade vahetamist ka enam kui 10% erinevuse korral kinnisasjade väärtuses, kui vahe hüvitatakse rahas	Sundvõõrandiandja	Positiivne	Suur	Väike	Väike	Kaob piirang, mis takistab kinnisasjade vahetamist meetmena olukorras, kus osapooled oleks nõus väärtuse erinevuse rahas hüvitama. Suureneb osapooli rahuldava kokkuleppe saavutamise tõenäosus.
			Avalik sektor	Positiivne	Keskmine	Väike	Suur	Väheneb risk sundvõõrandiandja õiguste riiveks, kui võrd kasvab tõenäosus kinnisasja asendamiseks teda rahuldava kinnisasjaga sobivas piirkonnas.
			Avalik sektor / ühiskond tervikuna	Negatiivne	Väike	Väike	Suur	Ümberkruntimisega kaasneb arvestatav halduskoormus, pikenevad projektide realiseerimise tähtajad.



Nr	Muudatusettepanek	Mõju olemus	Mõjutatud sihtgrupid	Mõju suund	Mõju ulatus	Mõju avaldumise sagedus	Mõjutatud sihtrühma suurus	Selgitus
8.6.	Motivatsioonitasu kehtestamine vabatahtliku võõrandamise puhul	Motivatsioonitasu võimaldab eeldatavalt kiiremini ja väiksema halduskuluga sundvõõrandamises kokkuleppele jõuda..	Sundvõõrandiandja	Positiivne	Suur	Väike	Väike	Need sundvõõrandi andjad, kes ilma sellise regulatsioonita poleks tulnud motivatsioonitasu küsimise peale saavad selle võrra suurema hüvitise.
			Avalik sektor	Positiivne	Väike	Väike	Suur	Vara soetamise menetlus kujuneb kulgeb ning vähem on neid juhtumeid, kus reaalselt jõuakse sundvõõrandamiseni. Väheneb halduskoormus.
			Avalik sektor	Negatiivne	Väike	Väike	Suur	Sundvõõrandamishüvitis e summa suureneb motivatsioonitasu võrra (nende sundvõõrandi andmate puhul, kes juba täna ei nõua teatavat motivatsioonitasu).
8.7.	Sundvõõrandamis-menetluse tihedam sidumine planeerimismenetlusega							Üksiku muudatusettepaneku asemel on siin tegu süsteemsema lahenduse vajadusele osutamise, mis eeldab seaduste läbivat muutmist ja eraldi mõjude analüüsi.

Nr	Muudatusettepanek	Mõju olemus	Mõjutatud sihtgrupid	Mõju suund	Mõju ulatus	Mõju avaldumise sagedus	Mõjutatud sihtrühma suurus	Selgitus
8.8.	KASVS-i täiendamine menetluses tehtavate otsuste vaidlustamise tagajärgede osas	Sundvõõrandamise vaidlustamine ei peata sundvõõrandamise protsessi	Sundvõõrandisaaaja, ühiskond tervikuna	Positiivne	Suur	Väike	Suur	Aitab leevendada/vältida olukordi, kus vaidluse tõttu nihkub ajaliselt edasi vastava avaliku hüve loomine ühiskonnale. Sihtgrupp laiemalt on siin kogu ühiskond või selle osa, kes saab vastavast avalikust hüvest kasu (nt tee- või raudtee kasutajad).
			Sundvõõrandiandja	Negatiivne	Suur	Väike	Väike	Sagedus väike, kuna vaidlustamiste arv on väiksem kui kogu sundvõõrandamiste arv ka mõjutatud sihtrühm on väiksem kui kõik sundvõõrandi andjad.
8.9.	Sundvõõrandamistasu osas tõendamiskoormise sidumine planeeringu kehtestamisega	Isikule kohustus tõendada, et kinnisasi ei ole omandatud spekulatiivsel eesmärgil	Avalik sektor, ühiskond tervikuna	Positiivne	Väike	Väike	Suur	Positiivne mõju läbi selle, et väheneb spekulatiivse tegevuse tõttu tekkiv surve eelarvele.
			Sundvõõrandiandja	Negatiivne	Väike	Väike	Väike	Mõju tekib vaid sellele osale sihtgrupist, kes omandas sundvõõrandatava kinnisasi planeeringu kehtestamisotsuse ja sundvõõrandamisotsuse vahele jääval ajaperioodil.

Nr	Muudatusettepanek	Mõju olemus	Mõjutatud sihtgrupid	Mõju suund	Mõju ulatus	Mõju avaldumise sagedus	Mõjutatud sihtrühma suurus	Selgitus
8.10	KASVS-i täpsustamine majandusliku kriteeriumi alusel määratletud OONV juhtumite puhul	Kinnisasja omanikul õigus nõuda kogu kinnisasja või teatava osa sundvõõrandamist, kui seda ei saa enam otstarbekalt kasutada	Avalik sektor	Negatiivne	Väike	Väike	Suur	Sundvõõrandamishüvitis e kulu avalikule sektorile suureneb juhtudel, kus kinnisasja osa sundvõõrandamine takistab ülejäänud osa otstarbekalt kasutamist
			Sundvõõrandiandja	Positiivne	Suur	Väike	Väike	Paremini on tagatud kinnisasja omaniku õigus saada kohast ja õiglast hüvitist
8.11	Hüpoteegiga koormatud kinnisasja sundvõõrandamist puudutava regulatsiooni täpsustamine	Laenu ülevõtmine riigi poolt ja riigi abi uue elukoha soetamisel	Sundvõõrandiandja	Positiivne	Suur	Väike	Väike	Paremini on tagatud kinnisasja omaniku õigus saada kohast ja õiglast hüvitist.
			Avalik sektor	Negatiivne	Väike	Väike	Suur	Sundvõõrandamis-hüvitise kulu avalikule sektorile suureneb juhtudel, kus on vajalik laenu ülevõtmine riigi poolt. Samuti tekib vajadus luua selle jaoks vastav regulatsioon ja määrata institutsioon, mis sellega tegeleb. sellega kaasneb halduskoormus.
8.12	Ebaseaduslike ehitiste hüvitamist käsitleva regulatsiooni täpsustamine	Sundvõõrandamist su määramisel arvestada ka ebaseaduslikke ehi-	Sundvõõrandiandja	Positiivne	Suur	Väike	Väike	Paremini on tagatud kinnisasja omaniku õigus saada kohast ja õiglast hüvitist.

Nr	Muudatusettepanek	Mõju olemus	Mõjutatud sihtgrupid	Mõju suund	Mõju ulatus	Mõju avaldumise sagedus	Mõjutatud sihtrühma suurus	Selgitus
		tisi, kui neid on võimalik seaduslikuks muuta	Avalik sektor	Negatiivne	Väike	Väike	Suur	Võrreldes varasemaga suureneb kulu sundvõõrandamistasudele. Kuna aga sundvõõrandamistele kuluvate vahendite hulk on suhtena eelarvesse nagunii väike, siis ei ole muudatuse mõju ulatus suur.
8.13	Sundvõõrandamisalase kompetentsi koondamine riiklike objektide puhul	Määratletakse institutsioon, mis tegeleb hindamise meetodilise arendustegevusega	Kõik sihtgrupid	Positiivne	Suur	Suur	Suur	Ühtsem siseriiklik praktika rakendatavate meetmete ja nende kohaldamise ulatuse osas on positiivne mõju kõigile osapooltele.
			Avalik sektor	Negatiivne	Väike	Suur	Suur	Negatiivne mõju avaliku sektori kulude kasvu näol sõltub kompetentsi koondamise konkreetsest vormist ja lahendusest.
8.14	KASVS-is kahju hüvitamise regulatsiooni täpsustamine	Kompenseeritava kulu ja saamata jäänud tulu liikide loetelu laiendamine	Sundvõõrandiandja	Positiivne	Keskmine	Väike	Väike	Sundvõõrandiandja jaoks suureneb õigusselgus ja kindlus, et kompenseeritakse lisaks sundvõõrandatava vara väärtusele ka rida muid kulusid ning saamata jäänud tulusid.

Nr	Muudatusettepanek	Mõju olemus	Mõjutatud sihtgrupid	Mõju suund	Mõju ulatus	Mõju avaldumise sagedus	Mõjutatud sihtrühma suurus	Selgitus
			Avalik sektor	Neutraalne/negatiivne	Väike	Väike	Suur	Kuigi ka praegune regulatsioon näeb ette kahju kompenseerimise, võib täiendavate kululiikide eraldi loetlemine suurendada makstava sundvõõranditasu suurust läbi sundvõõrandiandjate parema informeerituse kompenseeritavatest kahju liikidest.
8.15	Vara väärtuse hindamise ebatäpsusega seonduvate riskide kandmine sundvõõrandisaaja poolt	Sundvõõrandi tasu suuruse määramisel lähtutakse kinnisasja turuväärtuse eksperthinnangus välja toodud väärtusvahemiku ülemisest piirist	Sundvõõrandiandja	Positiivne	Suur	Väike	Väike	Paremini on tagatud kinnisasja omaniku õigus saada kohast ja õiglast hüvitist, hüvitise summa suureneb.
			Avalik sektor	Negatiivne	Väike	Väike	Suur	Sundvõõrandamis-hüvitise summa eeldatavalt suureneb, kuna kompenseerima hakatakse mitte väärtusvahemiku keskmise vaid ülemise piiri järgi.

Nr	Muudatusettepanek	Mõju olemus	Mõjutatud sihtgrupid	Mõju suund	Mõju ulatus	Mõju avaldumise sagedus	Mõjutatud sihtrühma suurus	Selgitus
8.16	Sundvõõranditasu regulatsiooni täpsustamine	Defineerimata „hariliku väärtuse“ asemel „turuväärtuse“ kasutamine seadustes	Kõik sihtgrupid	Positiivne	Väike	Väike	Väike	Kahju hindamise õigusliku regulatsiooni täpsustamine ning turuväärtusest lähtumine annab sundvõõrandamise osapooltele, ametiasutustele ja hindajatele vajaliku selguse. Mõju ulatus väike, kuna sisuliselt on tegu õigusruumi kooskõlla viimisega <i>de facto</i> praktikaga.
8.17	Kehtiva KASVS-i kooskõlla viimine EhS-i ja PlanS-i							Üksiku muudatusettepaneku asemel on siin tegu süsteemsema lahenduse vajadusele osutamisega, mis eeldab seaduste läbivat muutmist ja eraldi mõjude analüüsi.
8.18	Halduspraktikas hüvitusväärtuse kontseptsioonist lähtumine sundvõõranditasu suuruse määramisel	Hindajatele teha ülesandeks hüvitusväärtuse tuvastamine, mis hõlmab lisaks turuväärtusele ka täiendavat kulu	Sundvõõrandiandja	Positiivne	Keskmine	Väike	Väike	Sundvõõrandiandja jaoks suureneb kindlus, et et kõik hüvitamist vajavad komponendid saavad hüvitatud.
			Hindamiskspert	Positiivne	Väike	Väike	Väike	Hindamisksperti seisukohast väheneb hindamisülesande täitmiseks planeeritava ajakulu määramatus.

Nr	Muudatusettepanek	Mõju olemus	Mõjutatud sihtgrupid	Mõju suund	Mõju ulatus	Mõju avaldumise sagedus	Mõjutatud sihtrühma suurus	Selgitus
			Avalik sektor	Negatiivne	Väike	Väike	Suur	Tulenevalt sundvõõrandi andja teadlikkuse suurenemisest võib nendel juhtudel, kus täna jäätakse mingid sundvõõrandamise tasu või hüvitise komponendid välja maksmata, suurenda riigi kulu.
8.19	Sundvõõrandamise hüvitise komponentide abikõlblikkuse täpsustamine Euroopa Komisjoniga	Maa omanikule makstava tasu erinevate komponentide abikõlblikkuse väljaselgitamine	Avalik sektor	Positiivne	Väike	Väike	Suur	Võimaldab riigil paremini riigieelarvet planeerida, kuid otsest mõju kasutatavate ressursside koguhulgale ei oma.