

**SOTSIAALSE TARISTU VÄLJAEHITAMISE KOKKULEPETE JA TASU
INSTRUMENTIDE UURING
REGIONAAL- JA PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMILE
(VIITENUMBER 263585)**

SORAINEN



TARTU ÜLIKOOL

RAKE

SISUKORD

Sissejuhatus	5
Lühikokkuvõte.....	7
1. Uurimisülesande, meetodika ja seni esinenud praktiliste probleemide kirjeldus.....	13
1.1. Uuringu eesmärk ja uurimisülesanded	13
1.2. Meetodika.....	13
1.3. Sotsiaalse taristu tasu võtmise või väljaehitamiskohustuse kokkuleppimise põhjendused praktikas	14
1.3.1. KOV ebapiisav tulubaas seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks	14
1.3.2. Maa väärtuse suurenemisega kaasneva lisaväärtuse/kasu jagamine	15
1.4. Senise sotsiaalse taristu tasu maksmise või väljaehitamiskohustusega seotud probleemistik	16
1.4.1. Ebaselgus ja ettenähtavuse puudumine kinnisvara arendajatele ning KOV-ide poolne võimalik ebavõrdne kohtlemine	16
1.4.2. Korruptsioonioht	17
1.4.3. Üksikisikute või kinnisvara arendajate sundolukord tasu maksmisel	17
1.4.4. Kogukonna ja kinnisvara arendajate ebakindlus sotsiaalse taristu tasu eesmärgipärase kasutamise osas	18
1.4.5. Sotsiaalse taristu tasu rakendamise õigusraamistiku ebaselgus kohalikes omavalitsustes 19	
2. Olemasoleva õigusraamistiku ning seni rakendatud praktika analüüs	20
2.1. Põhiseaduslik raamistik.....	20
2.1.1. KOV-i põhiseaduslikud garantiid ning nende ulatus.....	20
2.1.2. Sotsiaalse taristu eest tasu määramise ja väljaehitamise seosed muude põhiõigustega	24
2.2. Muu õigusraamistik.....	28
2.2.1. Kohaliku omavalitsuse ülesanded ning nende rahastamine.....	28
2.2.2. Sotsiaalse taristu mõiste sisustamise lähtekohad.....	30
2.2.3. Väljaehitamiskohustuse ja väljaehitamise seonduvate kulude kandmise õiguslik raamistik	32
2.2.4. Maksude, tasude ja mitterahaliste kohustuste kehtestamise õiguslik raamistik	37
2.2.5. Avalik-õigusliku tasu eristamine väljaehitamise seonduvate kulude kandmisest ning kulude hüvitamise võimalused	45
3. Kohalike omavalitsuste ja erasektori praktika analüüs.....	48
3.1. Kohalike omavalitsuste praktika analüüs	48
3.1.1. Sotsiaalse taristu mõiste sisustamine KOV planeerimispraktikas	48
3.1.2. Sotsiaalse taristu tasude ja väljaehitamise kohustuse praktika ulatus	49
3.1.3. Tasu ja kohustuste määramise põhjendatus.....	50

3.1.4.	Tasude ja kohustuste eeldatav ruumiline mõju.....	51
3.1.5.	Kohustuse määramise õiguslik alus ja lepingu liik	52
3.1.6.	Tasu määramise meetodika ja tasumäärad	53
3.1.7.	Väljaehitamise kohustuse ulatus.....	54
3.1.8.	Tasude kasutamise sihistatus	55
3.1.9.	Tasude ja kohustuste kokku leppimise protsess	55
3.1.10.	Lepingu täitmise tähtajad	56
3.1.11.	Tagatised lepingu täitmisel.....	57
3.1.12.	Lepingutest kinni pidamine ja vaidlustamine.....	57
3.1.13.	KOV ettepanekud tasude ja kohustuste reguleerimise vajaduse ja eelistuste osas.....	58
3.2.	Erasektori praktika analüüs	60
3.2.1.	Sotsiaalse taristu tasu või väljaehitamiskohustuse mõiste ja rahastamise õiguslik olemus	61
3.2.2.	Ettenähtavuse puudumine sotsiaalse taristu tasu maksmisel	61
3.2.3.	Sotsiaalse taristu tasu või väljaehitamiskohustuse suurus	62
3.2.4.	Praktilised ettepanekud ja soovitused.....	63
4.	Õigustvõrdlev analüüs ning teiste riikide parim praktika.....	66
4.1.	Soome.....	66
4.1.1.	Sotsiaalse taristu mõiste	66
4.1.2.	Sotsiaalse taristu rahastamise õiguslik olemus.....	66
4.1.3.	Sotsiaalse taristu rahastamise suurus.....	67
4.1.4.	Võrdlusriigi praktika ja soovitused	68
4.2.	Leedu.....	68
4.2.1.	Sotsiaalse taristu mõiste	68
4.2.2.	Sotsiaalse taristu rahastamise ja väljaehitamiskohustuse õiguslik olemus.....	69
4.2.3.	Tasu määramise alused.....	70
4.2.4.	Võrdlusriigi praktika ja soovitused	71
4.3.	Holland	71
4.3.1.	Sotsiaalse taristu mõiste	71
4.3.2.	Sotsiaalse taristu rahastamise või väljaehitamise kohustuse õiguslik olemus.....	72
4.3.3.	Sotsiaalse taristu rahastamise suurus.....	73
4.3.4.	Võrdlusriigi praktika ja soovitused	74
4.4.	Hispaania	74
4.4.1.	Sotsiaalse taristu mõiste	74
4.4.2.	Sotsiaalse taristu rahastamise või väljaehitamise kohustuse õiguslik olemus.....	75
4.4.3.	Sotsiaalse taristu rahastamise suurus.....	76
4.4.4.	Võrdlusriigi praktika ja soovitused	77
5.	Võimalikud lahendused ja ettepanekud.....	78

5.1.	Planeerimisseaduse üldised muudatused sotsiaalse taristu tasu reguleerimata jätmisel.....	78
5.1.1.	Üld- ja detailplaneeringu ülesannete täiendamine sotsiaalse taristu kavandamise tingimustega	78
5.1.2.	Planeerimisseaduse täiendamine detailplaneeringu algatamisest keeldumisega sotsiaalse taristu väljaehitamise vahendite puuduse tõttu.....	80
5.1.3.	Detailplaneeringu kehtivuse ja kehtetuks tunnistamise aluste täiendamine	81
5.1.4.	Planeeringu elluviimiskava regulatsiooni täpsustamine ning selleks juhiste andmine..	82
5.1.5.	Lahenduse mõjud.....	84
5.2.	Planeerimisseaduse täiendamine sotsiaalse taristu väljaehitamise või sellega seonduvate kulude kandmise üleandmise alusega avalik-õiguslike ülesannete täitmise raames (nn kokkulepped)	87
5.2.1.	Sotsiaalse taristu mõiste	87
5.2.2.	Väljaehitamise- või kulude kandmise kohustuse üleandmise tingimused.....	88
5.2.3.	Lahenduse mõjud.....	91
5.3.	Sotsiaalse taristu maksu kehtestamine kohaliku maksuna	93
5.3.1.	KoMS täiendamine sotsiaalse taristu maksu instrumendiga	93
5.3.2.	Seaduslik alus sotsiaalse taristu maksu sätestamiseks kohaliku maksuna.....	95
5.3.3.	Maksuobjekt	96
5.3.4.	Maksudohustuslane	97
5.3.5.	Maksumäär	98
5.3.6.	Maksu tasumise kord.....	99
5.3.7.	Maksu tasumise tähtpäev või tähtaeg, maksumäär arvutamise või määramise kord .	99
5.3.8.	Maksudohustuse tekkimise aeg	99
5.3.9.	Võimalikud maksusoodustused ja nende andmise kord	100
5.3.10.	Maksumääruse jõustumise aeg.....	100
5.3.11.	Maksutulude laekumine.....	100
5.3.12.	Maksutulude kasutamine	101
5.3.13.	Maksudohustuse tasaarvestamine.....	101
5.3.14.	Lahenduse mõjud.....	102
5.4.	Riigilõiv.....	105

SISSEJUHATUS

Riigi Tugiteenuste Keskus kuulutas välja riigihanke viitenumbriga 263585, mille eesmärk on selgitada välja ja analüüsida sotsiaalse taristu rajamise kokkulepete ja kehtestatud tasude rahvusvahelist praktikat ning Eesti kohalike omavalitsuste praktikat analoogsete kokkulepete sõlmimisel, et välja töötada tõenduspõhised alusteadmised kohaliku omavalitsuse (KOV) ning huvitatud isiku õiguste ja kohustuste täpsemaks reguleerimiseks.

Planeerimisseaduse (PlanS) § 1 kohaselt on seaduse eesmärk luua ruumilise planeerimise kaudu eeldused ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse elu- ning ehitatud keskkonna kujunemiseks. Ehkki PlanS annab raamistiku, kuidas detailplaneeringukohaste rajatiste puhul detailplaneeringust huvitatud isikuga kulusid jagada, puudub õigusraamistik sotsiaalse taristu tasu rakendamise ja kokkulepete osas. Eraldiseisev küsimus on, kas sellise õigusraamistiku kujundamisel oleks selge eesmärk ning millised rakendusmeetmed oleksid sobilikud, vajalikud ja mõõdukad.

Sotsiaalse taristu tasu määramisel või väljaehitamiskohustuse sätestamisel on küsimus, kas tasu määramisel jagatakse arendustegevusest tekkivaid tulusid või kulusid. Maksu kehtestamisel võib olla nii fiskaalne (tegevuseks vajalike tulude saamine) kui ka regulatiivne (tekkinud tulu ümberjagamine) eesmärk. Sotsiaalse taristu väljaehitamiskohustuse kehtestamisel finantseerib arendaja KOV ülesannete täitmist.

Teemaga seotud probleemistikule on tähelepanu juhtinud sisuliselt kõik osapooled: KOV-id, detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikud, Õiguskantsler ja Riigikontroll. Samuti nähtuvad vaidlusalused küsimused kohtupraktikast. Lisaks on nii kinnisvaraarendajatele kui ka KOV-idele koormavad kohtuvälised ajamahukad vaidlused ning läbirääkimised. Ebaselgust ja vaidlusi on olnud nii PlanS (eelkõige § 131), põhiseaduse (PS) § 113, halduskoostööseaduse (HKTS), kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 ning volikogu kehtestatud kordade rakendamisel. Osapooltele ei ole alati selge, kas ja milline on õigusraamistik sotsiaalse taristu tasu rakendamise ja muude kokkulepete sõlmimise osas.

Seejuures ei ole regulatsiooni puudumine iseenesest põhiseadusega vastuolus, kuid Õiguskantsler on juhtinud tähelepanu, et täpsema regulatsiooniga saaks suurendada õigusselgust, otsuste tegemise läbipaistvust ja vähendada vaidlusi.¹

Analüüs ei ole seotud ühegi menetluses oleva eelnõuga, kuid on sisend Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile, et töötada välja tõenduspõhised alusteadmised KOV-i ning huvitatud isiku õiguste ja kohustuste täpsemaks reguleerimiseks. Analüüs on seotud planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusega (VTK)², mille kohaselt KOV-ide vähene võimekus sotsiaalse taristu rajamisel pärsib arendustegevust KOV üksuse territooriumil. Kuigi vajaliku sotsiaalse taristu olemasolu peab tagama KOV, takistab nende rajamist KOV-i piisavate finantsvahendite puudumine. VTK-s toodi välja, et KOV-il võib isegi soov arendustegevuse teostamiseks olla olemas, aga sellega kaasneva sotsiaalse taristu rajamise vajadust ei ole KOV võimeline kandma. Õiguslik regulatsioon sotsiaalse taristu rajamiseks planeeringust huvitatud isiku poolt kehtivas õiguses puudub.³ VTK kohaselt on eesmärgiks, et KOV üksuse territooriumil on võimalik arendustegevust planeerida olenemata KOV-i

¹ Õiguskantsleri 22.06.2018 pöördumine nr 7-5/180474/1802894.

² Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (VTK), 12.07.2023 kättesaadav eelnõude infosüsteemis <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/94826db2-d190-486b-9f2c-3dd7ba994b3d#UROeaJbw>, toimik nr 23-0960.

³ Täpsem kirjeldus vt VTK, probleem 1.16, lk 10.

võimekusest sotsiaalset taristut rajada. Mõõdikuna on märgitud, et eesmärk on täidetud, kui on kehtestatud õiguslik alus sotsiaalse taristu tasu kehtestamiseks. VTK kohaselt ei saa probleemi lahendada mitteregeeratiivsete lahendustega, sest KOV üksuse rahastuse suurenemine ei ole võimalik ilma õigusliku aluseta.⁴

Käesolev analüüs käsitleb sotsiaalse taristu tasu õigusraamistiku kujundamist. Analüüsi autorid juhivad siiski tähelepanu, et sotsiaalse taristu tasu rakendamine on vaid üheks võimaluseks, kuidas KOV tulubaasi suurendada. Seega ei käsitle käesolev analüüs küsimust, kas sotsiaalse taristu tasu on sobivaim instrument KOV finantsvõimekuse parandamiseks.

Analüüsi koostamise raames kaasati Keila, Kiili, Lääne-Harju, Saaremaa, Saku, Viimsi, Saue ja Tartu vald ning Tallinna ja Tartu linn. Samuti uuriti elamuehitusega tegelevate kinnisvara arendajate arvamust. Tulemusi tutvustati Õiguskantsleri büroole.

Võrdlusriikide õiguse ja praktika analüüsis käsitleti Soome, Leedu, Hollandi ja Hispaania õigust. Teiste Euroopa Liidu lepinguriikide võrdleva analüüsi koostamiseks kaasasime Soome, Leedu, Hollandi ja Hispaania õigusspetsialistid või advokaadibürood. Spetsialistid vastasid ette antud standardiseeritud küsimustele, mille oli koostanud uuringu koostaja. Pärast küsimustiku saamist viidi kõigi vastanutega läbi ka täpsustavad vestlused.

Võrdlusriikide ning siseriikliku praktika ja dokumendianalüüsi pinnalt on koostatud ettepanekud sotsiaalse taristu tasu või väljaehitamiskohustuse reguleerimiseks. Lisaks on tehtud ettepanekud kaasuvate õiguslike küsimuste normimiseks.

Analüüsi on koostanud Advokaadibüroo Sorainen OÜ koostöös Tartu Ülikooli Sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskusega (RAKE).

⁴ VTK, p 7.1.16, lk 15.

LÜHIKOKKUVÕTE

1. Sotsiaalse taristu tasu võtmine on levinud instrument Eesti suuremates linnades ning nende lähiümbruse valdades. Sotsiaalse tasu maksmisses või väljaehitamiskohustuse rakendamises lepitakse huvitatud isikuga kokku vabatahtlikkuse alusel või näiteks haldusakti kõrvaltingimusena. Sotsiaalse taristuga seotud küsimuste sisustamise osas on KOV-il lai kaalutlusruum. Arendamisest huvitatud isikud on selliste kokkulepete sõlmimisel tihtipeale sundolukorras⁵ (ptk 3.2) ning neil puudub ettenähtavus kantavate kulutuste ulatuse osas, mis kokkuvõttes muudab kinnisvaraarendused kallimaks. Sotsiaalse taristu väljaehitamise või sellega seonduvate kulude kandmise üle on õiguslik diskussioon toimunud juba ligi kümme aastat.⁶ Erinevalt teede ja tehnorajatiste väljaehitamiskohustuse üleandmisest, ei ole aga siiani õiguslikult selge sotsiaalse taristu ehitiste väljaehitamine või kulude kandmine erasektori poolt. (ptk 1.3 ja 1.4)

2. Sotsiaalse taristu tasude ja väljaehitamise kohustuse rakendamise praktika planeerimis- ja ehitustegevuse korraldamisel on Eesti KOV süsteemis regionaalselt koondunud pealinnaregiooni. Selle peamine põhjus on asjaolu, et üksnes Tallinnas ja selle lähivaldades loob kinnisvaraturg – suur nõudlus eluasemetele ja sellega seotud kõrge ühikuhind – võimaluse lisaks elamute ja nende toimimiseks vajaliku tehnilise taristu rajamisele vähemalt osaliselt rahastada ka sotsiaalse taristu rajamist. Vajadus sotsiaalse taristu ehitiste rajamiseks ning elamuarendusest tulenevate lisanduvate tegevuskulude katmiseks on Eestis laiem kui üksnes pealinnaregioon (esmajoones Tartu ja Pärnu linnade vahetu tagamaa asulad), kuid tasude ja muude kohustuse rakendamisele seal seab piirid piirkondade nõrgem konkurentsituatsioon kinnisvaraturul. Valdaval osal Eesti territooriumil rahvastik kahaneb, elamuarenduse mahud on väikesed ning olulist täiendavat vajadust uute sotsiaalse taristu objektide ehitamiseks ei ole. Sotsiaalse taristu ülalpidamise ja arendamise kulud on Eestis siiski lausalised.

3. Kokkuvõtlikult saab Eesti KOV süsteemis eristada detailplaneeringute menetlusprotsessis nelja tüüpi praktikat (ptk 3):

- 3.1. sotsiaalse taristu (sotsiaalobjektide, ka avaliku ruumi rajatiste) tasu kokku leppimine – rakendatav pealinnaregiooni KOV üksustes, kuid mitte mujal Eestis;
- 3.2. kinnisasjade KOV-le tasuta võõrandamise kokku leppimine, seda nii üldkasutatava maana puhkealade rajamiseks kui (vähemas ulatuses) ka ühiskondlike ehitiste maana – seda praktikat rakendatakse laiemalt kõigis Eesti suuremates linnastutes;
- 3.3. sotsiaalse taristu rajatiste väljaehitamise kohustuse kokku leppimine – toimub sageli koos üldkasutatava maa kinnisasja eraldamisega elamumaast ning maa üle andmisega KOV-le;
- 3.4. sotsiaalse taristu hoonete väljaehitamise kohustuse kokku leppimine – on seni rakendatud väga harva.

4. Olemasoleva olukorra kaardistamiseks ja võimalike ettepanekute kogumiseks viidi analüüsi käigus läbi intervjuud kinnisvaraarendajatega. Ettevõtjad tõid esile praktikas esinevaid kitsaskohti ja esitasid omapoolseid ettepanekuid olukorra lahendamiseks (ptk 3.2). Kõik intervjuueeritavad tõid esile, et ettevõtjatele kohalduvad rahalised kohustused peaksid olema

⁵ Planeerimisseaduse mõju järelhindamine Rahandusministeeriumile. Tallinn 2022, lk 110. Õiguskantsler, 27.11.2023, Tallinna linna kord avalikult kasutatava ehitise ehitamise lepingu sõlmimiseks, lk 4, pöördumine nr 6-4/231447/2306035.

⁶ Õiguskantsleri pöördumine 21.03.2014 nr 7-5/131204/1401311 ning seal viidatud kohtupraktika: RKHKo 19.05.2010, nr 3-3-1-26-10, p 15. Selles kohtuasjas nõudis kohalik omavalitsus huvitatud isikult rahalist panust lasteaia või spordihoone ehitusse. Vt ka RKHKo 28.10.2010, nr 3-3-1-37-10, p 12; RKHKo 04.03.2014, nr 3-3-1-96-13, p 16: On oluline, et kõik kokkulepped eeltoodud küsimustes saavutatakse detailplaneeringu algatamise staadiumis (vt selles küsimuses lisaks ka RKHKo 24.10.2007, nr 3-3-1-51-07, p 11).

pikaajaliselt ettenähtavad, et ettevõtjal oleks võimalik nendega äriplaanis arvestada, sh investeerimisotsuste tegemisel. Ettenähtavuse ja läbipaistvuse puudumine, ebaselge õigusraamistik ning võimetus prognoosida rahalisi kohustusi ja nende suurust ning ettevõtjate ebavõrdne kohtlemine olid peamised märksõnad, millega seoses ettevõtjad seadusandjalt lahendusi ootavad. Mõnel juhul nimetati ka vajalikkust kõnealuseid küsimusi reguleerida seaduse tasemel ja mitte kohaliku omavalitsuse volikogu poolt.

5. Kinnisvara arendajad esitasid ettepanekuna, et rakendatav tasu peab olema kõikidele ühtne, selge, arusaadav ning tasu maksmine peab olema läbipaistev. Samuti nimetati, et sotsiaalse taristu tasu peaks olema seotud projekti või piirkonnaga – kõnealust ettepanekut on intervjueeritavad Tallinna linnale korduvalt tagasisidestanud. Võimalike mõjude osas selgitasid kinnisvara arendajad, et üldjuhul kandub tasu edasi kinnisvara ostuhinda ning kulu kannab kinnisvaraostja.

6. Käesolev analüüs hõlmas võrdlusriikidest Soomet, Leedut, Hollandit ja Hispaaniat (ptk 4). Kõigis võrdlusriikides olid olemas õiguslikud instrumendid, mis võimaldavad koguda tasu/maksu või panna avalik-õiguslikke kohustusi seoses sotsiaalse taristuga. Analüüsitud riikides ei olnud kehtestatud eraldi nimekirju (sotsiaalse taristu) ehitistest, millega seoses vastav kohustus võis tekkida. Sotsiaalse taristu mõiste on sisustatud Leedu ja Soome õiguses. Hollandis ja Hispaanias ei ole sotsiaalse taristu mõiste sisustatud ning üldreeglina sisustatakse mõistet planeeringu või arengukava kaudu, lähtudes konkreetse piirkonna vajadustest.

7. Võrdlusriikide õiguses kasutatakse enamasti avalik-õigusliku rahalise kohustuse instrumenti, mis ei ole võrreldav meie õiguskorras maksuga. Sealjuures on reeglina kohustatud isik maaomanik ning kohalikel omavalitsustel on õigus otsustada alamaktidega nii maksumäära suuruse, tegurite kui ka vabastuste üle. Näiteks Soomes on kohalikul omavalitsusel õigus nõuda sotsiaalse taristu finantseerimise instrumentidena hüvitist, et arendada uusi alasid ning tagada võimalus sotsiaalse taristu väljaarendamisega seotud kulude katmiseks, mis sõltub planeeringuga saadavast kinnisvara väärtuse tõustust. Hollandis tekib õigus nõuda tasu olukorras, kus arendusprojekti realiseerimine eeldab sotsiaalseks taristuks reserveeritud maa sihtotstarbe muutmist. Hispaanias on arendustegevustega seoses kehtestatud erinevaid koormatise ja makse. Maaomanikud peavad uutel arengualadel tasuta üle andma maa, mis on reserveeritud muuhulgas avalikku ja sotsiaalset huvi pakkuvatele rajatistele ning tasuma kõik urbaniseerimisega seotud tööd.

8. Võrdlusriikide õigus ei hõlma kohustust ehitada avalikke teenuseid pakkuvaid objekte (haridusasutused jne). Leedu õiguse kohaselt rakendatakse kinnisvara arendajatele nii sotsiaalse taristu rahastamise kui ka väljaehitamiskohustuse instrumenti. Õigusliku määratluse poolest ei ole tegemist maksudega vaid ühekordse rahalise panusega, mis makstakse enne ehitusloa taotlemist või ka selliste ehitiste kavandamisel, mis ehitusluba ei eelda. Reeglina oli võrdlusriikide analüüsi kohaselt kohustuslik sotsiaalse taristu arendamiseks kogutud ressursside eesmärgipärane kasutus. Vastava kohustuse määratles seadus, kohtupraktika või ka arengukava.

9. Analüüsis on regulatiivsete lahendustena on välja pakutud kohaliku maksu kehtestamine, seadusliku aluse sätestamine halduslepingu sõlmimiseks ning muud PlanS-i täiendused (ptk 5). Esimesed ettepanekud täidavad eesmärgi, et erasektorit oleks sotsiaalse taristu kavandamisse võimalik kaasata läbipaistvamalt ning korrupsiooniriski vähendades. Nende instrumentide rakendamise eeldused on aga erinevad. Täiendavalt on käsitletud olukorda, kui muudetak스 üksnes PlanS-i ning jäetaks tasu võtmise alused reguleerimata.

10. Selleks, et piiritleda erinevate kohustuste olemus, on vajalik sisustada sotsiaalse taristu ehitise mõiste (ptk 2.2.2 ja 5.2.1). Praktikast on jäänud ebaselgeks, milliste ehitiste ehitamise või kulude kandmise saab anda üle erasektorile. KOV saab halduslepinguga anda üle kohaliku omavalitsuse õigusaktides või planeeringus (haldusaktis) määratletud ülesande. Lisaks KOV

olemuslikele ülesannetele saab sotsiaalse taristu ehitise määratleda avalikus kasutuses olevaid või vastavat funktsiooni täitvaid ehitisi, mida on sellisel viisil üld- või detailplaneeringus käsitletud (nt mänguväljak). Seega peab sotsiaalse taristu ehitise mõiste järgima õigusaktides või planeeringutes sätestatud ülesandeid ning olema õigusaktis detailsemalt lahti kirjutatud.

11. Teema terviklikuks lahendamiseks on mõistlik täiendada planeeringu elluviimiskava ja asjakohaste mõjude hindamise regulatsiooni, et sotsiaalse taristu ehitiste kavandamine ning nendega seonduvad kulud oleksid huvitatud isikutele ettenähtavad (ptk 5.1.4). Lisaks saab täiendada detailplaneeringu algatamisest keeldumise aluseid, kui KOV eelarves puuduvad piisavad vahendid detailplaneeringu elluviimise võimaldamiseks. Keeldumise aluse kasutamiseks tuleb esitada sisulised ning kaalukad põhjendused, mis tuginevad KOV üldplaneeringule, arengudokumentidele ning muudele põhjendatud asjaoludele. Asjaolud peavad olema esitatud kaasuse- ning asukohapõhiselt, st taandatavad konkreetsele algatamise taotlusele. Planeeringu elluviimiskava ning asjakohaste mõjude hindamine võimaldab kaalutletumalt kasutada ka detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise instrumenti (ptk 5.1.3).

12. Sotsiaalse taristu ehitise väljaehitamise või sellega seonduvate kulude kandmise ülesande üleandmiseks tuleb sätestada seaduslik alus (ptk 5.2.2). Seadusliku alusega tuleb piiritleda üle antavate ülesannete ulatus, väljaehitamise seotud küsimuste täpsustamine määrusega ning kehtestada vajadusel kõrvaltingimused üle antud kohustuse täitmise tagamiseks. Oluline on märkida, et halduslepingu regulatsiooni saab kohaldada nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele, mida hetkel praktikas sellisel kujul ei rakendata. Seadusandja saab piiritleda sotsiaalse taristu ehitise väljaehitamises osalemise lisatingimustega, et näiteks välistada üksikelamud.

13. Praktikas võetakse halduslepingutega huvitatud isikult kindlaksmääratud tasu. Harvem nähakse ette konkreetse sotsiaalse taristu ehitise väljaehitamine või sellega seonduvate kulutuste kandmine, mis põhineb tegelikele kuluarvutustele. Uue süsteemi loomis on oluline, et tehtaks valik ühe instrumendi kasuks ning et halduslepingute regulatsiooni ja kohaliku maksu küsimist ei rakendataks edasi paralleelselt. Sotsiaalse taristu maksu kehtestamisel puuduks kohalikul omavalitsusel edaspidi õigus nõuda sarnaste ehitiste väljaehitamise rahastamist halduslepinguga.

14. Seega tuleb halduslepingu regulatsiooni kehtestamisel tähele panna, et sotsiaalse taristu väljaehitamise seonduvate kulutuste kandmine peab olema kaalutud ja põhjendatud kaasusepõhiselt ning arvestama konkreetse detailplaneeringu algatamise taotluse mõjuga. Varasem õiguspraktika ei keela anda ette tingimusi kaalutusõiguse teostamise piiritlemiseks, näiteks volitusnormi alusel määrusega, kuid halduslepingu regulatsiooniga ei saa tekitada olukorda, kus huvitatud isikuga lepatakse teatud piirkonnas kokku alati ühesugune summa, näiteks elamuühiku kohta. Selline lähenemine vastab oma tunnustelt avalik-õigusliku tasu normistikule (ptk 2.2.5).

15. Alternatiiv halduslepingu sõlmimise regulatsioonile on maksu kehtestamine (ptk 5.3).

15.1. Riikliku või kohaliku maksu kehtestamine.

15.1.1. Analüüsis on lahendusettepanekuna esitatud sotsiaalse taristu maksu sätestamine kohaliku maksuna. Analüüsis käsitleti riikliku ja kohaliku maksu, avalik-õigusliku tasu ning riigilõivu kehtestamise eelduseid, samuti koormise kehtestamise eeldusi (ptk 2.2.4).

15.1.2. Kui sotsiaalse taristu maks sätestada riikliku maksuna, on vajalik täiendada maksukorralduse seaduses (§ 3) sätestatud riiklike maksude loetelu ning Riigikogu poolt võtta vastu eraldiseisev maksuseadus. Lahendusettepanekuna ei ole esitatud riikliku sotsiaalse taristu maksu või avalik-õigusliku tasu sätestamise ettepanekut, kuivõrd riikliku maksu kujundamise ja rakendamise osas puuduks KOV-il otsustusõigus. KOV ei saaks ka otsustada, et rakendab maksumäärana nullmäära,

st maksukohustuse puudumist, kuna Riigikohtu pikaajsest praktikast tuleneb, et seaduse tasemel tuleb reguleerida ka kohustuse (PS § 113 kohaldamisala) alam- või ülemmäär.⁷ Sotsiaalse taristu maksu rakendamine riikliku maksuna ei arvestaks seega PS-st tuleneva KOV-i enesekorraldusõiguse ning finantsgarantiiga (ptk 2.1.1).

- 15.1.3. Nii riikliku kui kohaliku maksu kehtestamise eeltingimuseks on PS §-st 113 ja § 157 lg-st 2 tulenevalt seadusliku aluse nõue (seaduslikkuse põhimõte). Teisisõnu, maksuliikide ja maksuobjektide valiku õigus on ainult Riigikogul. Ehkki kohaliku maksu puhul on rakendamisel ja kujundamisel teatav otsustusõigus KOV-il, saab KOV tulenevalt PS § 157 lg-st 2 kehtestada üksnes sellise kohaliku maksu, mis on sätestatud KoMS-i kohalike maksude loetelus.
- 15.1.4. Sotsiaalse taristu maksu reguleerimisel kohaliku maksuna on oluline piiritleda, millised kohaliku maksu tingimused on kohustus reguleerida kohalike maksude seaduses ning millised tingimused saab otsustada valla- või linnavolikogu maksumääruses. Ehkki tegemist on kohaliku maksuga, siis tulenevalt Riigikohtu praktikast tuleb ka kohaliku maksu puhul teatud tingimused reguleerida seaduse tasemel – nendeks on eelkõige maksuobjekt, maksumaksja ja maksu saaja.
- 15.1.5. Eraldiseisev küsimus on maksumäära reguleerimine. Üldjuhul on kohaliku maksu määra kehtestamine volikogu pädevuses, kuid Riigikohtu praktikast nähtub, et maksumäärade puhul ei ole välistatud, et tulenevalt olulisuse põhimõttest võib isikute põhiõiguste kaitseks maksuülemmäära seaduse tasemel reguleerida.⁸ Kohaliku maksu ülemmäära senini seaduse tasemel reguleeritud ei ole. Riigikohtu praktikast nähtub, et maksu ülemmäära seaduses reguleerimise vajadus seondub otseselt maksusumma suurusega. Seetõttu on vajalik läbi viia sotsiaalse taristu tasude võrdlev majandusanalüüs, et otsustada, kas sotsiaalse taristu maksu ülemmäära sätestamine KoMS-is on vajalik.
- 15.1.6. Volikogu peab seega arvestama KoMS-is sotsiaalse taristu maksu kohta sätestatuga ning sellega kooskõlas reguleerima maksumääruses järgnevad tingimused (KoMS § 4 lg 1): maksu nimetus, maksuobjekt, maksumaksjad, maksumäärad, maksu tasumise kord, maksu tasumise tähtpäev või tähtaeg, maksusumma arvutamise või määramise kord, maksukohustuse tekkimise aeg, võimalikud maksusoodustused ja nende andmise kord ning maksumääruse jõustumise aeg.
- 15.1.7. Kohaliku maksu objekti osas on esitatud alternatiivsed ettepanekud (ptk 5.3.3):
 - 15.1.7.1. elamuühik;
 - 15.1.7.2. ehitise maapealse osa alune pind (m²);
 - 15.1.7.3. Soome praktika näitel protsentuaalne näitaja maa väärtuse kasvust.
- 15.1.8. Maksukohustuse tekkimise aja reguleerib volikogu maksumääruses. Sotsiaalse taristu maksu reguleerimist kohaliku maksuna on käsitletud ptk-s 5.3.
- 15.2. Alternatiivse ettepanekuna on esitatud riigilõivu määramine planeeringu koostamise eest (ptk 5.4).
 - 15.2.1. Riigilõivu kehtestamine detailplaneeringu menetlusega seotud toiminguga eest on alternatiivne ettepanek, mille eesmärk on korvata kohalikele omavalitsusele detailplaneeringuga seotud toimingute tegemisega kaasnevad kulud.

⁷ Riigikohtu üldkogu, 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 40.

⁸ RKÜKo, 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 49.

15.2.2. Riigilõivu määr sätestatakse riigilõivuseaduses (RLS).⁹ Riigilõivu määrade delegeerimine valla- või linnavolikogule ei ole lubatud. Riigilõivu välja töötamisel tuleb silmas pidada, et riigilõiv kuulub PS § 113 kohaldamisalasse s.t tingimused reguleeritakse seaduse tasemel.

15.2.3. Üldreeglina on riigilõivu suurus seotud kulupõhimõttega s.t lõivu määr kehtestatakse lähtuvalt toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest (RLS § 4 lg 1). Lubatud on aga ka kulupõhimõttest erinevalt riigilõivu määrade kehtestamine lähtudes toimingute eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest (RLS § 4 lg 2).

15.2.4. Riigilõivu määrade kujundamisel tuleb silmas pidada, et see ei saa olla otseselt seoses sotsiaalse taristu rajamise kuludega. Tulenevalt riigilõivu mõistest saab lõivustada üksnes RLS §-is 3 nimetatud s.t neid objekte, mis on RLS-is sätestatud.

16. Õiguslike lahenduste mõjud on alljärgnevad:

16.1. PlanS täiendamine ilma halduslepingute või maksu / avalik-õigusliku tasu instrumenti sätestamata omab olulist mõju. Positiivne mõju on kinnisvaraturu läbipaistvusele ja ettenähtavusele, seda eelkõige arengu takistuste osas. Samas toimuks KOV üksuste kinnisvaraarenduse ja ehitustegevuse (eelkõige elamuehituse, aga ka sotsiaalse taristu objektide ehituse) aastamahtude oluline vähenemine pealinnapiirkonnas, kuna KOV-idel on vähem eelarvelisi vahendeid. Arendustegevuse ümberpaigutamise protsess nõuab kinnisvarasektorilt kohanemisaega. Muuhulgas kujundab protsess ümber maa väärtuse ning omab seega majanduslikku mõju kinnisvara omanikele (sh arendajatele) – senisest turuloogikast lähtunud arendajad kaotavad, teised võidavad. Uute elamupiirkondade rajamise pidurdumisega kaasneb vanemate elamupiirkondade kinnisvara väärtuse kasv. Uue, suurema ja kvaliteetsema elamispinna majanduslik kättesaadavus väheneb ja sellest tulenevalt väheneb sihtrühma mobiilsus. Riskide realiseerumisel (uued elamurajoonid ilma sotsiaalse taristuta) haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavus halveneb, suureneb igapäevaste sundliikumiste ulatus ja maht (ptk 5.1.5);

16.2. Halduslepingu regulatsiooni kehtestamisel on samuti positiivne mõju ettevõtluskeskkonnale, kuna sellega kaasneb õiguskindlus ja selgus arendajate jaoks. Elamuarendus koondub rohkem olemasoleva (ja mahutavuspotsentsiaali omava) sotsiaalse taristu lähedusse. Uute kodude ostjate elukohavalikuid piiratakse, millega suureneb lõhe soovitud ja tegeliku elukeskkonna vahel, samuti tööga seotud sundliikumiste vajadus. Positiivse mõjuna paraneb nõ keskmise elaniku vaates teenuste kättesaadavus. Selgem õiguslik kindlus tasude kokku leppimiseks peaks soosima kiiremaid otsuseid. Samas lisandub lahendusega olulises mahus halduskoormust sotsiaalse taristu vajaduste välja selgitamiseks ja kaasnevate kulude arvutamiseks. DP sotsiaalse taristu hindamine (või selle hindamise tellimine) on täiendav kompetents, mida KOV üksuste planeerimisspetsialistid peavad omandama (ptk 5.2.3);

16.3. Kohaliku maksu kehtestamisel suureneb samuti ettenähtavus arendajate jaoks. Ettevõtjate kohtlemine muutub formaalselt võrdsemaks, kuid kohaliku maksu kehtestamise mõju on eri tüüpi ettevõtlusele erinev – kaotavad mikroettevõtjad. Erinevad kohalikud maksumäärad mõjutavad ka maa-omanikest kinnisvaraarenduse ettevõtete varade väärtust ning seda küllalt ettenägematus suunas (sõltuvalt nende planeeritava maaomandi jagunemisest KOV üksuste kaupa ja KOV üksuste otsustest maksumäära osas). Kasvavad uutesse hoonetesse elama asuvate inimeste (eluaseme soetamise) kulud, sh olulisimana iseendale ehitajate, väikearendajate elamutesse elama

⁹ Riigilõivuseadus – RT I, 30.12.2023, 6.

asujate ning suure rändesurvega valdade perifeersematesse asulatesse elama asujate kulud. Suureneb KOV finantsautonoomia ning võime mõjutada valla arengut. Sotsiaalse taristu maksu kehtestavates KOV üksustes suurenevad KOV eelarve tulud (ptk 5.3.14).

1. UURIMISÜLESANDE, METOODIKA JA SENI ESINENUD PRAKTILISTE PROBLEEMIDE KIRJELDUS

1.1. Uuringu eesmärk ja uurimisülesanded

Pakkumuses on välja toodud, et uuringu eesmärk on selgitada välja ja analüüsida sotsiaalse taristu rajamise kokkulepete ja kehtestatud tasude rahvusvahelist praktikat ning Eesti KOV-ide praktikat analoogsete kokkulepete sõlmimisel, et töötada välja tõendus põhised alusteadmised KOV-i ning huvitatud isiku õiguste ja kohustuste täpsemaks reguleerimiseks.

Käesolevas analüüsis uuritakse:

- kas sotsiaalse infrastruktuuri rahastamine erasektori poolt on põhimõtteliselt põhjendatud ning vajalik, võimaldades ühelt poolt investeerida kiire piirkondliku rahvastikukasvu tingimustes kohaliku elukeskkonna parandamisse, kuid samas võimaldades jätkuda teistel kaasuvatel probleemidel, näiteks rahvastiku järjest suuremal koondumisel pealinnapiirkonda, valglinnastumisel, autostumisel ning nendega seonduvatel keskkonnaprobleemidel;
- kas vajalikud võiksid olla muud meetmed, nt selgemad (detail)planeeringute algatamisest keeldumise alused PlanS-is või planeeringute elluviimiskava sidumine KOV-poolsete sotsiaalse taristu objektide rajamise ajakava või arengu strateegiaga;
- kas ühtne õiguslik raamistik võimaldab erasektori kaasata sotsiaalse taristu rahastamisse läbipaistvalt ning korruptsiooniriski suurendamata? Milline lahendus oleks sobiv planeerimisalase tegevuse korraldajale, kuid tagaks ettenähtavuse arendajatele;
- milline instrument täidab eeltoodud eesmärke – maks, finantstagatised, KOV kohustuste üleandmine vms instrument;
- millised on ülal toodud küsimustega seonduvad riskid, võimalikud mõjud ning lahenduste positiivsed ja negatiivsed küljed.

1.2. Metoodika

Analüüs on koostatud kolmes etapis.

I etapp

Töö esimene etapp sisaldab võrdlusriikide (Soome, Holland, Hispaania, Leedu) sotsiaalse taristu väljaehitamise kohustuse analüüsi. Võrdlusriikidena on kasutatud riike, kus on reguleeritud sotsiaalse taristu regulatsioon või vastav maksusüsteem kinnisvara arendamisel. Võrdlusriikide praktika analüüsimiseks tegid analüüsi koostajad tihedat koostööd valitud välisriikide advokaadibüroodega ja/või vastavate ametiasutuste spetsialistidega. Võrdlusriigid täitsid küsimustiku, millele järgnesid täpsustavad intervjuud analüüsi koostaja poolt.

II etapp

Töö teine etapp seisneb Eesti KOV-ide praktika analüüsis sotsiaalse taristu kokkulepete sõlmimisel ja tasu määramisel. Töö teine osa koosneb neljast uurimuslikust osast:

1. KOV üksuste ankeetküsitlus;
2. KOV teemakohaste üldaktide ja halduslepingute dokumendianalüüs;
3. intervjuud KOV esindajatega;
4. intervjuud arendajate esindajatega.

III etapp

Töö III etapi raames viiakse läbi olemasoleva olukorra, õigusaktide, andmete ja dokumentide analüüs. Analüüsi raames kaardistati sotsiaalse taristu reguleerimiseks vajalik õigusraamistik, sealjuures analüüsisime olemasolevaid, puuduvaid ja muutmist vajavaid õigusnorme, tuginedes erinevate meetoditega kogutavale teabele. Andmete kogumisel ja analüüsi läbiviimisel lähtuti hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast, normitehnika käsiraamatust ja mõjude hindamise metoodikast.¹⁰ Analüüsi tulemusel on esitatud normiettepanekud ja hinnatud nende mõju.

1.3. Sotsiaalse taristu tasu võtmise või väljaehitamiskohustuse kokkuleppimise põhjendused praktikas

Praktikas on sotsiaalse taristu tasu küsimist või väljaehitamiskohuste sätestamist KOV-ide poolt põhjendatud peamiselt puudulike finantsvahenditega. Sotsiaalse taristu tasu võtmise põhjustena võib välja tuua vajaduse suurendada KOV tulubaasi, mis on vajalik sotsiaalse taristu arendamiseks. Samuti soovitakse saada osa maa väärtuse suurenemisega kaasnevast lisaväärtuse/kasu jagamisest.

1.3.1. KOV ebapiisav tulubaas seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks

KOKS § 6 lg-te 1 ja 2 kohaselt on KOV ülesanneteks mh sotsiaalsete teenuste osutamine ja ruumiline planeerimine ja kohaliku omavalitsuse omandis olevate koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude ja tervishoiuasutuste ülalpidamise korraldamine.¹¹ Nende tegevuste rahastamine toimub eelduslikult KOV eelarvest, kui seadusega ei ole ette nähtud teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.

Riigikontroll on märkinud kinnisvaraarendajatele üle antud tehnilise taristuga seotud kohustuste täitmise auditis¹², et KOV peaks oma ülesandeid eeskätt ise täitma, kuid ülesannete hulk peab olema tasakaalus olemasoleva rahaga ning kinnisvara arendajatele tehnilise taristu kohustuste üleandmise on tinginud KOV-ide rahaline kitsikus. Riigikontroll tõi välja, et kui omavalitsustel oleks rohkem raha, võimaldaks see oma arengut senisest enam ise suunata ja juhtida, kuid sellise olukorra saavutamine ei pruugi riigi üldiseid rahalisi võimalusi vaadates olla lähitulevikus reaalne. Samuti juhtis Riigikontroll tähelepanu, et kinnisvara arendajatega rahaliste kohustuste lahendamise pidev edasilükkamine võib kaasa tuua kohalike omavalitsuste loobumise arendustegevusest. Teisisõnu, detailplaneeringud jäetakse algatamata, kuna raha nende elluviimisega kaasnevate investeeringuvajaduste elluviimiseks puudub ning võetakse kasutusele seaduse eesmärgiga vastuolus olevad skeemid.¹³

Ehkki Riigikontrolli auditi fookuses olid eelkõige arendusalade teed, haljastus, tehnovõrgud või välisvalgustus, on KOV piisava tulubaasi puudumine samamoodi aktuaalne ka sotsiaalse taristu tagamisel. Samuti on kohtupraktikas kinnitatud, et detailplaneeringu algatamise keeldumise aluseks saab olla rahaline raskus, ehkki lubatav ei ole viide üleüldiselt rahalistele raskustele,

¹⁰ Vabariigi Valitsuse 01.01.2012 määrus nr 180 "Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri", samuti selgitav käsiraamat, kättesaadav <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/honte-kasiraamat> ning „Mõjude hindamise metoodika“, kättesaadav <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/oigustloovate-aktide-mojude-hindamine>

¹¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) - RT I, 30.06.2023, 28 - § 6 lg-d 1-2.

¹² Riigikontroll. Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustuste täitmine kohalikes omavalitsustes. 2014. lk 3.

¹³ Praxis "Kohaliku kasu instrumentide analüüs", Riigikontroll. 2020. Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustuste täitmine kohalikes omavalitsustes. 2014. lk 3.

vaid tuleb selgelt ära siduda konkreetse detailplaneeringu lahenduse ja võimaliku lisanduvate elanike arvuga.¹⁴

Kuigi sotsiaalse taristuga seonduvate kulude rahastamine on peamiselt kohaliku omavalitsuse ülesanne, ei piira kehtiv õigusraamistik sõlmida näiteks detailplaneeringu algatamisest huvitatud isikuga sotsiaalse taristu rahastamise või väljaehitamise kokkuleppeid. Ehkki PlanS § 131 küll ei nimeta sõnaselgelt sotsiaalse taristu tasu maksmise regulatsiooni, on õiguskantsler kinnitanud, et kohalik omavalitsus võib detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmida nn vabatahtlikke sotsiaalse taristu kulude kandmisega seonduvaid kokkuleppeid. Praktiline vajadus sellisteks kokkulepeteks tulenebki asjaolust, et KOV-ide tulubaas ei võimalda soovitud määral detailplaneeringute vastuvõtmist.

Kohalike omavalitsuste rahastamise üldistele probleemidele juhtis Riigikontroll tähelepanu 2017. aastal nentides, et kehtivast rahastamise korraldusest tulenevalt on enamik omavalitsuste tulusid riigi määrata ja riigi kontrolli all (üksiksiku tulumaks, riigieelarvelised toetused). Omavalitsuste rahastamine peab olema mitmekülgne ja paindlik, et tulla toime tegelike kulude pideva muutumisega. Tuludeks, mille üle omavalitsustel on kas või osaline kontroll või mille suurus nad saavad mõjutada, on kaupade ja teenuste müük, maamaks, kohalikud maksud (nt parkimistasu, reklaamimaks) jm tulud. Selleks, et kohalikud omavalitsused saaksid korraldada ja otsustada kõiki kohaliku elu küsimusi, peab Riigikontrolli hinnangul riik põhiseaduse kohaselt looma järgmistele põhimõtetele vastava rahastamise:

- omavalitsustele tuleb tagada ülesannete täitmiseks piisavalt raha;
- rahastamisel tuleb arvestada omavalitsuste elanike koosseisust, majanduslikust olukorrast ja asukohast tulenevaid erisusi;
- rahastamine peab olema järjepidev ega tohi omavalitsuste jaoks ootamatult ja põhjuseta ebasoodsamaks muutuda;
- avalike teenuste pakkumine ja kättesaadavus ei tohi halveneda omavalitsuse asukoha või majandusliku olukorra tõttu.¹⁵

1.3.2. Maa väärtuse suurenemisega kaasneva lisaväärtuse/kasu jagamine

Sotsiaalse taristu tasu maksmisel aitavad detailplaneeringust huvitatud isikud kaasa PlanS §-s 1 sätestatud eesmärgi täitmisele, milleks on ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestava kvaliteetse elukeskkonna arendamine. Maa väärtuse suurenemisega kaasnevat lisaväärtuste jagamist on käsitletud Praxis “Kohaliku kasu instrumentide analüüsis”.¹⁶ Kohaliku kasu analüüsis leiti, et võimalike häiringute ja mõjude osas on piirkonnaelanikud, kinnisvaraomanikud, kohalikud omavalitsused, kohalikud kogukonnad sõlminud ettevõtjatega lepinguid, millega püütakse kompenseerida negatiivset mõju või jagada kohaliku kogukonnaga ettevõtlusest saadavat tulu. Seejuures on Eestis enim kokkuleppeid sõlmitud tuuleparkide rajamisel, detailplaneeringuga maatulundusmaa või metsamaa sihtotstarbe elamu- või äri-tootmismaks muutmisel, olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamisel, mobiilsidemastide eramaale püstitamisel ja kaevandamisega seoses.¹⁷

Kinnisvaraarendused toovad piirkonda uusi elu- ning ärihooneid, millega kaasneb mõju senisele elukeskkonnale. Kohaliku kasu instrumentide analüüsis toodud järeldused ei ole siiski

¹⁴ Tallinna Ringkonnakohus (TlnRK), 20.12.2022, 3-21-1051, p 15.

¹⁵ Riigikontroll „Kohalike omavalitsuste rahastamine“, 31.08.2017, lk 8.

¹⁶ Praxis “Kohaliku kasu instrumentide analüüs”, 2020.

<https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2019/10/Kohaliku-kasu-instrumentide-anal%C3%BC%C3%BCs.pdf>

¹⁷ Praxis “Kohaliku kasu instrumentide analüüs”, 2020, lk 8.

üheselt ülekantavad sotsiaalse taristu rahastamise reguleerimiseks, kuna kohaliku kasu instrumendi eesmärk on leevendada ettevõtlusest tekkivaid häiringuid. Elamuehitust, mis tingib sotsiaalse taristu laiendamise vajaduse, ei peeta tavapäraselt häiringuks. Sellest tulenevalt ei saa sotsiaalse taristu rahastamisele läheneda talumistasu vms kompensatsioonimeedet iseloomustava õigusraamistiku kaudu. Sotsiaalse taristu tasu maksmisel on suhe kinnisvaraarendaja ja kohaliku omavalituse vahel.

Seevastu kohaliku kasu instrumentide analüüsis nimetatud nn taluvustasu suhe võib mõningatel juhtudel olla arendaja ja KOV-i vahel, aga ka arendaja ning üksikisiku vahel. Samuti on üldjuhul erinev tasu maksmise periood. Näiteks tuulikutasu maksmine hõlmab pikemaajalist perioodi. Sotsiaalse taristu tasu maksmine on ühekordne ning ei kohalik omavalitsus ega kogukond ei saa otsese rahalise makse näol pikaajalist kasu. Taluvushüvitise eesmärgiks on seega tekitatud häiringu kompenseerimine. Seevastu sotsiaalse taristu tasuga kaasneb üldise hüve teke. Seejuures KOV-i rajatav sotsiaalne taristu võib, kuid ei pruugi asuda arendatavas piirkonnas. Kohaliku kasu analüüsis on välja toodud asjaolud millega arvestada ning mida tuleks silmas pidada ka sotsiaalse taristu tasu reguleerimisel. Mida universaalsem lahendus valitakse, seda lihtsam, läbipaistvam ja ühetaolisem saab lahendus olla. Teisalt, mida madalamale otsustustasandile pädevus jätta, seda olukorrapõhisem ja paindlikum saab lahendus olla, kuid üksikotsustele tuginedes kasvab sarnases proportsioonis nii järelevalvemehhanismi keerukus kui ka riskid võrdse kohtlemise tagamisel ja korruptsiooniohu maandamisel.¹⁸

1.4. Senise sotsiaalse taristu tasu maksmise või väljaehitamiskohustusega seotud probleemistik

Sotsiaalse taristu tasu maksmisega seonduvatele probleemidele on aastaid tähelepanu juhtinud sisuliselt kõik osapooled: kohalikud omavalitsused, detailplaneeringust huvitatud isikud, Õiguskantsler, Riigikontroll, samuti nähtuvad kitsaskohad kohtupraktikast, mis kinnitab poolte erinevaid arusaamasid kehtivast regulatsioonist. Ka võivad kaitseta jääda kogukonna ning kinnisvara ostjate huvid. Seejuures on elanike kaitsmise vajadusele tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll.

Ehkki Õiguskantsler on leidnud, et regulatsiooni puudumine iseenesest ei ole põhiseadusega vastuolus, siis täpsema regulatsiooniga saaks suurendada õigusselgust, otsuste tegemise läbipaistvust ja vähendada vaidlusi.¹⁹ Järgnevalt on antud ülevaade erinevatele osapooltele kaasnevatest kitsaskohtadest ning riskidest, mis on toodud välja varasemates pöördumistes või uuringutes.

1.4.1. Ebaselgus ja ettenähtavuse puudumine kinnisvara arendajatele ning KOV-ide poolne võimalik ebavõrdne kohtlemine

Tänane olukord, kus sotsiaalse taristu kuludega kandmisega seonduv ei ole üheselt selge ega ettenähtav, põhjustab ebakindlust kinnisvara arendajatele. Senine praktika näitab, et sotsiaalse taristu tasu on KOV-d püüdnud reguleerida erineval viisil, sh avalik-õigusliku tasuna²⁰, sõlmides kokkuleppeid halduslepingus või tehes kokkuleppeid nii tasu maksmise kui väljaehitamiskohustuste osas võlaõiguslikes lepingutes.

¹⁸ Praxis "Kohaliku kasu instrumentide analüüs", 2020.

<https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2019/10/Kohaliku-kasu-instrumentide-anal%C3%BC%C3%BCs.pdf>, lk 81-82.

¹⁹ Õiguskantsleri 22.06.2018. a kiri nr 7-5/180474/1802894.

²⁰ TlnRKO 20.12.2022, 3-21-1051, p 21; Riigikontroll. „Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustute täitmine kohalikes omavalitsustes”. 2014. lk 3.

Kehtiv õigusraamistik ei näe KOV-le ette võimalust sotsiaalse taristu tasu korra kehtestamiseks avalik-õigusliku tasuna. Halduslepingutes sotsiaalse taristu reguleerimise osas on erinevaid praktikaid – osa kohalikke omavalitsusi leiab, et sotsiaalse taristu tasu tuleb reguleerida halduslepinguga ning on omavalitsusi, kus tasu maksmine reguleeritakse võlaõigusliku lepinguga. Varieerub ka kokkulepete sisu ning arendajate võrdne kohtlemine ei pruugi olla tagatud. Seega võivad detailplaneeringust huvitatud isiku jaoks erineda nii sotsiaalse taristu tasu suurus kui ka muud tingimused (väljaehitamiskohustused, maa kohalikele omavalitsusele üleandmine, nõutavad tagatised, maksetähtajad jms).

Õiguskantsler on leidnud, et kuigi omavalitsuste pakutud lahendus on õiguspärane, ei ole see läbipaistev, sest omavalitsuste ja arendajate vahel sõlmitud kokkulepped ei ole avalikud. Seetõttu kaasneb ka ebavõrdse kohtlemise ja korrupsiooni risk. On võimalik, et mõni arendusprojekt saab tavalisest leebemate tingimuste tõttu teiste ees eelise. Usaldusväärst ei tekita ka see, kui niisuguste otsuste tegemine on linna- või vallavalitsuse ametnike pädevuses ja volikogul ei ole võimalust seda protsessi kontrollida.²¹

Seejuures on kohtud tähelepanu juhtinud, et KOV-le on ettenähtav juba üldplaneeringu kehtestamisel eluruumide planeerimisega kaasnevad kulutused ja KOV saab hinnata perspektiivsete elamualade asukohtade ja suuruse määratlemisel üldplaneeringu menetluses KOV-le kaasnevate kulutuste ulatust.²² Seega peaks detailplaneeringu algatajale olema võimalikud tasud ja kokkulepped ettenähtavad.

1.4.2. Korrupsioonioht

Eelnevalt käsitletud ühtsete reeglite puudumine sotsiaalse taristu tasu ja muude kokkulepete sõlmimisel võib viia kinnisvaraarendajate erineva kohtlemiseni, millega mh võib kaasneda korrupsioonioht. Võimalikule korrupsiooniohule on varasemalt tähelepanu juhtinud nii Õiguskantsler²³ kui ka Riigikontroll. Riigikontroll on välja toonud, et kokkulepete praktika ja tingimuste võimalikud piirkondlikud erinevused tekitavad omakorda küsimusi, kuidas tagada võrdne kohtlemine ja vältida võimalikku korrupsiooniohtu.²⁴ Kaasneda võivad erinevad korrupsioonivormid, sh altkäemaks ja mõjuvõimuga kauplemine.

MTÜ Korrupsioonivaba Eesti on märkinud, et kohalikud omavalitsused on Eestis korrupsiooni valdkonnas endiselt murekohaks, millest annab tunnistust see, et 2020. a esines 20% registreeritud korrupsioonikuritegudest kohalikes omavalitsustes. Aastatel 2012-2018 moodustas kõikidest korrupsioonikuritegude büroo poolt prokuratuuri saadetud juhtumitest 40% kohalike omavalitsustega seotud juhtumid.²⁵

1.4.3. Üksikisikute või kinnisvara arendajate sundolukord tasu maksmisel

Ehkki sotsiaalse taristu tasu ei ole hetkel võimalik nõuda avalik-õigusliku tasuna, vaid üksnes leppida kokku halduslepingus vabatahtlikkuse alusel, siis on detailplaneeringust huvitatud isikud halduslepingute sõlmimisel siiski sundolukorras.

Kohtupraktikas on nenditud, et näiteks olukorras, kus detailplaneeringu algatamisest huvitatud isik ei ole nõus vastavate tööde eest tasuma ja kohalikul omavalitsusel puudub selleks võimalus, võib kohalik omavalitsus põhjendatult keelduda detailplaneeringu algatamisest.²⁶ Tõsi on, et

²¹ Õiguskantsleri aastaülevaade 2017/2018, <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2018/linn-ja-vald#7>

²² TlnRKo 20.12.2022, 3-21-1051, p 15.

²³ Õiguskantsleri aastaülevaade 2017/2018.

²⁴ Riigikontroll. Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustute täitmine kohalikes omavalitsustes. 2014, lk 3.

²⁵ MTÜ Korrupsioonivaba Eesti, <https://transparency.ee/uhing-korrupsioonivaba-estis>

²⁶ RKHKo, 19.05.2010, 3-3-1-26-10, p 14.

KOV ei saa küll tugineda üldsõnaliselt rahalistele raskustele, vaid keeldumine tuleb selgelt ära siduda konkreetse detailplaneeringulahenduse ja võimaliku lisanduvate elanike arvuga²⁷, kuid sisuliselt on kinnisvaraarendajad sundolukorras, s.t halduslepinguga mittenõustumisel detailplaneeringut ei algatata. Kohtupraktikas on sotsiaalse infrastruktuuri tasu olemust analüüsid selgelt märgitud, et tegemist on kohaliku omavalitsuse haldusakti andmise (detailplaneeringu kehtestamise) eest tasutava teenustasuga, mis on mõeldud hõlmama kulutusi, mida vald peab detailplaneeringu elluviimisel kandma.²⁸

1.4.4. Kogukonna ja kinnisvara arendajate ebakindlus sotsiaalse taristu tasu eesmärgipärase kasutamise osas

Sotsiaalse taristu tasu maksmisel ei ole täna kogukonnal ega kinnisvara arendajatel enamasti ühest selgust, milliste sotsiaalse taristu objektide jaoks makstud raha kasutatakse. Sotsiaalse taristu tasu kasutamise konkreetsete objektide osas otsustab kohalik omavalitsus. Kinnisvaraostjate, kogukonna ning kinnisvaraarendajate jaoks ei ole tasu maksmise hetkel üheselt selge, milliseid sotsiaalse taristu objekte ning kuhu kavandatakse. Makstav sotsiaalse taristu tasu ei ole üldjuhul seotud konkreetsete sotsiaalse taristu objektidega, tegemist on n-ö üldise rahastusega, mida eelduslikult kasutatakse sotsiaalse taristu arendamiseks.

Riigikontroll on varasemalt tähelepanu juhtinud, et teema on aktuaalne nii nende maksumaksjate jaoks, kes on endale probleemidega arendusalale elamukrundi soetanud kui ka ümberkaudsete elanike jaoks, kelle igapäevaseid toimetusi võib pidevas arendusjärgus ümbruskond häirida.²⁹

Sotsiaalse taristu tasu reguleerimisel on vajalik tähelepanu pöörata, kuidas tagada sotsiaalne taristu kogukonna, kinnisvara ostjate ja kinnisvara arendajate jaoks sobival moel. Teisisõnu, kui kinnisvara arendaja maksab kohalikele omavalitsusele sotsiaalse taristu arendamiseks tasu, siis on nii arendajal kui ka kogukonnal huvi (ja ootus), et kohalik omavalitsus tagaks sotsiaalse taristu olemasolu kõnealuse piirkonna elanike jaoks.

Seejuures on näiteks Rae vald 2014. a väljendanud seisukohta, et ei nõustu, et n-ö poolikul arendusalal kommunikatsioonideta kinnistu ostnud elanikud on õigustatud nõudma, et kohalik omavalitsus kohustaks need välja ehitama ning õigustatud ei ole suhtumine, et odavalt ostetud kinnistud väärtustatakse ja halvad investeeringud makstakse kinni teiste maksumaksjate arvelt. Rae vallavalitsus pidas toona väga oluliseks ostjate teadlikkuse suurendamist.³⁰

Kehtiva õigusraamistiku kohaselt ei pea kooli- ega lasteaiakoht paiknema otseselt kodukoha läheduses. Näiteks sätestab põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (PGS) küll kohustuse tagada lastele elukohajärgne munitsipaalkool, kuid ühtlasi annab volituse valla- või linnavalitsusele kehtestada elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord.³¹ Seadus ei kaitse peresid selles osas, et elukohajärgne kool peaks asuma kodu lähedal. Seadusandja on ette näinud, et elukohajärgseks kooliks sobib kool, kuhu 80% lastest jõuab kodust 60 minutiga.³²

Nii näiteks sobib enamik Tallinna koole pealinnas elavatele lastele elukohajärgseks kooliks. Seega ka seadusest ei tulene elanikele subjektiivset õigust nõuda kooli kui sotsiaalse taristu olemasolu kodu lähedal. Vastusoorituste (sotsiaalse taristu ehitamine) reguleerimata jätmisel ei ole kogukonnale ega kinnisvara arendajatele ettenähtav, kas, millal ja milline sotsiaalne taristu

²⁷ TlnRK, 20.12.2022, 3-21-1051, p 15.

²⁸ TlnRK, 20.12.2022, 3-21-1051, p 20.

²⁹ Riigikontroll. Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustute täitmine kohalikes omavalitsustes. 2014. lk 3.

³⁰ Riigikontroll. Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustute täitmine kohalikes omavalitsustes. 2014. lk 3.

³¹ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (PGS) - RT I, 11.03.2023, 76 - § 10 lg 1.

³² PGS - § 7 lg 1.

välja arendatakse. Sel põhjusel ei ole tasu maksmisel teada, kas sotsiaalse taristu eesmärgil makstud raha tegelik kasutamine on kooskõlas kogukonna ja kinnisvaraarendajate ootustega. Eraldiseisev analüüsi küsimus on, kas makstav tasu peab vastama nimetatud ootustele.

1.4.5. Sotsiaalse taristu tasu rakendamise õigusraamistiku ebaselgus kohalikes omavalitsustes

Riigikontroll juhtis juba 2014. a tähelepanu, et kinnisvara arendajatele üle antud kohustuste täitmise osas on kohalikes omavalitsustes ebakindlust tekitanud selgete käitumisjuhiste puudumine, kohtulahendid ja omavalitsusi nõustanud notarite seisukohad on kohati olnud vastuolulised.³³ Kohalikud omavalitsused on sotsiaalse taristu tasu reguleerinud nii avalik-õigusliku tasuna, halduslepingutes, võlaõiguslikes lepingutes, samuti rakendatakse ka alade väljaehitamiskohustusi ning maa kohalikule omavalitsusele tasuta üleandmist. Detailplaneeringust huvitatud isikutele ei ole sotsiaalse taristu tasu kehtestamise õigusraamistik olnud mõistev, mis on viinud ka kohtuvaidlusteni. Sotsiaalse taristu tasu kehtestamise õiguspärasuse osas on kohtupraktikas leitud, et kohaliku omavalitsuse volikogu otsus, mis kehtestab konkreetse summana sotsiaalse infrastruktuuri tasu, on avalik-õiguslik rahaline kohustus. Kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, ka kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud, peavad tuginema seaduslikule alusele.³⁴ Seega, seadusliku aluseta kehtestatud avalik-õiguslikud tasud on õigusvastased/lubamatud.

³³ Riigikontroll. Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustuste täitmine kohalikes omavalitsustes. 2014, lk 3.

³⁴ TlnRK, 20.12.2022, 3-21-1051, p 11.

2. OLEMASOLEVA ÕIGUSRAAMISTIKU NING SENI RAKENDATUD PRAKTIKA ANALÜÜS

2.1. Põhiseaduslik raamistik

2.1.1. KOV-i põhiseaduslikud garantiid ning nende ulatus

Käesolevas peatükis käsitletakse kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke garantiisid. Analüüsi ese (sotsiaalse taristu tasu kehtestamise õigus) on eelõige seotud põhiseadusest tuleneva kohaliku omavalitsuse enesekorralduse õigusega ning finantsgarantiiga. Põhiseadusliku raamistiku käsitlemine on vajalik kuivõrd ühelt poolt on KOV-il põhiseadusest tulenevalt teatavad garantiid, kuid samas on garantiidega kaasnevate õiguste teostamisel piirangud. Põhiseadusliku raamistiku kaardistamise eesmärk on välja selgitada, milline on kohaliku omavalitsuse õigus sotsiaalse taristu tasu kehtestamisel ning milliste piirangutega tuleb arvestada.

Nii seadusandlik kui täidesaatev võim peavad sotsiaalse taristu tasu reguleerimisel arvestama KOV-i põhiseaduslike garantiidega. Vastasel juhul on volikogul õigus pöörduda asjaomaste piirangute osas põhiseaduslikkuse järelevalve taotlusega Riigikohtusse. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus annab volikogule õiguse esitada Riigikohtule taotluse tunnistada vastav õigusakt põhiseadusega vastuolus olevaks. Volikogu võib esitada taotluse väljakuulutatud, kuid jõustumata seaduse, jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määruse või jõustunud seaduse, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus kohta.³⁵

Kohaliku omavalitsuse garantii näol on tegemist kohaliku kogukonna poliitilise enesekorralduse tagatisega, mis tuleneb KOV-i ja riigi suhteid reguleerivatest õigusnormidest.³⁶ Nendest olulisim on põhiseadus (PS)³⁷, mille XIV peatükist tulenevad KOV-le ja riigile õigused ning kohustused. Kohaliku omavalitsuse garantiid tulevad lisaks põhiseadusele veel Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast.³⁸

Omavalitsusüksustel on põhiseadusest tulenevad tagatised. Nende tagatiste kohustatud subjekt on riik, mille all tuleb selles kontekstis mõista eeskätt seadusandlikku ja täidesaatvat võimu.³⁹ Seega peab seadusandja sotsiaalse taristu tasu reguleerimisel hindama võimalikku riivet omavalitsuse põhiseaduslikele tagatistele. Seadus ei pea ammendavalt sätestama kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise puudutavat regulatsiooni. Seadusandja peab ise otsustama kõik enesekorraldusõiguse ja finantsautonoomia piiramise seisukohalt olulised küsimused, kuid täitevvõimule võib delegeerida enesekorraldusõiguse ja finantsautonoomia seadusega kehtestatud piirangute täpsustamise.⁴⁰

KOV-i enesekorraldusõiguse põhisisu on otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel.⁴¹ PS § 154 lg 1 kui enesekorraldusõiguse alusest tuleneb neli elementi:

- universaalpädevus ehk kohaliku omavalitsuse üksuse õigus ilma erivolitusteta otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi⁴²

³⁵ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus - RT I, 07.03.2019, 4 - § 7.

³⁶ Ü. Anton. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. Juridica 1998/6, lk 305–313.

³⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus - RT I, 15.05.2015, 2.

³⁸ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta - RT II, 08.03.2011, 3.

³⁹ RKÜKo, 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 51.

⁴⁰ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (RKPJKo), 15.12.2008, 3-4-1-14-08, p 34.

⁴¹ RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 22.

⁴² V. Olle jt. PSKomm § 154/2.

- kohaliku elu küsimused ehk need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormiliselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi⁴³
- iseseisvus ehk KOV-i õigus otsustada, kas, millal ja kuidas ta oma pädevusse kuuluvaid küsimusi lahendab⁴⁴
- seadusereservatsioon ehk riigi õigus kohaliku elu küsimuste otsustamise ja korraldamise õigust piirata iga vabalt seatud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.⁴⁵

Omavalitsusüksuste olulisim põhiseaduslik tagatis on omavalitsusüksuste enesekorraldusõigus. See PS § 154 lg-s 1 sätestatud õigus annab KOV-ile õiguse iseseisvalt otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi.⁴⁶ Kohaliku elu küsimusteks loetakse küsimusi, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormiliselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.⁴⁷ Kohaliku elu küsimused on omavalitsuslikud ülesanded, mis jagunevad kohustuslikeks ning vabatahtlikeks.⁴⁸

KOKS § 6 lg 1 kohaselt on ruumilise planeerimise korraldamine üks omavalitsusüksuse ülesannetest. Planeerimise korraldamine on KOV-i kohustuslik ülesanne.⁴⁹ Kohaliku omavalitsuse üksuse õigus otsustada, kas ja millisel viisil lahendada ruumilise planeerimise küsimusi oma territooriumil ehk planeerimisautonoomia on KOV-i enesekorraldusõiguse osa.⁵⁰ PlanS-st tuleneb, et detailplaneeringu koostamise korraldaja on kohaliku omavalitsuse üksus.⁵¹ Seega hõlmab KOV-i enesekorraldusõigus endas ka planeerimisautonoomiat ning õigust kujundada konkreetse omavalitsusüksuse üldist elukeskkonda kohaliku elu edendamise eesmärgil.⁵²

PS § 154 lg-st 1 tulenev õigus ja kohustus otsustada ning korraldada seaduse alusel iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi eeldab ka otsuste tegemist selle kohta, kuidas kasutada kohaliku elu küsimuste lahendamiseks ette nähtud raha. PS § 157 lg 1 täpsustabki enesekorraldusõigust ja sätestab, et kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused sätestab seadus.⁵³

Enesekorraldusõigust võib teatud tingimustel piirata, mida on kinnitatud ka Riigikohtu praktika. Riigikohus on märkinud, et seadusandja võib kehtestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiranguid, kuid põhiseadusele vastavad ei ole siiski igasugused seadusega sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangud.

Riigikohus on hinnanud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangu põhiseaduspärasust tehnilise taristu ehitamise ja rahastamise kohustuste raames. Riigikohus kinnitas, et kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ei ole piiramatu. Põhiseaduse § 154 lg 1 näeb ette, et kohalikud omavalitsused tegutsevad iseseisvalt seaduste alusel. Niisiis võib seadusandja kehtestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiranguid. Põhiseadusele vastavad ei ole siiski igasugused seadusega sätestatud kohaliku omavalitsuse

⁴³ RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 12.

⁴⁴ V. Olle jt. PSKomm § 154/3.

⁴⁵ RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 29; RKPJKo 01.04.2010, 3-4-1-7-09, p 31.

⁴⁶ RKÜK, 16.03.2010, 3-4-1-8-09, pt 53.

⁴⁷ RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 12.

⁴⁸ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus, 1. osa. Tallinn 2014, lk 222.

⁴⁹ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus, 1. osa. Tallinn 2014, lk 223.

⁵⁰ RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p 49.

⁵¹ PlanS § 24 lg 10.

⁵² RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p-d 49–50.

⁵³ RKÜK, 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 54.

enesekorraldusõiguse piirangud. Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed ehk siis piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.⁵⁴

Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse ehk autonoomia põhisisuks on kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel.⁵⁵ PS § 154 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. KOV enesekorraldusõiguse raames on KOV-l lubatud kasutada kõiki legaalseid ülesannete lahendamise viise, sh avalik- ja eraõiguslikke, otseseid ja kaudseid (kolmanda isiku kaasamine) ning plaanilisi.⁵⁶ Enesekorralduse osaks on KOV-i õigus otsustada, kas, millal ja kuidas ta oma pädevusse kuuluvaid küsimusi lahendab.⁵⁷

Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ei ole piiramatult. Põhiseaduse § 154 lg 1 näeb ette, et kohalikud omavalitsused tegutsevad iseseisvalt seaduste alusel. Niisiis võib seadusandja kehtestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiranguid. Põhiseadusele vastavad ei ole siiski igasugused seadusega sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangud. Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed ehk siis piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.⁵⁸

Varasem ehitusseadus⁵⁹ (EhS v.r - mis on võrreldav kehtiva PlanS § 131 lg-ga 1) nägi ette kohaliku omavalitsuse kohustuse omal kulul välja ehitada detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnoajatised, kui planeeringu koostamise korraldaja ja detailplaneeringust huvitatud isik ei ole kokku leppinud teisiti. Jõhvi Vallavolikogu palus 2007. aastal hinnata Riigikohtul 15. mail 2002. a jõustunud EhS v.r §-is 13 sätestatud kohustuse põhiseaduspärasust. Jõhvi Vallavolikogu hinnangul rikkus nimetatud kohustus kohaliku omavalitsuse õigust iseseisvalt otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi.⁶⁰ Jõhvi Vallavolikogu leidis, et EhS v.r §-is 13 sätestatud tehnilise taristu väljaehitamiskohustus seab kohalikud omavalitsused kinnisvaraarendajatest sõltuvusse ja paneb omavalitsustele ettenägematuid arengukavaväliseid rahalisi ülesandeid ning kinnisvaraarendajad ei ole nõus kohalike omavalitsustega EhS §-s 13 nimetatud objektide ehitamise kokkuleppeid sõlmima.⁶¹

Riigikohus hindas, kas EhS v.r §-ga 13 seatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirang on valitud eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne – selleks analüüsiti piirangu sobivust, vajalikkust ning mõõdukust. Riigikohus leidis, et pannes kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamine kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni, on seadusandja valinud eesmärgi saavutamiseks sobiva vahendi, sest see on suunatud muu hulgas nii piirkonna tervikliku ruumilise arengu, keskkonnakaitse kui ka elanike ohutuse tagamisele. Vajalikkuse osas leidis Riigikohus, et piirang on avalike hüvede kaitseks vajalik, sest muudel isikutel või muude vahenditega ei ole võimalik samaväärset kaitset sama hästi saavutada. Kohalik omavalitsus suudab kõige paremini korraldada nimetatud kohaliku elu küsimuste lahendamist (seda kas iseseisvalt või kokkuleppel huvitatud isikutega). Mõõdukuse

⁵⁴ RKPJKo, 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 23.

⁵⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017, p 1.2.1 <https://arhiiv-2017.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=171&p=154>

⁵⁶ PS kamm, 2020, lk 1045.

⁵⁷ RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p-d 49–50.

⁵⁸ RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 23.

⁵⁹ Ehitusseadus (RT I 2002, 47, 297) - § 13.

⁶⁰ RKPJKo, 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 2.

⁶¹ RKPJKo, 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 3.

osas leidis Riigikohus, et piirang on mõõdukas, kuivõrd kohalikele omavalitsustele on EHS §-s 13 loetletud tagamiskohustuse elluviimisel jäetud kaalutlusruum, näiteks saab kohalik omavalitsus nimetatud kohustust vältida detailplaneeringu kehtestamata jätmise ning ehitusloa väljastamata jätmise teel.⁶²

2015. aasta alguses jõustus PlanS, mille § 131 reguleerib tehnilise taristu väljaehitamiskohustust kohaliku omavalitsuseüksuse poolt. Mõned kuud peale seaduse jõustumist tõstatas Jõelähtme vallavalitsus kõnealuse sätte osas küsimuse selle kooskõlast põhiseadusega. Riigikohus leidis, et ehkki esineb kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riive, on tegemist põhiseaduspärasega riivega, millele on legitiimne eesmärk. Riigikohus kinnitas, et PlanS § 131 lõigetest 1 ja 3 kohalikule omavalitsusele tulenevad kohustused piiravad kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsiooni (PS § 154 lg 1) ning seadusandja on sekkunud kohaliku omavalitsuse õigusesse otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi, kuid leidis siiski, et kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirang teenib eesmärki tagada kohaliku elanikkonna jaoks terviklik, täisväärtuslik ja toimiv elukeskkond, s.t inimeste igapäevaseks elutegevuseks vajalike või seda toetavate avalikult kasutatavate hüvede olemasolu.⁶³

Ka leidis Riigikohus, et PlanS § 131 lg-tes 1 ja 3 sätestatud kohaliku omavalitsusüksuse kohustused on tingimuslikud, kuna omavalitsusel on ulatuslik kaalutlusruum detailplaneeringu algatamisel ja planeeringu sisu kujundamisel. Kinnistuomanikul ega muudel huvitatud isikutel ei ole nõudeõigust kindla sisuga planeeringu algatamiseks ega kehtestamiseks. Kohaliku omavalitsuse üksus võib raha puudumisel ja planeeringust huvitatud isikuga rahastamise kokkuleppe mittesaavutamisel jätta detailplaneeringu algatamata või loobuda planeeringus suurte kulutusteni viivate lahenduste kavandamisest. Kohaliku omavalitsuse üksus võib planeeringu algatamisel piiritleda muu hulgas selle lähteseisukohtades planeeringu mahtu ja sisu (PlanS § 6 punkt 12). Lisaks detailplaneeringu algatamata jätmisele võib kohaliku omavalitsuse üksus teatud juhtudel keelduda algatatud planeeringu kehtestamisest, kui huvitatud isikuga ei saavutata rajatiste väljaehitamise ja rahastamise kokkulepet.⁶⁴

Kohaliku omavalitsuse põhiseadusest tulenev oluline tagatis on ka finantsgarantii. Finantsgarantii näol on tegemist põhiseadusest tuleneva tagatisega, mille elemendiks on KOV-i õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks.⁶⁵

Vastasel juhul ei oleks kohalikul omavalitsusel võimalus iseseisvalt otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi.⁶⁶ Kuivõrd PS § 154 lg 1 rakendamise eeldus on, et kohalik omavalitsus täidaks vähemalt kõiki olulisi omavalitsuslike ülesandeid, peab olema tagatud ka raha nende täitmiseks.⁶⁷ Kohaliku omavalitsuse finantsgarantii seisneb kohalike omavalitsuste rahastamisega seotud õiguste kogumis (PS § 154, § 157 lg 2, Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 9). Finantstagatis ehk finantsgarantii tähendab ka omavalitsuse õigust teha otsuseid selle kohta, kuidas kasutada kohaliku elu küsimuste lahendamiseks ettenähtud raha⁶⁸ ja kuidas tagada eelarvesse raha laekumine.⁶⁹

Omavalitsusüksuste õigusele piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vastab riigi kohustus luua selline rahastamissüsteem, mis kindlustab omavalitsusüksustele piisavad rahalised vahendid omavalitsuslike ülesannete täitmiseks.

⁶² RKPJKo, 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p-d 21-32.

⁶³ RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 81-82.

⁶⁴ RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 83.

⁶⁵ PS komm, 2020, lk 1054.

⁶⁶ RKPJKo 26.06.2009, 3-4-1-4-09, p 20.

⁶⁷ PS komm, 2020, lk 1055.

⁶⁸ RKPJKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p-d 54 ja 61.

⁶⁹ RKPJKo 08.03.2011, 3-4-11-10, p 60.

Seadusandja otsustada on, millistest allikatest (nt riiklike maksude otse kohalikku eelarvesse laekumisest, riigieelarvest tehtavatest eraldistest, kohalikest maksudest vm) piisavad rahalised vahendid peavad laekuma.⁷⁰

Omavalitsusüksuste finantstagatiste hulka kuuluvad õigus võtta võlakohustusi, õigus kehtestada makse ja panna peale koormisi, õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele ning õigus seadusega pandud riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest. Samuti peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, arvestamaks nende ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegelikku muutumist.⁷¹

Seadusandja peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi kujundamisel tagama ka selle, et omavalitsusüksuste täitmiseks eraldatav raha oleks eristatav riiklike kohustuste täitmiseks eraldatavatest vahenditest. See võimaldab omavalitsusüksustel aru saada, millised vahendid on mõeldud kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks. See omakorda võimaldab otsustada, kuidas kasutada raha, mis on eraldatud kohaliku elu küsimuste lahendamiseks. Lisaks tagab omavalitsuslike ülesannete ja riiklike kohustuste jaoks mõeldud vahendite lahutatus võimaluse hinnata omavalitsuslike ülesannete jaoks eraldatud vahendite piisavust.⁷²

Kohaliku omavalitsuse autonoomia otsustada kohalikke küsimusi on piiratud põhiseaduse ja seadustega, eelkõige küsimustes, kus üksikisikutele seatakse kohustusi.⁷³ PS § 157 lg 2 näeb ette, et kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Riigikohtu praktika kohaselt ei tohi KOV-i volikogu eelnimetatud sättes sisalduva seadusereservatsiooni klausli tõttu kehtestada makse ilma seadusliku aluseta.⁷⁴ Seega ei ole kohalikul omavalitsusel absoluutset õigust eelarvetulude kujundamisel, eelkõige maksude ja avalik-õiguslike tasude kavandamisel. Õigus kehtestada makse on üks KOV-i finantstagatise alaliikidest⁷⁵, kuid see õigus on piiratud PS §-ist 113 ja § 157 lg-st 2 tuleneva seaduse reservatsiooni klausliga. Selline lähenemine on kooskõlas ka Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga, mille art 9 lg 3 kohaselt tuleb kohaliku omavalitsuse üksuste rahalistest vahenditest vähemalt osa kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata.

2.1.2. Sotsiaalse taristu eest tasu määramise ja väljaehitamise seosed muude põhiõigustega

Sotsiaalse taristu tasu rakendamise seotud probleemistikku ja kinnisvara arendajate tõstatud kitsaskohti on käsitletud analüüsi peatükkides 1.4 ja 2.5. Käsitletud probleemid seonduvad mh õiguskindluse põhimõttega (PS § 10). Õiguskindluse põhimõte on mitmetahuline, sisaldades ka õiguse avalikkuse ja arusaadavuse nõudeid. Õiguskindlus tähendab mh selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte).⁷⁶

⁷⁰ RKPJKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p-d 56.

⁷¹ RKPJKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 61.

⁷² RKPJKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 56.

⁷³ TlnRK, 20.12.2022, 3-21-1051, p 7.

⁷⁴ RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98; RKPJKo 09.02.2000, 3-4-1-2-00; TlnRK, 20.12.2022, 3-21-1051, p 19 ja RKÜK, 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p-d 45-47.

⁷⁵ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus, 1. osa. Tallinn 2014, lk 204.

⁷⁶ Eesti vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, 2020, https://pohiseadus.ee/sisu/3481/paragrahv_10 p 46.

Õiguse arusaadavuse põhimõtte on Riigikohus tuletanud PS § 13 lg-st 2 (seadus kaitseb igaühte riigivõimu omavoli eest). PS § 13 lg-s 2 sätestatud omavoli keeld nõuab, et riigivõimu teostamine peab olema üksikisiku jaoks ettearvatav. Nii tuleneb PS § 13 lg-st 2 määratuse põhimõtte, mis on üks õigusriigi keskseid nõudeid. Õiguse arusaadavuse põhimõtte nõuab, et õigusnormid oleksid nende adressaatidele piisavalt selged. Riigikorraldusõiguse valdkonnas tuleneb õigusselguse põhimõtte otse õigusriigi põhimõttest (§ 10).⁷⁷

Riigikohus on märkinud, et PS § 13 lg-ga 2 on vastuolus olukord, kus ei ole järgitud seaduslikkuse põhimõtet ning seaduses ei ole reguleeritud põhiõiguste piirangute kohaldamise aluseid ja korda, sest „ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igaüht riigivõimu omavoli eest“.⁷⁸ Õiguskirjanduses on märgitud õigusselguse põhimõtte osas, et maksuseadus peab olema võimalikult selge ja konkreetne, et maksumaksja saaks seaduse teksti lugedes oma maksukohustuse välja arvutada.⁷⁹

Sotsiaalse taristu tasu reeglistiku kujundamisel on ettenähtavuse tagamiseks oluline järgida PS §-ist 10 tuletatavat *vacatio legis*-põhimõtet. *Vacatio legis* on ajavahemik, mis jääb seaduse avaldamise ja jõustumise vahele. Kui muutunud õigusnorm näeb ette isikule suuremad kohustused või halvendab tema senist õiguslikku positsiooni, peab tal olema piisavalt aega otsida ja kasutada ressursse, et uusi õigusnorme järgida. Eriti oluline on seda põhimõtet järgida ettevõtluskeskkonna muutmisel, kui muudatus eeldab teistsuguste äririskide võtmist, ettevõtja poolt kulutuste tegemist ja muudab konkurentsiolukorda turul. Õigustloova akti avaldamise ja kehtima hakkamise vahel peavad adressaadid jõudma „normidega tutvuda ja oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Riik ei tohi uusi norme kehtestada n-ö üleöö. Teisisõnu tuleb jõustumistähtaja määramisel hinnata, kas normiadressaatidele jääb oma tegevuse ümberkorraldamiseks piisavalt aega.“⁸⁰ Sotsiaalse taristu kehtestamisel maksuna tuleb arvestada MKS § 4¹ sätestatud *vacatio legis* põhimõtte täpsustust, mille kohaselt maksuseaduse muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele peab üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud.⁸¹ Riigikohus on MKS §-ga 4¹ seonduvalt siiski selgitanud, et ulatuslikud maksuõiguslikud muudatused vajavad üldjuhul pikemat *vacatio legis*'t ning selliseks olukorraks võib näiteks olla uue riikliku maksu kehtestamine.⁸² Nii seadusandlik, täidesaatev kui ka kohtuvõim ning kohalikud omavalitsused on tulenevalt PS §-st 14 põhiõiguste adressaadid. Isikute põhiõigusi, mida saab põhiseaduse järgi piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras, tohib kohalik omavalitsus piirata üksnes seadusest tuleneva volitusnormi alusel.⁸³ Sotsiaalse taristu tasu või väljaehitamiskohustuse kehtestamisel tuleb kaaluda kohalike omavalitsuste põhiseaduslike garantiide ning põhiõiguste riivetega seonduvaid mõjusid. Nii riiklikke kui ka kohalikke makse kehtestades tuleb hinnata, milline on muudatuste mõju – kas esineb põhiõiguste riive ning riivet õigustavad asjaolud. Põhiõiguste riive õigustamise hindamiseks on vajalik hinnata formaalset ja materiaalselt põhiseaduspärasust.

Formaalse põhiseaduspärasusega seondub eelkõige pädevuse küsimus – kas muudatuse kehtestajal on vajalik pädevus. PS §-st 3 tuleneb parlamendireservatsioon ehk olulise põhimõtte, mille kohaselt peab põhiõiguste seisukohalt olulisi küsimusi otsustama seadusandja.⁸⁴

⁷⁷ Eesti vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, 2020, https://pohiseadus.ee/sisu/3481/paragrahv_10 p 48.

⁷⁸ RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94.

⁷⁹ L.Lehis, Maksuõigus, 2009, lk 90.

⁸⁰ Eesti vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, 2020, https://pohiseadus.ee/sisu/3481/paragrahv_10 p 55.

⁸¹ MKS § 4¹.

⁸² RKPJKo, 30.06.2017, p 3-4-1-5-17, p 85.

⁸³ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017, p 1.3.2, <https://arhiiv-2017.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=171&p=154>

⁸⁴ RKPJKo, 06.12.2022, 5-22-5/16, p 52.

Seadusandja pädevuses oleva küsimuse delegeerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi alusel.⁸⁵ PS § 3 lg-st 1 tuleneb nõue, et kõik põhiõiguste seisukohalt olulised otsused peab langetama seadusandja ning vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.

Nii nagu PS § 113, on ka PS § 157 lg 2 seadusliku aluse nõue PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte väljendus.⁸⁶

PS § 113 kohaselt sätestab riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadus. Seega on ka sotsiaalse taristu, olenemata sellest, kas seda reguleerida avalik-õigusliku tasu või maksuna, kehtestamine Riigikogu pädevuses. PS § 113 on PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte väljenduseks avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise korral.⁸⁷ PS § 3 lg-st 1 tuleneb nõue, et kõik põhiõiguste seisukohalt olulised otsused peab langetama seadusandja ning vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.⁸⁸

Materiaalse põhiseaduspärasuse hindamiseks on vajalik läbi viia kolmeastmeline kontroll ning hinnata, kas muudatus on sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses ehk mõõdukas. Näiteks taastuenergia tasu maksmise kohustuste osas on kohtupraktikas leitud, et taastuenergiatasu on nii formaalselt kui materiaalselt põhiseaduspärase ning määravaks argumendiks oli tasu marginaalsus võrreldes teenuse koguhinnaga. Kohus mõõnis, et isiku varalise seisu märkimisväärset halvenemist saaks küll lugeda omandipõhiõiguse riiveks, kuid taastuenergia tasu on vaid osa elektrienergia eest tasutavast summast ja marginaalne osa isiku muudest kulutustest. Kui riivet siiski mõõnda, tuleb hinnata riive eesmärki, kas see on sobiv eesmärgi saavutamiseks, kas riive on vajalik ja hinnata riive intensiivust.⁸⁹

Sotsiaalse taristu tasu suuruse kujundamisel tuleb seega silmas pidada, et ei tekiks isikute varalise seisu märkimisväärset halvenemist, mida saaks lugeda omandipõhiõiguse riiveks.

Sotsiaalse taristu tasu kehtestamisel tuleb arvestada PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigusega. PS §-st 12 tuleneb maksustamisel kehtiv ühetaolise maksustamise põhimõte, mille kohaselt on “kõik seaduse ees võrdsed”, kuid siiski ei tähenda see absoluutset võrdsust, vaid “võrdselt tuleb kohelda võrreldavas olukorras olevaid isikuid”.⁹⁰ Kehtiva õigusraamistiku puudumine sotsiaalse taristu tasu suuruse osas võib viia olukorrani, kus kohalik omavalitsus kohtleb sarnases olukorras olevaid detailplaneeringust huvitatud isikuid erinevalt, näiteks küsides elamuühiku eest tasu erinevas määras. Võrdsuspõhiõigusest tulevalt ei ole lubatav näiteks olukord, kus võrreldavas olukorras olevaid kinnisvara arendajaid koheldakse sotsiaalse taristu tasu rakendamisel erinevalt, sh tasu suuruse määramisel või kas tasu üleüldse rakendada. Ka Õiguskantsler on tähelepanu juhtinud, et detailplaneeringu algatamise menetluses ei ole KOV-de poolt lubatud meelevaldsete nõudmiste esitamine detailplaneeringu algatajatele.⁹¹

Kinnisvaraarenduste puhul on tegemist majandustegevusega. PS § 31 sätestab õiguse ettevõtlusvabadusele, mille kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegelda ettevõtlusega. Seejuures

⁸⁵ RKPJKo, 22.05.2023, 5-23-5, p 18.

⁸⁶ RKÜK, 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 44.

⁸⁷ RKÜK, 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 44.

⁸⁸ RKÜK, 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p-d 21 ja 22.

⁸⁹ RKÜK, 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p-d 23-27.

⁹⁰ L.Lehis, Maksuõigus, 2020, lk 74.

⁹¹ Õiguskantsleri 22.06.2018.a pöördumine nr 7-5/180474/1802894.

kohaldub ettevõtlusvabadusõigus tulenevalt PS § 9 lg-st 2 ka juriidilistele isikutele.⁹² Sotsiaalse taristu tasu rakendamisel on riive ettevõtlusvabadusele, kuivõrd ettevõtlusvabaduse riiveks loetakse kõiki meetmeid, mis mh takistavad või kahjustavad ettevõtlusega seotud tegevust.⁹³ Ka PS §-st 113 tulenev õigus kehtestada makse riivab ettevõtlusvabadust, arvestades, et maksustamine piirab võimalusi ettevõtlusest tulu teenida ja sellega ka ettevõtlusvabadust.⁹⁴ Seega on sotsiaalse taristu tasu kehtestamisel riive detailplaneeringust huvitatud isikute ettevõtlusvabadusele.

Sotsiaalse taristu tasu rakendamisel kaasneb mõju maa omanikele (kinnisvara arendajaid) ja kinnisvara ostjatele. Maaomanikke mõjutab sotsiaalse taristu tasu maksmise kohustus, maakasutamisel on seatud täiendav piirang, mis seisneb rahalise kohustuse täitmisel. Mõju kinnisvaraarendajatele on otsene, kuivõrd maaomanikud peavad rahalise kohustuse täitma, sh osadel juhtudel tagama vastava rahavoo olemasolu, enne kinnisvara müügitehingutest laekuvat tulu.

Kinnisvaraostja mõju on kaudsem, kuid sotsiaalse taristu tasu kajastub osaliselt või täielikult kinnisvara ostuhinnas. Sotsiaalse taristu tasu rakendamisel on mõju PS §-s 32 sätestatud omandipuutumatusle, kuna omandi käsutamisele ja kasutamisele on seatud täiendavad piirangud. Kui sotsiaalse taristu tasu käsitleda kaudse maksuna, kandub tasu üldjuhul üle lõpptarbijale ning kajastub kinnisvara ostja jaoks kinnisvarahinnas. Sotsiaalse taristu tasu võrra kallinenud kinnisvarahinnad võivad mõjutada inimeste vabadust elukohta valida (PS § 34).

Sotsiaalse taristu tasu riivet omandipõhiõigusele ei ole kohtupraktikas hinnatud. Omandipõhiõiguse (PS § 32) riive põhiseaduspärasust on kohtud hinnanud taastuenergiatasu rakendamisel, kus kohus lõppkokkuvõttes jaatas taastuenergiatasu formaalset ja materiaalselt põhiseaduspärasust⁹⁵, kuid otsusest nähtusid kohtu kaalutlused, mida saab mh arvestada sotsiaalse taristu tasu väljatöötamisel. Taastuenergia tasu kulu kannab tarbija ning vaidlusalune küsimus seisnes selles, kas rakendatav tasu riivab omandipõhiõigust. Taastuenergiatasu kuulub PS § 113 kohaldamisalasse ning kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused riivavad vältimatult omandipõhiõigust.⁹⁶

Taastuenergia tasu moodustas elektrienergia ja võrguteenuste tasust ligi 8%, mis kohtu hinnangul ei olnud isiku omandiõiguse ulatuslik riive. Seevastu eesmärk edendada (taastu)energia tootmist teenib mh põhiseadusest tulenevaid eesmärke edendada keskkonnasäästlikumat elektrienergia tootmist kui ka eesmärki tagada energiajulgeolekut. Riigikohus asus seisukohale, et taastuenergia tasust tingitud omandipõhiõiguse riive ei olnud ilmselgelt ebaproportsionaalne. Kohus mõõnis, et isiku varalise seisu märkimisväärset halvenemist saaks küll lugeda omandipõhiõiguse riiveks, kuid kõnealusel juhul moodustas taastuenergia tasu vaid osa elektrienergia eest tasutatavast summast ning oli marginaalne osa isiku muudest kulutustest.⁹⁷

Sotsiaalse taristu tasu väljatöötamisel (eelkõige tasu määr) tuleb seega arvestada mõju nii kinnisvaraostjate kui ka kinnisvara arendajate põhiõigustele. Riive esinemisel tuleb leida tasu kehtestamise legitiimne eesmärk⁹⁸ ning hinnata tasu sobivust, vajalikkust ning mõõdukust.

⁹² Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, <https://pohiseadus.ee/sisu/3502>, p 18.

⁹³ Samas, p 23.

⁹⁴ Samas, p 1.

⁹⁵ RKÜK, 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 23-27.

⁹⁶ Samas, p 90, 96.

⁹⁷ Samas, p 23-27.

⁹⁸ Samas, p 99-100.

2.2. Muu õigusraamistik

2.2.1. Kohaliku omavalitsuse ülesanded ning nende rahastamine

PS-st tuleneva KOV-i enesekorraldusõiguse üks osa on korraldada ja otsustada kohaliku elu küsimusi ehk neid küsimusi, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormiliselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.⁹⁹ Kohaliku elu küsimused on omavalitsuslikud ülesanded, mis jagunevad kohustuslikeks ning vabatahtlikeks.¹⁰⁰ Kohalikul omavalitsusel on hulgaliselt kohustuslikke ülesandeid, mis on sätestatud KOKS § 6 lg-tes 1 ja 2. Kohustuslikud ülesanded on mh korraldada:

- sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.¹⁰¹
- koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.¹⁰²

Eelnevalt nimetatud ülesanded on kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded ehk KOV on vaba otsustama, kuidas neid ülesandeid täita, kuid nende täitmise üle KOV ise otsustada ei saa.¹⁰³ KOKS § 6 lg-st 2 tulenevate ülesannete osas võidakse nimetatud asutuste osas seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.¹⁰⁴

Kohalike omavalitsuste sotsiaalse taristuga seotud kulud on kõrged. Valdade ja linnade väljaminekutest peaaegu pool on seotud haridusteenuste (lasteaiad, koolid) pakkumisega ning kolmandik on hõlmatud kohalike teede korrashoidu ja inimeste vaba aja veetmisega seotud teenuste pakkumisega.¹⁰⁵

Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve koostamine on reguleeritud kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seaduses (KOFIS). Nimetatud seadus sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve koostamise, vastuvõtmise, täitmise ja aruandluse põhimõtted, kohaliku omavalitsuse üksuse arvestusüksuse finantsdistsipliini tagamise meetmed, finantsdistsipliini tagamise meetmete rakendamise menetluse põhimõtted ning raske finantsolukorra ohu kõrvaldamise menetluse põhimõtted.¹⁰⁶ Maksutulud on üks osa kohaliku omavalitsuse eelarve põhitegevuse tuludest.¹⁰⁷

Kohalik omavalitsus saab põhitegevuse tulusid erinevatest allikatest ning tulenevalt KOFIS-ist jaotatakse tulud nelja kategooriasse: maksutulud, tulud kaupade ja teenuste müügist, saadavad toetused ning muud tegevustulud. Maksutuludest on oluliselt kohal tulumaks ning ka maamaks. Üle poole kohalike omavalitsuste kogusissetulekutest moodustab nende elanike makstud

⁹⁹ RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 12.

¹⁰⁰ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus, 1. osa. Tallinn 2014, lk 222.

¹⁰¹ KOKS § 6 lg 1.

¹⁰² KOKS § 6 lg 2.

¹⁰³ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus, 1. osa. Tallinn 2014, lk 223.

¹⁰⁴ KOKS § 6 lg 2.

¹⁰⁵ Rahandusministerium <https://www.fin.ee/finantskorraldus>

¹⁰⁶ Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (KOFIS) - (RT I, 30.06.2023, 27) - § 1.

¹⁰⁷ KOFIS § 7.

füüsilise isiku tulumaks.¹⁰⁸ Maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele laekub 11,96% residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust (arvestamata TuMS 4. peatükis sätestatud mahaarvamisi).¹⁰⁹ Maamaks on riiklik maks, mis laekub 100% kohaliku omavalitsuse eelarvesse.¹¹⁰

Kohalike maksude osatähtsus omavalitsusüksuse tulubaasist on senini olnud madal. Riigieelarvest antakse kohaliku omavalitsuse üksustele toetust tasandusfondist, toetusfondist ning juhtumipõhiselt konkreetse tegevuse või investeeringu toetamiseks.¹¹¹

Sotsiaalse taristu tasu rakendamisel saadud vahendid moodustavad osa kohaliku omavalitsuse tulust. Õiguskantsler on leidnud, et ehkki PlanS § 131 lg 2¹ ei ole sobilik alus sotsiaalse taristu tasu kokkulepete sõlmimiseks, ei tähenda see, et oleks keelatud sõlmida lepinguid ka muude (s.t sotsiaalse taristu) objektide ehitamiseks või rahastamiseks.¹¹²

Sotsiaalse taristuga seonduvad kulud peaksid olema tuletatavad valla või linna arengukavast. Valdadele ja linnadele kehtib kohustus, et vallal ja linnal peab olema arengukava vähemalt kolmeks järgneva aastaks. Arengukava on omavalitsusüksuse pika- ja lühiajalise arengu eesmärgede määratlev ja nende elluviimise võimalusi kavandav dokument, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi ning on aluseks erinevate eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele. Kui vallal või linnal on kolmest aastast pikemaajalisi varalisi kohustusi või neid kavandatakse pikemaks perioodiks, peab arengukava olema kavandatud selleks perioodiks.¹¹³

Arengukava on mh aluseks eelarve koostamisele ning investeeringute kavandamisele ja nende jaoks rahaliste ja muude vahendite taotlemisele, sõltumata nende allikast.¹¹⁴ Seejuures tuleb arvestada ka valla või linna üldplaneeringuga ning üldplaneering ja arengukava ei tohi olla vastuolus.¹¹⁵ Sotsiaalse taristu tasu rakendamine KOV-i poolt peaks olema kooskõlas ja seostatav nii arengukava kui ka üldplaneeringuga.

Seoses sotsiaalvaldkonna järjest suurenevate kuludega, tuleb analüüsida ka KOV võimalusi keelduda täiendavate kulutuste kandmisest. Nii tehnilise kui ka sotsiaalse taristu rahastamise küsimuste lahendamine on oluline, kuivõrd rahaliste vahendite puudumine võib viia selleni, et kohalik omavalitsus saab jätta detailplaneeringu algatamata.

PlanS § 128 lg 2 sätestab alused, mil KOV-il on õigus jätta detailplaneering algatamata. Sotsiaalse taristuga seonduvalt on kohtud andnud hinnangu PlanS § 128 lg 2 p-le 2 ja 3.

PlanS § 128 lg 2 p 2 annab kohalikele omavalitsustele õiguse jätta detailplaneering algatamata, kui on ilmne, et algatava planeeringu elluviimine tulevikus ei ole võimalik, eelkõige kui planeeringu koostamise korraldajal puudub võimalus detailplaneeringukohaste avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvate rajatiste, haljastuse, välisvalgustuse või avalikes huvides olevate tehnorajatiste ehitamise kohustuse täitmiseks vajalike kulude kandmiseks ning detailplaneeringust huvitatud isik keeldub selliseid kulusid kandmast. PlanS § 128 lg 2 p 2 sisaldab mitteammendavat loetelu ja seda alust saab teatud tingimustel rakendada ka sotsiaalse taristu puhul. Kohtupraktikas on tähelepanu juhitud, et PlanS § 128 lg 2 p 2 on

¹⁰⁸ Rahandusministeerium <https://www.fin.ee/finantskorraldus>

¹⁰⁹ Tulumaksuseadus (TuMS) - RT I, 30.06.2023, 81 - § 5.

¹¹⁰ Maamaksuseadus (MaaMS) - RT I, 10.03.2022, 32 - § 6.

¹¹¹ Riigieelarve seadus (RES) - RT I, 30.11.2022, 4 - § 46 lg 1.

¹¹² Õiguskantsleri 22.06.2018. a kiri nr 7-5/180474/1802894 „Planeeringust huvitatud isiku sotsiaalse taristu arendamise kohustus“.

¹¹³ KOKS - § 37 lg 1.

¹¹⁴ KOKS - § 37 lg 4.

¹¹⁵ KOKS - § 37 lg 5.

seotud konkreetse planeeringuga seotud taristu rajamisele ja seetõttu on kohtud eelduslikult pidanud oluliseks kulutuste võimalikult selge sidumise konkreetse planeeringulahenduse ja lisanduvate elanike arvuga.¹¹⁶

Kohtupraktikas on detailplaneeringu keeldumise alusena käsitletud ka PlanS § 128 lg 3 (ülekaalukas avalik huvi). Kohus analüüsis keskse küsimusena, kas detailplaneeringu algatamisest on võimalik keelduda ülekaaluka avalikul huvil põhineval põhjusel (PlanS § 128 lg 2 p 3), kuivõrd valla rahvastiku kasv on sotsiaalsele taristule üle jõu. Kohus selgitas, et jätab kõrvale PlanS § 128 lg 2 p-s 2 toodud aluse, kuivõrd nimetatud rajatised on planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalikud ning sellega funktsionaalselt seotud. PlanS § 128 lg 2 p 3 tuleb tõlgendada viisil, et see võimaldab KOV-il reageerida ka üldistele ruumilise arengu suundumustele ning majanduslikele ja sotsiaalsetele mõjudele siis, kui muudatusi ei ole veel üldplaneeringusse sisse viidud.¹¹⁷

Samuti näeb PlanS ette, et detailplaneeringu menetluse võib lõpetada PlanS § 129 lg 1 p 4 alusel, kui planeeringu koostamise korraldaja eelarves puuduvad vahendid planeeringu koostamise, selle tellimise ja mõjude hindamisega kaasnevate kulude kandmiseks ja planeeringu koostamisest huvitatud isik selliseid kulusid ei kannu. PlanS § 129 lg 1 p 3 osas puudub sotsiaalse taristuga seonduv kohtupraktika.

2.2.2. Sotsiaalse taristu mõiste sisustamise lähtekohad

Sotsiaalse taristu mõiste ei ole õiguskorras sisustatud. Raamistiku mõiste sisustamisele annab KOKS § 6 lg 2, kus käsitletakse kohaliku omavalitsuse ülesandeid seoses haridus- ja sotsiaalvaldkonnaga. Haridus- või sotsiaalvaldkonda saab sisustada erinevate õigusaktide alusel. KOKS § 6 lg 2 sõnastus on piiritletud kohaliku omavalitsuse omandis olevate haridus- ja sotsiaalteenuste osutamiseks vajalike asutuste ülalpidamiskohustusega. Valdcondlik ülalpidamiskohustus määratleb kohaliku omavalitsuse ülesannete ulatuse, st nende kohustuste ulatuse, mida on võimalik nt väljaehitamislepinguga anda üle huvitatud isikule. Samas on mitmeid eriseaduseid, mis sisustavad samuti kohaliku omavalitsuse ülesandeid ning määratlevad neid laiemalt kui KOKS § 6 lg 2.

Üldplaneeringutes on esitatud sotsiaalse infrastruktuuri kaardid, kus vastavale mõistele antakse väga erinev sisu. Lisaks tavapäraselt mõistetavale lasteaiale või koolile, peetakse üldplaneeringutes sotsiaalse infrasüsteemi osaks näiteks ka piirkondlikke kaubanduskeskusi, haiglaid, perearstikeskusi ning kalmistuid¹¹⁸, mis võivad liigituda äriefunktsiooniks. Sotsiaalse taristu mõiste ja olemuse uurimisel on oluline arvestada, et igasuguse sotsiaalse taristu rahastamine ning väljaehitamine ei ole kohaliku omavalitsuse ülesanne. Samuti, et äri- ja sotsiaalfunktsioon (või (juht)otstarve planeeringute mõttes) võivad olla hägustunud ning sotsiaalse taristu ehitiste olemasolu on võimalik tagada ka äri- või puhke- ja virgestusfunktsiooniga kinnisasjadel. Samas tuleb lahenduste pakkumisel arvestada, et praktikas kasutatavad instrumendid on suunatud eelkõige haridus- või sotsiaalteenuse osutamiseks vajaliku ehitise rajamisele.

Kohtupraktikas on välja toodud, et vallal tuleb tagada kogu toimepiirkonnale igapäevaelus oluliste avalike ja üldise majandushuvi teenuste kättesaadavus, mida ei pea tingimata osutama kodukoha lähedal: nt gümnaasium, huvikool, noortekeskus, kultuurikeskus, spordi- ja/või tervisekeskus ning eriarstiabi-, panga-, pääste-, ettevõtete ja MTÜ-de nõustamisteenus. Muud olulisemad inimeste põhivajadustega seotud kohaliku tasandi teenused peavad olema

¹¹⁶ Tallinna halduskohus, 23.10.2023, 3-23-1413, p 12.

¹¹⁷ Samas, p 9.

¹¹⁸ Vt näiteks Pärnu linna asustusüksuse üldplaneering 2025+. Internetis: <https://edok.parnu.ee/public/index.aspx?itm=944525&o=924&u=-1&o2=-1&hdr=hp&tbs=all>.

kättesaadavad ka mujal elukohale lähemal, sh paikkondades väljaspool toimepiirkondade keskuseid: põhihariduse-, koolieelse lasteasutuse, lapsehoiu-, ühistranspordi-, side- ja posti-, raamatukogu-, sotsiaal- hoolekande- ja noorsootööteenus ning spordisaal, -väljak ja külakeskus või seltsimaja.¹¹⁹ Kohtupraktikas esitatud loetelu on laiem, kui KOKS § 6 lg 2 nimetatud valdkonnad.

Sotsiaalse taristu mõiste sisustamisel saab lähtuda eriõigusaktides kohalikule omavalitsusele pandud ülesannetest. Haridus- ja sotsiaalteenuseid pakutakse erinevates vormides ning teenuse osutamine ei pea tingimata toimuma kohalikule omavalitsusele kuuluvas hoones (või rajatisel). Näiteks võivad sellised teenused olla lapsehoiuteenus (sotsiaalhoolekande seadus¹²⁰ (SHS) § 45¹ jj), eluruumi teenus (SHS § 41 jj) või varjupaigateenus (SHS § 30 jj). Munitsipaalkool on aga kohalik asutus, mille põhimääruses sätestatakse kooli asukoht ning tegutsemiskohad (PGS § 61, § 66 lg 1 p 2) ning mille kulud katab kooli pidaja. Haridust on võimalik omandada ka erakoolis, mis on mh koolieelne lasteasutus ja üldhariduskool. Erakool võib saada sihtotstarbelist toetust riigi- ja kohaliku omavalitsuse eelarvest. Tegevustoetusest saadud rahalisi vahendeid võib kasutada ainult erakooli õppegevuseks, investeringuteks ja infrastruktuursete kulude katmiseks¹²¹.

Sotsiaalse taristu mõiste saab näiteks siduda ka sotsiaalmaa sihtotstarbe või ehitise kasutamise otstarbega, mis on sätestatud MaaKatS¹²² § 18¹ lg-s 12 või ehitise kasutamise otstarvete loetelu määruises¹²³. Sotsiaalmaad defineeritakse ühiskondlike ehitiste maa ning üldkasutatava maa kaudu. Selle sihtotstarbega on seotud kohaliku omavalitsuse ametiasutuste, büroo- ja administratiivhoonete maa, välisriikide diplomaatiliste ja konsulaaresinduste hoonete maa, äriotstarbeta meelelahutus-, haridus-, teadus-, tervishoiu-, hoolekande-, sakraal-, puhke- ja spordiehitiste maa, muuseumi-, arhiivi- ja raamatukoguehitiste maa ning loomaia ja botaanikaia maa ning üldjuhul hooneteta maa, millel võivad paikneda üksnes abihooned, sealhulgas haljasala ja pargi maa, supelranna maa, rahvapeo- ja kokkutulekuväljaku maa, lautri maa, laste mänguväljaku maa, spordiplatsi ja terviseraja maa ning kalmistu maa.

Ehitise kasutamise otstarvete loetelust lähtumine väljub kohalikule omavalitsusele õigusaktidega pandud ülesannetest. Sotsiaalfunktsiooni täidavad näiteks muuseumi- ja raamatukoguhooned, haridus- ja teadushooned, spordihooned, kultus- ja tavandihooned või ka teatud ravihooned. Samas kasutatakse praktikas tasu võtmise alusena elamuühiku mõistet, mis seostatakse eelkõige eluruumide rajamisega. Elamu funktsiooni kannavad ehitise kasutamise otstarvete loetelu kohaselt aga näiteks ka hoolekandeadasutused ja ühiselamud.

Uuemates üldplaneeringutes on sotsiaalse taristu rajamine tehtud paindlikumaks ning seotud lahti sotsiaalmaa sihtotstarbest või vastavast ehitise kasutusotstarbest. Näiteks loetakse pereelamute või korruselamute juhtotstarbega maad toetavaks otstarbeks piirkonda teenindavat puhke-, spordi-, kogunemis- või kultuurirajatise maad.¹²⁴ Selline lähenemine võimaldab kohalikul omavalitsusel arvestada asukohast tulenevate spetsiifiliste vajaduste ja tingimustega.

Veel on võimalik jätta sotsiaalse taristu mõiste kohalike omavalitsuste sisustada näiteks üldplaneeringus või asjakohases üldaktis. Sotsiaalse taristu ehitise mõiste võib olla laiem ning sisaldada ka ehitisi, mis ei ole otsesõnu nimetatud KOKS § 6 lg-s 2. Näiteks saab üld- või detailplaneeringu ülesannete alusel määrata asja avalik-õiguslikku kasutust või funktsiooni ning

¹¹⁹ TlnHK 8.11.2021, 3-21-1051, p 1.

¹²⁰ Sotsiaalhoolekande seadus - RT I, 30.06.2023, 73.

¹²¹ Erakooliseadus - RT I, 19.03.2019, 85 - § 22 lg-d 4 ja 5.

¹²² Maakatastriseadus - RT I, 17.03.2023, 55.

¹²³ Majandus- ja taristuministri 2.06.2015 määrus nr 51 „Ehitise kasutamise otstarvete loetelu”.

¹²⁴ Vt näiteks Pärnu linna asustusüksuse üldplaneeringu 2025+ seletuskiri. Internetis: <https://edok.parnu.ee/public/index.aspx?itm=944525&o=924&u=-1&o2=-1&hdr=hp&tbs=all>.

halduslepinguga kokku leppida avalikus kasutuses oleva ehitise väljaehitamise. Praktikas on üld- ja detailplaneeringute alusel avalikku kasutusse määratud ehitised näiteks mänguväljakud, pargid ja puhkealad.

Seega on regulatiivsete ettepanekute tegemisel küsimus, kas sotsiaalse taristu mõiste sisustamisel tuleks kitsalt lähtuda kohaliku omavalitsuse ülesannetest või võib sotsiaalse taristu mõiste olla laiem ning defineeritud avalike ja üldise majandushuvi teenuste kaudu. Sõltuvalt ettepaneku olemusest – üldine avalik-õiguslik tasu või väljaehitamise- või rahastamiskohustus – on küsimus ka rahastamise eesmärgis ning ulatuses.

2.2.3. Väljaehitamiskohustuse ja väljaehitamise seonduvate kulude kandmise õiguslik raamistik

Sotsiaalse taristu väljaehitamise või väljaehitamise seonduvate kulude kandmise kohustuse (edaspidi **sotsiaalse taristu rajamise kokkulepe**) kui kohaliku omavalitsuse ülesannete üleandmiseks õiguslikud alused õiguskorras puuduvad. Sotsiaalse taristu rajamise kokkulepete õigusliku raamistiku käsitlemine on vajalik, kuna praktikas käsitletakse sotsiaalse taristu rahastamist KOV ja kinnisvaraarendajate vahel sõlmitud lepingutes. Sotsiaalse taristu rajamise kokkulepete sõlmimisel esineb praktikas mitmeid probleeme (vt ptk 1.4). Kinnisvaraarendajate seisukohti seoses rahastamis- või väljaehitamiskohustuse õigusliku raamistiku kitsaskohtadega on käsitletud analüüsi ptk-s 3.2.

(a) Seaduslik alus väljaehitamiskohustuse või sellega seonduvate kulude kandmise üleandmiseks

Halduskoostöö seadus¹²⁵ (HKTS) võimaldab delegerida haldusülesandeid teatavatel tingimustel. Eraõiguslikke isikuid on võimalik volitada haldusülesandeid täitma HKTS ja HMS alusel. Haldusülesannet on määratletud kui ülesandeid, mis on otseselt seadusega või selle alusel haldusametitele pandud, või kui ülesandeid, mis on tuletatud tõlgendamise teel vastavast normist.¹²⁶

Sotsiaalse taristu ehitise väljaehitamine või selle väljaehitamise seonduvate kulude kandmise on võimalik delegerida KOKS § 6 lg-s 2 sätestatud ulatuses. Kohalik omavalitsus võib seadusega või seaduse alusel antud haldusaktiga või -lepinguga anda juriidilisele või füüsilisele isikule volituse täita seadusega või seaduse alusel kohalikule omavalitsusele pandud haldusülesannet. Juriidilisele või füüsilisele isikule võib anda volituse täita haldusülesannet, kui on täidetud järgmised tingimused (HKTS § 5):

- haldusülesande täitmine on majanduslikult põhjendatud;
- haldusülesande täitmiseks volituste andmine ei kahjusta täitmise kvaliteeti;
- volituste andmine ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes kohustust täidetakse.

Seega on käesoleva analüüsi kontekstis küsimus, kas ja millistel alustel saaks kohalik omavalitsus rakendada halduslepingu regulatsiooni, andes üle väljaehitamiskohustuse või väljaehitamise seonduvate kulude kandmise eraõiguslikule isikule. Ülaltoodust nähtub, et üle saab anda ülesandeid, mis on õigusaktidega pandud kohalikule omavalitsusele. Üleandmiskohustuse raames on võimalik käsitleda ka ehitisi, mille ehitamine ei ole kohaliku omavalitsuse olemuslik ülesanne KOKS mõttes, kuid millele on näiteks planeeringuga (haldusaktiga) antud avalik-õiguslik funktsioon või kasutus.

¹²⁵ Halduskoostöö seadus - RT I, 07.03.2023, 33.

¹²⁶ RKEKm 3-3-4-1-10, p 5; RKHKo 3-3-1-72-11, p 8.

Praktikas kohustatakse PlanS § 131 kohaselt sõlmitud lepingute alusel huvitatud isikuid ehitama välja näiteks mänguväljaku. Mänguväljaku väljaehitamist või sellega seonduvate kulude kandmist saab vaadelda kui planeeringuga kavandatava avalik-õigusliku funktsiooni üleandmist. Näiteks võib üld- või detailplaneeringuga määratleda avalik-õigusliku kasutuse või funktsiooni puhke- ja virgestusalale, supelrannale, pargile, haljastusele või mänguväljakule. Seega on HKTS mõttes üle antavad ülesanded oma sisult erinevad – ühed tulenevad otse õigusaktidest, kuid teised peab eraldiseisvalt sätestama ning piiritlema haldusaktiga.

Kui tegu oleks erakasutuses oleva mänguväljakuga, kuid mille väljaehitamise kohustus oleks planeeringu koostamise raames pandud huvitatud isikutele, vastaks selline kohustus oma sisult pigem koormise instrumendile (vt täpsemalt 2.2.4 2.2.4(e)). Samas ei ole see õiguslikult lõpuni selge, kuna koormis on heakorra eesmärgil nõutav mitterahaline panus, mis ei saa olla lepingu objekt.

(b) PlanS-s sätestatud õigusraamistik väljaehitamiskohustuse või sellega seonduvate kulude kandmiseks

Sotsiaalse taristu kavandamist nähakse osana ruumilise planeerimise raames lahendatavast ülesandest. Tehnilise taristu rahastamise osas on PlanS-is asjakohane õigusraamistik loodud. Ehkki üldreeglina on tehnilise taristu rajamine kohaliku omavalitsuse ülesanne, on seaduses ette nähtud võimalused, kuidas anda tehnilise taristu rahastamine halduslepinguga üle detailplaneeringust huvitatud isikule (PlanS § 131).

Käesolevas analüüsis saab seega analoogiana vaadelda PlanS § 130 (planeeringu koostamise või tellimise haldusleping) ning § 131 (tehnorajatiste haldusleping) regulatsiooni kohaliku omavalitsuse ülesannete üleandmiseks. Halduslepingute objektid on planeeringu koostamine või planeeringu koostamise tellimine ning detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastus, välisvalgustus ning tehnorajatised. Etteruttavalt tuleb siiski märkida, et kohalikud omavalitsused käsitlevad PlanS § 131 alusel sõlmitud lepingu objektina ka mänguväljakuid või puhkealasid (vt täpsemalt ptk **Error! Reference source not found.**).

PlanS § 130 ning § 131 alusel halduslepingute sõlmimisel tuleb arvestada HMS üldpõhimõtetega. See tähendab, et haldusorgan peab kasutama HMS § 4 lg 2 alusel antud kaalutusõigust oma ülesannete üleandmise põhjendamiseks. Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Oluliste asjaolude väljaselgitamiseks HMS § 6 mõttes tuleb halduslepingut sõlmival haldusorganil vajadusel koguda tõendeid omal algatusel. Riigikohus on varasemas praktikas tunnustanud kohaliku omavalitsuse võimalust anda üle sotsiaalse taristu ehitamisega seonduvaid ülesandeid.¹²⁷ Riigikohtu tõlgendused ei anna kohalikele omavalitsusele üldist volitust nõuda enda äranägemise järgi määratletud suuruses rahalist panust sotsiaalse infrastruktuuri jaoks kõigilt huvitatult isikutelt.¹²⁸

Nimetatud kaalutusõigust teostades peab kohalik omavalitsus HMS § 4 lg-le 2 arvestama konkreetse juhtumi olulisi asjaolusid. Vastavalt HMS §-le 6 tuleb kohalikul omavalitsusel need asjaolud iga kord, kui kavatakse sõlmida EhS §-is 13 nimetatud leping, välja selgitada ning vajaduse korral koguda selleks tõendeid oma algatusel. Ennekõike tähendab see seda, et kohalik omavalitsus peab detailplaneeringu algatamise ettepaneku läbivaatamisel kõigepealt tuvastama,

¹²⁷ RKKKo 19.05.2010, nr 3-3-1-26-10, p 15.

¹²⁸ Õiguskantsleri 21.03.2014. a kiri nr 7-5/131204/1401311.

millised kulutused võivad kaasneda detailplaneeringu täitmisega. Alles siis saab kohalik omavalitsus huvitatud isikuga läbi rääkida kulutuste katmise tingimused.¹²⁹

Kulutuste suuruse hindamisel ei saa viidata pelgalt kohaliku omavalitsuse üldistele arengudokumentidele. Tulenevalt asjaolust, et kohaliku omavalitsuse võimekuse konkreetse planeeringualaga seonduvate kohustuste täitmiseks saab kindlaks teha kõige varasemalt siis, kui huvitatud isik esitab planeeringu algatamise ettepaneku, peaks igal konkreetset juhul eraldi hindama, kas näiteks konkreetsele arengukavale või sellega seonduvatele dokumentidele tuginemine on enam asja- ja ajakohane. Igakordne individuaalne lähenemine on oluline ka seetõttu, et tulenevalt PlanS § 131 lõikes 1 sätestatud kohustuste iseloomust (kui kohaliku omavalitsuse olemuslik ülesanne) peaks kohalik omavalitsus eelkõige püüdma nimetatud kohustused ise täita ning vajadusel kaasama huvitatud isiku.¹³⁰

Ehkki sotsiaalse taristu rahastamisel on esinenud probleeme, on Õiguskantsler leidnud, et sotsiaalse taristu rahastamisega seotud halduslepingu õigusliku regulatsiooni puudumine ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus. Täpsem regulatsioon võib küll suurendada õigusselgust, otsuste tegemise läbipaistvust ja vähendada vaidlusi, kuid sellise regulatsiooni puudumine ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus. Õiguskantsleri hinnangul on kehtiva õiguse kohaselt võimalik probleeme ennetada ja lahendada ning seetõttu ei saa regulatsiooni täpsustamist põhiseaduse alusel nõuda. Õiguskantsleri hinnangul on regulatsiooni täpsustamine õiguspoliitiline valik ja selle üle otsustab Riigikogu. Ehkki PlanS § 131 lg 2¹ ei ole sobilik alus sotsiaalse taristu tasu kokkulepete sõlmimiseks, ei tähenda see, et oleks keelatud sõlmida lepinguid ka muude (s.t sotsiaalse taristu) objektide ehitamiseks või rahastamiseks.¹³¹

Kui kohalik omavalitsus soovib tehnilise taristu kulude jagamiseks sõlmida detailplaneeringust huvitatud isikuga halduslepingu, on kohalikul omavalitsusel kohustus kehtestada PlanS § 131 lg 2¹ kohane kord. PlanS 131 lg-ga 2¹ paneb kohalikule omavalitsusele kohustuse sätestada korra, mis reguleerib tehnilise taristu (tee, rajatised, haljastus, välisvalgustus, tehnorajatised) väljaehitamist ja väljaehitamise seotud kulude kandmist. Kord ning selle aluseks olev volitusnorm reguleerib üksnes tehnorajatise väljaehitamist või sellega seonduvate kulude kandmist ning ei ole seega laiendatav teiste lepingute sõlmimisele. Õiguskantsler on PlanS §-ga 131 seonduvalt selgitanud, et nimetatud säte kohaldub üksnes rajatistele ning mitte hoonetele.¹³²

Kord annab võimaluse piiritleda kohalikule omavalitsusele antud kaalutusõigust halduslepingu sõlmimisel ning standardiseerida teede ja tehnorajatiste väljaehitamise seonduvate kulude kandmist. Õiguskantsler on selgitanud, et kohalik omavalitsus peab esiteks kõigepealt välja selgitama, millised on kulutused, mis võivad kaasneda detailplaneeringu täitmisega ning alles seejärel saab panna paika need tingimused, kuidas neid kulutusi katma hakatakse. Õiguskantsler oli seisukohal, et kulutused, milles osalemist huvitatud isikult nõutakse, peavad vastama detailplaneeringule või olema sellega otseselt seotud.

Kõnealuse korra eesmärk on paremini tagada detailplaneeringust huvitatud isikute võrdne kohtlemine, õigusselgus ja läbipaistvus. Tehnilise taristu väljaehitamise ja väljaehitamise seotud kulude kandmise kord peab sisaldama vähemalt järgmist:

- millistel juhtudel võib nõuda rajatiste väljaehitamist;

¹²⁹ Samas.

¹³⁰ A.Palloson. Planeeringust huvitatud isikuga sõlmitav haldusleping. Tallinn, 2018, lk 39.

¹³¹ Õiguskantsleri 22.06.2018. a kiri nr 7-5/180474/1802894.

¹³² Õiguskantsleri 27.11.2023 pöördumine nr 6-4/231447/2306035 "Tallinna linna kord avalikult kasutatava ehitise ehitamise lepingu sõlmimiseks".

- millistel juhtudel võib nõuda rajatiste väljaehitamise seotud kulude täielikku ja millal osalist kandmist;
- rajatiste väljaehitamise rahastamisega seotud kulude tasumise kord ja tähtajad;
- rajatiste väljaehitamise rahastamisega seotud kulude arvutamise kord.

Planeerimisseaduse seletuskirja kohaselt on oluline tagada, et kulude kandmiseks sõlmitavad kokkulepped oleksid arendusega otseselt seotud ning õiglaselt ja mõistlikult seotud arenduse mahu ja tüübiga ning selliste rajatiste, mille olemasolust ei sõltu planeeringulahenduse elluviidavus, väljaehitamise nõudmine lubatav ei ole.¹³³

Riigikohus on halduslepingu sõlmimise ajastuse kohta märkinud, et kui avalikuks kasutamiseks planeeritud tee väljaehitamist pole väljastatud lubadega tagatud, on tee väljaehitamise kohustus kohalikul omavalitsusel ning detailplaneeringust huvitatud isikul on selle alusel võimalik kohustamisnõude kaudu taotleda näiteks mahasõitude valmis ehitamist kohalikul omavalitsuselt kui planeeringu korraldajalt. Kõnealusel vaidluses sätestas detailplaneering tänavalõigu valmis ehitamise täies mahus ning Riigikohtu hinnangul ei ole selle kohustuse muutmine lubatav hiljem sõlmitud koostöölepinguga.¹³⁴

PlanS § 131 lg 5 kohaselt lepivad kohalik omavalitsus ja planeeringust huvitatud isik halduslepingus kokku järgmised tingimused:

- ehitamisega seonduvate kulude jaotuse planeeringu koostamise korraldaja ja huvitatud isiku vahel;
- huvitatud isiku poolt võetud ehitamisega seotud kulude kandmise kohustuse täitmise tagamiseks piisavad tagatised;
- rajatiste valmimise tähtaeg;
- rajatiste planeeringu koostamise korraldajale üleandmise kohustuse, selle täitmise tähtaja ning täitmise tagamiseks piisavad tagatised.

Kui eelnimetatud korda ei ole kehtestatud ning halduslepingut sõlmitud, ei ole KOV-il õigus nõuda detailplaneeringust huvitatud isikult tehnilise taristu väljaehitamise rahastamist. KOV-il puudub seaduslik alus huvitatud isikule planeeringuga panna mistahes rahalisi kohustusi. Halduslepingu sõlmimisel võtab detailplaneeringust huvitatud isik kokkuleppeliselt teatavad kohustused.

Õiguskantsler on Tallinna linnavolikogu tähelepanu juhtinud sellele, et 131 lõike 2¹ kohaselt võib volikogu käsitleda seda, kuidas linn lepib planeeringumenetluses arendajaga kokku avalikult kasutatavate rajatiste ehitamises või nende ehitamise kulu kandmises, kuid paraku käsitleb Tallinna volikogu kehtestatud määrus enam, ületades nõnda määruse kehtestamiseks seadusega antud volitusi, ja on seetõttu vastuolus seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3, § 154 lg 1). Õiguskantsler selgitas, et kohutusi ei saa arendajatele panna projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetluses, samuti on kohustuste reguleerimine lubatud seoses avalikult kasutatavate rajatistega, kuid mitte hoonetega.¹³⁵

¹³³ SE 385 seletuskiri, lk 25. Kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/28516d8e-bdc0-4a50-bd8e-bd8e-362110feefa1/Planeerimisseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>

¹³⁴ RKHKo, 05.03.2019, 3-13-385/90, p 12.

¹³⁵ Õiguskantsleri 27.11.2023 pöördumine nr 6-4/231447/2306035 "Tallinna linna kord avalikult kasutatava ehitise ehitamise lepingu sõlmimiseks".

Kohtupraktikas on kinnitatud, et valla ja arendaja vahel sõlmitud teede väljaehitamist käsitlev leping on oma olemuselt töövõtuleping võlaõigusseaduse (VÕS) § 635 lg 1 tähenduses.¹³⁶ Samas on hilisemas kohtupraktikas leitud, et nimetatud tööde teostamise näol on tegemist olemuslikult kohaliku omavalitsuse oma pädevusse kuuluvate ülesannetega.¹³⁷ HKTS § 3 lg 4 sätestab, et kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga. Teede ja tehnorajatiste väljaehitamise leping on seega haldusleping, mille täitmisele kohaldatakse VÕS töövõtulepingu sätteid.

(c) Üle antud kohustuste täitmise tagamine, sh kõrvaltingimuste sätestamine

Tehnorajatiste väljaehitamiskohustuse või sellega seonduvate kulude kandmise täitmise tagamiseks on PlanS-is (§ 131 lg 6) ette nähtud, et kohalik omavalitsus võib detailplaneeringu kõrvaltingimusena ette näha õiguse detailplaneering kehtetuks tunnistada või keelduda planeeringualal ehitusloa andmisest, kui huvitatud isik ei ole määratud tähtajaks täitnud halduslepingus kokku lepitud kohustusi. Tegemist on haldusakti kõrvaltingimusega HMS § 51 lg 1 p 3 tähenduses¹³⁸. HMS võimaldab teatud juhtudel kohustusi määratleda haldusakti kõrvaltingimusena. Kõrvaltingimus saab olla haldusakti põhiregulatsiooniga seotud lisakohustus. Haldusorganil on tulenevalt HMS-ist õigus kõrvaltingimusi kehtestada järgmistel juhtudel:

- seaduses või määruses sätestatud juhul;
- kui kõrvaltingimuseeta tuleks haldusakt jätta andmata;
- kui haldusakti andmine tuleb otsustada halduse kaalutusõiguse alusel.

Õiguskantsler on projekteerimistingimuste ja ehitusloa (sealhulgas nendes esitatud kõrvaltingimuste) osas leidnud, et kõrvaltingimused on õiguspärased, kui need on vastu võtnud pädev haldusorgan kooskõlas kehtiva õigusega, kui need on proportsionaalsed ja kaalutusvigadeta (HMS § 54).¹³⁹

Sotsiaalse taristu väljaehitamiskohustust ei ole kehtiva õigusraamistiku kohaselt võimalik kehtestada haldusakti kõrvaltingimusena, kuivõrd kõrvaltingimuseks (väljaehitamiskohustuse seadmiseks) puudub õiguslik alus. Sotsiaalse taristu osas kõrvaltingimuste seadmisel ei saa sobivaks aluseks pidada PlanS §-i 126, mis näeb ette detailplaneeringuga lahendatavad ülesanded ega ka PlanS §-i 131, mis näeb ette võimaluse kokkulepeteks tehnilise taristu osas. Kehtivast õigusraamistikust saab kõrvaltingimuste näitena tuua tehnilise taristu normid, mille kohaselt planeeringu koostamise korraldaja võib detailplaneeringu kõrvaltingimusena ette näha, et planeeringu koostamise korraldajal on õigus detailplaneering kehtetuks tunnistada või keelduda planeeringualal ehitusloa andmisest, kui huvitatud isik ei ole määratud tähtajaks täitnud oma PlanS § 131 lg 2 kohaselt võetud kohustusi. Sarnaseid aluseid saab kaaluda ka sotsiaalse taristu puhul.

Õiguskantsler on märkinud, et projekteerimistingimustes ning ehitusloas ei ole lubatud kõrvaltingimuste seadmine (näiteks lasteaia ehitamise kohustus) kuivõrd selleks puudub seaduslik alus ning see on vastuolus ka hea halduse põhimõttega. Sellise kohustuse saab kinnisvaraarendajale anda üksnes kohaliku omavalitsuse ja ettevõtja kokkuleppel.¹⁴⁰ Praktilised näited sellistest kõrvaltingimustest on esitatud ptk-s 2.4.

¹³⁶ TlnRko 23.04. 2009, 2-08-7134.

¹³⁷ RKHKo 19.05.2010, 3-3-1-26-10.

¹³⁸ Haldusmenetluse seadus (HMS) - RT I, 03.02.2023, 14 - § 51 lg 1 p 3.

¹³⁹ Õiguskantsleri 06.04.2018.a kiri nr 7-5/180406/1801630.

¹⁴⁰ Õiguskantsleri 06.04.2018.a kiri nr 7-5/180406/1801630.

PlanS § 131 lg 2¹ näeb ette sama §-i lõikes 2 nimetatud rajatiste väljaehitamiseks ja väljaehitamisega seotud kulude kandmises kokkuleppimiseks KOV poolt korra kehtestamise võimaluse, kuid tuleb silmas pidada, et need kulud on otseselt seotud PlanS § 131 lg-s 2 nimetatud rajatistega ega hõlma muid, üldisi valla kulutusi, mida tuleb KOV ülesannete täitmiseks teha.¹⁴¹ Seega selleks sotsiaalse taristu väljaehitamise tagamiseks kehtiv õigusraamistik kõrvaltingimuse seadmist ei võimalda – selleks on vajalik luua seaduslik alus.

2.2.4. Maksude, tasude ja mitterahaliste kohustuste kehtestamise õiguslik raamistik

(a) Ülevaade

Täna maksavad kinnisvaraarendajad sotsiaalse taristu tasu vabatahtlikult. Riiklike maksude seadused sotsiaalse taristu tasu ei reguleeri. Samuti ei ole kohalike maksude seaduses sotsiaalse taristu maksu ette nähtud, mistõttu ei ole saa kohalikud omavalitsused sotsiaalse taristu tasu kohaliku maksuna rakendada.

Kehtiva õigusraamistiku kohaselt on sotsiaalse taristu tasu maksmine vabatahtlik (lepitakse kokku lepingus). Sotsiaalse taristu tasu täna seisneb detailplaneeringust huvitatud isiku poolt (kui puudub detailplaneeringu algatamise kohustus) rahalise tasu maksmises kohalikule omavalitsusele.

Rahalise kohustusena on sotsiaalse taristu tasu õigusteoreetiliselt võimalik reguleerida erinevate instrumentidega (riiklik maks, kohalik maks, avalik-õiguslik tasu, riigilõiv). Mitterahalistest kohustustest on võimalik kaaluda eelkõige koormist, väljaehitamiskohustust ja/või maa/taristu kohalikule omavalitsusele tasuta üleandmist.

Kui sotsiaalse taristu tasu maksmine sätestada kohustusena, vajab otsustamist, milline on sobivaim käesolevas peatükis käsitletud instrument.

(b) Riiklik ja kohalik maks

(i) Riiklike ja kohalike maksude võrdlus

Sotsiaalse taristu tasu on õigusteoreetiliselt võimalik reguleerida nii riikliku kui kohaliku maksuna.¹⁴² Maksu kehtestamisel tuleb mh lähtuda maksukorralduse seaduses (MKS) sätestatud maksu legaaldefiniitsioonist. Maks on seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduse või määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks.¹⁴³

MKS-s sätestatud maksu mõiste hõlmab riiklike ja kohalike maksusid. Nii riiklike kui kohalike maksude kehtestamise eeltingimuseks on PS §-st 113 ja § 157 lg-st 2 tulenevalt seadusliku aluse nõue (seaduslikkuse põhimõte). Teisisõnu, maksuliikide ja maksuobjektide valiku õigus on ainult Riigikogul.

Riiklik maks kohaldub kõikidele maksuseaduses sätestatud kriteeriumidele vastamisel ning kohalikul omavalitsusel puudub otsustusõigus, kas maksu rakendada.

Seevastu kohaliku maksu puhul on rakendamisel ja kujundamisel teatav otsustusõigus kohalikul omavalitsusel. PS § 157 lg-st 2 tulenevalt saab kohalik omavalitsus kehtestada sellise kohaliku maksu, mis on sätestatud KoMSi kohalike maksude loetelus. Seega ei saa kohalik

¹⁴¹ Õiguskantsleri 22.06.2018. a kiri nr 7-5/180474/1802894.

¹⁴² Maksukorralduse seadus (MKS) - RT I, 30.06.2023, 44 - § 3 lg 1.

¹⁴³ MKS § 2.

omavalitsus kavandada uusi kohalikke makse ning on piiratud Riigikogu poolt ette antud kohalike maksude loeteluga.

Kohalike maksude seaduses reguleeritakse maksu üldtingimused. Kohaliku maksu kehtestamise sobivaks seaduslikuks aluseks ei saa pidada KOKS § 2 lg 1, kuivõrd see ei näe ette alust kohaliku maksu kehtestamiseks.¹⁴⁴

Kohalik omavalitsus saab otsustada, kas KoMS-is sätestatud kohalikku maksu rakendada. Maksu rakendamiseks kehtestab volikogu maksumääruse. Seega, kui riiklik maks *sätetatakse* ja *kehtetatakse* maksuseadusega, siis kohalikud maksud üksnes *sätetatakse* maksuseadusega, kuid need *kehtestab* kohaliku omavalitsusüksuse volikogu määrusega.¹⁴⁵

Riikliku maksu puhul (PS § 113 kohaldamisala) tuleb Riigikohtu pikaajase praktika kohaselt seaduse tasemel reguleerida ka kohustuse alam- või ülemmäär. PS § 157 lg 2 kohaselt sätestatakse kohalikud maksud seaduses, kuid PS ei täpsusta, millised maksu elemendid peavad olema reguleeritud seaduse tasemel. Riigikohus on märkinud, et ka kohaliku maksu puhul võib olla vajalik, tulenevalt olulisuse põhimõttest, kohaliku maksu ülemäära kehtestamine seaduses, kui maks võib kaasa tuua õiguste väga intensiivse riive.¹⁴⁶ PS § 157 lg-s 2 sisalduv seadusliku aluse nõue on PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte väljendus ja selle kohaldamisel tuleb arvestada mh reguleeritavate küsimuste olulisust. Seejuures võivad kohalike maksude kehtestamisel PS-st tulenevad formaalsed nõuded olla erinevad riiklikele maksudele kehtestatavatest nõuetest.¹⁴⁷

Ehkki ühelt poolt peab seadusandja arvestama kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse (PS § 154) ning finantsgarantiiga (PS § 157) on seadusandjal seega õigus põhiõiguste kaitse tagamiseks ka kohalike maksude puhul teatud tingimused seaduse tasemel reguleerida. Riigikohus on selgitanud, et PS § 157 lg 2 rakendamisel ei ammendu seadusliku aluse nõue üksnes maksu nimetamisega maksuseaduses, vaid seaduse tasemel tuleb reguleerida ka kohaliku maksu *objekt*, *maksumaksja* ja *maksu saaja*. Maksuobjekt ja maksumaksja on maksuõigussuhet reguleeriva normi teokoosseisu olulised elemendid, mille sätestamine seaduses on vajalik põhiõiguste kaitse tagamiseks. Kohaliku maksu objekti seaduses sätestamine aitab ära hoida ka maksude kontrollimatut kumuleerumist.¹⁴⁸

Kohaliku maksu rakendamisel on valla- ja linnavolikogul kohustus maksumääruses reguleerida järgmised kohustuslikud elemendid:¹⁴⁹

- 1) maksu nimetus;
- 2) maksuobjekt;
- 3) maksumaksjad;
- 4) maksumäärad;
- 5) maksu tasumise kord;
- 6) maksu tasumise tähtpäev või tähtaeg, maksumääruse arvutamise või määramise kord;
- 7) maksukohustuse tekkimise aeg;
- 8) võimalikud maksusoodustused ja nende andmise kord;
- 9) maksumääruse jõustumise aeg.

¹⁴⁴ TlnRK, 20.12.2022, 3-21-1051, p 19.

¹⁴⁵ L.Lehis, 2009, lk 462.

¹⁴⁶ RKÜKo, 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 11.

¹⁴⁷ RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 44.

¹⁴⁸ RKÜK, 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 47.

¹⁴⁹ KoMS § 4 lg 1.

Seega, kui näiteks maksuobjekt sätestatakse üldisel tasemel KoMS-is, on KOV-il õigus täpsustada maksuobjekt maksumääruses.¹⁵⁰

Kohaliku maksu määraga seonduvalt on Riigikohus märkinud, et seaduses maksu ülemmäära sätestamata jätmine ei tekita ohtu, et KOV hakkab maksustama olukordi, mille puhul seadus pole talle maksustamise õigust andnud. Siin on küsimus vaid kohustuse ulatuses. Seetõttu on Riigikohus leidnud, et PS § 157 lg 2 lubab kohaliku maksu määra jätta KOV volikogu otsustada, kui olulisuse põhimõtte ei nõua konkreetset liiki maksu puhul, et maksumäära peab sätestama seadusandja. Riigikohus on olulisuse põhimõtte osas märkinud, et kui maks võib kaasa tuua õiguste väga intensiivse riive, võib olla vajalik kohaliku maksu ülemmäära seadusega kehtestamine. Näiteks reklaamimaksu puhul ei näinud Riigikohus seda ohtu, mistõttu ei pruugi seaduses ülemmäära sätestamine olla vajalik.¹⁵¹

Volikogu peab arvestama, et maksumäärusega ei ole lubatud kehtestada MKS-is või KoMS-is sätestatust erandeid.¹⁵² Maksumäärused on avalikud ning avalikustatakse Maksu- ja Tolliameti veebilehel.¹⁵³

Kehtiva õigusraamistiku kohaselt on Eestis kohalikeks maksudeks reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõidukimaks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ja parkimistasu. Kui sotsiaalse taristu tasu reguleerida kohaliku maksuna, on vajalik muuta KoMS-i.

(ii) Maksu eesmärk ja maksuõiguse põhimõtted

Maksude kehtestamisel võib olla erinevaid eesmärke. Maksu põhitunnus on fiskaalne eesmärk (tulu saamine), kuid maksul võib olla ka regulatiivseid eesmärke (nt teatud kaupade tarbimise piiramine, siseturu kaitse, keskkonnasäästliku tootmise soodustamine, investeringute soodustamine, tulude ümberjaotamine ühiskonnas või muud sotsiaalpoliitilised eesmärgid).¹⁵⁴

MKS-is sätestatud maksu legaaldefiniitsioonist nähtub, et maksul puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks.¹⁵⁵ Üldjuhul ei ole maksumaksjal subjektiivset õigust nõuda maksu tasumisel vastusooritust. Praktikast esineb ka vastutasuga maksusid. Vastusooritusega kohalikud maksud on näiteks reklaamimaks (KoMS § 10), teede- ja tänavate sulgemise maks (KoMS § 11) ja parkimistasu (liiklusseaduse § 187).¹⁵⁶

Maksu kehtestamisel tuleb järgida maksuõiguse põhimõtteid. Maksustamisel kohalduv PS §-ist 113 tulenev seadusliku aluse põhimõtte on käsitletud eelmises jaotises. Maksustamisel kohalduv *legaliteedi põhimõtte* on sätestatud MKS §-s 4, mille kohaselt maksumaksjal on kohustus maksta üksnes seadustega ettenähtud riiklikke makse ning neid kohalikke makse, mis on nimetatud kohaliku maksu seaduses ning valla- või linnavolikogu määrustes.¹⁵⁷ Seega tuleb sotsiaalse taristu tasu maksuna reguleerimisel arvestada, et õigusraamistik tuleb luua kas vastava riikliku maksuseadusega või muuta kohalike maksude seadust. Muul viisil sotsiaalse taristu tasu maksuna rakendada ei ole võimalik.

¹⁵⁰ Kohalike maksude objektid vt KoMS § 10 - 14¹. Näited kohalike maksude objektide sõnastustest volikogu maksumäärustest vt Maksu- ja Tolliameti veebilehel

<https://www.emta.ee/eraklient/maksud-ja-tasumine/muud-maksud/kohalikud-maksud>

¹⁵¹ RKÜKo, 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 12.

¹⁵² KoMS § 2 lg 1.

¹⁵³ KoMS § 2 lg 2. Maksumäärused on kättesaadavad Maksu- ja Tolliameti veebilehel <https://www.emta.ee/eraklient/maksud-ja-tasumine/muud-maksud/kohalikud-maksud>

¹⁵⁴ Ü. Madise jt. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 113.

¹⁵⁵ MKS § 2.

¹⁵⁶ Õiguskantsler 24.03.2021, kiri nr 7-5/210416/2102053.

¹⁵⁷ L.Lehis, Maksuõigus, 2009, lk 71

Legaliteedi põhimõttest tulenevalt on maksuõiguses üldjuhul kokkulepete sõlmimine välistatud. Maksuotsuse näol ei ole tegemist õigussuhet tekitava, vaid õigussuhet tuvastava haldusaktiga.¹⁵⁸ Täna lepivad kohalik omavalitsus ja detailplaneeringust huvitatud isik sotsiaalse taristu tasu suuruse ja maksmise korra kokku halduslepingus. Sotsiaalse taristu tasu maksuna reguleerimisel kokkulepped seega lubatavad ei ole, ka kohaliku maksu puhul mitte ning nii kohalik omavalitsus kui ka maksumaksja on kohustatud maksukohustuse arvestamisel lähtuma õigusaktides sätestatud meetodikast.

Ühetaolisuse maksustamise põhimõttest tuleneb nõue piirata ja vältida topeltnmaksustamist. Seejuures ei ole topeltnmaksustamine alati keelatud, kuid sel juhul peab topeltnmaksustamist rakendama samuti ühetaoliselt kõikidele maksumaksjatele.¹⁵⁹ Samuti tuleneb ühetaolisuse maksustamise põhimõttest võrdse kohtlemise põhimõtte maksustamisel s.t võrreldavas olukorras olevaid isikuid tuleb kohelda võrdselt.¹⁶⁰

Kui sotsiaalse taristu tasu reguleerida maksuna, siis käesoleva analüüsi autorite hinnangul lepingu läbirääkimiste käigus rahastamise tingimuste kokkuleppimine halduslepingu ega tsiviilõigusliku lepinguga ei ole lubatav. Kui riiklik või kohalik maks on kehtestatud, siis sama maksuobjekti maksustamine ka nõ vabatahtlikult ei ole lubatav. Senise praktika kohaselt maksab detailplaneeringust huvitatud isik sotsiaalse taristu tasu vabatahtlikult s.t lepitakse kokku halduslepingus või võlaõiguslikus lepingus. Kui sotsiaalse taristu tasu kehtestada kohustusliku maksena (olenemata sellest, kas PS § 113 või § 157 kohaldamisalas), ei peaks olema lubatav kohaliku omavalitsuse poolt detailplaneeringust huvitatud isikult nõ vabatahtlikult tasu juurde küsimist – sellisel juhul oleks sisuliselt tegemist sama maksuobjekti topeltnmaksustamisega ning legaliteedi põhimõtte rikkumisega (kokkulepete tegemise keeld). Tuleb ka arvestada, et ehkki detailplaneeringust huvitatud isikud on lepingud nõ vabatahtlikult sõlminud, tõstasid kinnisvaraarendajad, et sisuliselt neil valik puudub, kuna detailplaneeringumenetluse pikkus ületab nagunii seadusjärgset tähtaega (kolm aastat) ning soovitakse menetluse lõpuleviimist (vt ptk 2.5). Seega olukorras, kus ettevõtja maksab sotsiaalse taristu maksu ning kohaliku omavalitsuse ettepanekul nõ vabatahtlikku tasu, võib olla tegemist nii topeltnmaksustamisega kui ka legaliteedi põhimõtte rikkumisega (kokkulepete tegemise keeld).

(iii) Maksutulude laekumine ja maksude kogumine

Sotsiaalse taristu tasu üks eesmärk on KOV-i finantsvõimekuse parandamine ning tulubaasi suurendamine. Teisisõnu, on oluline, et kavandatav tasu laekuks kohaliku omavalitsuse eelarvesse.

Maksutulude laekumine ei mõjuta maksude liigitamist riiklikeks ja kohalikeks maksudeks. Riiklikud maksud võivad osaliselt või täielikult laekuda omavalitsustele (füüsilise isiku tulumaks, maamaks). Kohalik maks laekub kohalikkude eelarvesse. Seega ei piira maksutulude laekumise regulatsioon valikuid, kas sotsiaalse taristu rahastamist reguleerida riikliku või kohaliku maksuna.

Riikliku maksu kujundamisel on mõnel juhul lubatud anda kohalikkude omavalitsustele õigus diferentseerida maksumäär või kehtestada täiendavad maksusoodustused (Eestis maamaksu puhul) või kehtestada riiklikule maksule täiendav kohalik maksumäär (Eestis selliseid makse praegu ei ole).¹⁶¹

¹⁵⁸ L.Lehis, Maksuõigus, 2020, lk 73.

¹⁵⁹ L.Lehis, Maksuõigus, 2009, lk 75.

¹⁶⁰ L.Lehis, Maksuõigus, 2009, lk 74.

¹⁶¹ L.Lehis, Maksuõigus, 2020, lk 44.

Kohalikud maksud kehtestatakse KoMS alusel, kuid maksumäärusele kohaldatakse ka maksukorralduse seaduses maksuseaduse kohta sätestatud¹⁶² (näiteks seoses maksude kogumise või vaidemenetlusega¹⁶³).

Riiklike maksude maksuhaldur on Maksu- ja Tolliamet.¹⁶⁴ Kohalike maksude kogumiseks näeb kehtiv õigusraamistik ette kolm järgnevat võimalust:

- kohalike maksude maksuhaldur oma haldusterritooriumil on valla- või linnavalitsus või muu asutus, mis on sätestatud maksumääruses.¹⁶⁵ KoMS sätestab ka kaks alternatiivset võimalust maksude kogumise administreerimiseks;
- kohalike maksude kogumise osas lubatud koostöö valdade ja linnade volikogude vahel. Kui tegemist on sama liiki kohaliku maksuga, võivad valdade ja linnade volikogud sõlmida halduslepingu, millega antakse lepinguosalistes valdades ja linnades kehtestatud sama liiki kohalike maksude maksuhalduri ülesanded üle ühe lepinguosalise valla või linna ametiasutusele;
- KoMS näeb ette võimaluse anda maksude kogumine üle Maksu- ja Tolliametile. Selleks tuleb samuti sõlmida haldusleping ning seadus näeb ette, et nii lepingu sõlmimise kui ka täitmise kulud kaetakse valla- või linnaeelarvest.¹⁶⁶

(c) *Avalik-õiguslik tasu*

PS § 113 kohaselt tuleb ka riiklikud lõivud kehtestada seadusega. Riiklik lõiv on laiem riigilõivu mõistest riigilõivuseaduse (RLS) tähenduses. Lõivu võib võtta ka mis tahes muu avalik-õigusliku toiminguga eest või avaliku asja kasutamise eest. Eesti praktikas nimetatakse muid lõive tavaliselt tasudeks ning need sätestatakse tavaliselt vastavat valdkonda reguleerivates eriseadustes, kuigi mõned tasud on kehtestatud ka riigilõivuna.¹⁶⁷ Avalik-õigusliku tasu näitena võib tuua keskkonnatasude seaduses sätestatud loodusvara kasutusõiguse tasu, saastetasu ja keskkonnanähtinguhüvitamise tasu.¹⁶⁸

Kõikide riigilõivude ja tasude kehtestamisel tuleb kinni pidada seega PS §-s 113 sätestatud seaduse reservatsiooniklauslist. Kui tasud kehtestatakse fikseeritud määras, peab tasu määr olema sätestatud seaduses. Kui seadusandja seostab tasumäära vastusoorituse mahu ja iseloomuga, võib seaduses tuua ainult tasu arvutamise meetoodika (nt hüvitamisele kuuluvate kulude loetelu, tunnitasu määrad jne) ning volitada valitsust või ministrit kehtestama täpsed tasu määrad. Eesti halduspraktikas on näiteid omavalitsustest “teenustasudest”, mis olid kehtestatud kas seadusliku aluseta, ebapädeva organi poolt või ebapiisava volitusnormi alusel.¹⁶⁹

Seega, PS § 113 sisalduv seaduse reservatsiooniklausel hõlmab lisaks maksudele ka kõiki muid avalik-õiguslikke makseid. PS §-is 113 sätestatud mõisteid tuleb tõlgendada võimalikult laialt, et see hõlmaks kõiki avalik-õiguslikke tasusid.¹⁷⁰ Lihtseaduses sätestatud mõisted ei saa piirata

¹⁶² KoMS § 2 lg 1, MKS § 1 lg 4.

¹⁶³ KoMS § 3 lg 2, KoMS

¹⁶⁴ MKS § 5 lg 1.

¹⁶⁵ KoMS § 3 lg 1.

¹⁶⁶ KoMS § 3 lg 6.

¹⁶⁷ Maksuõigus, L.Lehis, 2009, lk 42.

¹⁶⁸ Keskkonnatasude seadus - RT I, 30.06.2023, 25 - § 3.

¹⁶⁹ Maksuõigus, L.Lehis, 2020, lk 43.

¹⁷⁰ RKÜKo, 22.12.2000, 3-4-1-10-00.

seadusereservatsiooni kaitseala.¹⁷¹ Avalik-õigusliku kohustusega põhiseaduse tähenduses on tegemist juhul, kui tasu nõutakse avalik-õiguslikus suhtes.¹⁷²

PS § 113 kohaldub ka kohaliku omavalitsuse kehtestatavate avalik-õiguslike tasude osas. Tulenevalt PS §-st 113 võib kohalik omavalitsus kehtestada avalik-õigusliku kohustuse üksnes siis, kui selleks on olemas piisavalt määratletud seadusandja volitus.¹⁷³

Avalik-õigusliku rahalise kohustuse seadusega sätestamise nõue tähendab seda, et avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid peavad olema kindlaks määratud seaduses. Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, et see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms. Volitusnorm avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks peab tagama tasu suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldama kohustatud subjektile piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagama isikute võrdse kohtlemise. Tulenevalt PS §-st 113 võib kohalik omavalitsus kehtestada avalik-õigusliku kohustuse üksnes siis, kui selleks on olemas piisavalt määratletud seadusandja volitus.¹⁷⁴

Riiklikuks lõivuks võib olla ka seaduses sätestatud muu nimetusega tasu riigi- ja omavalitsusasutuste poolt osutatavate avalike teenuste või avaliku asja kasutamise eest. Selliseid tasusid ei pea ilmtingimata nimetama lõivuks. Kuna niisuguste tasude suurus sõltub vastusoorituse iseloomust, siis ei ole nõutav, et seadus sätestaks konkreetsed tasumäärad, kuid kindlasti peab seaduses olema sätestatud tasu maksmise kohustus ning tasu suuruse arvutamise alused (nt viidatakse konkreetsetele kuludele, tunnitasuadele jne).

Lõivul võib olla kontsessioonimakse iseloom, mille puhul võetakse tasu õiguse eest kasutada piiratud ressursse (nt maardlate kaevandamisõiguse tasu, vee erikasutuse tasu ja muud keskkonnakasutuse tasud, aga ka telefoni lühinumbrate, ringhäälingulubade või mobiilsidekanalite kasutamise tasu). Avalik huvi on siin ressursside säästlik ja efektiivne kasutamine. Kontsessioonimaksete puhul on mõeldav ka enampakkumise korraldamine (nt mobiilside litsentside müük).¹⁷⁵

Kohtupraktikas on analüüsitud kohaliku omavalitsuse volikogu otsusega kehtestatud sotsiaalse taristu tasu, mis võeti vastu PlanS §-de 1 ja 130 alusel. Kõnealuse otsusega kohustati detailplaneeringust huvitatud isikuid tasuma Kiili valla territooriumil uue detailplaneeringu algatamisel sotsiaalse infrastruktuuri jaoks 5000 eurot ühe elamuühiku kohta. Kohus leidis, et detailplaneeringust huvitatud isiku kohustus maksta detailplaneeringu algatamisel konkreetne summa elamuühiku kohta, on oma olemuselt detailplaneeringu kehtestamise eest makstav teenustasu. Selline vallavolikogu kehtestatud kohustuslik sotsiaalse taristu tasu ei ole kehtiva õigusraamistiku kohaselt käsitletav kohaliku maksu, riigilõivu ega koormisena ning on kehtestatud seadusliku aluseta.¹⁷⁶

Kuna PS § 157 lg 2 ei hõlma lisaks maksudele muid KOV kehtestatavaid avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, siis kehtib PS § 113 ka kohalike omavalitsusüksuse poolt võetavatele tasudele.¹⁷⁷ See tähendab, et kõik avalik-õiguslike toimingute eest võetavad tasud peavad olema sätestatud riikliku lõivuna seaduses ning kehtima kohustuslikuna kõikides omavalitsusüksustes

¹⁷¹ Ü. Madise jt. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020, lk 816.

¹⁷² RKPJK, 08.06.2010, p 57.

¹⁷³ RKPJKo, 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p 58.

¹⁷⁴ RKPJK, 08.06.2010, p 58.

¹⁷⁵ Ü. Madise jt. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 113.

¹⁷⁶ TlnRK, 20.12.2022, 3-21-1051, p 18-21.

¹⁷⁷ RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p-d 55–56.

(seadus võib sarnaselt maamaksule ette näha lõivumäära alam- ja ülempiiri või lubada valla- või linnavolikogul kehtestada lõivusoodustusi).

Kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, ka need, mille näeb ette kohaliku omavalitsuse volikogu ja mida makstakse kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks, peavad tuginema seaduslikule alusele.¹⁷⁸ Seda ka siis, kui tegemist ei ole kohaliku maksuga, vaid lõivuga PS § 113 tähenduses.¹⁷⁹

(d) *Riigilõiv*

PS §-s 113 sätestatud riikliku lõivu mõiste hõlmab nii avalik-õiguslikke tasusid kui ka riigilõivu RLS tähenduses. Riigilõivu legaaldefiniitsioon on sätestatud RLS-s, mille kohaselt on riigilõiv seaduses sätestatud juhul ja RLS-s sätestatud määras tasutav summa lõivustatud toimingute tegemise eest.

Lõivu oluline tunnus on vastusooritus. Kui näiteks sundkindlustuse vastusooritus on tingimuslik, siis lõivu maksja maksab alati konkreetselt tema huvides tehtud toimingute eest.¹⁸⁰

Kuigi RLS § 4 sätestab kulupõhimõtte, mille kohaselt riigilõivumäär kehtestatakse lähtuvalt toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest, ei pea riigilõivu suurus alati olema ranges vastavuses tehtava toimingute kuludega. Sellist vastavust on paljudel juhtudel väga raske kontrollida.¹⁸¹

RLS § 4 lg 2 kohaselt võib lähtuvalt toimingute eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest kehtestada riigilõivumäära kulupõhimõttest erinevalt. Seega lubab RLS § 4 lg 2 teha kulupõhimõttest erandi ning määrata riigilõivu suurus ekvivalendiprintsiibist lähtuvalt (näiteks võib äriühingu registreerimisel olla riigilõiv suurem võrreldes mittetulundusühinguga, kuna äriühingu registreerimine on kantud ärilisest huvist).¹⁸²

Lõivu eesmärk on riigi tehtavate kulude hüvitamine toimingute huvitatud isikute poolt. Riigilõivu kontseptsioon lähtub eeldusest, et osa riigi toiminguid on seotud vaid ühe isiku või teatud isikute grupi huvidega (nt äriühingu registreerimine) ning ei oleks õiglane finantseerida neid toiminguid kõikide maksumaksjate arvelt.¹⁸³

Lõivud nagu maksudki võivad olla riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamise instrumendiks (alates sellest, milliseid riigi kulutusi otsustatakse lõivustada ja milliseid finantseerida maksutuludest). Lõivu või selle suuruse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb lähtuda sellest, kas lõivu maksmise kohustus takistab põhjendamatult isikul mõne põhiõiguse realiseerimist.¹⁸⁴

Kohtupraktikas on käsitletud vallavolikogu otsusega kehtestatud kohustusliku tasu õiguslikku määratlust. Kohus nentis, et sotsiaalse taristu tasu puhul ei ole tegemist riigilõivuga RLS § 2, § 6 ja § 7 lõike 2 tähenduses.¹⁸⁵

¹⁷⁸ RKPJKo, 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p-d 55–56; RKÜK, 22.12.2000, 3-4-1-10-00, p-d 20–21.

¹⁷⁹ TlnRK, 20.12.2022, 3-21-1051, p 20.

¹⁸⁰ Maksuõigus, L.Lehis, 2009, lk 41.

¹⁸¹ L.Lehis, Maksuõigus, 2020, lk 42.

¹⁸² Lehis, Maksuõigus, 2020, lk 42.

¹⁸³ L.Lehis, Maksuõigus, 2020, lk 41.

¹⁸⁴ Ü. Madise jt. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 113.

¹⁸⁵ TlnRK, 20.12.2022, 3-21-1051, p19.

(e) Koormis

Koormise näol on tegemist mitterahalise kohustusega. Kehtiva õigusraamistiku kohaselt saab kohalik omavalitsus koormise kehtestada kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel heakorraeeskirjade täitmiseks (KOKS § 36).¹⁸⁶ Nii nagu maksudele ja tasudele kohaldub ka koormistele PS §-st 113 seadusliku aluse klausel.

Koormiste tähendus praktikas on olnud väike, tegemist on pigem erandliku nähtusega.¹⁸⁷ Koormist ei või asendada maksuga kohalikku eelarvesse ning koormis ei või olla lepingu objektiks.¹⁸⁸

Koormise näiteid saab tuua kohaliku omavalitsuse heakorralduskonnast ning riigikaitsevaldkonnast.

KOKS § 36 lg 2 reguleerib kohustuslike heakorratööde tegemist. Koormise näol on tegemist mitterahalise kohustusega, mis kehtestatakse seaduse alusel volikogu määrusega füüsilistele või juriidilistele isikutele kohustuslike tööde tegemiseks valla või linna territooriumil kehtestatud heakorraeeskirjade täitmiseks.¹⁸⁹ Põhiseaduses nimetatud koormiste näol on tegemist seaduse alusel volikogu määrusega füüsilisele või juriidilisele isikule pandavat kohustust teatud töö tegemiseks.¹⁹⁰

Heakorraga seotud koormiste puhul on problemaatiline nende täitmise tagamine. Seadus ei näe ette, et koormise (kohustuste) täitmist saaks kohalik omavalitsusüksus tagada asendustäitmise korras või muul viisil ise omaniku või valdaja asemel toiminguid tehes. Heakorraga seotud kohustuste täitmata jätmist on võimalik sanktsioneerida vaid väärteokaristusega (KOKS § 66²). KOKS ega ükski teine seadus ei anna haldusorganitele volitust teha ettekirjutusi heakorraeeskirjade täitmiseks. Ettekirjutuse tegemise võimalus on aga asendustäitmise ja sunniraha seaduse § 2 lg 1 kohaselt sunnivahendi kasutamise eelduseks.¹⁹¹

Koormise näiteid saab tuua ka riigikaitsevaldkonnast. Varasemalt kehtis riigikaitsealise sundkoormise seadus¹⁹², kus kasutati riigikaitsealise sundkoormise mõistet. Alates 21.03.2022 kasutab riigikaitse seadus sundkasutuse mõistet¹⁹³. Riigikaitsevaldkonnas on koormisena käsitletav näiteks riigikaitsega seotud töökohustus, kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal võib isiku valduses oleva asja võtta sundkasutusse (nt maatükid, eeskätt formeerimise ja üksuste esmase kokku harjutamise eesmärgil)¹⁹⁴ või vara sundvõõrandada. Riigikaitse seaduses on aga seaduse tasemel sätestatud, mis tingimustel võib isikute põhiõiguseid ja -vabadusi piirata ning see on lubatav üksnes kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal.

Koormise kehtestamisel detailplaneeringust huvitatud isikule tuleb arvestada selle riivet põhiõigustele, eelkõige ettevõtlusvabadusele (PS § 31). Kohtupraktikas on kinnitatud, et volikogu poolt rahalise kohustusena rakendatav sotsiaalse infrastruktuuri tasu ei vasta kehtiva õigusraamistiku kohaselt koormise tunnustele (KOKS § 36).¹⁹⁵

¹⁸⁶ KOKS § 36.

¹⁸⁷ L.Lehis, Maksuõigus, 2020, lk 39.

¹⁸⁸ L.Lehis, 2020, Maksuõigus, lk 40, KOKS § 36 lg 7 ja 9.

¹⁸⁹ KOKS § 36 lg 2.

¹⁹⁰ V. Olle jt. PSKomm § 157/4.

¹⁹¹ TrtRK, 08.04.2010, 3-08-2411, p 15.

¹⁹² Riigikaitse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus - RT I, 10.03.2022, 1.

¹⁹³ Riigikaitsealise sundkoormiste seadus kasutas koormise mõistes. Alates 21.03.2022 reguleerib koormiste teematikat riigikaitse seadus - RT I, 14.03.2023, 31.

¹⁹⁴ Riigikaitse seadus 772 SE, seletuskiri lk 106. Kättesaadav

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9>

¹⁹⁵ TlnRK, 20.12.2022, 3-21-1051, p 18.

Kohaliku kasu instrumentide analüüsis on tõstatatud seadusliku aluse nõude temaatika ja küsimus, et vaieldav on, kas kohustus mõnesuguse taristu rajamiseks on „koormis“ selle klassikalises tähenduses. Samas, arvestades koormise mõiste teatavat amorfsust, on argumenteeritav, et igasugune nn teokohustus on koormis ning nõuab õiguslikku alust. Ühtlasi, õiguslik alus on eeltoodust tulenedes nõutav juba põhiõiguste riive tõttu.¹⁹⁶ Sellekohane kohtupraktika puudub.

2.2.5. Avalik-õigusliku tasu eristamine väljaehitamise seonduvate kulude kandmisest ning kulude hüvitamise võimalused

Sotsiaalse taristu ehitise väljaehitamise või sellega seonduvate kulude kandmise ning avalik-õigusliku tasu eristamine on keeruline. Õigusteoorias on välja toodud, et maksu eristab teistest avalik-õiguslikest kohustustest või kokkulepetest vastusoorituse puudumine. Legaliteedi põhimõttest tulenevalt on maksuõiguses üldjuhul kokkulepete sõlmimine välistatud.

Kohalike omavalitsuste praktika analüüsist ilmnest, et halduslepingus küsitakse igakordselt konkreetset ette määratud tasu sotsiaalse taristu ehitise väljaehitamiseks teatud elamuühikutest arvates (vt ptk 3.1). Võetud tasu võidakse kasutada sotsiaalse taristu ehitise rajamiseks, kuid raha kasutamise eesmärk ei pruugi kõikidel juhtudel olla sihtotstarbeliselt konkretiseeritud ja eristatav teistest kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmisest. Huvitatud isikul kui halduslepingu poolel puudub nõudeõigus sotsiaalse taristu ehitise väljaehitamiseks. See tähendab näiteks, et nn sotsiaalse osalustasu maksmisel ei saa ta kasutada tavapäraseid lepinguõiguslikke õiguskaitsevahendeid nõudmaks lasteaia või koolimaja ehituse lõpetamist.

Väljaehitamiskohustusega seonduvate kulude kandmine on (haldus)lepinguline suhe (vrdl PlanS § 131). Laias tähenduses mõistetakse lepingu all igasugust kahe või enama isiku vahelist tahteavalduste kaudu saavutatud kokkulepet, mille eesmärk on õigussuhte tekitamine, muutmine või lõpetamine. Leping kui õiguslikele tagajärgedele suunatud kokkulepe eeldab alati lepingut sõlmivate isikute sellekohast soovi ehk seesmist tahet. Lepingulist suhet iseloomustab kohustuse sisu määratluse nõue, mis tähendab lepingulise võlasuhte sisu piisava määratluse nõue (VÕS § 9 lg 1). Lepingulised kohustused peavad olema konkretiseeritud, et lugeda leping sõlmituks ning et õigustatud pool saaks oma nõudeõigust realiseerida.¹⁹⁷ Halduslepingute sõlmimisel tuleb lisaks järgida HMS §-st 95 jj tulenevaid nõudeid.

Seega on küsimus, kas halduslepingutes käsitletav sotsiaalse taristu tasu määramisel järgitakse haldusakti andmisele esitatavaid nõudeid, sh seadusliku aluse nõuet ning kas selline kokkulepe on kujunenud VÕS üldpõhimõtteid järgides, st et võlasuhe on piisavalt määratletud ning mõlemal poolel on õigused ja kohustused, sh nõudeõigus kohustuste täitmiseks.

Halduslepingu laialdane kasutamine on mõnikord viinud ka eksliku arvamuseni, nagu oleks haldusorganil halduslepingu sõlmimise kaudu võimalik ületada tema tegevusele seadusega ettenähtud tegevuspiiranguid. Nii see siiski olla ei või – halduslepingu sõlmimine haldusakti asemel peab selgelt tuginema õiguslikule alusele, vastama haldusõigusele läbivalt omasele seaduslikkuse põhimõttele ning täidetud peavad olema samad eeldused, mis seadus tavalise haldusakti andmiseks haldusorganile ette on kirjutatud. Sama ideed väljendab ka HMS § 97 lõike 2 teine lause: haldusorgan ei või võtta endale halduslepinguga kohustusi, mis ületavad tema pädevuse.¹⁹⁸

KOV praktika analüüsis on välja toodud (vt ptk **Error! Reference source not found.**), et sotsiaalse taristu tasu maksab huvitatud isik võlaõiguslikus suhtes. Selline õiguslik

¹⁹⁶ Praxis “Kohaliku kasu instrumentide analüüs”, 2020, lk 101.

¹⁹⁷ P.Varul jt. Võlaõigusseadus. Üldosa. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2016, lk 11 jj.

¹⁹⁸ A.Aedmaa, N.Parrest. Haldusleping. Tallinn, 2004, lk 16.

konstruktsioon ei pruugi aga vastata ülaltoodud põhimõtetele. Ka võlaõigusliku suhte kujundamisel peab kohalik omavalitsus lähtuma talle õigusaktidega antud ülesannetest. Võlaõigusliku suhte raames huvitatud isikutelt tasu korjamine ei teeni lepingulise suhte olemusele seatud eesmärgi (kohustus vs vastusooritus). Lisaks ei ole KOFS mõttega kooskõlas olukord, kus kohalik omavalitsus leiab oma tegevuseks lisaraha ühetaolise tasu kehtestamisest, mida ei käsitleta avalik-õigusliku tasu, sh maksuna. Ühetaolise tasu kehtestamine ei vasta HMS § 54 haldusaktile esitatavatele nõuetele, kus haldusakti (halduslepingu) sisu peab kujunema kaalutusõiguse alusel ning olema lõpptulemusel proportsionaalne. Haldusakti andmise asemel sõlmitud halduslepinguga isikule pandavad kohustused peavad olema vastavuses lepingu eesmärgiga ja lepingust tulenevate haldusorgani kohustustega (HMS § 98 lg 2).

Halduslepingute sõlmimisel on lisaks tõusetunud küsimus tasu proportsionaalsusest. Täpsemalt puudutab probleem olukorda, kus esimesena piirkonda arendav ettevõtja peab tasuma suure osa sotsiaalse taristu ehitise väljaehitamiskuludest. Samas on praktikas näiteid, kus sotsiaalse taristu ehitist ei asutagi välja ehitama ning sätestatud on võimalus tasu tagastamiseks (vt nt ptk **Error! Reference source not found.**).

Õiguskorras on näiteid, kus taristuga liitumiseks võetakse liitumistasu, mille eesmärk on tagada süsteemi toimimine. Liitumistasu regulatsioon sisaldub näiteks ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduses (ÜVVKS). Liitumistasu rakendamine toimub arengukava alusel, on rangelt reglementeeritud ning selle määramise meetodika ja suuruse üle tehakse järelevalvet. Liitumistasu suuruse arvutamine peab põhinema kaalutletud põhjendustel. Samuti on sätestatud tasu osalise tagastamise regulatsioon. Vee-ettevõtja tagastab kolme kuu jooksul pärast iga uue kliendi liitumist varem liitumistasu tasunud kinnistute omanikele osa tasutud liitumistasust. See kohustus kehtib seitsme aasta jooksul.

ÜVVK planeerimisel lähtutakse esiteks sellest, et piirkonnas oleks ÜVVK teenuse osutamine tervise ja keskkonna kaitseks vajalik, ja teiseks, et ÜVVK teenuse hind kujuneb piirkonna elanikele mõistlikuks. Esimese eesmärgi kohaselt tuleb eelkõige hinnata, kas piirkonnas on üldse ÜVVK väljaehitamine tervise ja keskkonna kaitseks vajalik. /-/ Keskkonnakaitse kõrval tuleb hinnata rajatava ÜVVK teenuse hinna suurust, sest teenus peab olema elanikele kättesaadav mõistliku hinnaga. Mõistlik hind sisustatakse piirkonna põhjal, arvestades piirkonna elanike sissetulekuid ja võimelisust selle teenuse eest tasuda. Kui analüüside tulemusena ei ole piirkonnas võimalik ÜVVK teenust osutada mõistliku hinnaga, ei ole ÜVVK väljaehitamise kohustus, sest sellega kaasneks ülemäärane kulu.¹⁹⁹ Sarnased kaalutlused ning põhjendused võiksid olla ettenähtavad ka sotsiaalse taristu arendamisel nii sinna elama asuvatele inimestele kui ka piirkonna arendajatele.

Kuigi joogivee ja sotsiaalse taristu ehitiste kättesaadavus on mõnevõrra erineva kaaluga, siis on õiguslikult võimalik võrrelda kehtestatud tasu seaduslikku alust, meetodikat ning muid tingimusi. ÜVVK-le tehtavad kulutused nähtuvad selle arendamise kavast, kus muuhulgas käsitletakse arendusvajadusi. ÜVVK-ga liitumise korra sätestab eraldiseisev KOV üldakt, mis käsitleb ühtlasi ka liitumistasu. Liitumistasu võetakse tarbimiskoha omanikelt. Tasu saab võtta ettevõtja, kellel on kohustus osutada piirkonna elanikele teenust. Liitumistasu koosneb lihtsustatult üldisest arenduskulust ning konkreetsest ehituskulust.

Sotsiaalse taristu tasu suuruse arvutamiseks on KOV-d praktikas koostanud erinevaid analüüse, kus on samuti proovitud arvestada sotsiaalse taristu ehitiste rajamise ja ülalpidamise kulusid. Nende meetodikate kujunemise alused ning sisu on aga erinevad, mistõttu ei saa neid üheselt võrrelda ÜVVK liitumistasu arvutamise meetodikaga. Samas tuleks kaaluda, kas sotsiaalse taristu tasu arvutamise meetodika peaks siiski olema sätestatud ühtsete alustena seaduses.

¹⁹⁹ Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniseaduse seletuskiri 523 SE, lk 16.

ÜVVK liitumistasu suurus ja selle kujunemine on üsna rangelt reglementeeritud ning selle kooskõlastab Konkurentsiamet. Liitumistasu suuruse üle on võimalik vaielda maakohtus.²⁰⁰ Lisaks on ette nähtud võimalus liitumistasu tagastamiseks proportsionaalses osas, et tagada liitujate võrdle kohtlemine.

ÜVVK regulatsiooni ning praktikas kasutatava sotsiaalse taristu ehitiste väljaehitamiskohustuse täitmise vahel on õiguslikke sarnasusi, mida saab kasutada käesoleva analüüsi koostamisel. Sarnasused on, et:

- tasu võetakse avaliku teenuse kavandamise ja ehitamise eest;
- tasu sisaldab arenduskomponenti ning enamasti ka ehituskulu;
- liitumistasu maksab liitumiskoha omanik.

Erisused nende regulatsioonide vahel on, et:

- sotsiaalse taristu tasu ei ole kujunenud ühtse metoodika alusel, mida oleks kontrollitud pädeva haldusorgani poolt;
- sotsiaalse taristu tasu ei kujune praktikas tegeliku arendus- ja ehitustasu pinnalt;
- sotsiaalse taristu tasu proportsionaalse tagastamise norme ei ole enamikes KOV-des ette nähtud;
- sotsiaalse taristu tasu võtmise üle ei teostata järelevalvet.

ÜVVK regulatsiooni ning sotsiaalse taristu tasu regulatsioonid sarnanevad mõlemad avalik-õigusliku tasu normidele PS § 113 mõttes. Samas ei allu ÜVVK liitumistasu PS § 113 regulatsioonile, kuna sellega seondub konkreetne vastusooritus (torustike ehitus, sh liitumispunkti rajamine). ÜVVK liitumislepingu alusel ehitatakse välja asukohas vajalikud ning varem kavandatud torustikud ning tagatakse liitujale võimalus saada puhast vett ja kasutada kanalisatsiooniteenust. Kui võrrelda ÜVVK liitumistasu sotsiaalse taristu tasuga praktikas, siis sotsiaalse taristu tasul puudub praktikas vastusooritus. Tasu maksmisel võib arendaja kavandatavasse piirkonda saada lasteaia või kooliteenust, kuid selle tagamiseks puuduvad õiguslikud hoovad. Seega on täna praktikas makstav sotsiaalse taristu tasu – kas ette määratud summana või metoodika alusel arvutatuna PS § 113 kaitsealas, v.a juhud kus tasu maksmine on seostatud konkreetse sotsiaalse taristu ehitise ehitamisega.

²⁰⁰ Samas, lk 30.

3. KOHALIKE OMAVALITSUSTE JA ERASEKTORI PRAKTIKA ANALÜÜS

3.1. Kohalike omavalitsuste praktika analüüs

Sotsiaalse taristu tasude ja väljaehitamise kohustuse rakendamise praktika planeerimis- ja ehitustegevuse korraldamisel on Eesti KOV süsteemis regionaalselt koondunud pealinnaregiooni. Selle peamiseks põhjuseks on asjaolu, et üksnes Tallinnas ja selle lähivaldades loob kinnisvaraturg – suur nõudlus eluasemetele ja sellega seotud kõrge ühikuhind – võimaluse lisaks elamute ja nende toimimiseks vajaliku tehnilise taristu rajamisele vähemalt osaliselt rahastada ka sotsiaalse taristu rajamist. Vajadus sotsiaalse taristu objektide rajamiseks ning elamuarendusest tulenevate lisanduvate tegevuskulude katmiseks on Eestis laiem kui üksnes pealinnaregioon (esmajoones Tartu ja Pärnu linnade vahetu tagamaa asulad), kuid tasude ja muude kohustuse rakendamisele seal seab piirid piirkondade nõrgem konkurentsituatsioon kinnisvaraturul. Valdaval osal Eesti territooriumil rahvastik kahaneb, elamuarenduse mahud on väikesed ning olulist täiendavat vajadust uute sotsiaalse taristu objektide ehitamiseks ei ole. Sotsiaalse taristu ülalpidamise ja arendamise kulud on Eestis siiski lausalsed.

Kokkuvõtlikult saab Eesti KOV süsteemis eristada detailplaneeringute menetlusprotsessis nelja tüüpi praktikat:

- sotsiaalse taristu (sotsiaalobjektide, ka avaliku ruumi rajatiste) tasu kokku leppimine – rakendatav pealinnaregiooni KOV üksustes, kuid mitte mujal Eestis;
- kinnisasjade KOV-le tasuta üle andmise kokku leppimine, seda nii üldkasutatava maana puhkealade rajamiseks kui (väheas ulatuses) ka ühiskondlike ehitiste maana – seda praktikat rakendatakse laiemalt kõigis Eesti suuremates linnastutes;
- sotsiaalse taristu rajatiste väljaehitamise kohustuse kokku leppimine – toimub sageli koos üldkasutatava maa kinnisasja eraldamisega elumumaast ning maa üle andmisega KOV-le;
- sotsiaalse taristu hoonete väljaehitamise kohustuse kokku leppimine – on seni rakendatud väga harva.

Alljärgnevas peatükis võetakse teemade kaupa kokku Eesti KOV üksuste kogemus ja ootused sotsiaalse taristu tasude ja väljaehitamise kohustuse rakendamiseks planeerimis- ja ehitustegevuse korraldamisel KOV dokumendianalüüsi, ankeetküsitluse ja intervjuude tulemuste alusel.

3.1.1. Sotsiaalse taristu mõiste sisustamine KOV planeerimispraktikas

Sotsiaalse infrastruktuuri terminit on Eesti planeerimispraktikas kasutatud vähemalt alates selle sajandi algusest. Üldisem üleriigiline käsitlus sotsiaalsest infrastruktuurist tekkis koos maakonna sotsiaalse infrastruktuuri teemaplaneeringute metoodikaga ning selle alusel koostatud ja perioodil 2009-2011 kehtestatud maakonna teemaplaneeringutega. Neis teemaplaneeringutes mõisteti sotsiaalse infrastruktuuri all laia ringi haridus-, tervishoiu-, kultuuri-, spordi-, posti-, kaubanduse- ja muu äritegevuse teenuseid, samuti teenuseid osutavaid asutusi (nt päevakeskus) ja taristuobjekte (nt staadionid, spordisaalid). Aastatel 2017-2020 uuendatud maakonnaplaneeringutes leidis sotsiaalne infrastruktuur käsitlust asustuse suunamise ja teenuskeskuste hierarhia peatükkides.

Eesti planeerimissüsteemi hetkepraktikat iseloomustab siiski mõisteline ebamäärasus - sotsiaalse infrastruktuuri mõistet ei sisustata definitsiooni mõttes ühetaoliselt. Erinevused

esinevad nii KOV üksuste vaheliselt kui vähemalt osades KOV üksustes ka sisemiselt. Viimasel juhul omandab sotsiaalse infrastruktuuri termin erinevaid tähendusi (a) arengu kavandamises ja (b) ruumiplaneerimises, samuti erinevatel ruumiplaneerimise tasanditel. Ühest mõistmist piirab ka definitsioonide esitamine avatud nimekirjadena. Lisaks on vahepeal eesti keeles toimunud mittetäielik terminoloogiauuendus, kus „infrastruktuuri“ terminile eelistatakse „taristu“ terminit, kuid viimane ei ole esimest (veel täielikult) välja surunud. Mõistelisele ebamäärasusele osundab ka PlanS muutmise VTK, kus seatakse ülesandeks defineerida sotsiaalse taristu mõiste.

Pealinnapiirkonnas, kus sotsiaalse taristu tasusid ja väljaehitamise kohustust rakendatakse, domineerib rakenduspraktikas arusaamine, et sotsiaalse taristu raames eristuvad (a) sotsiaalobjektid (hooned, asutused) ja (b) sotsiaalse taristu rajatised (mänguväljakud, puhkealad) ning et õiguslikud võimalused nende ehitamise kohustusi või tasusid määrata on PlanS mõttes erinev. Sotsiaalse taristu rajatised – kui detailplaneeringukohased rajatised - on õiguslikult võimalik hõlmata PlanS § 131 antud õigusliku alusega, samas kui sotsiaalobjekte mitte.

Sellest võib järeldada, et erinevad õiguslikud võimalused väljaehitamise kohustuste määramisel ja tasude küsimisel on üheks mõistelise ebamäärasuse välja kujunemise põhjuseks – kui selle oluliseks motivaatoriks planeerimispraktikas. See võimaldab asjakohastes PlanS § 131 põhinevates määrustes lisada objektide nimekirja, mille jaoks taristutasusid kogutakse, ka rajatise, mida maakonnaplaneeringute mõistes tuleks liigitada sotsiaalse taristu juurde.

Sotsiaalse taristu tasude ja väljaehitamise kohustuste määramise kontekstis peetakse KOV üksuste poolt vajalikuks sotsiaalse taristu mõiste sidumist KOV üksustele seadustega pandud kohustuste täitmisega. Sotsiaalse taristu õiguslikus mõttes kitsamas definitsioonis tagatakse sotsiaalse taristu eristumine nii „detailplaneeringukohastest rajatistest“ kui ka tehnilisest taristust laiemalt. Täpsemalt kasutataksegi sel juhul sotsiaalobjektide või sotsiaalse infrastruktuuri objektide, aga ka avalike ehitiste terminit. Samas, leidub ka KOV üksusi, mille planeerimispraktikas kasutatakse sellisel juhul jätkuvalt „sotsiaalse infrastruktuuri“ terminit. KOV senise praktika alusel kuuluvad sotsiaalobjektide loetellu, mille ehitamiseks tasusid küsitakse või väljaehitamise kohustust määratakse, valdavalt lasteaiad, vähemal määral ka koolid.

Mõistelise mitmemõttelisuse probleem jääb siiski alles ka sotsiaalse taristu termini sidumisel seadusest tulenevate kohustuslike ülesannete piirangu seadmisel, sest ka „kasutajasõbraliku ning turvalise elukeskkonna“ ja „esteetilise miljöö“ kujundamine, mille osaks on puhkealad, mänguväljakud jms tulenevad on osaliselt PlanS-ist tulenev ülesanne. Segadust suurendab „avaliku ruumi“ termini kasutus osades arendajatega sõlmitud lepingutes, kus avalik ruum on defineeritud kui „detailplaneeringuga määratud avalikult kasutatav tee, kergliiklustee, liikluskorralduslik ja parkimislahendus, spordi- ja mänguväljakud ning haljasalad“.

Seejuures möönavad enamus intervjueeritud ja anketeeritud KOV üksuste esindajatest, et sotsiaalse taristu rajatised, nagu näiteks mänguväljakud, kuuluvad sisulises mõttes samuti sotsiaalse taristu juurde – nii nagu maakonnaplaneeringutes see mõiste sisustatud on olnud. Samuti peetakse vajalikuks mõistelise selguse suurendamist just õiguslikus tähenduses – mis on tehniline taristu ja mis on sotsiaalne taristu ning millised õigused ja kohustused KOV üksustele sellega kaasnevad.

3.1.2. Sotsiaalse taristu tasude ja väljaehitamise kohustuse praktika ulatus

Terviklik ja täpne sotsiaalse taristu tasude mahtude ja väljaehitamise kohustuse praktika ulatuse statistika Eestis puudub. Siiski on teada, et kui välja arvata ühiskondliku kasutuse sihtotstarbega

maa tasuta üleandmine DP elluviimisel, siis muid levinud praktikaid Eestis väljaspool pealinnaregiooni – ja täpsemalt isegi väljaspool Tallinna linna ning selle nõ kuldse ringi valdasid – ei rakendata.

Käesoleva uuringu raames kaardistati KOV üksuste praktikad perioodil 2018-2023. Vastustest nähtub, et Tallinna linnaregioonis on läbivalt kasutatud kinnistute tasuta üle andmise praktikad ning küsitud rahalist taristutasu. Kokkuleppeid sotsiaalobjektide välja ehitamiseks on pealinnaregioonis seni sõlmitud ja ka ellu viidud üksnes üksikuid. Sotsiaalse taristu tasude kokku leppimise vajadus kerkis pealinnapiirkonnas üles 2000ndate aastate keskpaiga majandusbuumi ajal ning selle rakendamiseni jõuti kriisi ajal ja järgselt. Kõige suuremates mahtudes on praktikad rakendatud Rae, Saue ja Harku valdades, kus sotsiaalse taristu tasude küsimine on saanud läbivaks reegliks elamuarenduse detailplaneeringute menetluses.

3.1.3. Tasu ja kohustuste määramise põhjendus

Sotsiaalse taristu tasu küsimisel ja/või väljaehitamise kohustuse seadmisel peetakse oluliseks selle põhjendatust ning nimelt põhjendatust KOV üksuse vahetu vajadusega investeerida sotsiaalse taristu objektide ehitusse. Kuivõrd sotsiaalse taristu täiendavat vajadust nähakse tekkivat esmajoones piirkonda lisanduvate elanike tõttu, siis on taristutasu üldjuhul seotud eluhoonete ehitusõigust loovate detailplaneeringutega. Siiski, mõnedes pealinnapiirkonna KOV üksustes rakendatakse taristutasu ka ärihoonetele – seda põhjendusega, et kaudselt lisandub nõudlust sotsiaalse taristu järele ka selliste arenduste puhul (näiteks lapsevanemate töökohtade lähedaste lasteaiakohtade vajadus). Sotsiaalse taristu rajatiste puhul on peamiseks põhjenduseks KOV-i kohustus tagada kvaliteetne elukeskkond, millest tuleneb täiendav KOV-i kohustus rajada puhkealasad, mänguväljakuid uutesse elamurajoonidesse ja/või nende lähedusse.

Lähtudes kohustuslike teenuste osutamiseks vajaliku sotsiaalse taristu vahetu nõudluse valdkondlikust iseloomust pealinnapiirkonnas ongi tasude kokku leppimise domineerivaks põhjenduseks vajadus koheselt investeerida uute lasteaias- ja koolikohtade loomisesse, et tagada piirkonda lisanduvatele lastele kohtade olemasolu. Osades arendajatega sõlmitud lepingutes on see vajadus ka konkreetset lahti kirjutatud. Juhul kui otsene uute haridusasutuste rajamise vajadus piirkonnas puudub, siis ei peeta ka tasu küsimist (saati siis asutuse hoone ehitamiskohustuse määramist) üldjuhul põhjendatuks. Mõeldakse, et KOV-i kohustused seoses sotsiaalse taristuga ei piirdu uute hoonete või rajatiste ehitamisega, vaid hõlmavad ka nende remonti ja rekonstrueerimist, samuti igapäevast majandamist ja asjakohaste teenuste osutamist, kuid taristutasude sidumist laiema avalike teenuste osutamise kuludega ei peeta hetkel – arvestades ka tehnilise taristuga seonduvat praktikad – põhjendatuks ja põhjendatavaks.

Kõigil juhtudel on tasu kokku leppimise aluspõhjus siiski see, et kinnisvaraturg (arendajate ja lõpptarbijana eluasemete ostjate valmisolek maksta elamisüksuste eest) võimaldab sellise tasu küsimist – tasu kulud on suures osas edasi kantavad eluasemete ostjatele. Selline aluspõhjus eksisteerib Tallinnas ning selle lähipiirkonnas, kuid mitte mujal Eestis.

Uute lasteaedade- ja koolikohtade sotsiaalse taristu väljaehitamise vajaduste ning kinnisvaraturu suur piirkondlik varieeruvus puudutab tegelikult ka pealinna lähivaldasid, kellel on ulatuslikum territoorium. Ka siin eristuvad vahetult linnaga piirnevad elamualad ning kaugemad hajaasustuse piirkonnad. Vallasisestest piirkondlikest vajadustest lähtumist rõhutatakse mitme sellise valla üldplaneeringutes. Ühes pealinnapiirkonna vallas on aga taristutasud eeldatavast piirkondlikust vajadusest ja kinnisvaraturu seisust tulenevalt diferentseeritud 3 tsooni ning lisaks on valla kõige lõunapoolsemas otsas ka tsoon, kus taristutasusid ei küsita üldse.

Arendajate motiveerimiseks seotakse sotsiaalse taristu tasude küsimine ja kokku leppimine KOV üksuste poolt nende kohustusega hinnata DP elluviimise teostatavust ja mõjusid ning õigusega mitte DP algatada juhul kui selle elluviimine ei ole võimalik ja/või ei vasta planeerimise põhimõtetele, sh elukeskkonna parendamise põhimõttele. Tähtsaimaks DP elluviimise teostatavuse piiranguks, sellisena et samaaegselt oleks täidetud ka elukeskkonna parendamise põhimõte, on KOV üksuste eelarvete investeerimisvahendite piiratus. Leitakse, et täiendavate taristutasude laekumisteta ei ole suure arendussurvega piirkondades võimalik rajada kasvava elanikkonna vajadusi rahuldavat hulka lasteaia- ja koolikohtasid.

KOV üksused on taristutasude küsimise põhjenduseks koostanud ka erinevaid arvutusi, mis tegelikult näitavad, et praktikas kokku lepivad taristutasud katavad tegelikud kulud vaid osaliselt. Keerukam on juhtum siis, kui kavandatavast elamuarendusest tulenev nõudlus lasteaia- või koolikohtade järele ning laekuvad taristutasud ei ole piisavad ühe uue haridusasutuse ehitamiseks. Sellisel juhul puuduvad eeldused DP algatamiseks ka hoolimata sellest, et üksik arendaja on nõus taristutasu maksma. Vajaduse mahust sõltub ka see, kas otstarbekam on tasude küsimine või väljaehitamise kohustuse kokku leppimine. Kui uute elamualade arvelt tekib vajadus näiteks kuue-rühmalise lasteaia järele, siis võiks olla põhjendatud juba ka väljaehitamise kohustuse kokku leppimine.

Selle osas, kas taristutasude kokku leppimine on põhjendatud juhul kui vastav vajadus on „ootamatu“ või vastupidi, varasemate valla arenguplaanidega kooskõlas, põhimõtted ja praktika varieeruvad. Ühest küljest peetakse taristutasusid või ka väljaehitamise kohustuste kokku leppimist põhjendatumaks juhtudel, kui vastavad sotsiaalobjektid KOV arengukavades puuduvad. Vastasel korral tekib küsimus, miks KOV ei täida oma seadusest tulenevaid ülesandeid vastavalt arengukavadele. Teisest küljest ei kata taristutasud üldjuhul sotsiaalobjektide investeeringukulusid täies mahus ning KOV-i poolse kaasfinantseerimise eeldus on vastavate finantsvahendite planeeritus – eelarves, eelarvestrateegias, arengukavas või mõnes muus dokumendis. Üldiselt leitakse, et sotsiaalse taristu piirkondlikku vajadust on aktiivse kinnisvaraarenduse ja kiire rahvastikukasvu tingimustes raske ette planeerida. Sageli võib suuremate elamualade puhul puududa ka ehitusõigus uue lasteaia „koheseks“ ehitamiseks.

Küll püütakse elamuarendust ja seega ka sotsiaalse taristu objektide vajadust mitmes pealinnapiirkonna vallas suunata taristutasude määra sidumisega üldplaneeringu lahendusega – seda sellisena, et üldplaneeringukohaste arenduste puhul on elamuühiku taristutasu üle kahe korra madalam kui üldplaneeringut muutvate arenduste puhul, mis peaks aitama muuhulgas vältida üldplaneeringuga vastuolus olevate detailplaneeringute algatamise taotlemist. ÜP ruumilise arengu suunad võivad olla ka aluseks DP algatamisest keeldumiseks ja arendustest loobumiseks, st ka taristu tasu mitteküsimiseks. Sotsiaalse taristu täiendava vajaduse välja selgitamise protsessi on täpsemalt reguleeritud Tallinnas, kus selline vajadus tuleneb ka haldusorganisatsiooni suuremast keerukusest.

Kohalike elanike kaitsmise põhjendusel on sotsiaalse taristu tasudest enamuses KOV üksustes vabastatud eraisikust eramute ehitajad ja mikroarendajad. Elamuühikute arv, millest alates vabastus kehtib, on valdades erinev, kuid jääb 3-6 elamuüksuse vahele. Pealinnapiirkonna KOV esindajate arvates tuleks see piirarv ühtlustada – kas siis piirkondliku kokkuleppe vormis või õiguslike instrumentidega. Maandada tuleb riskid, mis kaasnevad vabastuse rakendamisega.

3.1.4. Tasude ja kohustuste eeldatav ruumiline mõju

Sotsiaalse taristu tasude ja väljaehitamise kohustuse kokku leppimise olulisim positiivne ruumiline mõju avaldub planeeringu lähiala elukeskkonna kvaliteedis. Sotsiaalse taristu rajatiste väljaehitamise kohustuse kaudu tagatakse kodulähedaste mänguväljakute, puhke- ja haljasalade olemasolu uutes elamupiirkondades. Sotsiaalse taristu tasude suunamisel uute

lasteaedade ja koolide ehitamiseks luuakse võimalused haridusteenuste kättesaadavuse parandamiseks ning vähendatakse laste ja lapsevanemate sundliikumiste vajadust. Mõlemaid elukeskkonda parendavaid planeerimisprotsessi väljundeid kasutatakse arendajate poolt kui asukohaspetsiifilisi eluasemete müügiargumente.

Laiemal territoriaalsel tasandil loovad sotsiaalse taristu tasud suure kinnisvaranõudlusega KOV üksustele täiendavaid majanduslikke võimalusi elamualade laienemiseks Tallinna lähivööndis ning sellisena võimendavad valglinnastumise protsessi ning samuti üleriigilisi rände protsesse, kus eelkõige noored inimesed liiguvad paremate haridus- ja töövõimaluste otsinguil pealinnaregiooni.

Tartu ja Pärnu linnaregioonis eksisteerib uute suurte linnalähedaste elamualade vahetus läheduses samuti uute lasteaedade ja koolide vajadus, kuid kinnisvaraturu hinnatase ei võimalda KOV üksustel tasu küsida. Seega on sealsed linnalähedased vallad kahesuunalise surve all – ühelt poolt elanike arv ja teenuste vajadus kasvab, teiselt poolt ei võimalda uute elanike sissetulekute tase (mida piirkondlik kinnisvaraturg peegeldab) katta teenuste arendamiseks vajalikke investeeringuid tulevaste tarbijate arvelt.

Pealinnaregiooni KOV üksustes tunnetatakse sotsiaalse taristu tasude praktika mõju regionaalsele arengule, kuid leitakse, et probleemidele peaks lahendusi otsima riik, mitte KOV üksused. Vallasisene taristutasude eristamine, mida mõnes vallas rakendatakse, ei mõjuta valla asustussüsteemi arengut olulisel määral. Palju tugevamalt mõjutab seda kinnisvaraturu piirkondlik iseloom, esmajoones arendusalade lähedus Tallinnale.

Teadvustatakse, et sotsiaalse taristu tasude küsimise (kokku leppimise) õiguse puudumisel võib elamuarendus pealinnapiirkonna valdades pidurduda, kuivõrd valdadel puuduvad eelarves võimalused üksnes omavahenditest uute lasteaedade ja koolide ehitamiseks. Tegelikult ei ole valdadel terviklikku arusaama uute elamualadega kaasnevate mõjude ulatusest sotsiaalse taristu teenustele laiemalt kui üksnes lasteaia- ja koolikohad ning samuti nende pikemaajalistest mõjudest, kus küsimus ei ole üksnes investeeringutes uute rajatiste ja hoonete ehitamiseks, vaid ka rajatiste hoolduses ja teenusasutuste majandamises. Puudub ühtne laiavaateline metoodika planeeringute elluviimise mõjude eelhindamiseks.

3.1.5. Kohustuse määramise õiguslik alus ja lepingu liik

Ankeetküsitluse tulemused näitavad, et Eesti KOV süsteemis valitseb üldiselt konsensuslik arusaamine: seadusest tulenev õiguslik alus sotsiaalse taristu tasu ja väljaehitamise kohustuse määramiseks puudub. Seejuures viidati ankeetküsitluse vastustes asjakohasele kohtuotsusele ning intervjuus ka õiguskantsleri seisukohtadele. Tasude osas rõhutati, et lisaks õigusliku aluse puudumisele, on probleemiks ka ühtselt reguleeritud metoodika puudumine tasude arvutamiseks. Erandiks on siin Kiili vald, mille volikogu asjakohane otsus 21.01.2021 nr 4 „Sotsiaalse infrastruktuuri tasu kehtestamine“ on õiguskantsleri vastavast soovitusel hoolimata seni kehtetuks mitte tunnustatud. Valla perspektiivist oli otsuse vastuvõtmisel tegemist riigi tegematajätmisest tuleneva hädavajadusega, millega kuhjunud planeerimispraktika väljakutseid õiglaselt ja ühetaoliselt lahendada.

Kirjas Kiili Vallavolikogule osundab õiguskantsler ka oma varasemale seisukohavõtule (22.06.2018 nr 7-5/180474/1802894), mille alusel on kohalikul omavalitsusel õigus ja võimalus DP huvitatud isikuga kokku leppida detailplaneeringu täitmisega kaasnevate kulutuste (sh sotsiaalse taristu väljaehitamise kulutuste) katmise tingimused, kuid üksnes juhul kui sellised kulud on tuvastatud ja hinnatud ning üksnes mahu, mis DP elluviimisel kaasnevad ja mitte rohkem. Seda õigust on mõned pealinnapiirkonna KOV üksused püüdnud reguleerida ja täpsustada asjakohase kohaliku omavalitsuse volikogu üldaktiga. Nii on Tallinna linnavolikogu

vastu võtnud eraldi määruse „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ (15.12.2022 nr 24), kus muuhulgas sisaldub ka avaliku ehitise rahastamise lepingu sõlmimise hindamise kohustus:

(2) Arendusalal kavandatu elluviimiseks vajaliku käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatata avaliku ehitise, mis on funktsionaalselt vajalik nii arendusala kui piirkonna teenindamiseks, ja Tallinna linnal on kavas see ehitada, ehitamiseks võivad Tallinna linn ja arendaja sõlmida kokkuleppe, millega arendaja kohustub kandma täielikult või osaliselt (käesoleva määruse §-s 5 sätestatud määras) selle avaliku ehitise ehitamisega seotud kulud.

Saue vallas on vastav põhimõtte üle võetud üldplaneeringust ning lisatud „Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku rakendamise“ määrusesse:

Saue Vallavalitsusel (ametiasutusena) on õigus sõlmida huvitatud isikuga muid kokkuleppeid uute elanike teenindamiseks vajalike sotsiaalse infrastruktuuri objektide (vallale seadustega pandud kohustuste täitmiseks vajalik ehitised koos sisustuse ja teenindavate rajatistega - nt lasteaed, kool, raamatukogu, rahvamaja, spordihoone, sotsiaalkeskus jms) ehitamiseks või muul viisil ehitamisel osalemiseks.

KOV üksuste järeldused õiguslike aluste puudumisest sotsiaalse taristu tasude ja väljaehitamise kohustuse määramisest on erinevad ning erinevused seonduvad praktiliste võimalustega tasude ja kohustuste kokku leppimisel. Seal, kus kinnisvaraturg seda ei võimalda või vähemalt võib sellega kaasneda olulisi konkurentsiprobleeme KOV üksustele (st kogu Eesti välja arvatud pealinnaregiooni nõ kuldne ring), viidatakse õigusliku aluse puudumisele kui põhjusele, miks tasusid ja kohustusi kokku ei lepita. Seal, kus kinnisvaraturg suudab tasud ja kohustused nõ absorbeerida ning soovitakse elamuehituse jätkumist, lepitakse neid kokku ka hoolimata PlanS-ist tuleneva õigusliku aluse ja/või kohaliku asjakohase üldakti või selle sätte puudumisest.

Pealinnapiirkonna KOV üksuste praktika sotsiaalse taristu tasu ja väljaehitamise kohustuste lepingute sõlmimisel on erinev. Valdades lepitakse tasud ja kohustused üldjuhul kokku DP elluviimise halduslepingute raames, kuid nõ tsiviilõiguslike lisandustena. Sellisel juhul räägitakse nõ kombo-lepingutest. Mõnes KOV üksuses rõhutatakse aga, et tegemist on tsiviilõiguslike lepingutega ning ka vaidlused lepingu täitmise üle käivad võlaõiguslikul tasandil.

3.1.6. Tasu määramise meetodika ja tasumäärad

Sotsiaalse taristu tasude määra kehtestamisel on mitmes KOV üksuses (Tallinn, Kiili ja Harku vallad) lähtutud konsultantidelt tellitud töödest. Nii tellis Tallinna Kommunaalamet 2016. aastal PWC-lt töö „Detailplaneeringutes kaasfinantseerimise tasu arvutamise valem“, mille eesmärk oli koostada valem detailplaneeringute menetluses avalikult kasutatavate teede- ja tehnovõrkude kaasfinantseerimise tasu määratlemiseks. Töö tulemusi on lihtsustatud moel rakendatud ka avalike ehitiste tasu valemis, mis sisaldub „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise korras“.

Harku vallas on tasu suuruse arvutamisel ja määramisel kasutatud Tarmo Petersoni koostatud analüüsi „Harku valla elanike arvu muutuste mõju eelarvele“ (2022). **Ka ülejäänud valdadel, kus tasusid rakendatakse, on olemas vähemalt „sisemised arvutused“.** Nii sisemiste kui ka väljast tellitud uuringute alusel määratud fikseeritud taristutasude probleemiks on, et see ei arvesta muutuvat nõudlust ja ehitushindade inflatsiooni.

Teatud juhtudel on tasu määrade puhul tegemist aga ka lihtsalt „poliitilise kokkuleppega, arvestades lasteaia ja koolikoha maksumust“. Laiemas plaanis sõltub tegelik kokku lepitud tasu

määr hinnangust kinnisvaraturu võimekusele, „proovitud on tabada arendaja taluvuspiiri“. Kui Tallinna „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ välja arvata, siis ei ole taristutasude määr või selle välja arvutamise meetodika teistes KOV üksustes ühegi ametliku dokumendiga reguleeritud.

Valdavalt on tasu kokku leppimine seotud elamuarendusega ning tasu aluseks on elamuühikute arv. Taristutasu määr varieerub 1000 ja 10 000 euro vahemikus. Mitmes vallas eristub tasu määr sõltuvalt arenduse koostööst üldplaneeringuga. Erandiks on Tallinna linn, kus avaliku ehitise tasu lepitakse kokku ruutmeetri põhisel. Ärikinnisvaraga seoses on sotsiaalse taristu tasu kokku lepitud Rae vallas ja Tallinna linnas ning sellisel juhul on tasu arvutamise aluseks läbivalt ehitusõiguse brutopind.

KOV üksuste sisemised arvutused näitavad, et tegelikult ei kata kokku lepitud tasud täiel määral sotsiaalse taristu väljaehitamise kulusid. Hinnanguliselt katab tasu parimal juhul kuni 75% ning tavaliselt alla poole tegelikest investeeringukuludest. Tasude määra piiravaks teguriks on kinnisvaraturu valmisolek sotsiaalse taristu vajadust rahastada.

Teatud juhtumitel võidakse tasu määrasid ka vähendada – näiteks seoses ühiskondliku maa kinnistu tasuta üle andmisega kohalikule omavalitsusele või ka siis, kui arendaja panus tehnilise taristu väljaehitamisse on väga suur. Samas esineb ka praktikat, kus sotsiaalse taristu tasud ning ühiskondliku kasutusega ja/või üldkasutatava maa tasuta üleandmist rakendatakse üheaegselt. Näiteks kehtib ühes pealinnapiirkonna vallas kõigile (suurematele) arendustele üldplaneeringu tingimuse alusel põhimõte, kus arendaja annab 20% maa tasuta vallale avaliku ruumi ja sotsiaalse taristu rajatiste ehitamiseks. Samaaegselt lepitakse kokku ka sotsiaalse taristu tasudes. Sellise lahenduse juures on parema ruumikvaliteedi huvides sageli vajalik tegeleda kinnistute vahetusega või kompenseerimisega – selleks, et loodav avalik ruum paikneks loogilistes asukohtades ning omaks ka piisavat mastaapi kvaliteetse tegelusruumi (nt mänguväljakud, pargid) kujundamiseks. Üldkasutatava maa puhul on arendajad üldjuhul ise huvitatud maa üle andmisest kohalikule omavalitsusele, kuna selle hooldamine tähendaks lisakulusid. Üldkasutatava maa või ühiskondlike ehitiste kasutusega maa üleandmise praktikat esineb laiemalt kui üksnes pealinnapiirkonnas.

Spetsiifilist lahendust on proovinud juurutada Raasiku vald, kus piirkonna kontekstis väga suure elamuala (kuni 700 elanikule) DP algatamise otsuses seatakse arendajale valla poolt tingimus, et

Taotletud uute elamuüksuse ehitamisel tuleb 4% elamuüksustest/elupindadest üle anda tasuta munitsipaalomandisse. Täpne arvestus lepitakse kokku lepingu lisaga enne detailplaneeringu kehtestamist, kuid arvestuse aluseks on põhimõte, et valla omandisse antakse elamispind, mis on samaväärne sama hoone teiste elupindadega. Elupindade üleandmise kohustust saab täita etapiviisiliselt. Munitsipaalomandisse üle andmiseks mõeldud objekte antakse üle proportsionaalselt vastavalt hoonete valmimise järjekorrale ja nende ehitamist ei jäeta viimasteks. (Aruküla alevikus ja Kalesi külas „Aruküla poldri“ detailplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) algatamine. 18. september 2023. a nr 367).

Muuhulgas püütakse sellise lahendusega maandada taristutasudega kaasnevat inflatsiooniriski.

3.1.7. Väljaehitamise kohustuse ulatus

Sotsiaalse taristu väljaehitamise kohustus on seni üldjuhul hõlmanud üksnes rajatiste (pühkealad, mänguväljakud) välja ehitamist DP alal. Kohustuse õiglase jaotamise eesmärgil võidakse sotsiaalse taristu rajatiste väljaehitamise mahu kokku leppimisel rakendada ka üldisi kulude arvestamise mudeleid.

Sotsiaalse taristu objektide (hoonete) väljaehitamise kokku leppimise praktika on Eestis väga napp. Tallinn on mõnes lepingus (Manufaktuuri 4 ja 6 DP; Mäepealse 9 ja 2a DP) sõlminud kokkuleppeid lasteaia ehitamiseks kinnistule, kuid asjaolude muutudes on kohustuse seadmisest loobunud kaasrahastamise tasu kasuks. Suuremate arenduste puhul peetakse vähemalt teoreetiliselt sotsiaalse taristu objektide väljaehitamise kokku leppimist siiski heaks lahenduseks.

3.1.8. Tasude kasutamise sihistatus

Kokku lepitud sotsiaalse taristu tasude kasutamise praktika on pealinnapiirkonna KOV üksustel erinev. Enamuses valdades ei ole tasude kasutus rangelt sihtotstarbeline. Tasud moodustavad osa KOV-i eelarve tuludest ning tulusid kasutatakse vastavalt vastava eelarveaasta vajadustele. Siiski kaasneb tasude küsimisega neis valdades nõ pehme lubadus arendajatele, et tasusid kasutatakse investeringuteks uue sotsiaalse taristu ehitamisel, mis teenindab (ka) DP alusel rajatavat elamupiirkonda. Sõlmitud on ka lepinguid, milles taristutasu kasutus on objektipõhiselt kokku lepitud ning raha hoitakse eraldi kontol. Et teenusvajadus ja eelarvelised võimalused on pealinnapiirkonna valdades kiiresti muutuvad, siis nähakse selliseid lepinguid KOV-i vaatest liiga piiravana ning edasises praktikas soovitakse anda arendajale lepingus üldisemaid lubadusi – näiteks, et tasu kasutatakse koolide ja lasteaedade ehitamiseks üldiselt.

Üldisest praktikast eristub Tallinna linn, kus linnavolikogu poolt 15.12.2022 vastu võetud määruses „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ jõustatakse taristutasude sihistatus sotsiaalse taristu ehitise ehitamiseks ning vastusoorituse kohustus koos tasude tagasimaksmise lubadusega (projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetluses) juhul kui kohustust ei täideta:

Arendajalt avaliku ehitise ehitamise rahastamise kohustuse täitmiseks saadud summa tagastab Tallinna linn juhul, kui Tallinna linn ei ole seitsme aasta jooksul lepingu sõlmimisest Tallinna linnast olenevatel põhjustel alustanud avaliku ehitise ehitamist (sh rekonstrueerimist ja/või laiendamist).

3.1.9. Tasude ja kohustuste kokku leppimise protsess

Sotsiaalse taristu tasudes või väljaehitamise kohustuses lepitakse üldjuhul kokku DP menetluses – DP algatamisel, enne vastu võtmist või enne kehtestamist. Seejuures võidakse ka ühes ja samas KOV üksuses sõlmida lepinguid erinevas menetlusetapis. Praktikad, kus tasu ja/või kohustused on kokku lepitud projekteerimistingimuste või ehitusloa menetluse protsessides, on esinenud harva. Leitakse, et enne DP algatamist peab arendajal olema selgus, milliste kohustustega peab arvestama DP elluviimisel. Selle eelduseks on algatamisele eelnev DP eskiisi heaks kiitmine, mis võimaldab indikatiivselt hinnata, milliseid sotsiaaltaristu elemente lisaks rahalisele tasule tuleb arendajale kohustuseks panna.

Praktikas võib tasude ja kohustuste kokku leppimine enne DP algatamist olla probleemne, kuna lahendus võib muutuda DP menetluses. Seetõttu eelistatakse kaheetapilist kokku leppimist – algatamise eelset kokkulepet täpsustatakse enne DP vastu võtmist või kehtestamist. Tallinn on kehtestanud korra ka avaliku ehitise ehitamise ja selle rahastamise korraldamiseks projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetluses („Avaliku ehitise ehitamise ja/või selle rahastamise leping sõlmitakse enne taotletud ehitusloa andmist“), kuid praktikas on nii Tallinnas kui ka kogu pealinnaregioonis sotsiaalse taristu osas selliseid juhtumeid minimaalselt. Valdades on levinud ka arusaamine, et EhS-ist tulenevalt ei ole taristutasude küsimine ehitusloa menetluse protsessis õiguslikult võimalik.

Sotsiaalse taristu tasude ja ehitamise kohustuse kokku leppimisel on KOV üksuste praktika erinev. Heas turupositsioonis olevates valdades püütakse lähtuda ühtsetest üldistest põhimõtetest ja tasu määradest. Suuremad arendajad on tasude maksmise nõ omaks võtnud ning arvestavad nendega äriplaani koostamisel. Tasude juurutamise algperioodil – 2010ndate esimeses pooles – oli mõistmatust, proteste ja vaidlusi rohkem. Samas on turul jätkuvalt ka juhuslikke arendajaid, kelle eesmärk on ühest maatükist saada kätte maksimaalne ehitusõigus ilma ümbritsevasse elukeskkonda panustamata. See toob kaasa õiguslikud vaidlused ja planeeringumenetluse ajalise venimise. KOV üksused on kahepoolse – ühelt poolt arendajate ja teiselt poolt teenuseid nõudvate elanike – surve all.

3.1.10. Lepingu täitmise tähtajad

Sõlmitud lepingutes on lepingu täitmisele määratud väga erinevaid tähtaegu, kuid üldjuhul soovitakse tasude maksmist ja väljaehitamise kohustuse täitmist vähemalt DP-s kavandatud hoonete ehitusloa andmise hetkeks. KOV-i vaatest on eelistatuim lahendus see, kui **sotsiaalse taristu tasu maksmine** toimub enne DP kehtestamist. See tagab kindluse, et arendaja on oma võimekuse DP ellu viia läbi kaalunud ning valmis seda realiseerima. Samuti annab see KOV üksusele võimaluse hakata ette valmistama sotsiaalse taristu objektide välja ehitamist – algatama asjakohaseid detailplaneeringuid, projekteerimisi ja hankeid. Kompromisslahendusena on tasu laekumine seotud lepingutes küll DP kehtestamisega, kuid tasu maksmise hetk on edasi lükatud mingi ajaühiku võrra alates kehtestamise hetkest. See periood võib ulatuda kolmest kuust kuni 5 aastani. Samuti on sõlmitud lepinguid, kus tasumine toimub peale DP kehtestamist etappide kaupa.

Leidub valdu, kus tasu tasumine jääb ehitusloa väljastamise etappi. Seda põhjendatakse asjaoluga, et sotsiaalse taristu tasu on seotud eelkõige elanike juurdekasvuga ja sellest tulenevate valla kohustustega tagada lasteaia- ja koolikohti. DP järgselt tühjalt seisvad krundid vallale elanikke ja kohustusi juurde ei too, need tekivad alles uute elamute kasutusele võtmisel. Tallinnas oleneb juhtudel, mil kaasrahastuse lepingu sõlmimisel võtab linn endale kohustuse rajatis valmis ehitada, kaasrahastuse summa maksmise tähtaeg sellest, millal linn asub ehituskohustust täitma.

Teiseks põhjenduseks tasu maksmise lükkamiseks ehitusloa etappi on arendajate piiratud võimekus. KOV üksused tunnistavad, et sageli on arendajatel DP realiseerimisel vajalik teha märkimisväärsed kulutused tehnilise infrastruktuuri rajamisel, mistõttu halvaks sotsiaalse taristu tasu maksmine arendajate võimekust. Selleks, et tasude maksmine ei lükkuks DP huvitatud isiku kesise võimekuse tõttu määramata tulevikku, on mõnes lepingus tasu maksmise hetkeks määratud alternatiivina kas siis ehitusloa väljastamise hetk või hetk, mil DPs kavandatud kinnistud müüakse edasi.

On sõlmitud ka lepinguid, kus 50% tasust on seotud ehitusloa väljastamisega ja 50% tasutakse peale kasutusloa saamist. Kasutusloaga sidumisel on oht, et tasu tasumine jääb venima, sest kasutusloa taotlemisega sageli ei tegeleta või kui tegeletakse, siis on selle prioriteetsus omanikule madalam.

Sotsiaalse taristu rajatiste väljaehitamise kohustus loetakse üldjuhul täidetuks kui rajatisele väljastatakse kasutusloa. Kui rajatis ei ole kasutusloa kohustuslik, siis piisab teostusjooniste või muude vajalike dokumentide esitamisest. Selleks, et vältida olukordi, kus elamukrundid on enne taristu välja ehitamist DP huvitatud isiku poolt edasi müüdüd, seostatakse DP alusel alale kavandatud elamukruntide lahti kruntimine taristu väljaehitamise ja avaliku ruumi kinnistute vallale üleandmisega. Kui väljaehitatud ehitus on kohalikule omavalitsusele üle antud, on kohalikul omavalitsusel lihtsam kohalikule kogukonnale selgitada valmiva arenduse vajalikkust ja sobivust linnaruumi. Teise võimalusena lepatakse kokku tingimus, et taristu peab

olema väljaehitatud enne elamuhoonetele ehituslubade väljastamist. Suuremate planeeringute puhul määratakse planeeringus etapid ning nendega seonduvalt kohustused, mis on vaja täita enne järgmise etapi ehituslubade väljastamist. Lepingus jäetakse arendajale ka võimalus soovi korral deponeerida kohustuse suurusele vastav summa (+10% reserv) valla kontole ning sel juhul väljastab vald elamuhoonete ehituslube enne vastavate objektide valmimist.

Sotsiaalse taristu hoonete välja ehitamise kokku leppimist on seni Eestis rakendatud üksikutel juhtudel. Tallinnas peab kehtestatud korra alusel arendaja poolt taristu väljaehitamise kohustus olema täidetud enne DP-ga kavandatud esimesele hoonetele kasutusloa väljastamist. Kui DP elluviimine on DP-s kokkulepitud etapiviisiliselt, on arendajal võimalik taristuobjekte välja ehitada samuti korrelatsioonis arenduse valmimise etappidega.

3.1.11. Tagatiseid lepingu täitmisel

Peamiseks lepingu täitmise tagatiseks on ehituslubade väljastamisest keeldumine. KOV üksused nõuavad ka hüpoteekide ja hoidumisservituutide seadmist. KOV üksused jätavad lepingutes endale õiguse mitte väljastada DP kavandatud hoonetele ehitus- ja/või kasutuslubasid, juhul kui kokku lepitud tasusid ei maksta või ei täideta väljaehitamise kohustust. Läbivalt sisaldavad lepingud ka KOV üksuste õigust nõuda arendajalt viivist (0,03-0,2% summast päevas) tasude maksmise viibimise eest ning leppetrahve kohustuste täitmata jätmise eest. Leppetrahvi suurus varieerub 10 ja 500 tuhande euro vahemikus, teatud juhtudel on see seotud ka päevade arvuga, mille jooksul rikkumine lõpetatakse (nt 500 eurot päevas).

Lisaks leppetrahvi kokkuleppele annab arendaja enne detailplaneeringu kehtestamist KOV üksusele lepingu täitmise tagatise (pangagarantii, hüpoteek vms), mis näiteks Tallinnas on ulatunud sotsiaalse taristu objektide eest 1,6 miljoni euroni, „mis vastab sotsiaalse infrastruktuuri 1,3 kordsele ligikaudsele kogumaksumusele“. Üldjuhul kõikide nende lepingute täitmisel, milles on kokku lepitud piisavates tagatistes (esmajoonel hüpoteegis), esineb probleeme täitmise osas oluliselt vähem, sest arendaja on huvitatud, et elamumaa sihtotstarbega kinnistud vabastataks võimalikult kiiresti hüpoteegi alt.

Samuti rakendatakse lepingutes hoidumisservituudi seadmist, mille sisuks on konkreetse kinnistu ja/või DP alusel edaspidiselt moodustavate uute ehitusõigusega kinnistute omaniku kohustus mitte alustada või lubada vastaval kinnistul hoonete ehitustegevust seni, kuni vastava kinnistuni on rajatud kinnistu suhtes kehtivale DP-le vastavad tee, tehnovõrgud, tehnorajatised ning neile on väljastatud kasutusload ja makstud on kinnistule kavandatavate elamuühikute eest sotsiaalse infrastruktuuri tasu.

KOV üksuste pooled garantiid arendajatele on kesisemad. Põhiliselt lubatakse arendajale, et DP menetletakse oma parimate oskuste alusel. Juhtudel, kui sotsiaalse taristu tasude maksmine on toimunud enne DP kehtestamist, kuid menetluse tulemusel DP ei kehtestata, siis makstakse laekunud sotsiaalse taristu tasud siiski tagasi. Mõnes KOV üksuses on sõlmitud ka lepinguid, mille alusel makstakse tasu tagasi ka siis, kui lepingus sisalduvat konkreetset sotsiaalobjekti KOV üksuse poolt tähtajaks välja ei ehitata.

3.1.12. Lepingutest kinni pidamine ja vaidlustamine

KOV ankeetküsitluse tulemused annavad üldise pildi probleemide esinemise sagedusest KOV üksustes, kus sotsiaalse taristu tasude ja väljaehitamise kohustuse kokku leppimise praktika toimib. Sõlmitud lepingute rikkumisi on vähe, nagu ka kohtuvaidlusi. Vaidlused toimuvad pigem enne lepingu sõlmimist või selle sõlmimisest loobumist. Probleemid võivad tekkida sotsiaalse taristu rajatiste välja ehitamisel, seda juhul kui lepingutes ei ole piisava detailsusega

kirjeldatud väljaehitav taristu ja selle koosseis. Tasude puhul on küsimus eelkõige rahavoogude juhtimise võimekuses.

Üldjuhul toimuvad lepingu rikkumiste korral kõigepealt poolte vahelised läbirääkimised, kus KOV selgitab lepingutingimusi ning juhib tähelepanu lepingus kokkulepitud sanktsioonidele, nende täitmisele ja vajadusel täitmisele pööramisele. Kui see ei anna tulemust, siis rakendatakse viiviseid ja leppetrahve ning pööratakse lepingu täitmise nõudes kohtusse. Mõnel juhul võidakse olukord lahendada ka tähtaegade pikendamisega.

Tugevaim lepingu tingimuste jõustamise mehhanism KOV-i vaates on siiski lubade väljastamise peatamine seniks kuni lepingulised kohustused on täidetud. Taristuga seotud puuduseid fikseeritakse üleandmise-vastuvõtmise aktiga ja tehakse korduvülevaatusi, kuniks need on kõrvaldatud. Enne kasutusluba ei väljastata.

3.1.13. KOV ettepanekud tasude ja kohustuste reguleerimise vajaduse ja eelistuste osas

KOV ankeetküsitluse vastanute seas valitseb konsensus selles osas, et sotsiaalse taristu tasude ja väljaehitamise kohustus vajab täiendavat riiklikku reguleerimist. Tasude ja kohustuste reguleerimine peab tagama detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikute võrdse kohtlemise. Eelistatud lahenduseks peetakse õigusliku aluse loomist sotsiaalse taristu tasu määramiseks, mida peaks täiendama ka regulatsioon sotsiaalse taristu väljaehitamise kohustuse määramiseks²⁰¹.

Sotsiaalse taristu tasude määramist eelistatakse, kuna KOV üksustel on tasu kokku leppimisel suhteliselt pikaajaline kogemus ning see tagab KOV esindajate hinnangul suurema paindlikkuse võrdluses väljaehitamise kohustusega ja suurema tegevusvabaduse võrdluses maksuga. Samuti leitakse, et tasu maksmine on võrdluses väljaehitamise kohustuse määramisega mugavam ka arendajale.

Domineerib arusaamine, et arendaja õiguslik staatus – kas juriidilisest või füüsilisest isikust arendaja - ei ole oluline tasu määramise või mittemääramise kriteerium. Küll aga toetatakse senise praktika alusel lähenemist, kus üksikelamu ehitaja peaks sotsiaalse taristu tasu maksimisest olema vabastatud. Osades KOV üksustes leitakse, et lävend võiks toetada ka väikearendusi, kus ehitatavate eluasemete maht ei ületa 3-6 eluaset. Teise võimalusena nähakse erinevate tasu arvutamise valemite rakendamist väikearendajatele ja suurarendajatele.

Senisele praktikale tuginedes domineerib arusaamine, et tasu peaks kehtima üksnes elamuarendusele. Muuhulgas põhjendatakse seda osades valdades ka ruumipoliitiliste eesmärkidega, kus soovitakse elamuarendust piirata ning äripindade ja tööstusparkide tekkimist soosida. Siiski, neis valdades, kus tööstusparkide areng on olnud kiire ning ruumipoliitiline vajadus nende teket soosida puudub, leitakse, et sotsiaalse taristu tasu peaks olema võimalik kehtestada ka äri- ja tootmiskinnisvara arendustele.

Teiseks põhimõtteks tasu määramisel peaks KOV esindajate arvates olema tasu põhjendatus piirkondliku sotsiaalse taristu arendamise (investeeringute) vajadusega. KOV üksustel võiks olla õigus eristada tasude määra piirkondade ja asumite kaupa. Mõtte edasiarenduseks on seisukoht, et teatud piirkondades võiks seadusega olla lubatud elamuarendajate doteerimine.

Tasumäära kehtestamise osas pakutakse väga erinevaid lähenemisi. Leitakse, et tasu suurus tuleks siduda põhjendatud vajadusega ning tasu määra arvutamine peaks lähtuma arendusega kaasnevatest tegelikest sotsiaalse taristu investeeringukuludest. Samas nähakse ka suuri

²⁰¹ Alljärgnevalt esitatud KOV üksuste arusaamiste ja ettepanekute tõlgendamisel tuleb tähele panna, et kohaliku omavalitsuse süsteemi osaliste arusaam maksu, tasude ja kokkulepete õigusliku sisu ja erisuste osas ei ole õiguslikult täpne ning erineb ka siinse analüüsi alternatiivsete lahenduste õiguslikust sisust.

väljakutseid tasu suuruse õiglasel välja arvutamisel, mis seonduvad arenduste suuruse ja ajastatusega. Teised KOV üksused toetavad ühtset valemipõhist lähenemist. Oluliseks väärtuseks peetakse KOV autonoomiat kohaliku tasu määra üle otsustamisel üleriigilise regulatsiooni ülemmäära raames. Samuti peaks KOV üksuste hinnangul senise praktika jätkuna olema KOV üksustel õigus tasust vabastada üksikehitajaid ja/või väikearendajaid.

Parimaks lahenduseks peetakse seda, et tasude kasutus oleks seotud sotsiaalse taristu kui sellise välja ehitamisega ning mitte seotud konkreetse sotsiaalobjektiga. Leitakse, et kohustust ei ole mõistlik siduda konkreetse objektiga, sest asjaolud muutuvad pidevalt ja keegi ei suuda ette näha konkreetseid objekte, mida on vaja, ning asukohti, kuhu neid on otstarbekas rajada. Sotsiaalse taristu tasu annab võimaluse kasutada seda kas uute objektide rajamiseks või olemasolevate kohandamiseks vastavalt muutuvatele oludele.

Valikukohana nähakse ka seda, kas tasu peab maksma DP huvitatud isik (DP kehtestamisel) või oleks põhjendatum siduda sotsiaalse taristu tasu tegeliku ehitustegevuse ja sellele järgneva maakasutusega – inimeste elama asumisega mingis piirkonnas. Samas, kui tasu maksmine jääb ehitusloa välja andmise hetke, siis tekib KOV üksusel risk, et võidakse sotsiaalse taristu välja ehitamisega hiljaks jääda.

Kokkuvõttes leitakse, et KOV üksustel peaks olema seadusest tulenev võimalus sotsiaalse taristu tasude määramist õiguslikult ühetaoliselt reguleerida, sarnasena tehnilise taristu – täpsemalt detailplaneeringukohaste rajatiste – puhul PlanS-is antud võimalusega. Muuhulgas võib selline riiklik reguleeritus julgustada ka teisi KOV üksusi väljaspool pealinnaregiooni tasu küsima.

Mitmed KOV üksuste esindajad toetavad ka **sotsiaalse taristu maksu kehtestamist**. Maksu eelistena rõhutatakse arendajate ühetaolist võrdset kohtlemist ja ka administreerimise lihtsust. Muuhulgas võimaldaks üldine maks jaotada õiglasemalt sotsiaalse taristu arenduskulusid ajalises perspektiivis – et maksma ei peaks üksnes need, kes piirkonnas esmaselt arendama hakkavad.

Samas seondub maksuideega paljudel ka ebakindlust ja kõhklosti, näiteks keerukusega erandite tegemisel või seoses eeldatava halduskoormuse kasvuga. Spetsiifilise probleemina tõstatati käibemaksuga „topeltemaksustamine“, mis võib võrdluses tänase praktikaga kinnisvara hindasid tõsta. Maksu kehtestamise vastu on ka tõsiasi, et enamuses Eesti KOV üksustes pole sellise maksu kehtestamine põhjendatud. Maksu kehtestamise korral peaks riik määrama maksu ülemmäära ja KOV üksustele andma (sarnaselt maamaksule) õiguse määrata selle piires endale sobiv maksumäär. Seejuures peaks maksu ülemäär olema piisavalt kõrgel, et võimalik oleks katta sotsiaalse taristu välja ehitamise jms tegelikud kulud.

Ühest seisukohta, millisel ehitusõiguse andmise etapil maksu määrata, ei ole KOV üksustes välja kujunenud. Leitakse, et see võiks olla seotud DP kehtestamise või PT väljastamisega, aga ka arendaja tulude tekkimise hetkega – kui toimub nn elamuühiku (eramaja, korteri) müük.

Sotsiaalse taristu rajatiste väljaehitamise kohustust DP arendusalal ja ka sellega funktsionaalselt seotud alal on võimalik määrata PlanS §-i 131 alusel. Sotsiaalse taristu **hoonete väljaehitamise kohustust** on KOV üksuste hinnangul mõistlik kaaluda eelkõige suuremate elamupiirkondade arenduse korral. Suurte elamuarenduse mahtude korral võiks see õigus laieneda väga eriotstarbelistele objektidele – nii rajatistele kui ka hoonetele/asutustele.

Arendajate võrdse kohtlemise printsiibi toetajate arvates ei peaks laia ulatusega väljaehitamise kohustus olema seotud arenduse mahu või tüübiga, vaid arendajaid tuleks kohelda võrdselt. Teine eristav kriteerium, mida KOV üksuste poolt tähtsustatakse on ülesannete kohustuslikkus KOV üksustele:

Esiteks tuleb eristada selgelt sotsiaalse taristu kogumis neid objekte, mille rajamine on KOV-i möödapääsmatu kohustus: haridusasutused, avalikud juurdepääsud, kohalik transport, ÜVK, ja mille rajamine ei ole kohustuslik, kuid tõstab näiteks elukeskkonna kvaliteeti: mänguväljakud, tänavavalgustus, avaliku ruumi objektid (pargipingist purskkaevuni), ja lõpuks nii öelda kahe vahele jäävad objektid, milleks on näiteks kliimamõtjude leevendamise objektid (soojasaarte leevendamine, sademevee lokaalsed lahendused jms).

Domineerib seisukoht, et kuivõrd planeeringute sisu ja sellega kaasnevad sotsiaalse taristu vajadused on kohaspetsiifilised, siis tuleb KOV üksustele anda väljaehitamise kohustuse määramise õigus kaalutlusotsuse kujul.

Arvestades KOV üksuste senist vähest praktikat võib eeldada, et sotsiaalse taristu hoonete/asutuste väljaehitamise kohustuse õiguse määramist ei tähtsustata põhjusel, et enamuse KOV üksusi peab seda nõudmist põhjendatuks üksnes väga suurte – kuni 1000 elamuüksusega – arenduste korral. Selliseid arendusi on ka pealinnapiirkonnas seni olnud väga vähe ning koostöö väiksemate arendajate vahel ei ole toiminud.

Kokkuvõttes leiavad Eesti KOV üksused, et **tagatud peab olema nende autonoomia tasude ja kohustuste vormi valikul**, kuna „kõik sõltub planeeringu alast, asukohast ja mahust“. Autonoomia põhimõttest lähtudes eelistatakse kohaspetsiifilisemaid tasusid maksu kui ühetaolisemat lähenemist võimaldava lahenduse ees. Õiglaseks peetakse sotsiaalse tasu või maksu sidumist kinnisvaraarendusega ning mitte üldise maksukoormuse kasvatamist, mille vahenditest oleks KOV üksustel samuti võimalik oma sotsiaalset taristut arendada KOKS ülesannete paremaks täitmiseks.

3.2. Erasektori praktika analüüs

Käesolevas peatükis käsitletakse kinnisvaraarendajate praktikat ning seisukohti sotsiaalse taristu tasu rakendamisel. Intervjuud viidi läbi kinnisvaraarendajatega, kes tegelevad Tallinnas ja Harjumaal ning vähemal määral teistes kohalikes omavalitsustes suuremahulise elamuarendusega.

Intervjuu käigus koguti teavet järgmistel teemadel:

- milliseid objekte on praktikas käsitletud sotsiaalse infrastruktuurina;
- millised on kinnisvara arendajate peamised motiivid ja põhjused sotsiaalse taristuga seotud tasu või sotsiaalse taristu väljaehitamise kohustuste endale võtmisel;
- kuivõrd takistab sotsiaalse taristu tasude maksmise kohustus arendustegevust konkreetses piirkonnas; kuivõrd mõjutab arenduste asukohtaotsuseid ja ajastatust; milline on arendajale vastuvõetav tasude määr/proportsioon;
- kuivõrd sotsiaalse taristu tasu pikendab detailplaneeringu menetlemise protsessi ning lisab halduskoormust ja -kulusid ettevõttele ning millised on head lahendused halduskoormuse vähendamiseks;
- milliseid probleeme on esinenud halduslepingutest tulenevate sotsiaalse taristuga seotud tasu või sotsiaalse taristu väljaehitamise kohustuste täitmisega;
- milline on KOV ja arendaja huve kõige paremini tasakaalustav lahendus sotsiaalse taristu tasude ja/või väljaehitamise kohustuse määramisel.

3.2.1. Sotsiaalse taristu tasu või väljaehitamiskohustuse mõiste ja rahastamise õiguslik olemus

Intervjuudes töid kinnisvaraarendajad välja, et nende kogemusel ei ole sotsiaalne taristu olnud defineeritud, kuid praktikas on sotsiaalse taristuna käsitletud lasteaedaid, mänguväljakuid ja parke/ühisalasid ja koole. Võrdlusena toodi välja, et näiteks hooldekodude ja lastekodude rahastamist ei ole praktikas ette tulnud. Samas tõdeti, et ka need on osa sotsiaalsest taristust. Mõiste piiritlemise vajaduse osas ei esitanud intervjuueeritavad konkreetseid ettepanekuid. Leiti, et mõiste peaks olema üldiselt defineeritud.

Intervjuudest nähtus, et rahastamise õiguslik olemus ei ole üheselt arusaadav. Rahastamise alustena nimetati halduslepinguid. Tallinna sotsiaalse taristu rahastamise korra osas märgiti, et selle rakendamine ja kaasnevad lepingud ei ole arusaadavad.

Intervjuudes nimetati, et kui arendajad üha enam rahastavad sotsiaalset taristut, ei ole arusaadav, milline on KOV-ide roll sotsiaalse taristu arendamisel. Kasvav trend on näiteks eralasteaiad ja erahooldekodud ning on küsitav, milleks on vajalik sotsiaalse taristu tasu maksmine.

3.2.2. Ettenähtavuse puudumine sotsiaalse taristu tasu maksmisel

(a) Ettenähtavuse puudumisega seotud üldine probleemistik

Intervjuudest nähtus, et sotsiaalse taristu tasu/kohustusega seonduv ei ole arendajatele ettenähtav. Kinnisvaraarendajatele ei ole arusaadav, kas üldse, millises etapis ja millises mahus rakendub:

- sotsiaalse taristu tasu rahalise kohustusena;
- sotsiaalse taristu väljaehitamiskohustus;
- sotsiaalse taristu ehitiste ja rajatiste koos maaga KOV-ile üle andmine.

Kõik intervjuueeritavad märkisid, et tekkida võivad rahalised kohustused peavad olema pikaajaliselt etteaimatavad. Kuivõrd rahaliste kohustusega seonduv ei ole ettenähtav ega arusaadav, on seda raske kajastada äriplaanis. Äriplaani on aga aluseks, kas üldse ning milliseid investeeringuid teha. Äriplaani koostamiseks on vajalik teada, mis hinnaga maa osta ning millised kulud kaasnevad. Intervjuudes toodi selgelt välja, et ettenähtavuse puudumine on probleem ning arendaja peaks saama äriplaani koostamisel võimalike rahaliste kohustusega arvestada.

Intervjuudest nähtus, et tänane ebaselge õigusraamistik, kus puudub võimalus prognoosida rahalisi kohustusi, mõjutab arendajate investeerimisotsuseid. Kõik kinnisvara arendajad töid intervjuudes välja ettenähtavuse puudumise – ei ole arusaadav, kas, millal ja mis määras sotsiaalse taristu tasu rakendub. Märgiti, et on ülioluline, et äriplaani tegemisel teaks kohustuste ja kuludega arvestada.

Tallinna sotsiaalse taristu korra osas toodi välja, et määrus ei ole arusaadav ning lepinguvormid peaksid olema välja töötatud ja avalikud.

Rakendatav tasu peaks oleks kõigile ühtne, selge, arusaadav ning tasu maksmine peab olema läbipaistev. Nimetati, et tasu peaks olema seotud projekti või piirkonnaga – kõnealust ettepanekut on intervjuueeritavad Tallinna linnale korduvalt tagasisidestanud.

(b) *Ettenähtavuse puudumine väljaehitamiskohustuse ja maa/ehitiste/rajatiste üleandmise osas*

Maad ostes ning investeeringuid kavandades ei ole kinnisvaraarendajatele ettenähtav, kas ja millised ning millises mahus väljaehitamise- või üleandmiskohustused arendajatele seatakse. Nimetati, et toimuv peaks olema läbipaistev, võrdne ning kindlate ühikute pealt.

Väljaehitamiskohustuste rakendamisel ei ole rahalise kohustuse suurus ning arendajatele seatavate kohustuste rahaline ulatus ettenähtav, sh kas/kust tuleneb kohustuste rahaline piirmäär. Näiteks mis tingimustel saab KOV nõuda lasteaia ehitamist ja kas kohustusena määratletakse konkreetse objekti valmimine või on teatav rahaline piir, millest ületavat osa arendaja rahastama ei pea. Kui kohustus seisneb konkreetse objekti ehitamises, on hinnatõusuning muud tururiskid arendaja kanda (nt ehitusmaterjalide hinnatõus, tarneraskused vm) ning kohustus ei ole rahaliselt piiratud.

Teisalt ei ole väikeprojektide puhul väljaehitamiskohustuse seadmine realistlik. Kinnisvaraarenduse mahust tulenevalt ei ole mõeldav terve lasteaia ehitamine ühe arendaja poolt, teisalt ei ole mõeldav ka ühe lasteaiarühma ehitamine.

(c) *Üldplaneering, arengustrateegiate jm ülddokumentide olulisus*

Intervjueeritavad tõid välja, et üldplaneeringutes esitatud teave ei ole alati arusaadav või on vananenud. Kinnistuid ostes kogutakse teavet erinevatest allikatest, sh üldplaneeringutest, linnaosaplaneeringutest jm. Lugejatel tekib üldplaneeringute alusel teatav ootus, mis vastavas piirkonnas on kavandatud. Juriidilisest aluseks peaks saama lähtuma. Vastasel juhul on küsitav, mis on üldplaneeringu mõte ning mis on üldplaneeringu ja strateegiate roll, kui seal esitatud infole tugineda ei saa. Üldplaneeringus oleva teabega arvestatakse mh maaüksuste soetamisel, see on vajalik äriplaani koostamisel, kuna kõik etteaimatav arvestatakse äriplaanis. Kui planeeringutest ei nähtu sotsiaalse taristu rajamise vajadust, ei ole KOV-i poolt tasu küsimine mõisteta.

(d) *Läbirääkimise ajalise kestuse mõju investeeringute valmimisele*

Intervjueeritavad tõid välja, et motiivid ja põhjused sotsiaalse taristuga seotud kohustuste võtmisel on seotud eelkõige järgneva:

- sundseis – kinnisvaraarendajatel valik tegelikkuses puudub ja tasu maksmisel ollakse sundseisus. Nimetati, et „nõusolek“ on täna tegelikkuses „võta või jäta“ või „kui ei meeldi, siis me ei tee“ olukord.
- ootus KOV-i poolseks kiiremaks menetluseks – kinnisvaraarendajatel on ootus, et sotsiaalse taristu tasu maksmisel tõuseb ka KOV-i haldussuutlikkus ning detailplaneeringumenetlused liiguvad edasi. Kõik intervjueeritavad tõid olulise kitsaskohana välja detailplaneeringumenetluse aegluse, sh et KOV-id ei pea kinni seaduses sätestatud menetlustähtaegadest. Läbirääkimised sotsiaalse taristu tasu tingimuste üle võivad olla aeganõudvad ning pikendada investeeringute elluviimise aega. Tasu maksmisega olla nõus, kui sellega kaasneb KOV-i poolne haldussuutlikkuse tõus, et suudetakse tööd kiiremini teha („oleme nõus maksma, aga töötage ka kiiresti“).

3.2.3. Sotsiaalse taristu tasu või väljaehitamiskohustuse suurus

Intervjueeritavad ei toonud üheselt välja, milline võiks olla vastuvõetav sotsiaalse taristu tasu numbriliselt. Küll aga leiti, et kinnisvaraarendajate poolse rahalise panuse arvutamisel tuleb arvestada kõiki panuseid, sh otsese rahalise tasu maksmine, väljaehitamiskohustus ja KOV-ile

tasuta üleandmine. Intervjuueeritavate ettepaneku kohaselt tuleks näiteks väljaehitamiskohustust täites see nõ maha arvestada otsese rahalise tasu maksmisest (sh kas näiteks lasteaia ehitamine välistab maksu maksmise).

Intervjuude käigus töid kinnisvara arendajad välja eelkõige, et kui tasu kavandada, siis see peab olema läbipaistev, võrdne, kindlate ühikute pealt ning minema konkreetse sotsiaalse taristu arendamiseks. Samuti tuleb arvestada tasu maksmisel mitterahaliste kohustuste täitmisega seotud kulusid (väljaehitamiskohustus ja maa/ehitise/rajatise KOV-ile üleandmine).

Intervjuudest nähtus, et osadel juhtudel on läbirääkimised tasude/kohustuste osas aeganõudvad, mis pikendab protsesse veelgi. Suurim mure on juba täna menetluskiirus.

3.2.4. *Praktilised ettepanekud ja soovitusel*

Intervjuueeritavad töid välja mitmeid põhimõtteid ja kitsaskohti, millega arendajate hinnangul tuleb sotsiaalse taristu tasu/kohustuse õigusraamistiku kujundamisel arvestada.

- a) Tasu maksmine peab olema ettenähtav ning ei tohi tulla üllatusena. Nimetati, et ettenähtavus ja piirmäär on kõige olulisemad põhimõtted.
- b) Tasu arvestamise alused peavad olema läbipaistvad ja tasu tuleb rakendada kindlate ühikute pealt.
- c) Tasu rakendamine peab toimuma kõikidele võrdsetel alustel. S.t kõik arendajad kokkulepitud ühikutest on kohustatud maksuma, mitte näiteks vaid suurettevõtted.
- d) Intervjuueeritavad ei toonud üheselt välja, kas sotsiaalse taristu tasu tuleks kehtestada maksuna, tasuna vm. Küll aga märgiti, et otsene rahaline kohustus (tasu) on riskide mõttes selgem kui väljaehitamiskohustus. Samas teatud juhtudel, eriti DP alaga seotud mänguväljakute ja avaliku ruumi osas võib olla arendajatel soov rajatised välja ehitada – sellisel viisil on tagatud tööde ajakavast kinnipidamine ja kvaliteet ning muu DP-ga arhitektuurselt kooskõlas olev lahendus.
- e) Tasu maksmisel tuleb arvestada kõiki kinnisvara arendaja poolt tehtud rahalisi kohustusi. Näiteks kui arendajal on olnud avaliku ruumi, mänguväljaku või lasteaia väljaehitamiskohustus ja ka maa linnale üleandmiskohustus, siis tuleks väljaehitamiskohustuse või üleandmiskohustustesse tehtud rahaline panus tasu maksmisel maha arvestada. Tegelikult saaks kogu maa alale ehitada, kuid osade alade linnale üleandmisel tuleks seda rahalise kohustuse seadmisel arvesse võtta. Mänguväljak vs lasteaed maksumused varieeruvad ulatuslikult.
- f) Väljaehitamiskohustuse regulatsioon vajab väljatöötamist, näiteks täna pannakse kohustus ehitada lasteaed, seejuures teadmata, mis see maksab ja olenemata nt majandusliku olukorra muutusest (sh ehitushindade tõus ehk kogu ehitushindade volatiilsus jääb arendaja kanda). Väljaehitamiskohustusel puudub täna ülempiir, mis ei ole aktsepteeritav.
- g) Ühel juhul märgiti, et tasu tuleks kehtestada seaduse tasemel ja mitte volitusega KOV-ile.
- h) Tasu peab olema ühekordne.
- i) Tasu peab olema seotud konkreetse projektiga või DP piirkonnaga. Tasu peab aitama kohalikku elukeskkonda paremaks muuta. Elanik peaks selle tagasi saama kohapeal. Tasu peab looma lisandväärust kohapeal. Näidetena nimetati, et Oismäel arendades ei ole vaja ehitada lasteaeda Lasnamäele jms. Arendajatel on ootus, et saavad anda

klientidele sotsiaalse taristu arendamisega seotud lubadusi (nt park või lasteaed). See on täiendav argument kliendi jaoks, miks piirkonda kolida.

- j) Tuleb luua KOV-ile intressi maksmise kohustus. Intervjueeritavad tõid välja, et kui KOV raha sihtotstarbeliselt ei kasuta ning raha tagastab tuleb sellelt arvestada intressi. Ei olda rahul korraga, kus KOV-ile makstakse sotsiaalse taristu tasu, KOV sotsiaalset taristut ei ehita ning tagajärgi KOV-ile sellest ei rakendu. Toodi välja, et arendajate vaatest on tegemist sisuliselt klientide petmisega. Märgitigi, et rahal peab olema hind ning näitena nimetati Tallinna linna, kus korra järgi on linnal õigus seitse aastat vahendite kasutamiseks ning ehkki mittekasutamisel raha makstakse küll 7nda aasta jooksul tagasi, siis intressi sellelt ei arvestata. Intervjueeritavad tegid ettepaneku, et „rahale peab olema hind“ ja sellelt tuleb arvestada intressi.
- k) Tasu või muude kohustuse puhul peab olema tagatud, et see läheb sotsiaalse taristu arendamiseks, mitte KOV-i eelarvesse üldiselt. Toodi välja, et panustatud vahendeid saab mh kasutada ka ESG aruandluses selles osas, kui palju on kohalikku kogukonda panustatud.
- l) Tasude regulatsioon ei tohi avaldada negatiivset mõju menetluskiirusele. Kui sotsiaalse taristu tasu arvestamise alused on selged, ei teki vaidlusi ning KOV-i halduskoormus võrreldes tänasega väheneb.
- m) Toodi välja, et tuleb läbi mõelda, mis hetkest tekib tasu maksmise kohustus ning kas see võiks olla ka ehitusloa andmisel. Ehitusloa andmise etappi põhjendati DP osalise realiseerimisega, nt kui realiseeritakse 20% DP elamuühikutest.
- n) Veel oli küsimus, kas tasude maksmise kohustus peaks olema tagasiulatuv. Näiteks vanade detailplaneeringute puhul ei tohiks tasu nõuda, kuna see ei ole olnud detailplaneeringute kehtestamise ajal ettenähtav ning seda ei ole saadud seetõttu äriplaani koostamisel arvesse võtta.
- o) Intervjueeritavad märkisid, et tasu maksmise kohustusega peaks tulema ka õigusi juurde – KOV-id peaksid töötama kiiremini, efektiivsemalt, paremini.
- p) Toodi välja, et maksu suuruse kujundamisel tuleb arvestada, et tegemist on järjekordse maksuga, mille maksab kinni riigi või kohaliku omavalitsuse kodanik – see on maks inimestele ning mida rohkem tuleb kõigvõimalikke makse, seda kallimaks läheb kinnisvara ning halvemini kättesaadavaks muutub kaup tarbijale. Märgitigi, et elamufond on vananenud ning inimesed soovivad uusi kortereid osta ja peaksidki saama, kuid maksude ja tasude lisamine seda protsessi ei soodusta.
- q) Avaliku ruumi rajatiste (nt mänguväljakud) puhul on soov anda hoolduskohustus KOV-ile, kuna need rajatised täidavad avalikku eesmärki. Vastupidisel juhul ei ole kulud arendajale ettenähtavad, kuid igal juhul kajastuvad need kulud kinnisvara müügihinnas.
- r) Intervjueeritavad tõid välja, et tasu kehtestamisel tuleb teadvustada selle mõjusid. Mõju avaldub kinnisvara ostjatele ning kinnisvara arendajatele. Kõik intervjueeritavad tõid välja, et sotsiaalse taristu tasu / kohustustega seotud kulud kanduvad edasi ja kajastuvad kinnisvara ostuhinnas. Märgitigi, et „kõik läheb ostjale edasi, marginaal ei lange“. Täiendavalt toodi välja sotsiaalse taristu tasu sotsiaalmajanduslik mõju, mis seisneb korterite kättesaadavuse halvenemises kuivõrd kinnisvarahinnad on niigi kõrged ning tasu võib mõjutada korterite kättesaadavust.
- s) Mõju kinnisvaraarendajatele seisneb täna selles, et ettenähtavuse puudumine ei võimalda rahalisi kohustusi äriplaani koostamisel arvesse võtta kuivõrd tasu maksmise

ja muud kohustused on arendajate jaoks sageli ootamatud ja teadmata suuruses. Üldjuhul kanduvad kõik kulud edasi kinnisvara ostjatele, mis senini on õnnestunud. Siiski, enne kinnisvaramüüki peavad kinnisvaraarendajad tagama rahavoo olemasolu nimetatud kohustuste täitmiseks, osadel juhtudel (Tallinn) nõuab kommertsponga garantiid, mis on arendajatele täiendav kulu.

4. ÕIGUSTVÖRDLEV ANALÜÜS NING TEISTE RIIKIDE PARIM PRAKTIKA

Käesoleva analüüsi kontekstis analüüsiti välisriikide praktikat selleks, et hinnata erinevaid regulatiivseid valikuid sotsiaalse taristuga seonduvate probleemide lahendamiseks. Täpsemalt viidi võrdlusanalüüs läbi Soome, Leedu, Hollandi ja Hispaania õiguse kontekstis. Võrdlusriikide analüüsi jaoks edastati välisriikide advokaadibüroodele küsimustik ning viidi läbi ka intervjuud, mis lähtusid tehnilises kirjelduses püstitatud uurimisküsimustest. Muuhulgas uuriti ka võrdlusriikide praktikat, sh vastavaid lepinguid ning olemasolevate regulatsioonide tugevusi ning puudusi. Järgnevad alapeatükid käsitlevad analüüsi tulemusi võrdlusriikide kaupa.

4.1. Soome

4.1.1. Sotsiaalse taristu mõiste

Sotsiaalse taristu mõiste tõlgendamise alused annab Soome maakasutus ja ehitusseaduse § 91d (*Maankäyttö- ja rakennuslaki*²⁰²), mis käsitleb sotsiaalse taristuna detailplaneeringu alal ja väljaspool detailplaneeringuala asuvaid tänavaid, teid, parke ja teisi avalikke alasid, mis oma olemuselt on käsitletavad kogukonna ehitistena. Lähtudes seaduslooja eesmärgist, kuuluvad sotsiaalse taristu objektide loetellu ka koolid, lasteaiad ning tervishoiuasutused. Lisaks võib sotsiaalse taristu objektidena käsitleda maaparandus- ja müra vähendamiseks loodud ehitisi. Samas ei peeta sotsiaalse taristu objektideks ühisveevärgi- ja kanalisatsioonirajatisi. Tegemist on avatud nimekirjaga, sh peab ehitise eesmärgiks olema detailplaneeringuala teenindamine ning mille tasu kogutakse maakasutus- ja ehitusseaduse § 59 alusel.

Soome õiguse kohaselt võib detailplaneeringu ala hõlmata mitut kinnisasja, keskust või ka kogu valda. Omavalitsustel on kohustus tagada kohaliku detailplaneeringu alal sotsiaalse infrastruktuuri olemasolu seaduses sätestatud ulatuses. Esmane kohustus on tänavate, teede ja muude avalike alade tagamine, alus- ja keskhariiduse ning alushariiduse korraldamine, kultuuri-, noorte-, raamatukogu- ja sporditeenuste pakkumine, vee-, kanalisatsiooni- ja jäätmekäitlus ning keskkonnateenuste osutamine. Sel põhjusel võib ka detailplaneeringuala hõlmata nii olemasolevat kui ka kavandatavat infrastruktuuri.

4.1.2. Sotsiaalse taristu rahastamise õiguslik olemus

Soome maakasutus- ja ehitusseaduse § 91a-91e kohaselt on kohalikul omavalitsusel õigus nõuda sotsiaalse taristu finantseerimise instrumentidena arendushüvitist või maakasutustasu. Regulatsiooni väljatöötamise eesmärgiks oli reguleerida ja ühtlustada olemasolevat praktikat, sh määratleda tingimused selleks, et arendada uusi alasid ning tagada võimalus sotsiaalse taristu väljaarendamisega seotud kulude katmiseks, millest saavad kasu detailplaneeringuga hõlmatud kinnisasjade omanikud. Seaduslooja eesmärgiks oli see, et kulud jaotuksid ühtlasemalt kohaliku omavalitsuse, maaomanike ning arendajate vahel. Sotsiaalse taristu arendushüvitis või maakasutustasu on avalik-õiguslikud tasud, mis kohalduvad kõigile maaomanikele, kelle maa on detailplaneeringuga hõlmatud. Kohustatud isikuks on maaomanik, sh nii füüsiline kui ka juriidiline isik. Maaomanikul on võimalik kinnisasi müüa arendajale või sõlmida mingi muu kokkulepe, mille kohaselt tasu maksmise kohustus antakse üle. Maakasutus- ja ehitusseaduse § 91c kohaselt on maaomanik tasu maksmisest vabastatud üksnes juhul kui detailplaneering käsitleb üksnes elamute ehitusõigust või täiendava ehitusõiguse andmine ei ületa brutopinda

²⁰² Finnish version: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>; English version: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990132>.

enam kui 500 m² suuruse ala osas. Teistelt maaomanikelt võidakse nõuda ka arendushüvitist, kui detailplaneering toob olulist kasu vastavalt paragrahvidele 91a. Kohalik omavalitsus võib tasu nõuda, kui uuest või muudetud kohalikust detailplaneeringust saadav kasu on maaomaniku jaoks eriti suur. Näiteks piirkonnas ei olegi sotsiaalset taristut välja ehitatud ja maa väärtus suureneb märkimisväärselt. Kohalikud omavalitsused võivad kehtestada oma vallas või konkreetses planeeringu piirkonnas kohaldamiseks kõrgema miinimumi.

Sotsiaalse taristu arendushüvitise või maakasutustasu määramine on võimalik otse seaduse alusel või maaomanikuga sõlmitava maakasutuslepingu alusel. Üldreeglina sõlmivad kohalik omavalitsus ja maaomanik maakasutuslepingu, milles lepatakse kokku arendushüvitis. See leping sõlmitakse peale seda, kui on avaldatud teade detailplaneeringu algatamise kohta. Tasu rakendamise hetke määratleb kohalik omavalitsus ja see lepatakse reeglina kokku maakasutuslepingus. Tegemist on halduslepinguga, mille õiguspärasuse kontroll allub ka Soome halduskohtule. Kui arendushüvitise osas kokkuleppele ei jõuta, siis on kohalikul omavalitsusel õigus selle asemel koguda maakasutustasu seaduse alusel.

Väljaspool detailplaneeringu ala asuvate maaomanike puhul ei toimu arendushüvitise osas kokkuleppe sõlmimine. Kohalikul omavalitsusel on õigus nõuda sotsiaalse taristu arendushüvitist seaduse alusel. Vastaval juhul tuleb tasu suurus määrata hiljemalt detailplaneeringu kehtestamise hetkeks. Maakasutus- ja ehitusseaduse § 91b ja 91g kohaselt peavad maaomanikud maksma tasu hiljemalt 3 kuu jooksul peale detailplaneeringu kehtestamist. Kohalikul omavalitsusel on kohustus maaomanikku teavitada ning arendushüvitise osas on võimalik esitada vastuväide. Sotsiaalse taristu arendushüvitise otsust on võimalik vaidlustada halduskohtus. Kohus kontrollib üksnes seda, kas otsus on õiguspärane. Kohtu pädevuses ei ole mingi muu tasu määramine.

Tasude kohaldamisel on kohalikul omavalitsusel kaalutusõigus otsustamiseks kas tasu üldse kohaldada. Viimase puhul kehtib siiski põhimõte, et kõiki maaomanikke tuleb kohelda võrdselt ning seda arvestades üldreeglina tasu rakendatakse.

4.1.3. Sotsiaalse taristu rahastamise suurus

Sotsiaalse taristu kompensatsiooni või maakasutustasu määramise aluseks on detailplaneeringuala teenindava sotsiaalse taristu eelduslik maksumus. Kuivõrd reeglina ei ole enne ehitustegevuse alustamist võimalik välja selgitada ehitiste maksumust, siis lähtutakse tasu määramisel sellest, mil määral toovad kavandatavad ehitised kaasa detailplaneeringuga hõlmatud kinnisasja(de) väärtuse kasvu. Samuti võivad kohalikud omavalitsused tasu nõuda olukorras, kus detailplaneeringuala teenindav infrastruktuur on juba olulises ulatuses valmis. Maakasutus- ja ehitusseaduse § 91c ja § 91e kohaselt tellib kohalik omavalitsus hindamise, mis selgitab välja kinnisasja väärtuse enne ja pärast detailplaneeringu realiseerimist. Kinnisvara väärtuse hindamine põhineb Soome sundvõõrandamise seadusele. Maakasutus- ja ehitusseaduse kohaselt võib arendushüvitist või ka maakasutustasu küsida kuni 60% kinnisasja väärtuse kasvust. Tasu suuruse ülem- ja alammäära ei ole kehtestatud. Reeglina jäävad tasumäärad vahemikku 40-60% lähtudes kinnisasja väärtuse kasvust ning need sõltuvad kohalikust omavalitsusest ning detailplaneeringust. Näiteks võib tasumäär olla kõrgem endistel töötusaladel, kus detailplaneeringu realiseerimine eeldab ka saastunud pinnase eemaldamist.

Maakasutus- ja ehitusseadus ei reguleeri maakasutustasude ja sotsiaalse taristu kompensatsiooni tagatise. Tagatiste rakendamine on kohaliku omavalitsuse kaalutusõigus ning reeglina seatakse tagatiseks kinnisasjale hüpoteek lähtudes tasu suurusest. Maaomaniku pankroti korral on võimalik tagatis realiseerida, samuti on võimalik detailplaneering jätta kehtestamata. Käesoleva analüüsi käigus käsitletud lepingu kohaselt käsitles üks leping leppetrahvi 50 000 eurot selle eest, kui arendaja näiteks rikub lepingus määratletud tingimust,

mille kohaselt elamuehitusprojekti kohta ei tohi olla enam kui 30% ühekohalisi eluruumi. Lisaks sisaldas leping tagatise andmise kohustust, mis tagatakse peale arendushüvitise maksmist.

Kohalikul omavalitsusel ei ole erilisi raporteerimiskohustusi seoses tasu määramise või ka selle kasutamisega. Samuti ei määra maakasutuslepingud ja sotsiaalse taristu kompensatsiooni otsused kindlaks, kuidas ja milliste objektide jaoks täpselt toimub tasu kasutamine. Siiski lähtudes Soome Riigikohtu otsusest (KHO 2016:89) on kohalikel omavalitsustel kohustus tasu kasutada eesmärgipäraselt, st detailplaneeringu realiseerimiseks. Kohalik omavalitsus peab realiseerima detailplaneeringu hiljemalt 10 aasta jooksul peale selle kehtestamist. Vastavalt käesoleva analüüsi käigus läbiviidud intervjuule, ei ole praktikas enamasti probleemiks see, et kohalik omavalitsus jätab detailplaneeringu realiseerimata ning ei ehitagi välja sotsiaalse taristu objekte. Enamasti alustatakse ehitamist kohe peale detailplaneeringu kehtestamist, sh on võimalik detailplaneering kehtestada ka mitmes etapis.

4.1.4. Võrdlusriigi praktika ja soovitused

Maakasutuslepingute järgsete maakasutustasude suurus varieerub mõnest miljonist eurost kümnete miljonite euroni. Näiteks kogus Kuopio linn aastatel 2007–2013 sõlmitud 28 maakasutuslepingust 4 800 000 eurot. Espoo linn kogus aastatel 2009–2014 sõlmitud 173 maakasutuslepingust kokku 164 000 000 eurot.

Vastavalt käesoleva analüüsi käigus peetud intervjuule ning avalikult kättesaadavale infole, peetakse olemasoleva regulatsiooni peamiseks probleemiks seda, et kohaliku omavalitsuse poolt määratud maakasutustasud ja sotsiaalse taristu kompensatsioonid ei kata tegelikke kulusid. Samuti on teatud probleemid isikute võrdse kohtlemisega. Näiteks võivad kohalikus omavalitsuses olla paralleelselt menetluses kaks detailplaneeringut. Hilisemalt kehtestatud detailplaneeringu alusel määratud sotsiaalse taristu tasud võivad olla väiksemad olukorras, kus olulised sotsiaalse infrastruktuuri objektid on hõlmatud esimese detailplaneeringuga vaatamata asjaolule, et sellega võidavad ka teise detailplaneeringuala maaomanikud. Samuti on maaomanikud vaidlustanud otsuseid põhjusel, et tasu maksmise tähtajad on lühikesed. Näiteks vaidlustasid füüsilised isikud maakasutuslepingu, mille kohaselt pidid nad tasuma 48 000 eurot, nelja aasta jooksul.²⁶

Soome lahenduse peamiseks plussiks peetakse seda, et tasu kogumine ja selle maksmise tagamisega seotud otsused tehakse detailplaneeringu menetluse alguses, sh maakasutuslepingutega. Selliselt on maaomanik teadlik tasu suurusest reeglina juba peale detailplaneeringu algatamist ning kohalik omavalitsus tagab hüpoteegiga ka selle realiseerimise võimalikkuse. Samuti tagab tasu kogumine ja sotsiaalse taristu väljaehitamine kohaliku omavalitsuse poolt detailplaneeringu kohase realiseerimise. Arendajapoolset väljaehitamise kohustust peetakse riskantseks. Kui maaomanik läheb detailplaneeringu menetluse ajal pankrotti või tekivad tasu maksmisega probleemid on võimalik detailplaneeringu koostamine lõpetada.

4.2. Leedu

4.2.1. Sotsiaalse taristu mõiste

Sotsiaalse infrastruktuuri määratluse sätestab Leedu Vabariigi munitsipaalinfrastruktuuri arendamise seadus ja Leedu Vabariigi territoriaalplaneerimise seadus. Sotsiaalseks taristuks loetakse kultuuri-, haridus- ja teadus-, tervise-, spordi- ja/või munitsipaalfunktsioone täitvaid ehitisi, mille ehitamiseks, paigaldamiseks ja/või ekspluateerimiseks on valla taristu korraldaja ja/või valla taristu haldaja vastutavad valla territooriumil.

Seaduse kohaselt on munitsipaalinfrastruktuuri arendamise korraldaja kohaliku omavalitsuse haldus või avalik-õiguslik juriidiline isik, mis on asutatud ja/või määratud volikogu otsustega ja viib ellu munitsipaalinfrastruktuuri arendust kindlaksmääratud juhtudel. Munitsipaaltaristu haldaja on omavalitsuse asutus, munitsipaalettevõte, asutus või organisatsioon, muud munitsipaaltaristut haldavad ja kasutavad juriidilised isikud usaldus- või omandis.

Leedu Vabariigi munitsipaalinfrastruktuuri arendamise seaduse ja Leedu Vabariigi territoriaalplaneerimise seadustest lähtuvalt jaotatakse infrastruktuur prioriteetseteks ja mitteprioriteetseteks. Esmatähtsaks taristuks²⁰³ loetakse valla taristut, mis on omavalitsuse otsusega selliseks määratletud või omavalitsuse infrastruktuur prioriteetsete arenduspiirkondade jaoks või nende arendamine ruumilise planeerimise dokumentidega. Mitteprioriteetse taristuna käsitletakse valla infrastruktuuri, mis asub alal, mis ei kuulu valla territooriumil kehtivates seadusandlikes aktides või ruumilise planeerimise dokumentides määratletud prioriteetsete arendusvaldkondade hulka ning kus vallal puudub kohustus sotsiaalse ja/või insenertehnilise infrastruktuuri arendamiseks. Esmatähtsaid taristuprojekte rahastatakse kohalikest omavalitsustest, mitteprioriteetseid projekte rahastatakse erasektori poolt.

Riiklikul tasandil ei ole kehtestatud konkreetset nimekirja sotsiaalse taristu objektidest. Selle põhjuseks on soov liigselt mitte piirata kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Reguleerimise üks eesmärke oli tagada ühiskonna vajadustele vastava valla infrastruktuuri areng, võimaldades füüsilistel ja juriidilistel isikutel kasutada mõistlikel tingimustel insenervõrke, transpordiside ja sotsiaalset infrastruktuuri. Kuna eesmärgiks on oma territooriumil elanike mugavuse huvides munitsipaaltaristu tagamine, on suurem kaalutusõigus omavalitsustel, kelle ülesanded on otseselt seotud infrastruktuuri pakkumisega.

4.2.2. Sotsiaalse taristu rahastamise ja väljaehitamiskohustuse õiguslik olemus

Leedu õiguse kohaselt rakendatakse kinnisvara arendajatele nii sotsiaalse taristu rahastamise kui ka väljaehitamiskohustuse instrumenti. Õigusliku määratluse poolest ei ole tegemist maksudega vaid ühekordse rahalise panusega, mis makstakse enne ehitusloa taotlemist või ka selliste ehitiste kavandamisel, mis ehitusluba ei eelda. Intervjuu käigus selgitati, et õigusliku iseloomu poolest ei ole tegemist maksu vaid pigem koormise või avalik-õigusliku tasuga. Tegemist on küsimusega, mille osas puudub kohtupraktika.

Seaduse kohaselt peavad kohalikus omavalitsuses ehitust teostada soovivad kinnisvaraarendajad järgima järgmisi nõudeid:

- a) nad on kohustatud tegema ühekordse rahalise sissemakse infrastruktuuri arendamise eest vastutavale omavalitsusele (infrastruktuuri arendamise tasu);
- b) teise võimalusena peavad nad osalema kavandatava territoriaalseks arenguks vajaliku taristu rajamisel, s.o omavalitsusega sõlmitud infrastruktuuri arendamise lepingute alusel vajaliku infrastruktuuri rajamisel. See stsenaarium tuleb valida ja rakendada, kui kavandatava rajatise paigaldamiseks ja käitamiseks on hädavajalik konkreetne infrastruktuur, ilma milleta ei saa rajatist paigaldada ega käitada.

Prioriteetse omavalitsuse infrastruktuuri arendamist rahastavad:

- (1) osa valla infrastruktuuri arendamise toetusprogrammi (edaspidi - programm) vahenditest, mis kogutakse tasudest prioriteetse valla infrastruktuuri arendamiseks;

²⁰³ Esmatähtsad arendusalad - omavalitsuse ja kohaliku tasandi üldplaneeringutes välja toodud linnastunud ja/või linnastatavad alad (nende osad), kus vald kohustub arendama sotsiaalset ja/või insenertehnilist infrastruktuuri.

- (2) muud vallaeelarve vahendid;
- (3) arendaja(te) eravahendid vastavalt valla infrastruktuuri arendamise lepingule, kompenseerides seaduses sätestatud korras;
- (4) muud fondid.

Mitteprioriteetse omavalitsuse infrastruktuuri arendamist rahastatakse:

- (1) programmi vahendite osaga, mis moodustub mitteprioriteetse omavalitsusliku taristu arendamise tasudest ja mis ületab vahendite vajaduse algataja kulul välja töötatud mitteprioriteetse omavalitsuse infrastruktuuri hüvitise maksmiseks.
- 2) valla infrastruktuuri arendamise lepingu kohase mitteprioriteetse valla infrastruktuuri arendamise elluviimise eraalgataja(te) rahaliste vahenditega, mis hüvitatakse seaduses sätestatud korras;
- (3) muude vahenditega vallaeelarvest;
- (4) muudest fondidest.

Munitsipaalinfrastruktuure võivad rajada nii munitsipaalasutused kui ka eraarendajad valla infrastruktuuri arendamise lepingute alusel. Vald on kohustatud hüvitama valla taristu arendamise arendaja poolt valla infrastruktuuri arendamise lepingus sätestatud prioriteetse valla infrastruktuuri arendamiseks tehtud kulud. Mitteprioriteetse munitsipaaltaristu arendamise hüvitis makstakse välja omavalitsuse infrastruktuuri arendaja ehitatud või paigaldatud munitsipaaltaristuga liituvatelt ehitajatelt/arendajatelt kogutud omavalitsuse infrastruktuuri arendamise osamaksudest. Mitteprioriteetse taristu arendamise hüvitist ei maksta, kui valla infrastruktuuri arendaja ehitatud või paigaldatud valla infrastruktuuriga ei liitu uusi ehitajaid/arendajaid.

4.2.3. Tasu määramise alused

Kehtiva õiguse kohaselt on võimalik tasu määrata kõigile, sh kõigile füüsilistele ja juriidilistele isikutele. Õiguslikud instrumendid on kehtestatud seadusega, kuid omavalitsuse infrastruktuuri arendamise tasu täpsed määrad, tasuvabastused ja muu spetsiifika on kehtestatud kohaliku tasandi õigusaktidega, st igal omavalitsusel on tasumäärade ja juhtumite määramine oma äranägemise järgi. Tasumäär on kõigis omavalitsustes erinev ning seadusega tasule ülempiiri ei kohaldata. Sotsiaalse taristu arendamise tasu arvutamisel korrutatakse hoone(te) brutopind (ruutmeetrites) ja/või insenerirajatise hoonestuspind (ruutmeetrites) linnavalitsuse poolt kinnitatud valla infrastruktuuri arendamise tasu määraga. Omavalitsused võivad kehtestada maksuvabastusi ja muid õiguslikke meetmeid.

Taristu arendamise lepingu sõlmimise korral ei ole ka paigaldatava taristu väärtusel ülempiiri. See sõltub kohaliku omavalitsusega kokku lepitud konkreetsest taristust. Sealjuures esmatähtsa infrastruktuuri ja teatud juhtudel ka mitteprioriteetse infrastruktuuri arendamise puhul makstakse arendajale hüvitist infrastruktuuri arendamise tasu täielikuks või osaliseks katmiseks, kui taristu arendamise leping sõlmitakse ja arendaja paigaldab.

Näiteks Leedu pealinnas Vilniuses ehitavad arendajad: kultuurihooneid (raamatukogud, muuseumid, teatrid, kinod), haridushooneid (üldharidusasutused, lasteaiad, kõrgkoolid), meditsiinihooneid (haiglad, kliinikud). Infrastruktuuri arendamise tasust on vabastatud spordihooned (spordihallid, tenniseväljakud, ujulad, uisuväljakud, jahtklubid, lasketiirud, staadionid, areenid, pingpongi ringid). Erandist kasu saamiseks peab ehitaja tõendama, et rajatise kasutusotstarvet ei muudeta viie aasta jooksul. Vastasel juhul tuleb rajatisele maksta infrastruktuuri arendamise tasu vastavalt sel ajal kehtinud õigusraamistikule.

Kehtiva õigusega ei ole määratud tagatise, välja arvatud see, et ehitusloa väljastamise tingimuseks on infrastruktuuri arendamise tasu maksmine või infrastruktuuri arendamise lepingu sõlmimine. Lisaks võib infrastruktuuri arendamise leping sisaldada lepingusätteid, mis tagavad, et arendaja täidab sellest tulenevaid kohustusi.

Kogutud infrastruktuuri arendamise tasu läheb programmile. Seejärel kasutatakse programmi vahendeid erataristu arendamise arvelt rajatud esmatähtsate omavalitsuste taristu kompenseerimiseks ja esmatähtsa omavalitsuse infrastruktuuri arendamise rahastamiseks. Programmi vahenditest mitteprioriteetse munitsipaaltaristu arendamise panustest koosnevat osa kasutatakse eraarendaja poolt välja töötatud mitteprioriteetse munitsipaaltaristu hüvitamiseks.

Valla infrastruktuuri arendamise korraldaja²⁰⁴ koostab aasta lõpus aruande programmi ja selle haldamiseks kasutatud vahendite kasutamise kohta ning esitab selle kontrollimiseks avalike huvide audiitorühingule või audiitorile. Programmi vahendite kasutamise aruanne esitatakse koos audiitori aruandega Valla infrastruktuuri arendamise toetusprogrammi komisjonile (edaspidi komisjon). Arvamuse programmi vahendite kasutamise põhjendatuse kohta (vastavus meetmete kavale ja programmi vahendite kasutamise kavale) koostab komisjon hiljemalt 10 tööpäeva jooksul pärast nende dokumentide kontrollimiseks esitamist. Kui komisjon leiab, et programmi vahendeid on kasutatud otstarbekalt, esitatakse programmi vahendite kasutamise aruanne koos komisjoni järeldusega vallavolikogule kinnitamiseks. Hiljemalt 3 tööpäeva pärast kinnitamise kuupäeva avaldavad vald ja valla infrastruktuuri arendamise korraldaja (kui viimane ei ole vallaamet) aruande veebilehel. Kui komisjon leiab, et programmi vahendeid on kasutatud alusetult, esitab komisjon vallavolikogule ettepaneku valla infrastruktuuri arendaja asendamise ja/või õigusliku vastutuse kohaldamise kohta.

4.2.4. Võrdlusriigi praktika ja soovitusel

Leedu regulatsioon on väga uus ja sel põhjusel ei ole võimalik teha veel otseseid järeldusi võimalike soovitusel osas. Sealjuures puudub ka kohtupraktika, mis kajastaks sätete võimalikke tõlgendusi ning ka probleemseid kohti. Käesoleva analüüsi kontekstis on problemaatiline ka see, et kuigi sisuliselt on võimalik sotsiaalse taristu tasu nõuda kultuuri-, haridus- ja teadus-, tervise-, spordi- ja/või munitsipaalfunktsioone täitvate ehitistega seonduvalt, siis praktikas on seda seni rakendatud üksnes seoses tehnilise taristuga. Intervjuu käigus osundati sellele, et praktikas on siiski tekkinud küsimus seoses tasu küsimise hetkega. Hetkel on tasu maksmine tingimuseks ehitusloa väljastamisel, kuid praktikas on tekkinud sellega seoses probleeme, kui võrd ehitusloa keeldumise põhjuseks võivad olla ka muud alused lisaks tasu maksmata jätmisele. Eelduslikult soovitakse muuta süsteemi selliselt, et tasu maksmise hetk saabub alles peale ehitusloa väljastamist, aga enne ehitustegevuse alustamist.

4.3. Holland

4.3.1. Sotsiaalse taristu mõiste

Hollandi õigussüsteemis puudub sotsiaalse taristu mõiste. Sotsiaalse taristuna mõistetakse üld- ja ühiskasutuseks vajalikke avalikke sotsiaalse kasutusega ehitisi, mille kasutamine on (vähemalt osaliselt) võimalik tänu riiklikele vahenditele. Sotsiaalse taristuna mõistetakse näiteks koole, spordirajatise, tervishoiuasutusi ja raamatukogusid. Tegemist ei ole ammendava loeteluga.

²⁰⁴ Munitsipaalinfrastruktuuri arendamise korraldaja - munitsipaalhaldus või avalik-õiguslik juriidiline isik, mis on asutatud ja/või määratud volikogu otsustega (v.a organid (leedu keeles "viešoji įstaiga (VšĮ)"), kes korraldab ja viib ellu munitsipaalinfrastruktuuri arendamist seadustes sätestatud juhtudel.

Hollandi õiguse kohaselt tuleb sotsiaalse taristu mõistest eristada (tehnilist) infrastruktuuri, mille hulka kuuluvad sellised objektid nagu kanalisatsioon, teed, pargid, mänguväljakud ja parklad. Infrastruktuuri mõiste on määratletud seadusega.

Sotsiaalse taristu arendamise aluseks on valitsusasutuse strukturealne visioon ja planeeringud. See tagab konkreetsetes asukohas vajaliku sotsiaalse taristu olemasolu. Kohalikud omavalitsused kehtestavad planeeringuid, mis hõlmavad tervet omavalitsuse territooriumi (*urban development plan*) või osa sellest (*detailed plan*). Need planeeringud määravad kindlaks maakasutamise sihtotstarbe ning kehtestavad eeskirjad maa kasutusotstarvete osas. Näiteks võidakse planeeringuga määratleda krundi sihtotstarbeks sotsiaalse taristu maa, kus asuvad või kuhu on lubatud rajada planeeringu eeskirja järgi õppeasutusi, vaimseid rajatise, meditsiini- ja sotsiaalmeditsiini-asutusi, sotsiaal-kultuurilisi rajatise ja spordirajatise. Planeeringu eeskirjad sõltuvalt omavalitsusest erinevad, kuna need sõltuvad konkreetse piirkonna vajadustest. Sotsiaalse taristu maakasutus on tavaliselt määratud kruntidele, mis kuuluvad (kohalikule) valitsusele või elamukorporatsioonidele (mittetulundusühingud). Nii saab kohalik omavalitsus või riik kindlustada nende kruntidel sotsiaalteenuste (potentsiaalse) olemasolu.

Iga valitsusasutus vastutab (sõltumatult) piisava sotsiaalse infrastruktuuri tagamise eest oma territooriumil, vajadusel kruntide soetamise, strateegiliste visioonide sõnastamise ja võimalike koostöövõimaluste uurimise eest eraarendajatega sotsiaalse taristu arengu hõlbustamiseks. Sotsiaalse taristu rajamise kohustust on avalikul sektoril, kes võib kaasata kõnealuse objekti ehitamiseks arendaja.

4.3.2. Sotsiaalse taristu rahastamise või väljaehitamise kohustuse õiguslik olemus

Hollandis peavad arendajad tagama planeeringu realiseerimisega seotud infrastruktuuri väljaehitamise kulude hüvitamise. Nagu eelnevalt märgitud, siis seaduses määratletud infrastruktuuri mõiste hõlmab ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni, teid, parke, mänguväljakuid ja parklaid. Selliste rajatiste ehituskulude katmise kohustus on arendajatel.

Maaomanikel/arendajatel puudub üldreeglina sotsiaalse taristu rahastamise või väljaehitamise kohustus. See tähendab, et sotsiaalse taristu arendamise kohustust ei saa maaomaniku suhtes jõustada, kuivõrd see on (kohaliku) valitsuse ülesanne. Eraomanikul on õigus jätta sotsiaalse taristu krundid vastavalt hoonestamata. Kui kohalik omavalitsus sooviks eraomanikule kuuluval krundil sotsiaalse taristu objekti rajada, siis eeldab see reeglina maade vahetamist maaomanikuga samaväärse krundi vastu.

Sotsiaalse taristu projekte on eramaadel siiski võimalik realiseerida avaliku ja erasektori koostööprojekti vormis. Praktikas eelistavad arendajad endale kuuluvatel maaüksustel elamuarendusi. Teisest küljest saavad arendajad ka ise kasu sotsiaalse taristu olemasolust, sest see muudab elamurajooni atraktiivsemaks. Seepärast, isegi kui arendajad ei soovi sotsiaalse taristu arendamist ise ette võtta, on nad tavaliselt valmis tegema koostööd (kohaliku) valitsusega vabatahtliku avaliku ja erasektori koostööprojekti vormis.

Eelnevast kehtib siiski erand olukorras, kus eramaal asuva arendusprojekti realiseerimine eeldab piirkonna maakasutuse sihtotstarbe muutmist. Olukorras, kus näiteks 20% arendajale kuuluvatest kruntidest on määratud sotsiaalseks taristuks, kuid arendaja kavatses arendada 100% elamuid, tuleb muuta kruntide sihtotstarvet. Tsoneeringu muutmise tulemusena tekib nn planeeringuliselt ebasoodne olukord, sest sotsiaalse taristu jaoks määratud krundid muudetakse elamukruntideks. See omakorda vähendab piirkonna sotsiaalse taristu arendamise võimalusi. See ei tekita iseenesest maaomanikule/arendajale sotsiaalse taristu väljaehitamiskohustust, kuid vastutasuks tsoneerimiskava muutmise eest on kohalikul omavalitsus õigus küsida arendajalt

rahalist toetust, et arendada vajalikku sotsiaalset taristut mujal piirkonnas (näiteks omavalitsusele kuuluvatel ümbritsevatel/lähistel kruntidel).

4.3.3. Sotsiaalse taristu rahastamise suurus

Hollandi õiguses on sätestatud, et rahalist toetust (nagu on osutatud ruumilise planeerimise seaduse artikli 6.24 lõike 1 punktis a) võib eramaomanikult sisse nõuda ainult siis, kui see on struktuurilises visioonis põhjendatud. Hollandi õigus ei määratle sotsiaalse taristu rahastamise tingimusi.

Struktuuriline visioon on eeskiri, mis sisaldab piirkonna ruumilist nägemust keskmises ja pikas perspektiivis (seaduses ei ole määratud kestust), milles on välja toodud kavandatava arengu põhijooned ja taotletava poliitika põhipunktid. Struktuurilises visioonis kirjeldatud eeskirjad tuleb omakorda lisada tsoneerimiskavasse. Tegemist ei ole õigusaktiga, kuid käesoleva analüüsi autorite hinnangul on sellel ühiseid jooni näiteks Eesti mõistes kohaliku omavalitsuse arengukavaga. Rahalise toetuse suuruse määramise aluseks on seega valitsusasutuse poliitiline eeskiri, milles tuleb muuhulgas põhjendada erakruntide tsoneeringu muutmise vajadus ja tasu kogumise eesmärk. Näiteks, kui konkreetne elamuks arendatav krunt on algselt määratud "sotsiaalseks taristuks" (lasteaiaks), tuleb hüvitist kasutada selle lähedal asuva lasteaias arendamiseks. Struktuurilises visioonis tuleb mainida ka sotsiaalse taristuga seotud rahalise toetuse kasutamise eesmärki.

Struktuuriline visioon määratleb tasumäära ruutmeetri kohta. Arendaja poolt makstaval rahalisel toetusel ei ole ülempiiri ja see määratakse tavaliselt tsoneerimiskava muutmisele kuuluva arendatava ala ruutmeetri alusel. Seega sõltub kogusumma kõnealuse krundi või kruntide suurusest. Vastavalt võrdlusriigi spetsialistiga peetud intervjuule, ei ole tegemist maksu ega avalik-õigusliku tasuga vaid koormatise, mille eesmärgiks on kompenseerida kavandatavat ebasoodsat olukorda.

Valitsusasutused lepivad maaomanikuga/arendajaga kokku rahalise sissemaksu suuruse lepinguga, mis oma olemuselt sarnaneb Eestis sõlmitavale halduslepingule. Tasu kogumine arendajatelt toimub enne ehitamist. Võrdlusriigi lepingute analüüs kinnitab, et kokkulepped võivad sisaldada ka sätteid, mis näevad ette trahve või muid karistusi, kui arendaja ei täida kokkulepitud rahalise toetusega seotud kohustusi. Samuti võidakse kokkuleppega seada tingimus, mille kohaselt arendaja annab enne arenduse algust rahalise tagatise, näiteks pangagarantii või hoiuse. Seda instrumenti kasutatakse sotsiaalse taristu rahaliste sissemaksete tagamiseks.

Kui arendaja keeldub makse tegemisest võib teatud juhtudel valitsusasutus keelduda tsoneerimiskava muutmise lubamisest. Seda õigust saab kasutada ainult juhul, kui taotletav rahaline toetus on ette nähtud "kavandatava ebasoodsa olukorra" hüvitamiseks. Olukorras, kus sotsiaalse taristu arendamine toimub avaliku ja erasektori koostööprojekti vormis, põhineb ka rahaline toetus vabatahtlikul kokkuleppel ja seda ei saa rakendada vastutasuks koostöö kavandamise ja lubade väljastamise eest.

Rahalist toetust eelkokkuleppe tähenduses nõutakse sisse ainult eramaomanikelt. Sealjuures koheldakse võrdselt füüsilisi ja juriidilisi isikuid. Selliseid eelkokkuleppeid ei kohaldata, kui ühiskondlik asutus ise (maaomanikuna) vastutab sotsiaalse taristu arendamise eest, sest sel juhul ei ole kunagi vaja tsoneerimiskava muuta ega "kavandada ebasoodsat olukorda". Teisisõnu, rahalise toetuse eelkokkuleppet kohaldatakse ainult siis, kui avalik-õiguslik asutus ei ole kõnealuste kruntide maaomanik ning sotsiaalse taristu arendamine ei toimu ühiskondliku asutuse vastutusel.

4.3.4. Võrdlusriigi praktika ja soovitused

Hollandi süsteemi peamiseks puuduseks peetakse seda, et sotsiaalse taristu arendamine ei sõltu mitte kohaliku omavalitsuse vajadusest vaid sisuliselt maaomaniku soovist. Olukorras, kus tegemist on eraomandiga, on võimalik sellel vastavalt sihtotstarbele arendada üksnes vabatahtliku avaliku ja erasektori koostööprojekti sõlmimise teel või maade vahetuse tulemusel. Sealjuures on täiendavaks probleemiks ka riigile või kohalikule omavalitsustele kuuluva riigi/munitsipaalmaa nappus, mis takistab sotsiaalse taristu arendamist või eramaaomanikega vastavate vahetustehingute tegemist.

4.4. Hispaania

4.4.1. Sotsiaalse taristu mõiste

Hispaania õiguses ei ole määratletud sotsiaalse taristu definitsiooni. "Sotsiaalset" laadi avalikke teenuseid (haridus, tervishoid, sotsiaalteenused jne) osutavad erinevad territoriaalsed haldusasutused (osariik, autonoomsed piirkonnad ja kohalikud omavalitsused) vastavalt volitustele, mis on määratletud põhiseaduses, autonoomia statuudis ja kohaliku omavalitsuse õigusaktides.

Kohaliku režiimi aluste reguleerimise seadus²⁰⁵ sätestab omavalitsuste poolt osutatavad teenused:

- Sõltumata elanike arvust peavad omavalitsused pakkuma ühisvalgustuse, hauaplatside, jäätmekogumise, tänavapuhastuse, olmeveevarustuse, kanalisatsiooni, asustuskeskustesse juurdepääsu ja avalike teede sillutamise teenust.
- Üle 5000 elanikuga omavalitsused peavad pakkuma lisaks avalike parkide, rahvaraamatukogude ja jäätmekäitluse teenuseid.
- Üle 20 000 elanikuga omavalitsused peavad pakkuma lisaks eelnevale kodanikukaitseteenust, sotsiaalsete vajaduste põhiseid teenuseid, tulekahjude ennetamist ja kustutamist ning avalikke spordirajatisi.
- Üle 50 000 elanikuga omavalitsused peavad pakkuma lisaks eelnevale pakkuma ka linna ühistranspordi- ja linnakeskkonnateenuseid.

Autonoomsete piirkondade volitused on reguleeritud õigusaktidega. Kuigi ülesanded võivad autonoomsetes piirkondades erineda, pakuvad nad üldiselt sotsiaalteenuseid, kuivõrd vastutavad hariduse, tervishoiu ja sotsiaalteenuste eest. Sotsiaalteenuste valdkonnas osutab riik neid teenuseid, mida autonoomne piirkond ei ole täitmiseks võtnud. Riik võib delegeerida ja üle anda volitusi autonoomsetele piirkondadele ning riik ja autonoomsed piirkonnad võivad delegeerida ülesanded omakorda kohalikele omavalitsustele. Nii näiteks on autonoomsed piirkonnad üldiselt lasteaedade haldamise volitused delegeerinud seda teenust osutavatele kohalikele omavalitsustele.

Avalikke teenuseid, sealhulgas sotsiaalteenuseid, rahastatakse riigiasutuste riigieelarvest. Hispaania õiguses puudub konkreetne loetelu selle kohta, milliseid avalikke teenuseid rahastatakse üldeelarvest või, vastupidi, täielikult või osaliselt teenuse saajate tasutud tasudest. See on iga riigiasutuse otsustada vastavalt üldise maksustamise seadusele. Alla 3-aastaste laste lasteaiateenust peetakse üldreeglina erateenuseks, mille kulusid ei pea kohalik omavalitsus katma.

²⁰⁵ Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local 205 artikkel 26.

4.4.2. *Sotsiaalse taristu rahastamise või väljaehitamise kohustuse õiguslik olemus*

Linnaplaneerimisega seotud volitused on antud autonoomsetele piirkondadele. Linnamaad jagunevad üldreeglina linnamaaks (juba arendatud ja ehitamiseks sobiv maa) ja arendamata linnamaaks. Arendamata linnamaa on endised maatulundusmaad. Seadusega on määratletud ka maatulundusmaad, mida tuleb hoida kasutuses põllumajandusmaadena ning mille kasutamine muul otstarbel ei ole lubatud. Linnamaadel ja arendamata linnamaadel on maakasutuse aluseks planeeringud.

Arendamata linnamaa maaüksuste omanikel, sh nii füüsilistel kui ka juriidilistel isikutel on planeeringu realiseerimisel järgmised kohustused:

- nad peavad pädevale asutusele (tavaliselt omavalitsusele) tasuta üle andma maa, mis on reserveeritud teedele, avalikele aladele, haljasaladele, põhiinfrastruktuuridele ja kogukonnarajatistele (avalikud keskused, kultuuri-, haridus-, spordi-, tervishoiu-, hooldus-, tehniliste teenuste ja transpordirajatised ning muud avalikku või sotsiaalset huvi pakkuvad rajatised);
- andma pädevatele asutustele tasuta üle avaliku maa jaoks arendustasuta maa, mis vastab protsendile arenduse kaalutud keskmisest ehitatavusest, mis üldjuhul ei ole väiksem kui 5 protsenti ja mitte rohkem kui 15 protsenti;
- tasuma ja teostama kõik urbaniseerimisega seotud tööd, mis on vajalikud sektori arendamiseks või linnaarengu tegevuseks. Sellised tööd hõlmavad reeglina teede, parkimisalade, kõnniteede, haljasalade ja avalike alade rajamist, joogivee jaotusvõrkude, niisutus- ja tuletõrjehüdrantide ning ühisveevärgi – ja kanalisatsiooni, üldvalgustusvõrgu rajamist.

Juba arendatud linnamaa omanikele võivad kehtida ülaltoodud kohustused, kui teostatakse linna ümberkujundamist (linnaarendust suurendatakse, kasutust muudetakse või kasutust suurendatakse). Näiteks rakendatakse eelpool kirjeldatud kohustusi ka olukorras, kus linna piirkonnas asuv endine tööstusmaa soovitakse kujundada ümber perspektiivseks elamupiirkonnaks.

Eelpool nimetatud kohustused ei hõlma avalikke teenuseid pakkuvate objektide (haridusasutused jne) ehitamise kohustust. Ehituse rahastamise ja realiseerimiskohustus on pädevatel asutustel (tavaliselt autonoomsed piirkonnad või omavalitsused) asjakohaste ehitustööde lepingute sõlmimise kaudu, millele kohaldub riigihangete seadus.

Lisaks tuleb märkida, et Hispaanias on võimalik, et avalik võim sõlmib eraosalistega linnaplaneerimislepingud (*convenios urbanísticos*), mis kehtivad ainult lepingu allkirjastanud erapooles. Linnaplaneerimise lepingud võivad hõlmata kahte erinevat teemat:

- linnaplaneerimise arenduskokkulepped (*convenios urbanísticos de planetamiento*), mis sisaldavad või võivad kaasa tuua kehtivate linnaplaneerimise eeskirjade võimalikke muudatusi ja
- linnaplaneerimise elluviimise lepingud (*convenios urbanísticos de ejecución*), mis ei mõjuta kehtivaid linnaplaneerimise eeskirju, kuid piirduvad nende haldamise ja täitmise tingimuste ja tingimuste kindlaksmääramisega.

Vastavalt võrdlusriigi analüüsitud lepingutele on tegemist väga mahukate kokkulepetega, mis meie õigusega võrreldes on kombinatsioon planeeringust / ala arendamisplaanist ning halduslepingust. Nendes linnaplaneerimislepingutes ei tohi mingil juhul kehtestada linnaplaneerimiseseadusega vastuolus olevaid otsuseid ega kaasneda allkirjutanud omanikele seaduses sätestatust koormavamaid otsuseid. Samuti väärrib märkimist, et linnaplaneerimise

arenduskokkulepped võivad olla mõnes autonoomses piirkonnas ka keelatud (näiteks Madridi piirkond).

Täiendavalt märgime, et Hispaania õiguses kehtivad ka mitmed arendusega seotud maksud, mida kohalikul omavalitsusel on võimalik nõuda. Tegemist on täiendava tulubaasiga, mille abil finantseeritakse sotsiaalset taristut. Kehtiva õiguse kohaselt on võimalik nõuda erimaksu (*contribución especial*). Tegemist on erimaksuga maksuseaduse tähenduses, mille maksustatav sündmus on avaliku töö tegemise või avaliku teenuse asutamise või laiendamise tulemusena maksumaksja poolt kasu saamine või tema vara väärtuse suurenemine. Poliitilistel põhjustel rakendatakse seda üliharva. Näiteks on praktikas rakendatud seda olukorras, kus kohalik omavalitsus rajab suure ettevõtte territooriumi lähedusse tuletõrjeüksuse. Sellisel juhul küsiti tööstuse omanikult tasu, kuivõrd tuletõrje rajamine toob kaasa ka ettevõtte kindlustusmaksete vähenemise.

Lisaks on maksuseaduse kohaselt kohalikul omavalitsusel õigus küsida maksu ehitustööde tegemisel, kui tegevus vastab ehitamisele, töö tegemisele või kui tuleb taotleda linnaplaneerimise litsentsi või kui tegevusega alustamine eeldab ametiasutuste teavitamist. Samuti on kohalikel omavalitsustel õigus küsida maamaksu arendamata linnamaa väärtuse suurenemisel.

4.4.3. Sotsiaalse taristu rahastamise suurus

Uue piirkonna arenduskulu kaetakse omanike poolt kompensatsiooniametile makstavatest tasudest. Tegemist on avalik-õigusliku tasuga. Üldjuhul moodustavad linnaarenduse sektori omanikud ümberkruntimismenetluses maaomanikest koosneva kompensatsiooninõukogu, kuhu nad panustavad oma maaga ja mis vastutab linnaarendusprojekti (*proyecto de reparcelación*) koostamise eest. Vastavalt võrdlusriigi analüüsitud projektidele on tegemist väga mahuka dokumentatsiooniga. Kokkulepete sisu hõlmab nii ala ajaloolist tausta, arendustegevuse tasuvusanalüüsi kui ka projekti tehnilisi plaane. Konkreetset linnastumise kulusid, mida iga omanik kannab, määratletakse linnaarendusprojekti ja need sõltuvad (a) linnastamisprojekti elluviimise kogumaksumusest ja (b) omaniku maa suurusel projektalal. Arendusprojekti lõpliku kinnitamise eest vastutab üldjuhul omavalitsus.

Linnaarendusprojekti kohaselt määratakse igale omanikule vastavalt maa majanduslikule hindamisele linnaarenduslik kasutusotstarve. Iga omanik peab kandma arenduskulud proportsionaalselt vastavalt oma osa suurusle. Linnastamistasude osas avatakse arveldusarve, mis määrab eeldatavad kulud ja iga omaniku tasumisele kuuluvad sissemaksed. Linnastumise protsessi lõpus arveldatakse kõik üleliigsed või olemasolevad võlad lõpliku arvelduskonto kaudu. Linnastamistasud muutuvad omanikele sissenõutavaks pärast linnaarendusprojekti kinnitamist. Kui omanik ei maksa lõpparvelduskontol määratud summat, ei saa ta linnaarendusprojekti tulemusel ka oma osale vastavat krunti. Lisaks on oluline meele pidada, et arendustegevus peab olema majanduslikult tasuv. See tähendab, et linnaarendustegevuse elluviimise kulud (linnastumine, maa võõrandamine, kompenseerimine) peavad olema väiksemad kui sellest tuleneva linnaarendusliku kasutuse väärtus. Sel põhjusel hõlmab linnaarendusprojekt ka tasuvusanalüüsi.

Nagu eelpool märgitud, on kohalikul omavalitsusel võimalik nõuda erimaksu, kus sündmus on avaliku töö tegemise või avaliku teenuse asutamise või laiendamise tulemusena maksumaksja poolt kasu saamine või tema vara väärtuse suurenemine. Seaduse kohaselt võib erimaksuna kogutud summasid kasutada ainult nende töö või teenuse kulude katmiseks. Erimaks võib moodustada maksimaalselt 90 protsenti kohaliku omavalitsuse tööde teostamise või avaliku teenuse loomise või laiendamise kuludest ning seda kogutakse tööde tegemise või teenuse osutamise alustamise ajal. Mõningatel juhtudel võidakse nõuda eriosamaksete ettemaksu, mis

põhinevad järgmiseks aastaks prognoositud kulusummal. Eritoetuse tasumata jätmise korral võidakse määrata rahatrahv, lisatasud ja isegi viimase abinõuna vara arestimine. Hispaania tsiviilseadustiku kohaselt vastutab võlgnik isiklikult oma võlgade eest kogu oma praeguse ja tulevase varaga.

Lisaks on maksuseaduse kohaselt kohalikul omavalitsusel õigus küsida maksu ehitustööde tegemisel, kui tegevus vastab ehitamisele või kui tuleb taotleda linnaplaneerimise litsentsi või kui tegevusega alustamine eeldab ametiasutuste teavitamist. Maksu suuruseks on kuni 4% ehitustööde tegelikust maksumusest. Konkreetse maksumäära otsustab kohalik omavalitsus. Samuti on kohalikel omavalitsustel õigus küsida maamaksu arendamata linnamaa väärtuse suurenemisel. Tegemist on ühekordse maksega. Ajalooliselt ei peeta seda maksu heaks, kuivõrd see on ebakindel ja otseselt sõltuv majandustõusudest ja -langustest.

4.4.4. Võrdlusriigi praktika ja soovitused

Vastavalt võrdlusriigi spetsialistiga läbiviidud intervjuudele peetakse Hispaania süsteemi plussiks seda, et arendusalaga seonduvad peamised kulutused kannavad maaomanikud, mitte avalik sektor. Samuti on maaomanikel kohustus anda tasuta üle avaliku infrastruktuuri kavandamiseks vajalik maa. Hispaania ülemkohus on selgitanud, et raha sihtotstarbepärane kasutamine on kohustuslik. Linnaarenduse lepinguid tuleb täita. Süsteemi puuduseks peetakse seda, et riigihangete reeglite järgmise tõttu on erinevate sotsiaaltaristu objektide rajamise ajakulu projektaladel reeglina väga aeganõudev.

5. VÕIMALIKUD LAHENDUSED JA ETTEPANEKUD

5.1. Planeerimisseaduse üldised muudatused sotsiaalse taristu tasu reguleerimata jätmisel

Peatüki eesmärk on sõnastada PlanS muudatusettepanekud, kuid jätta reguleerimata sotsiaalse taristu ehitise väljaehitamise üleandmise või tasu võtmise alused. PlanS muudatusettepanekud oleksid abistava iseloomuga ning võimaldaksid kohalikel omavalitsustel sotsiaalse taristu teemaga tegeleda, näiteks planeeringute koostamise raames. Ühtlasi loodaks võimalus keelduda detailplaneeringu algatamisest sotsiaalse taristuga seonduvate ressursside puudumisel. Kui sotsiaalse taristuga seonduvaid kulutusi piirata, siis võiks kaduda ka vajadus nimetatud tasu küsimiseks.

Sisuliselt võimaldaks käesolev alternatiiv jätkuda ka kehtival olukorral, kus tasu küsimise või kokkuleppe sõlmimiseks puuduvad õiguslikud alused.

Peatükis sisalduvad ettepanekud võivad sobida mitme regulatiivse ettepaneku elluviimiseks, st PlanS muudatused saab viia ellu ka koos halduslepingu regulatsiooni või avalik-õigusliku tasuga.

5.1.1. Üld- ja detailplaneeringu ülesannete täiendamine sotsiaalse taristu kavandamise tingimustega

Täiendada:

- 1. PlanS § 75 lg 1 üldplaneeringu ülesandega, mis annab kohalikule omavalitsusele ülesande lahendada sotsiaalse taristu rajamisega seonduvad küsimused;**
- 2. PlanS § 126 lg 1 detailplaneeringu ülesandega, mis annab kohalikule omavalitsusele ülesande lahendada sotsiaalse taristu rajamisega seonduvad küsimused.**

Sätetada tuleb seaduslik alus kohalikule omavalitsusele sotsiaalse taristu ehitiste kavandamiseks üld- või detailplaneeringuga. Kuigi üld- ja detailplaneeringu ülesanded on PlanS-s sätestatud lahtise loeteluna, siis leidis üksikuid kohalikke omavalitsusi, kes olid kirjeldanud ja läbi mõelnud sotsiaalse taristu asukohad ning tulevikusuundumused. Sotsiaalse taristu teema läbiarutamine, põhjendamine ning selle pinnalt elluviimiskava tegemine, annab kohalikule omavalitsusele selgemad võimalused kavandada ehitiste rajamise rahastamist. Lisaks annab teema käsitlemine üldplaneeringus võimaluse otsustada selgemalt ja kaalutletumalt detailplaneeringute algatamata jätmise üle.

Käesolev ettepanek on seotud elluviimiskava (PlanS § 3 lg 5) täiendamisega.

Sotsiaalse taristu kavandamisega seonduvaid tingimusi on võimalik käsitleda ka üldplaneeringu osa- või teemaplaneeringuna. Planeeringu koostamisel peab PlanS § 4 lg 2 p 5 alusel hindama planeeringu elluviimisega kaasnevaid asjakohaseid majanduslikke, kultuurilisi, sotsiaalseid ja looduskeskkonnale avalduvaid mõjusid. Selle sätte alusel saab KOV hinnata sotsiaalse taristu ülesande lahendamise kaasnevaid mõjusid ning vastavaid mõjusid kasutada kaalutlusargumendina näiteks detailplaneeringu algatamise otsuse tegemisel.

Detailplaneeringus sotsiaalse taristu rajamise tingimuste käsitlemine peab lähtuma üldplaneeringus kavandatud. See tähendab, et detailplaneeringus saab sotsiaalse taristu ehitisi käsitleda, kui selleks on üldplaneeringus sätestatud piisavad alused.

Lahendatavad probleemid. Sotsiaalse taristu käsitlemine üldplaneeringus ja detailplaneeringus ning ka elluviimiskava koostamine lahendab ptk-s 1.4 ja 3.2 tõstatatud ettenähtavuse puudumise probleemistiku. Kui üldplaneeringus ja detailplaneeringus lahendatakse sotsiaalse taristuga seotud ülesanded, muudab see sotsiaalse taristu rajamisega seonduvad võimalikud kohustused ettenähtavamaks nii kohaliku omavalitsuse, detailplaneeringust huvitatud isikute kui ka piirkonna elanike jaoks.

Kaasatud kohalikud omavalitsused leidsid, et sotsiaalse taristu piirkondlikku vajadust on aktiivse kinnisvaraarenduse ja kiire rahvastikukasvu tingimustes raske pikemaajalistes arengudokumentides ette planeerida. Küll püütakse elamuarendust ja seega ka sotsiaalse taristu objektide vajadust mitmes pealinnapiirkonna vallas suunata taristutasude määramisega üldplaneeringu lahendusega – seda sellisena, et üldplaneeringukohaste elamuarenduste puhul on elamuühiku taristutasu üle kahe korra madalam kui üldplaneeringut muutvate arenduste puhul, mis peaks aitama mh vältida üldplaneeringuga vastuolus olevate detailplaneeringute algatamise taotlemist. ÜP ruumilise arengu suunad võivad olla ka aluseks DP algatamisest keeldumiseks ja arendustest loobumiseks, st ka taristu tasu mitteküsimiseks. Praktika, kus sotsiaalse taristu tasude või väljaehitamise kohustuse kokku leppimise kaalutamise aluseks oleks üldplaneeringus ja/või selle elluviimise kavas määratletud täpsemad piirkondlikud sotsiaalse taristu vajaduse tingimused, Eesti KOV süsteemis puudub.

Arendajad on toonud esile, et sotsiaalse taristuga seonduvad kulud ei ole ettenähtavad. Samuti ei ole üldplaneeringutes esitatud teave sageli arusaadav või on vananenud. Pikaajalist ettenähtavust peetakse oluliseks kuivõrd kõikide kuludega arvestatakse investeeringute tegemisel ja äriplaani koostamisel.

Võrdlusriikide analüüsi käigus selgitati välja, et üldreeglina määratleb kõigis riikides maakasutuse põhisuunad või vähemalt fikseerib olemasoleva olukorra planeering, mis koostatakse kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi või selle osa kohta. Soomes kehtib kohustus tagada detailplaneeringu alal sotsiaalse taristu olemasolu seaduses sätestatud ulatuses. Esmane kohustus on pakkuda tänavaid, teid ja muid üldkasutatavaid alasid, korraldada alg- ja keskharidust ning alusharidust, pakkuda kultuuri-, noorte-, raamatukogu- ja sporditeenuseid, käidelda vee-, kanalisatsiooni- ja jäätmehooldust ning osutada keskkonnateenuseid. Leedu õigus eristas prioriteetset ja mitteprioriteetset infrastruktuuri. Prioriteetne infrastruktuur on munitsipaalne, mis on sellisena määratletud kohaliku omavalitsuse otsusega või esmatähtsate arengualade või nende arendamise otsusega planeerimisdokumentide alusel. Hollandi õiguse kohaselt oli sotsiaalne taristu reguleeritud ja tuleb planeerida tsoneerimiskavas. Hispaania õiguse kohaselt on määratletud urbaniseeritavad alad, mille planeerimisel tuleb lahendada muuhulgas sotsiaalse taristuga seonduvad kohustused.

5.1.2. Planeerimisseaduse täiendamine detailplaneeringu algatamisest keeldumisega sotsiaalse taristu väljaehitamise vahendite puuduse tõttu

Täiendada:

1. PlanS § 128 lg 2 p 2 viisil, et kohalikul omavalitsusel tekiks kaalutusõigus otsustamiseks, et detailplaneeringut ei algatata, kui selle elluviimine on võimatu sotsiaalse taristu puudumise tõttu;

2. Alternatiivselt PlanS 128 lg 2 uue detailplaneeringu algatamisest keeldumise alusega, mis sätestaks, et detailplaneeringut ei algatata elamumaale uute elamuühikute püstitamiseks, kui planeeringu koostamise korraldaja eelarves puuduvad vahendid sotsiaalse taristu ehitiste väljaehitamise seonduvate kulude kandmiseks ning huvitatud isik selliseid kulusid ei kannaks.

PlanS § 128 lg 2 p 2 täiendamise eesmärk on anda kohalikele omavalitsustele selgem seaduslik alus detailplaneeringu algatamisest keelduda, kui detailplaneeringut ei ole võimalik ellu viia sotsiaalse taristu puudumise, sh selle väljaehitamiseks rahaliste vahendite puudumise tõttu. Ettepanek seondub:

- 1) planeerimisseaduse üldiste muudatustega;
- 2) kokkulepete sõlmimise regulatsiooniga.

Detailplaneeringu algatamisest keeldumine on huvitatud isiku vaates tema õigusi oluliselt riivav otsus. Sellest tulenevalt peavad detailplaneeringu algatamisest keeldumise alused olema kaalukad ja põhjendatud. Kui üldplaneering näeb ette võimaluse elamuarenduse kavandamiseks, millele ei ole seatud ajalisi vms piiranguid, siis ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik keelduda detailplaneeringu algatamisest pelgalt põhjusel, et elanikud lisanduvad kohaliku omavalitsusse liiga kiires tempos. Selliseid arenguid ja nendega seonduvat ajakava peab arutama üldplaneeringu menetluses, et huvitatud isikutele, sh maaomanikele oleks ettenähtav üldplaneeringu elluviimise ajakava ja sellest tulenevad võimalikud rahalised kohustused.

Alternatiivselt on tehtud ettepanek luua eraldi detailplaneeringu algatamisest keeldumise alus, mis on kitsalt seotud elamuühikute lisandumisega. Alternatiivse ettepaneku eesmärk on piirata elamuehitust. Esimese ettepanekuga on võimalik hõlmata igasugune arendustegevus ning seda piirata, kui puudub asjakohane sotsiaalne taristu. Selline ettepanek annab liialt laia kaalutusruumi detailplaneeringu algatamisest keeldumiseks. Samas võib see olla vajalik, kui soovitakse kehtestada regulatsioon, kus sotsiaalse taristu väljaehitamiskohustuses osalemist või tasu küsitakse igasuguse arendustegevuse raames. Näiteks praktikas luuakse lasteaiakohad uute ärihoonete lähedusse, et pakkuda võimalust viia laps lasteaeda töökoha läheduses.

Seega tuleb nimetatud ettepanekud rakendada koosmõjus eelnevate ettepanekutega, st olukorras, kus kohalik omavalitsus on üldplaneeringu koostamisel teinud vajalikud kaalutlused ning hinnanud asjakohaseid mõjusid. Algatamisest keeldumise alust ei tohi kasutada olukorras, kus kohalik omavalitsus on lubanud üldplaneeringuga kavandada elamualasid ega ole sellele seadnud mingisuguseid ajalisi või rahalisi piiranguid. Oluline on tähele panna, et detailplaneeringu algatamisest keeldumisel tuleb lähtuda kohtute antud juhustest otsuse põhjendamisel.

Kohtupraktikas on selgitatud, et iga sellise ehitise puhul, mille ehitamise jaoks kohaliku omavalitsuse üksusel raha napib, peab olema selge, et selleta ei ole detailplaneeringu

elluviimine võimalik. PlanS § 128 lg 2 p 2 sõnastus kinnitab, et detailplaneeringu algatamisest võib keelduda ka muudel juhtudel peale selles sättes otsesõnu nimetatute. Siiski peavad muud sarnased detailplaneeringu algatamisest keeldumise alused olema samalaadsed ja samavõrd olulised kui sättes otsesõnu nimetatud põhjused. Seetõttu ei saanud vastustaja tugineda detailplaneeringu algatamisest keeldumisel üldsõnaliselt rahalistele raskustele, vaid see tuli selgelt ära siduda konkreetse detailplaneeringu lahenduse ja võimaliku lisanduvate elanike arvuga.²⁰⁶

Lahendatavad probleemid. Peatükis 1.4 ja 3 on käsitletud KOV-i rahaliste vahendite puudust sotsiaalse taristu rajamisel. Luues KOV-ile täpsema seadusliku aluse detailplaneeringu algatamisest keeldumiseks sotsiaalse taristu puudumise tõttu, puudub kohalikul omavalitsusel ka vajadus sotsiaalse taristu rajamiseks ja/või vastavate kokkulepete tegemiseks.

Kaasatud kohalikud omavalitsused leidsid, et DP algatamisest keeldumise otsused vajavad täiendavat õiguslikku ja ka meetodilist alust asjakohaste kaalutusotsuste tegemiseks. Samas on mitmetes pealinnapiirkonna KOV üksustes langetatud ka kehtivate regulatsioonide alusel DP algatamisest keeldumise otsuseid, tuginedes muuhulgas ka sotsiaalse taristu puudumise argumendile. Siiski, levinum praktika on see, et algatamisest keeldumise võimalust kasutatakse tasude või kohustuste kokku leppimise „jõuõlana“ KOV-i poolt.

Arendajatega kõnealust ettepanekut ei käsitletud. Arendajad on välja toonud, et rahaliste kohustuste pikaajaline ettenähtavus on oluline ning avaldab mõju investeerimisotsustele (sh otsus investeerimist mitte teha).

Võrdlusriikide analüüs näitas, et nii Hollandis kui ka Hispaanias on kohalikul omavalitsusel õigus keelduda planeeringu algatamisest või selle menetlus lõpetada, kui maaomanikud/arendajad ei täida poolte vahel sõlmitud arenduskokkuleppega võetud kohustusi, mis võivad muuhulgas olla seotud sotsiaalse tasu maksmisega. Näiteks Hollandi õiguse kohaselt on tavapärane lepingu sõlmimine enne planeeringu algatamist. Selles lepingus võivad pooled leppida kokku tasu maksmise kohustuse enne teatud etappi. Kui arendaja rikub tasu maksmise kohustust, on vastavalt lepingule võimalik planeeringu algatamisest või ka ehitusloa andmisest keelduda. Hispaanias ei moodustata linnaehitusprojektiga kavandatud eramaa krunte, kui linnastamistasud on maksmata.

5.1.3. Detailplaneeringu kehtivuse ja kehtetuks tunnistamise aluste täiendamine

Täiendada:

1. PlanS § 139 alusega, mis võimaldab detailplaneeringule sätestada kehtivusaja, näiteks viisil, et detailplaneering kehtib kuni viis aastat, kui detailplaneeringu elluviimisega ei ole alustatud;

2. PlanS § 140 lg 1 detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise alusega, mis võimaldab kehtetuks tunnistamise siduda üldplaneeringu ülevaatamise, detailplaneeringuga võetud kohustuste täitmata jätmise, sh halduslepingute või kõrvaltingimuste täitmata jätmisega.

Sotsiaalse taristu ehitise analüüs tõi välja küsimuse, et detailplaneeringute realiseerimisel on praktikas probleem aja- või asjakohatute (nn vanade) planeeringutega, kus on antud võimalus suures mahus kavandada uusi elamuühikuid. Kuigi elamuühikute realiseerimine nendega

²⁰⁶ TlnRKO, 20.12.2022, 3-21-1051, p 15.

seonduv sotsiaalse taristu ehitamise vajadus oli detailplaneeringuid kehtestades ettenähtav, ei osatud sellega praktikas arvestada.

Vanad detailplaneeringud ei lähtu PlanS-i uutest põhimõtetest, sh kvaliteetse elukeskkonna ning otstarbeka ja mõistliku maakasutuse printsiibid, mistõttu ei pruugi nendes esitatud lahendused luua kvaliteetset avalikku ruumi, kuid võivad KOV-dele tuua kaasa kohustused sotsiaalse taristu ehitiste rajamise näol. Vanade detailplaneeringute kehtetuks tunnistamine on rakenduslik küsimus, mis ei puuduta üksnes käesolevat analüüsi.

PlanS § 139 täiendamine võimaldab tulevikus ennetada nn vanade detailplaneeringute probleemi, kuid ei lahenda rakenduslikke küsimusi. Samas võimaldaks tähtaja sätestamine perspektiivis juhtida lähiaastate ehitustegevust kohalikus omavalitsuses ning võtta arvesse sellega kaasnevat mõjusid.

Kehtivad PlanS § 140 lg-s 1 antud alused detailplaneeringute kehtetuks tunnistamiseks on seotud üksnes detailplaneeringu elluviimisest loobumisega. Seega võib detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine takerduda selle taha, et üks osapooltest soovib siiski vana detailplaneeringu realiseerida. Õiguslikus vaates peab omanik saama detailplaneeringuga antud ehitusõigust usaldada ning selle muutmiseks peavad esinema kaalukad huvid. Samas peab KOV-l olema võimalik planeeringuid kohandada muutuva keskkonnaga. Detailplaneeringute kehtetuks tunnistamisel on oluline mõju maaomanikele, kuna detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine võib mõjutada kinnisasja väärtust.

Tuleb tõdeda, et detailplaneeringute ülevaatamine ja kehtetuks tunnistamine on võimalik PlanS § 92 lg 2 p 5 alusel. Samas on see siiski võimalik, kui KOV esitab piisavad kaalutlused ja põhjendused, mis kaaluvad üles maaomaniku õigused või avalikud huvid.

Kohalike omavalitsuste praktika analüüsis toetatakse täiendavaid ja selgemaid aluseid detailplaneeringute kehtetuks tunnistamiseks. Arendajad seda ei toeta, kuna neile tekkinud majanduslik mõju on suur. Võrdlusriikide õiguses vastav seos puudus.

5.1.4. Planeeringu elluviimiskava regulatsiooni täpsustamine ning selleks juhiste andmine

Muuta PlanS § 3 lg 5 elluviimiskava regulatsiooni ning anda vajadusel PlanS § 7 alusel juhised etapiviisiliseks sotsiaalse taristu kavandamiseks

Ettepanekuga soovitakse muuta PlanS § 3 lg 5 ning võimaldada elluviimiskavas anda muuhulgas ajalised raamid sotsiaalse taristu kavandamiseks ning väljaehitamiseks. Ettepanek seonduv:

- 3) planeerimisseaduse üldiste muudatustega;
- 4) kokkulepete sõlmimise regulatsiooniga.

Kehtiv elluviimiskava regulatsioon sätestab, et selle kava saab lisada ehitusprojekti koostamise aluseks oleva planeeringu juurde, see tähendab, et peamiselt detailplaneeringu kehtestamise otsuse juurde. Üldplaneeringu alusel antakse projekteerimistingimusi või detailplaneeringuid.

Seega ei saa KOV sotsiaalse taristu ehitisi ja nende ehitamise järjekorda üldplaneeringu elluviimiskavaga kehtestada. Selline piirang on aga seaduses ebamõistlik, kuna sotsiaalse taristu kavandamine peab arvestama kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi ruumilisi

arengusuundumusi ja vajadusi. Seega tuleb kohalikele omavalitsustele anda võimalus sotsiaalse taristu elluviimise kavandamisega tegeleda üldplaneeringu või selle teema- või osaplaneeringu raames ning selle raames kaaluda asjakohaseid mõjusid.

Käesoleva ettepaneku rakendamine annab kohalikele omavalitsustele selgemad raamid kaalutlusõiguse teostamiseks, näiteks et keelduda detailplaneeringute algatamisest, mille elluviimise toetamiseks kohalikul omavalitsusel finantsvahendid puuduvad.

Vajadusel saab Regionaal- ja Põllumajandusministeerium anda PlanS § 7 alusel juhised sotsiaalse taristu käsitlemiseks elluviimiskava raames. Elluviimiskava sisustamisel peab KOV järgima asjakohaseid arengukavasid ning andma huvitatud isikutele üldise ajakava võimalikest arendusetappidest. Teistes arengukavades esitatud suunised peaksid leidma ruumilise väljundi elluviimiskavas. Tuginedes elluviimiskavas esitatud kaalutlustele ning ette antud ajakavale, oleks KOV-l võimalik teha huvitatud isikutele ettenähtavaid otsuseid, sh otsustada detailplaneeringute algatamise üle. Tuleb tähele panna, et halduslepingus sotsiaalse taristu ehitise väljaehitamise kulud ei saa tugineda üksnes elluviimiskavale või arengukavale. Elluviimiskavas esitatud raamistik tuleb kohandada vastavaks konkreetsele kaasusele (vt ptk 2.2.3).

Käesolev ettepanek seondub PlanS üld- ja detailplaneeringu ülesannetega, sh lisanduva sotsiaalse taristu rajamise tingimuste kaalumise ja Ühest küljest võimaldab elluviimiskava regulatsioon luua selgema raamistiku sotsiaalse taristu ehitiste kavandamisele ilma selle elluviimiseks lepinguid sõlmimata. Teisest küljest on võimalik väljaehitamiskohustuse või sellega seonduvate kulude kandmisel viidata planeeringus nimetatud ehitistele ja anda need kohustused üle halduslepinguga (seos halduslepingute regulatsiooniga). Elluviimiskavas on võimalik sotsiaalse taristu ehitiste rajamine määratleda nii KOV olemuslike ülesannete kui ka planeeringu vastavate ülesannete kaudu ja näha ette asjakohane elluviimiskava.

Lahendavad probleemid. Ettepanek on seotud peatükis 5.1.1 esitatud lahendusega, mille kohaselt tuleb lahendada üldplaneeringus ja detailplaneeringus sotsiaalse taristuga seotud ülesanded. Üldplaneeringus käsitletud sotsiaalse taristu objektide elluviimiskava koostamine lahendab pt-s 1.4 ja 3.2 tõstatatud ettenähtavuse puudumise probleemistiku. Kui üldplaneeringus ja detailplaneeringus lahendatakse sotsiaalse taristuga seotud ülesanded, muudab see sotsiaalse taristu rajamisega seonduvad võimalikud kohustused ettenähtavamaks nii kohaliku omavalitsuse, detailplaneeringust huvitatud isikute kui ka piirkonnaelanike jaoks.

Kaasatud kohalikud omavalitsused leidsid, et põhimõtteliselt võiks ja peaks üldplaneering olema sotsiaalse taristu väljaehitamise aluseks. Kehtivate ja koostatavate üldplaneeringute elluviimise kavade on väga üldised ning sellises rollis ei toimi.

Arendajad on samuti põhimõtteliselt toonud esile, et üldplaneering peaks olema sotsiaalse taristu väljaehitamise aluseks ning sotsiaalse taristuga seotud rahalised kohustused peavad olema ettevõtjatele ettenähtavad ning kohustuse suurus peab olema ette arusaadav.

Võrdlusriigid. Soome õigus, sh maaomanikega sõlmitud maakasutuslepingud ei määra kindlaks, kuidas ja milliste objektide jaoks toimub tasu kasutamine. Samas lähtudes Soome Riigikohtu otsusest on kohalikel omavalitsustel kohustus tasu kasutada eesmärgipäraselt, st detailplaneeringu realiseerimiseks. Kohalik omavalitsus peab realiseerima detailplaneeringu hiljemalt 10 aasta jooksul peale selle kehtestamist.

Teiste võrdlusriikide õigusest ei nähtunud planeeringute elluviimisega seonduva kava regulatsioonid. Võrdlusriikide õiguses (Holland, Leedu) on programmid, mis realiseerivad

planeeringutega määratud sotsiaalse taristu eesmärke ja/või tasude eesmärgipärasest kasutamist.

5.1.5. Lahenduse mõjud

Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)	
Sihtrühm: Kinnisvara- ja ehitussektor; pealinnapiirkonnas tegutsevad kinnisvaraarenduse ettevõtted, ehitusettevõtted, kommunaalteenuseid osutavad ettevõtted	
Avalduv mõju: suureneb elamuarenduse kinnisvaraturu läbipaistvus ja ettenähtavus, seda eelkõige arengu takistuste osas. Tulenevalt kiire arenguga KOV üksuste eelarveliste vahendite piiratud vajalikus mahus sotsiaalse taristu välja ehitamiseks toimub kinnisvaraarenduse ja ehitustegevuse (eelkõige elamuehituse, aga ka sotsiaalse taristu objektide ehituse) aastamahtude oluline vähenemine pealinnapiirkonnas. Osaliselt toimub ka arendustegevuse ümber paigutumine „linnalähedastest põlluarendustest“ seni väheatraktiivsetele linnasisestele tühermaadele või ka Tallinnast kaugematesse asulatesse, kus seni on eluasemete nõudlus olnud väiksem ja uue sotsiaalse taristu rajamise vajadus puudub. Arendustegevuse ümberpaigutumise protsess nõuab kinnisvarasektorilt kohanemisaega. Muuhulgas kujundab protsess ümber maa väärtuse ning omab seega majanduslikku mõju kinnisvara omanikele (sh arendajatele) – senisest turuloogikast lähtunud arendajad kaotavad, teised võidavad. Uute elamupiirkondade rajamise pidurdumisega kaasneb vanemate elamupiirkondade kinnisvara väärtuse kasv.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: ühekordne muutus ja seejärel pikaajaline mõju	Ebasoovitavate mõjude risk: uusarenduste mahtude vähenemise alternatiiviks on kesise sotsiaalse taristu kättesaadavusega elamualade teke, seda tulenevalt halvasti läbi mõeldud ÜP elluviimise kavade ning nende alusel läbi viidavatest ebapädevatest sotsiaalse taristu vajaduse hinnangutest.

Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade ja -gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rändele), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele)	
Sihtrühm: Suuremat elukohta soovivad suhteliselt hea töö ja sissetulekuga inimesed, suures osas noored pered	
Avalduv mõju: Uue suurema ja kvaliteetsema elamispinna majanduslik kättesaadavus väheneb ja tulenevalt väheneb sihtrühma mobiilsus. Noorte perede eluruumide kvaliteet väheneb, sh eluruumide pind elaniku kohta. Riskide realiseerumisel (uued elamurajoonid	

ilma sotsiaalse taristuta) haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavus halveneb, suureneb igapäevaste sundliikumiste ulatus ja maht.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine (potentsiaalis 50-100 tuhat elanikku lähima 20-30 aasta jooksul)
Sagedus: harv (tulenevalt elukohavahetuse kui elusündmuse olemusest)	Ebasoovitavate mõjude risk: elamispinna suhtelise majandusliku kättesaadavuse halvenemisel pealinnaregioonis on noortele üheks elukohavaliku alternatiiviks välisriigid, eelkõige Soome.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: Pealinnapiirkonna KOV üksused; teisese sihtrühmana ka muude Eesti linnapiirkondade KOV üksused, kus esineb suuremas mahus elamuarengut	
<p>Avaldub mõju: toimub lühiajaline KOV eelarve tulude vähenemine taristutasude arvelt ning pikemaajaline tulude vähenemine üksikisiku tulumaksu jms elanike arvuga seotud tulude arvelt. Samaaegselt kaasneb KOV eelarvele ka sotsiaalse taristu investeringuvajaduse ning tegevuskulude vähenemine. Arvestades KOV üksustes tehtud arvutusi, mille alusel sotsiaalse taristu tasud ei kata tegelikke uue sotsiaalse taristu investeerimis- ja tegevuskulusid, peaks lahenduse koondmõju vallaeelarvele vähemalt keskpikas vaates olema positiivne. Ka on haridusteenuse ost KOV eelarve mõttes üldjuhul tõhusam kui teenuste osutamiseks investeerimine ja uute asutuste tööle panemine ja töös hoidmine.</p> <p>Turupõhise lisaressursi „ära kadumisel“ võrdsustub (st muutub senisest võrdsemaks) pealinnaregiooni ning teiste suuremate linnaregioonide KOV üksuste võimekus tagada uutele elamualadele kodulähedane sotsiaalne taristu.</p> <p>ÜP kui elamuarendust ajaliselt ja tingimuslikult suunava juhtimisvahendi koostamine ja kasutus DP kaalutusotsustes, sh rakendatava elluviimise kava koostamine ning sidumine arengukava ja eelarvestrateegiaga tähendab, et kasvama peab KOV ruumilise ja finantsplaneerimise võimekus, sh planeerimisspetsialistide, ehitus- ja planeerimisjuristide jt pikemaajalise planeerimise kompetentside osas.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine (otseselt 6-10 pealinnaregiooni KOV üksust)
Sagedus: pidev, regulaarne	Ebasoovitavate mõjude risk: kui planeerimise valdkonnas uut võimekust ei teki ja/või ei suudeta elluviimise kava jõustada, suureneb oht, et elamualade

	arengu ja sotsiaalse taristu arengu vaheline lõhe suureneb veelgi.
--	--

Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkondade kultuurilistele eripäradele)	
Sihtrühm: Pealinnapiirkond; teisese sihtrühmana kogu Eesti	
Avalduv mõju: Sotsiaalse taristu tasude kokku leppimise senise nõ turupõhise praktika lõppemisel on positiivne mõju regionaalsele tasakaalustatusele. Pidurdub rahvastiku ja majanduse koondumine pealinnaregiooni, samuti aeglustub valglinnastumise tempo.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: püsiv trend ja selle suunamuutused	Ebasoovitavate mõjude risk: Juhul kui elamuarendus äärelinnades jätkub, kuid sotsiaalset taristut ei suudeta/taheta piisavas mahus arendada, siis kaasneb muudatusega teenuste kättesaadavuse halvenemine uutes elamurajoonides

Mõju loodus- ja elukeskkonnale (mõju välisõhule, veele, pinnasele, taimestikule ja loomastikule, loodusressursside tarbimisele ning kaitstud aladele)	
Sihtrühm: Pealinnapiirkonna elamualad, rohealad, transpordivõrgustik	
Avalduv mõju: Elamualade ja sotsiaalse taristu ehitusmahtude vähenemisega väheneb loodusressursside kasutus ning surve looduskaitse aladele. Väheneb maahõive. Tekib paremaid võimalusi kaitsealade ja rohevõrgustiku ala hoidmiseks ja laiendamiseks.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine (pealinnapiirkonna rohealad, transpordivõrgustik)
Sagedus: pidev	Ebasoovitavate mõjude risk: elamuarenduse jätkudes sotsiaalse taristu mitteehitamisel kasvab pendelränne, koos sellega ka liiklusrisk ja liiklusest tulenev õhusaaste, liiklusintensiivsusega kaasnevad õnnetuste ohtud.

5.2. Planeerimisseaduse täiendamine sotsiaalse taristu väljaehitamise või sellega seonduvate kulude kandmise üleandmise alusega avalik-õiguslike ülesannete täitmise raames (nn kokkulepped)

5.2.1. Sotsiaalse taristu mõiste

Täiendada PlanS § 6 sotsiaalse taristu ehitise mõistega.

Sotsiaalse taristu ehitise on kohaliku omavalitsuse omanduses olev koolieelne lasteasutus, põhikool, gümnaasium, huvikool, raamatukogu, rahvamaja, muuseum, spordibaas, turva- ja hooldekodu, tervishoiuasutus või kohaliku omavalitsuse poolt planeeringuga avalikku kasutusse määratud muu sotsiaalfunktsiooni kandev ehitise.

Ettepanek on täiendada PlanS § 6 sotsiaalse taristu ehitise mõistega. Alternatiivselt on võimalik ette näha üle antavate kohustuste ulatus halduslepingu õigusraamistiku sättes (vt ptk 5.2.2).

Ettepanek lähtub KOKS § 6 lg-st 2, kus on loetletud omavalitsusüksuse ülesanded sotsiaalteenuste tagamisel. Ülesannete sõnastus on seotud kohaliku omavalitsuse omandis oleva asutusega. Planeerimis- ja ehitusvaldkonnas on see seostatav kohaliku omavalitsuse omandis oleva asja ehk ehitisega. Lisaks on sotsiaalse taristu ehitisena võimalik käsitleda asja, mis määratakse planeeringuga ühiskondliku või sotsiaalse funktsiooniga ehitiseks, millel on avalik kasutus. Näiteks võib see olla üld- või detailplaneeringuga määratletud puhkeala ning sellel asuv mängu- ja spordiväljak. Oluline on alale määrata avalik kasutus ning lahendada sellega seonduvad kitsendused maaomaniku vaates, sh vastav maa omandada või määrata maa kasutamise alusena sundvaldus (vt ptk 2.2.3(a)).

Sättesse on hõlmatud mõistena ehitise, mis tähendab nii hoonet kui ka rajatist. Ehitise mõiste kasutamine võimaldab kohalikel omavalitsustel paindlikult hinnata, kas sotsiaalse taristu ehitise kavandamisel soovitakse panustada hoone või näiteks sellega funktsionaalselt seotud rajatise (nt kooli spordiväljak) kavandamisesse. Kuna avalikud haljasalad, pargid, puhke- või virgestusalad ning nendel asuvad ehitised on rajatised, siis on mõistlik sätestada laiem definitsioon.

Sotsiaalse taristu ehitise mõiste sisustamisel on kaalutud erinevaid alternatiive. Sotsiaalse taristu ehitise mõiste on vajalik sisustada, **kui lahendusena valitakse kokkulepete sõlmimise regulatiivne ettepanek**. Rahastamis- või üleandmiskohustuse sätestamisel tekib küsimus, millist kohaliku omavalitsuse ülesannet üle antakse. Seega on mõiste sotsiaalse taristu ehitise sisustatud kohaliku omavalitsuse omandis oleva ehitise kaudu, milles osutatakse haridus- või sotsiaalvaldkonna teenuseid. Rahastamis- või väljaehitamislepinguga ei saa anda üle ülesannet, mille täitmine ei ole seadusega pandud kohaliku omavalitsusele.

Lahendatavad probleemid. Sotsiaalse taristu ehitise mõiste sisustamine on vajalik halduslepingu objekti piiritlemiseks. Muudatuse tagajärjel ei saa kohalik omavalitsus sotsiaalse taristu mõistet omavoliliselt laiendada ning detailplaneeringust huvitatud isikute jaoks on halduslepingu objekt senisest enam ettenähtav ja piiritletum.

Kaasatud kohalikud omavalitsused leidsid, et sotsiaalse taristu mõiste vajab õiguslikus tähenduses täpsustamist – mis on tehniline taristu ja mis on sotsiaalne taristu ning millised õigused ja kohustused KOV üksustele sellega kaasnevad. Sotsiaalse taristu tasude ja väljaehitamise kohustuste määramise kontekstis peetakse KOV üksuste poolt vajalikuks sotsiaalse taristu mõiste sidumist KOV üksustele seadustega pandud kohustuste täitmisega. Eesti planeerimissüsteemi hetkepraktikat iseloomustab mõisteline ebamäärasus – sotsiaalse

infrastruktuuri mõistet ei sisustata definitsiooni mõttes ühetaoliselt. Erinevused esinevad nii KOV üksuste vaheliselt kui vähemalt osades KOV üksustes ka sisemiselt. Pealinnapiirkonnas, kus sotsiaalse taristu tasusid ja väljaehitamise kohustust rakendatakse, domineerib rakenduspraktikas arusaamine, et sotsiaalse taristu raames eristuvad (a) sotsiaalobjektid (hooned, asutused) ja (b) sotsiaalse taristu rajatised (mänguväljakud, puhkealad) ning et õiguslikud võimalused nende ehitamise kohustusi või tasusid määrata on kehtiva PlanS mõttes erinev. KOV üksused leiavad, et need peaks hoonete ja rajatiste puhul olema samad.

Arendajate arvamused sotsiaalse taristu mõiste osas erinesid ning ei nimetatud ühest väljakujunenud seisukohta. Leiti, et mõiste peaks olema üldisel tasemel defineeritud. Arendajad märkisid, et senises tegevuses ei ole olnud sotsiaalne taristu defineeritud, kuid praktikas on sotsiaalse taristuna käsitletud lasteaedasadid, mänguväljakuid ja parke/ühisalasid ning koole (vt ptk 2.5.1).

Võrdlusriigid. Leedu õiguses on sotsiaalse taristu mõiste määratletud ja selleks loetakse kultuuri-, haridus- ja teadus-, tervise-, spordi- ja/või munitsipaalfunktsioone täitvaid ehitisi, mille ehitamiseks, paigaldamiseks ja/või ekspluateerimiseks on kohalik omavalitsus või selle haldaja.

Soome õigus käsitleb sotsiaalse taristuna detailplaneeringu alal ja väljaspool detailplaneeringuala asuvaid tänavaid, teid, parke ja teisi avalikke alasid, mis oma olemuselt on käsitletavad kogukonna ehitistena. Lähtudes seaduslooja eesmärgist, kuuluvad sotsiaalse taristu objektide loetellu ka koolid, lasteaiad ning tervishoiuasutused. Tegemist on avatud nimekirjaga, sh peab ehitise eesmärgiks olema detailplaneeringuala teenindamine ning mille jaoks kogutakse tasu seaduse tähenduses.

Teiste analüüsitud võrdlusriikide õiguses ei ole sotsiaalse taristu mõiste sisustatud, kuid enamasti määratletakse sotsiaalse taristu mõiste kohaliku omavalitsuse tasandi planeeringu/arengukava kaudu, kuivõrd see sõltub kohalikest vajadustest. Peamiselt selgitati sotsiaalse taristu mõiste või konkreetsete sotsiaalse taristu nimekirjade puudumist sellega, et vastasel juhul piiraks see liialt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Võrdlusriikide analüüs näitas ka seda, et sotsiaalse taristu hulka võivad kuuluda sõltuvalt riigist erinevad objektid. Näiteks Hispaanias kuuluvad sotsiaalse taristu hulka ka turud ja Hollandis usulised asutused.

5.2.2. Väljaehitamise- või kulude kandmise kohustuse üleandmise tingimused

Täiendada PlanS sotsiaalse taristu ehitise väljaehitamise- või kulude kandmise kohustuse üleandmisega tingimustega:

- 1. Piiritleda planeeringu koostamise korraldaja kohustused seoses sotsiaalse taristu väljaehitamise, st piiritleda üle antavad küsimused.**
- 2. Sätestada seaduslik alus sotsiaalse taristu ehitise väljaehitamise või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks.**
- 3. Kaaluda, kas lubada väljaehitamise seotud küsimusi täpsustada määrusega (analoogia PlanS 131 lg 2¹).**
- 4. Sätestada, millistes küsimustes huvitatud isik ja kohalik omavalitsus peavad kokku leppima.**

5. Kaaluda, kas planeeringu koostamise korraldaja võib näha ette detailplaneeringu kõrvaltingimusi planeeringu elluviimise tagamiseks.

Sarnaselt PlanS § 131 lg-ga 1 tuleb piiritleda planeeringu koostamise korraldaja kohustused seoses sotsiaalse taristu väljaehitamise, st piiritleda üle antavad küsimused. Kohaliku omavalitsuse ülesandeid on piiritletud käesoleva analüüsi ptk-des 2.2.1 ja 2.2.2, kus on tehtud ettepanek sotsiaalse taristu ehitise mõiste sätestamiseks.

Lisaks tuleb sätestada seaduslik alus sotsiaalse taristu ehitise väljaehitamise või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. PlanS § 131 lg 2 kehtestab seadusliku aluse detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamise üleandmise võimaluse. Sotsiaalse taristu ehitise ning teede ja tehnorajatiste väljaehitamise või väljaehitamise seonduvate kulude kandmise erinevus on, et sotsiaalse taristu ehitist ei ole tõenäoliselt võimalik siduda konkreetse detailplaneeringu alaga. Veel käsitleb teede ja tehnorajatiste leping üksnes rajatise kui ehitise mõiste alamliiki. Sotsiaalse taristu ehitise mõiste hõlmaks aga nii hooned kui ka rajatise.

Sotsiaalse taristu ehitise ning selle väljaehitamise vajadus on seotud laiemaga, kui detailplaneeringu ala. Seega on võimalik sätestada, et üle saab anda planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajaliku ning sellega funktsionaalselt seotud ehitise väljaehitamise või väljaehitamise seonduvate kulude kandmise. Väljaehitamiskohustuse ettenähtavuse tagamiseks peaks detailplaneeringu elluviimisega seonduv ehitise olla märgitud üldplaneeringu elluviimiskavas või asjakohases arengukavas.

Sotsiaalse taristu ehitise otsene ja funktsionaalne seos on õiguslikult erinev tehnorajatiste väljaehitamise regulatsioonist. PlanS § 131 lg 2 selgitab, et kulude kandmises võib kokku leppida detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. Sõna „detailplaneeringukohane“ tähendab, et ehitise peab olema detailplaneeringus määratletud. Sotsiaalse taristu ehitise võib, aga ei pea olema konkreetsetes detailplaneeringus määratletud, kuna sotsiaalse taristu ehitised ei pea paiknema kavandatavate ehitistega ühel planeeringualal.

Analoogselt PlanS § 131 lg-ga 2¹ tuleb kaaluda, kas lubada väljaehitamise seotud küsimusi täpsustada määrusega. Praktika analüüs näitas, et nimetatud volitusnormi alusel ei ole määrust paljudes omavalitsustes kehtestatud, st volitusnormi andmise järgselt ei ole praktika ühtlustunud ja tekkinud ei ole selgemaid aluseid halduslepingute sõlmimise ja täitmise piiritlemiseks. Mõned kohalikud omavalitsused on sätestanud alused avalik-õigusliku tasu küsimiseks, mida ei saa käsitleda halduslepingujärgse väljaehitamise seonduvate kulude üleandmisena.

Samas saab määrusega täpsustada, kuidas jagunevad väljaehitamise seonduvad kulud olukorras, kus osaleda tuleb planeeringualast väljaspool asuvate ehitiste väljaehitamises. Sotsiaalse taristu ehitise väljaehitamiskohustuse sidumine väljaspool planeeringuala asuva ehitise seadega saab detailplaneeringualaga siduda üldplaneeringu tasemel, kus saab selgitada n-ö arendusalade seosed vajaliku taristuga.

Kohalik omavalitsus ja huvitatud isik peavad väljaehitamiskohustuse või sellega seonduvate kulude kandmisel kokku leppima HKTS §-s 10 nimetatud tingimustes.

Halduslepingu regulatsiooni sätestamisel tuleb lähtuda asjakohasest Riigikohtu ning Õiguskantsleri praktikast ning halduslepingutele kohalduvast üldisest õigusraamistikust. Kokkuvõtlikult tähendab see, et kohalik omavalitsus peab detailplaneeringu algatamise

ettepaneku läbivaatamisel kõigepealt tuvastama, millised kulutused võivad kaasned detailplaneeringu elluviimisega. Alles siis saab kohalik omavalitsus huvitatud isikuga läbi rääkida kulutuste katmise tingimused. Need kulutused, milles osalemist huvitatud isikult nõutakse, peavad vastama detailplaneeringule või olema sellega otseselt seotud.

Seega tuleb halduslepingu regulatsiooni kehtestamisel tähele panna, et sotsiaalse taristu väljaehitamise seonduvate kulutuste kandmine peab olema kaalutud ja põhjendatud kaasusepõhiselt ning arvestama konkreetse detailplaneeringu algatamise taotluse mõjuga. Varasem õiguspraktika ei keela anda ette tingimusi kaalutusõiguse teostamise piiritlemiseks, kuid halduslepingu regulatsiooniga ei saa tekitada olukorda, kus huvitatud isikuga lepitakse kokku alati ühesuguses summas, näiteks elamuühiku kohta. Selline lähenemine vastab oma tunnustelt avalik-õigusliku tasu normistikule.

Analoogselt PlanS §-ga 131 saab kaaluda detailplaneeringule kõrvaltingimuste lisamist, millega sätestatakse sotsiaalse taristu ehitamise ajakava või seosed ehitusloa andmisega.

Oluline on veel välja tuua küsimused seoses halduslepingu sõlmimise ajaga.

Lahendatavad probleemid. Ühe praktikas esineva probleemina on tõstatatud, et sotsiaalse taristuga seotud rahalised kohustused ei ole ettevõtjatele ettenähtavad ning kohustuse suurus ei ole piiritletud.

Kaasatud kohalikud omavalitsused leidsid, et sotsiaalse taristu tasu kokku leppimisel ja/või väljaehitamise kohustuse seadmisel on oluline selle põhjendatus ning nimelt põhjendatus KOV üksuse vahetu vajadusega investeerida sotsiaalse taristu objektide ehitusse. Kuivõrd sotsiaalse taristu täiendavat vajadust nähakse tekkivat esmajoones piirkonda lisanduvate elanike tõttu, siis on taristutasu küsimine üldjuhul nähtud põhjendatuna eluhoonete ehitusõigust loovate detailplaneeringutega seoses. Seejuures eelistatakse tasu määrade seadmisel lähtuda üldistatud arvutustest kogu KOV üksuse või selle piirkondade kohta, seda muuhulgas ka põhjendusega, et tasu määrad ei kata niikuinii kogu uue sotsiaalse taristu väljaehitamise kulusid. Üksikutes KOV üksustes peetakse põhjendatuks tasude kokku leppimist ka äri- ja tootmishoonetele ehitusõiguse andmisel põhjendusega, et kaudselt lisandub nõudlust sotsiaalse taristu järele ka selliste arenduste puhul (näiteks lapsevanemate töökohtade lähedaste lasteaiakohtade vajadus).

Teisest küljest peetakse parimaks lahenduseks seda, et tasude kasutus oleks seotud sotsiaalse taristu kui sellise väljaehitamise ning mitte seotud konkreetse sotsiaalobjektiga. Leitakse, et kohustust ei ole mõistlik siduda konkreetse objektiga, sest asjaolud muutuvad pidevalt ja keegi ei suuda ette näha konkreetseid objekte ning asukohti, mida on vaja või on otstarbekas rajada. Sotsiaalse taristu mittesihotstarbeline tasu annab võimaluse kasutada seda kas uute objektide rajamiseks või olemasolevate kohandamiseks vastavalt muutuvatele oludele.

Arendajad on toonud esile, et sotsiaalse taristuga seotud rahalised kohustused peavad olema ettevõtjatele ettenähtavad ning kohustuse suurus peab olema ette arusaadav.

Võrdlusriigid. Leedu õiguse kohaselt rakendatakse kinnisvara arendajatele nii sotsiaalse taristu rahastamise kui ka väljaehitamiskohustuse instrumenti. Seaduse kohaselt peavad kohalikus omavalitsuses ehitust teostada soovivad kinnisvaraarendajad järgima järgmisi nõudeid, mille kohaselt nad on kohustatud tegema kas ühekordse rahalise sissemaks infrastruktuuri arendamise eest vastutavale omavalitsusele või teise võimalusena peavad osalema kavandatava territoriaalseks arengu vajaliku taristu rajamisel, s.o omavalitsusega sõlmitud infrastruktuuri arendamise lepingute alusel vajaliku infrastruktuuri rajamisel. See stsenaarium tuleb valida ja rakendada, kui kavandatava rajatise paigaldamiseks ja käitamiseks on hädavajalik konkreetne infrastruktuur, ilma milleta ei saa rajatist paigaldada

ega käitada. Märgime siiski, et seni on vastavat regulatsiooni rakendatud üksnes tehnilise infrastruktuuri, mitte sotsiaalse taristu arendamiseks.

Teistes anal usitud võrdlusriikide õiguse kohaselt ei ole maaomanikele/arendajatele kehtestatud sotsiaalse taristu väljaehitamise kohustust. Ehitiste väljaehitamise kohustus on võimalik võtta vabatahtliku koost olepingu alusel. Kõige selgemalt oli väljaehitamisega seotud kohustuse panemine keelatud Hollandi õiguse kohaselt.

5.2.3. Lahenduse mõjud

Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)	
Sihtrühm: Kinnisvaraarenduse ettevõtted kogu Eestis	
Avaldub mõju: Suurem �iguskindlus ja selgus kinnisvaraarendusega kaasnevatest kuludest. Sõltuvalt sellest kuivõrd laialt käsitletakse sotsiaalset taristut (nt kas tekib ka vajadus kultuuriasutuste, sotsiaalteenuseid osutatavate asutuste rajamiseks) ning millise meetodika alusel m�aratakse elamuarendusest tuleneva sotsiaalse taristu vajaduse kasvu, võib vajaduspõhine taristutasude ja väljaehitamise kohustus muuta sotsiaalse taristuga seotud kulude mahtu kinnisvaraarenduses. N-� p�lluarenduste puhul on tõenäoline, et kulud kasvavad, sh ka pealinnaregioonist väljas (nt Tartu ja Pärnu linnastutes, kus sellised kulud ettevõtjatele on seni puudunud või on olnud minimaalsed).	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: �hekordne turusituatsiooni muutus ja seejärel pidev mõju	Ebasoovitavate mõjude risk: kinnisvaraarendajate võimetus investeerida kogu vajalikku (st normidele vastavasse) sotsiaalsesse taristusse, seda tulenevalt kinnisvaraostjate maksevõime piiratusest. Juhul kui DP elluviimisega kaasnevate sotsiaalse taristu vajaduse ja kulude hindamise ülesannet tõlgendatakse PlanS � 131 raames kui halduslepinguga huvitatud isikule üle antavat ülesannet, siis võib ettevõtjale lisanduda ka halduskoormust ja kulusid seoses sotsiaalse taristu vajaduse hindamise, kulude arvutamise ja tõendamisega.

Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade ja -gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh r nde), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele)

Sihtrühm: uue kodu ostjad kõikjal Eestis	
Avalduv mõju: Elamuarendus koondub rohkem olemasoleva (ja mahutavuspotsiaali omava) sotsiaalse taristu lähedusse. Uute kodude ostjate elukohavalikuid piiratakse, millega suureneb lõhe soovitud ja tegeliku elukeskkonna vahel, samuti tööga seotud sundliikumiste vajadus. Positiivse mõjuna paraneb nõrka keskmise elaniku vaates teenuste kättesaadavus.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: harv (tulenevalt elukohavahetuse kui elusündmuse olemusest)	Ebasoovitavate mõjude risk: eluasemete majandusliku kättesaadavuse halvenemine, kinnisvara potentsiaalsete ostjate võimetus investeerida kogu vajalikku (st normidele vastavasse) sotsiaalsesse taristusse.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: KOV üksused, kus toimub elamuarendus	
Avalduv mõju: Selgem õiguslik kindlus tasude kokku leppimiseks peaks soosima kiiremaid otsuseid. Samas lisandub lahendusega olulises mahus halduskoormust sotsiaalse taristu vajaduste välja selgitamiseks ja kaasnevate kulude arvutamiseks. Kuivõrd DP kaasnevate sotsiaalse taristu kulutuste hindamiskohustus ei saa olla valikuline, siis laieneb oluliselt KOV üksuste arv, kes selle ülesandega peavad tegelema – kõik need, kus uusi elamuid ehitatakse. Tõenäoline on ebamõistliku halduskoormuse lisandumine, kus iga DP puhul tuleb hinnata (sh arvutada) kaasnevate kulude maht, kuid arvutustulemus näitab suurel osal juhtudest, et kaasnevaid kulusid (st täiendavat investeerimisvajadust) ei ole või on see väike. DP sotsiaalse taristu hindamine (või selle hindamise tellimine) on täiendav kompetents, mida KOV üksuste planeerimisspetsialistid peavad omandama.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur (sõltub kulude hindamise meetodikast)	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: sõltuvalt uuselamuid kavandavate DP arvust	Ebasoovitavate mõjude risk: õiguslike aluste ebapiisavus ja nendega kaasnevad (metoodilised) vaidlused põhjendatud taristu ja selle kulude osas – nt mis on oluliselt vajalik, oluliselt seotud, funktsionaalselt seotud sotsiaalne taristu, mis on kulukomponendid ja nende väärtus x ajahetkel?

Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkondade kultuurilistele eripäradele)	
Sihtrühm: Eesti, esmajoones suuremad ja keskmise suurusega linnapiirkonnad	
Avalduv mõju: Piirab valglinnastumist, kuid halvendab elamuarenduse turgu ja eluasemete majanduslikku kättesaadavust pealinnaregioonist väljas – seal, kus arendajad ei ole seni sotsiaalse taristu tasusid maksnud ning uute elanike sotsiaalse taristu kulud on sotsialiseeritud (st jaotatud kogu maksumaksjate vahel). Arenduspiirkondades on teenuste kättesaadavus senisest paremal moel tagatud.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus:	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: pidev	Ebasoovitavate mõjude risk: tulenevad KOV üksuste ebaühtlasest võimekusest arengut kavandada ja protsesse juhtida – mittekavandatud mõjud elamuehitusele, rändele ja selle kaudu rahvastiku arengule.

Mõju loodus- ja elukeskkonnale (mõju välisõhule, veele, pinnasele, taimestikule ja loomastikule, loodusressursside tarbimisele ning kaitstud aladele)	
Sihtrühm: Eesti linnapiirkonnad ja nende rohevõrgustik	
Avalduv mõju: Sõltuvalt mõjust elamuarendusele ja valglinnastumisele. Eeldada võib pigem positiivset mõju, eelkõige selles osas, et surve maahõivele väheneb.	
Mõju olulisus:	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: pidev	Ebasoovitavate mõjude risk: puudub

5.3. Sotsiaalse taristu maksu kehtestamine kohaliku maksuna

5.3.1. KoMS täiendamine sotsiaalse taristu maksu instrumendiga
Sotsiaalse taristu maksu kehtestamine kohaliku maksuna on alternatiivne ettepanek halduslepingu sõlmimise aluse kehtestamisele (ptk 5.1.5).
Uue kohaliku maksu kehtestamiseks tuleb täiendada KoMS-i. Kohaliku maksu rakendamise otsustab kohaliku omavalitsuse üksus ja kohalik maks kehtestatakse valla- või linnavolikogu

määrusega. Kehtiva õigusraamistiku kohaselt on Eestis kohalikeks maksudeks reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõidukimaks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ja parkimistasu.²⁰⁷

Analüüsi peatükis 2.2.4 on käsitletud kohaliku ning riikliku maksu õigusraamistikku. Kohaliku maksu kehtestamine võimaldab kohalikul omavalitsusel tulenevalt asukohast lahendada paindlikumalt maksu küsimisega seonduvaid asjaolusid. Vähem oluline ei ole ka kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike garantiide kaitse kohaliku maksuinstrumendi valimisel (vt ptk 2.1.1 ja 2.2.4(b)(i)).

Kui sotsiaalse taristu maks sätestada riikliku maksuna, on vajalik täiendada maksukorralduse seaduses (§ 3) sätestatud riiklike maksude loetelu ning Riigikogu poolt vastu võtta eraldiseisev maksuseadus.

Lahendusettepanekuna ei ole esitatud riikliku sotsiaalse taristu maksu või avalik-õigusliku tasu sätestamise ettepanekut kuivõrd riikliku nende rakendamise osas puuduks kohalikul omavalitsusel otsustusõigus. Lahenduseks ei saaks olla ka KOV-i otsus rakendada maksumäärana nullmäära, kuna Riigikohtu pikaajsest praktikast tuleneb, et seaduse tasemel tuleb reguleerida ka kohustuse (PS § 113 kohaldamisala) alam- või ülemmäär.²⁰⁸ Sotsiaalse taristu maksu rakendamine riikliku maksuna või avalik-õigusliku tasuna ei arvestaks seega PS-st tuleneva kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse ning finantsgarantiiga (vt ptk 2.1.1).

Kohaliku maksu kehtestamiseks on vajalik muuta KoMS-i. Võimalike riiklike maksude objektide valik ei ole põhiseaduse ega ühegi seadusega piiratud (piirangud Euroopa Liidu õigusest), kuid kohalikke makse võib kehtestada ainult KoMS-is ette antud loetelu piires. Seega tuleb täiendada KoMS §-s 5 sätestatud loetelu sotsiaalse taristu maksuga. Sotsiaalse taristu maksu kui kohaliku maksu rakendamise otsustusõigus on valla- või linnavolikogul. Kui valla- või linnavolikogu soovib kohalikku maksu rakendada tuleb kohaliku maksu tingimused kehtestada volikogu määrusega (KoMS § 4 lg 1). Täpsemalt on sotsiaalse taristu maksu kui kohaliku maksu elemente käsitletud peatüki järgnevatel osades.

Kohaliku maksu sätestamise idee on seotud kohalike omavalitsuste praktika analüüsiga (vt ptk **Error! Reference source not found.**), kus enamik uuringus osalenud kohalikke omavalitsusi nõuavad halduslepingute kaudu kindlaksmääratud tasu maksmist, millel puudub konkreetne vastusooritus. Kulutuste kandmises osalemise ning avalik-õigusliku tasu eristamine võib olla praktikas keeruline, kuid käesolevas analüüsis on see siiski piiritletav vastusoorituse ja piisavalt konkretiseeritud halduslepingu objekti puudumisega. Tasu küsimine kohustusliku maksena praktikas levinud kujul on aga ebaseaduslik, kuna maksu ja avalik-õigusliku tasu määramiseks puuduvad kehtivas õigusraamistikus piisavad seaduslikud alused (vt ptk 2.2.4).

Lahendatavad probleemid. Sotsiaalse taristu maksu rakendamine levendab mitmeid ptk-s 1.4 nimetatud kitsaskohti. Sotsiaalse taristu maks laekub kohaliku omavalitsuse eelarvesse ning täidab fiskaalset eesmärki. Maksulaekumine suurendab seega kohaliku omavalitsuse tulubaasi ja laekuvaid vahendeid saab kasutada sotsiaalse taristu rajamiseks.

Kuna sotsiaalse taristu maksu tingimused, sh maksuobjekt, maksumäär ja maksu arvutamise kord sätestatakse vastavas õigusraamistikus, muutub detailplaneeringust huvitatud isikute jaoks olukord senisest oluliselt ettenähtavamaks ning elimineerib senise võimaliku ebavõrdse

²⁰⁷ Maksumäärused on kättesaadavad Maksu- ja Tolliameti veebilehel <https://www.emta.ee/eraklient/maksud-ja-tasumine/muud-maksud/kohalikud-maksud>

²⁰⁸ Riigikohtu üldkogu, 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 40.

kohtlemise. Maksukohustus arvutatakse õigusraamistikus sätestatud tingimustel ning erikokkulepped tasu suuruse osas ei ole lubatavad.

Kaasatud kohalikud omavalitsused on sotsiaalse taristu rajamisega kaasneva kitsaskohana nimetatud piisavate rahaliste vahendite puudumist. Eelistatakse meetodiliselt lihtsaid ja ühetaolisi lahendusi, samas maksude haldamises nähakse ohtu halduskoormuse kasvuks. Samuti peetakse õiglaseks vabastada iseendale ehitajad ja väikearendajad tasude maksmisest, mis on maksu korral keeruline (vt ptk 1.4 ja 3.1).

Detailplaneeringust huvitatud isikud on senise olukorra probleemistikuna nimetanud eelkõige ettenähtavuse puudumist, ebavõrdset kohtlemist ja ebaselgust rahaliste kohustuste määramisel ja piiritlemisel (vt ptk 1.4 ja 3.2). Väljendati seisukohta, et tasu tuleks kehtestada seaduse tasemel ja mitte volitusega KOV-ile.

Võrdlusriikides ei ole sotsiaalse taristu tasu kehtestatud maksuna meie õiguskorra mõttes.

5.3.2. Seaduslik alus sotsiaalse taristu maksu sätestamiseks kohaliku maksuna

Nii riiklike kui kohalike maksude kehtestamise eeltingimuseks on PS §-st 113 ja § 157 lg-st 2 tulenevalt seadusliku aluse nõue (seaduslikkuse põhimõte). Teisisõnu, maksuliikide ja maksuobjektide valiku õigus on ainult Riigikogul. Kohaliku maksu puhul on rakendamisel ja kujundamisel teatav otsustusõigus kohalikul omavalitusel, kuid tulenevalt PS § 157 lg-st 2 saab kohalik omavalitsus kehtestada sellise kohaliku maksu, mis on sätestatud KoMS-i kohalike maksude loetelus. Seega ei saa kohalik omavalitsus kavandada uusi kohalikke makse ning on piiratud Riigikogu poolt ette antud kohalike maksude loeteluga.

PS § 157 lg-s 2 sisalduv seadusliku aluse nõue on PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte väljendus ja selle kohaldamisel tuleb arvestada mh reguleeritavate küsimuste olulisust. Seejuures võivad kohalike maksude kehtestamisel PS-st tulenevad formaalsed nõuded olla erinevad riiklikele maksudele kehtestatavatest nõuetest.²⁰⁹

Tulenevalt PS-st on kohaliku maksu kehtestamiseks vajalik seega seaduslik alus. Kohaliku maksu sätestamise kohane seaduslik alus on kohalike maksude seadus. Kohtupraktikas on selgitatud, et sobivaks aluseks ei ole KOKS § 2 lg 1, mis ei näe ette piisavat alust kohaliku maksu kehtestamiseks.²¹⁰

Uue kohaliku maksu sätestamiseks on vajalik muuta KoMS-i, mille §-i 5 tuleb lisada nimeliselt uus kavandatav kohalik maks (näiteks „sotsiaalse taristu maks“). Samuti on vajalik täiendada KoMS-i peatükki 2, kus tuleb sotsiaalse taristu maksu kohta sätestada teatavad andmed, eelkõige maksuobjekt, maksumaksja ja maksu saaja (vt ka KoMS § 10-14¹). Ehkki ühelt poolt peab seadusandja arvestama kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse (PS § 154) ning finantsgarantiiga (PS § 157) on seadusandjal seega õigus põhiõiguste kaitse tagamiseks ka kohalike maksude puhul teatud tingimused seaduse tasemel reguleerida.

Kohalike maksude reguleerimisel tuleb silmas pidada, et nende reguleerimisel ei saa täielikult lähtuda MKS § 4 lõikest 3. Kõnealune säte nimetab, millised andmed peavad olema maksuseaduses nimetatud, kuid kõik kõnealused andmed ei tule siiski KoMS-is reguleerida. Nimelt näeb MKS § 1 lg 4 ette, et maksukorralduse seadus kehtib kohalike maksude suhtes niivõrd, kuivõrd kohalike maksude seadus ei sätesta teisiti.²¹¹ Niisiis tuleb kohaliku maksu

²⁰⁹ RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 44.

²¹⁰ TlnRKO, 20.12.2022, 3-21-1051, p 19.

²¹¹ RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 52.

rakendamiseks teatavad andmed sätestada seaduse tasemel s.t KoMS-is ning KoMS (§ 4 lg 1) omakorda sätestab, milliste tingimuste reguleerimine on volikogu pädevuses.

Riigikohus on selgitanud, et PS § 157 lg 2 rakendamisel ei ammendu seadusliku aluse nõue üksnes maksu nimetamisega maksuseaduses, vaid seaduse tasemel tuleb reguleerida ka kohaliku maksu *objekt, maksumaksja ja maksu saaja*. Maksuobjekt ja maksumaksja on maksuõigussuhet reguleeriva normi teokoosseisu olulised elemendid, mille sätestamine seaduses on vajalik põhiõiguste kaitse tagamiseks. Kohaliku maksu objekti seaduses sätestamine aitab ära hoida ka maksude kontrollimatut kumuleerumist.²¹²

Tulenevalt KoMS §-ist 4 on kohaliku maksu rakendamisel valla- ja linnavolikogul kohustus maksumääruses reguleerida järgmised kohustuslikud elemendid:²¹³

- 1) maksu nimetus;
- 2) maksuobjekt;
- 3) maksumaksjad;
- 4) maksumäärad;
- 5) maksu tasumise kord;
- 6) maksu tasumise tähtpäev või tähtaeg, maksusumma arvutamise või määramise kord;
- 7) maksukohustuse tekkimise aeg;
- 8) võimalikud maksusoodustused ja nende andmise kord;
- 9) maksumääruse jõustumise aeg.

Peatükkides 5.3.3-5.3.10 on käsitletud maksumääruse kohustuslikke elemente, mida valla- või linnavolikogu peab tulenevalt KoMS §-ist 4 maksumääruses reguleerima. Samuti on kõnealustes peatükkides markeeritud, kui andmete reguleerimine on vajalik seaduse tasemel.

5.3.3. Maksuobjekt

Kohaliku maksu objekt tuleb sätestada seaduse tasemel, s.t KoMS-is.²¹⁴ Samuti tuleb maksuobjekt sätestada valla- või linnavolikogu maksumääruses (KoMS § 4 lg 1 p 1). Arvestada tuleb, et valla- või linnavolikogul ei ole lubatud maksumäärusega kehtestada MKS-is või KoMS-s sätestatust erandeid (KoMS § 2 lg 1). Maksuobjekt on seotud ehitise kavandamisega ning laekuvatest vahenditest saab rahastada sotsiaalse taristu rajamist.

Sotsiaalse taristu maksuobjekti reguleerimise alternatiivsed ettepanekud on järgnevad:

1. Maksuobjekt on elamuühik

Praktikas on kohalikud omavalitsused mitmel juhul rakendanud elamuühikupõhist maksustamist. Elamuühik ei ole kehtivas õigusraamistikus defineeritud ning kohalikud omavalitsused on seda sisustanud iseseisvalt. Elamuühikuna on praktikas käsitletud näiteks korterit (olenemata ruutmeetritest või tubade arvust) ja ridamaja (vt kohalike omavalitsuste praktika analüüsi ptk 3.1).

Seega kui sotsiaalse taristu maksuobjektina määratleda elamuühik, on vajalik elamuühiku mõiste sisustamine KoMS-is. Elamuühiku määratlemisel tuleb mh arvestada, et elamufunktsioon on lai mõiste hõlmates ka näiteks hoolde- ja lastekodud. Ehkki KoMS § 4 lg 1 p 1 kohaselt reguleeritakse maksuobjekt ka maksumääruses ei saa maksumääruses reguleeritu olla vastuolus KoMS-iga. Riigikohus on reklaamimaksu objekti analüüsides

²¹² RKÜK, 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 47.

²¹³ KoMS § 4 lg 1.

²¹⁴ RKÜKo, 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 47.

leidnud, et on lubatav, kui omavalitsusüksus seaduses ette nähtud piirides maksuobjekti ise kujundab.²¹⁵

Elamuühiku määratlemisel maksuobjektina ei ole võimalik arvesse võtta pinna suurust (näiteks 1-toaline korter vs 4-toaline korter vs ridamaja).

Täiendavalt on võimalik kaaluda elamuühikule asjakohase lävendi sätestamist. Näiteks saab maksuobjektina määratleda mitme korteriga elamud (sh ridamajad). Sellisel juhul on maksustavad kinnisvaraarendused ning üksikelamu ei ole käsitletav sotsiaalse taristu maksu objektina.

2. Maksuobjekt on ehitise maapealse osa alune pind (m²)

Ruutmeetripõhine maksustamine on objektiivselt hinnatav ja võimaldab maksustada ka objekte, mille puhul elamuühikute arv ei võimalda maksustamist. Praktikas on ehitise suurimat lubatud brutopinda võetud arvesse Tallinnas.²¹⁶

Ruutmeetri põhine maksustamine võimaldab maksustada maksukohustuslasi võrdsetel alustel.

Maapealse pinna andmed (m²) on kättesaadavad kuivõrd EhS näeb ette, et ehitise tehniliste andmete loetelu ja arvestamise alused (sealhulgas ehitisealuse pind) kehtestatakse ministri määrusega (EhS § 3 lg 5). Vastavad andmed on ehitiste osas seega olemas kuivõrd EhS § 3 lg 5 alusel on kohustus määrata ehitise tehnilised andmed, sh ehitusalune pind ja maapealse osa alune pind.²¹⁷

Alternatiivselt võib eraldi määrata maksu elupinna järgi ja jätta ühiskasutatavad tehnoruumid või kinnistul asuvad väikeehitised maksuobjektina määratlemata.

3. Maksuobjekt on protsentuaalne näitaja maa väärtuse kasvust

Ettepanek lähtub Soome õiguses kasutatavast praktikast, mille kohaselt võib arendushüvitist või ka maakasutustasu küsida kuni 60% kinnisasja väärtuse kasvust. Soome õiguse kohaselt on kohalikul omavalitsusel õigus küsida arendustasu igapähevalt olukorras, kus planeering toob kaasa kinnisasja väärtuse suurenemise. Arendushüvitis ei või olla suurem kui 60 protsenti planeeringust tuleneva krundi väärtuse kasvu arvestades. Kohalikel omavalitsustel on õigus rakendada ka madalamat arendushüvitist. Soomes kasutatavat praktikat on põhjalikumalt käsitletud peatükis 4.1.3.

5.3.4. Maksukohustuslane

Tulenevalt Riigikohtu praktikast tuleb maksumaksja andmed sätestada seaduse tasemel s.t KoMS-is.²¹⁸ Ka tuleb maksumaksja andmed kehtestada maksumääruses (KoMS § 4 lg p 3).

Sotsiaalse taristu maksukohustuslase reguleerimise alternatiivsed ettepanekud on järgnevad:

1. Maksukohustuslane on detailplaneeringust huvitatud füüsiline või juriidiline isik.
2. Maksukohustuslane on detailplaneeringust huvitatud juriidiline isik alates teatud m² või elamuühikust.

²¹⁵ RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 57.

²¹⁶ Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022. a määrus nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ – RT IV, 17.12.2022, 33. § 5.

²¹⁷ Majandus- ja taristuministri 05.06.2015. a määrus nr 57 „Ehituse tehniliste andmete loetelu ja arvestamise alused – RT I, 10.06.2015, 8. § 2 lg 2 p-d 1-2.

²¹⁸ RKÜK, 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 47.

3. Maksukohustuslane on detailplaneeringust huvitatud füüsiline või juriidiline isik alates teatud m² või elamuühikust.

4. Maksukohustuslane on isik, kes detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneeringut koostamata soovib püstitada või laiendada projekteerimistingimuste alusel olemasoleva hoonestuse vahele jäävale kinnisasjale ühe hoone ja seda teenindavad rajatised (PlanS § 125 lg 5 subjektid).

Maksukohustuslase määramisel tuleb arvestada, et maksukohustuse määramine üksnes juriidiliste isikutele ei ole objektiivne ja võib kaasa tuua ebavõrdse kohtlemise erinevate subjektide vahel. Seega pigem peame võimalikuks määrata üldist sotsiaaltaristu maksu, mis kehtib nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele ja mille puhul maksuobjekt mängib oluliselt suuremat rolli kui maksukohustuslase õiguslik määratlus.

5.3.5. Maksumäär

Tulenevalt KoMS-ist on üldjuhul maksumäära otsustamise õigus valla- või linnavolikogul.²¹⁹ Kohaliku maksu määra ei ole senini reguleeritud KoMS-is. Selline lähenemine on kooskõlas PS-st tuleneva kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse ja finantsgarantiiga. Valla- ja linnavolikogude vastu võetud maksumäärused, kus mh nähtuvad maksumäärad, on avalikud ning avalikustatakse ka Maksu- ja Tolliameti veebilehel.²²⁰

Sotsiaalse taristu maksumäära reguleerimise ettepanek on järgnev:

- Vajalik on läbi viia sotsiaalse taristu tasude võrdlev majandusanalüüs. Olenevalt tulemustest kaaluda, kas sotsiaalse taristu maksu ülemmäär on vajalik sätestada kohalike maksude seaduses või on lubatav senise praktika jätkamine, mille kohaselt maksumäära kehtestab volikogu maksumäärusega.

Täiendavalt märgime, et tulenevalt Riigikohtu praktikast ei ole üldjuhul kohaliku maksu puhul seaduse tasemel maksu ülemmäära sätestamine vajalik.

Siiski teatud juhtudel võib olla kohustuse ulatuse piiritlemine seaduse tasemel põhjendatud. Riigikohus on leidnud, et PS § 157 lg 2 lubab kohaliku maksu määra jätta KOV volikogu otsustada, kui olulisuse põhimõtte ei nõua konkreetset liiki maksu puhul, et maksumäära peab sätestama seadusandja.

Riigikohus on olulisuse põhimõtte osas märkinud, et kui maks võib kaasa tuua õiguste väga intensiivse riive, võib olla vajalik kohaliku maksu ülemmäära seadusega kehtestamine. Olulisuse põhimõtet on Riigikohus hinnanud reklaamimaksu puhul, kus maksumäär oli sellisel tasemel, et Riigikohus ei pidanud maksu ülemmäära reguleerimist seaduse tasemel vajalikuks.²²¹ On küsitav, kas kõnealune järeldus kohalduks praeguses olukorras kui võrd praktikas rakendatud sotsiaalse taristu tasud on kõrged ning need mõjutavad PS-st tulenevat omandipõhiõigust ja ettevõtlusvabadust (ptk 2.1).

Sotsiaalse taristu maksu puhul tuleb seadusandjal hinnata sotsiaalse taristu tasu võimalikku suurust ning selle mõju isikute põhiõigustele ja ülemmäära sätestamise vajadust seaduse tasemel.

²¹⁹ KoMS § 4 lg 1 p 4.

²²⁰ KoMS § 2 lg 2. Maksumäärused on kättesaadavad Maksu- ja Tolliameti veebilehel <https://www.emta.ee/eraklient/maksud-ja-tasumine/muud-maksud/kohalikud-maksud>

²²¹ RKÜKo, 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 12.

5.3.6. Maksu tasumise kord

Kehtiva õigusraamistiku kohaselt on valla- ja linnavolikogu kohustatud maksumäärusega sätestama maksu tasumise korra (KoMS § 4 lg 1 p 5). Näiteks saab sätestada, et sotsiaalse taristu maks tuleb tasuda maksuteates näidatud pangakontole.

Riigikohus on leidnud, et maksuseaduses ei pea olema sätestatud kohaliku maksu tasumise kord ja tähtpäev ega maksuvabastus. Maksu tasumise kord ja tähtpäev on korralduslikud küsimused, mis ei ole seotud põhiõiguste tagamise vajadusega, ja maksuvabastus on maksumaksjale soodustav. Seadusandja võib siiski kaaluda nende küsimuste reguleerimist seadusega. Riigikohus märkis reklaamimaksu näitel, et seaduse tasemel reguleerimine võib olla soovitatav lihtsustamaks kogu riigis reklaami eksponeerivate ettevõtjate tegevust.²²²

5.3.7. Maksu tasumise tähtpäev või tähtaeg, maksusumma arvutamise või määramise kord

Kehtiva õigusraamistiku kohaselt on maksu tasumise tähtpäev või tähtaeg, maksusumma arvutamine või määramise korra kehtestamine valla- või linnavolikogu pädevuses (KoMS § 4 lg 1 p 6). MKS-is sätestatud maksu legaaldefiniitsioonist nähtub, et maks võib olla ühekordne või perioodiline rahaline kohustus.²²³ Sellest tulenevalt on volikogul võimalik valida, milline on sotsiaalse taristu maksu puhul sobivaim lahendus ning seaduse tasemel kõnealust korda reguleerida ei ole vajalik. Sotsiaalse taristu maksu puhul võib tõenäoliselt sobivaimaks lahenduseks pidada ühekordse kohustuse sätestamist.

Maksusumma saab arvutada deklaratsiooniga esitatud andmete alusel või maksuhaldur võib maksusumma arvutada iseseisvalt vastavalt õigusraamistikus sätestatud tingimustele.

Maksukohustuse tekkimise aega on võimalik siduda näiteks detailplaneeringu algatamise, vastuvõtmise, detailplaneeringu kehtestamise vm etappidega. Samuti on võimalik maksukohustuste tekkimise alusena kaaluda maksu jagamist mitme perioodi peale ja võtta aluseks lubade väljastamisega seotud etapid, mis mh aitaksid tagada sotsiaaltaristu objektide ehitamise kiirust (nt vastav protsent ehitusloa väljastamisel ja vastav osa kasutusloa saamisel). Sotsiaalse taristu maksu puhul oleks tegemist ühekordse maksuga, seega kindla hetke määramine maksu tasumiseks ei peaks olema probleem. Maksumääruses tuleb sätestada maksu tasumise tähtpäev või tähtaeg (näiteks mitme päeva jooksul maksuteate saamisest).

Kohaliku maksu kogumiseks näeb maksukorralduse seadus ette mitmeid võimalusi ning neid on käsitletud peatükis 2.2.4(b)(iii).

5.3.8. Maksukohustuse tekkimise aeg

Valla- või linnavolikogul on kohustus maksumääruses kehtestada maksukohustuse tekkimise aeg (KoMS § 4 lg 1 p 7).²²⁴ Maksukohustuse tekkimise aega ei reguleerita seaduse tasemel.

²²² RKÜKo, 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 50.

²²³ MKS § 2.

²²⁴ KoMS § 4 lg 1 p 7.

Tasu maksmise kohustuse tekkimise aja praktika on olnud erinev. Valla- või linnavolikogul on otsustusõigus määratleda maksukohustuse tekkimise aeg, ühtlasi jagada kohustuse täitmine ajaliselt erinevatesse etappidesse.

Sotsiaalse taristu maksukohustuse tekkimise aja alternatiivsed ettepanekud on järgnevad:

1. Maksukohustus on seotud detailplaneeringu vastuvõtmisega.
2. Maksukohustus on seotud detailplaneeringu kehtestamise või projekteerimistingimustega andmisega.
3. Maksukohustus on seotud ehitusloa andmisega. Maksukohustuse tekkimise aeg on võimalik määratleda detailplaneeringu alusel ehitusloa andmisega.

5.3.9. Võimalikud maksusoodustused ja nende andmise kord

Maksusoodustuste kehtestamine on kohaliku omavalitsuse valla- või linnavolikogu otsus ning soodustused tuleb sätestada maksumääruses.²²⁵ Maksusoodustuste reguleerimine seaduse tasemel ei ole vajalik. Praktikast on seaduse tasemel reguleeritud maksuvabastusi.²²⁶

Maksusoodustused on seega volikogu otsustada. Praktikast on rakendatavad näiteks piirkondlikud soodustused kohaliku omavalitsuse territooriumi nendes osades, kus soovitakse soodustada elamuarendust.

5.3.10. Maksumääruse jõustumise aeg

Valla- või linnavolikogu on kohustatud maksumääruses sätestama maksumääruse jõustumise aja.²²⁷ Maksumäärused on avalikud ning avalikustatakse Maksu- ja Tolliameti veebilehel.²²⁸

Maksumääruse jõustumisel tuleb arvestada, et maksumaksjal peab jääma piisav aeg muudatustega kohanemiseks (*vacatio legis*). Maksukorralduse seadusest tulenevalt peab maksuseaduse muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud.²²⁹ Riigikohus on selgitanud, et ulatuslike muudatuste, nt uue riikliku maksu kehtestamisel tuleb jätta pikem *vacatio legis*.²³⁰

5.3.11. Maksutulude laekumine

Kohalike maksude tulu laekub kohaliku omavalitsusüksuse eelarvesse. Maksutulude laekumine ei mõjuta maksude liigitamist riiklikeks ja kohalikeks maksudeks. Riiklikud maksud võivad osaliselt või täielikult laekuda ka omavalitsusele (füüsilise isiku tulumaks, maamaks). Vastupidine käsitlus võimalik ei ole.

Kohaliku maksu kogumiseks näeb maksukorralduse seadus ette mitmeid võimalusi ning neid on käsitletud peatükis 2.2.4(b)(iii).

²²⁵ KoMS § 4 lg 1 p 8.

²²⁶ Vt näiteks KoMS § 10 lg 3 ja § 13 lg 2.

²²⁷ KoMS § 4 lg 1 p 9.

²²⁸ KoMS § 2 lg 2. Maksumäärused on kättesaadavad Maksu- ja Tolliameti veebilehel <https://www.emta.ee/eraklient/maksud-ja-tasumine/muud-maksud/kohalikud-maksud>

²²⁹ MKS § 4¹.

²³⁰ RKPJKo, 30.06.2017, p 3-4-1-5-17, p 85.

5.3.12. Maksutulude kasutamine

Maksutulu kasutamise reguleerimise nõue ei tulene KoMS-ist. Maksutulude kasutamise osa on käesolevas peatükis käsitletud kuna tasude eesmärgina on määratletud sotsiaalse taristu jaoks ressursi leidmine. Kinnisvaraarendajad on välja toonud, et makstavad tasud peaksid minema piirkonnaga seotud sotsiaalse taristu arendamiseks.

Maksu legaalseaduse määratlusest (MKS § 2) nähtub, et maksul puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks.²³¹ Praktikas esineb ka vastusooritusega kohalikke maksusid, näiteks reklaamimaks (KoMS § 10), teede ja tänavate sulgemise maks (KoMS § 11) ning parkimistasu (liiklusseaduse § 187).²³²

Sotsiaalsete hüvede ja sotsiaalteenuste rahastamine on tavaliselt kombinatsioon nii riiklikest kui ka kohalikest maksudest. See võimaldab tasakaalustada kohaliku omavalitsuse autonoomiat ja riigi ülesannet tagada kõigile kodanikele võrdsed sotsiaalhoolekande teenused.

Sotsiaalse taristu maksutulu kasutamise ettepanekud on järgnevad: 1. Maksutulu sihtotstarbelist kasutamist ei piirata. See on enim kooskõlas kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse ja finantsgarantiiga.

2. Lahenduse väljatöötamisel saab kaaluda suunata tasu sihtotstarbelisele kasutamisele (näiteks sotsiaalse taristu ehitiste rajamine detailplaneeringu alal või piirkonnas). Lahendus seondub kinnisvara arendajate ettepanekuga, et KOV kasutaks laekuvaid tasusid detailplaneeringu alaga seotud piirkonna sotsiaalse taristu arendamiseks (ptk 3.2).

Raha kasutamise valdkondade piiritlemise osas saab näiteid tuua riiklike maksude osas. Näiteks hasartmängumaksu seaduse § 7 paneb paika, kuidas maksust tulenevat raha täpselt suunata ja milleks. Samuti sätestab sotsiaalmaksuseadus § 1, et sotsiaalmaks on pensioni-kindlustuseks ja riiklikuks ravikindlustuseks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud rahaline kohustus.

Teisalt tuleneb KOV põhiseaduslikest garantiidest (vt ptk 2.1.1) õigus iseseisvalt otsustada kohaliku elu küsimusi mistõttu ei pruugi maksutulu suunamine konkreetsesse valdkonda või objektidesse olla lubatav. On ebaselge, kas maksutulu kasutamise reguleerimine oleks põhiseaduspärane, eelkõige kas lahendus on kooskõlas KOV-i enesekorraldusõigusega.

5.3.13. Maksukohustuse tasaarvestamine

Kinnisvaraarendajad esitasid ettepaneku, et sotsiaaltaristu maksu puhul on võimalik maksukohustuse tasaarvestamine arendaja panusega sotsiaaltaristu objektide ehitusse (ptk 3.2). Näitena võiks siin kasutada, et kui arendajal tekib 1 000 000 euro suurune kohustus sotsiaaltaristu maksu tasumiseks, tuleks arvesse võtta panust, kui ettevõtja ehitab piirkonda 1 000 000 euro eest sotsiaaltaristu objekti ja täidab seeläbi oma maksukohustuse. See omakorda suurendaks kohaliku maksuhalduri kontrollikohustust, et veenduda maksukohustuse täitmise osas – objektiivselt peab olema järeldatav, et objekt on realselt samas vääringus ehitatud kui maksukohustus.

²³¹ MKS § 2.

²³² Õiguskantsler 24.03.2021, kiri nr 7-5/210416/2102053.

Kõnealuse ettepaneku puhul võib esineda vastuolu legaliteedi põhimõttega, mille kohaselt on maksuõiguses üldjuhul kokkulepete sõlmimine välistatud (vt ptk 2.2.5). Sotsiaaltaristu objektide ehitamise kohustus on kohalikul omavalitsusel ja mitte arendajal. Lisaks diskrimineerib selline käsitlus olulisel määral väiksemate arenduste arendajaid, kuna piirab nende võimalusi valida ja ehitada sotsiaaltaristu objekte oluliselt väiksemast maksukohustusest tulenevalt.

5.3.14. Lahenduse mõjud

Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)	
Sihtrühm: kinnisvaraettevõtted DP huvitatud isikutena, sekundaarseks sihtrühmaks on ehitusettevõtted	
<p>Avalduv mõju: Ettevõtjatele kaasneb maksu kehtestamisel (lisa)kulu, mille olulisus majandustegevusele sõltub maksumäärast ning võrdlusest varasema praktika kuludega (sotsiaalse taristu tasud ja väljaehitamise kohustuste rahaline maht). Võib eeldada, et maksumäär jääb olulises osas KOV üksustes praegusele turusituatsioonile lähedaseks. See tähendab aga, et seni tasudest vabastatud väikeehitajatele lisandub seal olulisel määral kulusid. Ettevõtjate kohtlemine muutub formaalselt võrdsemaks, kuid kohaliku maksu kehtestamise mõju on eri tüüpi ettevõtlusele erinev – kaotavad mikroettevõtjad. Erinevad kohalikud maksumäärad mõjutavad ka maa-omanikest kinnisvaraarenduse ettevõtete varade väärtust ning seda küllalt ettenägematus suunas (sõltuvalt nende planeeritava maaomandi jagunemisest KOV üksuste kaupa ja KOV üksuste otsustest maksumäära osas).</p> <p>Võrrelduna DP kokkulepete sõlmimisega on maksu tasumine ettevõtetele oluliselt väiksema halduskoormusega. Teisest küljest kaasneb muudatusega ettevõtete suurem sõltuvus KOV poliitilisest elust, vajadus <i>lobby</i> jms vormides poliitilises elus ja ruumilise arengu kavandamises osaleda.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: ühekordne suurem muutus ning seejärel püsiv mõju koos võimalike mitteregulaarsete intervallidega muutustega	Ebasoovitavate mõjude risk: suureneb kinnisvaraarendajate majandustegevuse sõltuvus kohalikust poliitilisest elust, valimistsüklitest – kõrgete maksumääradega on võimalik kinnisvaraarendus ja ehitustegevus ühes või teises KOV üksuses täiel või suurel määral peatada. Suureneb motivatsioon korruptsiooni-ohuga poliitilise <i>lobby</i> kasvuks kohalikul tasandil maksumäärade mõjutamiseks üksikute ettevõtete majandustegevuse toetuseks.

Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade ja -gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rändele), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele)

Sihtrühm: uue kodu ostjad kõikjal Eestis, esmajoones suuremates linnaregioonides

Avalduv mõju: Kasvavad uutesse hoonetesse elama asuvate inimeste (eluaseme soetamise) kulud, sh olulisimana iseendale ehitajate, väikearendajate elamutesse elama asujate ning suure rändesurvega valdade perifeersematesse asulatesse elama asujate kulud. Maksu objektist ja eesmärgist tulenevalt peaks paranema sotsiaalse taristu teenuste kättesaadavus ja kvaliteet, kuid KOV eelarve kujunemise loogikat arvestades, ei ole see tagatud (vt riski). Positiivse mõjuna suureneb KOV elanikkonna võimalus suunata asustuse arengut – osaleda kohalike valimiste maksudebatis ja langetada kohalikku arengut ja isiklikku heaolu mõjutavate maksulubaduste alusel valimisotsuseid.

Mõju olulisus: oluline

Ulatus: suur

Sihtrühma suurus: keskmine

Sagedus: ühekordne või harv

Ebasoovitavate mõjude risk: KOV-ile jääb võimalus mitte suunata sotsiaalse taristu kohaliku maksu kulusid täiendavate vahenditena sotsiaalse taristu rahastamisesse. Samas proportsioonis vähendatakse KOV-i omatulude arvelt tehtavaid investeeringuid jms kulusid sotsiaalsesse taristusse. Tulemusena väheneb uute eluasemete majanduslik kättesaadavus, ilma et sellega kaasneks sotsiaalse taristu teenuste kättesaadavuse või kvaliteedi kasv.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)

Sihtrühm: kõik KOV üksused kohaliku maksu kehtestamise otsuse tegijatena; esmajoones suurema elamuarendusega KOV üksused maksu korraldajana

Avalduv mõju: Suureneb KOV finantsautonoomia ning võime mõjutada valla arengut. Sotsiaalse taristu maksu kehtestavates KOV üksustes suurenevad KOV eelarve tulud. Mõju iseloom sõltub võrdlusest seni kogutud sotsiaalse taristu tasu mahtudega. Arvestades maksuobjektide ja maksumaksjate ringi laienemist DP huvitatud isikute ühetaolise kohtlemise printsiibi rakendamisel, võib eeldada tulude kasvu. Kasvab nende KOV-ide halduskoormuse kasv maksu korraldamisel, kuid võrdluses DP kokkulepetega on halduskoormus oluliselt väiksem. Maksu kehtestavad KOV üksused peavad suurendama oma maksupädevust.

Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: pidev	Ebasoovitavate mõjude risk: KOV võimetus maksu kehtestada ja hallata, mis võib seisata kogu kohaliku kinnisvaraturu.

Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkonnade kultuurilistele eripäradele)	
Sihtrühm: kogu Eesti	
<p>Avalduv mõju: Mõjude regionaalne iseloom sõltub maksu kehtestamisest KOV üksuste poolt ning maksumääradest. Eeldatavalt lähtuvad KOV üksused maksu kehtestamisel kinnisvaraturu loogikast ning olulisi muutusi laiemal regionaalsel tasandil kohaliku maksu kehtestamise võimaluse loomine ei tekita. Küll võivad üksikute KOV üksuste otsused mõjutada asustuse arengu suundmusi linnaregioonide siseselt. Muudatuse oluline negatiivne mõju avaldub (juhul kui maksu ei ole võimalik piirkondlikult diferentseerida) KOV üksuste siseselt, kus suure nõudlusega keskuslinna servast kaugemate asulate arenguvõimalused vähenevad veelgi.</p>	
Mõju olulisus: keskmine	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: püsiv	Ebasoovitavate mõjude risk: suhteliselt vaesemates KOV üksustes võib kohalike maksutulude lisandumine tähendada tasandavate rahaliste siirete (tasandusfond) vähenemist ning seega omada regionaalset ebavõrdsust suurendavat mõju.

Mõju loodus- ja elukeskkonnale (mõju välisõhule, veele, pinnasele, taimestikule ja loomastikule, loodusressursside tarbimisele ning kaitstud aladele)	
Sihtrühm: Eesti linnapiirkonnad ja nende rohevõrgustik	
<p>Avalduv mõju: Sõltuvalt mõjust elamuarendusele ja valglinnastumisele. Eeldada võib pigem negatiivset mõju, eelkõige selles osas, et surve linnalähedasele maahõivele suureneb.</p>	
Mõju olulisus: mitteoluline	
Ulatus: madal	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: pidev	Ebasoovitavate mõjude risk: puudub

5.4. Riigilõiv

<p><i>Riigilõivuseaduse täiendamine seoses detailplaneeringu menetlusega</i></p> <p>Tegemist on alternatiivse ettepanekuga ning muudatuse eesmärk on korvata kohalikele omavalitsusele detailplaneeringuga seotud toimingute tegemisega kaasnevad kulud (fiskaalne eesmärk). Kaasatud kohalikud omavalitsused on nimetanud, et puuduvad piisavad rahalised vahendid sotsiaalse taristu rajamiseks ja arendamiseks ning sel põhjusel on praktikas kinnisvara arendajatega sotsiaalse taristu rahastamise kokkuleppeid tehtud. Riigilõivu õigusraamistikku on käsitletud ka analüüsi peatükis 2.2.4(d).</p> <p>Lahendatavad probleemid. Riigilõivu kehtestamisel on fiskaalne eesmärk ning riigilõivuga korvatakse vastava toimingute tegemisega kaasnevad kulud. Riigilõivu kehtestamine lahendab KOV-i jaoks probleemi osaliselt kuivõrd riigilõivu määr on madalam kui sotsiaalse taristu tasu ning riigilõivu ei saa kasutada sotsiaalse taristu rajamiseks, vaid RLS-is sätestatud toiminguga seotud kulude korvamiseks.</p> <p>Kaasatud kohalikud omavalitsused tõid esile, et puuduvad piisavad rahalised vahendid sotsiaalse taristu rajamiseks ja arendamiseks ning sel põhjusel praktikas kinnisvara arendajatega sotsiaalse taristu rahastamise kokkuleppeid tehakse. Ehkki riigilõiv korvab kohalikele omavalitsusele toimingute tegemisega seotud kulud, on riigilõivu määr madalam kui sotsiaalse taristu tasu, mistõttu ei pruugi see piisavalt määral tõsta kohaliku omavalitsuse tulubaasi.</p> <p>Kinnisvaraarendajad ei väljendanud ühest seisukohta riigilõivu osas.</p> <p>Võrdlusriikidest oli riigilõivu sarnane õiguslik instrument Leedus. Leedu õiguse kohaselt rakendatakse kinnisvara arendajatele muuhulgas sotsiaalse taristu rahastamise instrumenti, mis makstakse enne ehitusloa taotlemist või ka selliste ehitiste kavandamisel, mis ehitusluba ei eelda. Intervjuu käigus selgitati, et õigusliku määratluse poolest ei ole tegemist maksudega vaid ühekordse rahalise panusega. Tasumäär on kõigis omavalitsustes erinev ning seadusega tasule ülempiiri ei kohaldata</p>
<p>Riigilõivu objekt</p> <p>Riigilõivustada on võimalik PlanS-is sätestatud detailplaneeringu menetlusega seotud toiminguid, näiteks detailplaneeringu algatamise taotluse läbivaatamine. Riigilõivu instrument on kasutusel ehitusloataotluse läbivaatamisel.</p> <p>RLS piiritleb, mida on lubatud lõivustada. Riigilõiv kehtestatakse avalduse, kaebuse või taotluse läbivaatamise, haldusakti andmise, dokumendi väljastamise või muu toimingute eest, mille riigilõivu võtja teeb riigilõivu tasuja taotlusel seaduses sätestatud tingimustel ja korras ning millega riigilõivu tasuja saab teatava õiguse, asja või muu hüve ning mille eest tuleb tasuda riigilõivuseaduses ette nähtud juhul ning käesolevas seaduses sätestatud määras (RLS § 3).</p>
<p>Riigilõivu määr</p> <p>Riigilõivu määr sätestatakse RLS-is. Riigilõivu määra delegeerimine valla- või linnavolikogule ei ole lubatud. Riigilõivu reguleerimine on PS § 113 kohaldamisalas s.t tingimused tuleb reguleerida seaduse tasemel.</p> <p>Üldreeglina on riigilõivu suurus seotud kulupõhimõttega s.t lõivu määr kehtestatakse lähtuvalt toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest (RLS § 4 lg 1). Lubatud on aga ka</p>

kulupõhimõttest erinevalt riigilõivu määra kehtestamine lähtudes toimingu eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest (RLS § 4 lg 2).

Riigilõivu määr ei saa olla otseses seoses sotsiaalse taristu rajamise kuludega. Tulenevalt riigilõivu mõistest saab lõivustada üksnes RLS §-is 3 nimetatut s.t neid objekte, mis on RLS-is sätestatud.

Riigilõivu laekumine

Kohaliku omavalitsuse üksuse asutuse ja valla- või linnasekretäri toimingute eest tasutav riigilõiv laekub valla- või linnaeelarvesse (RLS § 7 lg 2). Lõivu laekumise osas ei ole vajalik RLS-i muuta.