



KLIIMAMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 20.01.2026 nr 5-25-80/2

Meie 25.02.2026 nr 1-17/26/236-4

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas
nr 5-25-80

Austatud Riigikohus

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Keskkonnaamet andis 10.07.2024 korralduse nr DM-125247-37 „AKTSIASELTS TALLINNA VESI keskkonnaloa nr KL-506050 muutmine“ (edaspidi *korraldus*) eesmärgiga lubada Soodla jõe paisutamist joogiveehaarde reservi tagamiseks. Keskkonnaamet kohaldas veeseaduse (VeeS) § 192 lg 2 põhjendusega, et AS Tallinna Vesi vajab veeluba paisutamiseks joogiveehaarde reservi tagamiseks ja andis korralduse mõjutatud kinnisasja omaniku nõusolekuta. Mõjutatud Jõe kinnisasja omanik Martin Teder vaidlustas korralduse Tallinna Halduskohtus (edaspidi ka *kohus*), nõudes alternatiivselt korralduse tühistamisele paisutamisega tekitatud kahjude hüvitamist.
2. 19. detsembril 2025. a tegi kohus otsuse haldusasjas nr 3-24-2304, milles leidis, et veeseadus ei sätesta piisavalt selgelt, kuidas hüvitada maaomanikule paisutamisest tulenev kahju ega kuidas tasustada niiskuseržiimi talumist olukorras, kus luba on antud ülekaaluka avaliku huvi tõttu. Kohus pidas sellist regulatsiooni puudumist vastuolus olevaks põhiseaduse (PS) §-ga 32 ning esitas Riigikohtule taotluse algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus.
3. Riigikohus esitas menetlusosalistele 20.01.2026. a resolutsiooni esitada arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse asjas nr 5-25-80. Käesolevaga esitavad Vabariigi Valitsus Kliimaministeeriumi kaudu ja Kliimaministeerium (volitatud esindaja kaudu) Riigikohtule arvamuse.

II Arvamus

II.1 Õiguse analoogia kohaldamine

4. Õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduspärasust kontrollides hindab Riigikohus seda, kas õiguskorras on põhiseadusvastane lünk. Kuna õiguskord ei ole täiuslik ja areneb pidevalt, siis ei ole regulatsioonilünga ilmnemine õiguse kohaldamisel kunagi välistatud. Siiski ei pea iga kord, mil kohus tuvastab, et konkreetse juhtumi jaoks kohaldatav norm puudub, välja

töötama uut regulatsiooni või õigustloovat akti täiendama. *Alus kontrollida õigustloova akti andmata jätmise vastavust põhiseadusele PSJKS § 2 punkti 1 mõttes saab esineda eelkõige siis, kui ilmnenud regulatsioonilünga ei ole võimalik ületada õigusteaduses ja kohtupraktikas tunnustatud tõlgendamismeetodite abil ning regulatsiooni kehtestamist nõuab seadusandjalt põhiseadusest tulenev positiivne kohustus* (Riigikohtu PSJV kolleegiumi määruse 5-17-42/9 p 25).

5. Ka Tallinna Halduskohus peab võimalikuks õiguse analoogia kohaldamist ehk põhiseaduskonformset tõlgendust, arvestades haldusasjas nr 3-24-2304 tehtud otsuse punktides 17.1-17.3 käsitletud ja resolutsiooni punktis 3 määratud sundvalduse seadmise nõuet.
6. Sarnasele järeldusele on jõudnud ka Riigikohus kohtuasjas nr 2-18-9777 (p 16): *Olukorrad, kus avaliku võimu kandjal on vajadus avalikes huvides piirata kinnisasja omaniku õigusi, lahendatakse kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (KAHOS) alusel. Viidatud seadus sätestab alused ja korra kinnisasja sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise menetluse jaoks. KAHOS § 1 lg 2 sätestab, et seadust kohaldatakse kõikidele kinnisasjade avalikes huvides omandamise juhtudele, kui seaduses ei sätestata teisiti. Seega kui veeseaduses puudub vastav õiguslik regulatsioon, siis tuleb kohaldada KAHOS't, sh sundvalduse seadmisel, kuna sundvalduse seadmine on analoogiline vähem koormav alternatiiv kinnisasja avalikes huvides omandamisele ning samuti reguleeritud üksnes KAHOSes.*

II.2 Avaliku teenuse taristu talumise sisu ja eesmärk koosmõjus asjaõigusseaduse kahjulike mõjutuste talumise kohustusega

7. Asjaõigusseaduse § 158¹ reguleerib olukordi, kus avalikes huvides vajalik tehnovõrk või -rajatis ehitatakse kinnisasjale ning kinnisasja omanik peab seda taluma sundvalduse alusel. Seadusandja on sidunud selle regulatsiooni avaliku teenuse osutamisega ning näinud ette talumise eest sundvalduse tasu ja vajaduse korral ka ühekordse hüvitise. Joogivee teenus on avalik teenus ning AS Tallinna Vesi on vee-ettevõtja ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seaduse tähenduses, mis on regulatsiooni kohaldamise eeldusteks vastavalt AÕS § 158¹ lõikele 2. Halduasjas nr 3-24-2304 erineb olukord sellest üksnes mõju ruumilise avaldumise poolest: tehnorajatis ei asu kinnisasjal, kuid selle toimimine avaldab olulist ja püsivat mõju teisele kinnisasjale. Veekogu paisutamisest tulenev kinnisasja üleujutamine või niiskuse- või niiskuse- ja niiskuse-oluline muutumine tähendab sisuliselt seda, et kinnisasja kasutamine on osaliselt või täielikult ja püsivalt takistatud. Tegemist on samalaadse olukorraga nagu avalikes huvides ehitatud tehnorajatis talumine – kinnisasja omanik peab avaliku teenuse toimimise nimel taluma oma omandi kasutusvõimaluste olulist piirangut. Seejuures ei asu pais sageli mõjutataval kinnisasjal, kuid see ei muuda asjaolu, et korraldusega lubatud tegevus on vajalik avaliku teenuse, milleks on joogiveega varustamine, osutamiseks ning seega on pais avaliku teenuse taristu toimimiseks vajalik rajatis.
8. Arvestades eeltoodut on põhjendatud, et AÕS § 158¹ ja sellega seotud KAHOS § 40 sundvalduse seadmise ja talumistasu ning vajadusel ka ühekordse hüvitise õiguslik regulatsioon võiksid kohalduda hoolimata sellest, et ehitised ei paikne vahetult mõjutataval kinnisasjal. Nt ka elektriliin ei asetse otse kinnisasjal, vaid selle kohal, kuid see on AÕS talumistasu regulatsiooniga hõlmatud. Avaliku teenuse taristu talumise olemus ei muutu sõltuvalt sellest, kas mõju allikaks olev rajatis asub samal või teisel kinnisasjal või ka nt õhus nagu elektriliin.
9. Asjaõigusseaduse § 143 reguleerib teiselt kinnisasjalt lähtuvaid kahjulikke mõjutusi, sätestades hüvitise nõudmise õiguse olukordadeks, kus maaomanik on kohustatud taluma teiselt kinnisasjalt lähtuvat olulist ja vältimatut negatiivset mõju. Säte näeb ette, et juhul kui mõjutused kahjustavad oluliselt kinnisasja kasutamist ning nende kõrvaldamist ei saa

mõjutajalt majanduslikult eeldada, on kinnisasja omanikul õigus nõuda mõistlikku hüvitist. AÕS § 143 lõige 2 väljendab seadusandja tahet, et olukorras, kus kinnisasja omanik peab taluma olulist ja vältimatut kahjulikku mõjutust, ei ole tasuta talumine õiglane lahendus. See põhimõte on kooskõlas PS §-ga 32 ning toetab järeldust, et ka ülekaaluka avaliku huvi kaalutlusel antud avalik-õigusliku loa alusel tekkiva püsiva kahjuliku mõjutuse korral peab olema ette nähtud kahjulikust mõjutusest tuleneva kinnisasja kasutuspiirangu hüvitamise mehhanism.

II.3 Kahjulike mõjutuste hüvitismehhanismi kohaldamise eeldused

10. AÕS ja KAHOS tehnorajatise talumistasu ja hüvitise regulatsiooni kohaldamine ei eelda muude asjaolude väljaselgitamist peale selle, kas ehitis paikneb kinnisasjal. Paisutamisest tingitud mõjude talumistasu ja vajadusel ühekordse hüvitise maksmiseks tuleb välja selgitada:
 - paisutamisest tekkinud mõju ja omandiõiguse riive olemasolu ja ulatus ning
 - paisutamise ja kinnisasja niiskusraja muutmise vaheline põhjuslik seos.
11. Mõjutatud kinnisasja omanik peab põhjendama ja selgitama sundvalduse seadmisest huvitatud riigiasutusele või kohaliku omavalitsuse üksusele (edaspidi *sundvalduse seadja*)¹ omandiõiguse riivet ja ulatust, sest on olukordi, kus veekogu paisutamine osutub mõjutatud kinnisasja omanikule pigem soodsaks ja isegi kinnistu väärtust tõstvaks asjaoluks. Viimane asjaolu on ajendanud osasid maaomanikke seisma paisutuse püsimise eest.²
12. Kohtupraktikas ja avalikes aruteludes Saesaare, Linnamäe ja Sindi paisude näitel ei ole kinnistuomanikud paisutamisest tekkinud mõjutuse passiivsed talujad, vaid on aktiivselt soovinud paisutamise jätkamist. Nendel juhtudel on omanikud rõhutanud paisjärve poolt loodud maastikulist väärtust ja rekreatiivseid võimalusi kui nende omandi lahutamatuid hüvesid. Kui mõjutatud kinnisasja omanik on avaldanud varasemas kirjavahetuses või muus tegevuses eelnimetatud põhjustel soovi pais säilitada, siis ei peaks tal olema hiljem õigust hüvitist nõuda, kui asjaolud ei ole muutunud. Sel juhul võib hüvitismehhanismi rakendamine kaasa tuua alusetu rikastumise.
13. Kui paisutamise ja kinnisasja niiskusraja muutmise vahelist põhjuslikku seost ei ole võimalik täielikult ja üheselt tõendada, ei saa see tähendada, et maaomanik peab võimaliku kahju üksi kandma. Avalikes huvides veetaseme tõstmine joogivee reservi tagamiseks ei tohi jätta maaomanikku põhiseadusliku kaitseta üksnes seetõttu, et loodusprotsessid on keerukad ja nende täpne mõju ei ole teaduslikult lõpuni mõõdetav. Kui niiskusraja muutus on ajaliselt ja ruumiliselt seostatav paisutamisega, kuid puudub võimalus tõendada või välistada põhjuslikku seost absoluutse kindlusega, on õiglane lähtuda põhimõttest, et keskkonda muutva olukorra on loonud paisutuse tekitaja ning seetõttu peaks kulud kandma see isik, kelle tegevusest tulenevalt mõjutus tekkis. Keskkonnaõiguse riskivastutuse põhimõtte kohaselt põhjuslikku seost kahjuliku mõjutuse ja tegevuse vahel eeldatakse, kui sellist seost ei saa välistada ning see on tegevuse ja mõjutuse olemusest tuletatav.
14. Sundvalduse seadjal on seega kohustus välja selgitada paisutamisest mõjutatud kinnistuomaniku tegelik tahe ja paisutamise ning mõjutuse põhjuslik seos või selle tuvastamise võimatus. Teiselt kinnisasjalt lähtuva paisutamisest tekkiva mõjutuse kahjulikkust ja põhjuslikku seost ei saa alati eeldada, vaid see tuleb välja selgitada juhtumipõhiselt.
15. Nii AÕS § 158¹ lg 3 kui KAHOS § 40 lg 5¹ ei välista ehitise omaniku või kahjuliku mõjutuse põhjustaja ja mõjutatud kinnisasja omaniku kokkulepet ja sel juhul sundvalduse menetlust läbi ei viida ning sundvaldus seatakse kokkuleppe teel. Kui kokkuleppele ei jõuta, siis kohaldub

¹ KAHOS § 3, § 6 ja § 39 kohaselt on sundvalduse seadmise menetluse läbiviijaks huvitatud riigiasutus või kohaliku omavalitsuse üksus.

² [JAH SAESAARE PAISJÄRVE SÄILITAMISELE TAEVASKOJAS! - Rahvaalgatus](#)

KAHOS § 40 sundvalduse seadmise mehhanism, mis reguleerib eraldi sundvalduse seadmise korda avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustuse kehtestamiseks. Seadusandja ei ole piiranud sundvalduse kohaldamist üksnes kavandatavate rajatistega: sama paragrahvi lg 9 ning sätestab, et see kord kohaldub ka olemasolevate tehnovõrkude ja -rajatiste puhul.

16. Kui sundvalduse seadja leiab, et sundvalduse seadmine on õigustatud, siis seatakse haldusaktiga kinnistule sundvaldus. Haldusaktis määratakse:
- perioodiline talumistasu, mida huvitatud isik maksab püsiva talumiskohustuse eest;
 - vajadusel ühekordne õiglase hüvitis, kui paisutamine tekitas konkreetset varalist kahju (nt hävinud mets, kasutuskõlbmatuks muutunud põllumaa).

II.4 Alternatiivid tehnorajatise talumistasule

17. VeeS § 192 lg 2 sätestatud veekogu paisutamise ülekaalukas avalik huvi ei pruugi olla avalik teenus, vaid selleks võib olla mõni muu avalik huvi ja sel juhul AÕS § 158¹ ja KAHOS § 40 ei kohaldu.
18. Veeloa andmine veekogu paisutamiseks ülekaaluka avaliku huvi kaalutlusel maaomaniku nõusolekuta ei kõrvalda tegevuse varalisi tagajärgi maaomanikule. Kui paisutamine põhjustab teisele kinnisasjale püsiva ja olulise niiskusraamatu muutuse, mida ei ole võimalik kõrvaldada, vastab olukord AÕS § 143 kahjuliku mõjutuse sisule: mõjutus on vältimatu, kuid kahjustab kinnisasja kasutamist. Avalik-õiguslik luba välistab mõjutuse keelamise, kuid ei muuda selle tasuta talumist õiguspäraseks. Seetõttu on kahjuliku mõjutuse AÕS § 143 lõikes 2 sätestatud hüvitamise regulatsioon iseseisvalt kohaldatav ka siis, kui mõjutuse aluseks on ülekaaluka avaliku huvi kaalutlusel antud veeluba. Selline tõlgendus on kooskõlas nii omandiõiguse põhiseadusliku kaitsega kui ka põhimõttega, et keskkonda muutev tegevus ei tohi jätta selle riski ja kulusid üksnes maaomaniku kanda. KeÜS § 12 lg 1 sätestab põhimõtte, mille kohaselt peab keskkonnanäringu põhjustaja kandma heastamisega seotud kulud ja on kohaldatav koostöös AÕS § 143 lõikes 2 sätestatud hüvitise nõudmise õigusega. KAHOS § 39 koostöös § 4 lõikega 3³ sätestab sundvalduse seadmise üldise mehhanismi juhaks, kui paisutaja ja mõjutatud kinnisasja omanik ei jõua hüvitise maksmises kokkuleppele.
19. Võib ette tulla olukordi, kus talumistasu või hüvitis ei ole maaomanikule piisavad, kuna paisutamisest tulenev mõjutus on nii ulatuslik, et kinnisasja sihtotstarbeline kasutamine on olulises osas takistatud või ei ole kinnisasja senine kasutamine enam üldse võimalik (kinnistu on täielikult vee all). Sellisel juhul on maaomanikul õigus taotleda kinnisasja või selle osa omandamist riigi või kohaliku omavalitsuse poolt õiglase tasu eest KAHOS § 4 lg 3 alusel.

II.5 Kokkuvõte

20. Kui paisutamisest mõjutatava kinnisasja omaniku jaoks eksisteerib püsiv ja oluline kinnisasja kasutuspiirang ja tegemist on avaliku teenuse taristuga, siis kohaldub AÕS § 158¹ ja KAHOS § 40 süsteem, koostöös AÕS § 143 lõikes 2 väljendatud põhimõttega.

Kui tegemist ei ole avaliku teenuse taristust lähtuva paisutamisega, siis kohalduvad AÕS § 143 lõige 2 koostöös KeÜS § 12 lõikega 1 ja kokkuleppe mitteraavutamisel on võimalik seada sundvaldus KAHOS §-is 39 sätestatud alustel ja korras.

Kui kahjulik mõjutus ei võimalda kinnisasja kasutada suures osas või tervikuna, siis on isikul võimalus taotleda sundvõõrandamist KAHOS § 4 lg 3 alusel.

³ Riigikohtu PSJV kolleegiumi otsus nr [5-22-5/16](#) p 59

- 21.** Arvestades põhiseaduskonformset tõlgendust ning asjaolu, et keskkonnapoliitikas on seatud eesmärgiks paisude lammutamine ning uute paisude rajamist ei ole kavas lubada looduskaitse kaalutlustel, ei ole veeseaduse täiendamine vajalik.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Elina Lehestik

Õigusosakonna nõunik