



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie nr
Meie 25.02.2026 nr 9-2/260464/2601658

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 5-25-80

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite seisukohta põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas, milles Tallinna Halduskohus leidis, et põhiseadusega on vastuolus regulatsiooni puudumine, mis käsitleks kahju hüvitamist olukorras, kus Keskkonnaamet annab veeloa [veeseaduse](#) (VeeS) § 192 lõike 2 alusel maaomaniku nõusolekuta.

Leian, et kõnealusel juhtumil ei ole õiguslünka. Õiguskorras on olemas normid, mille alusel saab omanik nõuda veekogu paisutamisega talle tekitatud kahju hüvitamist. Kuna normid on olemas, ei pea neid leidma ka analoogia abil ([tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) § 4).

Kahju hüvitamist puudutavate normide kohaldamise võimalus ei sõltu sellest, kas veeseaduses on neile viidatud. Otstarbekas ega mõistlik ei ole järeldus, et mistahes kahju hüvitamise eelduseks on erinorm seaduses, erikord seaduses või viide konkreetsele kahju hüvitamise korrale.

See, et VeeS § 192 lõike 2 alusel võib ülekaaluka avaliku huvi korral anda veeloa paisutamiseks paisutusest mõjutatud maa omaniku nõusolekuta, ei võta omanikult õigust nõuda paisutajalt hüvitist [asjaõigusseaduse](#) (AÕS) § 89 ja § 143 lõike 2 alusel või võlaõigusseaduse alusel. Omandipiirangute hüvitamist on võimalik käsitleda ka [kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse](#) (KAHOS) alusel, kinnisasja omandades või sellele sundvaldust seades.

Kinnisasja omaniku õigust esitada kahju hüvitamise nõuet õiguskorras olemasolevate normide alusel ei võta ära Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 8. juuni 2023 määruse nr [2-18-9777](#) punktis 16 esitatud selgitus KAHOS-e kohaldamise osas. See selgitus ei käsitle ammendavalt kõiki võimalikke hüvituse mehhanisme ega välista kahju hüvitamise nõude aluseks olevate seaduste kehtivust.

I. Veeluba ja paisutusest mõjutatud maa omaniku nõusolek

1. Veeseaduses ja ka keskkonnaseadustiku üldosa seaduses on sätestatud, et veekogu paisutamiseks peab veeloa taotlejal olema kirjalik nõusolek maaomanikult, kelle maa niiskusraiega paisutamine mõjutab (VeeS § 190 lg 4, [keskkonnaseadustiku üldosa seaduse](#) § 52 lg 1 p 2). Sellise sisuga normid kehtisid ka kuni 30.09.2019 kehtinud [veeseaduses](#). Erinevalt varem kehtinud veeseadusest on kehtivasse seadusesse lisatud säte (VeeS § 192 lg 2), mis võimaldab

Keskkonnaametil ülekaaluka avaliku huvi korral veeloa anda maaomaniku nõusolekuta. Nii on veeloa andmise menetluses välistatud maaomaniku vetoõigus ning veeloa andmine on haldusmenetluses kaalutusõigusega lahendatav.

2. Veeluba on Keskkonnaameti haldusakt, millega antakse õigus vee erikasutuseks või veekoguga seotud tegevusteks (VeeS §-d 187, 188). See ei ole haldusakt, millega lahendatakse ka kõik eraõiguslikud küsimused. Veeloa menetluses tuleb lahendada vaid küsimused, mis on vahetult seotud loa kontrolliesemega. Kokkupuude eraõiguslike probleemidega piirdub sellega, et veeloa andmisel peab muu hulgas kaaluma, kas on vaja ette näha meetmeid, mis vähendaks või väldiks veeloa lubatud tegevuse kahjulikku mõju isiku varale (VeeS § 193 lg 1 p 8). Taolised leevendusmeetmed ei tähenda kahju hüvitamist, pigem füüsilisi tegevusi, mis aitaks vältida või vähendada kahjulikku mõju.

3. Veeseaduses ei ole sätestatud, et veeloa andmisel peaks lahendama kõik kaasnevad eraõiguslikud küsimused: näiteks servituutide seadmise ja maaomanikule kahju hüvitamise (vt RKTko 19.04.2011, [3-2-1-12-11](#), p 25). Veeloa andmine VeeS § 192 lõike 2 alusel ei tähenda, et seeläbi tekiks paisutuse alla jääva maa omanikule tulumiskohustus. Veeluba ei anna paisutajale teise isiku maa kasutamiseks õigust, sest maakasutusõiguse andmist ei otsustata veeloa, ka ei tulene teise isiku maa kasutamise õigust abstraktselt avalikus huvist (vt RKTko 17.10.2011, [3-2-1-89-11](#), p-d 12 ja 19). Samuti ei ole tegemist kinnisomandi kitsendusega st veeluba ei reguleeri paisutaja maakasutusõigust nii, et pelgalt veeloa olemasolu kõrvaldaks vajaduse hankida paisutusest mõjutatud maa kasutusõigust.

4. Kohus on täheldanud, et olukorrad, kus avaliku võimu kandjal on vaja avalikes huvides piirata kinnisasja omaniku õigusi, lahendatakse kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse alusel. Viidatud seadus sätestab alused ja korra kinnisasja sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise menetluse jaoks (RKTkm 08.06.2023, [2-18-9777/116](#), p 16). Näiteks ka ehitus- ja kasutusluba ei tekita tulumiskohustust ega anna maakasutusõigust (vt RKHKo 15.04.2021, [3-18-2022/30](#), p 22 ja RKHKm 10.04.2018, [3-15-1590/58](#), p 11.5), need tuleb haldusaktist eraldi hankida.

5. Ka varem kehtinud veeseaduses ei olnud käsitletud seda, kuidas paisutusest mõjutatud maa omanik saab talle tekkiva kahju hüvitamist nõuda. Kahju hüvitamise võimalus tuli leida tõlgendamise teel. Kuna toona kehtinud veeseadus sätestas sisuliselt maaomaniku vetoõiguse anda haldusakti (veeluba paisutamiseks), siis tõusetus maaomanikule hüvitise maksmise küsimus loogiliselt esile juba veeluba taotledes – taotleja pidi saavutama maaomanikuga kokkuleppe iseseisvalt või pöörduma maaomaniku nõusoleku saamiseks kohtu poole. Kui kohus andis maaomaniku asemel nõusoleku, siis kohtul oli võimalik samas määrata ka omanikule hüvitis. See ei tähendanud, et maaomanikule tekkinud või tekkivat kahju ei oleks saanud ka varem kehtinud veeseaduse puhul muudel alustel ja menetlustes käsitleda.

II. Paisutusega kaasnevate mõjutuste eest hüvitise saamise võimalused

6. Põhiseaduse § 32 lõige 1 tagab omandi puutumatuse ja võrdse kaitse. Kui maaomanik peab üldistes huvides taluma enda maal paisutamist (PS § 32 lg 2), siis samaaegselt tuleb nende üldiste huvide kaitseks tekitatud omandipiirangu proportsionaalsuse tagamiseks lahendada hüvitist puudutav küsimus (vt RKTko 14.03.2018, [2-14-21673/64](#), p 13). Paisutuse alla jäävat kinnistu osa ei saa omanik ettenähtavas tulevikus kasutada, mistõttu on tegemist intensiivse omandipiiranguga, mis vajab hüvitamist, lähtudes PS § 32 lõikest 1. Samas võib mõnel juhul olla tegemist ka PS § 32 lõike 2 alusel käsitletava olukorraga.

7. VeeS § 192 lõike 2 mõte on vältida veeloa andmise menetluse takerdumist eraõiguslikesse vaidlustesse olukorras, kus paisutamine on ülekaalukates avalikes huvides. Nii ei jää veeluba andmata maaomaniku vastuseisu tõttu. Veeloa andmisega kaasnevalt tekkivate omandikitsenduste hüvitamine on eraldi menetlustes lahendatav. Kohus on leidnud, et veekoguäärsete kinnisasjade omanike vahelisi veekogu kasutamise seotud suhteid reguleerib lisaks veeseadusele ka asjaõigusseadus (RKTKm, 08.06.2023, nr [2-18-9777](#), p 10). Samas otsuse punktis 16 on kohus viite kaudu KAHOS-ele sedastanud, et vaatamata ülekaalukale avalikule huvile, mis ei vaja omaniku nõusolekut, on paisutajal siiski vaja maakasutuseks mingit õiguslikku alust. Õiguslikuks aluseks saab olla asjaõiguslik kokkulepe (isiklik kasutusõigus, servituut) või selle puudumisel sundvaldus. Õigusliku aluse tekitamise kaudu saab maaomanikule tekkinud kahju hüvitada.

8. Kui paisutajal puudub maakasutusõigus teise isiku maa kasutamiseks, siis on maaomanikul hüvitusnõuded näiteks [võlaõigusseaduse](#) (VÕS) § 1037 või § 1043 ja § 1045 lõige 1 punkt 5. Maakasutuse õigusvastasus ei ole välistatud (VÕS § 1045 lg 2 p 1) niikaua, kui on tekkinud alus maakasutusele, kas kokkuleppe (nt isiklik kasutusõigus) või KAHOS alusel. Seega on maaomanikul võimalik esitada oma hüvitusnõuded maakohtusse.

9. Kohtupraktikas on leitud, et „hagi rahuldamine ilma kitsenduste eest hüvitist määramata on välistatud, v.a juhul, kui kitsendusi taluma kohustatud maaomanik avaldab kohtule, et ta talumiskohustuse vastu hüvitist ei soovi. Selline seisukoht on põhjendatav sellega, et kostjate omandiõiguse riive proportsionaalsust ei ole võimalik ilma hüvitise suurust teadmata hinnata (vt käesoleva otsuse p 16)“ (RKTKo 14.03.2018, nr [2-14-21673/64](#), p 13).

Hüvitamise võimalikkus KAHOS-e alusel

10. Kuigi veekogu paisutamisega kaasnevate kahjude hüvitamise käsitlemine oleks kohasem eraõiguse normide alusel, siis selgitame ka KAHOS-e kohaldamise võimalust.

11. Tallinna Halduskohus on leidnud, et tal lahendada olevas kohtuasjas ei ole KAHOS-e kohaldamise tingimused täidetud: küsimuse all ei ole uue ehitise (paisu) ehitamisega või selle talumisega kaasnevad kinnisasja kitsendused. Maaomanikule tulenevad kitsendused haldusaktist (veeloast), millega reguleeritakse juba olemas oleva ehitise kasutamise tingimusi. Tallinna Halduskohus on selgitanud, et KAHOS-e kohaldamiseks peaks olema vastav erinorm veeseaduses või KAHOS-es. Sellist erinormi pole.

12. See seisukoht pole lõpuni veenev. KAHOS-t on võimalik nii tõlgendada, et seda saaks kohaldada. Iseasi, kas KAHOS-e rakendamine on paisutuse puhul parim ja otstarbekaim võimalus omandipiirangute hüvitamiseks.

13. On võimalik, et Tallinna Halduskohus on eksliku tähenduse omistanud Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 8. juuni 2023 määruse nr [2-18-9777](#) punktis 16 osundatule, et veekogu paisutusega kaasnevate omandikitsenduste hüvitamist tuleks käsitleda veeloa menetluses ning vajadusel tuleks omandikitsenduste hüvitamist käsitleda KAHOS-e alusel. Riigikohtu määrus käsitles vaidlust, mille ese kadus seaduse muudatuse tõttu: maaomaniku nõusolekut veeloa andmiseks enam vaja ei olnud ja seega polnud vaja kohtul maaomaniku nõusoleku andmise üle otsustada. Selles määruses ei otsustatud, kuidas maaomanik talle paisutusega tekkivaid kahjusid käsitlema peab.

14. Selleks, et rakendada KAHOS-e, peab kinnisasja avalikes huvides omandamine ja sundvalduse seadmine olema lubatav seaduses nimetatud eesmärkidel (KAHOS § 4 lg 1). Kinnisasja avalikes

huvides omandamine ei ole lubatud, kui avalik eesmärk on saavutatav omandiõigust mõõdukamalt riivavate abinõudega või sundvalduse seadmisega (KAHOS § 4 lg 2). Üldiselt annab KAHOS selge eelistuse eraõiguslikele kokkulepetele (vt KAHOS § 2 lg 1, § 4 lg 2), seega peaks enne KAHOS-e kohaldamist olema selge, et eraõiguslike kokkulepete saavutamine või ka nende taotlemine kohtu kaudu pole mõeldav või otstarbekas.

15. KAHOS § 4 lõike 1 punkti 15 alusel on kinnisasja lubatud avalikes huvides omandada üldkasutatava veehaarde ja veehoidla veevarustuseks, kanalisatsiooniks ja vee puhastamiseks vajaliku ehitise ehitamiseks. Tallinna Halduskohus on otsuse punktis 13 rõhutanud, et see käsitleb uue ehitise ehitamist ja selleks vajaliku maa omandamist ning seega ei saa KAHOS-t paisutusest mõjutatud maa omandamiseks või sellele sundvalduse seadmiseks kasutada. Kohus pole hinnanud, kas KAHOS § 4 lõike 1 punkt 20¹ võimaldaks seadust kohaldada ka olemas oleva ehitise või objekti puhul, mis on kasutusel mõne KAHOS § 4 lõikes 1 nimetatud eesmärgil. Sõna objekt võib hõlmata ka kinnisasja, mida paratamatult paisutamisega mõjutatakse negatiivselt. Veehaarde ja veehoidla veevarustust saab ja tulekski laiemalt käsitleda – see ei piirdu üksnes veetaset reguleerivate ehitistega. Veehaarde ja veehoidla veevarustuse ruumiline mõju ulatub oluliselt kaugemale neid tekitavatest või toimimist reguleerivatest ehitistest. Pole välistatud, et KAHOS § 4 lõike 1 punkti 15 võib koos punktiga 20¹ tõlgendada nii, et see hõlmab ka veehaarde ja veehoidla veevarustuseks vajalikku või sellest mõjutatud maad.

16. Kui paisutusest tulenev mõju on selline, et kinnisasja senine kasutamine sisuliselt lakkab (nt püsiv vee all olek, püsiv kasutusest väljalangemine), on maa avalikes huvides omandamine omaniku kaitseks kõige selgem: seadus eeldab tasu maksmist ning näeb ette väärtuse ja kahju hindamise korra. Omanik võib taotleda, et riik või kohaliku omavalitsuse üksus omandaks tema kinnisasja õiglase ja kohese tasu eest, kui kehtestatud avalik-õiguslikud kitsendused ei võimalda kinnisasja kasutada vastavalt senisele sihtotstarbele (KAHOS § 4 lg 3). Need kitsendused võivad seisneda veeloaga lubatud paisutusega kaasnevates faktilistes maakasutuse piirangutes.

17. Olenevalt konkreetse juhtumi asjaoludest, ei pruugi veekogu paisutusega kaasnevad omandikitsendused olla sellised, mis tingimata õigustaks maa omandamist avalikes huvides – näiteks kui mõju avaldub maa niiskuseržiimi muutuses. Võimalik, et kohasem on sundvalduse seadmine. Ka sundvalduse seadmise korral on omaniku õigused tagatud: tal on õigus saada sundvalduse tasu ja nõuda sundvalduse tõttu tekkinud varalise kahju hüvitamist.

18. KAHOS ei näe ette kinnisasja omaniku subjektiivset õigust nõuda, et tema kinnisasjale seataks sundvaldus, erinevalt KAHOS § 4 lõikes 3 sätestatud õigusest taotleda kinnisasja omandamist. Sundvaldus on KAHOS-es kujundatud eeskätt avaliku eesmärgi elluviimise abinõuna ning selle kasutamine sõltub haldusorgani kaalutusotsusest: kui haldusorgan leiab, et KAHOS § 4 lõikes 1 nimetatud eesmärgi saavutamiseks on vaja omandiõigust piirata, kuid eesmärk on saavutatav maad võõrandamata, võib sundvalduse seadmine olla proportsionaalsem lahendus.

19. Sundvaldus tuleb kõne alla siis, kui eraõiguslikud lahendused ei ole võimalikud või tulemuslikud (vt KAHOS § 2 lg 1 ja § 4 lg 2). Sundvaldus on KAHOS § 2 lõike 2 tähenduses sisult isiklik kasutusõigus AÕS § 225 mõttes, s.t tegemist on kinnisasja koormamisega viisil, mis annab õigustatud isikule teatud ulatuses kasutusõiguse ja seab omanikule talumiskohustuse. Sundvalduse seadmisega seondult on võimalik ette näha ka omaniku tasustamine: omanikul on õigus sundvalduse tasule, kui ei lepita kokku teisiti, ning õigus nõuda sundvaldusest tekkinud varalise kahju hüvitamist (KAHOS § 39 lg 5–6).

20. Sundvaldus on omaniku vaatest eeskätt küsimus sellest, kuidas püsiv omandipiirang õigusselgelt vormistada ja millisel viisil tagada tasu/hüvitis, mitte vahend, mida omanik saaks ise nõudena n-ö peale suruda. Sundvalduse seadmise algatamise ja selle üle otsustamine on avaliku võimu pädevuses ning sõltub sellest, kas ja kuidas on täidetud KAHOS-es ette nähtud tingimused ehk kas sundvalduse seadmine on avalikul eesmärgil vajalik ja proportsionaalne.

21. Paisutuse kontekstis võiks sundvaldus sobida kui veeloaga lubatud paisutamine tekitab kinnisasjale püsiva mõjuala ning sisuliselt talumiskohustuse kindlate paisutuskõrguste ja ulatuse piires. Sundvalduse eelis on, et omand jääb omanikule alles, kuid püsiv talumine saab õiguslikult selgelt määratletud ning omanikule saab ette näha perioodilise sundvalduse tasu ja kahju hüvitamise. Samas positsioonis oleks omanik ka eraõiguslike abinõude kasutamise puhul.

22. KAHOS-e kohaldamisel tuleb arvestada, et kuigi mõjutus on seotud Keskkonnaameti antava haldusaktiga, ja amet on luba andes kaalunud muu hulgas avaliku huvi kaalukust ehk sisuliselt jõudnud järeldusele, et paisutus on vajalik avalikes huvides, siis sundvalduse seadja on muu asutus. Sundvalduse seadmise pädevus on KAHOS § 39 lõike 1 järgi seotud isikuga, kelle pädevuses on EhS-i kohaselt anda ehitusluba; ehitusloa kohustuse puudumise korral otsustab sundvalduse seadmise kohalik omavalitsus. Seega faktilist omandikitsendust tekitava haldusakti andja ja selle kitsenduse puhul sundvalduse seadja on erinevad haldusorganid. See, et veeloa annab ja sundvalduse seab erinev haldusorgan, on eelkõige Riigikogu valik.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Ago Pelisaar 693 8407
Agi.Pelisaar@oiguskantsler.ee