

Asjaõigusseaduse § 126 muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Kehtivas asjaõigusseaduses (edaspidi *AÕS*) toimub kinnisomandist loobumine riigi kasuks, kuid praktikas on selgunud, et riigil on keeruline leida loobutud kinnisasjadele, millele nende omanikud ei ole leidnud mõistlikku kasutust, parimat kasutust ilma kohalikke olusid ja arenguid teadmata. Kuna kohaliku omavalitsuse üksus (edaspidi *KOV*) on talle põhiseadusega tagatud autonoomia alusel õigustatud ja samas ka kohustatud tegelema kohaliku elu küsimustega, peaks ka loobutud kinnisasjadega analoogselt pärimisseaduse alusel pärijateta varaga tegelemine olema eelkõige vara asukohajärgse KOVi ülesanne.

Käesoleva eelnõuga muudetaksegi kinnisomandist loobumine asukohajärgse KOVi kasuks varasema riigi kasuks loobumise asemel.

Koos nimetatud põhimõttelise muudatuse tegemisega seaduses nähakse riigi poolt KOVidele ette nii rahalised toetusmeetmed kui ka õiguslik abi tühjenevate korterelamute probleemistikuga tegelemiseks.

Probleem tõusetus teravalt siis, kui riigile hakati loovutama halvas seisukorras korteriomandeid tühjenevates kortermajades, millel ei ole turuväärtust ja millele riik ei leia kasutust, kuid mis on indikatsiooniks eelkõige sotsiaalsete probleemide kuhjumisest kohalikus elukeskkonnas ning mida riigil on keeruline kui mitte võimatu iseseisvalt lahendada.

Käesoleva eelnõu eesmärgiks on astuda samm laiema probleemistiku lahendamise suunas ja muuta AÕS käsitatud kinnisomandist loobumise regulatsiooni selliselt, et loobutud kinnisasja omand ei läheks üle riigile nagu see on kehtivas seaduses, vaid KOVile, kelle põhiülesannetega on seotud atraktiivse elukeskkonna kujundamine oma territooriumil.

2019. aastal Rahandusministeeriumi poolt kolme KOViga koostöös käivitatud projekti „Kahaneva rahvastikuga piirkondades probleemsete korterelamute elanike ümberasustamine ja kasutusest väljalangenud korterelamute lammutamine“ (edaspidi *pilootprojekt*) käigus ja tulemusena on läbiviidud mitmed analüüsid, juhendid ja praktilised näited ettetulevate kitsaskohtade lahendamiseks. Projektiga on testitud õiguslikke ja praktilisi lahendusi elanike ümberkolimiseks jätkusuutlikesse korterelamutesse ning tühjana seisvate ja osaliselt eraomanikele kuuluvate korterelamute lammutamiseks. Pilootprojekt on lõpusirgel, tegevused peaksid lõppema 2022. aasta lõpuks, selle teostamise käigus saadud teadmised ja kogemused kinnitavad teema olulisust ning on jõutud järeldusele, et probleemi kõige efektiivsem lahendamine saab toimuda KOV-i tasandil.

Rahandusministeerium on seisukohal, et muudatusega kaasnevate meetmete mõjul peaks KOVidel olema võimalik lahendada suur osa kinnisomandist loobumisega seotud kohaliku elu

probleeme, eelkõige kohaliku elukeskkonna paremaks ja atraktiivseks muutmiseks, mida riik teha ei saa, kuna ei ole kohalike oludega kursis.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja ettevalmistamisel on kasutatud 2018. aasta Justiitsministeeriumi ettevalmistatud [asjaõigusseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu](#) teksti ja põhjendusi. Eelnõu on ette valmistanud Rahandusministeeriumi riigivara osakonna jurist Helje Päivil, (Helje.Paivil@fin.ee, 6113498), sama osakonna endine projektijuht Dmitri Moskovtsev ning endine nõunik Veronika Ilsjan. Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna nõunik (marge.kaskpeit@fin.ee, 6113611), keeleliselt toimetas personali- ja õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (Sirje.Lilover@fin.ee, 6113638)

1.3 Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi teise menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa õiguse rakendamisega. Eelnõu on seotud eelmise Vabariigi Valitsuse valitsuskoosseisu tegevusprogrammi 2021–2023 punktidega 4.12 ja 7.12. ning valitsuskabineti 09.12.2021 otsusega kohustati riigihalduse ministrit esitama AÕS § 126 muutmise, kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (edaspidi *KAHOS*) muutmise ja vajaduse korral teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu tühjenevate korterelamute probleemi lahendamiseks.

Kuna õigusliku analüüsi¹ tulemusena esitati KAHOSE osas palju muutmissetpanekuid, mida tuleb veel analüüsida ja koostada väljatöötamiskavatsus, ei esitata käesoleva eelnõuga KAHOSE muutmise regulatsiooni.

Eelnõuga muudetakse asjaõigusseaduse redaktsiooni (RT I, 08.12.2021, 3)

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälteenamus.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu algatamise vajadus ja eesmärk

Käesolev eelnõu eesmärk on muuta AÕS §s 126 käsitatud kinnisomandist loobumise regulatsiooni selliselt, et loobutud kinnisasja omand ei läheks üle riigile nagu see on kehtivas seaduses, vaid KOVile, kelle põhiülesannetega on seotud atraktiivse elukeskkonna kujundamine oma territooriumil ning kes saaks leida loobutud varadele parima kasutuse kohalikke arenguid silmas pidades, samuti leida lahendus sotsiaalsele probleemile, mille indikaatoriks kinnisomandist loobumine on.

Kuna kinnisomandist loobumise õigus hõlmab endas ka korteriomandist loobumist, siis saigi peamiseks indikaatoriks eelnõu algatamiseks korraga suurema arvu korteriomandite loovutamine riigile, millega tegelemisel puutus riik kokku murettekitavate tendentsidega mõnede piirkondade kohaliku elu arengus ja mida riigil ilma KOVi abita ei olnud võimalik lahendada. Reeglina on tegemist korteritega, mis on väga halvas seisus ja mille järele pole

¹ [Õigusanalüüs ja menetluse läbiviimise juhend](#) Advokaadibüroo LEXTAL 27.06.2022

nõudlust ning sageli asuvad need korterid tühjenevates korterelamutes. Need tendentsid viitasid otseselt, et KOVide ees seisavad probleemid, mida tuleb lahendada komplekselt, arvestades kohaliku elukeskkonna arengut ning ruumiplaneeringut, kuid paljudele KOVidele käib nende probleemide lahendamine olemasolevate vahenditega üle jõu.

Pilootprojekti ja uuringute alusel on peamised järeldused tühjenevate korterelamute probleemi lahendamisel järgmised:

1. KOVi tasand on kõige õigem probleemi lahendamiseks, sest korterelamute tühjenemine on ainult üks elanikkonna kahanemise tagajärjedest. On oluline, et KOVidel tekiks visioon ja ruumiline arenguplaan oma territooriumil, kuidas kohandada elukeskkonda vastavalt elanike arvule ja vajadustele. Elamumajanduse ümberkorraldamisega on seotud ka infrastruktuuri arendamine ja teenuste pakkumine. Tühjenevate korterelamute lahendamisel on tähtis elanikega vahetu suhtlus, eriti tühjenevate korterelamute viimaste elanikega, kes võivad vajada ka KOVi teisi teenuseid (nt sotsiaalteenuseid).

Probleemi kompleksseks lahendamiseks on vajalik leida lahendus keerukates kaasnevates tegevustes, mida on vaja teha ja ka planeerida just kohalikul tasandil:

- korterelamute puhul perspektiivsuse määramine ümberkolimise korraldamisel (et ei korraldataks kolimist peagi tühjenevasse elamusse või piirkonda, kasutusse jätmisel eelistataks väärtuslikke (arhitektuur, kultuuriloolisus, sh kohalik) hooneid);
- korterelamute puhul elanike kompleksprobleemide võimalikult bürokraatiavaba lahendamine (sotsiaaltoetused, lasteaia/kooli/hooldekodukohad, muud vajadused näiteks liikumisprobleemide arvestamine asenduskorteri pakkumisel);
- korterelamute puhul ümberkorraldamise järjekorra määramine, arvestades võrkudest lahtiühendamise võimalusi, planeerides võrkudes muudatusi, sh näiteks reoveepuhastite (ka reoveepuhastid vajavad töötamiseks teatavat püsikoormust millele need on arvestatud), kaugküttevõrkude ümberdimensioneerimist;
- ümberkorraldamisest teavitamine, elanikega suhtlemine, et vältida investeringute tegemist mitteperspektiivsetesse hoonetesse;
- ümberkolimisel arvestada asenduselukohal elanike sotsiaalset sobivust ja tasakaalustatust,
- ehitusõiguse määramisel arvestada tulevikumuudatustega ja selle ajalise horisondiga.

2. KOVi sekkumine on põhjendatud ja vajalik, sest tühjeneva korterelamu probleem ei lahene iseenesest. Riigile loobumisel jäid korteriomandid peamiselt seisma, neile on leitud omanikke vähe ja vaevaliselt. Selliste riigi omandis olevate korteriomandite puhul tasub riik küll nende ülalpidamiskulud, umbes 200 000–300 000 eurot aastas, kuid kortermajad tervikuna lagunevad edasi ja on nii ohuks kui kvaliteeti vähendavaks teguriks kohalikus elukeskkonnas. KOV saab aga loovutatud varadega sõltuvalt kohaliku elamumajanduse ümberkorralduse konkreetsetest eesmärkidest leida erinevaid sisulisi lahendusi ja võimalusi: inimesi ümber kolida, korteriomandeid võõrandada, korterelamu lammutada või võimaluste olemasolu korral ka renoveerida ja võtta oma ülesannete täitmiseks kasutusse. Oluliseks asjaoluks on see, et omandireformi järgselt on igal korteriomandil eraldi omanik, millest tulenevalt on korterelamud mitme erineva isiku omandis. Isegi suure huvi korral oleks eraisikutel keeruline täielikult omandada juba tühjaks jäänud korterelamut (teadmata asukohaga omanikud, võlad,

keelumärked jt). Samuti on vähetõenäoline stsenaarium, et tühjenev ja halvas seisukorras korterelamu uuesti asustatakse ja renoveeritakse. KOVi potentsiaalsete uute elanike jaoks pole selline eluase atraktiivne.

Lammutades osaliselt eraomanikele kuuluva hoone, jääb hoonestamata elumumaa jätkuvalt kaasomandisse (näiteks võib kinnisasjal olla 20–30 kaasomanikku) ja selle edasine käsutamine/kasutamine on nii omanike kui ka KOVi poolt piiratud. Samuti ei ole välistatud hilisemad vaidlused juhul, kui lammutatud korterelamu korteriomandite omanikud ei ole lahendusega nõus. Kõige tõhusamaks lahenduseks on KOVi poolt tühjenevate korterelamute korterite täielikult enda omandisse saamine enne hoone lammutamist. Seega on probleemi süsteemseks lahenduseks alakasutatud ja väheväärtusliku kinnisvara hulga vähendamine, et viia eluasemeturg tasakaalu. Vabanenud ja omandatud maade arvelt saab KOV kasvatada enda käsutuses oleva maaressurssi, mis on Eestis ajaloolistel põhjustel väga väike ning seejärel kasutada neid alasid elukeskkonna ja ettevõtluse arendamisel.

3. Protsess on aeganõudev ja vajab täiendavat rahastamist – ühe korterelamu küsimuste terviklik lahendamine võtab kogemuse baasil aega ca 1–2 aastat, sõltuvalt selle suurusest ja olukorrast. KOVi poolt on vaja panustada arvestavat tööjõuresurssi, eriti kui on vaja korraga lahendada mitu korterelamut. Korteriite omandamise ja viimaste elanike ümberkolimisega kaasnevad suured kulud, milleks KOVid vajavad ilmselgelt lisavahendeid.

Seetõttu nähakse lisaks seaduses põhimõttelise muudatuse tegemisele riigi poolt KOVidele ette ka rahalised toetusmeetmed ning antakse ka õigusabi tühjenevate korterelamute probleemistikuga tegelemiseks. Käimasoleva pilootprojekti järeldustest tulenevalt on koostatud vastavad õiguslikud analüüsid ja praktilised juhendid ettetulevate õiguslike probleemide ning kitsaskohtade lahendamiseks. Nimetatud juhendid on Rahandusministeeriumi veebilehel ning neid saavad KOVd juba praegu kasutada.

2.2. Senine õiguslik regulatsioon ja rakendamise praktika

Kehtiva õiguse kohaselt annab AÕS § 126 kinnisasja omanikule õiguse loobuda temale kuuluvast kinnisasjast, mille omand läheb loobumisel üle riigile. Omand läheb üle alates vastava kande tegemisest kinnistusraamatusse ning riigi kui puudutatud isiku nõusolek ei ole sellise kande tegemiseks vajalik.

Kinnisomandist loobumise õigus hõlmab endas ka korteriomandist loobumist.

Säte on AÕS-is selle vastuvõtmisest alates (1993), kuigi 2003. aastal seda muudeti, mil sätestati, et loobunud kinnisasja (kui peremehetu vara) hõivamise õigus (mitte kohustus) on riigil, seega kinnisasja omand ei läinud riigile üle automaatselt.

Praegusel kujul kehtestati säte 2014. aastal, millega tuldi uuesti algse põhimõtte juurde, et loobunud kinnisasi läheb otse riigi omandisse ning lisati kohustuste täitmise piirangu säte (vastutus kohustuste täitmise eest on piiratud kinnisasja väärtusega).

Asjaõigusseaduse kommenteeritud väljaandes² selgitatakse kinnisasjast loobumise regulatsiooni järgmiselt:

² Autorid Priidu Pärna ja Villu Kõve, Tallinn 1996, lk 224, 225

- kinnisomandist loobumine on üks kinnisomandi lõppemise erivorme;
- regulatsioon on üle võetud Saksa õigusest (Saksamaa tsiviilseadustik BGB);
- kinnisomandist loobumine on harvaesinev võimalus, mida tuleb peamiselt ette kriiside ajal (pankrot, inflatsioon, sundmüük või näiteks jääb kinnisasi looduskaitse kaitserežiimi alla, mis teeb selle kasutamise võimatuks).

Kuigi AÕS kommenteeritud väljaandes on loobumise põhjuste näited toodud, siis seadus ei nõua kinnisasjast loobumiseks ühegi põhjuse esitamist – kinnisasja omanik on vaba otsustama, kas või millal ta kinnisasja omandist loobub.

Vara loovutamise regulatsiooni algne eesmärk oli võimalus kinnisomandist loobuda harvaesinevates olukordades nagu pankrot, inflatsioon või näiteks juhul kui kinnisasi jääb looduskaitse kaitserežiimi alla, mis teeb selle kasutamise võimatuks.

Kui algselt oligi kinnisomandist loobumine harvaesinev (vähem kui 15 kinnistut aastas), kasvas 2016. aasta lõpus ja 2017. aastal korterite riigile loovutamine olulisel määral. Praeguseks on loobumine vähenenud, 2018–2021. aastatel on loovutatud 48–95 kinnistut aastas, 2022. aastal on loovutamiste arv vähenenud 20 kinnistuni aastas. Kokku on alates 2011. aastast 2022. aasta lõpuni loovutatud riigile 527 kinnistut, millest suurem osa moodustavad korteriomandid (408 korterit ehk 77% loovutatud varadest). Korteriomanditele järgnevad transpordimaa otstarbega kinnistud (65 kinnistut ehk 13% loobutud varadest), millest ligi pooled on üle antud asukoha KOVidele. Korteriomanditest loobujad on nii KOVid, eraisikud, ettevõtjad kui ka korteriühistud. Riigi omandis on hetkel üle 300 loobutud korteriomandi, valdav enamus korteritest asuvad Ida-Virumaal – ca 240 korterit Kohtla-Järve linnas ja ca 40 korterit Lüganuse vallas. Neist 20 korterit aga asusid hoonetes, mis on tänaseks KOVide poolt juba lammutatud.

Omandist loobumine riigi kasuks pakub ajutist leevendust tühjade korterite kulude katmisel, kuid pikemas perspektiivis ei lahenda see probleemi. Seni on edasi võõrandatud vaid väike osa riigile loovutatud korteritest. Reeglina on tegemist korteritega, mis on väga halvas seisus ja mille järele pole nõudlust. Sageli asuvad need korterid tühjenevates korterelamutes, kus on vaja aidata viimaseid elanikke uue elamispinna leidmisel perspektiivsemates korterelamutes ja tühjaks jäänud hoone lammutada. Perspektiivsetes majades asuvad korterid on võimalik kasutada asenduspindadena tühjenevatest korterelamutest elanike ümberkolimisel. Mõlemad tegevused on KOV pädevuses ja need piloteeriti eelkirjeldatud projektis. Korteri loovutamine otse KOVidele kiirendaks korterelamute tühjenemise probleemi lahendamist, võimaldaks operatiivsemalt teada saada probleemsetest majadest ning suurendaks võimalusi korraldada elamumajandust.

Tühjenevate korterelamute puhul on tegemist probleemiga, mida ei ole osatud vastava regulatsiooni kehtestamisel asjaõigusseaduses ette näha. Seetõttu võimaldab praegune õiguslik regulatsioon ükskõik millise kinnisasja omanikul loobuda oma kinnisasjast riigi kasuks. Lisaks eraisikutest kinnisasja omanikele on loobumise võimalus ka KOVidel, võimaldades neil vabaneda pärimise teel või muul viisil nende omandisse sattunud väheväärtuslikest kinnisasjadest. Enamik omavalitsusi ei ole seda võimalust kasutanud, kuid ühe omavalitsuse poolt 2016. aastal riigile varade loovutamine algatas arutelud loovutamise sätte olemuse ja selle muutmise vajaduse kohta. See oli pretsedenditu, kuna riigile loovutati 30 korteriomandit

eesmärgiga vabaneda tülikast kohustusest tegeleda tühjenevate korterelamutega ja kohaliku elanikkonna eluaseme probleemidega. Lisaks loovutamisele on see juhtum tõstatanud küsimuse KOVi rollist elamumajanduse korraldamisel ja oma territooriumi ruumilisel planeerimisel.

Käesolev eelnõu ei lahenda elamumajanduse ja elukeskkonna kahanemisega kohandamise probleematikat, see on teiste seaduste nagu kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS), planeerimisseaduse (edaspidi *PlanS*) jt reguleerimisala. Käesoleva eelnõu üksnes täpsustab varade loovutamise õiguslikke aluseid muutunud olukorras ning on samas üheks meetmeks tühjenevate korterelamute probleemi lahendamisel, luues eelduse, et loovutatud varad suunatakse edaspidi riigi asemel otse KOV omandisse. KOVni jõuab sel juhul info probleemi ulatuse kohta võimalikult kiiresti ning on võimalik asuda seda lahendama.

Nn tühjenevate korterelamute probleemi juurpõhjuseks on viimaste aastakümnete jooksul aset leidnud rahvastiku vananemine, inimeste koondumine suurematesse linnadesse ning ulatuslik väljaränne maapiirkondades. See on tekitanud teatud Eesti piirkondades mitmeid sotsiaalmajanduslikke probleeme, sh on selle tendentsi tagajärjel tühjenenud elanikest hulk korterid ja ülejäänud majas elavatele korteriomanikele on aina kasvavate kommunaalmaksete tasumine ülejõukäiv, tekkivad võlad, varade väärtus langeb. Selliste korterite loovutamine riigile on omanike poolt sageli viimane samm, kuid riigile ja avalikkusele on see oluline indikatsioon sügavamast probleemist, mis vajab lahendamist riigi ja KOVide koostöös.

Tegemist on riiklikku sekkumist vajava regionaalse probleemiga, mille lahendamiseks töötatakse välja vastavad meetmed. Meetmete elluviimisega hakkab tegelema KOV, kelle ülesandeks on KOKS järgi elamumajanduse ja ruumilise planeerimise korraldamine oma territooriumil. Lahendus algabki ruumilisest planeerimisest, mis peab enamikes omavalitsustes võtma suuna kasvamiselt kahanemisele ja kohandama elukeskkonna muutustele vastavaks, sh vähendama eluasemete arvu (eelkõige korterelamutes) tagamaks kvaliteetne elukeskkond KOVi elanikele ja ennetamaks sotsiaalsete ja julgeoleku probleemide teket.

Kuigi enamik loovutatud varadest on korteriomandid, ei ole selle probleemi lahendamiseks eelduse loomine eelnõu ainus eesmärk. Seni riigile loovutatud varadest 25% (110 kinnistut) ei ole korteriomandid, vaid valdavalt on tegemist hoonestamata maadega. Nendest kinnistutest 55% (61 kinnistut) on transpordimaa sihtotstarbega, 23% (26 kinnistut) sotsiaalmaa sihtotstarbega ja 9% (10 kinnistut) elamumaa sihtotstarbega, mis on KOKS §-st 6 lähtudes otseselt seotud KOVi ülesannetega täitmisega. Vaid 7% nendest loovutatud kinnistutest, mis ei ole korteriomandid ja 3% kõikidest loovutatud kinnistutest ei ole seotud KOKSist lähtudes KOV ülesannete täitmisega (7 tootmismaad, 6 maatulundusmaad ja 1 sihtotstarbeta maad). Seega on enamik (97%) kõikidest loovutatud varadest seotud KOV ülesannete täitmisega ja ka nende loovutamine oleks otstarbekas suunata edaspidi KOVi, et KOV saaks operatiivselt probleemiga tegeleda või edastada sõnumi asjaomastele poliitikat kujundavatele asutustele.

Rahandusministeerium toob välja kaks loovutamise põhjust, milles võib näha sama mustrit:

- 1) kahe kinnisasja puhul on omanik toonud loovutamise põhjuseks suutmatuse täita muinsuskaitse nõudeid,
- 2) loovutatud transpordimaade puhul on tegemist valdavalt olukorraga, kus omanik ei ole suutnud või soovinud võtta tee väljaarendamise või hooldamise kohustust.

Kui vara tuleks loovutada riigi asemel KOVile, võimaldaks see KOVil kasutada seda kohaliku elukeskkonna kujundamise ja elamumajanduse ümberkorraldamise eesmärgil. KOVile vara loovutamine võimaldab märgata tõusetuvaid probleeme enne nende eskaleerumist ning ajendada tegelema tühjenevate korterelamute probleemistikuga juba enne, kui võlgnevused korteriga seotud kulude osas on muutunud nii suureks, et hakkavad mõjutama kogukonna toimimist tervikuna ja enne, kui varade kasutamine muutub ohtlikuks või hakkab mõjutama elukeskkonna kvaliteeti.

Kuna üldise olukorra lahendamine tühjenevate korterelamutega toob kaasa täiendavad kulud, siis on riik töötanud välja erinevad meetmed, mis aitaksid probleemiga tegeleda kohalikul tasandil ning on ettenäinud ka vastavad rahalised vahendid.

Rahandusministeerium on seisukohal, et selliselt on võimalik leida kompleksne lahendus loovutatud varade teemaga tegelemiseks.

Tabelis 1 on ülevaade riigile loovutatud varadest.

Tabel 1. 2011-2022 I poolaastal riigile loovutatud kinnistute arv

Sihtotstarve	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Kokku
Korteriomand		1	1	5	5	16	111	85	66	60	40	18	408
Elamumaa							5	3	2	1	3		14
Transpordimaa		5	8	7	7	13	7	1	1	11	4	1	65
Maatulundusmaa						3	1		1	1			6
Tootmismaa			2	1	1	3					1		8
Sotsiaalmaa/üldkasutatav		1	1			5		6		1		1	15
Ühiskondlike ehitiste maa	5	5							1				11
Sihtotstarbeta maa								1					1
Loobutud kokku	5	12	12	13	13	40	124	96	71	74	48	20	528

Tabelis 1 olevad andmed näitavad, et valdavalt (97%) on loovutatud kinnistute sihtotstarbed seotud KOVi elamu- ja kommunaalmajanduse ülesannete täitmisega vastavalt KOKS §6 lõigetele 1 ja 2. Sealjuures 433-st loovutatud kinnistust vaid 15 kinnistut (ehk 3%) ei ole seotud KOKS §6 nimetatud ülesannetega (maatulundusmaa, tootmismaa, sihtotsatarbeta maa).

Praegune õiguslik regulatsioon võimaldab aga lisaks eraisikutest korteriomanikele ka KOVidel loovutada riigile nende omandis olevast väheväärtuslikku vara, näiteks pärimise teel või muul viisil omandatud korteriomandeid. See võimaldab muu hulgas vabaneda võrdlemisi tülikast kohustusest tegeleda tühjenevate korterelamutega ja kohaliku elanikkonna probleemidega. Enamik varade loovutajaid on olnud eraisikud, kuid loovutajate seas on olnud ka korteriühistuid.

Elamumajandusega seotud kinnistud on valdavalt Rahandusministeeriumi valitsemisel, osad on võõrandatud RKAS-le (loovutamiste aktiveerumise esimesel aastal käsitleti neid kui mittevajalikku vara, mis kuulub üleandmisele RKAS-le, kuid see peatati kiiresti), osa loovutatud kinnistutest on võõrandatud enampakkumisel. 10 korterit on antud (valitseja muutus) Haridus- ja Teadusministeeriumile õpetajate majutuseks Ida-Virumaal.

Transpordimaadest on teid antud nii KOVidele kui jäetud riigile sõltuvalt tee omanikust.

Osa hoonestamata kinnistuid on antud üle Maa-ametile, kes tegeleb riigi maareservi haldamisega ja riigile mittevajalike maade võõrandamisega.

Tabelis 2 on ülevaade edasistest toimingutest loovutatud varadega.

Tabel 2. 2011-2020 I poolaastal riigile loovutatud kinnistutega seotud menetlused

Sihtotstarve	KOVidele	Enampakkumisel	RKASile	Valitseja muutus	RAM valitsemisel
Korteriomand	12	48	19	10	307
Elamumaa	5		1	5	5
Transpordimaa	27		1	18	7
Maatulundusmaa				5	2
Tootmismaa			3		3
Sotsiaalmaa/üldkasutatav	3		10	1	4
Ühiskondlike ehitiste maa			10		2
Sihtotstarbeta maa				1	

Senine praktika on näidanud, et KOVide valmisolek loovutatud varasid riigilt vastu võtta on erinev. Sageli peetakse varade KOVidele üleandmiseks ajamahukaid läbirääkimisi kahe osapoole vahel, mitmed KOVid ei ole alati vastu võtma ka neid varasid, mis on seotud nende ülesannete täitmisega.

Samuti on praktika näidanud, et varade automaatne selekteerimine ainuüksi sihtotstarbe järgi ei taga, et vara suunatakse kohe õige „peremehe“ juurde. See tähendab, et ei ole võimalik õigusaktis üheselt mõistetavalt eristada, millised varad tuleks loovutada KOVile, millised riigile. Kuna enamik loovutatud varadest on seotud KOKSis sätestatud KOVi ülesannete täitmisega, on otstarbekas adresseerida seaduse tasemel loovutatud varade vastuvõtjaks KOV.

Neil kinnisomandist loobumise juhtumitel, kui tegemist ei ole elukeskkonnaga või ettevõtluskeskkonna arendamisega seotud kinnisomandiga ja kui ei ilmne ka muud otsest seost kohaliku elu küsimusega (näiteks teatud juhtudel maatulundusmaa, tootmismaa, sihtotstarbeta maa vms), tuleb KOVil leida võimalus kinnisasi võõrandada parimal võimalikul viisil.

Samuti on senine praktika näidanud, et sõltumata sellest, kes loovutatud vara haldamise eest vastutab, tuleb ette näha eelarvelised vahendid vara haldamiseks. Vara haldamisega seotud kulud ei sõltu oluliselt sellest, kas haldajaks on riik või KOV, vaid vara liigist ja tegelikust vajadusest.

2.3 Lahendused eesmärgi saavutamiseks

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõike 1 kohaselt kuulub KOVi ülesannete hulka muu hulgas ka kohaliku valla või linna ruumilise planeerimise ja elamumajanduse korraldamine ning eelnõu üheks eesmärgiks on regulatsiooni muutmisega tõsta KOVi teadlikkust ja motivatsiooni, aga ka määratleda selgelt tema kohustus tegeleda tema territooriumil paiknevate väheväärtuslike kinnisasjade ja tühjenevate korterelamutega ning kohaliku elanikkonna eluaseme probleemidega.

Seetõttu muudetakse AÕS § 126 regulatsiooni nii, et loovutatud kinnisasja omand läheks üle riigi asemel KOVile.

See muudatus võimaldaks KOVil saada juba üksikute korteriomandite või muu vara loobumise kaudu selgeid märke võimalike probleemide tekkimisest konkreetsetes kortermajades või piirkonnas ning võimaldaks KOVdel enne probleemide eskaleerumist nendega operatiivsemalt tegelema hakata. Muu hulgas peaks see KOVe ajendama tegutsema tühjenevate korterelamute probleemistikuga juba siis, kui võlgnevused on muutunud nii suureks, et hakkavad mõjutama kogukonna toimimist tervikuna ja enne, kui varade kasutamine muutub ohtlikuks või hakkab mõjutama elukeskkonna kvaliteeti. Selliste tühjenevate korterelamute puhul, mille rekonstrueerimine ei ole otstarbekohane ja mille peaks ohutuse ja elukeskkonna kvaliteedi tõstmise eesmärgil lammutama, tuleks KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel KOVi poolt kogu kortermajas asuvad korteriomandid omandada, et KOV saaks korteriomandite ainukese omanikuna tegeleda maja lammutamisega ning korteriomandite kinnistusraamatust kustutamisega. See aga tähendas, et sellistes majades elanike poolt varem riigile omandatud korteriomandid tuli võõrandada omakorda KOVile.

Samuti on eelnõus välja pakutud muudatuste oluliseks eesmärgiks välistada võimalus, et KOV ise loobub temale kuuluvast kinnisasjast riigi kasuks ja panna neile seeläbi täielik vastutus oma territooriumil asuvate kinnisasjade, sh ka korteriomandite majandamise eest

Käesoleva eelnõu ettevalmistamisel analüüsiti 2018. aastal eelnõu kooskõlastamisel esitatud tagasisidet ja võimalusi jätta loovutatud varade vastuvõtjaks kas täielikult või osaliselt riik.

Analüüsi tulemusel leiti, et kõige terviklikum lahendus on siiski määrata loovutatud varadega tegelemine KOVi ülesandeks, kuid selle ülesande täitmiseks tuleb ette näha ka vajalikud meetmed ja kulude rahastamise mehhanism, mis aitavad probleemiga tegeleda kohalikul tasandil.

Pooltargumendid selle lahenduse kasuks (eelised ja võimalused):

- 1) Tegemist ei ole riikliku ülesandega. Enamik loobunud varast on kohaliku elu korraldamisega seotud ja riigil ei ole ilma KOVita nende varadega midagi peale hakata peale kulude katmise. KOVi jaoks tekib võimalus saada senisest operatiivsemalt infot lahendamist vajavate probleemide kohta.
- 2) Lahendus, kus varad tulevad esmalt riigile ja seejärel antakse KOVile, on halduskoormav ja kõrgete tehingukuludega.
- 3) Kehtiv KAHOS sätestab väiksematele korterelamutele väga kõrge tühjade korterite kriteeriumi. Näiteks 16 korteriga elamu puhul peab olema tühi vähemalt 13 korterit ning 12 korteriga elamu puhul peab olema tühi vähemalt 10 korterit. Seega võib tulla ette olukordi, kus KAHOS sätestatud kriteeriumid pole täidetud ja KOV ei saa menetlust alustada, aga seda on selgelt vaja teha. AÕS § 126 alusel loovutamine KOVile võib aidata teatud olukordades kriteeriumit täita.
- 4) Analoogia pärimisega. Loovutamine on oma olemuselt sarnane pärimise juhtudega, kus puudub pärijate tahe vara vastu võtta ja kus vastav kohustus on suunatud KOVile (pärimisseaduse §-dega 11 ja 18, mille kohaselt on pärijate puudumisel seadusjärgseks pärijaks pärandi avanemise koha KOV).

- 5) KOVidele laienevad võimalused oma territooriumil maade kasutuse korraldamiseks, see on kooskõlas nende ülesandega planeerida oma territooriumi arengut. Varade suunamine otse KOVi suurendab omavalitsuse võimalusi hakata suunama oma territooriumi ruumi planeerimist.
- 6) Välistatud on võimalus, et madalama vastutustundega KOV loobub kinnisasjast, millega tegelemine on mingil põhjusel ebamugav. KOVi kohustus tegeleda kohaliku elu korraldamisega hõlmab ka kohustust tegeleda ebameeldivate temadega.

Vastuargumendid (riskid ja ohud):

- 1) KOVidel ei pruugi olla kompetentsi ja ressursi tegevuseks. Riski maandamiseks luuakse vastavad kompetentsi toetamise ja kulude rahastamise mehhanism.
- 2) Eesti Linnade ja Valdade Liidu (edaspidi *ELVL*) ja Riigikohtu hinnangul on vastuolu Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154, § 157 lõikest 2 ja Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklist 9 tuleneva kohaliku omavalitsuse finantsgarantiiga. Seevastu Justiitsministeeriumi hinnangul ei ole vajadust viia selles küsimuses läbi põhiseaduspärasuse analüüsi, kuna tõstatatud küsimused ei ole tegelikult põhiseaduse aspektist vaieldavad küsimused. Analüüsimisel, kas tegemist on oma olemuselt riikliku või KOVi ülesandega, jõuti järeldusele, et tegemist ei ole riikliku ülesandega. Vajalike toetusmeetmete loomise ja rakendamise ning eelarveliste vahendite planeerimisega langeks see vastuargument ära.
- 3) Tekib risk, et KOV võib teha omanikule ettepaneku, et omanik loobuks AÕS § 126 alusel omandist ka juhul, kui oleks vaja läbi viia KAHOS menetlus. Selliseks loobumiseks ei ole KOVi nõusolek vajalik ning nad ei pea tehingus ise osalema. Seega omandab KOV tühjenevas majas korterid ilma KAHOS menetlust läbiviimata, ja ei teki pooltevahelist kokkulepet. See tähendab, et omanikud ei ole protsessis kaitstud, eelkõige pole neile tagatud minimaalsed tasud.
- 4) Risk, et loovutatud varade suunamisega otse KOVi ja vastavate rahastamismeetmete loomisega kaob riigil ülevaade, kui palju varasid on loovutatud ja millised on peamised probleemid, mis vajavad riigiülelalt lahendamist ja poliitikate muutmist. Riski maandamiseks on vaja leida võimalused vastava info keskseks kogumiseks.

Eelnõu osas on väljatöötamiskavatsus (edaspidi *VTK*) koostatud Justiitsministeeriumi poolt 2018. aastal³ ning sama aasta novembris saatis Justiitsministeerium kooskõlastamisele käesoleva eelnõuga samasisulise [asjaõigusseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu](#). Eelnõu menetlus peatati, sest sellele oli vastuseisu ja kriitikat eelkõige ELVLi poolt, kuna antud sätte muutmine ei lahendanuks nn tühjade korterite probleemi ega selle tekkepõhjust ning eelnõu koostamise käigus ei olnud hinnatud asjaõigusseaduse muutmise kaasnevaid KOVide tegelikke kulusid ega KOVide finantsgarantiid.

Peatatud eelnõu menetluse tulemusena anti AÕS muudatuse menetlemise ülesanne 2019. aastal Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2019–2023 (VVTP) punktiga 5.15 riigihalduse ministrile tähtajaga september 2019. Sama programmiga sai riigihalduse minister ülesandeks

³ EIS toimik nr 18-0435

läbi viia tühjenevate korterelamute pilootprojekt. Olles tutvunud ülesande saamise järel eelnõu tagasisidega ja suhelnud osapooltega, leidis Rahandusministeerium, et eelnõu esitamise tähtaeg ei ole realistlik, kuna probleemi lahendamiseks on vaja seda põhjalikumalt analüüsida, sh kasutada tühjenevate korterelamute pilootprojektist saadavaid kogemusi.

Käesoleva eelnõu esitamisel on arvestatud 2018. a eelnõu kooskõlastamisel esitatud kriitikat, kaalutud alternatiivseid lahendusi, koostatud mitmeid analüüse⁴ ja uuringuid, testitud toimivaid lahendusi läbi pilootprojekti ning kavandatud KOVile riigi poolt rahalised toetusmeetmed.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Seaduseelnõu sisuks on üks säte: AÕS § 126 teksti muutmine ja see esitatakse kuuelõikelisena.

AÕS § 126 muudatuste kohta saab üldistatult öelda, et peaaegu kõik, mis seni on kehtinud riigi kui uue omaniku õigusliku positsiooni (õigused, kohustused) kohta, hakkab tulevikus kehtima KOVi kohta. Muudatuse koostamise eesmärgiks ei ole olnud kinnisomandist loobumise kontseptsiooni põhimõtteline muutmine.

AÕS § 126 muutmine käesoleva seaduse alusel ei seisne aga ainult selles, et kinnisasja loobumisel läheks kinnisomand riigi asemel KOVile, vaid muudatusega sätestatakse üheselt mõistetavalt ka asjaolu, et sellega ei kaasne riigile õigust omakorda KOVi kasuks kinnisomandist loobuda. Riik saab küll KOVile kinnisomandi tehinguliselt üle anda, kuid see eeldab ka KOVi nõusolekut. Seega ei saa riik olukorras, kus temale kuulub väheväärtuslik või majanduslikult ebarentaabel kinnisasi, sellest ühepoolse notariaalse tahteavaldusega loobuda ja jätta see KOVi majandada.

Lõike 1 osas jääb kehtima põhimõte, et kinnisasja omanik võib kinnisomandist loobuda, kuid sättele lisatakse teise lausega erisus, et riik kinnisomandist loobuda ei saa. Olukorras, kui riigil ei ole mingit kinnisomandit vaja, siis on tal võimalus see kas võõrandada või anda sissemaksiks eraõiguslikule juriidilisele isikule.

Lõike 2 sõnastus võrreldes kehtiva tekstiga muutmist ei vaja ja kehtima jääb põhimõte, et tehing, millega kinnisomandist loobutakse, peab olema notariaalselt tõestatud vormis.

Oluline muudatus on sätestatud **lõikes 3**, kus ei muudeta küll põhimõtet ennast, kuid muudetakse isikut, kellele loobumisel kinnisomand üle läheb. Sätestatakse, et kinnisasjast loobumisel läheb kinnisasja omand üle mitte riigile, vaid KOVile alates vastava kande tegemisest kinnistusraamatusse ning ka teise lause põhimõte jääb samaks, milles sätestatakse, et KOVi kui puudutatud isiku nõusolek ei ole sellise kande tegemiseks vajalik. Kuigi lõige 1

⁴ [Suunised ruumilise kahanemise analüüsimiseks ja kohandamise strateegia koostamiseks](#). 2020. aasta, Tallinna Tehnikaülikool.

Üleriigiline uuring elamute kasutuse väljalangevusest ja tühjenemise mustritest“, läbiviija Tallinna Tehnikaülikool, tellija Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

[Lüganuse valla ruumilise kahanemise analüüsi kokkuvõte](#). 2020. aasta, Tallinna Tehnikaülikool.

[Kohtla-Järve linna ruumilise kahanemise analüüsi kokkuvõte](#). 2020. aasta, Tallinna Tehnikaülikool.

[Valga valla korterelamute uuring ja nende jätkusuutlikkuse analüüs](#). 2020. aasta, Tartu Regiooni Energiaagentuur.

[Õigusanalüüs ja menetluse läbiviimise juhend](#) Advokaadibüroo LEXTAL 2022. aasta

väljastab vaid selle, et riik ei saa loobuda, siis lõike 3 praktiline tulemus on, et ka KOV ei saa loobuda, sest peaks loobuma enda kasuks, mis pole võimalik.

Ka **lõike 4** osas jääb kehtima kehtivas seaduses olev põhimõte, et kui kinnisasi on koormatud reaalkoormatisega, on KOVi vastutus reaalkoormatisest tulenevate kohustuste täitmise eest piiratud kinnisasja väärtusega.

AÕS § 126 senisel rakendamisel on korduvalt tõusetunud riigi kui uue omaniku vastutus temale üle läinud kinnisomandil lasuvate kohustustega seoses. Eelkõige on küsimused olnud seotud riigile loovutatud korteriomanditega. Seda küsimust käsitleti ka korteriomandi- ja korteriühituseaduse eelnõu seletuskirjas, milles on välja toodud järgmine lõik (lk 104): „Seejuures tuleb silmas pidada, et omandist loobumisega ei lõpe korteriomaniku need kohustused korteriühistu ees, mis olid tekkinud enne loobumist, samuti ei ole see vastutus piiratud omandi väärtusega. Omandaja, sh riigi kui n-ö sandomandaja vastutus „vanade võlgade“ eest on piiratud korteriomandi väärtusega (§ 43 lg 2 teine lause).“ Need selgitused on asjakohased ka praegu ja kehtivad ka juhul, kui käesoleva eelnõuga kavandatakse muudatused seaduseks saavad ja edaspidi läheb loobutud kinnisomand asukohajärgse KOVi omandisse.

Lisaks on seni veel teoreetiliste olukordade valguses küsitud, kas loobumise tulemusena uueks omanikuks saanud riik (või KOV) vastutab ka võlaõigusseaduse § 1059 (vastutus ehitise eest) alusel. Lähtuvalt senisest õigusteoreetilisest seisukohast⁵ on võlaõigusseaduse § 1059 kohaselt omanikuna, kes vastutab ehitise eraldumise või allalangemise tulemusena tekkinud kahju eest, käsitatav isik, kes on omanik kinnisturaamatu kohaselt, kui kahju tekkis. Seega, kui omanik kinnisomandist loobub ja omanikuks saab AÕS § 126 alusel tulevikus KOV, siis KOV ei vastuta eelmise omaniku omanikuks oleku ajal tekkinud nn purikakahju eest. Keerukam olukord on korteriomanditeks jaotatud kinnisasja puhul. Tulenevalt korteriomandi- ja korteriühituseaduse § 34 lõikest 3, tuleb võlaõigusseaduse § 1059 alusel tekkinud nõue esitada korteriühistu vastu, mistõttu vastutavad kõik korteriomanikud korteriühistu majandamiskava kaudu tekkinud kahju eest. Korteriomandist loobumisel ei saa tulevikus välistada olukorda, kus korteriomanikuks saanud KOV peab siiski osalema võlaõigusseaduse § 1059 alusel tekkinud kahju hüvitise maksmisel nii nagu seda teevad ka kõik teised korteriomanikud.

Paragrahvile lisatakse võrreldes kehtiva tekstiga uus **lõige 5**, mis reguleerib kinnisasja kaasomandi loobumist.

Seni on olnud ebaselge küsimus, kas AÕS § 126 kohaldub ka kinnisasja kaasomandi osast loobumisele ning õiguskirjanduses on asutud pigem seisukohale, et AÕS § 126 kohaselt ei ole võimalik kinnisasja kaasomanikul oma kaasomandi osast loobuda.⁶ Seevastu ringkonnakohtu praktikas on sellist võimalust jaatatud.⁷ Kehtiva õiguse kohaselt on kaasomanikul, kes ei soovi enam kaasomanik olla, võimalik esitada vastav nõue teiste kaasomanike vastu (AÕS § 76 või hagi AÕS § 77), kuid teatud juhtudel võib see olla liialt keerukas ja aeganõudev (näiteks on väga palju kaasomanikke, teatud kaasomanikke ei ole võimalik kätte saada jne). Seetõttu on

⁵ Võlaõigusseadus III. Kommenteeritud väljaanne. Autorid P. Varul jt, Tallinn 2009, lk 699

⁶ Asjaõigusseadus I. 1.–3. osa (§-d 1–167). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Juura 2014, § 126 kamm 3.3. Tõsi, samas kommentaar on leitud ka, et sätet ei saa kohaldada ühisele omandile ja korteriomandile, samas kui praktika on olnud teistsugune.

⁷ Tartu Ringkonnakohtu tsiviilkolleegiumi lahend 19.04.2018, asja number 2-18-5465/4, link lahendile: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/detailid.html?id=225843791>

käesolevas eelnõus välja pakutud lahendus, mis lubaks ka kinnisasja kaasomanikul oma kaasomandi osast loobuda. Vormiliselt peaks see toimuma samamoodi nagu toimub kinnisomandist loobumine – kaasomanik peab tegema ühepoolse notariaalselt tõestatud tehingu (avalduse) ja omandist loobumise kohta tuleb teha kinnistusraamatusse vastav kanne. Kinnisomandist erinevalt tuleb lahendada küsimus, kes saab sellise loobumise tulemusena uueks omanikuks. Arvestades kaasomandi eripära ja õiguslikku tähendust, siis ei ole õige lubada kaasomandi osa üleminekut kolmandale isikule, näiteks KOVile nagu seda on tehtud kinnisomandi puhul. Põhjendatud oleks sätestada, et kaasomandi osast loobumisel suureneb kõigi teiste kaasomanike osa kaasomandis olevas kinnisasjas vastavalt nende kaasomandi osade suurusele. Näiteks kui kinnisasjal on kolm kaasomanikku ($1/3+1/3+1/3$), siis neist ühe loobumisel suureneb teiste kaasomanike mõtteliste osade suurus võrdselt ($1/2+1/2$). Kui algselt jaguneb omand näiteks suhtes $1/4+1/4+1/2$, siis ühest $1/4$ mõttelisest osast loobumisel saab väiksema kaasomandiosa suuruseks $1/3$ ja suurema osa suuruseks $2/3$.

Sarnaselt üldise regulatsiooniga ei oleks ka kaasomandi osast loobumisel ja teiste kaasomanike osade suurenemiseks vajalik teiste kaasomanike nõusolek, vaid kinnistusraamatu pidaja teeb vastavad kanded ära pärast seda, kui talle on esitatud kinnistamisavaldus, millele on lisatud notariaalselt tõestatud loobumise tehing.

2018. aasta eelnõu koostamise käigus kaaluti ka seda, kas kaasomandi osa loobumisele sarnaselt tuleks reguleerida ka korteriomandist loobumist, mis oma olemuselt on kaasomandi osaga väga sarnane. Siiski jõuti järeldusele, et korteriomandit tuleks käsitleda kinnisomandiga analoogiliselt ja mitte võrdsustada kaasomandi osaga. Seda eelkõige põhjusel, et korteriomandist loobumisel peaks seaduse alusel uue omaniku tekkimine olema samasugune nagu on kinnisomandil. Teiste korteriomaniike lugemine uueks omanikuks tooks kaasa ebamõistlikku segadust. Alternatiivina võiks kaaluda korteriühistu lugemist uueks omanikuks, aga praktikas tähendaks see probleemide veeretamist korteriühistu ja seega teiste korteriomaniike õlule.

Lõikega 6 sätestatakse põhimõte, et termin „kinnisomand“ hõlmab ka korteriomandit, kuna see küsimus on seni jäänud mõnevõrra ebaselgeks. Kuigi Justiitsministeerium on selles osas avaldanud seisukoha, et omanike võrdse kohtlemise eesmärgil saab ka praegu AÕS § 126 tõlgendada nii, et korteriomand tähendab samuti kinnisomandit, kuid kuna see ei ole seaduses selgelt arusaadav, siis võimalike tõlgendusprobleemide vältimiseks täiendatakse AÕS § 126 uue sättega, mis lubab korteriomandile kohaldada sama regulatsiooni, mida kohaldatakse kinnisomandile sellest loobumisel. See tähendab, et ka korteriomandist loobumisel peab loobumiseks vajalik tehing olema notariaalselt tõestatud, uueks omanikuks saab KOV ja tema kinnistusraamatusse kandmiseks ei ole vaja tema nõusolekut.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõu ei sisalda uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise ega rakendamisega. Puudub vajadus hinnata vastavust Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

Kavandatav muudatus: kinnisomandi, sh korteriomandite loovutamine kohaliku omavalitsuse üksusele

6.1. Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

6.1.1 Mõjutatud sihtrühmad

Kahaneva rahvastikuga piirkondade KOVid ja elanikkond.

6.1.2. Mõju avaldumise ulatus, sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Mõju avaldumise ulatus piirdub peamiselt kahaneva elanikkonnaga piirkondadega ja avaldub elanike sotsiaalsete probleemide (töötuks jäämine, makseraskused, võlgade kuhjumine jms) varasemas märkamises, elanike elukeskkonna parandamises nende ümberkolimise ning tühjenenud kortermajade ohutuse tagamise ja vajadusel ka lammutamise kaudu.

Läbi probleemsete kinnisasjade ja korteriomandite loobumise saab KOV selge signaali loobumiste tegelikust põhjustest ja tagamaadest ning probleemi võimalikust eskaleerumisest ning võimaldab võtta kasutusele ennetavad meetmed.

Ebasoovitavate mõjude risk seisneb selles, et mõne kahaneva rahvastikuga piirkonna KOVi võimekus selliseid probleeme lahendada ei ole piisav, kuid kavandatavate toetusmeetmete õigel suunamisel peaks see risk olema väike.

Ulatus keskmine, sagedus väike, ebasoovitavate mõjude risk väike

6.1.3 Hinnang mõju olulisusele

Muudatustega kaasnev mõju on väheoluline.

6.2. Mõju majandusele

6.2.1. Mõjutatud sihtrühmad

Võlgades kinnisasjade, eelkõige korterite nii füüsilisest isikust kui ka ettevõtjatest omanikud, võlgades elamispindadel, eelkõige korterites elavad elanikud, ligi 23 000 korteriühistut.

Kaudne mõju kahaneva rahvastikuga piirkondade KOVi tulubaasile ja elanikkonnale laiemalt.

6.2.2. Mõju avaldumise ulatus, sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Eelnõuga kavandatavad muudatused ei tekita korteriühistute ja korteriomanikele täiendavaid kohustusi ega kehtesta uusi nõudeid võrreldes kehtiva olukorraga. Teisalt muudatuse tulemusena koos riigi toetusmeetmetega soodustab probleemiga tegelemist kohalikul tasemel ning hoiab olemasolevate varade väärtust ja võimaldab teadlikumalt kasutada investeringuid, mis mõjutab positiivselt kohalikku elukeskkonda ja vähendab elanike otsust piirkonnast lahkuda.

Ulatus keskmine, sagedus väike, ebasoovitavate mõjude risk väike.

6.2.3. Hinnang mõju olulisusele

Kinnisasjade, sh korteriomandite loovutamise puhul eraisikute poolt ei ole nende jaoks oluline, kas seda tehakse riigile või omavalitsusele, kuna asja maksumus sellest ei muutu. Seetõttu pole korteriomandite käitumises oodata muutust ega teki vajadust muutustega kohaneda. KOVi jaoks on sellise muudatuse mõju majandusele kaudne, see on vaid üks tegur kompleksses probleemistikus, millega tegelemine on vajalik. Mõju on väheoluline.

6.3. Mõju regionaalarengule

6.3.1. Mõjutatud sihtrühmad

Kahaneva rahvastikuga piirkondade KOVi ja elanikkond.

6.3.2. Mõju avaldumise ulatus, sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Muudatuse mõju regionaalarengule on eelduslikult suurem piirkondades, kus paikneb enam probleemseid korterelamuid ja kus esineb turutõrkest tulenevalt suurem huvi loovutada kortereid. Üldiselt on mõju suurem piirkondades, kus kinnisvarahinnad on muu Eestiga võrreldes 30–40% madalamad. Arvestades, et mõju regionaalarengule avaldab loovutatud/kasutamisest loobunud kinnisasjade (eelkõige korteriomandid) hulk, mitte niivõrd omanik (riik või KOV), ei ole antud muudatusel otsest mõju regionaalarengule. Kaudne mõju muudatuse tagajärjel on piirkonnale eeldatavalt positiivne, kuna see on üheks teguriks kompleksse probleemistiku tõhusamaks lahendamiseks. Positiivse mõju ulatus sõltub KOVide valmisolekust ja soovist omavahendite või eelnõus kavandatud muudatusega samas ajalisel raamis kättesaadavaks tehtavate toetusvõimaluste kasutamiseks tühjenevate korterelamute probleemistiku lahendamisel ja selliste vahendite stabiilsest kättesaadavusest.

Ka ebasoovitavad mõjud on sellistes piirkondades suuremad, kuna sealsete omavalitsuste suutlikkus omandajana kinnisvara edaspidi hallata on väiksem, kuid kavandatavate toetusmeetmete õigel suunamisel peaks see risk olema väike.

Ulatus keskmine, sagedus väike, ebasoovitavate mõjude risk väike.

6.3.3. Hinnang mõju olulisusele

Mõju regionaalarengule on väheoluline.

6.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele

6.4.1. Mõjutatud sihtrühmad

79 Eesti KOVi (eelkõige on mõjutatud omavalitsused, mis asuvad kahaneva rahvastikuga ja madala kinnisvaraväärtusega piirkondades, eelduslikult umbes kolmandik kõigist omavalitsustest), riik (Rahandusministeerium).

6.4.2 Mõju avaldumise ulatus, sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Muudatus sunnib omavalitsusi varakult probleemide ennetamisega tegelema, sh taotlema riigilt toetusi ning tegelema kohaliku elamufondiga senisest mõnevõrra intensiivsemalt, et vältida loovutatavate korterite saamist neile täiendavaks koormaks.

Loovutatud kinnisomandiga tekivad KOVil kui omanikul kohustused vara korras hoida: kinnisomand tõstab omavalitsusüksuse halduskoormust, kuna vajalik on teostada omandi ülevõtmisega seotud ülevaatusi, seisukorra kontrolli, igakuist tasuda arveid, lahendada

haldus- ja hooldusküsimusi, osaleda korteriühistu tegevustes ning teostada muid vajalikke toimingud.

Senini on enamik riigi kasuks AÕS §126 alusel loovutatud kinnisomanditest korteriomandid. Nõustuda saab ELVL seisukohaga, et vältimaks elamu kokkuvarisemist ja sellest tuleneva kahju tekkimist, tuleb kanda kulusid elamu ohutus seisukorras hoidmiseks. Seni on riigile loobutud korterite puhul see esinenud harva ja tegu on pigem erakorralise kuluga, mille suurust on keeruline prognoosida ja kui KOV on hoones üks korteriomanikest, siis on tema kohustus kulude kandmisel proportsionaalne korteriomandi osakaaluga.

ELVL oli seisukohal, et varasema sellekohase eelnõu puhul ei olnud arvestatud kuludega, mis kaasnevad kasutuskõlbmatute elamute korterite avalikes huvides omandamise, selliste elamute lammutamise ning korteriomanike ümberasustamisega. Probleemi süsteemseks lahendamiseks on väljatöötamisel täiendav riiklik meede tühjenevate korterelamute probleemistiku lahendamiseks KOVi territooriumil, mis hõlmab kasutuskõlbmatute elamute korterite avalikes huvides omandamist, majas elavate korteriomanike ümberasustamist ja elamute lammutamist. Tulevikus loovutatavate kinnisomandite arvu pole võimalik prognoosida, kuid senine riigi kasuks varast loobumine viitab pigem probleemi eskaleerumisele ja negatiivset mõju paljudele leibkondadele.

Tühjenedud korterelamutes ei pruugi korteriomand KOVile tekitada rahalisi kulusi, kuna korterelamu on asustamata ning puuduvad tarbimisteenuste ja muud kulud. Siiski on vajalik hoone konserveerida, et tagada ohutus. Ühe hoone konserveerimisega seotud kulusid on keeruline prognoosida.

Pole välistatud, et mõnele loovutatud korterile õnnestub leida ostja, kuid kaasnevad tulud on tõenäoliselt marginaalsed ja korterite väärtused on madalad. Kahaneva rahvastikuga piirkondade tühjenevates korterelamutes ei pruugi kinnisomandi turuväärtus katta selle omanikukohustuse täitmise kulusid.

Eelmise kinnisomandi omaniku poolt tekitatud võla olemasolul kinnisomandi võõrandamisel vastutab KOV uue omanikuna üksnes loobutud vara väärtuse ulatuses, seega võla tasumise kuludega arvestama ei pea.

Riigile loovutatavate korterite arv on viimastel aastatel kasvanud. Kui 2013–2015 loovutati riigile vaid üksikuid kortereid, siis 2017. a hakkas selliste korterite arv järsult kasvama ning jõudis 2018. a kevadeks umbes 180 korterini, sh ka mitu korterelamut. 2022 aastal on loovutamisi olnud vähem ja kasvanud on eraisikute ostuhuvi selliste korterite vastu, kuid suures pildis see probleemi olemust siiski ei muuda. Kortereid on riigile loovutanud nii eraisikud (sh ettevõtted) kui ka omavalitsused, aga ka korteriühistud.

Eeldusel, et seaduses muudatust tegemata jätkuvalt korterite loovutamine samas tempos ehk suurusjärgus kuni 100 korterit aastas, tuleks omavalitsustel edaspidi arvestada täiendavalt iga aasta lisanduva kuni 250 000-eurose ülalpidamiskuluga praegustes hindades.

Üheks põhiliseks kaasnevaks püsikuluks on korterite kütmine, kuid tsentraalne küte mitmetes korterelamutes ja korterites puudub, seega oleksid korterite mainitud püsikulud siiski väiksemad.

Omavalitsuste kulude kasvule vastukaaluks ei kasvaks aga muudatuse järel enam riigi kulud selliste korterite ülalpidamise eest. Kui 2017. aastal kulus riigi valitsemisel olevate korterite ülalpidamiseks ligi 50 000 eurot, siis praeguseks on selliste korterite arv kasvanud ja kulud on mitmekordistunud. Loovutatavate korterite arv sõltub edaspidi suuresti sellest, millised on omavalitsuste võimalused loovutatud korteritega midagi ette võtta, et loovutamise kaasnavaid püsikulusid pikemas perspektiivis vähendada.

Ulatus keskmine, sagedus väike, ebasoovitavate mõjude risk väike.

6.4.3. Hinnang mõju olulisusele

Riigile loovutatud korterite arv võrrelduna kõigi Eesti korteriomanditega on hetkel siiski marginaalne, moodustades alla 0,05% kõigist korteritest. Samas võib samas tempos jätkuv loovutamine tuua mõne aastaga kaasa selle suhte olulise muutumise.

Alarmeriv on asjaolu, et probleemsete kortermajade hulk moodustas juba ligi 2% kõigist korterelamutest Eestis aastal 2013 ning toonase prognoosi kohaselt võiks see kuni kahekordistuda järgneva kümme aasta jooksul, mis võib edaspidi hakata kasvama ka omavalitsustele edaspidi loovutatavate korterite arvu. Muudatusega kaasnevad suuremad kohanemisraskused neile omavalitsustele, eelkõige Lõuna- ja Ida-Eestis, kus asub muude piirkondadega võrreldes teistest rohkem probleemseid korterelamuid, kuna kaob omavalitsuste võimalus kinnisvara riigile loovutada ning lisaks sellele hakkaksid ka eraisikutest omanikud kortereid riigi asemel edaspidi omavalitsustele loovutama. Siiski tuleb tähele panna, et selline praktika on rohkem hakanud levima alles hiljaaegu, seega ei saa öelda, et riigil oleks pikaajaline kogemus sellest lähtuva probleemiga tegelemisel. Enamik kasutuseta kortereid on kuulunud ja kuulub praegugi omavalitsustele. Omavalitsuste võimekus on viimastel aastatel samuti veidi muutunud, kuna haldusreformi tulemusena on mitmed neist liidetud või omavahel liitunud, omades eelduslikult sellevõrra ka rohkem vahendeid, et kerkivate probleemidega komplekssemalt tegeleda.

Omavalitsustele avalduvate ebasoovitavate mõjude riski saab vähendada mitmete meetmetega, sh ka riiklike toetusmeetmetega. Osa meetmetest on juba sihtgrupile suunatud, mille hulka kuulub lisaks hoonete rekonstrueerimistoetusele nt juba mainitud lammutustoetus, samuti KOVi elamufondi arendamiseks juhtumipõhise investeringutoetuse meede, mis on suunatud elamufondi investeringute hoogustamisele piirkondades, kus esinevad turutõrked, sh tühjenevate haldamata korterelamute probleemi lahendamiseks vajalike eluruumide pakkumiseks sotsiaalmajanduslikult vähekindlustatud sihtgrupile, mh tühjenevatest haldamata korterelamutest KOVi poolt pakutavasse üürikorterrisse ümber kolida soovivate isikute tarbeks.

Kavandatakse aga kolme uut meedet KOVidele kogusummas 4 660 000 eurot, milliseid on põhjalikumalt kirjeldatud järgmises punktis.

Kokkuvõttes ei ole eeldatav mõju lähiaastail suuremale osale omavalitsustest oluline ning sõltub pikemas perspektiivis riigi poolt kavandatavate lisameetmete tõhususest.

7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Muudatuste jõustudes kandub edaspidi loovutatavate kinnisomandite haldamisega seotud kulu riigilt üle KOVile. Loovutatud kinnisomandi varasemad tõendatud võlad tuleb KOVil tasuda maksimaalselt aga vaid konkreetse kinnisasja väärtuses. Seega tuleneb lisakulu eelkõige loovutatavate korteriomandite püsikuludest, mis on arvestuslikult 2500–3000 eurot aasta kohta ühel korteriomandil ning sellest väiksemad, kui korterelamus puudub nt tsentraalne küte. Lähiaastail on selliste püsikulude hulk arvatavalt suurusjärgus kuni 200 000 eurot aastas. Võib eeldada, et kiiremale elanike arvu vähenemise ning kõrgema töötusemäära tõttu koondub märkimisväärne osa sellest koormusest Ida-Virumaa ja Valgamaa omavalitsuste kanda. Rahvastiku vähenemine on muu Eestiga võrreldes suurem aga ka Põlva-, Võru-, Jõgeva-, Järva- ja Läänemaal.

Kulude katmiseks on kavandatud 3 toetusmeetet, mis on suunatud tühjenevate korterelamute probleemiga tegelevatele KOVidele:

1. Toetusmeede Ida-Viru maakonna tühjenevate korterelamute probleemistiku lahendamiseks – suunatud ainult Ida- Viru maakona KOVidele. Määruse eelnõu on esitamisel kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi ning toetuse taotlusvoor soovitakse avada võimalikult kohe kui määrus jõustunud on. Rahalised vahendid toetusmeetmele eraldatakse 1 000 000 euro ulatuses Ida-Viru programmist. Määrus toetusmeetme kohta on käinud kooskõlastusringil eelnõude infosüsteemis.
2. Toetusmeede KOVile AÕS § 126 alusel loovutatud vara ülalpidamiskulude ajutiseks katmiseks 2 aasta jooksul. Jooksvad kulud on enamjaolt seotud just korterite ülalpidamise ja omanikukohustuste täitmisega, kuna paljud korterid asuvad keskküttega korterelamutes. Toetus võimaldaks KOVil katta jooksvaid ja halduskulusid, kuni on korterile leitud uus kasutus või lahendatakse probleemne korterelamu. Samas motiveeriks see KOVi aktiivselt tegutsema, kuna kahe aasta möödumisel tuleks KOVil katta loobutud korteri kulusid oma eelarvest, kiiremini tegutsedes jääks aga ülejääv raha KOVi kasutusse. Ettepanek on toetust välja maksta kord aastas vastavalt KOVile sel aastal loovutatud korterite arvule ning ühe korteri kulude katmise ühekordse toetuse suuruseks oleks kahe aasta keskmised kulud. Rahandusministeeriumi arvutuste kohaselt oleks ühe korteri toetus suurusjärgus 2500–3000 eurot (mõeldud kaheks aastaks) Rahalised vahendid 660 000 eurot eraldatud omandireformi reservfondist (edaspidi ORF) Vabariigi Valitsuse 23.03.2022 [korraldusega nr 96](#).
3. Üleriigiline toetusmeede KOVidele tühjenevate kortermajade probleemistiku lahendamiseks (korterite omandamiseks ja lammutamiseks). Koostatakse analoogne määrus punktis 1 nimetatud Ida-Viru maakonna meetme määruse põhjal. Rahalised vahendid 3 000 000 eurot eraldatud ORFist Vabariigi Valitsuse 23.03.2022 [korraldusega nr 96](#).
Teises ja kolmandas punktis kavandatud meetmed rakendatakse pärast käesoleva eelnõu seadusena jõustumist.

8. Rakendusaktid

Eelnõu seadusena vastuvõtmisel tuleb kehtestada ka rakendusaktid, millega nähakse ette vajalikud elamumajanduse ümberkorralduse toetusmeetmed, mis toetaks omavalitsuste tegevusi nii elanike ümberkorraldamise, omandiküsimuste lahendamisel kui ka kasutusest

väljalangenud majade lammutamiseks. Määrused kehtestatakse riigieelarve seaduse § 53¹ alusel.

Määruste kavandid on lisatud eelnõule.

Kavand 1 puhul on tegemist eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastusringile saadetud eelnõuga versiooniga.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu on plaanitud jõustuma üldises korras.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu edastati kooskõlastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ja Siseministeeriumile, kes kooskõlastasid eelnõu märkusteta ning Keskkonnaministeeriumile, kes esitas märkuse. Eelnõu esitati arvamuse avaldamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule (ELVL), Eesti Korterühistute Liidule ja Eesti Omanike Keskliidule (EOKL).

ELVL ja EOKL ei olnud AÕS § 126 muutmisele nõus. Vastused ja selgitused märkuste ning arvamuste osas on kajastatud seletuskirjale lisatud kooskõlastustabelis.