

# **Asjaõigusseaduse § 126 ja notari tasu seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri**

## **1. Sissejuhatus**

### **1.1.Sisukokkuvõte**

Asjaõigusseaduse kohaselt võib kinnisomandist loobuda riigi kasuks. Praktikas on selgunud, et kohalikke olusid ja arenguid teadmata on riigil keeruline leida loovutatud kinnisasjadele, millele nende omanikud ei ole leidnud mõistlikku kasutust, parimat kasutust.

Probleem tõusetus teravalt siis, kui riigile hakati loovutama halvas seisukorras korteriomandeid tühjenevates korterelamutes, millel ei ole turuväärtust ja millele riik ei leia kasutust, kuid mis on indikatsiooniks eelkõige sotsiaalsete probleemide kuhjumisest kohalikus elukeskkonnas.

Kuna kohaliku omavalitsuse üksus on talle Eesti Vabariigi põhiseadusega tagatud autonoomia alusel õigustatud ja samas ka kohustatud tegelema kohaliku elu küsimustega, peaks ka loovutatud kinnisasjadega analoogselt pärimisseaduse alusel pärijateta varaga tegelemine olema eelkõige vara asukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne.

Käesoleva eelnõu eesmärgiks on astuda samm laiemas probleemistiku lahendamise suunas ja muuta asjaõigusseaduses käsitatud kinnisomandist loobumise regulatsiooni selliselt, et loovutatud kinnisasja omand ei läheks üle riigile nagu see on kehtivas seaduses, vaid kohaliku omavalitsuse üksusele, kelle põhiülesannetega on seotud atraktiivse elukeskkonna kujundamine oma territooriumil.

Koos nimetatud põhimõttelise muudatuse tegemisega seaduses nähakse riigi poolt kohaliku omavalitsuse üksustele ette rahalised toetusmeetmed, mis katavad tegelikud kulutused.

Muudatusega kaasnevate meetmete mõjul on kohaliku omavalitsuse üksustel 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](mailto:Helje.Paivil@fin.ee), 5885 1353), sama osakonna endine projektijuht Dmitri Moskovtsev. Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa ([virge.aasa@fin.ee](mailto:virge.aasa@fin.ee), 5885 1493), keeleliselt toimetas sama osakonna keeleteimetaja Sirje Lilover ([Sirje.Lilover@fin.ee](mailto:Sirje.Lilover@fin.ee), 5885 1468)

### 1.3 Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi teise menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu on seotud notari tasu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga<sup>1</sup>, kuna ka käesoleva eelnõuga soovitakse muuta notari tasu seadust ja täiendada paragrahvi 31.

Eelnõu on seotud varasema Vabariigi Valitsuse valitsuskoosseisu tegevusprogrammi 2021–2023 punktidega 4.12 ja 7.12. ning valitsuskabineti 9. detsembri 2021. a otsusega kohustati riigihalduse ministrit esitama asjaõigusseaduse (edaspidi *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 analüüsi<sup>2</sup> tulemusena esitati KAHOSse osas palju muutmissetpanekuid, mida tuli veel analüüsida ja koostada väljatöötamiskavatsus, ei esitata käesoleva eelnõuga KAHOSse muutmise regulatsiooni. Praeguseks on KAHOS muutmise eelnõu läbinud kooskõlastusringid ning tegeletakse mõjude analüüsi täiendamisega<sup>3</sup>.

Eelnõuga muudetakse asjaõigusseaduse redaktsiooni (RT I, 17.03.2023, 58) ja notari tasu seaduse redaktsiooni (RT I, 06.07.2023, 58).

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte enamus.

## 2. Seaduse eesmärk

### 2.1. Eelnõu algatamise vajadus ja eesmärk

Käesoleva eelnõu eesmärk on muuta AÕS §-s 126 käsitatud kinnisomandist loobumise regulatsiooni selliselt, et loovutatud kinnisasja omand ei läheks üle riigile nagu see on kehtivas seaduses, vaid kohaliku omavalitsuse üksusele (edaspidi *KOV*). Just KOVi põhiülesannetega on seotud atraktiivse elukeskkonna kujundamine oma territooriumil ning KOV saaks leida loobunud 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 põhjuseks eelnõu algatamisel 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 nõudlust ning sageli asuvad need korterid tühjenevates korterelamutes. Need tendentsid viitasid otseselt, et KOVide ees seisavad probleemid, mida tuleb lahendada komplekselt, arvestades kohaliku

---

<sup>1</sup> [Notari tasu seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus](#) (Toimik nr 24-0780)

<sup>2</sup> [Õigusanalüüs ja menetluse läbiviimise juhend](#) Advokaadibüroo LEXTAL 27.06.2022

<sup>3</sup> [KAHOS muutmise eelnõu](#) (Toimik 23-0959)

elukeskkonna arengut ning ruumiplaneeringut, kuid paljudele KOVidele käib nende probleemide lahendamine olemasolevate vahenditega üle jõu.

Vastavalt 2020. aastal valminud hoonete rekonstrueerimise pikaajalisele strateegiale<sup>4</sup> võib Eestis aastaks 2050 kasutusest välja langeda suurusjärgus 5300 korterelamut (~5 mln m<sup>25</sup>), mis on 23% kõikidest korterelamutest, ja suurusjärgus 40 000 üksikelamut (~4,9 mln m<sup>2</sup>), mis on 26% kõikidest üksikelamutest.

Elamumajanduse korraldamise ja ettevõtluskeskkonna kontekstis on probleemistiku kirjeldus järgmine: vähenev rahvaarv (suremus ja väljaränne), kasvav tühjade korterite arv, süvenevad turutõrked eluasemeturul, vähenev kinnisvara väärtus, vähenev nõudlus eluruumide järele, vähenev tõenäosus vara võõrandamiseks, vähenev motivatsioon elamufondi investeringuteks, halvenev elamufondi seisukord, kasvav inimeste rahulolematus, kasvavad omanike ja korteriühistute (KÜ) võlgnevused, sh võrguteenuste pakkujate ees, mille tulemusena on pärsitud elutähtsate teenuste toimimine. Tühjalt ja kasutuseta seisvad majad mõjutavad negatiivselt sama piirkonna teiste hoonete turuväärtust, on ohtlikud seoses võimaliku lagunemisega ning on ühtlasi erinevate õnnetusjuhtumite (eelkõige tulekahjude) sündmuspaikadeks, mis suurendavad omakorda rahvaarvu vähenemist ja halvendavad oluliselt nende piirkondade elu- ja ettevõtluskeskkonda.

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 käesolevaks ajaks lõppenud ning selle teostamise käigus saadud teadmised ja kogemused kinnitavad teema olulisust ning on jõutud järeldusele, et probleemi kõige efektiivsem lahendamine saab toimuda KOV-i tasandil.

Pilootprojekti<sup>6</sup> ja uuringute alusel<sup>7</sup> on peamised järeldused tühjenevate korterelamute probleemi lahendamisel järgmised:

1. KOVi tasand on kõige õigem probleemi lahendamiseks, sest korterelamute tühjenemine on ainult üks elanikkonna kahanemise tagajärgedest. On oluline, et KOVidel tekiks visioon ja ruumiline arenguplaan oma territooriumil, kuidas kohandada elukeskkonda vastavalt elanike

<sup>4</sup> [Hoonete rekonstrueerimise pikaajaline strateegia](#) 2020 aasta, Tallinna Tehnikaülikool.

<sup>5</sup> Siin ja järgmises lauses osas mõeldud hoonete suletud netopinda

<sup>6</sup> <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigi-kinnisvara/tuhjenevate-korterelamute-projekt>

<sup>7</sup> [Õigusanalüüs ja menetluse läbiviimise juhend](#) Advokaadibüroo LEXTAL 27.06.2022

[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, 2022.

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

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

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 tühjenesse 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 investeeringute 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 loovutamisel jäid korteriomandid peamiselt seisma, neile leiti alguses uusi omanikke vähe ja vaevaliselt. Selliste riigi omandis olevate korteriomandite puhul tasub riik küll nende ülalpidamiskulud, umbes 200 000–300 000 eurot aastas, kuid korterelamud 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.

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. Protssess on aeganõudev ja vajab täiendavat rahastamist – ühe korterelamu küsimuste terviklik lahendamine võtab pilootprojekti kogemuse baasil aega umbes 2–3 aastat kuni

lammutamiseni ja korteriomandite kinnistusraamatust kustutamiseni, sõltuvalt selle maja suuruselt ja olukorrast. KOVi poolt on vaja panustada arvestavat tööjõuressurssi, eriti kui on vaja korraga lahendada mitu korterelamut. Korterite 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. Lõppenud pilootprojekti järeldest tulenevalt on koostatud vastavad õiguslikud analüüsid ja praktilised juhendid ettetulevate õiguslike probleemide ning kitsaskohtade lahendamiseks. Nimetatud juhendid on Rahandusministeeriumi veebilehel<sup>8</sup> ning neid saavad KOVid 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 loovutatud kinnisasja (kui peremehele 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 loovutatud kinnisasi läheb otse riigi omandisse ning lisati kohustuste täitmise piirangu säte (vastutus kohustuste täitmise eest on piiratud kinnisasja väärtusega).

Asjaõigusseaduse kommenteeritud väljaandes<sup>9</sup> selgitatakse kinnisasjast loobumise regulatsiooni järgmiselt:

- 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 (inflatsioon, sündmüük või näiteks jääb kinnisasi looduskaitse kaitseriigi 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.

Kui algselt oligi kinnisomandist loobumine harvaesinev (vähem kui 15 kinnistut aastas), kasvas 2016. aasta lõpus ja 2017. aastal korterite riigile loovutamine olulisel määral. 2018–2021. aastatel on loovutatud 48–95 kinnistut aastas, 2022. aastal loovutamiste arv vahepeal vähenes 32 kinnistuni aastas, kuid 2023. aastal see jälle suurenes – 41 kinnisasja. Kokku on alates 2011. aastast 2023. aasta lõpuni loovutatud riigile 580 kinnistut, millest suurema osa moodustavad korteriomandid (448 korterit ehk 77% loovutatud varadest). Korteriomanditele järgnevad

<sup>8</sup> <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus-kinnisvara/riigi-kinnisvara/tuhjenevate-korterelamute-projekt>  
KAHOS rakendamise õigusanalüüs ja menetluse läbiviimise juhend, Advokaadibüroo LEXTAL 27.06.2022

<sup>9</sup> Autorid Priidu Pärna ja Villu Kõve, Tallinn 1996, lk 224, 225

transpordimaa otstarbega kinnistud (70 kinnistut ehk 12% loovutatud varadest), millest ligi pooled on üle antud asukoha KOVidele. Korteriomanditest loobujad on nii KOVid, eraisikud, ettevõtjad kui ka korteriühistud.

Riigi omandis on 2024.a lõpu seisuga 350 loovutatud korteriomandit, valdav enamus korteritest asuvad Ida-Virumaal – ca 230 korterit Kohtla-Järve linnas ja ca 50 korterit Lüganuse vallas. Neist 20 korterit aga asusid hoonetes, mis on tänaseks KOVide poolt juba lammutatud. 2024. aastal loovutati riigile 23 korterit, seega on näha loovutatavate korterite arvu vähenemise tendentsi, kuid muutuvast majandusolukorras ei saa seda eeldada pikemaajaliselt.

Omandist loobumine riigi kasuks pakub ajutist leevendust tühjade korterite kulude katmisel, kuid pikemas perspektiivis ei lahenda see probleemi. Esialgu õnnestus riigil edasi võõrandada vaid väike osa riigile loovutatud korteritest, vahepealsel kahel aastal õnnestus müüa rohkem kortereid: 2022. aasta müügisumma oli 94 572 eurot ja, 2023. aasta müügisumma 121 941 eurot, kuid 2024. aastal see vähenes oluliselt – loovutatud korterite müügist saadi 27 175 eurot.

Reeglina on aga tegemist korteritega, mis on väga halvas seisus ja mille järele pole suurt 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. Korterite 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 Kohtla-Järve linna 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. Käesolev 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. KOVini 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 maapiirkondadest. 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 kommunaal maksude 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 KOVi 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. 2024.a lõpu seisuga riigile loovutatud varadest vaid 22% (135 kinnistut) ei ole korteriomandid ning neist on valdavalt tegemist hoonestamata maadega. Nendest kinnistutest omakorda on 52% (71 kinnistut) transpordimaa sihtotstarbega, 13% (17 kinnistut) elamumaa sihtotstarbega ning 12% (16 kinnistut) sotsiaalmaa sihtotstarbega, mis on samuti KOKS §st 6 lähtudes otseselt seotud KOVi ülesannetega täitmisega.

Vaid 3% kõikidest loovutatud kinnistutest ei ole seotud KOKSist lähtudes KOV ülesannete täitmisega (11 tootmismaad, 7 maatulundusmaad ja 1 sihtotstarbeta maa).

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.

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 ette näinud 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. 2011–2024 riigile loovutatud kinnistute arv**

Sihtotstarve	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Kokku
Korteriomand		1	1	5	5	16	111	85	66	60	40	29	29	23	471
Elamumaa							5	3	2	1	3	1	3		17
Transpordimaa		5	8	7	7	13	7	1	1	11	4		6	1	71
Maatulundusmaa						3	1		1	1			1		7
Tootmismaa			2	1	1	3					1		2	1	11
Sotsiaalmaa/üldkasut.		1	1			5		6		1		2			16
Ühisk.ehitiste maa	5	5							1					1	12
Sihtotstarbeta maa								1							1
<b>Loobutud kokku</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>40</b>	<b>124</b>	<b>96</b>	<b>71</b>	<b>74</b>	<b>48</b>	<b>32</b>	<b>41</b>	<b>26</b>	<b>606</b>

Tabelis 1 olevad andmed näitavad, et valdavalt (97%) on loovutatud kinnistute sihtotstarbed seotud KOVi ülesannete täitmisega vastavalt KOKS § 6 lõigetele 1 ja 2. Sealjuures 606-st loovutatud kinnistust vaid 19 kinnistut (ehk 3%) ei ole seotud KOKS § 6 nimetatud ülesannetega (maatulundusmaa, tootmismaa, sihtotsatarbete maa).

Praegune õiguslik regulatsioon võimaldab aga lisaks füüsilisest isikutest 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 füüsilised isikud, kuid loovutajate seas on olnud ka korteriühistuid, ettevõtjaid ja KOVe, täpset statistikat selles osas tehtud ei ole.

Elamumajandusega seotud kinnistud on valdavalt Rahandusministeeriumi valitsemisel, osad on võõrandatud RKASile (loovutamiste aktiveerumise esimesel aastal käsitleti neid kui mittevajalikku vara, mis kuulub üleandmisele RKASile, kuid see peatati kiiresti), osa loovutatud kinnistutest on võõrandatud enampakkumisel. 7 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 riigi edasistest toimingutest loovutatud varadega.

**Tabel 2. 2011–2024 riigile loovutatud kinnistutega seotud menetlused**

Sihtotstarve	Võõrandatud KOVidele	Võõrandatud enampakkumisel	Üle antud RKASile	Valitseja muutmine	RAM valitsemisel seisuga 31.12.2024
Korteriomand	51	106	19	7	336
Elamumaa	5		1	8	4
Transpordimaa	27		1	24	8



Maatulundusmaa				9	2
Tootmismaa			3	1	2
Sotsiaalmaa/üldkasutatav	3		10	1	
Ühiskondlike ehitiste maa			10		2
Sihtotstarbeta maa				1	
<b>KOKKU</b>					<b>374</b>

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 alid vastu võtma ka neid varasid, mis on seotud nende ülesannete täitmisega.

Ühe alternatiivina oli kaalumisel, kas ei peaks sõltuvalt sihtotstarbest reguleerima, milline vara tuleks loovutada riigile, milline KOVile, kuid praktika on 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 valdav 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, sihtotsatarbema maa vms), tuleb KOVil leida võimalus panna kinnisasi tulu teenima parimal võimalikul viisil, näiteks kas võõrandada või anda kasutusse.

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

KOKS § 6 lõike 1 kohaselt kuulub KOVi ülesannete hulka muu hulgas ka kohaliku valla või linna ruumilise planeerimise ja elumumajanduse 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 loovutamise kaudu selgeid märke võimalike probleemide tekkimisest konkreetsetes korterelamutes või piirkonnas ning võimaldaks KOVidel 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 korterelamus 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 riigil 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 loovutatud 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 koormav 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 pärijad puuduvad või puudub pärijate tahe pärandit 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. Analüüsimisel, kas tegemist on oma olemuselt riikliku või KOVi ülesandega, jõuti järeldusele, et tegemist ei ole riikliku ülesandega. Samas, isegi kui tegemist oleks riigi ülesandega, siis vajalike toetusmeetmete loomise ja rakendamisega 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. Juhul kui KOV omandaks tühjenevas majas korterid ilma KAHOS menetlust läbi viimata, ei teki pooltevahelist kokkulepet ning omanikele ei ole tagatud KAHOSes ettenähtud tasud ja hüvitised. Risk on maandatud läbi selle, et KOVide jaoks on välja töötatud vastavad juhendid KAHOS kohase menetluse läbiviimiseks<sup>10</sup> ning rakendatavad vastavad toetusmeetmed.
- 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 riigiülesest lahendamist ja poliitikate muutmist. Riski maandamiseks on vaja leida võimalused vastava info keskseks kogumiseks.

Eelnõu osas on väljatöötamiskavatsus (edaspidi *VTK*) koostatud Justiitsministeeriumi poolt 2018. aastal<sup>11</sup> 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 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,

---

<sup>10</sup> [Õigusanalüüs ja menetluse läbiviimise juhend](#) Advokaadibüroo LEXTAL 27.06.2022

<sup>11</sup> EIS toimik nr 18-0435

kaalutud alternatiivseid lahendusi, koostatud mitmeid analüüse<sup>12</sup> ja uuringuid, testitud toimivaid lahendusi läbi pilootprojekti ning kavandatud KOVile riigi poolt rahalised toetusmeetmed.

### 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Seaduseelnõu sisuks on kolm paragrahvi: esimene reguleerib AÕS § 126 teksti muutmist, teine notari tasu seaduse muutmist ning kolmas on seaduse jõustumissäte.

#### § 1 AÕS § 126 muutmine

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 loovutamisel läheks kinnisomand riigi asemel KOVile, vaid muudatusega sätestatakse üheselt mõistetavalt ka asjaolu, et sellega ei kaasne riigile õigust omakorda ühepoolsest KOVi kasuks kinnisomandist loobuda. Riik saab küll KOVile kinnisomandi tehinguliselt üle anda riigivaraseaduses sätestatud alusel, kuid see eeldab ka KOVi nõusolekut ja tahet. Seega ei saa riik olukorras, kus temale kuulub väheväärtuslik või majanduslikult ebarentaabel kinnisasi, sellest ühepoolse notariaalse tahteavaldusega loobuda ja jätta see KOVi majandada. Samamoodi sätestatakse sõnaselge välistus, et ka KOV ise ei saa kinnisomandist loobuda. See keeld on küll tõlgendamise kaudu tuletatav AÕS § 126 lõikest 3 (et KOV saab loobunud kinnisomandi omanikuks, siis see tähendab ühtlasi, et ta iseendale ei saa kinnisomandit loovutada), kuid selguse mõttes lisatakse see seaduse teksti.

**Lõike 1** osas jääb kehtima põhimõte, et kinnisasja omanik võib kinnisomandist loobuda, kuid sättele lisatakse teise lausega erisus, et riik ja ka kohaliku omavalitsuse üksus kinnisomandist loobuda ei saa. Riigi keeld on põhjendatud sellega, et olukorras, kui riigil ei ole mingit kinnisomandit vaja, siis on tal võimalus see kas võõrandada või anda sissemakseks eraõiguslikule juriidilisele isikule riigivaraseaduses sätestatud alustel, kuid mitte ühepoolsest loobuda. Samuti lisatakse seadusesse, et ka KOV ise ei saa kinnisomandist loobuda. Kuigi see keeld on tõlgendamise kaudu tuletatav AÕS § 126 lõikest 3, et KOV saab loobunud kinnisomandi omanikuks, mis tähendab ühtlasi, et iseendale ei saa kinnisomandit loovutada, on mõistlik selline sõnaselge keeld ka seadusesättesse lisada.

---

<sup>12</sup> [Õigusanalüüs ja menetluse läbiviimise juhend](#) Advokaadibüroo LEXTAL 27.06.2022

[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, 2022.

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

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

**Lõikega 1<sup>1</sup>** tuuakse sisse uus põhimõtteline muudatus: lisatakse asjaolude loetelu, millistel juhtudel ei ole kinnisasjast loobumine lubatud, eelkõige tulenevad need kinnisasjadega seotud kohustustest või kinnisasjal asuvate ehitiste ja rajatiste kasutamise eripäradest.

Nagu eespool mainitud, on kinnisasjast loobumise regulatsioon üle võetud saksa õigusest ning kinnisasjast loobumist on loetud üheks kinnisomandi lõppemise erivormiks, kuid seda eeldati kasutatavat pigem harvaesineva võimalusena, mida tuleb ette peamiselt kriiside ajal (inflatsioon, sundmüük või näiteks jääb kinnisasi looduskaitse kaitseriigi 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 ning see on toonud kaasa ebameeldivaid olukordi, mil loovutatud kinnisasjadel lasuvad peal erinevad kohustused ja millega kaasnevad palju keerukamad õiguslikud probleemid, kui seda on korteriomanditest loobumine tühjenevates kortermajades.

Paljudel juhtudel saab lugeda sellist kinnisomandist loobumist pahatahtlikuks, kuna see toob riigile (või ka edaspidi KOVile) ebaproportsionaalselt suuri kohustusi, mistõttu on eelnõu autorid leidnud, et sellistel juhtudel ei peaks kinnisomandist loobumise õigust olema.

Seetõttu lisatakse seadusesse loobumist välistavad asjaolud, mis on eelkõige seotud kinnisasja omaniku või kasutaja tegevusega (sh tootmise- ja muu äritegevusega), sellele tegevusele või kinnisasjale esitatud seadustest tulenevate erinõuete täitmisega või mitmepoolsetest kokkulepetest tulenevate kohustustega, mille täitmine riigi või KOVi poolt oleks ebamõistlikult ressursimahukas või võimatu ning tooks kaasa keerukaid juriidilisi probleeme.

Loobumist välistavad asjaolud ei kohaldu käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud juhtudel, st kui loovutaja on kinnisasja kaasomanik, millisel juhul läheb tema kaasomandi osa üle teistele kaasomanikele.

Punktis üks tuuakse välja, et kinnisasjast ei või loobuda, kui isikul on jäetud täitmata selle kinnisasjaga seotud kas detailplaneeringust (DP), ohutus- ja keskkonnanõuetest ning haldusorgani ettekirjutusest tulenevad kohustused.

DP-st tulenevate kohustuste täitmatajätmise all mõeldakse reaalsest elust tulenevaid näiteid, mil näiteks kinnisvaraarendustega tegelevad ettevõtjad on loobunud kinnisasja(de)st, millel lasub DP kohaselt arendatavas piirkonnas kohustus välja ehitada teede- ja tänavate infrastruktuur, kuid ettevõtjad on jätnud teed ja tänavad välja ehitamata.

Ohutus- ja keskkonnanõuetest tulenevate kohustuste all mõeldakse erinevaid kohustusi, mis paljudel juhtudel on seotud ohtlike ehitistega, samuti tootmismaaga, kus toimuvad tegevused, mille kohaselt tuleb täita kas jäätmeseadusest, veeseadusest, maapõueseadusest, kiirguseseadusest, looduskaitseeseadusest, metsaseadusest, tööstusheite seadusest või teistest seadustest tulenevaid keskkonnakohustusi ja -nõudeid.

Ohtlike ehitiste korral peab ehitise omanik ehitusseadustiku kohaselt võtma tarvitusele abinõud, et tagada ehitiste ohutus või need lammutama.

Näitena võib siin tuua ka kaevanduste maad, kus maapõueseaduse §-st 80 tulenev uuritud ja kaevandatud maa korrastamise kohustus on jäetud täitmata. Samuti kui kinnistul on hoiustatud keelatud jäätmeid või on jäätmevaldaja jätnud täitmata kohustused jäätmete hoiustamise lõpetamiseks jäätmeseaduse kohaselt, likvideerimata on reostus.

Haldusorgani ettekirjutus võib olla näiteks Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ettekirjutus ehitise lammutamiseks või Keskkonnaameti ettekirjutus reostuse likvideerimiseks.

Punktis kaks sätestatakse loobumise keeluna asjaolu kui kinnisasi on koormatud hüpoteegiga.

Hüpoteegiga koormatud kinnisasja omandi üleminekul on tavapärase tsiviilkäibes eelduseks alati kokkulepe, et uus omanik on teadlik kohustustest, mida tagab omandataval kinnistul hüpoteek ning enamasti võtab uus omanik ka kohustuse hüpoteegiga tagatud nõuded täita või täitmist tagada. Kuna AÕS § 126 kohane loobumine toimub ühepoolset loobuja tahteavalduse alusel, jäetakse siin kinnisasja omandaja keerulisse olukorda, kus ta ühelt poolt ei ole üldse teadlik, milliseid kohustusi hüpoteek tagab, samuti ei saa ta kuidagi sekkuda kolmandate osapoolte lepingusse. Sellisel juhul ei ole tegemist ainult asjaoluga, et kinnisasjaga seotud kohustuste täitmine oleks KOVile kui kinnisasja omandajale rahaliselt koormav, vaid ka sellega, et KOVil ei olegi võimalik sellist kohustust täita.

Punktis kolm on loobumist välistavaks asjaoluks kinnistusregistriosa kolmandasse jakku kantud järgmised kitsendused: isiklik kasutusõigus, kasutusvaldus, märke üürilepingu kohta või kinnistu omaniku käsutusõiguse kitsendus. Näiteks käib siia alla kolmanda isiku eluaegne korteris või majas sees elamise õigus (isiklik kasutusõigus) või märke sõlmitud üürilepingu kohta.

Oluline on siinkohal teha vahet laiemalt kinnisomandi kitsenduste (AÕS 3. peatüki 3. jagu) ja kinnistu omaniku käsutusõiguse kitsenduste osas. Kinnisomandi kitsendustest kõik ei ole kinnisomandist loobumise välistavaks asjaoluks, näiteks tehnorajatiste talumiskohustus, avaliku tee piirangutest tulenevad kitsendused jms.

Kinnistu omaniku käsutusõiguse kitsendused aga välistavad kinnisomandi loobumise õiguse, selliseks kitsenduseks võib olla kohtu või muu seadusega selleks õigustatud ametiasutuse või ametiisiku poolt antud kinnisomandi käsutuskeeld, näiteks tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 378 alusel hagi tagamiseks või täitemenetluse seadustiku § 54 alusel vara arestimise tagajärjel antud käsutuskeeld, mis kantakse kinnistusregistriosa kolmandasse jakku keelumärkena omandi, piiratud asjaõiguse või varalise õiguse käsutamise keelamiseks.

Punktis neli on kinnisasja loovutamist keelavaks asjaoluks olukord, kui kinnisasjale on püstitatud ebaseaduslik ehitis või ei vasta ehitise dokumentatsioon projektile või muudele nõuetele või puudub dokumentides kajastatud ehitis. Siin on mõeldud erinevaid olukordi, mil näiteks ehitisregistris ei kajastu üldse ehitist, mis reaalselt on olemas, aga see on püstitatud ebaseaduslikult, ei vasta nõuetele või puuduvad nõuetekohased dokumendid, näiteks ehitisluba, ehitusteatist või kasutisluba vms. Teisalt on esinenud ka teistpidi olukordi, mil dokumentide kohaselt on ehitis olemas, aga tegelikkuses seda pole.

Näiteks 2022. a loovutas üks juriidiline isik riigile Tallinnas kuus kinnisasja, mis olid kõik korterelamus asuvad mitteeluruumid suuruses 9,6 kuni 14 m<sup>2</sup> (kokku on hoones ca 300 korteriomandit). Kui Rahandusministeeriumi esindaja läks neid mitteeluruumide üle vaatama,

selgus, et neid ei ole reaalselt olemas. 20 aastat tagasi hoone ehitamise käigus kaldus arendaja (kes oli antud juhtumis kinnisomandist loobuja) projektist kõrvale ja tegi ehitamisel olulisi muudatusi. Seetõttu neid konkreetseid mitteeluruumi välja ei ehitatud ning need eksisteerivad vaid kinnistusraamatu kannetena. Pärast hoone valmimist tellitud inventariseerimine teostati ainult dokumentide alusel. Tegelikult on loovutatud kahe mitteeluruumi asukohal garaažist sisse- ja väljasõit, kolme mitteeluruumi asukohal on sein ja ruum ning kuuenda mitteeluruumi asemel on õues trepp.

Nimetatud kinnisasjade omanikuna sai riik kohustuse olematute kinnistute kulud kanda – vastavalt dokumentides kajastatud pinna propotsioonile haldus- ja hooldustasu, korrashoiu ja ka ühiselt kasutatava elektri eest. Võimalus on alustada välja ehitamata mitteeluruumide registriosade sulgemiseks vajaliku menetlusega: koostama uue hoonejaotusplaani ning küsima selleks kõikide korteriomanike (ca 300) notariaalsed nõusolekud või nõuda nõusolekuid kohtu kaudu. Juhul kui kinnistusraamatust õnnestub eelnimetatud korteriomandid kustutada, tuleks jagada riigile kuuluv mõtteline osa teiste korteriomanike vahel ära ja alles seejärel saaks riik vabaneda kohustustest seoses olematute kinnisasjadega.

Kõik see on väga aja- ja ressursimahukas tegevus, mille kinnisomandist loobuja jättis pahatahtlikult 20 aasta jooksul tegemata ning on nüüd riigi kohustus.

2024. aastal loobus Valgas kinnisvaraga tegelev juriidiline isik korraga neljast korterist, mis tegelikult on reaalselt üks suur ruum, mida ei ole võimalik korterina kasutada.

Paljudel juhtudel on aga tegemist lihtsalt ebaseaduslike ehitistega, mille osas tekib kohustus ja vajadus need kas likvideerida või lammutada.

Punktis viis tuuakse asjaoluna välja olukord, mil isiku (loobuja) suhtes on alustatud pankroti- või likvideerimismenetlus. Isikule kuuluv vara loetakse pankrotimenetluses pankrotivaraks ning sellest ühepoolne loobumine pankrotimenetluse keskel võib kahjustada võlausaldajate huve.

Ka likvideerimismenetlusega kaasnevad isiku seniste kohustuste ja võlgade inventeerimise kohustus, kõikide nõuete täitmise kohustus ning ühepoolne varast loobumine võib kahjustada võlausaldajate huve või kahjustada isiku enda finantsolukorda ning viia pankrotimenetluseni.

Punktiga kuus välistatakse loobumine juhuks, kui kinnisomandi üle on käimas kohtumenetlus, mis võib omada olulist tähtsust kinnisomandi väärtuse ning sellega kaasnevate kohustuste suhtes.

### **Kinnisomandist loobumise keelu põhiseaduspärasuse analüüs**

Kui isikutel keelata teatud asjaoludel kinnisasja omandiõigusest loobumine, võib olla tegemist käsutusõiguse piiramisega, mis võib tähendada Eesti Vabariigi Põhiseaduse (*edaspidi PS*) § 32 lõike 2 järgi omandipõhiõiguse riivet. Asja käsutamine on asja juriidilise staatuse määramine, kusjuures käsutusõiguse piirang kujutab endast omandipõhiõiguse riivet<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm 15. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020

Omandipõhiõiguse kitsendused ei tohi vastuollu minna ka üldiste võrdsuspõhimõtetega<sup>14</sup> PS § 12 lõike 1 kohaselt.

AÕS § 68 lg 1 sätestab<sup>15</sup>, et omand on isiku täielik õiguslik võim asja üle. Omanikul on õigus asja vallata, kasutada ja käsutada. AÕS kommenteeritud väljaande autorid on leidnud, et privaatautonomia ehk enesemääramisõigus tähendab üksikisiku vabadust ise oma elu korraldada, eelkõige ise vabalt luua, muuta ja lõpetada õigussuhteid tehingute abil<sup>16</sup>.

Samas AÕS § 68 lg 2 sätestab, et omaniku õigused võivad olla kitsendatud ainult seaduse või teiste isikute õigustega. Sisuliselt kordab sätte lõige 2 PS §i 32. Teiste isikute õigusteks, mis omandit võivad kitsendada, on näiteks kasutus- ja realiseerimisõigused (reaalkoormatis, kasutusvaldus; vallaspann, hüpoteek), samuti naabrusõigused<sup>17</sup>.

PS § 32 lg 2 lause 2 seab omandiõiguse piiramisele lihtsa seadusereservatsiooni – omandiõigust võib üldjuhul piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole PSga vastuolus<sup>18</sup>. Sisuliselt saavad kitsendused olla üksnes sellised, mis ei sea kahtluse alla omandi kui instituudi säilimist. Omandipõhiõiguse kitsendused ei tohi olla ebaproportsionaalsed ega piirata omanikke ebamõistlikult. Omandikitsendused, mis on sätestatud seaduses, peavad olema PSga kooskõlas ning nende põhiseaduspärasuse tuvastamisel tuleb lugeda seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole PSga vastuolus<sup>19</sup>.

Järgnevalt hindame, kas seadusemuudatus on eelnimetatud põhiõiguste osas (omandipõhiõigus – PS § 32 lg 2 ja võrdsuspõhiõigus – PS § 12 lg 1 lause 1) põhiseaduspärane.

### **Omandipõhiõigus (PS § 32 lg 2)**

Asja käsutamine on asja juriidilise staatuse määramine, kusjuures käsutusõiguse piirang kujutab endast omandipõhiõiguse riivet<sup>20</sup>.

#### **Omandipõhiõiguse riive legitiimne eesmärk**

Omandipõhiõigusesse sekkumine võiks olla materiaalselt õiguspärane siis, kui see on kooskõlas PS §-s 11 sätestatud nõuetega ja proportsionaalne ka kitsamas tähenduses<sup>21</sup>. PS §-st 11 tulenevalt peab põhiõiguse riivel olema põhiseadusega kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas) abinõu. Põhiõigust riivav abinõu on sobiv siis, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Abinõu on vajalik aga üksnes juhul, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist,

<sup>14</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm 24. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020

<sup>15</sup> AÕS § 68 lg 1 „Omand on isiku täielik õiguslik võim asja üle. Omanikul on õigus asja vallata, kasutada ja käsutada ning nõuda kõigilt teistelt isikutelt nende õiguste rikkumise vältimist ja rikkumise tagajärgede kõrvaldamist.“

<sup>16</sup> Kull, I. AÕS § 68/3.6.1. Asjaõigusseadus I. Komm vlj. Tallinn: Juura 2014

<sup>17</sup> Kull, I. AÕS § 68/3.6.1. Asjaõigusseadus I. Komm vlj. Tallinn: Juura 2014

<sup>18</sup> RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37

<sup>19</sup> RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 27

<sup>20</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm 15. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020

<sup>21</sup> vt RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 14



põhiõigusi vähem piiravat meedet kasutades. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust<sup>22</sup>.

Eelnõuga kavandatakse AÕS § 126 lõike 1 muudatust, mille kohaselt isik kinnisomandist teatud tingimustel loobuda ei saa. Muudatuse eesmärk on tagada, et isikud, kes ei soovi vastutada kinnisasjadel lasuvate või kinnisasjadega seonduvate kohustuste eest (näiteks keskkonnanõuded), ei saaks kohustustest vabanemiseks loobuda kinnisomandist vaid enese tahteavalduse alusel. Sellisel juhul läheks kinnisasja, mille osas on isik omandiõigusest loobunud, omand üle KOVile ning kinnisasjast lähtuvad või kinnisomandiga kaasnevad kohustused jääksid samuti KOVi kohustuseks. KOVil ei ole võimalik otsustada sellise kinnisasja omandiõiguse vastuvõtmise üle, mis võib aga KOVile tähendada ebaproportsionaalsete ning KOVi enese tahtest sõltumatute kohustuste teket.

Sellise olukorra ilmekaks näiteks on lk 14 kirjeldatud 2022. a juhtum, mil üks juriidiline isik loovutas riigile kuus kinnisasja, mis olid kinnistusraamatusse kantud kui korterelamus asuvad mitteiluruumid, aga mida reaalselt olemas ei olnud ning olukorra lahendamine 300 korteriomandiga majas nõudis ebaproportsionaalselt suurt aja- ja ressursimahukat tegevust riigilt, mille kinnisomandist loobuja jättis pahatahtlikult 20 aasta jooksul tegemata.

Samuti loobus Valgas kinnisvaraga tegelev ettevõtja korraga neljast korterist, mis tegelikult on reaalselt üks suur ruum, mida ei ole võimalik korterina kasutada.

Lisaks on esinenud olukordi, mil kinnisvaraarendaja jättis detailplaneeringukohase tee välja ehitamata ning loovutas selle tee riigile ning ka KOV ei olnud nõus riigilt tänavat tasuta üle võtma enne, kui riik on selle vastatavalt detailplaneeringus sätestatule välja ehitanud. Eeldatavad kulud ca 80 000 eurot.

Selliseid teid ja tänavaid ei ole võimalik ka enampakkumisel müüa, kuna see on praktikas toonud kaasa ebasoovitavaid tagajärgi, kui sellise tänava on ostnud pahatahtlik isik, kes ei luba teistel tasuta tänavat kasutada.

Riigile on loovutatud ka näiteks Tudulinna tuuleveski ja Rakke lubjatehase varemed. Sellisele varale on väga raske uut omanikku leida ning riigil puudub vajadus neid oma ülesanneteks kasutada. Ei ole mõeldav, et riigile või KOVile loovutatakse kinnisasjad, millel asuvaid tootmishooneid ei ole võimalik enam käitada ja nende tööst kasumit teenida.

Ettevõtjad peaksid nt tootmishoonete puhul nende käitamise lõpus leidma lahendused nende korrastamiseks/uuendamiseks või siis need ise lammutama, mitte minema kergema vastupanu teed, loovutades terved kinnisasjad või siis jagades kinnisasjad osadeks ja loovutades neist laguneva tootmishoonega tükid. Kui ettevõtja oma kasumliku tegevuse lõppedes on andnud kinnisasjad ja nendega seotud kohustused üle riigile, võib teatud juhtudel tekkida küsimus ka keelatud riigiabi osas.

Eelnimetatud näidetes on kehtiva seaduse alusel loovutatud probleemsed kinnisasjad riigile, kuid seaduse muutmise järel oleks samasuguste probleemide ees KOVid.

---

<sup>22</sup> [RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02](#), p 15

Seega, kavandatud muudatusest tuleneva omandipõhiõiguse riive legitiimseks eesmärgiks on tagada, et isikud, kes soovivad vabaneda kinnisasjadega kaasnevatest teatud kohustustest, ei loobuks raskuste tekkimisel ainult ühepoolse avalduse alusel kinnisasja omandist. Sellise loobumisõiguse võimaldamine tähendab, et KOV võib koos kinnisasja omandiõiguse saamisega omandada ebamõistlikud kohustused, mille haldamine ei pruugi kuuluda KOVi seadusjärgsete ülesannete hulka. Selliste kohustuste omandamise tagajärjel võib tekkida ebaproportsionaalne surve KOVi rahalistele vahenditele. See omakorda aga tähendab, et KOVi üksustel oleks kinnisasja omandiõiguse saamise tagajärjel vähem rahalisi vahendeid selleks, et täita oma seadusjärgseid ülesandeid, mis aitavad korraldada ja juhtida kohalikku elu<sup>23</sup>. Eelnevast lähtuvalt on kavandataval omandipõhiõiguse riivel legitiimne eesmärk.

### Riive proportsionaalsus

PS §s 32 sätestatud põhiõiguse riive põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb arvestada PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega. Seadusandja peab kaaluma riive eesmärgiks olevaid üldisi huvisid ja üksikisiku põhiõiguse riivet, et leida nende vahel mõistlik tasakaal<sup>24</sup>.

Kavandatav omandipõhiõiguse riive on eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne abinõu, olles sobiv, vajalik ja mõõdukas. Eelnevalt on selgitatud, et omandipõhiõiguse riive legitiimseks eesmärgiks on see, et isikud ei saaks kasutada kinnisomandist loobumise õigust selleks, et vabaneda kinnisasjast tulenevatest tülikatest kohustustest, mille tagajärjel võivad vastavad kohustused muutuda kinnisomandi KOVile üleminekul KOVi kohustusteks vastuolus KOVi enese tahte ja seadusjärgsete ülesannetega.

- Sobivus

Põhiõigust riivav abinõu on sobiv siis, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Kavandatavad kinnisomandist loobumise õiguse piirangud on sobiv abinõu, sest oma tavapärase tegevuses üldjuhul isikud kinnisomandist (välja arvatud korteriomandid) ei loobugi ning praktikas on see ette tulnud üksikutel juhtudel ning see on seotud olnud kas raskustesse sattumise korral kinnisasjaga seotud kohustuste võimaliku äradelegeerimise või tahtmatuse korral keerukaid probleeme lahendada. Kinnisomandist loobumise asemel on raskustesse sattunud isikul võimalus teistest seadustest tulenevaid lahendusi leida oma kohustuste lahendamiseks, nagu näiteks kahepoolsed kokkulepped kinnisasja võõrandamiseks, likvideerimismenetlus, saneerimine, pankrotimenetlus vms

- Vajalikkus

Abinõu on vajalik aga üksnes juhul, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades. Nimetatud piiranguga võetakse teatud tingimustel isikult õigus ühepoolse avaldusega kinnisomandist loobuda, mida ei ole võimalik teha ühegi teise meetmega. Piirang on mõeldud kaitsma isikut, kelle kasuks kinnisomandist loobutakse, antud juhul KOVi, kinnisasjaga seotud ebamõistlike kohustuste üleandmise ees, ilma et oleks võimalus nende üle läbi rääkida ja mis ei ole seotud KOVi seadusjärgsete ülesannetega. Isikule

---

<sup>23</sup> [Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 6](#)

<sup>24</sup> [RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09](#), p 59

jäävad alles kõik muud võimalused loobuda kinnisomandist kokkuleppel või muude menetluste kaudu.

- Mõõdukus

Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Seega tuleb hinnata, kas legitiimne eesmärk on piisavalt kaalukas, et õigustada kavandatavast abinõust tulenevat PS § 32 lõikes 2 tagatud põhiõiguse riiveid<sup>25</sup>. Antud seadusemuudatusest tulenev riive ei ole väga intensiivne, kuna oma tavapärases tegevuses üldjuhul isikud kinnisomandist ei loobugi ning ka praktiliselt on seda väga harva ette tulnud (välja arvatud korteriomanditest loobumine mõnedes piirkondades), seega hoolimata sellest piirangust on isikul võimalik endiselt suures mahus omandipõhiõigust teostada: vallata, kasutada ja käsutada. Piiratakse vaid erandlikku võimalust kinnisomandit ühepoolsetl käsutada vastuolus teise isiku tahtega.

Jätakuvalt oleks tagatud aga see, et isikud saavad KOVile kinnisasja omandi üle anda tehinguliselt muudes seadustes sätestatud alusel, mis eeldab ka KOVi nõusoleku ja tahte olemasolu. Seega ei too kavandatav muudatus kaasa kinnisomandi käsutusõiguse täielikku välistamist või ebaproportsionaalset piiramist, vaid seab omandipõhiõiguse mõistes kitsa piirangu teatud asjaoludel kinnisomandist loobumise õiguse teostamisele.

### **Võrdsuspõhiõigus (PS § 12 lg 1)**

PS nimetab võrdsust mitme teise põhiõiguse juures, näiteks ka PS § 32 lõikes 1 (isikute omandi võrdne kaitse)<sup>26</sup>. PS § 12 lõige 1 lause 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. PSi kommenteeritud väljaande autorid on märkinud, et üldise võrdsuspõhiõiguse isikuline kaitseala (isikute ring, keda põhiõigus kaitseb) hõlmab kõiki isikuid<sup>27</sup>.

Üldise võrdsuspõhiõigus riivega on tegemist siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid ning seadusloome võrdsuse põhimõtet on rikutud, kui ebavõrdset kohtlemist ei ole võimalik põhiseaduslikult õigustada<sup>28</sup>.

AÕS § 6 lg 1 sätestab, et kõigil omanikel on võrdsed õigused, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. AÕS § 68 lg 1 sätestab, et omand on isiku täielik õiguslik võim asja üle. Omanikul on õigus asja vallata, kasutada ja käsutada ning nõuda kõigilt teistelt isikutelt nende õiguste rikkumise vältimist ja rikkumise tagajärgede kõrvaldamist. AÕS § 68 lg 2 sätestab, et omaniku õigused võivad olla kitsendatud ainult seaduse või teiste isikute õigustega.

Eelnõuga soovitakse sätestada, et teatud asjaolude esinemisel ei ole kinnisasja omanikul õigust kinnisomandist loobuda ning see seab sellise kinnisasja omaniku ebavõrdsesse olukorda võrreldes omanikega, kellele sellised piirangud ei kehti.

Leiame, et riive on põhiseaduspärane, sest hoolimata seadusega kavandatud piirangutest, on isikute ebavõrdne kohtlemine õigustatud, kuna piirangud kinnisomandist loobumiseks on seotud konkreetsete seadusest või tehingutest tulenevate kohustuste täitmata jätmisega, mis on

---

<sup>25</sup> vt ka [RKÜKo 15.02.2023, 3-18-477/73](#), p 77-78.

<sup>26</sup> Kivioja, A., Muller, K., Oja, L. Põhiseaduse § 12 kommentaar, komm 7. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.

<sup>27</sup> [RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07](#), p 13

<sup>28</sup> [RKPJKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14](#), p 35

seotud isiku enda tahtelise tegevusega. Pealegi on isikutel võimalus kinnisomand üle anda muudes seadustes sätestatud alusel (kokkuleppel).

Kuna Riigikohus on leidnud, et võrdsuspõhiõiguse piirangu eraldiseisev kontroll pole vajalik, sest sellega saab arvestada teise põhiõiguse või vabaduse piirangu hindamise raames<sup>29</sup>, leiame, et omandipõhiõiguse riive õiguspärasuse kontrolliga on hõlmatud ka võrdsuspõhiõiguse kontroll ning täiendavat kontrolli võrdsuspõhiõiguse riive suhtes ei teosta.

**Lõikes 2** jääb kehtima põhimõte, et tehing, millega kinnisomandist loobutakse, peab olema notariaalselt tõestatud vormis. Küll aga täiendatakse lõiget kahe uue lausega, mis tuleneb lõikega 1<sup>1</sup> lisatud loobumist välistavate tingimuste kontrollimise kohustusest. Kuna tehing tõestatakse notari poolt, peab notar kontrollima ka vastavate asjaolude esinemist või mitteesinemist. Lõike 1<sup>1</sup> punktides 2 ja 3 nimetatud asjaolusid saab notar kontrollida kinnistusraamatu kinnistu kohta avatud kinnisturegistriosa kannetest. Punkti 5 nimetatud asjaolusid saab notar juriidilise isiku osas kontrollida äriregistrist, füüsilise isiku pankrotimenetluse alustamise osas tuleb teha päring kohtute infosüsteemi. Samuti saab kohtute infosüsteemi kaudu kontrollida, kas nimetatud kinnisomandi üle käib kohtumenetlus, tehes päringu kinnisasja omaniku kohta, kuna vaidlus kinnisasja üle ei saa toimuda ilma kinnisasja omaniku osaluseta.

Lõike 1<sup>1</sup> punktides 1 ja 4 nimetatud asjaolusid aga notar temale kergesti kättesaadavate infosüsteemide alusel kontrollida ei saa, mistõttu peetakse otstarbekaks, et nende tingimuste kontrollimise kohustus tuleb panna KOVile ja seda kahel põhjusel. Esiteks on osa nimetatud punktides mainitud loovutamist välistavad asjaolud KOVi poolt kergemini kontrollitavad, kui mõne teise institutsiooni poolt, näiteks detailplaneeringust tulenevate kohustuste täitmata jätmine või kinnisasjal paikneva ehitise olukord. Teiseks, ka raskemini tuvastatavate asjaolude ilmnemise väljaselgitamine on KOVi enda huvides, kuna KOV ei soovi enda omandisse saada kinnisasju, millega kaasnevad kohustused, mille täitmine KOVi poolt oleks ebamõistlikult ressursimahukas või võimatu ning tooks kaasa keerukaid juriidilisi probleeme.

Samuti täidab KOVi poolt vastava tõendi esitamiseks vajalik asjaolude kontrollimise aeg KOVi jaoks nn eelhoiatuse funktsiooni, et kinnisasja loovutamise soov ei tuleks KOVile ootamatult ning annab KOVile võimaluse enne tehingu tegemist välja selgitada omaniku poolt kinnisomandi loovutamise tegelikud põhjused. Lisaks tekib võimalus, et teatud juhtudel saab KOV pakkuda isikule teatud sotsiaalseid toetusi või muid lahendusi, ilma et isik peaks üldse oma kinnisomandist loobuma.

Seetõttu on sättesse lisatud täiendavad laused, et lõike 1<sup>1</sup> punktides 1 ja 4 nimetatud asjaolude esinemise või puudumise kohta esitab kinnisasja asukoha järgne kohaliku omavalitsuse üksus notarile tõendi 2 kuu jooksul vastava päringu saamisest ning et eelnimetatud tähtaega võib vajadusel (näiteks keerukamate juhtumite korral, mil tegelikud asjaolud ei ole kergesti tuvastavad) pikendada kuni 2 kuud.

Oluline muudatus on sätestatud **lõikes 3**, kus ei muudeta küll põhimõtet ennast, kuid muudetakse isikut, kellele loobumisel kinnisomand üle läheb. Sätestatakse, et kinnisasjast

<sup>29</sup> [RKÜKo 13.11.2012, 3-1-1-45-12](#), p 29; [RKÜKo 9.12.2013, 3-4-1-2-13](#), p 114

loobumisel läheb kinnisasja omand üle mitte riigile, vaid KOVi alates tema kinnisasja omanikuna kinnistusraamatusse kandmisest, kuid lisatakse täiendus, et erisus sellisest loobumisest tuleneb lõikest 5, mis on täiendav säte, kus sätestatakse, et kaasomandist loobudes läheb kaasomandi osa üle teistele kaasomanikele. Täpsemalt on kaasomandist loobumisest juttu lõike 5 selgituse juures. Kinnistusraamatu pidaja kannab uueks kinnisasja omanikuks KOVi pärast seda, kui talle on esitatud kinnistamisavaldus, millele on lisatud notariaalselt tõestatud loobumise tehing.

Lõike 3 teise lause põhimõte jääb samaks kui kehtivas seaduses, milles sätestatakse, et KOVi kui puudutatud isiku nõusolek ei ole sellise kande tegemiseks vajalik.

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 korteriühistuseaduse eelnõu seletuskirjas<sup>30</sup>, milles on välja toodud järgmine lõik (lk 104): „Seejuures tuleb silmas pidada, et omandist loobumisega ei lõpe korteriomaniiku need kohustused korteriühistu ees, mis olid tekkinud enne loovutamist, samuti ei ole see vastutus piiratud omandi väärtusega. Omandaja, sh riigi kui n-ö sundomandaja 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 loovutatud 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 seisukohast<sup>31</sup> on võlaõigusseaduse § 1059 kohaselt omanikuna, kes vastutab ehitise eeraldumise 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 korteriühistuseaduse § 34 lõikest 3, tuleb võlaõigusseaduse § 1059 alusel tekkinud nõue esitada korteriühistu vastu, mistõttu vastutavad kõik korteriomaniikud korteriühistu kahju eest. Korteriomandist loobumisel ei saa tulevikus välistada olukorda, kus korteriomaniikuks saanud KOV peab siiski solidaarselt osalema võlaõigusseaduse § 1059 alusel tekkinud kahju hüvitise maksmisel nii nagu seda teevad ka kõik teised korteriomaniikud<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bb3ae807-c425-4e93-aa0e-66fda4aa904e/korteriomandi-ja-korteriuhistuseadus>

<sup>31</sup> Tampuu, T., Käerdi, M. VÕS § 1059/3.3. Võlaõigusseadus IV. Komm vlj. Tallinn: Juura 2020. RKTko 02.11.2005, 3-2-1-105-05, p 27.

<sup>32</sup> Riigikohtu 19.03.2021 otsuse nr 2-18-13649/57, p 17.

Paragrahvile lisatakse võrreldes kehtiva tekstiga uus **lõige 5**, mis reguleerib kinnisasja kaasomandi osast 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.<sup>33</sup> Tõsi, samas kommentaaris on leitud ka, et sätet ei saa kohaldada ühisele omandile ja korteriomandile, samas kui praktika on olnud teistsugune. Ka ringkonnakohtu praktikas on sellist võimalust jaatatud.<sup>34</sup>

Kehtiva õiguse kohaselt on kaasomanikul, kes ei soovi enam kaasomanik olla, võimalik esitada vastav nõue teiste kaasomanike vastu (AÕS § 76), 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 käesolevas eelnõus välja pakutud lahendus, mis selgelt lubaks ka kinnisasja kaasomanikul oma kaasomandi osast loobuda. Vormiliselt peaks see toimuma samamoodi nagu toimub kinnisomandist loobumine – kaasomanik peab tegema ühepoolse notariaalselt tõestatud materiaalõigusliku tehingu (avalduse) ja esitama kinnistamisavalduse, mille alusel tuleb omandist loobumise kohta teha kinnistusraamatusse vastav kanne. Tavalisest kinnisomandist erinevalt tuleb lahendada küsimus, kes saab sellise loobumise tulemusena uueks omanikuks. Arvestades kaasomandi eripära ja õiguslikku tähendust, siis ei ole põhjendatud 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 loovutamise tehing.

Seejuures tuleb arvestada, et kui kinnisasjal on kaasomanikud, kes kõik koos ühe avaldusega loobuvad kinnisomandist, siis ei kohaldu lõikes 5 sätestatu, vaid tegemist on tavalise kinnisomandist loobumisega, mille tulemusena saab uueks omanikuks KOV. Kui tegemist on kinnisasja ühisomanikega (abikaasade ühisvara või kaaspärijad), siis nemad saavad nagunii oma õigust käsutada ainult ühiselt.

2018. aasta eelnõu koostamise käigus kaaluti ka seda, kas kaasomandi osast 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

<sup>33</sup> Asjaõigusseadus I. 1.–3. osa (§-d 1–167). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Juura 2014, § 126 komm 3.3.

<sup>34</sup> Tartu Ringkonnakohtu tsiviilkolleegiumi lahend 19.04.2018, asja number 2-18-5465/4, link lahendile: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/detailid.html?id=225843791>



nagu on kinnisomandil. Teiste korteriomaniike lugemine uuteks omanikeks tooks kaasa ebamõistlikku segadust. Alternatiivina võiks kaaluda korteriühistu lugemist uueks omanikuks, aga praktikas tähendaks see probleemide veeretamist korteriühistu ja seega teiste korteriomaniike õlule.

Samas peab silmas pidama, et lõikega 1<sup>1</sup> lisatud asjaolude loetelu, millistel juhtudel ei ole kinnisasjast loobumine lubatud, antud juhul kaasomandist loobumise korral ei kohaldu.

**Lõikega 6** sätestatakse põhimõte, et muudetavas sättes kinnisomandi kohta sätestatud kohaldatakse ka korteriomandile. Praktikas on seda ka seni tehtud, nagu näitab riigile loovutatud korteriomandite suur arv, kuid kuna eelnõuga luuakse eriregulatsioon kaasomandi osast loobumise jaoks (lg 5), võib tekkida küsimus, kas korteriomandile peaks kohaldama kinnisomandi või kaasomandi reegleid. Teatavasti on ka korteriomandi aluseks kinnisasja kaasomand – korteriomand on eriomand hoone reaalosa üle, mis on ühendatud mõttelise osaga kinnisasja kaasomandist, mille juurde eriomand kuulub (KrtS § 1 lg 1).

Lisatava lõikega 6 see küsimus lahendatakse selliselt, et kui korteriomandist loobub selle ainuomanik või kõik ühised omanikud koos, siis saab omanikuks KOV, kui aga loobub üks korteriomandi kaasomanikest, siis kohaldub lg 5 ehk tema omandi osa jaotub teiste kaasomanike vahel. Sellisel viisil on kõige paremini tagatud tasakaal erinevate huvide vahel.

## **§ 2 Notari tasu seaduse muutmise**

Kuna AÕS § 126 alusel kinnisomandi loobumise tehing tuleb notariaalselt tõestada ning käesoleva eelnõu § 1 alusel muudetava AÕS §le 126 lisatakse lõikega 1<sup>1</sup> kinnisomandi loobumist välistavad asjaolud, mida notar peab täiendavalt kontrollima, mis toob kaasa sellise tehingu osas täiendava koormuse võrreldes varasema kinnisomandist loobumise tehingu tõestamisega, esitati Notarite Koja poolt ettepanek muuta notari tasu seadust selliselt, et kinnisomandist loobumise tehingu tõestamise eest määratakse kindel tasumäär – 200 eurot (millele lisandub käibemaks). Täiendus lisatakse § 31 punktiks 44 või sealt järgmine punkt, sõltuvalt sellest, kas enne käesoleva seaduse menetlemist jõustub notari tasu seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus, mis on käesoleval ajal esitatud Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.<sup>35</sup>

Seni on kinnisomandist loobumise tehingu tõestamise eest võetud tasu notari tasu seaduse § 31 p 11 alusel – ühepoolse avalduse tõestamine, mille puhul tehinguväärtust ei määrata – 42,15 eurot (lisaks käibemaks).

## **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõu ei sisalda uusi termineid.

## **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

---

<sup>35</sup> [Notari tasu seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus](#) (Toimik nr 24-0780)

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**

Kuna suurem osa loovutatavast kinnisvarast on seni olnud ja on eeldatavasti ka lähiaastatel siiski korteriomandid korterelamutes, siis on ka mõjude hindamisel keskendutud just selle probleemi mõjudele. Muu loovutatav vara on riigi kogemusel olnud seni marginaalse mahuga ja sellega peab tegelema siis, kui ilmnevad loovutamise kasvamise tendentsid.

#### **6.1. Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju**

##### **6.1.1 Mõjutatud sihtrühmad**

Kahaneva rahvastikuga piirkondade (eelkõige Ida-Virumaa ja Lõuna-Eesti mõned piirkonnad) KOVid ja nende elanikkond.

Potentsiaalselt võib puudutada ligikaudu 20 KOVi 79st ja nende elanikkonda – ligikaudu 204 000 inimest<sup>36</sup>, mis moodustab kuni 15% Eesti rahvastikust. Eelnimetatud elanikkonnast üks osa ei pruugi olla mõjust üldse puudutatud ning suur osa on puudutatud vaid kaudselt: elanikud, kes ise ei ela probleemsetes elamutes, kuid elavad tühjenevate korterelamute piirkonnas, saavad mõjutatud läbi üldise elukeskkonna, mida tühjenevad korterelamud kas halvendavad (kui probleem eskaleerub) või parendavad (kui probleemiga hakatakse tegelema ja lahendatakse).

Lisaks on sihtrühmaks ka ettevõtjad, kuigi senise praktika põhjal on ettevõtjad loobunud kinnisomandist harva, tuleb sellise võimalusega arvestada.

Otseselt mõjutatud sihtrühm on väike, kuna mõju ei avaldu kõikidele potentsiaalselt puudutada võivatele isikutele korraga:

Statistikaameti andmete alusel<sup>37</sup> (eelnõu koostamise aja seisuga) võib Eesti elanikkond 25 aasta jooksul väheneda 51198 inimese võrra, kellest 24000 elavad kortermajades. Kuivõrd keskmiselt elab igas korteris 2 inimest, tühjeneb 25 aasta jooksul 12000 korterit. Ühe korteri tühjenemisel jääb elamusse (keskmiselt on ühes korterelamus 18,8 korterit) alles keskmiselt 17,8 asustatud eluruumi, milledest igaüks elab keskmiselt 2 inimest, so ühes elamus on ühe korteri tühjenemisel sellest puudutatud inimesi 35,6. Kui igas elamus tühjeneks vaid üks korter, siis 25 aasta jooksul oleks puudutatud ( $12\,000 \cdot 35,6 = 427\,200$ ) ca 425000 inimest. Iga-aastaselt oleks puudutatud inimesi ( $425\,000 / 25 = 17\,000$ ) 17000<sup>38</sup>. See oleks korterite tühjenemisest

<sup>36</sup> Sihtrühmana on välja toodud kogu potentsiaalselt mõjutatavates KOVides elav elanikkond, kellest suur osa on puudutatud vaid kaudselt. Andmed pärinevad [ELVL kodulehelt](#).

<sup>37</sup> [Statistikaameti koduleht](#)

<sup>38</sup> Nimetatud arv lähtub olukorrast, kui korterelamus on tühjenenud vaid 1 korter ehk välja toodud teoreetiline maksimaalselt puudutatud isikute arv järgmise uuringu põhjal: [Üleriigiline uuring elamute kasutuse](#)



puudutatud isikute teoreetiline maksimum, kui üheski elamus ei tühjeneks üle ühe korteri. Tõenäoline on siiski, et paljudes elamutes tühjeneb mitu korterit, mistõttu on korterite tühjenemisest tegelikult puudutatud inimeste arv oluliselt väiksem. Kuna eelnõuga kavandatava meetme rakendamiseks peab olema elamus tühjenenud vähemalt pool korteritest (so keskmiselt 9,9 korterit ühes elamus), siis oleks meetmest puudutatud elamuid 25 aasta jooksul kokku maksimaalselt suurusjärgus ( $12\,000/9,9=1212$ ) 1200 ja ühe aasta jooksul 48. Nendes 48 elamus oleksid kuni pooltes korterites (ca 480 korterit) elanikud, igas korteris keskmiselt 2 inimest. Seega oleks igal aastal meetmest puudutatud isikuid ( $48*9,9*2=950$ ) suurusjärgus kuni üks tuhat inimest (so inimesed, kes tühjenevas elamus elavad). Kui elamus tühjeneb enne meetme rakendamist üle poole korteritest, on seal ka puudutatud isikuid selle võrra vähem.

#### 6.1.2. Mõju avaldumise ulatus, sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Mõju avaldumise ulatus piirdub peamiselt kahaneva elanikkonnaga piirkondadega Ida-Virumaal ja Lõuna-Eestis ja sõltub KOVi tegevusest elanike sotsiaalsete probleemide (töötuks jäämine, makseraskused, võlgade kuhjumine jms) varasemal märkamisel, ennetamisel ja lahendamisel. Mõju elanike turvalisusele seisneb elanike elukeskkonna parandamises nende ümberkolimise ning tühjenenud korterelamute ohutuse tagamise ja vajadusel ka lammutamise kaudu.

Kuigi sihtrühmana on välja toodud kogu potentsiaalselt mõjutatavates KOVides elav elanikkond, siis suure osa jaoks on eelnõuga kaasneva muudatuse mõju ulatus kaudne ning sellega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskursi, kuna muudatuse mõju elukeskkonna parandamise eesmärgil tegutsemiseks on positiivne. Inimeste jaoks, kes ise loovutama hakkab, ei ole oluline, kas ta loovutab riigile või KOVile, samas neile, kes sellesse korterelamusesse elama jäävad, kus korteriomanditest loobutakse, on oluline, et riigi asemel hakkab nende probleemidega tegelema KOV, kes tunneb kohalikke olusid paremini. Kuna probleemiga hakkab riigi asemel tegelema KOV, kelle käes on ka hoovad kohalikul tasandil kiiremaid ja mõjuvamaid lahendusi leida (näiteks leida tühjenevas kortermaja viimastele elanikele samas piirkonnas uus elamispind, teha ruumiplaneeringulisi otsuseid, millistel kortermajadel on potentsiaali rekonstrueerimiseks ja täiendavaks asustamiseks, millistel mitte) ning arvestades muudatustega kaasnevate meetmete rakendamist, paraneb eelduslikult mõjutatud KOV elanikkonna elukeskkond võrreldes praegusega.

Läbi probleemsete kinnisasjade ja korteriomandite loovutamise saab KOV selge signaali loobumiste tegelikest 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 abil, sealhulgas arvestades juba pilootprojekti kogemusi ja väljatöötatud üksikasjalikke juhendeid, peaks see risk olema väike. Ebasoovitavate mõjude risk võib tuleneda siiski ka juhul, kui kavandatud toetusmeetmed ei kata sotsiaalselt nõrgemate ja niigi raskustes olevate KOVide

ressursivajadusi. Riski saab maandada võimalikult paindlike toetusmeetmete väljatöötamisega, et vajadusel suunata operatiivselt ressursse kõige kriitilisemate probleemidega KOVidele.

Loobumist välistavate asjaolude lisamine seadusesse toob küll uue olukorra ja tundub oluliselt piiravam senisest regulatsioonist, kuid tuleb arvestada, et kõige suurem osa kinnisomandi loovutajatest on olnud füüsilistest isikutest korteriomanikud, keda lisatud piirangud ei oleks senise praktika põhjal mõjutanud. Lisatavad piirangud mõjutavad oluliselt isikuid, kes sooviksid loobuda just selliste probleemidega seotud kinnisomandist, millest nad muudetud regulatsiooni alusel enam ühepoolset loobuda ei saaks ning peaksid olukorra lahendamiseks otsima aktiivselt lahendusi ja kokkuleppeid.

Ettevõtjate sihtrühma mõju ulatus ehk muudatustega kohanemise vajadus on väike, kuna ka senise praktika kohaselt on ettevõtjate (juriidiliste isikute) kinnisasjadest loovutamisi olnud vähe ja harva ning seda on kasutatud erandkorras pigem pahasoovalikult keeruliste probleemidega seotud kinnisasjadest vabanemiseks. Senine statistika AÕS § 126 alusel kinnisomandist loobumise osas näitab, et juriidilised isikud on kinnisomandist loobunud viimasel kahel aastal kokku 10 kinnisajast. Toimivad juriidilised isikud kinnisomandist ühepoolse loobumise võimaluse kasutamist pigem eeldama ei peaks.

Loobumist välistavate asjaolude lisamisega ebasoovitavate mõjude risk pigem väheneb, sest jäävad ära pahasoovalikud loobumised probleemsetest kinnisasjadest, millega ettevõtja peaks ise toime tulema. Samas võib suurene da ebasoovitavate mõjude risk nende ettevõtjate osas, kes on majanduslikes raskustes ja kinnisasjast loobumist kaalutakse võimaliku lahendusena olukorra leevenemiseks, kuid neil puudub võimalus kinnisasjast loobuda.

Ulatus keskmine, sagedus väike, ebasoovitavate mõjude risk väike.

#### 6.1.3 Hinnang mõju olulisusele

Muudatustega kaasnev mõju on väheoluline, samas teatud probleemsetes piirkondades võib olla ka oluline. Võrreldes kehtiva olukorraga, mil loovutatakse riigi kasuks, peaks muudatuse mõju olema kokkuvõttes positiivne, kuna KOVil on hoovad kohalikul tasandil kiiremaid ja mõjuvamaid lahendusi leida (näiteks leida tühjenevas kortermaja viimastele elanikele samas piirkonnas uus elamispiind, teha ruumiplaneeringulisi otsuseid, millistel kortermajadel on potentsiaali rekonstrueerimiseks ja täiendavaks asustamiseks, millistel mitte).

### 6.2. Mõju majandusele

#### 6.2.1. Mõjutatud sihtrühmad

Võlgades kinnisasjade, eelkõige korterite, nii füüsilisest isikust kui ka ettevõtjatest omanikud.

Eesti notarid (kokku 87 notarit). Otseselt on mõjutatud kõik notarid, kuid eelduslikult teistest enam on mõjutatud probleemsete piirkondade notarid.

Sihtrühma suurus väike.

#### 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 ega kohanemisraskusi 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 nii elanike kui ettevõtjate otsust piirkonnast lahkuda.

Eelnõuga tõuseb mõnevõrra notarite töökoormus, kuna lisandub kinnisomandist loobumise välistamist tingivate asjaolude kontrollimise kohustus. Osa asjaolusid saavad notarid kontrollida avalikest andmebaasidest: kinnistusraamatust, äriregistrist või kohtute infosüsteemist, kuid osade asjaolude (AÕS § 126 lõike 1<sup>1</sup> punktides 1 ja 4 nimetatu kohta) esitab notarile kinnisasja asukoha järgne KOV.

Töökoormuse suurenemise kompenseerimiseks muudetakse ka notari tasu seadust, lisades kindla tasumääraga notariaaltoimingute loetelusse kinnisomandist loobumise tehingu tõestamise eest tasuks 200 eurot.

Nii nagu on eelnevalt kirjeldatud, et kogu eelnõust tulenevatest muudatustest ei ole ühetaoliselt puudutatud kõik Eesti piirkonnad ja elanikkond, siis samamoodi ei ole seda ka kõik Eesti notarid, vaid puudutatud on eelkõige notarid, kelle tööpiirkonda jäävad probleemsed kinnisasjad/korteriomandid.

Üle Eesti on kinnisomandi loobumise tehinguid tõestatud järgmiselt:

Kui 2012–2015 tõestati keskmiselt 12–13 tehingut aastas, siis 2016. aastal 40 tehingut ja 2017. aastal juba 124 tehingut, aastatel 2018 – 2024 on kinnisomandist loobumise tehingute arv stabiliseerunud, keskmiselt 60 tehingut aastas.

**Tabel 2011–2024 loovutatud kinnisomandite arv**

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Kokku
5	12	12	13	13	40	124	96	71	74	48	32	41	26	606

Mõju ulatus keskmine, sagedus väike, ebasoovitavate mõjude risk väike.

### 6.2.3. Hinnang mõju olulisusele

Kinnisasjade, sh korteriomandite loovutamise puhul füüsiliste isikute poolt ei ole nende jaoks oluline, kas seda tehakse riigile või omavalitsusele, kuna asja maksumus sellest ei muutu. Seetõttu pole korteriomanike käitumises oodata muutust ega teki vajadust muutustega kohaneda.

Notaritele on mõju samuti väheoluline, kuna kinnisomandist ühepoolse loobumise tehinguid ei ole kokkuvõttes aasta peale palju ning töökoormuse osaline kasv kompenseeritakse notari tasu suurendamisega kinnisomandist loobumise tehingu eest.

Mõju on väheoluline.

## 6.3. Mõju regionaalarengule

### 6.3.1. Mõjutatud sihtrühmad

Kahaneva rahvastikuga piirkondade (eelkõige Ida-Virumaal ja Lõuna-Eestis) KOVid (ligikaudu 20 KOVi 79st) ja elanikkond.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Suurus sama, mis punktis 6.1.1

### 6.3.2. Mõju avaldumise ulatus, sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Muudatuse mõju regionaalarengule on eelduslikult suurem piirkondades, kus paikneb enam probleemseid korterelamuid (näiteks kõikidest riigile seni loovutatud korteritest asub valdav enamus, ligikaudu 67% Ida-Virumaal – ca 230 korterit Kohtla-Järve linnas ja ca 50 korterit Lüganuse vallas) 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 omandaja (riik või KOV), ei ole antud muudatusel otsest mõju regionaalarengule. Muudatuse mõju on piirkonnale eeldatavalt positiivne, kuna see on üheks teguriks kompleksse probleemistiku tõhusamaks lahendamiseks. Positiivse mõju ulatus sõltub KOVide valmisolekust ja soovist tühjenevate korterelamute probleemistiku lahendamiseks ja selleks vajalike vahendite stabiilsest kättesaadavusest. Ka ebasoovitavad mõjud on sellistes piirkondades suuremad, kuna sealsete omavalitsuste suutlikkus omandajana kinnisvara edaspidi hallata on väiksem, kuid kavandatavate toetusmeetmete ja pilootprojekti põhjal väljatöötatud juhendite abil peaks see risk olema väike. Ulatus keskmine, sagedus väike, ebasoovitavate mõjude risk väike.

### 6.3.3. Hinnang mõju olulisusele

Mõju kogu regionaalarengule on väheoluline, samas probleemsemate piirkondade KOVide ja nende elanike jaoks võib mõju olla oluline, kuna sellistes piirkondades on rohkem loovutatud kortereid, samas just neile suunatakse ka mõju leevendavad toetusmeetmed. Mõju on oluline, kuid mitte sedavõrd oluline, samuti mitte negatiivne, et seda oleks vaja täiendavalt analüüsida.

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

### 6.4.1. Mõjutatud sihtrühmad

Kõik Eesti KOVid 79, aga eelkõige on mõjutatud KOVid, mis asuvad kahaneva rahvastikuga ja madala kinnisvaraväärtusega piirkondades, eelduslikult 20 KOVi kõigist KOVidest<sup>40</sup>, riik (Rahandusministeerium).

### 6.4.2 Mõju avaldumise ulatus, sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Mõju avaldumise osas tuleb eristada kõiki Eesti KOVe tervikuna ning neid KOVe, mis asuvad kahaneva rahvastikuga ja madala kinnisvaraväärtusega piirkondades.

Muudatus puudutab vahetumalt KOVe eelkõige Ida- ja Lõuna-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 KOVidele loovutama. Võttes arvesse kõik need piirkonnad ja KOVid, kus viimasel ajal on aeg-ajalt probleeme tekkinud, võib oluline mõju avalduda potentsiaalselt ligikaudu 20 KOVile 79st.

<sup>40</sup> [Üleriigiline uuring elamute kasutuse väljalangevusest ja tühjenemise mustritest](#), läbiviija Tallinna Tehnikaülikool, tellija Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2022.

Muudatus sunnib probleemsete korterelamutega KOVe varakult probleemide ennetamisega tegelema, sh taotlema riigilt toetusi ning tegelema kohaliku elamufondiga senisest mõnevõrra intensiivsemalt, et vältida loovutatavate korterite saamist neile täiendavaks koormaks. Teised KOVid võivad esialgu tegutseda oma ressurssidest lähtuvalt või saada toetusi konkreetsete prioriteetsete piirkondade probleemidega tegelemiseks

Loovutatud kinnisomandiga tekivad KOVil kui omanikul kohustused vara korras hoida: kinnisomand tõstab omaavalitsusüksuse töökoormust, kuna vajalik on teostada omandi ülevõtmisega seotud ülevaatusi, seisukorra kontrolle, igakuiselt 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 loovutatud 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 kasutuskõlbatute elamute korterite avalikes huvides omandamise, selliste elamute lammutamise ning korteriomanike ümberasustamisega. Probleemi süsteemseks lahendamiseks on Ida-Viru maakonna osas välja töötatud ning üle-eestiliselt väljatöötamisel täiendav riiklik meede tühjenevate korterelamute probleemistiku lahendamiseks KOVi territooriumil, mis hõlmab kasutuskõlbatute elamute korterite avalikes huvides omandamist, majas elavate korteriomanike ümberasustamist ja elamute lammutamist.

Tulevikus loovutatavate kinnisomandite arvu pole täpselt võimalik prognoosida, kuid senine riigi kasuks varast loobumine ja rahvastiku kahanemise tendents viitab pigem probleemi eskaleerumisele ja negatiivset mõju paljudele leibkondadele, kuigi üksikute aastate lõikes võib toimuda kõikumisi ka vähenemise suunas, nagu see on toimunud 2022 – 2024. a näitajate alusel.

Tühjenenud korterelamutes ei pruugi korteriomand KOVile tekitada suuri rahalisi kulutusi, 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, sest see sõltub hoone eripärast ja suurusest. Lammutuskulude osas saadi ülevaade pilootprojektis osalenud KOVide aruannetest, ning need olid orienteeruvalt 25 eurot ruutmeetri kohta.

Loovutatud korterite võõrandamisel saadud tulud on mõningatel juhtudel 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 loovutatud vara väärtuse ulatuses, seega võla tasumise kuludega arvestama ei pea.

Riigile loovutatavate korterite arv kasvas mitmel aastal, eelkõige aastatel 2017–2021. 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. Alates 2022 aastast on loovutamisi olnud vähem: 2022. ja 2023. aastal on mõlemal aastal kortereid loovutatud 29 korral ning 2024. aastal on loovutatud 23 korral, mis on oluliselt vähem kui varasematel aastatel. Kortereid on riigile loovutanud nii füüsilised isikud kui juriidilised isikud, samuti KOVid ja korteriühistud.

Selliste korterite järele ei ole riigil vajadust, kuid neid ei ole ka lihtne võõrandada, kui 2023. aastal suurenes vahepeal eraisikute huvi selliste korterite omandamise vastu ning riigil õnnestus võõranda 37 korterit, siis 2024. aastal see huvi vaibus.

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

KOVide 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 loovutatud korterite arvu kasvades ka kulud kasvasid, näiteks 2020. aastal oli kulu kokku 194 807 eurot, 2021. aastal 242 269 eurot, 2022. aastal 242 123 eurot, 2023. aastal 242 125 eurot ning 2024. aasta korterite ülalpidamise kulu oli 250 250 eurot. Kuigi viimastel olid ülalpidamise kulud sarnased ega kasvanud, võib siiski arvata, et seoses üldise elukalliduse suurenemisega kasvavad mõnevõrra ka kulud loovutatud kinnisasjade korrashoiuks. Hetkel on riigi omandis ligikaudu 350 korterit.

Kui kortereid loovutatakse edaspidi KOVi kasuks, siis sõltub loovutatavate korterite arv edaspidi suuresti sellest, millised on KOVide võimalused loovutatud korteritega midagi ette võtta, et loovutamise kaasnemaid püsikulusid pikemas perspektiivis vähendada.

KOV-i jaoks on sellise muudatuse mõju majandusele kaudne, see on vaid üks tegur komplekssetes probleemistikus, millega tegelemine on vajalik.

Kui ülejäänud KOVide suhtes on muudatuse mõju avaldumise ulatus väike, sagedus väike, ebasoovitavate mõjude risk väike, siis probleemsete korterelamutega KOVides on muudatuse mõju avaldumise ulatus keskmine, sagedus keskmine ja ebasoovitavate mõjude risk väike.

#### 6.4.3. Hinnang mõju olulisusele

Ka mõju olulisuse osas tuleb eristada KOVe, mis asuvad kahaneva rahvastikuga ja madala kinnisvaraväärtusega piirkondades.

Riigile loovutatud korterite arv võrrelduna kõigi Eesti korteriomanditega on hetkel siiski marginaalne, moodustades alla 0,05% kõigist korteritest, mis ei muutu ka seadusemuudatuse jõustudes koheselt ka kõikide KOVide jaoks probleemiks, mistõttu võiks selles osas öelda, et tervikuna ei ole mõju oluline.

Muudatusega kaasnevad suuremad kohanemiskulud ja mõju neile omavalitsustele, eelkõige Lõuna- ja Ida-Eestis, kus asub muude piirkondadega võrreldes teistest rohkem probleemseid korterelamuid.

Alarmeriv on asjaolu, et probleemsete korterelamute hulk moodustas aastal 2013 ligi 2% kõigist korterelamutest Eestis ning toonase prognoosi kohaselt võiks see kuni kahekordistuda järgneva kümme aasta jooksul, mis võib edaspidi hakata kasvatama ka omavalitsustele edaspidi loovutatavate korterite arvu. 2022. aastal läbiviidud üleriigilise uuringu<sup>41</sup> alusel oligi juba kuni 7% kõikidest Eesti korterelamutest tühjad. Eelnimetatud uuringu ja Statistikaameti andmete alusel elanikkonna vähenemise osas tühjeneks 25 aasta jooksul ligikaudu 17 900 eluruumi (arvestusega 2 inimest eluruumi kohta ja keskmise eluruumi suuruseks 52 m<sup>2</sup>), mis teeks keskmiselt 716 eluruumi aastas. Siinjuures tuleb aga tähele panna, et iga tühjenev eluruum ei tähenda siiski, et see eluruum oleks probleemne või elamiskõlbmatu. See tähendab tõenäoliselt rohkem hoonestatud pinda inimese kohta: rohkem avaramaid kortereid, rohkem teisi ja isegi kolmandaid kodusid. Seega ei järgne elamute tühjenemine otseselt demograafilistele muutustele. Uuringus märgitakse, et elukeskkonna kohandamisel vastavaks elanike arvule peaksid omavalitsused seadma eesmärgiks vähemalt 90% asustatud eluruumide osakaalu, kõigi tühjade eluruumide likvideerimine ei ole mõistlik eesmärk.

Eelnevast tulenevalt ei tähenda eelduslikult tühjenevate korterite hulk ka samaväärset korteritest loobumise hulka. Näiteks kui loobutakse pooltest tühjenevatest korteritest, siis nende ülalpidamise kulu oleks aastas ligikaudu 358 000 eurot ja 25 aasta peale 8 950 000 eurot.

Tühjenevas korterelamus KAHOS alusel korterite omandamisel, asenduskorterite omandamisel ja tühjenenud korterelamu lammutamisel oleksid maksimaalsed vajaminevad toetussummad järgmised:

- korteriomandite omandamine 1 020 000 eurot (maksimaalselt 340 korterit aastas, keskmise hinnaga 3000 eurot üks korter);
- asenduskorterite omandamine 150 000 eurot (maksimaalselt 15 korterit aastas kuni 10 000 eurot üks korter);
- renoveerimisele mittekuuluvate korterelamute lammutuskulud oleks keskmiselt 465 000 eurot aastas.

Siinjuures tuleb arvestada, et see on teoreetiline arvestus maksimaalsest vajadusest, sest võib eeldada, et nimetatud komponendid toetuste vajadusteks ei rakendu ellu üheaegselt.

Kuna loovutatud korterite hulk aastas jaotub laiali erinevate korterelamute peale üle Eesti, siis ühes korterelamus paari tühjenenud või loovutatud korteri korral ei kvalifitseeru terve korterelamu sellele, et KAHOS § 4 lõike 1 punkti 10 alusel saaks KOV hakata ülejäänud korterelamu kortereid elamumajanduse ümberkorraldamise eesmärgil omandama. KAHOS

---

<sup>41</sup> [Üleriigiline uuring elamute kasutuse väljalangevusest ja tühjenemise mustritest](#), läbiviija Tallinna Tehnikaülikool, tellija Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2022.

aluse rakendamiseks peaks olema korterelamus loobunud rohkem kui poolte korterite kasutamisest.

Isegi kui neid loobumisi toimub probleemsetes piirkondades rohkem kui teistes piirkondades, ei ole tõenäoline, et kõikides neis korterelamutes, kus loobumisi esineb, saavutatakse koheselt ka vajalikud kriteeriumid KAHOSE alusel korterite KOVile omandamiseks.

Prognoos on selline, et tempoga 1–2 tühjenevat korterit ühes ja samas majas (aasta jooksul) kuluks 5–10 aastat, et selle elamu korterite omandamine KOVi poolt KAHOS alusele kvalifitseeruks ja seega ka toetusmeetme alusel abikõlblik oleks.

Seega näitab prognoos, et mitmeid aastaid on vajadus toetuse järele väiksem kui aastane keskmine ja samas võib tekkida aastaid, kui seda toetust oleks vaja korraga rohkem kui hetkel prognoositud aastane maksimaalne keskmine.

Kuna selline korteriomandite loovutamise praktika on rohkem hakanud levima alles hiljaegu, ei ole ka riigil pikaajalist kogemust sellest lähtuva probleemiga tegelemisel. Enamik kasutuseta kortereid on kuulunud ja kuulub praegugi KOVidele, kelle 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.

KOVidele avalduvate ebasoovitavate mõjude riski saab vähendada mitmete meetmetega, sh ka riiklike toetusmeetmetega. Osa meetmetest on juba sihtgrupile suunatud, mille hulka kuulub lisaks hoonete rekonstrueerimistoetusele ka 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 üürikorterisse ümber kolida soovivate isikute tarbeks.

Käesoleval ajal on toimunud kaks taotlusvoorü Ida-Viru maakonna KOVidele summas kokku ligikaudu 3,7 mln eurot, mida rahastatakse riigieelarve vahenditest, Ida-Virumaa programmist.

Pärast käesoleva seaduse muutmist kavandatakse veel kahte uut meetet, mida on põhjalikumalt kirjeldatud järgmises punktis.

Kokkuvõttes võib öelda, et eeldatav mõju lähiaastail suuremale osale KOVidele ei ole oluline ning vahetumalt puututavate KOVide osas on oluline ning sõltub pikemas perspektiivis riigi poolt kavandatavate lisameetmete tõhususest.

Ka mõju riigile, eelkõige Rahandusministeeriumile, kelle valitseda on riigile loovutatud kinnisvara, ei ole oluline, kuna seaduse muutmisel uusi loovutatud kortereid enam riigile ei lisandu ning kui eeldatavalt õnnestub olemasolevaid võõrandada, siis kulud sellise vara ülalpidamisele järk-järgult vähenevad.

Vastukaaluks on riigi kohustus toetada KOVe rahaliste meetmetega, kuid sealjuures tuleb arvestada, et ühe toetusmeetme – Ida-Viru maakonna tühjenevate korterelamute probleemistiku lahendamiseks – on 1,7 miljoni euro suuruses juba taotlusvoor avatud.

Pikemalt meetmetest punkti 7 juures.



Kavandatavate muudatuste mõju korteriomanike ja elanike halduskoormusele ei ole oluline, kuna senise praktika põhjal on põhilisteks loovutajateks olnud omanikud, kelle osas kinnisomandist loobumise uued piirangud ei kohalduks. Viimaste aastate loovutatud korteriomandite statistika ei ennusta selles osas hüppelist muutust ka lähitulevikuks. Korterelamutesse alles jäävate elanike jaoks halduskoormus ei kasva, sest kui KOV hakkab probleemsete kortermajadega süsteemselt tegelema, viib KOV ise kõik vajalikud toimingud läbi, arvestades korteriomanike ja elanike huvidega nende elukeskkonna parandamiseks.

## **7. Seaduse rakendamisega 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 haldamise püsikuludest, mis on arvestuslikult kuni 1000 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 sõltuvalt probleemi ulatusest. Teisalt näitab riigi kogemus loovutatud kinnisvara haldamisel, et ajapikku õnnestub siiski ka loovutatud vara võõrandada ja seetõttu ei pruugi püsiv vajadus igaaastaseks loovutatud vara haldamiseks jääda ühtlaselt suureks. Näiteks loovutatud korterite müügitulu oli riigil 2022. aastal 94 572 eurot, 2023. aasta müügisumma oli 121 941 eurot, samas 2024. a oli see ainult 27 175 eurot.

Võib eeldada, et kiiremale elanike arvu vähenemise ning kõrgema töötusemäära tõttu koondub märkimisväärne osa sellest koormusest Ida-Virumaa ja Lõuna-Eesti KOVide kanda. Kui võtta aluseks riigi kulud loovutatud korterite osas, mis asuvad Kohtla-Järve linnas ja Lügánuse vallas, siis eelduse kohaselt oleks Kohtla-Järve püsikulu ca 160 000 eurot aastas ja Lügánusel ca 42 000 eurot aastas.

Viimase aasta jooksul on aga märgata korteriomandite loovutamise suurenemistendentsi ka Võrumaal.

Rahvastiku vähenemine on muu Eestiga võrreldes suurem aga ka Põlva-, Jõgeva-, Järva- ja Läänemaal.

**Kulude katmiseks on hetkeseisuga kavandatud 3 toetusmeedet**, mis on suunatud tühjenevate korterelamute probleemiga tegelevatele KOVidele:

1. Toetusmeede<sup>42</sup> Ida-Viru maakonna tühjenevate korterelamute probleemistiku lahendamiseks – suunatud ainult Ida-Viru maakonna KOVidele. Sellekohase riigihalduse ministri 21. detsembri 2022 määruse nr 66 „Ida-Viru maakonna tühjenevate korterelamute probleemistiku lahendamise toetusmeede“ alusel on toimunud kaks toetusmeetme vooru. Esimese vooru maht oli ligikaudu 1,7 mln eurot ning arvestati järgmiste ühikuhindadega:  
a) tühjeneva korterelamu ühe omandatava korteriomandi omandamise kulu (tk) 3000 eurot,

---

<sup>42</sup> <https://www.rtk.ee/ida-viru-maakonna-tuhjenevate-korterelamute-probleemistiku-lahendamise-toetusmeede>

b) ühe asenduskorteri kulu (tk) 10 000 eurot; c) tühjeneva korterelamu netopinna ühe ruutmeetri lammutamise kulu 25 eurot. Taotluse esitasid Narva-Jõesuu linn, Kohtla-Järve linn, Toila vald, Lüganuse vald. Projektid hõlmavad kokku 25 tühjeneva korterelamu probleemide lahendamist ning on menetluses ja elluviimisel.

Teise vooru maht oli ligikaudu 2 mln eurot.

2. Üleriigiline toetusmeede KOVidele tühjenevate korterelamute probleemistiku lahendamiseks (korteri omandamiseks ja lammutamiseks). Koostatakse analoogne määrus punktis 1 nimetatud Ida-Viru maakonna meetme määruse põhjal.

3. Toetusmeede KOVile AÕS § 126 alusel loovutatud vara kahe aasta ülalpidamiskulude katmiseks. Jooksvad kulud on enamjaolt seotud just korteri ülalpidamise ja omanikukohustuste täitmisega, kuna paljud korterid asuvad keskküttega korterelamutes. Kuigi toetusmeede näeb ette ühe korteri kaheaastaste kulude katmise, hüvitatakse selliste lisanduvalt loovutatud korteri kulusid KOVidele pikaajaliselt vastavalt vajadusele. Toetus võimaldaks KOVil katta jooksvaid ja halduskulusid, kuni on korterile leitud uus eesmärgipärane kasutus, see on võõrandatud või probleemne korterelamu on lammutatud. Samas eraldatakse KOVile ühe loovutatud korteri kohta tema taotluse alusel koheselt kahe aasta eeldatava kulude summa, mida KOV ei pea tagastama, kui KOVil õnnestub korterile leida kasutus, võõrandada või elamu lammutada enne kaheaastast perioodi.

Toetusmeetme kaheaastane periood peaks motiveerima KOVi aktiivselt tegutsema, kuna kahe aasta möödumisel tuleks KOVil katta loovutatud korteri kulusid oma eelarvest, kiiremini tegutsedes jääks aga ülejäänud raha KOVi kasutusse.

Siiski on võimalik ka pärast 2 aasta möödumist taotleda KOVi poolt korteri ülalpidamiseks täiendavaid vahendeid, kui objektiivsetel põhjustel ei ole õnnestunud kahe aasta jooksul korterile mõistlikku kasutust leida ning korteri kulud on vaja katta kauem kui kaks aastat.

Näiteks võib tekkida olukord, kui loovutatud korter asub tühjenes korterelamus, mille osas on loovutatud juba mitmeid kortereid ja prognoos on, et lähiajal saavad täidetud KAHOS § 4 lõike 1 punktis 10 nimetatud kriteeriumid ning KOV peab hakkama omandama ka ülejäänud kortereid antud korterelamu lammutamise eesmärgil. Vastavate kriteeriumide täitumine ja ka KAHOS menetluse algatamine on aga aeganõudev protsess, kuid prognoosist sõltuvalt ei ole võimalik sellises korterelamus asuvale korterile anda sel ajal mõistlikku kasutust ega võõrandada, kuid teatud ülalpidamiskulud sellel siiski kestavad kuni kogu korterelamu lammutamiseni.

Täiendava taotluse korral peab KOV juurde esitama tegevuskava, millest nähtuks, milliseid võimalusi on senise 2 aasta jooksul kaalutud või proovitud, et korterit saaks anda tasu eest või KOV avaliku funktsiooni täitmise eesmärgil kasutusse või võõrandada või lammutada.

Teises ja kolmandas punktis kavandatud meetmed rakendatakse pärast käesoleva eelnõu seadusena jõustumist ning rahalised vahendid selleks nähakse ette riigieelarvest alates 2026. aastast.

Kui algselt oli kavandatud eelnimetatud kulud katta omandireformi reservfondi (edaspidi ORF) laekunud ja laekuvatest rahalistest vahenditest, siis Vabariigi Valitsuse 14.11.2024 kabinetinõupidamise otsusel alustatakse ettevalmistusi omandireformi reservfondi

likvideerimiseks ning alates 2026. aastast kantakse seni ORFi laekunud vaba jääk ja edaspidi maa erastamise järelmaksulepingutest tulenev tulu otse riigieelarvesse ning selle kasutamine muutub tavalise eelarveprotsessi osaks. Loovutatud kinnisasjade ning tühjenevate kortermajade probleemi lahendamiseks on eelnimetatud kabinetitsuse kohaselt ette nähtud eraldada 2026. ja 2027. kummalgi aastal 1 mln eurot ning järgnevatel aastatel 2 mln eurot aastas. Aastal 2030 peab andma ülevaate toetusmeetme kasutamisest ja siis otsustatakse edasine toetusvajadus.

Käesoleva eelnõuga samaaegselt menetletakse erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse kehtetuks tunnistamise ja muude seaduste muutmise seaduse eelnõud, millega nähakse ette ORFi likvideerimine ning sellesse laekunud ja tulevikus laekuvate summade edasine kasutamine läbi tavapärase riigieelarve protsessi.

Mõlemaid nimetatud eelnõusid on võimalik menetleda, arvestades 2026. aasta riigieelarve seaduse heakskiitmist ning riigi eelarvestrateegia 2026–2029 kinnitamist. Enne seaduse vastuvõtmist tuleb veenduda, et meetmeteks vajalik raha on planeeritud 2026. a riigieelarvesse ning 2026–2029 aasta riigi eelarvestrateegiasse.

## **8. Rakendusaktid**

Eelnõu seadusena vastuvõtmisel tuleb kehtestada ka rakendusaktid, millega nähakse ette vajalikud elamumajanduse ümberkorraldamise toetusmeetmed, mis toetaks omavalitsuste tegevusi nii loovutatud korteriomandite ülalpidamiskulude katmisel, elanike ümberkorraldamise, omandiküsimuste lahendamisel kui ka kasutusest väljalangenud majade lammutamisel.

Toetusmeetmete määruised kehtestatakse riigieelarve seaduse § 53<sup>1</sup> alusel. Ida-Viru maakonna tühjenevate korterelamute probleemistiku lahendamise toetusmeede on riigihalduse ministri 21. detsembri 2022 määrusega nr 66 juba kehtestatud.

Määruste kavandid on lisatud eelnõule:

- 1) ministri määruse „Tühjenevate korterelamute probleemistiku lahendamise toetusmeede“ kavand;
- 3) ministri määruse „Toetusmeede asjaõigusseaduse § 126 alusel loovutatud vara ülalpidamiskulude katmiseks“ kavand.

Kavandid 1 ja 2 on esialgne põhimõtteline toetuse andmise tingimuste tööversioon, täpsemad tingimused töötatakse välja, arvestades Ida-Virumaal käivitatud toetusmeetme rakendamise kogemustest ja kohandamisest üleriigiliseks vajadusteks ning Rahandusministeeriumi kulusid seni riigile loovutatud korteriomanditele.

## **9. Seaduse jõustumine**

Seadus on kavandatud jõustuma 2026. aasta 1. jaanuaril, kuna KOVidele toetusmeetmeteks vajalikud rahalised vahendid planeeritakse 2026. a riigieelarvesse, mis samuti jõustub 2026. aasta alguses, samuti kajastatakse need vahendid 2026–2029 aasta riigi eelarvestrateegias.

## **10. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitati 2022. aasta lõpul koostöölastamiseks ministeeriumidele ja Eesti Linnade ja Valdade Liidule (ELVL), Eesti Korterühistute Liidule ja Eesti Omanike Keskliidule (EOKL). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Siseministeerium koostöölastasid eelnõu märkusteta ning Keskkonnaministeerium esitas märkuse.

ELVL ja EOKL ei olnud AÕS § 126 muutmisele nõus. ELVL esindajatega on korraldatud täiendavaid kohtumisi (12.01.2023 ja 21.11.2023), mil on selgitatud täiendavaid võimalusi toetusmeetmete rahastamiseks, samuti selle korralduslikku poolt.

Eelnõu esitati 2023. aasta lõpul teistkordseks koostöölastamiseks Justiitsministeeriumile ja lisaks Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile, kelle valitsemisalasse kuulub regionaalpoliitika ja -arengu, kohaliku omavalitsuse poliitika ning kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise poliitika kavandamine ja elluviimine. Eelnõu saadeti uuesti arvamuse avaldamiseks ELVLile, kes ei toetanud endiselt eelnõukohast muudatust.

Justiitsministeerium ja Regionaal- ja Põllumajandusministeerium koostöölastasid eelnõu märkustega, mida on võimalusel arvestatud.

Vastused ja selgitused märkuste ning arvamuste osas on kajastatud täiendustena seletuskirjas ning seletuskirjale lisatud koostöölastustabelis.

Enne eelnõu esitamist Vabariigi Valitsusele on eelnimetatud ministeeriumitele saadetud täiendatud eelnõu koos esitatud märkustega arvestamise või mitteamvestamise selgitustega töökorras ülevaatamiseks. Töökorras esitatud märkusi on võimalusel arvestatud.

Eelnõu esitati juulis 2024 Vabariigi Valitsusele istungile esitamiseks, kuid Justiitsministeeriumi ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ettepanekute kohaselt jõuti kokkuleppele teha eelnõus veel muudatusi, mistõttu Rahandusministeerium võttis eelnõu tagasi.

Eelnõud täiendati Justiitsministeeriumi ettepanekul eraldi lõikega (lg 1<sup>1</sup>), milles tuuakse välja asjaolude loetelu, millistel juhtudel ei ole kinnisasjast loobumine lubatud, eelkõige tulenevad need kinnisasjadega seotud kohustustest või kinnisasjal asuvate ehitiste ja rajatiste kasutamise eripäradest.

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ettepanek oli, et eelnõu kohaselt tulenevad rahalised meetmed KOVidele tuleks rahastada tavapärase riigieelarve protsessi kaudu, mitte ORFi kaudu nagu oli kavandatud eelnõu varasema versiooni kohaselt. Selle ettepanekuga saab arvestada, kuna Vabariigi Valitsuse 14.11.2024 kabinetinõupidamise otsusel alustatakse ettevalmistusi omandireformi reservfondi likvideerimiseks ning alates 2026. aastast kantakse seni ORFi laekunud vaba jääk ja edaspidi maa erastamise järeelmaksulepingutest tulenev tulu ning selle kasutamine muutub tavalise eelarveprotsessi osaks. Loovutatud kinnisasjade ning tühjenevate kortermajade probleemi lahendamiseks on eelnimetatud kabinetitsuse kohaselt ette nähtud eraldada 2026. ja 2027. kummalgi aastal 1 mln eurot ning järgnevatel aastatel 2 mln eurot aastas. Aastal 2030 peab toetusmeetmete rakendaja (eeldatavasti Regionaal- ja Põllumajandusministeerium) andma ülevaate toetusmeetme kasutamisest ja siis otsustatakse edasine toetusvajadus.

Täiendatud eelnõu on saadetud töökorras arvamuse avaldamiseks ELVLile ja Notarite Kojale ning täiendavaks kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile.

ELVL jäi varasema arvamuse juurde, et eelnõu muutmise asemel tuleks riiklikul tasandil tegeleda elamispindade tühjenemise põhjustega.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium nõustus eelnõuga tingimusel, et seaduse jõustumisel on KOVide rahalisteks toetusmeetmeteks ettenähtud rahalised vahendid ette nähtud 2026. aasta riigieelarves ja riigi eelarvestrateegias.

Justiits- ja Digiministeerium nõustus eelnõu ja seletuskirja täiendustega.