



RIIGIKANTSELEI



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

praxis
mõttekoda

KOHALIKU KASU INSTRUMENTIDE ANALÜÜS (taluvushuvi mõjuanalüüs)

Liis Kasemets, Eli Täpp, Aleksandr Michelson, Sandor Elias

2020

Poliitikauuringute Keskus Praxis
kontaktisik Liis Kasemets
telefon 6 408 000
e-post liis.kasemets@praxis.ee

Kohaliku kasu instrumentide analüüsi (taluvushuvi mõjuanalüüsi) tellis Riigikantselei riigihankega nr 212694. Uuring on rahastatud Euroopa Liidu Sotsiaalfondist rahastatud ühtekuuluvusfondide 2014–2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Uuringu koostööpartnerid on Rahandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Keskkonnaministeerium. Uuringu tegi Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Autorid:

Liis Kasemets, Poliitikauuringute Keskuse Praxis majandus- ja innovatsioonipoliitika programmi juht (Eesti kohalike omavalitsuste ja teiste riikide praktika analüüs)

Aleksandr Michelson, Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik (Eesti kohalike omavalitsuste ja teiste riikide praktika analüüs)

Eli Täpp (külalisuurija), Advokaadibüroo Triniti advokaat (õiguslik analüüs)

Sandor Elias (külalisuurija), Advokaadibüroo Triniti vandeadvokaat (õiguslik analüüs)

Töö valmimise andsid olulise panuse

Kaupo Koppel, Poliitikauuringute Keskuse Praxis majandus- ja innovatsioonipoliitika programmi analüütik

Andi Kiissel, Poliitikauuringute Keskuse Praxis andmetötleja

Keeleliselt toimetas uuringuaruande Tiina Lättemäe.

Täname kohalike kogukondade, kohalike omavalitsuste ja ettevõtete esindajaid, kes uuringu eri etappides osalesid. Täname kõiki, kes uuringule kaasa aitasid.

Poliitikauuringute Keskus Praxis on Eesti esimene sõltumatu mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

SA Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tartu mnt 50

10115 Tallinn

tel 6 408 000

www.praxis.ee

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Kasemets, L., Täpp, E., Michelson, A., Elias, S. (2020) Kohaliku kasu instrumentide analüüs. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

SISUKORD

Mõisted.....	6
Lühendid.....	7
Sissejuhatus.....	8
I osa	
Uurimisülesanne ja metoodika.....	10
1.1. Uuringu eesmärk ja uurimisülesanded.....	11
1.2. Metoodika ja uuringu teostus.....	13
1.2.1. Väliskogemuse analüüs.....	13
1.2.1.1. Kirjanduse ja dokumendianalüüs.....	13
1.2.1.2. Ekspertintervjuud.....	13
1.2.2. Eesti kohalike omavalitsuste praktika analüüs.....	14
1.2.2.1. Kirjanduse ja dokumendianalüüs.....	14
1.2.2.2. Eesti kohalike omavalitsuste küsitlus praeguse kogemuse kaardistamiseks.....	14
1.2.2.3. Fookusgrupiarutelud eri osapoolte ootuste, vajaduste ja hoiakute analüüsimiseks.....	15
1.2.2.4. Poliitikasoovitused.....	15
1.2.3. Eesti õigusruumi analüüs.....	15
1.2.3.1. Õigusteoreetiline analüüs.....	15
1.2.3.2. Kaasuspõhine õigusanalüüs.....	16
1.2.3.3. Õiguslikud lahendused ja alternatiivid.....	16
1.2.4. Uuringutulemuste ja soovitude valideerimine.....	16
II osa	
Rahvusvaheline praktika.....	18
2.1. Kohaliku kasu kokkulepete rahvusvaheline praktika.....	19
2.1.1. Kohaliku kasu kontseptsioon ja näidisriikide valik.....	19
2.1.2. Tuuleparkide arendamine.....	21
2.1.2.1. Tuulepargid Taanis.....	21
2.1.2.2. Tuulepargid Ühendkuningriigis.....	26
Kokkuvõte.....	29
2.1.3. Maakasutuse sihtotstarbe muutmine ja olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamine.....	30
2.1.3.1. Maakasutuse muutmine ja suurehitised Ühendkuningriigis.....	30
2.1.3.2. Maakasutuse muutmine ja suurehitised Poolas.....	33
Kokkuvõte.....	36

III osa

Kohaliku kasu kokkulepete praktika Eesti kohalikes omavalitsustes	38
3.1. Varasemad uuringud	39
3.2. Praeguse praktika ulatuslikkus ja põhijooned	43
3.2.1. Kuivõrd levinud on kohaliku kasu kokkulepete sõlmimine?.....	43
Kokkuvõte	46
3.2.2. Kohaliku kasu kokkulepete valdkondlikud lahendused	47
3.2.2.1. Tuulepargid	47
3.2.2.2. Maakasutuse sihtotstarbe muutmine ja olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamine	49
3.2.2.3. Mobiilsidemastide püstitamise	53
3.2.2.4. Ehitusmaavarade kaevandamine.....	53
Kokkuvõte	58
3.2.3. Kohaliku kasu kokkulepete rakendusmehhanismid	58
3.2.3.1. Kokkulepete algatamine	58
3.2.3.2. Kokkulepete praegused rakendusmehhanismid	60
3.2.3.3. Läbivad põhimõtted, võrdse kohtlemise tagamine ja korruptsiooniohu maandamine	61
3.2.3.4. Kokkulepete laiem mõju piirkonna arengule.....	63
Kokkuvõte	64
3.2.4. Osapoolte ootused – kas kohaliku kasu kokkulepete sõlmimist tuleks seaduse tasemel reguleerida?	65
3.2.4.1. Kokkulepete sõlmimise seaduse tasemel reguleerimise otstarbekus.....	65
3.2.4.2. Kokkulepete sõlmimise õigusliku reguleerimise võimalused	67
3.2.4.3. Alternatiivsed võimalused kokkulepetele suunamiseks	70
Kokkuvõte	72
3.3. Teistes riikides ja Eestis kasutatavate kohaliku kasu instrumentide võrdlev analüüs ning soovitused ..	73
3.3.1. Valdkonnapõhine võrdlev analüüs ja kohaliku kasu instrumentide eeldatav mõju taluvushuvi suurendamisele	73
3.3.2. Soovitused	81

IV osa

Õiguslik analüüs	86
4.1. Eesti õiguslik raamistik.....	87
4.1.1. Kokkulepete sõlmimise võimalikkus.....	88
4.1.1.1. Kohaliku kasu instrumentide õiguspärasuse üldised eeldused	88
4.1.1.2. Õigusliku aluse küsimus	92
4.1.1.3. Koosõla kehtiva õigusega.....	105
Kokkuvõte	110

4.2. Sõlmitud lepingute õiguslik analüüs	111
4.2.1. Sõlmitud lepingute sisu.....	111
4.2.2. Sõlmitud lepingute võrdlev analüüs	115
4.2.3. Sõlmitud lepingute siduvus ja kehtivus	116
Kokkuvõte	117
4.3. Õiguslikud lahendused ja alternatiivid	117
4.3.1. Regulaativne sekkumine	118
4.3.1.1. Uue kohaliku maksu liigi loomine	119
4.3.1.2. Kohaliku kasu hõlmavate koormiste panemise võimaldamine	120
4.3.1.3. Planeerimisseaduse muutmine	121
4.3.1.4. Ehitusseadustiku muutmine	122
4.3.1.5. Maapõueseaduse muutmine.....	123
4.3.1.6. Elektriturseaduse, elektroonilise side seaduse, atmosfääriõhu kaitse seaduse jt valdkonnaseaduste muutmine	124
4.3.2. Mitteregulaativne sekkumine.....	125
4.3.3. Õiguslike lahendusvariantide valdkonnapõhine ülevaade	126
Kokkuvõte	127
Lisa 1. Uuringu valideerimiseminar	129
Kasutatud kirjandus	130

Mõisted¹

Tegevuskoht – asukoht, kus ettevõtte põhitegevust harrastab ja majanduslikku lisaväärtust loob.

Ettevõtte – asukohas tegevust kavandav (planeeringu koostamise etapp) või alustav (ehitus- või kasutusluba) eraõiguslik juriidiline isik, kelle tegevusega kaasneb tegevuskohas oluline maa-ala, vee-ala või taristu kasutuse muutus või olulised püsivad keskkonnahäiringud (näiteks müra, õhusaaste, mõjutatava taristu suurenev hooldusvajadus).

Rahaline kasu – ettevõtete poolt ühekordselt või regulaarselt kohalikule omavalitsusele või kohalikule kogukonnale rahaliste maksetena või muude hüvedena (näiteks koorem killustikku vmt) tehtavad kulutused.

Instrumendid – kokkulepped kohaliku rahalise kasu realiseerimiseks näiteks haldusakti kõrvaltingimuste, võlaõiguslike või halduslepingutena. Näiteks kilovatitasu tuuliku naaberkinnistu omanikule või kohalikule omavalitsusele, nn sotsiaalse taristu tasu detailplaneeringu protsessis (arendaja tasub planeeringumenetluse käigus või enne planeeringu algatamist KOV-i eelarvesse nõutava summa iga kavandatava leibkonna kohta), lasteaia katuse remondi eest ettevõtte eelarvest tasumine, detailplaneeringus maa eraldamine sotsiaalse taristu rajamiseks, ettevõtte toetused kohaliku omavalitsuse eelarvesse või kohaliku omavalitsuse või kogukonnaga seotud vabühendustele, kompensatsioonina omavalitsusele ettevõttes osaluse võõrandamine.

Kokkulepete seadmise mõju – muudatused kohaliku kogukonna ja kohaliku omavalitsuse üksuse kui haldusorgani hoiakutes piirkonnas kavandatava tegevusega nõustumiseks.

Kohalik omavalitsus – ettevõtte tegevuskoha kohaliku omavalitsuse üksus või kohaliku omavalitsuse üksus (naaberomavalitsus), kuhu ulatuvad ettevõtte tegevusega kaasnevad olulised maa-ala, vee-ala või taristu kasutuse muutused või olulised püsivad keskkonnahäiringud.

Kohalik kogukond – piirkonna elanikud, kinnisvaraomanikud, või nende ühendused, kellele või kelle liikmetele kaasnevad ettevõtte tegevuskohas olulised maa-ala, vee-ala või taristu kasutuse muutused või olulised püsivad keskkonnahäiringud².

¹ Vastavalt uuringu lähteülesandele

² Keskkonnaseadustiku üldosa seadus, § 3

Lühendid

AÕKS	atmosfääriõhu kaitse seadus
EhS	ehitusseadustik
ELTS	elektrituruseadus
ESS	elektroonilise side seadus
HMS	haldusmenetluse seadus
KeTS	keskkonnatasude seadus
KeÜS	keskkonnaseadustiku üldosa seadus
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KoMS	kohalike maksude seadus
KOV	kohalik omavalitsus
KOVü	kohaliku omavalitsuse üksus
MaaPS	maapõueseadus
PlanS	planeerimisseadus
PS	Eesti Vabariigi põhiseadus

SISSEJUHATUS

Ettevõtlus võib endaga kaasa tuua olulisi mõjusid ja kogukonnad on üha häälekamad nii oma seisukohtade kui ka vajadusel vastuseisu väljendades³. Majandustegevusega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude kompenseerimise ja kogukondadelt häiringuid tekitavale ettevõtlusele nõusoleku saavutamise temaatika on maailmas üha enam päevakorda tõusnud. Taastuvenergiaarenduste puhul iseloomustab Ühendkuningriigis eelmist kümnendit kogukondade selgelt esile tõusnud ootus saada hüvitisi. Nii USA-s kui maailmas laiemalt on valmisolekule maksta hüvitisi oluliselt kaasa aidanud ettevõtete sotsiaalse vastutuse areng⁴.

Võimaliku (negatiivse) mõju tõttu piirkonna elanikele ja kinnisvaraomanikele võivad kohalikud omavalitsused ja kohalikud kogukonnad sõlmida ettevõtjatega lepinguid, millega püütakse kompenseerida negatiivset mõju või jagada kohaliku kogukonnaga ettevõtlusest saadavat tulu või katta suuremahuliste arendustega kaasnevaid täiendavaid investeerimisvajadusi ning ettevõtte teeb lisakulutusi. Kokkuleppega seotud kulud on ettevõtja vaates kulu või saamata jääv tulu, mis on vajalik kohaliku omavalitsuse või kohaliku kogukonna nõusoleku või nn sotsiaalse heakskiidu saamiseks ettevõtte tegevusele selle asukohas, ning kohaliku omavalitsuse või kohaliku kogukonna vaates saab neid käsitleda hüvitisena olulise keskkonnanähäiringu või olulise maa-ala, vee-ala või taristu kasutuse muutmise tõttu. Näiteks teevad ettevõtted ühekordseid või regulaarseid kulutusi rahaliste maksetena või muude hüvedena kohalikule omavalitsusele või kogukonnale ettevõtluse arendusest tingitud koormavate tagajärgede ja mõjude kompenseerimiseks (näiteks fikseeritud maksed tuulegeneraatorite paigaldamisel) ning taluvushuvi suurendamiseks. Kasu jagamise mehhanismi loomise eesmärk on negatiivse välismõjuga ettevõtlusest tulenevat majanduslikku kasu osaliselt piirkonda tagasi suunata.⁵

Eestis on taoliste kokkulepete temaatika aktuaalsem olnud⁶ tuuleparkide rajamisel, detailplaneeringuga maatulundusmaa või metsamaa sihtotstarbe elamu- või äri-tootmiskaas muutmisel, olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamisel, mobiilsidemastide eramaale püstitamisel ja kaevandamisega seoses. Kuid Eestis puudub ülevaade sõlmitud kokkulepetest ja nende mõjust kohaliku kasu realiseerimisele. Eesti praktika selliste kokkulepete sõlmimisel ja instrumentide rakendamisel on ebaühtlane. Ettevõtjad on välja toonud ebaselgust, mis takistab majandustegevust. Eestis on ettevõtete tegevuskoha kohalikule omavalitsusele või kogukonnale keskkonnanähäiringu talumise eest saadava rahalise tulu laekumine reguleeritud kaevandamisõiguse tasu, vee-erikasutuse tasu ja põlevkivituha saastetasu puhul. Muud võimalikud meetmed on õiguslikult reguleerimata või ei ole kehtestatud selgeid suuniseid selleks. Planeerimisseadus jätab planeeringu kehtestamisel maa väärtuse suurenemisega kaasneva lisaväärtuse tervikuna maa omanikule ja osad KOV-id on planeeringute koostamisel sõlminud kohaliku kasu kokkuleppeid, millega jõuaks lisanduvast väärtusest osa ka kohaliku omavalitsuseni (nt maa tasuta andmine kohalikule omavalitsusele). Kokkulepete praktika ja tingimuste võimalikud piirkondlikud erinevused tekitavad omakorda küsimusi, kuidas tagada võrdne kohtlemine ja vältida võimalikku korruptsiooniohtu. Probleemidena on välja joonistunud juba tehtud toetuste tähendus juhul, kui

³ Nt seoses Hiiumaa rannikuvette tuulepargi rajamise kavandamisega, Aidu tuulepargiga, Rail Balticu tarbeks ehitusmaavarade kaevandamise võimalikkusega. On tehtud pöördumisi nii Riigikohtusse kui õiguskantsleri poole.

⁴ Kerr, S., Johnson, K., & Weir, S. (2017). Understanding community benefit payments from renewable energy development. *Energy Policy*, 105, 202–211. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.034>. Lk 203.

⁵ Söderholm, P., & Svahn, N. (2015). Mining, regional development and benefit-sharing in developed countries. *Resources Policy*, 45, 78–91. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.03.003>. Lk 83.

⁶ Vt lähteülesanne

ehitist siiski ei tule⁷, maaomanikes on tekitanud küsimusi sotsiaalse taristu tasu tähendus. Samuti on küsimusi tekitanud kokkulepete ebamäärane õiguslik alus⁸.

Mitmel riigil on pikaajalised kogemused sarnaste olukordade lahendamisel, millest meiegi saaksime õppida. Samas tuleb silmas pidada, et ka teiste riikide praktikas pole valdkonna regulatsioonil mitte alati õnnestunud tasakaalustada kohaliku huvi ja ettevõtjate huvi arendustegevuse elluviimiseks⁹. Seega otsime lahendusteid sarnasetele probleemidele ja olukordadele, mistõttu on oluline jälgida arengusuundi ka teiste riikide praktikas, et neist õppides otsida Eesti oludele sobivamaid lahendusi.

Uuringu eesmärk ongi analüüsida ettevõtte tegevuskoha kohaliku omavalitsuse ja kohaliku kogukonna rahalise kasu (kohaliku kasu) instrumente ning kokkulepete seadustamise võimalikku mõju osapoolte hoiakutele ning vajadusel pakkuda võimalikud alternatiivsed õiguslikud lahendused, et tagada osapoolte võrdne kohtlemine, õiguskindlus, kokkulepete läbipaistvus ning võimaluse säilimine paindlike, kõigile osapooltele sobivate kokkulepete sõlmimiseks. Uuringus keskendutakse kohaliku kasu kokkulepete analüüsile tuuleparkide rajamisel, detailplaneeringus maatulundusmaa või metsamaa muutmisel elamumaaks või äri-tootmismaaks, olulise ruumilise mõjuga ehitiste (näiteks suurem tehase) rajamisel, mobiilsidemasti eramaale püstitamisel ja ehitusmaavarade kaevandamisel¹⁰.

Uringuaruanne koosneb neljast peatükist. Esimeses peatükis selgitatakse uuringuülesandeid ja meetodikat. Laiema konteksti andmiseks ja teiste riikide praktikast õppimiseks tutvustatakse teises peatükis Taani, Ühendkuningriigi ja Poola näidetele tuginedes rahvusvahelist praktikat kohaliku kasu jagamisel. Analüüsitakse nende riikide lahendusteid ja kuivõrd on need kogukondade nõustumist ettevõtjatega suurendanud. Kolmandas peatükis vaadeldakse lähemalt praegust Eesti kohalike omavalitsuste praktikat, tuginedes kohalike omavalitsuste kogemuste kaardistamiseks läbiviidud küsitluse tulemustele ja fookusgruppides toimunud aruteludele nii kohalike kogukondade, kohalike omavalitsuste kui ettevõtjatega. Nende sünteesi tulemusena esitatakse poliitikasoovitused, milliseid lahendusi võiks Eestis kaaluda. Neljandas peatükis analüüsitakse õigusteoreetilisest vaatepunktist Eesti õigusraamistikku ja kaasuspõhiselt konkreetsetele lepingutele tuginedes kohaliku kasu kokkulepete sõlmimist kohalikes omavalitsustes. Peatüki lõpus esitatakse võimalike õiguslike lahenduste alternatiive, mil moel oleks võimalik kohaliku kasu kokkulepete sõlmimist reguleerida ja suunata.

⁷ Vt <https://www.err.ee/859032/vallajuht-kui-aidu-tuulepark-jaab-hoonestusoiguset-a-hvardab-valda-hiigelnoue>

⁸ Õiguskantsler. (2018). *Planeeringust huvitatud isiku panus sotsiaalse infrastruktuuri arendamisse*. Õiguskantsleri vastus ettevõtjale kokkulepete sõlmimise õiguslikkusele koos viidetega Riigikohtu halduskolleegiumi Otsustele. https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Planeeringust%20huvitatud%20isiku%20panus%20sotsiaalse%20infrastruktuuri%20arendamisse.pdf (21.11.2019)

⁹ Vt <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/communities-and-local-government-committee/inquiries/parliament-2017/land-value-capture-inquiry-17-19/>

¹⁰ Vastavalt uuringu lähteülesandele on analüüs piiritletud nende viie olukorraga

I OSA

UURIMISÜLESANNE JA METOODIKA

1.1. UURINGU EESMÄRK JA UURIMISÜLESANDED

Uuringu keskmes on ettevõtjate kokkulepped kohalike omavalitsuste ja/või kohalike kogukondadega olukordades, kus ettevõtte tegevusega kaasneb oluline muutus või häiring piirkonnas ja ettevõtja teeb selle tõttu rahalisi makseid või pakub hüvesid kohalikele omavalitsusele või kogukonnale (kohalik kasu). Uuringu põhifookuseks on analüüsida, kuidas võimaldavad kohaliku kasu kokkulepped suurendada taluvushuvi ehk kogukonna ja kohaliku omavalitsuse nõustumist sedalaadi ettevõtlusega. Lähteülesande kohaselt on uuringu eesmärk analüüsida ettevõtte tegevuskoha kohaliku omavalitsuse ja kohaliku kogukonna rahalise kasu (kohaliku kasu) instrumente¹¹. Uuringu tellija täpsustuste kohaselt on analüüsi peamine fookus igakordseteks kokkulepeteks võimalike aluste loomine.

Lähteülesande kohaselt saab kohaliku omavalitsuse või kohaliku kogukonna vaates käsitleda kohalikku rahalist kasu rahalise hüvitisena olulise keskkonnanähtingu või olulise maa-ala, vee-ala või taristu kasutuse muudatuse eest, kuid samas peavad kõik ühiskonnaliikmed tajuma ja aktsepteerima, et ümbritsevas keskkonnas toimuvad muutused ning muutunud keskkonna ja normi piiridesse jääva keskkonnamõju eest ei kaasne rahalist hüvitist¹². Lähtudes põhimõttest, et keskkonnamõju peab alati jääma normi piiridesse ja vastasel juhul on tegevus keelatud, on ometi probleemiks olukorrad, kus mõju või häiring jääb normi piiresse, kuid sellele on siiski vastuseis. Eelkõige on vajadus hüvitise järele seega tingitud keskkonna muutumisest, millega kohalikud elanikud ei ole osanud ettevaatavalt arvestada ja mis on toonud ootuse, et seda muu hüvega kompenseeritaks. Kohalik rahaline kasu ettevõtja vaates on kulu või saamata jääv tulu, mis on vajalik kohaliku omavalitsuse või kohaliku kogukonna nõusoleku saamiseks ettevõtte tegevusele antud asukohas. Uuringu eesmärgiks on analüüsida ettevõtte tegevuskoha kohaliku kogukonna ja kohaliku omavalitsuse rahalise kasu instrumente (s.o kokkuleppeid kohaliku rahalise kasu realiseerimiseks¹³) ning kokkulepete seadustamise eeldatavat mõju kohaliku kasu realiseerimisele ehk kuidas sellised kokkulepped suurendaksid ettevõtlusega nõustumist. Uuringus käsitletakse kohaliku kasu kokkulepete mõjuna muutust kohalike omavalitsuste või kohalike kogukondade hoiakutes piirkonnas kavandatava ettevõtlusega nõustumisele. Uuritakse vajadusi ja võimalusi kohaliku kasu kokkulepete reguleerimiseks ning võimalusi, kuidas muuta osapoolte ootused ühesemalt arusaadavateks, kokkulepete vajadusel need läbipaistvamaks ning soodustada osapoolte nõusolekul tehtavaid arendustegevusi (investeeringuid)¹⁴.

Uuringu fookuses on ettevõtlusalad, kus tegutsevate ettevõtete tegevusega kaasneb muutus või häiring, ja kohaliku rahalise kasu¹⁵ käsitletakse rahalist makset või hüve KOV-ile või kohalikele kogukonnale. Kohaliku kogukonnana käsitletakse piirkonna elanikke, (maa)omanikke või nende ühendusi. Kohaliku kasu instrumentid on kohaliku rahalise kasu kokkulepped. Kokkulepete sõlmimise mõju käsitletakse¹⁶ muutusena kogukonna või kohaliku omavalitsuse hoiakus piirkonnas kavandatava tegevusega nõustuda. Rahalise ja mitterahalise hüve eristust uuringus ei tehta, kuidas võimalik vajadusel rahasse arvestada enamik võimalikke hüvesid ja koormisi. Uuringu jaoks on keskne arusaam, kellele, mille eest ja kuidas rahaline makse või hüve antakse (taluvushuvi).

¹¹ Instrumentid on käesoleva uuringu mõistes kokkulepped, vt mõisted

¹² Vt lähteülesanne

¹³ Vt mõisted

¹⁴ Rahandusministeeriumi uuringuplaan aastal 2019. <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uuringud-ja-analuusid>. Vaadatud 04.03.2020

¹⁵ Uuringus ei eristata rahalisi ja mitterahalisi hüvesid, kuidas antud uuringu fookuses on mistahes vormis ettevõtete kantavad koormised või pakutavad hüvesid, kuna reeglina on need siiski rahasse arvestatavad. Seega vaadeldakse kohaliku kasu kokkuleppeid ja nende sisu sõltumata sellest, kas need suunatakse näiteks rahaliste maksetena KOVile või teeb ettevõtja investeeringu, mis KOV eelarves ei kajastu.

¹⁶ Vt lähteülesanne

Majandustegevus on uuringus vaatluse all viie olukorra kontekstis, kõrvutades nii KOV-i, kogukondade kui ettevõtjate pilgu läbi eri osapoolte vajadusi-hoiakuid, analüüsides nii õigusraamistikku ja igapäevast praktikat kui ka teiste riikide lahendusi sarnastes olukordades.

Uuringus

- analüüsitakse ettevõtte tegevuskoha KOV-i ja kohaliku kogukonna rahalise kasu (kohaliku kasu) kokkuleppeid;
- tehakse kokkulepete rakendamise õiguslik analüüs;
- hinnatakse teiste riikide kogemustele tuginedes ja neid Eesti konteksti asetades, kuivõrd võiksid need lahendused Eestis taluvushuvi suurendada (ettevõtlusega nõustuda);
- analüüsitakse ja antakse soovitusi, milliseid näitajaid või tunnuseid saaks kasutada osapoolte kokkulepete sõlmimise alusena;
- antakse soovitusi võimalikeks muudatusteks kohaliku kasu korralduses (mh võimalikud muudatused õigusaktides valdkonna täpsemaks reguleerimiseks) ning võimalikud alternatiivsed õiguslikud lahendused (nt juhendite koostamine, selgitustöö), et tagada osapoolte võrdne kohtlemine, õiguskindlus, kokkulepete läbipaistvus ning võimalus paindlike ja kõigile osapooltele sobivate kokkulepete sõlmimiseks.

Uuringu osaks oleva õigusanalüüsi eesmärk on kokkuvõttes hinnata, kuidas on õiguslikult võimalik ettevõtte ja kohaliku omavalitsuse rahalise (kohaliku) kasu instrumentide rakendamine olukorras, kus õigusaktid reguleerivad küsimust vaid piiratud ulatuses ning samas on oht, et tekib põhiseaduses sätestatud põhiõiguste (omandiõigus, ettevõtlusvabadus, võrdne kohtlemine) riive või isegi rikkumine. Õigusliku analüüsi käigus uuritakse:

- Millised õiguslikud probleemid tulenevad Eestis kohaliku kasu instrumentide rakendamisel ebamäärasest õiguslikust alusest?
- Millised on põhiseadusest tulenevad nõuded kohaliku kasu instrumentidele?
- Millised on alternatiivsed õiguslikud lahendused, mis oleksid kooskõlas õigusaktidega (sh põhiseadus) ning läbipaistvad?
- Millised raamid seab kohaliku kasu instrumentidele kehtiv õigus ning millised on õiguslikud alused võimalikeks kokkulepeteks, sh seonduvalt (i) avalik-õiguslike (rahaliste) kohustustega; (ii) omandiõiguse, ettevõtlusvabaduse ja diskrimineerimise keeluga; (iii) haldusmenetluse regulatsiooniga?
- Millised on alternatiivsed õiguslikud võimalused kohaliku kasu instrumentide õiguspäraseks rakendamiseks erinevates olukordades (uuringu aluseks olevates näidisolukordades: tuulepargi rajamisel, maatulundusmaa või metsamaa sihtotstarbe muutmisel; olulise ruumilise mõjuga ehitise rajamisel; mobiilsidemasti rajamisel eramaale; ehitusmaavarade kaevandamisel)?
- Kas ja millised õigusaktide muudatused oleksid vajalikud kohaliku kasu kokkulepete õiguspärase(ma)ks rakendamiseks?

Uuring on suunatud hetkeolukorra kaardistamisele, osapoolte ootuste-vajaduste väljaselgitamisele ja teiste riikide praktika analüüsile sarnastel juhtudel. Sellele analüüsile tuginedes on uuringu eesmärk ka praktiliste lahenduste soovitamine õiguslikeks alternatiivideks. Kohalike omavalitsuste seas tehtava küsitlusega kaardistatakse, kas ja millises valdkonnas on lepinguid sõlmitud. Kaardistatakse üldpilt, palju on KOV-idel kogemusi sarnastes olukordades kohaliku kasu kokkulepete sõlmimisega. KOV-id, kes on sõlminud lepinguid, saavad detailsemalt kirjeldada, mil moel on seda tehtud ja millised on olnud nende senised kogemused. Fookusgruppides arutletakse, miks on senised lahendused olnud just sellised ja millised on KOV-ide ootused-vajadused. Kõrvutades seda õigusliku analüüsiga, luuakse ülevaade, kas mingid praegused võimalused on kasutamata (nt KOV-id pole teadlikud / teadvustanud võimalusi), kas mingid võimalused on vaja luua (nt seadusandluse tasemel, lepinguliste vormide kaudu KOV-i tasemel vm), mis praeguses korralduses vajaks muutmist (esile kerkinud probleemid). Võimalike lahenduste soovitamiseks analüüsitakse, millised võiksid olla õiguslikud lahendused, mis tasemel ja millised need saaksid olla (sh mis saaks olla diskretsiooniga lahendatud, sellega kaasnevad võimalikud ohud-piirangud-võimalused).

1.2. METOODIKA JA UURINGU TEOSTUS

Uuring oli üles ehitatud põhimõttel, et eelnevate etappide tulemused on sisendiks järgnevatele etappidele ning uuringu lõpparuanne valmis kumuleeruva eri uuringuetappide tulemuste lisandudes. Uurimisküsimused moodustasid terviku, millele vastuste leidmiseks analüüsiti eri teemasid vajadusel paralleelselt ja sünteesiti tulemusi võrdlevalt. Kaardistati vajalikud õiguslike muudatuste kohad õigusruumis ja tehti soovitusi alternatiivseteks lahendusteks.

Uuringu läbiviimist seiras ja andis eri uuringuetappides vajalikud kooskõlastused uuringu juhtkomisjon, kuhu kuulusid tellija, Riigikantselei esindajad ning partner-ministeeriumite, Rahandusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi esindajad. Juhtkomisjon ja uuringu läbiviija kohtusid iga kuu, millele lisandus igapäevane jooksev infovahetus ja suhtlus. Juhtkomisjon kiitis heaks uuringu lõpliku meetodika, näidisriikide valiku teiste riikide kogemuse analüüsiks, väliseksperptide intervjuerimise küsimustikud, ankeetküsitluse küsimustiku Eesti kohalike omavalitsuste kogemuse väljaselgitamiseks, fookusgruppide intervjuukavad, ning osales ka uuringutulemuste valideerimisseminaril.

1.2.1. Väliskogemuse analüüs

1.2.1.1. Kirjanduse ja dokumendianalüüs

Kohaliku kasu instrumentide rakendamise praktika analüüsimiseks teistes riikides kasutati nii kirjanduse kui ka dokumendianalüüsi. Uuring algas teistes riikides kasutusel olevate kohaliku kasu jagamise lahenduste analüüsimisega. Vaatluse alla võeti kohaliku kasu realiseerimise mehhanismid ja nende rakendamisega kaasnenud probleemid. Välisriikide praktika analüüs aitas tuvastada instrumentide rakendamise võimalikke alternatiive, mille ülevõtmist võiks kaaluda Eesti jaoks poliitikasoovituste väljatöötamisel.¹⁷ Kirjanduse ülevaate ja dokumendianalüüsi peamine eesmärk oli kaardistada, süstematiseerida ja sünteesida olemasolev info nende riikide kohaliku rahalise kasu instrumentide rakendamise kohta. Selle uuringuetapi tulemusi kasutati kõikide uurimisülesannete lahendamiseks, sh osapoolte hoiakute ja vajaduste analüüsimisega seotud intervjuukavade koostamisel. Teiste riikide praktika kaardistamine võimaldas tuvastada nende instrumentide ja reguleerimismehhanismide eeliseid ja kitsaskohti.

Näidisriikideks valiti tellija soovil Taani, Ühendkuningriik ja Poola¹⁸. Riikide praktikat analüüsiti tuginedes kirjalikele allikatele ja varasematele uuringutele, sh võrdlevatele uuringutele.

1.2.1.2. Ekspertintervjuud

Välisriikide praktika analüüsi täiendati ekspertintervjuudega, et katta võimalikud andmeaugud ja uurida sügavamalt põhjendusi, millele tuginedes just need lahendused olid neis riikides valitud, millised olid nende tugevused-nõrkused, kuid võrd olid need oma eesmärki täitnud ja millised olid olnud probleemid. Juhtudel, kui ajapikku on otsustatud lahendusteid muuta, siis millised on olnud selle ajendid ja kas uued lahendused on toimunud või kerkinud esile uusi riske-probleeme.

Individuaalsed ekspertintervjuud tehti seetõttu, et just intervjuu annab võimaluse asjakohaseid üksikasju ja selgitusi-põhjendusi täpsemate küsimuste kaudu paremini avada. Ekspertideks olid vastava riigi ametkonna esindajad või vastavateemalisi uuringuid teinud autor(id).

¹⁷ Eestis kasutatud instrumentide kaardistamiseks analüüsitakse kokkuleppeid, mis on sõlmitud alates 2000. aastast, mis on piisavalt pikk periood erinevate esinenud olukordade analüüsimiseks.

¹⁸ Vt näidisriikide valiku täpsemad põhjendused välisriikide analüüsi peatükis

Taani, Ühendkuningriigi ja Poola ekspertidega tehti ekspertintervjuud detsembris 2019. Teiste riikide praktika kaardistamise tulemusi kasutati nii fookusgruupiintervjuude ja ekspertintervjuude kava koostamiseks ja intervjuudeks kui ka poliitikasoovituste väljatöötamisel.

1.2.2. Eesti kohalike omavalitsuste praktika analüüs

1.2.2.1. Kirjanduse ja dokumendianalüüs

Dokumendianalüüs andis esmase ülevaate kohaliku kasu instrumentide kasutamise praktikast. Väliskogemuse ja Eesti dokumendianalüüsile tulemustele tuginedi nii kohalike omavalitsuste küsitluse kui ka eksperti- ja fookusgruupiintervjuude kavade koostamisel.

1.2.2.2. Eesti kohalike omavalitsuste küsitlus praeguse kogemuse kaardistamiseks

Tellijal sedastuse põhjal, ja mida kinnitas ka varasemate uuringute analüüs, puudub Eestis teadaolevalt ülevaate kasutusel olevatest kohaliku kasu instrumentidest, taoliste kokkulepete sõlmimise ulatusest, tingimustest ja ka osapoolte hinnangutest senise praktika toimivusele.

Eesti kohalike omavalitsuste seniste kokkulepete ja nende rakendamise kogemuste kaardistamiseks korraldati kõigile kohalikele omavalitsustele ankeetküsitlus. Küsitlus võimaldas uurida ka hinnanguid kohaliku kasu kokkulepete toimivuse ja võimalike rakendamisprobleemide ning ootuste kohta, kas ja mis võiks vajada muutmist õiguskeskkonnas. Küsimustiku peamised küsimused hõlmasid järgmisi teemaderinge.

- Kas kokkuleppeid on tehtud?
- Millisel kujul on need sõlmitud?
- Mis tingimustel on kokkulepped sõlmitud?
- Millistel juhtudel ja millistel põhjustel on kokkulepped jäänud saavutamata?
- Mis on tingimused, mis tagavad kokkulepete täitmise?
- Kas on olnud probleeme nende kokkulepete rakendamisel?
- Kas ja kuidas kokkulepete rakendamist jälgitakse?

Küsitluse eesmärk oli saada võimalikult terviklik pilt kohalike omavalitsuste senisest praktikast ettevõtjatega kokkulepete sõlmimisel (et kompenseerida ettevõtlusega kaasnevat koormust KOV-ile/kogukonnale) – millistel tingimustel on kokkuleppeid sõlmitud, milline on olnud nende mõju, kas ja mis vajaks muutmist õigusruumis jne. Küsitlus keskendus kokkulepetele tuuleparkide rajamisel, äri-tootmisala või elumuala arendamisel metsa- või põllumaale, olulise ruumilise mõjuga ehitiste (näiteks suurem tehas) rajamisel, ehitusmaavarade kaevandamisel, samuti mobiilsidemastide rajamisel eramaale.

Küsitlusele vastamiseks saadeti personaalne link kõigi kohalike omavalitsuste esindajatele (vallavanemad või linnapead, valla- või linnasekretärid). Küsitlusest teavitati ka omavalitsuste volikogusid.

Ankeetküsitluseks koostatud küsimustiku koosõlastasid tellija esindajad 30. detsembril. Küsitlus toimus veebipõhiselt ajavahemikus 2. jaanuarist kuni 24. jaanuarini 2020. Küsitlus viidi läbi kõikse valimiga. Võimalikult kõrge osalusmäär tagamiseks tehti koostööd Eesti Linnade ja Valdade Liiduga. Tellija seadis soovituslikuks tagastusmääraks, et küsitlusele vastaksid 30% KOVe. Reaalselt vastas küsitlusele 48% kõigist Eesti kohalikest omavalitsustest.

1.2.2.3. Fookusgrupiarutelud eri osapoolte ootuste, vajaduste ja hoiakute analüüsimiseks

Hoiakulise ja hinnangulise info kogumiseks ning mõttevahetuse võimaldamiseks korraldati fookusgrupiarutelud kohalike omavalitsuste, kohalike kogukondade ja ettevõtjatega. Uuringu läbiviija koostatud intervjuukavad arutati läbi ja kooskõlastati tellija esindajatega projekti juhtkomisjonis. Kohalike kogukondade esindajate leidmiseks fookusgruppidesse tehti koostööd Eesti külaliikumisega Kodukant.

Fookusgrupiarutelud korraldati veebruaris 2020. Kui mõnel osalejal ei olnud võimalik fookusgrupis osaleda, paluti neil oma vastused saata kirjalikult. Arvestades nii fookusgruppides osalenuid kui ka kirjaliku tagasiside saatnud, osales selles uuringuetapis kolmteist kohaliku omavalitsuse esindajat, neliteist kohaliku kogukonna esindajat ja üheksa ettevõtete esindajat (sh katusorganisatsioonid).

1.2.2.4. Poliitikasoovitused

Poliitikasoovituste väljatöötamisel arvestati, et potentsiaalsed lahendused võivad olla olukorraspetsiifilised ning erinevates olukordades ühtse lahenduse rakendamine ei pruugi olla võimalik või otstarbekas.

Sünteesi tulemusena anti kokkuvõtlik ülevaade kohaliku rahalise kasu kokkulepete rakendamisest Eestis, kokkulepete seadustamise eeldatavast mõjust osapoolte hoiakutele ja kohaliku kasu realiseerimisele teiste riikide kogemustele tuginedes, töötati välja soovitused-ettepanekud kohaliku kasu kokkulepete sõlmimiseks. Soovitused hõlmasid ettepanekuid, millistest põhimõtetest võiks kohaliku kasu kokkulepete sõlmimisel ja praktika ühtlustamisel lähtuda ning milliseid lahendusteid võiks kohaliku taluvushuvi suurendamiseks teiste riikide kogemusele tuginedes kaaluda.

1.2.3. Eesti õigusruumi analüüs

1.2.3.1. Õigusteoreetiline analüüs

Kohaliku kasu instrumentide analüüsimisel on oluline mõista, milliste õiguslike normidega on instrumentid seotud ning kuidas õigusaktid ühelt poolt piiravad ja teiselt poolt võimaldavad reguleerida kohaliku kasu instrumente.

Õiguslik analüüs kätkeb esmalt hetkel kehtiva regulatsiooni teoreetilist õigusanalüüsi, otsides vastuseid järgmistele küsimustele.

- Millised on Eestis kasutatud kohaliku kasu instrumentide rakendamisega kaasnevad õiguslikud probleemid seoses ebamäärase õigusliku alusega?
- Millised on põhiseadusest tulenevad nõuded kohaliku kasu instrumentidele?
- Millised on alternatiivsed õiguslikud lahendused, mis oleks kooskõlas õigusaktidega (sh põhiseadus) ning läbipaistvad?
- Millised raamid seab kohaliku kasu instrumentidele kehtiv õigus ning millised on õiguslikud alused võimalikeks kokkulepeteks, sh seonduvalt (i) avalik-õiguslike (rahaliste) kohustustega; (ii) omandiõiguse, ettevõtlusvabaduse ja diskrimineerimiskeeluga; (iii) haldusmenetluse regulatsiooniga?
- Millised on alternatiivsed õiguslikud võimalused kohaliku kasu instrumentide õiguspäraseks rakendamiseks erinevates olukordades (näidisolukorrad: tuulepargi rajamine, maatulundusmaa või metsamaa sihtotstarbe muutmine; olulise ruumilise mõjuga ehitise rajamine; mobiilsidemasti rajamine eramaale)?
- Kas ja millised õigusaktide muudatused oleksid kohaliku kasu meetmete õiguspärase(ma)ks rakendamiseks vajalikud või piisab n-ö juhendmaterjali koostamisest?

Teoreetiline analüüs hõlmas kehtiva õiguse (näiteks põhiseadus, planeerimisseadus, ehitusseadustik, maapõueseadus jne), õiguskirjanduse (eelkõige põhiseaduse kommentaarid) ning kohtupraktika läbitöötamist ning analüüsi koostamist võimalikult põhjalikul, ent loetaval kujul koos olulisemate järelduste ja vastuste esitamisega kokkuvõttes. Sõltuvalt konkreetsest uurimisküsimusest (eelkõige, kas uurimisküsimust on varem analüüsitud kirjanduses või praktikas) esitati seisukohad üldjuhul deduktiivselt, see tähendab, et üldseisukohti õigustatakse argumentidega, mis on vähem üldised, liikudes üldiselt üksikule.

1.2.3.2. Kaasuspõhine õigusanalüüs

Õigusliku analüüsi teine osa kätkes kaasusepõhist analüüsi. Lepingute juriidiline analüüs hõlmas praktikas sõlmitavate lepingutüüpide kaardistamist ning lepingulise koostöö avardamise juriidilisi võimalusi, sh täiendavate õiguste ja kohustuste kokkuleppimise võimaluste hindamist ning lepingutes reguleeritud järelevalve ja jõustamise mehhanismide hindamist.

Paralleelselt KOV-ides tehtud küsitlusega analüüsisid õiguseksperdid tellijalt saadud KOV-i ja ettevõtja vahel sõlmitud kohaliku kasu kokkuleppeid eeltoodud teoreetilise analüüsi küsimuste valguses, sh kas need olid õiguspäraselt sõlmitud. Kaasusepõhise analüüsi tulemustele tuginedes toodi välja selliste kokkulepete sõlmimise ja rakendamise õiguslikud probleemid ning soovitused, kuidas saaks sarnaseid kokkuleppeid õiguslikult korrektsemalt sõlmida (kehtiva õiguse muutmine, juhendite koostamine vms).

Uuringu fookuses oli aluse loomine kokkulepete sõlmimiseks – maksu kehtestamine väljub selle skoobist, kuna ei ole iga kord eraldi sõlmitav kokkulepe vaid kohustuslik automaatselt rakenduv koormis. Tulles vastu uuringu läbiviimise käigus tellija esitatud soovile, asendati uuringu õiguslikus analüüsis kolme lepingu analüüs kohaliku maksu kehtestamise võimalikkuse analüüsiga.

1.2.3.3. Õiguslikud lahendused ja alternatiivid

Eelnevast lähtudes ja analüütiliselt uurimisküsimusele vastamiseks seda edasi arendades töötasid õiguseksperdid välja järgmised soovitused-ettepanekud.

- Millised on alternatiivsed õiguslikud võimalused kohaliku kasu instrumentide õiguspäraseks rakendamiseks erinevates olukordades (näidisolukorrad: tuulepargi rajamine, maatulundusmaa või metsamaa sihtotstarbe muutmine; olulise ruumilise mõjuga ehitise rajamine; mobiilsidemasti rajamine eramaale).
- Kas ja millised õigusaktide muudatused oleksid kohaliku kasu meetmete õiguspärase(ma)ks rakendamiseks vajalikud või piisab n-ö juhendmaterjali koostamisest.

Tellija ootuse kohaselt oli töö olulisem tulemus/lahendustee õiguslik raamistik (või selle põhjendatud reguleerimata jätmise). Lahendusteedena käsitleti ka reguleerimata jätmist, s.o lahendusteed ei pruugi piirneda õiguslike alternatiividega.

1.2.4. Uuringutulemuste ja soovituste valideerimine

Valideerimisseminari eesmärgiks oli tutvustada uuringutulemuste elluviimisega seotud Eesti ametnikele ja ekspertidele analüüsi tulemusi, et saada tagasisidet ning arutada ja vajadusel täiendada-täpsustada poliitikasoovitusi.

Valideerimisseminarile kutsutavate inimeste ja organisatsioonide nimekiri koostati koostöös tellija esindajatega. Valideerimisseminarile kutsuti uuringutulemuste elluviimisega seotud Eesti ametnikke, uuringu

kolme peamise sihtrühma esindajaid – kohaliku kogukonna esindajad, KOV-ide esindajad ja ettevõtjad, sh fookusgruppidesse kaasatud inimesed –, ning teisi eksperte, nt erialaliitude ja KOV-e ühendavate organisatsioonide esindajaid. Valideerimiseminaril osalejate ring ja kava kooskõlastati uuringu juhtkomisjoniga.

Algselt 16. märtsile 2020 kavandatud valideerimiseminaril lükkasime kokkuleppel tellijaga edasi, kuna 12. märtsil 2020 kuulutas Vabariigi Valitsus koroonaviiruse COVID-19 pandeemilise leviku tõttu maailmas ja viiruse tõenäolise Eesti-sisese leviku laienemisega riigis välja eriolukorra, mis kehtestati algselt 1. maini 2020.

Valideerimiseminar toimus 28. mail 2020. Juhindudes valitsuse soovitusel suure osalejate arvuga kogunemisi füüsilises keskkonnas mitte korraldada, peeti valideerimiseminar veebikeskkonnas Zoom. Valideerimiseminarile oli plaanitud kutsuda ca 20–30 inimest. Kutse saadeti 58 inimesele ja valideerimiseminaril osales 40 inimest (osalenute nimekiri on toodud aruande lisas).

Valideerimiseminaril andsid uuringu läbiviijad ülevaate uuringutulemustest ja osalenute kui olulisemate osapoolte esindajatega arutati ettepanekutena esitatavaid lahendusi. Osalejate tagasisidet ja hinnanguid arvestati lõpparuande koostamisel.

II OSA

RAHVUSVAHELINE PRAKTIKA

2.1. KOHALIKU KASU KOKKULEPETE RAHVUSVAHELINE PRAKTIKA

Rahvusvahelise praktika analüüsi eesmärk oli õppida teiste riikide kogemusest, kaardistades ja sünteesides olemasolevat teadmist kohaliku rahalise kasu instrumentide olemusest ja lahendusviisidest. Sügavuti vaadeldi Taani, Poola ja Ühendkuningriigi praktikat ja lahendusi, et realiseerida kohalikku kasu ja suurendada taluvushuvi.

Teiste riikide kogemuste kaardistamine võimaldas hinnata nende instrumentide ja reguleerimismehhanismide eelseid ja kitsaskohti. Kirjanduse ülevaate ja dokumendianalüüsi abil tehtud välisriikide praktika analüüsi täiendati ekspertintervjuudega, et katta võimalikud andmeaugud, mille kohta puudus kirjanduses ja dokumentides info või ei võimaldanud see info adekvaatselt uurimisküsimustele vastata. Teiste riikide praktika kaardistamise tulemusi kasutati nii fookusgruupiintervjuude ja ekspertintervjuude kava koostamisel ja intervjuude tegemisel kui ka poliitikasoovituste väljatöötamisel. Intervjuu võimaldas käsitleda teemat mitmekülgsemalt, andes võimaluse asjakohaseid üksikasju ja selgitusi-põhjendusi täpsemate küsimuste kaudu paremini avada, mida ankeetküsitlus piisavas detailsuses ei võimalda. Ekspertideks olid vastava riigi ametkonna esindajad või uuringute autorid.

Kohaliku kasu tüpoloogiad võimaldavad paremini mõista kohaliku kasu olemust ja eritunnuseid ning võimalikke rakendusviise teiste riikide praktikale tuginedes. See annab aluse võimalike sarnasete lahenduste kaalumisele ka Eestis, võttes arvesse siinset konteksti. Kohalikku konteksti raamib laiemalt Eesti õigusruum ja riigikorralduslik pädevusjaotus, mis loob aluse uuringu hilisemates etappides ka võimalike poliitikasoovituste tegemisele.

2.1.1. Kohaliku kasu kontseptsioon ja näidisriikide valik

Kohalikku kasu võib kitsamalt käsitleda majandustegevusega kaasneva negatiivse mõju kompenseerimisena mõjualasse jäävale piirakonnale ja selle elanikele (Söderholm & Svahn, 2015)¹⁹ või laiemalt tulu jagamisena, millega püütakse kindlustada, et oluline osa äritegevusest tulenevast tulust suunatakse piirkonna majandusse. Tulu jagamine piirkonda tagasi suunamisena võib toimuda rahaliste hüvede (nt arengu- ja investeerimisfondid, omakapitaliinstrumentid ja maksu jagamine) või mitterahaliste hüvedena (nt haridus- ja tervishoiutaristu, kohalike kogukonna inimeste töölevõtmine, kohalikud hanked, töötajate koolitamine, teenuste kättesaadavuse suurendamine) jagamises (Söderholm & Svahn, 2015)²⁰. Neid mehhanisme rakendatakse tavaliselt kas seaduste või vabatahtlike ettevõtte sotsiaalse vastutuse kokkulepetena (Söderholm & Svahn, 2015)²¹.

Kerr et al. (2017)²² seletavad kohaliku kasu instrumentide mitmekesisust institutsionaalsete raamistike, majanduslike ja õiguslike kontekstide erinevustega, kuid ennekõike arendajate ja kohaliku kogukonna vaheliste (võimu-)suhete dünaamikaga. Eristatakse kolme peamist kohaliku kasu kokkulepete tüüpi: ettevõtte sotsiaalse vastutuse hüvitiste paketti, standardiseeritud hüvitiste skeemi, otseseid läbirääkimisi kogukonna ja arendaja vahel. Neile lisanduvad jagatud omand, kasumi jagamise kokkulepped ning jätkuvalt tekib juurde uusi

¹⁹ Söderholm, P., & Svahn, N. (2015). Mining, regional development and benefit-sharing in developed countries. *Resources Policy*, 45, 78–91. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.03.003>.

²⁰ Söderholm, P., & Svahn, N. (2015). Mining, regional development and benefit-sharing in developed countries. *Resources Policy*, 45, 78–91. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.03.003>.

²¹ Söderholm, P., & Svahn, N. (2015). Mining, regional development and benefit-sharing in developed countries. *Resources Policy*, 45, 78–91. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.03.003>.

²² Kerr, S., Johnson, K., & Weir, S. (2017). Understanding community benefit payments from renewable energy development. *Energy Policy*, 105, 202–211. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.034>.

kokkuleppetüüpe. Kokkulepete olemuse määravad kuus põhitegurit, milleks on osapoolte jõudude tasakaal, kokkuleppele minemise sundtase, motivatsioon, omandi ja omandiõiguste roll, institutsionaalne raamistik ja hüvitise/kasu arvutuse alus.

Kerr et al. (2017)²³ rõhutavad Suurbritannia kogemustele tuginedes, et kohaliku kasu instrumendid erinevad suurel määral pehmest reguleerimisest (juhiste koostamine, nõustamine) kuni õigusnormide kehtestamiseni, mistõttu efektiivsete poliitikameetmete valik ja mõju planeerimine eeldab head kohaliku konteksti tundmist.

Kohaliku kasu instrumente saab süstematiseerida ka kokkulepitavate hüvede olemusest lähtuvalt. Näiteks Rudolphi jt (2015; 2018)^{24,25} avamerel arendatava taastuvenergia instrumentide kategoriseerimise järgi jagada need kogukonnafondideks, valdkondlikeks fondideks (nt looduskaitse ja eluslooduse fondid), kogukonnaomandiks (nt omandi jagamine kohalike elanikega), tulu õiglaselt jaotamise lahendusteks (nt tuuleenergiast saadava tulu kogukonnaga jagamine), otsesteks investeringuteks ja projektide rahastamiseks (nt sotsiaaltaristu ehitamise rahaline toetamine), õppepraktikaks ja õppetootusteks, haridusprogrammideks (nt ettekanded õppeasutustes, kliimamuutuste kohase teadlikkuse tõstmine), soodustusteks elektri hinnas, kogukonna hüvede kokkulepeteks, kaudeks kasuks ettevõtlusest (nt töökohtade loomine), kaudeks kasuks turismist (nt arenduse taristu kui turismiatraktsioon).

Kohaliku kasu instrumentide rakendamise rahvusvahelise praktika kaardistamisel lähtuti kokkuleppel tellijaga näidisriikide valikul järgnevalt.

- Kõigepealt lähtusime uuringu tellija eelistustest riikide valikul, milleks olid Taani, Ühendkuningriik ja Poola.
- Riikidel peab olema kohaliku rahalise kasu instrumentide rakendamise ja võimalike rakendamisprobleemide lahendamise kogemusi.
- Analüüsida erineva heaolumudeliga riike, kus vähemalt üks on Põhjamaade heaolumudeliga riik (mille puhul võib eeldada kohalike kogukondade ja kohalike omavalitsuste huvidega suuremat arvestamist ja nende huvide paremat kaitset), vähemalt üks Ida-Euroopa riik (mida sarnaselt Eestiga on mõjutanud 20. sajandi järsud sotsiaalmajanduslikud transformatsioonid).
- Teiste riikide praktika käsitlemisel ei pea juhinduma Eesti kontekstis analüüsitavaatest olukordadest.
- Võimalusel eelistada Eestile geograafiliselt lähedal ning Eestiga geopoliitiliselt ja geökonoomiliselt sarnaseid riike.

Uuringu tellijaga lepidi kokku tugineda kohaliku kasu instrumentide praktika analüüsimisel Taani, Ühendkuningriigi ja Poola praktikale, mis vastab eeltoodud tingimustele. Taani on Põhjamaade heaolumudeliga riik, kelle praktikast uurime kohaliku kasu instrumentide kasutamist tuuleenergeetika arendamisel. Poola on Ida-Euroopa riik, kelle praktika esialgse kaardistamise tulemusel oli leitud, et Poola sobib laiemalt kinnistute funktsiooni muutmise praktika uurimiseks. Ühendkuningriigi praktikast vaadeldakse nii energia tootmise arendusprojekte kui ka kinnistute kasutusotstarbe muutmisega seotud kohaliku kasu instrumente. Selline riikide valik võimaldab nende praktikat ka võrdlevalt analüüsida. Kohaliku kasu instrumentide rakendamist kaevandamise valdkonnas eraldi ei vaadelda, kuna kaevandamise valdkonnas on teiste riikide praktikast (nagu ka Eestis) uuritud ennekõike suurema keskkonnakoormusega kaevandamise kompensatsioonimehhanisme, kuid ehitusmaavarade kaevandamise kohta teadaolevalt sarnaseid uuringuid tehtud ei ole.

Järgnevalt tutvustatakse Taani, Ühendkuningriigi ja Poola kohaliku kasu instrumentide praktikat.

²³ Kerr, S., Johnson, K., & Weir, S. (2017). Understanding community benefit payments from renewable energy development. *Energy Policy*, 105, 202–211. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.034>.

²⁴ Rudolph, D., Hagggett, C., & Aitken, M. (2015). *Community Benefits from Offshore Renewables: Good Practice Review*. Edinburgh: University of Edinburgh, on behalf of ClimateXChange. https://backend.orbit.dtu.dk/ws/portalfiles/portal/125797997/Full_Report_Community_Benefits_from_Offshore_Renewables_Good_Practice_Review.pdf (21.11.2019)

²⁵ Rudolph, D., Hagggett, C., & Aitken, M. (2018). Community benefits from offshore renewables: The relationship between different understandings of impact, community, and benefit. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(1), 92–117. <https://doi.org/10.1177/2399654417699206>. Lk 112–117.

2.1.2. Tuuleparkide arendamine

2.1.2.1. Tuulepargid Taanis

Taani on suhteliselt läbipaistva ja kaasava tuuleenergia juhtimissüsteemiga. 2015. aastal oli Taanis taastuvallikatest toodetud elektri osakaal 56% kogu toodetud elektrienergiast ning suurima panuse andis tuuleenergia (42% elektrivarustusest), mille järgi oli Taani elaniku kohta enim tuuleenergiat tootev riik.²⁶ Samas on viimastel aastatel esile toodud üha enam kogukondade ja kohalike inimeste tasakaalustatud informeerimise vajadust, kuna on ilmnenud, et teaduslike argumentidega on jäädud hätta ja teaduslikku tausta mitteomavate kogukondade osalus poliitikavalikute tegemisel on mitmel juhul osutunud efektiivseks arenduste rajamise takistajaks.²⁷

Kompensatsioonimehhanismid on Taanis seadustega reguleeritud. Alates 1. jaanuarist 2009. a kehtestati taastuvenergia edendamise seadusega²⁸ (ingl *Act on Promotion of Renewable Energy*) neli poliitikameedet, mille eesmärk oli suurendada kohalike elanike toetust tuulikuprojektidele. Nendeks meetmeteks olid: 1) **rahalise kompensatsiooni skeem** (ingl *compensation scheme*) lähinaabritele, 2) **kaasomandiskeem** (ingl *co-ownership scheme*), 3) **kogukonna kompensatsiooniskeem (nn roheline skeem)** (ingl *community benefit scheme (green scheme)*), 4) **tagatistfond** (ingl *guarantee fund*).²⁹ Rahalise kompensatsiooni skeemi ja kaasomandiskeemi kohandati 2013. aastal.³⁰ Juhul, kui kinnistu omanik, keda mõjutab tuulegeneraatori rajamine, on samuti selle arenduse omanik, ei ole tal õigust kompensatsioonile rahalise kompensatsiooni skeemi kaudu.

Järgnevalt on põhjalikumalt lahti seletatud Taanis tuulegeneraatorite rajamisel kasutatavad kompensatsioonimehhanismid.

Kaasomandiskeem. Taani energiasektori ümberkujundamisel on alates 1970. aastatest mänginud olulist rolli omanikest kohalikud tuuleenergiaühistud.³¹ Uuringud on näidanud, et infrastruktuuri ühisomand või vähemalt kaasomand suurendab kohalike kogukondade heakskiitu taastuvenergia arendamisele paljudes riikides, sealhulgas Šotimaal ja Saksamaal.³² Kaasomandiskeemi eesmärk on anda kohalikele elanikele võimalus neis arendustes osakute omandamise kaudu kaasomanikuks saada ning seeläbi suurendada kohalike elanike nõustumist nende arendustega.

Skeem kohaldub kõrgemate kui 25 meetri kõrguste maismaatuulikute puhul. Omandist vähemalt 20% pakutakse kõigepealt kohalikele elanikele (alates 18. eluaastast), kelle registreeritud püsiv elukoht asub lähimast tuuleturbiinist 4,5 km raadiuses (neil on eelisõigus omandada 50 osakut inimese kohta). Kui eelmainitud grupp kuuluvad inimesed ei omandanud kogu lubatud 20%, antakse see võimalus vastava kohaliku omavalitsuse territooriumil püsiva registreeritud elukohaga kohalikele elanikele (alates 18. eluaastast).

²⁶ Mey, F., & Diesendorf, M. (2018). Who owns an energy transition? Strategic action fields and community wind energy in Denmark. *Energy Research & Social Science*, 35, 108–117. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.10.044>. Lk 108.

²⁷ Johansen, K., & Upham, P. (2019). The post-normal politics and science of wind power planning: Evidence from a Danish near-shore wind farm tender. *Energy Research & Social Science*, 53, 182–193. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.02.007>. Lk 182.

²⁸ *Bekendtgørelse af lov om fremme af vedvarende energi*. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=208204> (21.11.2019) (taani keeles)

²⁹ Anker, H. T., & Jørgensen, M. L. (2015). *Mapping of the legal framework for siting of wind turbines - Denmark*. Frederiksberg: Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen. IFRO Report, No. 239. http://curis.ku.dk/ws/files/143884872/IFRO_report_239.pdf (15.11.2019). Lk 24.

³⁰ Anker, H. T., & Jørgensen, M. L. (2015). *Mapping of the legal framework for siting of wind turbines - Denmark*. Frederiksberg: Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen. IFRO Report, No. 239. http://curis.ku.dk/ws/files/143884872/IFRO_report_239.pdf (15.11.2019). Lk 24.

³¹ Mey, F., & Diesendorf, M. (2018). Who owns an energy transition? Strategic action fields and community wind energy in Denmark. *Energy Research & Social Science*, 35, 108–117. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.10.044>. Lk 108, 110.

³² Kerr, S., Johnson, K., & Weir, S. (2017). Understanding community benefit payments from renewable energy development. *Energy Policy*, 105, 202–211. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.034>. Lk 204.

Allesjäänud omandiosa võib ettevõtte vabalt käsutada. Arendaja kohustuseks on valmistada ette müügimaterjalid, pakkumist reklaamida ja korraldada avalik koosolek.

Rannajoonest kuni 16 km kaugusel asuvate rannikuturbiinide puhul pakutakse vähemalt 20% omandiosa kohalikele elanikele (alates 18. eluaastast), kelle püsiv elukoht on registreeritud rannikuäärses kohalikus omavalitsuses. Arendaja kohustuseks on ette valmistada müügimaterjalid, reklaamida pakkumist ja korraldada avalik koosolek. Avamereturbiinide puhul, mille suhtes pakkumismenetlust ei kohaldata ja mis asuvad rannikust kuni 16 km kaugusel, pakutakse vähemalt 20% omandiosa kohalikele kodanikele (vähemalt 18 aastat vana), kelle püsiv elukoht on registreeritud vastavas rannikuäärses kohalikus omavalitsuses. Arendaja peab ette valmistama müügimaterjalid, pakkumist reklaamima ja korraldama avaliku koosoleku.

2015. aasta jaanuari lõpuks oli kaasomandiskeemi kasutatud umbes 74 maismaal asuva tuuleturbiiniprojekti puhul, kuid ühegi rannikuala lähedal asuva projekti puhul kaasomandiskeemi rakendatud ei olnud. Kui projekti arendaja ei järgi kaasomandireegleid, kaotavad ettevõtjad hinnalisa³³ tuulegeneraatorite toodetud energiale ja võib määrata ka rahatrahvi. Spetsiaalselt kaldalähedaste tuuleturbiinide jaoks kavandati luua täiendav stiimul, et juhul, kui vähemalt 30% projekti osakutest kuuluvad kohalikele elanikele, saaks ettevõtte täiendava hinnalisa 0,01 Taani krooni / kWh. See algatus jäi siiski realiseerimata, olles vastuolus EL-i reeglitega ja vaba konkurentsi reeglite vastaste kokkulepete võimaluse tõttu.

Osakute hind peab kajastama omahinda ja sealhulgas kohalikele elanikele makstavat hüvitist. Energinet kinnitab müügimaterjalid ja müügi protseduuri ning nõustab kaasomandiskeemi rakendamist. Energinet on loonud ka veebisaidi kaasomandi pakkumuste kohta. Taani eksperdi kinnitusel³⁴ sõltub osakud omandanud inimeste õigus ettevõtte otsuste juures olla ja neid mõjutada ettevõtte ärimudelidest ja omandatud aktsiate tüübist.

Kaasomandiskeemi puudutavate Energineti otsuste peale saab arendaja esitada kaebuse energiakaebuste nõukogule³⁵ (Taani *Energiklagenævnet*) ja pärast energiakaebuste nõukogu otsust on võimalik see edasi kohtusse kaevata. 2015. aasta seisuga ei olnud ühtegi kaebust esitatud.

Kuigi kaasomandiskeem on suurendanud investorite valmisolekut tuuleparkide arendamisse investeerida, näitas 2015. aastal tehtud uuring, et kaasomandist saadav tulu ei suuda kompenseerida kohalike kogukondade heaolu vähenemist (sh looduskeskkonnale, vaikuse kadu rannikul).³⁶ Taani kaasomandiskeem ei ole suutnud luua kõigile võrdseid võimalusi, kuna huvitatud inimeste finantsilised võimalused ei pruugi seda lubada³⁷ ja enamik potentsiaalseid investoreid on need, kes juba toetavad olemasolevaid tuuleparkide projekte. Samal ajal paljud arenduste vastased neis ei osale.³⁸ Intervjueeritud Taani eksperdi kinnitusel ei ole kaasomandiskeem suutnud suurendada inimeste valmisolekut tuuleparkide arendustega nõustuda, kuna keskmiselt omandatakse 11–12% osalusest. Kuigi ettevõtted pakuvad seaduse kohaselt vähemalt 20% osakutest kohalikele elanikele, on inimeste huvi piiranud ebapiisavad finantsilised võimalused ja nad ei tunneta ennast investoritena. 2019. aasta detsembri seisuga on arutelu all kaasomandiskeemi muutmine, et pakkuda 20% osakutest tuuleturbiinide lähedal elavatele inimestele automaatselt, ilma et nad peaksid selle eest maksma.

³³ Hinnalisa on fikseeritud lisatasu, mis lisandub turuhinnale, et toetada tuuleenergia valdkonna arengut. Lisatasu määratakse nii limiidina kui ka ilma selleta. Lisatasu väheneb, kui turuhind saavutab eelnevalt kindlaksmääratud taseme. Selle hinnataseme saavutamisel tunnistatakse lisatasu täies ulatuses kehtetuks. Allikas: Danish Energy Agency. (2017). *Memo on the Danish support scheme for electricity generation based on renewables and other environmentally benign electricity production*. https://ens.dk/sites/ens.dk/files/contents/service/file/memo_on_the_danish_support_scheme_for_electricity_generation_based_on_re.pdf (27.11.2019); Danish Energy Agency. (2018). *Wind turbines in Denmark*. http://www.ingdemurtas.it/wp-content/uploads/2015/11/wind_turbines_in_denmark.pdf (28.01.2020); Nielsen, L. K. (toim). (n.d.). *Social Acceptance of Wind Energy Projects. "Winning Hearts and Minds". Country report of Denmark*. International Energy Agency. http://www.socialacceptance.ch/images/State-of-the-Art_Acceptance_Wind_Energy_Denmark.pdf (21.11.2019).

³⁴ Käesoleva uuringu raames Taani eksperdiga läbiviidud intervjuu kohaselt

³⁵ Vt <https://naevneneshus.dk/start-din-klage/energiklagenævnet/> (21.11.2019) (taani keeles)

³⁶ Johansen, K., & Emborg, J. (2018). Wind farm acceptance for sale? Evidence from the Danish wind farm co-ownership scheme. *Energy Policy*, 117, 413–422. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.01.038>. Lk 421.

³⁷ seda kinnitab ka intervjueeritud Taani ekspert

³⁸ Johansen, K., & Emborg, J. (2018). Wind farm acceptance for sale? Evidence from the Danish wind farm co-ownership scheme. *Energy Policy*, 117, 413–422. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.01.038>. Lk 421.

Kaasomandiskeem on reguleeritud seaduse tasemel, et kindlustada kohalikele elanikele võimalus omandada osalus tuuleparkides. Taanis on levinud mitmed energiatootmise mudelid, sh üksikisiku omand, ühistud, mittetulundusorganisatsioonid ja munitsipaalettevõtted.³⁹ Kuigi Taanis on endiselt kohalikke ja kaasavaid algatusi energiatootmises, millest mõned ei ole suunatud kasumi saamisele (nt sihtasutused), ei ole sellised mudelid enam normiks ning tuuleparke nähakse Taanis nüüd pigem kasumile orienteeritud investeeringutena ja seda mitte üksnes suurte investorite puhul.⁴⁰

Eestis on Taani kaasomandiskeemile sarnast lahendust kasutatud, kuid piiratud mahus. Eeldatavasti oleksid sellise skeemi kasutamisevõimalused sarnaselt Taanile ka Eestis küllalt piiratud, kuna vabu vahendeid investeerimiseks on vaid suhteliselt vähestel inimestel. 2019. aasta uuringu kohaselt on Eesti inimestest sääste pooltel ja 39% ei säästa. Seejuures on kolmandikul sääste kuni 3 kuu töötasu ulatuses, veidi enam kui kümnendikul 4–12 kuu töötasu ulatuses ja vaid viiel protsendil enam kui aastase töötasu ulatuses⁴¹. Oma teadmiste taset rahaasjus hindab kõrgeks 17% (sh väga kõrgeks 2%) Eesti elanikest, keskmiseks 60% ja madalaks 20%. Paraku ei kinnitanud uuring, et kõik elanikud rakendaksid oma finantsteadmisi pere majandusliku heaolu ja kindlustunde suurendamiseks. Pikaajalisi planeerijaid ja investeerijaid on vaid 12% elanikkonnast. Jätakuvalt on sagedasim säästmise viis raha kogumine arvelduskontole (42%) ja sularaha hoiustamine (28%), finantsteenustest kasutatakse pigem erinevaid laenuvõimalusi, kindlustust ja hoiuseid, kuid investeerimistoodete kasutatavus on jätkuvalt suhteliselt vähene.⁴² Senise investeerimistoodete vähese kasutamise taustal eeldaks kaasomandiskeemi rakendamine olulist muutust inimeste hoiakutes ja investeerimisvalmiduse kasvu.

Rahalise kompensatsiooni skeemi eesmärk on rahalise hüvitise kaudu kompenseerida elamiseks kasutatava kinnisvara väärtuse vähenemist arenduste tõttu.

Skeemi kohaldatakse 25 meetrist kõrgematele maismaatuulikutele, mille puhul arendaja peab eluruumide omanikele pakkuma rahalist kompensatsiooni juhul, kui nende vara väärtus langeb üle 1%. Selle aluseks on kokkulepe arendajaga või hindamisasutuse⁴³ (Taani *Taksationsmyndigheden*⁴⁴) otsus. Väärtuse muutust hindab hindamisasutus iga kinnistu puhul eraldi. Kinnisvara väärtuse vähenemise eest maksab arendaja. Nõuded peavad olema esitatud Energinetile⁴⁵ maksimaalselt kaheksa nädala jooksul pärast arendaja korraldatud avalikku koosolekut (seotud keskkonnamõju hindamise protsessiga). Skeem rakendub nende kinnisvaraobjektide puhul, mis asuvad täielikult või osaliselt planeeritava tuuliku kuuekordse kõrguse raadiuses. Kompensatsiooni suurus on 4000 Taani krooni, kui vahemaa eluruumini on suurem kui tuuliku kuuekordne kõrgus. Sarnaselt kaasomandiskeemile nõustab ka kompensatsiooniskeemi puhul Energinet.

Skeemi rakendatakse maismaa tuuleparkide eeskujul ka avamereturbiinide puhul, v.a see, et avalik koosolek ei ole seotud keskkonnamõju hindamise protsessiga. Skeemi kohaldatakse avamereturbiinide puhul, mille suhtes pakkumismenetlust ei kohaldata⁴⁶. Kompensatsiooni suurus on varieerunud 10 000 kuni 1 250 000 Taani kroonini kinnistu kohta. Keskmise summa aastatel 2010–2012 oli 100 500 Taani krooni. 2015. aasta seisuga oli keskmine kompensatsioon 127 000 Taani eurot. 2015. aasta alguseks oli tehtud 914 otsust ning 56% nõuetest

³⁹ Gorroño-Albizu, L., Sperling, K., & Djørup, S. (2019). The past, present and uncertain future of community energy in Denmark: Critically reviewing and conceptualising citizen ownership. *Energy Research & Social Science*, 57, 101231. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101231> Lk 4.

⁴⁰ Gorroño-Albizu, L., Sperling, K., & Djørup, S. (2019). The past, present and uncertain future of community energy in Denmark: Critically reviewing and conceptualising citizen ownership. *Energy Research & Social Science*, 57, 101231. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101231> Lk 9.

⁴¹ Eesti Kindlustusseltside Liit, Turu-uuringute AS (2019). Kindlustatus ja hoiakud kindlustusteenustesse. Vt <https://www.err.ee/986101/uuring-saaste-on-pooltel-eesti-inimestel>. 08.03.2020

⁴² Turu-uuringute AS (2019). Eesti elanike finantskirjaoskuse ehk rahatarkuse uuring. Vt https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/eesti_elanike_finantskirjaoskuse_aruanne_loplik_november_2019_.pdf

⁴³ Ingl *Valuation Authority*. Asutatud eesmärgiga tegeleda naabrite kompensatsiooninõuetega tuulikutel. Hindamisasutus koosneb ühest esimehest (kohtunikuks kvalifitseeritud jurist) ja ühest eksperdist (kinnisvaramaakler). Hindamisasutusel on piirkondlikud filiaalid.

⁴⁴ *Taksationsmyndigheden*. [taksationsmyndigheden.dk](https://www.taksationsmyndigheden.dk) (28.01.2020)

⁴⁵ Energinet on sõltumatu riigiettevõtte, mis kuulub Taani kliima- ja energeetikaministeeriumile. Ettevõtte eesmärk on elektri ja maagaasi ülekandesüsteemide haldamine ja arendamine omaniku rollis. (vt <https://en.energinet.dk/About-us/Organisation>). Vastavalt intervjuule Taani eksperdile on Energinetil passiivne roll kompenseerimismehhanismide rakendamisel, kuna tema peamine funktsioon on rahaliste vahendite hoidmine ning selle kasutamise kontrollimine.

⁴⁶ Tuuleparkide projektide algatamiseks taotletakse eeluurimisluba, et hinnata ala sobivust projekti jaoks. Üks võimalustest eeluurimisloa taotlemiseks on pakkumismenetlus, mille algatab Taani kliima-, energeetika- ja ehitiste ministeerium.

oli rahuldatud. Hindamisasutuse vastu ei ole võimalik esitada apellatsiooni ega kohtusse pöörduda, v.a menetlusküsimustes ning kompensatsiooni suuruse vaidlustamiseks. 2014. aasta lõpuks oli algatatud üheksa kohtuasja.

Rahalise kompensatsiooni skeemi probleemidena võib välja tuua kohtusse pöördumisi seoses kompensatsioonimehhanismiga. Kohalike elanike kohtusse pöördumise tulemusena on suurendatud rahalise kompensatsiooni skeemi hüvitisi⁴⁷, mis võib aga tekitada nende projektide planeerimisel teatavat ebakindlust nii arendajate kui ka kohalike elanike seas.

Eesti puhul võib kaaluda Taanile sarnase rahalise kompensatsiooni skeemi kasutamist, kuid seejuures on oluline, mille alusel ja mil viisil toimuks taolise kompensatsiooni arvestamine ning kes oleksid selle skeemi subjektideks.

Taanis on kasutusel ka **kogukonna kompensatsiooniskeem (roheline skeem)**⁴⁸. Rohelise skeemi kaudu antakse toetusi algatustele, mis tõstavad kohaliku maastiku väärtust ja edendavad puhkamisvõimalusi kogukondades, kuhu rajatakse maismaa tuulegeneraatoreid.

Kohalikud omavalitsused saavad eraldatud vahenditest taotleda toetusi kohalikele projektidele. Näiteks toetatakse füüsilise keskkonna arendusprojekte, et suurendada kodanike huvitegevuse võimalusi, sh loodus- või jalgrattaradade, puhkealade ja mänguväljakute arendamine, külaplatside või spordirajatiste renoveerimine, aga ka kultuuriürituste toetamine. Samuti kuuluvad siia taastuvenergiaallikate kasutamist edendavad tegevused, nt energiaalane nõustamine, taastuvenergia õppematerjalid koolidele. Raha eraldab Energinet. Skeem ei kohaldu kaldalähedastele ega avameretuuleparkidele.

Vähesed kohalikud omavalitsused on kogu eraldatud rahastuse ära kasutanud. 2015. aasta jaanuari lõpuks oli 76,2 miljonist Taani kroonist kasutatud ainult 24,8 miljonit Taani krooni (umbes 33%). Rahastamisskeemis eraldatakse kohaliku omavalitsuse kohta summa, mis on seotud iga maismaatuuleturbiini tippkoormustundide arvuga (0,004 Taani krooni ühe kWh kohta 22 tuhande tippkoormustunni kohta). Toetatud projektide maksumus oli 2012.–2013. aasta kohta umbes 20 tuhat kuni 4 miljonit Taani krooni. Need olid füüsilise keskkonna arendusprojektid, et parandada elanike vaba aja veetmise võimalusi, nt loodus- ja rattarajad, mänguväljakud, spordirajatiste renoveerimine. Toetati üksikuid teavitustegevusi, nt koolidele taastuvenergia õppematerjale. Rohelise skeemi kulud kaetakse elektritarbijate energiamaksudest. Kohalik omavalitsus võib taotleda toetust seoses tuulegeneraatori projekti planeerimise ja keskkonnamõju hindamise menetlusega või hilisemas etapis. Toetust makstakse alles pärast võrguühendust. Energineti otsuseid toetuste andmise kohta ei saa energiakaebuste nõukogule ega muudele haldusasutustele edasi kaevata.

Taani nn **rohelist** skeemi võib Eesti kontekstis pidada mitte kohaliku kasu instrumendiks, vaid pigem keskkonnatasuks, kuna kulud kaetakse elektritarbijate energiamaksudest ja jaotatakse kohalike omavalitsuste taotluste alusel ning tuulepargi arendaja kogukonnale negatiivse mõju hüvitamiseks eraldi kulusid ei kannata. Arvestades kompensatsioonimehhanismide seadustatust Taanis ning selle skeemi rakendamise eesmärki ja kasutamise alust, on seda skeemi käesolevas uuringus käsitletud. Intervjueeritud Taani eksperdi kinnitusel kehtis nn roheline skeem 2018. aastani. Rohelise skeemi muutmise põhjusena tõi ekspert välja, et skeemi rakendamine ei suurendanud inimeste poolehoidu tuuleparkide arendustele, kuna kohalikud omavalitsused ei suutnud raha efektiivselt tuuleparkide läheduses elavatele kogukondadele tagasi suunata. Ettevõtetud tegevustega ei suudetud luua selget kasu otse mõjuala elanikele ja kohalikud omavalitsused nägid saadud raha pigem omavalitsuse eelarve lisarahastusallikana. 2019. aasta detsembri seisuga töötatakse välja roheline skeemi asemele uus meede, et tuuleturbiinide lähedal elavad inimesed hakkaksid ise taotlema raha negatiivse mõju kompenseerimiseks. Vastutavaks asutuseks saab Energinet, kuid taotlus esitatakse omavalitsusele, kes

⁴⁷ Anker, H. T., & Jørgensen, M. L. (2015). *Mapping of the legal framework for siting of wind turbines - Denmark*. Frederiksberg: Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen. IFRO Report, No. 239. http://curis.ku.dk/ws/files/143884872/IFRO_report_239.pdf (15.11.2019)

⁴⁸ kehtis kuni 2018. aastani, vastavalt intervjuule Taani eksperdigaga.

seda menetleb ja saab käsutada kasutamata jäänud raha.

Tagatistfondi kaudu antakse kohalike tuuleturbiinide omanike ühendustele garantiisid turutingimustel võetud laenule eeluuringute jms läbiviimiseks, et suurendada seeläbi kohalike elanike osalemist tuulegeneraatorite rajamisel.

Kohalikud tuulegeneraatorite omanikud või vähemalt 10-liikmelised kohalikud algatusrühmad saavad tagatist taotleda turutingimustel võetavale laenule, et rahastada ühe või mitme turbiini paigaldamise eeluuringuid. Enamiku kohaliku algatusrühma liikmete alaline elukoht peab asuma samas kohalikus omavalitsuses ja neil liikmetel peab olema ka enamususosalus algatusrühmas. Uuring võib hõlmata tehnilisi ja rahalisi küsimusi, asutustele avalduste ettevalmistamist. Iga uuringu kohta on kehtestatud summa piirmäär maksimaalselt kolmeks aastaks. Kui projekt ei ole lõpule viidud, ei nõuta garantii tagastamist, välja arvatud juhul, kui projekt antakse üle teistele isikutele. Skeemi rakendatakse maismaatuuleparkidele. Skeemi kohaldatakse ka avamereturbiinidele, mille suhtes pakkumismenetlust ei kohaldata. Fondi haldab Energinet ja fondi rahastatakse elektritarbijate energiamaksudest.

Energineti otsuseid saab edasi kaevata energiakaebuste nõukogule. 2015. aasta seisuga ei olnud ühtegi vaidlustust ega apellatsiooni seni esitatud. Energiakaebuste nõukogu otsuse peale on võimalik esitada kaebus kohtule.

Ettevõtted sõlmivad ka **otsekokkuleppeid kohalike elanikega**, et neile lisahüvesid pakkuda. Osa kokkulepetest on ärisaladuse tõttu konfidentsiaalsed. On teada kokkuleppeid, mille tulemusena omandavad tuuleparkide lähedal elavad inimesed arendustes osaluse odavamalt. Seejuures võib soodustuse ulatus sõltuda inimese kodu kaugusest tuulegeneraatoritest. Selliste kokkulepetega püüavad ettevõtted kindlustada kohalike elanike nõustumist nende arendustega, mis omakorda on oluline kohalikult omavalitsuselt loa saamiseks. Taani kohalike omavalitsuste autonoomia on suhteliselt suur, kuid eksperdi kinnitusel võib poliitiline kultuur kogukonna seisukohtadega arvestamisel omavalitsuste lõikes erineda. Näiteks on omavalitsusi, kus isegi üks protest võib arenduse nurjata, kuid on ka omavalitsusi, kus arendusele antakse luba kohalike elanike vastuseisule vaatamata.

Kompensatsioonimehhanismide rakendamisel on Taanis tekkinud raskusi, mis on mõjutanud kohalike elanike valmisolekut tuuleturbiinide püstitamiseга nõustuda.⁴⁹

- Kohalikud elanikud on pöördunud kohtusse, mille tulemusena on suurendatud rahalise kompensatsiooni skeemi hüvitisi. See võib aga tekitada teatud ebakindlust projektide planeerimisel nii arendajate kui ka kohalike elanike seas.
- Kompensatsioonisüsteem on seotud planeerimise ja keskkonnamõju hindamisega ning kompensatsioonid määratakse kindlaks enne turbiinide rajamist. See võib tekitada probleeme olukordades, kus projekte hiljem muudetakse, näiteks kaebustest või hindamisasutuse otsustest tingituna.

Kohaliku autonoomia hoidmiseks ei ole eksperdi hinnangul otstarbekas seadustega reguleerimata kokkulepete sõlmimist seaduse tasemel ka edaspidi reguleerida. Kui eesmärgiks on kohaliku taseme demokraatia ja aktiivsete kogukondade tugevdamine, võimaldab selliste otsuste kohalikule tasandile jätmise suurendada kohalike inimeste suutlikkust otsustamisel osaleda ja neid ellu viia ning seeläbi ka kohaliku tasandi autonoomiat suurendada.

Intervjueeritud Taani eksperdi hinnangul on arendustele kohalike inimeste heakskiidu saamiseks lisaks nende skeemide rakendamist suunavale juhendmaterjalile oluline:

- skeemide ja juhendmaterjalide oskuslik rakendamine;
- kohaliku konteksti tundmine, kohalike elanike vajaduste väljaselgitamise oskus, teadlikkuse tõstmine;

⁴⁹ Anker, H. T., & Jørgensen, M. L. (2015). *Mapping of the legal framework for siting of wind turbines - Denmark*. Frederiksberg: Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen. IFRO Report, No. 239. http://curis.ku.dk/ws/files/143884872/IFRO_report_239.pdf (15.11.2019)

- tegevuste seotus kohaliku piirkonnaga ja kohalike inimeste kaasamine.

Eksperti sõnul on selles tugevad need Taani omavalitsused, kus on tugev ambitsioon ja poliitiline tahe ning roheliseks või kliimanetraalseks piirkonnaks saamise missioon. Kuid seda peavad toetama ka nende eesmärkide saavutamiseks piisavad ressursid ja kompetentsed ametnikud.

2.1.2.2. Tuulepargid Ühendkuningriigis

Ühendkuningriigis on üksikisikutel ja kogukondadel vähe võimalusi omandada omandiõigust merel ja seeläbi mõjutada naabervett puudutavaid otsuseid. Samuti iseloomustab Ühendkuningriiki kõrgelt tsentraliseeritud planeerimisprotsess ja avalikkuse võimalused nõusolekuprotsessidesse sekkuda on piiratud. Ettevõtteid lähtuvad hüvitiste maksimisele ennekoike **ettevõtte sotsiaalsest vastutusest**, et toetada ettevõtte positiivset avalikku kuvandit ning vähendada arendusprojektide käivitamisel ja elluviimisel kohaliku kogukonna vastuseisu riski. Tavaliselt otsustab ettevõtte ise, kes määrab hüvede tüübi ja suuruse. Avamere tuuleenergiaprojektide elluviimisel on kohalik kogukond avaldanud vastumeelt vahel vaenulike meelevaheldustena. Näiteks Navitus Bay projekti puhul lõppes see kohaliku omavalitsuse keeldumisega anda projekti elluviimiseks nõusolek. Kuigi on ettevõtteid, kes ei paku hüvitisi kohalikele kogukonnale eeldades, et projektist tulenev kasu avaldub suuremas tööhõives tuulepargi ehituse ja käitamise etapis, rakendatakse ka ettevõtte sotsiaalsest vastutusest lähtuvad kohaliku kasu instrumente. Kasutatakse aastaste sissemaksete või ühekordse sissemaksega kogukonnafonde, stipendiume ja/või õppeprogramme, ühekordseid mitterahalisi makseid (nt külastuskeskuse rajamine). Intervjueeritud ekspert kinnitas, et avamere tuuleparkide puhul sõlmitakse hüvede pakkumiseks kokkuleppeid vabatahtlikkuse põhimõttel⁵⁰.

Olukord Šotimaa maismaatuuleparkide rajamisel on sarnane avamere tuuleparkide rajamisega Ühendkuningriigis. Šotimaal on ettevõtete pakutavad **hüvitised** kogukondadele samuti **vabatahtlikud** ega oma olulist kaalu planeerimisprotsessis.⁵¹

Ajaga on liigutud regulaarsete maksete suunas. Kui esialgu toetasid arendajad tuulegeneraatorite rajamisel Šotimaal ühekordseid kogukonnaprojekte, siis hiljem hakkasid kohalikud omavalitsused nõudma iga-aastaseid makseid, mille suurus on seotud tuulegeneraatorite võimsusega⁵². Näiteks 2004. aastal taotles Argyll ja Bute volikogu 2000 naela ühe megavati kohta aastas. 2011. aastal võttis Highlandi volikogu tugeva poliitilise seisukoha, nõudes, et arendajad pakuksid kogukonnale hüvitist, mis on vähemalt 5000 naela megavati kohta ja mida igal aastal indekseeritakse. See on saanud õigupoolest normiks Ühendkuningriigi tööstuse, keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste jaoks. 2016. aastal moodustasid Šotimaal toodetud elektrivõimsuse põhised maksed kogukondadele koos kogukonna iga-aastaste maksetega üle 10 miljoni naela 87 projekti kohta. Intervjueeritud eksperti sõnul on 5000 naela megavati kohta omane just maismaatuuleparkide rajamisega⁵³.

Vaatamata sellele, et hüvitised on vabatahtlikud, arvestavad arendajad üldsuse vastuseisu võimalusega, eriti visuaalse mõjuga projektide puhul. Hüvitiste eesmärk on kompenseerida avaliku hüve kadu ning arendaja jaoks aitavad need vähendada avalikkuse vastuseisu ja tagada osapoolte nõustumist arendusega.⁵⁴ Kohalikel omavalitsustel on oluline osa kokkulepete sõlmimisel ning hüvitiste kogumisel ja jagamisel **kogukonnafondide** kaudu. Fondide haldamisel kasutatakse erinevaid juhtimismudeleid. Fonde võivad hallata kohalike kogukondade ees aruandekohustuslikud organisatsioonid, kes otsustavad, kuidas vahendeid kasutada.⁵⁵ On ka näiteid sõltumatutest organisatsioonidest, kes haldavad fonde Ühendkuningriigis ja Iirimaa.⁵⁶ Intervjueeritud

⁵⁰ Antud uuringu raames Ühendkuningriigi eksperdiga läbiviidud intervjuu

⁵¹ Kerr, S., Johnson, K., & Weir, S. (2017). Understanding community benefit payments from renewable energy development. *Energy Policy*, 105, 202–211. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.034>. Lk 207.

⁵² Kerr, S., Johnson, K., & Weir, S. (2017). Understanding community benefit payments from renewable energy development. *Energy Policy*, 105, 202–211. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.034>. Lk 207.

⁵³ Antud uuringu raames Ühendkuningriigi eksperdiga läbiviidud intervjuu

⁵⁴ Kerr, S., Johnson, K., & Weir, S. (2017). Understanding community benefit payments from renewable energy development. *Energy Policy*, 105, 202–211. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.034>. Lk 207.

⁵⁵ Walker, B. J. A., Wiersma, B., & Bailey, E. (2014). Community benefits, framing and the social acceptance of offshore wind farms: An experimental study in England. *Energy Research & Social Science*, 3, 46–54. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.07.003>. Lk 47.

⁵⁶ ESB Networks. (n.d.). *Wind Farm Community Funds*. <https://www.esb.ie/our-businesses/generation-energy-trading-new/wind-energy/wind-farm-community-funds> (30.01.2020)

eksperdi sõnul on haldusorganisatsioonideks arendajad ise. Fonde haldava ettevõtte näiteks võib tuua SSE Renewables.⁵⁷ Intervjueeritud eksperdi sõnul on vähetõenäoline, et kohaliku kasu kokkuleppeid sõlmitakse otse elanikega, v.a juhul, kui tuuleturbiin asub eramaal, mille eest makstakse renti. Eksperdi hinnangul teistes valdkondades kogukonnafondid kohaliku kasu instrumendina kasutusel ei ole.⁵⁸

Kohalike omavalitsuste suurenenud rolli selgitatakse riigi detsentraliseerimise, nn piirkondlikkuse esiletõusu ja kogukonna mõjuvõimu suurenemise trendidega, eriti Ühendkuningriigi planeerimissüsteemides.⁵⁹ Selle tulemusena on tekkinud olukord, kus hüvitised on seaduse mõttes vabatahtlikud, kuid osapooled saavad aru ja eeldavad, et hüvitisi pakutakse.⁶⁰ Šotimaa maismaatuuleparkidest saadava tulu jagamiseks kohalike ja kaugemate piirkondade vahel kasutatakse erinevaid mudeleid.⁶¹ Näiteks Highlandis suunatakse 20% saadavast tulust rannikualade kogukondadele ja ülejäänud 80% Highlandi sihtfondi.^{62, 63}

Šotimaa tuuleparkide puhul pakutakse erinevaid hüvesid. Tehakse rahalisi makseid kohalikele kogukondadele, siia kuuluvad kogukonnafondid ühekordsete ja/või iga-aastaste maksetega, elektrienergiale madalama hinna pakkumine, kohalike ürituste otsene sponsorlus. Mitterahalisi sisse makseid suunatakse kohalikesse varadesse ja rajatistesse, näiteks maastiku ja keskkonna parandamise meetmed, mis võivad leevendada kahjusid või kompenseerida tuulepargi põhjustatud keskkonnakahjustest tulenevaid kulusid, külastajarajatised, seltsimaja renoveerimine. Rahastatakse kohalike teenuste osutamist, nt haridusvisiite, haridusprogramme, täiendõppekursusi. Laiemate majanduslike hüvedena tuuakse esile kohalike inimeste värbamist, starditoetust väikeettevõtetele, aga ka arendusprotsessi kaasamist.^{64, 65} Näiteks Glenburni arenduse puhul maksab arendaja makseid kogukonnafondi, mida haldab neljast kohaliku kogukonna esindajast koosnev Glenburni kogukonna sihtfond (ingl *Glenburn Community Trust*). Lisaks tavapärastele rahalistele hüvedele on arendaja toetanud ka kohalikku noorte spordimeeskonda.⁶⁶ Meikle Carewe tuulepark Aberdeenshire'i ringkonnas töötab välja kohalike elanike ja ettevõtete kohaliku elektrienergia soodusskeemi (ingl *Local Electricity Discount Scheme, LEDS*).^{67, 68} Alates 2014. aasta maist pakub ettevõtte selle skeemi kaudu inimestele, kes elavad ja töötavad 12 turbiiniga tuulepargist 3,5 kilomeetri raadiuses (kvalifitseeruvad kõik elamu-, äri- ja ühiskondlikud hooned, sh koolid, palvekohad ja rahvamajad), aastas oma elektriarvest allahindlust 122 naela ulatuses.⁶⁹

Šotimaal ei kohusta seadus arendajaid kogukonnahüvitiste osas kogukondadega nõu pidama, mistõttu võivad ebaefektiivne kaasamisprotsess ja kogukonna vajadustest mittelähtuvate hüvede pakkumine põhjustada

⁵⁷ SSE. (n.d.). *Fund locations*. <https://sse.com/communities/fundlocations/> (30.01.2020)

⁵⁸ Antud uuringu raames Ühendkuningriigi eksperdigiga läbiviidud intervjuu

⁵⁹ Kerr, S., Johnson, K., & Weir, S. (2017). Understanding community benefit payments from renewable energy development. *Energy Policy*, 105, 202–211. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.034>. Lk 207.

⁶⁰ Kerr, S., Johnson, K., & Weir, S. (2017). Understanding community benefit payments from renewable energy development. *Energy Policy*, 105, 202–211. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.034>. Lk 207.

⁶¹ Glasson, J. (2017). Large Energy Projects and Community Benefits Agreements - Some experience from the UK. *Environmental Impact Assessment Review*, 65, 12–20. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2017.03.009>. Lk 18.

⁶² Glasson, J. (2017). Large Energy Projects and Community Benefits Agreements - Some experience from the UK. *Environmental Impact Assessment Review*, 65, 12–20. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2017.03.009>. Lk 18.

⁶³ Mitmed näited Ühendkuningriigist ja teistest Euroopa riikidest on toodud järgmises allikas: WindEurope. (n.d.). *Compendium of wind success*. <https://windeurope.org/wp-content/uploads/files/about-wind/campaigns/lgl/wind-energy-success-stories-compendium.pdf> (30.01.2020)

⁶⁴ Macdonald, C., Glass, J., & Creamer, E. (2017). What Is the Benefit of Community Benefits? Exploring Local Perceptions of the Provision of Community Benefits from a Commercial Wind Energy Project. *Scottish Geographical Journal*, 133(3–4), 172–191. <https://doi.org/10.1080/14702541.2017.1406132>. Lk 176.

⁶⁵ Scottish Government. (2019). *Scottish Government Good Practice Principles for Community Benefits from Onshore Renewable Energy Developments*. <https://www.gov.scot/publications/scottish-government-good-practice-principles-community-benefits-onshore-renewable-energy-developments/> (21.11.2019)

⁶⁶ Macdonald, C., Glass, J., & Creamer, E. (2017). What Is the Benefit of Community Benefits? Exploring Local Perceptions of the Provision of Community Benefits from a Commercial Wind Energy Project. *Scottish Geographical Journal*, 133(3–4), 172–191. <https://doi.org/10.1080/14702541.2017.1406132>. Lk 178–179.

⁶⁷ Macdonald, C., Glass, J., & Creamer, E. (2017). What Is the Benefit of Community Benefits? Exploring Local Perceptions of the Provision of Community Benefits from a Commercial Wind Energy Project. *Scottish Geographical Journal*, 133(3–4), 172–191. <https://doi.org/10.1080/14702541.2017.1406132>. Lk 176.

⁶⁸ Renewable Energy Systems Ltd. (n.d.). *Community benefit*. <http://www.meikle-carewe.co.uk/community-benefit.aspx> (30.01.2020)

⁶⁹ Renewable Energy Systems Ltd. (n.d.). *Community benefit*. <http://www.meikle-carewe.co.uk/community-benefit.aspx> (30.01.2020)

hüvede saajate rahulolematust, isegi kui algul oli projekt positiivselt vastu võetud.⁷⁰ Kohalike elanike kaasamine hüvede kokkuleppimisse soodustab kohalike elanike heakskiitu arendustele ka pikemas perspektiivis.⁷¹ Kaasamisprotsessi olulisust ilmestab Šotimaa Glenbruni tuulepargi näide, kus kohalike inimeste vastuseisu seostati kogukonna ebaefektive kaasamisprotsessi ja pakutavatest hüvedest informeerimisega, mistõttu tunnetati pakutavaid hüvesid pigem altkäemaksu või arenduse elluviimise kiirendamise vahendina.⁷² Intervjueritud eksperdi kinnitusel on Suurbritannia planeerimise lähtekohaks kohaliku kogukonna nõusolek, mistõttu on tuuleparkide arendusprotsessi peatamine või ehitusloa väljastamisest keeldumine tavapärase praktika⁷³.

Tuuleturbiinide rajamist reguleerivad riiklik planeerimispoliitika raamistik⁷⁴ (ingl *National Planning Policy Framework, NPPF*) ning kohaliku elu seaduse⁷⁵ (ingl *Localism Act*) alusel jõustunud naabruskonna planeerimise (ingl *neighbourhood planning*) sätted, mis annavad kogukondadele võimaluse naabruskonna arendamise ühise nägemuse kujundamiseks ja piirkonna arengu kavandamisel osalemiseks.⁷⁶ Kui naabruskonna plaan on rahvahääletusel heaks kiidetud, on tal kohaliku plaaniga samaväärne õiguslik staatus.⁷⁷ Riiklikus planeerimispoliitika raamistikus soovitatakse, et maismaatuuleparkide ettepanekule ehitusloa saamiseks peab arenduskoht asuma piirkonnas, mis on kohaliku või naabruskonna kava järgi tuuleenergia arendamiseks sobiv, ning kohalike elanikega konsulteerimise tulemusel on võimalik näidata, et kohalikele kogukondadele kaasnevate mõjudega on täielikult arvestatud ja arendusettepanekul on nende toetus.^{78, 79} See annab omavalitsusele ja kohalikele kogukonnale tuuleparkide planeerimise protsessis suurema kaalu.

Inglismaa, Walesi ja Taani näitel võib öelda, et kaasavama planeerimisprotsessiga projektidel on suurem tõenäosus kohalike nõusoleku saamiseks ning projekti heakskiitmise ja planeerimisloa saamise eelduseks on enamasti ka arendusele laiema vastuseisu puudumine.⁸⁰ Kohalike elanike nõusoleku saamise tõenäosus on suurem, kui⁸¹

- projekti kavandamisse kaasatud kohaliku kogukonna liikmed esindavad kõiki arendusest potentsiaalselt mõjutatud inimesi;
- kohalike kogukondade osalemise takistused planeerimisprotsessis on viidud miinimumini (osalemise takistusteks võivad olla avalike koosolekute ebapiisav teavitatus; toimumiskoht ei sobi osalejatele või on koosolek planeeritud ajaks, mil mõni huvitatud isik ei saa osaleda);
- kogukonna liikmed saavad mõjutada arendusega seotud otsuseid;
- kogukonna liikmed on omandanud osaluse tuulepargis;
- arenduse algatas kohalik elanik või rühm;
- arenduse valmides on kogukond tuulepargiga jätkuvalt seotud. Sii kuuluvad nii kogukonna võimalikult suurem kaasamine arenduse igapäevasesse juhtimisse ja toimimisse, turbiinide hoolduses võivad osaleda kogukonna liikmed või kohalik kogukond hallata kogukonnafonde, kui ka täiendavate teenuste

⁷⁰ Macdonald, C., Glass, J., & Creamer, E. (2017). What Is the Benefit of Community Benefits? Exploring Local Perceptions of the Provision of Community Benefits from a Commercial Wind Energy Project. *Scottish Geographical Journal*, 133(3–4), 172–191. <https://doi.org/10.1080/14702541.2017.1406132>. Lk 172, 187.

⁷¹ Fast, S., & Mabee, W. (2015). Place-making and trust-building: The influence of policy on host community responses to wind farms. *Energy Policy*, 81, 27–37. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2015.02.008>. Lk 35.

⁷² Macdonald, C., Glass, J., & Creamer, E. (2017). What Is the Benefit of Community Benefits? Exploring Local Perceptions of the Provision of Community Benefits from a Commercial Wind Energy Project. *Scottish Geographical Journal*, 133(3–4), 172–191. <https://doi.org/10.1080/14702541.2017.1406132>. Lk 184, 187.

⁷³ Antud uuringu raames Ühendkuningriigi eksperdiga läbiviidud intervjuu

⁷⁴ *National Planning Policy Framework*. <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2> (21.11.2019)

⁷⁵ *Localism Act 2011*. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted> (30.01.2020)

⁷⁶ *Guidance. Neighbourhood planning*. <https://www.gov.uk/guidance/neighbourhood-planning--2> (30.01.2020)

⁷⁷ *Guidance. Neighbourhood planning*. <https://www.gov.uk/guidance/neighbourhood-planning--2> (30.01.2020)

⁷⁸ *National Planning Policy Framework*. <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2> (21.11.2019)

⁷⁹ Centre for Sustainable Energy. (2016). *Guidance note: How to identify suitable areas for onshore wind development in your neighbourhood plan*. <https://www.cse.org.uk/downloads/reports-and-publications/community-energy/planning/neighbourhood-planning-wind-guidance.pdf> (30.01.2020)

⁸⁰ McLaren Loring, J. (2007). Wind energy planning in England, Wales and Denmark: Factors influencing project success. *Energy Policy*, 35(4), 2648–2660. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.10.008>. Lk 2648.

⁸¹ McLaren Loring, J. (2007). Wind energy planning in England, Wales and Denmark: Factors influencing project success. *Energy Policy*, 35(4), 2648–2660. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.10.008>. Lk 2651.

sidumine arendusega, mis tooks rakendust ja tulu kogukonnale, nt rajada külastuskeskus, et turistide piirkonda tuua või pakkuda haridusprogrammi õpilastele.

Šoti valitsus avaldas taastuenergia arendamise **hea tava põhimõtted**⁸² 8. mail 2019 (varasem versioon on aastast 2014), mis käsitleb maapealse taastuenergia arendamisest saadavat kasu kogukonnale⁸³ ja maapealse taastuenergia arendamise ühist omandiõigust⁸⁴. Inglismaa **juhendmaterjal** on koostatud 2014. aastal.⁸⁵ Sellised materjalid peavad aitama kohalikel omavalitsustel ja kogukondadel planeerida ja rakendada kompenseerimismehhanisme.

Šotimaal realiseerivad kogukonnad kohalikku kasu ka maa ehk **kinnistute omamise** kaudu, sest Šotimaa 2003. aasta maareformi seadus annab kogukondadele võimaluse ühiselt maad osta ja omada.^{86, 87} Kogukondadel on kaks valikut: kas maa rentimine arendajale või iseseisvad arendustegevused.⁸⁸ Näiteks 22 600 hektarit omavat ja kogukonna omanduses olevat kinnisvaraettevõtet Galson Estate⁸⁹ juhib sihtfond, kellele kuulub tuulepark, mille tegevuse kasumist rahastatakse fondi eesmärkidega seotud tegevusi.

Intervjueeritud eksperdi hinnangul ei ole mõistlik pakutavaid hüvesid seadustes reguleerida, vaid jätta võimalus neid iga konkreetse arenduse puhul kohalikest kontekstist lähtudes eraldi kokku leppida. Eksperdi hinnangul tekitab protsesside liigne seaduse tasemel reguleerimine liigseid kulusid ja kohustusi. Ühendkuningriigis on eksperdi kinnitusel hüvedes kokkuleppimine ja nende vabatahtlikkuse põhimõttel pakkumine ning laiemalt tuuleenergia tootmises kasutusel olevad juhendmaterjalid seni ennast õigustanud võrreldes praktika reguleerimisega seaduste teel. Seetõttu ei ole 2020. aasta alguse seisuga kavas praegust praktikat muuta.

Kokkuvõte

Taanis on kohaliku kasu meetmed reguleeritud seaduse tasemel. Kasutusel on väga erineva suunitlusega meetmeid ning püütakse tagada kohaliku kasu instrumentide seotus ja tulu laekumine vahetult häiringu mõjualas olijatele.

Nii Taanis kui Ühendkuningriigis püütakse taluvushuvi suurendada ühe lahendusena omandi kaudu – Taanis üksikisiku omandi, Ühendkuningriigis ka kogukonnaomandi kaudu. Kui üldiselt hinnatakse omandi kaudu seotust suhteliselt tõhusaks taluvushuvi suurendamise viisiks, siis Taani kogemused on peegeldanud ka selle skeemi piiranguid. Teiseks levinumaks lahenduseks on olnud kogukonnafondid, mille kaudu kasutatakse kogutud raha kogukonnaprojektide elluviimiseks. Selle skeemi ühe riskina on ilmnenud tema suur sõltuvus kogukonnaprojektide otsustamise ja elluviimise oskuslikust korraldamisest ning kogukonna kaasatusest nii rahakasutuse eesmärkide kokkuleppimisse, projektide valimisse kui ka rahakasutuse läbipaistvus ja arusaadavus kogukonnale. Ühe lahendusena on siinkohal soovitatud kasutada juhendmaterjale nii kogukonnale kui KOV-ile, et rakendusmehhanismi parandada.

⁸² Local Energy Scotland. (2019). *Good Practice Principles*. <https://www.localenergy.scot/goodpractice> (21.11.2019)

⁸³ Scottish Government. (2019). *Scottish Government Good Practice Principles for Community Benefits from Onshore Renewable Energy Developments*. <https://www.gov.scot/publications/scottish-government-good-practice-principles-community-benefits-onshore-renewable-energy-developments/> (21.11.2019)

⁸⁴ Scottish Government. (2019). *Scottish Government Good Practice Principles for Shared Ownership of Onshore Renewable Energy Developments*. <https://www.gov.scot/publications/scottish-government-good-practice-principles-shared-ownership-onshore-renewable-energy-developments/> (21.11.2019)

⁸⁵ Department of Energy and Climate Change. (2014). *Community Benefits from On-shore Wind Developments: Best Practice Guidance for England*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/363405/FINAL_-_Community_Benefits_Guidance.pdf (21.11.2019)

⁸⁶ Kerr, S., Johnson, K., & Weir, S. (2017). Understanding community benefit payments from renewable energy development. *Energy Policy*, 105, 202–211. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.034>. Lk 207.

⁸⁷ Slee, B. (2015). Is there a case for community-based equity participation in Scottish on-shore wind energy production? Gaps in evidence and research needs. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 41, 540–549. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2014.08.064>. Lk 541.

⁸⁸ Kerr, S., Johnson, K., & Weir, S. (2017). Understanding community benefit payments from renewable energy development. *Energy Policy*, 105, 202–211. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.034>. Lk 207.

⁸⁹ <https://www.galsontrust.com/> (21.11.2019)

Kogu rakendusmehhanismide paleti juures on oluline riigiülesehituslik kontekst, mis määrab suuresti ka kohaliku kasu kokkulepete sõlmimise raamistikku ja suuniluse. Taani puhul on kohaliku tasandi autonoomia suhteliselt suur ja ka intervjueritud Taani eksperdi soovitusel järgivad seda laiemat raami, soovitudes kohaliku tasandi demokraatia ja kogukondade tugevdamiseks jätta otsustustasand võimalikult madalale – kohalikule tasandile. Samas rõhutades, et see vajab ka oskusbaasi ja ressursside piisavust ehk teisisõnu – koos otsustuspädevusega peab kaasas käima ka kohaliku tasandi märkimisväärne finantsautonoomia. Ka Eestis kohaliku kasu meetmete rakendamise otsustamise kohalikule tasandile jätmise ja kompensatsiooni kohalikele, kaasneva häiringu vm mõju mõjualasse jäävatele inimestele suunamise vajadust rõhutati ka uuringu valideerimisseminaril.

Riigikorralduslik raamistik peegeldub ka UK lahenduste valikus. Hüvitiste pakkumine on vabatahtlik, aga sotsiaalse vastutuse raamistikus on see kujunenud igapäevaseks praktikaks. UK lahendustes on märkimisväärne osa kogukonnafondidel, millega on aga seotud rakendamise oskussikkusega seotud riskid ja sellest sõltub suurel määral ka kohalike inimeste rahulolu pakutava kompensatsiooniga (sh teadlikkus kompensatsiooni või tulu suunamisest kohalikule kogukonnale/omavalitsusele). Seetõttu on nii väga häid kui ka kehvemaid näiteid, kas ja mil määral on selline lahendus inimeste taluvushuvi suurendanud. Selle riski maandamiseks on koostatud nii kogukondadele kui kohalikele omavalitsustele juhendmaterjale, kuidas eri kompensatsioonimehhanisme rakendada.

2.1.3. Maakasutuse sihtotstarbe muutmine ja olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamine

2.1.3.1. Maakasutuse muutmine ja suurehitised Ühendkuningriigis

Linna- ja maaplaneerimise seadus⁹⁰ (ingl *Town and Country Planning Act 1990*) lubab Inglismaal ja Walesis ehitusloa andmisel sõlmida kohalikul planeerimisametil arendajatega kokkuleppeid täiendavate avalike hüvede tagamiseks. Viitena seadusele tuntakse selliseid kokkuleppeid nn **106. paragrahvi kokkulepetena** (ingl *Section 106 agreements*).⁹¹

106. paragrahvi kokkuleppeid nähakse tulu saamise vahendina, et pakkuda kohalikule kogukonnale paremat taristut ja teenuseid, mis muudaks arendustegevuse kohaliku kogukonna jaoks vastuvõetavaks.⁹² 106. paragrahvi kokkuleppeid kasutatakse kolmel eesmärgil: 1) määrata arenduse tüüp (nt pakkuda kokkulepitud mahus taskukohaseid eluasemeid); 2) kompenseerida arendusega kaasnevaid kahjusid (nt avaliku ruumi kadumine); 3) leevendada arenduse mõju (nt suurendada ühistranspordi pakkumist).⁹³ Riiklik planeerimispoliitika raamistik⁹⁴ nõuab, et 106. paragrahvi kokkuleppeid tuleks rakendada üksnes planeeringutes arendustegevustele laiema nõusoleku tagamiseks, need peavad olema arendusega otseselt seotud ning õiglaselt ja mõistlikult seotud arenduse mahu ja tüübiga.⁹⁵

⁹⁰ *Town and Country Planning Act 1990*. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/contents> (21.11.2019)

⁹¹ Sustainable Historic Arsenal Regeneration Partnership (SHARP). (2007). *Regeneration through Heritage. Understanding the Development Potential of Historic European Arsenals*. English Heritage. <https://historicengland.org.uk/images-books/publications/regeneration-through-heritage/sharp/> (21.11.2019). Lk 41.

⁹² House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee. „*Land Value Capture*“ Tenth Report of Session 2017–19. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomloc/766/766.pdf> (21.11.2019)

⁹³ PortalPlanQuest. The decision-making process. Conditions and obligations. https://www.planningportal.co.uk/info/200232/planning_applications/58/the_decision-making_process/7#:~:targetText=Planning%20obligations%2C%20also%20known%20as,be%20unacceptable%20in%20planning%20terms. (21.11.2019)

⁹⁴ *National Planning Policy Framework*. <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2> (21.11.2019)

⁹⁵ House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee. „*Land Value Capture*“ Tenth Report of Session 2017–19. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomloc/766/766.pdf> (21.11.2019)

Hüved on kokkuleppelised ja võivad olla seotud erineva taristuliigiga, sh maanteed, ühistransport, haridusasutused, kogukonna ja kultuurirajatised, roheline taristu ja taskukohane eluase.⁹⁶ 106. paragrahvi kokkulepete tüüpiline kasutusviis on taskukohaste eluasemete pakkumine või rahalised maksed taristu arendamiseks.⁹⁷ Eraõiguslikud arendajad panustavad tavaliselt rahalise makse või mitterahalise sissemaksena, sageli osalusena maaomandis või eluruumide soodushinnaga müügis registreeritud mittetulunduslikele korteriühistutele või taskukohaste eluruumide registreeritud pakkujatele.⁹⁸

106. paragrahvi kokkulepped läbivad finantsilise elujõulisuse hindamise (ingl *viability assessment*), mille põhimõtted on lisatud riiklikku planeerimisjuhendisse.⁹⁹ Kokkuleppeid administreeritakse kohalikul tasandil ja arenduste elujõulisuse hindamine võimaldab paindlikult arvestada kohaliku kontekstiga, sh suurendada taskukohaste eluasemete pakkumist kohalikele elanikele.¹⁰⁰ Hindamist viib läbi arendaja ise ning edastab selle kohalikele asutusele omapoolseks hindamiseks.¹⁰¹ Lähtudes Westminsteri linna juhendmaterjalist,¹⁰² hindab esitatud elujõulisuse hindamisi selles linnas sõltumatu ekspert, kes leitakse väljastpoolt kolme pakkumuse alusel.

Finantsilise elujõulisuse hindamise eesmärgiks on veenduda, kas arendusega loodav väärtus on suurem kui sellega kaasnev kulu. Algul oli selle hindamise kasutuselevõtu ajendiks tagada, et kohustuste ja koormiste maht ei muudaks arendamist finantsiliselt ebamõistlikuks ehk avalik sektor ei paneks erasektorile ebarealistlike kohustusi. Alamkoja 2018. aasta raportis rõhutatakse, et 106. paragrahvi kokkulepete rakendamine on toonud märkimisväärset tulu infrastruktuuri ja taskukohaste eluasemete arendamiseks, kokkulepete lepinguline vorm on toetanud kohustuste täitmist ja sellega tuleks jätkata osana suuremast maa väärtuse määramise mehhanismist. Kuid 106. paragrahvi kokkulepete rakendamisel on ilmnunud mitmed kitsaskohad.^{103, 104}

- Arendajad on leidnud viise 106. paragrahvi kokkulepete süsteemist mööda hiilida sellesama arenduste finantsilise elujõulisuse hindamise kaudu, et vältida kohaliku omavalitsuse seatud taskukohaste eluasemete pakkumise kohustuse täitmist, viidates näiteks maa kõrgele hinnale, mistõttu ei ole neil ressursse taristuinvesteeringuid teha.
- Probleemseks on osutunud ka hindamise protsess,
 - kuna tuginedes arendajate soovile käsitleda neid hinnanguid äriselt delikaatsetena, ei avalikustatud neid sageli, mis omakorda viis kriitikani, et selline hindamisprotsess ei ole läbipaistev ega avatud;
 - arenduste finantsilise elujõulisuse hindamise paindlikkuse tõttu hakkasid arendajad kinnistute eest rohkem maksma, uskudes, et taskukohaste eluasemete pakkumise kohustust saab vähendada järgnevatel läbirääkimistel kohaliku planeerimisasutusega.
- Paljude kohalike omavalitsuste jaoks ei olnud selge, kuidas raha kogutakse, milleks on kokkuleppeid vaja või kuidas saadud raha kasutatakse.

⁹⁶ House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee. „*Land Value Capture*“ Tenth Report of Session 2017–19. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomloc/766/766.pdf> (21.11.2019)

⁹⁷ Local Government Association. (n.d.). *S106 obligations overview*. <https://www.local.gov.uk/pas/pas-topics/infrastructure/s106-obligations-overview> (21.11.2019)

⁹⁸ McAllister, P., Shepherd, E., & Wyatt, P. (2018). Policy shifts, developer contributions and land value capture in London 2005–2017. *Land Use Policy*, 78, 316–326. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.06.047>. Lk 317.

⁹⁹ McAllister, P., Shepherd, E., & Wyatt, P. (2018). Policy shifts, developer contributions and land value capture in London 2005–2017. *Land Use Policy*, 78, 316–326. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.06.047>. Lk 317–318.

¹⁰⁰ House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee. „*Land Value Capture*“ Tenth Report of Session 2017–19. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomloc/766/766.pdf> (21.11.2019)

¹⁰¹ *National Planning Policy Framework*. <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework-2> (21.11.2019)

¹⁰² City of Westminster. (2018, 23. oktoober). *Financial viability in planning - advice for applicants*. <https://www.westminster.gov.uk/financial-viability-planning-advice-applicants> (30.01.2020)

¹⁰³ House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee. „*Land Value Capture*“ Tenth Report of Session 2017–19. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomloc/766/766.pdf> (21.11.2019)

¹⁰⁴ Browne Jacobson LLP. (2019, 10. jaanuar). *Planning deliverable developments: viability assessment under NPPF 2018*. <https://www.brownejacobson.com/training-and-resources/resources/legal-updates/2019/01/planning-deliverable-developments-viability-assessment-under-nppf-2018> (28.11.2019)

Osapoolte ettepanekud selle kompenseerimismehhanismi täiustamiseks on seotud elujõulisuse hindamise protsessi parendamisega, kohalike planeerimisasutuste pädevuse suurendamisega läbirääkimiste pidamiseks ja minimaalse aktsepteeritava arendaja panuse kehtestamisega.¹⁰⁵

2018. aastal muudeti riikliku planeerimispoliitika raamistikus (ingl NPPF 2018) 106. paragrahvi kokkulepete finantsilise elujõulisuse hindamise korraldust.¹⁰⁶ Uus raamistik nõuab elujõulisuse hindamise katsetamist arenduse plaani koostamise etapis ja arendajad peavad määrama taskukohaste eluasemete pakkumise tasemed, mis peab vähendama arendajate võimalusi hindamise protsessis väiksemates mahtudes kokku leppida; ning elujõulisuse hindamised peavad olema avalikud.¹⁰⁷

25.01.2019 jõustunud NPPF 2018 muudatustega^{108, 109}

- Tugevdatakse arenduste finantsilise elujõulisuse hinnangu rolli planeerimise etapis. Planeerimisametit kohustatakse omama selget arusaama oma vastutusallas saadaolevast maa(ressursist) ja selleks koostab amet strateegilise hinnangu elamumaa kättesaadavuse kohta.
- Muudatuste tulemusena peavad kõik arendusega kaasnevad kohustused ja koormised kajastuma maa hinnas, mille eest seda müüakse, et arendajal oleks kaasnevatest kuludest realistlik ülevaade. Seejuures ei tohi finantsilise elujõulisuse hindamine ohtu seada arendustegevuse jätkusuutlikkust ja seega peavad kohalikud omavalitsused konsulteerima kohaliku kogukonna, arendajate ja teiste osapooltega tagamaks, et arendajale seatavad kohustused oleksid realistlikud.
- Enam ei pea hindama eraldi iga objekti või ala arendamise finantsilist elujõulisust. Planeerijad võivad kasutada alade tüpoloogiat, et hinnata sarnaste tunnustega (nt asukoht, suurus, maakasutuse otstarve) alade arendamise finantsilist elujõulisust. Strateegiliste alade puhul võib siiski vajalik olla eraldi vastava ala arendamise finantsilise elujõulisuse hindamine.
- Kui varasem planeerimisjuhend ei lubanud standardiseeritud hindamist, siis NPPF 2018 on suunatud arenduse finantsilise elujõulisuse hindamise sisendite nagu arenduse väärtuse, kulude, tulude ja arenduspreemia standardiseerimisele. Hinnangud on avalikud.

Intervjueeritud Ühendkuningriigi eksperdi sõnul võib korruptsiooni, ebaseaduslikkuse, halva valitsemistava, lobitöö ja ebaeetilise käitumise eristamine mõnikord olla keeruline. Kuna poliitikud juhivad suuremat osa planeerimise otsustuste langetamise protsessidest, muutus lobitöö tavapäraseks ja arendajate võrdset kohtlemist tagatakse eksperdi kinnitusel kohtute kaudu. Kuigi eksperdi kinnitusel ei ole ta teadlik aset leidnud korruptsioonijuhtumitest, ei kohelda tema arvates arendajaid ega maaomanikke praktikas võrdselt, kuna kohalikel planeerimisasutustel on paratamatult piirkondi, mida eelistatakse arendada. Eksperdi sõnul on naabruskonna planeerimise praktika (vt eespool naabruskonna planeerimisest) populaarsuse kasv viimastel aastatel tekitanud palju muret kohalike huvide pärast, mis soosivad teatud piirkondi või maaomanikke arendustegevustes.

Eksperdi sõnul on Inglismaal kohaliku omavalitsuse lai kaalutusõigus olnud pikka aega arutelu all ning on püütud leida kompromisse paindlikkuse ja järjepidevuse, läbiräägitavuse ja mitteläbiräägitavuse, kohaliku ja riikliku, kindluse ja ebakindluse jm argumentide osas. Sellest võib järeldada, et kohaliku omavalitsuse suur roll on osutunud aja jooksul poliitiliseks kompromissiks eri osapoolte vajaduste rahuldamisel.

Kui arendajad püüavad oma kohustuste vältimiseks kasutada elujõulisuse hindamise protsessi, keeldudes piisavas mahus taskukohaste eluasemete ehitamisest, võivad kohalikud omavalitsused kohalike planeerimisnõuete jõustamiseks kasutada sundvõõrandamise võimalust (ingl *Compulsory Purchase Order*,

¹⁰⁵ House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee. „Land Value Capture“ Tenth Report of Session 2017–19. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomloc/766/766.pdf> (21.11.2019)

¹⁰⁶ House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee. „Land Value Capture“ Tenth Report of Session 2017–19. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomloc/766/766.pdf> (21.11.2019)

¹⁰⁷ House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee. „Land Value Capture“ Tenth Report of Session 2017–19. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomloc/766/766.pdf> (21.11.2019)

¹⁰⁸ Browne Jacobson LLP. (2019, 10. jaanuar). *Planning deliverable developments: viability assessment under NPPF 2018*. <https://www.brownejacobson.com/training-and-resources/resources/legal-updates/2019/01/planning-deliverable-developments-viability-assessment-under-nppf-2018> (28.11.2019)

¹⁰⁹ Ministry of Housing, Communities & Local Government. (2019, 1. september). *Planning obligations*. <https://www.gov.uk/guidance/planning-obligations> (30.01.2020)

CPO), millega kohalik omavalitsus sundvõõrandab maa ja ehitab vajalikud eluasemed ise.¹¹⁰ Probleemiks on osutunud meetme aeganõudev administreerimine, kuna CPO-taotluse peab kinnitama minister (ingl *Secretary of State*). Näiteks Harti ringkond Hampshire'i krahvkonnas ootas neli aastat ministri luba väljastada CPO hüljatud publi kohta.¹¹¹ Meedet on kasutatud ka näiteks endise kaevandusküla majade kokkuostmisel¹¹², kuid intervjueeritud eksperdi sõnul kasutatakse seda peamiselt suurte taristuobjektide rajamisel.

2010. aastal jõustus linna- ja maaplaneerimise seaduse täiendus, mis **kogukonna taristu maksu** kehtestamisega (ingl *Community Infrastructure Levy*) annab Inglismaa ja Walesi kohalike omavalitsustele võimaluse saada arendajatelt tulu taristuobjektide rahastamiseks. Nii 106. paragrahvi kokkuleppeid kui ka kogukonna taristu maksu võib kasutada koos.¹¹³ Kogukonna taristu maksu kehtestamise üle otsustavad Inglismaa ja Walesi planeerimisasutused.¹¹⁴ Maksu saab kasutada taristuprojektide rahastamiseks piirkonna vajadustest lähtuvalt (nt mänguväljakud, pargid ja haljasalad, kultuuri- ja spordirajatised, tervishoiuasutused, koolid, kaugküttesüsteemid).¹¹⁵

Üheks lisainstrumendiks, mida on Ühendkuningriigis kaalutud (mis on kasutusel mõnedes teistes riikides), on maksu laekumise juurdekasvu finantseering (ingl *Tax Increment Financing, TIF*). See võimaldab kohalikel omavalitsustel laenata raha taristuprojektide rajamiseks või avaliku ruumi parendamiseks, arvestades piirkonna eeldatavat suurenevat maksutulu.^{116, 117} See instrument on seotud pigem kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise ja tegevuse rahastamisega. Ühendkuningriigis oleks see põhinenud eeldatavalt ettevõtlusmaksudest laekuvatele tuludele ning oleks sobiv eelkõige juhul, kui ettevõtlusmaksude laekumise oluline kasv on realistlik.¹¹⁸ Seetõttu oleks selline lahendus võimalik eelkõige atraktiivsete arendusprojektide puhul ning mitte niivõrd sotsiaalsete probleemidega silmitsi seisvates piirkondades.¹¹⁹

2.1.3.2. Maakasutuse muutmine ja suurehitised Poolas

Seaduste järgi ei saa Poolas kohalik omavalitsus nõuda arendajatelt maakasutuskava administratiivse heakskiitmise eest vastutasuks nn panusepaketti (sh vabatahtlikkuse alusel) ja tagada selliseid sissemaksleid arenduslepingus.¹²⁰ Intervjueeritud Poola ekspert kinnitas, et planeerimisega seotud otsuste väljastamisel ei tohi olla uusi, täiendavaid nõudeid, kuid õigusnormid otseselt ei keela läbirääkimisi. Eksperdi hinnangul on selline praktika seotud korruptsioonihuga, mis on Poolas tugev. Näiteks suurem osa linnade arendustest toimub uuringu ajal Poolas ilma maakasutuskavadeta ajutiste lubade alusel, mis ei kehtesta arendajatele peaaegu mingeid nõudeid ja mistõttu pakuvad arendajad enamasti ainult minimaalset (rajavad ainult teede

¹¹⁰ House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee. „Land Value Capture“ Tenth Report of Session 2017–19. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomloc/766/766.pdf> (21.11.2019)

¹¹¹ House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee. „Land Value Capture“ Tenth Report of Session 2017–19. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomloc/766/766.pdf> (21.11.2019)

¹¹² House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee. „Land Value Capture“ Tenth Report of Session 2017–19. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomloc/766/766.pdf> (21.11.2019)

¹¹³ McAllister, P., Shepherd, E., & Wyatt, P. (2018). Policy shifts, developer contributions and land value capture in London 2005–2017. *Land Use Policy*, 78, 316–326. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.06.047>. Lk 317.

¹¹⁴ McAllister, P., Shepherd, E., & Wyatt, P. (2018). Policy shifts, developer contributions and land value capture in London 2005–2017. *Land Use Policy*, 78, 316–326. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.06.047>. Lk 317.

¹¹⁵ Ministry of Housing, Communities & Local Government. (2019, 1. september). *Guidance. Community Infrastructure Levy*. <https://www.gov.uk/guidance/community-infrastructure-levy#spending-the-levy> (21.11.2019)

¹¹⁶ Sandford, M. (2019). *Local government in England: capital finance*. Commons Briefing papers SN05797. <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05797/SN05797.pdf> (30.01.2020). Lk 11.

¹¹⁷ Huston, S., & Lahbash, E. (2018). Land Value Capture and Tax Increment Financing: Overview and Considerations for Sustainable Urban Investment. *European Journal of Sustainable Development*, 2(3). <https://doi.org/10.2139/ssrn.3103949>. Lk 3.

¹¹⁸ Sandford, M. (2019). *Local government in England: capital finance*. Commons Briefing papers SN05797. <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05797/SN05797.pdf> (30.01.2020). Lk 11.

¹¹⁹ Huston, S., & Lahbash, E. (2018). Land Value Capture and Tax Increment Financing: Overview and Considerations for Sustainable Urban Investment. *European Journal of Sustainable Development*, 2(3). <https://doi.org/10.2139/ssrn.3103949>. Lk 7.

¹²⁰ Muñoz Gielen, D., Ossowic, T., & Zaborowski, T. (2019). *The failing public value capture in Polish urban development*. In ‘Everything in its place – Empowering local and regional communities’. Warsaw. Lk 1.

infrastruktuuri).^{121, 122} Kuid nagu järgnev instrumentide käsitlus näitab, püüavad osapooled seaduslikust normist üle astuda avaliku ruumi kvaliteedi parendamiseks.

Poolas on mitmeid instrumente kulude jagamiseks piirkondade arendamisel ja arendusprojektide tegemisel¹²³, need võib jagada ametlikeks ja mitteametlikeks. Kui ametlikud ei pane arendajale kohustusi maakasutuse reguleerimise otsuste tingimusena: linnamaa rent (ingl *land-lease of urban land*), kinnisvaramaks (ingl *property tax*, poola *podatek od nieruchomości*), planeerimismaks (ingl *planning levy*, poola *opłata planistyczna*), seaduses sätestatud parendustasu¹²⁴ (ingl *statutory betterment charge*, poola *opłata adiacencka*), siis mitteametlikud (läbiräägitavad) kohustused on seotud negatiivsete välismõjudega.

- Mitteametlik (läbiräägitav) parendustasu (ingl *informal (negotiated) betterment charge*) tuleb arutelu alla juhtudel, kui näiteks mõnikord teatavad omavalitsused arendajale pärast maakasutuskava kinnitamist, et omavalitsus ei suuda ehitada vajalikku avalikku taristut. Kohalike omavalitsuste kohustuste täitmata jätmise eest sanktsioonid puuduvad ja juhul, kui arendaja ei nõustu ise taristut ehitama, võib ta oodata kohaliku omavalitsuse otsust panustada kulude katmisse. Tegemist on vabatahtliku ja kokkuleppelise instrumendiga.
- Mitteametlikud tingimused haldusotsuste tegemiseks. Näiteks määrab omavalitsus ainukese tee, mis ühendab linna suure kaubanduskeskusega, ühesuunaliseks, kuni arenduse omanik ise vabatahtlikult teed parendab. Teine näide on see, kui arendajad peavad raiutud puud kompenseerima uute puude istutamiseks avalikku ruumi; seetõttu peavad arendajad küsima omavalitsuse haljastustalituselt luba uute puude istutamiseks, millele omavalitsus vastab arendajale nõudega maksta teiste avaliku ruumi parendamise kulud kinni või katta üldkulud (nt haljastuse kujundamine).

Arendaja kohustustega seotud instrumentideks võib liigitada

- **Liikluse taristuga seotud ametlikud mitteläbiräägitavad arendaja kohustused** (ingl *formal non-negotiable developer obligations (traffic infrastructure)*), kui ehitusloa saamiseks on arendaja kohustatud sõlmima lepingu maanteeametiga arenduse jaoks vajalike avalike teede ehitamiseks või ümberehitamiseks. Õiguslikult siduv kohalik maakasutuskava näeb ette teede taristu vajaduse, paljut siiski täpsustamata, mis jätab ruumi läbirääkimisteks. Sellise kava puudumisel rakenduvad planeerimislubade väljaandmist reguleerivad ebamäärased ja väga paindlikud õigusnormid ehitise ühendamiseks avalike teedega. Igal juhul nõuavad omavalitsused minimaalset taristupaketti (nt lihtne ühendus avaliku maanteeaga või arenduse jaoks vajaliku avalikult kasutatava tee parendamine). Väiksemate arenduste puhul on üldine tava anda ehitusluba puuduva taristuga (kanalisatsioon ja/või tee puudub). Kuna tee võib olla lihtsalt teoreetiline (sillutamata või lihtsalt plaanile joonistatud), peavad omavalitsused selle parandamiseks ise taristu kinni maksuma või püüdma koguda maaomanikelt raha seaduses sätestatud parendustasu kaudu. Intervjueeritud Poola eksperdi sõnul katab arendaja tavaliselt oma arendusega seotud tee ehituse kulud kinni, kuid on olnud juhtumeid, kus arendaja panustab kokkuleppe alusel vajalikesse tegevustesse arendusest tekkiva n-ö laiema mõju kompenseerimiseks, nt kaubanduskeskuse arendamisest tekkiva suurema koormuse tõttu tänavatele kattis üks arendajatest 50% n-ö laiema mõjuga seotud teevõrgustiku arendamisest.
- **Parendustasu**¹²⁵ (poola *opłata adiacencka*) kui ametlik mitteläbiräägitav arendaja kohustus. Seda maksu saab kasutada omanike maksustamiseks, kes saavad kasu kahte tüüpi maakasutusreeglid puudutavast avalikust otsusest: maatükkide jaotamise otsusest ja maa ümberkorralduse otsusest. Maatükkide jaotamise otsuse puhul võib kehtestada lisatasu maksimaalselt 30% otsusest mõjutatud väärtuse juurdekasvust, kuid seda kasutatakse vähe. Otsuse saab teha ainult kehtiva maakasutuse

¹²¹ Muñoz Gielen, D., Ossowic, T., & Zaborowski, T. (2019). *The failing public value capture in Polish urban development*. In 'Everything in its place – Empowering local and regional communities'. Warsaw. Lk 18.

¹²² Zaborowski, T. (2018). Land acquisition and land value capture instruments as determinants of public urban infrastructure provision: A comparison of the Polish legal framework with its German counterpart. *Geographia Polonica*, 91(3), 353–369. <https://doi.org/10.7163/gpol.0125>. Lk 357.

¹²³ Muñoz Gielen, D., Ossowic, T., & Zaborowski, T. (2019). *The failing public value capture in Polish urban development*. In 'Everything in its place – Empowering local and regional communities'. Warsaw. Lk 12–15.

¹²⁴ See on maks maa väärtuse suurenemise osana, mida võidakse nõuda maa ja hoonete omanikelt, kes saavad kasu avalikest investeringutest taristusse.

¹²⁵ Parendustasu esimesest tüübist vt eespool („mitteametlik (läbiräägitav) parendustasu“).

kava korral ning kui maaomanik seda kava taotleb, mistõttu peab omavalitsus passiivselt ootama maaomanike initsiatiivi. Maksu tohib nõuda maatükkide jaotamisel ainult kolme aasta jooksul maakasutuse kava vastuvõtmisest alates. Maa ümberkorralduse regulatsiooni kasutatakse harva (eelkõige protseduuride kehtestamise piirangute ja rahaliste väljaminekute tõttu).

- Hiljutine ametlik mitteläbiräägitav arendaja kohustus. 2015. aastal võimaldas uus **elukeskonna taaselustamise seadus**¹²⁶ (ingl *Act on Revitalisation*; poola *ustawa o rewitalizacji*) ettenähtud taaselustamise piirkondades maakasutuskava abil nõuda arendajatelt piirkonda panustamist. Maakasutuskavaga võidakse kehtestada kohaliku omavalitsuse ja arendaja vahelise lepingu kohustus ning leping seada ehitusloa väljastamise tingimuseks. 2019. aasta seisuga ei ole seda sätet veel rakendatud. Arendaja panus peab olema kehtestatud kohalikus maakasutuskavas, mis teoreetiliselt välistab läbirääkimised, kuid tulevane praktika näitab, kuivõrd astuvad osapooled läbirääkimistesse mitteametlike tingimuste kehtestamiseks enne maakasutuskava kinnitamise menetlust või selle menetluse ajal. Poola eksperdiga tehtud intervjuu põhjal on see lepingu sõlmimisel omavalitsuse otsustada ning muutub arendajale kohustuslikuks, kui omavalitsus vastava nõude esitab; lepingule kehtib nõue sõlmida see notari juures ning lepingus peab kajastuma ehitustööde ulatus, tehniline kirjeldus ja lõpetamise tähtaeg, samuti ehitatavate rajatiste või seadmete omavalitsusele üleandmise tähtaeg; lepingus võidakse ette näha ehitustööde järkjärguline täitmine ja muude tingimuste täitmine.

Kohalikud omavalitsused sõlmivad ettevõtjatega ka **vabatahtlikke lepinguid**.^{127, 128} Need on intervjueritud Poola eksperdi sõnul omased eelkõige suurematele ja jõukamatele omavalitsustele ning initsiatiiv võib tulla mõlemalt poolt, kuid tuleb suuresti omavalitsustelt. Ekspert kinnitas intervjuus, et Poolas puuduvad juhendmaterjalid, mis toetaksid omavalitsusi läbirääkimiste pidamisel, sh avalike teede ehitamisel, mis on ainuke juhtum ametlike läbirääkimiste pidamiseks arendusprojekte tehes.

Intervjueritud Poola eksperdi hinnangul toetavad valdkonna eksperdid osapoolte läbirääkimiste pidamise otsust lubamist, mida on vaja toetada selgete protseduuridega, mis muudaks süsteemi läbipaistvaks ja välistaks korrupsiooniohu. 2019. aasta detsembri seisuga tegeleti Poolas planeerimiseseaduse muudatustepanekute väljatöötamisega ning üks ettepanekutest on taaselustamise seaduse nõuete kohaldamine teist tüüpi piirkondadele (täpsem info arutletavate muudatuste kohta puudub).

Eespool toodud käsitlusest järeldub, et Poolas rakendatakse maakasutuse valdkonnas kulude jagamiseks piirkonnas ja arendusprojektide tegemisel nii õiguslikest normidest kui ka vabatahtlikkuse põhimõttest lähtuvaid instrumente. Arendaja kohustustega seotud instrumendid ei leia laia kasutust, v.a liiklustrastiga seotud arendaja kohustused ehitusloa saamiseks, mille rakendamise esineb probleeme selge protseduuride kirjelduse puudumise tõttu. Instrumentide ebaefektiivsuse tõttu sõlmivad osapooled arendustegevusest tekkiva koormuse kompenseerimiseks vabatahtlikke kokkuleppeid (mida saab arendaja perspektiivist tõlgendada kaudselt sundtegevusena arendustegevuse alustamiseks) või hoiduvad omavalitsused taristu rajamisel oma kohustustest, jättes need arendajate kanda.

Instrumentide ebaefektiivsust seletatakse Poolas kinnisvaramaksude pikaajalise traditsiooni ja poliitilise tahte puudumisega ning sellega, et õigusnormid ei võimalda hüvede pakkumiseks omavalitsustel ja ettevõtjatel õiguslikult siduva maakasutuskava vastuvõtmise tingimusi läbi rääkida.¹²⁹ Samuti puuduvad Poolas asjakohased maapoliitika sunnivahendid (maakorraldus, maa ostueesõigus, sundvõõrandamine) kohaliku kasu instrumentide rakendamiseks, mis muudab kohalikud omavalitsused maaomanike ja arendajatega sõlmitud kokkuleppest väga sõltuvaks.¹³⁰

¹²⁶ *Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji*. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001777> (29.01.2020)

¹²⁷ Muñoz Gielen, D., Ossowic, T., & Zaborowski, T. (2019). *The failing public value capture in Polish urban development*. In 'Everything in its place – Empowering local and regional communities'. Warsaw. Lk 14–15.

¹²⁸ Zaborowski, T. (2018). Land acquisition and land value capture instruments as determinants of public urban infrastructure provision: A comparison of the Polish legal framework with its German counterpart. *Geographia Polonica*, 91(3), 353–369. <https://doi.org/10.7163/gpol.0125>. Lk 356.

¹²⁹ Muñoz Gielen, D., Ossowic, T., & Zaborowski, T. (2019). *The failing public value capture in Polish urban development*. In 'Everything in its place – Empowering local and regional communities'. Warsaw. Lk 18–19.

¹³⁰ Muñoz Gielen, D., Ossowic, T., & Zaborowski, T. (2019). *The failing public value capture in Polish urban development*. In 'Everything in its place – Empowering local and regional communities'. Warsaw. Lk 1.

Intervjuus viitas Poola ekspert **Saksamaa** efektiivsele ja läbipaistvale süsteemile. Kuigi Saksamaa kohaliku kasu instrumentide rakendamise analüüs ei ole käesoleva uuringu fookuses, toome ära mõned peamised Saksamaa praktika tugevused linna maakasutuse kontekstis.^{131, 132}

- Arengukavades kirjeldatakse tingimusi, mille alusel omavalitsus annab loa maaomanikule maa arendamiseks. Ehitusprojekti lõplik kinnitamine toimub ehitusloaga. Selles Saksamaa ja Poola praktika sarnaneb, kuid Poolas võib õiguslikult siduv kohalik maakasutuskava puududa, see-eest Saksamaal võib see puududa ainult teatud tingimustel, et kiirendada uute ehitiste ehitamist olemasolevates asulates, säilitada kasutamata maad olemasolevate asulate arendamise kaudu ja edendada selliseid projekte, mida peetakse oluliseks, nt eluaseme ja töökohtade loomine.
- Taristu olemasolu on ehitise rajamise eeldus ning omavalitsused on arengukavade järgi kohustatud taristut pakkuma.
- Kohalikud omavalitsused võivad koguda **taristupõhise parendusmaksu** (ingl *infrastructure-based betterment levy*, saksa *Erschließungsbeitrag*) linnataristu rajamise kulude katteks, mis hõlmab mh külgnevaid tänavaid ja jalgteid, väljakuid, parklaid ja rohelist. Seadus lubab koguda kuni 90% arenduskuludest, mida pole muudest ressurssidest kaetud. Lisatasu tehnilise taristu asjakohaste kulude katteks võib nõuda föderaalsete sätete alusel.
- Vastupidiselt Poola praktikale puuduvad Saksamaal mitteläbiräägitavad ja läbiräägitavad arendaja kohustused. Vabatahtlikud arendaja kohustused on laialt levinud ning nende hulka kuulub arendustegevuse seadustiku järgi (ingl *Development Code*, saksa *Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung*) kaks instrumenti: **linnaarendusleping** (ingl *an urban development contract*, saksa *städtebaulicher Vertrag*) ning **arendusettepaneku- ja arendusplaan** (ingl *a development proposal and linkage plan* või *a project and property development plan*¹³³, saksa *Vorhaben- und Erschließungsplan*). Mõlemad instrumendid on loodud avaliku linnataristu pakkumise kvaliteedi tõstmiseks ja arendustegevuse elluviimise kiirendamiseks. Linnaarenduslepingu korral on omavalitsuse jaoks laiem hüvede spekter, sest leping võib hõlmata kõiki võimalikke linnaarenduse, maahalduse ja planeerimisega seotud tegevusi, mh tehnilise ja sotsiaalse taristu pakkumist. Arendusettepaneku- ja arendusplaan kohustab arendajat tasuma sellega seotud planeerimiskulud ja viima arenduse lõpule kogu asjakohase linnataristu rajamisega. Mõlemad instrumendid võimaldavad omavalitsusel katta 100% avaliku linnataristu pakkumise kogumaksumusest ja neid peetakse õnnestunud instrumentideks.

Võrreldes Poolaga on Saksamaa linnaplaneerimises¹³⁴ omavalitsustel planeerimisprotsessis domineeriv roll ning nii nagu Poolaski kasutatakse traditsioonilisi Euroopa planeerimisvahendeid, s.o üldplaneering, arengukava ja ehitusluba.¹³⁵ Nagu Saksamaa praktika ülevaade näitab, on kohaliku kasu instrumendid Saksamaal seadustatud sellisel viisil, et on võimalik rahastada vajalikku taristu rajamist parendustasu kogumise kaudu või sõlmida seadustega reguleeritavaid vabatahtlikke lepinguid.

Kokkuvõte

Maakasutuse muutuse ja/või olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamisega kaasnevalt kasutatavate kohaliku kasu jagamise lahenduste põhisuunitlus on ennekõike infrastruktuuri arendamisega seotud investeerimisvajaduste katmine. Kuigi see vajaks täiendavat analüüsi, tundub välja joonistuvat seaduspära, et

¹³¹ Zaborowski, T. (2018). Land acquisition and land value capture instruments as determinants of public urban infrastructure provision: A comparison of the Polish legal framework with its German counterpart. *Geographia Polonica*, 91(3), 353–369. <https://doi.org/10.7163/gpol.0125>. Lk 361.

¹³² Granath Hansson, A. (2017). Promoting planning for housing development: What can Sweden learn from Germany? *Land Use Policy*, 64, 470–478. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.012>. Lk 472–473.

¹³³ Möller, J. C. (2012). Zoning Law. Mütze, M., Senff, T., Möller, J. C. (toim), *Real Estate Investments in Germany Transactions and Development* (lk 1–25). Springer. Lk 1.

¹³⁴ Saksamaa ja Rootsi linnaplaneerimise praktika võrdlusest loe järgmises allikas: Granath Hansson, A. (2017). Promoting planning for housing development: What can Sweden learn from Germany? *Land Use Policy*, 64, 470–478. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.012>

¹³⁵ Granath Hansson, A. (2017). Promoting planning for housing development: What can Sweden learn from Germany? *Land Use Policy*, 64, 470–478. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.012>. Lk 472.

mõnevõrra madalama elatustasemega riikides on seatud taristu väljaehitamise kohustus, samas kui mõnevõrra kõrgema elatustasemega riikides pigem taristu parendamise kohustus.

Erinevused riikide praktikas ilmnevad selles, kas kohustused on kehtestatud seadusega (nt ühtsed määrad) või on see jäetud kokkuleppe sõlmimisel läbirääkimiste küsimuseks. Näiteks Saksamaa puhul on selgesti määratletud, et avaliku võimu kohustus on rajada baastaristu ja arendajatelt on võimalik küsida parendustasu.

Ühendkuningriigis on aga KOV-i finantsjuhtimist täiendava vahendina kaalutud varianti anda KOV-ile võimalus siduda laenuvõtmine eeldatava maksulaekumise tõusuga. See võimaldaks kohalikel omavalitsustel laenata raha taristuprojektide rajamiseks või avaliku ruumi parendamiseks, arvestades piirkonna eeldatavat suurenevat maksutulu – kuid olemuslikult sobiks see ennekõike jõukamatele ja perspektiivikamate arenduste puhul, mitte niivõrd sotsiaal-majanduslikes raskustes KOV-idele.

III OSA

KOHALIKU KASU KOKKULEPETE PRAKTIKA EESTI KOHALIKES OMAVALITSUSTES

3.1. VARASEMAD UURINGUD

Eestis on ettevõtete tegevuskoha kohalikule omavalitsusele või kogukonnale keskkonnanäringu talumise eest rahalise **tulu laekumine reguleeritud** kaevandamisõiguse tasu, vee-erikasutuse tasu ja põlevkivituha saastetasu puhul. Muud võimalikud meetmed on õiguslikult reguleerimata või ei ole selleks kehtestatud selgeid suuniseid. Eestis puuduvad õigusnormid, mis reguleeriksid keskkonnakasutusega kaasnevate **häiringute**, nt müra, vibratsiooni või haisu, **kompenseerimist** kohalikele elanikele ning kogukondadele.^{136, 137} Sarnasele järeldusele jõudsid varem ka Vahtrus jt (2011)¹³⁸ põlevkivi kaevandamise näitel.

Kuid praktikas sõlmitakse häiringute kompenseerimise kokkuleppeid kohalike elanike ja kogukondade ning arendustegevuse kavandajate vahel nii keskkonnakasutuseks või kaevandamiseks vajaliku loa saamise kõrvaltingimusena kui ka hea tahte avaldusena.^{139, 140} Kaevandamisloas sisaldub juba tingimusena kaevandusettevõtte ja kolmandate osapoolte vahelise kokkuleppe sõlmimise või sõlmitud kokkuleppe järgimise kohustus. Ehkki Reinthali jt (2014) hinnangul ei ole selliste kokkulepete sõlmimine otseselt väär, ei ole nende täitmise kohustus loa kõrvaltingimusena üldjuhul õiguspärane, kuna kohustuslikuks saavad selliste kokkulepete tingimused loas muutuda üksnes juhul, kui need tingimused on sõnaselgelt loas kehtestatud.¹⁴¹ Kui need ei ole loatingimused, ei saa nende tõttu keelduda luba välja andmast või nende mittetäitmisel luba kehtetuks tunnistada, vaid see on eraldi lepinguline kohustus, mida saab ka loast eraldi vaidlustada. Planeerimisseadus jätab planeeringu kehtestamisel maa väärtuse suurenemisega kaasneva lisaväärtuse tervikuna maa omanikule. Planeeringute koostamisel on osa kohalike omavalitsusi sõlminud kohaliku kasu kokkuleppeid, millega jõuaks osa lisanduvast väärtusest ka kohaliku omavalitsuseni (nt maa tasuta andmine kohalikele omavalitsusele). Kokkuleppeid on sõlmitud ka teistes valdkondades, näiteks tuuleenergeetika arendamisel (Viru-Nigula kWh-tasu, Hiiu mereala kWh-tasu).

Eesti praktika selliste kokkulepete sõlmimisel ja rakendamisel on ebaühtlane ning ettevõtjad on välja toonud **ebaselgust**, mis takistab majandustegevust. Kokkulepete praktika ja tingimuste võimalikud erinevused piirkonniti tekitavad omakorda küsimusi, kuidas tagada võrdne kohtlemine ja vältida võimalikku korruptsiooniohtu. Probleemidena on välja joonistunud juba tehtud toetuste tähendus juhul, kui ehitist siiski ei tule¹⁴², maaomanikes on tekitanud küsimusi sotsiaalse taristu tasu tähendus. Samuti on küsimusi tekitanud kokkulepete ebamäärane õiguslik alus.¹⁴³ Terviklik ülevaade kohaliku kasu kokkulepete praktika kohta Eestis puudub. Uuringutes on käsitletud seda peamiselt kaevandamise (sh põlevkivi kaevandamise) tõttu sõlmitud kokkulepete puhul, millest on järeldatud, et kokkulepete sõlmimise vajadus lähtub ettevõtte tegevusest tulenevate keskkonnaprobleemide ja seonduvate kahjude tekitamisest ja nende mõjust kohalikele elanikele,

¹³⁶ OÜ Alkranel, Kosk, A., SA Keskkonnaõiguse Keskus, Civitta Eesti AS. (2019). *Eesti keskkonnakasutuse välismõjude rahasse hindamine. II etapp.* https://www.envir.ee/sites/default/files/V%C3%A4lism%C3%B5jud/keskkonnakasutuse_valismojude_hindamine_lopparuanne_08.07.2019.pdf (21.11.2019). Lk 71.

¹³⁷ Vt ka antud uuringu õiguslikku analüüsi

¹³⁸ Vahtrus, S., Vaarmari, K., & Adler, J. (2011). *Põlevkivialade elanikele ja kohalikele omavalitsustele kahjude kompenseerimine. Õiguslik regulatsioon ja edasised võimalused.* Keskkonnaõiguse Keskus. https://www.envir.ee/sites/default/files/polevkivialade_elanikele_ja_kohalikele_omavalitsustele_kahjude_kompenseerimine.pdf (21.11.2019). Lk 28–30.

¹³⁹ OÜ Alkranel, Kosk, A., SA Keskkonnaõiguse Keskus, Civitta Eesti AS. (2019). *Eesti keskkonnakasutuse välismõjude rahasse hindamine. II etapp.* https://www.envir.ee/sites/default/files/V%C3%A4lism%C3%B5jud/keskkonnakasutuse_valismojude_hindamine_lopparuanne_08.07.2019.pdf (21.11.2019). Lk 71.

¹⁴⁰ Vahtrus, S., Vaarmari, K., & Adler, J. (2011). *Põlevkivialade elanikele ja kohalikele omavalitsustele kahjude kompenseerimine. Õiguslik regulatsioon ja edasised võimalused.* Keskkonnaõiguse Keskus. https://www.envir.ee/sites/default/files/polevkivialade_elanikele_ja_kohalikele_omavalitsustele_kahjude_kompenseerimine.pdf (21.11.2019). Lk 28–30.

¹⁴¹ Reinthal, M., Vaarmari, K., & Vahtrus, S. (2014). *Maavarade kaevandamise lubade tingimused praktikas. Õiguslik analüüs.* Keskkonnaõiguse Keskus. http://k6k.ee/files/Kaevandamislubade_tingimused_analysys_l6plik_18.12.14.pdf (21.11.2019). Lk 5.

¹⁴² Vt <https://www.err.ee/859032/vallajuht-kui-aidu-tuulepark-jaab-hoonestusoiuguseta-ahvardab-valda-hiigelnoue>

¹⁴³ Õiguskantsler. (2018). *Planeeringust huvitatud isiku panus sotsiaalse infrastruktuuri arendamisse.* Õiguskantsleri vastus ettevõtjale kokkulepete sõlmimise õiguslikkusele koos viidetega Riigikohtu halduskolleegiumi Otsustele. https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Planeeringust%20huvitatud%20isiku%20panus%20sotsiaalse%20infrastruktuuri%20arendamisse.pdf (21.11.2019)

kellel tekib ootus kahjude kompenseerimisele.^{144, 145} Kompenseerimismehhanismide olemasolu võib positiivselt mõjutada osa kohalike elanike valmisolekut jääda piirkonda edasi elama.¹⁴⁶ Kuid näiteks Lügänu valla Murru kinnistule planeeritud lubjakivikarjääri puhul oli vaid 8% küsitletutest rajatava karjääriga nõus, kui leevendus- ja kompensatsioonimeetmed on tagatud.¹⁴⁷ Ettevõtte tegevusest tekkivate häiringute puhul lähtutakse seaduslikest piirnormidest (nt müratase), ent kui kohalike elanike tegelik tunnetatav heaolu langeb, nähakse sõlmitavates lepingutes võimalust fikseerida arendamisele eelnevad olud ning seeläbi säilitada arendustegevusele eelnev elukvaliteet.¹⁴⁸

Väidetavalt oli Eesti esimene ettevõtte ja kohaliku omavalitsuse vaheline hea tahte kokkulepe 2001. aastal Kunda Nordic Tsemendi ja Sõmeru valla vahel sõlmitud raamleping, et leevendada vallaelanikele, eelkõige Ubja küla inimestele **maavara kaevandamisest** tekkinud ebameeldivusi (mh uuendati Ubja külas välisvalgustust ja teekatteid ning ehitati kõnniteid).¹⁴⁹ Põlevkivi kaevandamise ja -tööstuse näitel on Eesti ettevõtted panustanud piirkonna sotsiaalmajanduslikku arengusse ka ettevõtte tegevusvaldkonnast erinevates valdkondades.¹⁵⁰ Tegemist on valdavalt projektipõhiste toetustega, mille sisu ja saaja otsused teevad ettevõtjad ise, toetades enam südamelähedasi valdkondi ja lähtudes isiklikest kontaktidest, kuid vahel ka kohalike omavalitsuste toetuspalvetele vastu tulles.¹⁵¹ Näiteks Eesti Energia, Eesti Energia Kaevandused ja Maidla vald sõlmisid kolmepoolse lepingu kaevandustegevusest tulenevate mõjude hindamiseks, vähendamiseks ning kompenseerimiseks Maidla vallas asuvate põlevkivikaevanduste osas.¹⁵² Leping hõlmas nii hüvitisi otseselt põlevkivi kaevandamise mõju all kannatajatele kui ka investeringuid piirkonna arengusse laiemalt (mh antakse raha loodava turismobjekti ehk sõudekanali ehitamiseks, rajatava Uus-Kiviõli kaevanduse mõjupiirkonda jäävate kinnistute uue veevarustuse tagamiseks, teede korrashoiuks ja rajamiseks).¹⁵³ Maidla vallas asunud Aidu karjääri 2012. aastal sulgemise ja korrastamise järelmõjudes ei olnud 2018. aasta seisuga kohalike ja arendajate meelsus ühtne; peamised tajutud probleemid olid üleujutused, vee kvaliteedi muutused kinnistutel, rahulolematuse löhketööde tagajärgede kompenseerimisega ning Maidla-Kohtla-Nõmme tee ebapiisav taastamine.¹⁵⁴

2017. aastal Hiiu valla ning **tuuleenergia** tootja Nelja Energia AS-i ja arendaja OÜ Hiiumaa Offshore Tuulepargi sõlmitud koostööleping¹⁵⁵ annab Hiiu valla elanikele võimaluse eelisaksiate või fikseeritud 15%-lise

¹⁴⁴ OÜ Inseneribüroo STEIGER, SA Säätva Eesti Instituut, AS Maves, OÜ Baltic Energy Partners. (2012). *Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2016–2030 koostamiseks vajalike andmete analüüs*.
https://www.energiatalgud.ee/img_auth.php/0/01/P/C3%B5levkivi_kasutamise_riiklik_arengukav_2016-2030_Andmete_anal%C3%BC%C3%BCs.pdf (21.11.2019)

¹⁴⁵ Rell, M. (2014). *Sonda kaevanduse sotsiaalmajandusliku mõju hindamine*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/09/Sonda-kaevanduse-sotsiaalmajandusliku-m%C3%B5ju-hindamine.pdf> (21.11.2019)

¹⁴⁶ Cumulus Consulting OÜ. (2009). *Uus-Kiviõli kaevanduse sotsiaalmajandusliku mõju analüüs*.
https://www.energia.ee/c/document_library/get_file?uuid=30a8593e-fc95-4248-af62-dfb6ec70686b&groupId=10187 (21.11.2019). Lk 22.

¹⁴⁷ Orru, K., Uibu, M., Vihalemm, T., Torpan, S., Kangur, L., Kangur, K., Orru, H., Rosentau, A. (2018). *Lügänu lubjakivikarjääri rajamisega kaasnevate keskkonahäiringute ning leevendus- ja kompensatsioonimeetmete analüüs*. Tartu Ülikool.
http://www.lyganuse.ee/documents/18275800/0/L%C3%BCganuse+lubjakivikari%C3%A4%C3%A4ri+h%C3%A4iringud_Tartu+%C3%9Clikool_lop.pdf/4ddf046a-8160-4077-bf4c-fd391977984d (22.11.2019). Lk 20.

¹⁴⁸ Koppel, K., Michelson, A., Tamm, I., Metsur, M., Murd, M., Väli, E., & Reinsalu, E. (2018). *Põlevkivi kaevandamise eelispiirkondade määramine looduskeskkonna ja majanduslike tingimuste põhjal*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/06/P%C3%B5levkivi-kaevandamise-eeliselad.pdf> (21.11.2019). Lk 4.

¹⁴⁹ Kunda Nordic Tsement. (2014, 1. oktoober). *Kunda tehase roheline jalajälg Sõmeru vallas on väike*. <https://www.knc.ee/et/node/5694> (21.11.2019)

¹⁵⁰ Pihor, K., Kralik, S., Aolaid-Aas, A., Jürgenson, A., Paat-Ahi, G., Rell, M., & Batueva, V. (2013). *Põlevkivi kaevandamise ja töötlemise sotsiaalmajanduslike mõjude hindamine*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2013-Polevkivi-kaevandamise-ja-tootlemise-sotsiaalmajanduslikud-mojud.pdf> (21.11.2019). Lk 79.

¹⁵¹ Pihor, K., Kralik, S., Aolaid-Aas, A., Jürgenson, A., Paat-Ahi, G., Rell, M., & Batueva, V. (2013). *Põlevkivi kaevandamise ja töötlemise sotsiaalmajanduslike mõjude hindamine*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2013-Polevkivi-kaevandamise-ja-tootlemise-sotsiaalmajanduslikud-mojud.pdf> (21.11.2019). Lk 79.

¹⁵² Eesti Energia. (2011, 3. märts). *Eesti Energia ja Maidla vald sõlmisid koostööleppe*. https://www.energia.ee/uudised/avaleht/-/newsv2/pressrelease_20110303_maidla_vald (21.11.2019)

¹⁵³ Pihor, K., Kralik, S., Aolaid-Aas, A., Jürgenson, A., Paat-Ahi, G., Rell, M., & Batueva, V. (2013). *Põlevkivi kaevandamise ja töötlemise sotsiaalmajanduslike mõjude hindamine*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2013-Polevkivi-kaevandamise-ja-tootlemise-sotsiaalmajanduslikud-mojud.pdf> (21.11.2019). Lk 79–80.

¹⁵⁴ Koppel, K., Michelson, A., Tamm, I., Metsur, M., Murd, M., Väli, E., & Reinsalu, E. (2018). *Põlevkivi kaevandamise eelispiirkondade määramine looduskeskkonna ja majanduslike tingimuste põhjal*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/06/P%C3%B5levkivi-kaevandamise-eeliselad.pdf> (21.11.2019). Lk 113.

¹⁵⁵ *Koostööleping Nelja Energia AS-i, OÜ Hiiumaa Offshore Tuulepark ja Hiiu valla vahel*. 31.07.2017. https://online.le.ee/wp-content/uploads/2017/07/Koosto%CC%88o%CC%88leping_Nelja-Energia-Hiiumaa-Offshore-Tuulepark-Hiiu-vald_2017-07-31.pdf (30.01.2020)

aastatulususega võlakirjade omandamise teel meretuuleparki investeerida. Hiiu valda luuakse uued töökohad meretuulepargi hooldustööde keskuse ehitamisega ja lähtudes uutest töövõimalustest piirkonnas, pakutakse kohalikele elanikele hooldustehnikute koolitust.¹⁵⁶ Koostööleping on suunatud tulevaste tuuleparkide rajamisele, mille arendamine on raskendatud kohalike inimeste vastuseisu tõttu.

Sotsiaalse taristu rajamine kohaliku kasu instrumendina Eestis on levinud praktika, kuid nendega seotud vaidlustes on pöördutud ka õiguskantsleri poole.^{157, 158} Riigikontroll sedastab 2009. aasta aruandes, et mitmed omavalitsused annavad detailplaneeringu elluviimisega seotud kohustusi üle planeeringu koostamise taotlejale, sõlmides huvitatud isikuga eraldi kokkulepped.¹⁵⁹ Lepingutes ei olnud enamasti ette nähtud kohustuste täitmise tähtaegu ega ka sanktsioone kohustuste täitmise tagamiseks. Enamasti polnud määratud, kelle omandisse jäävad väljaehitatavad teed ja tehnovõrgud ning paljudel juhtudel ei suudeta nende kohustuste täitmist tagada ega ka ise täita.¹⁶⁰

Riigikohus on selgitanud, et **mobiilsidemasti** kiirgus ei kahjusta tervise- ja heaoluvajadusi ning masti visuaalset mõju ei saa pidada selliseks, mis inimese heaolu linnaruumis märkimisväärselt riivata saaks.¹⁶¹ Küll leidis Riigikohus, et haldusmenetlusse tuleb kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et tulevane haldusakt võib piirata tema õigusi, ning kaasamiseks ei pea isiku õiguste riive olema tõendatud, vaid piisab mõistlikust kahtlusest.¹⁶²

Eeldatavasti põlevkivi kaevandamise ja -tööstuse kaalukuse tõttu Eesti majanduses kui ka energiaportfellis ja sellega kaasneva suure keskkonnajalajälje pärast on Eestis seni tehtud uuringud keskendunud ennekõike põlevkivi kaevandamisega seonduvale. Kuigi siinse uuringu fookuses ei ole põlevkivi kaevandamine, vaid ehitusmaavarade kaevandamine ja kuna ehitusmaavarade kaevandamise valdkonnas sarnaseid uuringuid tehtud ei ole, siis toome siinkohal välja põlevkivi kaevandamisega kaasnevate mõjude uurimisele keskendunud uuringute põhijäreldused kohalike omavalitsuste ja kohalike elanike ootustest ja ettepanekutest seoses keskkonnahäiringutega, kuna need võtavad küllalt hästi kokku erinevad kohaliku kasu kompensatsioonimehhanismidega seotud olulised aspektid, mida ka teiste valdkondade puhul silmas pidada. Need võib kokku võtta järgnevalt.

- Rakendada kompensatsioonimehhanismid põlevkivi kaevandamise ja põlevkivitööstuse negatiivse mõju korral (keskkonnahäiringud ja muud kahjustused) ja neid seadustega reguleerida.^{163, 164}
- Muuta kogukonnaga koostöökokkuleppe sõlmimine kaevandamise eelnev elukvaliteet. Muuta tekitatud kahju kompenseerimise alust, kus lähtutakse mitte piirväärtustest, vaid kaevandamise eelse olukorra kirjeldusest. Seadustada see kohustusena ja siduda kompensatsioonimehhanismid algse

¹⁵⁶ Hiiu Vald. (2017, 7. august). *Koostööleping*. <https://www.hiiuvald.ee/koostoeleping> (21.11.2019)

¹⁵⁷ Õiguskantsler. (2018). *Planeeringust huvitatud isik panus sotsiaalse infrastruktuuri arendamisse*. Õiguskantsleri vastus ettevõtjale kokkulepete sõlmimise õiguslikkusele koos viidetega Riigikohtu halduskolleegiumi Otsustele. https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Planeeringust%20huvitatud%20isiku%20panus%20sotsiaalse%20infrastruktuuri%20arendamisse.pdf (21.11.2019)

¹⁵⁸ Õiguskantsler. (2018). *Planeeringust huvitatud isiku sotsiaalse taristu arendamise kohustus*. https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Planeeringust%20huvitatud%20isiku%20sotsiaalse%20taristu%20arendamise%20kohustus.pdf (30.01.2020)

¹⁵⁹ Riigikontroll. (2009). *Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades*. <https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=10733&AuditId=2090> (30.01.2020). Lk 32.

¹⁶⁰ Riigikontroll. (2009). *Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades*. <https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=10733&AuditId=2090> (30.01.2020). Lk 33.

¹⁶¹ RKHKo, 11.10.2019, 3-15-2232, p. 8.1-8.2.

¹⁶² RKHKo, 11.10.2019, 3-15-2232, p 8.3.

¹⁶³ Cumulus Consulting OÜ. (2009). *Uus-Kiviõli kaevanduse sotsiaalmajandusliku mõju analüüs*. https://www.energia.ee/c/document_library/get_file?uuid=30a8593e-fc95-4248-afb2-dfb6ec70686b&groupId=10187 (21.11.2019). Lk 20.

¹⁶⁴ OÜ Inseneribüroo STEIGER, SA Säästva Eesti Instituut, AS Maves, OÜ Baltic Energy Partners. (2012). *Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2016–2030 koostamiseks vajalike andmete analüüs*. https://www.energiatalgud.ee/img_auth.php/0/01/P%C3%B5levkivi_kasutamise_riiklik_arengukav_2016-2030_Andmete_anal%C3%BC%C3%BCs.pdf (21.11.2019). Lk 224.

taustafooniga, mis võimaldaks tõestada tekkinud kahjustusi kaevanduse tegevusest tingitud kahjuna.¹⁶⁵

- Tööstusettevõtete ja kohalike piirkondade vahelised koostöölepingud peavad olema pikemaajalised, et tööstuse huvi kohalikkude kogukonda toetada oleks pikaajalisem ega lõpeks kaevandusloa kättesaamisega.^{166, 167}
- Kompensatsioonimehhanismid koos kokkulepitud tegevustega peavad olema osapooltele selged kogu lepingu kehtivusaja lõikes.¹⁶⁸
- Tuleb luua fond (nt kaevandamisõiguse ja sellega seotud vee erikasutusõiguse tasu arvelt) veevarustusprobleemide lahendamiseks, veevarustusse tehtud investeeringute kompenseerimiseks koos hüvitatava kahju tüübi ja fondi laekuvate summade väljajagamise kriteeriumite selge kindlaksmääramisega.^{169, 170}
- Kuna mõni osapool võib otseselt seaduses sätestamata kompensatsioonimehhanisme tõlgendada ebaseaduslikuna ja korruptsioonimaigulisena, eelistada mittesiduvate ehk hea tahte kokkulepete sõlmimist (nt kaevandusala kujundamine kaitsevæpolügooniks).¹⁷¹
- Kehtestada kompensatsioonimehhanismidele paindlikud regulatsioonid, piirdudes jäigemal regulatsiooniga nende lubade puhul, kus kavandatava tegevuse mõjud nii keskkonnale kui majanduslikele ja sotsiaalsetele huvidele on ulatuslikumad (nt keskkonnakompleksload, riigi ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringud).¹⁷²

Neid soovitusi on asjakohane kaaluda ka käesoleva uuringu aluseks olevates valdkondades kohaliku kasu kokkulepete võimalike aluste loomisel. Soovitavast eesmärgist peavad lähtuma aga nii reguleerituse tase kui ka mehhanismi toime loogika ja järelevalve korraldus. Tuginedes uuringu lähteülesandele – analüüsida peamise fookusena võimalike aluste loomist igakordsete kokkulepete sõlmimiseks – ja varasemate uuringute puudumise tõttu, tehti käesoleva uuringu käigus Eesti kohalike omavalitsuste seas küsitlusuuring, et kaardistada nende senised kogemused kohaliku kasu kokkulepete sõlmimisel.

¹⁶⁵ Koppel, K., Michelson, A., Tamm, I., Metsur, M., Murd, M., Väli, E., & Reinsalu, E. (2018). *Põlevkivi kaevandamise eelispriikondade määramine looduskeskkonna ja majanduslike tingimuste põhjal*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/06/P%C3%B5levkivi-kaevandamise-eeliselad.pdf> (21.11.2019). Lk 114–115.

¹⁶⁶ Cumulus Consulting OÜ. (2009). *Uus-Kiviõli kaevanduse sotsiaalmajandusliku mõju analüüs*. https://www.energia.ee/c/document_library/get_file?uuid=30a8593e-fc95-4248-af62-dfb6ec70686b&groupId=10187 (21.11.2019). Lk 22.

¹⁶⁷ Rell, M. (2014). *Sonda kaevanduse sotsiaalmajandusliku mõju hindamine*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/09/Sonda-kaevanduse-sotsiaalmajandusliku-m%C3%B5ju-hindamine.pdf> (21.11.2019). Lk 33.

¹⁶⁸ Cumulus Consulting OÜ. (2009). *Uus-Kiviõli kaevanduse sotsiaalmajandusliku mõju analüüs*. https://www.energia.ee/c/document_library/get_file?uuid=30a8593e-fc95-4248-af62-dfb6ec70686b&groupId=10187 (21.11.2019). Lk 22.

¹⁶⁹ Koppel, K., Michelson, A., Tamm, I., Metsur, M., Murd, M., Väli, E., & Reinsalu, E. (2018). *Põlevkivi kaevandamise eelispriikondade määramine looduskeskkonna ja majanduslike tingimuste põhjal*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/06/P%C3%B5levkivi-kaevandamise-eeliselad.pdf> (21.11.2019). Lk 114.

¹⁷⁰ Vahtrus, S., Vaarmari, K., & Adler, J. (2011). *Põlevkivialade elanikele ja kohalikele omavalitsustele kahjude kompenseerimine. Õiguslik regulatsioon ja edasised võimalused*. Keskkonnaõiguse Keskus. https://www.envir.ee/sites/default/files/polevkivialade_elanikele_ja_kohalikele_omavalitsustele_kahjude_kompenseerimine.pdf (21.11.2019). Lk 42, 44–45.

¹⁷¹ Koppel, K., Michelson, A., Tamm, I., Metsur, M., Murd, M., Väli, E., & Reinsalu, E. (2018). *Põlevkivi kaevandamise eelispriikondade määramine looduskeskkonna ja majanduslike tingimuste põhjal*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/06/P%C3%B5levkivi-kaevandamise-eeliselad.pdf> (21.11.2019). Lk 116.

¹⁷² OÜ Alkranel, Kosk, A., SA Keskkonnaõiguse Keskus, Civitta Eesti AS. (2019). *Eesti keskkonnakasutuse välismõjude rahasse hindamine. II etapp*. https://www.envir.ee/sites/default/files/V%C3%A4lism%C3%B5jud/keskkonnakasutuse_valismojude_hindamine_lopparuanne_08.07.2019.pdf (21.11.2019). Lk 74.

3.2. PRAEGUSE PRAKTIKA ULATUSLIKKUS JA PÕHIJONED

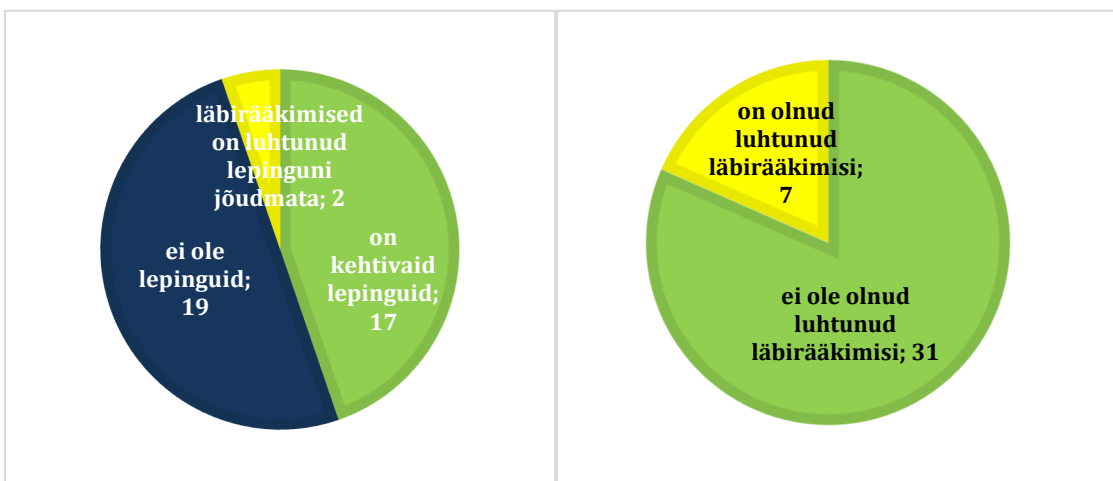
Kuna Eesti kohta puudub terviklik ülevaade kohaliku kasu instrumentide rakendamise kohta nii uuringutes kui ka administratiivandmetes (selle kohta süsteemselt andmeid ei koguta), kokkulepete rakendamise jälgimist ja rakendamisega kaasnenud probleeme uuringutes ei käsitletud, viidi Eesti kohalike omavalitsuste praktika kaardistamiseks uuringu käigus läbi küsitlus. Lisaks küsitlusele korraldati intervjuud ja fookusgrupiarutelud nii kohalike omavalitsuste, kohalike kogukondade kui ka ettevõtete esindajatega ning nende tulemusi analüüsitakse võrdlevalt. Soovituste juures on võrdlevalt aluseks võetud ka rahvusvahelise praktika analüüsi tulemusi. Käesolev osa ei hõlma õiguslikku analüüsi, mis on järgmise peatüki teema.

3.2.1. Kuivõrd levinud on kohaliku kasu kokkulepete sõlmimine?

Küsitlus korraldati kõikse valimiga ja küsitluses osalemise kutse saadeti kõigile 79 kohalikule omavalitsusele. Küsitlusele vastasid 38 kohalikku omavalitsust ehk ligi pooled Eesti kohalikest omavalitsustest (48%). Küsitluses kinnitasid ligi veerand **Eesti kohalikest omavalitsustest, et on sõlminud kohaliku kasu kokkuleppeid või pidanud selleks läbirääkimisi (19 kohalikku omavalitsust ehk 24% 79-st). 17 KOV-i on viimase kahekümne aasta jooksul kohaliku kasu kokkuleppeid sõlminud ja neil on ka praegu kehtivaid kohaliku kasu kokkuleppeid (22% 79-st). 2 kohalikku omavalitsust on küll pidanud läbirääkimisi sarnaste kokkulepete sõlmimiseks, kuid ühegi lepinguni ei ole neil õnnestunud jõuda. Kokkuleppeni mittejõudnud läbirääkimiste kogemusi kinnitasid kokku 7 kohalikku omavalitsust, arvestades ka neid kohalikke omavalitsusi, kellel on luhtunud läbirääkimiste kogemuste kõrval ka kehtivaid kohaliku kasu kokkuleppeid. Uuringus osalenud kohalikest omavalitsustest pooltel (19 kohalikku omavalitsust) puuduvad varasemad nii kohaliku kasu kokkulepete sõlmimise kui ka läbirääkimiste kogemused.**

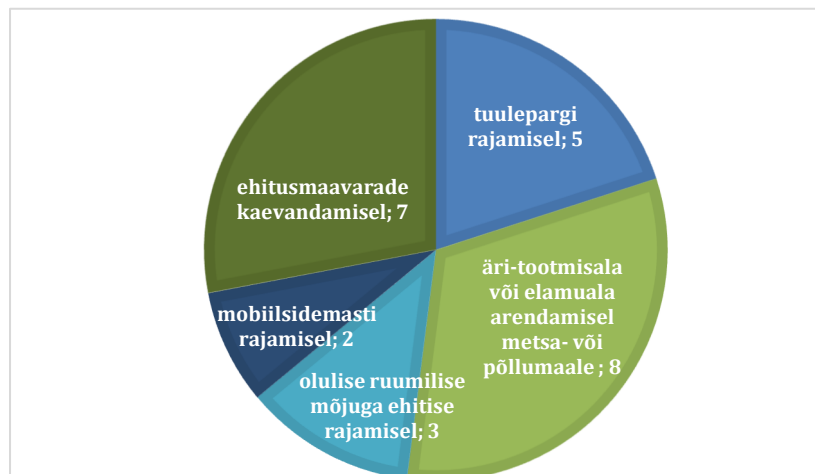
Joonis 1. Kohaliku kasu kokkulepete või läbirääkimiste kogemusega kohalike omavalitsuste arv (vasakul).

Joonis 2. Kohaliku kasu läbirääkimiste luhtumise kogemusega kohalike omavalitsuste arv (paremal).



Kohaliku kasu kokkuleppeid on **suurim osakaal kohalikke omavalitsusi** sõlminud kaevandamise ning äri-tootmisala või elamuala arendamisel metsa- või põllumaale, järgnevad kohaliku kasu kokkulepped seoses tuuleparkide rajamisega. Oluliselt väiksem arv kohalikke omavalitsusi kinnitasid kohaliku kasu kokkuleppeid seoses olulise ruumilise mõjuga ehitise rajamise või mobiilsidemasti püstitamise. Seejuures kuuel kohalikul omavalitsusel on kohaliku kasu kokkuleppeid sõlmitud mitmes valdkonnas, neist neljal omavalitsusel kahes valdkonnas ja kahel omavalitsusel kolmes valdkonnas.

Joonis 3. Kohalike omavalitsuste arv, kes on vastavas valdkonnas kohaliku kasu kokkuleppeid sõlminud.



Kohaliku kasu kokkulepete arv jääb enamiku kohalike omavalitsuste puhul kuni viie kokkuleppe juurde, kuid on ka omavalitsusi, kes on viimase kahekümne aasta jooksul sõlminud üle poolesaja kohaliku kasu kokkuleppe. Enam kui 20 kokkuleppe sõlmimine viitab pikemaajalisele kogemusele, kuivõrd praegu kehtivatena ei nimeta ükski kohalik omavalitsus üle 20 kokkuleppe üheski valdkonnas. Kuni 20 kokkuleppe olemasolu samas valdkonnas – äri-tootmisala või elamuala arendamisel metsa- või põllumaale – nimetavad vaid kaks kohaliku omavalitsust.

Arvuliselt enim on kohalikel omavalitsustel alates 2000. aastast olnud äri-tootmisala või elamuala arendamisega seotud kohaliku kasu kokkuleppeid. Kuigi üle 20 kehtiva lepingu ei nimetanud küsitluses ükski kohalik omavalitsus üheski valdkonnas, kinnitas üks kohalik omavalitsus enam kui poolesaja kokkuleppe sõlmimist viimase kahekümne aasta jooksul äri-tootmisala või elamuala arendamisel metsa- või põllumaale ning üks omavalitsus 21–50 kokkuleppe sõlmimist seoses olulise ruumilise mõjuga ehitise arendamisega ja kolmas 21–50 kokkuleppe sõlmimist seoses äri-tootmisala või elamuala arendamisega metsa- või põllumaale. Lisaks nimetas üks kohalik omavalitsus elamufondi arendamist, kus kohalik omavalitsus sõlmib halduslepingu kõikide kinnisvaraarendajatega, millest enamik on elukondlik kinnisvara ning praeguse seisuga on taolisi kokkuleppeid vahemikus 21–50. Halduslepingute sisuks on arendaja kohustus enda kulul välja ehitada teed, tänavavalgustus ja kommunikatsioonid, mis antakse kohalikele omavalitsusele tasuta üle.

Valdava osa kohalike omavalitsuste sõlmitud kohaliku kasu kokkulepete arv jääb kõigis viies valdkonnas üldjuhul 1–5 lepingu piiresse. Äri-tootmisala või elamuala arendamisel metsa- või põllumaale, olulise ruumilise mõjuga ehitiste ja kaevandamisega seotud kohaliku kasu kokkuleppeid on osa omavalitsusi sõlminud ka kuni 10. Üle 20 kohaliku kasu kokkuleppe on mõned omavalitsused sõlminud vaid äri-tootmisala või elamuala arendamisel metsa- või põllumaale ning olulise ruumilise mõjuga ehitise rajamisel ning üks omavalitsus äri-tootmisala või elamuala arendamisel metsa- või põllumaale koguni üle poolesaja kokkuleppe.

Vaadates kohaliku kasu kokkuleppeid valdkondade kaupa, jääb küsitluses osalenud kohalike omavalitsuste vastustele tuginedes alates 2000. aastast kohalike omavalitsuste sõlmitud kohaliku kasu kokkulepete arv enamiku puhul kuni 5 lepingu piiresse nii tuuleparkide rajamisel, äri-tootmisala või elamuala arendamisel metsa- või põllumaale, olulise ruumilise mõjuga ehitise rajamisel, mobiilsidemastide püstitamisel kui ka ehitusmaavarade kaevandamisel sõlmitud lepingute puhul. Arvestades iga valdkonda eraldi, katavad need ligi

kolmveerandi kõigi kohalike omavalitsuste kogemustest kohaliku kasu kokkulepete sõlmimisel. Kehtivatest lepingutest moodustavad need suurusjärgus 4/5. On ka omavalitsusi, kes on viimase kahekümne aasta jooksul sõlminud kuni 10 kohaliku kasu kokkulepet seoses maa sihtotstarbe muutmise, mobiilimasti püstitamise ja kaevandamisega. Neist vaid ühel omavalitsusel on praegu kehtivaid lepinguid kaevandamise valdkonnas samas suurusjärgus. Üle poolesaja lepingu sõlmimise kogemust kinnitas vaid üks kohalik omavalitsus.

Käesoleval hetkel ei kinnitanud ükski kohalik omavalitsus üheski valdkonnas enam kui 20 kehtiva lepingu omamist. Omavalitsused, kes kinnitasid alates 2000. aastast kuni 50 või üle poolesaja lepingu sõlmimist äri-tootmisala või elamuala arendamiseks metsa- või põllumaale, omavad hetkel kuni 20 kehtivat lepingut. Omavalitsus, mis kinnitas viimase kahekümne aasta jooksul 21–50 kokkuleppe sõlmimist olulise ruumilise mõjuga ehitise rajamise tõttu, omab hetkel kuni 20 kehtivat kohaliku kasu kokkulepet selles valdkonnas.

Läbirääkimiste alustamisele vaatamata **lepinguni mittejõudmist** kinnitasid küsitluses seitse kohalikku omavalitsust. Neist viiel on samas ka teisi kehtivaid kohaliku kasu kokkuleppeid, kuid kahel omavalitsusel on senine kogemus piirdunudki luhtunud läbirääkimiskatsetega. Kokkuleppele ei jõutud kolme omavalitsuse esindajate kinnitusele tuuleparkide rajamises, neljas omavalitsuses äri-tootmisala või elamuala arendamises ja ühes omavalitsuses kaevandamise lubamises. Enamikul juhtudel töid kohalike omavalitsuste esindajad läbirääkimiste luhtumise põhjustena arendaja soovimatuse taristusse panustada (seda ennekõike äri-tootmisala või elamuala arendamisel). Näitena toodi arendaja ebarealistlikud ootused omavalitsusele ja riigile ning arendaja enese minimaalne valmisolek rahaliselt taristusse panustada, samuti arendusprojekti ärajäämine liigse kulukuse tõttu (kus ühel korral tasus arendaja summa omavalitsusele ja hiljem nõudis seda kohtu kaudu tagasi, kuid edutult), aga ka arendaja soovimatus tasu maksta majandusliku kulukuse tõttu, mistõttu on ka planeering jäänud algatamata. Samuti toodi näitena olukord, kus arendaja soovis saada ühele enda omanduses olevale üldmaa sihtotstarbega kinnistule üldplaneeringut muutva detailplaneeringu kahele väikeelamukrundile. Omavalitsus oli põhimõtteliselt nõus, kuid soovis vastutasuks sagedee äravoolu rajamist, mis eeldab kokkuleppeid ka kolmandate osapooltega, ning keeldus algatamast analoogset detailplaneeringut veel ühele kinnistule.

Tuulepargi rajamiseks kokkuleppele mittejõudmise põhjusena nimetati ka kohaliku kogukonna vastuseisu. Ühel juhul toodi näitena, kuidas meeskonnahetusega kaotas arendaja huvi pakkuda kogukonnale toetuslepingut, kuigi oli sellise initsiatiiviga ise välja tulnud. Mõned aastad hiljem esitati kogukonna kasu asemel kokkuleppe mustand, mis praktiliselt ei sisaldanud kohalikku kasu ning kehtestas ainult kohaliku omavalitsuse kohustusi seoses arendustegevusega. On olnud ka olukord, kus tuulepargi arendus pole realiseerunud.

Kokkuleppe mittesõlmimise põhjuseks võib olla kohaliku kogukonna põhimõtteline soov säilitada arendusele eelnevat olukorda. Kokkuleppe tuulepargi arendaja ja kohalike eraisikute vahel jäi saavutamata ühe kogukonna esindaja sõnul sel põhjusel, et ettevõtte pakutud taluvustasu ei olnud tekitatud häiringute juures piisav ning kohalik kogukond soovis endist olukorda tagasi. Alternatiivina pakkus kohalik elanik, et ta elukoha võiks kulupõhiselt muule sarnaste tingimustega kinnistule kolida.

Kohalike omavalitsuste küsitluse kohaselt on arvuliselt enim kohaliku kasu kokkuleppeid sõlmitud halduslepingute raames, seejärel hea tahte lepingute või koostöölepingute ning juba oluliselt vähemal juhul haldusakti andmisega. Vähestel juhtudel on kokkuleppeid tehtud ka suuliselt.

Valdkondade lõikes kokkuleppevormi valik varieerub. Äri-tootmisala või elamuala metsa- või põllumaale arendamisel, kus on suurimal osal uuringus osalenud kohalikel omavalitsustel kogemusi kohaliku kasu kokkulepete sõlmimisega ja ka arvuliselt enim lepinguid, on valdavaks halduslepingu sõlmimine. Eriti joonistub konkreetse kokkuleppevormi eelistamine välja omavalitsuste puhul, kellel on sama valdkonna kohaliku kasu kokkuleppeid arvuliselt rohkem. Kuigi võidakse katsetada ka teistlaadi kokkuleppevormidega, joonistuvad näiteks äri-tootmisala või elamuala arendamisel metsa- või põllumaale eelistatuma kokkuleppevormina välja haldusleping ja, kuigi mõnevõrra vähem, ka hea tahte või koostööleping. Olulise ruumilise mõjuga ehitiste puhul sõlmitakse valdavalt halduslepinguid, mõnel juhul ka hea tahte lepinguid. Tuulepargi rajamisega seotud kohaliku kasu kokkulepped on sõlmitud enamasti hea tahte kokkuleppe või koostöölepinguna. Kaevandamisega seotud kohaliku kasu kokkuleppeid sõlmitakse nii haldusakti andmise kui ka hea tahte

lepingu/koostöölepinguna. Mobiilimasti püstitamise seoses on kohaliku kasu kokkuleppeid määratletud haldusaktide kaudu.

Kuigi õiguslikult võib seda hinnata küsitavaks, kirjeldasid küsitluses osalenud kohalike omavalitsuste esindajad, et sotsiaaltaristu tasu detailplaneeringu algatamiseks võidakse kehtestada volikogu tasandil poliitilise kokkuleppena ilma vastava õigusliku dokumendita detailplaneeringu algatamise taotluses, kus taotluse esitaja peab taotluse esitamisel vastava tingimusega nõustuma, ning üldplaneeringu seletuskirjas. Ühel juhul mainiti kokkuleppe vormistamist kohtumise protokollina.

Ainsana eristusid tuuleparkide rajamise ja kaevandamisega seotud kohaliku kasu kokkulepped, mis olid sõlmitud ka suulises vormis, mida teistes olukordades ei kasutatud. Suuliste kokkulepete puhul nimetasid kogukondade esindajad intervjuul olukordi, kus kohustused on jäänud täitmata. Näiteks (kruusa)karjääride puhul on jäetud jooksev teeholdus tegemata, pole vähendatud karjäärialasid ega tehta jooksvat rekultiveerimist. Kirjalike kokkulepete puudumise tulemusena kannatab kohalik kogukond. Näidetena toodi suurte veokite põhjustatud auklikud teekatted, tolmu ja kohati lõhkamisest tingitud paugutamised kaevandustes, visuaal-, vibro-, psühho- jms saaste tuuleparkides, tagurdavate masinate piibitamine turbakaevandustes ja kaevude veetaseme vähenemine kaevanduste tõttu. Suuliste kokkulepete täitmise garantiiks võivad olla pigem isiklikud tutvused ja hea läbisaamine arendaja ja kohaliku omavalitsuse vahel.

Arendajad võivad sõlmida lepinguid otse kohalike inimestega (sh kohaliku omavalitsuse suunamisel, kui tegemist on mõjuga üksikisikule). Ühe kogukonnaesindaja kinnitusel sõlmis ettevõtte kaevandusala lähiümbruse elanikega konfidentsiaalsed kompensatsioonilepingud.¹⁷³

Intervjueeritud kohalike kogukondade esindajad pooldavad kokkulepete sõlmimist vähemalt ettevõtte ja kohaliku omavalitsuse vahel, sest kogukonda esindav külaselts on kaduv ja muutuv üksus. Võimalusel tasub eelistada kolmepoolset lepingut (arendaja, kohaliku omavalitsuse ja kohaliku kogukonna vahelise kirjaliku lepingu sõlmimist), et kõik osapooled oleksid võrdselt kaasatud ja kõikide vajadustega arvestataks võimalikult parimal viisil. Ühes intervjuus osalenud kohalike kogukondade esindajate arvates võib arendaja sõlmida kokkuleppe kohaliku omavalitsusega, aga kohalikul omavalitsusel peaks olema kohustus arvestada kohaliku kogukonna huviga. Sellisel juhul peab kohalik kogukond olema legitiimselt esindatud, nt MTÜ kaudu, kelle heaks tehtavat tööd (eelkõige töötajakulud) maksaks kinni kas kohalik omavalitsus või kohalik kogukond ise.

Kokkuvõte

Kokkuvõtvalt võib öelda, et viimase kahe kümnendi jooksul on arvuliselt enim sõlmitud maakasutuse sihtotstarbe muutmisega ja olulise ruumilise mõjuga ehitistega seotud kokkuleppeid. Samas, suurim osakaal KOV-e on sõlminud kaevandamise või maa sihtotstarbe muutmisega seotud kohaliku kasu kokkuleppeid. Läbirääkimiste luhtumise põhjus on enamasti olnudki see, et ei jõuta kokkuleppele kohalikus kasus, olgu selleks kohaliku omavalitsuse või kogukonna hinnangul arendaja pakutud kompensatsiooni ebapiisavus või ka kohalike maaomanike soov säilitada häiringute eelne olukord.

Kohalike omavalitsuste küsitluses osales umbes pool Eesti kohalikest omavalitsustest. Neist omakorda pool ehk umbes veerand Eesti kohalikest omavalitsustest omab praegu kehtivaid kohaliku kasu kokkuleppeid või on pidanud läbirääkimisi kohaliku kasu kokkulepete sõlmimiseks. Seega võib küsitlustulemustele tuginedes öelda, et kohaliku kasu kokkulepete sõlmimise praktika ei ole väga levinud. Eristus küll paar kohalikku omavalitsust, kellel on kohaliku kasu kokkuleppeid alates 2000. aastast sõlmitud ligi poolsada, kuid kehtivaid kohaliku kasu kokkuleppeid on üldjuhul vaid mõni leping kohaliku omavalitsuse kohta. Seejuures on oluline märkida, et need on lepingud, mille üks osapool on kohalik omavalitsus, kuna ka küsitlus tehti tellija soovil kohalikes omavalitsustes, et nende kogemus kaardistada. Teiste osapoolte – kohalike elanike ja ettevõtjate – hinnangute ja hoiakute teadasaamiseks korraldati käesoleva uuringu raames fookusgrupiarutelud lisaks kohalike

¹⁷³ kaevandusloa mitteväljastamise tõttu ei ole need lepingud jõustunud

omavalitsuste esindajatele ka ettevõtjate ja kohalike kogukondade esindajatega. Järgnevas analüüsis on võrdlevalt analüüsitud kolme osapoolte ootusi ja hinnanguid.

3.2.2. Kohaliku kasu kokkulepete valdkondlikud lahendused

3.2.2.1. Tuulepargid

Tuuleparkide rajamisel sõlmitud kokkulepetega kohustusid ettevõtjad võimaldama energiaühistute kaudu aktsiaid omandada, tegema sissemaksid kogukonnaprojektidele selleks asutatud MTÜ kaudu (millest makstakse näiteks ka haridusstipendiume), makstavast kilovatitasust toetama MTÜ kaudu kogukonnaprojekte. Tuuleparkide puhul kasutatakse kolmanda sektori organisatsiooni (kahe vastuse puhul kolmest mainiti MTÜ-d), kuhu suunatavat raha kasutatakse erinevateks kogukondlikeks tegevusteks ja projektideks. Selleks toodi kolm põhjust:

- tuulepargi mõju tõttu elukeskkonnale suunatakse raha elukeskkonna parendamisse;
- iga-aastane tegelemine tuulepargi negatiivsete mõjudega võimaldab kogukonnal tuvastada neid mõjusid, millele ei osatud arenduse alguses mõelda;
- viia MTÜ kaudu ellu tuulepargi kahjulikku mõju leevendavaid tegevusi.

Kohalike kogukondade esindajate arvates võiks ettevõtte tuuleparkide arenduse puhul pakkuda eelisaktiate ostu (nt 15% tulususega) võimalust ning teha oluline kulutus piirkonna elukeskkonna parendamiseks ja häiringute mõju kompenseerimiseks. Kogukondade esindajate sõnul peaks algse kulutuse suurus olema piisavalt suur (nt uus lasteaed, kool või muu kohaliku kogukonna vajadustest lähtuv objekt nagu kultuurimaja), et see oleks märgatav ja võidaks kohalike elanike poolehoidu. Kohaliku kogukonna elanikke kokku viiva asutuse rajamise rahastamine arendaja poolt on üks võimalikest leevendusmeetmetest, kuna maapiirkonnas oluliseks peetavat kogukonna turvalisust saab suurendada ühistegevuste kaudu.

Intervjueeritud osapoolte sõnul on tuuleparkide puhul olulisteks häiringuteks, mille mõju on vaja kompenseerida, vaate rikkumine ja puhkepiirkonna väärtuse langemine, müra, samuti meretuuleparkide mõju kalandusele. Avamere tuuleparkide arendustel pole Eestis seaduses mõjuala ulatust määratletud ning selle fikseerimine ei ole praeguses praktikas osapooltele ühiselt arusaadav. Intervjuudes kinnitasid kohalike kogukondade esindajad, et Eestis puudub tuuleparkide rajamise detailne regulatsioon¹⁷⁴ ning, nagu ka teist tüüpi arenduste puhul, on arendused tihti seotud konkreetse, juba ettevõtte omanduses oleva kinnistuga ega kaaluta alternatiive, kus leevendusmeetmete pakkumine oleks lihtsam. Arenduste asukoha alternatiivide kaalumist peeti oluliseks aspektiks ka teistes näidisolukordades. Näiteks üks arendus viidi ühest omavalitsusest teise, kus kohalik kogukond ei taju häiringuid ning ühe sotsiaalobjekti ehitamisel leiti alternatiivide kaalumisel objektiga nõustuv kogukond.

Häiringute mõju kompenseerimisel peetakse oluliseks kompenseerimismehhanismide suutlikkust leevendada arendusest mõjutatud inimeste olukorda. Intervjuudest selgus, et tuulepargi arendajalt MTÜ kaudu saadavad rahalised maksed ei kompenseeri tuulepargi tekitatud häiringuid otse nendest mõjutatud inimestele, sest konkursi alusel rahastatakse erinevaid kogukondlikke, sh kultuurilisi projekte.

*... vallad on nüüd peale haldusreformi läinud oluliselt suuremaks ja see on tõesti tegelikult nagu teema, et...
Või kui saabki ühe tuulepargi kuskile valda rajada, see on kuskil valla servas, see puudutab konkreetset kohalikku kogukonda kõige rohkem ja siis on selgelt küsimus, et kuidas siis kompenseerida neile see häiring selles olukorras, kus need vahendid laekuvad siis kas sellesse MTÜ-sse või ... (ettevõtte esindaja)*

¹⁷⁴ viidates teistsugusele praktikale Saksamaal

Vähemalt ühe MTÜ puhul on tuuleparkide toodangust sõltuva raha iga-aastase jagamise komisjonis esindatud piirkonna kõik tuuleparkide arendajad ning kohaliku omavalitsuse esindaja, mis võimaldab tasakaalustada eri osapoolte huvisid. Teises MTÜ-s, mis asutati arenduse alustamise järel arendaja initsiatiivil, on arenduse mõjualaga seotud MTÜ-dele kehtestatud kordaja. MTÜ-ga seotud isiku arvates peab häiringute kompenseerimine otse neist mõjutatud inimestele olema korraldatud enne arenduse alustamist. Häiringute mõju kompenseerimine MTÜ kaudu peab olema piisavalt reguleeritud (nt raha sihtotstarbeline kasutamine), et vältida kogukonnasisest konflikti.

Väikeses piirkonnas on see oht, et kui siis jälle see läheb kuskile MTÜ või aktiivsete inimeste kätte ja nad hakkavad sealt projekte või teistele pakkuma, siis tekib kindlasti uusi konflikte selle pinnalt, et jälle keegi on kade ja keegi ei saanud ja midagi sellist. Selles mõttes ta peaks olema hästi selgelt reguleeritud. (kohaliku kogukonna esindaja)

Intervjuust ettevõtete esindajatega selgus, et kohalikud omavalitsused võivad eelistada tuuleparkide arendajatelt saadavat raha otse kohaliku omavalitsuse eelarvesse mitte suunata, et vältida raskete otsuste langetamist. Kuid on omavalitsusi, kes eelistaksid rahastada saadava maksega nii mõjupiirkonna häiringuid kompenseerivaid tegevusi kui ka muid kohaliku omavalitsuse projekte. MTÜ-d on rahastanud mh müratõkkeseinte rajamist, akende vahetamist ning andnud stipendiume energeetika eriala õppimiseks. Raha jagava MTÜ otsustusprotsessid peavad olema läbipaistvad ja tasakaalustatud, näiteks ei pruugi omavalitsused olla rahul juhul, kui juhatuses on kaks arendaja esindajat ja üks kohaliku omavalitsuse esindaja.

Ettevõtete esindajate hinnangul on tuuleparkide valdkonna üks murekohti raha jagava MTÜ juhatuse liikmete seotus raha taotlevate organisatsioonide ja/või nende tegevustega, mis kahandab taotluste toetamise otsuste läbipaistvust ja tekitab korruptsiooniohu. Ühe ettevõtte esindaja sõnul on ettevõtte jaoks liiga koormav kohustus, kui ettevõtte peaks kontrollima komisjoni liikmete seotust toetatud projektidega.

Tuuleparkide arenduste puhul puuduvad seadusega kehtestatud leevendusmeetmed, mistõttu võib nii kohalikul omavalitsusel kui ka mõjualas elavatel inimestel puududa arusaam, millistest kasu meetmetest on võimalik rääkida ja milliste häiringute kompenseerimist nõuda. Kokkulepete sõlmimist reguleerides tuleks kokku leppida, milliste objektide ja milliste kriteeriumite puhul on võimalik kokkuleppeid teha ning häiringuna käsitleda ka visuaalset saastet. Ettevõtete kinnitusel osutub praktikas keeruliseks kvantitatiivselt raskesti või üldse mitte mõõdetavate häiringute (nt visuaalne reostus) arvestamine nende mõju leevendamisel. Lisaks sellele kerkis kokkulepete sõlmimisel üles küsimus kohalikele kogukondadele ja omavalitsustele motivatsioonitasu maksmisest, selleks et kohalikud arendusega nõustuksid.

... kui juba maastik muutub, kohalik kogukond näeb, et nende jaoks on seal õigus mingisugusele kompensatsioonile. See ei ole ka enam selle negatiivse mõju, see on juba täiesti vaataja silmades, kes peab seda karjääri või tuulikut ilusaks ja kes peab koledaks. Ja vot seda osa täna nendesse planeeringutesse või keskkonnamõju hindamise sisse panna on päris keeruline. Ja selle osaga on ka see tundlikum pool, et kuidas nagu seda lubada. Et nende otseselt leevendavate mõjudega nii suurt probleemi ei olegi. (ettevõtte esindaja)

... meil otsesed mõjud, me leiame, et on reguleeritud ja on üles kirjutatud, teine asi on, kui me räägime väliskuludest ja siis veel mingisugusest motivatsioonitasust, eks ole ... (ettevõtte esindaja)

Mitmes intervjuus toodi argumendina esile arenduse tagajärjel kinnisvara väärtuse vähenemine, mille kompenseerimiseks ei ole seadusega meetmeid ette nähtud.

Intervjueeritud kohalikud omavalitsused ja kogukonnad pooldavad kokkulepete sõlmimise reguleerimist. Arendusega kaasnevate häiringute ilmnemine, kuid neid leevendavate kokkulepete sõlmimise kohustuse puudumine paneb kohalikke omavalitsusi pooldama kokkulepete seadustega reguleerimist.

Et kokkuvõttes ma ütlen, et sellisel pargil, kui see realiseeritakse, mõju saab kindlasti olema ja ma loodan küll, et Eesti riigil on nii palju riigimeheliikkust, et arvestab, et need lähemad kogukonnad on sellest mõjutatud. (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Osa intervjueeritud ettevõtteid (eelkõige tuuleenergia valdkonnast) pooldab samuti kokkulepete sõlmimise reguleerimist seaduse tasemel, sest kuigi selles majandusvaldkonnas seadus tegevusest tulenevate häiringute leevendamist ei reguleeri, on kohalikul kogukonnal sellele kindlad ootused ning ettevõtted ise on teadlikud

tekkivate häiringute mõju leevendamise vajadusest. On arvatud (mh mõned kohalike omavalitsuste esindajad), et kohaliku kasu kokkulepete sõlmimise võimalus tuleb selgelt sõnastada mõnes seaduses, kuid säilitada kokkulepete sõlmimise süsteemi paindlikkus, jättes kokkulepete täpse reguleerimise iga kohaliku omavalitsuse otsustada.

Võib-olla peakski siis olema seaduses selline à la hästi lihtsustatud kujul lause, et selliste kokkulepete sõlmimine on legaalne, võimalik, ja siis KOV on see, kes paneb paika, mis on nende jaoks kõige olulisem teha ja kus see sõlmitakse. (ettevõtte esindaja)

Mitmed intervjueeritud osapooled (sh kohaliku kogukonna esindajad) pooldavad kompensatsiooni suuruse reguleerimist seadustes. Kohalikul omavalitsusel oleks siis kindel alus häiringute mõju leevendamiseks nõuete esitamiseks. Seda pakutakse mh tuuleparkide arenduste puhul, sest elektritoodangu ühiselt arusaadavate arvnäitajate alusel on kompensatsiooni arvutamine lihtne. Üks võimalustest on selle reguleerimine ressursimaksu/-tasu kehtestamisega. Ühe kohaliku omavalitsuse esindaja sõnul võib tasuta elektri pakkumine kohalikele elanikele hoopis energia tarbimist suurendada, mistõttu on mõistlikum küsida arendajalt ajas muutuvat tasu toodanguühiku kohta. Kuigi kompensatsiooni suuruse reguleerimine protsendina elektritoodangust on lihtsaim viis, võib inflatsiooni tõttu kaaluda alternatiivina fikseeritud summa jooksvat suurendamist elektri hinna koefitsiendi või tarbijahinnaindeksi alusel, mida samuti seadustega reguleerida. Variant on makstava kompensatsiooni kehtestamine protsendina elektrienergia turuhinnast või elektri börsihinnast.

Kohaliku kasu temaatika võiks meretuuleparkide puhul kokku leppida enne hoonestusloa menetluste lõppu.

Tuuleparkide arenduse puhul on võimalik kaaluda arenduse ja lähima elamu vahelise minimaalse kauguse kehtestamist, et minimeerida arendusest tingitud häiringute mõju kohalikule kogukonnale. Seda võib käsitleda taluvustasude maksmise alternatiivina, et avalduvaid mõjusid minimeerida.

... kui ma toas telekat vaatsin, siis mul tuulikulaba käis silma tagant niimoodi mööda. See oli see valgusreostus. Selle koha pealt ma ei tea, kas riik võttis, ma ei ole sellega kursis, vastu selle seaduse, et elumajadest peaks olema tuulik teatud meetrid kuskil kaugel. Et tema see kilovatt-tunnid ja see mürin ja see valgusreostus, et võiks olla elumajadest mingid teatud meetrid kaugemal kindlasti. (kohaliku kogukonna esindaja)

Tuuleparkidest saadava rahalise kompensatsiooni jagamise vahendajaks võivad olla kas kohalik omavalitsus või osapoolte kokkuleppel loodud MTÜ. MTÜ-l on lihtsam toetada häiringutest mõjutatud inimesi, kuid ta võib toetada piirkonna arenguks mittevajalikke projekte. Kohalik omavalitsus võib aga kergemini suunata raha kohtadesse, kus ei ole tuulikuid. Teise kohaliku omavalitsuse esindaja sõnul on raha jagamine kohaliku omavalitsuse kaudu mõistlikum, sest kohalike valimiste nelja-aastane rütm võimaldab jooksvalt paremini arvestada kohalike elanike vajadustega, see-eest MTÜ puhul võib otsustajate ring jääda pikaks ajaks muutumatuks. Ühe kohaliku kogukonna esindaja hinnangul muutus ühe sellise MTÜ algne eesmärk – aidata kohalikel inimestel häiringuid paremini taluda – ning praegu käsitleb kohalik omavalitsus seda pigem oma eelarve pikendusena, kuna alguses ei lepitud kokku projektide rahastamise põhimõtetes, mis teeniksid kohaliku kogukonna huve häiringute talumiseks.

3.2.2.2. Maakasutuse sihtotstarbe muutmine ja olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamine

Nii äri-tootmisala või elumuala arendamisel metsa- või põllumaale kui ka olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamisel sõlmitud kohaliku kasu kokkulepetes domineeris ettevõtjate kohustus investeerida kohalikku taristusse või objektidesse. Äri-tootmisala või elumuala metsa- või põllumaale arendamisega kaasnev kohalik kasu oli üldjuhul määratletud investeeringutena, olulise ruumilise mõjuga ehitise puhul kohustusena ehitada mõni avalik objekt.

Ühe kohaliku omavalitsuse esindaja kinnitusel on omavalitsuse eesmärk arendajalt saadava kompensatsiooni investeerimine viisil, et kohalik elanik saaks hästi elada arenemisvõimelises piirkonnas. Ühe planeeritava tuulepargi puhul loodab kohalik omavalitsus suunata arendajalt jooksvalt saadava kompensatsiooni suuresti energiasäästlike süsteemide arendamiseks ja rohemajanduse edendamiseks, nimelt elanike hoonete energiatõhususe parendamiseks, autonoomsete või päikesepeatareide või nende salvestusseadmete soetamiseks, elektrisõidukite soetamise toetuseks. Lisavaldkonnaks on kohaliku tööstuse toetamine, nt loomapidamise edendamine või muud investeeringud, millest võidab kogu kogukond (nt teede kordategemine, tänavavalgustus, ujula, liginullenergia standardile vastava hooldekodu ehitamine).

Äri-tootmisala või elamuala metsa- või põllumaale arendamisega seotud kokkulepped hõlmasid investeeringuid sotsiaaltaristusse, avalikesse rajatistesse, tasuta maa eraldamist ja konkreetseid vahetuskaupu detailplaneeringu või selle tingimuste eest. Äri-tootmisala või elamuala arendamisel metsa- või põllumaale püüavad omavalitsused rajada eelkõige (sotsiaalset) taristut ning parendada avaliku ruumi kvaliteeti. Näiteks kuuluvad siia omavalitsuse puuduva finantsvõimekuse kompenseerimine suurte elamuarenduste ja tootmis-ärimaa aladel taristu väljaehitamiseks või ka lasteaiakohtade tagamine kohaliku kasu kokkuleppe sõlmimise kaudu.

Üks omavalitsustest kasutab kohaliku kogukonna esindaja sõnul lepingu alusel kohaliku omavalitsuse kontole kantavaid vahendeid kaasfinantseeringuna nii teede kui ka lasteaedade ja sotsiaalobjektide ehitamiseks. Kaasfinantseeringu puhul ehitab omavalitsus ise ja piirkonna arendajad panustavad sellesse rahaliselt. Ühel juhul eraldas arendaja sotsiaalobjekti rajamiseks krundi, makstes nii teiste arendajatega võrreldes omavalitsusele vähem. Kogukonna esindaja kinnitusel võib omavalitsus paluda arendajal võõrandada krunt omavalitsusele sotsiaalobjekti rajamiseks, kuna omavalitsusel ei ole oma kohustuste täitmiseks piisavalt kinnistuid.

On kohalikke omavalitsusi, kes tuginevad¹⁷⁵ planeeringu koostamisega seotud arenduste kinnitamisel planeerimisseaduse sätetele, mille kohaselt võib detailplaneeringu koostamise lõpetada, kui planeeringu koostamise korraldaja (ehk uuringu kontekstis kohaliku omavalitsuse) eelarves puuduvad vahendid planeeringu koostamise, koostamise tellimise ja mõjude hindamisega kaasnevate kulude kandmiseks ning planeeringu koostamisest huvitatud isik (ehk uuringu kontekstis arendaja) selliseid kulusid ei kannaks.¹⁷⁶ Esimene annab planeeringu koostamise korraldajale võimaluse sõlmida detailplaneeringust huvitatud isikuga haldusleping, millega huvitatud isik võtab kohustuse detailplaneeringukohaste rajatiste (ehk PlanS-i § 131 lõike 1 kohaselt avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastus, välisvalgustus ning tehnorajatised) väljaehitamise või väljaehitamise seotud kulud täielikult või osaliselt enda kanda.¹⁷⁷ Intervjueeritud kohalike omavalitsuste esindajate sõnul on praktika näidanud, et ettevõtted on harjunud eeltoodud seadusest lähtuvate nõuetega ning nõustuvad nendega, et arendus ellu viia.

Osa omavalitsusi kehtestavad n-ö sotsiaalse taristu tasu, et arendajad panustaksid elamuarendusest tingitud sotsiaalobjektide rajamisse. Seda põhjendatakse omavalitsuste väikese tulubaasiga, mis „ei kata ära sotsiaalse infrastruktuuri investeeeringuvajadusi ning lasteaija- ja koolikohtade pakkumise hind ületab oluliselt keskmiselt töötasult laekuvat tulumaksu“. Sotsiaalsest infrastruktuurist võidakse eristada avaliku ruumi rajatisi (nt spordi- ja mänguväljakud, haljastus) ning omavalitsus võib selle väljaehitamise seada arendaja kohustuseks. Sotsiaalse taristu tasu suurus varieerub omavalitsuste lõikes, nt 2500 eurot iga elamuühiku kohta elamuehituse puhul, 5000 eurot iga elamuühiku kohta üldplaneeringut muutva detailplaneeringu kohta. Sotsiaalse taristu tasu suuruse kehtestamisel võivad kohalikud omavalitsused lähtuda elanike lisandumisega kaasnevast investeerimisvajadusest (nt koolide ja lasteaedade rajamine) või tulevaste kulutuste mahu suurenemisest.

Sest ta toob ju koormust vallale – koolides, lasteaedades. [...] meil on kohe üldplaneeringu juures arvatud välja, kui palju on siis kooli- ja lasteaiakoha maksumus jagatud 20 aasta peale. Kui laps käiks kogu selle tsükli meie lasteaias, siis tegelikult see maksumus on [...] mingi 11–12 000 [eurot]. Meil oli vahepeal [...] eurot], siis me viisime [...] euro] peale, nüüd on ka [...] eurot]. Et noh enam-vähem see on selline, kus nad tulevad välja omadega, ja rõõmsalt panustavad. [...] Aga tegelikult see koormus on ikkagi suur ja vald paneb sinna teise maksumaksja raha – 3/4 ise otsa,

¹⁷⁵ PlanS-i § 131 lõikest 2 ning § 129 lg 1 punktist 4

¹⁷⁶ Planeerimisseadus. - RT I, 26.02.2015, 3... RT I, 19.03.2019, 104.

¹⁷⁷ Planeerimisseadus. - RT I, 26.02.2015, 3... RT I, 19.03.2019, 104.

sotsinfrasse. ... Enam-vähem kuulsime, et [...] vald ja [...] vald] küsivad enam-vähem [...] tuhat ja [...] vald loomulikult ka, et me ei saa küsida ka [...] eurot], sest see tähendab, et kõik jooksevad ju kusagile mujale maksumaksjana. Eks see käibki selline turu kompamine ja katse-eksituse meetodil niimoodi liigub. (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Einoh, ma ütlen, et sa ei saa mingit konkreetset... Me tegime üldplaneeringu juurde [...] aastal 2011, kui palju on hetkel lasteai- ja koolikoha maksumus. Aga see muutub ju kogu aeg, kolme aasta pärast on see ju hoopis teine. (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Kohalikud omavalitsused lepivad detailplaneeringuga seotud tingimustes kokku enne detailplaneeringu kehtestamist ning võivad jätta ehitusloa väljastamata, kui nende kokkulepitud tingimusi ei täideta, ehk seada ehitusloa väljastamise piirangu.

Intervjueeritud kohalike omavalitsuste esindajate sõnul ei kehtesta nad ärimaa puhul sotsiaaltaristu tasu, et soodustada piirkonnas äritegevust. Muu taristu väljaehitamise kohustuse seadmine on põhjendatud olulise mõju võimalikul ilmnmisel, nt veetrassi väljaehitamine või ümberehitamine ehitatava tehase suure veetarbimise tõttu.

... äride puhul me isegi ei ole seda määratlenud. Sa võid praktiliselt äärest ääreni oma hooneid ehitada ja tegelikult me ei küsi nagu neilt otseselt midagi. Me tegelikult sellega toetame äritegevust... (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamisega seotud kokkulepped kohaliku kasu jagamiseks puudutasid küsitlusandmete kohaselt ennekõike maa eraldamist avalikes huvides ning investeringuid kohalikesse objektidesse, näiteks ehitada puhkeala, kergliiklustee, mänguväljak, saada toetust külaplatsi ja külamaja väljaehitamiseks.

Suuremahulisemate objektide rajamisel saavad ettevõtjad luua uusi töökohti ja pakkuda neid kohalikele inimestele. Uuringust ilmnes, et selle tulemusena võib väheneda kohaliku kogukonna motivatsioon nõuda häiringute kompenseerimist ja suureneda piirkonnas valmisolek sellise ettevõtlusega nõustuda. Pakutakse teede remonti ning tehakse omavalitsusele kokkulepitud (iga-aastaseid) makseid, mille täpse kasutusviisi lepingus määratud mõjupiirkonnas mõjude leevendamiseks otsustab volikogu.

Kohaliku kasu lepingud võiksid olla küsitluse järgi detailplaneeringute menetluskohustuslike osaks, mistõttu muutuvad nad avalikuks. Sõlmitud kokkulepped koos põhjendustega peavad olema linna- ja vallavalitsuse istungitel kinnitatud.

Kokkulepete avalikustamine aitaks intervjueeritud osapoolte hinnangul (ettevõtete ja kohalike kogukondade esindajad) kokkulepete sõlmimise praktika läbipaistvust suurendada ning kohalikel elanikel arendustega nõustuda.

... kui vald sõlmib arendajaga või siis mingi asjaga kokkulepped, et see panustab mingisse taristusse või millesse iganes, et tegelikult need kokkulepped võiks olla avalikult loetavad. Et siis külamees saaks ka teada, et võib-olla siis viriseks vähem, et siis võib-olla tühja asja pärast, võib-olla ta viriseb virisemise pärast. Aga et kui oleks nagu, see ei tohiks ju olla suur saladus, et näe, ta ju panustas sellesse ka. (kohaliku kogukonna esindaja)

Intervjueeritud ja kirjalikult vastanud kohalike omavalitsuste sõnul on PlanS-i § 131 lõike 2 järgi detailplaneeringukohaste rajatiste ja samuti sotsiaaltaristuobjektide väljaehitamise kohustusega seotud kokkulepped osa detailplaneeringu dokumentidest (mh kajastuvad elamuarenduste kokkulepped kinnistusraamatus), mistõttu on need kõigile avalikult kättesaadavad. Kui kokkulepped ei ole kergesti kättesaadavad (planeeringumenetluse käigus on need avalikud), siis tuleb kohalike kogukondade esindajate ja ettevõtjate arvates tagada, et need oleksid kergesti leitavad ja vähemalt omavalitsuse veebilehel avalikustatud, ning mõistlik on kokkuleppeid avalikult tutvustada, n-ö välja reklaamida (panna kohalikele omavalitsusele teavitamiskohustus), et info jõuaks kogu mõjutatud kogukonna liikmeteni.

Elamu- ja ärimaa arenduste puhul pooldasid intervjueeritud kohalikud omavalitsused tasumäärade kehtestamist kohaliku kasu kokkulepete sõlmimise läbipaistvuseks. Tasumäärade kehtestamisel soovitati lähtuda ehitusmahust, brutopinnast või elamumaa arenduste puhul elamuühikute arvust.

See on ainult siis mingi ehitusmahu pealt mingi tasu määramine või... Kui sa ikkagi ehitad, ma ei tea, siin oli brutopinnast juttu, võib ka netopinnast rääkida, et iga saja brutopinna kohta ärihoones on vaja nii palju maksta kohalikule omavalitsusele, tootmishoone puhul selline summa, elamu... (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Elamuühiku võiks ikka aluseks võtta, sest ühikute pealt ikkagi, seal võib ju olla mitu arendajat peal ... (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Kohaliku kasu kokkulepete seaduse tasemel reguleerimine võimaldaks kehtestada selliseid õigusnorme, et ettevõtja või arendaja arvestaks paremini kohaliku kogukonna vajadustega ja ka vastupidi, mille tulemusena oleks lihtsam detailplaneeringu menetlemise ajal osapooltega koostööd teha. Ühtlasi aitaks seadustega reguleerimine suurendada huvitatud isikute võimet näha kohaliku kasu vajadust. Teises vastuses väideti, et ilma sunnita ehk regulatsioonita ei taha ükski ettevõtja oma raha kohalikule omavalitsusele või kohalikule kogukonnale anda.

Eesti õigusruumis puudub praegu arendajal otsene kohustus kohalikku kasu pakkuda ja kokkulepet sõlmida, mida ettevõtte motivatsiooni ja hea tahte puudumise korral seostatakse püüdega vähendada kohalikule kogukonnale pakutavat kompensatsiooni. Seda eriti juhul, kui arenduse kinnitamine kohalikust omavalitsusest ei sõltu. Kohalikud omavalitsused võivad eriplaneeringutes ette näha kohaliku omavalitsuse kooskõlastust, kuid osapooled teadvustavad selle sätte õigusliku aluse puudumist. Kuna üleriigiliste planeeringute protsessis on kohalikul omavalitsusel ainult võimalus teha põhjendatud ettepanekuid, millega riik võib mitte arvestada (ja sh, kui sellele ei järgne kohaliku omavalitsuse kohtusse pöördumist), siis see võib viia olukorrani, et kohalik omavalitsus on planeeringuga ametlikult nõus, kuid sisu poolest mitte.

Arenduste mõju avaldub taristule, sh transpordivõrgustikule, kui tekib vajadus ümber ehitada ristmikke ja sõiduteid (nt ehitada neid laiemaks suureneva liikluskoormuse tõttu).

... kui näiteks kuskile põllu peale midagi arendus- mis iganes objekt tuleb, millel on suurem mõju, samasugune liitumine siis ütleme selle omavalitsuse tänavavõrguga näiteks. Sest paljudel juhtudel ju täna on, et tänav tuleb otse peale, need mõjud võivad osutada kuskil mujal. Näiteks see sama ristmike teema. (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Kohalikus omavalitsuses töötanud kohaliku kogukonna esindaja sõnul ootavad arendajad planeeringute puhul kindlamat infot võimalikest kuludest äriplaanide koostamiseks, nt arendustasu kehtestamist, mis peab toimuma ühtsetel ja selgetel põhimõtetel.

Tehti ettepanekuid kehtestada seaduses (minimaalsed) (taluvus)tasumäärad, mh suure keskkonnamõjuga objektide rajamiseks, ning laekumistest edendada kohalikku elukeskkonda. Minimaalsete määrade mittekehtestamisel pakuti võimalust panna ettevõtjale läbirääkimis- või kokkuleppekohustus, mis lähtuks olemasolevast praktikast, mille tulemusena on arendajal eelteadmise arendusega kaasnevast kohustuslikust nõudest.

Sotsiaalse objekti rajamisel saaks kaasfinantseerimise tasu põhimõtete reguleerimisega määratleda arvutuspõhimõtted, tasu maksmise viisi ja aja, objekti valmimise aja, osapoolte kohustused. Kolmanda osapoolte edastatud info alusel on Tallinna linnas kaasfinantseeringute puhul olnud kokkuleppe aluseks arvutuskäik: baashind eurodes korda planeeringus/ehitusloas kavandatud maapealse ja maa-aluse suletud brutopinna summa (brutopinna arvestuse alla lähevad elamu-, äri ja tootmismaa sihtotstarbega kruntidele kavandatud ehitusõigus, millest maha arvatakse parkimiskorrad).

Kohaliku kasu tüüpe saab reguleerida objektiivselt mõõdetavatel juhtudel (nt sotsiaaltaristu tasu ühe korteri kohta), kuid muude leevendusmeetmete pakkumise võiks kogukondade esindajate hinnangul jätta osapoolte otsustada iga konkreetse piirkonna vajadustest lähtudes. Oluliseks peeti mõjutatud piirkonna/mõjuala

konsensuslikku määratlemist, et kompensatsioonimeetmed jõuaksid just mõjutatud inimesteni, tagades selle raha sihtotstarbelise kasutamise teel.

Tegelikult me ei peaks keskenduma ainult nendele häiringutele, vaid peaksime ka lisandväärtust piirkonnale pakkuma. Peaks olema n-ö selle piirkonna põhine ka, kuhu see objekt tuleb – see piirkond tuleks ka ära piiritleda, kuhu see raha siis lõppkokkuvõttes pannakse, mitte ainult sellisesse üldisesse katlasse. (kohaliku kogukonna esindaja)

Mingit infratasu, mida KOV-ile makstakse, saaks reguleerida, aga juhtumipõhine tuleks ka kuidagi... (kohaliku kogukonna esindaja)

Sotsiaaltaristu tasu seadusega reguleerimist põhjendatakse sellega, et taristu rajamise nõudmist arendajalt võidakse praegu tajuda väljapressimisena. Intervjuus kohalike omavalitsuste esindajatega pakuti välja variant kehtestada süsteemi läbipaistvuse huvides sotsiaaltaristu tasu reeglistik, mh tasu kasutamise kohta (nt koolivõrgu või lasteaia võrgu arendamiseks). Kuid sotsiaaltaristu tasu reguleerimisel tuleb arvestada elamumaa arenduste mastaapi, sest väikese mastaabi juures ei pruugi see nõue olla põhjendatud.

... valla elamuarenduste puhul on olnud mastaap väike, ei ole põhjendatud uute lasteaiakohtade või koolikohtade rajamise kompenseerimine. (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Sotsiaaltaristu väljaehitamise nõude praktika puudutab kitsalt pigem Tallinna linna ja selle lähiümbrust.

Riik vaatab sellele kuidagi üldiselt, et see on nagu Tallinna ja siin ümbruskonna probleem rohkem ja see ei ole kogu Eesti probleem ja seepärast seadusandja ei ole võtnud seda nii tõsiselt. (kohaliku kogukonna esindaja)

3.2.2.3. Mobiilsidemastide püstitamine

Intervjuudest selgus, et **mobiilsidemaste** rajati ammu ning tol hetkel ei olnud kokkulepete sõlmimine aktuaalne. Intervjueeritud inimeste arvates nende rajamine pigem rahuldab kohalike elanike vajadusi mobiilside kvaliteedi tõstmisega. Mobiilsidemastid tekitavad visuaalset reostust, kuid see ei põhjusta intervjueeritud kohalike kogukondade esindajate sõnul häiringuid, mille eest küsida kompensatsiooni. Küll said ühe intervjueeritud kohaliku omavalitsuse esindaja sõnul nemad ühelt kohalikult inimeselt kirja rajatud mobiilsidemastiga kaasneva visuaalse reostuse kohta. Kohalike omavalitsuste sõnul puutuvad nemad mobiilsidemastidega kokku ainult konkreetse kinnistu sihtotstarbe muutmiseks detailplaneeringut kehtestades.

Meil on ka põllu peal see mast, aga ma ei ütleks, et ta häirib, ta on nagu harjumuspärane. (kohaliku kogukonna esindaja)

Mina küll ei tea, et ta [mobiilsidemast] kedagi, vähemalt meie külast, segab. (kohaliku kogukonna esindaja)

Küsitluses osalenud kohalike omavalitsuste esindajad ei toonud välja probleeme seoses mobiilsidemastide paigaldamisega. Kuivõrd need lepingud on üldjuhul sõlmitud otse maaomaniku ja mobiilsidemasti rajaja vahel, puudub nende lepingute sõlmimise juures enamasti kohalikel omavalitsustel sisuline roll. Need lepingud on sageli ka konfidentsiaalsed, mistõttu seda teemat siinses uuringus lähemalt ei käsitletud.

3.2.2.4. Ehitusmaavarade kaevandamine

Kaevandamise valdkonnas on ettevõtetega kokku lepitud riigi- ja kohalike teede, mida kasutatakse karjäärast materjali väljaveoks, korrashoiukulude jagamises. Ühe kaevanduse puhul lepiti kohaliku kogukonnaga sõlmitud hea tahte kokkuleppe protokollis kokku karjääri jooksvas rekultiveerimises kujundusprojekti alusel. Teisel juhul sõlmis turbamaardlaettevõtte kohalike elanikega kokkuleppe uute puurkaevude rajamiseks.

Kohalike kogukondade esindajad tõid kaevanduste puhul probleemina välja keskkonnamõju hindamise vältimise olukorras, kus pealmaakaevandamist planeeritakse väiksemal kui 25 hektari suurusel alal. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 6 lg 1 punkti 28 kohaselt on vaja keskkonnamõju hinnata siis, kui pealmaakaevandamine toimub suuremal kui 25 hektari suurusel alal.¹⁷⁸ Keskkonnamõju mittehindamisel ei pruugi ettevõtte võtta kasutusele ennetusmeetmeid häiringute tekke vältimiseks ja mõju leevendamiseks ning kohalikul kogukonnal on raskem nõuda häiringute mõju leevendamist.

Kohalike kogukondade esindajad tõid välja muresid kaevandamislubadega. MaaPS-i § 55 lg 2 p 11 kohaselt keeldutakse kaevandamisloa andmisest juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole kaevandamisloa andmisega nõus.¹⁷⁹ Sama §-i lg 4 kohaselt võib kaevandamisloa andja taotleja ettepanekul taotleda loa andmiseks nõusolekut Vabariigi Valitsuselt, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole kaevandamisloa andmisega nõus, ning Vabariigi Valitsus annab loa andmiseks nõusoleku, kui selleks on ülekaalukas riiklik huvi.¹⁸⁰ Konkreetse näitena tõid kohalike kogukondade esindajad intervjuudel välja Rail Balticu ehitamise, milleks on vaja suures koguses liiva ja kruusa. Sellises olukorras muutub riigi tasandi seisukoht määravaks, kuivõrd arvestada kohaliku kogukonna ja kohaliku omavalitsuse seisukohtadega, sh kaevandamisloa väljastamisel. MaaPS-i § 55 lg 5 järgi võib kaevandamisloa andja keelduda Vabariigi Valitsuse nõusoleku taotlemisest, kui valdkonna eest vastutava ministri hinnangul riigi huvi loa andmiseks ilmselgelt puudub.¹⁸¹

Kuigi kaevandamisloa väljastamisel seab Keskkonnaamet tingimusi kaasnevate negatiivsete mõjude leevendamise abinõude rakendamiseks, võivad need kohalike elanike hinnangul olla ebapiisavad. Need abinõud on seotud keskkonnakahjustuste ja keskkonnahäiringutega¹⁸², mille hulka ei kuulu muud tüüpi kompensatsioonimehhanismid (nt jalakäijate turvalisuse kindlustamine teedel, kus liigub palju veokeid).

Kaevanduste arendamisest tingitud häiringute kompenseerimiseks sõlmiti ühes omavalitsuses arendajat ja kohalikku kogukonda rahuldav vabatahtlik kirjalik koostöökokkulepe, millega kompenseeritakse külaelanikele müra ja muu mõju. Arendaja parendas üht taristuobjekti,¹⁸³ mida kasutab nii kohalik kogukond kui ka arendaja ise. Kokkuleppel kohaliku omavalitsusega võib ettevõtte karjääri sulgemise järel luua kohalikele inimestele ujumis- ja matkamisvõimalustega rekreatsiooniala. Kuid kaevanduste puhul võib kohalikul omavalitsusel puududa huvi seada arendajale lisakohustusi, sest kruusakarjääri arendamine piirkonnas võimaldab oluliselt võita teedeehituse maksumuses läbi väiksemate logistikakulude (mida võib käsitleda ka kohaliku kasuna). Ühe kohaliku omavalitsuse esindaja sõnul võib kompensatsiooni pakkumise ulatuse taga olla ka ettevõtte omanike päritolumaa kohalike kogukondade toetamise praktika.

Ettevõtjad ootavad kohalike omavalitsustelt selgeid ja põhjendatud seisukohti.

... keegi tuleb kaevuuringut tegema, siis meie saame anda oma seisukoha, eks ole. Panna sinna lisatingimusi juurde, et teed peavad olema korda tehtud ja kui kaevandatakse, siis midagi taastatakse, et mingi taastamiskava peab ka olema... Sõidetakse, meil on see [...] maanteelähedane ristmik, sõidetakse, on sõidetud autoratastega selliselt sodi täis, eks ole, keegi ei pese - ei puhasta. Et sellised tingimused, et hakkaks riik peale panema, omavalitsus on täitsa võimetu seal. (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Ma nii palju täiendan, et tegelikult uuringuload ja kaeveload käivad mõlemad kohalikust omavalitsusest läbi, eks ju. ... Et see peab olema selgelt põhjendatud mingisuguse asjaga: et seal on mingid liigikaitse, hoiud, mingi muu asja uus planeering juba peal, mis välistab selle tegevuse või midagi sellist. Mitte lihtsalt sellepärast, et meile ei meeldi normide piiresse mahtuv tegevus. (ettevõtte esindaja)

Intervjueeritud ettevõtete seas ei olnud konsensust kokkulepete sõlmimise vajalikkuses. Kaevandamise valdkonnas on ettevõtteid, kes arvavad, et olemasolevad regulatsioonid katavad häiringute mõju leevendamist piisavalt hästi. Ettevõtted peavad lepingute sõlmimist vajalikuks, kui ettevõtte tegevusel on mõju kohalikele

¹⁷⁸ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. - RT I 2005, 15, 87... RT I, 21.12.2019, 7.

¹⁷⁹ Maapõuseadus. - RT I, 10.11.2016, 1... RT I, 21.12.2019, 11.

¹⁸⁰ Maapõuseadus. - RT I, 10.11.2016, 1... RT I, 21.12.2019, 11.

¹⁸¹ Maapõuseadus. - RT I, 10.11.2016, 1... RT I, 21.12.2019, 11.

¹⁸² Vt Maapõuseadus. - RT I, 10.11.2016, 1... RT I, 21.12.2019, 11.

¹⁸³ Intervjueeritud isikute anonümiseerituse tagamiseks ei täpsustata analüüsis pakkunud kohaliku kasu.

piirkonnale, eriti siis, kui see mõju on pikaajaline. Teisalt maksavad ettevõtted mõnede kaevanduste puhul (kuid mitte eramaal asuva liiva- ja kruusakarjääri puhul) maavara kaevandamisõiguse tasu, mis jõuab kohaliku omavalitsuse eelarvesse, kuid mitte täies ulatuses. Maavara kaevandamisõiguse tasu võiks olla kompensatsioon tekitatud häiringute eest.

Kui ma vaatan meie aastaeelarvet, siis sealt 60% on riigimaksud. Kaevandamisõiguse tasu on 12% kogukäibest. Et riik peaks selle rahaga rahuldama kõik need soovid, mis seal piirkonnas on. ... See on võib-olla radikaalne, aga põhimõtteliselt nähes seda maksukoormust, mis meil läheb kogu aeg rõõmsasti üles reipalt, ütleme 5% aastas julgelt kaevandamisõiguse tasust, siis tekib nagu küsimus, et oota, aga miks see riik meid koormab nagu selle otsa pealt ja KOV ütleb, et me ka ei saa hakkama. (ettevõtte esindaja)

Ettevõtete esindajad kinnitasid, et kuna ainult 25% maavara kaevandamisõiguse tasust laekub kohaliku omavalitsuse eelarvesse varasema 50% ja 75% asemel, on kohalikud inimesed kohati arenduste vastu, kuna häiringute mõju leevendamiseks on kohalikul omavalitsusel vähe finantsilist suutlikkust. Kaevandamisõiguse tasu laekumisest suurema osa suunamine kohalike omavalitsuste kasuks aitaks suurendada kohalike omavalitsuste nõusolekut arendustega, kuid see puudutab kitsalt kaevandamise valdkonda. Kohalikul omavalitsused ootavad riigilt pikaajalise maavarapoliitika järjepidevust ning maavara kaevandamisõiguse tasust suurema osa laekumist kohalike omavalitsuste eelarvesse.

Korruptsiooniohu maandamisele aitaksid kaevandamise valdkonnas ühe ettevõtte esindaja hinnangul kaasa eespool mainitud maavara uuringute läbiviimine ja mõjude kaardistamine riigi poolt ning ühe kohaliku kogukonna esindaja sõnul ühtse regulatsiooni kehtestamine kaasfinantseerimise tasude määramiseks.

Intervjuus kahe kohaliku kogukonna esindajaga peeti oluliseks, et kaevandamisloas sõnastatud tingimused peavad olema reguleeritud kohaliku omavalitsuse tasandil sõlmitud kokkuleppega. Näiteks, kui kaevandamisloas on nõue, et kohalik omavalitsus peab tegema kaevude veetaseme seiret, aga puudub kokkulepe, kuidas ja millise regulaarsusega seda teha ning kellel on õigus pääseda ligi seireandmetele. Selle tulemusena võib kohalikel inimestel kohaliku omavalitsuse tegevusetuse või ebaefektiivsuse tõttu tekkida tulevikus probleeme kompensatsiooni nõudmisel. Kui kokkulepe puudub, peavad karjääri arenduse mõju veerežiimile tõestama kohalikud elanikud ise, mis võib olla nende jaoks üle jõu käiv ettevõtmine, kui omavalitsus või arendaja selleks raha ei leia.

Ettevõtete hinnangul võib häiringute mõju kompenseerimisel lähtuda piirväärtustest (nt müratasemele) ning arendusega tekitatud kahju/kahjustuse likvideerimisel (nt veetaseme vähenemine kaevudes), ehk kompenseerida vahetult tegevusest tingitud häiringuid ja kahjusid/kahjustusi.

Et ükskõik, mis mõju me tekitame, ta peab olema allpool piirnormi, mis on mõeldud, et sealt edasi on ta kahjulik. Ja miks me peaks kompenseerima seda, mis mahub normi piiridesse? Et ja need asjad, mis lähevad normidest üle, neid asju ei tohikski teha. (ettevõtte esindaja)

Kui me räägime sellest, et kui kaevudest läheb vesi ära, eks ju, mõju on tekkinud, et see veetase alaneb, siis see kaevandaja peab selle kompenseerima kohalikule inimesele. Mis see siis on? Ta läheb puurib salvkaevude asemel puurkaevud, korralikud, sügavad kaevud, paneb sinna pumba sisse ja viib toru majja. Tehtud, kõik on korras. ... Aga see ei tähenda seda, et ma lähen mingi MTÜ kaudu talle mingisugust passiivset tulu andma või osalust andma või tema lapsi koolitama. (ettevõtte esindaja)

Arendused mõjutavad kohalike elanike elu otseselt, sest arenduste tulemusena muutub ümbruskond kas konstantselt või pikaks ajaks (nt kaevandamisload väljastatakse aastakümneteks), mistõttu on vajalik kindlustada kohalike elanike heaolu. Ettevõtte ärihuvid ja kasumi taotlemine ei saa muutuda üliluslikuks kümnete või sadade kohalike inimeste heaolu ees. Kompensatsiooni vajalikkus lähtub ka sellest, et inimesed, kes on maal elanud või lähevad maale elama, väärtustavad looduslähedust, mida arendused võivad rikkuda.

Intervjuudest selgus samuti, et ettevõtteid ei ole võimalik panna kompenseerima arendusest tekkinud häiringuid, mida seadused ettevõtte suhtes ei reguleeri (nt karjääri tegevusest tingitud teekattekahjustus) isegi siis, kui teekatte kahjustuste likvideerimine või selle hooldamine on kajastatud üldplaneeringutes või

arengukavades, sest neil ei ole ettevõtte jaoks siduvat õiguslikku alust. Seetõttu langeb kohustuse täitmine kohaliku omavalitsuse õlgadele.

Mitmete intervjuueeritute arvates võimaldab praegune seadusandlus neid kokkuleppeid sõlmida. Üks omavalitsus väitis, et kohaliku kasu kokkulepete seadusega reguleerimine võib panna omavalitsusi arendajaid survestama leevendusmeetmeid pakkuma. Intervjuust ettevõtetelega selgus, et kaevandamise valdkonnas peavad ettevõtted mõistlikuks pigem otseste häiringute mõju kompenseerimist: kruusatee kõvakattega katmine, mürataseme vähendamise meetmed, jalakäijate turvalisuse suurendamine.

Intervjuueeritud ettevõtete esindajate arvates tuleb häiringute mõju kompenseerimisel ülereguleerituse vältimiseks lähtuda mõistlikkuse põhimõttest. Kokkulepete sõlmimise ja pakutavate hüvede ulatuse detailne reguleerimine ei võimaldaks läbirääkimiste pidamisel ja kokkulepete sõlmimisel lähtuda iga konkreetse arenduse spetsiifikast ja konkreetse mõjutatud kohaliku kogukonna vajadustest. Kaevandamise valdkonna ettevõtete hinnangul on häiringute mõju leevendamist võimalik reguleerida kaevandamislubade väljastamisel, sest MaaPS-i § 56 lg 1 kohaselt märgitakse kaevandamisloas meetmeid, mida rakendatakse maapõue kaitse ja maavara ratsionaalse kasutamise tagamiseks ning kaevandamisest inimese tervisele, varale ja keskkonnale tuleneva keskkonnahäiringu vähendamiseks.¹⁸⁴ Täiendavaid leevendusmeetmeid saab ettevõtete hinnangul kohaliku kogukonnaga läbi rääkida.

... mina esindan täna siin seda seisukohta, et sellist reguleerimist igasuguste kokkulepete puhul ei pea olema, kuna seda ei ole võimalik ära reguleerida, eks ole. Ja see tekitab pigem inimestes valesid ootuseid ja paneb mingisugusele hästi pikale protsessile alguse, et tuleb hakata veel ühte asja menetlema. Kui muidu on uuringu- ja kaeveluba, siis sa sõlmid veel mingisuguse kokkuleppe. Tegelikult on võimalik need asjad läbi rääkida. (ettevõtte esindaja)

Mitme ettevõtja hinnangul ei muuda kokkulepete sõlmimise seadustamine praegust olukorda, sest kohaliku kasu kokkulepete sõlmimine on vabatahtlik ega ole seadustega keelatud. Pealegi on kaevandamisloas märgitud meetmed keskkonnahäiringute vähendamiseks ja muud võimalikud kõrvaltingimused sisult kohaliku kasu kokkulepe.

Tegelikult ma sellest väga hästi ei saa nagu aru, sest tegelikult kõik see, mis ei ole ka tänases seadusloomes keelatud, on ju lubatud. Ja kui me paneme sellise lause seadusesse sisse, siis me peame panema ka selle, et ta ei tohi olla vastuolus teiste seadustega, mis tegelikult tulemusena olukorda tegelikult kuidagi ei muuda. (ettevõtte esindaja)

Täna on asi viisakas, täna on korralik kaeveplaan, korralik KMH¹⁸⁵, programm, korralikud koosolekud ja sellest tulenevad kaevandamisloa lisatingimused ehk mis ongi tegelikult kokkulepe piltlikult öeldes. (ettevõtte esindaja)

Kohaliku kasu kokkulepete seaduse tasemel reguleerimine võib takistada konkreetsest olukorrast lähtuvalt kohaliku kogukonna ja nende vajadustega arvestamist. Osa kohalike kogukondade esindajaid oli arvamusel, et kohaliku kasu kokkulepete sõlmimist ei ole vaja seadustega reguleerida, kuna protsess on kõige edasiviivam siis, kui pooled vabatahtlikult omavahel kokku lepivad. Samuti tasub üle vaadata maavara kaevandamisõiguse tasu ümberjagamise praegune korraldus, et muuta see rohkem kohalike omavalitsuste kasuks.

... see on juba riigi maksustamise küsimus, et juhul kui me kaevandame kruusa, siis maksame ressursimaksu riigile, ja kui me toodame elektrit, siis riik võtab sealt n-ö elektriaktsiisi. Et selles mõttes mina küll täna selles probleemi ei näe, et arendaja peaks veel täiendavalt midagi maksma. Et kuna riik maksustab täna seda arendajat, siis võib-olla riik peaks ise otsustama seda, et mingi osa sellest maksutulust, mis arendajalt võetakse, siis n-ö ei lähe kõik riigile, vaid tuleb siis kohalikule kogukonnale või kohalikule omavalitsusele. (kohaliku kogukonna esindaja, kes töötab kohalikus omavalitsuses)

Ühe soovitusena pakuti välja kehtestada seadustes maavara kaevandamisõiguse tasu minimaalne suurus ning osapoolte otsustada võib jääda sellest suurema tasu kokkuleppimine ja kompensatsiooni jagamise vahendaja (kas kohalik omavalitsus või MTÜ), et osapooled saaksid lähtuda konkreetse piirkonna/arenduse spetsiifikast.

¹⁸⁴ Maapõueseadus. - RT I, 10.11.2016, 1... RT I, 21.12.2019, 11.

¹⁸⁵ Ehk keskkonnamõju hindamine.

Looduskaitsealadele viidates väitsid ettevõtted intervjuus, et Eestis on lihtne võtta kaitse alla loodusobjekte ning eksperthinnangu võib anda vastava kvalifikatsioonita inimene.¹⁸⁶ Ettevõtete esindajad viitasid, et Natura 2000 aladele ei ehitata, mis võib pärssida majanduslikku tulu toovaid arendusi, samuti viidati arendustegevuse ebaselgele regulatsioonile loodusobjektide kaitsevööndites. Kohalike omavalitsuste esindajate kinnitusel on looduskaitseala moodustamine avalik protsess ning osapooltel on võimalik kaasa rääkida, kuid selle moodustamine võib osutuda raskeks, kui riik peab kaevandamispiirkonda oluliste riiklike objektide ehitamise jaoks tähtsaks.¹⁸⁷

... looduskaitsealad, uusi alasid, on võimalik väga lihtsalt moodustada. Et see moodustamine, kuigi seda on kritiseeritud, ei ole muutunud aastatega. Seal ekspert võib olla igaüks siit ruumist ja seal ei pea kuidagi oma ekspertiisi tõendama. Igaüks võib seal meist anda eksperthinnangu, et jah, ma leian, et see looduskaitseala on põhjendatud ja läheb menetlusse. Et ütleme, et see on kindlasti üks teema. Teine teema on seotud näiteks Natura aladega, Eestis on põhimõtteliselt võetud hoiak, hoolimata sellest, et see ei ole seadustatud, et Natura aladele ei tohi ehitada, kuigi tegelikult Euroopas on ju erinevad praktikad, et Natura aladele tohib ehitada, selleks on erinevad kompenseerimismehhanismid, et ütleme, et see pool vajaks ka tegelikult läbiarutamist. Ja ütleme, et kolmas ja veel hämaram pool, mis on seotud looduskaitsega, on rohevööndite olemasolu, mis on nagu hästi selline ambivalentne ja laialivalguv. (ettevõtte esindaja)

Karjääride puhul tõi kogukonna esindaja välja vajaduse näha ette jooksev maa rekultiveerimine. Teiselt poolt on ühe kohaliku omavalitsuse arvates jooksev rekultiveerimine mõeldav siis, kui karjäär on piisavalt suur ja maavara kaevandatakse sektsioonide kaupa. Üks lahendustest kaevandatud alade rekultiveerimise tagamiseks on tagatiste asemel kehtestada õigus kaevandamislube mitte väljastada kindlate isikutega seotud ettevõtetele, kuni rekultiveerimisprojekt ei ole määratud tähtajaks lõpetatud.

Ühe intervjueritud kohaliku omavalitsuse hinnangul on karjääride osas regulatsioon puudulik regulatsioon minimaalsete kaitsevööndite kohta kaevandamisalade määramisel ning kaevandajal puudub selgesõnaline kohustus pakkuda puudutatud isikutele tasu õiglases eluhoone asendusväärtuses, kui soovitakse kaevandada nendes kaitsevööndites. Kuna kaevandamise valdkonnas on mõjud lokaalsed (nt keskkonnakahjud, taristu amortiseerimine, elanike-maksumaksjate tõrjumine juba tehtud investeeringutega piirkondadest), millega peab tegelema kohalik omavalitsus, ootavad kohalikud omavalitsused kaevandamisõiguse tasu suurema osa suunamist kohalike omavalitsuste eelarvetesse.

Kuigi ühe kohaliku omavalitsuse esindaja sõnul on riigi omandis olevad maanteed kaevanduste lähedal nende piirkonnas korras, on kaevanduste puhul teiste kohalike omavalitsuste ootused riigile seotud sõiduteede väljaehitamise ja jooksva korrashoiuga, mille eest peab(-vad) nende hinnangul vastutama arendaja(d) ning mis on mõistlik kohalike omavalitsustega kooskõlastamise tulemusena seada kaevandamisloa kõrvaltingimusteks.

... need teedeehituskohustused võiksid olla sees konkreetsemalt näiteks. Et teed karjäärid, siis suured veoautod seal ju sõidavad ja lõhuvad seal enamasti kohaliku omavalitsuse teid, üks ole, meil näiteks mingi sild läheb läbi või mingi truup on katki nende raskete autodega, otseselt nagu ei vastuta keegi. Need on ju erinevad kaevandajad. Kaevandamisluba antakse võib-olla seal kõrvuti kolmele, neljale firmale, üks ole. Aga neid koostööle kuidagi omavalitsus sundida ei saa. See on pigem nagu, et riik peaks juba kaevandusloa väljastamisel ette nägema kasvõi siis kohaliku omavalitsusega kooskõlastamise, mis tingimustel siis, üks ole, mis sinna loasse lähevad sisse. Praegu seda nagu ei ole. (kohaliku omavalitsuse esindaja)

¹⁸⁶ Looduskaitsealade § 8 lõike 3 kohaselt kaasatakse loodusobjekti kaitse alla võtmise põhjendatuse ja otstarbekuse ning kavandatavate piirangute otstarbekuse ekspertiisi vastava ala eriteadmistega isik. Vt Looduskaitsealade seadus. - RT I 2004, 38, 258... RT I, 22.02.2019, 21.

¹⁸⁷ Kaks kohaliku kogukonna esindajad väitsid, et looduskaitseala kehtestamisel ei teavitatud naaberkinnistu omanikke, kelle mh vabaaja tegevustele seatakse sellega piiranguid (nt ei ole enam võimalik liikuda jalgrattaga).

Kokkuvõte

Kui tuulepargi rajamisega seotud kokkulepete eesmärkidena joonistusid välja taotlus vähendada negatiivset mõju ja jagada kogukonnaga loodavat majanduslikku kasu, siis nii äri-tootmisala või elamuala metsa- või põllumaale arendamise kui olulise ruumilise mõjuga ehitistega seotud kokkulepped peegeldavad KOV-ide vajadust investeerida sotsiaalsesse taristusse ja selle vajaduse katmist ettevõtjate toel. Kaevandamisega seotud kokkulepetes püütakse aga kompenseerida/vähendada taristule tekkivat lisakoormust (nt investeeringud teedesse ja nende korrashoidu).

3.2.3. Kohaliku kasu kokkulepete rakendusmehhanismid

3.2.3.1. Kokkulepete algatamine

Kohalike omavalitsuste küsitluses osalenud omavalitsuste kinnitusel on kohaliku kasu kokkuleppe algatajaks äri-tootmisala või elamuala arendamisel metsa- või põllumaale üldjuhul ettevõtte ning olulise ruumilise mõjuga ehitise puhul kohalik omavalitsus. Vaid paaril korral nimetati algatajatena nii kohalikku omavalitsust, ettevõtet kui kogukonda. Laiem osapoolte kaasamine ei ole levinud praktika – kui kaasatakse kolmandaid osapooli, kaasatakse peamiselt kohalikke elanikke või nende esindusorganisatsioone. Kohalike kogukondade esindajate hinnangul on just kohalikul omavalitsusel suurim roll kohaliku kogukonna arenduse mõjude ja kompenseerimismehhanismide arutellu kaasamisel. Kuna arendusest tingitud häiringud mõjutavad kohalike elanike elu-olu, siis nende seisukohtadega on oluline arvestada. Intervjuudest nähtub, et on kohalikke omavalitsusi, kes kaasavad kohalikku kogukonda. Need kohalikud omavalitsused teevad arenduste avalikke tutvustamisi, korraldavad temaatilisi koosolekuid, tutvustades võimalikku arendust selle algatamise protsessist võimalike mõjudeni. Kuid kohalike kogukondade esindajad väljendasid intervjuudes kitsaskohti kohalike kogukondade kaasamises. Arendajad pöörduvad arenduste planeerimise algfaasis kohaliku omavalitsuse poole. Selle tulemusena tunnevad kohalike kogukondade esindajad, et neid kaasatakse liiga vähe. Kohalikul kogukonnad ootavad kaasamist võimalikult vara (nt arenduse algatamise etapis) ja võimalikult madalal ehk kohaliku kogukonna tasandil, et leida koos kõiki osapooli rahuldav lahendus ka siis, kui seadused selleks ettevõtteid ei kohusta.

... kuidagi see kohalik kogukond jõuab sinna protsessi alles viimases etapis ja esimene asi, mis nad tunnevad, on see, et aga meid ei ole kaasatud. Miks meilt ei ole küsitud, on esimene teema. (kohaliku kogukonna esindaja)

Ettevõtjad võivad kokkuleppeid sõlmida ka vahetult naabritega. Näitena toodi, et kaevandamisloa saanud ettevõtteid võivad võtta ühendust otse naaberkinnistul elava või ettevõtjana tegutseva kohaliku inimesega ja temaga kokkulepe sõlmida.

Kohaliku kasu kokkuleppe aluseks on mõju tuvastamine. Intervjuudest selgus, et ettevõtteid võivad lähtuda pakutava kohaliku kasu valikul planeeringu keskkonnamõju hindamise uuringu tulemustest. Kohalike kogukondade jaoks võib arenduste keskkonnamõju hindamine arendaja kulul tuua kahtluse selle objektiivsuses ja arendaja poole kallutatuses. Sel põhjusel tehti ettepanek, et keskkonnamõju uuringuid teeks riik. Ühe kohaliku omavalitsuse esindaja sõnul lähtutakse mõju kaalutlemisel mitte tekkeallika pindalast, vaid mõju ulatusest, levikust ja ajalisest kestusest.

Ettevõtte võib koguda ideid kohaliku kasu pakkumiseks ka otse kohalikelt inimestelt.

Teemaplaneering on nüüd algatatud, käivitatud teemaplaneeringu tegemine ja siis kohaliku kogukonnaga on aktiivselt suheldud, et on mitmed nõupidamised olnud ja siis on tutvustatud seda mõtet. Ütleme, esialgu ei ole pakutud midagi konkreetset, vaid on selliseid mõtteid välja käidud, et mõelge siis, et mis te tahate. (kohaliku kogukonna esindaja)

Kohaliku kasu kokkulepete sõlmimist ja kohaliku kogukonna elukeskkonda panustamist võib soodustada ettevõtte pikaajaline tegutsemine piirkonnas.

Aga need arendajad, kes meil vallas tegutsevad, need saavad aru sellest, et tegelikult see ettevõtte või see objekt, [...], ta ikkagi muutub osaks sellest samast kogukonnast. Et tal on vaja ikkagi töötajaid sinna, ta peab kohalike inimestega läbi saama ja see teadmine on ettevõtjatel tegelikult ka olemas. Et ettevõtjad ei ole mingisugused sellised, kõik vähemalt mitte kindlasti sellised rahaahned inimesed, kes tulevad ja kõik võtavad, mis seal vähegi on ära ja siis kaovad minema. Et need ettevõtjad, kes neid olulise mõjuga objekte ehitavad, need jäävad sinna ikka pikaks ajaks. (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Ühe intervjuueritud kohaliku omavalitsuse esindaja sõnul võib kokkuleppe sõlmimise etapis ettevõtte piisava konkreetsusega pakutud kohalik kasu näida kohalikule omavalitsusele ja kogukonnale katsena vähendada kogukonnale pakutavat kohalikku kasu.

Häiringute mõju kompenseerimisel ei ole ettevõtjate ja kohalike omavalitsuste esindajate arvates universaalseid leevendusmeetmeid, mis sobiksid kõikides valdkondades ja olukordades. Kohaliku kasu kokkulepete sõlmimisel on oluline lähtuda konkreetse arenduse häiringutest ja mõjutatud kogukonna vajadustest.

Tuuleparkide puhul on tegelikult niimoodi, et sa pead tegelikult kõige pealt seda kohalikku kogukonda tundma õppima ja aru saama, mis on nende probleemid ja aitama neid lahendada. Sellisel juhul tulevad kohalikud kogukonnad kõige paremini reeglina sinuga kaasa. Kuivõrd need probleemid on erinevad, siis need lahendid ongi tegelikult alati erinevad. (ettevõtte esindaja)

Kohaliku kasu kokkulepetes on ettevõtjad pakkunud eri tüüpi kohalikku kasu, kuigi mõned neist on arendusest loobumise tõttu ka realiseerimata. Näiteks on kokkulepped hõlmanud

- kohalike inimeste palkamist,
- arenduse omandi (osakute) pakkumist,
- suurema ühekordse investeeingu tegemist,
- iga-aastase makse tegemist kohalikule MTÜ-le.

Intervjuueritud ettevõtjate kinnitusel on kohaliku omavalitsuse või kogukonnaga jagatud kohalikku kasu ka teistel viisidel (kuigi mõned neist on jäänud arendusest loobumise tõttu realiseerimata):

- töökohtade loomine,
- soodsam elekter kohalikule kogukonnale,
- kohaliku taristu rekonstrueerimine,
- kokkulepitud summa kohalike projektide rahastamiseks,
- võimalus saada kaasomanikuks arenduse osakuid soetades,
- kindlas koguses iga-aastane kaevandusest saadava maavara tasuta andmine kohalikule omavalitsusele (nt 1000 tonni killustikku hinnaga 1 euro/tonn, millest umbes 700 tonni kasutas omavalitsus vallateede remondiks ja 300 tonni jaotati erateede omanikele avalduste alusel),
- kaevandajalt valla pangakontole kantud tagatisraha juhuks, kui tekib vajadus uute kaevude rajamiseks,
- mitmekordse maamaksu kehtestamine kokkuleppel arendajaga,
- teede remondi rahastamine,
- vabatahtlike saatmine kohaliku omavalitsuse üritustele,
- kruusatee mustkatttega katmine,
- transpordivoo intensiivsuse kasvu tõttu kergliiklustee ehitamine, et suurendada jalakäijate turvalisust,
- müratõkkevalli ehitamine mürataseme vähendamiseks.

Kogukondade esindajad tõid välja kriitikat arendajate suhtes. Läbirääkimistele ei tule arendaja poolelt mitte omanik, kellel on võimalik olla läbirääkimistel paindlik ja kohaliku kogukonna vajadusi arvestav, vaid hoopis ettevõtte palgatöötaja, kellele on pandud kindlad ootused läbirääkimiste tulemustele. Intervjuudel osalenud kogukondade esindajate hinnangul ei ole arendajad alati avatud ja ausad kogukonnale arendusest tingitud

mõjusid esitledes. On ettevõtteid, kes kinnitavad mõjude puudumist, tekitades kohalikus kogukonnas tugevat vastuseisu juba arenduse planeerimisetapis. Ettevõtete valik kohaliku kogukonna vajadustega mitte arvestada viib asjatu ajakuluni vaidlustes, kus kaotajaks jääb kohalik kogukond, kelle ootused kohaliku elu heaolu toetamiseks ei leia lahendust.

Kogukondade esindajad nimetasid probleeme ka KOV-ide poolel.

- Kokkulepete saavutamisel on oluline roll just kohalikul omavalitsusel, kes alati ei pruugi seista kohaliku kogukonna huvide eest ega suuda leida häiringute kompenseerimiseks lahendust.
- Kohaliku kogukonna kaasamine on oluline ka siis, kui arendus rajatakse hajaasustusse, sest häiringute kompenseerimise vajadus ei pea sõltuma mõjutatavate inimeste arvust ning mitme arenduse puhul ühes piirkonnas (nt mitu karjääri) võib see mõjutada juba suuremat arvu inimesi.
- Kohalik omavalistus ei pruugi olla kohalikule kogukonnale usaldusväärne partner, kui muudab valimiste tulemusena järsult oma seisukohta ning edastab Keskkonnaametile oma nõusoleku kaevandamisloa väljastamiseks, jättes kohaliku kogukonna senise kaasamise tulemused häiringute mõju leevendamises arvestamata.

3.2.3.2. Kokkulepete praegused rakendusmehhanismid

Kokkulepete täitmise tagamise sisuline mehhanism toimib läbi planeeringu ja ehituslubade väljastamise või kehtetuks tunnistamise. Küsitluse järgi on kohalikud omavalitsused kohaliku kasu kokkulepete täitmist sidunud ehituslubade väljastamise ja seega ka ametnike hoolsusega jälgida lepinguga võetud kohustuste täitmist menetlusprotsessis nii tuuleparkide rajamise, äri-tootmisala või elumuala metsa- või põllumaale arendamise kui olulise ruumilise mõjuga ehitistega seotud kokkulepete puhul. Kokkulepete täitmist kogukonna abiga toodi välja tuuleparkide rajamisel (nt MTÜ-de kaudu) ja kaevandamislubade menetlemisel (nt vahetu tagasisidena elanikelt):

- ehituslubade omavalitsusega kooskõlastamise nõue,
- kontroll ehituslubade ja kasutuslubade väljastamise kaudu,
- kohustuste täitmise kontroll (ehituslubade taotlusi menetlevate) ametnike poolt ehk ametnike hoolsus,
- ühise MTÜ loomine ja selles osalemine,
- jooksev kontroll ilma kindla süsteemita (eelkõige lepingute väikese arvu tõttu),¹⁸⁸
- tagasiside kohalikelt elanikelt.

Tagatistest on kasutatud leppetrahve, hüpoteeki ning käendusi/garantiid. Omavalitsused on kasutanud lisaks motiveerivaid meetmeid: kohustuste täitmise sidumine hoonetele ehituslubade väljastamisega, õigus lepingu rikkumise korral planeering kehtetuks tunnistada. Nelja vastuse puhul väideti, et tagatise ei ole määratletud. Viie vastuse puhul tõdeti, et määratletud tagatised on aidanud kokkuleppe täitmist tagada ning ainult ühe vastuse puhul tagatis (leppetrahv) ei aidanud. Kokkulepete tingimusi on muudetud vaid paaril üksikul juhul, täpsustades kohustuste täitmise viisi või tähtaega.

Kokkulepete täitmisega enamasti probleeme tekkinud ei ole. Ühel juhul tekkisid probleemid arendaja pankroti tõttu, kus omavalitsus pidi üle võtma arendaja kohustused ja realiseeris hüpoteegi taristu ehituse rahastamiseks. Kokkulepped võivad jääda realiseerimata elluviimata arenduste (detailplaneeringukohaste rajatiste üleandmist ei toimu), pankrottide ja planeeringute tühistamise tõttu. Ühe intervjuueeritud kohaliku kogukonna esindaja sõnul nende piirkonna tuuleparkide arendajatega sõlmitud kokkulepetes tagatise ei ole ning lähtutakse arendaja ausõnast. Teise kohaliku kogukonna esindaja sõnul kehtestas kohalik omavalitsus vabatahtlikult sõlmitud koostöökokkuleppes nõudeõiguse ettevõtte vastu, juhuks kui arendaja ei oleks lubatud

¹⁸⁸ See võib juhtuda, kui kohaliku kasu pakkumine on seotud valla omanduses oleva objektiga, seega omavalitsus jälgib töö alustamise ja muude tegevuste tähtaegadest kinnipidamist ning võtab tehtud töö ise vastu.

objekti teatud kuupäevaks valmis saanud. Ettevõtete esindajate sõnul kokkulepete täitmiseks järelevalvesüsteemi üldjuhul ei kehtestata, kuna kokkulepped on vabatahtlikud.

Ootused kohalikele omavalitsustele

Küsitluses kinnitasid kohalike omavalitsuste esindajad, et enamasti kohalikud omavalitsused endale kohaliku kasu kokkulepetes kohustusi ei võta. Seejuures tuleb hoolega jälgida, et kohaliku kasu kokkulepe ei saaks muutuda kohaliku omavalitsuse poolt tema kohustuste täitmise eeltingimuseks (näiteks kehtestada planeering ja väljastada load seaduses sätestatud tähtaegadel), mida kohalik omavalitsus on kohustatud täitma oma tavapäraste ülesannetena.

Kuna kohaliku kasu kokkulepped on enamasti hea tahte kokkulepped, siis võib ettevõtte pakkuda kohalikule kogukonnale või kohalikule omavalitsusele kompensatsiooni, mille ulatuse mõjutamiseks võivad kohaliku omavalitsuse võimalused olla piiratud (kui arenduse kooskõlastamine ei eelda kohaliku omavalitsusega kooskõlastamist). Seetõttu võib kohalikul omavalitsusel olla keeruline kokkuleppes tagatise kehtestada. Tuuleenergeetikas on ühe ettevõtte esindaja sõnul praktikas seni sõlmitud kohaliku omavalitsusega kokkuleppeid planeeringute kinnitamise järel, mis viitab nende kokkulepete laadile kui hea tahte avaldusele. Kokkulepete sõlmimise ja läbirääkimiskohustuse puudumine õigusruumis võib vähendada arendajate valmisolekut kohaliku kasu jagamises kokku leppida ning häiringute ebapiisavat kompenseerimist kohalikule kogukonnale.

Meie tajume täna, et arendaja on kuidagi, jah, et ta ei mõtle nagu kohaliku kogukonnaga kaasa. Et selline tunne on, nagu arendaja ei tule oma ettepanekutega välja või ta nagu ootab, et kuskilt tekib selline soodne olukord, kus ta ise ei peagi nii palju panustama. ... Me selgelt teadvustame, et ega meie käed jäävadki lühikeseks, kui nad ei ole sellega nõus, [...] kuna meil endal otsustamisõigust ei ole, siis me saame läbi kolmandate osapoolte mõjutada nii palju kui võimalik. Me ei ole ju täna eelarvesse neid summasid löönud. Loomulikult me tunneme end petetuna, kogu kogukond tunneb end selles mõttes eemalejätuna, et enim ta mõjutab ikkagi meie keskkonda. (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Raha suunamine kohaliku omavalitsuse eelarvesse või ettevõtte rajatav ja hiljem kohalikule omavalitsusele üleantav taristu (nt mänguväljakud, veetrassid) ei pruugi häiringuid kompenseerida, kuna ei leevenda otseselt mõjutatud inimeste olukorda. Olemasolevast õigusruumist lähtudes võib ettevõtte kohaliku kogukonna kaasamise asemel leppida kokku ka konkreetse maomanikuga.

3.2.3.3. Läbivad põhimõtted, võrdse kohtlemise tagamine ja korruptsiooniohu maandamine

30-st küsitluses osalenud omavalitsusest 12 omavalitsust tunnetavad **korruptsiooniohtu** kohaliku kasu kokkulepete sõlmimisel ning ülejäänud 18 omavalitsust seda ei tunnetata. Kui ühe omavalitsuse esindaja arvates ei teki korruptsiooniohtu siis, kui kohaliku kasu kokkulepete sõlmimine tuleneks seadusest ja tasude suurused oleksid seaduses määratud, siis teise hinnangul aitab korruptsiooni vastu kõige paremini avalik ja läbipaistev otsustusprotsess, mh kohaliku kasu kokkulepete kirjalik fikseerimine ning volikogu komisjonis läbiarutamine. Korruptsiooni vältimiseks on vaja luua ühtsed alused (nt kohalik maks). Praegu on kohaliku omavalitsuse peamisteks hoobadeks planeeringu- ja lubade menetlused. Korruptsiooniohu tekkimine sõltub olukorrast, kellega ja miks kokkulepet sõlmima hakatakse.

Korruptsiooniohtu vähendaks ühe ettevõtte esindaja hinnangul häiringute mõju kompenseerimise süsteemi lihtsus, mis eeldaks nende leevendamist lihtsa maksusüsteemi kaudu ega eeldaks kohaliku kasu kokkulepete sõlmimist.

... seda tolereerimist annab tekitada ka läbi lihtsa maksusüsteemi ega pea eraldi ressursitasude ja omavahendite meetmeid kokku leppima. Kus ja kui hästi või halvasti see organiseeritud on, jääb küsimus, kas seal on korruptsioonihõng või ei ole. (ettevõtte esindaja)

12 küsitluses osalenud omavalitsust 30-st tõid esile, kuidas nemad püüavad tagada ettevõtete **võrdset kohtlemist** kohaliku kasu kokkulepete sõlmimisel. Omavalitsuste seisukohad, mis kohati ühtivad mitteregulatiivsete meetmete ettepanekutega, võib kokku võtta järgnevalt.

1. Kohaliku kasu lepingute avalikustamine ja kokkulepete põhjendamine

Kohaliku kasu lepingud võiksid olla küsitluse järgi detailplaneeringute menetlusdokumentide osaks, mistõttu muutuvad nad avalikuks. Sõlmitud kokkulepped peavad linna- ja vallavalitsuse istungitel olema kinnitatud koos põhjendustega. Kokkulepete avalikustamine aitaks intervjuueeritud osapoolte hinnangul (ettevõtete ja kohalike kogukondade esindajad) kokkulepete sõlmimise praktika läbipaistvust suurendada ning kohalikel elanikel arendustega nõustuda.

Kui kokkulepped ei ole kergesti kättesaadavad, siis tuleb nii kohalike kogukondade esindajate kui ka ettevõtjate arvates tagada, et need oleksid kergesti leitavad ja vähemalt omavalitsuse veebilehel avalikustatud, ning mõistlik on kokkuleppeid avalikult tutvustada, n-ö välja reklaamida (panna kohalikule omavalitsuse teavitamiskohustus), et info jõuaks kõigi mõjutatud kogukonna liikmeteni.

2. Arengukavade ja üldplaneeringute kokkuleppimine volikogus

Üldised põhimõtted arengukavas ja üldplaneeringus tuleb volikogus kokku leppida.

Ühe kohaliku omavalitsuse esindaja sõnul on ettevõtete võrdset kohtlemist võimalik tagada kohaliku kasu kasutamise aluspõhimõtete kehtestamisega avalikus dokumendis, nt arengukavas, volikogu poolt, kuid raha täpsema kasutamise peab omavalitsus otsustama jooksvalt.

3. Kohaliku kogukonna kaasamine

Kuna kohaliku kasu määratlus sõltub mitte ettevõttest, vaid ettevõtmisest ning selle mõjust, ehk ta on asukohapõhine, peaks kohaliku kogukonna esindaja hinnangul ka kokkuleppija olema kohaliku kogukonna poolt, kes kaasab kogukonna võtmeisikuid ja organisatsioone.

Ühe kohaliku kogukonna esindaja arvates võimaldaks kohalike kogukondade kaasamine esimese tegevusena enne läbirääkimiste pidamist kohaliku omavalitsusega arenduste planeerimisel vähendada korruptsiooniohtu ning selle tajumist, kuna oma arvamust arenduse kohta väljendaksid esimestena kohalikud inimesed.

4. Ühtsete põhimõtete kehtestamine

Ettevõtete võrdse kohtlemise eelduseks on ühtsete põhimõtete paigapanek (sh omavalitsuste kehtestatuna), mille eiramisel pole kokkulepete sõlmimine võimalik. Näiteks üks omavalitsustest on sõlminud lepinguid kõigi osapooltega sama põhimõtte alusel, kuid määranud leppetrahvide summad rajatiste mahu alusel.

Ühe intervjuul osalenud kohaliku kogukonna esindaja sõnul muudaks leevendusmeetmete täpne reguleerimine kohaliku kasu sõlmimise praktika läbipaistvamaks ja vähendaks ka korruptsiooniohtu.

5. Tasumäärade kehtestamise vajadus

Väga mahuka arenduse puhul on küsitluses osalenute hinnangul mõistlik rakendada elamuühikupõhist tasu, kuna see toob paratamatult kaasa ka lasteaia- ja koolikohtade lisavajaduse.

6. Konkureerimisvõimaluste pakkumine ja avalikustamine

Ettevõtteid aitavad võrdselt kohelda konkureerimisvõimalused ja avalikustamine ning selliste konkursside korraldamine, mis toovad välja kõik huvitatud ettevõtted.

Ühe omavalitsusesindaja kinnitusel on kõik arendusprojektid eriilmelised, ega ole alati omavahel võrreldavad, mistõttu on raske ettevõtteid võrdselt kohelda. Kokkulepete sõlmimist käsitletakse kaalutusotsustena ning kompromiss saavutatakse läbirääkimiste tulemusena, sest omavalitsuse jooksivad vajadused võivad varieeruda (nt ühel perioodil on aktuaalne kohaliku tee laiendamine ja teisel ajahetkel mänguväljaku rajamine). Kuna

enamasti on kokkulepete sõlmimise ajaks hanked juba läbiviidud, arutatakse kohaliku kasu kokkulepet ühe partneriga. Kohaliku kasu lepingute sõlmimise kavatsusest tuleks avalikkust informeerida võimalikult vara.

3.2.3.4. Kokkulepete laiem mõju piirkonna arengule

Kas ja mil määral tunnetatakse kohaliku kasu kokkulepete laiemat mõju piirkonnale? Kohaliku kasu kokkulepete laiemat positiivset mõju piirkonna majandusele ja keskkonnale, kohalikule elukeskkonnale ja elanike rahulolule kinnitasid vaid vähesed küsitluses osalenud omavalitsuste esindajad. Näiteks toodi põhjusena, et investeringud võivad olla liiga väikesed selleks, et täheldada arvestatavat mõju elukeskkonnale või piirkonna arengule. Positiivsena toodi välja, et

- ettevõtte on toetanud olulisi projekte, mis on suunatud kohalikule kogukonnale;
- mõni küla on saanud endale ilusa külamaja või külakiige, asulatesse on rajatud mänguväljakud;
- omavalitsus loodab tulevikus pakkuda piisavalt lasteaia- ja koolikohti.

Ühe omavalitsuse esindaja nimetas positiivse majandusmõju kõrval läbivalt negatiivset mõju nii keskkonnale, elukeskkonnale kui elanikele, mis tuleneb kaevandamisest selles piirkonnas. Kohaliku kasu kokkulepete sõlmimisel tuleb lähtuda mõlema, nii ettevõtluse kui ka kohalike elanike heaolu ja nende elukeskkonna arendamisest, ning esimene ei tohi toimuda teise arvelt.

... ettevõtluse arendamine on tegelikult selle riigi majanduse alustala, aga ettevõtluse arendamine ei saa käia niimoodi, et vaadatakse mööda elukeskkonna parandamisest paralleelselt. ... Et tegelikult see regulatsioon aitab lepitada ettevõtluse arendamist ja kogukonna enda arengut. (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Kohaliku kogukonna nõustumist arendusega mõjutab arendaja valmisolek kompenseerida tekitatud mõjusid, sh neid, mis mõjutavad kohaliku kogukonna sissetulekut (nt kalandus või maaturism). Samuti teadvustab näiteks ühe kohaliku omavalitsuse esindaja sõnul kohalik kogukond tuuleparkide rajamise vajadust ja nende rajamise vältimatust kliimamuutustega toimetulekuks ja Euroopa Liidu roheleppes tõttu. Nõustumist võib mõjutada arendajate senine häiringute kompenseerimine, oma kohustuste täitmine ja kaevandamise puhul näiteks maa korrastamine karjääri sulgemise järel.

Et kui me mitte ammu saime, ... kaevandamisloa niimoodi, et ilma ühegi püssipauguta [...] selle tulemusel, et me olime kuskil 10 aastat täitnud kõike täpselt nii, nagu me algul lubasime, nii tegime. (ettevõtte esindaja)

Hinnangutes kohaliku kasu kokkulepetele peegelduvad eri osapoolte ootused, mis võivad varieeruda ka sidusgrupi siseselt ja tekitada pingeid. Näiteks võivad erineda ootused kogukonna sees.

Intervjuude põhjal on pikka aega linnast väljas elanud ja looduse lähedal vaikust otsinud inimeste jaoks muutunud murettekitavaks suurenev asustustihedus ja sellega kaasnevad häiringud: suurenev liiklus ja müra, parkimiskohtade vähesus. Seetõttu on oluline kohustada arendajat panustama kohalikku kogukonda sellisel viisil, et kohalik inimene tunnetaks olukorra leevendust. Üks kogukonna esindaja tõi välja, et kohalike inimeste jaoks tähendavad arendusega kaasnevad häiringud nende elukeskkonna muutumist, mille tulemusena kannatab inimeste kohalik identiteet: seos oma maaga, oma kodu ja oma kogukonnaga, mida on raske rahas mõõta. Kogukonna määratlemisel tuleks seejuures lähtuda arenduse häiringutest mõjutatud kohalikest inimestest, mis ei pruugi langeda kokku kohaliku omavalitsuse elanikkonnaga.

Intervjuust kohalike kogukondade esindajatega selgus, et kohalikud inimesed ei ole tulevastest planeeritud arendusprojektidest teadlikud ning ostavad kinnistuid nende arenduste lähedale. Seetõttu on oluline leida võimalus ostuhuvilisi tulevastest arendustest teavitada, et nad saaksid langetada informeeritud otsuse ja arvestada võimaliku tulevase elukeskkonna halvenemisega.

Kohalike kogukondade ja ettevõtete arvates suureneb kokkulepete sõlmimise vajadus inimeste üha suurema aktiivsuse tõttu oma elukeskkonna kaitsmisel. Kaasaegne tehnoloogia on suhtlusvõrgustike loomise teinud eriti lihtsaks ja infovahetuse kiireks.

Aeg on nii palju edasi läinud, et kohalikud kogukonnad ei ole nõus enam lihtsalt vaikselt istuma ja lehest lugema, mis toimub. Nad tahavad olla järjest rohkem kaasatud, nad tahavad sõnaõigust – kohalik kogukond ei võrdu ka KOV. ... kohalikud on niivõrd aktiivsed. Kõik see interneti ja sotsiaalmeedia levik ainult aitab sellele kaasa ja rahvamasside ülesärgitamine, millegi vastu tänavale tulemine, see on kliki kaugusel. Et sa ettevõtjana pead varem või hiljem lihtsalt sellega kaasa minema. (ettevõtte esindaja)

Lisaks kohalike inimeste aktiivsuse suurenemisele tuleneb ühe ettevõtte ja ühe kohaliku omavalitsuse esindaja sõnul laiem vastuseis arendustele aktiivsemast üleriigilisest kodanikuliikumisest. Probleemaatiliseks võib see muutuda siis, kui kohalike inimeste hääl enam välja ei kosta. Näiteks, kui tehakse etteheiteid, et kohalikud inimesed võivad tunda kokkulepete sisu arutelu vastu vähest huvi, kui nemad või nende sugulased on ühtlasi kohalike omavalitsuste või arendaja palgal. Kohalikud inimesed ei ole alati arenduste vastu. Võib tekkida vastuseis, kus ühe poole kinnitusel kohalikud kogukonnad saavad äritegevuse võimaldamise vajadusest aru ja vahel ka otse võidavad arendustest (nt karjäärade sulgemise tulemusena luuakse rekreatsiooniala), kuid vahel tuleb arenduste planeerimisel ja elluviimisel arvestada kaugemalt saabunud nn elupõliste opositsionääridega. Ühe omavalitsuse esindaja mainis tuulepargi rajamise vastu võitlevat huvigrupi, mis ei ole võimaldanud tuulepargi rajamiseks reaalseid samme teha.

Kokkuvõte

Läbivate põhimõtetenähtena on kohaliku kasu kokkulepete sõlmimisel vaja tagada selgus kokkuleppe objektis, otsustusprotsessi läbipaistvus ja ka ettevõtjate võrdne kohtlemine.

Kohaliku kasu kokkulepete puhul on kogukondade ja kohalike inimeste jaoks oluline tagada kogukonna legitiimne esindatus juba alates läbirääkimiste protsessist, kus kohalikud elanikud on mõnedel juhtudel tunnetanud, et kohalik omavalitsus ei pruugi piisavalt hästi suuta kogukonna huve esindada. Osa kogukondade esindajaid tõi välja umbusu keskkonnamõju hindamise tulemuste vastu, kui selle tellib ettevõtja, viidates võimalikule hindamise kallutatusele. Kohalike omavalitsuste ja ettevõtjate esindajatest skeptilisemad olid kogukondade esindajad ka pakutud lahenduste piisavuse osas. See viitab kogukondade parema kaasamise vajadusele läbi kogu kokkuleppe sõlmimise, kompensatsioonimeetmete leidmise ja hilisema rakendamise protsessi. Kogukonna läbiva kaasamise olulisus joonistus selgesti välja ka Ühendkuningriigi praktika analüüsis.

Kohaliku kasu kokkulepete puhul ei tunnetata laiemat mõju piirkonnale. See rõhutab veel kord juba Ühendkuningriigi näites välja toodud vajadust teada taolise ettevõtluse mõjuväljas elavate inimeste ja kohaliku kogukonna ootusi ning neile ootustele kompensatsiooni või tulu jagamisel vastata. Laiemal kommunikatsioonil on seda suurem kaal, mida suurema sihtgrupiga on tegu. Näiteks kogukonnafondide või -projektide puhul, kuid veelgi enam juhul, kui summad laekuvad KOV-i eelarvesse, et need sinna siis lisatuluallikana teiste tulude kõrvale n-ö ära ei kaoks.

See, et kohaliku kasu kokkuleppeid ei seostata laiema mõjuga vastavale piirkonnale, viitab sellele, et kohaliku kasu kokkuleppeid seostatakse konkreetsete objektide või hüvedega ning ka mõjualasse jäävate inimeste tunnetusega, kas ja mil määral ettevõtja panus tema eluolu või piirkonna arengut toetab. Kohalike omavalitsuste hinnangutest ilmnes, et laiemat mõju ei tunnetatud muuhulgas investeeringu väiksuse tõttu. Teisalt, ettevõtjate vaatepunktist on panustamine seotud piirkonda kavandatava investeeringuga ja nii selle tulususe kui ka majandusliku jätkusuutlikkusega. Ettevõtja pakutavate hüvede laiem teadvustamine ja neist teadaandmine, samuti pakutavate hüvede või kompensatsiooni rahasse arvutamine aitaks selgemini näha ja hinnata ka selle tegelikku (sh rahalist) kaalukust piirkonnale ja selle arengule.

3.2.4. Osapoolte ootused – kas kohaliku kasu kokkulepete sõlmimist tuleks seaduse tasemel reguleerida?

Kohalike omavalitsuste küsitluses uuriti ka omavalitsuste esindajate hinnanguid, kas kohaliku kasu kokkulepete sõlmimine vajaks seaduse tasemel reguleerimist või oleks eelistatum kokkulepete sõlmimist suunata (ka) muude vahenditega, nagu näiteks juhenditega jm. Järgnev osa on seeläbi sisendiks ka õiguslikule analüüsile.¹⁸⁹ Ettepanekuid ja hinnanguid, kas ja mil moel kohaliku kasu kokkulepete sõlmimist reguleerida või mitteregulatiivseid alternatiive kasutada ning kuidas maandada korruptsiooniohtu ja tagada nii võrdne kohtlemine, läbipaistvus kui ka võimalused majandusarenguks kohaliku kasu kokkulepetes, andsid 30 küsitluses osalenud kohaliku omavalitsust. Ootuspäraselt korreleeruvad siinses osas tehtud ettepanekud ka eelnevas analüüsis toodud hinnangutega nii praegusele olukorrale kui ka ettepanekutes edasiseks.¹⁹⁰

3.2.4.1. Kokkulepete sõlmimise seaduse tasemel reguleerimise otstarbekus

Enam kui ¾ arvamust avaldanud kohalikest omavalitsustest (23 kohaliku omavalitsust 30-st) peavad vajalikuks kohaliku kasu kokkulepete sõlmimist seadustega reguleerida. Selgitustest kohaliku kasu kokkulepete seaduse tasemel reguleerimise otstarbekusele joonistus välja ühelt poolt vajadus tagada kindlustunne kohaliku kogukonna vajadustega arvestamisel, teisalt vajadus negatiivsete mõjude kompenseerimise kohustuslikkuse järele ning siduva aluse loomise järele õigusruumis juba kehtivate tasude ja kompensatsioonide kõrval ka seni reguleerimata häiringute või mõjude kompenseerimiseks.

Kohaliku kasu kokkulepete õigusliku reguleerimise poolt toodud argumendid võib jagada laias laastus neljaks: mõju olulisus kohalikele (sh inimesed, piirkond), õigusliku aluse selgus, kogukonna vajadused ja majandusarengu toetamine ning ühise arusaama loomise ja selle kommunikatsioonide vajadus.

1. Kohaliku kogukonna vajadustega arvestamise vajadus

Kohaliku kasu kokkulepete seadustamine peab muutma olukorda, kus arendustest tingitud häiringute mõistliku kompenseerimise nimel võitleb kohaliku kogukonna esindaja oma isikliku heaolu arvelt, pühendades tasuta oma aega kompromissi otsimisele ja vaidlustele. Kokkulepete sõlmimise reguleerime peaks lihtsustama kohalikul kogukonnal oma heaolu eest seismist.

... mitte ükski kohaliku kogukonna esindaja ei pea muutuma kohaliku omavalitsuse ametnikuks, juristik, keskkonnaspetsialistiks ja kõigeks selleks korraga, mida praegu eeldatakse, et see on nagu ainus võimalus, et kogukonnas peab olema keegi hull, kes pühendab, eks ole võib-olla 10 aastat oma elust, tapab ära oma tervise, oma psüühika, kandes siis ametniku rolli, inspektori rolli ja kõiki neid rolle korraga. ... Jah, tasuta. Oma elu hinnaga, pere kõrvalt, oma töö kõrvalt, kõige kõrvalt. Et praegu ütleme nii, riik eeldab, et ainus tee, kuidas kohaliku kogukonna huvidega saab arvestada, on see, kui on keegi hull, hea kui ta on veel keegi jurist, on ju, siis see toimib, aga muul moel sõidetakse täpselt niimoodi sisse, nagu kirjeldatud oli. Et tuleb ettevõtja, tal on kaasas jurist või advokaat, on ju, ja räägib su surnuks ja ütleb, et sul ei ole mingeid õiguseid. See on reaalsus, eks. (kohaliku kogukonna esindaja)

Kogukondade esindajad rõhutasid, et arenduste planeerimisel ja häiringute kompenseerimisel tasub rohkem väärtustada inimeste õigust elada kvaliteetses elukeskkonnas ning nii kliimamuutuste kui loodusega tasakaalus elukeskkonna säilitamiseks muuta praegust kasumile orienteerituse paradigmat.

Sest praegu on õigus selle esimese või teise kaitse kategooria liigil, kes seal elab, aga sellel inimesel ei ole mingit õigust. (kohaliku kogukonna esindaja)

¹⁸⁹ vt järgmises peatükis

¹⁹⁰ vt käesoleva peatüki eelnevates osades

2. Kokkulepete sõlmimisele selge õigusliku aluse loomine suurendaks õigusselgust

Praegu puudub kohalike omavalitsuste hinnangul õiguslik alus kohaliku kasu küsimiseks ja kokkuleppimiseks. Lepingute sõlmimise õiguslikkus jätab tõlgendamisruumi, mistõttu omavalitsused kardavad lepinguid sõlmida ja oleks vaja õigusselgust. Kohustuse või koormatise panemine ettevõtjale peaks olema seadusega kooskõlas või toimuma seaduse ja ühtsete kriteeriumite alusel. Õigusnormide loomine annab õigusliku aluse kasutada saadavat raha omavalitsuse arendamiseks.

Kokkulepete sõlmimise seaduses reguleerimise argumentidena toodi intervjuudes, et see lihtsustaks kokkuleppele jõudmist (mh vähendaks võimalikke suuri kulusid õigusteenustele ning suurte arenduste puhul ressursikulu kaasamisele ja läbirääkimistele) ning paneks ettevõtjale kindla kohustuse kompensatsiooni maksta. See omakorda muudab mitme intervjuueeritava hinnangul (kohaliku omavalitsuse ja kohalike kogukondade esindajad) tagatiste määramise ebavajalikuks, sest tekkivaid probleeme lahendatakse seaduse järgi.

Kohalike kogukondade esindajad tõid intervjuudes välja, et kohaliku kasu kokkulepete reguleerimine peaks lähtuma põhimõttest, et kohustuste rikkumisest saadav kahju oleks suurem kui selle ignoreerimisest saadav tulu, sest nt trahvide maksmisel ei ole arendajatele mõju, kui see on kasulikum kui enda tegevuse muutmine. Ühe kohaliku kogukonna esindaja arvates ootavad ettevõtted kohaliku kasu kokkulepete reguleerimist, et arendusega seotud pakutav kohalik kasu oleks kõigile arendajatele samasugune ning sellega oleks arendajate kohtlemine võrdne.

Kokkuleppe sõlmimise praktika reguleerimatus moonutab konkurentsi ettevõtete vahel, sellega nõustusid nii ettevõtete kui ka kohalike omavalitsuste esindajad. Kuna kokkuleppe sõlmimisega kaasnevad ettevõtte jaoks lisakulutused, siis võiks konkurentsi tekkimise korral ette näha kokkuleppes taganemise võimaluse või kokkuleppe sõlmimise kohustuse uutele tulijatele.

Et kui kohalikud näevad vajadust, et tuleb astuda dialoogi, et meil on mingi selline negatiivne mõju sellest tegevusest, et kuidas, lihtne küsimus, et mis see nende kasu on? Et siis hakkab see dialoog pihta, mis see võiks olla. Aga sellel on nagu see kuri saatan ka sees, et kui olla nagu esimene selles piirkonnas seda mõju tekitamas, siis sa sõlmid selle kasu kokkuleppe ja siis sul ilmub konkurent kõrvale ja temal seda kokkulepet kõrvale ei ole, et siis sul peaks olema ka tagurdamise variant või siis nagu selline sunnimehhanism uuele liitujale, et tal oleksid samasugused koormised. (ettevõtte esindaja)

Sellise seaduse olemasolu välistaks ka sellise olukorra, et ühed sõlmivad neid kokkuleppeid ja teised ei sõlmi. (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Intervjuudel pöörati tähelepanu sellele, et sõlmitud lepingud on tähtajalised ja nende pikendamine ei ole tagatud, sest kokkuleppe pikendamine on kahe poole ehk ettevõtte ja kohaliku omavalitsuse hea tahte avaldus.

Mingilt maalt kindlasti. Seesama punkt, mis välja toodi just, et kui see kokkulepe lõppeb, see on ju tähtajaline, siis ju mingi garantii läbi seaduste ikka võiks ju olla. Ma ei oska nimetada, kas peaks olema leppetrahv, see on selle kokkuleppe sõlmimise küsimus. (kohaliku omavalitsuse esindaja)

3. Ühise arusaama loomine

Kokkulepete seaduse tasemel reguleerimine aitaks küsitletud omavalitsuste hinnangul vältida tekkivaid arusaamatusi ja möödarääkimisi ning kehtestada kõikidele osapooltele ühtselt arusaadav raamistik, sh tasude ehk pakutavate hüvede rahaline suurus. Seadustamine muudaks kokkulepete sõlmimise praktika läbipaistvamaks. Selge raamistik võimaldaks kohelda arendajaid võrdselt ja läbipaistvatel alustel sõltumata omavalitsusüksusest ning minimeeriks korruptsiooniohtu.

Kohalike kogukondade esindajad pooldasid intervjuudel nii kohaliku kasu kokkulepete sõlmimisel osapooltele ühtsete reeglite kehtestamist (nt arvestuspõhimõtted) kui ka kohalikele omavalitsustele kogukonna teavitamise kohustuse panemist.

Kui siis ükskõik milline ettevõtte või milline asi tuleb kuskile, kellegi juurde, mis puudutab mingeid inimesi, mingeid gruppe, siis alustada kindlasti sellest, et teha mingisugune, kasvõi ajalehes mingi

nupuke, panna üles kuskile mingi info. Samamoodi tõesti enamusel on internet, külavanemad, teavitada neid enne. Korjata kokku see kogukond ja lihtsalt neid informeerida, sest võib-olla kellelgi on väga hea mõte, miks, kuhu, millal ja et kindlasti on hästi oluline see, et ei mõelda koosolekuid... Ma tean, ma olen kunagi kokku puutunud olukorraga, kus vallas oli koosolek, teeme, teavitame inimesi ja siis vallas öeldi selline lause maha, et millisel päeval saab kõige vähem inimesi tulla, siis on kõige vähem arutada. Teisipäeval kell 11 või teisipäeval kell 10-11... (kohaliku kogukonna esindaja)

Ühiselt kogukonnas ja omavalitsuse tasemel läbi räägitud ja kokku lepitud pikem arenguvision võimaldab kogukonnas tulevikuootused ja perspektiivid läbi arutada. Selgele õiguslikule alusele toetuvad kokkulepped ettevõtjatega aitavad kaasa kohaliku omavalitsuse konkurentsivõimele ja majandustegevusele selleks sobivas asukohas. Taoline ühtsem arusaam võib aidata avalikkusega suhelda, nt selgitada kohaliku kasu kokkulepetest oodatavat mõju kohalikule elu- ja ettevõtluskeskkonnale.

Seitsme küsitluses osalenud kohaliku omavalitsuse esindajad ei pidanud kohaliku kasu instrumentide seadustamist vajalikuks. Peamiste argumentidena toodi, et seaduse tasemel reguleerimine ei taga suuremat kindlust kokkulepeteni jõudmisel, see tooks ülereguleerimise, piirates omavalitsuste autonoomiat ja otsustusvabadust kohalikest oludest lähtuda.

Omavalitsused tõid välja nii selle, et seadusega kokkuleppimist sundida ei saa, kui ka usu ja usalduse puudumise selles, et kesksel kokkuleppimisel ei langeta populismi lõksu.

Seadustamine toob küsitletud omavalitsuste hinnangul endaga kaasa praktika ülereguleerituse ja hakkab osapoolte tegevust piirama, millega kaasneb omavalitsuste autonoomia vähenemine. Arvatakse, et omavalitsused suudavad ise kokkuleppeid sõlmida ning reaalse huvi korral peaks osapooled kokkuleppele jõudma.

Häiringute mõju kompenseerimise süsteemi lihtsus peaks ettevõtete äritegevust soodustama, kui kohalik omavalitsus saaks leevendada häiringute mõju ainult kogutavatest maksudest (ehk lihtsa maksusüsteemi loomine, nt kohaliku maksu või taluvustasu riigimaksu kehtestamine), mistõttu kohaliku kasu sõlmimine osutub ebavajalikuks. Seda ilmestab ühe naaberriigi ettevõtte kogemus ja kohaliku omavalitsuse seisukohta kajastavad kaks järgnevat tsitaati.

... ma ütlen, et meil ei ole mitte mingit probleemi kogukonnaga, mitte mingeid hea tahte lepinguid, me saame kõik hakkama, eks ole, ja inimesed näevad, et seal on töökohad, mis toodavad makse ja maksudest elab vald. Ja nii lihtne see ongi. Et ei ole hakatud mingeid eraldi skeeme välja mõtlema, eks ole, ja ei korjata mitte mingisugust, mitte mingit kaevandamisõiguse tasu ei ole. (ettevõtte esindaja)

Selles planeeringuprotsessis me jõudsime järeldusele, et selline taluvustasu peaks tegelikult olema seadustega kehtestatud ja siis jääksid ära need ekstra kokkulepped. Kui on ikka mingite häiringutega tegemist, siis võiks olla taluvustasu riigimaks. (kohaliku kogukonna esindaja)

Ka kogukondade esindajate hulgas on arvamusi seinast sein. Ühe kohaliku kogukonna esindaja arvates tuleks eelistada kokkulepete pigem vähest reguleerimist ning selle asemel soodustada läbirääkimiste pidamist.

3.2.4.2. Kokkulepete sõlmimise õigusliku reguleerimise võimalused

30-st kohalikust omavalitsusest 20 täpsustasid, kuidas võiks kokkulepete sõlmimist õiguslikult reguleerida. Veerand vastanutest pidas otstarbekaks sätestada regulatsioon (raam)seaduses. 12 kohaliku omavalitsuse esindajat esitasid konkreetsemaid ettepanekuid.

Keskne põhimõte iga regulatsiooni puhul on tagada õigusnormide arusaadavus ja reeglite ühetaolisus. Regulatsioonid peavad olema sätestatud viisil, et kõik osapooled saaksid neist üheselt aru ja kokkulepete sõlmimise alused on üle riigi ühesugused.

1. Kohaliku kasu mõiste ja olemuse defineerimine

Seadustada tuleks kohaliku kasu mõiste ja olemus ning töötada välja kokkulepete lepingu ühtne vorm. Üks lahendus võiks olla sõnastada ettevõtluse arendamise ülesanded ning võimalused KOKS-is. Alternatiivina pakkus teise omavalitsuse esindaja viidata kohaliku kasu rakendamisele riigi strateegilistes dokumentides.

2. (Taluvus)tasumäärade kehtestamine ning läbirääkimiskohustus

Häiringute mõju leevendamise reguleerimine seadustes lähtub ka Eesti piirkondade võrdsusest nende mõjudega kokkupuutel ning kompenseerimismeetmete täpsel reguleerimisel tasub defineerida mõjud, mõjude eest saadav kompensatsioon ning kompensatsiooni saamise protsess. Kuid mõju leevendamise detailse reguleerimise tulemusena võib kompenseerimismehhanismide toimimine muutuda bürokraatlikuks ning kohalike kogukondade motivatsioon häiringute mõjule leevenduse saamiseks kahaneda, mis potentsiaalselt vähendab inimeste heaolu.

On vaja reguleerida, on vaja ära defineerida kõigepealt need võimalikud mõjud, põhimõtteliselt nimekirja, olgu see müra, lõhn või mis iganes, ja siis nende mõjude eest, millist kompensatsiooni ja kuidas see kompensatsiooni eraldamine käib. Miks? Selle pärast, et igas Eestimaa nurgas on inimesed võrdsed tegelikult ja et õiglaselt nende mõjude eest saaks inimesed tagasi. (kohaliku omavalitsuse esindaja)

... kokkuvõttes peaks tõesti olema kirjas seaduses, kuidas ja mismoodi kompenseerida ja siis ma arvan, et sellest juba piisaks. Aga kui detailseks minna, siin oli vist alguses see küsimus, kas peaks olema välja toodud iga mõju korral detailne, ma ei tea, arvutusmeetodika või midagi sellist, siis mina ei kujuta ette, kuidas seda teha, et ta liiga bürokraatlikuks ei lähe ning et lõpuks inimene või siis kogukond või kes iganes see osapool seal oleks, ei lööks käega selle peale. (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Kokkulepete reguleerimisel võiks lähtuda häiringute mõjude geograafilisest ulatusest: rahvusvahelised, riiklikud ja kohalikud. Üks võimalustest kohaliku kasu kokkuleppeid reguleerida on kombineerida seaduslikku detailsust kokkuleppelisusega. Seaduses võib ette näha mõju kompenseerimise mõistlikud alammäärad (mis oleksid rahaliselt arvestatavad) ning sellest suuremaid summasid oleks võimalik osapooltel omavahel eraldi kokku leppida. Alternatiiviks on detailselt reguleerida objektiivselt tuvastatavaid mõjusid (vähemalt suurema mõjuga tegevuste puhul) ja nende kompenseerimist ning määrata olukordi, kui osapooltel on võimalik kokku leppida konkreetsest arendusest ja olukorrast lähtudes.

Ma soovitan selle seaduse ülesehitamist niimoodi nagu natukene sarnaselt ehituseadustiku kodifitseerimisele. Et on seaduse üldosa, siis on peatükid nende häiringute kohta või nende situatsioonide kohta, mida on võimalik suhteliselt detailselt ära reguleerida ja siis on peatüki lõpus, kus on jäetud see loetelu n-ö lahtiseks nende olukordade jaoks, mis ei ole võimalik seadusloomes hetkel ära kirjeldada ja seal siis sätestada nii, et on võimalik kokku leppida sellest kontekstist tulenevalt. (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Kohalike inimeste kaasamise ja nende vajadustega võimalikult parema arvestamise tagamiseks on kohaliku kogukonna perspektiivist mõistlik kohustada läbirääkimiste pidamist arendaja ja kohaliku kogukonna esindajate vahel, mis peab toimuma enne kohalik omavalitsus otsuse teeb. Läbirääkimisi on vaja alustada võimalikult vara ning nende läbiviijaks võiks olla sõltumatu kolmas osapool, kes oskaks võimalikult objektiivselt arvestada kõikide osapoolte vajadustega. Lisaks pakuti tuua arendusele nõusoleku andmine võimalikult madalale tasandile (osavallad, kogukonnakogud).

Leevendusmeetmete sisustamisel suurema otsustuskaalu andmine kohalikele omavalitsustele lähtub Eesti piirkondade suurest erinevusest, millele pöörati tähelepanu mitmes intervjuus. Nende erinevuste tõttu on küsitav kohaliku kasu kokkulepete sõlmimise vajalikkus, mida ilmestab järgmine tsitaat.

Ma arvan küll, et pigem see peaks jääma läbirääkimiste ja vaba tahte alusel toimivaks, sest kui selle seadusesse paneme, siis juhul kui külla tuleb näiteks mobiilimast, kust külaelanik saab võib-olla

ka ise kasu, et tuleb parem n-ö internetilevi, ja siis kui seadus ütleb ära, et selle eest peab ettevõtja maksma veel kohalikule kogukonnale eraldi kompensatsiooni, siis see viib selleni, et tegelikult nendes väikestes kohtades, kus tegelikult on ka võib-olla seda infrastruktuuri vaja, see ettevõtja ei tule sinna seda investeringut kunagi tegema. Aga suurtes kohtades, kus on see ettevõtluse huvi väga suur, seal tõenäoliselt oleks mõistlik, kui oleks mingisugune hoob, mis aitaks kohalikul kogukonnal näha kasu sellest arendusest, mis võib-olla muudab elu n-ö natukene ebamugavamaks. ... Piirkonniti on olukorrad niivõrd erinevad, et siin mingit üleriigilist regulatsiooni on minu hinnangul väga keeruline teha. (kohaliku kogukonna esindaja, kes töötab kohalikus omavalitsuses)

Seadustega kindlate, eriti minimaalsete taluvusmäärade kehtestamisega võib häiringute mõju piisav kompenseerimine osutuda raskeks, sest arendaja võib olla huvitatud eelkõige oma kulude minimeerimisest.

Ettevõtja tahaks hirmsasti, et oleks mingisugune piirmäär, et siis ta saaks öelda, et kuule, sa ei saa rohkem ja ole vait. Rõdu sul väriseb, aga ma maksin sulle nii palju, kui seaduses on ette nähtud, ja kõik, rohkem ei ole sul mult midagi nõuda. Nii ei saa ja ta peaks saama ikkagi selle omanikuga kokkuleppele. (kohaliku kogukonna esindaja)

Mulle endale tundub, et regulatsioonid on sellised asjad, millest on kerge teha miinimum ära ja sisuliselt need regulatsioonid ikkagi ei toimi. Et teed oma linnukese ära, vaatad, mis sul seal on, ja kui ei ole tegelikku kavatsust leida parim lahendus, siis minule isiklikult tundub, et need regulatsioonid väga palju ei aita. (kohaliku kogukonna esindaja)

3. Kohaliku maksu kehtestamine

Üks pakutud lahendustest oli anda seadusega kohalikule omavalitsusele võimalus kehtestada selleks kohalik maks oma määrusega. Seejuures on vaja eristada häiringute leevendusi ja KOV-i suurenevaid kulusid ning neid tuleks sel juhul hinnata ja vajadusel ka eraldi lahendada.

Kohaliku maksu kehtestamise võimalikkusele viidati nii kohalike omavalitsuste kui ka ettevõtete intervjuudel. Kohalikud omavalitsused pöörasid tähelepanu sellele, et kohaliku maksu kogumine ei läheks kallimaks kui laekuv maksutulu ning saadav tulu peaks teenima mõjualal elavate inimeste heaolu. Ettevõtete intervjuul seoti kohaliku maksu kehtestamist vajadusega häiringute mõju leevendamise süsteemi lihtsuse ja ettevõtete majandusliku lisakoormuse vältimise järele.

Ja mitte liiga suuri koormusi ettevõtjatele eraldi veel juurde. Et see on kindlasti asi. Et kui teil on eraldi maks olemas, siis seda pigem sisemiselt ümber, kui mingi täiendav kohalik maks juurde tekitada. Ettevõtte ei saa võtta kogu riigi kohustusi, vastutust ja tegevusi enda kanda ja kui energeetikast räägin, siis vähempakkumise tulemusel me ei saa seda teha, et pannakse meile täiendavad kohustused, ettevõttele peale ilma, et oleksid üldse kümnekond aastat saanud midagi teha. (ettevõtte esindaja)

Aga ta peaks, ka mingisugused suunised võiksid ikkagi olla nagu kokku lepitud keskvalitsuse tasemel. Kui ta jätta nagu väga kohalikuks maksuks ja kõik see toob kaasa sellise protsessi tohtu venimise ja mida nagu see juurde annaks? (kohaliku omavalitsuse esindaja)

4. Lihtsama raamistiku loomine, kattes arengu- ja kompensatsioonivajadused üldise maksukoormuse kaudu

Küsitluses toodi ühe võimalusena kehtestada selline maksukoormus, et kohalikud omavalitsused võiksid saada sellest katta vajalikud kulutused ega oleks vaja eraldi kokkuleppeid sõlmida.

Kohalike omavalitsuste hinnangul on oluline motiveerida arendajat häiringute teket minimeerima (rakendada n-ö vastumeetmeid, nt müratõkkeseinad, kaevandustegevuse ajaline piiritlemine ja rekultiveerimiskohustus), et need häiringud ei avaldaks erilist mõju kohalikele elanikele. Üks lahendustest on panna kompensatsiooni suurus sõltuma tekitatava häiringu ulatusest.

Ja see kompensatsiooni määramise suund võiks olla selline, et see ettevõtte või ettevõtte omanikul peaks tekkima motivatsioon selle häiringu vähendamiseks. Olgu siis müra või mingi hais, et ta ostaks mingid filtrid või midagi sellist. Et mida suurem see häiring on, mida võimsam, suurem, seda

suurem see kompensatsioon, ja mida väiksem see ajas on, seda, siis see kompensatsiooni maksmine siis vastavalt väheneks. Et lõpuks oleks tulemus selline, et see objekt on seal kohapeal küll, aga kuna ta mingit häiringut ei oma, siis ta ka mingit kompensatsiooni ei maksaks. See oleks õiglane. (kohaliku kogukonna esindaja)

See [kompensatsiooni määramise suund ... häiringu vähendamiseks] on küll väga hea ettepanek. Et tõepoolest, meil ei ole ju eesmärk see, et saada suuremat raha, vaid meil on eesmärk see, et see häiring oleks minimaalne. (kohaliku kogukonna esindaja)

Praegust kohaliku kasu kokkulepete sõlmimise praktikat on ettevõtete hinnangul võimalik ümber korraldada lihtsamaks süsteemiks, kui arendusteks sobivad kohad (vähemalt tuuleenergeetika ja kaevandamise valdkondades) tuvastab kohalik omavalitsus või riik ja kohalik omavalitsus koos, kes määrab(-vad) tehnilised jm (kõrval)tingimused arendustele, sh häiringute mõju leevendamiseks. Sellisel juhul on kõigil arendusest huvitatud ettevõtetel selge info nõuetest ning ettevõtte võib alustada äritegevust ilma kohati aeganõudva kohaliku kasu kokkuleppe sõlmimiseta. Selline süsteemi lihtsus peaks vähendama ka järelevalvet kokkulepete rakendamisel. Selleks võiks riik koguda ettevõtjalt maksu mõistlikus ulatuses tehtavateks uuringuteks.

Võib-olla üks lahendus oleks ka see, mida näiteks Rootsisis tehakse, kus see KOV ongi see n-ö arendaja, kes teeb ise selle eeltöö ära, vaatab ise, kuhu millistele aladele talle need tuulepargid sobivad, millistel tingimustel nad võivad tulla ja alles siis tuleb päris arendaja mängu, kui tegelikult kohaliku kogukonnaga on kõik asjad ära räägitud. (ettevõtte esindaja)

Maavarade kaevandajad on küll ette heitnud ka riigile seda, et alusuuringud võiks teha riik ise. Miks mina pean käima seal ja väga palju investeerima ja ma ei tea, kas ma lõpuks saan kokkuleppe või ei saa. (ettevõtte esindaja)

Järelevalvet võtab kohe vähemaks selles mõttes, et sellisel juhul on, eks ole, kogu see meetmete elluviimine tagatud riiklikul tasemel, mitte ei sõltu selle ettevõtja n-ö läbirääkimistest. (ettevõtte esindaja)

... tegelikult oleks nagu kõige erapooletum see, kui riik kogub ettevõtjalt maksu mõistlikus ulatuses, sellest siis ise rahastaks neid välis-..., tegelikult me räägime väliskuludest, mitte otseselt pärisõigustest, vaid väliskulude kompenseerimisest ja väliskulusid siis riik vastavalt mingitele uuringutele ja monitooringutele ise siis kompenseeriks. (ettevõtte esindaja)

Intervjuust ettevõtetega jäi kõlama, et häiringute mõju kompenseerimise viisi kehtestamine tuuleparkidele on seadusandja jaoks otsustuskoht, kas seda lahendada mõne tasu kehtestamisega või kohaliku kasu kokkulepete sõlmimist selgemale seadusandlikule alusele tuues. Regulatsiooni väljatöötamisel tuleb arvestada mitme teguriga:

- tuuleparkide suurus,
- tehnoloogia areng, mis mõjutab nt mürataset,
- regulatiivse keskkonna areng, kuna osa tuuleparke rajati toetuskeemide kehtivusajal ning praegu hakatakse tuuleparke ehitama turutingimustel.

3.2.4.3. Alternatiivsed võimalused kokkulepetele suunamiseks

Lisaks õiguslikule reguleerimisele näevad 18 küsitletud omavalitsust **mitteregulatiivseid võimalusi** kohaliku kasu kokkulepete sõlmimisele suunamiseks ning siia on lisatud ka intervjuudel kõlama jäänud ettepanekud.

Osapooli aitaks kokkulepete sõlmimisele suunata koostöö arendamine kolmanda sektoriga, osapoolte läbipaistev ja avalik kaasamine, kokkulepete sõlmimine arendaja ja kohaliku kogukonna vahel.

Siia kuuluvad ka hea tahte kokkulepete sõlmimine arendaja ja omavalitsuse vahel ning olemasoleva praktika jätkamine koostöökokkulepete sõlmimisel arendaja ja omavalitsuse vahel. Eriti juhul, kui osatakse välja tuua mõlemapoolset kasu.

1. Hea tava raamistiku/koodeksi ning näidetega juhendmaterjali väljatöötamine

Mitme küsitletud omavalitsuse hinnangul on võimalik kohaliku kasu kokkulepete sõlmimist reguleerida hea tava raamistiku/koodeksiga, mille põhimõtete järgimist kinnitaksid kõik omavalitsused, ning näidetega (Rahandusministeeriumi) juhendmaterjali või muude juhiste (sh hea praktika jagamine taoliste kokkulepete sõlmimisel) väljatöötamisega. Riigiettevõtted võiksid näidata positiivset eestvedamist kohaliku kasu pakkumisel.

Intervjuudest selgus, et juhendmaterjal aitaks osapooli kokkulepete sõlmimisel, sest osapooled ei ole kõikides kokkulepete sõlmimise aspektides alati pädevad.

... väga paljud tänu sellele juhendmaterjalile oskaksid endale selle soodsa lepingu sõlmida või ütlemise selle mõistliku lepingu. Et juhendmaterjal oleks kindlasti vajalik, et mismoodi mingil puhul käituda. (kohaliku kogukonna esindaja)

Kohalike omavalitsuse esindajad, pooldades juhendmaterjali loomist kohaliku kogukonna paremaks kaasamiseks ja nende heaolu kaitsmiseks, hea praktika jagamiseks ja sellega arvestamiseks kokkulepete sõlmimisel, on intervjuudes pööranud tähelepanu sellele, et juhendmaterjal peab arvestama Eesti piirkondade erinevust ja kokkulepete sõlmimise konteksti pidevat muutust.

Kui me räägime juhendmaterjalidest, siis siin kohalikud omavalitsused on erinevad. Me ei saa riigi tasandil teha ühte juhendit... (kohaliku omavalitsuse esindaja)

See võiks olla mõnes mõttes kasulik, millest kohalik omavalitsus saaks šnitti võtta, et on mingi selline üldine asi, aga see ikkagi ajas muutub kogu aeg ning ma ei tea... (kohaliku omavalitsuse esindaja)

Intervjuus ettevõtetega selgus, et juhendmaterjal ei pruugi tuua kasu nendes valdkondades, kus kohaliku kasu kokkulepete sõlmimine on haruldane, nt kaevandamise valdkonnas. Juhendmaterjali loomine ja selle levitamine võib tekitada osapooltele vale signaali ning põhjendamatult suurendada kohalike kogukondade ja kohalike omavalitsuste ootusi häiringute mõju kompenseerimisel.

Ei, see on vale märk mõnes mõttes, et kui me... Täna on ikkagi valdav enamus, kokkulepped on ikkagi haruldus meil, ka meie sektoris. (ettevõtte esindaja)

Ühesõnaga, uue normi tekitamine või kui tuleksid sellised juhendmaterjalid või mitteõiguslikud reguleerimised, siis see muutub kõigile, kõikides diskussioonides läheb lauale kohe teemana. (ettevõtte esindaja)

Intervjuudest eri osapooltega järeldub, et hea tava levitamisele aitaksid kaasa kokkulepete sõlmimise vajaduse kajastamine (eri)planeeringutes, riigiettevõtete eeskujulik käitumine kohaliku kogukonna vajadustega arvestamisel ja kokkulepete sõlmimise seadustamine. Hea tava järgivad ettevõtted positsioneeruksid turul n-ö kvaliteedimärgiga usaldusväärsete arendajatena, mis ilmselt tähendaks sujuvamaid ja tulemuslikke läbirääkimisi kohalike kogukondade ja kohalike omavalitsustega.

... meil tekkinud on, on see, et võib-olla selline arendaja hea tava on, et üks viis, kuidas selliseid kokkulepete täitmisi tagada. Et on siis need, kes ütlevadki välja, et me oleme valmis neid kokkuleppeid täitma ja loomulikult käitume teatud tingimustel, siis need on sellised usaldusväärsed arendajad. (ettevõtte esindaja)

Küsitluses toodi välja ootus tüüplahenduste väljatöötamiseks, mis oleksid n-ö kompensatsioonimudelid, millele kohalikud omavalitsused otsuste tegemisel saaksid tugineda.

Ühes vastuses toodi välja, et ühiskonnas on vajalik selgitustöö, et ilma kohaliku kasu kokkuleppeta ei maksa alati eeldada iga arendusiniitsiatiivi toetamist.

Kogukondade esindajad tõid välja, et kohalike omavalitsuste ametnike suutlikkus leppida arendajaga kokku leevendusmeetmetes võib olla kohati madal. On ametnikke, kes ei oska häiringuid tuvastada ega küsida arendajalt nendega seotud kulude kompenseerimist.

2. Kohalike omavalitsuste koolitamine ja nõustamine kohaliku kasu kokkulepete sõlmimise teemal

Kahe intervjuu järgi kohalike kogukondadega ei peeta kohati heaks arendajate oskusi alustada ja pidada läbirääkimisi ning seletada kohalikule kogukonnale arendusega seotud infot. Ettevõtjad vajavad nende oskuste arendamist, mis aitaks saavutada arendustegevuse omaksvõttu kohalikus kogukonnas.

Ma tean, et ettevõtjad ütlevad, et kõik on kõigi ja kõik on ettevõtluse vastu ja parem oleks nad nagu kõrvale jätta protsessis, et nii ei saa jne. See lihtsalt ei ole nii, see ei ole nende, ettevõtja inimõigus saada teha kõike seda, mis ta tahab. Ta peab leidmagi sellise lahenduse, mis oleks kogukonnale vastuvõetav ja kõik on see, kuidas sa suhtlust alustad ja kui hästi see asjaajamine on juhitud ka selles osas, et selgitused ja ärakuulamised jne. Selle pärast, et tegelikult tihti peale on just kogukonna liikmed kõige halvemas positsioonis just info koha pealt, sest nad peaksid sisuliselt võtma juristi, et aru saada kõikidest nendest dokumentidest. (kohaliku kogukonna esindaja)

Nii koolitused kui ka juhendmaterjal võivad sisaldada läbirääkimistel kasutatavate kuulamistehnikate tutvustamist, mille olulisust rõhutas kaks kohalike kogukondade esindajat.

Et arusaamatused tekivad sellest, et ei kuulata, et infot on nii palju, et sellest on raske aru saada, on ju, ja et tegelikult peaks olema see eesmärk, et kõik oleks rahul. (kohaliku kogukonna esindaja)

Ja ma täiesti nõustun, et ka kolmas sektor ja kogukonna pool lihtsalt vahel käituvad täiesti mittekonstruktiivselt, kuigi nende kannatuste pool võib olla õige, et nad tahavad kaitsta oma kogukonda, aga see, kuidas nad käituvad, võib olla vahel liiga agressiivne, liiga ebameeldiv. Et ka seal on vahest probleeme. (kohaliku kogukonna esindaja)

Üks kohaliku kogukonna esindaja rõhutas neutraalse professionaalse läbirääkija kaasamise vajadust (ettepanekuna seadusandluse täiendamiseks) läbirääkimistel, et leida kõikide osapoolte arvamust arvestav parim võimalik lahendus häiringute mõju leevendamiseks. Läbirääkija peab tagama protsessi ja läbirääkimiste korrektsuse.

Intervjuudes kohalike kogukondade ja ettevõtete esindajatega arvati, et häiringute mõju kompenseerimist on vaja reguleerida enamate kui ainult uuringu jaoks valitud juhtumite, n-ö olukordade, lõikes. Näiteks metsa mahavõtmine elanike kinnistute vahetus läheduses muudab oluliselt ümbritsevat keskkonda, sh maastikku ja vaatepilti, ning selle eest kompensatsiooni ette ei nähta. Müratase mõjutab kohalike elanike elukeskkonda ka suurte riiklike transporditaristuobjektide puhul. Nende olukordade määramine, mille puhul on vaja kompenseerida häiringuid, on ühiskondlik ja poliitiline kokkulepe.

Jah, et kui lageraie tehakse, et siis see kohalik piirkond ju tegelikult sellest lageraiest mitte ühtegi senti tegelikult ei saa. Masinad tulevad mujalt, mehed tulevad mujalt, ainult me saame ühe suure mure, et metsa enam ei ole ja on suured roopad ja kole vaatepilt. (kohaliku kogukonna esindaja)

... milliseid tegevusi saab muuta kontekstis tuulepargid, kuni lõpetades siin neljarealise Tartu maanteega läbi metsade ja taluõuedest läbi, eks ju. Sisuliselt nüüd meil hakkab see valmis saama, varsti tuleb jälle järgmine lõik edasi. Rail Balticut hakatakse ehitama, see tähendab ju päris palju lärmi. Need on riikliku taristu objektid ja neid ei pea kompenseerima. Kas seal ei ole siis inimestele mõju või? Ehk et kui seal ei ole kompenseerimist, siis ei peaks olema ka muudes ärivaldkondades kompenseerimist. ... Tee [Rail Baltic] tuleb sul 100 meetri kauguselt läbi ja sa elad seal mürasoonis, mitte midagi teha ei ole. (ettevõtte esindaja)

Kokkuvõte

Enamik arvamust avaldanud KOV-idest (30-st 23) peavad vajalikuks kohaliku kasu kokkulepete sõlmimist seadustega reguleerida, kuna see mõjutab otseselt kohalikke elanikke. Kohustuse või koormatise panemine ettevõtjale peaks olema seadusega kooskõlas või toimuma selle ja ühtsete kriteeriumite alusel. Õigusnormide loomine annab õigusliku aluse kasutada saadavat raha omavalitsuse arendamiseks. Ettevõtja või arendaja arvestaks paremini kohaliku kogukonna vajadustega ja tulemusena oleks lihtsam detailplaneeringu menetlemisel osapooltega koostööd teha, vältida tekkivaid arusaamatusi ja möödarääkimisi ning kehtestada

kõikidele osapooltele ühtselt arusaadav raamistik, sh tasude ehk pakutavate hüvede rahaline suurus. Selge raamistik aitaks suurendada kokkulepete sõlmimise läbipaistvust ja kohelda arendajaid võrdselt.

Vastuargumentidena toodi välja, et seaduse tasemel reguleerimine ei taga suuremat kindlust kokkulepeteni jõudmiseks. Ülereguleerimine seaduse tasemel hakkab osapoolte tegevust piirama, millega kaasneb omavalitsuste autonoomia vähenemine. Seadusega reguleerimine võib takistada konkreetsest olukorrast lähtuvat kohaliku kogukonna ja selle vajadustega arvestamist.

Õiguslik analüüs selle kohta, kas ja mil moel lahendada õiguslikult kohaliku kasu kokkulepete sõlmimine, on toodud peatükis 4 koos soovitustega võimalike alternatiivide kohta.

3.3. TEISTES RIIKIDES JA EESTIS KASUTATAVATE KOHALIKU KASU INSTRUMENTIDE VÕRDLEV ANALÜÜS NING SOOVITUSED

Rahvusvahelises analüüsis on kohaliku kasu kontseptsiooni käsitletud laiemalt kui antud uuringu fookusena määratletud igakordselt sõlmitavateks kokkulepeteks aluste loomine. Lähteülesande kohaselt ei olnud uuringu fookuses maksumaatika, kuid tulles vastu tellija soovile, asendasime kohalike omavalitsuste sõlmitud lepingute kaasusanalüüsis kolme lepingu analüüsi kohaliku maksu võimalikkuse analüüsiga, seetõttu on ka rahvusvahelises analüüsis toodud kohaliku kasu realiseerimine maksu(de) kaudu.

3.3.1. Valdkonnapõhine võrdlev analüüs ja kohaliku kasu instrumentide eeldatav mõju taluvushuvi suurendamisele

Analüüsi käigus tehtud kohalike omavalitsuste küsitlusuuringu tulemused näitasid, et kohaliku kasu kokkulepete kasutamise praktika on Eesti kohalikes omavalitsustes pigem vähene (kohaliku kasu kokkulepete sõlmimist kinnitas vaid veerand kohalikest omavalitsustest¹⁹¹), piirdudes neist enamiku omavalitsuste puhul kuni 5 kokkuleppega. Küsitluses osalenute vastustest selgus, et praktika hajuvus on suur ehk arvuliselt rohkemate kokkulepete puhul on need kontsentreerunud ennekõike kahte valdkonda. Olulise ruumilise mõjuga ehitiste või maa kasutusotstarbe muutmisega seoses on paar omavalitsust sõlminud kokkuleppeid mitukümmend, kuid enim kohalikke omavalitsusi on kohaliku kasu kokkuleppeid sõlminud ehitusmaavarade kaevandamise puhul.

Eesti senise praktika analüüsile ja osapooltega läbiviidud aruteludele tuginedes ning võrdlevalt rahvusvahelise praktika näidetena analüüsitud riikide kogemusele tuginedes on toodud võimalikud lahendusteel, mida saaks kaaluda. Näidisriikides kasutatavate lahenduste puhul tuleb arvestada, et nende rakendamist raamistavad igale

¹⁹¹ Kohalike omavalitsuste seas kõikse valimiga (kutse saadeti kõigile 79 kohalikule omavalitsusele) korraldatud küsitlusele vastasid pooled Eesti kohalikest omavalitsustest (38 kohalikku omavalitsust, 48%), kellest omakorda pooled (19 kohalikku omavalitsust, 24%) kinnitasid, et on kohaliku kasu kokkuleppeid sõlminud või selleks läbirääkimisi pidanud. Seega on võimalik, et küsitlusele vastamata jätnud omavalitsuste seas on siiski ka sarnaste kokkulepete sõlmimise kogemusega kohalikke omavalitsusi, ja sel juhul võib Eestis kohaliku kasu kokkuleppeid sõlminud omavalitsusi olla mõnevõrra rohkem.

riigile omane riigivalitsemis-, majandus- ja õiguslik kontekst, mistõttu ei saa neid otse Eestile üle kanda. Need on kõik olulised aspektid mõjutades terviklahenduse sisemist toimimist ja rakendusmehhanismi sobivust eesmärgist sõltuvalt.

Rahvusahelise praktika analüüs tõi esile, kui oluline on kohaliku kasu jagamise protsessi korraldus ja selle parandamine ning kohaliku omavalitsuse tasandi suutlikkuse ja oskusbaasi tugevdamine kohaliku kasu kokkulepete edukaks rakendamiseks. Laias laastus kasutatakse sarnaseid lahendusi. Kriitiliselt olulised aspektid on, kas hüve või kompensatsioon jõuab mõjuväljas elavate inimeste või kogukonnani, ja teisalt, kas kasu jagamise protsess on läbipaistev ning kohalikke inimesi ja kogukonda kaasav. Lahenduste puhul, kus kohalik tasand või kogukond või kohalik elanik otsustusmehhanismis ei osale, on oluline, kas hüve või kompensatsiooni jõudmine kohaliku inimese või omavalitsuseni on avalikustatud kogukonnale arusaadaval viisil.

Taluvushuvi suurendamiseks on võtmetähtsusega

- kompensatsiooni või hüve jõudmine negatiivset mõju taluva osapooleni,
- otsustusprotsessi läbipaistvus ja kaasatus,
- kokkulepete avalikustatus, kogukonna teadlikkus kokkulepetest ja nende sisust.

Eri osapoolte ootused võib eelneva analüüsi baasil kokku võtta järgmiselt.

- Ootused kohalikele omavalitsustele on seotud ennekõike ametnike õiguslase kompetentsi (sh arendajatega läbirääkimiste pidamiseks) ja suutlikkusega ehitada üles osapooli kaasav koostöömudel, samuti on oluline omavalitsuse rahastusmudel, mis toetaks kohaliku omavalitsuse motivatsiooni ettevõtlust lubada/soodustada.
- Ettevõtjate ootusteks on esmajoones võrdne kohtlemine, kohustuste ja koormiste ettenähtavus, turuosaliste võrdne kohtlemine, riigi poliitikavalikud (nt kus tuulikud lubatud / riigikaitsele piirangud), selgus KOV-i ootustes (millise tegevusala ettevõtlus on oodatud, millised on KOV-i eesmärgid, nt töökohtade loomine). Kogukonna ootused ettevõtjatele on esmalt seotud mõjude objektiivse hindamisega, mis võtaks arvesse kõiki olulisi mõjusid, ja ettevõtjad soovivad nii nagu kohalikud elanikudki, et kompenseerimise viis tagaks kompensatsiooni jõudmise nendeni, kellele mõju avaldub.
- Ootused riigile seonduvad regionaalselt tasakaalustatud arengu eesmärgiga: kas nähakse vajadust määratleda piirangud üle Eesti võimalikult ühetaoliselt või anda maksimaalselt otsustuspädevust kohapeale. Sellega seonduv ka negatiivse mõjuga seotud tasude laekumise jaotus riigi ja KOV-i vahel, KOV-i otsustusvõimalused kompensatsiooniviisi ja -suuruse osas.
- Uuringust ilmnis läbivalt, et kogukonnad soovivad suuremat otsustusprotsessidesse kaasamist. Kohaliku kasu kokkulepete korraldusse on vaja luua enam usaldust. Maandada tuleb risk, et pakutavad meetmed või hüved ei too leevendust mõju kannatajale.

Uuringu keskmes oli igakordseteks kokkulepeteks aluste loomine, mis tagaks kompensatsiooni jõudmise vahetult mõjualas olevatele isikutele/kogukonnale ning võrdse kohtlemise. Valideerimisseminaril rõhutati, et on väga oluline jätta otsustusõigus võimalikult madalale tasandile. Kuna Eestis on kohaliku kasu kokkulepete senine praktika vähene ja rahvusvaheliselt näidisriikideks valitud riikides on kasutusel erinevad lahendused, on oluline põhimõttelise lähtekoha valik. Mis tahes piirang või etteantud tingimused piiravad igakordset otsustusvõimalust. Kohalike omavalitsuste poolt on vaja aktiivsust ka juhtudel, kui kohalik elanik ja/või kogukonna esindajad ja ettevõtja ei jõua kokkuleppele.

Riigilt oodatakse poliitika järjepidevust, kuna ettevõtted investeerivad pikaajaliselt ja poliitika peaks arvestama ka suuri mõjutusi ettevõtluskeskkonnale (nt maailmamajanduse languse ajal tõsteti ressursitasu, kui käibed langesid). Läbipaistvust ja ettevõtete võrdset kohtlemist on võimalik tagada kohaliku kasu kasutamise aluspõhimõtete kehtestamisega avalikus dokumendis, nt KOV-i arengukavas, volikogu poolt, kuid raha täpsemat kasutamist saaks omavalitsus kokkulepitud põhimõtete alusel otsustada jooksvalt.

Läbipaistvuse suurendamisel on oluline ka see, kui ettevõtjad ise on motiveeritud lepinguid avaldama. See võimaldab avaldada nii seda, et ettevõtte kohalikku kogukonda panustab, kui ka seda, mil moel ta panustab. Taolisi vabatahtlikke registreid kasutatakse näiteks Ühendkuningriigis.

Võrreldes **tuuleparkide** rajamise kohaliku kasu kokkulepete praktikat teiste riikide praktikaga, võib öelda, et üldiselt on kasutusel sarnased lahendused. Tuuleparkide puhul on kasutatud instrumentideks

- omand (üksikisiku omand, kaasomand),
- kompensatsioon kohalikule elanikule,
- fondid projektideks või uuringuteks,
- personaalsed lepingud.

Eestis on kasutusel nii omandi kui kogukonnale kompensatsiooni maksmise mudelid. Eestis puuduvad õigusnormid, mis reguleeriksid kohalikele elanikele ja kogukondadele keskkonnakasutusega kaasnevate häiringute kompenseerimist müra, vibratsiooni või haisu korral. Tunnused, mille alusel kokkuleppeid on sõlmitud, on olnud tootmiskaht (kilovatitatu), omand (osakute omandamise võimalus), panus kogukonnale (nt maksed kogukonna MTÜ-le). Põhimõtteliselt on võimalik kaaluda ka rahalise kompensatsiooni mudelit ja sel juhul on oluline selle arvutamise alus, et tasakaalustada võimalikke ootusi ja teisalt võimalusi. Oluline on samal ajal jälgida, et ei tekiks topeltkoormust.

Eestis on Taani kaasomandiskeemile sarnast lahendust kasutatud, kuid piiratud mahus. Eeldatavasti oleksid sellise skeemi kasutamise võimalused sarnaselt Taanile ka Eestis küllalt piiratud, kuna vabu vahendeid investeerimiseks on vaid suhteliselt vähestel inimestel. 2019. aasta uuringu kohaselt on Eesti inimestest sääste pooltel ja 39% ei säästa. Seejuures on kolmandikul sääste kuni 3 kuu töötasu ulatuses, veidi enam kui kümnendikul 4–12 kuu töötasu ulatuses ja vaid viiel protsendil enam kui aastase töötasu ulatuses.¹⁹² Oma teadmiste taset rahaasjus hindab kõrgeks 17% (sh väga kõrgeks 2%) Eesti elanikest, keskmiseks 60% ja madalaks 20%. Paraku ei kinnitanud uuring, et kõik elanikud rakendaksid oma finantsteadmisi pere majandusliku heaolu ja kindlustunde suurendamiseks. Pikaajalisi planeerijaid ja investeerijaid on vaid 12% elanikkonnast. Jätkuvalt on sagedasim säästmise viis raha kogumine arvelduskontole (42%) ja sularaha hoiustamine (28%), finantsteenustest kasutatakse pigem erinevaid laenuvõimalusi, kindlustust ja hoiuseid, kuid investeerimistoodete kasutatavus on jätkuvalt suhteliselt vähene.¹⁹³ Senise investeerimistoodete vähese kasutamise taustal eeldaks kaasomandiskeemi rakendamine olulist muutust inimeste hoiakutes ja investeerimisvalmiduse kasvu.

Eesti puhul võib kaaluda Taanile sarnase rahalise kompensatsiooni skeemi kasutamist, kuid seejuures on oluline, mille alusel ja mil viisil taolist kompensatsiooni arvestatakse ning kes oleksid skeemi subjektideks.

Taani nn rohelist skeemi võib Eesti kontekstis pidada mitte kohaliku kasu instrumendiks, vaid pigem keskkonnatasuks, kuna kulud kaetakse elektritarbijate energiamaksudest ja jaotatakse kohalike omavalitsuste taotluste alusel ning tuulepargi arendaja kogukonnale negatiivse mõju hüvitamiseks eraldi kulud ei kannaks. Kuid arvestades kompensatsioonimehhanismide seadustatust Taanis ning selle skeemi rakendamise eesmärki ja kasutamise alust, on seda skeemi käsitletud ka siinses uuringus. Taani eksperdiga tehtud intervjuu kohaselt kehtis nn roheline skeem 2018. aastani. Rohelise skeemi muutmise põhjuseks tõi ekspert selle, et skeemi rakendamine ei suurendanud inimeste poolehoidu tuuleparkide arendustele, kuna kohalikud omavalitsused ei suutnud efektiivselt suunata raha tagasi tuuleparkide läheduses elavatele kogukondadele (ehk ette võetud tegevused ei too kasu otse mõjutatud sihtrühmadele) ning käsitlesid saadud raha eelarve suurendamise vahendina. 2019. aasta detsembri seisuga töötatakse roheline skeemi asemele välja uus meede, et

¹⁹² Eesti Kindlustusseltside Liit, Turu-uuringute AS (2019). Kindlustatus ja hoiakud kindlustusteenustesse. Vt <https://www.err.ee/986101/uuring-saaste-on-pooltel-estti-inimestel>. 08.03.2020

¹⁹³ Turu-uuringute AS (2019). Eesti elanike finantskirjaoskuse ehk rahatarkuse uuring. Vt

https://www.rahandusministerium.ee/sites/default/files/estti_elanike_finantskirjaoskuse_aruanne_loplik_november_2019_.pdf

tuuleturbiinide lähedal elavad inimesed hakkaksid ise taotlema raha negatiivse mõju kompenseerimiseks. Vastutavaks asutuseks saab Energinet, kuid taotlus esitatakse omavalitsusele, kes seda menetleb ja saab käsutada kasutamata jäänud raha.

Kompensatsioonimehhanismide rakendamisel on Taanis tekkinud väljakutseid, mis on mõjutanud kohalike elanike nõustumist tuuleturbiinide püstitamiseга.¹⁹⁴

- Kohalikud elanikud on pöördunud kohtusse, mille tulemusena on suurendatud rahalise kompensatsiooni skeemi hüvitisi. See võib aga tekitada nii arendajate kui ka kohalike elanike seas teatud ebakindlust projektide planeerimisel.
- Kompensatsioonisüsteem on seotud planeerimise ja keskkonnamõju hindamisega ning kompensatsioonid määratakse kindlaks enne turbiinide rajamist. See võib tekitada probleeme olukordades, kus projekte hiljem muudetakse, näiteks kaebuste või hindamisasutuse otsuste tõttu.

Kohaliku autonoomia hoidmiseks ei ole intervjuueeritud Taani eksperdi hinnangul otstarbekas seadustega reguleerimata kasu saamise kokkulepete sõlmimist ka edaspidi seaduse tasemel reguleerida. Kui eesmärk on kohaliku taseme demokraatia ja aktiivsete kogukondade tugevdamine, võimaldab selliste otsuste kohalikele tasandile jätmine suurendada kohalike inimeste suutlikkust ja oskusbaasi otsustes osaleda ja neid ellu viia ning seeläbi ka kohaliku tasandi autonoomiat suurendada.

Intervjuueeritud Taani eksperdi hinnangul on arendustele kohalike inimeste heakskiidu saamiseks lisaks nende skeemide rakendamist suunavale juhendmaterjalile oluline

- skeemide ja juhendmaterjalide oskuslik rakendamine,
- kohaliku konteksti tundmine, kohalike elanike vajaduste väljaselgitamise oskus, teadlikkuse tõstmine,
- elluviidavate tegevuste seotus kohaliku piirkonnaga ja kohalike inimeste kaasamine.

Eksperti sõnul on selles tugevad need Taani omavalitsused, kus on tugev ambitsioon ja poliitiline tahe ning roheliseks või kliimanetraalseks piirkonnaks saamise missioon. Kuid nende eesmärkide saavutamiseks peavad seda toetama ka piisavad ressursid ja ametnike kompetentsus.

Intervjuueeritud Ühendkuningriigi eksperdi hinnangul ei ole mõistlik reguleerida pakutavaid hüvesid seadustes, vaid jätta võimalus neid iga konkreetse arenduse puhul eraldi kokku leppida, lähtudes kohalikest kontekstist. Eksperti hinnangul tekitab protsesside liigne seaduse tasemel reguleerimine liigseid kulusid ja kohustusi. Ühendkuningriigis on eksperdi kinnitusele hüvedes kokkuleppimine ja nende vabatahtlikkuse põhimõttel pakkumine ning laiemalt tuuleenergia tootmises kasutusel olevad juhendmaterjalid seni ennast õigustanud. Seetõttu ei ole 2020. aasta alguse seisuga kavas praegust praktikat muuta.

Tuuleparkide arenduste puhul puuduvad Eestis seadustega kehtestatud leevendusmeetmed, mistõttu nii kohalikul omavalitsusel kui mõjuala kohalikel inimestel puudub arusaam, millistest kohaliku kasu jagamisest on võimalik rääkida ja mida nõuda häiringute kompenseerimiseks. Kokkulepete sõlmimise praktika reguleerimisel tuleb kokku leppida, milliste objektide ja milliste kriteeriumide puhul on võimalik kokkuleppeid sõlmida ning ühe häiringuna kindlasti käsitleda visuaalset saastet. Praktikast osutub keerukaks kvantitatiivselt raskesti mõõdetavate häiringute (nt visuaalne reostus) arvestamine nende mõju leevendamisel.

Fookusgrupiarutelul osalenud tuuleparkide arendajad pakkusid, et turuosalisel võiks heas tavas ise vabatahtlikult kokku leppida. Nii toimiks see sisuliselt eneseregulatsiooni võimalusena, mida hinnatakse poliitika elluviimisel üheks tugevamaks läbipaistvuse ja usalduse loomise võimaluseks, kui selles osaleb nn kaalukas enamus turuosalisi, mis looks sellele lahendusele legitiimsuse.

¹⁹⁴ Anker, H. T., & Jørgensen, M. L. (2015). *Mapping of the legal framework for siting of wind turbines - Denmark*. Frederiksberg: Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen. IFRO Report, No. 239. http://curis.ku.dk/ws/files/143884872/IFRO_report_239.pdf (15.11.2019)

Võrreldes kohaliku kasu kokkulepete praktikat Eestis **maakasutuse sihtotstarbe muutmisel või olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamisel** teiste riikide praktikaga, võib öelda, et üldiselt on kasutusel sarnased lahendused. Kasutatud on

- kogukonna taristumaksu, kinnisvaramaksu,
- kokkuleppeid loamenetluses,
- kokkuleppeid avalike hüvede pakkumiseks, parendustasu.

Maakasutuse muutuse ja/või olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamisega kaasnevalt kasutatavate kohaliku kasu jagamise lahenduste põhisuunitlus on ennekõike infrastruktuuri arendamisega seotud investeerimisvajaduste katmine. Erinevused riikide praktikas ilmnevad selles, kas kohustused on kehtestatud seadusega (nt ühtsed määrad) või on see jäetud kokkuleppe sõlmimisel läbirääkimiste küsimuseks. Näiteks Saksamaa puhul on selgesti määratletud, et avaliku võimu kohustus on baastaristu rajada ja arendajatelt on võimalik küsida parendustasu. Ühendkuningriigis on aga KOV-i finantsjuhtimise täiendava vahendina kaalutud varianti anda KOV-ile võimalus siduda laenuvõtmine eeldatava maksulaekumise tõusuga. See võimaldaks kohalikel omavalitsustel laenata raha taristuprojektide rajamiseks või avaliku ruumi parendamiseks, arvestades piirkonna eeldatavat suurenevat maksutulu – kuid olemuslikult sobiks see ennekõike jõukamatele ja perspektiivikamate arenduste puhul ja mitte niivõrd sotsiaal-majanduslikes raskustes KOV-idele. Võrreldes Poolaga on Saksamaa linnaplaneerimises¹⁹⁵ omavalitsustel planeerimisprotsessis domineeriv roll ning nagu Poolaski kasutatakse traditsioonilisi Euroopa planeerimisvahendeid, s.o üldplaneering, arengukava ja ehitusluba.¹⁹⁶ Nagu Saksamaa praktika ülevaade näitab, on kohaliku kasu instrumendid Saksamaal seadustatud sellisel viisil, et on võimalik rahastada vajalikku taristu rajamist parendustasu kogumise kaudu või sõlmida vabatahtlikke lepinguid.

Eestis kasutatakse kokkuleppeid ennekõike taristuinvesteeringuteks. Tunnused, mille alusel kokkuleppeid on sõlmitud, on tulenenud maa sihtotstarbest (investeeringud taristusse) või ehitise sihtotstarbest (investeeringud sotsiaalsesse taristusse). Teistes riikides on kasutusel ka maksud, mille suunitlus on sisult sarnane, kuid erinevalt kokkulepetest on maksule iseloomulik tema ühetaolisus ja kohustuslikkus kõigile maksusubjektidele. Maksu kehtestamisel suureneksid eeldatavalt ettevõtjate kulutused ja teisalt väheneks KOV-ide võimalus paindlikeks kokkulepeteks konkreetsest vajadusest lähtudes.

PlanS-i § 131 lõike 1 järgi on planeeringu koostamise korraldaja kohustatud oma kulul välja ehitama detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud teed ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatised). Planeeringu koostamise korraldaja võib detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu, millega huvitatud isik võtab kohustuse detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks (PlanS § 131 lõige 2). Kuid nt muu taristu väljaehitamise kohustuse seadmine arendajale on põhjendatud olulise mõju võimalikul ilmnel, nt veetrassi väljaehitamine või ümberehitamine ehitatava tehase suure veetarbimise tõttu. Sotsiaaltaristu tasu puhul on elamumaa arendamisel oluline silmas pidada ka arenduste mastaapi, järgides Ühendkuningriigi põhimõtet arendamisega kaasnevaid kohustusi mitte nii suureks ajada, et arendamine enam majanduslikult otstarbekas ei ole.

Ettevõtjate jaoks on nii KOV-i kui riigi ees kantavad koormised tervik ehk raha, mis tuleb n-ö ära anda, mistõttu tuleb mis tahes uute koormiste panemise kaalumisel arvestada juba olemasolevat koormust vastavas valdkonnas tegutsevatele ettevõtetele, et vältida mõne valdkonna ettevõtete eaproportsionaalset koormamist. Kohaliku taluvushuvi suurendamiseks **ehitusmaavarade kaevandamise** valdkonnas tuleks seetõttu kaaluda raha ümbersuunamise võimalusi ettevõtete praegust maksukoormust tõstmata. Kuna

¹⁹⁵ Saksamaa ja Rootsi linnaplaneerimise praktika võrdlusest loe järgmises allikas: Granath Hansson, A. (2017). Promoting planning for housing development: What can Sweden learn from Germany? *Land Use Policy*, 64, 470–478. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.012>

¹⁹⁶ Granath Hansson, A. (2017). Promoting planning for housing development: What can Sweden learn from Germany? *Land Use Policy*, 64, 470–478. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.012>. Lk 472.

kaevandamise valdkonnas on mõjud lokaalsed (nt keskkonnakahjud, taristu amortiseerumine, elanike-maksumaksjate tõrjumine juba tehtud investeeringutega piirkondadest), millega peab tegelema kohalik omavalitsus, ootavad kohalikud omavalitsused kaevandamisõiguse tasu suurema osa suunamist kohalike omavalitsuste eelarvetesse.

Kasutusel on ressursitasud, saastetasud ja ka kokkulepped rekultiveerimiseks, taristule kaasneva lisakoormuse kompenseerimine. KOVile või kogukonnale keskkonnahäiringu talumise eest rahalise tulu laekumine on reguleeritud kaevandamisõiguse tasu, vee-erikasutustasu ja põlevkivituha saastetasuna (s.o kohustuslikud tasud). Oluline on vältida topeltmaksustamise ohtu. Samuti tuleb enne lisakoormiste kaalumist hinnata selle tegevusala ettevõtjatele kehtivat rahalist koormust tervikuna. Tunnused, mille alusel kokkuleppeid sõlmitakse, lähtuvad ennekõike lisakulude katmise (taristule täiendava koormuse kompenseerimine) ja keskkonna korrastamise (rekultiveerimine) eesmärkidest. Teistes riikides on kaevandamise valdkonnas kasutusel ka investeerimisfondid jm instrumendid, kuid need on seotud ennekõike suurema keskkonna-jalajäljega kaevandamistegevustega.

Ehitusmaavarasid kaevandavate ettevõtete koormiste kogumaht võib küündida kuni 60%-ni ettevõtte aastaeelarvest,¹⁹⁷ mistõttu tuleb selles valdkonnas kohaliku kasu jagamise soovi korral pigem analüüsida rahaliste koormiste kandmist tervikuna nii riigi kui KOV-i ees. Kaaluda tuleks pigem selle sisemise proportsiooni muutmist, kus ettevõtlusega kaasneva kohaliku kasu suunamiseks kohalikule kogukonnale võiks suurendada KOV-ile antavat osa. Lisaks tuleb silmas pidada, et KOV-i motivatsiooni suurendab vahetu seose nägemine kohaliku omavalitsuse territooriumil toimuva ettevõtluse ja KOV-ile laekuva(te) summa(de) vahel. Tasandusfondist KOV-ile laekuvatel summadel puudub KOV-i jaoks otsene seos ettevõtlusega nagu ka ettevõtjate ja kogukonna huvide eduka vahendamise kokkulepetele jõudmisega. Seetõttu on oluline tugevdada KOV-i motivatsiooni ühisosa kokkuleppimist toetada. Arengu seisukohalt tundub ettevõtjatele patiseis, et uusi karjääre rajada on keeruline ja pigem toimetatakse vanade lubade alusel (nt kaevandamisel kuni 30 a load), võimalusel neid pikendades, sest uutes piirkondades alustamine on keeruline.

Ehitusmaavarade kaevandamisega seotud mõjude kompenseerimine on reguleeritud erinevate keskkonnatasudega, kuid neist tuludest laekub KOV-idele vaid 25%. Praegune tasandusfond KOV-ide rahastumudelis tasandab aga ettevõtjate kinnitusel välja KOV-ide sisulise huvi ettevõtlust edendada, kuna laekub passiivse toetusena. Praegune KOV-ide rahastamissüsteem ei motiveeri aktiivselt ettevõtlusele mõtlema, kuna KOV-i eelarvesse ei laeku märkimisväärselt ettevõtlusega seotud tulud. KOV-idel puudub ka võimalus kehtestada selliseid kohalikke makse või määrata seaduse alusel tema territooriumil kogutavate riiklike maksude tasemeid ulatuses, millel oleks oluline mõju ettevõtjate otsustele¹⁹⁸. Suurim osa omavalitsuste eelarvest laekub füüsilise isiku tulumaksust, sellele järgneb maamaks, mille määra saab KOV kehtestada seadusega lubatud vahemiku piires. Keskkonnatasusid makstakse loodusvara kasutusõiguse eest ning need jaotuvad riigieelarve ja KOV-i eelarvete vahel vastavalt seaduses määratud proportsioonidele. Keskkonnatasusid laekus 2018. aastal KOV-idele kokku ca 18 miljonit eurot¹⁹⁹.²⁰⁰ Kaevandamisõiguse tasu laekumisest suurema osa suunamine kohalike omavalitsuste kasuks aitaks suurendada kohalike omavalitsuste nõusolekut arendustega.

Ehitusmaavarade kaevandamises on ettevõtjate kinnitusel saanud häiringute kompenseerimise nõuded ajapikku sisult loatingimuste osaks ja seega on piirtasemed paigas. Kaevandamise valdkonna ettevõtete hinnangul on häiringute mõju leevendamist võimalik reguleerida kaevandamislubade väljastamisel. MaaPS-i § 56 lõike 1 punkti 9 järgi märgitakse kaevandamisloas meetmeid, mida rakendatakse maapõue kaitse ja maavara ratsionaalse kasutamise tagamiseks ning kaevandamisest inimese tervisele, varale ja keskkonnale tuleneva keskkonnahäiringu vähendamiseks. Kaevandamise valdkonnas peavad ettevõtted mõistlikuks pigem otseste

¹⁹⁷ Ettevõtjatega läbiviidud fookusgrupp, 04.02.2020

¹⁹⁸ Riigikontroll (2020). Kohalike omavalitsuste roll ettevõtluse edendamisel Kas ja mil viisil saaksid omavalitsused senisest enam ettevõtluse arengusse panustada? Riigikontrolli aruanne Riigikogule 12.02.2020. Lk.10. Vt <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2498/language/et-EE/Default.aspx>

¹⁹⁹ <https://riigiraha.fin.ee>

²⁰⁰ Kuigi kohalikke makse saab kehtestada 6 liiki. Näiteks 2018. aastal teenisid KOVid küll reklaamimaksust, teede ja tänavate sulgemise maksust ning parkimistasust 15,7 miljonit eurot, samas mootorisõidukimaksu, loomapidamismaksu ega lõbustusmaksu KOVid ei rakendanud. Vt <https://riigiraha.fin.ee>

häiringute mõju kompenseerimist. Mõjuala määratlemisel on otstarbekas lähtuda arenduse häiringutest mõjutatud inimeste elukohtadest, mistõttu ei pruugi mõjuala piirneda vaid ühe KOV-i territooriumiga.

Eesti senine kogemus kohaliku kasu kokkulepetega on suhteliselt piiratud (seda kinnitas vaid veerand kohalikest omavalitsustest ja enamiku kogemus piirdub kuni 5 lepinguga²⁰¹). Käesolevas uuringus on toodud kaalumiskohad ja võimalikud alternatiivid kohaliku kasu igakordseteks kokkulepeteks aluste loomiseks. Neist sobivaima lahendustee leidmine eeldab poliitika kujundamisele omase konsultatsiooniprotsessi läbiviimist seotud osapooltega. Rahvusvahelisele kogemusele tuginedes anti uuringus hinnang eri instrumentide kasutamise eeldatavale mõjule taluvushuvi suurendada ja potentsiaalsele rakendatavusele Eesti kontekstis. Kokkuvõtvalt on see toodud järgnevas tabelis.

Tabel 1. Kohaliku kasu instrumentide eeldatav mõju kohaliku taluvushuvi suurendamisele

	Eeldatav mõju taluvushuvile teiste riikide praktikale tuginedes	Eeldatav rakendatavus Eestis
Tuulepargid		
Omand	Otse kohalikule elanikule suunatuse tõttu suurendab eeldatavalt nõustumist tuuleenergeetika arendamisega piirkonnas. Eeldab kohalike inimeste piisavat investeerimisvõimekust. Inimeste piiratud investeerimisvõimekuse tõttu kaalutakse Taanis võimalust minna üle tasuta osakute andmisele.	On kasutatud. Kasutusvõimalused eeldatavalt piiratud Eesti inimeste madala investeerimissuutlikkuse tõttu.
Kogukonna omand	Omandi kaudu eeldatavalt suurendab taluvushuvi, kuigi võimalik, et mõnevõrra vähem kui üksikisiku omandi puhul. Eeldab kohalike inimeste piisavat investeerimisvõimekust. Taluvushuvi suurendamiseks eeldab läbipaistva ja kaasava rakendusmehhanismi ülesehitamist. Kaasnevad administreerimiskulud.	Eeldaks kohalike kogukondade finantsilist võimekust osakuid omandada. Tuginedes Eesti inimeste madalale investeerimissuutlikkusele, võivad rakendamise võimalused olla eeldatavalt madalad või vajaks lisafinantseerimisvõimaluste loomist kogukondadele.
Rahaline kompensatsioon	Otse kohalikele elanikele suunatuna võimaldab eeldatavalt taluvushuvi suurendada. Taluvushuvi suurendamiseks eeldab kogukonna jaoks arusaadava ja piisavalt suure kompensatsiooni tagava arvutusala ja arvutusmeetodi kokkuleppimist. Ettevõtjatele kaasnevad eeldatavalt lisakulud. Taani näitel on inimesed kohtu kaudu saavutanud nende hinnangul ebapiisava kompensatsiooni suurendamist.	Eeldatavalt suurendaks taluvushuvi, olles suunatud otse kohalikele elanikele. Eeldaks nii kompensatsiooni maksmise aluse, arvutusmeetodi kui ka rakendusmehhanismi ülesehitamist.

²⁰¹ Kohalike omavalitsuste seas läbiviidud küsitlusuuringus keskenduti kohaliku kasu kokkulepetele, mis on sõlmitud alates 2000. aastast. Tulenevalt kohalike omavalitsuste reformist ei pruugi praeguse omavalitsusüksuse ametnikel olla ülevaadet varasemates omavalitsusüksustes sõlmitud lepingutest ega nende sõlmimise asjaoludest. Sellist olukorda kinnitas ka vähemalt ühe uuringus osalenud kohaliku omavalitsuse esindaja.

Kogukonnaprojektid	Kaasnevad administreerimiskulud. Taluvushuvi suurendamiseks eeldab läbipaistva ja kaasava rakendusmehhanismi ülesehitamist. Kaasnevad administreerimiskulud.	Taluvushuvi suurendamiseks eeldab läbipaistva ja kaasava rakendusmehhanismi ülesehitamist. Kaasnevad administreerimiskulud.
Personaalsed lepingud kohalike elanikega	Eeldatavalt suurendavad taluvushuvi, olles suunatud otse kohalikele elanikele. Lepingud on reeglina konfidentsiaalsed, mistõttu täpsemate tingimuste kohta info puudub.	Lepingud konfidentsiaalsed.
<i>Olulise ruumilise mõjuga ehitised ja maa kasutusotstarbe muutmine</i>		
Maksud – taristumaks, kinnisvaramaks	Taluvushuvi seisukohalt oluline ka maksu saaja – nt kas see laekub riigile või kohalikule omavalitsusele. Kohaliku kogukonna taluvushuvile mõju eeldatavalt kaudne, kuna üksikisikud ei pruugi tunnetada investeringut taristusse kompensatsioonina. Kohaliku taluvushuvi suurendamiseks eeldab ettevõtja tehtavate investeringute mh kommunikeerimist kogukonnale	Eestis pole maksuna kehtestatud. Taristusse tehtavad investeringud lepitakse KOV ja ettevõtja vahel kokku lepinguga.
Kokkulepped loamenetluse raames	Kohaliku kogukonna taluvushuvile on mõju eeldatavalt kaudne, kuna üksikisikud ei pruugi tunnetada investeringut taristusse kompensatsioonina. Üldjuhul KOV-i ja ettevõtjate kokkulepped, millega ettevõtja katab teatud taristu-investeringute kulud. UK-s on kokkulepped vabatahtlikud, kuid halduspraktika kohaselt sisuliselt igapäevaselt rakendatud.	Eestis puudutab peamiselt Tallinna ja suuremaid tõmbeskeskusi. Lisakohustuste panemine kõigile arendajatele võib pärssida majanduslikult vähem atraktiivsetesse piirkondadesse tehtavaid arendusi. Seega võib kaasa tuua investeringute veelgi suurema kontsentreerumise Tallinna ja teistesse tõmbeskeskustesse.
Parendustasu, avalike hüvede pakkumise kokkulepped	Kohaliku kogukonna taluvushuvile on mõju eeldatavalt kaudne, kuna üksikisikud ei pruugi tunnetada investeringut taristusse kompensatsioonina. Eestis saaksid eeldatavalt sihtgrupiks olla peaaesjalikult Tallinn ja suuremad tõmbeskeskused. Rakendatavus sõltub arendajate majanduslikest võimalustest, kuna eeldatavalt ettevõtjate kulud kasvaksid.	Lisakohustuste panemine kõigile arendajatele võib pärssida majanduslikult vähem atraktiivsetesse piirkondadesse tehtavaid arendusi. Seega võib kaasa tuua investeringute veelgi suurema kontsentreerumise Tallinna ja teistesse tõmbeskeskustesse.
<i>Ehitusmaavarade kaevandamine</i>		

Ressursitasud, saastetasud	Eestis kasutusel. Kohaliku taluvushuvi suurendamiseks eeldaks kogutud summadest senisest suurema osa suunamist ehitusmaavarade kaevandamise piirkonda, nt suurendades KOV-ile suunatavat osa. Ressursitasude või saastetasude täiendav tõstmine ei ole eeldatavalt realistlik, arvestades nende tasude taset juba praegu.
Kogukonnaprojektide rahastamine	Kohaliku taluvushuvi suurendamine eeldab kokkulepete suuremat avalikustamist, et suurendada kogukonna teadlikkust. Sisuliselt Eestis võimalik juba praegu sõlmitavates kohaliku kasu kokkulepetes.
Personaalsed lepingud kohalike elanikega	Eeldatavalt suurendavad taluvushuvi, olles suunatud otse kohalikele elanikele. Lepingud on üldjuhul konfidentsiaalsed, mistõttu täpsemate tingimuste kohta info puudub.

Teiste riikide praktika ja seonduvate uuringute tulemuste analüüs näitas kohalike elanike heakskiidu saavutamiseks vajadust kohalike inimesi rohkem kaasata nii kohaliku kasu vajaduste ja ootuste väljaselgitamiseks kui ka otsustus- ja rakendusprotsessidesse. Ka Eestis tasub kaaluda kohalike elanike kaasamise praktika tugevdamist.

Nii Taani kui Ühendkuningriigi praktikast lähtudes tasub Eestil sõltumata kohaliku kasu instrumentide valikust kaaluda koolituste ja teadlikkuse tõstmise kampaaniate korraldamist eelkõige omavalitsustele, kes võiksid olla teadlikud olemasolevast praktikast ja kokkulepete sõlmimise võimalustest.

Tasub kaaluda kohaliku kasu instrumentide rakendamise läbipaistvuse suurendamiseks sõlmitavate lepingute (vähemalt ettevõtete ja kohaliku omavalitsuse vahel) avalikustamist ja vastava andmebaasi ning juhendmaterjalide loomist. Viimane aitaks ka kohalike omavalitsuste ja kohalike kogukondade kompetentse ja oskusi parandada, et nii ettevõtjatega läbirääkimisi pidada kui ka kohaliku kasu instrumente rakendada.

3.3.2. Soovitused

Regulatiivse poliitikana hõlmab ka kohaliku kasu kokkulepete temaatika piirangute seadmist osaliste tegevusele, mistõttu on sellesse sisse programmeeritud võimalik konfliktus, kuna erinevate hüvede jaotamisel võib keegi sattuda paremasse/kehvemasse positsiooni ja erilise kaalu omandab otsustusprotsess, kuidas konkreetsete kokkulepete/otsusteni jõutakse. Seejuures on kohaliku kasu kui regulatiivse poliitika toime ümberjaotav (nt ettevõtja hüvitab negatiivset mõju, maksab ressursi kasutamise tasu), mistõttu on eri osapooltel oluliselt raskem konsensusele jõuda.²⁰² Seda olulisema kaalu omandavad poliitika rakendusmehhanismid – nii otsustus- ja järelevalvemehhanismide läbipaistvus kui ka osaliste kaasatus ja selle korraldus. Taoliste poliitikavalikute kaalumisel ja otsustamisel on eri osapoolte kaasamine ja võimalike lahenduste sisuline arutamine ja läbirääkimine eriti oluline, et kavandatavatele lahendustele tugevam kandepind luua ja neid realselt rakendada. Väga tähtis on seejuures reeglite selgus ja üheselt mõistetavus, et seeläbi luua osapoolte tunnetatud võrdset kohtlemist, mis peab toetuma nii otsustusprotsesside kui ka järelevalvemehhanismide läbipaistvusele ja arusaadavusele.

Lahendustee valikul tuleb silmas pidada järgmist.

- Lahendustee valik peab lähtuma eesmärgist, mida saavutada soovitakse, ja sellest lähtuvalt disainitud puudutatud osapooltele suunatud motivaatorid, otsustusprotsess, kasutatavate meetmete valik ja järelevalvemehhanism.
- Mida universaalsem lahendus valitakse, seda lihtsam, läbipaistvam ja ühetaolisem saab lahendus olla.

²⁰² Vt Lowi, Sabatier, viidatud John ja vt ka Anderson

- Mida madalamale otsustustasandile pädevus jätta, seda olukorrapõhisem ja paindlikum saab lahendus olla, kuid üksikotsustele tuginedes kasvab sarnases proportsioonis nii järelevalvemehhanismi keerukus kui ka riskid võrdse kohtlemise tagamisel ja korruptsiooniohu maandamisel.

Kesksed küsimused, mida arvestada lahendustee valikul.

- Ühise mõisteruumi loomine. Uuringus peegeldus osapoolte erinev arusaam nii kohaliku kasu olemusest kui ka kokkulepete sõlmimise võimalustest.
- Motivaatorite loomine. Eriti oluline on luua KOV-ile motivaatorid, mis on seotud nii rahastamismudeli kui otsustusulatusega. Praegune KOV-ide rahastamismudel ei ole seotud niivõrd kohapealse ettevõtluse toetamise kui inimese rahvastikuregistrijärgse elukohaga, mille järgi laekub üksikisiku tulumaks KOV-i eelarvesse. Ettevõtelt laekub KOV-i eelarvesse väike osa (nt ressursimaksudest 25% KOV-ile vs. 75% riigile), mis ei ole motivaatorina piisav ei KOV-i ega ettevõtjate hinnangul. Samas, vastupidine proportsioon ettevõtjate kinnitusel KOV-e varem motiveeris.
- Võrdse kohtlemise tagamine, millega on seotud nii otsustusprotsesside läbipaistvus kui ka korruptsiooniohu maandamine.

Seega tuleb lahenduste valikul seatud eesmärkidest lähtuvalt kaaluda, kuivõrd vastab praegune korraldus neile sihtidele ja kas kavandatavad muudatused tegelevad eri osapoolte jaoks oluliste võtmekohtadega. Põhimõttelise suuna valikul tuleb vastata järgmistele küsimustele.

- Mis on kohaliku kasu kokkuleppe olemus ja eesmärk?
- Kas kokkulepe sõlmimine on eeldatult kohustuslik või vabatahtlik? Kas kokkuleppe kohustuslikkus on seadusega määratletud vs. kokkuleppe vajalikkus on osapoolte otsustada?
- Kas kokkuleppe otsustuspiirid (või tingimused) on ette antud?
- Milline on KOV-i motivatsioon ja motivaatorid toimida neutraalse vahemehena kogukonna ja ettevõtluse huvide kokkuvõimise ja ühisosa kokku leppimise toetamiseks?
- Milline on riigi roll?

Kohaliku kasu sisu ja kohaliku kasu jagamise mehhanism

Kohalik kasu KOV-ile või kohalikele kogukonnale on ettevõtja kulutustena tehtavad rahalised maksed või pakutavad muud hüved, kui ettevõtte tegevusega kaasneb tegevuskohas oluline maa-ala, vee-ala või taristu kasutuse muutus või olulised püsivad keskkonahäiringud (nt müra, õhusaaste, taristu suurem hooldusvajadus). Ettevõtete tegevuskoha kohalikele omavalitsusele või kogukonnale keskkonahäiringu talumise eest rahalise²⁰³ tulu laekumine on reguleeritud kaevandamisõiguse tasu, vee-erikasutuse tasu, põlevkivituha saastetasu puhul. Puuduvad õigusnormid, mis reguleeriksid kohalikele elanikele ja kogukondadele keskkonnakasutusega kaasnevate häiringute kompenseerimist nt müra, vibratsiooni või haisu tõttu. Võrdse kohtlemise (sh nii turuosaliste vahel kui ka ettevõtjad vs. riiklikud ettevõtted), otsustusprotsesside läbipaistvuse ja õiguskindluse põhimõttest tulenevalt on oluline otsustada, kas ka viimati nimetatud häiringuid määratletakse kohustuslikult kompenseeritavateks ja määratleda sel juhul ka neile universaalsed piirväärtused nii nagu teiste häiringute puhul.

Kohaliku kasu kokkulepete puhul on oluline määratleda selle täpsem sisu ja ulatus, kuna eri osapoolte arusaamad lahnevad siin märkimisväärselt. Osapoolte sageli lahknevatest arusaamadest tuleneva ebaselguse vältimiseks on vaja määratleda kohaliku kasu kokkulepete täpsem suunitlus – kas nende eesmärk on kompenseerida või ennetada negatiivseid mõjusid või saavutada kogukonna nõusolek.

Kohalike elanike ja kogukondade esindajate hinnangul on võimalike negatiivsete mõjude kompenseerimise kõrval oluline motiveerida arendajat minimeerima tekkivaid häiringuid, et nende häiringute mõju elanikele

²⁰³ Hüvede jaotus rahalisteks ja mitterahalisteks tuleneb ennekõike hüve sihtgrupini jõudmisest rahalises või mitterahalises vormis. Kuivõrd taluvushuvi lepingutega kokkulepitavad hüved on vastava panuse tegija jaoks reeglina rahasse arvestatavad, ei tehta uuringus jaotust rahalisteks ja mitterahalisteks hüvedeks.

oleks võimalikult väike. Üks lahendus saab siin olla kompensatsiooni suuruse sidumine tekitatava häiringu ulatusega.

Kohaliku kogukonna nõustumist häiringuid tekitava ettevõtlusega mõjutab oluliselt arusaam ja tunnetus, kas ettevõtte pakub häiringute ennetamiseks, leevendamiseks või kompenseerimiseks midagi kogukonnale tagasi. Praegune häiringute kompenseerimise korraldus seda piisavalt ei toeta. Esiteks laekuvad häiringute eest makstavad tasud põhiosas riigile ja teisalt ei kommunikeeri ka kohalikud omavalitsused alati nende vahendite laekumise seost just selle ettevõtlustegevusega. Juhul, kui sõlmitakse lisaks kohaliku kasu kokkulep(p)e(id), aitaks nende kokkulepete avalikustamine ja selge kommunikeerimine kohalikele elanikele tõenäoliselt kaasa arendustega nõustumisele.

Tasude või maksude, mille eesmärk on taluvushuvi suurendada, negatiivseid mõjusid ära hoida või vähendada, kehtestamisega kogutud ressursid tuleb suunata seda mõju vahetult tundvatele osapooltele või piirkonda, et seeläbi neid mõjusid ennetada või leevendada.

Ühelt poolt rõhutati häiringute mõju leevendamise süsteemi lihtsuse olulisust, mis ei eeldaks kohaliku kasu kokkulepete sõlmimist, vaid riik koguks piisavalt maksuraha, et sellega katta ka muud vajalikud kulud ja häiringud. Seega saaks kaaluda lahendust, kus häiringute mõju leevendamise süsteem oleks lihtne ja peaks aitama vältida ettevõtetele täiendava majandusliku koormuse tekitamist. Juhul, kui otsustatakse kohaliku maksu kehtestamise kasuks, tuleb jälgida, et kohaliku maksu administreerimise kulud ei ületaks laekuvat maksutulu. Tuuleenergeetika sektoris tegutsevad ettevõtjad väljendasid valmisolekut kohaliku kasu kokkulepeteks, kuivõrd nende tegevusalas tekkivad häiringud ei ole niivõrd reguleeritud.

Soovitused

- Määratleda üheselt, kas ja mille alusel kuuluvad kompenseerimisele seaduse tasemel reguleerimata häiringud (müra, vibratsioon, hais). Kohustuslikult kompenseerimisele kuuluvatele häiringutele on eeldatavasti otstarbekas määratleda piirväärtused.
- Otsustada, kas kohaliku kasu kokkulepete näol on tegemist väliskulu kompenseerimisega. Praegused erinevad arusaamad on üheks pingevallikaks, mistõttu looks ühesem selgus mõistetes parema pinnase ka häiringuid põhjustava majandustegevusega nõustumiseks.
- Minimeerida võimalikku negatiivset mõju ja selle võimatuse korral kompenseerida negatiivne mõju viisil, mis kompenseeriks mõjusid ennekõike selle vahetule subjektile.
- Lähtuda mõju kaalutlemisel mitte tekkeallika pindalast vaid mõju ulatusest, levikust ja ajalisest kestusest.
- Kujundada negatiivsete mõjude kompenseerimiseks makstavate tasude jaotus selliselt, et kompensatsioon jõuaks ennekõike negatiivsetest mõjudest puudutatud inimeste ja piirkondadeni.
- Valdkondades, kus praegused piirnormid määratlevad vajadused tekkinud kahju kõrvaldada või korvata, vältida praegustele piirväärtustele täiendavate lisakohustuste seadmist.

Otsustusprotsess ja rakendusmehhanism

Mõnest kohalike elanike ettepanekust peegeldus mõju, mis jõuab vahetult indiviidi tasemele ja mille täieliku kompenseerimisega kaasnev märkimisväärne koormus selle rakendamisel (nt eluhoone asendusväärtuse tasu, mõjueelse olukorraga samaväärse kinnistu ost teises piirkonnas ehk nn väljaostmine) võib viia sedalaadi ettevõtluse lõpetamiseni piirkonnas. Seda olulisem on riigi ja KOV-i eeltöö, et nii ressursiuuringute, planeeringute jm sarnase eeltööga selgesti kaardistada ja KOV-iga kokku leppida, millistes piirkondades sedalaadi ressursibaas (nt tuul, ehitusmaavarad) on olemas ja millistes piirkondades/piirides neist kasutatavad. Selline teadmine võimaldaks nii ettevõtjatel oma tegevusi paremini planeerida kui ka nt potentsiaalsetel kinnistute ostjatel ja kohalikel elanikel võimalike arenduste ja piirangutega arvestada. Sarnase eeltöö vajadusele piirkondlike arengukavade väljatöötamisel on tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll,²⁰⁴ öeldes, et

²⁰⁴ Riigikontroll (2020). Kohalike omavalitsuste roll ettevõtluse edendamisel Kas ja mil viisil saaksid omavalitsused senisest enam ettevõtluse arengusse panustada? Riigikontrolli aruanne Riigikogule 12.02.2020. Lk.9-10. Vt <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2498/language/et-EE/Default.aspx>

praegu on KOV-idel sageli läbi mõtlemata, milliseid ettevõtteid ja kus nad oma territooriumil näha sooviksid ja mida selle saavutamiseks teha tuleb, ning sageli on probleemiks valla- või linnavalitsuse suutmatust ettevõtja planeeritava investeeringu suhtes seisukohta võtta.

Samal ajal, kuivõrd ettevõtlus ja töökohad hoiavad elu neis piirkondades, on oluline tekitada KOV-idele tugevam motivatsioon nii kohalikku elu puudutavaid otsuseid langetada, kui ka siduda neid suurema finantsautonoomiaga, mille kaudu eri laadi ettevõtluse arenguks võimalusi luua. Mida rohkem otsustusõigust KOV-i tasemele suunata, seda enam peab sellega kaasnema ka finantsautonoomia suurenemine, et KOV-idel oleks reaalne võimalus nii näha kui suunata oma otsuste mõjusid.

Soovitused

- Luua rahastusmudeli kaudu KOV-idele motivatsioon ettevõtluse ja kogukonna vahel kokkulepete sõlmimist vahendada ja aidata neil kokkuleppele jõuda.
- Avalikustada kokkulepped ja muuta nende kättesaamine kergeks. Kui kokkulepped ei ole veel kergesti kättesaadavad, siis tuleb kohalike kogukondade esindajate ja ettevõtjate arvates tagada, et need oleksid kergesti leitavad ja vähemalt omavalitsuse veebilehel avalikustatud, ning mõistlik on kokkuleppeid avalikult tutvustada, n-ö välja reklaamida (ehk panna kohalikele omavalitsusele teavitamiskohustus), et info jõuaks kõigi mõjutatud kogukonna liikmeteni.
- Toetada hea tava arengut. Head tava järgivad ettevõtted positsioneeruksid turul n-ö kvaliteedimärgiga usaldusväärsete arendajatena, mis ilmselt tähendaks sujuvamaid ja tulemuslikke läbirääkimisi kohalike kogukondade ja kohalike omavalitsustega.
- Aktiivsem, asjalikum kaasamine arenduste aruteludesse; kohalike kogukondade kaasamine häiringute mõju arutamisel peab toimuma alati, sõltumata mõjualal elavate inimeste arvust.
- Võimalusel tasub eelistada kolme osapoolt – arendaja, kohaliku omavalitsuse ja kohaliku kogukonna – vahelise kirjaliku lepingu sõlmimist, et osapooled oleksid võrdselt kaasatud ja vajadustega arvestataks võimalikult parimal viisil.
- Häiringute mõju kompenseerimisel MTÜ kaudu tuleb tähelepanu pöörata selle juhtimismudeli tasakaalustatusele ja avatusele, et vältida võimalike konfliktide tekkimist kogukonna sees ja tagada raha kasutamise sihipärasus.

Kohaliku kasu kompenseerimise üldpõhimõtetenä soovitame lähtuda järgmisest.

- Seaduses määratud kriitiliste piirtasemega häiringute korral peab kompenseerimiskohustus olema ühetaoline ja täitmise mehhanism universaalne.
- Kompenseerimine on sihistatud kohalikele tegevusest või objektist mõjutatud kogukonnale ja mitte omavalitsusele või riigile laiemalt.
- Ettevõtte peab ette teadma, millised tingimused ja kohustused neile langevad. Kompenseerimine peab olema seotud konkreetse objekti või tegevuse mõjuga. Ettevõttelt ei ole põhjendatud oodata nn igaks juhuks kompenseerimist või näidisolukordade mõjupiirest väljuvate objektide toetamist, nagu ei ole neil selleks ka seaduslikku kohustust.
- Samal ajal ei ole kogukonna jaoks piisav jälgida vaid piirnormist kinnipidamist – negatiivne välismõju võib olla tunnetatav ka seaduslike piirnormide sisse jäädes. Kompensatsioon peab jõudma selleni, kelle elu ettevõtlustegevuse tõttu tegelikkuses halveneb. Lahendusena näevad elanikud tegevuse eelsete kohalike olude fikseerimist. See toimiks lisameetmena praegusele mehhanismile, kus piirnormide sisse jäädes on siiski tunnetatav heaolu langus.
- Eelkõige on kohalike olude kirjelduste fikseerimine soovituslik kaevanduste rajamise puhul, mis on kogukondade senise praktika põhjal enim häiringuid põhjustav näidisolukord. Olude fikseerimine on siiski põhjendatud ja rangelt soovituslik ka teiste näidisolukordade puhul. Hindaja, kes olud fikseeriks, tuleb valida ettevõtja ja kohalike (kogukond, omavalitsus) koostöös.

- Kõigi viie aruandes käsitletud näidisolukorra puhul ja ka laiemalt peab objektiga või tegevusega seotud taristu rajamise, haldamise ning hooldamise kulu jääma ettevõtte kanda kuni tegevuse lõpuni.
- Ettevõtjatele peab olema tagatud võrdne kohtlemine, sõltumata ettevõtte suurusest või muudest omadustest. Sarnase ulatusega objekti või tegevuse korral ei saa kompensatsioon erineda ettevõtte tunnustest lähtudes.
- Hea tava kohaselt avalikustaksid kogukond ja ettevõtte kohaliku kasu lepingud detailplaneeringute menetlusedokumentide osana.

IV OSA

ÕIGUSLIK ANALÜÜS

4.1. EESTI ÕIGUSLIK RAAMISTIK

Mõistmaks kohaliku kasu kokkulepete võimalikkust ja sobivust Eesti õigusruumi, analüüsitakse Eesti õigusruumi õigusteoreetiliselt laiemalt, alates põhiseaduslikust raamistikust kuni õigusliku hinnanguni, kas ja mil moel on kohaliku kasu kokkulepeid võimalik ja otstarbekas üld- ja eriseaduste tasemel reguleerida.

Mõistmaks laiemat õigusraamistikku Eestis ja kohaliku kasu kokkulepete sobivust laiemasse õigusruumi, tehti õigusteoreetiline analüüs. Kohaliku kasu instrumentide analüüsimisel on oluline aru saada, milliste õiguslike normidega on instrumendid seotud ning kuidas õiguslikud aktid, sh rahvusvahelised lepped, ühelt poolt piiravad ja teiselt poolt võimaldavad reguleerida kohaliku kasu instrumente. Teoreetiline analüüs hõlmas kehtiva õiguse (näiteks põhiseadus, planeerimisseadus, ehitusseadustik, maapõueseadus jne), õiguskirjanduse (eelkõige põhiseaduse kommentaarid) ning kohtupraktika läbitöötamist ning analüüsi koostamist võimalikult põhjalikul, ent loetaval kujul koos olulisemate järelduste ja vastuste esitamisega kokkuvõttes.

Õigusteoreetilises mõjuanalüüsis vaadeldi järgmist.

1. Millised on Eestis kasutatud kohaliku kasu instrumentide rakendamise kaasnivad õiguslikud probleemid seoses ebamäärase õigusliku alusega?
2. Millised on põhiseadusest tulenevad nõuded kohaliku kasu instrumentidele?
3. Millised on alternatiivsed õiguslikud lahendused, mis oleks kooskõlas õigusaktidega (sh põhiseadus) ning läbipaistvad?
4. Millised raamid seab kohaliku kasu instrumentidele kehtiv õigus ning millised on õiguslikud alused võimalikeks kokkulepeteks, sh seonduvalt (i) avalik-õiguslike (rahaliste) kohustustega; (ii) omandiõiguse, ettevõtlusvabaduse ja diskrimineerimiskeeluga; (iii) haldusmenetluse regulatsiooniga?
5. Millised on alternatiivsed õiguslikud võimalused kohaliku kasu instrumentide õiguspäraseks rakendamiseks erinevates olukordades (näidisolukorrad: tuulepargi rajamine, maatulundusmaa või metsamaa sihtotstarbe muutmine; olulise ruumilise mõjuga ehitise rajamine; mobiilsidemasti rajamine eramaale)?
6. Kas ja millised õigusaktide muudatused oleksid kohaliku kasu meetmete õiguspärase(ma)ks rakendamiseks vajalikud või piisab n-õ juhendmaterjali koostamisest?

Sõltuvalt konkreetsest uurimisküsimusest ja eelkõige sellest, kas uurimisküsimust on varem kirjanduses või praktikas analüüsitud, esitati analüüsitulemused üldjuhul deduktiivselt. See tähendab, et üldseisukohti õigustatakse argumentidega, mis on vähem üldised ja liigutakse üldiselt üksikule.

Peatüki eesmärk on vastata järgmistele küsimustele.

- Millised on PS²⁰⁵-ist tulenevad nõuded kohaliku kasu instrumentidele?
- Millised raamid seab kohaliku kasu instrumentidele kehtiv õigus ning millised on õiguslikud alused võimalikeks kokkulepeteks, sh seonduvalt (i) avalik-õiguslike (rahaliste) kohustustega; (ii) omandiõiguse, ettevõtlusvabaduse ja diskrimineerimiskeeluga; (iii) haldusmenetluse regulatsiooniga?
- Millised on alternatiivsed õiguslikud võimalused kohaliku kasu instrumentide õiguspäraseks rakendamiseks erinevates olukordades (näidisolukorrad: tuulepargi rajamine, maatulundusmaa või metsamaa sihtotstarbe muutmine; olulise ruumilise mõjuga ehitise rajamine; mobiilsidemasti rajamine eramaale)?

²⁰⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349... RT I, 15.05.2015, 2.

4.1.1. Kokkulepete sõlmimise võimalikkus

4.1.1.1. Kohaliku kasu instrumentide õiguspärasuse üldised eeldused

Kohaliku kasu instrumendid on kokkulepped kohaliku rahalise kasu realiseerimiseks, näiteks haldusakti kõrvaltingimuste, võlaõiguslike või halduslepingute kujul ehk sellise aktide andmise või lepingute sõlmimise otsustamise puhul on tegemist kohaliku omavalitsuse avaliku õiguse sfääri puutuva tegevusega. PS § 3 lg 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes PS-i ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Nii haldusaktid kui ka halduslepingud peavad vastama seadusest tulenevatele nõuetele. Seega tuleb kohaliku kasu instrumentide võimalikkuse analüüsimiseks tuvastada, millistel juhtudel on kohaliku kasu instrumentide kohaldamine materiaalselt ehk sisult õiguspärane haldustegevus.

Alljärgnevalt on analüüsitud, milliste kriteeriumite alusel on võimalik eristada haldusakte, halduslepinguid ja eraõiguslikke lepinguid (A). Seejärel analüüsitakse, millised on iga eeltoodud haldustegevuse liigi üldised õiguspärasuse eeldused (B).

4.1.1.1.1. Haldusakti, halduslepingu ja eraõigusliku lepingu eristamine

HMS²⁰⁶ § 95 lg 1 ls 1 sätestab, et haldusleping on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid. Halduslepingu võib sõlmida muu hulgas haldusakti andmise asemel (HMS § 98 lg 2).

Haldusakti ja halduslepingu vahetegu seisneb selles, et haldusakt on ühe- ja haldusleping mitmepoolne tahteavaldus haldusõigussuhete reguleerimisel. See kriteerium ei ole aga alati üheselt mõistetav. Suur praktiline väärtus aga haldusakti ja halduslepingu eristamisel puudub, kuna haldusaktidele ja -lepingutele kohaldatakse suuresti samu norme ja põhimõtteid.²⁰⁷ Haldusakt ja haldusleping on võrdväärse tugevusega ja on kehtivuse korral adressaatide suhtes ühtviisi siduvad ja täitmisele kuuluvad.²⁰⁸

Halduslepingute kasutamine avalike teenuste osutamisel tekitab aga omakorda küsimuse, kuidas on võimalik teineteisest eristada halduslepinguid ja eraõiguslikke lepinguid. Üheks võimalikuks otsustavaks kriteeriumiks eraõigusliku lepingu eristamisel halduslepingutest on see, et halduslepinguga antakse üle avaliku võimu volitused ja eraõigusliku lepinguga seda ei tehta.²⁰⁹ Samas liigitub HMS § 95 sätestatud halduslepingu üldmõiste alla ka halduslepinguid, millega ei anta avaliku võimu volitust üle – nii nagu ka näiteks kohaliku kasu lepingute puhul.

Riigikohus on korduvalt selgitanud, et avaliku ja eraõiguse piiritlemisel on määrav õigussuhte iseloom.²¹⁰ Kui avaliku võimu kandja seisund suhtes teise isikuga on olemuslikult, mitte ainult väliselt või vormiliselt, samaväärne seisundiga, milles võivad olla eraisikud, räägib see suhte eraõiguslikuks kvalifitseerimise kasuks.²¹¹ Seega on haldus- ja eraõigusliku lepingu eristamisel tähtis lepingu olemus ja raskuskese – kas olemuslikult on tegemist avalik-õigusliku suhtega või olukorraga, kus avaliku võimu kandja (näiteks kohalik omavalitsus), on sõlminud lepingulise suhte, mis on olemuslikult samaväärne eraõigusliku suhtega.

Õigussuhete lepinguga reguleerimise eesmärk haldusmenetluses on enamasti soov tagada menetlusosalisele senisest ulatuslikum kaasamine. Haldusorgani (seaduse, määruse või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik, nt kohalik omavalitsus) antavad ühepoolsed haldusaktid

²⁰⁶ Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354... RT I, 13.03.2019, 55.

²⁰⁷ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 262-263.

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

²⁰⁸ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 431.

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

²⁰⁹ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 430.

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

210 RKEKm 23.09.2003 nr 3-3-4-1-03, p 8; RKEKm 06.12.2011 nr 3-3-4-2-11, p 15; RKEKm 03.05.2017 nr 3-3-4-1-1-17, p 5; RKTkm 28.02.2018 nr 2-15-2894, p 13.

²¹¹ RKEKo 20.12.2001 nr 3-3-1-15-01.

võivad kodanikule tunduda avaliku võimu poolt pealesurutuna ning selle tõttu ka ebaõiglastena. Samuti võib see tekitada menetlusosalises tunde, et tema soovide ja arvamustega ei ole menetluse käigus piisavalt arvestatud, mis omakorda võib tekitada menetlusosalises alateadlikku protesti haldusorgani otsuse ning selle vabatahtliku täitmise vastu. Halduslepingu puhul on aga lepingu jõustumine vahetult seotud nii haldusorgani kui ka menetlusosalise tahteavaldusega ning nende vastastikuse kooskõlaga, mistõttu menetlusosalisel on võimalik üldisest haldusmenetlusest enam menetluse käiku mõjutada. Samuti tekib halduslepingu puhul üldjuhul vähem vaidlusi õigusakti kehtivuse ning õiguspärasuse teemal, kuna halduslepingule allkirja andes on pooled enamasti lepingu sisuga tutvunud ning andnud oma nõusoleku lepingust tulenevate kohustuste täitmiseks.²¹²

Halduslepingu laialdane kasutamine on mõnikord viinud ka eksliku arvamuseni, nagu oleks haldusorganil halduslepingu sõlmimise kaudu võimalik ületada tema tegevusele seadusega ette nähtud tegevuspiiranguid. Selline arusaam on aga väär ning ka halduslepingu sõlmimine haldusakti asemel peab tuginema selgele õiguslikule alusele ning täidetud peavad olema samad eeldused, mis seadus tavalise haldusakti andmiseks haldusorganile ette on näinud.²¹³ Vastav asjaolu tuleneb HMS § 97 lg-st 2, mis sätestab, et haldusorgan võib sõlmida halduslepingu üksnes oma pädevuse piires. Haldusorgan ei või võtta endale halduslepinguga kohustusi, mis ületavad tema pädevuse.

Õiguskirjanduse kohaselt on küsimusi tekitanud halduslepingu sõlmimise lubatavus olukorras, kus seadus või määrus näeb küll ette haldusorgani kohustuse aktiivseks tegevuseks avalike ülesannete täitmisel, kuid ei sedasta otsesõnu, millises vormis seda tuleks teha. Põhiliseks õiguslikuks vahendiks, mille abil haldusorgan talle pandud ülesandeid täidab, on traditsiooniliselt haldusakt.²¹⁴ Samas sätestab HMS § 98 lg 1, et haldusorgan võib haldusakti andmise asemel sõlmida üksikjuhtumi reguleerimiseks halduslepingu isikuga, kellele haldusakt oleks muidu suunatud, kui seadus või määrus ei näe otseselt ette üksnes haldusakti andmist. Seega on haldusorgan õigustatud kas omal initsiatiivil või menetlusosalise taotlusel sõlmima haldusakti andmise asemel halduslepingu.²¹⁵

Seega erinevad haldusleping ja haldusakt teineteisest vormi poolest: haldusakti annab haldusorgan ühepoolselt, kuid haldusleping eeldab menetluse osapoolte konsensust lepingu sõlmimise küsimuses. Haldusakti asemel halduslepingu sõlmimise eesmärk on aga ennekõike psühholoogilist laadi – menetlusosalisele antakse halduslepingu sõlmimise kaudu võimalus vahetult osaleda õigussuhte tekitamisel, muutmisel ja lõpetamisel ning tihedam kaasatus võib distsiplineerida menetlusosalist lepinguga võetud kohustusi korrektsemalt täitma.²¹⁶

4.1.1.1.2. Haldustegevuse õiguspärasus kohaliku kasu instrumentide rakendamisel

Haldusakti (kõrvaltingimuste) õiguspärasuse kriteeriumid

HMS § 54 järgi on haldusakt materiaalselt õiguspärane, kui ta on antud andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne ja kaalutusvigadeta.

Kuigi haldusakti õigusvastasus ei tähenda automaatselt, et haldusakt ei kehtiks, annab haldusakti õigusvastasus aluse haldusakti kehtetuks tunnistada.²¹⁷ Seetõttu on oluline hinnata, kas haldusakt oleks õiguspärane HMS

²¹² Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 429.

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

²¹³ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 431.

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

²¹⁴ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 433.

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

²¹⁵ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 433.

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

²¹⁶ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 434.

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

²¹⁷ Vt HMS § 65 lg 1 ja § 66 lg 1.

§ 54 mõttes. Haldusakt peab vastama nii HMS-is endas kui ka eriseadustest ja halduse üldpõhimõtetest tulenevatele nõuetele.

Haldusakt on formaalselt õiguspärane, kui täidetud on pädevus-, menetlus ja vorminõuded. Kohalike omavalitsuste pädevust kohaliku elu küsimuste reguleerimisel on käsitletud peatükis 4.1.1.2.1. Menetlus- ja vorminõuete järgimist on võimalik hinnata iga konkreetse üksikjuhtumi puhul. Seetõttu puudutab alljärgnev analüüs vaid haldusakti sisulist ehk materiaalselt õiguspärasust.

Haldusakti sisulise õiguspärasuse kriteeriumiteks on: (i) õiguslik alus; (ii) kooskõla kehtiva õigusega; (iii) proportsionaalsus; (iv) kaalutusvigade puudumine ja (v) õiguse üldpõhimõtete järgimine.²¹⁸ Kuivõrd kaalutusvigade puudumist on võimalik hinnata vaid konkreetse otsustuse ja selle tegemisel arvesse võetud kaalutluste pinnalt, ei ole seda võimalik hetkel teoreetilisest vaatepunktist analüüsida.

HMS § 53 lg 2 sätestab, et haldusaktile võib kehtestada kõrvaltingimuse, kui esineb mõni järgnevatest tingimustest: 1) seaduses või määruses sätestatud juhul; 2) kui kõrvaltingimusest tuleks haldusakt jätta andmata; 3) kui haldusakti andmine tuleb otsustada halduse kaalutusõiguse alusel. Kõrvaltingimuse sisu on avatud peatükis **Error! Reference source not found.**

Halduslepingute õiguspärasuse kriteeriumid

HMS § 100 sätestab, et haldusleping on õiguspärane, kui ta vastab HMS §-des 54–57 või §-des 89–91 ja § 92 lõikes 2 sätestatud nõuetele. Nimetatud nõudeid kohaldatakse halduslepingule niivõrd, kuivõrd need ei ole vastuolus halduslepingu olemusega.

Materiaalse õiguspärasuse kontekstis kohalduvad halduslepingule eeltoodud normide tõttu samad nõuded mis haldusaktile: ta on antud andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne ja kaalutusvigadeta.

Ka halduslepingute puhul on oluline tähele panna, et HMS § 104 lg 1 sätestab, et halduslepingu õiguspärasuse nõuetele mittevastav, kuid mitte tühine haldusleping kehtib ja seda tuleb täita, välja arvatud juhul, kui üksikisikust lepingupool oli halduslepingu sõlmimisel halduslepingu õigusvastasusest teadlik või kui haldusleping sõlmiti tema poolt esitatud vale- või mittetäielike andmete alusel või haldusorgani ähvardamise, petmise või muul viisil õigusvastase mõjutamise tulemusel.

Võlaõiguslike lepingute küsimus

Häiringute kompenseerimiseks on häiringute põhjustajal võimalik sõlmida leping ka otse kohaliku kogukonnaga. Selline eraisikute vaheline leping on oma olemuselt eraõiguslik ning allub VÕS²¹⁹ § 1 lg 1 kohaselt VÕS-i regulatsioonile. Eraõiguses kehtib lepinguvabaduse printsiip ehk lubatud on kõik, mis ei ole keelatud.

Olemuselt võivad sellised hea tahte või sponsorlepingud kvalifitseeruda näiteks kinkelepinguks. Riigikohus on selgitanud, et kinkelepingu põhitunnusteks on kokkulepe, millega kinkija kohustub mingit hüve üle andma, kohustuse võtmise vabatahtlikkus ning tahe teist lepingupoolt tasuta rikastada.²²⁰ Kui kinkija kohustub teist poolt rikastama tingimusel, et ta selle eest ka vastutatu (vastusoorituse) saab, ei ole tegemist kinkelepinguga. Siiski võib kinkija kinkelepingus VÕS § 265 lg 1 järgi kingisaajale ette näha ka koormisi või kohustusi, ilma et see muudaks kinkelepingu tasuliseks lepinguks. Koormiste või kohustustega kinkeleping erineb tasulisest lepingust eelkõige selle poolest, et kinkija kohustub ühepoolse tahteavaldusega kingisaajat rikastama ning ühtlasi kohustab kinkija kingisaajat kinkija soovitud eesmärgi saavutamiseks pärast kinke saamist midagi tegema või tegemata jätma. Seejuures ei ole kingisaaja koormised või kohustused ja kinkija kohustus anda kinkelepingu ese kingisaajale üle vastastikused kohustused ega kujuta endast vastutatu kinke eest. Samuti saab kohustuste või koormiste täitmist nõuda üldjuhul alles pärast kinke üleandmist.²²¹

²¹⁸ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 271.

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

²¹⁹ Võlaõigusseadus. - RT I 2001, 81, 487... RT I, 08.01.2020, 10.

²²⁰ RKTko 3-2-1-145-16, p 13.1.

²²¹ RKTko 3-2-1-119-09, p 14.

Kinkelepingu puhul on oluline tähele panna, et VÕS § 261 lg 1 näeb ette, et kinkija avaldus endale kinkelepingust tulenevate kohustuste võtmiseks peab olema tehtud kirjalikult, kui seadusest ei tulene teisiti. Samuti on kinkija vastutus seaduse kohaselt, võrreldes näiteks müüja vastutusega, oluliselt piiratum (VÕS § 264). Siiski on kinkija vastutust reguleerivad sätted dispositiivsed ehk pooled võivad kokku leppida ka seadusest rangemas vastutuses, arvestades VÕS § 106 lg 2 sätestatud piiranguid. Õiguskirjanduse kohaselt tuleb sätet, mille kohaselt ei pea kinkija kinke üleandmisega viivitamise korral maksma viivist ega välja andma kingitud esemest saadud kasu, pidada imperatiivseks sätteks, millest kokkuleppel kõrvalekaldumine ei ole võimalik.²²²

Olenemata sellest, kas leping kvalifitseerub kinkelepinguks või mitte – kui võlaõiguslik leping kogukonnaga on sõlmitud ilma kohaliku omavalitsuse osalusega, on tegemist eraõigusliku kokkuleppega, millest tulenevad võlasuhte relatiivsusest õigused ja kohustused üksnes lepingu pooltele.

Juhul, kui kahe eraõigusliku isiku vahel sõlmitakse võlaõiguslik leping kohaliku kasu realiseerimiseks ning sellise võlaõigusliku lepingu sõlmimine on näiteks planeerimis- või ehitusõigusliku haldusakti kõrvaltingimus või võlaõigusliku lepingu olemasolu on haldusaktis sisalduva kaalutluse aluseks, on küsimus jällegi haldusakti (kõrvaltingimuste) õiguspärasuses. Kohalik omavalitsus saab arendaja ja eraõigusliku kohaliku kogukonna esindaja vahel sõlmitud lepingut haldusotsustuse tegemisel (ühe kaalutlusena) arvesse võtta, järgides õiguspärasuse, sh diskretsioonireegleid. Arendaja ja eraõigusliku isiku vaheline kohaliku kasu leping saab olla ka näiteks tingimuslik, st arendaja kohustuste sissenõutavus hakkaks sõltuma positiivse haldusotsustuse andmisest.

Teoreetiliselt ei saa kolmanda alternatiivina välistada ka, et kohaliku omavalitsuse ja arendaja vahel sõlmitav kohaliku kasu leping on teatud asjaoludel käsitletav mitte haldus-, vaid tsiviilõigusliku lepinguga, st leping ei kätke endast olemuslikult avalik-õiguslikku subordinatsioonisuhet, vaid eraõiguslikku suhet, mille üheks osapoolteks on lihtsalt kohalik omavalitsus.

Riigivõimu teostamisega § 3 lg 1 esimese lause tähenduses on tegu aga ka siis, kui avalik-õiguslik juriidiline isik tegutseb eraõiguslikult. See kehtib nii avaliku ülesande täitmisel eraõiguslikus vormis kui ka täitevvõimu teostamiseks vajalike vahendite ja teenuste hankimisel turult tasu eest, samuti osalemisel tulunduslikus majandustegevuses.²²³ Riigikohus on leidnud, et ka avalik-õigusliku juriidilise isiku osalemisel eraõiguslikes suhetes peab avalik-õiguslik juriidiline isik arvestama põhiõigustega, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguspärase ootuse ja teiste avaliku õiguse põhimõtete ja normidega.²²⁴ Riigikohus on ka hiljem rõhutanud, et era- ja avalikku õigust ei ole praktikas võimalik üksteisest täielikult lahutada. Paljudel juhtudel tuleb ametiasutuste tegevuse suhtes kohaldada üheaegselt nii era- kui ka avaliku õiguse norme. Selline olukord võib kujuneda avalik-õigusliku juriidilise isiku osalemisel eraõiguslikes suhetes, sest ka neis suhetes peab avalik-õiguslik juriidiline isik arvestama põhiõigustega, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguspärase ootuse ja teistest avaliku õiguse põhimõtete ja normidega.²²⁵

Eraõigusliku tehinguga ei saa järelikult mööda minna ühestki avalik-õiguslikust kohustusest.²²⁶ Seega, isegi kui kohaliku omavalitsuse ja arendaja vahelist kohaliku kasu lepingut pidada mingis olukorras tsiviilõiguslikuks, ei saa see instrumendi õiguspärasuse hindamisel tähendada printsipiis leebemate nõuete kohaldamist – seda eriti, kuna arendaja sõlmib ka tsiviilõigusliku kohaliku kasu lepingu tõenäoliselt lähtudes majanduslikust huvist positiivse haldusotsustuse vastu ning kohalikku kasusse panustamine ei ole tema eraldiseisvaks vabatahtlikuks (majanduslikuks) huviks. Järelikult ei ole tegemist igal juhul klassikalise tsiviilõigusliku majandustegevuse, vaid siiski avalik-õiguslikku eesmärki omava tehinguga. Seega peaks kohaliku omavalitsuse vaates ka tsiviilõigusliku lepingu puhul rakendama haldusakti ja -lepinguga analoogset õiguspärasuse künnist.

²²² Kull, I. Võlaõigusseaduse § 264 kommentaar, komm 4. – P. Varul jt. Võlaõigusseadus II. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019.

²²³ Narits, R. jt. Põhiseaduse § 3 kommentaar, komm 9. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=7&p=3>

²²⁴ RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 12,

²²⁵ RKHKo 14.12.2011 nr 3-3-1-72-11, p 12.

²²⁶ Narits, R. jt. Põhiseaduse § 3 kommentaar, komm 13. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=7&p=3>

Seega, kokkuvõttes tuleb kõigi haldustegevuse vormide puhul (haldusakt, haldusleping, eraõiguslik leping (kui selle sõlmib kohalik omavalitsus)) analüüsida, kas kohaliku kasu instrumentid on sõlmitud hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalsena ja kaalutusvigadeta.

4.1.1.2. Õigusliku aluse küsimus

Alljärgnevalt on esmalt analüüsitud, kas ja millistes olukordades võiks kohalike omavalitsuste universaalpädevus olla aluseks kohaliku kasu instrumendi rakendamiseks (ptk 4.1.1.2.1.), kas neis olukordades universaalpädevusest kui õiguslikust alusest piisab (ptk 4.1.1.2.2.). Seejärel analüüsime, kas ja millised seadusest tulenevad õiguslikud alused kohaliku kasu instrumentide rakendamiseks näidisolukordades esinevad (ptk 4.1.1.2.3.).

4.1.1.2.1. Kohalike omavalitsuste universaalpädevus kui teoreetiline võimalik õiguslik alus

Selleks, et kontrollida kohaliku kasu instrumente puudutavate kokkulepete võimalikkust, on esmalt vaja hinnata, kas selliste kokkulepete sõlmimine kuulub kohalike omavalitsuste pädevusse. KOKS²²⁷ § 6 lg 1 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas muu hulgas ruumilist planeerimist. KOKS § 6 lg 3 kohaselt otsustab ja korraldab kohaliku omavalitsuse üksus lisaks KOKS-is sätestatud neid kohaliku elu küsimusi: 1) mis on talle pandud teiste seadustega; 2) mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. KOKS § 6 lg 4 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksus täidab riiklikke kohustusi: 1) mis on talle pandud seadusega; 2) mis tulenevad selleks volitatud riigorgani ja selle volikogu vahelisest lepingust.

PS § 3 lg 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes PS-i ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Tegemist on seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõttega.

Riigivõimu teostamine on täidesaatva riigivõimu teostamine. Kõigepealt hõlmab see nii riigi kui ka riigist alamal seisvate avalik-õiguslike juriidiliste isikute, sealhulgas kohaliku omavalitsuse mis tahes tegutsemise.²²⁸

Kohalik omavalitsus kujutab endast avalike kohaliku elu küsimuste iseseisvat lahendamist seaduse alusel selle püsielanikkonna poolt nii, nagu seda nõuab kohaliku elu eripära.²²⁹ PS § 154 lg 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Tegemist on kohaliku omavalitsuse üksuse põhigarantiiga – enesekorraldusõigusega. See tähendab, et kohaliku omavalitsuse üksusel on õigus ilma erivolituseeta otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi. Sellise ulatusliku pädevuse andmine välistab kohaliku elu küsimuste defineerimise vajaduse ja eraldiseisva volitusnormi vajaduse kohaliku elu küsimuste reguleerimisel. Seega on kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik lahendada tunnustelt ka neid kohaliku elu küsimusi, mida seadused otsesõnu ei nimeta.²³⁰ Selline tõlgendus on kooskõlas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikliga 4 lg 2, mis sätestab kohaliku omavalitsuse vabaduse seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile.²³¹

Siiski tuleb kohaliku omavalitsuse üksustel ka kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel lähtuda seadusest – st kohaliku omavalitsuse üksuse tegevus peab kohaliku elu küsimuste reguleerimisel vastama seadusele.²³² See aga tähendab, et näiteks isikute põhiõigusi, mida saab PS järgi piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras (nt omandipõhiõigus), tohib kohaliku omavalitsuse üksus piirata üksnes seadusest

²²⁷ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558... RT I, 05.02.2019, 8

²²⁸ Narits, R. jt. Põhiseaduse § 3 kommentaar, komm 8. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=7&p=3>

²²⁹ RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 89.

²³⁰ Olle, V. jt. Põhiseaduse § 154 kommentaar, komm 1.1. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=171&p=154>

²³¹ RKPJKo 9.02.2000, 3-4-1-2-00, p 17

²³² Olle, V. jt. Põhiseaduse § 154 kommentaar, komm 1.3.2. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=171&p=154>

tuleneva volitusnormi alusel.²³³ Seega ei ole volitusnormi olemasolu nõutav, kui vastupidine ei tulene otseselt seadusest. Järelikult on kohaliku omavalitsuse üksustel PS-st tulenev pädevus seadusega kooskõlas otsustada kõiki kohaliku elu küsimusi ning riiklike küsimuste otsustamiseks ja seadusest tulenevatel juhtudel on vajalik eraldiseisva volitusnormi olemasolu.

Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusülesanne), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu PS-ga lubatud eesmärgi saavutamiseks. Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad niisiis seadusest tulenevaks omavalitsusülesandeks (ka "kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded") ja muudeks ülesanneteks (ka "vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded"), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud.²³⁴ Samuti ei ole välistatud, et mõni praegune kohaliku elu küsimus muudetakse riigielu küsimuseks.²³⁵ Seega on kohalike omavalitsuse pädevuse ja kohaliku elu küsimuste sisustamine ka seadusandja kättes.

See, millised küsimused kujutavad endast kohaliku elu küsimusi, ei ole üheselt selge. Omavalitsuslike ülesannete selge piiritlemine riiklikest ülesannetest on keerukas probleem, kuna PS näeb teatud ülesannete puhul täitjana nii riiki kui ka kohaliku omavalitsuse üksust ehk teatud avalik ülesanne kuulub samal ajal nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse üksuse huvifääri.²³⁶ Sisulise kriteeriumi järgi on kohaliku elu küsimused need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või PS-ga antud mõne riigiorani kompetentsi.²³⁷ Seega on KOV-ile antud iseseisev ülesannete avastamise õigus, st KOV saab omal algatusel täita ka neid ülesandeid, mille täitmist seadus KOV-ile otseselt ette ei näe, kuid mis on olemuselt omavalitsuslik.²³⁸ Seega on võimalik kohaliku elu küsimusi piiritleda, analüüsides, ega vastavat küsimust ole PS-ga mõne teise riigiorani kompetentsi antud ning kas tegemist on kohalikust kogukonnast tõusetunud küsimusega. Kohaliku elu küsimuste määratlemiseks on võimalik kasutada järgmisi kriteeriume.

- Kas seaduses on ülesanne sätestatud KOV-i olemuslikku pädevusse kuuluvana?
- Kas tegemist on KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 sätestatud ülesandega, mille sisu on avatud eriseaduses?
- Kas KOV täidab ülesannet piiritletult vaid konkreetse KOV-i territooriumil, lähtudes vaid selle territooriumi elanikkonna huvidest?
- Kas KOV-i konkreetse avaliku teenuse tarbijateks on vaid konkreetse KOV-i elanikud või kas ülesannet täidetakse kohalike elanike huvides?
- Kas ülesande puhul on tuvastatav selle kohalik päritolu (nn kohalik juur) ehk kas ülesanne on võrsunud kohalikust kogukonnast (kas on tuvastatav spetsiifiline seos vastava kohaga)? Kas sellele on osundatud vastava ülesande sätestanud seaduseelnõu seletuskirjas?
- Kas KOV-i ülesandega seotud küsimused on KOV-i üksuse elanikele ühised ja mõjutavad inimeste kooselu kogukonnas?
- Kas ülesannet on traditsiooniliselt ehk ajalooliselt täitnud KOV?
- Kas KOV on subsidiaarsuspõhimõtet arvestades sobiv tasand ning piisavalt haldussuutlik konkreetset ülesannet omal vastutusel ja iseseisvalt täitma?
- Kas seadusega on kirjutatud KOV-ile ette ülesande sisu, täitmise viis ja ulatus? Ehk kas KOV-ile on ülesande täitmiseks jäetud otsustuspädevus ja kaalutlusruum, sh kas KOV-ile on jäetud otsustusruumi, kuidas ülesannet täita?

²³³ RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 29.

²³⁴ RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 53.

²³⁵ RKPJKo, 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 127.

²³⁶ Olle, V. jt. Põhiseaduse § 154 kommentaar, komm 1.4.1.3. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=171&p=154>

²³⁷ RKÜKo, 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 53.

²³⁸ Siseministeerium. Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. 03.05.2010.

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_ulesannete_ja_kov_riiklike_ulesannete_piiritlemise_juhen_d.pdf

- Kas kohtupraktikas on ülesande kuuluvust käsitletud KOV-i olemuslikus pädevuses olevana?
- Kas KOV-i ülesande täitmise seonduv riiklik järelevalve hõlmab vaid KOV-i tegevuse õigusparasust või on laiem?²³⁹

Riigikohus on selgitanud, et kohaliku elu küsimuste korraldamine tähendab arvukate üksikkohustuste täitmist, kusjuures nimetatud kohustuste olulisuse aste on väga erinev, sõltudes muuhulgas suurel määral konkreetsest elulisest olukorrast. Samuti on kohaliku omavalitsuse üksusel üldjuhul märkimisväärne otsustusvabadus, millises ulatuses milliseid ülesandeid täita.²⁴⁰ Ka võivad need ülesanded erinevate kohaliku omavalitsuse üksuste puhul erineda, sõltudes kohaliku omavalitsuse üksuse eripärastest vajadustest, aga ka kohaliku kogukonna eelistustest. Tegemist on selliste kohalike ülesannetega, mille täitmist saab kohaliku omavalitsuse üksuselt konkreetsetes ajas ja ruumis mõistlikult eeldada. Olulised kohalikud ülesanded, nagu ka nende täitmise nõutav ulatus, on ajas muutuvad suurused, olenedes suurel määral üldisest sotsiaal-majanduslikust olukorrast ja ühiskonna heaolu tasemest. Muudatused sotsiaalses ja majanduslikus keskkonnas võivad mõjutada nii täitmist nõudvaid kohalikke ülesandeid kui ka nende täitmise eeldatavat ulatust ja kvaliteeti.²⁴¹

Seega tuleb asjaolu, kas tegemist on aga kohaliku või riigielu küsimusega, igal konkreetset juhul, arvestades küsimuse hetkel valitsevat sotsiaal-majanduslikku olukorda ning kehtivaid õigusakte, eraldi hinnata.

Kohaliku elu küsimuste piiritlemine praktikas

Kohaliku elu küsimus kujutab endast määratlemata õigusmõistet, mis tähendab, et seadusest ega ka sellest alamalseisvatest õigusaktidest ei ole võimalik leida vastava mõiste definitsiooni või ammendavat loetelu. Määratlemata õigusmõisted leiavad aga sisustamist kohtupraktikas eluliste kaasuste pinnalt.

Käesoleva analüüsi kontekstis on riigikohus oma praktikas lugenud kohaliku elu küsimusteks järgnevad.

- Kohustus tagada detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamine kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni.²⁴² Riigikohus on selgitanud, et kuigi enne 01.07.2015 kehtinud ehitusseaduse § 13 käsitles ainult detailplaneeringu kohaseid rajatisi, on Riigikohtu erikogu seisukohal, et ka valla muu infrastruktuuri arendamise puhul on tegemist üldjuhul kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluva avaliku ülesandega.²⁴³
- KOKS § 6 lg 1 järgi on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada vallas või linnas ruumilist planeerimist, kui see ülesanne ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Planeerimisautonoomia kui kohaliku omavalitsuse üksuse õigus otsustada, kas ja millisel viisil lahendada ruumilise planeerimise küsimusi oma territooriumil, on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest hõlmatud ja kuulub seega PS § 154 lg 1 kaitsealasse.²⁴⁴ Riigikohus selgitas muu hulgas, et näiteks riigi eriplaneeringu puhul on KOV-i planeerimisautonoomiasse sekkumine põhjendatud ja põhiseaduspärane.²⁴⁵

Riigikohus on tuvastanud, et kohaliku elu küsimusena ei ole käsitletav näiteks kooskõlastuse andmine maavara geoloogilise uuringu loa menetluses, kuna see ei ole kohaliku omavalitsuse üksuse põhitegevus, vaid kõrvalfunktsioon. Maa-varade uurimise ja kaevandamise üle lõplike otsuste tegemine ei ole kohaliku elu küsimus, vaid on PS-ga haaratud riigielu küsimuste hulka.²⁴⁶

²³⁹ Siseministerium. Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. 03.05.2010.

https://www.rahandusministerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_ulesannete_ja_kov_riiklike_ulesannete_piiritlemise_juhend.pdf

²⁴⁰ RKKKo, 09.03.2005, 3-1-1-139-04, p 15.

²⁴¹ RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 67.

²⁴² RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 20.

²⁴³ RKEKm 06.12.2011, 3-3-4-2-11, p 12.

²⁴⁴ RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p 49.

²⁴⁵ RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p 88.

²⁴⁶ RKKKo 13.11.2015, 3-3-1-34-15, p 10.

Riigikohus on selgitanud, et ka riigi eriplaneeringu kui riigile oluliste objektide püstitamist tagava instrumendi algatamine, koostamine ja kehtestamine on riigielu küsimus.²⁴⁷

Eeltoodust ilmneb, et Riigikohus on küll selgitanud kitsaste valdkondade liigitumist kohaliku elu või riiklikeks ülesanneteks, kuid ei ole andnud suuniseid, milliseid üldiseid valdkondi pidada kohalikeks või riiklikeks küsimusteks.

Selleks, et hinnata, kas kohaliku kasu instrumentide rakendamine hankes toodud näidisolukordades võib kuuluda kohalike omavalitsuste tuumikülesannete hulka, on vajalik hinnata näidisolukordade liigitumist kohaliku elu või riigielu küsimuseks.

a) Tuulepargi rajamine

Riigi energiavarustuse küsimus on oma olemuselt nii riiklike kui kohalike huve hõlmav. Energiapoliitika küsimused on kahtlemata riiklikud küsimused, mis mõjutavad omakorda kohalike omavalitsusi kui riiklikest otsustustest vahetult mõjutatud subjekte.

Välisõhu keemilise ja füüsikalise mõjutamise kohta esitatud nõuded on reguleeritud AÕKS-iga²⁴⁸ (AÕKS § 1 lg 1), sh reguleerib AÕKS ja selle rakendusaktid välisõhus levivat müra (AÕKS 2. ptk 3. jagu). AÕKS-iga on korraldav pädevus antud eelkõige Keskkonnaministeriumile (vt nt AÕKS § 56 lg 4). Riiklikku järelevalvet AÕKS täitmise üle teeb Keskkonnainspeksioon (AÕKS § 217). AÕKS-iga on teisalt pandud ka arvukalt (kõrval)ülesandeid kohalikele omavalitsustele (vt nt AÕKS § 63 lg 4, 5, 7, 9 ja AÕKS § 64 lg 2, 8 ja AÕKS § 66 lg 1). Elektrienergia tootmist, edastamist, müüki, eksporti, importi ja transiiti ning elektrisüsteemi majanduslikku ja tehnilist juhtimist reguleerib ELTS²⁴⁹. Riiklikku järelevalvet vastavas seaduses sätestatud nõuete täitmise üle teeb ELTS § 93 lg 1 kohaselt Konkurentsiamet.

Eeltoodust jäeldub, et elektrienergia tootmise kui valdkonna korraldamine kuulub olemuselt riigi ülesannete hulka ning energia valdkonnas kohalikele omavalitsustele pandud ülesandeid ei saa käsitleda selgelt kohaliku elu küsimusena. Kuigi KOV-ide ülesanne on planeerimismenetluse korraldamine ja ehitusloa menetlus sõltumata riigi energiapoliitikast, ei muuda see tuulepargi rajamisel lahendatavaid küsimusi täies mahus kohaliku elu küsimusteks ning energiavaldkonna küsimusi tuleks pidada siiski riigi ülesanneteks.

b) Oluline maakasutusmuudatus

PlanS²⁵⁰ § 126 lg 1 p 3 kohaselt lahendatakse detailplaneeringuga ka krundi ehitusõiguse määramine. PlanS § 126 lg 4 p 1 kohaselt määratakse krundi ehitusõigusega krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed. PlanS § 126 lg 5 kohaselt määrab krundi kasutamise sihtotstarve, millisel otstarbel võib krundi pärast planeeringu kehtestamist kasutada. Krundi kasutamise sihtotstarbe alusel määrab linna- või vallavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe ja ehitise kasutamise otstarbe. Krundile võib määrata mitu kasutamise sihtotstarvet. Ka KOKS § 6 lg 1 järgi on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada vallas või linnas ruumilist planeerimist, kui see ülesanne ei ole seadusega antud kellegi teise täita.

Nagu ka juba varem välja toodud, on ka Riigikohus selgitanud, et planeerimisautonoomia kui kohaliku omavalitsuse üksuse õigus otsustada, kas ja millisel viisil lahendada ruumilise planeerimise küsimusi oma territooriumil, on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest hõlmatud ja kuulub seega PS § 154 lg 1 kaitsealasse (v.a nt riigi eriplaneering).²⁵¹

Seega on oluline maakasutusmuudatus oma olemuselt pigem kohaliku elu küsimus.

c) Olulise ruumilise mõju ehitise rajamine

²⁴⁷ RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p 79.

²⁴⁸ Atmosfääriõhu kaitse seadus. - RT I, 05.07.2016, 1... RT I, 05.11.2019, 5.

²⁴⁹ Elektriturseadus. - RT I, 13.03.2019, 46... RT I 2003, 25, 153.

²⁵⁰ Planeerimisseadus. - RT I, 26.02.2015, 3... RT I, 19.03.2019, 104.

²⁵¹ RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p 49.

Ka olulise mõjuga ehitise rajamine on oma olemuselt planeeringuõiguse küsimus. Olulise ruumilise mõju definitsioon on sätestatud PlanS § 6 p 13. Oluline ruumiline mõju on mõju, millest tingitult muutuvad eelkõige transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või tööjõu vajadus ehitise kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile.

Nagu ka juba varem välja toodud, on KOKS § 6 lg 1 järgi kohaliku omavalitsuse üksuse ülesandeks korraldada vallas või linnas ruumilist planeerimist, kui seadus ei sätesta teisiti. Samas mõjutab olulise ruumilise mõjuga ehitis suuremat territooriumit ja võib seeläbi olla mitme kohaliku omavalitsuse huvisfääris.

Olulise ruumilise mõjuga ehitised võivad olla lisaks üldplaneeringule (PlanS § 75 lg 1 p 4), kohaliku omavalitsuse eriplaneeringule (PlanS § 95 lg 1) või detailplaneeringule (PlanS § 125 lg 1 p 4) ka riigi eriplaneeringu objektiks. Nimelt sätestab PlanS § 27 lg 1, et riigi eriplaneeringu eesmärk on sellise olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamine, mille asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Riigi eriplaneering koostatakse eelkõige maakonnaülestes huvide väljendamiseks riigikaitse ja julgeoleku, energeetika, gaasi transpordi, jäätmemajanduse ning maavarade kaevandamise valdkonnas või eespool nimetatud huvide väljendamiseks avalikus veekogus ja majandusvööndis. PlanS seletuskirjas on selgitatud, et riigi eriplaneeringuga kavandatavate ehitiste puhul on tegemist ehitistega, mille mõju ulatub mitme kohaliku omavalitsuse ja ka mitme maakonna territooriumile. Kuna sellised ehitised ei ole vajalikud mitte ainult kohaliku kogukonna huvidest lähtuvalt, ei ole nende planeerimisel olemuslikult tegemist kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiaga, küll aga kujutab riigi eriplaneeringuga kavandatavate ehitiste planeerimine riivet kohaliku omavalitsuse autonoomiale, kes ei saa lõplikult otsustada oma territooriumil toimuva üle.²⁵² Eelviidatud kohtupraktikast tulenedes on riigi eriplaneering riigielu küsimus.

Seega võib olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamise korraldamine kvalifitseeruda nii kohaliku elu küsimuseks kui ka riigielu küsimuseks.

d) Mobiilsidemasti rajamine

ESS-is²⁵³ sätestatakse nõuded üldkasutatavatele elektroonilise side võrkudele ja teenustele, elektrooniliste kontaktandmete otseturustuseks kasutamisele, raadioside pidamisele, raadiosageduste ja numeratsiooni haldamisele ja raadioseadmele ning riiklik järelevalve nende nõuete täitmise üle ja vastutus nende nõuete rikkumise eest (ESS § 1 lg 2). Seejuures sätestab ESS § 134 elektroonilise side valdkonna riikliku korralduse eesmärgid. ESS § 134 lg 2 p 2 kohaselt on elektroonilise side valdkonna riikliku korralduse eesmärk aidata kaasa sideteenuse turu arengule muu hulgas sellega, et toetatakse üleeuroopaliste sidevõrkude loomist ja arendamist ning üleeuroopaliste sideteenuste koostalitlusvõimet ja läbivuhendatavust.

Kuigi sideehitise ehitusloa väljastamine on EHS § 39 lg 1 kohaselt KOV-i pädevuses, teeb EHS § 130 lg 3 p 1 kohaselt sideehitiste nõuetelevastavuse üle järelevalvet Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. EHS § 80 lg 2 sätestab, et sideehitis on liin ja liinirajatis ESS tähenduses. ESS § 2 p 25 sätestab, et liinirajatis on aluspinnaga kohtkindlalt ühendatud elektroonilise side võrgu osa, milleks on muu hulgas maakaabel, veekogu põhjas paiknev kaabel, kaablitunnel, kaablikanalisisatsioon, ehitistele ja postidele kinnitatud kaablite või juhtmete kogum koos kommutatsiooni-, jaotus- ja otsustusseadmetega, regeneraator, elektrooniliste sideseadmete konteiner ning raadiosidemast, samuti tehnovõrk ja -rajatis AÕS-i tähenduses.

Eeltoodust ülenevalt ei kujuta mobiilsidemasti rajamine endast selgelt ainult kohaliku elu küsimust.

e) Kaevandamine

MaaPS²⁵⁴ eesmärk on tagada maapõue säästlik ja majanduslikult otstarbekas kasutamine ning seejuures tekkivate keskkonnanäringute vähendamine võimalikult suures ulatuses (MaaPS § 1 lg 1). MaaPS § 107 kohaselt teevad MaaPS-st tulenevate nõuete täitmise üle järelevalvet Keskkonnainspeksioon, Keskkonnaamet, Maa-amet, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ja Päästeamet. Kaevandamisloa annab Keskkonnaamet (MaaPS § 48). Kaevandamisloa andja saadab kaevandamisloa taotluse ning taotluse kohta

²⁵² Planeerimisseaduse seletuskiri. 20.11.2013. lk 83. <http://eelnouud.valitsus.ee/main#6a73if95>

²⁵³ Elektroonilise side seadus. - RT I 2004, 87, 593... RT I, 13.03.2019, 47.

²⁵⁴ Maapõueseadus. - RT I, 10.11.2016, 1... RT I, 22.02.2019, 24.

antava haldusakti eelnõu arvamuse saamiseks kavandatava kaevandamiskoha kohaliku omavalitsuse üksusele, kes esitab oma arvamuse kirjalikult kahe kuu jooksul taotluse kohta antava haldusakti eelnõu saamisest arvates (MaaPS § 49 lg 6). Kaevandamisloa andmisest keeldutakse, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole nõus kaevandamisloa andmisega (KOKS § 55 lg 1 p 11). Sellisel juhul võib kohaliku omavalitsuse üksuse nõusoleku asendada Vabariigi Valitsus (MaaPS § 55 lg 4).

Riigikohus on samamoodi selgitanud, et kooskõlastuse andmine maavara geoloogilise uuringu loa menetluses ei ole kohaliku omavalitsuse üksuse põhitegevus, vaid kõrvalfunktsioon. Maa-varade uurimise ja kaevandamise üle lõplike otsuste tegemine ei ole kohaliku elu küsimus, vaid on PS-ga haaratud riigielu küsimuste hulka.²⁵⁵ Kaevandamisloa olemasolul peab järgnevas planeerimismenetluses arvestama nii kohalike kui riiklike huvidega.²⁵⁶

Seega, kaevandamine ei ole samuti selgelt ainult kohaliku elu küsimus.

Järelikult, kokkuvõttes, teatud juhtudel ehk kui tegemist on kohaliku elu küsimusega, võiks PS § 154 lg 1 sobida teoreetiliseks õiguslikuks aluseks kohaliku kasu instrumenti rakendamisel.

Samas tuleb edasi analüüsida, kas isegi juhul, kui tegemist on kohaliku elu küsimusega, siis millisel juhul võiks kohaliku omavalitsuse tegevuse õiguslik alus olla teoreetiliselt tuletatav ka PS § 154 lg-s 1 sätestatud universaalpädevusest, võib kohaliku kasu instrumentide rakendamine nõuda seadusest tulenevat konkreetsemat õiguslikku alust.

4.1.1.2.2. Kohaliku omavalitsuse universaalpädevuse kui õigusliku aluse piisavuse küsimus

Eeltoodu tõttu tuleb analüüsida, kas kohaliku kasu instrumentide rakendamisel piiratakse isiku (arendaja) põhiõigusi või kas esineb mõni muu PS-st tulenev vajadus eraldi õigusliku aluse järele.

4.1.1.2.2.1. Kohaliku omavalitsuse universaalpädevuse kui õigusliku aluse piisavuse küsimus

Ettevõtlusvabadus

Kohaliku kasu instrumentide kohaldamine võib riivata isikute ettevõtlusvabadust ning omandi põhiõigust.

Nimelt sätestab PS § 31 esimene lause, et Eesti kodanikel on õigus tegeleda ettevõtlusega. PS § 9 lg 2 kohaselt laieneb see õigus ka juriidilistele isikutele. PS § 31 teise lause kohaselt võib seadus sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra, seega ka piirata seda vabadust. See tähendab, et ettevõtlusvabadus on lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigus. Seadus ei pea kõiki piiranguid detailselt kirjeldama, kuid peab määratlema raamid, mille sees täitevvõim täpsustab seaduse vastavaid sätteid.²⁵⁷ Seega võib ettevõtlusvabadust küll piirata, kuid selleks peab olema seaduslik alus.

Ettevõtlusvabaduse tuumaks on riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks ja seda vabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse. Ettevõtlusvabaduse kaitseala on samuti riivatud siis, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.²⁵⁸

Ettevõtlusvabadust riivad üldistatult mis tahes keelud ja piirangud (sh ka planeeringutest tulenevad) mõne majandustegevusega tegeleda, isikule pandud teavitamiskohustused ettevõtlusega tegelemise korral, loakohustused, sh tegevusloaga kõrvalkohustuste või tingimuste kehtestamine, hoolsuskohustused, mida

²⁵⁵ RKHKo 13.11.2015, 3-3-1-34-15, p 10.

²⁵⁶ RKHKo 18.10.2016, 3-3-1-31-16, p 25.

²⁵⁷ RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02, p 18

²⁵⁸ RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41.

majandustegevuses tuleb järgida, ja muud kõrvalkohustused. Samuti riivavad ettevõtlusvabadust teistele, sama või sarnase majandustegevusega tegelevatele isikutele tehtavad soodustused (sh riigiabi).²⁵⁹

Seega kujutab ka kohaliku kasu instrumentide rakendamine endast selgelt isiku ettevõtlusvabaduse riivet, kuna paneb isikule lisakohustuse ja mõjutab tema vabadust ettevõtlusega tegeleda ebasoodsalt. Kuna kohaliku kasu instrumentide rakendamine piirab seega isiku põhiõigusi ettevõtlusvabaduses, ei saa kohalikud omavalitsused tugineda nende rakendamisel oma PS § 154 lg-st 1 tulenevale universaalpädevusele ning vajalik on eraldiseisva volitusnormi olemasolu seaduses.

Riigivõimu teostamisega on § 3 lg 1 esimese lause tähenduses tegu ka siis, kui avalik-õiguslik juriidiline isik tegutseb eraõiguslikult. See kehtib nii avaliku ülesande täitmisel eraõiguslikus vormis, kui ka täitevvõimu teostamiseks vajalike vahendite ja teenuste hankimisel turult tasu eest, samuti osalemisel tulunduslikus majandustegevuses. “[K]a neis suhetes peab avalik-õiguslik juriidiline isik arvestama põhiõigustega, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguspärase ootuse ja teiste avaliku õiguse põhimõtete ja normidega.”

Järelikult esineb ettevõtlusvabaduse riive või vähemalt selle kahtlus ka juhul, kui kohaliku omavalitsuse ja arendaja vahel sõlmitakse haldus- või tsiviilõiguslik leping. Nimelt on ilmne, et arendajal puudub majanduslik huvi kohaliku kasu instrumendi vastu *per se* ning lepingu sõlmimise motiiviks on siiski mõnesuguse positiivse haldusotsustuse andmine. Järelikult on tegemist siiski vähemalt teoreetilise ettevõtlusvabaduse riivega.

Omandipõhiõigus

PS § 32 esimene lause sätestab, et igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. Omandipõhiõiguse funktsiooniks on tagada põhiõiguse kandjale vabadussfäär omandiõiguse ja omandiga sarnanevate varaliste õiguste valdkonnas ning võimaldada tal selle kaudu kujundada oma elu ise omal vastutusel.²⁶⁰

Omandipõhiõiguse riived jagunevad kaheks. PS § 32 lõike 1 teine lause sätestab tingimused omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks. Sellisteks piiranguteks on abinõud, millel on selline mõju, et omand omanikult ilma selle nõusolekuta faktiliselt võõrandatakse. Õiguskirjanduse kohaselt on selliseks olukorraks näiteks maa sihtotstarvet muutev detailplaneering, millega muudetakse varasem väärtuslik ehituskrunt omaniku jaoks majanduslikult väärtusetuks avalikuks ruumiks.²⁶¹ Isiku suhtes kohaliku kasu instrumentide rakendamine paneb kinnisasja omanikule küll kohustuse, kuid üldjuhul ei ole sel iseenesest isiku õigustele nii intensiivset mõju, et olukord oleks käsitletav nõusolekuta võõrandamisena. Seda eriti ka põhjusel, et kohaliku kasu instrumente rakendatakse üldiselt juhtudel, kus isik ise on pöördunud taotlusega haldusorgani poole teatud kindla sisuga haldusakti andmiseks ning seetõttu on raske järeldada nõusoleku puudumist olukorras, kus selle menetluse käigus pannakse isikule ka lisakohustus.

Seega rakendub kohaliku kasu instrumentide suhtes üldjuhul PS § 32 lõike 2 teine lause.²⁶² PS § 32 lõike 2 teine lause näeb ette omandiõiguse piiramiseks lihtsa seadusereservatsiooni. Lihtne seadusereservatsioon tähendab, et üldjuhul võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole PS-ga vastuolus.²⁶³

Riigikohus on praktikas pidanud omandiõiguse riiveks näiteks ka detailplaneeringu algatamata jätmist²⁶⁴ ja leidnud, et talumiskohustuse tasu suuruse piirang piirab PS § 32 lõike 2 teises lauses sätestatud õigust.²⁶⁵ PS § 32 lg 2 sätestab igal juhul kohustuse, et omandikitsendused peab sätestama seadus.

²⁵⁹ Kask, O. jt. Põhiseaduse § 31 kommentaar, komm 22. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=36&p=31>

²⁶⁰ Ernits, M. jt. Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm 1. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=37&p=32>

²⁶¹ Ernits, M. jt. Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm 17. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=37&p=32>

²⁶² RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 35.

²⁶³ RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37.

²⁶⁴ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 20.

²⁶⁵ RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 35.

Seega, kuna kohaliku kasu instrumentide rakendamine piirab ka omandipõhiõigust, ei saa kohalikud omavalitsused tugineda nende rakendamisel oma PS § 154 lg-st 1 tulenevale universaalpädevusele ning vajalik on eraldiseisva volitusnormi olemasolu seaduses.

Kui isik on omandipiiranguga nõus, siis ühest küljest omandipõhiõiguse riivet ei esine.²⁶⁶ Seega, kui isik ise on nõus soodustava haldusakti saamiseks ka lisakohustusi võtma, ei pruugi olukord olla üleüldse käsitletav isiku omandi põhiõiguse riivena.

Samas esineb ikkagi omandipõhiõiguse riive või vähemalt selle kahtlus ka juhul, kui kohaliku omavalitsuse ja arendaja vahel sõlmitakse haldus- või tsiviilõiguslik leping. Nimelt on ilmne, et arendajal puudub majanduslik huvi kohaliku kasu instrumendi vastu *per se* ning lepingu sõlmimise motiiviks on siiski mõnesuguse positiivse haldusotsustuse andmine. Järelikult on tegemist siiski vähemalt teoreetilise omandipõhiõiguse riivega või vähemalt ei saa seda välistada üksnes väitega, et arendaja on kohustusi võtnud vabast tahtest.

Seega, põhiõiguste (omandipõhiõigus ja ettevõtlusvabadus) regulatsioonist tuleneb vajadus kohaliku kasu instrumendi rakendamise õigusliku aluse järele.

Kohalikud maksud ja avalik-õiguslikud rahalised kohustused

PS § 113 sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Riigikohus on selgitanud, et kuigi sõnastuselt hõlmab § 113 kaitseala riiklike makse, koormisi, lõive, trahve ja sundkindlustuse makseid, on selle sätte kaitseala tegelikult laiem. Selles sättes on püütud võimalikult täielikult loetleda kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Riigikohus on selgitanud, et § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. PS § 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.²⁶⁷ Seadusereservatsiooni klausel hõlmab lisaks maksudele ka kõiki muid avalik-õiguslikke makseid.²⁶⁸

PS § 157 lg 2 sätestab, et kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi.

KOV-i maksu kehtestamise ja kogumise õigus on allutatud seadusereservatsioonile.²⁶⁹ Kohaliku maksu kehtestamisel on volikogu otsustusvabadus piiratud seaduses toodud maksude loetelu ning põhitunnustega.²⁷⁰ PS § 157 lg 2 kohaselt on kohalikul omavalitsusel õigus kehtestada ja koguda makse üksnes seaduse alusel. Selles sättes tähendab tingimus "seaduse alusel" seaduse reservatsiooni, mille järgi kohaliku maksu kehtestamise volitus peab tulenema vastavast seadusest.²⁷¹

PS § 157 lg 2 ei täpsusta, millises ulatuses peavad kohalikud maksud olema maksuseaduses sätestatud. Nii nagu PS § 113, on ka PS § 157 lõike 2 seadusliku aluse nõue PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte väljendus ja selle kohaldamisel tuleb arvestada muu hulgas reguleeritavate küsimuste olulisust. Seejuures võivad kohalike maksude kehtestamisel PS-st tulenevad formaalsed nõuded olla erinevad riiklikele maksudele kehtivatest nõuetest.²⁷²

Riigikohus on leidnud, et PS § 157 lõikes 2 sätestatud seadusliku aluse nõue ei ammendu üksnes maksu nimetamisega maksuseaduses. Maksuseaduses peavad olema sätestatud kohaliku maksu objekt, maksumaksja ja maksu saaja. Maksuobjekt ja maksumaksja on maksuõigussuhet reguleeriva normi teokoosseisu olulised elemendid, mille sätestamine seaduses on vajalik põhiõiguste kaitse tagamiseks. Kohaliku maksu objekti

²⁶⁶ Ernits, M. jt. Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm 19. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=37&p=32>

²⁶⁷ RKÜK 22.12.2000, 3-4-1-10-00, p 20.

²⁶⁸ Lehis, L. jt. Põhiseaduse § 113 kommentaar, komm 8 – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=124&p=113>

²⁶⁹ Olle, V. jt. Põhiseaduse § 157 kommentaar, komm 2.1.1. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=37&p=32>

²⁷⁰ Lehis, L. Maksuõiguse üldpõhimõtted. Juridica 1999 /5, lk 239-253.

²⁷¹ RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98

²⁷² RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 44.

seaduses sätestamine aitab ära hoida ka maksude kontrollimatut kumuleerumist.²⁷³ PS § 157 lg 2 lubab kohaliku maksu määra jätta KOV-i volikogu otsustada, kui olulisuse põhimõtte ei nõua konkreetset liiki maksu puhul, et maksumäära peab sätestama seadusandja.²⁷⁴ Siiski tagab maksumäära kehtestamine seaduse tasandil õigusselguse.

Samuti ei pea Riigikohtu hinnangul olema maksuseaduses sätestatud kohaliku maksu tasumise kord ja tähtpäev ega maksuvabastus. Maksu tasumise kord ja tähtpäev on korralduslikud küsimused, mis ei ole soetud põhiõiguste tagamise vajadusega, ja maksuvabastus on maksumaksjale soodustav. Seadusandja võib siiski kaaluda nende küsimuste reguleerimist seadusega. See võib olla soovitatav, lihtsustamaks ettevõtjate tegevust kogu riigis.²⁷⁵

Kõik avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid peavad PS §-st 113 järgi olema kindlaks määratud seaduses – üksikute elementide osas ei ole lubatud otsustusõiguse delegeerimine täitevvõimule.²⁷⁶ Avalik-õigusliku kohustusega PS tähenduses on tegemist juhul, kui tasu nõutakse avalik-õiguslikus suhtes.²⁷⁷ Kohalike maksude kehtestamise õigus kuulub kohaliku omavalitsuse üksuse finantsgarantii struktuuri. Ka EKOH²⁷⁸ art 9 lg 3 sätestab, et vähemalt osa kohalike võimuorganite rahast tuleb kohalikest maksudest, mille suuruse kohalikul võimuorganid võivad seadusega lubatud piires ise määrata.²⁷⁹ Paragrahvi 157 lg 2 lubab KOV-il kehtestada üksnes makse, mille seadusandja on maksuseaduses sätestanud, küll aga on tal õigus otsustada, kas maksu kehtestada või mitte.²⁸⁰

Regulaarne püsitasu, nn kilovatitasu ja nn sotsiaalse taristu tasu kui fikseeritud tasud, mille maksmisele kohalik kasu instrumentidega kohustatakse, võivad olla materiaalses mõttes käsitletavad kohaliku maksuna. Isegi juhul, kui kohalik omavalitsus tasu otseselt positiivse haldusotsuse eeltingimusena ei nõua, on jällegi äärmiselt kaheldav, et arendaja seda kokkuleppe alusel n-õ vabatahtlikult tasuks, st arendajal on majanduslik huvi haldusotsuse, mitte tasu maksmise vastu.²⁸¹

Kohaliku maksu rakendamiseks on aga eeltoodu tõttu vajalik õiguslik alus.

Koormised

Koormis erineb maksust eelkõige oma mitterahalise iseloomu poolest.²⁸² Koormisena tuleb mõista seaduse alusel volikogu määrusega füüsilisele või juriidilisele isikule pandavat kohustust teatud töö tegemiseks.²⁸³

Koormiste kehtestamise õiguse annab kohaliku omavalitsuse üksustele PS § 157 lõige 2. Selle sätte kohaselt on kohalikul omavalitsusel seaduse alusel õigus panna peale koormisi. Koormise kehtestamisele (panna peale) kehtib seadusereservatsioon, seega on PS-ga vastuolus koormist heakorraeskirja või muu volikogu üldaktiga laiendavalt sisustada või seadusliku aluseta lisakoormisi kehtestada.²⁸⁴ Konkreetse koormise kehtestamine on võimalik vaid siis, kui seadusandja on selleks volituse andnud, kuna koormis tähendab põhiõiguste piiramist. Omavalitsusüksus ei saa põhiõigusi piirata seadusandja volitusega.²⁸⁵ Riigikohus on selgitanud, et konkreetse koormise kehtestamine on võimalik vaid siis, kui seadusandja on selleks volituse andnud, kuna koormis võib tähendada vähemalt põhiõiguse vabale eneseteostusele (PS § 19 lg 1) ja omandipõhiõiguse (PS § 32 lg 2)

²⁷³ RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 47.

²⁷⁴ RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 49.

²⁷⁵ RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 49, 50.

²⁷⁶ Olle, V. jt. Põhiseaduse § 157 kommentaar, komm 2.2. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=37&p=32>

²⁷⁷ RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p 57

²⁷⁸ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. - RT II 1994, 26, 95.

²⁷⁹ Olle, V. jt. Põhiseaduse § 157 kommentaar, komm 2.1. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=174&p=157>

²⁸⁰ Olle, V. jt. Põhiseaduse § 157 kommentaar, komm 2.1.2. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=37&p=32>

²⁸¹ Isegi kui sellisel juhul tasu kohalikuks maksuks mitte nimetada, on õiguslik alus siiski vajalik tulenevalt põhiõiguste riivist.

²⁸² Lehis, L. jt. Põhiseaduse § 113 kommentaar, komm 8.1 – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=124&p=113>

²⁸³ Olle, V. jt. Põhiseaduse § 157 kommentaar, komm 2.3. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=174&p=157>

²⁸⁴ Olle, V. jt. Põhiseaduse § 157 kommentaar, komm 2.3. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=174&p=157>

²⁸⁵ RKPJKo 14.06.2011, 3-4-1-13-11, p 35.

riivet.²⁸⁶ Seega peavad koormise kehtestavad sätted olema esmalt kooskõlas volitusnormiga.²⁸⁷ Kuigi koormis kujutab endast mitterahalise iseloomuga kohustust, võib selle täitmine nõuda koormise adressaadilt kulutuste tegemist või rahaliselt hinnatavate kohustuste võtmist.²⁸⁸

Vaieldav on, kas kohustus mõnesuguse taristu rajamiseks on „koormis“ selle klassikalises tähenduses. Samas, arvestades koormise mõiste teatavat amorfsust, on argumenteeritav, et igasugune nn teokohustus on koormis ning nõuab õiguslikku alust. Ühtlasi, õiguslik alus on eeltoodust tulenedes nõutav juba põhiõiguste riive tõttu.

Seega, ka koormiste regulatsioonist tuleneb vajadus kohaliku instrumendi rakendamise õigusliku aluse järele.

Haldusakti kõrvaltingimus

Lihtsamad haldusaktid sisaldavad ühte selget käsku, keeldu või luba. Paljudes valdkondades on aga vaja haldusakti põhiregulatsiooni lisaklauslitega täpsustada ja kirjutada täpsemalt ette, kuidas ja mis piirides võib isik loast tulenevat õigust kasutada. Kui asutusel on kohustus haldusakt anda, võib sellele kõrvaltingimuse kehtestada vaid seaduses sätestatud juhud. Kui haldusakti andmine sõltub haldusorgani kaalutlustest ehk tegemist on diskretsiooniotsusega, siis võib kõrvaltingimuse kehtestada ilma erivolituseta.²⁸⁹ Riigikohus on selgitanud, et kõrvaltingimusega haldusakti andmise võimalus on ette nähtud vahendina, saavutamaks kohane tasakaal erinevate õiguste ja huvide vahel ning isikute õiguste kaitseks.²⁹⁰

HMS § 53 lg 1 p 2 kohaselt võib kõrvaltingimuseks olla haldusakti põhiregulatsiooniga seotud lisakohustus (nt detailplaneeringu algataja kohustus kompenseerida keskkonnamõjud²⁹¹) või lisatingimus haldusakti põhiregulatsioonist tuleneva õiguse tekkimiseks (nt detailplaneeringusse lisatud kohustus projekteerida hoone tänavajoonest tagasiastega²⁹²). Erinevus lisakohustuse ja lisatingimuse vahel on, et lisatingimuse täitmisest ei sõltu akti põhiregulatsioonist tulenevate õiguste tekkimine (nt loa jõustumine), lisakohustuse kehtivus ei sõltu haldusaktiga antud õiguse kasutamisest ning täitmise tagamiseks saab vajadusel kohaldada ka haldussundi, nt asendustäitmist. Lisatingimuse puhul saab asutus küll keelata õiguse kasutamise enne lisatingimuse täitmist, kuid ei saa sundida lisatingimust täitma.²⁹³

Haldusakti kõrvaltingimused peavad vastama kõigile õiguspärasuse eeldustele, sh tuleb nende kehtestamisel arvestada diskretsioonireeglite ja õiguse üldpõhimõtetega. Diskretsiooniõiguslike haldusaktide andmisel peavad kehtestatavad kõrvaltingimused olema seotud diskretsioonivolituste eesmärgiga. Lisakohustuse eesmärgiks ei tohi aga kujuneda haldusülesannete pealepanek ettevõtjale, kui selleks ei ole iseseisvat alust.²⁹⁴

Seega on võimalik kohaliku kasu instrumente rakendada ka haldusaktile kõrvaltingimuste kehtestamisega, kuid ka selliseks tegevuseks peaks kohalikul omavalitsusel olema seadusest tulenev alus.

Järelikult, kokkuvõttes eeldab kohaliku kasu instrumendi rakendamine eeltoodud põhjustel pigem igal juhul õigusliku aluse olemasolu, milleks PS § 154 lg-s 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse universaalpädevusest ei piisa. Õiguslikku alust nõuavad ka kohaliku omavalitsuse sõlmitud võimalikud tsiviilõiguslikud kohaliku kasu kokkulepped. Tsiiviilõiguslikud kokkulepped arendaja ja kohaliku kogukonna vahel otsest õiguslikku alust ei

²⁸⁶ RKKKo 19.11.2010, 3-1-1-89-10, p 13

²⁸⁷ RKPJKo 14.06.2011, 3-4-1-13-11, p-d 32, 33 ja 35

²⁸⁸ RKPJKo 14.06.2011, 3-4-1-13-11, p 33.

²⁸⁹ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 269.

<https://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

²⁹⁰ RKKKo 11.10.2016 nr 3-3-1-15-16, p 32.

²⁹¹ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 270.

<https://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

²⁹² Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 270.

<https://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

²⁹³ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 270.

<https://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

²⁹⁴ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 294.

<https://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

vaja ning kohalik omavalitsus saab oma haldusotsuste tegemisel sellist kohaliku kasu kokkulepet (ühe) kaalutlusena arvesse võtta (vt p Error! Reference source not found.).

4.1.1.2.3. Õigusliku aluse olemasolu küsimus

Eeltoodu põhjal jõuti järeldusele, et selleks, et näidisolukordades kohaliku kasu instrumente rakendada, on õiguslik alus üldjuhul vajalik, kuna ka juhtudel, kus tegemist on osaliselt või täielikult kohaliku elu küsimusega, esineb siiski omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riive, mis nõuab seadusest tulenevat õiguslikku alust (nagu ka koormiste ja avalik-õiguslike rahaliste kohustuste regulatsioon).

Õigusliku aluse olemasolu tuleb samuti iga kord sõltuvalt reguleeritavast küsimusest eraldi hinnata. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest tulenevale üldisele õiguslikule alusele viitamine on selles kontekstis oma kõrge abstraktsiooniastme ja põhiõiguste riive tõttu ebapiisav.

Alljärgnevalt analüüsime, kas näidisolukordade puhul eksisteerib hetkel kehtivas õiguses õiguslik alus, mis võimaldaks kohalikul omavalitsusel kohaliku kasu instrumente rakendada.

1. Tuulepargi rajamine. Kokkulepped planeeringumenetluse või ehitusloa menetluse käigus: näiteks lepinguga kindlaks määratud ettevõtjapoolne regulaarne püsitasu kohalikule omavalitsusele või kohalikule kogukonnale; sama instrument seostatuna energiatootmise mahtudega (nn kilovatitasu); rahalised toetusmeetmed kohalike tegevuste edendamiseks (nt toetusvoorud kohalike projektide rahastamiseks).

Õiguslikku alust planeeringumenetluses või ehitusloa menetluses nimetatud kokkulepete sõlmimiseks ei tulene ei PlanS ega ka EHS sätetest. Muu hulgas puudub alus, mis võimaldaks kohaliku kasu kokkuleppe sõlmimist nõuda ehitusloa kõrvaltingimusena. EHS § 42 lg 3 kohaselt võib ehitusloa kõrvaltingimusena eelkõige sätestada: (i) ehitusloa kehtivusaja piiramise ajutise ehitise lammutamise tähtajaga; (ii) ehitusloa muutmise võimaluse seoses samale kinnisasjale antud mitme ehitusloa kehtivusega; (iii) ehitusloa tähtaja muutmise võimaluse; (iv) võimaluse sama ehitist korduvalt paigaldada samasse asukohta või ehitusloas piiritletud alale ilma ehitusteatist või -luba esitamata; (v) ehitise või ehitamise keerukusest tulenevad lisatingimused ehitamiseks; või (vi) ehitusprojekti ekspertiisi tegemise. Ehkki EHS § 42 lg 3 kehtestab justkui vaid avatud näidisloetelu kõrvaltingimustest, ei saa kohaliku kasu instrumentide rakendamisel pidada piisavalt õigusselgeks lahendust, et instrumente rakendatakse seaduses nimetatud kõrvaltingimuse kaudu.

Vastavat alust ei tulene ka valdkonda reguleerivatest eriseadustest (ELTS, AÕKS jne).

2. Maatulundusmaa või metsamaa muutmine elamumaaks või äri-tootmiskaaks detailplaneeringuga. Kokkulepped enne planeeringu algatamist või planeeringumenetluse käigus: näiteks tasu iga kavandatava eluaseme kohta kohaliku omavalitsuse eelarvesse enne planeeringu algatamist (nn sotsiaalse taristu tasu); ettevõtte rahaline panustamine väljaspool planeeringuala paikneva taristu rajamisse või kohaliku omavalitsuse sotsiaalse taristu rajamisse.

Detailplaneeringuga lahendatakse PlanS § 126 lg 1 p 3 kohaselt ka krundi ehitusõiguse määramine. PlanS § 126 lg 4 p 1 kohaselt määratakse krundi ehitusõigusega krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed. PlanS § 126 lg 5 kohaselt määrab krundi kasutamise sihtotstarve, millisel otstarbel võib krundi pärast planeeringu kehtestamist kasutada. Krundi kasutamise sihtotstarbe alusel määrab linna- või vallavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe ja ehitise kasutamise otstarbe. Krundile võib määrata mitu kasutamise sihtotstarvet.

Näitena võib küll tuua, et PlanS § 131 lg 1 sätestab, et planeeringu koostamise korraldaja on kohustatud oma kulul välja ehitama detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud teed ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatised, kui planeeringu koostamise korraldaja ja detailplaneeringust huvitatud isik ei ole kokku leppinud teisiti. PlanS § 131 lg 2 kohaselt võib planeeringu koostamise korraldaja detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu, millega huvitatud isik võtab kohustuse PlanS § 131 lg 1 nimetatud detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. PlanS § 131 lg 6 sätestab, et planeeringu koostamise korraldaja võib detailplaneeringu kõrvaltingimusena ette näha, et planeeringu koostamise

korraldajal on õigus detailplaneering kehtetuks tunnistada või keelduda planeeringualal ehitusloa andmisest, kui huvitatud isik ei ole määratud tähtajaks täitnud oma PlanS § 131 lõike 2 kohaselt võetud kohustusi.

PlanS-i seletuskirjas on selgitatud, et eelviidatud PlanS § 131 lg 1 võimaldab planeeringu koostamise korraldajal sõlmida enda ülesannete üleandmiseks haldusleping. Planeeringu koostamise korraldaja peab alati esmajärjekorras kaaluma võimalust täita vastavad ülesanded iseseisvalt. Riigikohus on leidnud, et enne 01.07.2015 kehtinud ehitusseaduse §-s 13 nimetatud tööd on olemuslikult kohaliku omavalitsuse omapädevusse kuuluvate ülesannetega. Seetõttu eeldab enne 01.07.2015 kehtinud ehitusseaduse § 13, et juba detailplaneeringu algatamise staadiumis lahendataks küsimus, kes ehitab välja teed ning tehnovõrgud ja -rajatised ning kes kannab kulud. Sellest võib sõltuda detailplaneeringu algatamise võimalikkus, sest kui näiteks detailplaneeringu taotleja ei ole nõus tööde eest tasuma ja kohalikul omavalitsusel tasumise võimalus puudub, siis võib kohalik omavalitsus põhjendatult keelduda detailplaneeringu algatamisest. Kokkuleppe nimetatud tööde tegemiseks ja rahastamiseks võib sõlmida ka hiljem. Kui aga detailplaneeringu taotleja ei ole siis nõus kokkuleppe tingimustega, peab kohalik omavalitsus ikkagi vastavad tööd tegema ja nende eest tasuma. Planeeringu kehtestamata jätmisel tuleb kohalikul omavalitsusel arvestada võimalusega, et tal tuleb hüvitada planeeringu taotleja detailplaneeringu koostamisel kantud kulud.²⁹⁵

Seega, kui kohaliku kasu instrumendi rakendamise sisuks on detailplaneeringukohaste teede, sellega seonduvate rajatiste, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatiste rajamise kohustus või sellega seonduvate kulude hüvitamine, on selline tegevus hetkel kehtiva seaduse alusel võimalik ning õiguslik alus kokkulepete sõlmimiseks tuleneb PlanS § 131 lg-st 1, 2 ja 6.

Lähteülesande järgi aga ei ole tegemist detailplaneeringukohaste avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvate rajatiste, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatistega, vaid kas nn sotsiaalse taristu tasuga või ettevõtte rahalise panusega väljaspool planeeringuala paikneva taristu rajamisse või kohaliku omavalitsuse sotsiaalse taristu rajamisse. Seega ei ole PlanS § 131 lg 1, 2 ja 6 sätestatud alus kohustuste panemiseks käesoleva analüüsi kontekstis relevantne ega anna õiguslikku alust asetada isikule kohustusi planeeringuala väliselt loodava taristu finantseerimiseks. Küll aga viitab PlanS § 131 sätestatud regulatsioon, et seadusandja sooviks on olnud planeeringumenetluse halduslepingutele eraldi õiguslik alus kehtestada, olenemata sellest, et leping on justkui vabatahtlik.

3. Olulise ruumilise mõjuga ehitise (näiteks suurem tehas) rajamine. Kokkulepped planeeringumenetluse või ehitusloa menetluse käigus: näiteks ettevõtte rahaline panus väljaspool planeeringuala paikneva taristu rajamisse.

Õiguslikku alust planeeringumenetluses või ehitusloa menetluses nimetatud kokkulepete sõlmimiseks ei tulene ei PlanS ega ka EHS sätetest. Nagu eespool märgitud, annab taristu väljaehitamiseks halduslepingu sõlmimiseks õigusliku aluse PlanS § 131, mis aga ei rakendu planeeringualaga mitteseotud taristu väljaehitamise küsimuses. Samas tuleb rõhutada, et PlanS § 131 tuleb tõlgendada laiendavalt – Riigikohus on enne 01.07.2015 kehtinud ehitusseaduse § 13 analoogse sätte kohta märkinud: „Detailplaneeringualale tuleb rajatavad teed ja tehnovõrgud ühendada väljaspool detailplaneeringuala asuvate rajatistega, neid vajadusel ka ümber ehitades. Ka sotsiaalobjektide ehitamine võib olla otseselt seotud elanike arvu märkimisväärse ja hüppelise kasvuga planeeringualal.”²⁹⁶

4. Mobiilsidemasti rajamine eramaale. Lepingud mobiilsideoperaatori ja maaomaniku vahel.

Võimalikud asjaõiguslikud (servituudi-) või võlaõiguslikud lepingud mobiilsideoperaatori ja maaomaniku vahel ei seo kohalikku omavalitsust planeerimis- ega ehitusõiguslikes küsimustes PlanS, EHS ega ESS järgi. Seega, seadusest ei tulene õiguslikku alust operaatori ja maaomaniku vahel sõlmitud lepingute arvestamiseks kohaliku kasu instrumendina haldusotsustuste tegemisel.

5. Kaevandamine. Kokkulepped kohaliku omavalitsuse üksuse või naaberkinnistute omanike ja ettevõtte vahel kaevandamisloa menetluse käigus juhtudel, mil kaevandamisel ei maksta keskkonnatasusid (näiteks kruusa, liiva kaevandamisel eraomandis oleval kinnistul).

²⁹⁵ Planeerimisseaduse seletuskiri. 20.11.2013. lk 168-169. <http://eelvoud.valitsus.ee/main#6a73if95>

²⁹⁶ RKKHo 19.05.2020 nr 3-3-1-26-10, p 15.

KeTS § 55¹ lg 1 näeb ette teatud maavara kaevandamisõiguse tasu laekumise kohaliku omavalitsuse eelarvesse. MaaPS sätestab aga vaid, et kaevandamisloa annab Keskkonnaamet (MaaPS § 48). Kaevandamisloa andja saadab kaevandamisloa taotluse ning taotluse kohta antava haldusakti eelnõu arvamuse saamiseks kavandatava kaevandamiskoha kohaliku omavalitsuse üksusele, kes esitab oma arvamuse kirjalikult kahe kuu jooksul taotluse kohta antava haldusakti eelnõu saamisest arvates (MaaPS § 49 lg 6). Kaevandamisloa andmisest keeldutakse, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole nõus kaevandamisloa andmisega (KOKS § 55 lg 1 p 11). Sellisel juhul võib kohaliku omavalitsuse üksuse nõusoleku asendada Vabariigi Valitsus (MaaPS § 55 lg 4). MaaPS ei sätesta õiguslikku alust kaevandamisloa menetluse käigus kokkuleppeid sõlmida.

MaaPS § 56 lg 2 sätestab, et lisaks kaevandamisloa kohustuslikele elementidele võib kaevandamisloas märkida: (i) tegevuse käigus rakendatavad ohutusmeetmed ja õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmed; (ii) tegevuse alustamisel ja lõpetamisel rakendatavad tervise- ja keskkonnakaitsemeetmed; (iii) keskkonnaseirenõuded; (iv) kaevandamisloa andjale teabe esitamise nõuded; ja/või (v) muud kaevandamisloa kõrvaltingimused.

Järelikult ei näe MaaPS hetkel ette alust kohaliku kasu kokkuleppe sõlmimise nõude kui isiku põhiõigusi riivava kõrvaltingimuse kehtestamiseks ning seega ei piisa kohaliku kasu instrumentide rakendamiseks MaaPS § 56 lg 2 p 5 ette nähtud võimalusest muude kõrvaltingimuste rakendamiseks.

6. Kohaliku maksu regulatsioon

KoMS²⁹⁷ § 2 sätestab, et valla- või linnavolikogul on õigus KoMS alusel anda määrusi kohalike maksude kehtestamiseks. Maksumäärusele rakendatakse maksukorralduse seaduses maksuseaduse kohta sätestatud. Maksumäärusega ei kehtestata maksukorralduse seaduses või KoMS-is sätestatud erandeid. KoMS § 5 kohaselt on kohalikeks maksudeks: (i) reklaamimaks; (ii) teede ja tänavate sulgemise maks; (iii) mootorsõidukimaks; (iv) loomapidamismaks; (v) lõbustusmaks ja (vi) parkimistasu.

Seega ei ole võimalik kohaliku kasu instrumentide rakendamisel tugineda KoMS-ile kui õiguslikule alusele.

7. Koormiste regulatsioon

KOKS § 36 lg 3 sätestab, et koormise võib kehtestada füüsilistele ja juriidilistele isikutele nende omandis või valduses oleva kinnistu või muu nende kasutuses oleva territooriumi ning sellega vahetult piirneva üldkasutatava territooriumi heakorra tagamiseks. Heakorda reguleeritakse valla või linna heakorraeeskirjaga.

Koormisega seonduvat reguleerivad lähemalt KOKS § 36 lg-d 2–9. Kuigi koormis kujutab endast mitterahalise iseloomuga kohustust, võib selle täitmine nõuda koormise adressaadilt kulutuste tegemist või rahaliselt hinnatavate kohustuste võtmist (nt heakorratööde tegemiseks vajalike vahendite muretsemine, teenuse tellimine vms).²⁹⁸

Koormise võib kehtestada füüsilistele ja juriidilistele isikutele nende omandis või valduses oleva kinnistu või muu nende kasutuses oleva territooriumi ning sellega vahetult piirneva üldkasutatava territooriumi heakorra tagamiseks. Koormise määramisel kehtestatakse koormise olemus, ulatus, täitmise tingimused ja kord ning koormise täitmise kontrollimise kord. Isik, kellel koormise täitmine lasub, võib oma arvel lasta selle täita teisel isikul. Isiku põhjendatud taotlusel on volikogul õigus lubada isikul koormise täitmise eest maksta raha, mida peab kasutama selle koormise täitmiseks. Volikogu määrab loa andmisel enda kehtestatud korras koormise täitmiseks vajalike tööde maksumuse. Koormise täitmist kontrollib valla- või linnavalitsus ning seda ei või asendada maksuga kohalikku eelarvesse. Koormisena ei või kehtestada makse, trahve, teenustasusid, lõive ega muu nimetusega rahalisi kohustusi ning koormis ei või olla lepingu objektiks.

Seega seob hetkel kehtiv regulatsioon kohaliku omavalitsuse poolt koormiste panemise adressaadile kuuluva või tema valduses oleva kinnistuga ning heakorraeeskirja täitmise vajadusega ega võimalda kehtivas sõnastuses adressaadile kohaliku kogukonna hüvanguks kohustusi panna ega koormiste osas lepingut sõlmida.

²⁹⁷ Kohalike maksude seadus. - RT I 1994, 68, 1169... RT I, 07.06.2013, 5.

²⁹⁸ RKPJKo 14.06.2011, 3-4-1-13-11, p 33.

Seega, Eesti õigus (PlanS, EhS, ESS, MaaPS, KoMS, KOKS) ei sätesta eeltoodud juhtudeks selget õiguslikku alust kohaliku kasu instrumentide rakendamiseks. Eeltoodu tõttu on õigusliku aluse puudumine juba eraldiseisvalt õiguslik probleem. Samas on kohalikul omavalitsusel planeerimis- ja ehitusõiguslikes küsimustes ning ka kaevandamisloa menetluses arvamuse avaldamisel vaieldamatult kaalutusõigus (vt järgmine ptk).

4.1.1.3. Kooskõla kehtiva õigusega

Haldusakti andmine (ega halduslepingu sõlmimine) ei tohi olla vastuolus seaduse ja määrustega ega ka haldusorgani jaoks kohustuslike varasemate haldusaktide- või lepingutega.²⁹⁹ Seetõttu on vajalik hinnata, kas kohaliku kasu instrumentides kokkuleppimine on kooskõlas kehtiva õigusega.

Arvestades, et kohaliku kasu instrumentidel antud juhul õiguslik alus puudub, tuleb analüüsida, kas kohaliku kasu instrumentide rakendamine on kaalutusvigadeta, proportsionaalne ja vastab õiguse üldpõhimõtetele, sh võrdse kohtlemise põhimõttele.

Ühtlasi on oluline märkida, et kohaliku kasu instrumendi rakendamine ei saa õigustada ehitusloa andmisel, kaevandamisloale nõusoleku andmisel ega planeeringu kehtestamisel vastuollu minemist teiste kehtivate õigusaktidega, sh kõrgema järgu haldusaktidega (nt kehtivate planeeringutega).

4.1.1.3.1. Kaalutusõigus

Halduse kaalutus haldusotsustuste tegemisel

HMS § 4 lg 2 sätestab, et kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Õiguskirjanduses on leitud: „Paljudes valdkondades pörkuvad teravalt isikute õigused ja avalikud huvid (väga terav on see konflikt linnades planeeringute kehtestamisel ja ehituslubade andmisel). Nende vahel õiglase tasakaalu saavutamiseks võib tekkida vajadus arvestada iga üksikjuhtumi eripära ja teha selle põhjal erinevaid otsuseid. Seetõttu peavad asutused ka ise tegema valikuid neile antud volituste piires.“³⁰⁰ Muu hulgas peab „kaalutusotsuse tegemisel arvestama kõiki olulisi pool- ja vastuargumente. Iseäranis mängivad siin suurt rolli tagajärjed, mida üks või teine lahendus tooks kaasa puudutatud isikute õigustele ja avalikele huvidele.“³⁰¹ Meelevaldsed asjaolud, mis kaalutusotsusega kuidagi seotud ei ole, ei tohi asutuse otsust mõjutada.³⁰² Kaalumissituatsioonis ei ole haldusorgani ülesandeks üksnes võrrelda erinevaid huve ja selgitada välja neist kaalukamad. Haldusorgani ülesandeks on ka tasakaalustada erinevaid kaalukaid huve.³⁰³

Eeltoodud näidisolukordades tuleb kaalutusotsus ehitusloa andmiseks, planeeringu kehtestamiseks või kaevandamisloa andmisele nõusolekut andes teha, arvestades asjaomastes seadustes ja kohtupraktikas sätestatud kaalutluse eesmärgi ja diskretsiooni piire.

Järelikult tuleb analüüsida, millised on kaalutuspiirid näidisolukordades toodud haldusotsustuste tegemisel.

Ehitusluba on haldusakt, mille andmise menetluses kontrollitakse projekteeritava ehitise ja kavandatavate ehitustööde vastavust ehitusnormidele, planeeringutele, tervisekaitse-, tuleohutus- ja keskkonnanõuetele ning muudele nõuetele juba enne ehitustööde alustamist. Eelkontroll on vajalik, et vältida asjaolude pöördumatut muutumist seoses võimaliku õigusvastase ehitustegevusega või mittenõuetekohase ehitise valmimisega.

²⁹⁹ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 272.

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

³⁰⁰ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 279.

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

³⁰¹ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 282.

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

³⁰² Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 283.

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

³⁰³ RKKKo 28.04.2014 nr 3-3-1-52-13, p 31.

Muuhulgas peavad ehitamist reguleerivad normid tagama tulevase ehitisega külgnevate kinnisasjade omanike õiguste kaitse.³⁰⁴ Ehitusloa andmine on diskretsiooniotsus, mille langetamisel tuleb muuhulgas arvestada naabri õigusi ja huve.³⁰⁵ Ehitusloa andmisel tuleb leida kõigi poolte huve optimaalselt arvestav lahendus ja arvestada kavandatava ehitise ja selle kasutamisega kaasnevaid mõjutusi tervikuna.³⁰⁶ Mobiilsidemasti ehitusloa osas on Riigikohus ka eraldi viidanud, et ehitusloa andjal tuleb puudutatud isikutega arutada läbi võimalikud alternatiivid, neid kaaluda ning leida puudutatud isikute õigusi ja muid olulisi huve arvestades optimaalseim lahendus. Masti rajamist otsustades tuleb arvestada avalikku huvi võimalikult hea mobiilsideteenuse saamise vastu, samuti kolmanda isiku huvi pakkuda teenust võimalikult paljudele klientidele, tehes selleks võimalikult väikseid kulutusi. Samas on oluline ka see, kas ja mil määral riivab masti rajamine naaberkiinnistu omaniku õiguseid.³⁰⁷

PlanS § 10 lg 1 sätestab, et planeerimisalase tegevuse korraldaja peab tasakaalustama erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtusi, kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimima need planeeringulahendusse. Planeeringumenetluses tuleb leida mh erinevate huvide vahel tasakaalustatud lahendus.³⁰⁸ Seejuures ei või KOV-i üksus aga planeerimistegevuses arvestada ainult kohalikke huve ja jätta riiklikud huvid kõrvale.³⁰⁹ Kaalutusõigust peab teostama vastavuses kaalutusõiguse eesmärgiga. Silmas tuleb pidada, et planeerimismenetluse üheks eesmärgiks on ka planeeringuga seotud erimeelsuste lahendamine ja erinevate isikute huve ning avalikku huvi arvestava tasakaalustatud lahenduse saavutamine. Planeerimismenetluse eri etappide käigus on puudutatud isikutele ja avalikkusele seaduses ette nähtud piisavalt võimalusi oma seisukohtade väljendamiseks ning planeeringu menetlejale on pandud kohustus nende arvessevõtmist kaaluda.³¹⁰

Isikul ei ole õigust nõuda konkreetse sisuga planeerimislahenduse kehtestamist. Küll on aga planeeringust huvitatud isikul õigus nõuda, et kohalik omavalitsusüksus viiks planeerimismenetluse lõpule mõistliku aja jooksul ning teeks läbikaalutud ja põhjendatud otsuse.³¹¹ Seejuures võib kohalik omavalitsus planeeringu kaalumisel arvesse võtta ka asjakohaseid mittesiduvaid dokumente (nt koostamisel kõrgema astme planeeringu eesmärgid). Avalik haldus peab vältima vastuolulist tegutsemist. Kaalutusõiguse teostamisel ei tule arvestada üksnes õigusaktidega, vaid kõigi oluliste asjaoludega.³¹² Planeeringu kehtestamise otsustamisel tuleks muuhulgas arvestada ka kulutusi, mida on planeeringu menetlemisel teinud avalik võim ise ja planeeringu koostamise finantseerija. Samuti tuleks arvesse võtta menetlusosaliste valmisolekut paindlikeks lahendusteks. Planeeringu menetlemisel ei tohiks positiivse lahenduse saavutamisel otsustavaks saada näiteks mõne menetlusosalise isiku soovimatus või suutmatuse üldse kokkulepetele jõuda.³¹³

MaaPS § 1 lg 1 sätestab, et MaaPS eesmärk on tagada maapõue säästlik ja majanduslikult otstarbekas kasutamine ning seejuures tekkivate keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses. MaaPS § 16 lg 1 sätestab, et maapõue kasutamisel tuleb muuhulgas mõistlikus ulatuses tagada võimalikult väike ebasoodne mõju keskkonnale, inimese tervisele, healolele ja varale. Riigikohus on selgitanud, et seadusandja on kaevandamisloa menetluse näinud ette selleks, et otsustada selles etapis mh keskkonnahoidu ja KOV-i üksuse ruumilisse planeerimisse puutuvate küsimuste üle, tasakaalustades riiklikke, regionaalseid ja kohalikke huve ning erahuve.³¹⁴ Kohalikud huvid on küll legitiimsed, kuid neid tuleb planeerimismenetluses kaaluda koos riiklike ja regionaalsete huvidega ning praegusel juhul nendega seotud erahuvidega.³¹⁵

Kokkuvõttes tuleb kohaliku kasu instrumentide rakendamist või rakendamata jätmist ehitusloa andmisel, planeeringu kehtestamisel või kaevandamisloale nõusoleku andmisel kui kaalutusotsuste tegemisel arvesse võtta kui üht asjaolu erinevate huvide kaalumiseks. Samas peab haldus jääma oma kaalutusotsuse

³⁰⁴ RKHKo 14.05.2002 nr 3-3-1-25-02, p 12.

³⁰⁵ RKHKo 26.11.2002 nr 3-3-1-64-02, p 16.

³⁰⁶ RKHKo 20.02.2019 nr 3-14-52416, p 16, 23.

³⁰⁷ RKHKo 11.10.2019 nr 3-15-2232, p 11.

³⁰⁸ RKHKo 18.10.2004 nr 3-3-1-37-04, p 10.

³⁰⁹ RKHKo 18.10.2016 nr 3-3-1-31-16, p 25.

³¹⁰ RKHKo 06.11.2002 nr 3-3-1-62-02, p 16.

³¹¹ RKHKo 30.11.2016 nr 3-3-1-23-16, p 18.

³¹² RKHKo 20.03.2014 nr 3-3-1-87-13, p 12.

³¹³ RKHKo 06.11.2002 nr 3-3-1-62-02, p 19.

³¹⁴ RKHKo 18.10.2016 nr 3-3-1-31-16, p 22.

³¹⁵ RKHKo 18.10.2016 nr 3-3-1-31-16, p 25.

tegemisel vabaks ning kõiki huve ja asjaolusid iga kord kaaluma. Elik, olenemata võrdsuspõhiõigusest võrsuvatest nõuetest, ei saa kohaliku kasu instrumendi rakendamine või rakendamata jätmine, sh ettevõtja keeldumine sellest, olla automaatne alus negatiivse või positiivse otsuse tegemisel.

Kaalutluse tegemise aeg haldusmenetluses

Arvestades, et kohaliku kasu instrumentide rakendamisel on keskse tähtsusega kaalutusotsus, mis peaks tasakaalustama avaliku huvi ning konkureerivad erahuvid, tuleks kohaliku kasu instrumentide rakendamine otsustada hiljemalt enne puudutatud isikute ärakuulamist.

Planeerimisotsustuste omapära – nende ulatusliku diskretsioonilisuse – tõttu on isiku õigeaegsel kaasamisel ja ärakuulamisel planeerimismenetluses võrreldes tavapärase haldusmenetlusega suurem roll.³¹⁶ Ärakuulamisõigus võimaldab isikul esitada haldusaktiga lahendatavas asjas uusi arvamusi, taotlusi, tõendeid ja muul viisil põhjendada oma taotlust ning esitada võimalikke vastuargumente haldusorgani seisukohtadele. Ärakuulamisõigus ei teeni mitte üksnes akti adressaadi või taotleja võimalust kaitsta oma eeldatavaid õigusi ja vabadusi, vaid loob eeldused ka selle isiku huvide ja nende põhjenduste täielikumaks arvestamiseks antavas haldusaktis.³¹⁷ Ärakuulamise põhimõtte tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamuse ja vastuväited esitada ning tal peab olema võimalus esitada haldusakti andmise menetluses haldusorganile omalt poolt küsimuse õigeks otsustamiseks tähtsaid lisaandmeid. Menetlusosalisele peab olema selge, millise sisuga tema õigusi puudutav haldusakt võidakse välja anda ning millised on akti andmise peamised põhjused.³¹⁸

Planeerimismenetluste puhul tähendab see otsustamist hiljemalt planeeringu vastuvõtmise hetkeks ehk enne avalikku väljapanekut (nt PlanS § 117 lg 1, PlanS § 134). Detailplaneeringu vastuvõtmise otsusega kinnitab omavalitsus, et detailplaneering vastab õigusaktidele ja valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele. Kaevandamisloa andmisel avatud menetluses tuleks kohaliku kasu instrumentide rakendamine otsustada samuti enne avalikku väljapanekut (HMS § 48 lg 1, KeÜS³¹⁹ § 48 lg 1) KOV-i ärakuulamise pinnal (MaaPS § 49 lg 6). KOV peaks omakorda oma arvamuse andmisel välja selgitama kohaliku kasu instrumendi rakendamise võimaluse ja vajaduse. Ehitusloa andmisel tuleks kohaliku kasu instrumentide rakendamine otsustada hetkeks, kui ehitusloa eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks asutusele või isikule, kelle õigusi või huve võib ehitise või ehitamine puudutada (EhS § 42 lg 7 p 2). Olukorras, kus kohaliku kasu instrumendi rakendamise vajadus ilmneb alles kolmandate isikute ärakuulamise järel, tuleks kaasamist korrata. Eelnev ei tähenda, et kohaliku kasu instrumendi rakendamist ei võiks otsustada juba varem – näiteks detailplaneeringu algatamisel, vältimaks ülekaaluka vastandliku avaliku huvi teket (PlanS § 128 lg 2 p 3). Sellisel juhul tuleb tagada, et halduslepinguna sõlmitav kohaliku kasu instrument ei kohustaks kohalikku omavalitsust planeeringut ka menetluse lõpuks kehtestama. Õiguslikult tasakaalustatuim lahendus on kehtestada haldusleping tingimuslikuna, st kohaliku kasuga seotud kohustused muutuvad arendajalt sissenõutavaks positiivse haldusotsustuse tegemisel ja kehtima jäämisel.

Kohustus kajastada kohaliku kasu instrumendi arvesse võtmist lõpliku haldusakti põhjendustes

Kohaliku kasu instrument on eeltoodu põhjal üks kaalutlusi haldusotsustuse tegemisel.

HMS § 56 lg 3 sätestab, et kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Haldusakti motiveerimine on haldusakti õiguspärasuse oluline eeldus. Riigikohtu halduskolleegium on motiveerimise vajadust põhjendanud järgnevalt: "Kirjaliku motiveerimise eesmärk ei ole ainult tagantjärele otsuse kontrollimine, vaid ka haldusorgani enesekontrolli tagamine. Just kaalutusotsuse tegemisel sunnib kirjaliku põhjendamise nõue haldusorganit otsuse positiivseid ja negatiivseid mõjusid ning tehtavat valikut põhjalikumalt läbi mõtlema. Viitamine menetluses kogutud teiste isikute koostatud dokumentidele ei võimalda

³¹⁶ RKHKo 18.02.2002 nr 3-3-1-8-02, p 6.

³¹⁷ RKHKo 28.04.2014 nr 3-3-1-52-13, p 34.

³¹⁸ RKHKo 10.12.2010 nr 3-3-1-72-10, p 17.

³¹⁹ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus - RT I, 28.02.2011, 1... RT I, 22.02.2019, 17.

ei menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused, ega sunni haldusorganit kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlemata.³²⁰ Ulatusliku kaalumisruumiga haldusaktide kohtuliku vaidlustamise korral toob haldusakti põhjendamata jätmine üldjuhul kaasa haldusakti tühistamise, sest kohtul ei pruugi olla võimalik hinnata haldusakti andmise aluseks olnud mõttekäigu õiguspärasust.³²¹ Diskretsiooniotsuse põhikaalutlused ei saa üldjuhul sisalduda üheski varasemas dokumendis, sest iga diskretsiooniotsus on eelduslikult eriline ja ainukordne, mistõttu peavad otsustuse põhimotiivid sisalduma haldusaktis.³²²

Lisaks on Riigikohus selgitanud tuulepargi ehitajale lisakohustuste panemise kohta, et selles kontekstis on siduvaid kohustusi võimalik panna üksnes haldusaktiga. Arusaam, nagu võiks detailplaneeringu kooskõlastamise tingimused olla välja toodud üksnes kooskõlastavate haldusorganite kirjudes, võib põhjustada vaidlusi nende kohustuslikkuse ja täitmise üle ning tuua lõppkokkuvõttes kaasa pöördumatut kahju.³²³

Kohaliku kasu instrument on ühtlasi ehitus-, planeerimis vms haldusmenetlusliku kaalutusotsustuse oluline asjaolu. Seega peab see kajastuma ka lõpliku haldusakti põhjendustes.

4.1.1.3.2. Proportsionaalsus

PS § 11 teine lause sätestab, et õiguste ja vabaduste piiranguid võib kehtestada üksnes juhul, kui need on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. HMS § 3 lg 2 kohaselt peab halduse õigusakt ja toiming olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. Seega nõuab proportsionaalsuse põhimõte, et riik ei piiraks ilma mõjuva põhjusega isikute õigusi ega tekitaks neile muid koormavaid tagajärgi.³²⁴

Seetõttu on vajalik hinnata, kas kohaliku kasu instrumentide rakendamine on kohane, vajalik ning proportsionaalne meede seatud eesmärgi suhtes. Kohasus tähendab, et haldusotsus peab olema oluline mingi legitiimsuse eesmärgi saavutamiseks. Eesmärgi legitiimsuse hindamine on küllalt kõrgetasemeline õiguspoliitine otsustus.³²⁵ Meetme vajalikkus tähendab, et isiku suhtes meetme kasutamine ei ole lubatav, kui eesmärki on võimalik saavutada ka isiku jaoks leebemate vahenditega.³²⁶ Vajalikkuse hindamisel on oluline kaaluda, kas kohalike huvide järgimine oleks võimalik ka vähempiiravate meetmetega. Meetme mõõdukus tähendab, et isegi kui meede on kohane ja vajalik, ei tohi seda kohaldada, kui kahju või muu koormav tagajärg, mida isikule põhjustatakse, on tunduvalt suurem kui meetmega saavutatavad positiivsed tulemused.³²⁷

Konkreetsete kohaliku kasu rakendamise normide puudumisel tuleks meetme rakendamisel teha iga kord eeltoodud proportsionaalsuse test.

4.1.1.3.3. Vastavus õiguse üldpõhimõtetele (võrdne kohtlemine ja õiguskindlus)

Iga diskretsiooniotsus peab lisaks seadustele ja määrustele olema kooskõlas ka võrdse kohtlemise ja õiguskindluse põhimõttega.

Võrdse kohtlemise põhimõte

³²⁰ RKHKo 17.10.2007 nr 3-3-1-39-07, p 9; RKHKo 14.10.2003 nr 3-3-1-54-03, p 36.

³²¹ RKHKo 30.10.2016 nr 3-3-1-23-16, p 14.

³²² RKHKo 15.10.2013 nr 3-3-1-35-13, p 25.

³²³ RKHKo 17.10.2007 nr 3-3-1-39-07, p 18.

³²⁴ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 286.

<https://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

³²⁵ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 286.

<https://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

³²⁶ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 287.

<https://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

³²⁷ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 287.

<https://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Isikute võrdsus on üks peamisi üldise õigluse elemente ja kaitstud PS §-ga 12. Võrdsus on ka Euroopa Liidu Lepingu artikli 2 järgi üks väärtustest, millel Euroopa Liit rajaneb. Riigikohus on selgitanud, et võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt tuleb samasuguseid olukordi käsitada ühte moodi.³²⁸ Ebavõrdne kohtlemine kujutab endast erinevat kohtlemist ilma põhjendatud vajaduseta või asjassepuutumatul alusel.³²⁹ Üldise võrdsuspõhiõiguse riive tähendab sarnases olukorras olevate isikute ebavõrdset (erinevat) kohtlemist.³³⁰ Riive tuvastamiseks tuleb esmalt määrata kindlaks võrdluse lähtekohad ja tuua välja võrreldavad grupid. Sarnases olukorras olevat isikute gruppi saab kõige paremini teha kindlaks lähima ühisnimetaja abil.³³¹ Kui on tuvastatud ebavõrdne kohtlemine, tuleb analüüsida selle õigustatust. Erinevaks kohtlemiseks peab olema mõistlik ja asjakohane põhjus.³³²

Teisalt tuleb arvestada, et võrdse kohtlemise printsibiist ei tulene, et kui üht isikut on õigusvastaselt koheldud soodsamalt, siis tuleb sellist õigusvastast soodustust laiendada jätkuvalt kõigi isikute suhtes.³³³

Arvestades, et kaks kavandatavat objekti ei saa kunagi olla üksüheselt samaväärsed, ei ole võimalik võrduspõhiõigusest tuletada kohaliku omavalitsuse kohustust tingimata kõigil juhtudel kohaliku kasu instrumenti võrdselt rakendada või rakendamata jätta, samuti et selle rakendamise või rakendamata jätmise mõju kaalutusotsuse positiivsusele või negatiivsusele ettevõtte suhtes oleks iga kord sama. Küll aga võrsub võrdsuspõhiõigusest ettevõtte õigus nõuda, et võrreldavate kaalutusotsuste puhul oleks erinevatele tulemustele jõudmine kaalutusõiguse üldprintsipiide kaudu põhjendatav.

Juhul, kui kohaliku kasu instrumente rakendatakse kohaliku omavalitsuse suvaotsuse järgi, st kui kaalutusõiguse piirid ning arvesse võetud kriteeriumid ei ole üheselt arusaadavad ega rakendatavad kõigi samasuguste olukordade puhul ühtmoodi, võib selline valikuline kohaliku kasu instrumentide rakendamine kujutada endast võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist. Raske on leida põhjendusi, miks just konkreetse üksikjuhtumi puhul ilmneb vajadus kohaliku kasu instrumentide kohaldamise järele, eriti juhul, kui kohaliku kasu instrumente rakendatakse valikuliselt ja mitte alati ühtmoodi. **Seetõttu võib võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt pidada kahtlemata kindlaimaks lahendust määrata kohaliku kasu instrumentide rakendamise kriteeriumid kindlaks kas seaduse tasandil kõigi kohaliku omavalitsuse üksuste jaoks ühesuguselt või enesekorraldusõigust arvestades panna kohaliku omavalitsuse üksustele kohustus määrata määrusega kindlaks kohaliku kasu rakendamise otsustuskriteeriumid. Arvestades, et võrdse kohtlemise põhimõtte nõuab, et otsuseid (näiteks ehitusloa või planeerimismenetluses) langetav haldusorgan kohtleks võrdses positsioonis olevaid isikuid võrdselt ning piisab seejuures, et kohalik omavalitsus määrab otsustuskriteeriumid ise kindlaks vähemalt vormis, mis võimaldab avalikkusele arusaadavalt kohaliku kasu instrumentide rakendamist üksikjuhtumil selgitada. Seega võib otsustuskriteeriumite kindlaksmääramise kohustuse ka KOV-idele jätta.**

Õiguskindluse põhimõte

Õiguskindluse põhimõtte nõuab, et haldusorgan oleks oma tegevuses järjekindel. Teisisõnu nõuab see, et halduse tegevus oleks kodanikule võimalikult ettenähtav ning haldusaktide andmine ei kahjustaks isikute õiguspärast ootust. Õiguspärane ootus on isikul põhjendatult tekkinud usk, et asutus käitub tulevikus teatud viisil ja eeskätt juhindub oma varasematest otsustest ka tulevikus.³³⁴

Ka õiguskindluse põhimõttest tuleneb vajadus selgelt piiritletud õigusliku aluse järele, mis tagaks, et isikute jaoks on ettenähtav, et kohalik omavalitsus võib rakendada erinevatel juhtudel isiku suhtes kohaliku kasu instrumente. Samuti tagaks selge õiguslik alus ning selgitused praktika ühtlustamiseks selle, et isikud saaksid haldusorgani ühtsele praktikale ka tulevikus kindlad olla.

³²⁸ RKHKm 24.03.1997, 3-3-1-5-97.

³²⁹ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 288.

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

³³⁰ RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 24.

³³¹ Ernits, M. Põhiseaduse § 12 kommentaar, komm 17. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=17&p=12>

³³² RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 47.

³³³ RKHKo 27.11.2006, 3-3-1-59-06, p 12.

³³⁴ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 290.

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Kokkuvõte

Eesti õigusliku olukorra analüüsi tulemused on lihtsustatult kaardistatud alljärgnevas tabelis.

Tabel 2. Eesti õiguslik raamistik.

Kas õiguslik alus on üldse vajalik?	Jah. Nõue tuleneb omandiõiguse, ettevõtlusvabaduse, HMS-i ning koormiste ja avalik-õiguslike rahaliste kohustuste regulatsioonist.
Kas õiguslik alus on olemas?	Hetkel ei ole õiguslik alus selgelt ja üheselt äratuntav.
Lõppjärelendus	Kehtiv õigus vajab õigusliku alusega täiendamist.
Lisaks oluline arvestada	Kaalutusotsuse eripärad, võrdsuspõhiõigusest tulenevad nõuded, proportsionaalsus ning haldusmenetluse regulatsioonist tulenevad nõuded.

Omandiõigus, ettevõtlusvabadus, HMS, koormised ja avalik-õiguslikud rahalised kohustused (st kohaliku kasu instrumentid kui olemuslikult kohalik maks või koormis) nõuavad kohaliku kasu instrumentide rakendamisel seadusest tuleneva õigusliku aluse olemasolu, olenemata haldustegevuse vormist (haldusakt, haldusleping või eraõiguslik leping) või kõnealuse tegevuse kuulumisest riigi või kohaliku elu küsimuste hulka. Hetkel ei ole õiguslikud alused kohaliku kasu instrumentide rakendamiseks üheselt äratuntavad ning kehtiv õigus vajab selliste alustega täiendamist.

Kohaliku kasu instrumentide rakendamist või rakendamata jätmist haldusakti andmisel või halduslepingu sõlmimisel kui kaalutusotsuse tegemisel tuleb arvesse võtta kui üht asjaolu erinevate huvide kaalumiseks haldusotsuse tegemisel. Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ja õiguse põhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Samas peab haldus jääma oma kaalutusotsuste tegemisel vabaks ning kõiki huve ja asjaolusid iga kord kaaluma. Seega, ka kohaliku kasu instrumendi rakendamata jätmisel peab jääma võimalus ettevõttele positiivse haldusotsuse tegemiseks ning vastupidi – kohaliku kasu instrumendi rakendamine ei saa tähendada automaatselt ehitusloa andmist, planeeringu kehtestamist või kaevandamisloale nõusoleku andmist.

Võrdsuspõhiõigus nõuab, et isikuid koheldaks sarnastes olukordades ühetaoliselt – st, et haldusorganite kaalutus oleks ühtlane ja ühetaoline, mitte aga et iga kord kohaliku kasu instrumendi rakendamata jäetaks. Võrdsuspõhiõigus ei saa õigustada kohaliku kasu instrumentide rakendamisega mittenõustumisel automaatselt negatiivse otsuse tegemist.

Kohaliku kasu instrumentide rakendamine tuleks haldusmenetluses otsustada enne puudutatud isikute ärakuulamist (planeeringu ja avatud menetluse puhul enne avalikku väljapanekut). See ei tähenda, et kohaliku kasu instrumendi rakendamist ei võiks otsustada ka juba varem (nt detailplaneeringu algatamisel), kuid sellisel juhul on oluline silmas pidada, et kohalikul omavalitsusel ei saa tekkida seetõttu hiljem kohustust detailplaneering kehtestada. Juhul, kui kohaliku kasu instrumendi rakendamise vajadus ilmneb ärakuulamise käigus, tuleks eelistada ärakuulamise kordamist pärast seda, kui kohaliku kasu instrumendi rakendamine muutub kaalutusotsuse tegemisel arvesse võetavaks asjaoluks. Kuivõrd kohaliku kasu instrumendi rakendamine on kaalutusotsuse oluline asjaolu, peab see kajastuma ka haldusakti põhjendustes.

4.2. SÕLMITUD LEPINGUTE ÕIGUSLIK ANALÜÜS

Peatükis analüüsitakse, milliseid kohaliku kasu instrumente on kohalikud omavalitsused rakendanud, kuidas on tagatud kokkulepete täitmine, kas kokkulepete sõlmimine on olnud õiguspärane ning ega ei esine lepingute tühisust kaasa toovaid asjaolusid.

Analüüsi käigus eritleti kokku 10 tellija edastatud lepingut, millest kolm puudutasid detailplaneeringu kehtestamisel sotsiaalse taristu tasu määramist, kaks tuulikute rajamist ning viis kaevandamist. Lepingupoolte anonüümsuse tagamiseks on lepingud tähistatud valdkonnapõhiselt nt sotsiaalse taristu tasu leping I, tuulikute leping I jne.

4.2.1. Sõlmitud lepingute sisu

Alljärgnevalt on iga lepingu kaupa välja toodud kokkuleppe sisu ja õiguslikud probleemid.

1. Sotsiaalse taristu leping I

Lepingu kohaselt toetab huvitatud isik rahaliselt valla sotsiaalobjektide (lasteaed, kool, raamatukogu, rahvamaja, spordihoone, sotsiaalkeskus, rekreatsiooniala jms) ehitamist 1 euroga iga detailplaneeringuga kavandatud brutopinna 1 m² kohta, mis tasutakse vallale enne hoone ehitamiseks vajaliku ehitusloa taotlemise hetke, kuid mitte hiljem kui 2 aasta möödumisel detailplaneeringu kehtestamisest. Tasumisega viivitamisest on kohalikul omavalitsusel õigus nõuda viivist. Tasu nõudmise õiguslikule alusele kokkuleppes viidatud ei ole ning eelnevast analüüsist järeldub, et selline õiguslik alus ei ole hetkel selgelt äratuntav.

Lepinguga kohustus huvitatud isik toetama rahaliselt sotsiaalse taristu väljaehitamist, mis kuulub seaduse järgi kohaliku omavalitsuse ülesannete hulka. Kuivõrd lepingul on oluline puutumus avalik-õiguslike huvidega ning viidatud kohustus võiks teoorias olla ka planeeringuotsuse kõrvaltingimuseks, kvalifitseerub leping pigem halduslepinguks. Seda kinnitab eelviidatud PlanS § 131 regulatsioon, milles kohaliku omavalitsuste kohustuste ülevõtmine planeeringukohaste rajatiste väljaehitamisel kvalifitseerub halduslepinguks. Ka Riigikohus on selgitanud, et HKTS § 3 lg 4 teise lause kohaselt eeldatakse, et haldusülesande täitmiseks volitamise leping on haldusleping, kui sellest ei nähtu poolte tahet sõlmida tsiviilõiguslik leping.³³⁵

Lepingu täitmine on tagatud järgnevat kohaliku kasu instrumente puudutavate abinõudega:

- kokkuleppes on fikseeritud, et kokkuleppe sõlmimine on detailplaneeringu algatamise ja menetlemise oluline eeldus;
- huvitatud isik kohustub oma kohustuste mittetähtaegse täitmise või nõuetele mittevastava täitmise korral tasuma leppetrahvi summas 10 eurot päevas iga viivitatud päeva eest. Leppetrahvi tasumine ei vabasta huvitatud isikut lepingujärgsete kohustuste täitmisest;
- kui huvitatud isik jätab kohustused ka mõistliku aja jooksul leppetrahvi tasumisest või kohaliku omavalitsuse määratud lisatähtaja möödumist täitmata, kohustub huvitatud isik hüvitama vallale kõik tekkinud kahjud ja tagama kohaliku omavalitsuse nõudmisel ja tema määratud viisil hüvitise maksmise kahjude eest, mis võivad kohalikule omavalitsusele ja kolmandatele isikutele lepingust või selle mittenõuetekohasest täitmisest tekkida;
- detailplaneeringu alal paikneva kinnistu või hoonestusõiguse võõrandamisel kolmandatele isikutele täitma lepinguga võetud kohustused ise või andma need kolmandatele isikutele üle, fikseerides selle võõrandamislepingus. Kohustuste üleandmiseks on vajalik kohaliku omavalitsuse kirjalik nõusolek.

³³⁵ RKHKo 14.06.2019, 3-13-481, p 14.

Lepingu täitmise tagamisel on probleemiks asjaolu, et lihtkirjalikult sõlmitud hoidumisservituudi kokkulepe on tühine, kuna reaalservituudi seadmiseks vajalik asjaõigusleping peab olema notariaalselt tõestatud vormis (AÕS³³⁶ § 173 lg 1). Samas on pandud huvitatud isikule kohustus sõlmida kokkulepe ka notariaalselt tõestatud vormis ning seega on alust arvata, et eeltoodud vormiline puudus hiljem kõrvaldati.

Üldiselt on kasutatud lepingus arvukalt täitmisele motiveerivaid meetmeid – viivist, leppetrahvi ning sätestatud kohustus hoiduda ehitusloa taotlemisest enne lepinguliste kohustuste täitmist. Viimase kohustuse täidetavus on aga küsitav, kuna leping ei sätesta tagajärgi selle kohustuse rikkumise puhuks. Seetõttu on leping heaks näiteks edukalt sõlmitud kohaliku kasu kokkulepete kohta.

2. Sotsiaalse taristu leping II

Lepinguga on kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu kehtestamisest huvitatud isik kokku leppinud, et huvitatud isik on kohustatud tasuma kohaliku omavalitsusele kinnistu detailplaneeringu elluviimiseks kaasnevate kaudsete kulude katteks (*sh võimalikud lisainvesteeringud lasteaija- ja koolikohtade loomiseks ning kohaliku omavalitsuse ülejäänud avalikus kasutuses oleva taristu, sh teed, mänguväljakud, spordirajatised, rannad ja haljasalad, arendamiseks ja säilitamiseks*) 5000 eurot iga kehtestatud detailplaneeringu kohaselt ehitada lubatud elamuühiku kohta kokku summas eelduslikult 170 000 eurot.

Tasu nõudmise õiguslikule alusele kokkuleppes viidatud ei ole ning eelnevast analüüsist järeldub, et selline õiguslik alus ei ole kehtiva regulatsiooni alusel selgelt äratuntav.

Lepinguga kohustus huvitatud isik toetama rahaliselt sotsiaalse taristu väljaehitamist, mis kuulub seaduse järgi kohaliku omavalitsuse ülesannete hulka. Eeltoodud põhjustel kvalifitseerub kõnealune leping jällegi pigem halduslepinguks.

Lepingu täitmine on tagatud järgnevate abinõudega:

- kõnealusele kinnistule on seatud hüpoteek hüpoteegisummaga 230 000 eurot igakordse omaniku kohustusega alluda kohesele sundtäitmisele hüpoteegiga tagatud nõuete rahuldamiseks. Hüpoteegiga on tagatud kohaliku omavalitsuse lepingust tulenev rahaliste kohustuste (sh leppetrahvi tasumise kohustuste) täitmine kohaliku omavalitsuse ees;
- kinnistu või selle jagamise teel moodustatud uue kinnistu võõrandamisel enne lepingust tulenevate huvitatud isiku kohustuste täielikku täitmist kolmandale isikule, on huvitatud isik kohustatud tagama, et kinnistu uus omanik võtaks viivitamatult, hiljemalt aga 1 kuu jooksul uue omaniku kinnistusraamatusse kandmisest üle kõik lepingust tulenevad huvitatud isiku kohustused või astuks lepingusse koos huvitatud isikuga. Juhul, kui huvitatud isik rikub oma lepingu punktis sätestatud kohustust, on kohalikul omavalitsusel õigus nõuda huvitatud isikult leppetrahvi kuni 2000 eurot kohustuste täitmisega viivitatud kalendrikuu eest.

Kuna lepingu täitmine on tagatud hüpoteegiga, huvitatud isik on end allutanud kohustusele alluda kohesele sundtäitmisele ning hüpoteegi summa on oluliselt suurem kui lepingu alusel kohaliku omavalitsusele eeldatavalt tasumisele kuuluv sotsiaalse taristu tasu, on lepingu puhul kohustuse täitmine ulatuslikult tagatud. Kui huvitatud isik lepingujärgseid kohustusi ei täida, on kohalikul omavalitsusel õigus pöörduda avaldusega täituri poole ja paluda kohustuste täitmist hüpoteegiga koormatud kinnisasja arvel.

3. Sotsiaalse taristu leping III

Detailplaneeringu kehtestamisest huvitatud isik on nõustunud ja kohustatud toetama kohaliku omavalitsuse sotsiaalobjektide väljaehitamist arvestuslikus summas 2556 eurot iga detailplaneeringus kavandatud eluaseme kohta, mis tasutakse enne iga detailplaneeringuga kavandatud hoonele ehitusloa väljastamist, vastavalt hoones ettenähtud eluasemete arvule.

Tasu nõudmise õiguslikule alusele kokkuleppes viidatud ei ole ning eelnevast analüüsist järeldub, et selline õiguslik alus ei ole hetkel selgelt äratuntav.

³³⁶ Asjaõigusseadus - RT I 1993, 39, 590... RT I, 22.02.2019, 11.

Lepinguga kohustus huvitatud isik toetama rahaliselt sotsiaalse taristu väljaehitamist, mis kuulub seaduse järgi kohaliku omavalitsuse ülesannete hulka. Eeltoodud põhjustel kvalifitseerub kõnealune leping pigem halduslepinguks.

Lepingus on küll sätestatud, et lepingust tulenevate kohustuste täitmata jätmisel on kohalikul omavalitsusel õigus anda huvitatud isikule uus tähtaeg ja selle järgimata jätmisel tingimusteta keelduda detailplaneeringu vastuvõtmisest ja avalikule väljapanekule esitamisest, kuid kuna tasu maksmine on ette nähtud peale detailplaneeringu kinnitamist ja enne ehitusloa väljastamist, ei oma säte tasu maksmise kohustuse täitmisele motiveerivat mõju. Seega on tasu maksmise kohustus lepingus täielikult tagamata.

4. Tuulikute leping I

Lepingus on pooled kokku leppinud, et huvitatud isik kohustub tasuma kohaliku omavalitsusega seotud MTÜ-le annetusena vähemalt 0,2% tuulepargi toodetud elektrienergia MWh müügist saadud tulust, kuid mitte vähem kui 0,32 eurot iga nõuetekohaste seadmetega toodetud elektri MWh kohta. Annetus tehakse kord kvartalis 20 kalendripäeva jooksul peale kvartali lõppu.

Tasu nõudmise õiguslikule alusele kokkuleppes viidatud ei ole ning eelnevast analüüsist järeldub, et selline õiguslik alus ei ole kehtivas regulatsioonis selgelt äratuntav.

Lepinguga kohustus huvitatud isik toetama MTÜ-d, kelle põhikirjalisteks ülesanneteks on kohaliku elu edendamine, mis külgneb kohaliku omavalitsuse ülesannetega. Kuivõrd lepingul on oluline puutumus avalik-õiguslike huvidega, ning ka Riigikohus on selgitanud, et HKTS § 3 lg 4 teise lause kohaselt eeldatakse, et haldusülesande täitmiseks volitamise leping on haldusleping, kui sellest ei nähtu poolte tahet sõlmida tsiviilõiguslik leping,³³⁷ kvalifitseerub kõnealune leping samuti pigem halduslepinguks.

Kohustuse tagamiseks on pooled kokku leppinud, et hiljemalt tuulepargi esimesele etapile nõuetekohase tunnistuse väljastamise ajaks koormatakse huvitatud isiku aktsiad pandiõigusega MTÜ kasuks eeltoodud kohustuse täitmise tagamiseks ning pandiõigus kantakse koormatisena vastavasse registrisse pärast finantseerimis- ja krediidasutusi järgnevale järjekohale MTÜ kasuks.

Seega oli lepingus ette nähtud tasu maksmine hoopis kohaliku omavalitsuse elu edendamiseks loodud MTÜ-le ning nõue tagatud ka pandiga.

5. Tuulikute leping II

Pooled leppisid kokku, et huvitatud isik annab valla huve edendavale MTÜ-le põhikirjaliste eesmärkide täitmiseks kalendriaastas maksimaalselt 0,32 eurot iga huvitatud isikule kuuluva ja kindlaksmääratud asukohas paikneva elektrituuliku eelmisel kalendriaastal võrku antud ja müüdüd tuuleenergia MWh kohta, mille osas maksab põhivõrguettevõtja ELTS kohast toetust. Huvitatud isiku tasutava summa piirmäär on maksimaalselt 2% huvitatud isiku eelmise majandusaasta kasumist. Huvitatud isik on kohustatud MTÜ-le makstud tasud deklareerima.

Tasu nõudmise õiguslikule alusele kokkuleppes viidatud ei ole ning eelnevast analüüsist järeldub, et selline õiguslik alus ei ole kehtivas regulatsioonis üheselt tuvastatav.

Eeltoodud põhjustel kvalifitseerub ka kõnealune leping pigem halduslepinguks.

Lisaks on pooled kokku leppinud, et huvitatud isikule kuuluva tuuleelektrijaama võõrandamise korral kohustub huvitatud isik tagama, et lepingust tulenevad õigused ja kohustused lähevad üle tuuleelektrijaama uuele omanikule. Kohustuste täitmiseks ühtki sunnimeedet ega tagatist kokku lepitud ei ole.

6. Kaevandamisleping I

Lepingus on huvitatud isikule pandud järgmised kohustused:

- renoveerida kohaliku omavalitsuse tsentraalveevarustuse süsteem, eraldades sinna rahalisi ja/või tehnilisi vahendeid väljaselgitatava vajaduse järgi;

³³⁷ RKKHo 14.06.2019, 3-13-481, p 14.

- fikseerima enne karjääri avamist ümbruskonna kaevudes veetaseme ja kvaliteedi, kaasates selleks oma ala asjatundjad;
- jätkama regulaarset veeseiret kaevanduse väljajooksudel ning laiendama nimetatud seiret rajatava karjääri väljajooksudel;
- hindama enne karjääri avamist ümberkaudsete hoonete seisukorda (kui otsustatakse lõhketöid teha), kaasates selleks oma ala asjatundjad;
- aitama kaasa kohaliku omavalitsuse ja lähipiirkonna sõiduteede remonttöödele, et suureneva liikluskoormuse tõttu ei halveneks olemasolevate maanteed sõidetavus;
- aitama kaasa kõnniteede rajamisele ja tänavavalgustuse parendamisele, et vähendada suureneva liikluskoormusega kaasnevaid riske;
- eraldama kaeväljalt kõrvaldatav metsamaterjal küttematerjalina kohaliku omavalitsuse ja lähiümbruse elanikele;
- aitama kaasa kohaliku omavalitsuse infrastruktuuri väljaehitamisele kogu kaevandamisperioodi vältel, nii nagu huvitatud isiku ja kohaliku omavalitsuse kokkulepe ette näeb.

Tasu nõudmise õiguslikule alusele kokkuleppes viidatud ei ole ning eelnevast analüüsist järeldub, et selline õiguslik alus ei ole kehtivas regulatsioonis selgelt tuvastatav.

Lepinguga kohustus huvitatud isik panustama taristu väljaehitamisse ning valla teede korrashoidu, mis olemuslikult kuulub kohaliku omavalitsuse ülesannete hulka. Riigikohus on selgitanud, et HKTS § 3 lg 4 teise lause kohaselt eeldatakse, et haldusülesande täitmiseks volitamise leping on haldusleping, kui sellest ei nähtu poolte tahet sõlmida tsiviilõiguslik leping.³³⁸ Eeltoodud põhjustel on seega tegemist pigem halduslepinguga.

Kohustuse täitmisele motiveerivaid kokkuleppeid sõlmitud ei olnud ning tagatistes kokku polnud lepitud.

7. Kaevandamisleping II

Pooled leppisid kokku järgnevates huvitatud isiku kohustustes:

- esimese tööaasta lõpuks peab katma kasutatud tee tolmuvaba kattega, samuti korraldama ja finantseerima kohe pärast teekatte uuendamist teekattemärgistuse jms;
- müüa kohalikule omavalitsusele igal kaevanduse tööaastal vähemalt 1000 tonni killustikku, mis on tee-ehituseks tavapäraselt nõutava kvaliteediga, fraktsiooniga 0–32 või 0–64 kohaliku omavalitsuse valikul hinnaga 1 kroon tonn. Seda ületava koguse killustiku kohalikule omavalitsusele müügi soodushinnaks lepitakse kokku -20% hetkel kehtivast huvitatud isiku hinnakirjast;
- müüdava killustiku transpordib huvitatud isik kohaliku omavalitsuse nimetatud kohta kohaliku omavalitsuse piires selliselt, et transpordi hind on -10% kehtivast huvitatud isiku hinnakirjast.

Tasu nõudmise õiguslikule alusele kokkuleppes viidatud ei ole ning eelnevast analüüsist järeldub, et selline õiguslik alus ei ole hetkel kehtiva õiguse pinnalt selgelt äratuntav.

Lepinguga kohustus huvitatud isik panustama teede parandamisse, mis olemuslikult kuulub kohaliku omavalitsuse ülesannete hulka. Eeltoodud põhjustel on seega tegemist pigem halduslepinguga.

Eeltoodud kohustusi puudutavaid täitmisele motiveerivaid kohustusi huvitatud isikule pandud ei olnud ning tagatistes kokku ei lepitud.

8. Kaevandamisleping III

Pooled leppisid kokku, et huvitatud isik kohustub:

- eraldama kuni kaevandamisloa kehtivuseni igal aastal tasuta kohalikule omavalitsusele 5000 tonni täitekillustikku (fraktsioon 0 kuni 20 mm);
- müüma kohalikule omavalitsusele 35%-lise soodustusega igal aastal 1000 tonni ehituskillustikku;

³³⁸ RKHKo 14.06.2019, 3-13-481, p 14.

- tasuma kohalikule omavalitsusele iga aasta 1. juuniks ja 1. septembriks 2500 eurot (kokku 5000 eurot).

Tasu nõudmise õiguslikule alusele kokkuleppes viidatud ei ole ning eelnevast analüüsist järeldub, et selline õiguslik alus hetkel kehtivas regulatsioonis üheselt tuvastatav ei ole.

Lepinguga kohustus huvitatud isik seoses kaevandamisloa saamisega võimaldama kohalikule omavalitsusele hüve üleandmise killustiku ning tehtava soodustusena. Eeltoodud põhjustel on seega tegemist pigem halduslepinguga.

Täitmisele motiveerivaid kohustusi huvitatud isikule ei pandud ning tagatistes kokku ei lepitud.

9. Kaevandamisleping IV

Lepingus lepitati kokku järgmistes huvitatud isiku kohustustes:

- esimesel karjääri tööaastal tarnib huvitatud isik vallale 2000 tonni killustikku fraktsiooniga 16-32 või 32–62 hinnaga 1 euro/tonn kohaliku omavalitsuse määratud alevikku;
- huvitatud isik müüb vallale igal karjääri tööaastal vähemalt 1000 tonni killustikku, mis on tee-ehituseks tavapäraselt nõutava kvaliteediga, fraktsiooniga 0–4, 0–32, 0–45 või 0–64 kohaliku omavalitsuse valikul hinnaga 1 euro/tonn tarnetingimusega vedaja transpordil karjääris. Eeltoodud kogust ületava koguse killustiku vallale müügi soodushinnaks lepitakse -20% hetkel kehtivast huvitatud isiku hinnakirjast.

Tasu nõudmise õiguslikule alusele kokkuleppes viidatud ei ole ning eelnevast analüüsist järeldub, et selline õiguslik alus hetkel kehtivas regulatsioonis üheselt äratuntav ei ole.

Lepinguga kohustus huvitatud isik seoses kaevandamisloa saamisega võimaldama kohalikule omavalitsusele hüve tehtava soodustusena. Kuivõrd lepingul on oluline puutumus avalik-õiguslike huvidega ning seda võib vaadelda haldusotsustuse kõrvaltingimusena, kvalifitseerub ka kõnealune leping pigem halduslepinguks.

Eeltoodud kohustusi puudutavaid täitmisele motiveerivaid kohustusi huvitatud isikule pandud ei olnud ning tagatistes kokku ei lepitud.

10. Kaevandamisleping V

Pooled leppisid kokku, et huvitatud isik kohustub oma vahenditega tagama jalgteede ehitamiseks 1500 tonni sõelmete olemasolu ja kalluritele laadimise.

Tasu nõudmise õiguslikule alusele kokkuleppes viidatud ei ole ning eelnevast analüüsist järeldub, et selline õiguslik alus hetkel kehtivas regulatsioonis selgelt äratuntav ei ole.

Lepinguga kohustus huvitatud isik seoses kaevandamisloa saamisega võimaldama kohalikule omavalitsusele hüve üleantava sõelmekogusena. Eeltoodud põhjustel kvalifitseerub ka see leping pigem halduslepinguks.

Kohustuse rikkumise puhuks leppetrahvi ega muid sanktsioone kokku ei lepitud ning kohustuse täitmiseks tagatise ei antud.

4.2.2. Sõlmitud lepingute võrdlev analüüs

Analüüsi tulemusel ilmnes, et kohaliku kasu instrumente rakendatakse üldiselt kokkuleppel, mitte kohalike omavalitsuste poolt ühepoolselt. Samuti ilmnes, et sõlmitud kokkulepped on käsitletavad pigem halduslepingutena.

Läbiva joonena ei olnud üheski analüüsitud lepingus viidatud kokkuleppe õiguslikule alusele. Sellest on võimalik järeldada, et ka kohalikud omavalitsused ise ei ole tegevuse õiguslikus aluses kindlad. Ka käesolevas analüüsis selgus, et kohaliku kasu instrumentide rakendamiseks selge õiguslik alus puudub.

Lepingute analüüsist ilmnes, et valdavalt rakendatakse kohaliku kasu instrumente ilma kohustuse rikkumise puhuks sanktsioone ette nägemata ning täitmiseks tagatise sõlmimata. Täitmise tagamisele ning rikkumiste puhuks sanktsioonide kokkuleppimisele pandi rohkem rõhku sotsiaalse taristu tasu määramisel seoses

detailplaneeringu kehtestamisel. Tagatiste küsimus on oluline vaid juhul, kui tegemist on haldus- või võlaõigusliku lepinguga. Kui kokkulepe on haldusakti kõrvaltingimuseks, tagab kokkuleppe täitmise juba pelgalt asjaolu, et sellest sõltub haldusakti kehtivus ning täiendavate täitmist motiveerivate kokkulepete sõlmimine vajalik ei ole.

Võimalike sanktsioonidena rikkumise puhul oli kasutatud nii kokkuleppelist viivisintressimäära kui ka leppetrahve. Tagatistest oli kasutatud nii huvitatud isikule kuuluva kinnisasja koormamist hüpoteegiga kui ka huvitatud isiku aktsiate panti.

Peamised valdkonnapõhised järeldused olid järgnevad.

- Detailplaneeringute kehtestamisel sõlmitud kokkulepped olid võrreldes teistes valdkondades sõlmitud kokkulepetega ulatuslikumalt tagatud.
- Tuuleenergia valdkonnas oli mõlema analüüsitud lepingu puhul tasutud toetused hoopis MTÜ-dele, kelle põhikirjaline kohustus oli kohaliku elu edendamine. Ilmselt tagab selline lahendus ka huvitatud isiku jaoks kindluse, et tehtud rahaeraldisi ka reaalselt põhikirjalise eesmärgi rakendamiseks kasutatakse ning tegemist ei ole pelgalt kohaliku omavalitsuse eelarvelisaga, mille kulutamise kohta puudub huvitatud isikul ülevaade.
- Kaevandamisvaldkonnas lepiti valdavalt tasu maksmise kohustuse asemel kokku killustiku tasuta üleandmisel või soodushinnaga müümise kohustuses. Siiski olid sellised kokkulepped valdavalt sanktsioonivabad ja kohustuste täitmine kokkulepitud mahus seetõttu ka küsitav.

4.2.3. Sõlmitud lepingute siduvus ja kehtivus

Sarnaselt lepinguõigusest tuntud *pacta sunt servanda* põhimõttele, kuuluvad ka kehtivad halduslepingud täitmisele lepingu sätestatud poolte õiguste ja kohustuste kohaselt.³³⁹

HMS § 103 sätestab, et haldusleping on tühine, kui (i) tühine oleks sama sisuga haldusakt või (ii) kui esinevad asjaolud, mis tingivad tsiviilõigusliku lepingu tühisuse. HMS § 103 lg 2 kohaselt kohaldatakse tühisele halduslepingule tsiviilõiguslike lepingute tühisuse kohta sätestatud. TsÜS³⁴⁰ § 84 lg 1 sätestab, et tühisel tehingul ei ole algusest peale õiguslikke tagajärgi. Tühise tehingu alusel saadu tagastatakse alusetu rikastumise sätete kohaselt, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

Haldusakti tühisuse alused on sätestatud HMS § 63 lg-s 2. Sätte kohaselt on haldusakt tühine, kui: (i) sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan; (ii) sellest ei selgu haldusakti adressaat; (iii) seda ei ole andnud pädev haldusorgan; (iv) see kohustab toime panema õigusrikkumise; (v) sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita.

TsÜS § 86–89 kohaselt on tehing tühine, kui see on (i) vastuolus heade kommete või avaliku korraga; (ii) vastuolus seadusest tuleneva keeluga, kui keelu mõte on keelu rikkumise korral tuua kaasa tehingu tühisus; (iii) käsutuskeeldu rikkuv või (iv) tegemist on näiliku tehinguga ehk pooled on kokku leppinud, et tehinguga tehtud tahteavaldustel ei ole avaldatud tahte vastavaid õiguslikke tagajärgi, sest pooled tahavad jätta mulje tehingu olemasolust või varjata tehingut, mida nad tegelikult teha tahavad.

Analüüsitud lepingute õiguslik alus ei olnud küll üheselt selge, kuid iseenesest ei ole sõlmitud lepingud vastuolus mõne sellise seadusesättega, mille eesmärk oleks kaasa tuua tehingute tühisus, sh ei tulene sellist alust HKTS-ist ega HMS-ist. Ka ühtki muud tehingu tühisusele viitavat alust käesolevas analüüsis ei tuvastatud.

Õigusliku aluse puudumine kujutab endast vaid halduslepingute õiguspärasuse nõuete rikkumist. HMS § 104 lg 1 sätestab, et halduslepingu õiguspärasuse nõuetele mittevastav, kuid mitte tühine haldusleping **kehtib ja seda tuleb täita**, välja arvatud juhul, kui üksikisikust lepingupool oli halduslepingu sõlmimisel halduslepingu õigusvastasusest teadlik või kui haldusleping sõlmiti tema esitatud vale- või mittetäielike andmete alusel või haldusorgani ähvardamise, petmise või muul viisil õigusvastase mõjutamise tulemusel. Seega on sõlmitud

³³⁹ Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. 443.

³⁴⁰ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I 2002, 35, 216...RT I, 06.12.2018, 3.

lepingud kehtivad ja õiguslikult siduvad hoolimata sellest, et nende sõlmimiseks ei tulene seadusest otsest volitusnormi.

Kokkuvõte

Lepingute analüüsi järeldused on kokkuvõtvalt järgnevad:

- kokkulepped on sõlmitud valdavalt halduslepingu vormis. Haldusakti vormis rakendatud kohaliku kasu instrumentide puhul tõusetus adressaatide seas küsimus kohustuse õiguspärasusest;
- õiguslikule alusele ei viidata, mis näitab, et õiguslik alus ei ole ka kohalike omavalitsuste jaoks selge, mis viitab omakorda vajadusele selge õigusliku aluse järele;
- üldiselt on kokkulepped tagamata ja sanktsioonivabad. Seetõttu on kokkulepete täitmine küsitav.
- Valdkonnapõhised erinevused:
 - detailplaneeringu kehtestamisel on kokkulepped ulatuslikumalt tagatud;
 - tuuleenergia valdkonnale on omane kokkulepete sõlmimine ning tasude maksmine kolmandate isikutega – kogukondadega – seotud MTÜ-ga;
 - kaevandamise valdkonnale on omased hüve üleandmise või soodustuse tegemise kokkulepped.
- Analüüsitud lepingute valim ei olnud siiski sedavõrd laialdane, et teha kaugeleulatuvaid üldistusi valdkonnapõhiste erisuste kohta.

4.3. ÕIGUSLIKUD LAHENDUSED JA ALTERNATIIVID

Peatüki eesmärk on vastata järgmistele küsimustele.

- Kas ja millised õigusaktide muudatused oleksid kohaliku kasu instrumentide õiguspärase(ma)ks rakendamiseks vajalikud või piisab n-õ juhendmaterjali koostamisest?
- Millised on alternatiivsed õiguslikud lahendused, mis oleks kooskõlas õigusaktidega (sh PS) ning läbipaistvad?

Lähteülesandest juhindudes otsitakse alljärgnevas peatükis võimalusi eeskätt õigusliku aluse loomiseks kohaliku kasu instrumentide rakendamiseks kokkulepete sõlmimise kaudu. Uuringu käigus tellija esitatud palvele vastu tulles on analüüsitud ka kohaliku kasu instrumentide rakendamist kohaliku maksu kehtestamise võimaluse teel. Lisaks ilmnes eelneva analüüsi tulemusel, et Taanis kasutusel olnud mitmetahuline kohaliku kasu instrumentide süsteem³⁴¹ ei ole toonud kaasa soovitud tagajärgi ning kogukonna taluvushuvi suurendanud. Lisaks ei oleks kogukondade taluvushuvi suurendamine investeerimisvõimaluste loomisega sarnastesse projektidesse Eestis tõenäoliselt edukas ka üldisest majanduskeskkonna ning inimeste seniste hoiakute ja investeerimisvalmiduse tõttu (vt pkt 2.1.2.1. Tuulepargid Taanis). Seetõttu ei ole otstarbekuse kaalutlustel alljärgnevalt analüüsitud Taanis kasutusel olevate kohaliku kasu instrumentide rakendamise

³⁴¹ Taanis on meetmetena kasutusel: (i) rahalise kompensatsiooni skeem (ii) kaasomandiskeem (iii) kogukonna kompensatsiooniskeem (nn roheline skeem) ja (iv) tagatisfond.

võimalusi (st kaasomandiskeemi, rahalise kompensatsiooni skeemi, kogukonna kompensatsiooniskeemi ja tagatisfondi).

Analüüsi tulemusel (vt ptk

4.2. Sõlmitud lepingute õiguslik analüüs) ilmnes, et seni on rakendatud kohaliku kasu instrumente eeskätt kokkuleppe vormis, kuid nii KOV-id, ettevõtjad kui ka kohalikud kogukonnad peavad läbipaistvuse tagamiseks, praktika ühtlustamiseks ning teadlikkuse tõstmiseks vajalikuks kokkulepete sõlmimise reguleerimist seaduse tasandil (vt ptk 2.4.1. Kokkulepete sõlmimise seaduse tasemel reguleerimise otstarbekus). Samuti tuleneb vajadus õigusliku aluse järele kohaliku kasu instrumentide põhiõigusi riivavast iseloomust, kuid hetkel kehtiva regulatsiooni pinnalt ei ole õiguslik alus selgelt tuvastatav. Lisaks võimaldab selge õigusliku aluse loomine kõrvaldada kohaliku kasu kokkulepete adressaatide kahtlusi tegevuse seaduslikkuses.³⁴²

Eeltoodud kaalutlustest lähtudes on alljärgnevalt analüüsitud alternatiivseid lahendusi, et luua seaduse tasandil alus kohaliku kasu instrumentide rakendamiseks. Seejuures ei ole käesolevas peatükis analüüsitud riigi poolt erinevate meetmetega taluvushuvi suurendamist, kuna lähteülesande järgi on analüüsi eesmärk soodustada just KOV-ide, ettevõtjate ja/või kohaliku kogukonna vaheliste kokkulepete sõlmimist. Alljärgnevalt on üksnes kaardistatud võimalikud õiguslikud lahendusteel ega ole antud poliitilist soovitusi kindla lahendusviisi valikuks.

Õiguslike alternatiivide pakkumisel on lähtutud välisekspertide rõhutatud vajadusest, et kohaliku kasu instrumentide rakendamise regulatsioon võimaldaks arvestada kogukonna eripäraga. Samuti ilmnes valideerimisseminari tulemusel, et ka normi adressaatide jaoks on oluline küsimuse reguleerimine kogukonnale võimalikult lähedal tasandil ning diskretsiooni säilimine maksimaalsel võimalikul määral. Selliste kokkulepete seaduslikkuse ja täitmise järelevalvet teeb kohus (nagu ka muude halduslepingute ja eraõiguslike lepingute puhul).

4.3.1. Regulaatiivne sekkumine

Õigusliku olukorra analüüsil tuvastati, et kohaliku kasu instrumentide rakendamiseks kohaliku omavalitsuse või muu avaliku võimu kandja poolt on vajalik seadusest tuleneva volitusnormi olemasolu. Kehtivas õiguses ei ole aga selline õiguslik alus äratuntav ning seetõttu esineb vajadus regulaatiivseks sekkumiseks ning kohaliku kasu instrumentide rakendamiseks selge õigusliku aluse loomiseks.

Küsitlusuuringu tulemusel ilmnes, et ligi veerand küsitluses osalenud KOV-idest ei pea kohaliku kasu instrumentide seadustamist vajalikuks, kuna leiavad, et see tooks kaasa ülereguleerimise ning piiraks omavalitsuste autonoomiat ja otsustusvabadust kohalikest oludest lähtuda (vt ptk 2.4.1. Kokkulepete sõlmimise seaduse tasandil reguleerimise otstarbekus). Seetõttu on regulatsiooni loomisel oluline arvestada ka KOV-ide autonoomia säilitamise huviga ning vältida ülereguleerimist.

³⁴² Õiguskantsler. (2018). *Planeeringust huvitatud isiku panus sotsiaalse infrastruktuuri arendamisse*. Õiguskantsleri vastus ettevõtjale kokkulepete sõlmimise õiguslikkusele koos viidetega Riigikohtu halduskolleegiumi Otsustele. https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Planeeringust%20huvitatud%20isiku%20panus%20sotsiaalse%20infrastruktuuri%20arendamisse.pdf (11.05.2020)

Alljärgnevalt on analüüsitud regulatiivse sekkumise võimalusi esmalt õigusliku analüüsi kontekstis – ehk kuidas on üht või teist sekkumise viisi võimalik õiguslikult teostada –, mitte ei ole loodud alternatiivide eelisjärjekorda ega antud soovitusi üht või teist alternatiivi kindlasti rakendada.

4.3.1.1. Uue kohaliku maksu liigi loomine

Üks võimalik lahendustee kohaliku kasu instrumentide rakendamiseks õigusliku aluse loomisel on KoMS-i täiendamine uue kohaliku maksu liigiga. Kohaliku kasu instrumente on kohaliku maksuga kehtestatud nt Ühendkuningriigis.³⁴³

MKS § 2 kohaselt on maks seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduse või määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks.

Kohalikke makse võib kehtestada valla- või linnavolikogu kohalike maksude seaduse alusel maksumäärusega.³⁴⁴

Kuigi Eestis on seadustes toodud nii riiklike kui kohalike maksude ammendav loetelu, ei takista ei põhiseadus, rahvusvahelised lepingud ega üldtunnustatud põhimõtted seadusandjat seda loetelu täiendamast ning mõnda uut maksuliiki kehtestamast. Loomulikult tuleb uue maksu kehtestamisel arvestada põhiseaduslikke printsiipe. Õiguspärase ootuse põhimõtte järgi ei tohi maksukoormust suurendavat (või maksuvabastust vähendavat) seadust rakendada tagasiulatuvalt. Maksu kehtestamine ei tohi rikkuda õigust elukutset või tegevusala vabalt valida, omandi puutumatus ega muid PS-st tulenevaid õigusi ega vabadusi.³⁴⁵

Analüüsi varem selgitatud põhjustel peaksid maksuseaduses olema sätestatud kohaliku maksu objekt, maksumaksja ja maksu saaja. Maksu määr võib jääda KOV-i volikogu otsustada, kui olulisuse põhimõtte ei nõua konkreetset liiki maksu puhul, et maksumäär peab sätestama seadusandja. Samuti ei pea maksuseaduses olema tingimata sätestatud kohaliku maksu tasumise kord ja tähtpäev ega maksuvabastus. Samas võiksid ka maksu määra ja maksustamise korraldamise küsimused õigusselguse põhimõtte kohaselt olla eelistatavalt seaduse tasandil reguleeritud.

Lisaks tuleb maksude kehtestamisel arvestada ühetaolise maksustamise põhimõttega. Põhimõtte tuleneb PS §-st 12, mis sätestab üldise võrdsuspõhimõtte (kõik on seaduse ees võrdsed) ja diskrimineerimiskeelu.³⁴⁶ Võrdsus peab olema tagatud nii formaalses (maksuseaduse rakendamisel) kui materiaalses maksuõiguses (maksuseaduses). See tähendab, et nii maksuobjekt, maksubaas, maksu tasumise kord kui maksumäär peab olema kõikide jaoks, kes seadustes ettenähtud tingimustele vastavad, ühesugune. Ei ole lubatud võrdsetes tingimustes olevate isikute erinev maksustamine või soodustuste tegemine ainult mõnele kategooriale isikutest.³⁴⁷

Lisaks tuleks uue maksuliigi loomisel arvestada topeltmaksustamise vältimise vajadusega. Majandusliku topeltmaksustamisega on tegemist juhtudel, kus juriidiliselt on küll maksumaksjateks erinevad subjektid, kuid tegelikult maksustatakse ühte ja sama maksuobjekti mitu korda ning seetõttu avaldub maksukoormuse tegelik mõju mitmekordsena.³⁴⁸ Riigikohus on korduvalt selgitanud, et topeltmaksustamine on vastuolus maksuõiguse üldpõhimõtetega ning topeltmaksustamine võib toimuda üksnes erandlikel asjaoludel.³⁴⁹ Mitmekordne maksustamine kui maksukoormust suurendav erandlik võtte peab sõnaselgelt tulenema seadusest.³⁵⁰ Kuna maavara kaevandamisõigus on juba maksustatud, võib kaevandamisõiguse omaja teistkordset maksustamist

³⁴³ vt II osa: Maakasutuse muutmine Ühendkuningriigis, Saksamaal, Poolas

³⁴⁴ Lehis, L. Maksuõiguse üldpõhimõtted. *Juridica* 1999 /5, lk 239-253.

³⁴⁵ Lehis, L. Maksuõiguse üldpõhimõtted. *Juridica* 1999 /5, lk 239-253.

³⁴⁶ Lehis, L (2012). *Maksuõigus*. 59.

³⁴⁷ Lehis, L. Maksuõiguse üldpõhimõtted. *Juridica* 1999 /5, lk 239-253.

³⁴⁸ RKKKo, 14.12.2012, 3-3-1-33-12, p 19.

³⁴⁹ RKKKo, 26.03.2019, 3-16-2514, p 16.

³⁵⁰ RKKKo, 05.12.2005, 3-3-1-56-05, p 16.

sama tegevuse eest tõlgendada topeltmaksustamisena. Iseenesest ei välista see automaatselt lisamaksu kehtestamise võimalust, vaid paneb seadusandjale lisakohustusi topeltmaksu kehtestamisel esinevaid erandlikke asjaolusid põhjendada ning arvestada, et põhjendamatu topeltmaksu kehtestamine võib kaasa tuua vastava regulatsiooni kehtetuks tunnistamise vastuolu tõttu maksuõiguse üldpõhimõtetega.

KoMS § 5 sätestab järgmise kohalike maksude loetelu: (i) reklaamimaks; (ii) teede ja tänavate sulgemise maks; (iii) mootorsõidukimaks; (iv) loomapidamismaks; (v) lõbustusmaks ja (vi) parkimistasu.

Ühe lahendusviisina on võimalik täiendada KoMS § 5 sätestatud kohalike maksude loetelu ning KoMS-i 2. ptk-i ning luua kohalikele omavalitsustele võimalus rakendada kohaliku kasu instrumente kohaliku maksu kehtestamisega. Kohaliku maksu objekt tuleb siiski selgelt kindlaks määrata ning maksustamine peab olema eesmärgipärane. Näiteks ei saa maksustada ilmselt ehitusluba (ehitusloal on küll olemas riigilõiv), planeeringut või kohaliku omavalitsuse nõusolekut kaevandamisloa andmiseks kui sellist, küll aga on õiguslikult võimalik kehtestada kilovatimaks, sotsiaalse taristu maks vms objektiivselt mõõdetava määraga rahaline kohustus. Seejuures on võimalik kohaliku maksu suurus ülem- ja alampiirina kindlaks määrata.

Lahendusvariandi eelised:

- kohalikele omavalitsustele jääb valikuvabadus, kas kohalik maks kehtestada või mitte;
- kohaliku kasu instrumente rakendatakse kõigi adreessaatide jaoks ühtsetel alustel;
- maksmisele kuuluva tasu suurus on adreessaatide jaoks ettenähtav;
- sobiv viis nii ühekordsete tasude (nt sotsiaalse taristu tasu) kui ka püsivate maksete (nt kilovatitasu) kehtestamiseks.

Lahendusvariandi puudused:

- väheneb KOV-ide paindlikkus kohaliku kasu instrumentide rakendamisel;
- maksuobjekti täpne kindlaksmääramine võib osutuda keeruliseks;
- kõiki osapooli rahuldava maksumäära kindlaksmääramine võib KOV-ide erinevusi arvestades osutuda keeruliseks. Maksumäära reguleerimata jätmine võib aga põhjustada põhjendamatult erineva praktika tekkimist KOV-ide lõikes;
- kaevandamise puhul ilmselt mõeldamatu, kuna tekitaks sisulise topeltmaksustamise olukorra: maavara kaevandamisõiguse tasu juba laekub osaliselt kohalikule omavalitsusele (KeTS § 55¹ lg 1) – sellisel juhul tuleb pigem analüüsida tasu ja kohalikule omavalitsusele laekuva jaotise piisavust, mitte kehtestada uut kohalikku maksu;
- tõenäoliselt ei ole võimalik rakendada ka meretuuleparkide puhul.

4.3.1.2. Kohalikku kasu hõlmavate koormiste panemise võimaldamine

Käesoleva analüüsi peatükis 4.1.1.2 selgitatu järgi kehtib koormise kehtestamise suhtes seadusereservatsioon ehk koormisi ei või seadusliku aluseta panna.

Kohaliku omavalitsuse võimalused panna isikule koormisi reguleerivad lähemalt KOKS § 36 lg-d 2–9. Käesoleva analüüsi peatükis 4.1.1.2 toodud põhjustel ei võimalda hetkel kehtiv koormiste regulatsioon panna koormisi kohaliku kasu instrumentide rakendamise mõttes. Lisaks sätestab KOKS § 36 lg 9, et koormis ei või olla lepingu objektiks.

Ühe lahendusvariandina oleks võimalik kohaliku kasu instrumentide rakendamist reguleerida KOKS § 36 lg 9 muutmisega selliselt, et kaotada keeld koormisi lepingu alusel kohaldada ning sätestada, et kohaliku kogukonna huvides on võimalik panna isikule ka muid heakorraeeskirjade täitmist mittepuudutavaid

koormisi vaid lepingu alusel. Seadusega on võimalik kohustada kohalikke omavalitsusi kehtestama ka kokkulepete sõlmimise korda, et tagada isikute võrdne kohtlemine ja kokkulepete läbipaistvus. Jällegi tuleb koormise objekt täpselt määratleda, mis võib osutada keerukaks. Lisaks on oluline välja tuua, et üksnes KOKS-i muutmise ei pruugi olla kohaliku kasu instrumentide rakendamise võimaluste loomiseks piisav ning sõltuvalt koormise objektist võib vajalikuks osutada ka eriseaduste täiendamine. Seetõttu ei ole tegemist hea lahendusvariandiga.

Lahendusvariandi eelised:

- regulatsioon oleks kehtestatud seaduses (KOKS) ning sellest tulevad õigused kohalikele omavalitsustele selgemalt äratuntavad;
- välistatud on adressaati äärmiselt koormavate kohustuste panemine isikule kohaliku omavalitsuse poolt ühepoolsena, kuna nende rakendamine on võimalik üksnes lepingu alusel ehk mõlema poole kokkuleppel;
- muudatuste maht ei oleks väga suur, kuna kohalikel omavalitsustel oli ka varem õigus isikule talle kuuluva või tema valduses oleva kinnistuga seoses koormis panna;
- selline õiguslik alus on paindlik ning võimaldab erineva sisu ja ulatusega kohaliku kasu kokkuleppeid.

Lahendusvariandi puudused:

- regulatsiooni paiknemise tõttu KOKS-is ning koormiste sisu ja ulatuse lahtiseks jätmise tõttu ei pruugi koormiste panemine olla adressaadi jaoks piisavalt ettenähtav;
- koormiste objekti määratlemine on keerukas, täpse objekti määratlemata jätmine tekitab aga küsimuse seadusliku aluse piisavuses ning läbipaistvuses ja õiguskindluses;
- väga üldise õigusliku aluse loomisel on oht ebaühtlase halduspraktika tekkeks, mis omakorda võib viia isikute võrdse kohtlemise põhimõtte riiveni;
- tõenäoliselt ei ole rakendatav meretuuleparkide puhul.

4.3.1.3. Planeerimisseaduse muutmise

PlanS § 1 lg 1 kohaselt on PlanS-i eesmärk luua ruumilise planeerimise (edaspidi planeerimine) kaudu eeldused ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse elu- ning ehitatud keskkonna kujunemiseks, soodustades keskkonnahoidlikku ning majanduslikult, kultuuriliselt ja sotsiaalselt jätkusuutlikku arengut. Kohaliku kasu instrumentide reguleerimine PlanS-is vastaks PlanS-i eesmärgile, kuna võimaldab planeerimismenetluses ühiskonnaliikmete huve ja vajadusi tasakaalustada ning sotsiaalselt jätkusuutlikku arengut soodustada.

Planeerimismenetluse käigus kokkulepete sõlmimine, et tagada avalikke lisahüvesid, on kasutusel ka näiteks Ühendkuningriigis (vt ptk 1.2.3. Maakasutuse muutmise Ühendkuningriigis).

Nagu käesoleva analüüsi peatükis 4.1.1.2 märgitud, siis ei näe PlanS hetkel ette alust planeerimismenetluse käigus kokkulepete sõlmimiseks. Planeeringumenetlus puudutab nii tuuleparkide, olulise mõjuga ehitiste ja (erandlikel juhtudel) mobiilsidemastide rajamist ning ka olulist maakasutusmuudatust. Seega võimaldaks kokkulepete sõlmimiseks õigusliku aluse kehtestamine PlanS-is lahendada hetkel valitseva õigusliku aluse puudumise probleemi nelja näidisolukorra puhul viiest.

Nagu käesoleva analüüsi peatükis 4.1.1.3.3 välja toodud, ei tohi kokkuleppe sõlmimine tähendada automaatselt adressaadi jaoks positiivse haldusakti andmist, vaid haldusorgan peab jääma oma kaalutlustes vabaks. Seega saab kohaliku kasu instrumentide rakendamiseks kokkuleppe sõlmimine olla planeerimismenetluses otsustuse tegemise üheks kaalutluse elemendiks. Kohaliku kasu instrumentide rakendamise kokkulepe ei saa olla haldusakti andmise eeltingimuseks.

Eeltoodust tulenedes on ühe lahendusvariandina võimalik luua alus kohaliku kasu instrumentide kokkulepete sõlmimiseks PlanS-i (analoogselt PlanS §-ga 131) ning sätestada, et planeeringumenetluses on võimalik sõlmida kohaliku omavalitsuse või kogukonnaga kokkulepe negatiivsete mõjutuste kompenseerimiseks, sh sätestada see planeeringu kõrvaltingimusena. Seejuures on seadusandjal vajadusel võimalik seaduse tasandil kindlaks määrata ka selliste kõrvaltingimuste täpne sisu, kuid selline lähenemine vähendab KOV-ide autonoomiat kohaliku elu korraldamisel. Selleks, et kokkuleppeid oleks võimalik sõlmida ka merealadele, tuleks tagada, et selline õiguslik alus oleks loodud iga planeeringuliigi kohta, mis meretuuleparke käsitleda võib (sh üleriigiline planeering, riigi eriplaneering jne). Sellisel juhul on kokkuleppe osapooliks aga eelkõige riik (kes võib kaasata ka piirkonnas asuvad KOV-id).

Lahendusvariandi eelised:

- kohaliku kasu instrumentide rakendamise võimalus on adreessaatidele ettenähtav;
- kokkulepete sõlmimiseks aluse sätestamine planeerimismenetluses võimaldab KOV-idele ulatuslikumat paindlikkust kokkulepete sõlmimisel (võrreldes kohaliku maksuga);
- regulatsioon võimaldaks soosida ka ettevõtjate ja kogukonna vahel kokkulepete sõlmimist ning siduda kokkuleppe täitmine planeeringu võimaliku kehtetuks tunnistamisega;
- sobiv viis nii ühekordsete tasude kui ka püsivate maksete kehtestamiseks.

Lahendusvariandi puudused:

- muudatus ei lahenda probleemi kõigis pakkumiskutses välja toodud näidisolukordades (kui puudub planeerimisotsus);
- suurem paindlikkus kokkulepete sõlmimisel võib kaasa tuua adreessaatide põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise;
- arendaja ja kohaliku kogukonna vahel sõlmitud tsiviilõiguslike lepingute puhul võib KOV-il olla keeruline tehtud eraldiste kasutamist kontrollida, mistõttu tekitab sellise võimaluse andmine pigem õiguslikku segadust.

4.3.1.4. Ehitusseadustiku muutmine

EhS § 1 lg 1 kohaselt on EhS-i eesmärk soodustada jätkusuutlikku arengut ning tagada ohutus, ehitatud keskkonna eesmärgipärane toimivus ja kasutatavus. Kohaliku kasu instrumentide reguleerimine EhS-is võimaldab tagada EhS-i eesmärki soodustada jätkusuutlikku arengut.

Ehituslikud otsustused tulevad näidisolukordadest kõne alla nii tuulikutel, olulise ruumilise mõjuga ehitiste kui ka mobiilsidemastide rajamisel. Märkida tuleb, et EhS-i rakendatavus on kohaliku kasu instrumentide rakendamisel küsimuseks kahes võimalikus faasis: (i) ehitised, mille rajamisele ei olegi eelnenud planeerimismenetlust – sellisel juhul on kohaliku kasu instrumentide rakendatavus üksnes EhS-i reguleerida; (ii) ehitised, mille rajamisele on eelnenud planeerimismenetlus – sellisel juhul tuleks eelistada kohaliku kasu instrumentide rakendamist juba planeeringu faasis. Samas ei saa välistada, et see võib siiski osutada vajalikuks alles ehitusõiguslike aktide menetluses või andmisel. **Seega oleks põhjendamatu EhS-is kohaliku kasu instrumentide rakendamine välistada.**

EhS § 42 lg 3 kohaselt võib ehitusloa kõrvaltingimusena eelkõige sätestada: (i) ehitusloa kehtivusaja piiramise ajutise ehitise lammutamise tähtajaga; (ii) ehitusloa muutmise võimaluse seoses samale kinnisasjale antud mitme ehitusloa kehtivusega; (iii) ehitusloa tähtaja muutmise võimaluse; (iv) võimaluse sama ehitist korduvalt paigaldada samasse asukohta või ehitusloas piiritletud alale ilma ehitusteatist või -luba esitamata; (v) ehitise või ehitamise keerukusest tulenevad lisatingimused ehitamiseks; või (vi) ehitusprojekti ekspertiisi tegemise. Nagu käesoleva analüüsi ptk-s **Error! Reference source not found.** märgitud, ei näe EhS hetkel ette võimalust sätestada ehitusloa kõrvaltingimusena kokkuleppe sõlmimist kas kohaliku omavalitsusega või kohaliku kogukonnaga ehitusloa saamisega tekitatud negatiivsete mõjutuste korvamiseks.

Seega on ühe lahendusvariandina võimalik täiendada EHS § 42 lg-t 3 ning sätestada, et ehitusloa kõrvaltingimusena on võimalik näha ette kohustus sõlmida kohaliku omavalitsuse või kogukonnaga kokkulepe negatiivsete mõjutuste kompenseerimiseks. Alternatiivne võimalus on täiendada EHS-i (sarnaselt PlanS-iga) ning luua alusnorm, mille kohaselt võib ehitusloa menetluses sõlmida kohaliku omavalitsuse või kogukonnaga kokkulepe negatiivsete mõjutuste kompenseerimiseks, sh sätestada see ehitusloa kõrvaltingimusena.

Lahendusvariandi eelised:

- kohaliku kasu instrumentide rakendamise võimalus on adreessaatidele ehitusloa menetluses ettenähtav;
- kokkulepete sõlmimiseks aluse sätestamine planeerimismenetluses võimaldab KOV-idele ulatuslikumat paindlikkust kokkulepete sõlmimisel;
- regulatsioon võimaldaks soosida kokkulepete sõlmimist ka ettevõtjate ja kogukonna vahel ning siduda kokkuleppe täitmine planeeringu võimaliku kehtetuks tunnistamisega;
- sobiv viis nii ühekordsete tasude kui ka püsivate maksete kehtestamiseks.

Lahendusvariandi puudused:

- muudatus ei lahenda probleemi kõigis pakkumiskutses välja toodud näidisolukordades (kui puudub ehitusõiguslik otsustus, nt ehitusloa andmine);
- suurem paindlikkus kokkulepete sõlmimisel võib kaasa tuua adreessaatide põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise;
- arendaja ja kohaliku kogukonna vahel sõlmitud tsiviilõiguslike lepingute puhul võib KOV-il olla keeruline tehtud eraldiste kasutamist kontrollida, mistõttu tekitab sellise võimaluse loomine pigem õiguslikku segadust;
- kohaliku kasu kokkuleppe sõlmimine peaks ideaalis aset leidma juba planeeringumenetluse käigus. Kohaliku kasu instrumentide rakendamine hilisemas ehitusloa andmise menetluses võib adreessaadi õigusi põhjendamatult piirata ja tema õiguspärast ootust rikkuda.

4.3.1.5. Maapõueseaduse muutmine

MaaPS § 1 lg 1 kohaselt on MaaPS-i eesmärk tagada maapõue säästlik ja majanduslikult otstarbekas kasutamine ning seejuures tekkivate keskkonnanäringute vähendamine võimalikult suures ulatuses. Õigusliku aluse loomine kohaliku kasu kokkulepete sõlmimiseks vastaks MaaPS-i eesmärgile vähendada keskkonnanäringuid võimalikult suures ulatuses.

Kuna PlanS-is või EHS-is tehtavad muudatused ei võimaldaks kokkulepete sõlmimist kaevandamise valdkonnas, tuleks koos eeltoodud seaduste muutmisega muuta ka kaevandamise valdkonna õigusakte selliselt, et kokkulepete sõlmimine oleks võimalik ka kaevandamise valdkonnas.

MaaPS § 56 lg 2 sätestab, et lisaks kaevandamisloa kohustuslikele elementidele võib kaevandamisloas märkida: (i) tegevuse käigus rakendatavad ohutusmeetmed ja õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmed; (ii) tegevuse alustamisel ja lõpetamisel rakendatavad tervise- ja keskkonnanäringute meetmed; (iii) keskkonnaseire nõuded; (iv) kaevandamisloa andjale teabe esitamise nõuded; ja/või (v) muud kaevandamisloa kõrvaltingimused.

Käesoleva analüüsi ptk-s **Error! Reference source not found.** toodud põhjustel ei näe MaaPS hetkel ette selget õiguslikku alust isiku põhiõigusi riivavate kõrvaltingimuste kehtestamiseks ning õiguselgeks lahenduseks ei saa pidada kohaliku kasu instrumentide rakendamist üksnes MaaPS § 56 lg 2 p 5 ette nähtud võimaluse kaudu muude kõrvaltingimuste rakendamiseks.

Seega on ühe lahendusvariandina võimalik täiendada MaaPS § 56 lg-t 2 ja näha selgemalt ette, et kaevandamisloa kõrvaltingimusena võib ette näha ka kokkuleppe sõlmimise KOV-i või kohaliku kogukonnaga tekitatud keskkonnanahäiringute kompenseerimiseks. Alternatiivne võimalus on täiendada MaaPS-i (sarnaselt PlanS-i ja EhS-iga) ning luua alusnorm, mille kohaselt võib kaevandamisloa (või sellele KOV-i arvamuse andmise) menetluses sõlmida kohaliku omavalitsuse või kogukonnaga kokkulepe negatiivsete mõjutuste kompenseerimiseks, sh sätestada see KOV-i nõusoleku või kaevandamisloa (kõrval)tingimusena.

Lahendusvariandi eelised:

- kohaliku kasu instrumentide rakendamise võimalus on adressaatidele ettenähtav;
- regulatsioon võimaldaks kokkuleppeid sõlmida ka otse kohaliku kogukonnaga;
- kohalike omavalitsustele oleks tagatud suurem otsustusruum kokkulepete sõlmimisel.

Lahendusvariandi puudused:

- muudatus ei lahenda probleemi kõigis pakkumiskutses välja toodud näidisolukordades;
- suurem paindlikkus kokkulepete sõlmimisel võib kaasa tuua adressaatide põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise.

4.3.1.6. Elektriturseaduse, elektroonilise side seaduse, atmosfääriõhu kaitse seaduse jt valdkonnaseaduste muutmine

Teoreetiliselt on võimalik alus kohaliku kasu rakendamiseks luua ka eriseadustes – nt kaevandamist ning tuuleenergiat puudutavate tasude maksmise kohustuse või kokkulepete sõlmimist võimaldavate sätete ettenägemine MaaPS-is ja ELTS-is, mobiilsidemaste puudutavat reguleerida ESS-is jne.

Arvestades, et lähteülesande kohaselt on näidisolukorrad seotud kohalike omavalituste teatavate haldusaktide andmise või menetlustoimingute tegemisega (ehitusluba, planeeringud, nõusolek kaevandamisloa menetluses), on õigusselgem kohaliku kasu instrumentide regulatsioon tuua vastava valdkonna seadusesse (PlanS, EhS, MaaPS), mitte reguleerida näiteks tuulepargiga seotud planeeringu kehtestamise otsust eraldi veel valdkonnaseaduses (nt ELTS).

Eeltoodud põhjustel ei saa pidada kohaliku kasu kokkulepete reguleerimist eriseadustes õigusselgeks.

Lahendusvariandi eelised:

- kohaliku kasu instrumentide rakendamise võimalus on adressaatidele ettenähtav;
- kõiki sama valdkonna ettevõtjaid koheldakse võrdselt.

Lahendusvariandi puudused:

- kohaliku kasu instrumentide rakendamise valdkonnad on sellisel juhul seaduse tasandil kindlaks määratud. Samas on tõenäoline, et seadusandja ei suuda regulatsiooni luues kõiki reguleerimist vajavaid valdkondi ette näha ning tekib vajadus ka teiste eriseaduste muutmiseks;
- KOV-id ei pruugi olla kursis konkreetset majandusharu kitsalt reguleeriva regulatsiooniga. Veelgi vähem on vastava regulatsiooniga kursis kohalikud elanikud. Seega puuduks sellisel kitsalt valdkonnapõhisel regulatsioonil soovitud mõju ning taluvushuvi kasvu ei kaasne.

4.3.2. Mitteregulatiivne sekkumine

Eelneva analüüsi valguses ei ole KOV-il võimalik ainult mitteregulatiivseid meetmeid rakendades kohaliku kasu instrumente rakendada ning kokkulepete sõlmimist soosida, kuna selleks on vajalik seadusest tuleneva volituspõhise olemasolu.

Regulatiivset sekkumist ei vaja vaid ettevõtjate poolt kokkulepete sõlmimine otse kohaliku kogukonnaga (nt kohaliku elu edendamiseks loodud MTÜ-ga). Selline kokkulepe saab hilisemas loamenetluses olla KOV-i jaoks vaid üks paljudest kaalutlustest ega saa üksinda mõjutada haldusakti andmata jätmist. Õiguslikku alust mitteregulatiivset kokkulepete peavad olema rangelt vabatahtlikud. See aga tähendab, et KOV-il puuduvad võimalused mõjutada selliste kokkulepete sõlmimist ja nende sisu. Samuti võib KOV-il puududa igasugune kontroll vastavate kokkulepete täitmise üle. Rõhutada tuleb, et ehkki sellised kokkulepped ei ole seega õiguslikult alati kõige parem lahendus, ei saa eraõiguslike isikute vahelisi kokkuleppeid ka keelata (üldine lepinguvabaduse printsiip). Selliseid kokkuleppeid esineb nii Eestis kui ka välismaal (nt Ühendkuningriigid ja Šotimaa, vt ptk 2.1.2.2. Tuulepargid Ühendkuningriigis) praktikas. Uuringu tulemusel selgus, et tuuleparkide puhul on MTÜ-de kaudu toetatud kogukonnaprojekte makstava kilovatitasa abil, kuid sellisel juhul peab MTÜ tegevus olema piisavalt reguleeritud, et vältida konflikti kogukonna sees (vt ptk 1.2.2.1. Kokkulepete algtamine ja kohaliku kasu olemus praegustes kokkulepetes). MTÜ-de tegevuse piisava reguleerituse eest vastutab aga kohalik kogukond. Kogukondade võimekus ei pruugi niivõrd suuremahuliste otsuste tegemiseks olla piisav ega omada seetõttu mõju ka taluvushuvi kasvule, mistõttu ei ole mõistlik sellise praktika tekkimist soodustada.

Lisaks on võimalik ja soovitatav mitteregulatiivseid meetmeid rakendada kohaliku kasu instrumentide rakendamise võimaluste selgitamiseks ja KOV-ide praktika ühtlustamiseks koosmõjus õigusliku aluse loomisega kehtivasse õigusesse. Kohaliku kasu instrumentide juhendis saaks selgitada eeltoodud printsiipe – kuidas instrumente kaalutlusel arvesse võtta (eelkõige, et haldus peab oma diskretsioonis vabaks jääma) ning kuidas instrumentidega suhestub võrdne kohtlemine, proportsionaalsus, põhjendamiskohustus jne. Nimetatud printsiipides puudub vajadus ja eesmärk seadust muuta, kuna kaalutus- ja põhjendamisreeglid ning õiguse üldpõhimõtted on tegelikult seadustes sätestatud ning nende tähendus ka kohtupraktikas võrdlemisi välja kujunenud. Uuringu tulemusel selgus, et ka KOV-ide hinnangul aitaks juhendmaterjal osapooli kokkulepete sõlmimisel, kuna osapooltel ei pruugi olla piisavalt teadmisi kõikehõlmavaid kokkuleppeid sõlmida (vt ptk 2.4.3. Alternatiivsed võimalused kokkulepetele suunamiseks).

Alternatiivina on võimalik panna KOV-idele näiteks eelmises peatükis nimetatud seaduste muutmisega ühtlasi kohustus kehtestada juhend või sisekord kohaliku kasu instrumente puudutavate kokkulepete sõlmimise korrale, et ühtlustada KOV-i praktikat ja tagada adressaatide võrdne kohtlemine ning kokkulepete läbipaistvus.

Kui lahendusteena valida uue kohaliku maksu kehtestamine, siis MKS § 15 kohaselt on rahandusministeeriumil ja riiklike maksude maksuhalduril õigus anda käesoleva seaduse, maksualase teabevahetuse seaduse ja maksuseaduste selgitamiseks ning tutvustamiseks selgitusi ja juhendeid, mille eesmärk on tagada seaduste ühetaoline kohaldamine. Juhendite eesmärk on ühtlustada maksuhalduri halduspraktikat ning teavitada maksumaksjaid maksuhalduri tõlgendustest ja seisukohtadest. Maksuhalduri ametnikele on juhendid täitmiseks kohustuslikud, kuid maksumaksjale juhendid siduvad ei ole.³⁵¹ Seega saab juhenditel olla vaid ühtlustav, mitte õigusloov jõud. Seega tuleb ka uue kohaliku maksu kehtestamisel reguleerida maksustamise seisukohast olulised aspektid maksuseaduses ning juhenditega on võimalik vaid praktikat ühtlustada, mitte uut õigust luua.

³⁵¹ Lehis, L. (2018) Eesti maksuseaduste kommentaarid. 10.

4.3.3. Õiguslike lahendusvariantide valdkonnapõhine ülevaade

Alljärgnevas tabelis on visualiseeritud lahendusvariantide sobivus uuringu lähteülesandes välja toodud valdkondade kaupa ning uuringu põhjal tehtud kokkuvõtte lahendusvariantidele antud hinnangust selle kohta, kas lahendusvariandid on õiguslikult valdkondadele sobivad (sobivust ei tuleks mõista siin kui poliitilist/majanduslikku/otstarbekohast sobivust).

Tabel 3. Analüüsis pakutud õiguslike lahendusvariantide valdkonnapõhine ülevaade.

	Tuulepargid	Oluline maakasutusmuudatus	Oluline ruumilise mõjuga ehitis	Mobiilsidemast	Kaevandamine	Välisriigi kogemus	Uuringu käigus adressaatide antud hinnang
Kohalik maks/koormis	Sobiv. Maksu objekt nt toodetavad kWh-d või arenduse alune pindala.	Sobiv. Maksu objekt nt arenduse pindala või elamuühikute arv.	Sobiv. Maksu objekt nt ehitusalune pindala.	Sobiv. Maksu objekt nt ehitusalune pindala või ühekordne tasu mastilt.	Võib tekkida topeltmaksutamine.	Taristut puudutavad maksud on kasutusel Inglismaal, Walesis ja Saksamaal.	Arvamused jagunevad kaheks. Osad pooldavad, kuna see on läbipaistev ja ettenähtav, teised leiavad, et vähendab paindlikkust kokkulepete sõlmimisel ja maksukoormus on niigi suur.
Planeeringu/ehitusloa kõrvaltingimus	Sobiv.	Sobiv.	Sobiv.	Ei nõua enamasti planeeringut.	Kaevandamis luba ei ole planeerimismenetluse küsimus.	Inglismaa, Wales ja Poola.	Pigem kõiki osapooli rahuldav lahendus. Rõhutatud on vajadust kokkulepete avalikustamise järele.
Kaevandamisloa kõrvaltingimus	Ei.	Ei.	Ei.	Ei.	Sobiv.	Kanada.	Uuringu käigus selgus, et ettevõtjad on valmis panustama nt kohalike teede arendusse ja hiljem kaevandamisalad rekreatsioonialadeks kujundama.
Kokkulepped otse kogukonnaga	Sobiv, aga võib KOV-ile olla õiguslikult keeruline kontrollida.	Sobiv, aga võib KOV-ile olla õiguslikult keeruline kontrollida.	Sobiv, aga võib KOV-ile olla õiguslikult keeruline kontrollida.	Sobiv, aga võib KOV-ile olla õiguslikult keeruline kontrollida.	Sobiv, aga võib KOV-ile olla õiguslikult keeruline kontrollida.	Taani.	Uuringu käigus selgus, et arvamused jagunevad kaheks. Osad adressaadid pooldavad, et kasu ei lähe KOV-i eelarvesse, teised viitavad kogukonna erimeelsustele tulemi kasutamisel.

Kokkuvõte

Kokkuvõetult vajavad KOV-id või muud avaliku võimu kandjad kohaliku kasu instrumentide rakendamiseks õiguslikku alust. Kuna sellist õiguslikku alust kehtivas õiguses ei tuvastatud, on vaja regulatiivselt sekkuda ning õiguslik alus seaduse tasandil luua.

Analüüsi tulemusena saab teiste riikide praktikale ja Eestis tehtud analüüsile toetudes tuua välja kaks peamist alternatiivset õiguslikku moodust, kuidas luua kohaliku kasu instrumentide rakendamise võimalusi.

1. Kohalik maks

Üks võimalik lahendustee on reguleerida kohaliku kasu instrumentide rakendamist kohaliku maksu kehtestamisega. Selleks tuleb seaduse tasandil sätestada maksu objekt, maksumaksja ja maksu saaja. See lahendusvariant tagaks adreassaatide võrdse kohtlemise, jättes samas KOV-idele valikuvabaduse, kas kohalik maks kehtestada või mitte. Samuti oleks võimalik lisakohustus adreassaadi jaoks ettenähtav. Samas ei tagaks kohaliku maksu kehtestamine kohaliku kasu instrumendi paindlikkust.

Lisaks, kuna kohaliku kasu instrumendi mõiste on laiem kui vaid rahalised eraldised kohaliku kogukonna huvide edendamiseks, ei võimalda kohalik maks ettevõttel mitterahaliste sooritustega kohaliku kogukonna jaoks negatiivseid mõjutusi kõrvaldada. Tõsi, selle takistuse aitaks ületada KOKS § 36 lg 9 muutmine ja kohaliku kasu hõlmavate koormiste panemise võimaldamine. Samas, nagu varem välja toodud, ei taga koormiste regulatsiooni muutmine sel juhul piisavat õigusselgust.

2. Halduslepingu sõlmimise võimaldamine planeeringu ja/või ehitusloa ja kaevandamisloa kõrvaltingimusena

Teine muudatuste kogum võiks olla kohaliku kasu instrumentide rakendamisvõimaluste ettenägemine PlanS-is, EHs-is ja MaaPS-is (haldus)lepingu sõlmimist lubavat alusnormi luues ning võimaldades see ühtlasi kehtestada planeeringu ja/või ehitusloa ja kaevandamisloa kõrvaltingimusena (analoogselt PlanS §-ga 131). Selline kohaliku kasu instrumentide korraldamine annaks võimaluse reguleerida juhtumeid olukorra eripärast lähtudes ehk tagatud oleks KOV-ide laiaulatuslikum otsustusruum kokkuleppeid sõlmides. Samas loob aga suurem otsustusruum ohu põhjendamatuks ebavõrdseks kohtlemiseks.

Regulatiivset sekkumist ei vaja ettevõtjad vabatahtlike kokkulepete sõlmimisel otse kohaliku kogukonnaga. Sellised kokkulepped saavad olla loamenetluse kaalutluseks. See tähendab, et KOV-idel ei ole võimalik sundida ega suunata kohalikke kogukondi ja ettevõtjaid selliseid kokkuleppeid sõlmima ning loamenetluses ei saa selliste kokkulepete sõlmimine olla positiivse haldusakti andmise vältimatu eeldus. Kuigi ettevõtjate motivatsioon selliseid kokkuleppeid sõlmida on kaheldav, on nii välisriikides kui ka Eestis seda tehtud.

KOV-ide praktika ühtlustamiseks on võimalik ja soovitatav koos regulatiivse sekkumisega rakendada ka mitteregulatiivseid meetmeid. Mitteregulatiivsed suunised selgitaksid, et kaalutusreeglid, võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõte ning muud kehtivas õiguses juba olemasolevad instrumendid kehtivad ka kohaliku kasu instrumentide rakendamisel. Ehkki selliste juhendite mitteregulatiivsus võib tekitada küsimuse nende siduvuse kohta kohaliku omavalitsuse jaoks, on oluline märkida, et olemasoleva regulatsiooni nn ülekirjutamine ei välistaks samuti normide rikkumist üksikjuhtumite puhul.

LISA 1. UURINGU VALIDEERIMISSEMINAR

Uuringutulemuste tutvustamise ja soovitude valideerimisseminar 28. mail 2020 kl 12.00-14.00 e-keskkonnas Zoom

Osalesid

1. Ago Pelisaar	Õiguskantsleri Kantselei	vanemnõunik
2. Ain Valdmann	Tallinna Keskkonna- ja kommunaalamet	juhataja
3. Aire Rihe	Keskkonnaministeerium	nõunik
4. Birgit Parmas	Keskkonnaministeerium	keskkonnatehnoloogia osakonna juhataja
5. Elen Krusell	Keskkonnaministeerium	nõunik
6. Eli Täpp	Triniti	advokaat
7. Erik Sandla	Harku Vallavalitsus	vallavanem
8. Eva Suurkaev	Keskkonnaministeerium	keskkonnakorralduse osakonna nõunik
9. Indrek Malm	AS TREV-2 Grupp	valdkonnajuht
10. Inge Lumiste	Tallinna Linnakantselei	jurist
11. Kaarel Relve	SA Keskkonnaõiguse Keskus	jurist
12. Kaido Koppel	Pärnu Linnavalitsus	planeerimisosakonna juhataja
13. Kalle Toomet	Eesti Linnade ja Valdade Liit	nõunik
14. Katri-Liis Ennok	Rahandusministeerium	planeeringute osakonna juhataja
15. Kaupo Koppel	Poliitikauuringute Keskus Praxis	majanduse ja innovatsiooniprogrammi analüütik
16. Kaupo Sempelson	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	ekspert
17. Kertu Vuks	Elva Vallavalitsus	arengu- ja planeeringuosakonna juhataja
18. Kristi Lahesoo	Õiguskantsleri Kantselei	vanemnõunik
19. Kristo Kaasik	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	taastuvenergia projektijuht
20. Külli Siim	Rahandusministeerium	nõunik
21. Liis Allmäe	Poliitikauuringute Keskus Praxis (tehniline tugi)	
22. Liis Kasemets	Poliitikauuringute Keskus Praxis	majanduse ja innovatsiooniprogrammi juht
23. Liisa Mällo	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	ekspert
24. Margus Laula	Peetri Selts	alevikuvanem
25. Maria Karus	Keskkonnaministeerium	nõunik
26. Marje Kask	Õiguskantsleri Kantselei	nõunik
27. Marko Udras	Eesti Kaubandus-Tööstuskoda	poliitikakujundamise ja õigusosakonna juhataja
28. Martina Proosa	AS Merko Ehitus Eesti	jurist
29. Mihkel Annus	Eesti Taastuvenergia Koda	juhataja
30. Mikk Pikk mets	Lääneranna Vallavalitsus	vallavanem
31. Olivia Taluste	Rahandusministeerium	õigusnõunik
32. Priit Lello	Tallinna Linnakantselei	linna õigusdirektor
33. Rea Raus	Statera jätkusuutliku arengu uurimis- ja praktikakeskus	teadur
34. Rein Voog	Eesti Mäetööstuse Ettevõtete Liit	juhatuse esimees
35. Sandor Elias	Triniti	vandeadvokaat
36. Sulev Liivik	Rahandusministeerium	KOV-i finantsjuhtimise osakonna juhataja
37. Tarvo Kuusk	AS TREV-2 Grupp	juhatuse liige
38. Terje Talv	Eesti Tuuleenergia Assotsiatsioon	tegevjuht
39. Tiit Oidjärv	Rahandusministeerium	osakonnajuhataja asetäitja
40. Triin Reisner	Riigikantselei	nõunik
41. Triin Tillart	Pärnu Linnavalitsus	finantsanalüütik

KASUTATUD KIRJANDUS

Aedmaa, A jt. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. <https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Altmarki kriteeriumist. Rahandusministeerium. (2017). *Riigiabi käsiraamat*. https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/lisa_1_riigiabi_kasiraamat12.09.17.pdf?download=1 (02.02.2020).

Anker, H. T., & Jørgensen, M. L. (2015). *Mapping of the legal framework for siting of wind turbines - Denmark*. Frederiksberg: Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen. IFRO Report, No. 239. http://curis.ku.dk/ws/files/143884872/IFRO_report_239.pdf (15.11.2019)

Asjaõigusseadus - RT I 1993, 39, 590... RT I, 22.02.2019, 11.

Atmosfääriõhu kaitse seadus. - RT I, 05.07.2016, 1... RT I, 05.11.2019, 5.

Bekendtgørelse af lov om fremme af vedvarende energi. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=208204> (21.11.2019) (taani keeles)

Browne Jacobson LLP. (2019, 10. jaanuar). *Planning deliverable developments: viability assessment under NPPF 2018*. <https://www.brownejacobson.com/training-and-resources/resources/legal-updates/2019/01/planning-deliverable-developments-viability-assessment-under-nppf-2018> (28.11.2019)

Centre for Sustainable Energy. (2016). *Guidance note: How to identify suitable areas for onshore wind development in your neighbourhood plan*. <https://www.cse.org.uk/downloads/reports-and-publications/community-energy/planning/neighbourhood-planning-wind-guidance.pdf> (30.01.2020)

City of Westminster. (2018, 23. oktoober). *Financial viability in planning - advice for applicants*. <https://www.westminster.gov.uk/financial-viability-planning-advice-applicants> (30.01.2020)

Cumulus Consulting OÜ. (2009). *Uus-Kiviõli kaevanduse sotsiaalmajandusliku mõju analüüs*. https://www.energia.ee/c/document_library/get_file?uuid=30a8593e-fc95-4248-af62-dfb6ec70686b&groupId=10187 (21.11.2019).

Danish Energy Agency. (2017). *Memo on the Danish support scheme for electricity generation based on renewables and other environmentally benign electricity production*. https://ens.dk/sites/ens.dk/files/contents/service/file/memo_on_the_danish_support_scheme_for_electricity_generation_based_on_re.pdf (27.11.2019)

Danish Energy Agency. (2018). *Wind turbines in Denmark*. http://www.ingdemurtas.it/wp-content/uploads/2015/11/wind_turbines_in_denmark.pdf (28.01.2020)

Department of Energy and Climate Change. (2014). *Community Benefits from On-shore Wind Developments: Best Practice Guidance for England*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/363405/FINAL_-_Community_Benefits_Guidance.pdf (21.11.2019)

Eesti Energia. (2011, 3. märts). *Eesti Energia ja Maidla vald sõlmisid koostöölepe*. https://www.energia.ee/uudised/avaleht/-/news2/pressrelease_20110303_maidla_vald (21.11.2019)

Eesti Kindlustusseltside Liit, Turu-uuringute AS (2019). *Kindlustatus ja hoiakud kindlustusteenustesse*. Vt <https://www.err.ee/986101/uuring-saaste-on-pooltel-eesti-inimestel>. 08.03.2020

Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349... RT I, 15.05.2015, 2.

Elektriturseadus. - RT I, 13.03.2019, 46... RT I 2003, 25, 153.

Elektroonilise side seadus. - RT I 2004, 87, 593... RT I, 13.03.2019, 47.

Ernits, M. jt. Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm 1. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017.
<https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=37&p=32>

ESB Networks. (n.d.). *Wind Farm Community Funds*. <https://www.esb.ie/our-businesses/generation-energy-trading-new/wind-energy/wind-farm-community-funds> (30.01.2020)

Estonian, Latvian & Lithuanian Environment OÜ et al., 2018 „Eesti keskkonnakasutuse välismõjude rahasse hindamise analüüs, I etapp“

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. - RT II 1994, 26, 95.

Euroopa Kohtu otsus C-280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (2003. a kohtulahendite kogumik, köide I-07747).

Euroopa Liidu Teataja. *Komisjoni teatis Euroopa riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamise eest makstava hüvitise suhtes*. 2012/C 8/02. Dokumendi nr 52012XC0111(02).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX%3A52012XC0111%2802%29> (02.02.2020)

Fast, S., & Mabee, W. (2015). Place-making and trust-building: The influence of policy on host community responses to wind farms. *Energy Policy*, 81, 27–37. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2015.02.008>.

Glasson, J. (2017). Large Energy Projects and Community Benefits Agreements - Some experience from the UK. *Environmental Impact Assessment Review*, 65, 12–20. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2017.03.009>.

Gorroño-Albizu, L., Sperling, K., & Djørup, S. (2019). The past, present and uncertain future of community energy in Denmark: Critically reviewing and conceptualising citizen ownership. *Energy Research & Social Science*, 57, 101231. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101231>

Granath Hansson, A. (2017). Promoting planning for housing development: What can Sweden learn from Germany? *Land Use Policy*, 64, 470–478. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.012>.

Granath Hansson, A. (2017). Promoting planning for housing development: What can Sweden learn from Germany? *Land Use Policy*, 64, 470–478. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.012>

Guidance. Neighbourhood planning. <https://www.gov.uk/guidance/neighbourhood-planning--2> (30.01.2020)

Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354... RT I, 13.03.2019, 55.

Hiiu Vald. (2017, 7. august). *Koostööleping*. <https://www.hiiuvald.ee/koostooleping> (21.11.2019)

HMS § 65 lg 1 ja § 66 lg 1.

House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee. „*Land Value Capture*“ Tenth Report of Session 2017–19.
<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomloc/766/766.pdf> (21.11.2019)

<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/energiklagenævnet/> (21.11.2019) (taani keeles)

<https://riigiraha.fin.ee>

<https://www.err.ee/859032/vallajuht-kui-aidu-tuulepark-jaab-hoonestusoigusea-ahvardab-valda-hiigelnoue>

<https://www.galsontrust.com/> (21.11.2019)

<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/communities-and-local-government-committee/inquiries/parliament-2017/land-value-capture-inquiry-17-19/>

<https://www.riigiteataja.ee/akt/163756?leiaKehtiv>

Huston, S., & Lahbush, E. (2018). Land Value Capture and Tax Increment Financing: Overview and Considerations for Sustainable Urban Investment. *European Journal of Sustainable Development*, 2(3). <https://doi.org/10.2139/ssrn.3103949>

Johansen, K., & Upham, P. (2019). The post-normal politics and science of wind power planning: Evidence from a Danish near-shore wind farm tender. *Energy Research & Social Science*, 53, 182–193. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.02.007>. Lk 182.

Kask, O. jt. Põhiseaduse § 31 kommentaar, komm 22. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=36&p=31>

Kerr, S., Johnson, K., & Weir, S. (2017). Understanding community benefit payments from renewable energy development. *Energy Policy*, 105, 202–211. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.034>. Lk 202.

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. - RT I 2005, 15, 87... RT I, 21.12.2019, 7.

Keskkonnaseadustiku üldosa seadus - RT I, 28.02.2011, 1... RT I, 22.02.2019, 17.

Kohalike maksude seadus. - RT I 1994, 68, 1169... RT I, 07.06.2013, 5.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558... RT I, 05.02.2019, 8

Koostööleping Nelja Energia AS-i, OÜ Hiiumaa Offshore Tuulepark ja Hiiu valla vahel. 31.07.2017. https://online.le.ee/wp-content/uploads/2017/07/Koosto%CC%88o%CC%88leping_Nelja-Energia-Hiiumaa-Offshore-Tuulepark-Hiiu-vald_2017-07-31.pdf (30.01.2020)

Koppel, K., Michelson, A., Tamm, I., Metsur, M., Murd, M., Väli, E., & Reinsalu, E. (2018). *Põlevkivi kaevandamise eelispirkondade määramine looduskeskkonna ja majanduslike tingimuste põhjal*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/06/P%C3%B5levkivi-kaevandamise-eelisalad.pdf> (21.11.2019). Lk 4.

Kull, I. Võlaõigusseaduse § 264 kommentaar, komm 4. – P. Varul jt. Võlaõigusseadus II. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019.

Kunda Nordic Tsement. (2014, 1. oktoober). *Kunda tehase roheline jalajälg Sõmeru vallas on väike*. <https://www.knc.ee/et/node/5694> (21.11).

Lehis, L (2012). Maksuõigus. 59.

Lehis, L. (2018) Eesti maksuseaduste kommentaarid. 10.

Lehis, L. jt. Põhiseaduse § 113 kommentaar, komm 8 – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=124&p=113>

Lehis, L. Maksuõiguse üldpõhimõtted. *Juridica* 1999 /5, lk 239-253.

Local Energy Scotland. (2019). *Good Practice Principles*. <https://www.localenergy.scot/goodpractice> (21.11.2019)

Local Government Association. (n.d.). *S106 obligations overview*. <https://www.local.gov.uk/pas/pas-topics/infrastructure/s106-obligations-overview> (21.11.2019)

Localism Act 2011. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted> (30.01.2020)

Looduskaitseseadus. - RT I 2004, 38, 258... RT I, 22.02.2019, 21.

Maapõuuseadus. - RT I, 10.11.2016, 1... RT I, 22.02.2019, 24.

Macdonald, C., Glass, J., & Creamer, E. (2017). What Is the Benefit of Community Benefits? Exploring Local Perceptions of the Provision of Community Benefits from a Commercial Wind Energy Project. *Scottish Geographical Journal*, 133(3–4), 172–191. <https://doi.org/10.1080/14702541.2017.1406132>. Lk 184, 187.

McAllister, P., Shepherd, E., & Wyatt, P. (2018). Policy shifts, developer contributions and land value capture in London 2005–2017. *Land Use Policy*, 78, 316–326. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.06.047>. Lk 317.

McLaren Loring, J. (2007). Wind energy planning in England, Wales and Denmark: Factors influencing project success. *Energy Policy*, 35(4), 2648–2660. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.10.008>. Lk 2651.

Mey, F., & Diesendorf, M. (2018). Who owns an energy transition? Strategic action fields and community wind energy in Denmark. *Energy Research & Social Science*, 35, 108–117. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.10.044>. Lk 108, 110.

Ministry of Housing, Communities & Local Government. (2019, 1. september). *Planning obligations*. <https://www.gov.uk/guidance/planning-obligations> (30.01.2020)

Ministry of Housing, Communities & Local Government. (2019, 1. september). *Guidance. Community Infrastructure Levy*. <https://www.gov.uk/guidance/community-infrastructure-levy#spending-the-levy> (21.11.2019)

Muñoz Gielen, D., Ossowic, T., & Zaborowski, T. (2019). *The failing public value capture in Polish urban development*. In 'Everything in its place – Empowering local and regional communities'. Warsaw. Lk 1.

Möller, J. C. (2012). Zoning Law. Mütze, M., Senff, T., Möller, J. C. (toim), *Real Estate Investments in Germany*

Narits, R. jt. Põhiseaduse § 3 kommentaar, komm 13. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=7&p=3>

National Planning Policy Framework. <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2> (21.11.2019)

Nielsen, L. K. (toim). (n.d.). *Social Acceptance of Wind Energy Projects. "Winning Hearts and Minds". Country report of Denmark*. International Energy Agency. <http://www.socialacceptance.ch/images/State-of-the-Art-Acceptance-Wind-Energy-Denmark.pdf> (21.11.2019)

Olle, V. jt. Põhiseaduse § 154 kommentaar, komm 1.4.1.3. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=171&p=154>

Olle, V. jt. Põhiseaduse § 157 kommentaar, komm 2.1. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura, 2017. <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=174&p=157>

Orru, K., Uibu, M., Vihalemm, T., Torpan, S., Kangur, L., Kangur, K., Orru, H., Rosentau, A. (2018). *Lüganuse lubjakivikarjääri rajamisega kaasnevate keskkonnanäringute ning leevendus- ja kompensatsioonimeetmete*

analüüs. Tartu Ülikool.
<http://www.lyganuse.ee/documents/18275800/0/L%C3%BCganuse+lubjakivikarj%C3%A4%C3%A4ri+h%C3%A4ringud+Tartu+%C3%9Clikool+lop.pdf/4ddf046a-8160-4077-bf4c-fd391977984d> (22.11.2019). Lk 20.

OÜ Alkranel, Kosk, A., SA Keskkonnaõiguse Keskus, Civitta Eesti AS. (2019). Eesti keskkonnakasutuse välismõjude rahasse hindamine. II etapp.
https://www.envir.ee/sites/default/files/V%C3%A4lism%C3%B5jud/keskkonnakasutuse_valismojude_hindamine_lopparuanne_08.07.2019.pdf (21.11.2019). Lk 74.

OÜ Inseneribüroo STEIGER, SA Säästva Eesti Instituut, AS Maves, OÜ Baltic Energy Partners. (2012). *Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2016–2030” koostamiseks vajalike andmete analüüs.*
https://www.energiatalgud.ee/img_auth.php/0/01/P%C3%B5levkivi_kasutamise_riiklik_arengukav_2016-2030_Andmete_anal%C3%BC%C3%BCs.pdf (21.11.2019). Lk 224.

Pihor, K., Kralik, S., Aolaid-Aas, A., Jürgenson, A., Paat-Ahi, G., Rell, M., & Batueva, V. (2013). *Põlevkivi kaevandamise ja töötlemise sotsiaalmajanduslike mõjude hindamine.* Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
<http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2013-Polevkivi-kaevandamise-ja-tootlemise-sotsiaalmajanduslikud-mojud.pdf> (21.11.2019). Lk 79–80.

Planeerimisseadus. - RT I, 26.02.2015, 3... RT I, 19.03.2019, 104.

Planeerimisseaduse seletuskiri. 20.11.2013. lk 168-169. <http://eelvoud.valitsus.ee/main#6a73iF95>

PortalPlanQuest. The decision-making process. Conditions and obligations.
https://www.planningportal.co.uk/info/200232/planning_applications/58/the_decision-making_process/7#:~:targetText=Planning%20obligations%2C%20also%20known%20as,be%20unacceptable%20in%20planning%20terms. (21.11.2019)

Rahandusministeeriumi uuringuplaan aastal 2019. <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uuringud-ja-analuisid.> (04.03.2020)

Rell, M. (2014). *Sonda kaevanduse sotsiaalmajandusliku mõju hindamine.* Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
<http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/09/Sonda-kaevanduse-sotsiaalmajanduslikum%C3%B5ju-hindamine.pdf> (21.11.2019). Lk 33.

Renewable Energy Systems Ltd. (n.d.). *Community benefit.* <http://www.meikle-carewe.co.uk/community-benefit.aspx> (30.01.2020)

Riigikontroll (2020). Kohalike omavalitsuste roll ettevõtluse edendamisel Kas ja mil viisil saaksid omavalitsused senisest enam ettevõtluse arengusse panustada? Riigikontrolli aruanne Riigikogule 12.02.2020. Lk.10. Vt <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2498/language/et-EE/Default.aspx>

Riigikontroll. (2009). *Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades.*
<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=10733&AuditId=2090> (30.01.2020). Lk 33.

RKEKm 06.12.2011, 3-3-4-2-11, p 12.

RKEKm 23.09.2003 nr 3-3-4-1-03, p 8; RKEKm 06.12.2011 nr 3-3-4-2-11, p 15; RKEKm 03.05.2017 nr 3-3-4-1-1-17, p 5; RKTkm 28.02.2018 nr

RKEKo 20.12.2001 nr 3-3-1-15-01.

RKHKm 24.03.1997, 3-3-1-5-97.

RKHKo 06.11.2002 nr 3-3-1-62-02, p 16.

RKHKo 10.12.2010 nr 3-3-1-72-10, p 17.

RKHKo 11.10.2016 nr 3-3-1-15-16, p 32.

RKHKo 13.11.2015, 3-3-1-34-15, p 10.

RKHKo 14.05.2002 nr 3-3-1-25-02, p 12.

RKHKo 14.06.2019, 3-13-481, p 14.

RKHKo 14.12.2011 nr 3-3-1-72-11, p 12.

RKHKo 15.10.2013 nr 3-3-1-35-13, p 25.

RKHKo 17.10.2007 nr 3-3-1-39-07, p 18.

RKHKo 17.10.2007 nr 3-3-1-39-07, p 9; RKHKo 14.10.2003 nr 3-3-1-54-03, p 36.

RKHKo 18.02.2002 nr 3-3-1-8-02, p 6.

RKHKo 18.10.2004 nr 3-3-1-37-04, p 10.

RKHKo 18.10.2016 nr 3-3-1-31-16, p 22.

RKHKo 19.05.2020 nr 3-3-1-26-10, p 15.

RKHKo 20.02.2019 nr 3-14-52416, p 16, 23.

RKHKo 20.03.2014 nr 3-3-1-87-13, p 12.

RKHKo 26.11.2002 nr 3-3-1-64-02, p 16.

RKHKo 27.11.2006, 3-3-1-59-06, p 12.

RKHKo 28.04.2014 nr 3-3-1-52-13, p 31.

RKHKo 30.11.2016 nr 3-3-1-23-16, p 18.

RKHKo, 05.12.2005, 3-3-1-56-05, p 16.

RKHKo, 11.10.2019, 3-15-2232, p 8.3.

RKHKo, 14.12.2012, 3-3-1-33-12, p 19.

RKHKo, 26.03.2019, 3-16-2514, p 16.

RKKKo 19.11.2010, 3-1-1-89-10, p 13

RKKKo, 09.03.2005, 3-1-1-139-04, p 15.

RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41.

RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p 57

RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 29.

RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02, p 18

RKPJKo 14.06.2011, 3-4-1-13-11, p 33.

RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 20.

RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 35.

RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p 88.

RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 89.

RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98

RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 47.

RKPJKo 9.02.2000, 3-4-1-2-00, p 17

RKTKo 3-2-1-119-09, p 14.

RKTKo 3-2-1-145-16, p 13.1.

RKÜK 22.12.2000, 3-4-1-10-00, p 20.

RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 24.

RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 20.

RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 53.

RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 67.

RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 44.

RKÜKo, 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 53.

Rudolph, D., Haggett, C., & Aitken, M. (2015). *Community Benefits from Offshore Renewables: Good Practice Review*. Edinburgh: University of Edinburgh, on behalf of ClimateXChange. [https://backend.orbit.dtu.dk/ws/portalfiles/portal/125797997/Full Report Community Benefits from Offshore Renewables Good Practice Review.pdf](https://backend.orbit.dtu.dk/ws/portalfiles/portal/125797997/Full_Report_Community_Benefits_from_Offshore_Renewables_Good_Practice_Review.pdf) (21.11.2019)

Rudolph, D., Haggett, C., & Aitken, M. (2018). Community benefits from offshore renewables: The relationship between different understandings of impact, community, and benefit. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(1), 92–117. <https://doi.org/10.1177/2399654417699206>. Lk 112–117.

Sandford, M. (2019). *Local government in England: capital finance*. Commons Briefing papers SN05797. <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05797/SN05797.pdf> (30.01.2020). Lk 11.

Scottish Government. (2019). *Scottish Government Good Practice Principles for Community Benefits from Onshore Renewable Energy Developments*. <https://www.gov.scot/publications/scottish-government-good-practice-principles-community-benefits-onshore-renewable-energy-developments/> (21.11.2019)

Siseministeerium. Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. 03.05.2010. https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_ulesannete_ja_kov_riiklike_ulesannete_piiritlemise_juhend.pdf

Slee, B. (2015). Is there a case for community-based equity participation in Scottish on-shore wind energy production? Gaps in evidence and research needs. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 41, 540–549. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2014.08.064>. Lk 541.

SSE. (n.d.). *Fund locations*. <https://sse.com/communities/fundlocations/> (30.01.2020)

Sustainable Historic Arsenal Regeneration Partnership (SHARP). (2007). *Regeneration through Heritage. Understanding the Development Potential of Historic European Arsenals*. English Heritage. <https://historicengland.org.uk/images-books/publications/regeneration-through-heritage/sharp/> (21.11.2019). Lk 41.

Söderholm, P., & Svahn, N. (2015). Mining, regional development and benefit-sharing in developed countries. *Resources Policy*, 45, 78–91. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.03.003>. Lk 83.

Zaborowski, T. (2018). Land acquisition and land value capture instruments as determinants of public urban infrastructure provision: A comparison of the Polish legal framework with its German counterpart. *Geographia Polonica*, 91(3), 353–369. <https://doi.org/10.7163/gpol.0125>. Lk 361.

Taksationsmyndigheden. taksationsmyndigheden.dk (28.01.2020)

Town and Country Planning Act 1990. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/contents> (21.11.2019)

Transactions and Development (lk 1–25). Springer. Lk 1.

Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I 2002, 35, 216...RT I, 06.12.2018, 3.

Turu-uuringute AS (2019). Eesti elanike finantskirjaoskuse ehk rahatarkuse uuring. Vt https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/eesti_elanike_finantskirjaoskuse_aruanne_loplik_november_2019_.pdf

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001777> (29.01.2020)

Vahtrus, S., Vaarmari, K., & Adler, J. (2011). *Põlevkivialade elanikele ja kohalikele omavalitsustele kahjude kompenseerimine. Õiguslik regulatsioon ja edasised võimalused*. Keskkonnaõiguse Keskus. https://www.envir.ee/sites/default/files/polevkivialade_elanikele_ja_kohalikele_omavalitsustele_kahjude_kompenseerimine.pdf (21.11.2019). Lk 42, 44–45.

Walker, B. J. A., Wiersma, B., & Bailey, E. (2014). Community benefits, framing and the social acceptance of offshore wind farms: An experimental study in England. *Energy Research & Social Science*, 3, 46–54. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.07.003>. Lk 47.

WindEurope. (n.d.). *Compendium of wind success*. <https://windeurope.org/wp-content/uploads/files/about-wind/campaigns/ligl/wind-energy-success-stories-compedium.pdf> (30.01.2020)

Võlaõigusseadus. - RT I 2001, 81, 487... RT I, 08.01.2020, 10.

Õiguskantsler. (2018). *Planeeringust huvitatud isik panus sotsiaalse infrastruktuuri arendamisse*. Õiguskantsleri vastus ettevõtjale kokkulepete sõlmimise õiguslikkusele koos viidetega Riigikohtu halduskolleegiumi Otsustele. https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Planeeringust%20huvitatud%20isiku%20panus%20sotsiaalse%20infrastruktuuri%20arendamisse.pdf (21.11.2019)

Õiguskantsler. (2018). *Planeeringust huvitatud isiku sotsiaalse taristu arendamise kohustus*. https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Planeeringust%20huvitatud%20isiku%20sotsiaalse%20taristu%20arendamise%20kohustus.pdf (30.01.2020)