



Maa- ja mullakasutuse õiguslike aluste analüüs erinevatel valitsemis- ja reguleerimistasanditel

Tellijä: Keskkonnaagentuur

Autorid: Indrek Kukk, Triin Kaurov,
Vitali Šipilov, Liis Hääl

Austatud Janika Laht, Mairit Saar,

Advokaadibüroo TEGOS (**TEGOS**) on teostanud Keskkonnaagentuuri (**tellija**) tellimusel õigusliku analüüsi, mille eesmärk on kirjeldada olemasolevaid ja võimalikke instrumente maakasutuspoliitika juhtimiseks eri tasanditel ning anda ülevaade Eesti õigusraamistikust.

Analüüs teostati projekti „Maa- ja mullakasutuse juhtimissüsteem mullastiku teenuste efektiivseks ja jätkusuutlikuks kasutamiseks, elurikkuse kaitseks ja kliimamõju vähendamiseks. Uurimisprogramm“ raames. Projekti toetab Eesti riik kasvuhuonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise tulust. Analüüs on läbi viidud Riigi Tugiteenuste Keskuse riigihanke „Õiguslik nõuandeteenus maa- ja mullakasutuse, sh maahõive juhtimissüsteemi loomiseks (Keskkonnaagentuur)“ (viitenumber: 289384, **riigihange**) tulemusel sõlmitud raamlepingus sätestatud tingimuste alusel. Analüüsi uurimisküsimused lähtuvad tellija tehnilises kirjelduses „Maa- ja mullakasutuse, sh maahõive suunamise õiguslike aluste analüüs erinevatel valitsemis- ja reguleerimistasanditel“ toodust.

Analüüsi tulemusena valminud arvamus (**õiguslik arvamus**) on koostatud vastavalt TEGOS ja tellija vahel 27.10.2025 sõlmitud lepingule nr 4-3/25/62 selles kirjeldatud eesmärkidel ja tingimustel.

Analüüs on läbi viidud perioodil 27.10.2025–30.04.2026.

Vastavalt lähteülesandele analüüsimise õiguslikus arvamuses alljärgnevat:

1. Eesti ja rahvusvahelisi olemasolevaid õiguslikke, poliitilisi ja rakenduslikke mehhanisme maa- ja mullakasutuse poliitika, sh maahõive suunamiseks eri valitsemis- ja reguleerimistasanditel, eristades paindlikke ja siduvaid meetmeid.
2. Milliste õiguslike, poliitiliste ja rakenduslike instrumentidega on võimalik maapoliitikat rakenduslikult ja mõjusalt ning koosmõjus keskkonna- ja kliimaeesmärkidesse panustamisega suunata? Millised on positiivsed ja negatiivsed meetmed (nt maksupoliitika, toetused, kompensatsioonid)? Milliseid meetmeid kasutatakse praegu maapoliitika eri eesmärkide saavutamiseks – ülevaade olemasolevatest ja võimalikest ning ka puuduvatest motivatsioon- (sh vabatahtlikest) ja sunnimeetmetest? Millised instrumendid oleksid vajalikud maapoliitika suunamiseks eri tasanditel ja kuidas oleksid need rakendatavad?
3. Milliste instrumentidega tagada, et eri tasandid (nt KOVid, maaomanik jt) maakasutuse suunamist ellu viiks ja selle käigus võtaks arvesse LULUCF, elurikkuse kaitse, rohevõrgustiku, mullakaitse, majanduslikke jt eesmärgi? Kuidas eri tasandeid (sh KOVe jt tasandeid) kaasata selliselt, et riigi eesmärk oleks ka nende teiste tasandite eesmärgiks? Mis tagab/tagaks, et teised tasandid peale riigi oleks ise motiveeritud teatud mehhanisme rakendama maakasutuse suunamisel? Hinnata mehhanismide rakendatavust.
4. Kes on maapoliitika valdkondlikud suunajad ja mis õiguslikul alusel? Kes on mõjutatud osapoolte ning elluvijate rollis ja mis hetkel? Välja tuua eri tasandite vastutuse jaotus (riiklik eesmärk, kohalik, siht,

maaomaniku huvi, hüvituse tasand ja alus, vajalik õiguslik regulatsioon meetmete võimaldamiseks jm) ja kirjeldused.

5. Millised on erinevate maapoliitika suunamise instrumentide võimalikud vastuolud ja koostoimed õiguslikust vaatest, sh erinevate konkureerivate maakasutusviiside ning kliima-, keskkonna- ja majanduslike eesmärkide aspektist? Millised on võimalikud lahendusettepanekud, sh edasised vajalikud tegevused õiguslikust vaatest?
6. Millised kehtivad instrumendid on tegelikkuses rakendamata ja miks (eelarvelised küsimused jm)?
7. Millised instrumendid, kellele ja kuidas võivad tuua/toovad kaasa riive, nt isikute põhiõiguste, eraomandi puutumatuse, KOV-i autonoomia jmt osas? Kirjeldada ka riivete olemust ja õigustatust. Milliste olemasolevate ja potentsiaalsete maakasutuse ja -hõive suunamise instrumentide rakendamine ja kuidas mõjutab maaomaniku (nii riigi kui ka eraomaniku või füüsilise isiku) huve ja mis määral tuleks need avaliku hüve tarbeks kas hüvitada, kompenseerida, teostada asendustegevused, leevendusmeetmed jm majanduslikud ja lepingulised meetmed (hõlmab ka lepingulist looduskaitset)?
8. Milline osa kestliku maakasutuse kujundamise poliitikast on mõistlik suunata keskse maakasutuse alase õigusakti kaudu (nt looduskaitseseadus, veeseadus), planeeringute kaudu, stimuleerivate tegevuste (toetused, kestlikkuse aruandlus), teadlikkuse tõstmise jm kaudu vm?
9. Võrrelda olemasolevaid ja võimalikke õiguslikke instrumente omavahel, analüüsida nende plusse ja miinuseid, arvestades eesmärki ja mõjusid (mõju riigile ja mõju maaomanikule).
10. Pakkuda välja õiguslikud suunised ja instrumendid, kuidas maakasutuspoliitikat terviklikult ellu viia. Teha ettepanekud mehhanismide kohta, mis võimaldavad integreerida strateegilised eesmärgid instrumentidesse (nt planeeringutesse) ja selle kaudu suunata maakasutust eri tasanditel, tagades sidususe poliitika, ruumilise planeerimise ja praktikute tegevuse vahel.
11. Kirjeldada, millised kohustused tulevad üle riigile ja/või KOV-ile vm osapooltele õigusanalüüsiga soovitatud instrumentide rakendamisel ning kes neid täidab või täitma peab? Tuua välja erinevate valikute mõju instrumentide (potentsiaalsetele) rakendajatele.
12. Milliseid õigusakte on vaja muuta, sõltuvalt õigusliku instrumendi valikust? Millised tingimused tuleb kehtestada seaduses? Millised lepingus? Teha vajadusel konkreetsed ettepanekud õigusaktide täiendamiseks koos pakutava sõnastuse ja selgitustega.

Õigusliku analüüsi läbiviimisel on tuginetud nii avalikult kättesaadavatele kui ka tellija poolt kättesaadavaks tehtud materjalidele, asjakohastele õigusaktidele ja kohtupraktikale ning arvamustele. Õigusliku analüüsi eesmärk on kirjeldada kehtivaid ja võimalikke mehhanisme eri tasanditel ning pakkuda välja konkreetsed õiguslikud lahendused maakasutuspoliitika tõhusaks suunamiseks.

Kui teil tekib õigusliku arvamusega seoses küsimusi, palun võtke ühendust: indrek.kukk@tegos.legal.

Lugupidamisega
Indrek Kukk
Vandeadvokaat

SISUKORD

KOKKUVÕTE:	8
SOOVITUSED:	15
KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU	16
Analüüsi taust	22
Hetkeolukorra kirjeldus	22
Tulevikulahenduse kirjeldus	23
Analüüsi metoodika	25
Dokumendianalüüs	25
Ekspertintervjuud	26
Ülevaade olemasolevatest poliitika suunamise instrumentidest	28
1. Poliitika suunamise instrumendid üldiselt	28
2. Õiguslikud instrumendid	30
2.1. Rahvusvahelised õiguslikud instrumendid	30
2.2. Euroopa Liidu õiguslikud instrumendid	33
2.2.1. Olulisemad asjakohased Euroopa Liidu direktiivid	34
2.2.2. Olulisemad asjakohased Euroopa Liidu määrused ja otsused	38
2.3. Eesti riigisisese õiguslikud instrumendid	42
2.3.1. Põhiseaduslikud aspektid	43
2.3.1.1. Keskkonnavalitsuse põhikohustused	43
2.3.1.2. Üksikisiku põhivabadused	45
2.3.1.3. Kohaliku omavalitsuse autonoomia	47
2.3.2. Olulisemad asjakohased seadused	49
2.3.3. Olulisemad asjakohased määrused	53
2.3.4. Olulisemad menetluses olevad seaduse eelnõud	55
3. Rakenduslikud instrumendid	56
3.1. Euroopa Liidu rakenduslikud instrumendid	56
3.1.1. Euroopa Liidu rakenduslike instrumentide olemus	56
3.1.2. Olulisemad Euroopa Liidu rakenduslikud instrumendid	56
3.2. Eesti riigisisese rakenduslikud instrumendid	62
3.2.1. Riigisiseste rakenduslike instrumentide olemus	62
3.2.2. Poliitika põhialused ja riigi pikaajaline arengustrateegia	63
3.2.3. Olulisemad valdkonna arengukavad ja programmid	63
3.2.4. Olulisemad muud arengudokumendid	65
4. Majanduslikud instrumendid	69
4.1. Maksud, lõivud ja muud avalik-õiguslikud tasud	69

4.2.	Toetused	72
4.2.1.	Toetused tootmisprojektidele	72
4.2.2.	Toetused metsamaa säilitamiseks looduslikus seisundis	73
4.2.3.	Toetused põllumajandusliku maa heas seisundis hoidmiseks	73
4.2.4.	Toetused rohumaa heas seisundis säilitamiseks	75
4.3.	Erasektori skeemid	79
4.4.	Tasandus- ja toetusfond	81
4.5.	„Nügimine“ avalikus sektoris	81
5.	Koolitusel ja teabevahendusel põhinevad instrumendid	82
5.1.	Üldine koolitustegevus	82
5.2.	Toetusskeemidega kaasnev koolituskohustus	82
5.3.	Riiklik nõuande teenus	83
6.	Vastuolud maa- ja mullakasutuse instrumentide eesmärkide saavutamisel	83
7.	Maakasutuse poliitika suunajad ja nende vastutusalad	85
	Perspektiivsed maakasutuse poliitika suunamise instrumendid	93
8.	Alternatiivsete lähenemiste kirjeldus	93
9.	Alternatiivsete lähenemiste võrdlev analüüs	95
9.1.	Õiguslike instrumentide võrdlev analüüs	95
9.1.1.	Mullaseaduse kehtestamine	95
9.1.2.	Maahõive hierarhia integreerimine õigusaktidesse	95
9.1.3.	Maakonna- ja üldplaneeringute ülevaatamise ulatuse ning sellest lähtuvalt nende muutmise tingimuste täpsustamine	96
9.1.4.	Üleriigilise planeeringu suuniseid järgiva detailplaneeringu lahenduse lihtsustatud menetlus	97
9.1.5.	Planeeringu ja projekteerimistingimuste menetlustes kooskõlastus-kohustuse laiendamine	98
9.1.6.	Rohevõrgustiku piirangute reguleerimine	100
9.1.7.	Maade sundvõõrandamine rohevõrgustike jaoks (äärmuslik meede)	100
9.2.	Rakenduslike instrumentide võrdlev analüüs	101
9.2.1.	Maakasutuse suunamist reguleeriva riigi arengukava vastuvõtmine	101
9.2.2.	Valdkondade vahelise strateegia kehtestamine	102
9.3.	Majanduslike instrumentide võrdlev analüüs	103
9.3.1.	Kohaliku maahõive tasu kehtestamine	103
9.3.2.	Sotsiaalse taristu arendustasu regulatsiooni kehtestamine	103
9.3.3.	Maksuvabastus pruunalade taaskasutuseks	104
9.3.4.	Toetuste süsteemi parendamine	105
9.3.5.	Hüvitiste süsteemi parendamine	105
9.3.6.	Vabatahtlikud instrumendid	106
9.4.	Teabepõhiste instrumentide võrdlev analüüs	107

9.4.1.	Keskse andmevahetusplatvormi loomine	107
9.4.2.	Maa- ja mullakasutuse nõuandeteenuse süsteemi loomine	107
9.4.3.	Kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamine	109
9.4.4.	Säästva maakasutuse märgise loomine	109
9.4.5.	Sertifitseerimissüsteemi loomine	110
Terviklahenduse kirjeldus		111
10. Terviklahenduse üldine põhiseaduslik raamistik		112
11. Terviklahenduse õiguslikud instrumendid		114
11.1.	Mullaseaduse kehtestamine	114
11.2.	Maahõive põhimõtete integreerimine õigusaktidesse	115
11.3.	Planeeringu- ja projekteerimistingimuste menetlustes kooskõlastuskohustuse laiendamine seoses maakasutuste muutustega väärtuslikel põllumajandusmaadel	116
11.4.	Planeerimismenetluses kooskõlastuskohustuse laiendamine seoses tiheasustusalade laiendamisega 117	
11.5.	Rohevõrgustiku piirangute täpsem reguleerimine	118
11.6.	Tiheasustusalal maakasutust puudutavate menetluste ning nõuete lihtsustamine	119
12. Rakenduslikud instrumendid		121
12.1.	Maa- ja mullakasutuse valdkonna juhendi koostamine	121
13. Majanduslikud instrumendid		122
13.1.	Maahõive tasu kehtestamine kohaliku maksuna või riikliku tasuna	122
13.1.1.	Maahõive tasu kehtestamine kohaliku maksuna	123
13.1.2.	Maahõive tasu kehtestamine riikliku tasuna	124
13.1.3.	Üldised põhimõtted maahõive tasu kehtestamisel	125
13.2.	Sotsiaalse taristu arendustasu regulatsiooni kehtestamine	125
13.3.	Maamaksu vabastus või maksusoodustus pruunalade taaskasutuseks	127
13.4.	Toetuste süsteemi parandamine, sh toetuste diferentseerimine maa väärtust iseloomustavate andmete põhjal	128
13.5.	Hüvitiste süsteemi parendamine (maadevahetus ja maade kiirem omandamine)	130
13.6.	Elurikkuse krediidi ja vabatahtliku süsinikukrediidi loomine	131
14. Teabevahetusel põhinevad instrumendid		131
14.1.	Keskse andmevahetusplatvormi loomine	131
14.2.	Maa- ja mullakasutuse nõuandesüsteemi loomine	132
14.3.	Maa- ja mullakasutuse tööriistakasti loomine	133
14.4.	Kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamine	133
14.5.	Terviklahenduse koondvaade	134
15. Pädevuste ja vastutuse jaotus		135
15.1.	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	135

15.2. Maa- ja Ruumiamet	136
15.3. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium	136
15.4. Kliimaministeerium	137
15.5. Keskkonnaamet	138
15.6. Rahandusministeerium	138
15.7. Kohalikud omavalitsused	139
15.8. Terviklahenduse instrumentide vastutuse jaotus	139
16. Õigusruumi muudatusvajaduste kirjeldus	140

KOKKUVÕTE:

- **Maa- ja mullakasutuse suunamise instrumente leidub nii rahvusvahelisel, EL-i kui riigisisel tasandil.** Rahvusvahelisel tasandil hõlmab see konventsioone ja tegevuskavasid. EL-i tasandil kehtivad direktiivid (loodusdirektiiv, veepoliitika raamdirektiiv, mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiiv jt) ja määrused (LULUCF, looduse taastamise määrus jt) ning strateegiad (Euroopa roheline kokkulepe, EL-i mullastrateegia jt). Riigisisel tasandil reguleerivad maa- ja mullakasutust seadused ja määrused, samuti kehtestatavad planeeringud. Rakenduslike instrumentidena reguleerivad maakasutust mitmed strateegiadokumendid. Valdonna mitmetahulisust ja keerukust ilmestab asjaolu, et 2025. a Eesti Maaülikooli läbiviidud maa- ja mullakasutuse, sh maahõive uuringu kohaselt tuvastati ühtekokku 96 erinevat maa- ja mullakasutust puudutavat dokumenti, s.o rahvusvahelist kokkulepet, EL-i õigusakti või arengudokumenti, riigisisest õigusakti või arengudokumenti.
- **Maa- ja mullakasutuse poliitika kujundamisel on võimalik lähtuda erinevatest õiguslikult siduvatest ja mittesiduvatest dokumentidest.** EL-i tasandil ja ka riigisiselt on võimalik poliitikainstrumentid jaotada järgmistesse kategooriatesse, kuigi võib esineda kattuvusi või kombinatsioone:
 - „ranged“, juriidiliselt siduvad reeglid (**õiguslikud instrumentid**);
 - „pehme“ regulatsioon (**rakenduslikud instrumentid**);
 - haridus ja informatsioon (**teabepõhised instrumentid**);
 - rahalistel stiimulitel põhinevad instrumentid (**majanduslikud instrumentid**).

Kõige üldisemalt jaotuvad eeltoodud instrumentid soodustavateks ning piiravateks.

- **Olemasolevate soodustavate instrumentidena saab välja tuua erinevaid riigi makstavaid toetusi**, nt toetused metsa säilitamiseks looduslikus seisundis, põllumajandusmaa heas seisundis hoidmiseks ja selle negatiivse keskkonnamõju vähendamiseks. Soodustavaks instrumentiks on ka maaomanikega sõlmitavad vabatahtlikud lepingud vääriselupaikade kaitseks. Soodustava instrumentidena saab välja tuua ka erinevaid erasektori skeeme (nt vabatahtlik süsinikukrediit uusmetsastamisel).¹
- **Perspektiivsed soodustavad instrumentid võivad seisneda täiendavates majanduslikes ja teabepõhistes instrumentides ning olemasoleva hüvitiste süsteemi parendamises.** Näiteks on võimalik ette näha maksuvabastusi nõ pruunalade taaskasutusse võtmisel. Samuti on võimalik teha erisusi sotsiaalse taristu tasu määramisel, nt diferentseerides tasu lähtuvalt sellest, kas tegemist on täiendava maahõivega (nt väärtusliku põllumajandusmaa arvelt) või olemasoleva asustuse tihendamisega. See eeldab omakorda asjaomaste mõistete (maakasutus, väärtuslik põllumajandusmaa, tiheasustusala, maahõive jne) defineerimist õigusakti tasandil ning otsustamisel kasutatavate andmete kättesaadavaks tegemist (maa- ja mullaseisundit koondav teave, väärtuslike põllumajandusmaade ja rohevõrgustiku kaardikiht). Täiustada tuleks ka tänast toetuste süsteemi, s.o selliselt, et toetused arvestaks paremini piirangute majanduslikku mõju konkreetsele maa-alale ja seda valdavale isikule. Olulist rolli mängib ka nõustamisteenus – luua võiks maa- ja mullakasutuse nõuandesüsteemi, mis

¹ Võimalikud rahalised maksed maaomanikele piirangute hüvitamiseks ei ole otseselt soodustavad instrumentid, kuivõrd nende eesmärgiks ei ole mitte suunata maa- ja mullakasutust, vaid hüvitada maakasutuse suunamisest tulenevad kahjud.

hõlmaks nõustamist laiemalt maa- ja mullakasutuse valdkonnas ning oleks suunatud erinevatele otsustustasanditele (KOV, maaomanik). Kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamisel võiks ühe valdkonnana lisada maa- ja mullakasutuse, s.o tegemist oleks „pehme“ instrumendiga, mis nügiks kohalikke omavalitsusi arvestama maa- ja mullakasutust puudutavate otsuste tegemisel riiklikke eesmärke ja suuniseid.

➤ **Olemasolevate piiravate instrumentidena saab tuua välja ennekõike regulatiivseid ja majanduslikke piiranguid maakasutusele**, mis tulenevad nt looduskaitseseadusest (piirangud maakasutuse sihtotstarbe muutmisele ja majandustegevusele kaitsealadel, rannal ja kaldal), metsaseadusest (raadamisõiguse tasu, kohustus rakendada metsa uuendamise võtteid) ja maaparandusseadusest (kasutusotstarbe muutmise piirang). Piiravaks instrumendiks on tinglikult ka nõ avaliku taristu tasu, mida arendajad maksavad detailplaneeringu algatamisel, kuid mis täna on piiratud detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamisega.

➤ **Perspektiivsed piiravad instrumendid võivad seisneda täiendavates regulatiivsetes piirangutes ja ka majanduslikes stiimulites. Kaaluda tuleks samas, ka osade piiravate regulatsioonide leevendamist tiheasustusaladel.** Seaduse tasandil on võimalik kehtestada maahõive hierarhia ning kehtestada põhimõtted ja võimalikud piirangud täiendavale maahõivele. Maahõive hierarhia ning põhimõtted aitaks suunata kohalikke omavalitsusi ja maaomanikke kasutama juba hõivatud maad. Regulatsioon võib kätkeada rangeid piiranguid maahõivele (nt väärtuslikel põllumajandusmaadel maakasutuse juhtotstarbe või katastriüksuse sihtotstarbe muutmise keeld; maakasutuse ja majandustegevuse piirangud rohevõrgustikus, üld- ja detailplaneeringuga tiheasustusalala laiendamise keeld), kuid ka paindlikumaid lahendusi. Kõrvuti täiendavate regulatiivsete piirangutega, tuleks ühtlasi kaaluda meetmeid olemasolevate piirangute leevendamiseks (nt menetluste lihtsustamine ja kiirendamine tiheasustusaladel). Lisaks oleks võimalik võtta maa- ja mullakasutusega seotud erinevate eesmärkide tõhusaks rakendamiseks riigi tasandil vastu tegevuskava või juhised ning meetmeid kavandatud eesmärkide saavutamiseks erinevatel tasanditel. Tegevuskavas või juhendis (nt juhend PlanS § 7 tähenduses) toodud eesmärkide saavutamist saaks tagada läbi tõhustatud riikliku kooskõlastusmehhanismi – s.o suurendades nt Maa- ja Ruumiameti rolli planeerimismenetluses. Võimalikuks majanduslikuks stiimuliks võiks olla maahõivet puudutava kohaliku maksu kehtestamine, samuti avaliku taristu tasu rakendusala laiendamine (s.o kaasfinantseerimise kohustuse laiendamine ehitistele, millel puudub funktsionaalne seos detailplaneeringu elluviimisega ehk nõ sotsiaalse taristu arendustasu).

➤ **Maa- ja mullakasutuse tõhusaks suunamiseks tuleb rakendada instrumente kombineeritult.** Maa- ja mullakasutuse suunamiseks on üldstatult kolm võimalikku lähenemist. Esiteks tsentraliseeritud riiklik lähenemine, mis tähendab, et põhiliseks instrumendiks on õiguslikud instrumendid ning olulisemad otsustused maa- ja mullakasutuse kohta tehakse riiklikul, mitte kohalikul tasandil. Teine võimalus maakasutust suunata põhineb detsentraliseeritud ruumilisel planeerimisel. Siin on keskseteks instrumentideks samuti regulatiivsed instrumendid, kuid erinevalt esimesest variandist võetakse olulisemad otsustused maakasutuse kohta vastu kohaliku planeerimismenetluse raames, lähtudes riiklikest suunistest. Kolmas võimalik lähenemine maakasutuse suunamisel põhineb mitte regulatiivsetel ega rakenduslikel, vaid puhtalt majanduslikel instrumentidel. See tähendab, et maakasutuse suunamist ja sellega kaasnevat inimkäitumist mõjutatakse mitte kohustuste, käskude ja keeldude kaudu, vaid majanduslike stiimulite kaudu. Eespool kirjeldatud kolme alternatiivset

lähenedmist maakasutuse suunamiseks ei oleks praktikas võimalik rakendada puhtal kujul – selleks on nii õiguslikke kui ka praktilisi piiranguid. Näiteks ei ole vaid tsentraliseeritud riiklikul regulatsioonil põhinevat lähenedmist võimalik rakendada juba sellepärast, et see tähendaks kohaliku omavalitsuse planeerimis- ja otsustusvõimu ülevõtmist riigi poolt, mis ei ole kooskõlas kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega ega subsidiaarsuse põhimõttega. Seetõttu peab terviklahendus maakasutuse suunamiseks kujunema nende lähenedmiste koostoimes: riiklikult olulised eesmärgid ja huvid on õigusaktidega defineeritud, kuid otsustustasandile on jäetud piisav paindlikkus eesmärkide ja huvide saavutamiseks. Otsustust saab aga suunata teabepõhiste ja majanduslike stiimulite kaudu.

➤ **Maakasutust puudutavad otsused on riigi- ja kohaliku omavalitsuse jagatud pädevuses.** Kuigi planeerimisvõim on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse oluline väljund, on maakasutuse suunamise puhul tegemist riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud ülesandega. Teatud maakasutuse aspektid võivad ületada kohaliku elu küsimuse piire, kui need puudutavad laiemaid riiklikke huve, nagu toidujulgeolek, looduskeskkonna kaitse või säästva arengu eesmärgid. Sellistel juhtudel võib riigi tasandil reguleerimine olla põhjendatud efektiivsuse kaalutlustel ning vajadusest tagada ühtne lähenedmine kogu riigi territooriumil. Samas tuleb eelistada abinõusid, millega leitakse eri huvide vahel tasakaal, ning kohalikelt omavalitsustelt ei saa täielikult ära võtta neile kuuluvat planeerimisvõimu. Maakasutusele piirangute seadmisel tuleb arvestada, et intensiivsed piirangud tuleb maaomanikele hüvitada. Juhul, kui tegemist on intensiivse piiranguga, mis lähtub riiklikest huvidest, peab piirangu hüvitama riik. Kui intensiivne piirang lähtub kohalikest huvidest, peab piirangu hüvitama kohalik omavalitsus.

➤ **Maakasutust puudutavate eesmärkide vastuolu korral tuleb arvestada konkreetsete alade potentsiaali nii keskkonna- kui sotsiaalmajanduslikust aspektist, võimalusel juhindudes multifunktsionaalse maakasutuse põhimõttest.** Erinevad maakasutusviisid ja riiklikud eesmärgid võivad olla vastuolus. Üheks näiteks on taastuenergia arendamine, mille vastu on suur riiklik ja üleeuroopaline huvi. Euroopa Liidu pikaajaline energia- ja kliimapolitika suunab liikmesriike vähendama oma CO₂ heitmeid ning suurendama taastuenergia tootmist ja energiatõhusust. Eesmärkide saavutamiseks on Eesti välja töötanud mitmeid arengukavasid, strateegiaid ja meetmeid, sealhulgas investeringud taastuenergia projektidesse ning loonud toetuskeemid, et julgustada taastuenergia kasutamist nii era- kui ka avalikus sektoris. Päikese- ja tuuleparkide rajamine maismaal võib samas kätkeada konflikte muude maakasutusviiside ning huvidega (nt looduskaitse, väärtuslike põllumajandusmaade kaitse). Maakasutuse otsustus peab silmas pidama konkreetse maa-alaga seotud ökosüsteemiteenuste osutamise potentsiaali, maa füüsilisi omadusi ja sobivust teatud kasutuseks ning arvestama multifunktsionaalsuse põhimõtet. Nii näiteks ei tohiks olla soositud päikese- ja tuuleparkide rajamine väärtuslikele põllumajandusmaadele. Üheks võimaluseks on kehtestada lausalsed piirangud. Teine võimalus on maakasutust suunata läbi majanduslike stiimulite. Lahenduseks oleks ka maahõive tasu kehtestamine. Tasu määra oleks võimalik diferentseerida sõltuvalt maa iseloomust ja väärtusest, rakendades madalamaid määrasid ökoloogiliselt vähem väärtuslikel aladel ning kõrgemaid määrasid väärtuslikumal maal. Maksuvabastust või täiendavaid majanduslikke stiimuleid toetuste näol oleks võimalik ette näha nõ pruunalade kasutusele võtmisel.

➤ **Olemasolevate instrumentide puudused seisnevad rakenduslikes takistustes, väheses paindlikkuses ja läbipaistmatuses.**

➤ **Puuduolevad õiguslikud instrumendid ja olemasolevate puudused:**

- Puudub keskne õigusakt, mis reguleeriks maa- ja mullakasutust, samuti väärtuslike põllumajandusmaade kaitset.
- Defineerimata või piisavalt täpselt sisustamata on olulised mõisted nagu: maahõive, väärtuslik põllumajandusmaa, tiheasustusala.
- Puudub metoodika, mille järgi tuvastatakse väärtuslik põllumajandusmaa.
- Puudulik on regulatsioon seoses rohevõrgustikega.
- Kuigi üleriigiline planeering on sobivaks instrumendiks riiklike eesmärkide ja arengusuundade väljendamisel, on nende elluviimine kohalikul tasandil piiratud, arvestades, et üleriigiline planeering ei mõjuta juba kehtestatud maakonna- ja üldplaneeringuid.

➤ **Puuduolevad rakenduslikud instrumendid ja olemasolevate puudused:** Riiklikul tasandil on kehtestatud väga suur hulk erinevaid strateegilisi dokumente, kuid ükski neist ei käsitlen terviklikuna maa- ja mullakasutust. Eelnev tuleneb asjaolust, et iga tulemusvaldkonna kohta koostatakse üks valdkonna arengukava, kuid puudub eraldiseisev tulemusvaldkond, mis käsitleks maa- ja mullakasutust.

➤ **Puuduolevad teabepõhised instrumendid ja olemasolevate puudused:**

- Andmeid kogutakse erinevate asutuste poolt ja erinevatel eesmärkidel, mistõttu ei ole need tihtilugu ühildatavad.
- Puudub terviklik riiklik kaardikiht rohevõrgustike, väärtuslike põllumajandusmaade ja nõpruunalade kohta.
- Nõuandeteenus ei hõlma nõustamist mullakasutuse valdkonnas - põllumajanduslike teadmiste ja innovatsiooni süsteemi (AKIS) kaudu nõustatakse üksnes, kuidas põllumajandusmaad kestlikult majandada.
- Kohalike omavalitsuste tegevuse tulemuslikkust ei hinnata eraldi võetuna maahõive ja mullakasutuse valdkonnas.

➤ **Puuduolevad majanduslikud instrumendid ja olemasolevate puudused:** Maakasutust oleks võimalik suunata kohalike maksude kehtestamisega, kuid kehtiv kohalike maksude seadus seda ei võimalda. Detailplaneeringute menetluses puudub läbipaistev avaliku taristu ja/või sotsiaalse taristu tasu mehhanism, mida oleks võimalik rakendada ja diferentseerida lähtuvalt kasutatava maa omadustest täiendava maahõive vältimiseks ning nõpruunalade taaskasutuse soodustamiseks. Samuti puuduvad maksuvabastused ja -soodustused nõpruunalade kasutusele võtmiseks. Kuigi olemas on mitmeid toetuseid, mis soodustavad maa säilitamist looduslikus seisundis, on toetuse määrad paljudel juhtudel diferentseerimata, s.o ei arvestata maakasutuse piirangute tegelikku majanduslikku mõju.

➤ **Sõltuvalt rakendatavast instrumendist võivad kaasned riivid erinevatele sidusrühmadele.** Kohaldades vertikaalseid käske ja keelde, on oht sekkuda ülemääraselt kohaliku omavalitsuse autonoomiasse, maaomaniku omandipõhiõigusesse ja ettevõtlusvabadusse. Siduvaid ja konkreetseid suuniseid andmata on seevastu oht, et eesmärgid jäävad asjakohasel otsustustasandil soovitud kujul täitmata ning maaomaniku poolt järgimata. Sellisel juhul võivad kaasned riivid igaühe õigusele tervise kaitsele ning loodusvarade säästliku kasutamise põhimõttele. Väljapakutav lahendus peab arvestama proportsionaalsuse põhimõttega, s.o riiklik sekkumine peaks olema intensiivsem aladel, kus see on

strateegiliselt kõige mõjusam, ning vähem intensiivne aladel, kus toimivad paindlikumad, sh vabatahtlikud lahendused. Riigi intensiivsema sekkumisega peab omakorda kaasnema tasakaalustav mõju, mis võib seisneda muude hüvede pakkumises.

- **Õiguslikud instrumendid:** Lausalsed piirangud maa- ja mullakasutusele võivad kätkeda ebaproportsionaalseid piiranguid kohaliku omavalitsuse autonoomiale, maaomaniku omandipõhiõigusele ja ettevõtlusvabadusele. Seetõttu tuleks õigusaktiga tagada regulatsioon ulatuses, mis hõlmaks maa- ja mullakasutuse olulisemaid põhimõtteid, mõisteid ning kohalikule omavalitsusele ette nähtud kaalutlusruumi. Vajalik on tagada õigusaktide omavaheline kooskõla ning õigusloome kvaliteet (kaasamine, mõjuanalüüsid jne).
- **Rakenduslikud instrumendid:** Rakenduslike instrumentide puhul ei kaasne üldjuhul ebaproportsionaalseid riiveid kohaliku omavalitsuse autonoomiale, maaomaniku omandiõigusele ning ettevõtlusvabadusele. Sellised riived võivad esineda, kui strateegilised dokumendid sisaldavad lisaks üldistele suunistele ka siduvaid käitumisjuhiseid neid ellu viivatele asutustele kui ka üksikisikutele. Samuti võivad arengukavad muutuda õiguslikult siduvaks seaduses sätestatud normi kaudu. Arvestades rakenduslike instrumentide üldist vähest sidusust, võib ainuüksi neid rakendades jääda soovitud eesmärgid saavutamata. Sellisel juhul võivad kaasneda riived igaühe õigusele tervise kaitsesele. Seetõttu tasuks rakenduslike instrumente kasutada kombineerituna õiguslike instrumentidega, nt läbi tõhustatud riikliku järelevalve või planeeringute kooskõlastuse mehhanismi.
- **Teabepõhised instrumendid:** Sarnaselt rakenduslike instrumentidega, ei kaasne ka teabepõhiste instrumentidega üldjuhul ebaproportsionaalseid riiveid kohaliku omavalitsuse autonoomiale, maaomaniku omandiõigusele ning ettevõtlusvabadusele. Sellised riived võivad esineda juhul, kui otsustusprotsessid tuginevad puudulikule teabele. Teabe puudulikkus võib seisneda nii teabe puudumises, teabe vastuolulisuses, väheses integreerituses kui ka selles, et otsustamisel võetakse aluseks üksnes kindlaksmääratud andmehulgad. Näiteks võib kaasneda riive maaomaniku õigustele, kui otsustuse aluseks ei ole mitte konkreetset maa-ala iseloomustavavad andmed, vaid standardiseeritud andmehulgad. Seega – kuigi otsused peaksid olema andmepõhised, tuleks vältida otsuseid täielikult standardiseeritud andmehulkade põhisel.
- **Majanduslikud instrumendid:** Majanduslikud instrumendid on kõige selgemini eristatavad soodustavateks ja piiravateks. Soodustavate majanduslike instrumentidega ei kaasne üldjuhul ebaproportsionaalseid riiveid maaomaniku omandipõhiõigusele ja ettevõtlusvabadusele. Küll aga võivad kaasneda riived kohaliku omavalitsuse autonoomiale, kui majanduslike instrumentide rakendamine ja finantseerimine panna kohaliku omavalitsuse ülesandeks. Juhul, kui tegemist on riikliku ülesande täitmisega, peab olema tagatud ka nende kulude katmine riigieelarvest. Liigne toetumine soodustavatele majanduslikele instrumentidele võib tuua seejuures kaasa ebaproportsionaalse koormuse riigieelarvele, mis tähendaks seda, et ohtu satub teiste avalike ülesannete täitmine. Sellega võivad kaasneda riived teistele asjaomastele põhiõigustele. Piiravate majanduslike instrumentide korral võivad kaasneda ka ebaproportsionaalsed omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riived. Üheks selliseks piiravaks majanduslikuks instrumendiks on sotsiaalse taristu tasu kehtestamine. Nt kui detailplaneeringu kehtestamise tingimuseks on maaomaniku poolt lasteaia, koolimaja või muu sotsiaalse taristu rajamise kaasrahastamine, tuleb tagada tasu arvestuse metoodika läbipaistvus, isikute võrdne kohtlemine ning tasu suuruse proportsionaalsus.

➤ **Maa- ja mullakasutuse suunamise regulatsioon tuleks kehtestada eraldiseisvas õigusaktis ning olulisemad põhimõtted integreerida olemasolevatesse asjakohastesse õigusaktidesse.** Maa- ja mullakasutuse reguleerimiseks ei ole sobilik planeerimisseadus, sest tegemist on olemuselt menetlusseadusega. Samuti ei sobi selleks koostatav kliimakindla majanduse seadus, mis on reguleerimisesemelt kitsas ning keskendub kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisele ja kliimamuutustega kohanemisele. Kitsa ja väga üldise reguleerimiseseme tõttu ei sobi ka säästva arengu seadus. Sobilik ei ole ka looduskaitse seadus, sest see keskendub looduskeskonnale, mitte elukeskkonnale laiemalt. Üheks lahenduseks oleks luua keskne regulatsioon eraldiseisvas mullaseaduses, millega võetakse üle ka mullaseire ja vastupidavuse direktiivi nõuded: mullaseisundi hindamine, seirekohustus, maahõive leevendamise põhimõtted, muldade alase nõuande ja teabe jagamise võimaldamine, potentsiaalselt saastunud alade tuvastamine ning keskkonna- ja terviseohu ärahoidmine. Maahõive hierarhia põhimõtte ja olulisemad seaduses defineeritud mõisted oleks võimalik omakorda integreerida planeerimisseadusesse ja teistesse asjakohastesse seadustesse.

➤ **Lisaks mullaseaduse kehtestamisele ja maahõive hierarhia integreerimisele olemasolevatesse õigusaktidesse, tuleks terviklahenduse raames muuta, täiendada või luua ka mitmeid teisi õigusakte.** Terviklahendus tugineb erinevate instrumentide kombineeritud rakendamisel ja selle väljatöötamisel on lähtutud eeldusest, et erinevate probleemide lahendamiseks sobivad erinevad instrumendid. Erinevate instrumentide rakendamine on tihedalt seotud mullaseaduses eeldatavasti defineeritavate mõistetega nagu maakasutus, maahõive, väärtuslik põllumajandusmaa, tiheasustusala ja pruunala. Näiteks instrument – tiheasustusalaal maakasutust puudutavate menetluste ja nõuete lihtsustamine – eeldab, et seaduses on defineeritud autonoomselt tiheasustusala mõiste. Silmas tuleb pidada, et maahõive hierarhia eesmärkide saavutamiseks ei pruugi olla alati vajalik täiendav reguleerimine, vaid näiteks tiheasustusalade puhul võib eesmärkide saavutamiseks olla mõistlikum olemasolevaid piiranguid leevendada ja menetlusnõudeid lihtsustada, luues seeläbi majanduslikult atraktiivsema keskkonna olemasoleva asustuse tihendamiseks. Siiski eeldab ka dereguleerimine õigusaktides muudatuste tegemist. Lisaks tuleb terviklahenduse rakendamiseks teha muudatusi mitmetes teistes õigusaktides nagu PlanS-is, EhS-is, LKS-is ja MaaMS-is. Samuti tuleks kehtestada uusi määrusi olemasoleva toetusüsteemi parendamiseks.

➤ **Terviklahendus koosneb nelja liiki instrumentide koostoimest: õiguslikud, rakenduslikud, majanduslikud ning teabevahetusel põhinevad instrumendid.** Kui õiguslike instrumentide keskmeks on mullaseaduse kehtestamine ja maahõive hierarhia integreerimine õigusaktidesse, siis rakenduslike instrumentide keskmeks on mullaseaduse alusel valdkondade vahelise juhendi koostamine, mis käsitleb maa- ja mullakasutust terviklikult. Majanduslike instrumentide kaudu luuakse maaomanikele ja ettevõtjatele majanduslikud stiimulid maahõive hierarhia põhimõtete järgimiseks ning teabepõhiste instrumentide kaudu tagatakse, et maa- ja mullakasutuse otsused tuginevad piisaval teabel, mis iseloomustab maa seisundit ning kasutuspotentsiaali. Terviklahenduse instrumendid on prioriteetsuselt järgmised:

- Mullaseaduse kehtestamine (õiguslik instrument);
- Maahõive hierarhia integreerimine õigusaktidesse (õiguslik instrument);
- Tiheasustusalaal maakasutust puudutavate menetluste ja nõuete lihtsustamine (õiguslik instrument);
- Kooskõlastuskohustuse laiendamine seoses maakasutuse muutustega väärtuslikel põllumajandusmaadel (õiguslik instrument);

- Valdkondade vahelise juhendi koostamine, mis käsitleb terviklikult maa- ja mullakasutust (rakenduslik instrument);
- Sotsiaalse taristu arendustasu regulatsiooni loomine koos tasu diferentseerimisega (majanduslik instrument);
- Keskse andmevahetusplatvormi loomine (teabepõhine instrument);
- Maa- ja mullakasutuse nõuandesüsteemi loomine (teabepõhine instrument);
- KOV-i tegevuse tulemuslikkuse hindamine (teabepõhine instrument);
- Toetuste ja hüvitiste süsteemi parendamine (majanduslik instrument);
- Maamaksuvabastus pruunalade taaskasutuseks (majanduslik instrument);
- Maahõive tasu kehtestamine kohaliku maksu või riikliku tasuna (majanduslik instrument);
- Kooskõlastuskohustuse laiendamine seoses tiheasustusalade laiendamisega (õiguslik instrument);
- Rohevõrgustiku piirangute täpsem reguleerimine (õiguslik instrument);
- Elurikkuse krediidi ja vabatahtliku süsinikukrediidi kui instrumendi kasutuselevõtu toetamine (majanduslik instrument).



Terviklahenduse instrumentide tõhus rakendamine eeldab selget pädevuste ja vastutuse jaotust eri institutsioonide vahel. Ruumilise planeerimise ja maakasutuspoliitika kujundamise eest vastutab MKM, kelle ülesandeks on eelkõige PlanS-i muudatuste ettevalmistamine ning valdkondade vahelise juhendi koostamise koordineerimine. MARU vastutab planeeringute järelevalve ning keskse andmevahetusplatvormi loomise ja haldamise eest, samuti on MARU üheks võimalikuks kooskõlastavaks asutuseks seoses maakasutuse muutustega väärtuslikel põllumajandusmaadel ning tiheasustusalade laiendamisel. Keskkonna- ja looduskaitse ning kliimapolitiitika valdkonnas on keskne roll KLIM-il, kelle vastutusalasse kuuluvad mullaseaduse eelnõu ettevalmistamine, rohevõrgustiku piirangute reguleerimine ning hüvitiste süsteemi parendamine. REM vastutab toetuste süsteemi parendamise ning maa- ja mullakasutuse nõuandesüsteemi loomise ja arendamise eest. Samuti on REM kooskõlastavaks asutuseks seoses maakasutuse muutustega väärtuslikel põllumajandusmaadel ning tiheasustusalade laiendamisel. Rahandusministeeriumil on oluline roll seoses maksu- ja finantspoliitikaga. Rahandusministeerium vastutab sh kohaliku maahõive tasu ja maksuvabastuse kehtestamiseks vajalike õigusaktide muudatuste ettevalmistamise eest. Juhul, kui maahõive tasu kehtestatakse riikliku tasuna, vastutab vastavate õigusaktide väljatöötamise eest KLIM. KOV-idel on oluline roll kohaliku tasandi maakasutuse suunamisel, koostades planeeringuid, kogudes sotsiaalse taristu arendustasu ning kehtestades kohalikke makse ja rakendades maksuvabastusi.

SOOVITUSED:

1. Kehtestada mullaseadus, mis sätestab maa- ja mullakasutuse reguleerimise kesksed põhimõtted, sh maahõive hierarhia, ning defineerib olulisemad mõisted. Mullaseaduses tuleks sätestada, kes on pädevad asutused maa- ja mullakasutusega seoses, sh kelle ülesandeks on kooskõlastada või anda heakskiit maa- ja mullakasutust puudutavatele otsustele. Ühtlasi tuleks reguleerida, millistel alustel saab pädev asutus keelduda kooskõlastamisest.
2. Integreerida maahõive hierarhia põhimõtted PlanS-i ning teistesse asjakohastesse õigusaktidesse, et tagada õigusaktide omavaheline kooskõla ja ühtne lähenemine maa- ja mullakasutuse suunamisel.
3. Lihtsustada tiheasustusalal maakasutust puudutavaid menetlusi ja nõudeid.
4. Luua läbipaistev sotsiaalse taristu arendustasu regulatsioon, mis võimaldab diferentseerida tasu lähtuvalt maahõive hierarhia põhimõtete järgimisest, sh sõltuvalt sellest, kas tegemist on täiendava maahõivega või olemasoleva asustuse tihendamisega.
5. Luua keskne andmevahetusplatvorm, mis koondab maa- ja mullaseisundit iseloomustavad andmed, sh väärtuslike põllumajandusmaade, rohevõrgustiku ja pruunalade kaardikihid, ning arendada välja maa- ja mullakasutuse nõuandesüsteem.
6. Parandada olemasolevat toetuste ja hüvitiste süsteemi, et toetused arvestaksid paremini maakasutuse piirangute tegelikku majanduslikku mõju konkreetsele maa-alale ja seda valdavale isikule. Näha ette maadevahetuse võimalus ja kiirendada maade omandamise menetlust.
7. Kehtestada maahõive tasu (kohaliku maksu või riikliku tasuna) ning näha MaaMS-is ette maksuvabastus pruunalade taaskasutusele võtmiseks.
8. Laiendada planeerimismenetlustes kooskõlastuskohustust, hõlmates sellega nii väärtuslike põllumajandusmaade kui ka tiheasustusalade laiendamist puudutavad otsused.
9. Täpsustada rohevõrgustiku piirangute regulatsiooni, sätestades selged maakasutus- ja majandustegevuse piirangud rohevõrgustikus selle sidususe tagamiseks.
10. Toetada elurikkuse krediidi ja vabatahtliku süsinikukrediidi kui instrumendi kasutuselevõttu.

KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU

Lühend	Tähendus
AKIS	Põllumajanduslike teadmiste ja innovatsiooni süsteem.
AÕKS	Atmosfääriõhu kaitse seadus. – RT I, 02.10.2025, 18. Link .
Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon	Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon. Link .
Biomajanduse strateegia	Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Kestlik biomajandus Euroopas: majanduse, ühiskonna ja keskkonna vaheliste sidemete tugevdamine. Link .
DP	Detailplaneering
EAC	Energia päritolutunnistus
EAFRD	Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond
EAGF	Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond
EhS	Ehitusseadustik. – RT I, 21.11.2025, 13. Link .
EL	Euroopa Liit
EL HKS	Euroopa Liidu kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem
EL-i mullastrateegia	Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele – ELi mullastrateegia 2030. aastaks. Heas seisundis muld inimeste, toidu, looduse ja kliima hüvanguks. Link .
EL-i uus kliimamuutustega kohanemise strateegia	Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Kliimamuutuste suhtes vastupanuvõimelise Euroopa kujundamine – ELi uus kliimamuutustega kohanemise strateegia. Link .
EL-i uus metsastrateegia	Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Uus ELi metsastrateegia aastani 2030. Link .
ELÜPS	Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. – RT I, 14.02.2025, 4. Link .
Energialiidu ja kliimameetmete juhtimise määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1999, 11. detsember 2018, milles käsitletakse energialiidu ja kliimameetmete juhtimist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 663/2009 ja (EÜ) nr 715/2009, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 94/22/EÜ, 98/70/EÜ, 2009/31/EÜ, 2009/73/EÜ, 2010/31/EL, 2012/27/EL ja 2013/30/EL ning nõukogu direktiive 2009/119/EÜ ja (EL) 2015/652 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 525/2013. Link .
EnKS	Energiamajanduse korralduse seadus. – RT I, 10.10.2024, 6. Link .
EPÜ	Eesti Planeerijate Ühing
Euroopa maastikukonventsioon	Euroopa maastikukonventsioon. Link .
Euroopa roheline kokkulepe	Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa roheline kokkulepe. Link .
Euroopa roheline kokkuleppe tööstuskava	Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Rohelise kokkuleppe tööstuskava kliimaneutraalsuse ajastuks. Link .

FSC	Forest Stewardship Council
HMS	Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31. Link .
HÕNTE	Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. – RT I, 22.05.2025, 8. Link .
<i>In-situ</i> kaitse	Bioloogilise mitmekesisuse konventsioonis kasutatav termin, mis tähendab ökosüsteemide, looduslike kasvukohtade ja elupaikade kaitset ning liikide elujõuliste populatsioonide säilitamist ja parandamist nende looduslikus keskkonnas; kodustatud või kultiveeritud liikide puhul keskkonnas, kus on välja arendatud nende eristavad tunnused
Jäätmete raamdirektiiv	Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid. Link .
JäätS	Jäätmeseadus. – RT I, 07.01.2026, 16. Link .
Kaevandustööstuse jäätmete direktiiv	Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/21/EÜ, 15. märts 2006, kaevandustööstuse jäätmete käitlemise ja direktiivi 2004/35/EÜ muutmise kohta. Link .
KAHOS	Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus. – RT I, 04.12.2024, 10. Link .
Kaitsetööstuse määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2025/2643, 16. detsember 2025, millega luuakse Euroopa kaitsetööstuse programm (EDIP) ja meetmete raamistik kaitseotstarbeliste toodete õigeaegse kättesaadavuse ja tarnimise tagamiseks (EDIPi määrus). Link .
Kaitsevalmiduse koondpakett	Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Kaitsevalmiduse koondpakett. Link .
KAOKS	Kinnisasja omandamise kitsendamise seadus. – RT I, 06.07.2023, 41. Link .
KeA	Keskkonnaamet
KeA põhimäärus	Keskkonnaameti põhimäärus. – RT I, 28.11.2025, 2. Link .
KeHJS	Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanuhtimissüsteemi seadus. – RT I, 08.07.2025, 58. Link .
Keskkonnavalase tegevusprogrammi otsus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus (EL) 2022/591, 6. aprill 2022, mis käsitleb Euroopa Liidu üldist keskkonnavalast tegevusprogrammi aastani 2030. Link .
KeTS	Keskkonnatasude seadus. – RT I, 08.07.2025, 46. Link .
KeÜS	Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 07.01.2026, 20. Link .
KIK	SA Keskkonnainvesteeringute Keskus
Kliimapolitika põhialused	Riigikogu 05.04.2017 otsus „Kliimapolitika põhialused aastani 2050“. Link .
KLIM	Kliimaministeerium
KLIM-i põhimäärus	Kliimaministeeriumi põhimäärus. – RT I, 29.12.2024, 49. Link .
KMH	Keskkonnamõju hindamine
KOKS	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 07.01.2026, 22. Link .
KoMS	Kohalike maksude seadus. – RT I, 17.08.2024, 2. Link .
KOV	Kohalik omavalitsus
KSH	Keskkonnamõju strateegiline hindamine

Kõrbestumise tõkestamise konventsioon	Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsioon, mis käsitleb kõrbestumise tõkestamist tõsise põua all kannatavates riikides. Link .
LIFE programm	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/783, 29. aprill 2021, millega luuakse keskkonna- ja kliimameetmete programm (LIFE) ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1293/2013. Link .
Liigi kaitse tegevuskavad	Keskkonnaametis kinnitatud tegevuskavad (nt kaljukotka ja lendorava tegevuskava). Link .
Linnudirektiiv	Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/147/EÜ, 20. november 2009, loodusliku linnustiku kaitse kohta. Link .
LKS	Looduskaitseseadus. – RT I, 28.01.2026, 5. Link .
Loodusdirektiiv	Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, 21. mai 1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta. Link .
Looduse taastamise määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1991, 24. juuni 2024, mis käsitleb looduse taastamist ja millega muudetakse määrust (EL) 2022/869. Link .
LULUCF määrus 2018/841	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/841, 30. mai 2018, millega lisatakse maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest tulenev kasvuhoonegaaside heide ja sellest tulenevate kasvuhoonegaaside sidumine 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistikku ning millega muudetakse määrust (EL) nr 525/2013 ja otsust nr 529/2013/EL. Link .
LULUCF määrus 2023/839	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2023/839, 19. aprill 2023, millega muudetakse määrust (EL) 2018/841 kohaldamisala, aruandlus- ja täitmise nõuete lihtsustamise ning liikmesriikidele 2030. aastaks eesmärkide kehtestamise osas, ning määrust (EL) 2018/1999 seire, aruandluse, edusammude jälgimise ja läbivaatamise parandamise osas. Link .
Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuete ning kohustuslike majandamisnõuete määrus	Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded, kohustuslikud majandamisnõuded ning töö- ja tööhõivetingimustega seotud nõuded ja tööandja kohustused. – RT I, 27.03.2025, 4. Link .
MaaKatS	Maakatastriseadus. – RT I, 12.07.2025, 19. Link .
MaaKS	Maakorraldusseadus. – RT I, 04.12.2024, 17. Link .
MaaMS	Maamaksuseadus. – RT I, 30.06.2024, 5. Link .
MaaParS	Maaparandusseadus. – RT I, 31.12.2025, 5. Link .
MaaPS	Maapõueseadus. – RT I, 08.07.2025, 59. Link .
Maapõueressursside väärindamise teekaart	Kohalike ressursside väärindamine. Maapõueressursid. Teadus- ja arendustegevuse, ning ettevõtluse (TAIE) arengukava 2021-2035. Fookusvaldkonna teekaart ja selle lisad. Link .
MaaRS	Maareformi seadus. – RT I, 18.12.2025, 9. Link .
Mahepõllumajanduse määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/848, 30. mai 2018, mis käsitleb mahepõllumajanduslikku tootmist ja mahepõllumajanduslike toodete märgistamist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 834/2007. Link .
MARU	Maa- ja Ruumiamet
MARU põhimäärus	Maa- ja Ruumiameti põhimäärus. – RT I, 19.08.2025, 1. Link .
METK	Maaelu Teadmuskeskus

Metsade raadamise ja degradeerumise määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2023/1115, 31. mai 2023, milles käsitletakse teatavate raadamise ja metsade degradeerumisega seotud saaduste ja toodete liidu turul kättesaadavaks tegemist ja liidust eksportimist ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 995/2010. Link .
MHS	Maa hindamise seadus. – RT I, 04.12.2024, 15. Link .
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
MKM-i põhimäärus	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi põhimäärus. – RT I, 02.04.2025, 6. Link .
MKS	Maksukorralduse seadus. – RT I, 02.10.2025, 4. Link .
MP	Maakonnaplaneering
MS	Metsaseadus. – RT I, 19.12.2024, 6. Link .
MTÜ	Mittetulundusühing
Mullakaitse teemastrateegia	Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Mullakaitse teemastrateegia. Link .
Mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiiv	Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2025/2360, 12.11.2025, mis käsitleb mullaseiret ja mulla vastupidavust. Link .
Nitraadidirektiiv	Nõukogu direktiiv, 12. detsember 1991, veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest. Link .
Nullnetotehnoloogia määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1735, 13. juuni 2024, millega kehtestatakse meetmete raamistik Euroopa nullnetotehnoloogia toodete tootmise ökosüsteemi tugevdamiseks ja muudetakse määrust (EL) 2018/1724. Link .
Piiriveekogude konventsioon	Piiriveekogude ja rahvusvaheliste järvede kaitse ja kasutamise konventsioon. Link .
PlanS	Planeerimisseadus. – RT I, 08.07.2025, 37. Link .
PRIA	Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet
Prügilate direktiiv	Nõukogu direktiiv 1999/31/EÜ, 26. aprill 1999, prügilate kohta. Link .
Ramsari konventsioon	Rahvusvahelise tähtsusega märgalade, eriti veelindude elupaikade konventsioon. Link .
RelvS	Relvaseadus. – RT I, 12.12.2024, 4. Link .
REM	Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
REM-i põhimäärus	Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi põhimäärus. – RT I, 28.05.2025, 9. Link .
REPowerEU määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2023/435, 27. veebruar 2023, millega muudetakse määrust (EL) 2021/241 riiklike taaste- ja vastupidavuskavade REPowerEU peatükkide osas ning määrusi (EL) nr 1303/2013, (EL) 2021/1060 ja (EL) 2021/1755 ning direktiivi 2003/87/EÜ. Link .
RES	Riigieelarve seadus. – RT I, 19.12.2025, 2. Link .
Ressursitõhusa Euroopa tegevuskava	Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Ressursitõhusa Euroopa tegevuskava. Link .
RLS	Riigilõivu seadus. – RT I, 09.04.2026, 3. Link .
RMK	Riigimetsa Majandamise Keskus

Roheline taristu	Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Roheline taristu – Euroopa looduskapitali suurendamine. Link .
RTK	Riigi Tugiteenuste Keskus
SA	Sihtasutus
Strateegia „Talust Taldrikule“	Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Strateegia „Talust taldrikule“ õiglase, tervisliku ja keskkonnahoidliku toidusüsteemi edendamiseks. Link .
Suunised mulla katmise kohta	Komisjoni talituste töödokument. Suunised mulla katmise piiramise, leevendamise ja kompenseerimise parimate tavade kohta. Link .
Säästva arengu tegevuskava	Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni deklaratsioon „Muudame maailma: säästva arengu tegevuskava aastaks 2030“. Link .
Süsinikumäärus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/3012, 27. november 2024, millega kehtestatakse liidu raamistik süsiniku püsiva eemaldamise, süsinikupõllunduse ja toodetes süsiniku säilitamise sertifitseerimiseks. Link .
Taastuenergia kasutamise edendamise direktiiv	Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/2001, 11. detsember 2018, taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (uuesti sõnastatud). Link .
Tolmeldajaid käsitlev EL-i algatus	Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Tolmeldajaid käsitleva ELi algatuse läbivaatamine. Uus tolmeldajaid käsitlev kokkulepe. Link .
Transpordivõrgu määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1679, 13. juuni 2024, milles käsitletakse liidu suuniseid üleeuroopalise transpordivõrgu arendamise kohta ning millega muudetakse määrusi (EL) 2021/1153 ja (EL) nr 913/2010 ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1315/2013. Link .
Turba kaevandamise aastamäära määrus	Vabariigi Valitsuse 22.12.2016 määrus nr 150 „Turba kaevandamise aastamäär ning kriitilise ja kasutatava varu suurus“. Link .
Turbaalade nimekiri	Keskkonnaministri 27.12.2016 määrus nr 87 „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri“. Link .
Uuendatud taastuenergia direktiiv	Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2023/2413, 18. oktoober 2023, millega muudetakse direktiivi (EL) 2018/2011, määrust (EL) 2018/1999 ja direktiivi 98/70/EÜ seoses taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamisega ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv (EL) 2015/652. Link .
Uus ringmajanduse tegevuskava	Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Uus ringmajanduse tegevuskava. Puhtama ja konkurentsivõimelisema Euroopa nimel. Link .
Veepoliitika raamdirektiiv	Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik. Link .
VeeS	Veeseadus. – RT I, 08.07.2025, 70. Link .
VTK	Väljatöötamiskavatsus
ÕPPA	Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine. – RT III, 17.11.2020, 2. Link .
Äriühingute kestlikkusealase hoolsuskohustuse direktiiv	Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1760, 13. juuni 2024, mis käsitleb äriühingute kestlikkusalast hoolsuskohustust ning millega muudetakse direktiivi (EL) 2019/1937 ja määrust (EL) 2023/2859. Link .
Üleeuroopalise energiataristu suuniste määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/869, 30. mai 2022, üleeuroopalise energiataristu suuniste kohta ja millega muudetakse määrusi (EÜ) nr 715/2009, (EL) 2019/942 ja (EL) 2019/943 ning direktiive 2009/73/EÜ ja (EL) 2019/944 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 347/2013. Link .

ÜP	Üldplaneering
ÜPP strateegiakavade määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/2115, 2. detsember 2021, millega kehtestatakse liikmesriikide koostatavate Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) rahastatavate ühise põllumajanduspoliitika strateegiakavade (ÜPP strateegiakavad) toetamise reeglid ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1305/2013 ja (EL) nr 1307/2013. Link .
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon
ÜRP	Üleriigiline planeering

Analüüsi taust

Hetkeolukorra kirjeldus

1. **Maa- ja mullakasutust puudutavaid suuniseid leiab nii rahvusvahelisel, EL-i kui ka riigisisel tasandil.** Eristada saab osalisriikidele siduvaid rahvusvahelisi lepinguid, EL-i ja riigisiseseid regulatsioone, kuid ka soovitusliku iseloomuga strateegiadokumente. Kõige üldisemalt on maa- ja mullakasutuse poliitika eesmärk tagada maaressursi otstarbekas, õiglane ja kestlik kasutamine, arvestades seejuures ka maakasutust ressurside tootmise eesmärgil. Eelistatud on maakasutusviisid, mis tagavad muldade hea seisundi, kasvuhoonegaaside vähendamise, säilitavad või taastavad elurikkust, vähendavad maahõivet looduslike ja poollooduslike alade arvelt, ning tagavad väärtuslike põllumajandusmaade kaitse. Eestis ei ole loodud ja rakendatud veel maahõive hierarhiat (maahõive leevendamise põhimõtteid), milline suunis tuleb nii mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiivist kui ka mullastrategiast. Maahõivehierarhiale sarnased põhimõtted on samas kehtestatud PlanS-is (§ 12 otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõte), KeÜS-is (§ 13 loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte).
2. **Eesti ruumilise arengu kujundamine on ühelt poolt üles ehitatud planeerimissüsteemile, mille kaudu toimub maa- ja mullakasutuse pikaajaline kavandamine erinevatel tasanditel nagu riiklik, regionaalne või kohalik.** Teisalt on otsustusi, mis tehakse väljaspool ruumilist planeerimist (nt põllu- ja metsamajandus, maavarade kaevandamine ja kaevandatud maa taastamine, taristuprojektid). Olulise osa nendest otsustest teeb maakasutaja alapõhiselt, juhindudes oma parimatest maakasutuse alastest teadmistest, majanduslikust kasust ning tuginedes riiklikul tasandil kehtestatud keeldudele, käskudele ja motiveerivatele stiimulitele. Kohaliku omavalitsuse tasand sekkub väljaspool planeerimismenetlust maakasutuse suunamisse piiratud ulatuses, eelkõige rohevõrgustiku kasutustingimuste seadmise ja väärtuslike põllumajandusmaade määratlemise ning nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmise kaudu. Samas puudub tõhus mehhanism, kuidas tasakaalustada kohalikul tasandil tehtavaid otsuseid riiklike strateegiliste eesmärkidega, näiteks süsiniku sidumise suurendamine, LULUCF sektoris, elurikkuse kaitse ja kompaktsed asustusega alade tihendamine.
3. **Maa- ja mullakasutuse poliitika riigisisest elluviimist erinevatel tasanditel iseloomustab täna alljärgnev probleemistik:**
 - **Maa- ja mullakasutuse eesmärkide abstraktsus ja konfliktus** – Maa- ja mullakasutuse poliitika on eesmärkidelt abstraktne, valdkondlikult killustunud, kohati konfliktne ning otsustajate tasandil puudub selge arusaam erinevate eesmärkide koosmõjus rakendamisest.
 - **Otsustuste aluseks olevad andmed on killustunud** – Selleks, et konkreetset maa-ala kasutataks parimal võimalikul moel, peaks maakasutuse otsustus tuginema maatükki iseloomustaval objektiivsel ja teaduspõhisel andmestikul. Täna asuvad olulised maad iseloomustavad andmed erinevates andmekogudes ja kaardirakendustes, mille omavaheline integreeritus on piiratud.
 - **Maakasutuse otsuseid tehakse nn rohujuure tasandil** – põllu- ja metsamajanduses tehakse igapäevaselt majandamisotsuseid (nt maa harimise viis, niitmise ja saagikoristuse ajastus, väetamine jms), mis mõjutavad otseselt maa ja mulla seisundit. Need otsused on riigisisest poliitikast ja regulatsioonidest mõjutatud, kuid valdkonniti ebaühtlaselt reguleeritud – nt metsade majandamine on eriseadusega (metsaseadus) rohkem reguleeritud kui põllumajandusmaa kasutamine.

- **Puuduv otsustusahel ja sidusus kohalikul tasemel** – Kui maakasutuse poliitikat sisustatakse ja reguleeritakse riiklikul tasemel, siis maakasutuse ning maahõivega seotud otsused langetatakse peaaasjalikult kohalikul tasemel, sh osana ruumilise planeerimise protsessist.
 - **Maahõive hierarhia ei ole õigusaktidesse integreeritud** – Maahõive hierarhia põhimõtteid (1. vältimine; 2. korduskasutamine; 3. minimeerimine; 4. kompenseerimine) ei ole Eesti õigusaktidesse integreeritud. Samuti ei ole kehtestatud motiveerivaid meetmeid, mis suunaksid arendajaid või kohalikke omavalitsusi eelistama hierarhias kõrgemal paiknevaid lahendusi (nt kasutuselt väljalangenud tööstushoonete kasutuselevõtt, sh äri- või eluhooneteks, selle asemel, et rajada hoonestust seni looduslikele aladele).
4. **Väärtusliku põllumajandusmaa analüüs kinnitab eelnevalt kirjeldatud probleemistiku olemasolu.** Keskkonnaagentuuri tellimusel valminud analüüsi „Väärtusliku põllumajandusmaa kasutamise ja kaitse tagamise õiguslikud põhimõtted“² järelduste kohaselt ei sisalda Euroopa Liidu õigus suunist põllumajandusmaa pindala suurendamiseks ega sätesta väärtusliku põllumajandusmaaga seonduvaid tingimusi. Ka riigisisises õiguses ei ole põllumajandusmaa säilimist otsesõnu prioriteediks seatud. Analüüsis tehakse ettepanek täpsustada planeerimisseadust maahõive vältimise põhimõttega, sätestada üleriigilises planeeringus „Eesti 2050“ maahõive hierarhia ja maakasutuse suunamise põhimõtted ning täiendada juhendmaterjale, mis aitaksid kohalikel omavalitsustel maahõive hierarhiat rakendada ja kaitsta tõhusamalt väärtuslikku põllumajandusmaad. Samuti tuuakse esile, et vajalik oleks korrastada andmeid ja luua keskne andmekogu, sest andmed mullastiku, maakasutuse ja looduskaitse kohta on killustunud.³

Tulevikulahenduse kirjeldus

5. **Olemas on maa- ja mullakasutust suunav terviklik raamistik, mis aitab teha maakasutusega seotud otsuseid.** Vastav raamistik loob eeldused, et maakasutusega seotud otsused arvestaks parimal moel konkreetsete alade potentsiaali nii keskkonna- kui sotsiaalmajanduslikust aspektist lähtuvalt. Seejuures arvestavad maakasutuse otsustused konkreetse maa-alaga seotud ökosüsteemiteenuste⁴ osutamise potentsiaali, maa füüsilisi omadusi ja sobivust teatud kasutuseks ning asjakohasel juhul multifunktsionaalse maakasutuse põhimõtet.
6. **Olemas on keskne andmehaldusplatvorm, mis koondab erinevat tüüpi ruumiandmeid.** Olulised maad iseloomustavad andmed erinevates andmekogudes ja kaardirakendustes on omavahel integreeritud ja kättesaadavaks tehtud ühtsel andmevahetusplatvormil. Keskne andmehaldusplatvorm peaks hõlmama nii erinevates andmekogudes ja kaardirakendustes kättesaadavaid andmeid kui ka maakasutajate edastatavaid andmeid. Andmehaldusplatvorm on abiks otsustajale kaalutletud otsuse tegemiseks, s.o võimaldades esmast hinnangut maa sobivusele konkreetseks otstarbeks.
7. **Riiklikud eesmärgid on integreeritud kohaliku taseme ruumilisse planeerimisse ja loamenetluse protsessi.** Riiklike eesmärkide järgimine on tagatud läbi läbipaistva ja kindlaksmääratud vastutustega otsustusahela ning asjakohase seire.

² Advokaadibüroo Sorainen OÜ 2026. a analüüs. Väärtusliku põllumajandusmaa kasutamise ja kaitse tagamise õiguslikud põhimõtted (väärtusliku põllumajandusmaa analüüs).

³ Väärtusliku põllumajandusmaa analüüs, lk 5-9.

⁴ Mullaseire ja vastupidavuse direktiivi art 3 punkti 2 kohaselt on „ökosüsteem“ - taime-, looma- ja mikroorganismikoosluste dünaamilisest kompleksist ja eluta keskkonnast koosnev ja nende vastastikustel mõjudel põhinev toimiv üksus. Direktiivi art 3 punkti 3 kohaselt on „ökosüsteemiteenused“ - ökosüsteemide otsene või kaudne panus keskkonna-, majanduslikesse, sotsiaalsetesse, kultuurilistesse ja muudesse hüvedesse, mida inimesed nendest ökosüsteemidest saavad.

8. **Maahõive hierarhia on integreeritud õigusaktidesse.** Loodud on õiguslik raamistik, mis sisaldaks nii kohustuslikke nõudeid kui ka positiivseid stiimuleid maahõive hierarhia arvestamiseks maakasutuse otsustes.

Analüüsi metoodika

Dokumendianalüüs

9. **Dokumendianalüüsi käigus töötati läbi varasemate asjakohaste uuringute ja analüüside aruanded.** Dokumendianalüüsi käigus saadi ülevaade erinevatest maa- ja mullakasutust puudutavatest ning nendega seotud dokumentidest, samuti poliitikakujundamise instrumentidest. Dokumendianalüüs hõlmas nii avalikult kätte saadavaid materjale kuid ka avalikult internetis mittekättesaadavaid, kuid asjassepuutuvatele ekspertidele läbi vastavate töökeskkondade piiratult ligipääsetavaid materjale. Olulisemad materjalid on toodud allpool.

DOKUMENT	KOOSTAJA	KATEGOORIA	MÄRKSONAD
Arvamus väärtusliku põllumaa kaitse eelnõu SE 735 kohta	Ü. Madise	Õiguskantsleri arvamus	kohaliku omavalitsuse autonoomia, planeerimine, väärtuslik põllumajandusmaa
<i>Better Regulation Toolbox</i>	Euroopa Komisjon	Käsiraamat	õigusloome, sidusrühmade kaasamine
Eesti kliimaseaduse perspektiivikuse analüüs	SA Keskkonnaõiguse Keskus	Analüüs	kliimaeesmärgid, süsinikueelarve, kliimaseadus
Eesti maksuseaduste kommentaarid 2023	L. Lehis	Kommenteeritud väljaanne	maksuõigus, maksuvabastused, maksusoodustused
Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne	Ü. Madise, H. Kalmo, O. Kask, P. Pruks	Kommenteeritud väljaanne	omandipõhiõigus, ettevõtlusvabadus, kohaliku omavalitsuse autonoomia, keskkonna säästmise kohustus
<i>Guidelines for the High Integrity Use of Carbon Credits</i>	IETA	Juhend	vabatahtlik süsinikuturg, krediit
Keskkonnakasutuse kava kui halduse tegevusvorm	I. Pilving	Artikkel	keskkonnaõigus, ehitus ja planeerimine, haldusmenetlus
Maa- ja mullakasutuse, sh maahõive juhtimissüsteemi loomise jaoks tausta ja tervikpildi koondülevaate koostamine	E. Jürgenson, K. Metsoja, B. Trik, K. Põdra	Analüüs	maapoliitika, maakasutuse juhtimine, maahõive hierarhia, andmepõhine otsustamine

<i>Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness</i>	R. H. Thaler, C.R. Sunstein	Raamat	nüginine, otsustamine
Nüginine kui võimu ja valitsemise tehnoloogia.	H. Leesment	Magistritöö	nüginine, valitsemine, võimutehnoloogia
Strateegilise planeerimise käsiraamat	Riigikantselei	Käsiraamat	arengukavad, strateegiad, riigi eelarve, arengudokumendid
Uued võimalused elurikkuse rahastamiseks ja loodushoiuks Eesti maaomanikele	Sihtasutus Loodushoiu Fond	Käsiraamat	elurikkus, krediit, rahastamine, loodushoid
Väärtusliku põllumajandusmaa kasutamise ja kaitse tagamise õiguslikud põhimõtted	Advokaadibüroo Sorainen OÜ	Analüüs	metsamajandus, väärtuslikud põllumajandusmaad, looduskaitseelised piirangud

Ekspertintervjuud

10. Hetkeolukorrast parema ülevaate saamiseks ning terviklahenduse osas ootuste väljaselgitamiseks viidi läbi ekspertintervjuud. Intervjuud kaasatud asutuste, organisatsioonide ning ettevõtjate esindajatega viidi läbi perioodil 15.12.2025–03.02.2026. Ülevaade läbiviidud intervjuudest on esitatud allolevas tabelis kronoloogilises järjestuses.⁵

ASUTUS/ETTEVÕTE	KONTAKTISIK	KATEGOORIA	KUUPÄEV
MARU	Anu Nemvelts	Valitsusasutus	15.12.2025, 19.12.2025
Keskkonnaagentuur	Janika Laht	Valitsusasutus	16.12.2025
REM	Eike Lepmets	Ministeerium	18.12.2025
Keskkonnaamet	Kaili Viilma	Valitsusasutus	19.12.2025
KLIM	Aire Rihe	Ministeerium	19.12.2025
MKM	Tiit Oidjärv	Ministeerium	08.01.2026

⁵ Kutsed ekspertintervjuude läbiviimiseks edastati ka järgmistele isikutele, kellega intervjuud ei õnnestunud läbi viia: Eesti Linnade ja Valdade Liit, Omanike Keskkliit, Taastuvenergia Koda, Riigikantselei, Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet.

Eesti Planeerijate Ühing	Pille Metspalu	MTÜ	14.01.2026
Eesti Erametsaliit	Ants Erik	MTÜ	15.01.2026
Eesti Põllumajandus- Kaubanduskoda	Ants-Hannes Viira Riina Maruštšak Ragnar Viikoja	MTÜ	16.01.2026
Mittetulundusühing Eesti Maaparandajate Selts	Anti Rallman	MTÜ	19.01.2026
RMK	Jürgen Kusmin	Riigitulundusasutus	20.01.2026
KIK	Andres Orula	SA	22.01.2026
Päästame Eesti Metsad MTÜ	Liina Steinberg	MTÜ	03.02.2026

Ülevaade olemasolevatest poliitika suunamise instrumentidest

1. Poliitika suunamise instrumentid üldiselt

11. **Poliitikainstrumentide liigitus.** Maa- ja mullakasutuse poliitika laiem eesmärk on tagada maaressursi otstarbekas, õiglane ja kestlik kasutamine.⁶ Maa- ja mullakasutuse poliitika kujundamisel on võimalik lähtuda erinevatest õiguslikult siduvatest ja mittesiduvatest dokumentidest. EL-i tasandil ja ka riigisiselt on võimalik poliitikainstrumentid jaotada järgmistesse kategooriatesse, kuigi võib esineda kattuvusi või kombinatsioone⁷:
- „ranged“, juriidiliselt siduvad reeglid (**õiguslikud instrumentid**);
 - „pehme“ regulatsioon (**rakenduslikud instrumentid**)
 - haridus ja informatsioon (**koolitusel ja teabevahetusel põhinevad instrumentid**);
 - majandusinstrumentid (**majanduslikud instrumentid**)
12. **Õiguslike instrumente kasutatakse nõutava käitumise siduvalt määratlemiseks.** Rangete õiguslike instrumentidega on asjakohane suunata tegevusi, millel võivad olla tõsised riskid majandusele, keskkonnale või üksikisikutele ning kus on vaja õiguslikku kindlust ja jõustamist, mida toetavad omakorda õiguslikud sanktsioonid. See võib olla ainus võimalus poliitika suunamiseks siis, kui halduse adressaatidele "pehmemate" rakenduslike instrumentide loomiseks pole võimalust või kui sellised lähenemised on ebaõnnestunud. Samuti võib rangeid õiguslike regulatsioonide kasutada oluliste nõuete (raamistiku) kehtestamiseks, mida toetavad „pehmed“ rakenduslikud instrumentid nagu strateegiad ja arengukavad. Hästi kavandatuna annavad õiguslikud instrumentid selguse oodatava käitumise osas, muutes nõuetele mittevastava käitumise tuvastamise suhteliselt lihtsaks. Samas peab reguleerijatel olema suutlikkus, ressursid ja sektorispetsiifilised teadmised, et õigusaktid tõhusalt toimiksid. Lisaks ei pruugi ühtlustatud nõuetega lähenemine arvestada piisaval määral otsustustasanditel lahendatavate olukordade erisusi.
13. **Rakenduslike instrumentide kasutamine on põhjendatud seal, kus õiguslikud instrumentid on ülemääraseks.** Teatud aspektides võib olla vastuolus subsidiaarsuse proportsionaalsuse põhimõttega näha ette konkreetseid käitumisreeglid. Sellisel juhul võib õiguslike instrumentide asemel kasutada paindlikumaid lähenemisviise. Sellised lähenemisviisid võivad olla „soovitused“, „juhendid“, „strateegiad“, „tegevuskavad“, „teekaardid“, „programmid“, „valged ja rohelised raamatud“.
14. **Koolitusel ja teabevahetusel põhinevad instrumentid.** Soovitud eesmärgi võib saavutada ka seeläbi, et otsustajad ja kodanikud on paremini informeeritud. Seda tüüpi poliitikainstrumentid hõlmavad teabe- ja teavituskampaaniaid, koolitusi, juhendeid, avalikustamismõtteid ja/või standardiseeritud testimis- või hindamissüsteemide kasutuselevõttu. Selline instrument võib olla kulutõhus ning on kergesti kohandatav muutuvatele olukordadele. See on üldiselt kõige kasulikum valdkondades, kus:
- teabe puudumine või selle kogumise kulud on probleemi peamiseks põhjuseks;
 - olemasoleva õigusakti piiratud tõhusus tuleneb teabe puudumisest või ebaselgusest selle kohta, kuidas nõudeid täita (või jõustada).

⁶ E. Jürgenson, K. Metsoja, B. Trik, K. Põdra. Maa- ja mullakasutuse, sh maahõive juhtimissüsteemi loomise jaoks tausta ja tervikpildi koondülevaate koostamine. Tartu: 2025, lk 28. [Link](#).

⁷ Vt European Commission. Better Regulation Tool Box, lkk 122. [Link](#).

Hea näide tõhusast tarbijatele suunatud teabeskeemist on energiat tarbivate toodete energiamärgistus.⁸

15. **Majanduslikud instrumendid.** Majanduslike instrumentide kasutamine eeldab üldiselt regulatiivse raamistiku loomist. Regulatiivne raamistik võib hõlmata nii maksude, lõivude, trahvide ja kompensatsiooniskeemide loomist, kuid ka erasektorile suunatud paindlike ning osalt vabatahtlike skeeme nagu nt ökomärgistus või süsinikukrediidiga kauplemine. OECD määratleb majanduslikke instrumente kui vahendeid, mis „mõjutavad majandussubjektide võimalike alternatiivsete tegevuste kulusid ja tulusid”. Teisiti öeldes, kui vahend mõjutab turul kulusid või hindu, siis on tegemist turupõhise majandusliku instrumendiga.⁹
16. **„Nügimine“.** Üheks kombinatsiooniks pehmetest instrumentidest, kuid mõneti täiesti iseseisvaks käitumislikuks instrumendiks saab pidada nügimist (inglise keeles „nudging“). Nügimine tähistab teadlike muudatusi isiku otsustuskeskkonnas, eesmärgiga aidata tal teha otsus soovitud suunas. Nügimise teooria tugineb libertaarse paternalismi filosoofilistele printsiipidel. Libertaarne paternalism lähtub kahest eeldusest:
- paternalism on vältimatu ja esineb kõikjal, meie valikud on alati mingil moel suunatud (nt näiteks kauplustes, kus kaup on asetatud nii, et meid suunatakse valima teatud tooteid);
 - valikuvabadus on väärtus, mida tuleb kaitsta.¹⁰

Nügimist on selle teooria autorid Cass Sunsteini ja Richard Thaler tähistanud järgmiselt:

„Nügimine, nagu me seda mõistet kasutame, tähendab valikuarhitektuuri ükskõik millist külge, mis juhhib inimeste käitumist soovitud suunas, keelamata talle samas muid võimalusi ning muutmata oluliselt majanduslikke stiimuleid. Et sekkumist pidada vaid nügimiseks, peaks seda olema lihtne ja odav vältida. Nügimine ei ole võimu kasutamine. Puuvilja asetamine pilgu tasandile läheb kirja nügimisena, rämpstoidu keelamine aga mitte.“¹¹ Sunsteini kuulsaim näide nügimise selgitamiseks on GPS-seade, millega arvutatakse välja parim marsruut sihtkohta. Kui tahad minna punkti X, on sul vabadus seda teha. GPS-seade aitab tuua selgust, mis teed pidi sinna minna ja pakub välja marsruudi. Aga alati on võimalik peatuseks teelt maha keerata või teist teed mööda sihtkohta minna.¹² Kuigi nügimise teooria autorid on soovinud nügimist distantseerida võimu teostamisest, on seda siiski peetud üheks avaliku võimu teostamise viisiks. Nügimise rakendamise kriitikaks avaliku sektori poolt on läbipaistvuse vähesus või puudumine – nügimine toimib tõhusamalt siis, kui selle subjektid ei ole sellest teadlikud. Riigivõimu toimimine peab olema samas läbipaistev.¹³

17. **„Mülgaste“ auditeerimine.** Nügimise kõrval tasub tegeleda olemasoleva süsteemi puuduste väljaselgitamisega, mida on tähistanud terminiga „sludge“ ja mida eesti keeles võib mõista kui muda või mudamülgast, mis takistab inimesel liikuda õiges suunas. Avaliku sektori puhul väljendub „mülgas“ tihtilugu bürokraatlikes takistuses. Näitena saab tuua toetuse saamiseks ja aruandluseks keeruliste andmevormide kasutamist, mis heidutab potentsiaalseid toetuse saajaid toetuse taotlemisest.¹⁴ Viimasetel aastatel on välja töötatud mitmeid juhendmaterjale mülgaste auditeerimiseks avalikus

⁸ Samas, lk 129.

⁹ Samas, lk 130.

¹⁰ Leesment, H. (2021). Kõike ei saa nügida ja kõik ei ole nügimine. Sirp. [Link](#).

¹¹ Thaler, R., Sunstein, C. R. (2009). Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness. London: Penguin Books.

¹² Leesment, H. (2021). Kõike ei saa nügida ja kõik ei ole nügimine. Sirp. [Link](#).

¹³ Leesment, H. (2021). Nügimine kui võimu ja valitsemise tehnoloogia. Magistritöö. Tallinna Ülikool, lk 79.

¹⁴ Thaler, R., Sunstein, C. R. Nudge, not sludge. Science. Vol. 361. Issue 6401. 3. VIII 2018. [Link](#).

sektoris. Üheks heaks näiteks on Austraalia Uus-Lõuna-Walesi osariigi sellekohane juhendmaterjal.¹⁵ Selles dokumendis on toodud ka põhjalikum liigtus „mülgastest“ avalike teenuste osutamisel koos kirjeldusega:

Mülka liik	Näited
Pikad vormid, veebilehed ja protsessid	<ul style="list-style-type: none"> • Protsessid tarbetute sammudega • Vormid, mis nõuavad tarbetu informatsiooni esitamist • Veebilehed, kus on liiga palju informatsiooni • Protsessid, mis nõuavad sama informatsiooni korduvat esitamist
Raskesti leitav informatsioon	<ul style="list-style-type: none"> • Veebilehed, mida on raske navigeerida • Juhised, mida on raske leida • Katkised või aegunud lingid veebilehtedele/lehekülgedele
Raskesti mõistetav informatsioon	<ul style="list-style-type: none"> • Keeruline keel, žargoon • Pikad laused, pikad lõigud ja keeruline vormindus • Vastuoluline või aegunud informatsioon
Liiga pikad ooteajad	<ul style="list-style-type: none"> • Liiga pikk ootamine ilma edenemise uuendusteta
Liigsed isikutuvastuse või vastavuse tuvastamise nõuded	<ul style="list-style-type: none"> • Vajadus isikutuvastuse järele mitmel eri viisil
Keeruline regulatsioon	<ul style="list-style-type: none"> • Seadusandlus ja regulatsioonid, mida on raske mõista või millega on raske oma tegevust vastavusse viia • Protsessid, mis nõuavad liigseid kinnitusi (nt erinevad kooskõlastused) ilma hea põhjusega
Keerulised otsustuspunktid	<ul style="list-style-type: none"> • Otsused, mis nõuavad paljude erinevate valikute võrdlemist piiratud informatsiooni tingimustes • Otsustuspunktid, kus olulist informatsiooni, mis võiks mõjutada otsust, ei avaldata (nt tasud, jätkuvad vastavusnõuded) • Teavitused, mis kasutavad keerulist keelt, on raskesti nähtavad (nt suuruse, paigutuse ja vormingu tõttu) või esitatakse liiga hilja • Vaikimisi valikud, mis ei ole isiku parimates huvides
Ebaselged või paindumatud protsessid	<ul style="list-style-type: none"> • Protsessid, mis tekitavad isikutes stressi või ärevust • Vormid, mis ei luba isikutel tagasi minna ja vigu parandada • Tagasilükkamised ilma selgitusega • Protsessid, millel puudub läbipaistvus, kus isikud ei ole kindlad, mida see endas hõlmab ja/või kui kaua see võtab aega

„Mülgad“ mõjutavad otsustusprotsessi mitmel tasandil. Asjakohase info puudumine või keerukus takistab otsuse vastuvõtmist. Ebaselged või vastuolulised nõuded raskendavad otsuste elluviimist.

2. Õiguslikud instrumendid

2.1. Rahvusvahelised õiguslikud instrumendid

18. **Rahvusvahelised konventsioonid ja kokkulepped ning nende olemus.** Rahvusvahelise õiguse normid muutuvad Eesti õigussüsteemi osaks rahvusvaheliste lepingute sõlmimise või jõustamise teel (PS IX. ptk) või selliste normide üldtunnustatuse (PS § 3 lg 1) kaudu.¹⁶ Rahvusvahelisel tasandil reguleeritakse maa- ja mullakasutuse poliitikat peamiselt õiguslikult siduvate konventsioonide kaudu, mis kohustuvad osalisriike rakendama konkreetseid kaitse- ja majandamismeetmeid. Eesti on ühinenud mitme olulise rahvusvahelise konventsiooniga, mis otseselt või kaudselt mõjutavad maa- ja mullakasutuse otsuseid. Nende hulka kuuluvad bioloogilise mitmekesisuse konventsioon, Ramsari

¹⁵ The NSW Government Sludge Audit Method Guide. A behavioural approach to improving customer experience and supporting inclusive government service delivery. [Link](#).

¹⁶ Ü. Madise, jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. Sihtasutus Iuridicum: 2020. § 120 komm.

konventsioon ning piiriveekogude konventsioon, Euroopa maastikukonventsioon, kõrbestumise tõkestamise konventsioon ning säästva arengu tegevuskava. Need konventsioonid ja kokkulepped loovad rahvusvahelise õigusraamistiku, mis kohustavad konventsiooniosalisi kaitsma konkreetseid ökosüsteeme ja bioloogilist mitmekesisust ning millest tulenevad oma korda piirangud maakasutusele.

19. **Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon.**¹⁷ Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni eesmärk on bioloogilise mitmekesisuse kaitse, selle komponentide säästev kasutamine ning geneetiliste ressursside kasutamisest saadava tulu õiglane ja erapooletu jaotamine. Konventsioon kohustab riike võimaluste piires ja neile sobival viisil rakendama *in-situ* kaitsemeetmeid, sealhulgas rajama kaitsealade süsteemi ja reguleerima bioloogilise mitmekesisuse kaitse seisukohalt tähtsaid bioloogilisi ressursse nii kaitsealadel kui mujal, pidades silmas nende kaitse ja säästliku kasutamise kindlustamist. Lisaks kohustab konventsioon riike arendama välja või kasutama vajalikku seadusandlust ja/või muid reguleerivaid nõudeid ohustatud liikide ja populatsioonide kaitseks. Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon mõjutab seega maakasutuse poliitikat läbi laiaulatuslike bioloogilise mitmekesisuse kaitse nõuete, mis kohustavad riike looma kaitsealade süsteeme ja reguleerima bioloogiliselt tähtsaid ressursse, seades seeläbi piiranguid maakasutusele nii kaitsealadel kui ka väljaspool neid.
20. **Ülemaailmne elurikkuse raamistik.**¹⁸ ÜRO raamistik seab eesmärgiks peatada ja pöörata ümber elurikkuse kaotus 2030. aastaks ning saavutada 2050. aastaks visioon elust kooskõlas loodusega. Raamistik sisaldab nelja pikaajalist eesmärki 2050. aastaks ja 23 tegevussuunalist eesmärki 2030. aastaks, hõlmates ökosüsteemide kaitset ja taastamist ning säästvat kasutamist.
21. **Ramsari konventsioon.**¹⁹ Rahvusvahelise tähtsusega märgalade konventsioon kohustab riike määrama oma territooriumil sobivaid märgalasid rahvusvahelise tähtsusega märgalade registrisse. Konventsiooni kohaselt peavad osapooled korraldama ja rakendama planeerimist nii, et edendada registris olevate märgalade kaitset ning võimalikult ulatuslikult oma territooriumil asuvate märgalade mõistlikku kasutamist. Ramsari konventsioon reguleerib seega maakasutuse poliitikat läbi märgalade kaitse nõuete, mis võivad seada olulisi piiranguid maakasutusele märgalade piirkondades.
22. **Piiriveekogude konventsioon.**²⁰ Piiriveekogude ja rahvusvaheliste järvede kaitse ja kasutamise konventsioon kohustab riike rakendama kõiki asjakohaseid meetmeid selleks, et hoida ära, kontrollida ja vähendada vete reostamist, mis võib avaldada või avaldab ülepiirimõju. Samuti nõuab konventsioon, et piiriveekogusid kasutataks ökoloogiliselt mõistliku ja ratsionaalse majandamise, veevarude säilitamise ja keskkonnakaitse eesmärgil. Lisaks kohustab konventsioon riike rakendama meetmeid reostuse vältimiseks, kontrollimiseks ja vähendamiseks reostusallika juures ning tagama ökosüsteemide kaitse ja vajadusel nende taastamise. Piiriveekogude konventsioon reguleerib seega maakasutuse poliitikat läbi veekeskkonna kaitse nõuete, mis võivad seada piiranguid maakasutusele veekogude läheduses.
23. **Euroopa maastikukonventsioon.**²¹ Euroopa maastikukonventsioon kohustab:
 - looma õiguslikud alused selle jaoks, et tunnustada maastikke inimeste elukeskkonna olulise osana, kultuuri- ja looduspärandi mitmekesisuse väljendusena ning identiteedi alusena;
 - looma ja rakendama maastikupoliitikat, mille eesmärk on maastikukaitse, -korraldus ja -planeerimine erimeetmeid tarvitusele võttes;

¹⁷ [Link](#).

¹⁸ [Link](#).

¹⁹ [Link](#).

²⁰ [Link](#).

²¹ [Link](#).

- looma võimalusi üldsuse, kohalike ja piirkondlike ametiasutuste ning maastikupoliitika väljatöötamisest ning rakendamisest huvitatud muude osaliste kaasamiseks;
- integreerima maastikku regionaal- ja linnaplaneerimise poliitikasse, kultuuri-, keskkonna-, põllumajandus-, sotsiaal- ja majanduspoliitikasse ning mis tahes muu valdkonna poliitikasse, millel võib olla maastikule otsene või kaudne mõju.

Euroopa maastikukonventsioon reguleerib seega maakasutuse poliitikat läbi tervikliku lähenemise, mis nõuab maastikuaspektide integreerimist kõikidesse asjakohastes poliitikavaldkondadesse. Maastikukonventsioon kohustab liikmesriike rakendama maastikupoliitikat kogu oma territooriumil, hõlmates nii looduslikke, linnalisi kui ka linnalähedasi alasid. Konventsioon mõjutab maakasutuse otsuseid läbi nõude integreerida maastikuaspektid teistesse poliitikavaldkondadesse, sh regionaal- ja linnaplaneerimisse.

24. **Kõrbestumise tõkestamise konventsioon.**²² Konventsioon kohustab osalisriike võtma meetmeid kõrbestumise tõkestamiseks ja põua tagajärgede leevendamiseks. Kõrbestumiseks loetakse konventsiooni tähenduses maa degradeerumist kuivadel ja poolkuivadel aladel ning alaniiskete alade kuivades osades mitmesuguste tegurite, sh kliimamuutuste ja inimtegevuse tagajärjel. Konventsiooni eesmärk on kõrbestumise tõkestamine ja põua tagajärgede leevendamine riikides, mis kannatavad tõsise põua ja/või kõrbestumise all, eriti Aafrikas, võttes rahvusvahelise koostöö ja partnerluse toetusel kõigil tasanditel tõhusaid meetmeid mõjutatavate alade säästva arengu saavutamisele kaasaaitamiseks. Konventsioon kehtestab osalisriikide kohustused selliste siseriiklike, allpiirkondlike ja piirkondlike tegevusprogrammide koostamiseks ning rakendamiseks, mis peavad keskenduma mõjutatavate alade maa tootlikkuse parandamisele ning maa- ja veevarude taastamisele, säilitamisele ja säästvale kasutamisele. Eesti on konventsiooni tähenduses pigem käsitatav arenenud osalisriigina, kellel on arenguriike toetav funktsioon (sh rahaliselt).
25. **Säästva arengu tegevuskava.**²³ ÜRO säästva arengu tegevuskava kohustab osalisriike rakendama 17 säästva arengu eesmärki ja 169 alaeesmärki, mis hõlmavad mh keskkonnakaitse tagamist ja jätkusuutliku majanduskasvu saavutamist. Tegemist on olulisima rahvusvahelise maa- ja mullakasutuspoliitikat suunava dokumendiga, kuivõrd enamuse 17 eesmärgist on otseselt või kaudselt seotud maa- ja mullakasutusega. Eelkõige väärib esile tõstmist alaeesmärk 15.3, mille kohaselt tuleks 2030. aastaks taastada rikutud maa ja pinnas ning püüelda maailma poole, kus maad ei rikuta. Tegevuskava eesmärk on tagada inimeste ja planeedi kaitse ning heaolu saavutamine, tuginedes kolmele säästva arengu mõõtmele: majanduslikule, sotsiaalsele ja keskkonnamõõtmele. Näiteks sätestatakse tegevuskavas eesmärgiks tagada 2030. aastaks säästvad toidutootmissüsteemid ja rakendada paindlikke põllumajandustootmise tavasid, mis suurendavad viljakust ja tootlikkust, aitavad säilitada ökosüsteeme, suurendavad kliimamuutuste, äärmuslike ilmastikunähtuste, põua, üleujutuste ja muude loodusõnnetustega kohanemise suutlikkust ning parandavad järk-järgult maa ja pinnase kvaliteeti. Säästva arengu tegevuskava reguleerib seega maakasutuse poliitikat läbi tervikliku jätkusuutliku arengu raamistiku, mis suunab riikide maakasutuse otsuseid keskkonnakaitse ja majandusarengu eesmärkide tasakaalustatud saavutamise suunas.
26. **Kokkuvõte.** Rahvusvahelised konventsioonid ja kokkulepped loovad õiguslikult siduva raamistiku, mis kohustavad Eestit kui osalisriiki. Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon kohustab riike looma kaitsealade süsteeme ja reguleerima bioloogiliselt tähtsaid ressursse nii kaitsealadel kui ka väljaspool neid. Ramsari konventsioon ja piiriveekogude konventsioon seavad piiranguid maakasutusele

²² [Link](#).

²³ [Link](#).

märgalade ja veekogude läheduses. Euroopa maastikukonventsioon nõuab maastikuaspektide integreerimist kõikidesse asjakohastesse poliitikavaldkondadesse, sh regionaal- ja linnaplaneerimisse. Kõrbestumise tõkestamise konventsioon kohustab rakendama meetmeid maa tootlikkuse parandamiseks ning maa- ja veevarude säästvaks kasutamiseks. Säästva arengu tegevuskava seab eesmärgiks tagada 2030. aastaks säästvad toidutootmissüsteemid ning parandada järk-järgult maa ja mulla seisundit.

2.2. Euroopa Liidu õiguslikud instrumentid

27. **Euroopa Liidu regulatsioonid.** EL-i tasandil reguleeritakse maa- ja mullakasutuse poliitikat valdavalt liikmesriikidele suunatud vahetat õigusmõju omavate direktiivide, mis vajavad siseriiklikusse õigusesse ülevõtmist, ja otsekohalduvate määruste ning otsuste kaudu.
28. **Direktiivide õiguslik olemus.** Direktiivid on EL-i õigusaktid, mis on liikmesriikidele siduvad saavutatava tulemuse osas, kuid jätavad tulemuse saavutamise vormi ja meetodite valiku liikmesriigi ametiasutustele. Erinevalt määrustest ei ole direktiivid liikmesriikides otsekohaldatavad, vaid need tuleb esmalt kehtestatud tähtaja jooksul riigisisesele õigusesse üle võtta. Direktiivide ülevõtmata jätmise või eksliku ülevõtmise korral võib Euroopa Komisjon algatada liikmesriigi suhtes rikkumismenetlust. Riigisisesele õigusesse ülevõtmata või ekslikult ülevõetud direktiiv võib omada ka vahetat õigusmõju ehk isikul võib olla võimalik otse direktiivile tuginedes rakendada EL-i õigust.²⁴ Maa- ja mullakasutuse poliitikat puudutavad näiteks nii loodusdirektiiv, linnudirektiiv, mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiiv, EL-i veepoliitika raamdirektiiv, jäätmete raamdirektiiv kui ka prügilate direktiiv.
29. **Määruste õiguslik olemus.** Määrused on EL-i otsekohalduvad õigusaktid, mis ei vaja siseriiklikku õigusesse ülevõtmist. Määrused on üheaegselt, automaatselt ja ühesuguselt kohaldatavad kogu EL-is.²⁵ EL-i õiguse ühtse kohaldamise tagamiseks ei ole määrusi lubatud ka riigisisesele õigusesse üle võtta.²⁶ Nii on ka kohtupraktikas selgitatud, et EL-i määruse ülevõtmine selle sätete siseriiklikusse õigusesse ümber kirjutamise abil on vastuolus Euroopa Kohtu seisukohtadega.²⁷ Maa- ja mullakasutuse poliitikat puudutavad nt LIFE programm, LULUCF määrus ning metsade raadamise ja degradeerumise määrus.
30. **Otsuste õiguslik olemus.** Otsused on sarnaselt määrustele siduvad EL-i õigusaktid.²⁸ Kui otsuses täpsustatakse selle adressaadid, on otsus siduv vaid nimetatud adressaatidele.²⁹ Otsus võib olla seadusandlik akt või ka muu kui seadusandlik akt sõltuvalt sellest, kas otsus võetakse vastu seadusandliku menetluse kohaselt või mitte.³⁰ Otsuseid kui muid seadusandlikke akte võtab vastu näiteks Euroopa Komisjon.³¹
31. Käsitame Euroopa Liidu õiguslikke instrumente põhjalikumalt alljärgnevalt.

²⁴ Euroopa Liidu direktiivid. [Link](#).

²⁵ Euroopa Liidu määrused. [Link](#).

²⁶ Samas.

²⁷ RKHKm 3-3-1-74-05, p 13: Liikmesriigi poolt EL-i määruse ülevõtmine selle sätete siseriiklikusse õigusesse ümber kirjutamise abil on vastuolus Euroopa Kohtu seisukohtadega (vt Euroopa Kohtu 7. veebruari 1973. a otsus kohtuasjas 39/72: Komisjon v. Itaalia, EKL 1973, lk 101 ja Euroopa Kohtu 2. veebruari 1977. a otsus kohtuasjas 50/76: Amsterdam Bulb BV v. Produktschap voor Siergewassen). Küll aga võib mõnel juhul olla vajalik määruse rakendamiseks võtta vastu siseriiklikke õigusakte selleks, et määrata kindlaks EL-i õigust kohaldavad liikmesriigi institutsioonid, liikmesriigi õigusega sobivad sanktsioonid EL-i määrusest tulenevate kohustuste täitmata jätmise eest jms.

²⁸ Euroopa Liidu otsused. [Link](#).

²⁹ Samas.

³⁰ Samas.

³¹ Samas.

2.2.1. Olulisemad asjakohased Euroopa Liidu direktiivid

32. **Loodusdirektiiv.**³² EL-i loodusdirektiivi eesmärk on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele liikmesriikide territooriumil. Selle eesmärgi saavutamiseks on loodud üleeuroopaline erikaitsealade, s.o Natura 2000 alade võrgustik. Natura 2000 alade võrgustikku on iga liikmesriik määranud tema territooriumil asuvad erikaitsealad (loodusdirektiivi art 3 ja 4). Tulenevalt loodusdirektiivi art 6 lg-s 1 sätestatust on liikmesriigid kohustatud kehtestama vastavate alade suhtes ka vajalikud kaitsemeetmed. Seega eeldab loodusdirektiivi art 6 lg 1 elluviimine vaheetapina erikaitseala spetsiifiliste ja täpsete kaitse-eesmärkide kindlaksmääramist.³³ Sellest tulenevalt võib Natura 2000 alade võrgustikku määratud kaitsealadel olla maakasutus oluliselt piiratud. Loodusdirektiiv mõjutab seega maakasutust, kuna see kohustab kehtestama piiranguid Natura 2000 võrgustiku aladel, et kaitsta looduslikke elupaiku, loomastikku ja taimestikku.
33. **Linnudirektiiv.**³⁴ Sarnaselt EL-i loodusdirektiivile, sisaldab ka linnudirektiiv maakasutust puudutavaid sätteid. EL-i linnudirektiivi eesmärk on kaitsta linnuliike ja nende elupaiku läbi elupaikade säilitamise ja spetsiaalsete kaitsealade kehtestamise. Seega sisaldab linnudirektiiv ka konkreetseid sätteid, mis kohustavad liikmesriike looma kaitsealasid (linnudirektiivi art 3 lg 2) ja rakendama erimeetmeid, et kindlustada kaitsealuste liikide säilimine ja paljunemine levikualal (linnudirektiivi art 4). Linnudirektiiv reguleerib seega maakasutuse poliitikat läbi kaitsealade kehtestamise ja erimeetmete rakendamise kohustuse, moodustades koos loodusdirektiiviga tervikliku õigusraamistiku, mis suunab liikmesriikide maakasutuse otsuseid.
34. **EL-i veepoliitika raamdirektiiv.**³⁵ EL-i veepoliitika raamdirektiiviga on kehtestatud maismaa pinnavee, üleminekuvee, rannikuvete ja põhjavee kaitse raamistik.³⁶ Veepoliitika raamdirektiivi eesmärk on hoida ära ja vähendada reostust, edendada säästvat veekasutust, kaitsta ja parandada vesikeskkonda ning leevendada üleujutuste ja põudade mõju.³⁷ Näiteks tuleb veepoliitika raamdirektiivi kohaselt liikmesriikidel tagada kindlaksmääratud joogivee veekogudele vajalik kaitse eesmärgiga hoida ära nende kvaliteedi halvenemine. Selleks võivad liikmesriigid kehtestada kõnealustele veekogudele kaitsevööndid (raamdirektiivi art 7 lg 3). Veepoliitika raamdirektiiv reguleerib seega maakasutuse poliitikat läbi veekeskonna kaitse nõuete ja kaitseks vajalike piirangute kehtestamise.
35. **Nitraadidirektiiv.**³⁸ Nitraadidirektiivi eesmärk on põllumajandusest lähtuvatest nitraatidest põhjustatud või tingitud veereostuse vähendamine ning edasise veereostuse ärahoidmine. Direktiiv kohustab liikmesriike määrama kindlaks reostunud veekogud ja veekogud, mida reostus võib mõjutada, ning tundlikud alad, kus tuleb rakendada tegevusprogramme reostuse vähendamiseks. Direktiiv kohustab liikmesriike kehtestama ka hea põllumajandustava eeskirjad, mida põllumajandustootjad täidavad vabatahtlikkuse alusel ja mis võivad hõlmata nii väetiste kasutamisega seonduvat, loomasõnnikumahutite nõudeid kui ka maakasutuse korraldust puudutavat, sh külvikordade süsteemi kasutamist. Nitraadidirektiiv mõjutab seega maakasutuse poliitikat seoses veereostuse vähendamise ja ärahoidmisega, väetiste kasutamise piirangutega ning eeskirjade sätestamisega, mis võivad hõlmata ka maakasutuse korraldust puudutavat.

³² [Link](#).

³³ RKHKo [3-22-2082](#), p 43.

³⁴ [Link](#).

³⁵ [Link](#).

³⁶ Teabeleht Euroopa Liidu kohta. Veekaitse- ja majandus. [Link](#).

³⁷ Samas.

³⁸ [Link](#).

36. **Jäätmete raamdirektiiv.**³⁹ Jäätmete raamdirektiivi eesmärk on sätestada meetmed keskkonna ja inimese tervise kaitsmiseks selle kaudu, et vältitakse või vähendatakse jäätmete tekitamist, jäätmete tekitamise ja käitlemise ebasoodsat mõju ning vähendatakse ressursside kasutamise üldmõju ja suurendatakse sellise kasutamise tõhusust. Direktiiv kehtestab jäätnehierarhia, mis sätestab prioriteetide järjestuse jäätmetekke vältimist ja jäätmete käitlemist käsitlevates õigusaktides ja poliitikas: vältimine, korduskasutamiseks ettevalmistamine, ringlussevõtt, muu taaskasutamine ning kõrvaldamine. Direktiiv reguleerib ka jäätmete liigiti kogumist ja tootja laiendatud vastutuse süsteeme. Jäätmete raamdirektiiv reguleerib maakasutuse poliitikat jäätnehierarhia ja ringmajanduse põhimõtete kaudu, mis suunavad liikmesriikide otsuseid ressurssitõhusa ja keskkonnasäästliku maakasutuse suunas. Direktiiv aitab kaudselt vältida maapinna kahjustamist ja vajadust uute jäätnehoidlate või prügilate rajamiseks, mis omakorda vähendab maahõivet.
37. **Prügilate direktiiv.**⁴⁰ Prügilate direktiivi eesmärk on tagada jäätmete prügilas ladestamise järkjärguline vähendamine, eelkõige jäätmete osas, mis sobivad ringlussevõtuks või muuks taaskasutamiseks, ning näha ette meetmed, menetlused ja juhised, mis võimaldavad vältida või võimaluste piires vähendada kogu prügila elutsükli jooksul jäätmete ladestamisest tuleneda võivat kahjulikku mõju keskkonnale. Direktiiv kehtestab prügilate liigid (ohtlike jäätmete, tavajäätmete ja püsijäätmete prügilad), jäätmete vastuvõtukriteeriumid ja prügilaluba puudutavad nõuded. Direktiivi lisas I on sätestatud ka üldnõuded seoses prügila asukohaga. Seega reguleerib direktiiv maakasutuse poliitikat läbi nõuete, mis mh mõjutavad prügilate asukoha valikut, ehitust ja käitamist.
38. **Kaevandustööstuse jäätmete direktiiv.**⁴¹ Kaevandustööstuse jäätmete direktiivi eesmärk on sätestada meetmed, kord ja juhised, et vältida või vähendada nii palju kui võimalik kaevandustööstuse jäätmete käitlemise tulemusel tekkivat kahjulikku mõju keskkonnale, eriti veele, õhule, pinnasele, loomastikule ja taimestikule ning sellest tulenevat ohtu inimeste tervisele. Direktiiv kohustab liikmesriike tagama, et kaevandusjäätmete käitajad võtaksid kasutusele kõik vajalikud meetmed kahjuliku mõju vältimiseks või vähendamiseks. Samuti tuleb liikmesriikidel võtta tarvitusele vajalikud meetmed selleks, et keelata kaevandamisjäätmete hülgamist, kaadamist või kontrollimata ladustamist. Seega mõjutab direktiiv maakasutuse poliitikat läbi keskkonnakaitse nõuete, mis kohustavad liikmesriike tagama, et kaevandustegevus ja sellega seotud jäätmekäitlus ei kahjustaks ümbritsevat keskkonda ega ohustaks inimeste tervist.
39. **Äriühingute kestlikkuselase hoolsuskohustuse direktiiv.**⁴² Äriühingute kestlikkuselase hoolsuskohustuse direktiivi eesmärk on kehtestada normid äriühingute kohustuste kohta, mis on seotud tegeliku ja võimaliku kahjuliku mõjuga inimõigustele ja keskkonnale tulenevalt äriühingu enda või tema tütarettevõtjate tegevusest või tema äripartnerite tegevusest selle äriühingu tegevusahelas. Direktiiv kohustab äriühinguid võtma vastu ja täitma kliimamuutuste leevendamise üleminekukava, mille eesmärk on maksimaalsete jõupingutuste abil tagada, et äriühingu ärimudel ja strateegia oleksid kooskõlas üleminekuga kestlikule majandusele ja globaalse soojenemise piiramisega 1,5 °C-ni kooskõlas Pariisi kokkuleppega. Direktiiv kehtestab ka hoolsuskohustuse, mis hõlmab tegeliku ja võimaliku kahjuliku mõju kindlakstegemist ja hindamist, võimaliku kahjuliku mõju ennetamist ja leevendamist, tegeliku kahjuliku mõju lõpetamist ja selle ulatuse minimeerimist ning tegeliku kahjuliku mõju heastamist. Kuigi direktiiv kohaldub suurtele äriühingutele, omab see otsest mõju ka väikestele ja keskmistele äriühingutele, kuna inimõiguste- ja keskkonnaalaste kohustuste täitmine tuleb tagada

³⁹ [Link.](#)

⁴⁰ [Link.](#)

⁴¹ [Link.](#)

⁴² [Link.](#)

kogu äriühingu tegevusahela ulatuses. Kui selgub, et neid kohustusi on rikutud, peavad äriühingud võtma asjakohaseid meetmeid, et nende endi, nende tütarettevõtjate ja nende tegevusahelasse kuuluvate äripartnerite tegevusest tulenevat kahjulikku mõju ennetada, leevendada, minimeerida või see lõpetada. Äriühinguid saab seejuures tekitatud kahju eest vastutusele võtta ja nad peavad kahju täielikult hüvitama. Direktiiv mõjutab seega maakasutuse poliitikat läbi tervikliku raamistiku, mis suunab äriühingute otsuseid jätkusuutliku arengu ja kliimaneutraalsuse eesmärkide saavutamise suunas.

40. **Taastuenergia kasutamise edendamise direktiiv.**⁴³ Direktiivi eesmärk on edendada taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamist ning kehtestada ühine raamistik taastuenergia kasutuselevõtuks. Direktiivi kohaselt tagavad liikmesriigid ühiselt, et taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal liidu summaarses energia lõpptarbimises on 2030. aastal vähemalt 42,5% ning ühiselt püütakse suurendada taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaalu liidu summaarses energia lõpptarbimises 2030. aastaks 45%-ni. Direktiivi kohaselt on hiljemalt 21. veebruariks 2026 liikmesriigid kohustatud tagama, et pädevad asutused võtavad vastu kava, millega määratakse taastuenergia eelisarendusalad üht või mitut liiki taastuvate energiaallikate kohta. Seega mõjutab taastuenergia direktiiv otseselt ka maakasutuse poliitikat, kohustades liikmesriike määratlema konkreetseid eelisarendusalasid taastuenergia kasutuselevõtuks.
41. **Uuendatud taastuenergia direktiiv.**⁴⁴ Direktiiviga muudeti taastuenergia kasutamise edendamise direktiivi eesmärgiga kiirendada taastuenergia kasutuselevõttu ning suurendada liidu taastuenergia üldeesmärki 42,5%-ni summaarses energia lõpptarbimises 2030. aastaks, püüdes ühiselt saavutada 45% eesmärki. Direktiiviga kehtestatakse liikmesriikidele kohustus kaardistada hiljemalt 21.05.2025 oma territooriumil taastuenergiajaamade rajamiseks vajalikud maa-alad ning määrata hiljemalt 21.02.2026 taastuenergia eelisarendusalad. Eelisarendusalade määramisel tuleb eelistada tehis- ja ehitatud pindu (nt hoonete katused ja fassaadid) ning jätta välja Natura 2000 alad ja riiklike looduse ja elurikkuse kaitse kavadega kindlaks määratud alad. Direktiiviga sätestatakse maksimaalsed loamenetluse tähtajad, milleks on eelisarendusaladel asuvate projektid puhul kuni 12 kuud ning väljaspool eelisarendusalasid asuvate projektide puhul kuni kaks aastat. Samuti nähakse ette lihtsustatud loamenetlus päikeseenergiaseadmete ning soojuspumpade paigaldamiseks.
42. **Mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiiv.**⁴⁵ Direktiiv loob uue õigusraamistiku Euroopa muldade kaitseks ja seireks. Mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiivi peamiseks eesmärgiks on saavutada 2050. aastaks mulla hea seisund, nii et muld saaks pakkuda mitmesuguseid ökosüsteemiteenuseid ulatuses, mis on piisav keskkonnaalaste, ühiskondlike ja majanduslike vajaduste rahuldamiseks, kliimamuutuste ja elurikkuse vähenemise mõju ärahoidmiseks ja leevendamiseks ning loodusõnnetustele vastupidavuse suurendamiseks ja toiduga kindlustamise tagamiseks. Mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiiviga kehtestatakse raamistik ja meetmed, mis puudutavad järgmist: a) mulla seisundi seire ja hindamine, b) mulla vastupidavus ning c) saastunud alade haldamine. Direktiiv mõjutab maa- ja mullakasutust mitmel moel. Esmalt kohustab direktiiv liikmesriike koguma andmeid mulla seisundi kohta. Teiseks kohustab direktiiv liikmesriike tegema need andmed avalikkusele kättesaadavaks ning pakkuma maaomanikele- ja haldajatele mitmesuguseid teavitus- ja nõustamisteenuseid. Kolmandaks kohustab direktiiv liikmesriike arvestama maahõive leevendamise põhimõtetega (maahõive vältimine, vähendamine, korvamine) ning tuvastama potentsiaalselt saastunud alad, võttes mh kasutusele meetmed, et ära hoida keskkonna- ja terviseriske.

⁴³ [Link.](#)

⁴⁴ [Link.](#)

⁴⁵ [Link.](#)

43. **Kokkuvõte.** Loetletud direktiivid mõjutavad maakasutuse poliitikat läbi erinevate mehhanismide: loodusdirektiiv ja linnudirektiiv kohustavad kehtestama erikaitsealasid, mis võivad maakasutust oluliselt piirata, veepoliitika raamdirektiiv ja nitraadidirektiiv reguleerivad veekeskkonna kaitset kaitsevööndite ja hea põllumajandustava eeskirjade kehtestamise kaudu, jäätmealased direktiivid (jäätmete raamdirektiiv, prügilate direktiiv ja kaevandustööstuse jäätmete direktiiv) suunavad jäätmekäitlust ja maahõivet jätkusuutlikumaks ning äriühingute kestlikkuselase hoolsuskohustuse direktiiv kohustab äriühinguid võtma vastu kliimamuutuste leevendamise üleminekukava. Mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiiv kehtestab olulise põhimõttena täiendava maahõive vältimise, vähendamise ja korvamise. Taastuenergia kasutamise direktiiv suunab vastukaaluna võtma maa-alasid kasutusse taastuenergia tootmiseks. Kokkuvõtvalt mõjutavad kõik direktiivid maa- ja mullakasutuse poliitikat läbi erinevate mehhanismide, mis koostoimes tagavad, et liikmesriikide maakasutuse otsused arvestaksid keskkonnakaitse, bioloogilise mitmekesisuse säilitamise ja jätkusuutliku arengu eesmärkidega kogu EL-i territooriumil.

2.2.2. Olulisemad asjakohased Euroopa Liidu määrused ja otsused

44. **LIFE programm.**⁴⁶ LIFE programmi eesmärk on toetada üleminekut kestlikule, energiatõhusale, ringlus- ja taastuenergiapõhisele, kliimaneutraalsele ja kliimamuutustele vastupanuvõimelisele majandusele ning kaitsta, taastada ja parandada keskkonna kvaliteeti, sh peatada elurikkuse vähenemine ja võidelda ökosüsteemide kahjustumise vastu. Programmi erieesmärk on edendada innovaatilisi tehnikaid ja meetodeid keskkonna- ja kliimameetmete eesmärkide saavutamiseks ning toetada kliimameetmeid ning taastuenergiale üleminekut. LIFE programm mõjutab maakasutuse poliitikat läbi projektipõhise rahastamise, toetades looduskaitse, keskkonnakvaliteedi parandamise ja kliimamuutustega kohanemise projekte ning soodustab seeläbi keskkonnasäästlikke maakasutuse lahendusi kogu EL-i territooriumil.
45. **Nullnetotehnoloogia määrus.**⁴⁷ Euroopa Liidu nullnetotehnoloogia määrusega (EL) 2024/1735 hõlbustatakse nullnetotehnoloogia tootmisprojektide investeringuid, lihtsustades haldus- ja loamenetlusi ning luues raamistiku strateegiliste nullnetotehnoloogia projektide tunnustamiseks ja rahastamise koordineerimiseks. Määruse kohaselt annavad liikmesriigid haldustoetust nende territooriumil paiknevatele nullnetotehnoloogia tootmisprojektidele, et hõlbustada nende õigeaegset ja tulemuslikku rakendamist, sh andes abi tagamaks vastavus kohaldatavatele haldus- ja aruandluskohustustele, andes abi projektiarendajatele, et nad teavitaksid üldsust suurendamaks üldsuse heakskiitu projektile ning andes abi projektiarendajatele loamenetluse käigus. Nullnetotehnoloogiaks on näiteks ka päikeseenergia tehnoloogiad, maismaa tuuleenergia ja avamere taastuenergia tehnoloogiad. Määrusega mõjutatakse kaudselt maakasutuse poliitikat, sest sellega suunatakse toetama päikese- ja tuuleenergia projekte.
46. **LULUCF määrus 2018/841**⁴⁸ ja **2023/839**⁴⁹. Määruses kehtestatakse liikmesriikide kohustused maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse sektoris, mis aitavad saavutada Pariisi kokkuleppe eesmärgi ja täita liidu kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärki ajavahemikul 2021–2025. Liikmesriigid peavad tagama, et kasvuhoonegaaside heide ei ületa kasvuhoonegaaside sidumist. Määrus reguleerib ka maakasutuse ja metsanduse sektori kasvuhoonegaaside heite ja sidumise arvestust ning selle kontrollimist, liidu 2030. aasta kasvuhoonegaaside netosidumise eesmärki maakasutuse ja metsanduse sektoris ning liikmesriikide eesmärgi kasvuhoonegaaside netosidumiseks ajavahemikul 2026–2030. Määrust muudeti LULUCF määrusega (EL) 2023/839 kohaldamisala, aruandlus- ja täitmiskoostade lihtsustamise ning liikmesriikidele 2030. aastaks eesmärkide kehtestamise osas, kehtestades liidu 2030. aasta kasvuhoonegaaside netosidumise eesmärgiks 310 miljonit CO₂ ekvivalenttonni ning liikmesriikidele siduvad kasvuhoonegaaside netosidumise eesmärgid maakasutuse ja metsanduse sektoris ajavahemikuks 2026–2030. LULUCF määrused mõjutavad seega maakasutuse poliitikat kasvuhoonegaaside heite ja sidumise raamistiku kaudu, mis suunab liikmesriikide maakasutuse otsuseid kliimamuutuste vastu võitlemise ja Pariisi kokkuleppe eesmärkide saavutamise suunas.
47. **Süsinikumäärus.**⁵⁰ Määruse eesmärk on hõlbustada ja soodustada süsiniku püsiva eemaldamise, süsinikupöõlunduse ja toodetes süsiniku säilitamise kasutuselevõttu, luues liidu vabatahtliku süsiniku eemaldamise ja mulla kasvuhoonegaaside heite vähendamise sertifitseerimise raamistiku. Määruses kehtestatakse liidus toimuvate tegevuste kvaliteedikriteeriumid, süsiniku eemaldamise ja mulla

⁴⁶ [Link](#).

⁴⁷ [Link](#).

⁴⁸ [Link](#).

⁴⁹ [Link](#).

⁵⁰ [Link](#).

kasvuhoonegaaside heite vähendamise tõendamise ja sertifitseerimise normid, sertifitseerimissüsteemide toimimise ja tunnustamise normid ning sertifitseeritud ühikute väljaandmise ja kasutamise normid. Süsinikumäärus mõjutab maakasutuse poliitikat sertifitseerimise raamistiku abil, mis toetab süsiniku püsivat eemaldamist ja süsinikupöllumundust ning suunab maakasutuse otsuseid kliimanetraalsuse saavutamise suunas.

48. **Looduse taastamise määrus.**⁵¹ Määruse eesmärk on kehtestada õigusnormid, et aidata kaasa elurikaste ja vastupanuvõimeliste ökosüsteemide pikaajalisele ja püsivale taastumisele, kliimamuutuste leevendamisele ja nendega kohanemisele ning maa degradeerumise neutraalsust puudutavate liidu üldeesmärkide saavutamisele. Määrusega nähakse ette raamistik, mille alusel kehtestavad liikmesriigid tulemuslikud ja alapõhised taastamismeetmed, mille eesmärk on 2030. aastaks ühiselt hõlmata liidu eesmärgina määruse kohaldamisalasse kuuluvatel aladel ja ökosüsteemides vähemalt 20% maismaa-aladest ja vähemalt 20% merealadest ning 2050. aastaks kõik taastamist vajavad ökosüsteemid. Määrus reguleerib ka linnaökosüsteemide, jõgede loodusliku sidususe, tolmeldajapopulatsioonide, agroökosüsteemide ja metsaökosüsteemide taastamist ning kehtestab konkreetsete eesmärgid ja kohustused iga ökosüsteemi tüübi jaoks. Looduse taastamise määrus mõjutab maakasutuse poliitikat läbi kohustuslike taastamisesmärkide, mis nõuavad liikmesriikidelt konkreetsete meetmete rakendamist ökosüsteemide taastamiseks, ning seab piiranguid maakasutusele degradeerunud aladel nende taastamise eesmärgil.
49. **ÜPP strateegiakavade määrus.**⁵² Määruse eesmärk on kehtestada liikmesriikide koostatavate Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (**EAGF**) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (**EAFRD**) rahastatavate ühise põllumajanduspoliitika strateegiakavade toetamise reeglid. Määrus kehtestab liikmesriikide koostatavate ÜPP strateegiakavade raamistiku, mis hõlmab otsetoetusi, sektoripõhiseid sekkumisi ja maaelu arengu meetmeid, ning kohustab liikmesriike järgima tingimuslikkuse süsteemi, mille kohaselt kohaldatakse toetusesaajatele halduskaristusi, kui nad ei täida liidu õiguses sätestatud kohustuslike majandamisnõudeid ning maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardeid, sh standardina keelu muuta või künda Natura 2000 aladel asuvaid keskkonnatundlikeks püsirohumaadeks liigitatud püsirohumaad jmt. Määrus mõjutab maakasutuse poliitikat toetuste süsteemi kaudu, mis suunab põllumajandusmaad kasutama jätkusuutlikult.
50. **Mahepõllumajanduse määrus.**⁵³ Määruse eesmärk on kehtestada mahepõllumajandusliku tootmise põhimõtted ja sätestada nõuded mahepõllumajandusliku tootmise, sellega seotud sertifitseerimise ning mahepõllumajanduslikule tootmisele viitavate märgiste kasutamise kohta. Määrus kohaldub põllumajandustoodete, vesiviljelustoodete ja mesindussaaduste ning nendest toodetest saadud toodete suhtes, kui selliseid tooteid toodetakse, valmistatakse ette, märgistatakse, turustatakse, viiakse turule, imporditakse või eksporditakse liidust. Määrus kehtestab mahepõllumajandusliku tootmise üldised eesmärgid, milleks on mh keskkonna- ja kliimakaitse toetamine, pikaajalise mullaviljakuse säilitamine, bioloogilise mitmekesisuse saavutamisele kaasa aitamine ning loomade heaolu rangete standardite edendamine. Lisaks reguleerib määrus mahepõllumajandusliku tootmise üldpõhimõtteid, nagu looduslike süsteemide ja tsüklite austamine, loodusvarade vastutustundlikku kasutamist ning GMOde kasutamise keeldu. Määrus mõjutab maakasutuse poliitikat läbi mahepõllumajandusliku tootmise nõuete, mis kohustavad ettevõtjaid järgima mullapõhist taimekasvatust, säilitama mullaviljakust ja bioloogilist mitmekesisust ning vältima sünteetiliste

⁵¹ [Link.](#)

⁵² [Link.](#)

⁵³ [Link.](#)

väetiste ja GMode kasutamist, seades seeläbi konkreetseid piiranguid põllumajandusmaa majandamisele keskkonnakaitse ja jätkusuutliku põllumajanduse eesmärkide saavutamiseks.

51. **Kriitilise tähtsusega toorainete määrus.**⁵⁴ Määruse eesmärk on parandada siseturu toimimist ning kehtestada raamistik, et tagada liidu juurdepääs kriitiliste toormete kindlatele, vastupidavatele ja kestlikele tarnetele, edendades sh kogu väärtusahelas tõhusust ja ringlust. Määrus kehtestab sihttasemed, mille kohaselt peab 2030. aastaks liidu kaevandamisvõimsus katma vähemalt 10%, töötlemisvõimsus vähemalt 40% ja ringlussevõtuvõimsus vähemalt 25% liidu aastasest strateegiliste toormete tarbimisest. Määrus näeb ette strateegiliste projektide tunnustamise korra, mille järgi tunnistatakse strateegilisteks projektideks toormeprojektid, mis aitavad oluliselt suurendada strateegiliste toormete tarnekindlust liidus. Strateegiliste projektide loamenetluse tähtaegadele on kehtestatud maksimaalne menetlusaeg: kaevandamist hõlmavate projektide puhul ei tohi see ületada 27 kuud ning üksnes töötlemist või ringlussevõttu hõlmavate projektide puhul 15 kuud. Kavade, sh üldplaneeringute, ruumiliste planeeringute ja maakasutuskavade koostamise eest vastutavad asutused peavad kaaluma kriitiliste toormete projektide arendamist käsitlevate sätete lisamist nendesse kavadesse, eelistades sätete lisamisel tehismaad, tööstusalasid ja mahajäetud tööstusalasid.
52. **Metsade raadamise ja degradeerumise määrus.**⁵⁵ Määruse eesmärk on kehtestada õigusnormid, mis käsitlevad teatavate raadamise ja metsade degradeerumisega seotud saaduste ja toodete liidu turul kättesaadavaks tegemist ja liidust eksportimist, eesmärgiga minimeerida liidu osatähtsust raadamises ja metsade degradeerumises kogu maailmas ning vähendada liidu osatähtsust kasvuhoonegaaside heites ja maailma elurikkuse kadumises. Määrus kehtestab hoolsuskohustuse ettevõtjatele, kes lasevad turule või teevad kättesaadavaks saadusi nagu veised, kakao, kohv, õlipalm, kautšuk, soja ja puit ning nendest valmistatud tooteid. Määrus nõuab, et kõik asjaomased saadused ja tooted oleksid raadamisvabad ning nende tootmisel oleks järgitud tootjariigi asjakohaseid õigusakte. Metsade raadamise ja degradeerumise määrus mõjutab maakasutuse poliitikat läbi hoolsuskohustuse kehtestamise, mis nõuab ettevõtjatelt, et nende tarneahelasse kuuluvad saadused oleksid raadamisvabad ning pärineksid õigusaktidele vastavalt majandatud aladelt.
53. **REPowerEU määrus.**⁵⁶ REPowerEU määruse eesmärk on toetada reforme ja investeeringuid, mis aitavad kaasa energiavarustuse mitmekesistamisele, liidu energiasüsteemi vastupanuvõime suurendamisele ning fossiilkütustest sõltuvuse vähendamisele. Määruse kohaselt peavad kavandatud meetmed aitama kaasa energiatõhususe parandamisele, taastuvate energiaallikate kasutuselevõtu suurendamisele, energiaostuvõimetuse vähendamisele ning energianõudluse vähendamisele kannustamisele. Määrus reguleerib ka energiataristu ja -rajatiste parandamist kiireloomuliste varustuskindluse vajaduste rahuldamiseks ning kehtestab teatavate energiapuudulikkuse meetmete puhul erandid põhimõttest „ei kahjusta oluliselt“. REPowerEU määrus mõjutab maakasutuse poliitikat läbi energiapuudulikkuse meetmete, mis kohustavad liikmesriike kiirendama taastuvenergia kasutuselevõttu ja energiataristu arendamist, seades seeläbi nõudeid ruumilisele planeerimisele ning maa eraldamisele energiatootmise eesmärkidel.
54. **Energialiidu ja kliimameetmete juhtimise määrus.**⁵⁷ Määruse eesmärk on kehtestada juhtimismehhanism energialiidu eesmärkide rakendamiseks ja Pariisi kokkuleppele vastavate kohustuste täitmiseks, eelkõige kliimanetraalsuse eesmärgi ning liidu 2030. aasta energia- ja

⁵⁴ [Link.](#)

⁵⁵ [Link.](#)

⁵⁶ [Link.](#)

⁵⁷ [Link.](#)

kliimaeesmärkide saavutamiseks. Määrus kohustab liikmesriike koostama ja esitama komisjonile lõimitud riiklikud energia- ja kliimakavad, mis sisaldavad mh energialiidu mõõtmatega seotud riiklike eesmärkide ja panuste kirjeldust ning hinnangut kavandatud poliitikasuundade ja meetmete mõju kohta energialiidu viie mõõtmega seotud konkurentsivõimele. Määrusega kehtestatav juhtimismehhanism hõlmab komisjoni ja liikmesriikide vahelist struktuurset, läbipaistvat ja järkjärgulist lõimitud riiklike energia- ja kliimakavade viimistlemise ja rakendamise menetlust, sh seoses piirkondliku koostööga. Määrusega mõjutatakse ka maakasutust, arvestades, et liikmesriikidel tuleb riiklikes energia- ja kliimakavades kirjeldada kavandatud poliitikasuundi ja meetmeid (kliima)eesmärkide saavutamiseks ning anda ülevaade investeeringutest, mis on vajalikud eesmärkide ja panuste saavutamiseks. Sellisteks investeeringuteks võivad näiteks olla ka päikese- ja tuuleenergiaparkide rajamine.

55. **Üleeuroopalise energiataristu suuniste määrus.**⁵⁸ Määruse eesmärk on kehtestada suunised esmatähtsate üleeuroopalise energiataristu koridoride ja alade õigeaegse arendamise ja koostalitlusvõime jaoks, et aidata tagada kliimamuutuste leevendamist ja saavutada liidu 2030. aasta energia- ja kliimaeesmärgid ning kliimanetraalsuse eesmärk hiljemalt aastaks 2050. Määrusega nähakse ette liidu ühishuviprojektide ja vastastikust huvi pakkuvate projektide kindlaksmääramine ning hõlbustatakse nende projektide õigeaegset elluviimist. Määruse lisa II kohaselt tuleb energiataristu projektide elluviimiseks arendada erinevatesse kategooriatesse kuuluvaid energiataristuid. Määrus kehtestab ka liidu loendisse kantud projektidele eelisstaatuse, mille kohaselt määratakse loamenetluses tehtavate otsuste jaoks kindlaks, et need projektid on energiapoliitika ja kliima seisukohast vajalikud. Üleeuroopalise energiataristu suuniste määrus mõjutab seega maakasutust, kuna määrusega kohustatakse liikmesriikides ellu viima energiataristu projekte, sh suurendama taastuvenergia osakaalu. Nii näiteks on määruse lisa I kohaselt esmatähtsaks energiataristukoridoriks ja -alaks ka Läänemere energiaturg (hõlmab järgmisi riike: Taani, Saksamaa, Eesti, Läti, Leedu, Poola, Soome ja Rootsi), mille lõimimist tuleks soodustada, integreerides samal ajal taastuvenergia osakaalu piirkonnas.
56. **Transpordivõrgu määrus.**⁵⁹ Määruse eesmärk on kehtestada suunised üleeuroopalise transpordivõrgu, mis koosneb üldvõrgust ning põhivõrgust ja laiendatud põhivõrgust, arendamiseks. Määruses määratakse üleeuroopalise transpordivõrgu prioriteetsete lõikude ja ühishuviprojektide põhjal kindlaks strateegiliselt olulised transpordikoridorid ning nõuded transporditaristu arendamiseks ja rakendamiseks. Määrus reguleerib raudtee-, sisevee-, mere-, maantee- ja lennutranspordi ning mitmeliigilise transpordi taristut, sh linnatranspordisõlmedes, ning kehtestab nõuded taristu arendamiseks etappide kaupa: põhivõrk 2030. aastaks, laiendatud põhivõrk 2040. aastaks ja üldvõrk 2050. aastaks. Määrus näeb ette ka suunised säästva linnalise liikumiskeskonna kavade vastuvõtmiseks linnatranspordisõlmedes, mis peavad hõlmama meetmeid eri transpordiliikide integreerimiseks ja kestlikule liikuvusele üleminekuks. Transpordivõrgu määrus mõjutab maakasutuse poliitikat läbi üleeuroopalise transpordivõrgu arendamise nõuete, mis kohustavad liikmesriike planeerima ja rajama transporditaristut etappide kaupa ning arvestama säästva linnalise liikumiskeskonna kavade koostamisel keskkonnakaitse ja kestliku liikuvuse eesmärkidega, seades seeläbi konkreetseid nõudeid maa eraldamisele transporditaristu rajamiseks.
57. **Kaitsetööstuse määrus.**⁶⁰ Määruse eesmärk on tugevdada Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi (EKTBT) innovatsiooni, pikaajalist konkurentsivõimet ja valmisolekut, tagades

⁵⁸ [Link.](#)

⁵⁹ [Link.](#)

⁶⁰ [Link.](#)

kaitseotstarbeliste toodete õigeaegse kättesaadavuse ja tarnimise. Määrusega kehtestatakse ajavahemikuks 2025–2027 rahastamispakett ning luuakse Euroopa kaitsetööstuse programm, mille eesmärk on suurendada EKTTB konkurentsivõimet, kerksust ja valmidust, algatades tööstuse kohanemise julgeolekukeskkonna arengust tingitud struktuurimuutustega ja kiirendades seda kohanemist. Määruse kohaselt võib Euroopa ühishuvi pakkuvate kaitseprojektidega seotud tootmisrajamiste planeerimist, ehitamist ja käitamist pidada ka ülekaaluka avaliku huviga seotud eriti mõjuvaks põhjuseks. Määrusega mõjutatakse ka maakasutuse poliitikat, arvestades, et kaitsetööstuse tootmisvõimsuse suurendamine, uute tootmisrajatiste loomine ja vajaliku taristu arendamine on seotud ruumilise planeerimise ja tootmiseks vajaliku maa eraldamisega.

58. **Keskkonnavalase tegevusprogrammi otsus.**⁶¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2022. aasta otsusega kehtestatud keskkonnaprogrammi eesmärk on kiirendada õiglast, võrdset ja kaasavat rohepöört kliimaneutraalsele, kestlikule, mürgivabale, ressursitõhusale, taastuvenergiapõhisele ning vastupanu- ja konkurentsivõimelisele ringmajandusele. Programm sätestab kuus omavahel seotud temaatilist esmatähtsat eesmärki, sh kasvuhoonegaaside heite vähendamise, kliimamuutustega kohanemise, elurikkuse kaitse ja taastamise ning nullsaaste saavutamise eesmärgid. Maakasutuse valdkonnas rõhutab keskkonnaprogramm vajadust ökosüsteemipõhiste lähenemisviiside järele ja vajadust võidelda kõrbestumise ja mulla degradeerumise vastu. Otsus mõjutab maakasutuse poliitikat läbi strateegilise keskkonnaraamistiku, mis seab eesmärgiks ökosüsteemide kaitse ja taastamise ja elurikkuse säilitamise, rõhutades vajadust peatada mulla degradeerumine ja parandada mulla kvaliteeti.
59. **Kokkuvõte.** Määrused on EL-i otsekohalduvad õigusaktid, mis ei vaja riigisisesse õigusesse ülevõtmist ja on automaatselt kohaldatavad kogu EL-is, samas kui EL-i otsused on siduvad kas kõigile või ainult neis nimetatud adressaatidele. Analüüsitud õigusaktid erinevad rakendamise tasandi poolest: mitmetes määrustes kehtestatakse liikmesriikidele otseseid kohustusi (nt looduse taastamise määrus, ÜPP strateegiakavade määrus), osa kohustavad spetsiifilisemalt ka ettevõtjaid ja toetusesaajaid (mahepõllumajanduse määrus, metsade raadamise ja degradeerumise määrus). Tööstust ja infrastruktuuri puudutavad määrused (nt nullnetotehnoloogia määrus ja kaitsetööstuse määrus) suunavad eelistama maahõivet taastuvenergia projektide ning kaitsetööstuse tootmisrajatiste jaoks. Kokkuvõtvalt mõjutavad nii otsekohalduvad määrused kui ka otsused maa- ja mullakasutuse poliitikat, reguleerides mh kliimamuutustega kohanemise, ökosüsteemide taastamise, raadamise vähendamise ning kasvuhoonegaaside heitega seonduvat.

2.3. Eesti riigisisised õiguslikud instrumendid

60. **Riigisisised regulatsioonid.** Riigi tasandil reguleeritakse maa- ja mullakasutuse poliitikat valdavalt Riigikogu poolt vastuvõetud seaduste ning seaduste alusel vastuvõetud täitevvõimu üldaktide, s.o määrustega.
61. **Seadused on Riigikogu poolt vastuvõetud õigusaktid**, mis asuvad õigusaktide hierarhias põhiseadusest järgneval astmel. PS § 3 lg 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 104 kohaselt on seaduste vastuvõtmine Riigikogu pädevuses, kellel on õigus panna seaduseelnõu ka rahvahääletusele (PS § 105 ja § 106).
62. **Määrused on täidesaatva riigivõimu poolt vastu võetud õigusaktid**, mis peavad olema kooskõlas põhiseaduse ja seadustega (HMS § 89). Määruseid võivad vastu võtta Vabariigi Valitsus, ministrid ja kohalikud omavalitsused oma pädevuse piires (PS § 87, § 94 ja § 154, KOKS § 7 lg 1). Seadused ja

⁶¹ [Link](#).

määrused on kõikidele täitmiseks kohustuslikud alates nende jõustumisest, s.o ettenähtud korras avaldamisest (PS § 3 lg 2, HMS § 93 lg 2).

2.3.1. Põhiseaduslikud aspektid

2.3.1.1. Keskkonnaalased põhikohustused

63. **Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte PS §-is 5.** Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 5 sätestab, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Kuna rahvuslik rikkus ei piirdu majandusliku aspektiga, peab riigi keskkonnapoliitika juba PS §-st 5 tulenevalt tasakaalustatult arvestama erinevaid avalikke (sotsiaalseid, majanduslikke, keskkonnakaitse) huve.⁶² „Säästliku kasutamise“ suunist tuleb mõista laialt ja selle sisustamisel saab võtta appi säästva arengu põhimõtted, mis on toodud seadustes. KeÜS § 13 järgi tuleb taastuvaid ja taastumatuid loodusvarasid kasutada säästlikult, arvestades nende looduslikku täienemist ja varude jätkumist võimalikult pikaks ajaks. Säästva arengu eesmärgi saavutamiseks on vahetult seotud loimimis-põhimõtte, mille järgi keskkonnakaitse kõrget taset tagavad kaalutlused peavad olema arvesse võetud kõikide eluvaldkondade arengu suunamisel (KeÜS § 9). Keskkonnaõiguse põhimõtete hulka kuuluvad ka vältimis- ja ettevaatuspõhimõte (KeÜS §-d 10, 11) ning n-ö saastaja-maksab-põhimõte (KeÜS § 12).⁶³ Kõnealused põhimõtted pole jäänud deklaratsioonideks, vaid on oluline osa keskkonnaõigusest, neid rakendatakse laialt kohtupraktikas.⁶⁴
64. **PS §-is 53 sisalduvad igaühe kohustused.** PS § 53 näeb ette, et igaüks on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. See paragrahv sätestab igaühe kaks põhikohustust, mis on suunatud parema keskkonnaseisundi tagamisele: säästmiskohustus kui kohustus mitte tekitada kahju ja hüvitamiskohustus kui tekitatud kahju heastamisele suunatud kohustus.⁶⁵ Ühtlasi on PS-is sätestatud keskkonnakaitse põhimõtted õigustuseks, mis annavad aluse riivata teisi põhiõigusi.⁶⁶
65. **Kohustus säästa keskkonda.** PS §-st 53 tuleneva säästmiskohustusega seoses tuleb pidada silmas järgmisi põhimõtteid.
- Põhiseaduse § 5 ja § 53 panevad keskkonna säästmise kohustuse ka kohalikule omavalitsusele. Riigikohus on viidanud sellele PlanS § 12 lg-te 2 ja 3 kontekstis, mille järgi peab asustuse planeerimisel võimaluse korral eelistama keskkonnasäästlikke lahendusi.⁶⁷
 - Säästmiskohustuse ulatus ei saa olla igaühele absoluutne. Kohustuse panemisel tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõtet (§ 11) ja konkreetsetel juhtudel selle mõju üksikisiku teistele põhiõigustele, mida säästmiskohustus võib piirata (nt ettevõtlusvabadus ja omandipõhiõigus, vt allpool).
 - Säästmiskohustusega kaasnev hoolsuskohustus nõuab igaühelt, et ta teeks enne vastava tegevusega (nt kalapüügi) alustamist endale selgeks looduskeskkonna kaitseks kehtestatud nõuded, mis temale kohalduvad.⁶⁸
 - Keskkonnahäiringute vältimise meetmeid saab isikult nõuda ulatuses, mida ta on võimeline täitma. Siinkohal tuleb lähtuda mõistlikkuse põhimõttest ning võtta arvesse, et kahju vältimine ja

⁶² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 5 komm, p 6. [Link](#).

⁶³ Samas, p 7 ja 8.

⁶⁴ Nt RHKKo [3-3-1-86-06](#), p 22; RHKKo [3-3-1-44-09](#), p-d 18, 20; RHKKo [3-3-1-37-15](#), p 22; RHKKo [3-16-1472/92](#), p 22.

⁶⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 53 komm. nr 1. [Link](#).

⁶⁶ RKPJKo [3-4-1-27-13](#), p 63; RKKKo [3-1-1-100-10](#), p 11.

⁶⁷ RHKKo [3-20-1329/48](#), p 44.

⁶⁸ RKPJKo [5-24-25](#), p 68.

vältimismeetmete rakendamine ei pruugi olla eriteadmisteta isikule jõukohane. Mida ulatuslikumad on võimalikud ohud keskkonnale, seda detailsemalt tuleb seadusega sätestada kohustused üksikisikutele.⁶⁹

- Säästmiskohustus ei saa siiski ulatuda nii kaugele, et tänapäevane inimtegevus, sealhulgas tööstuslik tootmine, muutuks võimatuks. See tähendab, et ühiskond peab riskid ja saadava kasu läbi kaaluma ning kui tegevus on vajalik vaatamata kaasnevatele riskidele, siis leppima ka sellega kaasneva häiringu või kahjuga, võimalusel neid siiski vältides, vähendades või muul viisil tasandades.
- Seejuures on põhjendatud rakendada tänapäevaseid meetmeid keskkonna hoidmiseks, nt taastuvate energiaallikate kasutamine või töhus elektritootmine⁷⁰. Keskkonnakaitseks kehtestatav regulatsioon peab käima ajaga kaasas ning on loomulik, et isikute kohustused elu- ja looduskeskkonna säästmisel järk-järgult muutuvad või täpsustuvad.⁷¹
- Riigikohus on leidnud, et säästmiskohustusest tuleneb globaalse soojenemise tingimustes Eesti Vabariigile kohustus piirata kasvuhooonegaaside heiteid. Põhiseadus ega muu kehtiv õigus ei keela aga tingimata arendusi, mis toovad kaasa suures koguses kasvuhooonegaaside heiteid. Neid heiteid ei saa piirata iga hinna eest ja vajadus kliima soojenemist pidurdada ei ole ülekaalukas igas olukorras. Küll aga tuleb olulise kliimamõjuga arenduste lubamisel jälgida, et kavandatav tegevus oleks põhjendatud ülekaaluka huviga ega tooks kaasa vajadust ülemäära piirata kliimamuutuste ohjeldamiseks isikute vabadusi või avalikku huvi tulevikus.⁷²

66. **Kohustus hüvitada keskkonnakahju.** Teine igaühe kohustus, mis tuleneb PS §-ist 53, on keskkonnakahju hüvitamine. Selle kohustuse esmased tingimused on keskkonnakahju ja selle tekitamine hüvitamiskohustusega isiku poolt. Seejuures ei pea keskkonnakahju tekitamine toimuma õigusvastaselt, vaid hüvitamisele kuulub seaduses sätestatud juhtudel ja korras ka õiguspärase tegevusega tekitatud kahju.⁷³ Oluline on silmas pidada järgmist.

- Keskkonnakahju ei kujuta endast varalist ega mittevaralist kahju. Looduskeskkonnal ja -objektidel on lisaks rahalisele väärtusele ka objektiivne, omaniku seisukohast sõltumatu väärtus, mille kahjustamine tuleb hüvitada.⁷⁴ Rahaline hüvitis ei suuda ka alati tagada keskkonnale tekitatud kahju heastamist, kui taastamis- ja heastamiskohustusi ei ole võimalik objektiivselt täita (nt liigi hävitamine või välisõhu seisundi halvendamine). Seetõttu kahju rahalise hüvitamise määrad ei ole ega ka pea olema üheselt seotud keskkonnaseisundi taastamise kuludega, vaid võivad sõltuda ka keskkonnaseisundi parandamise alternatiivsete võimaluste maksumusest. Seega pole tekitatud kahju suuruse kindlaksmääramisel rahas nõutav, et tasutav summa vastaks keskkonnaseisundi taastamise kuludele. Hüvitise suuruse määramisel tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõtet⁷⁵ ning kohustuse kehtestamise eesmärki. Sellised summad tuleb PS § 113 kohaselt kindlaks määrata seadusega, kuigi nende kujunemist mõjutavad normid võivad osaliselt olla kehtestatud ka määrustega⁷⁶.⁷⁷

⁶⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 53 komm, p 8. [Link](#).

⁷⁰ Vt nt RKÜKo 3-2-1-71-14, p 102.

⁷¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 53 komm, p 12. [Link](#).

⁷² RKKKo 3-20-771/103, p 17.

⁷³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 53 komm, p 16. [Link](#).

⁷⁴ RKKKo 3-1-1-109-97.

⁷⁵ RKKKo 3-3-1-72-15, p-d 24, 26; RKKKo 3-3-1-3-05, p 13.

⁷⁶ Nt RKKKo 3-3-1-72-15, p-d 17–20.

⁷⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 53 komm, p 20. [Link](#).

- Põhiseadus lubab erinevaid keskkonnavastutuse süsteeme. Keskkonnakahju hüvitamine võib PS-i tähenduses tähendada nii keskkonnakahju reaalselt heastamist kui ka teatud rahaliste tasude või hüvitiste tasumist keskkonnakasutuse või keskkonnale kahjuliku tegevuse eest. Millist hüvitamise viisi valida, on seadusandja või tema volitusel täidesaatva riigivõimu otsustada. Eelistada tuleb hüvitamist natuuras, kuid alati ei ole see võimalik või otstarbekas.⁷⁸
- Õiguspäraselt keskkonnakahju tekitamisel ei ole keskkonnakahju võimalik vältida ning selle talumist õigustab muu oluline avalik huvi. Kui muude avalike huvide tõttu tekitatakse keskkonnale kahju, tuleb see tasandada kas asendusmeetmete rakendamise teel (nt metsaraie puhul uute puude istutamisega samale alale või mujale) või rahaliselt, et võimaldada keskkonnakaitse abinõude kasutamist tekitatud kahju korvamiseks muul viisil. Neid abinõusid võib kombineerida. Õigusvastase kahju tekitamise korral tuleb eelistada kahjustatud keskkonna taastamist, mis on võimalik maastiku, veekogu, põhjavee või pinnase kahjustamise korral (kuid nt mitte välisõhu kaitse puhul).⁷⁹ Praegu ongi rakendatud keskkonnakahju heastamist ja rahalist hüvitamist kombineeritult.
- Lisaks aga on seadusega kehtestatud keskkonnatasud, mida rakendatakse ka õiguspärase tegevuse korral ja mille üks eesmärk on mõjutada isikuid keskkonna- ja ressursisäästlikumalt käituma.⁸⁰ Loodusvarade säästva kasutamise kõrval võib keskkonnatasude legitiimseks kõrvaleesmärgiks olla ka riigieelarve tulude suurendamine.⁸¹ Lisaks keskkonnatasude seadusega on hüvitamiskohustused osaliselt toodud ka teistes keskkonnaõigusvaldkondades seadustes, nt metsaseadus, jäätmeseadus, looduskaitse seadus, maapõueseadus.⁸²

67. **Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale KeÜS-i alusel.** KeÜS § 23 sätestab igaühe õiguse tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus. Oluline puutumus on isikul, kes viibib tihti mõjutatud keskkonnas, kasutab sageli mõjutatud loodusvara või kellel on mõjutatud keskkonnaga muul põhjusel eriline seos. Selline õigus ei tulene Riigikohtu praktika kohaselt põhiseadusest, st tegu pole põhiõigusega. Küll aga on õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale kasvanud välja muu hulgas PS § 53 eesmärgist.⁸³
68. **Kokkuvõte.** PS § 5 sätestab loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtte, mis koos PS § 53 säästmis- ja hüvitamiskohustusega moodustab keskkonnakaitse regulatsiooni põhiseaduslikud alused. Säästmiskohustus ei ole absoluutne ning selle rakendamisel tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõtet ja mõju teistele põhiõigustele. Keskkonnakahju hüvitamine võib toimida nii reaalse heastamise kui ka rahaliste tasude kaudu, kusjuures õiguspärase tegevuse korral on lubatud kombineerida asendusmeetmeid ja rahalist hüvitamist. KeÜS § 23 annab igaühele õiguse tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus.

2.3.1.2. Üksikisiku põhivabadused

69. **Omandi kitsendused ja nende hüvitamine.** PS §-ist 32 tuleneb omandipõhiõigus. Omandipõhiõigust riivatakse siis, kui kitsendatakse mis tahes viisil PS §-s 32 sätestatud õiguslikku positsiooni või põhjustatakse omanikule varaline kaotus.⁸⁴ Omandipõhiõiguse riive võib toimuda omandi kitsendamise või omandi sundvõõrandamise kaudu, need alluvad ka erinevale õiguslikule regulatsioonile. PS § 32 lg 1 teine lause sätestab tingimused omandi võõrandamiseks omaniku nõusolekuta ehk

⁷⁸ Samas, p 22.

⁷⁹ Samas.

⁸⁰ RKHKo 3-3-1-72-15, p 18; RKPJKo 3-4-1-27-13, p 27.

⁸¹ RKPJKo 3-4-1-27-13, p-d 63–64.

⁸² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 53 komm, p 23. [Link](#).

⁸³ Samas, p 24-27.

⁸⁴ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 57.

sundvõõrandamiseks, sätestades, et sundvõõrandamine saab toimuda ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras ning üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Muid omandiõiguse kitsendusi reguleerib PS § 32 lg 2 teine lause, kehtestades, et kitsendused sätestab seadus.⁸⁵ Sundvõõrandamise ja omandi kitsendamise piiritlemine võib praktikas olla keeruline, silmas tuleb pidada järgmist.

- Sundvõõrandamine tähendab omaniku täielikku või osalist ilmajätmist subjektiivsest õigusest, mille PS § 32 garanteerib.⁸⁶ Sundvõõrandamine tähendab seega omanikult tema õiguste äravõtmist, mis eeldab alati õiguslikku alust ning saab toimuda üldistes huvides. Nii näiteks ei allu sundvõõrandamise regulatsioonile kinnisasjade ümberkruntimine MaaKS alusel.⁸⁷
- Riigikohus on märkinud, et riigil on PS § 32 lg 1 teise lause alusel kohustus tagada omanikule kohene ja õiglane hüvitis *de facto*-sundvõõrandamise olukorras, sh ka juhul, kui kinnisasjale kehtestatud looduskaitseelised piirangud jätavad omaniku peaaegu täielikult ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest. Sellist kohustust ei teki, kui piirangud on kehtestatud juba enne kinnisasja omandamist.⁸⁸ Seega ei piisa, et määratleda sundvõõrandamist pelgalt formaalselt – võimalikud on juhtumid, kus omandi kitsendused on niivõrd tõsised, et muudavad omaniku õiguse ja võimaluse oma omandit kasutada ja käsutada sisuliselt olematuks.⁸⁹ See võib juhtuda ka looduskaitseeliste piirangute kehtestamise tõttu.
- Omandi võõrandamine ilma omaniku nõusolekuta on lubatud ainult seadusega, milles on ette nähtud ka õiglane ja kohene hüvitis. Seadusandja peab määrama, kas hüvitis makstakse rahas või ka näiteks asendusmaas. Üldjuhul makstakse hüvitist rahas. Kui makstav hüvitis ei ole piisav, siis on riik rikkunud põhiseaduslikku omandigarantiid^{90, 91}.
- Sundvõõrandatava asja õiglane hind ei pea tingimata võrduma asja hariliku väärtuse ehk turuhinnaga. Põhiseadusega võib olla kooskõlas ka väiksem hüvitis, kui täielik hüvitamine ei ole sundvõõrandamise asjaolusid arvestades põhjendatud. Hüvitise õiglusele hinnangu andmiseks tuleb üksikisiku huve kaaluda üldiste huvidega.⁹² Sama tuleneb ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast.⁹³ Selliseks üldiseks huviks, mis võib õigustada madalamat hüvitist, on kahtlemata ka keskkonnaalane huvi. Mida kaalukam keskkonnaalane huvi on, seda suuremat vahet turuhinna ja tegeliku hüvitise vahel võib see õigustada.
- Lisaks võivad kompenseerimiskohustuse kaasa tuua ka sellised omandipiirangud, mis ei küündi sundvõõrandamise läveni, kuid on ebamõistlikud või ebavõrdselt kohaldatavad.⁹⁴ Riigikohus on leidnud, et võrdsuspõhimõttega oleks vastuolus olukord, kus üks või mõned üksikisikud peaksid üldistes huvides kandma suuremaid kulutusi kui teised, kes samuti kasutavad üldistes huvides loodud vahendeid ja ressursse. Kui riigil on üldistes huvides vajalik piirata üksikisiku omandipõhiõigust rohkem, kui see oleks konkreetse üksikisiku huve arvestades proportsionaalne,

⁸⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 32 komm, p 16. [Link](#).

⁸⁶ RKÜKo 3-2-1-59-04, p 13; RKPJKo 3-4-1-25-11, p 35.

⁸⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 32 komm, p 16. [Link](#).

⁸⁸ RKKHo 3-16-812/61, p 13. *De facto*-sundvõõrandamise kohta on olemas ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika, vt nt EIKo 7151/75 ja 7152/75, Sporrang ja Lönnroth vs. Rootsi, 23.09.1982 ; EIKo 27053/95, Vasilescu vs. Rumeenia, 22.05.1998; EIKo 28342/95, Brumărescu vs. Rumeenia, 28.10.1999 ; EIKo 58858/00, Guiso-Gallisay vs. Itaalia, 08.12.2005.

⁸⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 32 komm, p 16. [Link](#).

⁹⁰ RKKHo 3-3-1-51-03, p 9.

⁹¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 32 komm, p 21. [Link](#).

⁹² RKÜKo 3-2-1-59-04, p 19.

⁹³ EIK on seisukohal, et EIOK 1. lisaprotokoll art 1 ei taga kõigil juhtudel õigust omaniku tahte vastaselt võõrandatud vara täielikule hüvitamisele (vt EIKo 31443/96, Broniowski vs. Poola, 22.06.2004; EIKo 3681/97, Scordino vs. Itaalia (nr 1), 29.03.2006; EIKo 71243/01, Vistiņš ja Perepjolkins vs. Läti, 25.10.2012).

⁹⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 32 komm, p 21. [Link](#).

tuleneb PS §-st 32 kohustus maksta riive tasakaalustamiseks hüvitist.⁹⁵ Teisalt tuleb silmas pida, et Riigikohtu hinnangul on üksikisikul looduskaitseliste piirangutega seoses üldjuhul kõrge „tulumiskohustus“, mis tuleneb eelnevalt viidatud igaühe kohustusest säästa elu- ja looduskeskkonda (PS § 53). PS § 32 lg 2 kolmas lause näeb omanikule ette tulumiskohustuse, keelates kasutada omandit üldiste huvide vastaselt.⁹⁶

70. **Ettevõtlusvabadus.** Lisaks omandipõhiõigusele võib maakasutuse reguleerimine riivata isikute ettevõtlusvabadust, mis tuleneb PS §-ist 31. Ettevõtlus on iga tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus.⁹⁷ Ettevõtlusvabadusega käib kaasas õigus otsustada vabalt ettevõtluse üksikasjade üle⁹⁸. Riigikohus on ettevõtlusvabaduse riivet sisustanud väga laialt: ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse⁹⁹. Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud juba siis, kui avalik võim mõjutab seda vabadust ebasoodsalt, nt halvendatakse varem kehtinud õigusraamistikku¹⁰⁰. Hindamaks, kas ettevõtlusvabaduse riive on õigustatud või mitte, tuleb tuvastada riive legitiimne eesmärk ning viia läbi proportsionaalsuse test, st hinnata, kas valitud abinõu on eesmärgi suhtes sobiv, vajalik ja mõõdukas.
71. **Kokkuvõte.** Maakasutuse reguleerimine on otseselt seotud omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse teostamisega. Maakasutuse piirangud, mis välistavad maa majanduslikult mõistliku kasutamise, võivad olla käsitatavad maa faktilise võõrandamisena, millisel juhul tuleb maaomanikule tagada kohene ja õiglane hüvitis. Vähem intensiivsemate piirangute korral ei tulene põhiseadusest viisi, kuidas looduskaitseliste piirangute talumise eest hüvitist maksta. See on jäetud riigi otsustada, arvestades sealjuures riigi võimalusi.

2.3.1.3. Kohaliku omavalitsuse autonoomia

72. **Kohaliku omavalitsuse autonoomia.** PS § 154 sätestab kohalike omavalitsuste enesekorraldusõiguse, s.o õiguse iseseisvalt otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi. Kohaliku elu küsimused on küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja mida ei ole antud riigiorgani pädevusse.¹⁰¹ Enesekorraldusõigus hõlmab ka ruumilise planeerimise korraldamist osas, milles seda ülesannet ei ole seadusega antud kellegi teise täita (KOKS § 6 lg 1).¹⁰² Planeerimisvõim on seega enesekorraldusõiguse oluline väljund, mis võimaldab kohalikul omavalitsusel töötada tunnetatavate arengute analüüsi ja prognoosi alusel välja kontseptsioon, mis seab üksikutele haldustegevustele eesmärgi ja raamid.^{103,104}
73. **Riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud pädevus.** Kuigi planeerimisvõim on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse oluline väljund, on planeerimise puhul tegemist riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud ülesandega.¹⁰⁵ Kohalik omavalitsus peab planeerimisel arvestama ka riiklikke huve, sh väärtuslike põllumajandusmaade kaitset ja maahõive vähendamist.¹⁰⁶ PlanS § 10 lg 1 kohaselt peab planeerimisalase tegevuse korraldaja tasakaalustama erinevaid huve, sh avalikke huve ja väärtusi, ning lõimima need planeeringulahendusse.

⁹⁵ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 61 ja 63.

⁹⁶ RKPJKo 5-21-3, p 41.

⁹⁷ Vt nt RKÜKo 5-20-3/43, p 108.

⁹⁸ RKHko 3-3-1-22-15, p 14.

⁹⁹ RKPJKo 3-4-1-6-00.

¹⁰⁰ RKPJKo 3-4-1-27-13.

¹⁰¹ RKPJKo 3-4-1-4-07, p 12.

¹⁰² Õiguskantsleri arvamus väärtusliku põllumaa kaitse eelnõu SE 735 kohta, p 9. [Link](#).

¹⁰³ Samas, p 10.

¹⁰⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 154 komm, p 3. [Link](#).

¹⁰⁵ Õiguskantsleri arvamus väärtusliku põllumaa kaitse eelnõu SE 735 kohta, p 10. [Link](#).

¹⁰⁶ Vt ka õiguskantsleri arvamus väärtusliku põllumaa kaitse eelnõu SE 735 kohta, p 12. [Link](#)

74. **Planeerimisvõimu piirid ja subsidiaarsuse põhimõte.** Õiguskantsler¹⁰⁷ on leidnud, et kohaliku omavalitsuse planeerimisvõimu ülevõtmine riigi poolt ei ole kooskõlas enesekorraldusõigusega ega subsidiaarsuse põhimõttega (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 4 lg 3).¹⁰⁸ Subsidiaarsuse põhimõtte järgi täidavad avalikke ülesandeid eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid.¹⁰⁹ Siiski ei välista see põhimõte riigi võimalust sekkuda kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse, kui selleks on kaalukas põhjus. Riigikohus on leidnud, et planeerimisautonoomiat on lubatav piirata maavarade kaevandamisega seoses, tagades maavarade kui rahvusliku rikkuse säästliku kasutamise.¹¹⁰ Teatud maakasutuse aspektid võivad ületada kohaliku elu küsimuse piire, kui need puudutavad laiemaid riiklikke huve, nagu toidujulgeolek, looduskeskkonna kaitse või säästva arengu eesmärgid. Sellistel juhtudel võib riigi tasandil reguleerimine olla põhjendatud efektiivsuse kaalutlustel ning vajadusest tagada ühtne lähenemine kogu riigi territooriumil. Siiski tuleb eelistada abinõusid, millega leitakse eri huvide vahel tasakaal, ning kohalikelt omavalitsustelt ei saa täielikult ära võtta neile kuuluvat planeerimisvõimu.
75. **Riiklikul tasandil maakasutuse planeerimisega riivatakse kohaliku omavalitsuse autonoomiat.** Maakasutuse reguleerimine on võimalik ka riigi eriplaneeringu kehtestamisega. Nii võimaldab PlanS § 27 lg 1 riigil koostada eriplaneeringu maakonnaülestes huvide väljendamiseks riigikaitse ja julgeoleku, energeetika, gaasi transpordi, jäätmemajanduse ning maavarade kaevandamise valdkonnas. Riigi eriplaneeringu kehtestamisega sekkutakse kohaliku omavalitsuse autonoomiasse, sest eriplaneeringu raames valitakse välja planeeringuala olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamiseks kohaliku omavalitsuse territooriumil. PlanS-is sätestatud riigi eriplaneeringu kehtestamise regulatsiooni ei ole siiski põhjendatud pidada põhiseadusega vastuolus olevaks, sest vastaval regulatsioonil on põhiseaduspärane eesmärk ja regulatsioon aitab soovitud eesmärki saavutada. Kohaliku omavalitsuse autonoomia annab küll kohalikele omavalitsusele õiguse korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt, kuid kohalikud omavalitsused ei ole põhiseaduse kohaselt mõeldud olema nn riigid riigis¹¹¹. Ehitise püstitamiseks, mille asukoha või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi, ei ole muud sobivat ja vajalikku vahendit kui riigi eriplaneeringu kehtestamine. Seejuures ei kehtesta PS § 154 lg 1 keeldu sekkuda kohaliku omavalitsuse autonoomiasse kohalike omavalitsuste ülestes ja maakonnaülestes huvide väljendamiseks. Kui riigi eriplaneeringuga kavandatavate suure riikliku või rahvusvahelise huviga ehitiste planeerimise osas oleks otsustusõigus üksnes kohalikul omavalitsusel, siis oleks selliste ehitiste ehitamine tõenäoliselt oluliselt raskendatud kohaliku omavalitsuse vastuseisu tõttu. Sellistes olukordades ei oleks PlanS § 27 lg-s 1 sätestatud eesmärki võimalik saavutada muul viisil kui riigi eriplaneeringu kehtestamisega.
76. **Kokkuvõte.** Maakasutuse reguleerimine on otseselt seotud kohaliku omavalitsuse autonoomiaga (PS § 154), kuivõrd ruumiline planeerimine ja maakasutuse otstarbe määramine on kohaliku elu küsimused. Planeerimine on siiski riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud ülesanne, mis eeldab ka riiklike huvide arvestamist. Kohaliku omavalitsuse autonoomiat on võimalik piirata ülekaaluka avaliku huvi korral, kuid riik ei tohi sekkuda enesekorraldusõigusesse rohkem kui vajalik.

¹⁰⁷ Eelnõu langes menetlusest välja Riigikogu koosseisu lõppemisega.

¹⁰⁸ Õiguskantsleri arvamus väärtusliku põllumaa kaitse eelnõu SE 735 kohta, p 15. [Link](#)

¹⁰⁹ Samas.

¹¹⁰ [RKPVKo 5-20-2, p 16.](#)

¹¹¹ [RKPVKo 3-4-1-3-16](#), p 89.

2.3.2. Olulisemad asjakohased seadused

77. **Säästva arengu seadus.**¹¹² Säästva arengu seaduse eesmärk on sätestada säästva arengu rahvusliku strateegia alused, tuginedes ÜRO Keskkonna- ja Arengukonverentsi otsustes sätestatud põhimõtetele. Seadus kehtestab looduskeskkonna ja loodusvarade säästliku kasutamise alused, mille eesmärgiks on tagada inimesi rahuldav elukeskkond ja majanduse arenguks vajalikud ressursid looduskeskkonda oluliselt kahjustamata ning looduslikku mitmekesisust säilitades. Seaduse rakendamine toimub mitmel tasandil: Vabariigi Valitsus kinnitab riiklikud programmid, mille kaudu toimub välislepingutest tulenevate keskkonnakaitseliste kohustuste täitmine, valdkonna eest vastutav minister muudab keskkonnanormatiivi kohustuslikuks määruse või saasteloaga ning kohalik omavalitsus peab arengukava kinnitamisel ja ettevõtluse korraldamisel arvestama välislepingutest tulenevaid kohustusi ja nende täitmiseks kinnitatud riiklike programme. Seadus reguleerib ka taastuva ja taastumatu loodusvara kasutamist, bioloogilise mitmekesisuse säilitamist ning keskkonnamõju hindamist. Säästva arengu seadus mõjutab seega maakasutuse poliitikat läbi jätkusuutliku arengu raamistiku, mis seab üldised põhimõtted looduskeskkonna ja loodusvarade säästlikuks kasutamiseks ning tagab keskkonnanäppide arvestamise majandustegevuse kavandamisel.
78. **Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.**¹¹³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eesmärk on määrata kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded, vastutus ja korraldus ning omavalitsusüksuste suhted omavahel ja riigiga. Seadus kehtestab omavalitsusüksuste pädevuse kohaliku elu küsimuste korraldamisel, sh ruumilise planeerimise, heakorra, jäätmehoolduse ning elamu- ja kommunaalmajanduse valdkondades. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus mõjutab seega maakasutuse poliitikat läbi tervikliku kohaliku omavalitsuse raamistiku, mis annab omavalitsusüksustele õiguse ja kohustuse korraldada kohaliku elu, sh ruumilist planeerimist ja maakasutust puudutavaid küsimusi.
79. **Planeerimisseadus.**¹¹⁴ Seadus sätestab planeerimise põhimõtted, planeerimisdokumentide koostamise ja kehtestamise korra ning planeerimismenetluse. Planeerimisseaduse kohaselt toimub planeerimine kolmel tasandil: riiklik planeerimine (üleriigiline planeering ja riigi eriplaneering), maakonnaplaneerimine (maakonnaplaneering) ja kohaliku omavalitsuse planeerimine (üldplaneering, kohaliku omavalitsuse eriplaneering, detailplaneering). Seadus määratleb detailplaneeringu, üldplaneeringu ja teemaplaneeringu mõisted ning nende koostamise nõuded. Seadus kehtestab planeerimise põhimõtted, sh elukeskkonna parendamise põhimõtte, avalikkuse kaasamise ja teavitamise põhimõtte, huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõtte, teabe piisavuse põhimõtte ning otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtte. Planeerimisseadus reguleerib seega maakasutuse poliitikat läbi tervikliku planeerimissüsteemi, mis tagab ruumilise arengu koordineerimise erinevatel tasanditel ning seab konkreetseid nõudeid maakasutuse planeerimisele ja elluviimisele jätkusuutliku arengu eesmärkide saavutamiseks.
80. **Ehitusseadustik.**¹¹⁵ Ehitusseadustiku eesmärk on soodustada jätkusuutlikku arengut ning tagada ohutus, ehitatud keskkonna eesmärgipärane toimivus ja kasutatavus. Seadus reguleerib ehitise kavandamist ning ehitamist, kasutamist ja korrashoidu ning kehtestab ehitisele ja ehitamisele esitatavad põhinõuded. Ehitusseadustiku rakendamine toimub mitmel tasandil: kohalik omavalitsus annab projekteerimistingimusi, ehitus- ja kasutuslube; Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet teostab riiklikku järelevalvet ja annab näiteks ka kasutuslube ehitiste puhul, mille aluseks on riigi

¹¹² [Link.](#)

¹¹³ [Link.](#)

¹¹⁴ [Link.](#)

¹¹⁵ [Link.](#)

eriplaneering; valdkonna eest vastutav minister kehtestab määruseid, millega näiteks kehtestatakse ehitiste tehniliste andmete loetelu ja arvestamise alused, sh ehitusaluse pind, ehitise kõrgus ja sügavus. Lisaks reguleeritakse ehitusseadustikus kaitsevööndeid, sh ehitise, avalikult kasutatava tee, raudtee ja ka näiteks sideehitise kaitsevööndit. Ehitusseadustik mõjutab seega maakasutust, nähes muuhulgas ette kaitsevööndites keelatud tegevused.

81. **Maakatastriseadus.**¹¹⁶ Maakatastriseaduse eesmärk on sätestada maakatastri pidamise alused, katastri pidamise eesmärk, katastriüksuste registreerimise kord, katastriandmete koosseis ja nende töötlemise kord ning katastri finantseerimise kord. Seadus kehtestab katastri kui riigi põhiregistri, milles registreeritakse kinnisasja piir ning maa- ja veeala ruumiline ulatus, väärtus, looduslik seisund ja kasutamist kajastav informatsioon. Maakatastriseaduse rakendamine toimub mitmel tasandil: katastripidaja (Maa- ja Ruumiamet) vastutab katastrikannete tegemise eest ja kohalik omavalitsus esitab katastripidajale kord kvartalis vajalikke andmeid (sh katastriüksusele määratud sihtotstarbe ja kitsenduste muudatused). Seadus reguleerib ka katastriüksuse moodustamist, katastrimöödistamist, katastriandmete parandamist ning kitsenduste registreerimist. Maakatastriseadus mõjutab seega maakasutuse poliitikat läbi tervikliku katastrisüsteemi, mis tagab andmete täpse registreerimise ja avalikkusele kättesaadavuse.
82. **Keskkonnaseadustiku üldosa seadus.**¹¹⁷ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eesmärk on tagada keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta keskkonda, inimese tervist, heaolu ja vara ning kultuuripärandit, edendada säästvat arengut, säilitada ja kaitsta looduslikku mitmekesisust ning tagada keskkonna hea seisund. Seadus kehtestab keskkonnakaitse põhimõtted ja põhikohustused, reguleerib keskkonnavalitsuste õigusi ning sätestab loamenetluse korra. Seaduse rakendamine toimub mitmel tasandil: riiklikul tasandil Keskkonnaameti kaudu, kes annab keskkonnalube ja teostab järelevalvet, kohalikul tasandil omavalitsuste kaudu, kes osalevad loamenetluses ja esitavad arvamusi, ning eraisikute tasandil läbi hoolsuskohustuse ja teiste keskkonnakaitse põhikohustuste täitmise. Seadus reguleerib maakasutust keskkonnakaitse põhimõtete ja loamenetluse kaudu, kohustades arvestama keskkonnamõjuga enne oluliste maakasutuse otsuste tegemist.
83. **Looduskaitseseadus.**¹¹⁸ Looduskaitseseaduse eesmärk on looduse kaitsmine selle mitmekesisuse säilitamise, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku, taimestiku ja seenestiku liikide soodsa seisundi tagamisega, kultuurilooliselt ja esteetiliselt väärtusliku looduskeskkonna või selle elementide säilitamine ning loodusvarade kasutamise säästlikkusele kaasaaitamine. Seadus kehtestab kaitstavate loodusobjektide süsteemi, mis hõlmab kaitsealasid, hoiualasid, kaitsealuseid liike ja kivistisi, püsielupaiku, kaitstavaid looduse üksikobjekte ning kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstavaid loodusobjekte. Looduskaitseseaduse rakendamine toimub mitmel tasandil: Vabariigi Valitsuse, valdkonna eest vastutava ministri ja kohaliku omavalitsuse tasandil. Näiteks võtab Vabariigi Valitsus ala kaitse alla kaitse- või hoiualana, püsielupaigana võtab ala kaitse alla valdkonna eest vastutav minister ja kohaliku omavalitsuse tasandil võtab kaitstava loodusobjekti kaitse alla volikogu. Looduskaitseseadus reguleerib ulatuslikult maakasutust ning mõjutab maakasutuse poliitikat läbi tervikliku kaitsesüsteemi, mis seab konkreetseid piiranguid maakasutusele keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks.

¹¹⁶ [Link.](#)

¹¹⁷ [Link.](#)

¹¹⁸ [Link.](#)

84. **Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus.**¹¹⁹ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse eesmärk on sätestada eeldatava keskkonnamõju hindamise õiguslikud alused ja kord, keskkonnajuhtimis- ja keskkonnanäidatimissüsteemi korraldus ning ökomärgise andmise õiguslikud alused eesmärgiga vältida keskkonna kahjustamist. Seadus kehtestab keskkonnamõju hindamise kohustuslikkuse olulise keskkonnamõjuga tegevuste puhul, sh KeHJS § 6 lg-s 1 nimetatud tegevuste korral, nagu nafta töötlemine, tuumaelektrijaama ehitamine, uue raudteeliini ehitamine, põhjavee võtmine vähemalt 10 miljonit kuupmeetrit aastas, pealmaakaevandamine suuremal kui 25 ha suurusel alal ning muude suuremahuliste tegevuste korral. Seaduse rakendamine toimub mitmel tasandil: otsustaja (tegevusloa andja) teeb otsuse keskkonnamõju hindamise algatamise või algatamata jätmise kohta, juhtekspert või eksperdirühm koostab pärast keskkonnamõju hindamise algatamise otsuse tegemist keskkonnamõju hindamise programmi ning Kliimaministeerium annab keskkonnamõju hindamise litsentse. Seadus reguleerib ka strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasneva keskkonnamõju strateegilist hindamist, keskkonnajuhtimis- ja keskkonnanäidatimissüsteemi ning ökomärgise andmist. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus mõjutab seega maakasutuse poliitikat läbi tervikliku keskkonnamõju hindamise süsteemi, mis tagab keskkonnanäidatimissüsteemi suuremahuliste tegevuste kavandamisel ja elluviimisel ning seab konkreetsed nõuded keskkonnamõju hindamisele keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks.
85. **Keskkonnastatistika seadus.**¹²⁰ Keskkonnastatistika seadus reguleerib keskkonnale tekitatava kahju vältimist ja heastamist, lähtudes põhimõttest, et saastaja maksab. Seadus kohustab rakendama vajalikke keskkonnakahju vältimis- ja heastamismeetmeid.
86. **Keskkonnatasude seadus.**¹²¹ Keskkonnatasude seaduse eesmärk on sätestada keskkonna kasutusõiguse tasu, sh loodusvara kasutusõiguse tasu ja keskkonnahäiringu hüvitamise tasu määramise alused ning saastetasumäärad, nende arvutamise ja tasumise korra ning keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekuva raha kasutamise alused ja sihtotstarbe. Seadus kehtestab keskkonnatasude süsteemi, mis hõlmab loodusvara kasutusõiguse tasu (sh raadamisõiguse tasu, maavara kaevandamisõiguse tasu, vee erikasutusõiguse tasu, kalapüügiõiguse tasu ja jahipidamisõiguse tasu), saastetasu ning keskkonnahäiringu hüvitamise tasu. Keskkonnatasude kehtestamisel ja rakendamisel lähtutakse keskkonnakaitse vajadusest, riigi majanduslikust ja sotsiaalsest olukorrast ning tasustatavast loodusvarast loodavast väärtusest ja riigi tulu teenimise eesmärgist. Seadus reguleerib ka keskkonnatasude kõrgendatud määrasid juhtudel, kui keskkonnakasutus toimub lubatust suuremas mahus või ilma loata. Keskkonnatasude seadus mõjutab seega maakasutuse poliitikat läbi tervikliku majanduslike vahendite süsteemi, mis suunab keskkonnasäästlikuma maakasutuse poole ning tagab keskkonnakasutusest saadava tulu suunamise keskkonnakaitse.
87. **Metsaseadus.**¹²² Metsaseaduse eesmärk on tagada metsa kui ökosüsteemi kaitse ja säästev majandamine. Seadus hõlmab laiaulatuslikku regulatiivset raamistikku, mis käsitleb metsaomanike õigusi ja kohustusi ning nõudeid metsa majandamisele, sh uuendamisele, kasvatamisele, kasutamisele ja metsakaitsele. Metsaseaduse rakendamine toimub mitmel tasandil nii Keskkonnaameti kaudu (riiklik tasand) kui ka metsaomanike majandamisotsuste kaudu (eraisiku

¹¹⁹ [Link.](#)

¹²⁰ [Link.](#)

¹²¹ [Link.](#)

¹²² [Link.](#)

tasand). Seadus avaldab olulist mõju maakasutuspoliitikale, tasakaalustades majanduslikke huve looduskaitse vajadustega.

88. **Maapõueseadus.**¹²³ Maapõueseaduse eesmärk on tagada maapõue säästlik ja majanduslikult otstarbekas kasutamine ning seejuures tekkivate keskkonnanäringute vähendamine võimalikult suures ulatuses. Seadus reguleerib üldgeoloogilist uurimistööd, maavara geoloogilist uuringut, maavara kaevandamist, kinnisasja omaniku õigusi tema kinnisasja piirides asuva maavara kasutamisel, uuritud ja kaevandatud maa korrastamist ning maapõue kaitset jmt. Maapõueseaduse rakendamine toimub mitmel tasandil: Keskkonnaamet väljastab näiteks üldgeoloogilise uurimistöö lube, uuringulube ja kaevandamislube ning teostab riiklikku järelevalvet. Kliimaministeerium või kliimaministri volitatud riigiasutus annab lube maapõue seisundit ja kasutamist mõjutavaks tegevuseks. Seadus kehtestab ka maavara ja maapõue omandi ulatuse, määrates, et riigile kuuluvad aluspõhja maavara ja avalikus veekogus asuv maavara. Maapõueseadus mõjutab seega maakasutuse poliitikat läbi tervikliku maapõue kasutamise regulatsiooni, mis seab konkreetseid nõudeid maavara uurimisele ja kaevandamisele ning tagab maapõue säästliku kasutamise keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks.
89. **Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus.**¹²⁴ Kinnisasja avalikes huvides omandamis seaduses sätestatakse kinnisasja avalikes huvides omandamise, sealhulgas sundvõõrandamise alused ja kord. Seadus kohaldub kõikidele kinnisasjade avalikes huvides omandamise juhtudele ning reguleerib nii kinnisasja omandamist kokkuleppel omanikuga, sundvõõrandamist kui ka sundvalduse seadmist. Seadus sätestab lubatud omandamise eesmärgid, mis hõlmavad muu hulgas politsei-, tolli-, kinnipidamis- või päästeasutuse ehitise ehitamist, energia tootmiseks ja energiaga varustamiseks vajaliku ehitise ehitamist, avaliku sadama ja lennuvälja ning neid teenindava ehitise ehitamist, maavara kaevandamist, tehnovõrgu ja -rajatise ehitamist ning riigikaitseks vajaduseks omandamist. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus reguleerib seega maakasutust avalikes huvides omandamise ja sundvõõrandamise regulatsiooni kaudu. Nii on näiteks ka kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduses sätestatud, et sundvalduse seadmise korral võib kinnisasja kasutada ainult sundvalduse seadmise otsuses ettenähtud eesmärgil.
90. **Kinnisasja omandamise kitsendamise seadus.**¹²⁵ Seadus näeb ette, et EL-i kodanikud ja EL-i juriidilised isikud võivad omandada kinnisasja üldiselt samadel alustel kui Eesti kodanikud, kuid kolmandate riikide kodanikele ja juriidilistele isikutele kehtivad rangemad piirangud. Eriti olulised on piirangud põllumajandus- ja metsamaa omandamisel, kus kehtivad täiendavad nõuded nagu Eestis püsiva elamise ja volikogult loa saamise nõue. Seadus sisaldab ka erisusi piirialade ja strateegiliselt oluliste objektide osas, kus omandamise võimalused on veelgi piiratumad. Seaduse eesmärk on kaitsta avalikke huve ja tagada maa sihtotstarbekohane kasutamine.
91. **Energiamajanduse korralduse seadus.**¹²⁶ Energiamajanduse korralduse seaduse eesmärk on sätestada abinõud riikliku energiatõhususe eesmärgi saavutamiseks, taastuvenergia edendamise põhimõtted ning energiatõhususe parandamise nõuded ja kohustatud osapooled nii avalikus kui ka erasektoris. Seadus reguleerib energiaauditeid ja energiajuhtimissüsteeme ning energiasäästukohustust. Seadus reguleerib ka ülekaaluka avaliku huviga taastuvenergia projekte ning sätestab leevendus- ja hüvitusmeetmete rakendamise korra.

¹²³ [Link.](#)

¹²⁴ [Link.](#)

¹²⁵ [Link.](#)

¹²⁶ [Link.](#)

92. **Maaparandusseadus.**¹²⁷ Maaparandusseaduse eesmärk on sätestada maaparandussüsteemi projekteerimise ja ehitamise ning maaparandushoiu nõuded, maaparandusühistu asutamise ja tegutsemise alused ja kord, riikliku ja haldusjärelevalve teostamise alused ja ulatus ning vastutus seaduse rikkumise eest. Seadus reguleerib maaparandust kui maa kuivendamist ja niisutamist ning maa veerežiimi kahepoolset reguleerimist, samuti agromelioratiivse, kultuurtehnilise ja muu maaparandushoiutöö tegemist maatulundusmaa viljelusväärtuse suurendamiseks ja keskkonnakaitseks. Seadus reguleerib maakasutust kuivendus- ja niisutussüsteemide toimivuse kaudu.
93. **Veeseadus.**¹²⁸ Veeseaduse eesmärk on vee kasutamise ja kaitse kavandamise ning korraldamise aluste sätestamine, veekaitsealade kehtestamine veeressursside pikaajalise kaitse tagamiseks ning isiku õiguste, kohustuste ja vastutuse määratlemine vee kasutamisel. Seadus kehtestab veekaitsevööndid, sanitaarkaitsealad ja hooldusalad, mis seavad olulisi piiranguid maakasutusele. Näiteks on veekaitsevööndis keelatud maavara ja maa-ainese kaevandamine, puu- ja põõsarinde raie veekogude rannal või kaldal ilma Keskkonnaameti nõusolekuta, maaharimine, väetise kasutamine ning ehitamine, välja arvatud juhul, kui see on kooskõlas veekaitse eesmärkidega. Veehaarde sanitaarkaitsealal on majandustegevus keelatud, välja arvatud veehaarde ehitamine, teenindamine ja kasutamine, sanitaarkaitseala hooldamine, metsa hooldamine jmt. Veeseadus reguleerib seega maakasutuse poliitikat läbi tervikliku veekaitse süsteemi, mis seab konkreetseid piiranguid maakasutusele veekogude ja põhjavee kaitse eesmärkide saavutamiseks.
94. **Jäätmeseadus.**¹²⁹ Jäätmeseadus sätestab jäätmehoolduse korralduse, nõuded jäätmete tekke ning jäätmetest tuleneva tervise- ja keskkonnaohu vältimiseks, riikliku järelevalve alused ja ulatuse ning vastutuse seaduse rikkumise eest. Seadus reguleerib jäätmete käitlemist, sh jäätmete kogumist, vedamist, taaskasutamist ja kõrvaldamist, ning kehtestab jäätmehierarhia, mille kohaselt tuleb eelistada jäätmetekke vältimist, korduskasutuseks ettevalmistamist, ringlussevõttu, muud taaskasutamist ning alles viimasena kõrvaldamist. Jäätmeseadus mõjutab maakasutuse poliitikat läbi tervikliku jäätmekäitluse regulatsiooni, mis suunab jäätmekäitluskohtade asukoha valikut ning seab nõuded nende rajamisele ja käitamisele.
95. **Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (ELÜPS).**¹³⁰ Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse eesmärk on sätestada ühise põllumajanduspoliitika abinõud, nende rakendamise alused ja kord, riikliku ja haldusjärelevalve teostamise alused ja ulatus ning vastutus seaduse rikkumise eest. Seadus reguleerib strateegiakava sekkumiste raames antavaid otsetoetusi, teatavatesse sektoritesse sekkumise liike ning maaelu arengu toetusi, samuti põllumajandustoodete ühise turukorralduse abinõusid ja kvaliteedikavu. Seaduse rakendamine toimub mitmel tasandil: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium täidab korraldusasutuse ülesandeid, PRIA täidab makseasutuse ülesandeid ning teeb toetuste andmise ja maksmise otsuseid, kohalikud tegevusrühmad töötavad välja kohaliku arengu strateegiaid ning Põllumajandus- ja Toiduamet teeb otsuseid seoses põllumajandustoodete ühise turukorralduse abinõude rakendamisega, kehtestab ka põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registri, mille üheks eesmärgiks on koguda ja töödelda andmeid ühise põllumajanduspoliitika abinõude rakendamiseks.

2.3.3. Olulisemad asjakohased määrused

¹²⁷ [Link.](#)

¹²⁸ [Link.](#)

¹²⁹ [Link.](#)

¹³⁰ [Link.](#)

96. **Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuete määrus.**¹³¹ Määruse eesmärk on kehtestada nõuded maa hoidmiseks heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis vastavalt EL-i ühise põllumajanduspoliitika raamistikule. Määrus reguleerib veekaitse nõudeid, sh puhverribade jätmist vooluveekogu äärde ja vee kasutamist põllumajandusmaa niisutamiseks, mulla ja süsinikuvarude kaitset, sh talvise taimkatte nõudeid ja erosioonivastaseid meetmeid, ning maastikule iseloomulike vormide säilitamist, sh põõsaste ja puudega põllusaarte, metsasiilide, puude ridade ja hekkide säilitamist. Määrus kehtestab ka konkreetseid kaitsemeetmeid, nagu väetise kasutamise keeld puhverribades, kulu, heina ja põhu põletamise keeld põllumajandusmaal ning viljavaheldus- või külvikorrapiiride koostamise kohustus.
97. **Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuete ning kohustuslike majandamisnõuete määrus.**¹³² Määruse eesmärk on kehtestada nõuded maa hoidmiseks heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis ning kohustuslikud majandamisnõuded vastavalt EL-i ühise põllumajanduspoliitika raamistikule. Määrus reguleerib süsinikuvaru säilitamise üldisi kaitsemeetmeid, sh püsirohumaa suhtarvu säilitamist põllumajandusmaas ning turvasmullaga põllumajandusmaa harimise ja kuivendamise piiranguid. Veekaitse valdkonnas kehtestatakse nõuded puhverribade jätmiseks vooluveekogu äärde ning väetise ja taimekaitsevahendi kasutamise keeld puhverribades. Määrus kehtestab ka maastikuelementide säilitamise kohustuse. Lisaks sätestab määrus keskkonnatundliku püsirohumaa kasutusotstarbe muutmise keelu seoses elupaikade ja liikide kaitsega.
98. **Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuetega seonduvad mitmed määrused, mille alusel makstakse toetusi.** Täpsemalt tuleb maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõudeid järgida järgmiste toetuste taotlemisel:
- Natura 2000 erametsades elurikkuse soodustamise toetus (Natura metsa toetus) (vt p 158);
 - keskkonnasõbraliku majandamise toetus (vt p 161);
 - otsetoetus, põhisissetuleku toetus, ümberjaotav toetus ja noore põllumajandustootja toetus (vt p 162)
 - mahepõllumajandusliku taimekasvatuse toetus ja mahepõllumajandusliku loomakasvatuse toetus (vt p 163) ning kohalikku sorti taime kasvatamise toetus (vt p 165);
 - ökoalade toetus (vt p 167) ja ökosüsteemiteenuste säilitamise toetus (vt p 168);
 - pärandniidu hooldamise toetus (vt p 169);
 - pinnavee kaitse toetus (vt p 170), põhjavee kaitse toetus (vt p 171) ja põhjavee kaitse alal asuva väärtusliku püsirohumaa kaitse toetus (vt p 172);
 - turvas- ja erodeeritud mulla kaitse toetus (MULD) (vt p 173), turvas- ja erodeeritud mullaga väärtusliku püsirohumaa kaitse toetus (vt p 174) ning väärtusliku püsirohumaa säilitamise toetus (vt p 175)
 - piimalehma, ammalehma ning lamba ja kitse kasvatamise otsetoetus (vt p 176), loomade heaolu toetus (vt p 177), loomade tervist edendavate kõrgemate majandamisnõuete toetus (vt p 178) ning ohustatud tõugu looma pidamise toetus (vt p 179);
 - mesilaste korjeala toetus (vt p 180).

¹³¹ [Link.](#)

¹³² [Link.](#)

99. **Turbaalade nimekiri¹³³ ja turba kaevandamise aastamäära määrus.**¹³⁴ Maapõueseaduse alusel on vastu võetud kaks olulist määrust turba kaevandamise reguleerimiseks. Esiteks, keskkonnaministri käskkirjaga, millega määratletakse ja kaardistatakse kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalad ning kaevandamiseks sobivad turbaalad. Määrusega suunatakse kaevandamistööd aladele, kus turbaökosüsteemi on juba häiritud, vältides uute märgalade kuivendamist ja nende rikkumist kaevandamisega. Teiseks, turba kaevandamise aastamäära määrus, mille kohaselt on turba kaevandamise aastamäär 2850 tuhat tonni. Mõlema määruse eesmärk on suunata turba kaevandamist viisil, mis aitab piirata ökosüsteemide hävitamist ja tagada turbaressursi säästlik kasutamine.

2.3.4. Olulisemad menetluses olevad seaduse eelnõud

100. **Kliimakindla majanduse seaduse eelnõu.**¹³⁵ Eelnõu kohaselt on kliimakindla majanduse seaduse eesmärk panustada kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisse ja kliimamuutustega kohanemisse, aidates kaasa kliimamuutustele vastupanuvõimelisema ühiskonna kujunemisele. Seaduses sätestatakse ka mitmed põhimõtted, mis on eelnõu seletuskirja kohaselt suunatud eelkõige seadusandjale, riigiasutustele ja kohalikele omavalitsustele. Näiteks sõnastatakse seaduses kestliku ruumilise arengu põhimõte, mille kohaselt põhineb kestlik ruumiline areng kvaliteetse ruumi kriteeriumitel, mida toetavad kompaktsete alade tihendamine, valglinnastumise vältimine, asulasüdame mitmekesistamine, linnaregioonide terviklik käsitlemine, ligipääsetavuse tagamine ning ühistranspordikeskne planeerimine. Seaduses sätestatakse ka kliimamuutustega kohanemise eesmärgid ning kohustatakse vastutavaid ministeeriume seadma kliimamuutuste kohanemise eesmärgi ka valdkonna arengukavades ja programmides, sh maakasutuse ja planeerimise, elurikkuse ning taristu ja ehitised sektorites. Nende eesmärkide seadmisel ja tegevuskavade koostamisel peavad ministeeriumid ja kohalikud omavalitsused eelistama ja edendama looduspõhiseid kohanemislahendusi, mis toetavad elurikkust, inimeste heaolu ja tervist. Kliimakindla majanduse seaduse osas on ka SA Keskkonnaõiguse Keskuse 2023. aastal koostatud analüüsis leitud, et kliimaeesmärgid on vaja kehtestada seaduse tasandil ning nende kehtestamine üksnes arengukavades ei ole piisav, arvestades mh, et kliimaeesmärkide seadmine mõjutab põhiõigusi.¹³⁶
101. **Metsaseaduse ja keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse eelnõu.**¹³⁷ Eelnõu kohaselt on metsaseaduse muutmise eesmärk ühtlustada riiklike arengukavade koostamise põhimõtteid, vähendada raiealade suurus, edendada puu- ja põõsaistandike rajamist ning ajakohastada metsakorraldust reguleerivaid sätteid. Eelnõuga kehtestatakse põhimõte, et 70% Eesti metsamaast on majandusmetsana majandatav ilma lisapiiranguteta, arvestades metsade olulisi funktsioone, sh ökoloogilisi, kultuurilisi, sotsiaalseid ja majanduslikke. Seadusega soovitakse luuakse reeglid istandike rajamiseks ja majandamiseks, vähendatakse lageraielangi maksimaalset pindala seitsmelt hektarilt viiele hektarile, ei nõuta metsateatiste esitamist harvendusraiate tegemiseks väljaspool kaitseala, hoiuala või püsielupaika ning võimaldatakse poollooduslikel kooslustel kujundusraiet teha ka väljaspool kaitstavaid alasid. Muudatuste eesmärk on eelnõu kohaselt tagada kestlik metsandus, keskkonnahoidlik maakasutus ja metsoaelustiku kaitse ning suurem ühiskondlik ja isiklik kasu metsadest, vähendades samal ajal halduskoormust.

¹³³ [Link](#).

¹³⁴ [Link](#).

¹³⁵ Eelnõu on kättesaadav eelnõude infosüsteemist. [Link](#).

¹³⁶ SA Keskkonnaõiguse Keskus. Eesti kliimaseaduse perspektiivikuse analüüs, lk 6. [Link](#).

¹³⁷ Eelnõu on kättesaadav eelnõude infosüsteemist. [Link](#).

102. **Kohalike maksude seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus.**¹³⁸ Väljatöötamiskavatsuse kohaselt on seaduse eesmärk luua õigusraamistik, mille alusel on kohalikel omavalitsustel võimalus kehtestada sotsiaalse taristu arendustasu ja päikesepargi kohalik tasu. Sotsiaalse taristu arendustasu on ühekordne tasu, mida maksaksid uued elamukinnisvara arendajad elamuühiku kohta. Päikesepargi kohalik tasu on regulaarne tasu, mida maksaks päikesepargi omanik või valdaja kohalikule omavalitsusele kasutusloa kehtivuse ajal. Päikesepargi tasu kehtestamise mehhanism võimaldab kohalikul omavalitsusel diferentseerida tasu määra sõltuvalt maa iseloomust ja väärtusest, rakendades madalamaid määrasid vähem väärtuslikel aladel ning kõrgemaid määrasid väärtuslikul põllumajandusmaal. Väljatöötamisel olev tasu oleks seega kohalike omavalitsuste jaoks tõhus vahendi maakasutuse suunamiseks.
103. **Kokkuvõte.** Seadused ja määrused moodustavad siseriiklikul tasandil õiguslikult siduva raamistiku, mis reguleerib maa- ja mullakasutuse poliitikat. Säästva arengu seadus ja planeerimisseadus kehtestavad üldised põhimõtted looduskeskkonna säästlikuks kasutamiseks ning ruumilise planeerimise nõuded. Looduskaitseseadus kehtestab kaitstavate loodusobjektide süsteemi, mis seab konkreetseid piiranguid maakasutusele. Sektoripõhised seadused (metsaseadus, maapõueseadus, veeseadus, jäätmeseadus, maaparandusseadus) reguleerivad maakasutust valdkondlikult, kehtestades kaitse- ja majandamisnõuded. ELÜPS ja sellega seotud määrused kehtestavad nõuded põllumajandusmaa majandamisele toetuste taotlemisel. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus ning keskkonnavastutuse seadus tagavad keskkonnaaspektide arvestamise maakasutuse otsuste tegemisel. Kliimakindla majanduse seaduse eelnõu kehtestab kestliku ruumilise arengu põhimõtte, mis põhineb kompaktsete alade tihendamisel ja valglinnastumise vältimisel. Kokkuvõtvalt tasakaalustavad need õigusaktid keskkonnakaitselisi ja majanduslikke huve, suunates maakasutuse otsuseid siiski jätkusuutliku arengu eesmärkide saavutamise suunas.

3. Rakenduslikud instrumendid

3.1. Euroopa Liidu rakenduslikud instrumendid

3.1.1. Euroopa Liidu rakenduslike instrumentide olemus

104. **EL-i pädevuse teostamiseks võtavad institutsioonid vastu erinevaid mittesiduvaid strateegilisi dokumente.** Lisaks soovitustele ja arvamustele kasutab EL strateegiliste eesmärkide ja poliitiliste suuniste edastamiseks mitmesuguseid mittesiduvaid dokumente, nagu rohelised ja valged raamatud, teatised, tegevuskavad ja strateegiad (vt ka ELTL protokoll nr 1 art 1). Need dokumendid väljendavad poliitilist visiooni ja suunavad tulevast arengut, kuid erinevalt määrustest, direktiividest ja otsustest ei loo need siduvaid õiguslikke kohustusi liikmesriikidele ega teistele adressaatidele. Strateegilised dokumendid toimivad pigem suuniste ja soovitustena, mille alusel võidakse hiljem vastu võtta siduvaid õigusakte.

3.1.2. Olulisemad Euroopa Liidu rakenduslikud instrumendid

105. **EL-i elurikkuse strateegia aastani 2030.**¹³⁹ Strateegia visiooniks on, et 2030. aastaks on Euroopa elurikkus taastumise teel, mis on kasulik inimestele, kogu planeedile, kliimale ja majandusele. Strateegia eesmärkide hulka kuulub sidus kaitsealade võrgustiku loomine, kus kaitstakse vähemalt 30% EL-i maismaast ja 30% EL-i merealast ning võetakse range kaitse alla vähemalt kolmandik EL-i kaitsealadest. Lisaks sisaldab strateegia EL-i looduse taastamise kava, mis hõlmab tolmeldajate

¹³⁸ Väljatöötamiskavatsus on kättesaadav eelnõude infosüsteemist. [Link](#).

¹³⁹ [Link](#).

arvukuse vähenemise tagasipööramist, keemiliste pestitsiidide riski ja kasutamise vähendamist 50% võrra, kolme miljardi uue puu istutamist EL-is ning selle tagamist, et vähemalt 25% põllumajandusmaast majandatakse mahedalt. EL-i elurikkuse strateegia reguleerib maakasutuse poliitikat läbi elurikkuse kaitse ja taastamise raamistiku, mis suunab liikmesriikide maakasutuse otsuseid bioloogilise mitmekesisuse säilitamise ja ökosüsteemide taastamise suunas. EL-i elurikkuse strateegia loob ka aluse EL-i mullastrateegia loomiseks.

106. **Roheline taristu.**¹⁴⁰ Roheline taristu on Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele suunatud komisjoni teatis, mille eesmärk on edendada looduslike ja poollooduslike alade ja muude keskkonnaelementide strateegiliselt kavandatud võrgustikku, mis on loodud ja mida hallatakse selleks, et pakkuda mitmesuguseid ökosüsteemiteenuseid. Roheline taristu tugineb põhimõttele, et looduse ja loodusprotsesside kaitse ja selle suurendamine ning mitmed loodusest inimühiskonnale tulenevad kasud on teadlikult integreeritud ruumilisse planeerimisse ja territoriaalsesse arengusse. Rohelise taristu lahendused on eriti tähtsad linnakeskkonnas, kus elab rohkem kui 60% EL-i elanikest. Roheline taristu on ka vajalik täiendus meetmetele, millega vähendatakse transpordist ja energiatootmisest tulenevat CO₂-jalajälge, sest nii leevendatakse maakasutuse ja -killustatuse negatiivseid mõjusid ning edendatakse võimalusi, millega paremini integreerida maakasutuse, ökosüsteemi ja elurikkusega seotud küsimused poliitikasse ja ruumilisse planeerimisse.
107. **Euroopa roheline kokkulepe.**¹⁴¹ Euroopa roheline kokkuleppe eesmärk on muuta EL õiglaseks ja jõukaks, nüüdisaegse, ressursitõhuse ja konkurentsivõimelise majandusega ühiskonnaks, kus 2050. aastaks ei ole enam kasvuhoonegaaside netoheidet ja kus majanduskasv on ressursikasutusest lahutatud. Euroopa roheline kokkulepe sisaldab peamisi poliitikasuundi ja meetmete esialgset tegevuskava. Kokkulepe reguleerib maa- ja mullakasutuse poliitikat läbi tervikliku kestliku arengu raamistiku, mis hõlmab nullsaaste eesmärki mürgivaba keskkonna saavutamiseks, ökosüsteemide ja bioloogilise mitmekesisuse säilitamist ja taastamist ning energia- ja ressursitõhusat ehitamist ja renoveerimist. Euroopa roheline kokkulepe mõjutab seega maakasutuse poliitikat läbi tervikliku kliima- ja keskkonnapoliitika raamistiku, mis suunab liikmesriikide maakasutuse otsuseid kestliku arengu, keskkonnakaitse ja kliimanetraalsuse eesmärkide saavutamise suunas.
108. **Euroopa roheline kokkuleppe tööstuskava.**¹⁴² Rohelise kokkuleppe tööstuskava eesmärk on luua prognoositav ja lihtsam regulatiivne keskkond, tagada kiirem juurdepääs piisavale rahastusele, edendada oskusi ning tugevdada avatud kaubandust tarneahelate vastupidavuse tagamiseks, et kiirendada kliimanetraalse tööstuse arengut EL-is. Tööstuskava raames teeb komisjon ettepaneku esitada kliimanetraalse tööstuse õigusakti, millega kehtestatakse lihtsam õigusraamistik kliimanetraalsuse eesmärkide saavutamiseks võtmetähtsusega toodete, nagu akude, tuulikute, soojuspumpade, päikesepaneelide ja elektrolüüsiseadmete tootmisvõimsuse jaoks. Õigusaktiga lühendatakse loamenetluste kestust ja suurendatakse nende prognoositavust, määrates kindlaks konkreetsed tähtajad lubade andmise eri etappide jaoks, ning tugevdatakse liikmesriikide haldussuutlikkust, luues ühtse kontaktpunkti investorite ja tööstuse sidusrühmade jaoks. Lisaks kavandab komisjon kriitilise tähtsusega toorainete õigusakti, et tagada EL-i varustuskindlus ning hõlbustada kaevandamist, töötlemist ja ringlussevõttu.

¹⁴⁰ [Link.](#)

¹⁴¹ [Link.](#)

¹⁴² [Link.](#)

109. **Puhta tööstuse kokkulepe.**¹⁴³ Puhta tööstuse kokkuleppe eesmärk on koondada kliimameetmed ja konkurentsivõime kõikehõlmava majanduskasvu strateegia alla, kiirendades süsinikuheite vähendamist, taasindustrialiseerimist ja innovatsiooni kogu Euroopas. Kokkulepe on suunatud eelkõige kahele omavahel seotud sektorile: energiamahukatele tööstusharudele, mille süsinikuheite vähendamist tuleb kiiresti toetada, ning puhta tehnoloogia sektorile, mis on tulevase konkurentsivõime keskmes. Kokkuleppega nähakse ette loamenetluste kiirendamine nii taastuvenergia kasutuselevõtuks kui ka tööstuse süsinikuheite vähendamiseks. Lisaks seatakse ringluspõhisus prioriteediks, eesmärgiga viia EL 2030. aastaks ringmajanduse valdkonnas maailmas juhtpositsioonile. Samuti rõhutatakse vajadust kiirendada taastuvenergia kasutuselevõttu.
110. **Uus ringmajanduse tegevuskava.**¹⁴⁴ Komisjoni teatise eesmärk on kiirendada majanduse ümberkorraldamiseks tehtavaid muudatusi, mis on ette nähtud rohelise kokkuleppega. Tegevuskava sätestab mitmeid omavahel seotud algatusi tugeva ja sidusa tootepoliitika raamistiku loomiseks, mis muudab kestlikud tooted, teenused ja ärimudelid normiks ning kujundab ümber tarbimisharjumusi nii, et jäätmeid ei tekitataks. Kavaga kehtestatakse ka jäätmete vähendamise meetmeid ning suurendatakse EL-i suutlikkust vastutada oma jäätmete eest. Tegevuskava rõhutab ringmajanduse toimimist inimeste, piirkondade ja linnade hüvanguks ning kliimaneutraalsuse saavutamist teadusuuringute, innovatsiooni ja digiteerimise abil. Uus ringmajanduse tegevuskava mõjutab maakasutuse poliitikat läbi tootepoliitika raamistiku, mis muudab kestlikud tooted ja ärimudelid normiks ning kujundab ümber tarbimisharjumusi jäätmete vähendamiseks, suunates seeläbi maakasutuse otsuseid ressursitõhususe ja ringmajanduspõhiste lahenduste rakendamise suunas.
111. **Strateegia „Talust taldrikule“.**¹⁴⁵ Strateegia eesmärk on edendada õiglast, tervislikku ja keskkonnahoidlikku toidusüsteemi. Strateegia on Euroopa rohelise kokkuleppe keskmes ning tunnistab lahutamatu seost tervete inimeste, ühiskonna ja planeedi vahel. Strateegia näeb ette konkreetseid eesmärke, nagu keemiliste pestitsiidide kasutamise ja nendega seotud riskide vähendamine 50% võrra, toitainete kao (leostumine) vähendamine vähemalt 50%, väetiste kasutamise vähendamine vähemalt 20% ning antimikroobikumide müügi vähendamine põllumajandusloomadele ja vesiviljeluses 50% võrra. Lisaks seab strateegia eesmärgiks, et 2030. aastaks oleks vähemalt 25% EL-i põllumajandusmaast mahepõllumajanduslik. Strateegia mõjutab maakasutust, toetades mullaviljakuse säilitamist ja edendades mahepõllumajandust.
112. **Mullakaitse teemastrateegia.**¹⁴⁶ Komisjoni 2006. aasta teatise eesmärk on kaitsta mulda ja kasutada seda säästlikult, tuginedes mulla täiendava degradatsiooni vältimise ja selle funktsioonide säilitamise põhimõtetele ning degradeerunud mulla funktsioonide taastamisele. Strateegia näeb ette neli alussammast: raamõigusaktid mulla kaitseks ja säästlikuks kasutamiseks, mullakaitse integreerimine riikliku ja ühenduse poliitika väljatöötamisse, teadmiste lünkade täitmine ning mullakaitse vajadust käsitleva teadlikkuse tõstmine. Strateegia käsitleb konkreetseid ohte nagu erosioon, orgaanilise ainese kadu, sooldumine, tihenemine, maalihked, saaste ja pinnase katmine. Strateegia mõjutab maakasutuse poliitikat, suunates liikmesriike hindama mulla degradeerumise ohustatud piirkondi ning rakendama ennetus- ja taastamismeetmeid, toetades ruumilist arengut, mis arvestaks inimtegevusest tulenevat mõju mulla degradatsioonile. Samuti tuuakse strateegias esile, et liikmesriigid peaksid võtma pinnase katmise piiramiseks kasutusele sobivaid meetmeid ning rehabiliteerima mahajäetud

¹⁴³ [Link.](#)

¹⁴⁴ [Link.](#)

¹⁴⁵ [Link.](#)

¹⁴⁶ [Link.](#)

tööstusalad ja leevendama pinnase katmisega kaasnevaid mõjusid sellise ehitustehnoloogia kasutamise, mis võimaldab säilitada nii paljusid mulla funktsioone kui võimalik.

113. **EL-i mullastrateegia.**¹⁴⁷ EL-i tasandil on Euroopa Komisjon 2021. aastal vastu võtnud EL-i mullastrateegia, mille eesmärk on saavutada mullaökosüsteemide hea seisund EL-is aastaks 2050. Õiguslikult mittesiduva dokumendina sätestab strateegia visiooniks, et 2050. aastaks on mulla kaitse, säästev kasutamine ja taastamine muutunud normiks. Strateegia eesmärkide hulka kuulub ka võitlus kõrbestumisega, degradeerunud maa ja mulla taastamine ning maa degradeerumise neutraalsuse saavutamine 2030. aastaks. Pika perioodi eesmärkidenä on seatud maa netohõive puudumise saavutamine 2050. aastaks ning pinnasereostuse vähendamine tasemeni, mida ei peeta enam tervisele ja looduslikele ökosüsteemidele kahjulikuks. EL-i mullastrateegia reguleerib maakasutuse poliitikat läbi mulla säästva majandamise edendamise ja maahõive piiramise. Strateegia kohaselt peaksid liikmesriigid 2023. aastaks seadma oma ambitsioonikad riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud eesmärgid, millega vähendada maa netohõivet 2030. aastaks. Lisaks tuleks integreerida maahõive hierarhia linnaruumi haljastamise kavadesse ning seada maa korduskasutamine ja ringlussevõtt prioriteediks. Kuigi tegemist on õiguslikult mittesiduva dokumendiga, on EL-i mullastrateegia eesmärk siiski kaudselt liikmesriikide maakasutuse poliitikat suunata.
114. **Suunised mulla katmise kohta.**¹⁴⁸ Komisjoni talituste töödokumendi eesmärk on anda teavet mulla katmise ulatuse kohta EL-is ning mulla katmise mõjude ja parimate tavade kohta seoses piiramise, leevendamise ja kompenseerimisega, et tagada maa parem majandamine. Suunised on adresseeritud liikmesriikide pädevatele asutustele riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil, maakasutuse planeerimise ja mulla majandamise spetsialistidele ning sidusrühmadele. Dokument käsitleb viise, mida on liikmesriikides kasutatud mulla katmise piiramiseks, leevendamiseks ja kompenseerimiseks, rõhutades, et olemasolevad parimad tavad näitavad, et kvaliteetne ruumiline planeerimine järgib terviklikku lähenemisviisi ning nõuab kõigi asjaomaste ametivõimude täielikku pühendumist. Suunised mõjutavad maakasutuse poliitikat läbi parimate tavade jagamise ja soovitude, mis suunavad liikmesriikide maakasutuse otsuseid mulla säästva majandamise ja maahõive piiramise suunas.
115. **Euroopa mullakokkulepe (*Mission „A Soil Deal for Europe“*).**¹⁴⁹ Euroopa mullakokkulepe on Euroopa Komisjoni poolt 2021. aastal käivitatud ambitsioonikas ja uuenduslik instrument, mille eesmärgiks on kiirendada jätkusuutlikku maa- ja mullakasutuse lahenduste väljatöötamist ja laiaulatuslikku kasutuselevõttu osana laiemast rohelisest üleminekust. Koos EL-i mullastrateegia, mullaseire ja vastupidavuse direktiivi, EL-i mullaobservatooriumi ja kliimapoliitikaga (nagu süsinikupöllumundus) moodustab missioon tugeva raamistiku mulla kaitseks EL-is. Kuigi missioon tugineb EL-i teadus- ja innovatsiooniprogrammile Horisont Euroopa, toimib see mehhanismina teiste EL-i programmidega (nagu ühine põllumajanduspoliitika) sünergiate suurendamiseks ning koostööks liikmesriikide, EL-iga assotsieerunud riikide ja globaalsete partnerite sidusrühmadega. Algatuse raames plaanitakse luua 2030. aastaks 100 eluslaborit, kus teadlased, põllumehed, metsamajandajad, ruumiplaneerijad ja kodanikud teevad koostööd uuenduslike lahenduste katsetamiseks ja rakendamiseks mulla tervise parandamise eesmärgil. Algatus keskendub mulla degradeerumise peatamisele, orgaanilise süsiniku varude säilitamisele, mulla katmise vähendamisele, saastumise vähendamisele, erosiooni ennetamisele, mulla struktuuri ja elurikkuse parandamisele, EL-i globaalsete mõjude vähendamisele ning ühiskonna teadlikkuse tõstmisele mulla tähtsusest.

¹⁴⁷ [Link.](#)

¹⁴⁸ [Link.](#)

¹⁴⁹ [Link.](#)

116. **EL-i uus metsastrateegia.**¹⁵⁰ Strateegia eesmärk on kasutada metsa potentsiaali tuleviku heaks, võttes arvesse subsidiaarsuse põhimõtet, parimaid kättesaadavaid teaduslikke tõendeid ja parema õigusloome nõudeid. Strateegia põhineb Euroopa rohelisel kokkuleppel ja EL-i elurikkuse strateegial aastani 2030 ning selles tunnustatakse metsade keskset ja mitmefunktsioonilist rolli kestliku ja kliimaneutraalse majanduse saavutamisel 2050. aastaks. Strateegias esitatakse poliitikaraamistik kasvavate, tervete, mitmekesiste ja vastupanuvõimeliste EL-i metsade saavutamiseks, mis aitavad märkimisväärselt kaasa elurikkuse-eesmärgile, elatusvahendite tagamisele maapiirkondades ja mujal ning kestliku metsapõhise biomajanduse toetamisele. Uus EL-i metsastrateegia keskendub metsade kaitsele ja taastamisele, süsiniku sidumise suurendamisele ning säästva metsamajanduse edendamisele, rõhutades vajadust säilitada metsade ökoloogilist toimivust ja mullaviljakust kui metsaökosüsteemide elujõulisuse ja vastupanuvõime alust.
117. **Tolmeldajaid käsitlev EL-i algatus.**¹⁵¹ Algatuse eesmärk on peatada tolmeldajate arvukuse vähenemine ja pöörata see suundumus 2030. aastaks ümber kolme prioriteedi kaudu: teadmiste parandamine tolmeldajate arvukuse vähenemise, selle põhjuste ja tagajärgede kohta, tolmeldajate kaitse parandamine ja arvukuse vähenemise põhjustega tegelemine ning ühiskonna mobiliseerimine ning strateegilise planeerimise ja koostöö edendamine kõigil tasanditel. Algatuses tuuakse esile, et tolmeldajatele võivad kahjulikku mõju avaldada maakasutus ja maakasutuse muutused, nagu põllumajanduse ja metsanduse intensiivistamine, linnastumine ja taristu arendamine, sest need kahandavad tolmeldajate elupaiku ja suurendavad nende elupaikade killustatust. Algatus näeb ette meetmeid põllumajandusmaastikel, linnapiirkondades ja kaitsealadel, sh tolmeldajasõbralike agronoomiliste meetodite edendamist, pestitsiidide kasutamise piiramist ning tolmeldajate ökoloogiliste koridoride võrgustiku „Buzz Lines“ loomist.
118. **Ressursitõhusa Euroopa tegevuskava.**¹⁵² Tegevuskava eesmärk on muuta EL-i majandus ressursitõhusaks, vähendades ressursikasutust ja keskkonnamõju ning suurendades samal ajal konkurentsivõimet ja heaolu. Dokument käsitleb majanduse ümbermuutmist, looduskapitali ja ökosüsteemiteenuseid, sh maa ja mullaga seonduvat, ning olulisi sektoreid nagu toit, hooned ja transport. Tegevuskava näeb ette ka meetmeid seoses säästva tarbimise ja tootmise, jäätmete muutmise ressursiks ning keskkonnakahjulike toetuste kaotamisega. Tegevuskava tunnistab senise intensiivse ressursikasutuse jätkusuutmatust ning seab eesmärgiks majanduse ümberkujundamise säästva tootmise ja tarbimise suunas. Tegevuskava kohaselt peaksid liikmesriigid piirama maahõivet ja pinnase katmist nii palju kui võimalik ning rakendama vajalikud meetmed erosiooni vähendamiseks ja mulla orgaanilise aine sisalduse suurendamiseks.
119. **Biomajanduse strateegia.**¹⁵³ Komisjoni teatise eesmärk on tugevdada majanduse, ühiskonna ja keskkonna vahelisi sidemeid ning edendada kestlikku ja ringluspõhist biomajandust. Teatis sätestab kolm peamist tegevusvaldkonda: biotoorainepõhiste sektorite tugevdamine ja kasv ning investeeringute ja turgude kaasamine, kohaliku biomajanduse kiire areng kõikjal Euroopas ning biomajanduse ökoloogiliste piiride tajumine. Strateegia rõhutab vajadust üleminekuks fossiilkütusepõhiselt majanduselt biotoorainepõhisele majandusele, elujõuliste ökosüsteemide säilitamise vajadust ning uuenduslike lahenduste väljatöötamist kestlike toidutootmis- ja põllumajandussüsteemide jaoks.

¹⁵⁰ [Link.](#)

¹⁵¹ [Link.](#)

¹⁵² [Link.](#)

¹⁵³ [Link.](#)

120. **EL-i uus kliimamuutustega kohanemise strateegia.**¹⁵⁴ Strateegia eesmärk on kujundada kliimamuutuste suhtes vastupanuvõimeline Euroopa, saavutades 2050. aastaks täieliku kohanemise kliimamuutuste vältimatu mõjuga. Strateegia põhineb kolmel põhipõhimõttel: arukam kohanemine teadmiste täiendamise ja ebakindlusega toimetuleku kaudu, süsteemsem kohanemine poliitika väljatöötamise toetamisega kõigil tasanditel ja kõigis sektorites ning kiirem kohanemine meetmete rakendamise hoogustamise kaudu. Strateegia rõhutab looduspõhiste kohanemislahenduste tähtsust, kliimamuutustega kohanemise lõimimist makromajandus- ja eelarvepoliitikasse ning kohaliku tasandi vastupanuvõime suurendamist. Strateegia mõjutab maakasutuse poliitikat läbi kliimamuutustega kohanemise meetmete, mis nõuavad liikmesriikidelt looduspõhiste lahenduste edendamist ning vastupidava ja kliimakindla taristu arendamist, suunates seeläbi maakasutuse otsuseid kestliku ja kliimamuutustele kohaneva keskkonna loomise suunas.
121. **Davosi deklaratsioon 2018.**¹⁵⁵ Davosi deklaratsiooni eesmärk on edendada kõrge kvaliteediga ehituskultuuri (Baukultur) Euroopas, käsitledes ehitatud keskkonna kujundamist tervikliku ja kultuurikeskse lähenemisviisi kaudu. Deklaratsiooni kohaselt hõlmab Baukultur kõiki inimtegevusi, mis muudavad ehitatud keskkonda, sealhulgas olemasolevaid hooneid, taristut, avalikke kohti ja maastikke. Deklaratsioon rõhutab, et kõrge kvaliteediga Baukultur eeldab kultuuriliste, sotsiaalsete, majanduslike, keskkonnaalaste ja tehniliste aspektide tasakaalustamist planeerimis-, projekteerimis- ja ehitustegevuses.
122. **Kaitsevalmiduse koondpakett.**¹⁵⁶ Kaitsevalmiduse koondpaketi eesmärk on tugevdada Euroopa kaitsevalmidust ja -paindlikkust, kõrvaldades regulatiivsed tõkked ning lihtsustades nii kaitsealaseid kui ka mittekaitsealaseid EL-i õigusnorme, et kiirendada kaitsetööstuse investeeringuid ja tootmisvõimsuse suurendamist 2030. aastaks. Koondpakett on suunatud kahele omavahel tihedalt seotud valdkonnale: esiteks EL-i kaitsealastele õigusaktidele ja kaitsetööstuse programmidele, hõlmates kaitsealaseid riigihankeid, kaitseotstarbeliste toodete ELi-sisest vedu ning Euroopa Kaitsefondi, ning teiseks EL-i mittekaitsealastele õigusaktidele, mis mõjutavad kaitsetööstust, sealhulgas loamenetluste, kemikaalialase õigustiku, konkurentsieeskirjade ja rahastamisraamistike valdkonnas. Koondpaketi kohaselt võivad liikmesriigid kasutada EL-i mitmesugustes õigusaktides ette nähtud „ülekaaluka avaliku huvi“, „üldsuse turvalisuse“ või „kriisi“ erandeid kaitsevalmiduse eesmärkide saavutamiseks.
123. **Kokkuvõte.** Strateegiad ja poliitilised dokumendid on õiguslikult mittesiduvad, kuid maa- ja mullakasutuse otsuseid suunavad dokumendid. Analüüsitud strateegiad ja poliitilised dokumendid erinevad nii eesmärkide kui ka reguleerimisala poolest: EL-i elurikkuse strateegia ja tolmeldajaid käsitlev algatus keskenduvad bioloogilise mitmekesisuse säilitamisele, seades mh eesmärgiks kaitsealade võrgustiku loomise. Euroopa roheline kokkulepe ja EL-i uus kliimamuutustega kohanemise strateegia kehtestavad raamistiku kliimaneutraalsuse saavutamiseks 2050. aastaks. EL-i mullastrateegia ja suunised mulla katmise kohta suunavad liikmesriike seadma eesmärgi maa netohõive vähendamiseks 2030. aastaks ning saavutama maa netohõive puudumine 2050. aastaks. Uus ringmajanduse tegevuskava kujundab ümber tarbimisharjumusi jäätmete vähendamiseks. Kuigi strateegilised ja poliitilised dokumendid on õiguslikult mittesiduvad, kujundavad need liikmesriikide maakasutuse poliitikat, sätestades prioriteetidena mh keskkonnakaitse, elurikkuse säilitamise ja kliimaneutraalsuse.

¹⁵⁴ [Link.](#)

¹⁵⁵ [Link.](#)

¹⁵⁶ [Link.](#)

3.2. Eesti riigisisised rakenduslikud instrumendid

3.2.1. Riigisiseste rakenduslike instrumentide olemus

124. **Strateegiliste arengudokumentide hierarhia.** Riigieelarve seaduse (RES) §-de 19–20 kohaselt on strateegilised arengudokumendid riigi pikaajaline arengustrateegia, poliitika põhialused, valdkonna arengukavad ja programmid. Lisaks nendele dokumentidele on võimalik koostada ka muid arengudokumente, sh rohelisi ja valgeid raamatuid. Tulenevalt RES § 19 lg-st 6 peavad strateegilised dokumendid olema omavahel kooskõlas. Sellest tulenevalt on strateegiliste arengudokumentide hierarhia järgnev.

- Poliitika põhialused – Riigikogu poolt vastu võetav arengudokument, milles määratakse ühe või mitme omavahel seotud poliitikavaldkonna visioon, üleriigiline eesmärk ja prioriteetsed arengusuunad (RES § 19 lg 2). Tegemist on üldise arengudokumendiga, milles ei kirjeldata selgeid arengusuundi ega tegevusi, mille abil tuleks soovitud suunas liikuda.¹⁵⁷
- Riigi pikaajaline arengustrateegia (s.o „Eesti 2035“) – Riigikogu poolt vastu võetav arengudokument, milles määratakse poliitikavaldkondade terviklik visioon, üleriigilised strateegilised sihid ja olulisemad muudatused nende elluviimiseks vähemalt 15 aastaks (RES § 19 lg 1¹). Riigi pikaajalisest arengustrateegiast peavad lähtuma kõik valdkonna arengukavad ja programmid.¹⁵⁸
- Valdkonna arengukavad – Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatavad arengudokumendid, milles määratakse terviklikult ühe või mitme poliitikavaldkonna üldeesmärk, alaeesmärgid ja nende mõõtmist võimaldavad mõõdikud ning poliitikainstrumendid, mille kaudu seatud eesmärgid plaanitakse saavutada (RES § 19 lg 3). Valdkondlikus arengukavas kirjeldatud tegevuste ja suundadega määratakse kindlaks, kuidas Vabariigi Valitsus konkreetsetes valdkonnas edasi kavatseb liikuda.¹⁵⁹
- Programmid – ministrite poolt kinnitatavad arengudokumendid, milles määratakse tulemusvaldkonna alaeesmärgi saavutamisele suunatud meetmed, mõõdikud, tegevused ja rahastamiskava (RES § 19 lg 5). Programm on kõige paindlikum strateegiline arengudokument ning selles määratakse kõik sammud, kuidas seatud eesmärkideni jõutakse, milliseid tegevusi selleks tehakse ja mis mahus tegevusi rahastatakse.¹⁶⁰
- Muud arengudokumendid – lisaks RES-is nimetatud strateegilistele arengudokumentidele on valitsemisalade vaheliste tegevuste koordineerimiseks võimalik kasutada tegevuskavasid ning rohelisi või valgeid raamatuid. Valitsusasutuste ühiste seisukohtade ja lahenduste leidmiseks koostatakse rohelisi raamatuid (probleemistiku püstitamine) ning valgeid raamatuid (läheseisukohtade kokkuleppimine). Nimetatud dokumendid võimaldavad paindlikumat lähenemist kitsamate küsimuste käsitlemisel ja valitsemisalade vahelise koostöö korraldamisel, kuid need ei ole detailsusastmelt üldjuhul samal tasemel programmidega.¹⁶¹

125. **Strateegiate, arengu- ja tegevuskavade õiguslik siduvus.** Strateegiad, arengu- ja tegevuskavad ei ole üldjuhul õiguslikult siduvad ega loo vahetult õigusi ega kohustusi üksikisikutele. Nende peamine funktsioon on suunata ja koordineerida avaliku võimu tegevust pikemas perspektiivis, seades eesmärgid ja määratledes meetmed nende saavutamiseks. Õiguskirjanduses on seoses

¹⁵⁷ Riigikantselei. Strateegilise planeerimise käsiraamat, lk 4. [Link](#).

¹⁵⁸ Samas, lk 4.

¹⁵⁹ Samas, lk 4.

¹⁶⁰ Samas, lk 5.

¹⁶¹ Samas, lk 6.

keskkonnakasutuse kavadega siiski leitud, et keskkonnakasutuse kavad (sh veemajanduskavad ja jäätmekavad) võivad omada regulatiivset toimet ja olla kohustuslikud nii neid ellu viivatele asutustele kui ka üksikisikutele.¹⁶² Samuti võivad arengukavad muutuda õiguslikult siduvaks seaduses sätestatud normi kaudu. Nii tuleb näiteks PlanS § 11 lg 1 kohaselt planeerimisalase tegevuse korraldajal arvesse võtta asjakohaseid ruumilist arengut mõjutavaid strateegiaid, arengukavasid ning teisi ruumilist arengut mõjutavaid dokumente ja muud asjakohast teavet.

3.2.2. Poliitika põhialused ja riigi pikaajaline arengustrateegia

126. **Kliimapoliitika põhialused.**¹⁶³ Kliimapoliitika põhialuste eesmärk on sätestada Eesti pikaajaline visioon ja eesmärgid kliimamuutuste leevendamiseks ning nendega kohanemiseks aastani 2050. Dokument kehtestab Eesti visiooni saada 2050. aastaks kliimanetraalseks riigiks, tasakaalustades kasvuhoonegaaside heite ja sidumise. Kliimapoliitika põhialused reguleerivad maakasutuse poliitikat läbi valdkondlike suuniste, mis hõlmavad energeetikat ja tööstust, transporti, põllumajandust ning metsandust ja maakasutust. Näiteks on dokumendis sätestatud poliitikasuunisena senise metsamaa pindala säilitamine ja degradeerunud märgalade taastamine. Dokument rõhutab metsade süsiniku sidumise võime suurendamist ning muldade süsinikuvaru säilitamist ja suurendamist. Samuti motiveeritakse põllumajandustootjaid kujundama ja säilitama püsirohumaid, väikemärgalasid ja puhvervööndeid ning vähendama turvasmuldade harimist. Kliimapoliitika põhialused suunavad maakasutuse otsuseid kliimanetraalsuse saavutamise suunas, seades konkreetseid eesmärke süsiniku sidumiseks metsades ja muldades ning edendades kestlikku maakasutust kõigis sektorites.
127. **Maapõuepoliitika põhialused aastani 2050.**¹⁶⁴ Maapõuepoliitika põhialused annavad pikaajalise visiooni ja suunad valdkonna arengu juhtimiseks, käsitledes kogu maapõue potentsiaali, sh maavarasid, maapõue kui maatuge ja ehituskeskkonda, põhjavett ning maa(põue)soojust. Dokument kehtestab visiooni, et maapõue ja seal leiduvaid loodusvarasid uuritakse ning kasutatakse Eesti ühiskonnale võimalikult suurt väärtust looval moel, arvestades keskkonnavalasid, sotsiaalseid, majanduslikke, geoloogilisi ja julgeoleku aspekte. Dokument rõhutab, et maapõue valdkonnaga seotud riigi huvid peavad olema selgelt defineeritud ning maapõue kasutuse asukoha valiku suunamiseks otsitakse parimate kogemuste põhjal Eestile otstarbekaid, mõistlikke ja säästlikke lahendusi, kusjuures maapõue kasutamise korraldus ja ruumiline planeerimine peavad toimima kooskõlas.
128. **Strateegia „Eesti 2035“.**¹⁶⁵ Strateegia eesmärk on seada Eesti riigile ja rahvale järgmiseks viieteistkümneks aastaks strateegilised sihid ning määrata kindlaks nende saavutamiseks vajalikud muutused. Strateegia kehtestab viis strateegilist sihti: Eestis elavad arukad, terved ja tervist hoidvad inimesed; Eesti ühiskond on hooliv, koostöömeelne ja avatud; Eesti majandus on tugev, uuendusmeelne ja vastutustundlik; Eestis on kõigi vajadusi arvestav, turvaline ja kvaliteetne elukeskkond; Eesti on uuendusmeelne, usaldusväärne ja inimesekeskne riik.

3.2.3. Olulisemad valdkonna arengukavad ja programmid

129. **Kliimamuutustega kohanemise arengukava aastani 2030.**¹⁶⁶ Kliimamuutustega kohanemise arengukava eesmärk on suurendada Eesti riigi, regionaalse ja kohaliku tasandi valmidust ja võimet kliimamuutuste mõjuga kohanemiseks. Arengukava seab kaheksa alaeesmärgi prioriteetsete valdkondade järgi: tervis ja päästevõimekus, maakasutus ja planeerimine, looduskeskkond,

¹⁶² J. Pitving. Keskkonnakasutuse kava kui halduse tegevusvorm. – Juridica 2010/1, lk 51-62.

¹⁶³ [Link.](#)

¹⁶⁴ [Link.](#)

¹⁶⁵ [Link.](#)

¹⁶⁶ [Link.](#)

biomajandus, majandus, ühiskond, teadlikkus ja koostöö, taristu ja ehitised ning energeetika ja varustuskindlus. Näiteks on arengukavas selgitatud, et linnade planeerimisel ja linnakorralduses tulevikus aset leidvate üleujutuste, tormide ning kuumalainetega kaasnevate riskidega tuleks arvestada planeeringulahendustes, võttes aluseks keskkonnamõju strateegilise hindamise ja riskianalüüsi tulemusi. Arengukava rõhutab vajadust teadlikkuse suurendamise, vastupanuvõime kasvatamise ja ettevaatuspõhimõtte rakendamise järele.

130. **Eesti teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukava 2021–2035.**¹⁶⁷ Arengukava üldeesmärk on, et Eesti teadus, arendustegevus, innovatsioon ja ettevõtlus suurendaksid koostoimes Eesti ühiskonna heaolu ja majanduse tootlikkust, pakkudes konkurentsivõimelisi ja kestlikke lahendusi Eesti ja maailma arenguvajadustele. Peamised suunad hõlmavad teadus- ja arendustegevuse tugevdamist, innovatsiooni edendamist ning ettevõtluskeskkonna parandamist. Arengukavaga seoses on koostatud ka fookusvaldkonna teekaardid, mis määratlevad valdkonna arengu sihid, prioriteetsed arengusuunad ja arenguks vajalikud tegevused (nt maapõueressursside väärindamise teekaart¹⁶⁸, puidu väärindamise teekaart¹⁶⁹).
131. **Eesti metsanduse arengukava aastani 2030 (koostamisel, seisuga 19.01.2023).**¹⁷⁰ Arengukava eesmärk on tagada kestlik metsandus. Arengukava kehtestab kolm peamist alaeesmärki: metsandus aitab tagada metsaökosüsteemide ja nende elurikkuse püsimise, leevendab kliimamuutusi ning kohaneb kliimamuutuste mõjuga, metsasektor on majanduslikult konkurentsivõimeline ning metsandus on kaasav ja arvestab sotsiaalsete ja kultuuriliste väärtustega. Arengukava kohaselt tuleks põhitähelepanu suunata metsade ja maastike hoidmisele ja majandamisele, et kliimamuutusi leevendavad metsad ja maastikud säiliks. Dokument rõhutab vajadust säilitada metsamaa pindala vähemalt senisel tasemel, edendada metsade uuendamist kasvukohale sobilike puuliikidega ning rakendada meetmeid metsade tervisliku seisundi parandamiseks kliimamuutuste kontekstis.
132. **Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030.**¹⁷¹ Arengukava eesmärk on aidata kaasa Eesti põllumajanduse, kalanduse, vesiviljeluse ja toiduainetööstuse arengule ja konkurentsivõime kasvule, toidujulgeolekule, maa- ja rannapiirkondade tasakaalustatud arengule, samuti taimede ja loomade heale tervisele, muldade seisundi paranemisele, toiduohutusele ning puhta keskkonna ja liigilise mitmekesisuse säilimisele. Arengukava kehtestab kaheksa tegevussuunda kahe alaeesmärgi raames: tark ja kestlik põllumajandus, toidutootmine ja maaelu ning ohutu toit ja hoitud keskkond ning kestlik kalandus, mis tagab kalandusvaldkonna konkurentsivõime ning kalavarude jätkusuutliku majandamise. Arengukava kohaselt tuleb kliimaeesmärkide täitmiseks toetada säästlikku maakasutust, turvasmuldadega põllumajandusmaade jätkuvat viimist püsirohumaa alla ning asjakohastel juhtudel veerežiimi looduslikkuse taastamist või veetaseme kontrollitud tõstmist. Arengukava seab ka eesmärgiks kasutuses oleva põllumajandusmaa pindala säilimise ja mõõduka suurenemise. Seda kirjeldab tegevussuund 4: kvaliteetsed sisendid põllumajanduses. Samuti tuleks muldade hea tervise säilitamiseks soodustada muldade elurikkust soosivate ning erosiooni ja toitainete kadu vältivate maaviljeluspraktikate kasutamist. Maastike elurikkuse ja mosaiiksuse tagamiseks tuleb soodustada mitmekesisist maakasutust, väiksemate põldude rajamist ning vältida suuri maastikuelementideta alasid.

¹⁶⁷ [Link.](#)

¹⁶⁸ [Link.](#)

¹⁶⁹ [Link.](#)

¹⁷⁰ [Link.](#)

¹⁷¹ [Link.](#)

133. **Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021–2035.**¹⁷² Transpordi ja liikuvuse arengukava eesmärk on tagada elanikele ja ettevõtetele mugavad, ligipääsetavad, ohutud, kiired, nutikad ning kestlikud liikumisvõimalused kooskõlas EL-i õigusnormides kehtestatud eesmärkidega. Arengukava kehtestab kaks peamist tegevussuunda: 1) transpordisüsteemi konkurentsivõime suurendamine, säästev, nutikas ja kulutõhus arendamine, vähendades keskkonnajalajälge ja muutes taristul liiklemise ohutumaks; 2) ühistranspordi inimestele lähemale toomine ja selle kasutamise mugavamaks muutmine targema planeerimise ja nutikama piletimüügikorralduse abil. Dokumendi kohaselt on ühistranspordi hea toimimise eeldus selle vajaduste arvestamine juba maakasutuse planeerimisel. Dokument seab konkreetsed eesmärgid transpordisektori kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks 1700 kilotonnini ning ühissõidukiga, jalgrattaga ja jalgsi liiklejate osakaalu suurendamiseks 55%-ni.
134. **Energiamajanduse arengukava aastani 2035.**¹⁷³ Energiamajanduse arengukava üldeesmärk on tagada Eesti energiamajanduse abil energiapuulgeolek, kasvatada riigi konkurentsivõimet ja aidata kaasa puhta energiaga majandusele üleminekule. Arengukava kohaselt tuleb taastuvenergia kasutuselevõtu ning lõpptarbitava energia tõhususe saavutamise konkreetsed tegevused kavandada teiste sektorite (ettevõtlus, tööstus, hoonefond, transport, majapidamised, äri- ja avalikud teenused, põllumajandus ja kalandus, digimajandus, veemajandus jmt) arengudokumentide (sh seonduva maakasutuse planeerimisega seotud dokumentides) koostamise tulemusel.
135. **Maa- ja ruumiloome programm 2025–2028 (eelnoõu 01.10.2024).**¹⁷⁴ Maa- ja ruumiloome programmi eesmärk on tagada kõikjal Eestis kvaliteetne ja konkurentsivõimeline elu- ja ettevõtluskeskkond ning kestlik maakasutus koos kvaliteetsete ja kättesaadavate teenustega. Maa- ja ruumiloome programm koosneb viiest tegevusest: ruumilise planeerimise poliitika kujundamine ja korraldamine, maakasutuspoliitika kujundamine ja elluviimine, ruumiandmete hõive, analüüsid ja kättesaadavaks tegemine, põllumajandusmaa ja maaparanduse poliitika kujundamine ning maaparenduse poliitika rakendamine. Maakasutuspoliitika kujundamise ja elluviimise tegevuse eesmärk on viia ellu maakasutuse otsuseid ja nende rakendamiseks tehtavaid maatoiminguid kooskõlas maakasutuspoliitika põhimõtetega. Vastav eesmärk soovitakse saavutada seitsme teenuse osutamise kaudu, millest üks on maakasutuspoliitika kujundamise teenus MKM-is ja kuus teenust maakasutuspoliitika rakendamiseks MARU-s. Näiteks kavatakse programmi kohaselt kujundada maakasutuspoliitika ja maakasutuse suundi üleriigilise planeeringu koostamisel ning riigi maakasutuspoliitika põhimõtete väljatöötamise abil. Programmidega panustakse ja aidatakse kaasa riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ strateegilise sihi „Eestis on kõigi vajadusi arvestav, turvaline ja kvaliteetne elukeskkond“ ja „Eesti majandus on vastutustundlik inimeste ja looduse suhtes“ saavutamisse. Programmi raames jätkatakse mh üleriigilise planeeringu „Eesti 2050“ koostamist ja ruumiandmete 3D digipööret, moodustatakse Maa- ja Ruumiamet, parandatakse maakatastri andmete kvaliteeti ning viiakse lõpuni planeerimiseaduse muutmise protsess. Programm rõhutab vajadust säilitada põllumajandusmaa põllumajanduslikus kasutuses ning tagada väärtuslike põllumajandusmaade kaitse- ja kasutustingimuste järgimine planeeringutes.

3.2.4. Olulisemad muud arengudokumendid

136. **Üleriigiline planeering „Eesti 2050“ lähteseisukohad ja mõjude hindamise programm (detsember 2023).**¹⁷⁵ Üleriigilise planeeringu eesmärk on määrata kindlaks Eesti ruumiline struktuur, ruumikasutus ning ajakohased ruumilise arengu põhimõtted, suunised ja suundumused 2050. aastani. Planeering on

¹⁷² [Link.](#)

¹⁷³ [Link.](#)

¹⁷⁴ [Link.](#)

¹⁷⁵ Üleriigilise planeeringu koostamisega seotud dokumendid on kättesaadavad riigi planeeringute kodulehelt. [Link.](#)

riigi ruumilise arengu strateegia, mis annab ruumilise väljundi kestlikele eesmärkidele, mis on sõnastatud ajakohastes arengukavades. Muuhulgas leevendab planeering arengukavade „ruumipimedust“, st ruumilise mõõtmega mitteamist, tuues esile erinevate valdkondade ruumilise koostoime ja kasvatades ruumiteadlikkust. Ühtlasi on planeering järgmise perioodi riigi tasandi arengukavade ja planeeringute koostamise aluseks. Planeeringuga ei määrata üksikobjektide täpseid asukohti ja ei seata kitsendusi maakasutusele, kuid kajastatakse riiklikult oluliste võrgustike, keskukohtade ja sõlmpunktide põhimõttelist paiknemist.

137. **Planeerimise roheline raamat.**¹⁷⁶ Planeerimise roheline raamat on Rahandusministeeriumi koostatud dokument, mis annab sissevaate Eesti planeerimispraktikasse. Dokument käsitleb planeeringu koostamises osalejate rolle, kaasamist ja planeeringuinfo edastamist, planeerija rolli ja pädevust, ruumilist ja strateegilist planeerimist, kohaliku omavalitsuse ja valitsuse planeeringuinstrumente, maakasutuse muutusega kaasnevat rahalist tulu ja kulu, korruptsiooniohtu, planeeringumenetluste kestust, mõjude hindamist planeeringute koostamisel, planeeringute koostamise rahastamist ning tõhusat ja mõjusat planeerimissüsteemi. Rohelises raamatus rõhutatakse, et planeeringu koostamine on ainus haldusmenetlus, mille raames kaalutletakse valdkondade ruumilisi vajadusi kindlas asukohas ja vastastikuses koosmõjus.
138. **Ringmajanduse valge raamat.**¹⁷⁷ Ringmajanduse valge raamatu eesmärk on koondada visioon, ringmajanduse aluspõhimõtted ja arengusuunad, millest lähtuda edasistes tegevustes. Dokument on mõeldud toetama erinevaid osapooli – riiki, kohalikke omavalitsusi, eraisikuid – ringmajanduse põhimõtete integreerimisel tootmisse, tarbimisse, planeerimisse, poliitikasse, elustiilidesse, kultuuri ja väärtushinnangutesse. Valge raamat kehtestab visiooni, et Eestis on toimiv ringse tootmise ja tarbimise süsteem ning oleme nutikas ringmajandust eest vedav riik. Dokument sätestab kuus prioriteetset arengusuunda: ressursside vastutustundlik kasutamine, ettevõtete jätkusuutlikud ja ringmajandussuunitlusega ärimudelid, vajaliku oskusteabe ja ekspertide olemasolu, digitaalsete lahenduste loomine ringmajanduse toetamiseks, riikliku koordinatsiooni tagamine ning keskkonnateadliku mõtteviisi juurdumine.
139. **Mahepõllumajanduse edendamise tegevuskava aastateks 2023–2030.**¹⁷⁸ Tegevuskava eesmärk on edendada mahepõllumajanduse arengut Eestis, aidates seeläbi kaasa mahepõllumajandusliku tootmise ja töötlemise laiendamisse, suurendada kohaliku mahetoidu tarbimist, tõsta riigisisest koostöövõimet ning edendada rahvusvahelist konkurentsivõimet. Tegevuskava meetmed on struktuurilt jaotatud kolmeks sambaks: mahetootmise ja -töötlemise edendamine, mahetoidu tarbimise edendamine ja nõudluse suurendamine ning maheekspordi edendamine. Dokument seab konkreetsed eesmärgid 2030. aastaks, sh mahepõllumajanduse kogutoodangu rahalise väärtuse osakaalu suurendamise 14%-ni Eesti põllumajanduse kogutoodangust, 20% Eesti tarbijatest regulaarse mahetoidu ostmise tagamise ning mahetoodete ekspordikäibe kasvatamise 80 miljoni euron.
140. **Natura 2000 tegevuskava 2021–2027.**¹⁷⁹ Natura 2000 tegevuskava on strateegiline planeerimisdokument, mis määratleb prioriteetsed meetmed ja rahastamisvajadused Natura 2000 võrgustiku rakendamiseks ning sellega seotud rohelise taristu arendamiseks. Tegevuskava eesmärk on tagada looduslike elupaikade ja EL-i tähtsusega liikide soodsa seisundi säilitamine ja taastamine, võttes arvesse majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi nõudeid ning piirkondlikke ja kohalikke

¹⁷⁶ [Link.](#)

¹⁷⁷ [Link.](#)

¹⁷⁸ [Link.](#)

¹⁷⁹ [Link.](#)

eripärasid. Dokument keskendub Natura 2000 alade jaoks kehtestatud konkreetsetele kaitsemeetmetele ning nende rahastamisvajadustele, hõlmates nii erikaitsealasid kui ka linnudirektiivi alusel määratud linnukaitsealasid. Tegevuskava sisaldab ka täiendavaid rohelise taristu meetmeid, mis aitavad kaasa Natura 2000 võrgustiku ökoloogilisele sidususele ning liikide ja elupaikade soodsa seisundi säilitamisele või taastamisele.

141. **Liigi kaitse tegevuskavad.**¹⁸⁰ Tegevuskavad on strateegilised dokumendid, mis määratlevad ohustatud ja kaitsealuste liikide säilimise ning elujõulisuse tagamiseks vajalikud meetmed. Keskkonnaamet kinnitab tegevuskavad erinevates valdkondades, hõlmates soontaimi, samblikke, seeni, puid, linde, imetajaid, kahepaikseid, kalu ja selgrootuid. Tegevuskavad analüüsivad liigi bioloogiat, arvukust ja ohutegureid ning sätestavad konkreetset kaitsemeetmed koos prioriteetide, ajakava ja eelarvega. Kavades määratletakse lähi- ja pikaajalised kaitse-eesmärgid, hinnatakse senise kaitse tõhusust ning planeeritakse vajalikke tegevusi, nagu elupaikade kaitse alla võtmine, taastamine, seire ja liigiarvukuse reguleerimine. Ohustatud liikide kaitse eeldab sageli nende elupaikade kvaliteedi tagamist, mis omakorda sõltub mullastiku seisundist ja maakasutuse viisidest, mistõttu võivad liigi kaitse tegevuskavad oluliselt mõjutada maakasutust.
142. **Pärandniitude tegevuskava.**¹⁸¹ Pärandniitude tegevuskava seab eesmärgid pärandniitude säilitamiseks ja taastamiseks ning kirjeldab tegevusi eesmärkide saavutamiseks aastani 2027. Tegevuskava kehtestab neli peamist eesmärki: suurenenud teadlikkus niitude väärtustest ja hooldamisest, paranenud pärandniitude sidusus ja kaitse tõhusus, järjepidev majandamine ja paranenud hoolduskvaliteet ning korrastatud andmehõive. Tegevuskava eesmärk on hooldada 2027. aastaks pärandniite vähemalt 50 000 hektaril.
143. **Riigi jäätmekava 2023–2028.**¹⁸² Riigi jäätmekava eesmärk on korrastada ning korraldada jäätmehooldust süsteemselt kõigil valdkonna tasanditel, ühtlustada eesmärgid riigi kui terviku jaoks ning seada sihid kohalikele omavalitsustele, ettevõtjatele ja elanikkonnale. Jäätmekava lähtub jäätmehierarhia põhimõttest, mille kohaselt tuleb eelistada jäätmetekke vältimist, korduskasutuseks ettevalmistamist, ringlussevõttu, muud taaskasutamist ning alles viimasena kõrvaldamist. Dokument kehtestab kolm strateegilist eesmärki: kestlik ja teadlik tootmine ja tarbimine ning jäätmetekke vältimise ja korduskasutuse edendamine, ohutu materjaliringluse suurendamine ning jäätmekäitlusest tulenevate mõjudega arvestamine nii inim- kui ka looduskeskkonnale tervikuna. Jäätmekava käsitleb kõiki olulisi jäätmekategooriaid, sh olmejäätmeid, ehitus- ja lammutusjäätmeid, ohtlikke jäätmeid, pakendijäätmeid, probleemtoodetest tekkinud jäätmeid ning biolagunevaid jäätmeid.
144. **Veemajanduskavad 2022–2027.**¹⁸³ Veemajanduskavade eesmärk on pinna- ja põhjavee kaitse ja kasutamise abinõude planeerimine ning korraldamine vesikondades. Veemajanduskava koostamisel lähtutakse veepoliitika raamdirektiivis ja veeseaduses sätestatud eesmärkidest ja nõuetest. Kavade eesmärgiks on hoida ära veeökosüsteemide seisundi halvenemine ning kaitsta ja parandada nende seisundit, edendada säästvat veekasutust ning aidata kaasa üleujutuste ja põudade mõju leevendamisele. Eestis on moodustatud kolm veemajanduse korraldamise põhiüksust: Lääne-Eesti vesikond, Ida-Eesti vesikond ning Koiva vesikond, mille osas on veemajanduskavad koostatud. Veemajanduskavad koostatakse iga kuue aasta tagant koos meetmeprogrammiga, mis sisaldab vee kaitse meetmeid. Kavade koostamisel rakendatakse valgalapõhise veemajanduse põhimõtteid ning arvestatakse veekogumite seisundi hindamist ja seiramist.

¹⁸⁰ [Link.](#)

¹⁸¹ [Link.](#)

¹⁸² [Link.](#)

¹⁸³ [Link.](#)

145. **Eesti taaste- ja vastupidavuskava (seisuga 16.06.2023).**¹⁸⁴ Kava eesmärk on toetada majanduse taastumist COVID-19 kriisist, suurendada majanduslikku ja sotsiaalset vastupidavust ning kiirendada rohelist ja digitaalset üleminekut. Kava hõlmab seitset komponenti: ettevõtete digipööre, rohepöörde kiirendamine, digiriik, energeetika ja energiatõhusus, säästlik transport, tervis ja sotsiaalkaitse ning audit ja kontroll. Kava raames kavandatud reformid ja investeeringud panustavad otseselt strateegia „Eesti 2035“ eesmärkide saavutamisse.
146. **Ringbiomajanduse teekaart.**¹⁸⁵ Ringbiomajanduse teekaardi eesmärk on määratleda Eesti ringbiomajanduse arengu peamised tegevussuunad ja arenguks vajalikud tegevused lühi- (2023–2027) ja pikas perspektiivis (kuni aastani 2035). Teekaart kehtestab viis peamist tegevussuunda: suurem lisandväärtus ringbiomajandusest, kestlik ressurssidega varustatus ja elurikkuse hoidmine, teadus- ja arendustegevus, innovatsioon ja tehnoloogia, konkurentsivõimeline ettevõtluskeskkond ning haridus, oskused ja teadlikkus. Dokument rõhutab ringbiomajanduse rolli tulevikumajanduse alustalana ja roheülemineku võimaldajana, mis suurendab valdkonnas loodavat lisandväärtust ning aitab kujundada Eestit piirkondliku ringbiomajanduse eestvedajaks. Teekaart lähtub kestlikkuse, kaskaadkasutuse, ringsuse ja ressursiturvalisuse põhimõtetest ning on aluseks piirkondlike ringbiomajanduse teekaartide koostamisele.
147. **Ehituse pikk vaade 2035.**¹⁸⁶ Dokumendi eesmärk on tuvastada ehitusvaldkonna parima arengu ja kvaliteetse ehitatud elukeskkonna kujundamise põhiprobleemid ning sõnastada valdkonna arenguks vajalikud eesmärgid. Dokument kehtestab nn seitse suurt sammu ehitussektori arenguks:
- kvaliteetse elukeskkonna kujundamise põhimõtetes kokkuleppimine ja nende elluviimine;
 - riigi ehitusinvesteeringute kontratsüklilisus ja kooskõla riigi strateegilise plaaniga;
 - avaliku sektori eeskujulik roll tellijana;
 - kohalik omavalitsus kui ruumilise arengu kujundaja;
 - ringmajanduse põhimõtetest lähtumine;
 - ehitusvaldkond edendab innovatiivseid lahendusi tootlikkuse ja kvaliteedi tõstmiseks;
 - parimate rahvusvaheliste praktikatega koolitatud töötajad toetavad sektori arengut.
148. **Kokkuvõte.** Strateegiad, arengu- ja tegevuskavad on õiguslikult mittesiduvad dokumendid, mis suunavad maa- ja mullakasutuse poliitikat pikaajaliste eesmärkide seadmise kaudu. Strateegia „Eesti 2035“ kehtestab üldised strateegilised sihid. Kliimapolitika põhialused ja kliimamuutustega kohanemise arengukava aastani 2030 seavad eesmärgid kliimanetraalsuse saavutamiseks 2050. aastaks ning kliimamuutustega kohanemiseks, rõhutades mh vajadust säilitada metsamaa pindala. Üleriigiline planeering „Eesti 2050“ määratleb Eesti ruumilise struktuuri ja arengu põhimõtted. Valdkondlikud arengukavad (metsandus, põllumajandus ja kalandus, energiamajandus, transport) kehtestavad sektoripõhised eesmärgid kestliku maakasutuse tagamiseks. Natura 2000 tegevuskava, liigi kaitse tegevuskavad ja pärandniitude tegevuskava määratlevad konkreetsed kaitsemeetmed elurikkuse säilitamiseks. Kuigi need dokumendid ei loo vahetult õiguslikke kohustusi, kujundavad need maakasutuse poliitikat, suunates näiteks säilitama väärtuslike põllumajandusmaid, metsi ja maastikke.

¹⁸⁴ [Link.](#)

¹⁸⁵ [Link.](#)

¹⁸⁶ [Link.](#)

4. Majanduslikud instrumendid

4.1. Maksud, lõivud ja muud avalik-õiguslikud tasud

149. **Kohalike maksude seadus (KoMS).**¹⁸⁷ PS § 154 lg 2 kohaselt on kohalikul omavalitsusel õigus seaduse alusel kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Kohalike maksude kehtestamise õigus on üks omavalitsusüksuse finantstagatise, mille eesmärk on tagada omavalitsusüksusele piisavad rahalised vahendid¹⁸⁸. Kohaliku maksu kehtestamise ja kogumise õigus on allutatud seadusereservatsioonile. Seega ei saa kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu kehtestada ühtegi maksu seadusliku aluseta¹⁸⁹. Kohalikud maksud, nende kehtestamise kord ja neile esitatavad nõuded sätestatakse KoMS-is. Riigikohus on leidnud, et PS § 157 lg-s 2 sätestatud seadusliku aluse nõue ei ammendu üksnes maksu nimetamisega maksuseaduses, vaid viimases peavad olema sätestatud kohaliku maksu objekt, maksumaksja ja maksu saaja.¹⁹⁰ Analüüsi läbiviimise seisuga võimaldab KoMS kohalikel omavalitsustel kehtestada ja koguda järgmisi makse:

- reklaamimaks;
- teede ja tänavate sulgemise maks;
- loomapidamismaks;
- lõbustusmaks;
- parkimistasu.

KoMS ei sisalda makse, mille maksuobjektiks oleks maa- või mullakasutus teatud viisil, nt maahõive. Seega ei ole täna kohalikel omavalitsustel võimalik maakasutust kohalike maksude kehtestamisega suunata. Selleks, et vastav võimalus luua, tuleks muuta KoMS-i.

150. **Planeerimiseseaduses (PlanS) toodud taristu tasu regulatsioon.** PlanS § 131 lg-st 1 tuleneb üldine põhimõte, mille kohaselt planeeringu koostamise korraldaja (s.o KOV) on kohustatud oma kulul välja ehitama detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatised, kui planeeringu koostamise korraldaja ja detailplaneeringust huvitatud isik ei ole kokku leppinud teisiti. PlanS § 131 lõike 2 kohaselt võib detailplaneeringu koostamist korraldada kohalik omavalitsus sõlmida arendajaga halduslepingu, millega huvitatud isik, s.o arendaja võtab kohustuse detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamiseks seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. Viidatud säte on seotud PlanS § 128 lg 2 p-iga 2, mille kohaselt võib detailplaneeringu jätta algatamata juhul kui planeeringu koostamise korraldajal puudub võimalus detailplaneeringukohaste avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvate rajatiste, haljastuse, välisvalgustuse või avalikes huvides olevate tehnorajatiste ehitamise kohustuse täitmiseks vajalike kulude kandmiseks ning detailplaneeringust huvitatud isik keeldub selliseid kulusid kandmast. Selliselt on võimalik kohalikul omavalitsusel jätta algatamata detailplaneeringud, mille elluviimisega kaasneb teede jm rajatiste ehitamine, mida ei ole arendaja nõus finantseerima.¹⁹¹ Samas on PlanS § 131 rakendusala ebaselge ning kohalikud

¹⁸⁷ [Link](#).

¹⁸⁸ RKÜKo [3-3-1-48-16](#), p 45

¹⁸⁹ RKPJKo [3-4-1-11-98](#); RKPJKo [3-4-1-2-00](#).

¹⁹⁰ RKÜKo [3-3-1-48-16](#), p 52.

¹⁹¹ Õiguskantsler on osundanud, et KOV-i ja arendaja vahel sõlmitav sotsiaalse taristu arendustasu kokkulepe ei ole arendaja vaates lõplikult vabatahtlik, sest selle sõlmimata jätmisel ei anna KOV talle detailplaneeringuga õigust elamuarenduse rajamiseks või hakkab protsessi venitama. Vt Õiguskantsleri 14.02.2025 kiri nr 9-2/250153/2501065.

omavalitsused rakendavad sätet erinevalt, mistõttu puudub ühtne praktika sotsiaalse taristu kulude jagamisel arendaja ja kohaliku omavalitsuse vahel. Kuigi sotsiaalse taristu tasu eesmärgiks on ennekõike tagada kohalikule omavalitsusele finantsiline võimekus täita temal lasuvaid kohustusi, võib rahaliste kohustuste asetamine arendajale mõjutada ka maakasutust ja maahõivet. Seda eeskätt olukordades, kus arendaja sooviks on hõivata arendustegevuseks uusi alasid või oluliselt ümberkujundada olemasolevaid. Sellistes olukordades kaasneb reeglina ka vajadus rajada uus taristu, mille väljaehitamise koormus jääks senise halduspraktika kohaselt olulises osas arendaja enda kanda.

151. Kohalike maksude seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus.

Väljatöötamiskavatsuses¹⁹² (VTK) pakutakse välja kaks uut kohalikule tasandile laekuvat tasu:

- **päikeseparkide püstitamisel pargi rajajale rakenduv tasu:** VTK toob välja, et suurte päikeseparkide rajamine põllumaale muudab oluliselt maapiirkonna maastikku ja vähendab aastateks põllumajandusmaade kasutusvõimalusi ning riivab kogukondade elukeskkonda. Lisaks on oluline põllumaade hoidmine põllumajanduslikus kasutuses kodumaise toidutootmise tagamiseks.
- **elamuarendusega kaasnev arendajale rakenduv tasu,** et katta uute elanike jaoks vajaliku infrastruktuuri arendamise kulud (sotsiaalse taristu arendustasu ja väljaspoole planeeringuala planeeringulahenduse elluviimiseks vajalike avalike rajatiste arendustasu). VTK toob välja, et KOV-ide tulubaas ei võimalda intensiivsest elamuarendusest tingituna lühikesel ajaperioodil suures mahus uute lasteaedade ja koolide ehitamist, olemasolevate lasteaedade ja koolide laiendamist või teiste avaliku kasutusotstarbega hoonete ehitamist. Samuti osundatakse, et PlanS § 131 lg 1 on rakendusalt ebaselge ning võimaldab finantseerimiskohustust leevendada üksnes detailplaneeringu kohaste avalikuks kasutamiseks ettenähtud rajatiste osas (mitte nt hooned nagu lasteaiad ja koolid).
- **Planeeringulahenduste elluviimiseks vajalike rajatiste arendamise ebaselge kaasrahastus äri-, tootmis- ja elamukinnisvara arendamisel:** VTK toob välja, et tänane PlanS § 131 loogika on seotud konkreetse detailplaneeringuga ja selle detailplaneeringu elluviimiseks vajaliku avaliku taristu välja ehitamisega või väljaehitamisega seotud kulude täieliku või osalise kandmisega. Samas võib esineda olukordi, et planeeringulahenduse elluviimiseks on vajalik ehitada rajatis väljaspool planeeringuala, millest hakkab kasu saama laiem piirkond või tulevikus mõni uusarendus.

VTK eesmärgiks on:

- luua õiguslik alus, mis võimaldaks KOV-il küsida päikeseparkide arendajalt rahalist panust piirkonna arendamiseks. Eesmärgiks on tagada, et projekti elluviimisest tulenevad majanduslikud ja sotsiaalsed kasud jõuaksid kohalikku kogukonda tagasi, et leevendada piirkonna elukeskkonna ja elatustaseme negatiivseid mõjusid.
- luua selgem õiguslik alus sotsiaalse taristu arendustasu kogumiseks elamukinnisvara arendajalt.
- luua õiguslik alus planeeringulahenduse elluviimiseks vajalike kuid väljaspoole planeeringuala jäävate avalike rajatiste finantseerimiseks kohaliku tasuna.

Sarnaselt PlanS §-is 131 toodud sotsiaalse taristu tasuga võimaldaks ka VTK-s toodud lähenemine suunata maakasutust. Täiendav maahõive tähendaks arendajale rahalist kohustust, mida ei kaasneks

¹⁹² Eelnõude infosüsteem. Kohalike maksude seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus. [Link](#).

juba hõivatud maade kasutamisel (nt elamuarendus tiheasustusaladel, päikeseparkide rajamine hoonete katustele).

152. **Maamaksuseadus (MaaMS).**¹⁹³ Maamaksu määramisel lähtutakse MaaMS § 1 lg 1 kohaselt maa maksustamishinnast ning arvutamiseks vajalikud andmed saadakse kohalikust omavalitsusest (MaaMS § 1 lg 3). Kuigi maamaks on riiklik maks, on ta muude maksudega võrreldes üsna erandlik. Maamaks laekub maa asukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse (MaaMS § 6). Maamaksu objektiks on seega maatükk ning maa maksustamishind on üksnes maksubaasiks ehk maksuobjekti rahaliseks väljenduseks (MaaMS § 1 lg 1).

MaaMS kehtestab maksuvabastused lähtuvalt maksuobjektist (MaaMS § 4) ning maksusoodustused lähtuvalt maksumaksja isikust (nt koduomanik, pensionär, represseeritu) (MaaMS § 11). Maksuvabastused võib tinglikult jagada kaheks: rahvusvahelisest õigusest tulenevad maksusoodustused välisesindustele, rahvusvahelistele organisatsioonidele jne ja soodustused tulenevalt sellest, et maad ei ole võimalik majandustegevuses tulu saamiseks kasutada¹⁹⁴. Alates 2026. a on maksusoodustuste määramine kodualusele maale kohalike omavalitsuste otsustada.¹⁹⁵ Maksumäära vahemikud kehtestab seadus, kuid kohaliku omavalitsuse üksusel on võimalik maksumäära diferentseerida lähtuvalt maa sihtotstarbe grupist (MaaMS § 5). Oluline on silmas pidada, et maamaks ei ole klassikalises mõttes kinnisvara maks, mille arvestamisel võetakse arvesse lisaks maatükile ka seal asuvaid ehitisi või kasvavat metsa. Maamaks on sisult omandimaks, s.o selle eesmärgiks ei ole isikute käitumise suunamine. Samas on isikute käitumist võimalik suunata läbi erinevate maksuvabastuste ja soodustuste. Maa- ja mullakasutust suunavaid maksuvabastusi ja -soodustusi hetkel kehtestatud ei ole.

153. **Riigilõivu seadus (RLS).**¹⁹⁶ Riigilõivu eesmärk on väljendatud RLS § 4 lg-s 1, mille kohaselt kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingu tegemisega kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte). Kulupõhimõtet on rõhutatud ka kohtupraktikas: „RLS § 2 kohaselt on riigilõiv seaduses sätestatud juhul ja riigilõivuseaduses sätestatud määras tasutav summa lõivustatud toimingu tegemise eest. Sama seaduse § 4 lg 1 järgi kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingu tegemisega kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte). RLS § 4 lg 2 sätestab, et toimingu eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt võib riigilõivumäära kehtestada kulupõhimõttest erinevalt. Seega on riigilõivu eesmärgiks riigi tehtava avalikõigusliku toimingu kulutuste täielik või osaline hüvitamine).“¹⁹⁷ Seega ei ole riigilõivu kehtestamise eesmärk isikute käitumist suunata, vaid katta osaliselt või täielikult avalikõiguslike toimingutega seotud kulud. Kuigi riigilõiv on võimalik isikute käitumist teataval määral suunata riigilõivu suurust diferentseerides, ei ole see riigilõivude suurust arvestades kuigi tõhus.¹⁹⁸

¹⁹³ [Link](#).

¹⁹⁴ Lehis, L. Eesti maksuseaduste kommentaarid. 2023, lk 234. [Link](#).

¹⁹⁵ MaaMS § 11 lg 1¹: Kodualuse maana käsitatakse maa omaniku omandis olevat või käesoleva seaduse §-s 10 nimetatud maa kasutaja kasutuses olevat maad, mille sihtotstarve või üks sihtotstarvetest on elumumaa, või maatulundusmaa õuema kõlvikut, kui sellel maal asuvas hoones on maa omaniku või kasutaja elukoht rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmete järgi.

¹⁹⁶ [Link](#).

¹⁹⁷ RKTkm 3-2-1-95-10, p 9, vt ka RKÜKo 3-4-1-10-00, p 24.

¹⁹⁸ Nt RLS § 135¹ lg 1 kohaselt on kehtestatud riigilõiv raadamise ja uuendusraiate kohta metsateatise esitamisele. Hooldus-, valik-, trassi- ja kujundusraie puhul metsateatise läbivaatamise eest riigilõivu ei võeta. Samas on riigilõivu suuruseks 30 eurot, mis ilmselt ei oma vähimatki mõju otsustamisel, kas teostada rahaliselt tulutoov uuendusraie või tulu mitte toov sanitaarraie.

154. **Keskkonnatasude seadus.**¹⁹⁹ Keskkonnatasude rakendamise eesmärk on vältida või vähendada keskkonnakasutusega, sealhulgas loodusvarade kasutamise, saasteainete keskkonda väljutamisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju, suunata loodusvara tõhusamalt kasutama, hüvitada keskkonnahäiringut ning teenida riigile tulu loodusvara kasutada andmisest. Keskkonnatasudest saadav raha jaotatakse riigieelarve ja keskkonnakasutuse asukoha kohalike omavalitsuste eelarvete vahel. Keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuvat raha kasutatakse sihtotstarbeliselt keskkonnaseisundi hoidmiseks, loodusvarade taastootmiseks ja keskkonnakahjustuste heastamiseks.

4.2. Toetused

155. **Eesti maa- ja mullakasutuse poliitikat suunatakse erinevate toetuskeemide kaudu.** Toetused on majanduslikud instrumendid, mis loovad põllumajandustootjatele ja maaomanikele rahalisi stiimuleid teatud maakasutuspraktikate järgimiseks. Toetuste andmise tingimused kehtestavad konkreetsed nõuded toetusõiguslikule maale ning kohustused, mida toetuse saaja peab täitma. Seeläbi suunavad toetused maakasutust keskkonnasõbraliku majandamise, mullakaitse, veekaitse, elurikkuse säilitamise ja jätkusuutliku põllumajanduse suunas. Toetuskeemid põhinevad valdavalt Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika raamistikel ning neid reguleerivad maaeluministri ja regionaalministri määrused. Järgnevalt on esitatud ülevaade olulisematest maa- ja mullakasutust suunavatest toetustest.

4.2.1. Toetused tootmisprojektidele

156. **Haldustoetused nullnetotehnoloogia tootmisprojektidele.**²⁰⁰ Euroopa Liidu nullnetotehnoloogia määrusega (EL) 2024/1735 hõlbustatakse nullnetotehnoloogia tootmisprojektide investeeringuid, lihtsustades haldus- ja loamenetlusi ning luues raamistiku strateegiliste nullnetotehnoloogia projektide tunnustamiseks ja rahastamise koordineerimiseks. Määruse kohaselt annavad liikmesriigid haldustoetust nende territooriumil paiknevatele nullnetotehnoloogia tootmisprojektidele, et hõlbustada nende õigeaegset ja tulemuslikku rakendamist, sh andes abi tagamaks vastavus kohaldatavatele haldus- ja aruandluskohustustele, andes abi projektiarendajatele, et nad teavitaksid üldsust suurendamaks üldsuse heakskiitu projektile ning andes abi projektiarendajatele loamenetluse käigus. Nullnetotehnoloogiaks on näiteks ka päikeseenergia tehnoloogiad, maismaa tuuleenergia ja avamere taastuenergia tehnoloogiad. Vastavate haldustoetuste andmisel oleks võimalik arvestada ka sellega, kas nullnetotehnoloogia tootmisprojektid eeldavad täiendavat maahõivet või mitte. Sellisel juhul tuleks eelistada selliste projektide toetamist, mis täiendavat maahõivet ei eelda.
157. **Kohalike omavalitsuste võimestamine roheliste investeeringute tegemisel.**²⁰¹ Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) hallatava toetuskeemi eesmärk on võimestada kohalikke omavalitsusi tuuleenergeetika ala või tuuleparki, sellele juurdepääsuteed, seda põhivõrguga ühendavat elektriliini või muud maismaa- või meretuulepargi toimimiseks vajalikku ehitist kavandavate planeeringute, projekteerimistingimuste ning ehitus- ja kasutuslubade kvaliteetsemal koostamisel ja kiiremal menetlemisel. Meedet rahastatakse EL-i taaste- ja vastupidavusrahastu vahenditest ning selle koguarve on 5 000 000 eurot. Toetust saavad taotleda kohalikud omavalitsused, kelle territooriumil on tuuleparkide kavandamiseks sobilikud alad. Toetatavate tegevuste hulka kuuluvad muu hulgas tuuleenergeetika kasutusele võtmist kavandava planeeringu, keskkonnamõju strateegilise hinnangu või

¹⁹⁹ [Link](#).

²⁰⁰ [Link](#).

²⁰¹ [Link](#). RTK koduleht. [Link](#).

keskkonnamõju hinnangu koostamise korraldamise juhtimine, planeerimis- ja loamenetlusega seotud juriidiliste küsimuste lahendamine ning avalikkuse kaasamine ja kommunikatsiooni korraldamine.

4.2.2. Toetused metsamaa säilitamiseks looduslikus seisundis

158. **Natura 2000 erametsades elurikkuse soodustamise toetus (Natura metsa toetus).**²⁰² Maaeluministri 23.12.2022 määruse nr 78 „Perioodi 2023–2027 Natura 2000 erametsades elurikkuse soodustamise toetus“ alusel toetatakse looduskaitsete piirangute järgimist Natura 2000 võrgustiku alal või kaitseala või püsielupaiga sihtkaitsevööndis asuval või projekteeritaval alal asuval erametsamaal. Toetust antakse füüsilisele isikule, füüsilisest isikust ettevõtjale või eraõiguslikule juriidilisele isikule, kelle omandis või kasutusvalduses on metsamaa. Toetuse ühikumäär metsamaa ühe hektari kohta kalendriaastas on 160 eurot Natura 2000 sihtkaitsevööndis, kaitseala ja püsielupaiga sihtkaitsevööndis ja Natura 2000 piiranguvööndis või hoiualal asuvas metsaelupaigas ning sihtkaitsevööndiks projekteeritaval alal. Toetuse ühikumäär võib olla ka väiksem sõltuvalt konkreetsest alast. Toetust antakse vähemalt 0,30 hektari suuruse metsamaa kohta. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust looduskaitse suunas, kohustades taotlejat täitma toetusõiguslikul metsamaal looduskaitseaduses ja metsaseaduses ning nende alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõudeid kogu kohustuseaasta jooksul.
159. **Väljaspool Natura 2000 võrgustiku ala asuvate erametsaalade looduskaitsete piirangute hüvitamise toetus (erametsa toetus).**²⁰³ Hüvitise andmise alus on Keskkonnaministri 14.04.2014 määrus nr 10 „Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord“. Toetust võib taotleda füüsilisest või eraõiguslikust juriidilisest isikust erametsaomanik tema omandis oleva metsamaa jaoks, mis asub kaitseala, hoiuala või püsielupaiga kaitstava loodusobjekti piiranguvööndis väljaspool Natura 2000 võrgustikku. Toetuse määr aastas on kuni 60 eurot hektari kohta. Toetuse eesmärk on ökoloogilise seisundi säilitamine ja parandamine ning erametsaomanikule piirangute järgimise tõttu saamata jääva tulu kompenseerimine.
160. **Mitmekesise ja kliimakindla metsa rajamise toetus.**²⁰⁴ Toetuse andmise aluseks on keskkonnaministri 14. aprilli 2014. a määrus nr 10 „Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord“. Toetatakse metsataimede soetamist ja istutamist, metsamaapinna ettevalmistamist ning metsauuenduse hooldamist, kui metsas on tehtud raie või mets on hukkunud. Toetust saab taotleda ainult metsaühistu. Metsaühistu võib küsida toetust oma liikmetele kuuluva metsamaa kohta. Mitmekesise ja kliimakindla metsa rajamise toetuse eesmärk on erametsade süsiniku sidumise võime suurendamine, elurikkuse ja mitmekesiste puistute rajamine, metsaressursi kvaliteedi parandamine ja metsamaa tootmispotentsiaali efektiivsem kasutamine pärast uuendusraiet või metsa hukkumist.

4.2.3. Toetused põllumajandusliku maa heas seisundis hoidmiseks

161. **Keskkonnasõbraliku majandamise toetus.**²⁰⁵ Maaeluministri 21.12.2022 määruse nr 75 „Perioodi 2023–2027 keskkonnasõbraliku majandamise toetus“ alusel toetatakse keskkonnasõbraliku majandamise põhitegevuse või lisategevuse elluviimist toetusõiguslikul maal ühe kalendriaasta jooksul. Toetust antakse füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule, kes tegeleb

²⁰² [Link.](#)

²⁰³ [Link.](#)

²⁰⁴ [Link.](#)

²⁰⁵ [Link.](#)

põllumajandusliku tegevusega ja on aktiivne põllumajandustootja. Toetust antakse vähemalt ühel hektaril köögivilja, maasika, ravim- või maitsetaime, puuvilja- või marjakultuuri või põllukultuuri kasvatamise eest, mitmeliigilise väikese põllu või põldtunnustatud heinaseemnepõllu kohta või lillede kasvatamise eest. Toetuse ühikumäär on sõltuvalt põhitegevusest erinev. Lisategevuste ühikumäärad on sõltuvalt tegevusest samuti erinevad, näiteks 60–84 eurot vahekultuuri kasvatamise ning 50–70 eurot happelise mulla lupjamise korral. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust keskkonnasõbraliku põllumajanduse suunas, kohustades mh järgima viljavaheldust ja kasvatama libliköielisi kultuure vähemalt 15–20 protsendil põllumaal.

162. Otsetoetus, põhisissetuleku toetus, ümberjaotav toetus ja noore põllumajandustootja toetus.²⁰⁶

Maaeluministri 21.12.2022 määruse nr 71 „Otsetoetuste saamise üldised nõuded, põhisissetuleku toetus, ümberjaotav toetus ja noore põllumajandustootja toetus“ alusel toetatakse põllumajandusega tegelevaid isikuid. Toetust antakse isikutele, kes tegelevad põllumajandusliku tegevusega ja vastavad aktiivse põllumajandustootja nõuetele. Toetust antakse vähemalt ühe hektari põllumajandusmaa kohta, millel tegeletakse põllumajandusliku tegevusega. Ümberjaotavat toetust antakse taotlejale, kellele antakse sama kalendriaasta kohta põhisissetuleku toetust, kusjuures ümberjaotavat toetust antakse kuni 130 hektari põllumajandusmaa kohta. Noore põllumajandustootja toetust antakse kuni 40-aastasele põllumajandusalase hariduse või töökogemusega füüsilisele isikule või füüsilisest isikust ettevõtjale, kes on alustanud põllumajandusliku tegevusega kuni viis kalendriaastat enne esimest taotluse esitamist. Vastavat toetust antakse kuni 260 hektari põllumajandusmaa kohta. Toetuse ühikumäärad otsustab PRIA taotluse esitamise kalendriaasta 1. detsembriks. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust põllumajandusliku tegevuse jätkusuutlikkuse tagamise suunas, kohustades täitma maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõudeid ning välistama ebasoovitava taimestiku ulatuslikku levikut põllumajandusmaal.

163. Mahepõllumajandusliku taimekasvatuse toetus ja mahepõllumajandusliku loomakasvatuse toetus.²⁰⁷

Maaeluministri 23.12.2022 määruse nr 81 „Perioodi 2023–2027 mahepõllumajandusliku taimekasvatuse toetus ja mahepõllumajandusliku loomakasvatuse toetus“ alusel toetatakse mahepõllumajanduslikku taime- ja loomakasvatust ühe kalendriaasta jooksul. Toetust antakse füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule, kes tegeleb põllumajandusliku tegevusega ja on aktiivne põllumajandustootja. Mahepõllumajandusliku taimekasvatuse toetuse ühikumäär ühe hektari maa kohta sõltuvalt kasvatatavast kultuurist on erinev, näiteks minimaalne ja maksimaalne ühikumäär ühe hektari kohta on 800 kuni 1120 eurot köögivilja kasvatamise korral. Mahepõllumajandusliku loomakasvatuse toetus arvutatakse taotleja mahepõllumajanduslikult peetavate loomade keskmise arvu alusel. Toetuse andmine mõjutab maa- ja mullakasutust nähes ette nõuded toetusõiguslikule põllumajandusmaale, mis peab olema mahepõllumajanduslikult majandatav. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust mahepõllumajanduse suunas, edendades keskkonnasõbralikku taime- ja loomakasvatust.

164. Põllumajandusettevõtja keskkonna- ja kliimapoliitika eesmärkide saavutamise investeeringutoetus.²⁰⁸

Regionaal- ja põllumajandusministri 10.03.2025 määruse nr 23 „Perioodi 2023–2027 põllumajandusettevõtja keskkonna- ja kliimapoliitika eesmärkide saavutamise investeeringutoetus“ alusel toetatakse mh selliste tegevuste elluviimist, mis panustavad elurikkuse ja muldade kaitseks. Eesmärk on motiveerida põllumajandustootjaid suurendama muldade süsinikuvaru, soodustada põllumajandusmaa tõhusat ja keskkonnasõbralikku kasutust ning vältida

²⁰⁶ [Link.](#)

²⁰⁷ [Link.](#)

²⁰⁸ [Link.](#)

selle põllumajanduslikust kasutusest väljalangemist. Sellesse prioriteeti panustamisel toetatakse eelkõige selliste investeeringute tegemist, mis soosivad praktiseerima keskkonna- ja kliimasõbralikke viljelusviise ja tavasid, et säilitada ja suurendada põllumaade viljakust ning tagada sealne elurikkus, soodustada mineraalväetiste asendamist orgaaniliste väetistega ja aidata kaasa orgaanilise aine põllult minemaviimise vähendamisele.²⁰⁹

165. **Kohalikku sorti taime kasvatamise toetus.**²¹⁰ Regionaalministri 10.07.2023 määruse nr 41 „Perioodi 2023–2027 kohalikku sorti taime kasvatamise toetus“ alusel toetatakse kohalikku sorti taime kasvatamist. Toetust antakse füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule, kes tegeleb põllumajandusliku tegevusega ning kasvatab määruse lisas nimetatud puuvilja-, marja-, põllu- või köögiviljakultuuri sorti kuuluvat taime. Toetuse ühikumäärad on kultuuride kohta erinevad, näiteks 12 eurot viljapuu ja viis eurot marjapõõsa kohta kalendriaastas, 20 eurot hektari kohta talurukki kasvatamise korral ning 70 eurot kartuli kasvatamise korral hektari kohta. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust kohalike sortide kasvatamise suunal, kohustades kasutama sertifitseeritud või standardseemet, järgima sordiomaniiku kehtestatud agrotehnikanõudeid ning vältima põllu umbrohtumist, samuti täitma maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõudeid.
166. **Koolikava toetus.**²¹¹ Regionaalministri 26.07.2023 määruse nr 48 „Koolikava toetus“ alusel toetatakse haridusasutuses puu- ja köögivilja ning piima ja piimatootte pakkumist ning sellega kaasnevat haridusmeetmeid. Toetust antakse haridusasutusele, linna- ja vallavalitsusele oma haldusterritooriumil paikneva haridusasutuse kohta ning puu- ja köögivilja ning piima ja piimatootte pakkujale, kui toetuse taotlemises on haridusasutusega kirjalikult kokku lepitud. Toetuse andmisega suunatakse kohalikku toidutootmist ja maakasutust, kuivõrd abikõlblikud on tooted, mille kasvatamis- või tootmiskoht asub haridusasutusest kuni 300 kilomeetri kaugusel.

4.2.4. Toetused rohumaade heas seisundis säilitamiseks

167. **Ökoalade toetus.**²¹² Maaeluministri 23.12.2022 määruse nr 80 „Perioodi 2023–2027 ökoalade toetus“ alusel toetatakse maa ökoalana määramist ja tootmisest kõrvale jätmist. Täpsemalt antakse toetust põllumaa ja maastikuelementide aluse maa ökoalana määramise ja tootmisest kõrvale jätmise eest. Toetuse ühikumäär on 12–21 eurot ökoalana määratletud põllumaa hektari kohta, 100–150 eurot ökoalana määratletud rohumaariba aluse maa hektari kohta ning 180–220 eurot ökoalana määratletud maastikuelemendi aluse maa hektari kohta. Toetuse saamiseks peab ökoala kokku moodustama vähemalt seitse protsenti taotleja põllumajandusliku majapidamise põllumaa ja maastikuelementide aluse maa pindalast. Ökoaladeks loetakse sööti jäetud maa, haljaskesa, rohumaariba alune maa, maastikuelemendi alune maa ning lämmastikku siduvate põllumajanduskultuuride kasvuala. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust, kohustades osa põllumaast tootmisest kõrvale jätma ning edendades maastikuelementide ja rohumaade säilitamist ökoaladena.
168. **Ökosüsteemiteenuste säilitamise toetus.**²¹³ Maaeluministri 23.12.2022 määruse nr 83 „Perioodi 2023–2027 ökosüsteemiteenuste säilitamise toetus“ alusel toetatakse mitmekesise põllumajandusmaastiku, maastikuelementide ja looduslike alade säilitamist. Toetust antakse isikule või isikute ühendusele, kes tegeleb põllumajandusliku tegevusega ja on aktiivne põllumajandustootja ning kelle kasutuses on vähemalt üks hektar põllumajandusmaad. Toetuse ühikumäär sõltub põllu

²⁰⁹ Seletuskiri regionaalministri määruse „Perioodi 2023–2027 põllumajandusettevõtja keskkonna- ja kliimapolitiika eesmärkide saavutamise investeeringutoetus“ eelnõu juurde, lk 4. [Link](#).

²¹⁰ [Link](#).

²¹¹ [Link](#).

²¹² [Link](#).

²¹³ [Link](#).

kaetusest ökosüsteemiteenust võimaldavate maastikuelementide ja looduslike alade mõjualadega. Toetuse ühikumäär on 20–21 eurot hektari kohta, kui põld on kaetud vähemalt 60% ulatuses, ning 30–31 eurot hektari kohta, kui kaetus on vähemalt 90%. Toetust antakse vähemalt 0,3 hektari suuruse põllumaa kohta. Toetuse andmisega suunatakse põllumajandustootjaid säilitama ja väärtustama maastikuelemente ning looduslikke alasid. Toetussüsteem loob majandusliku stiimuli mitmekesise põllumajandusmaastiku säilitamiseks.

169. **Pärandniidu hooldamise toetus.**²¹⁴ Maaeluministri 23.12.2022 määruse nr 79 „Perioodi 2023–2027 pärandniidu hooldamise toetus“ alusel toetatakse pärandniidu hooldamise tegevuste elluviimist viie järjestikuse kalendriaasta jooksul. Pärandniidu hooldamise põhitegevused, mille elluviimise eest toetust antakse, on niitmine, karjatamine ja taastamisjärgne hooldamine. Toetust võib saada ka lisategevuste eest, milleks on näiteks pärandniidu või selle loodusliku loomastiku, taimestiku ja seenestiku liigi seisundi parendamise lisategevus. Toetust antakse füüsilisele isikule, füüsilisest isikust ettevõtjale, juriidilisele isikule või juriidilise isiku staatusega ühendusele, kes viib kohustuseperioodi jooksul ellu pärandniidu hooldamise tegevusi. Toetuse ühikumäär põhitegevuse elluviimise eest on sõltuvalt tegevusest erinev, nt 100–150 eurot ühe hektari maa kohta kalendriaastas pärandniidu niitmise korral. Toetust antakse taotleja kasutatava vähemalt 0,10 hektari suuruse pärandniidu või selle osa kohta, mille kohta on andmed kantud Eesti looduse infosüsteemi ning mis asub kaitsealal, hoiualal, püsielupaigas, kaitstaval looduse üksikobjektil või kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstaval loodusobjektil või muinsuskaitsealal, mis on võetud kaitse alla kultuurmaastiku kaitsmiseks. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust pärandniitude säilitamise ja hooldamise suunas, kohustades taotlejat hooldama pärandniitu kaitse-eeskirjas, kaitsekorralduskavas, liigi kaitse ja ohjamise tegevuskavas, pärandniitude tegevuskavas ja muudes Keskkonnaameti haldusaktides ja määruses sätestatud tingimuste kohaselt.
170. **Pinnavee kaitse toetus.**²¹⁵ Maaeluministri 27.12.2022 määruse nr 88 „Perioodi 2023–2027 pinnavee kaitse toetus“ alusel toetatakse pinnaveekaitselise tegevuse elluviimist toetusõiguslikul rohumaal. Toetust antakse füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule, kes tegeleb põllumajandusliku tegevusega ja on aktiivne põllumajandustootja ning viib kohustuseperioodi jooksul ellu pinnaveekaitselisi tegevusi. Toetuse ühikumäär on 110–220 eurot hektari kohta, sõltuvalt rohumaaade osakaalust põllumajandusliku majapidamise põllumajandusmaast. Toetust antakse vähemalt 0,30 hektari suuruse rohumaa kohta, mis piirneb vähemalt 10-meetrise veekaitsevööndiga ja asub toitainete tõttu kesise, halva või väga halva seisundiklassiga pinnaveekogumi valgalal, või mis on maaparanduse investeeringutoetuse abil rajatud veekaitsevööndi laiend. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust veekaitse suunas, piirates mullaharimistöid, väetise ja reoveesette kasutamist ja keemiliste taimekaitsevahendite rakendamist.
171. **Põhjavee kaitse toetus.**²¹⁶ Maaeluministri 27.12.2022 määruse nr 87 „Perioodi 2023–2027 põhjavee kaitse toetus“ alusel toetatakse põhjaveekaitselise tegevuse elluviimist toetusõiguslikul rohumaal. Toetust antakse füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule, kes tegeleb põllumajandusliku tegevusega ja on aktiivne põllumajandustootja ning viib kohustuseperioodi jooksul ellu põhjaveekaitselisi tegevusi. Toetuse ühikumäär on 180 eurot hektari kohta, kui toetusõiguslikud ja muud rohumaad moodustavad kuni 20% põllumajandusmaast, ning 85 eurot hektari kohta, kui toetusõiguslikud ja muud rohumaad moodustavad üle 20% põllumajandusmaast. Toetust antakse vähemalt 0,30 hektari suuruse rohumaa kohta, mis asub vähemalt 50% ulatuses kaitsmata põhjaveega

²¹⁴ [Link.](#)

²¹⁵ [Link.](#)

²¹⁶ [Link.](#)

alal või olulisel allika- ja karstialal või millel asub allikas või karstivorm. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust põhjavee kaitse suunas, kohustades säilitama rohumaad ja keelates rohumaad ülekarjatamise ja üldhävitava süsteemse toimega herbitsiidi kasutamise ning piirates rohukamarat kahjustavaid mullaharimistöid.

172. **Põhjavee kaitse alal asuva väärtusliku püsirohuma kaitse toetus.**²¹⁷ Regionaalministri 21.12.2023 määruse nr 110 „Perioodi 2023–2027 põhjavee kaitse alal asuva väärtusliku püsirohuma kaitse toetus“ alusel toetatakse põhjavee kaitse alal asuva väärtusliku püsirohuma kaitse tegevuse elluviimist viie järjestikuse kalendriaasta jooksul toetusõiguslikul rohumaal. Toetust antakse füüsilisele isikule, füüsilisest isikust ettevõtjale, juriidilisele isikule või juriidilise isiku staatusega ühendusele, kes viib kohustuseperioodi jooksul ellu põhjavee kaitse alal asuva väärtusliku püsirohuma kaitse tegevust. Toetuse ühikumäär on 220 eurot hektari kohta kalendriaastas, kui toetusõiguslik ja muu rohuma moodustab kuni 20% põllumajandusmaast, ning 110 eurot hektari kohta, kui toetusõiguslik ja muu rohuma moodustab üle 20% põllumajandusmaast. Toetust antakse vähemalt 0,30 hektari suuruse rohuma kohta, mis asub vähemalt 50% ulatuses kaitsmata põhjaveega alal või olulisel allika- ja karstialal või millel asub allikas või karstivorm ning mis on vähemalt 90% ulatuses eksperdi inventeeritud väljaspool kaitstavaid alasid asuv pärandniit või kõrge loodusväärtusega püsirohuma. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust põhjavee kaitse ja väärtusliku püsirohuma säilitamise suunas, keelates rohuma kündmise, kultiveerimise, koorimise, randaalimise, freesimise ja äestamise ning rohuma uuendamise, samuti rohuma ülekarjatamise.
173. **Turvas- ja erodeeritud mulla kaitse toetus (MULD).**²¹⁸ Maaeluministri 27.12.2022 määruse nr 86 „Perioodi 2023–2027 turvas- ja erodeeritud mulla kaitse toetus“ alusel toetatakse turvas- ja erodeeritud mulla kaitselise tegevuse elluviimist viie järjestikuse kalendriaasta jooksul toetusõiguslikul rohumaal. Toetust antakse füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule, kes tegeleb põllumajandusliku tegevusega ja on aktiivne põllumajandustootja ning viib kohustuseperioodi jooksul ellu mullakaitselisi tegevusi. Toetuse ühikumäär mullakaitselise tegevuse elluviimise eest on 70 eurot ühe hektari toetusõigusliku rohuma kohta kalendriaastas. Toetust antakse vähemalt 0,30 hektari suuruse rohuma kohta, mille turvasmulla osatähtsus on vähemalt 65 protsenti või erodeeritud ja deluviaalmuldade kompleksi osatähtsus on vähemalt 65 protsenti või nende osatähtsus kokku on vähemalt 65 protsenti. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust mulla kaitse suunas, soodustades viima turvas- ja erodeeritud muldadega põllumajandusmaid rohumaaks või hoidma rohumaana, keelates seal ülekarjatamise ja üldhävitava süsteemse toimega herbitsiidi kasutamise ning piirates rohukamarat kahjustavaid mullaharimistöid nagu kündmine, kultiveerimine, koorimine, randaalimine ja freesimine.
174. **Turvas- ja erodeeritud mullaga väärtusliku püsirohuma kaitse toetus.**²¹⁹ Regionaalministri 18.12.2023 määruse nr 102 „Perioodi 2023–2027 turvas- ja erodeeritud mullaga väärtusliku püsirohuma kaitse toetus“ alusel toetatakse turvas- ja erodeeritud mullaga väärtusliku püsirohuma kaitse tegevuse elluviimist viie järjestikuse kalendriaasta jooksul toetusõiguslikul rohumaal. Toetust antakse füüsilisele isikule, füüsilisest isikust ettevõtjale, juriidilisele isikule või juriidilise isiku staatusega ühendusele, kes viib kohustuseperioodi jooksul ellu turvas- ja erodeeritud mullaga väärtusliku püsirohuma kaitse tegevust. Toetuse ühikumäär on 100 eurot ühe hektari rohuma kohta kalendriaastas. Toetust antakse vähemalt 0,30 hektari suuruse rohuma kohta, mille turvasmulla osatähtsus, erodeeritud ja deluviaalmuldade kompleksi osatähtsus või nende osatähtsus kokku on

²¹⁷ [Link.](#)

²¹⁸ [Link.](#)

²¹⁹ [Link.](#)

vähemalt 65 protsenti ning mis on vähemalt 90 protsendi ulatuses eksperdi inventeeritud väljaspool kaitstavaid alasid asuv pärandniit või kõrge loodusväärtusega püsirohumaa. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust turvas- ja erodeeritud muldade kaitse suunas, keelates rohumaa kündmise, kultiveerimise, koorimise, randaalimise, freesimise ja äestamise ning rohumaa uuendamise ja ülekarjatamise.

175. **Väärtusliku püsirohumaa säilitamise toetus.**²²⁰ Regionaalministri 18.12.2023 määruse nr 103 „Perioodi 2023–2027 väärtusliku püsirohumaa säilitamise toetus“ alusel toetatakse väärtusliku püsirohumaa säilitamise tegevuse elluviimist. Toetust antakse füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule või juriidilise isiku staatusega ühendusele, kes viib viie järjestikuse kalendriaasta jooksul ellu väärtusliku püsirohumaa säilitamise tegevusi. Toetuse ühikumäär on 80 eurot hektari kohta kalendriaastas eksperdi inventeeritud väljaspool kaitstavaid alasid asuva pärandniidu säilitamise korral ning 50 eurot hektari kohta kalendriaastas eksperdi inventeeritud kõrge loodusväärtusega püsirohumaa säilitamise korral. Toetust antakse vähemalt 0,30 hektari suuruse väärtusliku püsirohumaa kohta, mis on vähemalt 90 protsendi ulatuses eksperdi inventeeritud väljaspool kaitstavaid alasid asuv pärandniit või kõrge loodusväärtusega püsirohumaa. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust väärtusliku püsirohumaa säilitamise suunas, keelates väärtusliku püsirohumaa uuendamise ja ülekarjatamise, väetise ja reoveesette ning keemilise taimekaitsevahendi kasutamise ning hekseldamise enne 1. augustit, tagades seeläbi kõrge loodusväärtusega alade ja pärandniitude säilimise.
176. **Piimalehma, ammalehma ning lamba ja kitse kasvatamise otsetoetus.**²²¹ Piimalehma, ammalehma ning lamba ja kitse kasvatamise otsetoetust reguleerib maaeluministri 21.12.2022 määrus nr 73. Toetust antakse isikule või isikute ühendusele, kes vastab otsetoetuste saamise üldistele nõuetele ning peab põllumajandusloomade registri andmete kohaselt taotluse esitamise kalendriaasta 2. märtsist kuni 1. septembrini vähemalt ühte piimalehma, vähemalt viit ammalehma või vähemalt kaheksa kuu vanust lihatõugu lehmullikat või kokku vähemalt kümnet emast lammast või emast kitse. Toetuse ühikumäärad otsustab PRIA taotluse esitamise kalendriaasta 1. detsembriks. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust loomakasvatusele sobiva põllumajanduse suunas, kohustades täitma maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõudeid.
177. **Loomade heaolu toetus.**²²² Maaeluministri 23.12.2022 määruse nr 84 „Perioodi 2023–2027 loomade heaolu toetus“ alusel toetatakse loomade heaolu tegevuse elluviimist. Toetust antakse loomapidajale, kes peab näiteks piimatõugu veiseid ja hobuseid kokku arvul, mis vastab vähemalt kahele loomühikule, või emiseid, võrddepõrsaid, nuumsigu ja nooremiseid kokku arvul, mis vastab vähemalt kahele loomühikule. Toetuse ühikumäärad on loomarühmade kaupa erinevad, näiteks 150 eurot piimalehma, 50 eurot vähemalt kuue kuu vanuse hobuse ning 40 eurot emise kohta aastas. Põhitegevuse nõuded hõlmavad muuhulgas piimatõugu veiste ja hobuste karjatamist rohumaal vähemalt 14 järjestikuse nädala jooksul, kusjuures rohumaa ülekarjatamine on keelatud ning rohumaa peab olema ümbritsetud karjaaiaga. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust loomade heaolu tagava põllumajanduse suunas, kohustades säilitama rohumaad karjatamiseks sobivas seisundis ning järgima maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõudeid.
178. **Loomade tervist edendavate kõrgemate majandamisnõuete toetus.**²²³ Maaeluministri 23.12.2022 määruse nr 77 „Perioodi 2023–2027 loomade tervist edendavate kõrgemate majandamisnõuete toetus“ alusel toetatakse karjatervist edendavate tegevuste elluviimist viie järjestikuse kalendriaasta jooksul.

²²⁰ [Link.](#)

²²¹ [Link.](#)

²²² [Link.](#)

²²³ [Link.](#)

Toetust antakse loomapidajale, kes peab kohustuseperioodi jooksul igal kohustuseaastal kohustuseaasta keskmisena vähemalt 101 piimatõugu lehma. Toetuse ühikumäär piimatõugu lehma kohta on 45 eurot kalendriaastas. Piimatõuks loetakse eesti holstein, eesti punane, eesti maatõug, šviitsi, äärširi või džörsi. Toetus suunab säilitama põllumajandusmaid piimakarjade pidamiseks sobivas seisundis ning edendab vastutustundlikku loomapidamist, mis omakorda aitab kaasa rohumaade ja karjamaade säilimisele.

179. **Ohustatud tõugu looma pidamise toetus.**²²⁴ Maaeluministri 23.12.2022 määruse nr 82 „Perioodi 2023–2027 ohustatud tõugu looma pidamise toetus“ alusel toetatakse ohustatud tõugu looma pidamist viie järjestikuse kalendriaasta jooksul. Toetust antakse loomapidajale, kes peab kohustuseperioodi jooksul igal kohustuseaastal vähemalt ühte eesti hobust, eesti raskeveohobust, tori hobuse universaalsuuna hobuste alampopulatsiooni hobust, tori hobuse vana-tori suuna hobuste alampopulatsiooni hobust, eesti maatõugu veist, kihnu maalamast või keskmiselt vähemalt 350 eesti vutti. Toetuse ühikumäär on sõltuvalt tõust erinev, näiteks 250 eurot eesti hobuse pidamise ning kuus eurot eesti vuti pidamise eest kalendriaastas. Toetuse andmisega suunatakse säilitama põllumajandusmaad loomade pidamiseks sobivas seisundis ning täitma maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõudeid.
180. **Mesilaste korjeala toetus.**²²⁵ Maaeluministri 21.12.2022 määruse nr 76 „Perioodi 2023–2027 mesilaste korjeala toetus“ alusel toetatakse mesilaste korjeala tegevuste elluviimist. Toetust antakse füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule, kes tegeleb põllumajandusliku tegevusega ja on aktiivne põllumajandustootja ning kellel on vähemalt kümme mesilasperet või mesilasperede kasutamise kokkulepe sellise mesinikuga. Toetuse ühikumäär on 250–350 eurot hektari kohta. Toetust antakse vähemalt ühe hektari suuruse põllumaa kohta, millel kasvatatakse korjetaimi, kusjuures iga põllumaa hektari kohta peab olema vähemalt üks mesilaspere. Toetuse andmine mõjutab maa- ja mullakasutust nähes ette nõuded toetusõiguslikule maale, s.o põllumaale. Toetuse andmisega suunatakse maakasutust tolmeldajasõbraliku põllumajanduse suunas, edendades korjetaimede kasvatamist ja keelates seal keemiliste taimekaitsevahendite kasutamise.

4.3. Erasektori skeemid

181. **Süsinikukrediit ja süsinikuturg.** Süsinikukrediit on teatud tüüpi ühik, luba, tõend või sertifikaat, mis tähistab 1 tonni atmosfäärist eemaldatud süsinikdioksiidi või selle ekvivalenti. Süsinikuturgusid on kahte liiki: kohustuslikud heitkoguse ühikutega kauplemise turud ja vabatahtlikud turud. Kohustuslikel turgudel peavad ettevõtted vähendama heitkoguseid kohustuslikus korras. Euroopa Liidus toimib kohustuslik kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem (EL HKS). Süsteemi kuuluvad ettevõtted peavad järgima õigusaktides sätestatud reegleid. EL HKS on suletud süsteem, milles kasutatavad ühikud on loodud süsteemi kuuluvate sektorite ajalooliste heitkoguste järgi, mistõttu ei ole EL-i HKS-i kohustuste täitmiseks võimalik kasutada kauplemissüsteemi väliseid krediite. Euroopa Liidu kehtiva regulatiivse raamistiku kohaselt ei saa vabatahtlikud mehhanismid olla asendus heite vähendamise kohustuste täitmiseks, st heite vähendamine sektoris peab olema tegelik.²²⁶
182. **Süsinikukrediit kui erasektori majanduslik stiimul.** Süsinikukrediitide süsteem toimib erasektori majanduslike stiimulite mehhanismina, mis võimaldab ettevõtetel panustada kasvuhoonegaaside heite vähendamisse. Süsinikukrediitide ostmise võimaldab ettevõtetel demonstreerida oma

²²⁴ [Link.](#)

²²⁵ [Link.](#)

²²⁶ Kliimaministeerium. Süsinikuturud. [Link.](#)

pühendumust keskkonnanäesmärkidele, täita ESG-poliitika nõudeid ning parandada oma mainet tarbijate ja investorite silmis.²²⁷ Kui krediiti kasutatakse, muutub see tasaarvelduseks ehk krediit kustutatakse registrist ostja kasuks ning sellega enam ei kaubelda.²²⁸ Süsinikukrediitide turg loob majandusliku motivatsiooni arendajatele, kes saavad tulu kasvuhoonegaaside heite vähendamise või süsiniku sidumise projektidest, ning ostjatele, kes saavad kasutada krediite oma keskkonnajalajälje kompenseerimiseks.²²⁹ Siiski tuleb arvestada, et vabatahtlikud süsinikukrediidid ei asenda kohustuslikke heite vähendamise meetmeid ega ole kasutatavad EL-i HKS-i kohustuste täitmiseks.

183. **Vabatahtlik süsinikuturg ja sellega seonduvad riskid.** Vabatahtliku süsinikuturuga kaasnevad mitmed olulised riskid, millega turuosalisel peavad arvestama. Esiteks ei ole vabatahtlike süsinikukrediitide õiguslik, regulatiivne ja poliitiline raamistik lõplikult välja kujunenud ning muudatused võivad mõjutada süsinikukrediitide finants-, raamatupidamis- ja maksukäsitlust. Teiseks on ka rahvusvahelised õiguslikud ja poliitilised raamistikud alles väljatöötamisel ning puudub ühtne turukäsitlus. Kolmandaks puudub selgus süsinikukrediitide õigusliku olemuse osas – ebaselge on, millist liiki tagatist saab süsinikukrediitide suhtes seada ja jõustada ning kuidas käsitletakse süsinikukrediite maksejõuetusmenetluses. Neljandaks ei ole vabatahtlikud süsinikukrediidid samal viisil asendatavad nagu EL-i kohustuslikud heitkoguse ühikud. Konkreetse süsinikukrediidi kvaliteet sõltub selle aluseks olevast projektist ning seetõttu on süsinikukrediidi väärtus tihedalt seotud alusprojekti liigi, asukoha ja kvaliteediga, mistõttu peavad pooled läbi viima asjakohase hoolsuskontrolli. Viiendaks on süsinikukrediitide maksukäsitlus ebakindel ning seda tuleb põhjalikult analüüsida, arvestades mh võimaliku käibemaksu kohaldumist ning muid tehinguga seonduvaid maksukohustusi.²³⁰
184. **Vabatahtlike süsinikukrediitide reguleerimise praktika.** Vabatahtlike süsinikuturgude kiire areng on tinginud vajaduse riiklike juhiste järele, mis aitaksid ettevõtetel navigeerida süsinikukrediitide kvaliteedi hindamise ning topeltarvestuse vältimise küsimustes. Nii on näiteks Soomes 2023. aastal avaldatud terviklik juhise vabatahtlike süsinikuturgude heade tavade kohta.²³¹ Juhise eesmärk on sünteesida ja selgitada rahvusvahelisi häid tavasid Soome kontekstis, et parandada riigisiseste süsinikuturgude usaldusväärsust.²³² Juhis sisaldab süsinikukrediitide tootjatele, kasutajatele ja tarbijatele suunatud häid tavasid ning annab soovitusi vabatahtliku tegevuse edasiseks arendamiseks ja järelvalveks.²³³ Sarnast lähenemist on rakendatud ka Rootsis, kus Rootsi Energiaameti tellimusel on 2025. aastal valminud vabatahtlike süsinikuturgude sidusrühmade kaardistus ning analüüs.²³⁴ Analüüsi eesmärk on selgitada välja avaliku sektori võimalikud rollid toimiva ja usaldusväärse süsinikuturu toetamisel, sealhulgas anda juhiseid süsinikukrediitide kvaliteedi hindamiseks ning topeltarvestuse vältimiseks.²³⁵
185. **Vabatahtlik süsinikuturg Eestis.** Eestis tegutsevad vabatahtlikul süsinikuturul näiteks Arbonics OÜ ja Project Spruce OÜ (s.o Ecobase), kes pakuvad metsaomanikele võimalust teenida süsinikukrediitidest. Lisaks tegutseb vabatahtlikul süsinikuturul eAgronom OÜ, kes on väljastanud esimesed mullapõhised

²²⁷ Kliimaministeerium. Vabatahtlik süsinikuturg. [Link](#).

²²⁸ Samas.

²²⁹ Samas.

²³⁰ IETA. Guidance Document. [Link](#).

²³¹ Ahonen, H.-M, jt. Guide to good practices for voluntary carbon markets. Supporting voluntary mitigation action with carbon credits. Publications of the Finnish Government: 2023:24. [Link](#).

²³² Samas, lk 137. [Link](#).

²³³ Samas, lk 137. [Link](#).

²³⁴ Bakker, S. jt. Voluntary Carbon Markets in Sweden. A stakeholder mapping and international outlook. Swedish Environmental Research Institute: 2025. [Link](#).

²³⁵ Samas. [Link](#).

Verra Verifitseeritud Süsinikustandardi krediitid Baltikumi ja Poola põllumeestele.²³⁶ Ecobase'i uus- ja taasmetsastamise projekti eesmärk on soodustada põllumajanduslikult väheväärtuslike ja degradeerunud maade metsastamist elujõuliseks metsamaaks.²³⁷ Ecobase'i projektidega saavad liituda metsaomanikud, kellel on üle 1500 ha metsa, maaomanikud, kellel on vähemalt 500 ha sobivat maad uus- või taasmetsastamiseks ning väiksemad maa- ja metsaomanikud läbi kohaliku metsaühistu või metsahalduri.²³⁸ Arbonics OÜ-l on samuti olemas uusmetsastamise projekt, millega liitudes hakatakse kasvatama metsa mittemetsamaal, kuid mitte looduskaitse all oleval alal või märgalal.²³⁹ eAgronom OÜ mullapõhised krediitid võimaldavad teenida lisatulu, rakendades kestlikke põllumajanduse praktikaid, et vähendada kasvuhoonegaaside teket, suurendada süsiniku sidumist mulda ja parandada mulla tervist.²⁴⁰ Ka RMK on teatanud kavatsusest hakata pärast Euroopa Liidu sertifitseerimisraamistiku (süsinikumääruse) jõustumist riigimetsas süsinikukrediite müüma.²⁴¹

186. **Energia päritolutunnistused.** Kasvuhoonegaaside heite vähendamise kontekstis tuleb eristada süsinikukrediite energia päritolutunnistustest (EAC-dest), mis on eraldiseisvad instrumendid taastuenergia tarbimise tõendamiseks. Energia päritolutunnistusi vahendab Eestis näiteks Soldera OÜ, kes on välja töötanud taastuenergia päritolutunnistuste haldamise platvormi, kus on võimalik müüa ja osta EAC-d tarneahela kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgil.²⁴²

4.4. Tasandus- ja toetusfond

187. **Tasandusfondi kaudu kohalike omavalitsuste maakasutuse otsuste suunamine.** Tasandusfondi eesmärk on ühtlustada kohaliku omavalitsuse üksuse ülesannete täitmise võimalusi, määramata vahendite kasutamise tingimusi (RES § 47 lg 2). Teisisõnu on tasandusfondi eesmärk tagada kohalikele omavalitsustele piisav rahastus oma ülesannete täitmisel. Tasandusfondi kaudu maakasutuse otsuste suunamine on pigem keeruline, kuna tasandusfondi eesmärk on ühtlustada kohalike omavalitsuste ülesannete täitmise võimalusi üldisemalt ning mitte suunata konkreetseid valdkondlikke otsuseid.
188. **Toetusfondi kaudu kohalike omavalitsuste maakasutuse otsuste suunamine.** Toetusfond on kohaliku omavalitsuse üksusele seaduses määratud sihtotstarbel ja tingimusel kasutamiseks antav toetus, mida jaotatakse ainult arvnäitajate alusel (RES § 49 lg 2). Toetusfondi suurus ja sellesse kuuluvad toetuste liigid määratakse kindlaks riigieelarvega (RES § 49 lg 1). Erinevalt tasandusfondist, mille vahendite kasutamisele ei määrata tingimusi, võimaldab toetusfond suunata vahendeid konkreetsetele eesmärkidele ja seada nende kasutamisele tingimusi. Toetusfondi vahendid jaotatakse kohaliku omavalitsuse üksustele vastavalt Vabariigi Valitsuse kehtestatud korrale (RES § 49 lg 4). Seega on toetusfondi kaudu võimalik suunata kohalike omavalitsuste maakasutuse otsuseid, määraes riigieelarves uue maakasutust puudutava toetuse liigi ning kehtestades määruses konkreetse toetuse andmise tingimused. Näiteks võib toetuse andmisel nõuda teatud maakasutuspraktikate järgimist või suunata vahendeid konkreetsetele maakasutust puudutavatele projektidele.

4.5. „Nügimine“ avalikus sektoris

189. **Maakasutuse suunamisel ei ole „nügimist“ teadaolevalt kasutatud.** Samas on Regionaal- ja Põllumajandusministeerium välja arendanud veebilehe minuomavalitsus.ee, kust on võimalik saada

²³⁶ Vt Ecobase koduleht. [Link](#); Arbonics OÜ koduleht. [Link](#); vt eAgronom OÜ koduleht. [Link](#).

²³⁷ Vt. Ecobase koduleht. [Link](#).

²³⁸ Samas.

²³⁹ Vt Arbonics OÜ koduleht. [Link](#).

²⁴⁰ Vt eAgronom OÜ koduleht. [Link](#).

²⁴¹ T. Raig. Raha vedeleb maas. RMK hakkab tegema äri, mille maine on maailmas mudas. [Link](#).

²⁴² Vt Soldera OÜ koduleht. [Link](#).

teavet kohalike omavalitsuste teenuste olukorrast mitmes eri valdkonnas, sh keskkond ja kliima. Keskkonna ja kliima valdkonnas mõõdetakse omavalitsuse panust keskkonnahoidu ja rohepöörde elluviimisesse, sh hinnatakse järgmiste kriteeriumite täidetust²⁴³:

- keskkonna ja kliimateemade käsitus arengudokumentides;
- rohevõrgustike planeerimine;
- keskkonna- ja kliimavaldkonna info kättesaadavus;
- elanike rahulolu rohealade kättesaadavusega;
- rohevõrgustike seisukord;
- kestliku arengu põhimõtted hariduses.

190. **Hinnatavate kriteeriumite alusel koostatakse ülevaated teenustasemest skaalal 1-10 kohalike omavalitsuste kaupa.** Positiivne hinnang teenustasemele on ühtlasi hinnang kohaliku omavalitsuse tööle, s.o toimib kaudselt nügimisena, et saavutada soovitud tulemusi.

191. **ELME projekt kui näide nn „nügimisest“.**²⁴⁴ Keskkonnaagentuur on Euroopa Liidu Ühtekuuluvusfondi ja SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaasrahastamisel ellu viinud projekti „Elurikkuse sotsiaalmajanduslikult ja kliimamuutustega seostatud keskkonnaseisundi hindamiseks, prognoosiks ja andmete kättesaadavuse tagamiseks vajalikud töövahendid“. Projekti raames on välja töötatud ja rakendatud uusi elurikkuse seireseadmeid ja -metoodikaid, sh rajakaameraseire koos REM-metoodikaga, drooniseire ning helisalvestajad koos liigituvastustarkvaraga. ELME projekti raames on hinnatud ja kaardistatud ka üleriigiliselt Eesti peamiste maismaaökosüsteemide ulatus, seisund ning hüvede paiknemine ja hulk. Lisaks on kujundatud välja ökosüsteemide majandusliku tähtsuse arvestamise aluspõhimõtted ning töötatud välja metoodika looduse hüvede sotsiaalse ja majandusliku rolli kaardistamiseks ning hindamiseks.²⁴⁵ ELME töö tulemusena on seega loodud materjal, mis aitab otsustajatel ja avalikkusel ökosüsteemiteenuseid erinevatesse otsustusprotsessidesse integreerida.²⁴⁶

5. Koolitusel ja teabevahendusel põhinevad instrumendid

5.1. Üldine koolitustegevus

192. **Koolitused maa- ja mullakasutuse valdkonnas.** Riik korraldab läbi ministeeriumite ja allaasutuste mitmeid koolitusi, mis puudutavad maa- ja mullakasutust ning selle planeerimist. Näitena leiab MKM-i koolituste kavast²⁴⁷ 2025. a mitmeid koolitusi ruumiloo valdkonnast (ruumiloo inspiratsiooniseminar, planeeringute menetlussüsteemi tutvustus, kaasamispraktika koolitus, ruumiloo koolitusprogramm). MARU viib läbi ühisseminare ning nõustab kohalikke omavalitsusi läbi planeeringutes osalemise.

5.2. Toetuskeemidega kaasnev koolituskohustus

193. **Keskkonnateemaliste toetustega kaasnev koolituskohustus.** Teatud toetustega kaasneb toetuse saajale kohustus osaleda valdkondlikel koolitustel. Näiteks on selline koolituskohustus ette nähtud:

²⁴³ Minuomavalitsus.ee. [Link](#).

²⁴⁴ Keskkonnaagentuur. ELME. [Link](#).

²⁴⁵ Keskkonnaportaali loodusveeb. Majandusliku väärtuse hindamine ja kaardistamine. [Link](#).

²⁴⁶ Keskkonnaportaali loodusveeb. Majandusliku väärtuse hindamine ja kaardistamine. [Link](#).

²⁴⁷ Planeerimine.ee. Koolituse ja infopäevad. [Link](#).

- keskkonnasõbraliku majandamise toetusega (KSM)²⁴⁸;
- turvas- ja erodeeritud mulla kaitse toetusega (MULD)²⁴⁹;
- pinnavee kaitse toetusega või põhjavee kaitse toetusega (PINNAVESI, PÕHJAVESI)²⁵⁰;
- mahepõllumajandusliku taimekasvatuse toetuse ja mahepõllumajandusliku loomakasvatuse toetusega (MAHE)²⁵¹;
- keskkonna- ja kliimapolitiika investeeringutoetusega²⁵².

Infot koolituste nõuete ja läbiviidud ja tulevikus läbiviidavate koolituste kohta leiab METK Nõuandeteenistuse veebilehelt pikk.ee.

5.3. Riiklik nõuande teenus

194. **Konsulentide poolt osutatav nõustamisteenus põllu- ja metsamajanduse valdkonnas.** EL-i määruse nr 2021/2115 artikkel 15 lg 1 kohaselt lisavad liikmesriigid oma ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) strateegiakavasse süsteemi, millega pakkuda nõustamisteenust põllumajandustootjatele ja teistele ÜPP raames toetuse saajatele maakasutuse ja põllumajandusettevõtete juhtimise kohta. Põllumajandusettevõtete nõustamisteenused hõlmavad majanduslikku, keskkonna- ja sotsiaalset mõõdet, võttes arvesse olemasolevaid põllumajandustavasid, ning nendega pakutakse ajakohast, teadusel ja innovatsiooniprojektide põhjal arendatud, sealhulgas avalike hüvede pakkumisega seotud tehnoloogilist ja teadusteavet (EL-i määruse nr 2021/2115 art 15 lg 2).

Põllumajandusettevõtete nõustamisteenuste kaudu pakutakse asjakohast abi kogu põllumajandusettevõtte arengutsükli jooksul, sealhulgas esmakordseks asutamiseks, tootmismustrite muutmiseks tarbijanõudlusele vastavaks, uuenduslikeks võteteks, kliimamuutustele vastupanuvõimet tagavateks põllumajandustehnoloogiateks, sealhulgas agrometsanduseks ja agroökoloogiaks, loomade heaolu parandamiseks ning vajaduse korral ohutusstandarditeks ja sotsiaalseks toetuseks (EL-i määruse nr 2021/2115 art 15 lg 2).

6. Vastuolud maa- ja mullakasutuse instrumentide eesmärkide saavutamisel

195. **Maa- ja mullakasutuse suunamisel esinevad vastuolud erinevate ühiskondlike vajaduste vahel.** Maa- ja mullakasutuse poliitika peab tasakaalustama ühelt poolt maa ja mulla kaitsmise eesmärgi ning teiselt poolt mitmeid ühiskondlikke vajadusi, mis eeldavad täiendavat maahõivet või olemasoleva maa kasutusviisi muutmist. Peamised valdkonnad, kus tekivad pinged maakasutuse eesmärkide vahel, on energeetika, maavarade kaevandamine ja riigikaitse. Neid valdkondi reguleerivad õigusaktid loovad teatud juhtudel eelisõiguse maahõiveks. Väljaspool valdkondi, kus seadusega on antud konkreetsetele valdkondadele prioriteetsus, konkureerivad maa- ja mullakasutuse eesmärkidega näiteks ka taristu arendamine, elamumajandus ning ettevõtluse arendamine. Toome alljärgnevalt esile, millistest riigisisestest õigusaktidest eelisõigused tulenevad.
196. **Taastuenergia arendamise eelisõigus.** Energiamaajanduse korralduse seaduse (EnKS) § 32¹¹ lg 1 kohaselt on taastuenergia tootmiseks vajalike ehitiste ning nendega seotud võrguühenduste ja

²⁴⁸ Vt p 161.

²⁴⁹ Vt p 173.

²⁵⁰ Vt p 170.

²⁵¹ Vt p 163.

²⁵² Vt p 164.

salvestusseadmete ehitamine ja käitamine ülekaaluka avaliku huviga eelkõige tuule- ja päikeseenergia tootmisel maismaal ning tuuleenergia tootmisel merealal. EnKS § 32¹¹ lg 2 kohaselt eeldatakse, et selline ülekaalukas avalik huvi esineb erinevate tegevuslubade andmise menetluses, sh hoonestus-, ehitus- ja kasutusloa ning ehitus- ja kasutusteatise menetlustes.

197. **Maavarade kaevandamise vajadus.** Maapõueseaduse (**MaaPS**) § 1 lg 1 kohaselt on maapõue kasutamise eesmärk tagada maapõue säästlik ja majanduslikult otstarbekas kasutamine. MaaPS §-s 14 on sätestatud ka maapõue ja maavara kaitse põhimõtted, mille kohaselt ei tohiks kavandatav tegevus halvendada maavara kaevandamisväärsena säilimise või maavarale juurdepääsu olemasolevat olukorda, välja arvatud juhul kui tegemist on ülekaaluka avaliku huviga ehitise (sh riigikaitselise ehitise) ehitamisega, mille jaoks ei ole mõistlikku alternatiivset asukohta või tegemist on taastuvenergia ehitise ehitamisega. Seega on maapõue seisundit ja kasutamist mõjutav tegevus lubatud ka juhul kui halvendatakse küll maavara kaevandamisväärsena säilimise või juurdepääsu olemasolevat olukorda, kuid seda ülekaaluka avaliku huvi tõttu.
198. **Riigikaitselised vajadused.** PlanS § 2 lg 2 kohaselt ei kohaldata PlanS-i sellise ehitise planeerimisele, mille ainus eesmärk on valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul ja asjakohase ohuhinnangu alusel antud Vabariigi Valitsuse otsuse kohaselt riigi julgeoleku tagamine või hädaolukorra lahendamine. Samuti ei kohaldata PlanS-i ladustamisega seotud riigikaitselise ehitise planeerimisele, v.a juhul, kui ehitise asub detailplaneeringu koostamise kohustusega maa-alal. Nii on näiteks ka relvaseaduse (**RelvS**) § 85 lg-s 3¹ sätestatud, et harjutusvälja asutamisel või laiendamisel võib Vabariigi Valitsus otsustada vastutava ministri ettepanekul ja asjakohase ohuhinnangu alusel, et sellise harjutusvälja rajamisele ei kohaldata PlanS-i, kui harjutusvälja asutamise või laiendamise ainus eesmärk on riigikaitselise tagamine ning planeerimismenetluse läbiviimisest tulenev viivitus suurendab ohtu riigikaitselisele. Eeltoodust tulenevalt on riigikaitseliste ehitiste rajamiseks ette nähtud erandid tavapärasest planeerimismenetlusest, mis võimaldavad julgeolekuvajadustega kiiremat arvestamist ning riigikaitselise huvi eelistamist. Näiteks on Nursipalu harjutusvälja laiendamisel loobunud planeerimisseaduse kohaldamisest Vabariigi Valitsuse 20.10.2023 korralduse nr 266 „Kaitseväge Nursipalu harjutusvälja laiendamine planeerimisseadust kohaldamata, keskkonnamõju hindamata jätmise ja Natura asjakohase hindamise algatamine“ alusel.²⁵³ Samuti on riigi julgeoleku tagamise eesmärgil võimalik KehJS § 3 lg 2 kohaselt jätta keskkonnamõju hindamata, kui hindamine võib eesmärgi saavutamist kahjustada. Natura eelhindamine tuleb siiski läbi viia ka juhul kui kavandatava tegevuse ainus eesmärk on riigi julgeoleku tagamine ning kui eelhinnangu tulemuse käigus peaks selguma, et vajalik on ka Natura täishindamine, siis tuleks ka see läbi viia (vt LKS § 91 lg 24 ja § 69⁴ lg 1).
199. **Kokkuvõte.** Eeltoodust nähtub, et teatud valdkondlikud huvid – eelkõige taastuvenergia arendamine, maavarade kaevandamine ja riigikaitselised – on seadusandja poolt tunnistatud ülekaalukateks ning neile on kehtestatud eelisõigused maakasutuse otsuste tegemisel. Sellised eelisõigused võivad piirata maahõive hierarhia ja muude maa- ning mullakasutuse põhimõtete järjekindlat rakendamist, kuna ülekaaluka avaliku huvi esinemisel tuleb looduskaitse- ja muud maakasutust piiravad kaalutlused tahaplaanile jätta. Seetõttu on oluline tagada, et ülekaaluka avaliku huvi kohaldamine oleks põhjendatud ja proportsionaalne ning et maahõive hierarhia põhimõtteid rakendataks võimalikult ulatuslikult ka nende valdkondade raames. Valdkondades, mille puhul ülekaalukas avalik huvi ei tulene seadusest (nt taristu arendamine), tuleb maakasutusotsuste kui kaalutusotsuste tegemisel hinnata maakattega seotud avalikku huvi ja tasakaalustada seda teiste isikute huvidega.

²⁵³ Vabariigi Valitsuse korraldus. [Link](#).

7. Maakasutuse poliitika suunajad ja nende vastutusalad

200. Allolevas tabelis on kajastatud maakasutuse poliitikat suunavad asutused ning instrumendid, mille rakendamiseks on neil seaduse järgi olemas pädevus. Instrumendid on toodud kategooriate järgi (regulatiivsed, rakenduslikud, majanduslikud ning koolitus- ja teabevahetus) ning märgitud on ka asjakohane valdkond – põllumajandus, metsandus, üldine maakasutus (sh planeeringud) ning keskkond ja looduskaitse.

ASUTUS	INSTRUMENTI LIIK	INSTRUMENT	VALDKOND
Vabariigi Valitsus	regulatiivne	ÜRP kehtestamine (PlanS § 24 lg 1)	üldine maakasutus
		MP ja KSH algatamine (PlanS § 58 lg 1) ja MP kehtestamine (§ 71 lg 1)	üldine maakasutus
		riigi eriplaneeringu ja KSH algatamine (PlanS § 28 lg 1) ning kehtestamine (§ 53 lg 1)	üldine maakasutus
		PlanS-i kohaldamata jätmise otsuse tegemine riigikaitse ehitiste planeerimiseks (PlanS § 2 lg 2, RelvaS § 85 lg 3 ¹)	üldine maakasutus
		olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekirja kehtestamine KOV-i eriplaneeringute tarbeks (PlanS § 95 lg 2)	üldine maakasutus
		kaitseala ja hoiuala moodustamine (LKS § 10 lg 1)	keskkond ja looduskaitse
		I või II kaitsekategooria liigi kaitse alla võtmine (LKS § 10 lg 3)	keskkond ja looduskaitse
		erandi tegemine tiheasustusalade moodustamiseks ranna või kalda piiranguvööndis (LKS § 41 lg 1)	keskkond ja looduskaitse
		taastuva loodusvara kriitilise varu suuruse ning kasutatava varu suuruse ja aastaste kasutusmäärade kehtestamine (SäAS § 3 lõiked 3 ja 5);	keskkond ja looduskaitse
	rakenduslik	riiklike programmide kinnitamine välislepingust tulenevate keskkonnakaitse kohustuste täitmiseks (SäAS § 4 lg 1);	keskkond ja looduskaitse
		riikliku programmi ja tegevuskava kinnitamine bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks (SäAS § 9 lg 1)	keskkond ja looduskaitse
		aruande esitamine kliimapoliitika põhialustega arvestamise kohta valdkonnaülest ja valdkondlike strateegiate koostamisel ja elluviimisel	keskkond ja looduskaitse
		poliitika põhialuste koostamise algatamine (nt kliimapoliitika põhialused, maapõuepoliitika põhialused)	keskkond ja looduskaitse, üldine maakasutus
		valdkonna arengukava kinnitamine (nt kliimamuutustega kohanemise arengukava, põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava,	keskkond ja looduskaitse, üldine maakasutus

		transpordi ja liikuvuse arengukava, maa- ja ruumiloome programm)	
	majanduslik	kinnisasja omandamise, vahetamise või sundvõõrandamise otsustamine riikliku huvi korral (asjaomase ministri kaudu) (KAHOS § 3 lg 1);	üldine maakasutus
		maavara ja energeetilise maavara kaevandamisõiguse tasumäärade kehtestamine (KeTS § 9 lg 2 ja § 91 lg 2)	üldine maakasutus
		toetuste tingimuste väljatöötamine Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika ja struktuuripoliitika rakendamiseks (ELÜPS § 2 lg 2 ja ÜSS2021_2027)	põllumajandus
		riiklike toetuste kehtestamine maakorralduse läbiviimiseks (MaaKS § 6 lg 2)	üldine maakasutus
Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	regulatiivne	ÜRP koostamise korraldamine (PlanS § 13 lg 6) ja ülevaatamine iga 5 a tagant (§ 25 lg 1)	üldine maakasutus
		üleriigilise eriplaneeringu koostamise korraldamine (PlanS § 27 lg 7)	üldine maakasutus
		MP koostamise korraldamine (§ 55 lg 4) ja ülevaatamine iga 5 a tagant (§ 72 lg 1)	üldine maakasutus
		riigimaa omaniku huvide esindamine ÜP menetlustes	üldine maakasutus
	rakenduslik	ettevõtlus- ja maakasutuspoliitika kavandamine ja elluviimine, sh õigusaktide eelnõude ja riigi strateegiate koostamine, üldpõhimõtete kujundamine	üldine maakasutus
		ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate arengukavade väljatöötamine (nt transpordi ja liikuvuse arengukava)	üldine maakasutus
	majanduslik	riik kui maaomanik – riigimaa kasutusse andmine põllumajanduslikul otstarbel (riigivaraseadus)	põllumajandus
		riik kui maaomanik – riigivara kasutusse andmine piiratud asjaõigusega koormamise teel (nt hoonestusõiguse seadmine taastuvenergia tootmise alade loomiseks) (riigivaraseadus)	üldine maakasutus
		riik kui maaomanik – riigivara kasutusse andmine maavara kaevandamise eesmärgil kaevandamisloa alusel (MaaPS)	üldine maakasutus
	koolitus- ja teabevahetus	planeerimisalaste juhendite andmine, et kujundada ruumilise arengu põhimõtteid ja suundumusi (PlanS § 7)	üldine maakasutus
		suuniste andmine maakasutusotsuste tegemiseks MARU-le	üldine maakasutus
		koolituste läbiviimine planeeringute ja ruumiloome alal (mitte otseselt maahõive kohta)	üldine maakasutus
Kliimaministeerium	regulatiivne	loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluse algatamine ja menetluse läbiviija määramine (LKS § 9 lg 1)	keskkond ja looduskaitse

		püsielupaiga moodustamine (LKS § 10 lg 2)	keskkond ja looduskaitse
		III või IV kaitsekategooria liigi kaitse alla võtmine (LKS § 10 lg 4)	keskkond ja looduskaitse
		looduse üksikobjekti kaitse alla võtmine (LKS § 10 lg 6)	keskkond ja looduskaitse
		arvamuse andmine VV-le erandi kohta tiheasustusalade moodustamiseks ranna või kalda piiranguvööndis (LKS § 41 lg 3)	keskkond ja looduskaitse
		piiriülese KMH või piiriülese KSH korraldamine (KeHJS § 2 ³ lg 2)	keskkond ja looduskaitse
		KMH kaevandatud maa korrastamise (KeHJS § 27) ja prügi la sulgemise (§ 28) korral	keskkond ja looduskaitse
		kooskõlastuse andmine riigikaitse ehitise ümbruses või seda mõjutada võivate ehitiste ehitamisel (EhS § 120)	üldine maakasutus
		loa andmine maapõue seisundit ja kasutamist mõjutavaks tegevuseks (MaaPS § 15 lg 1). KLIM võib volitada loa andmise edasi riigiasutusele, kelle ülesanne on tagada riigi geoloogiaalane pädevus	üldine maakasutus
		kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja kehtestamine (MaaPS § 45 lg 7)	üldine maakasutus
	rakenduslik	riigi ülesannete täitmise koordineerimine metsanduse valdkonnas (MS § 6 lg 2)	metsandus
		energeetika, maapõueressursside kasutamise korraldamine	üldine maakasutus
		ehituse, transpordi, liikuvuse ja liikuvusteenuste planeerimine ja plaanide elluviimine	üldine maakasutus
		ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate arengukavade väljatöötamine (nt kliimamuutustega kohanemise arengukava väljatöötamine ja elluviimine)	keskkond ja looduskaitse
	majanduslik	kinnisasja omandamise algatamine ja omandamise otsustamine LKS § 20 alusel (LKS § 20 lg 2)	keskkond ja looduskaitse
		lepingute sõlmimine vääriselupaikade kaitseks (MS § 23)	metsandus
		raadamisõiguse tasu määra kehtestamine (KeTS § 81 lg 2)	metsandus
		keskkonnakaitse valdkonna toetusprogrammi elluviimise korraldamine (KIK-i kaudu) (KeTS § 56 lg 1). Keskkonnaprogrammi elluviimiseks eraldab KLIM aastas summa, mille suurus vastab vähemalt eelneval aastal laekunud vee erikasutusõiguse tasude mahule	keskkond ja looduskaitse

	koolitus- ja teabevahetus	metsaregistri pidamine (MS § 9 lg 3)	metsandus
Regionaal- ja Põllumajandus-ministeerium	regulatiivne	kooskõlastuste andmine	üldine maakasutus
		maatulundusmaa võõrandamiseks nõusoleku andmine, kui selle koosseisus on vähemalt 2 ha põllumajanduslikult kasutatavat haritava maa või loodusliku rohumaa või mõlema nimetatud maa kõlvikut (riigivaraseaduse § 37 lg 8)	üldine maakasutus
	rakenduslik	ühistranspordi poliitika ja regionaalpoliitika elluviimine ja kavandamine	üldine maakasutus
		maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuete kehtestamine (eespool p 96)	keskkond ja looduskaitse
		ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate arengukavade väljatöötamine (nt põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava)	põllumajandus
	majanduslik	toetuste maksmine ²⁵⁴	
Rahandus-ministeerium	rakenduslik	riigi kinnisvarapoliitika ja maksupoliitika kavandamine ja elluviimine	üldine maakasutus
	majanduslik	Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika toetuste (nn struktuuritoetuste) maksmise korraldamine (rakendusasutusena koos Riigikantseleiga) (ÜSS2021_2027 § 7)	põllumajandus, metsandus
	majanduslik	Kinnisasja omandamise vajalikkuse väljaselgitamine vastavalt RVS-ile. ²⁵⁵	
Maa- ja Ruumiamet	regulatiivne	maakorraldustoimingute ²⁵⁶ läbiviimine, ümberkruntimiskava kooskõlastamine, järelevalve KOV-i maakorralduse üle ning riigi maakorralduse läbiviimine (MaaKS § 4 lg 1, § 25 jj, § 3 lg 2 ning § 29 ²)	üldine maakasutus
		arvamuse andmine ÜP menetluses (PlanS § 76 lg 2), kaasatavate isikute määramine ettepanekute küsimisel ÜP lähteseisukohtade ja keskkonnamõju strateegilise hindamise programmi kohta (§ 81 lg 3) ning ÜP heakskiitmine (§ 90 lg 1)	üldine maakasutus
		KOV-i eriplaneeringu (PlanS § 121 lg 1) ja DP heakskiitmine (PlanS § 138)	üldine maakasutus
		ÜP-d muutva DP puhul täiendavate asutuste ja isikute kaasamise määramine (PlanS § 142 lg 4)	üldine maakasutus

²⁵⁴ REM-iga läbiviidud intervjuu järgi on REM-i pädevuses järgmised toetused: (i) sissetulekutoetused ühise põllumajanduspoliitika raames: kogu maad või tootmistüüpi hõlmavad, keskkonnategevuste toetused (pärandniitude toetused, metsatoetused, Natura toetused) ja investeeringutoetused; (ii) regionaalarengu toetused (väärtusliku elukeskkonna toetused ja linnapiirkondade arendamise meede); (iii) teiste ministeeriumite toetused.

²⁵⁵ RVS § 96 lg 1.

²⁵⁶ Maakorraldustoimingud on: 1) kinnisasja või selle osa ümberkruntimine; 2) kinnisasjade osade vahetamine; 3) kinnisasja piiri muutmine; 4) kinnisasja jagamine; 5) kinnisasjade liitmine; 6) kinnisasja piiri kindlakstegemine ja 7) kinnisomandi kitsenduste selgitamine (MaaKS § 2 lg 2).

		maaparandussüsteemide puhul projekteerimistingimuste andmine ning ehitus- ja kasutusloa andmine (MaaParS § 13 jj, § 21 jj ja § 32 jj), kooskõlastuste andmine tegevustele, mida kavandatakse maa-alale, millel paikneb maaparandussüsteem (vt nt MaaParS § 52)	metsandus, põllumajandus, üldine maakasutus
	majanduslik	langetab riigimaadega seoses otsuseid MKM-i poolt antud volituste ulatuses	üldine maakasutus
		hinnangu andmine maaparandussüsteemidele toetuste maksmisel PRIA poolt	metsandus, põllumajandus
		maa korralise hindamise läbiviimine (MHS § 4 ¹ lg 2)	üldine maakasutus
	koolitus- ja teabevahetus	maaparandussüsteemide registri pidamine (MaaParS § 39)	metsandus, põllumajandus
		keskkonnaandmete väljastamine, saades andmeid Keskkonnaagentuurilt ²⁵⁷	keskkond ja looduskaitse
		maakatastri pidamine (MaaKatS § 3). Maakatastri andmeid vahetatakse Tartu Maakohtu kinnistusosakonnaga ja KOV organitega (§ 4 ja 5). MARU on kohustatud teavitama KOV-e mitte harvem kui kord kvartalis muudatustest katastriüksuste pindalades, kõlvikulises koosseisus, maa maksustamishinnas, kitsendustes ja kasutuspiirangutes (§ 5 lg 1)	üldine maakasutus
		planeeringute andmekogu pidamine (PlanS § 4 ¹), ehitisregistri (EHR) pidamine	üldine maakasutus
		geoportaali pidamine	üldine maakasutus
		KOV-ide nõustamine läbi ühisseminaride ja planeeringutes osalemise	üldine maakasutus
Keskkonnaagentuur	koolitus- ja teabevahetus	keskkonnavalaste seireandmete korjamine ja sisestamine (sh EELIS andmebaasi andmed)	keskkond ja looduskaitse
		analüüside läbiviimine KLIM-i jaoks	keskkond ja looduskaitse
Keskkonnaamet	regulatiivne	planeeringute kooskõlastamine, kui planeeringu elluviimisega võib kaasneda oluline keskkonnamõju, samuti kui planeeringualal asub kaitseala, hoiuala, püsielupaik, kaitstava looduse üksikobjekt või selle kaitsevöönd või ala, mille suhtes on Kliimaministeerium algatanud kaitseala, hoiuala, püsielupaiga või kaitstava looduse üksikobjekti kaitse alla võtmise menetluse	üldine maakasutus
		nõusoleku andmine ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamiseks (PlanS § 126 lg 7)	üldine maakasutus
		nõusoleku andmine veekaitsevööndis puu- ja põõsarde raieks (veeseaduse § 121) ²⁵⁸	üldine maakasutus

²⁵⁷ KLIM-i hinnangul vajab MARU andmete väljastamiseks täiendavat ressursi ja väljaõpet.

²⁵⁸ Eesti Maaparandajate Seltsi hinnangul peaksid veeseaduse §-id 118-121 olema selgemad.

		taastuenergia projektides hüvitusmeetmete rakendamise ning järelseire ja aruandluse tingimuste kooskõlastamine loa andmisel (EnKS § 32 ¹⁴)	üldine maakasutus, taastuenergia
		kaitseala, hoiuala, püsielupaiga ja kaitstava looduse üksikobjekti valitsemine (LKS § 21 lg 1). Kaitseala valitsemine hõlmab nii nõusoleku andmist teatud tegevusteks kaitsealal (nt ehitamine, kõlvikute koosseisu muutmine) kui ka iseseisvaid tegevusi kaitseala valitsemisel	keskkond ja looduskaitse
		KMH, KSH aruanded ning neile alluvad planeeringud (kaitsealuseid objekte puudutavalt)	keskkond ja looduskaitse
		ehituskeeluvööndi muutmine (LKS § 40)	keskkond ja looduskaitse
		keskkonda puudutavate lubade väljastamine: keskkonnakasutusload (KeÜS § 41 lg 5), sh kaevandamiseks (MaaPS § 48) ja raadamiseks (MS § 41); jäätmelood (JäätS § 76 lg 1), veelood (VeeS § 191 lg 1), õhusaastelood (AÕKS § 89), kaevandamisload (MaaPS § 48), üldgeoloogilise uurimistöö load ja uuringulood (MaaPS § 26)	keskkond ja looduskaitse
		hüvitise sissenõudmine keskkonnakahju eest (MS § 67)	metsandus
		metsakaitse elluviimine, sh ettekirjutuste tegemine (MS § 40)	metsandus
		metsateatiste menetlemine (MS § 41)	metsandus
	majanduslik	loodushoiutoetuse maksimine pärandniitude säilimiseks (LKS § 18)	keskkond ja looduskaitse
Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet	majanduslik	toetuste maksimine, sh Natura alal põllumajandusmaa ja erametsamaa toetused (ELÜPS § 13). Olulisemad toetused on: <ul style="list-style-type: none"> – Natura metsa toetus (eespool p 158); – keskkonnasõbraliku majandamise toetus (p 161); – otsetoetus, põhisissetuleku toetus, ümberjaotav toetus ja noore põllumajandustootja toetus (p 162); – mahepõllumajandusliku taimekasvatuse toetus ja mahepõllumajandusliku loomakasvatuse toetus (p 163); – põllumajandusettevõtja keskkonna- ja kliimapoliitika eesmärkide saavutamise investeeringutoetus (p 164); – kohalikku sorti taime kasvatamise toetus (p 165); – koolikava toetus (p 166); – ökoalade toetus (p 167); – ökosüsteemiteenuste säilitamise toetus (p 168); 	põllumajandus

		<ul style="list-style-type: none"> – pärandniidu hooldamise toetus (p 169); – pinnavee kaitse toetus (p 170); – põhjavee kaitse toetus (p 171); – põhjavee kaitse alal asuva väärtusliku püsirohumaa kaitse toetus (p 172); – turvas- ja erodeeritud mulla kaitse toetus (p 173); – turvas- ja erodeeritud mullaga väärtusliku püsirohumaa kaitse toetus (p 174); – väärtusliku püsirohumaa säilitamise toetus (p 175); – piimalehma, ammalehma ning lamba ja kitse kasvatamise otsetoetus (p 176); – loomade heaolu toetus (p 177); – loomade tervist edendavate kõrgemate majandamisnõuete toetus (p 178); – ohustatud tõugu looma pidamise toetus (p 179); – mesilaste korjeala toetus (p 180). 	
	koolitus- ja teabevahetus	põllumajanduse kohta käivate andmete hoidmine	põllumajandus
Sihtasutus Keskkonna-investeeringute Keskus	majanduslik	erametsa toetuse (eespool p 159) maksmine	metsandus
		mitmekesise ja kliimakindla metsa rajamise toetuse (eespool p 160) maksmine	metsandus
		hüvitise maksmine vääriselupaikade kaitseks sõlmivate lepingute alusel	keskkond ja looduskaitse
		projektide elluviimise koostöös erasektoriga (nt jääkreostuse likvideerimine)	keskkond ja looduskaitse
Riigimetsa Majandamise Keskus	majanduslik	KLIM, KaitseMin ning MKM valitsetava riigimetsa majandamine ja selle finantseerimine (MS § 43 lg 2), sh kasutamine ja kasutusse andmine (§ 45 lg 3) ning võõrandamine ja omandamine (§ 59 ja 63)	metsandus
		kasvava metsa raieõiguse, metsamaterjali ja metsasaaduste müük ning metsasaaduste töötlemine ja töötlemissaaduste müük (MS § 48 lg 2 punktid 2-3)	metsandus
		kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja omandamine LKS § 20 alusel (MS § 48 lg 2 p 6)	metsandus
Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet	regulatiivne	projekteerimistingimuste andmine, kui selle aluseks on asukoha eelvaliku alusel kehtestatud riigi eriplaneering (EhS § 28 lg 2)	üldine maakasutus
Kohalik omavalitsus	regulatiivne	kohustus korraldada vallas või linnas elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning	üldine maakasutus

		valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu (KOKS § 6 lg 1)	
		osalemine KOV-i territooriumi puudutava riigi eriplaneeringu (PlanS § 44 lg 2) ja MP (§ 57 lg 1) väljatöötamisel	üldine maakasutus
		ÜP koostamise korraldamine (PlanS § 74 lg 8)	üldine maakasutus
		KOV-i eriplaneeringu koostamise korraldamine (PlanS § 95 lg 6)	üldine maakasutus
		DP koostamise korraldamine (PlanS § 124 lg 10)	üldine maakasutus
		ehituslubade, kasutuslubade ja projekteerimistingimuste andmine (EhS § 28, 39 ja 51)	üldine maakasutus
		oma territooriumil maakorralduse läbiviimine (MaaKS § 3 lg 1)	üldine maakasutus
		loodusobjekti kohaliku kaitse alla võtmise menetluse läbiviimine (LKS § 9 lg 2)	keskkond ja looduskaitse
		KOV-i tasandil kaitstava loodusobjekti valitsemine (LKS § 21 lg 2)	keskkond ja looduskaitse
		arvamuse andmine keskkonnalubade väljastamisel (KeÜS § 43)	keskkond ja looduskaitse
		loa andmine põllumajandus- ja metsamaad sisaldava kinnisasja omandamiseks lepinguriigi või kolmanda riigi isiku poolt (KAOKS § 6 jj)	põllumajandus, metsandus
	majanduslik	halduslepingute sõlmimine DP kohaste rajatiste väljaehitamiseks (nn sotsiaalse taristu) (PlanS § 131)	üldine maakasutus
		kohalike maksude kehtestamine ja kogumine (KOMS § 2 ja 3)	üldine maakasutus
		maamaksu iga-aastase määra kehtestamine (MaaMS § 5)	üldine maakasutus
		maismaa tuuleelektrijaama elektrienergia tootmise tasu määra kehtestamine (KeTS § 21 ³ lg 2)	tuuleenergeetika
		kinnisasja omandamise otsustamine kohaliku huvi korral (KAHOS § 3 lg 2)	üldine maakasutus
	koolitus- ja teabevahetus	MARU-le kui maakatastri pidajale andmete ²⁵⁹ edastamine vähemalt kord kvartalis (MaaKatS § 5 lg 2)	üldine maakasutus

²⁵⁹ KOV on kohustatud esitama järgmised andmed: 1) katastriüksusele määratud koha-aadressi; 2) katastriüksusele määratud sihtotstarbe; 3) andmed kehtestatud üldplaneeringu, kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ja detailplaneeringu kohta; 4) katastriüksuse seadusjärgsete ja teiste kitsenduste muudatused; 5) teabe katastri andmeid muutvate otsuste vastuvõtmise kohta.

Perspektiivsed maakasutuse poliitika suunamise instrumendid

8. Alternatiivsete lähenemiste kirjeldus

201. **Tsentraliseeritud riiklik regulatsioon.** Esimene võimalik lähenemine maakasutuse suunamisel põhineb tsentraliseeritud riiklikul regulatsioonil.
- Esiteks tähendab see, et põhiliseks instrumendiks on õiguslikud instrumendid, mitte majanduslikud ning koolitusel ja teabevahetusel põhinevad instrumendid. Õiguslike instrumentide hulka kuuluvad ka riikliku tasandi planeeringud: üleriigiline planeering, riigi eriplaneeringud ja maakonnaplaneeringud. Õiguslikke instrumente toetavad rakenduslikud instrumendid, mis on aluseks õiguslike instrumentide väljatöötamisel ja rakendamisel ning tõlgendamisel. Sellega kaasneb eraisikute omandi ja ettevõtlusvabaduse riivamine (vt eespool p 45).
 - Teiseks tähendab tsentraliseeritud riiklik regulatsioon seda, et olulisemad otsustused maakasutuse kohta tehakse riiklikul, mitte kohalikul tasandil. See tähendab, et kohalike omavalitsuste otsustusruum on maakasutuse suunamisel piiratud nagu on ka hetkel kehtiva regulatsiooni kohaselt, kuid oluliselt suuremal määral. Tsentraliseeritud riikliku regulatsiooni kohaldamiseks võib muu hulgas olla vajalik tuua maakasutus jagatud pädevuse (vt eespool p 73) alt riikliku pädevuse alla. Tsentraliseeritud riikliku lähenemisega kaasneb KOV-ide autonoomia (eespool p 72) ja subsidiaarsuse (lähimuse) põhimõtte (p 74) riive.
202. **Detsentraliseeritud ruumilisel planeerimisel põhinev lähenemine.** Teine võimalus maakasutust suunata põhineb detsentraliseeritud ruumilisel planeerimisel. Siin on keskseks instrumendi liigiks samuti regulatiivsed instrumendid, kuid erinevalt esimesest variandist tehakse olulisemad otsustused maakasutuse kohta kohaliku omavalitsuse tasandil (s.o nii planeeringud kui ka nt projekteerimistingimused jm maakasutuse otsustused). See tähendab, et kesksed õigusaktid on kohaliku tasandi planeeringud: üldplaneeringud, KOV-i eriplaneeringud ja detailplaneeringud. Detsentraliseeritud ruumilisel planeerimisel põhinev lähenemine on paremini kooskõlas KOV-ide autonoomia ja subsidiaarsuse põhimõttega ning tagab suurema paindlikkuse arvestamiseks konkreetse piirkonna oludega. Detsentraliseeritud ruumilisel planeerimisel peavad KOV-id siiski arvestama riiklike huve (PlanS § 10 lg 1). See eeldab vajalike riiklike miinimumstandardite kehtestamist (nt väärtusliku põllumajandusmaa regulatsioon, andmebaasid, sihtotstarbeline kompetentsikeskus jmt). Lisaks on oluline esile tuua, et kohalike omavalitsuste kompetents võib olla väga erinev, mistõttu võib olla vajalik stiimulite loomine kompetentsi tõstmiseks.
203. **Stiimulitel põhinev vabatahtlik lähenemine.** Kolmas võimalik lähenemine maakasutuse suunamisel põhineb mitte regulatiivsetel ega rakenduslikel, vaid majanduslikel instrumentidel (vt eespool ptk 4). See tähendab, et maakasutuse suunamist ja sellega kaasnevat inimkäitumist mõjutatakse eelkõige mitte kohustuste – käskude ja keeldude – kaudu, vaid majanduslike stiimulite kaudu. Täpsemalt on majanduslikud instrumendid maksud jm avalik-õiguslikud tasud, toetused ja erasektori majanduslikud skeemid. Stiimulitel põhineva lähenemise puhul on eraisikutel maakasutuse suunamisel suurem otsustuspädevus, st sellega kaasneb vähem põhiõiguste riiveid. Sellises olukorras omandab suuremat tähtsust eraisikute teadlikkus, st majanduslikke instrumente peavad toetama instrumendid, mis põhinevad koolitusel ja teabevahetusel.
204. **Alternatiivseid lähenemisi tuleb rakendada koostoimes.** Eespool kirjeldatud kolme alternatiivset lähenemist maakasutuse suunamiseks ei oleks praktikas võimalik rakendada puhtal kujul – selleks on nii õiguslikke kui ka praktilisi piiranguid. Näiteks ei ole vaid tsentraliseeritud riiklikul regulatsioonil põhinevat lähenemist võimalik rakendada juba sellepärast, et see tähendaks kohaliku omavalitsuse

planeerimisvõimu ülevõtmist riigi poolt, mille kohta on õiguskantsler leidnud, et see ei ole kooskõlas enesekorraldusõigusega ega subsidiaarsuse põhimõttega (eespool p 74). Sellepärast peab terviklahendus maakasutuse suunamiseks kujunema nende lähenemiste koostoimes.

205. **Lähenemise leidmisel on tähtis kohane õigusloomeprotsess.** Nagu on intervjuu käigus märkinud Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja esindajad, on keskne küsimus maakasutuse suunamisel eesmärkide seadmise menetluse kvaliteet. Näiteks on vaja rohkem kaasamist (sh andes piisavaid tähtaegu) ja analüütilist lähenemist, sest kaasamine on tihti näiline ja tähtajad liiga lühikesed. Mõjuanalüüs on puudulik. See on kooskõlas ka EL-i parema õigusloome suunistega²⁶⁰, mille kohaselt on parema õigusloome tunnusteks:

- põhjalikkus – parema õigusloome kaalutlused peaksid hõlmama kõiki asjakohaseid majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnamõjusid, kõiki huvitatud pooli ja poliitikatsükli iga etappi;
- sidus lähenemine, sh kooskõla riigi pikaajaliste poliitikatega;
- proportsionaalsus;
- kaasamine, sh konsulteerimine puudutatud isikutega;
- tõenduspõhisus, sh regulatsiooni mõju hindamine;
- läbipaistvus;
- regulatsiooni ülevaatamine rakenduslike kogemuste põhjal.

Sarnased põhimõtted, eeskätt mõjuanalüüsi ja kaasamise osas, kehtivad Eestis ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirja järgi (vt eelkõige § 1, § 5, § 9, § 46, § 65 lg 1 p 4).

²⁶⁰ Better Regulation Guidelines. Euroopa Komisjon, 3.11.2021 SWD(2021) 305 final, lk 5-6 ja 9-10. [Link](#).

9. Alternatiivsete lähenemiste võrdlev analüüs

9.1. Õiguslike instrumentide võrdlev analüüs

9.1.1. Mullaseaduse kehtestamine

206. **Mullaseaduse reguleerimisese.** Mullaseaduses oleks võimalik sätestada nii maa- ja mullakasutuse põhimõtted (sh maahõive hierarhia, maahõive leevendamise põhimõtted), maa ja mulla hea seisundi säilitamise ja parandamise eesmärgid kui ka mullaseisundi hindamise nõuded. Samuti oleks loodavas seaduses võimalik reguleerida järelevalve küsimusi, seirekohustust ja taastamiskavadega seonduvat, tulenevalt EL-i mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiivis sätestatust. Uute taastamiskavade kehtestamist direktiiv ei nõua, kuid muldade kaitset tuleb reguleerida teistes kavades. Siiski on oluline esile tuua, et EL-i mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiiv ei nõua liikmesriikidelt rangeid piiranguid, vaid jätab maakasutuse suunamisel liikmesriikidele autonoomia. Mullaseaduse täpne reguleerimisese (sh milliseid piiranguid seadusega kehtestatakse) selgub seaduse väljatöötamisel.
207. **Maahõive hierarhia kehtestamine seadusega riivab eelduslikult omandipõhiõigust, ettevõtlusvabadust ning KOV-i enesekorraldusõigust.** Omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riive seisneks tõenäoliselt maaomanike ja ettevõtjate maakasutuse piiramises. Maahõive hierarhia sätestamisel mullaseaduses piiratakse maaomanike ja ettevõtjate täiendavat maahõivet ning suunatakse maaomanikke vältima uut maahõivet ja kasutama juba hõivatud maad. Juhul kui varasemalt hõivatud maid ei ole võimalik uuesti kasutusele võtta, siis suunatakse maaomanikke hõivama kehvemas seisus maid. Kui maahõive hierarhia kätkeb rangemaid piiranguid (nt tiheasustusala laiendamise keeld), on riive veelgi intensiivsem. Samuti sekkutakse loodava mullaseadusega tõenäoliselt KOV-i enesekorraldusõigusesse, sest seaduse eesmärk oleks suunata kohalikke omavalitsusi maakasutust puudutavates otsustes arvestama maa- ja mullakasutuse põhimõtetega. Oluline on siiski, et KOV-ide enesekorraldusõigus säiliks. Sellele on tähelepanu juhitud ka EL-i mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiivis. Loodav mullaseaduse regulatsioon peab viidatud riiveid arvestama ning tagatud peab olema, et riived on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.
208. **Mullaseaduse kehtestamise eelised ja võimalikud puudused.** Mullaseaduse eeliseks on eelkõige selge õigusliku raamistiku loomine maa- ja mullakasutuse suunamiseks ning EL-i mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiivi nõuete ülevõtmine (sh mullaseisundi hindamise, seirekohustuse ja maahõive leevendamise osas) ühe õigusaktiga. Võimalike riskidena tuleb arvestada, et lausalsed piirangud võivad osutuda ebaproportsionaalseteks ning mõistete liiga jäik defineerimine seaduses võib vähendada regulatsiooni paindlikkust.

9.1.2. Maahõive hierarhia integreerimine õigusaktidesse

209. **Maahõive hierarhia integreerimine õigusaktidesse.** Maahõive hierarhia põhimõtete (vältimine, korduskasutamine, minimeerimine, kompenseerimine) integreerimine õigusaktidesse võimaldaks suunata maa- ja mullakasutust süsteemsemalt ning luua selgema raamistiku maahõivega seonduvate otsuste tegemiseks nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. Eelkõige tuleks integreerida maahõive hierarhia PlanS-i, täpsustades seal toodud otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtet viiteliselt mullaseaduses kehtestatava maahõive hierarhiaga.
210. **Maahõive hierarhia integreerimisega õigusaktidesse võib kaudselt riivata omandipõhiõigust ja KOV-i enesekorraldusõigust.** Õigusakti tasandil kehtestatud põhimõtted (nt täiendava maahõive vältimise põhimõte) ei saaks iseenesest tuua kaasa piiranguid maa kasutusele. Riive kaasneks kaudselt, s.o juhul kui konkreetse maakasutuse otsuse tegemisel on täiendava maahõive vältimine põhimõttena üheks piiravaks kaalutluseks. Maahõive hierarhia põhimõtete integreerimine

õigusaktidesse võib sõltuvalt regulatsioonist kätkeka ka rangeid piiranguid, näiteks keeldu muuta maakasutuse juhtotstarvet või katastriüksuse sihtotstarvet väärtuslikel põllumajandusmaadel või piiranguid rohevõrgustikus. Kuigi PS § 32 lõike 2 kolmas lause näeb omanikule ette tulumiskohustuse, keelates kasutada omandit üldiste huvide vastaselt, võivad sellised piirangud sõltuvalt intensiivsusest tuua teatud juhtudel kaasa hüvitamiskohustuse.²⁶¹ Samuti sekkutakse maahõive hierarhia integreerimisega paratamatult KOV-i enesekorraldusõigusesse, sest hierarhia eesmärk oleks suunata kohalikke omavalitsusi planeeringumenetlustes arvestama maahõive põhimõtetega.

211. **Maahõive hierarhia õigusaktidesse integreerimise eelised ja võimalikud puudused.** Maahõive hierarhia õigusaktidesse integreerimisega on võimalik suunata kohalikke omavalitsusi ja maaomanikke kasutama juba hõivatud maad ning vähendada täiendavat maahõivet. Võimalike puudustena tuleb arvestada, et 0-netomaahõive põhimõtte rakendamine oleks praktikas väga keeruline ilma, et samaaegselt oleks rakendatud motiveerivaid instrumente.

9.1.3. Maakonna- ja üldplaneeringute ülevaatamise ulatuse ning sellest lähtuvalt nende muutmise tingimuste täpsustamine

212. **MKM-il on kohustus vaadata maakonnaplaneeringud koos üleriigilise planeeringuga üle iga viie aastat tagant.** Sarnane kohustus on kohalikel omavalitsustel üldplaneeringu ülevaatamiseks. Mõlemal juhul selgitatakse ülevaatamise käigus välja planeeringutest ja õigusaktidest tulenevate muudatuste planeeringusse tegemise vajadus. Sellised muudatusvajadused võivad tuleneda mh kõrgema taseme planeeringust, s.o üleriigilisest või maakonnaplaneeringust. Tavapärast on muudatuste tegemine maakonna- ja üldplaneeringusse keeruline ja ajamahukas protsess. Muudatuste tegemist planeeringutes reguleerivad vastavalt maakonnaplaneeringu osas PlanS § 73 ning üldplaneeringu osas § 93. Kõige üldisemalt on tõdemus, et planeering on jätkuvalt asjakohane, lahenduseks võib olla ka planeeringu kehtetuks tunnistamine koos sama planeeringuala hõlmava osaplaneeringuga või teemplaneeringu koostamisega. Planeeringu koostamisel tuleb lähtuda sama liigi planeeringu koostamisele ette nähtud nõuetest.²⁶² Lihtsustatud kord planeeringusse muudatuste sisseviimiseks on ette nähtud PlanS 73 lg 3¹ ning PlanS § 93 lg 4¹, mille kohaselt:

[...] planeeringu vastavusse viimiseks pärast [...] planeeringu kehtestamist muudetud või kehtestatud õigusaktidega või jõustunud kohtuotsusega, kannab [...] planeeringu koostamise korraldaja muudatused planeeringusse toiminguna, ilma avalikku menetlust läbi viimata. Muudatuste sisseviimisest teavitatakse, lähtudes [...] planeeringu kehtestamisest teavitamisele ettenähtud nõuetest.

Praktikas raskendab muudatuste sisseviimist suur kaalutlusruum ning potentsiaalne õiguste riive.

213. **Maakonna- ja üldplaneeringute ülevaatamise ulatust ja muutmise tingimusi oleks teoreetiliselt võimalik täpsustada selliselt, et planeeringu lihtsustatud kord rakendub lisaks selle õigusaktide ja kohtuotsusega kooskõlla viimisele ka kõrgema taseme planeeringuga kooskõlla viimisele.**²⁶³

²⁶¹ Riigikohtu praktika järgi ei tähenda iga omandikitsendus automaatset hüvitamiskohustust. Hüvitist tuleb maksta eelkõige siis, kui kitsendus on erakordselt intensiivne (ületab üldise tulumiskohustuse piiri) ning isik peab avalikes huvides kandma teistega võrreldes ebaproportsionaalselt suurt koormat (vt nt RKPJKo 5-21-3/11, p 40).

²⁶² PlanS § 73 lg 1 ja 2. PlanS § 93 lg 1 ja 2.

²⁶³ Tartu Ringkonnakohtus on lahendis asjas nr 3-22-2049 (p 31) leidnud, et õigusaktiks PlanS § 140 lg 9 (sõnastuselt sarnane PlanS § 93 lg-ga 4) tähenduses võib olla ka õiguse üksikakt, nt planeering. Selline seisukoht on siiski vaieldav. Samas kohtulahendis on osundatud seaduse seletuskirjale, mis kirjeldab näitena õiguse üldakti, s.o seadust või määrust: Planeerimiseseaduse eelnõu seletuskirjas (571 SE teine lugemine, seletuskiri lk 26-27; kättesaadav Riigikogu veebilehel) on detailplaneeringuid puudutava muudatusettepaneku osas selgitatud järgmist: „Praktikas on juhtumeid, kus peale planeeringu kehtestamist on muudetud või kehtestatud uusi seadusi või muid õigusakte (näiteks uute kaitsealade moodustamine ja neil kehtivate kaitse-eeskirjade kehtestamine Vabariigi Valitsuse määrusega), mistõttu on kehtestatud

Selline lähenemine saaks teoreetiliselt toimida astmeliselt, s.o maakonnaplaneeringut täpsustatakse vastavalt üleriigilisele planeeringule ning kohaliku omavalitsuse üldplaneeringut täpsustatakse vastavalt maakonnaplaneeringule. Teisiti öelduna ei ole n-ö üle astumine võimalik, kuivõrd see võiks üldplaneeringu täpsustamise korral tähendada vastuolu maakonnaplaneeringuga. Oluline on seegi, et selline madalama astme planeeringu lihtsustatud korras kooskõlla viimine kõrgema astme planeeringuga ei saaks puudutada planeeringu põhilahendust või maakonnaplaneeringu puhul kõiki selle ülesandeid, vaid pigem põhimõttelisemat laadi suuniseid.²⁶⁴

214. **Madalama astme planeeringutesse lihtsustatud korras muudatuste sisse viimine võib olla praktikas problemaatiline ning potentsiaalselt vastuolus PS-iga.** Nimelt toimub tavapäraselt kehtivate planeeringute omavaheline kooskõlla viimine põhimõttel „alt ülesse“ ehk detailsema planeeringuga saab teha ettepaneku üldisema planeeringu muutmiseks, mitte vastupidi. „Ülalt alla“ lähenemine võib kujutada endast ebasoodsat ja PS-iga vastuolus olevat tagasiulatuvat jõudu, s.o hilisema ja üldisema planeeringuga asutakse kitsendama kehtivast ja detailsemast planeeringust tulenevaid õiguseid, mis on seejuures läbinud avaliku menetluse. Selline ebasoodne tagasiulatuva mõju intensiivsus on eelduslikult väike, kui muudatused piirduvad põhimõttelist laadi suunistega. Teisalt tekitaks see märkimisväärset õiguslikku ebaselgust ning ei ole välistatud, et ka kaugemale ulatuvaid ebasoodsaid tagajärgi, mis on tõenäoliselt ka PlanS § 93 lg 9 ning ka teiste analoogsete sätete (PlanS § 73 lg 3, PlanS § 140 lg 9) vähese rakendamise üheks põhjuseks.²⁶⁵ Näitena on § 93 lg 4¹ alusel viidud planeeringutesse sisse muudatusi tulenevalt LKS-is muutunud ranna- ja kalda ehituskeeluvööndi laiusest, mis on põhjustanud palju vaidlusi.²⁶⁶

9.1.4. Üleriigilise planeeringu suuniseid järgiva detailplaneeringu lahenduse lihtsustatud menetlus

215. **Üldplaneeringu koostamisele ettenähtud menetluse läbiviimine võib olla põhjendamatult koormav juhtudel, kus detailplaneeringulahendus lähtub üleriigilises planeeringus või maakonnaplaneeringus toodud suunistest.** Detailplaneering võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduste muutmise ettepanekut. Kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmine on: 1) üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine; 2) üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangu ületamine, krundi minimaalsuuruse vähendamine, detailplaneeringu kohustuslike alade ja juhtude muutmine; 3) muu kohaliku omavalitsuse üksuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine.²⁶⁷ Üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut sisaldava detailplaneeringu koostamisele kohaldatakse üldplaneeringu koostamisele ettenähtud menetlust.²⁶⁸
216. **Lihtsustatud menetlus juhtudeks, kus detailplaneering on kehtiva üldplaneeringuga vastuolus, kuid kooskõlas üleriigilises planeeringus toodud põhimõtetega.** Üldplaneeringu koostamisele

planeeringud muutunud õigusaktidega vastuolus olevaks ning inimestele eksitavad. Tagamaks planeeringute õigusaktidele vastavust, lisatakse eelnõusse säte, mis võimaldab eelnimetatud juhtudel teha planeeringusse täpsustusi toiminguna.“

²⁶⁴ Vt nt PlanS § 56 lg 1 p 11.

²⁶⁵ TrtHKo 3-22-2049, p 20: PlanS § 140 lg 9 lubab viia toiminguna detailplaneeringu vastavusse pärast selle kehtestamist muudetud või kehtestatud õigusaktidega või jõustunud kohtuotsusega. Üldplaneering on haldusakt, täpsemalt üldkorraldus haldusmenetluse seaduse § 51 lg 2 tähenduses. Üldplaneering ei ole õigusakt. Praktikas kehtib üldiselt arusaam, et üldplaneeringu muutmine pärast detailplaneeringu kehtestamist ei mõjuta detailplaneeringu kehtivust, õiguspärasust või sisu.

²⁶⁶ Detailplaneering on, ehitada ei saa. Kohus asus mereäärsete kinnistute vaidluses keskkonnaameti poolele. Maaleht, 26.03.2026. [Link](#).

²⁶⁷ PlanS § 142 lg 1.

²⁶⁸ PlanS § 142 lg 2.

ettenähtud menetluse läbiviimine võib olla põhjendamatult koormav juhtudel, kus detailplaneeringulahendus lähtub üleriigilises planeeringus toodud põhimõtetest või suunistest. Sellisel juhul võiks olla põhjendatud lähtuda tavapärasest detailplaneeringu menetluskorrast, mis näeb ette ka lühemad tähtajad menetluse läbiviimisele (PlanS § 135 lg 5). Oluline on samas silmas pidada, et erisused avaliku väljapaneku kestusele on vaid üheks erisuseks, mis seejuures ei pruugi omada erilist mõju planeerimismenetluse kestusele. Üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut sisaldava detailplaneeringu koostamisel tuleb anda eelhinnang ja kaaluda keskkonnamõju strateegilist hindamist, lähtudes KeHJS § 33 lõigetes 4 ja 5 sätestatud kriteeriumidest ning § 33 lõike 6 kohaste asjaomaste asutuste seisukohtadest²⁶⁹. Seda nõuet võiks teoreetiliselt asendada MARU kooskõlastus, arvestades, et ÜRP-i raames on KSH juba läbi viidud ning muudatused ÜP-s lähtuksid ÜRP-is toodust.²⁷⁰ Lihtsustatud menetlus tagaks, et riiklikud eesmärgid jõuaksid tõhusalt madalama astme planeeringutesse, vähendades halduskoormust ja kiirendades planeeringute ajakohastamist.

217. **Lihtsustatud menetluse rakendamisega võivad kaasneda õiguslikud ja praktilised probleemid.** Lihtsustatud menetluse tõhusus ja ka õiguslik lubatavus sõltub sellest, kui selgelt on üleriigilises planeeringus sisustatud suunised, mille alusel MARU planeeringulahenduse kooskõla hindab. Kui need põhimõtted on ebapiisavalt määratletud, võib kujuneda ebaühtne praktika ning õiguselgusetus. See on oluline aspekt ka keskkonnamõtjude hindamise seisukohast. Arvestada tuleb, et ÜRP-i koostamisel läbi viidud keskkonnamõtjude strateegiline hindamine on oluliselt väiksema detailsusastmega, kui see oleks detailplaneeringu menetluses. Samuti eeldab lihtsustatud menetluse rakendamine, et MARU-l on piisav suutlikkus planeeringulahenduste kooskõla üleriigilise planeeringuga tõhusalt hinnata. See omakorda eeldab, et sätestatud on, millist muudatust loetakse üleriigilise planeeringuga kooskõlas olevaks. Vastasel juhul võib lihtsustatud menetlus osutuda praktikas sama aeganõudvaks kui nn tavamenetlus. Lihtsustatud menetluse rakendamise tõhusus sõltub ka sellest, kas üleriigiline planeering on piisavalt ajakohane ning kajastab tegelikke riiklikke maakasutuse eesmäärke. Arvestades üleriigilise planeeringu üldist ja abstraktset olemust, võib selle instrumendi tõhus rakendamine osutuda keeruliseks ning õigusvaidluste tõttu ei pruugi saavutada soovitud lihtsustuse eesmäärke.

9.1.5. Planeeringu ja projekteerimistingimuste menetlustes kooskõlastus-kohustuse laiendamine

218. **Planeeringuga ja projekteerimistingimustega kavandatavad maakasutuse muudatused seoses tiheasustusalade laiendamise ja väärtuslike põllumajandusmaadega tuleks kooskõlastada REM-i ja MARU-ga.** Vabariigi Valitsuse 17.12.2015 määruse nr 133 „Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused“ (määrus nr 133) § 2 lg 2 kohaselt tuleb planeerimisalase tegevuse korraldajal teha koostööd ja kooskõlastada planeering asutusega, kelle valitsemisalasse või tegevusvaldkonda küsimus kuulub vastavalt määruse nr 133 §-s 3 sätestatule. Määruse nr 133 § 3 p 3 kohaselt tehakse koostööd ja kooskõlastatakse planeering KLIM-iga kui planeeringuga kavandatakse uue tiheasustusalade moodustamist või olemasoleva tiheasustusalade laiendamist ranna või kalda piiranguvööndis.²⁷¹ Määrusega reguleeritud koostöökohustust on võimalik laiendada, nähes ette, et planeering tuleb kooskõlastada MARU-ga ja REM-iga, kui planeeringuga kavandatakse maakasutuse muudatusi väärtuslikel põllumajandusmaadel või üldisemalt tiheasustusalade laiendamist. Arvestades, et planeeringute heakskiitmine ja planeeringutele arvamuse andmine on MARU tegevusvaldkonda kuuluv küsimus (MARU põhimäärus § 6) ning REM-i valitsemisalas

²⁶⁹ PlanS § 142 lg 6.

²⁷⁰ PlanS § 13 lg 4.

²⁷¹ Märgime, et määruse nr 133 [seletuskirja](#) kohaselt tuleb planeering Kliimaministeeriumiga kooskõlastada üksnes siis, kui tiheasustusalade moodustamist või laiendamist kavandatakse üksnes ranna või kalda piiranguvööndis (vt ka LKS § 41).

on põllumajandusmaa kaitse ja kasutamise poliitika (REM-i põhimäärus § 5), siis on MARU ja REM-i kaasamine kooskõlastamismenetlusse põhjendatud. Määruse nr 133 § 2 lg 2 muutmisel tuleks eraldi otsustada, millisel asutusel või asutustel peaks kooskõlastamispädevus olema ning kas see peaks olema jagatud mitme asutuse vahel või mitte. Arvestades, et oluline osa ehitustegevusega seotud maakasutuse otsuseid langetatakse väljaspool planeerimismenetlust, tuleks sarnane kooskõlastusnõue kehtestada ka projekteerimistingimuste andmisel. EhS-is ei ole üldnormina täpsustatud, millistele asutustele projekteerimistingimused kooskõlastamiseks esitatakse, samuti ei ole kehtestatud sellekohast rakendusakti. EhS § 31 lg 4 kohaselt edastatakse projekteerimistingimuste eelnõu kooskõlastamiseks asutusele, kelle seadusest tulenev pädevus on seotud projekteerimistingimuste taotluse esemega.²⁷² Seega ei välista ka täna kehtiv EhS-i regulatsioon MARU ja ReM-iga projekteerimistingimuste kooskõlastamist maakasutuse muutustega seoses, kuid selle tingimuseks on, et seadusega on nendele asutustele vastav pädevus omistatud – seda oleks võimalik teha kavandatava mullaseadusega.

219. **Kooskõlastamiskohustuse laiendamisega võidakse kaudselt riivata omandipõhiõigust, ettevõtlusvabadust ning KOV-i enesekorraldusõigust.** Kooskõlastuskohustuse lisamine ei too kaasa otsest riivet eelnevalt viidatud õigustele. Küll aga võib riive kaasneda lõpliku otsusega, mis kooskõlastusele või selle puudumisele toetub. Nimelt ei saa planeeringut kooskõlastatuks lugeda, kui kooskõlastamisel on viidatud vastuolule õigusaktiga või planeeringuga (vt nt PlanS § 65 lg 3, PlanS § 85 lg 3, PlanS § 133 lg 3). Kohtupraktikas on seoses PlanS § 133 lg-s 3 sätestatuga selgitatud, et kooskõlastuse nõudest tulenevalt ei saa kooskõlastaja ilma konkreetsele õigusaktile tuginemata kooskõlastuse andmisest keelduda.²⁷³ See tähendab, et kooskõlastamisest keeldumise alused peavad tulenema otsesõnu õigusaktist või planeeringust ning üksnes vastuolu korral õigusaktist või planeeringust tulenevate tingimustega on kooskõlastusest keeldumine siduv ning kooskõlastusega vastuolus olev planeering õigusvastane.²⁷⁴ Sarnaselt keeldub pädev asutus EhS § 32 punkti 6 kohaselt projekteerimistingimuste andmisest, kui EhS § 31 lõike 4 punktis 1 nimetatud asutus on jätnud projekteerimistingimuste eelnõu kooskõlastamata ja eelnõu muutmise ei ole võimalik. Selliselt on ühtlasi tegu sekkumisega KOV-i enesekorraldusõigusesse, sest KOV ei saa ümber hinnata kooskõlastusest keeldumist ja selle põhjendusi, sh ka õiguslikult vaieldavas olukorras.
220. **Kooskõlastamiskohustuse laiendamise eelised ja võimalikud puudused.** Kooskõlastamiskohustuse laiendamise eeliseks on see, et kooskõlastamiskohustus sunnib kohalikke omavalitsusi arvestama väärtuslike põllumajandusmaade kaitsega ja vältima tiheasustusalade laiendamist. Planeeringu kooskõlastamata jätmine on siduv juhul, kui kooskõlastamisel on viidatud vastuolule õigusaktiga või kõrgemat järku planeeringuga.²⁷⁵ See tähendab, et kooskõlastamisel on võimalik piirata nii tiheasustusalade laiendamist kui ka väärtuslikel põllumajandusmaadel maakasutuse muutmist, tuginedes näiteks mullaseaduses sätestatud maahõive hierarhiale, mille kohaselt tuleks vältida täiendavat maahõivet väärtuslike põllumajandusmaade arvelt. Võimalike puudustena tuleb arvestada, et kooskõlastamiskohustusega kaasneb täiendav menetlus ja halduskoormus suureneb.

²⁷² EhS sisaldab samas valdkondlikke kooskõlastusnõudeid, nt tuleb projekteerimistingimused kooskõlastada Kaitseministeeriumiga seoses ehitistega, mis võivad mõjutada riigikaitse ehitist (EhS § 120 lg 1).

²⁷³ TlnHko 3-18-2116/48, p 15.3.

²⁷⁴ Samas, p 15.3.

²⁷⁵ Mh saab kooskõlastamise käigus hinnata vastavust maakonnaplaneeringule, mille ülesandeks on mh asustuse üldine suunamine (PlanS § 56 lg 1 p 1).

9.1.6. Rohevõrgustiku piirangute reguleerimine

221. **Rohevõrgustiku piirangute täpsem reguleerimine õigusaktides.** Rohevõrgustiku piirangute täpsem reguleerimine õigusaktides võimaldaks suunata maa- ja mullakasutust süsteemsemalt ning luua selgema raamistiku ehitus- ja majandustegevuse piiramiseks rohevõrgustikes. Eelkõige oleks võimalik rohevõrgustike piiranguid reguleerida PlanS-is, LKS-is või KeÜS-is. Seaduses on võimalik määratleda, millised tegevused on rohevõrgustikes piiratud, millistele tegevustele konkreetne piirang ei laiene ning millised tegevused on lubatavad pädeva asutuse eelneval kooskõlastusel. Selline regulatsioon tagaks rohevõrgustike terviklikkuse säilimise ning võimaldaks ühtset praktikat rohevõrgustike kaitsmisel.
222. **Rohevõrgustiku piirangute täpsema reguleerimisega riivatakse omandipõhiõigust ja ettevõtlusvabadust ning sekkutakse ülemääraselt KOV-i enesekorraldusõigusesse.** Omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riive seisneb eelkõige maaomanike ja ettevõtjate majandustegevuse piiramises rohevõrgustikus. Samuti sekkutakse rohevõrgustiku piirangute täpsema reguleerimisega KOV-i enesekorraldusõigusesse, sest selliselt piiratakse kohalike omavalitsuste otsustusruumi ning võimalusi kujundada rohevõrgustike kasutamist oma territooriumil.
223. **Rohevõrgustiku piirangute täpsema reguleerimise eelised ja võimalikud puudused.** Rohevõrgustiku piirangute täpsem reguleerimine tagab rohevõrgustike ökoloogilise sidususe ja elurikkuse kaitse. Võimalike puudustena tuleb arvestada ülereguleerimise ohtu – rohevõrgustiku regulatsioon võib kaasa tuua olulised ja ebaproportsionaalsed piirangud puudutatud põhiõigustele. Samuti puudub selge vastutusjaotus selle osas, kelle ülesanne on tagada rohevõrgustiku toimimine ja sidusus ning kes peaks intensiivsete piirangute korral need kompenseerima. Kehtiva õiguse kohaselt sisustatakse piirangud planeeringutega, mis tagab kohalikele omavalitsustele piisava autonoomia rohevõrgustike kujundamisel. Samas ei pruugi üksnes planeeringutega olla tagatud rohevõrgustike väärtuste säilimine.

9.1.7. Maade sundvõõrandamine rohevõrgustike jaoks (äärmuslik meede)

224. **Maade sundvõõrandamine rohevõrgustike jaoks.** PlanS § 75 lg 1 p 20 kohaselt määratakse üldplaneeringuga puhke- ja virgestusalade asukohad ning nendest tekkivad kitsendused. PlanS § 75 lg 1 p 29 kohaselt võib PlanS § 75 lg 1 p-s 20 nimetatud ülesannete täitmiseks märkida üldplaneeringus ka avalikes huvides omandamise, sh sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise vajaduse. Riigikohus on selgitanud, et üldplaneering võimaldab vajadusel (sh kokkuleppe mittesaavutamise korral) seada sundvalduse või maa sundvõõrandada, et tagada muu hulgas puhkealade avalik kasutus.²⁷⁶ Kehtiv seadus ei võimalda samas maa sundvõõrandamist üldisemalt rohevõrgustiku toimimise tagamiseks, s.o sundvõõrandamise alused on loetletud kitsalt KAHOS § 4 lg-s 1. Teoreetiliselt võiks lahenduseks olla KAHOS-es sundvõõrandamise aluste laiendamine, kuid see oleks õiguslikult väga problemaatiline.
225. **Maade sundvõõrandamine on kõige intensiivsem omandipõhiõiguse riive.** Riigikohus on rõhutanud, et sundvõõrandamine kui PS §-s 32 sätestatud omandi põhiõiguse kandja täielik või osaline ilmajätmine omandist on väga intensiivne omandiõiguse piirang, mille puhul PS sätestab kvalifitseeritud seadusereservatsiooni. Vastavalt PS § 32 lg 1 teisele lausele võib omandit omaniku nõusolekuta seaduses sätestatud juhtudel ja korras küll võõrandada, kuid PS ise seab sellise võõrandamise põhiseaduspärasuse sõltuvusse täiendavatest lisatingimusest. Esiteks tohib omandit seaduses sätestatud juhtudel ja korras sundvõõrandada üksnes üldistes huvides, teiseks peab see toimuma õiglase ja kohese hüvitise eest. Lisaks eeltoodule peab vastav sundvõõrandamist võimaldav regulatsioon vastama ka üldisele proportsionaalsuse testile.

²⁷⁶ RKKHo [3-21-2553](#), p 19.

226. **Omandipõhiõiguse riive seisneb selles, et maaomanikelt sundvõõrandatakse kinnisasi rohevõrgustiku kujundamise eesmärgil.** Selleks, et sedavõrd intensiivset omandiõiguse riivet õigustada, peaksid esinema ülekaalukad avalikud huvid, mida ei ole võimalik saavutada muude leebemate vahendite kaudu. Kinnisasja sundvõõrandamine ei ole lubatud, kui konkreetsel juhul on kättesaadavad muud, õiguslikult ja majanduslikult vähem koormavad meetmed. Nii sätestab ka näiteks KAHOS § 4 lg 2, mis määrab, et kinnisasja omandamine ei ole lubatud, kui avalik eesmärk on saavutatav ilma teise isiku omandis oleva kinnisasja omandamiseta. Kinnisasja sunnvõõrandamist puhkealade loomise eesmärgil on pidanud meetmena äärmuslikuks ka Riigikohus, leides, et esmane eesmärk peaks olema kokkuleppe saavutamine, mitte sundvõõrandamine.²⁷⁷ Oluline on silmas pidada, et kui otsustatakse kinnistu sundvõõrandada, siis tuleb tagada, et maaomanikule makstakse ka õiglast hüvitist vastavalt PS § 32 lg-le 1.²⁷⁸
227. **Maade sundvõõrandamise eelised ja võimalikud puudused.** Kuigi maade sundvõõrandamine võiks olla potentsiaalselt tõhusaks meetmeks rohevõrgustike ökoloogilise sidususe ja terviklikkuse tagamisel, oleks see õiguslikult äärmuslik lahendus, mida saaks kasutada üksnes ülekaaluka avaliku huvi korral ning tingimusel, et muud meetmed (sh kokkulepped, sundvalduse seadmine) ei annaks tulemusi. Arvestades rohevõrgustike laiaulatuslikkust ning kohalduvate piirangute varieeruvust, ei ole rohevõrgustikku kuuluvate maade lausaline omandamine realistlik. Seetõttu ei ole ka õiguslikult põhjendatud vastava üldise sundvõõrandamise aluse kehtestamine. Silmas tuleb pidada seda, et ka täna kehtiv regulatsioon ei välista rohevõrgustikku kuuluvate maade omandamist riigi või kohaliku omavalitsuse poolt, kuid seda üksnes omaniku taotlusel ning olukorras, kus kehtestatud avalik-õiguslikud kitsendused ei võimalda kinnisasja kasutada vastavalt senisele sihtotstarbele (KAHOS § 4 lg 3).

9.2. Rakenduslike instrumentide võrdlev analüüs

9.2.1. Maakasutuse suunamist reguleeriva riigi arengukava vastuvõtmine

228. **Maakasutuse suunamist reguleeriva valdkondadeülese riigi arengukava vastuvõtmine ei ole kehtiva õiguse kohaselt võimalik.** Riigieelarve seaduse § 19 lg 3 kohaselt on valdkonna arengukava arengudokument, milles määratakse terviklikult ühe või mitme poliitikavaldkonna üldeesmärk, alaeesmärgid ja nende mõõtmist võimaldavad mõõdikud ning poliitikainstrumentid, mille kaudu seatud eesmärgid plaanitakse saavutada. Vabariigi Valitsuse 29.12.2022 määruse nr 117 „Arengudokumentide koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“ § 2 lg 1 kohaselt koostatakse iga tulemusvaldkonna kohta üldjuhul üks valdkonna arengukava. Kuivõrd maakasutuse suunamine hõlmab mitut tulemusvaldkonda (sh „kliima, energeetika ja elurikkus“, „põllumajandus ja kalandus“ ning „elukeskond, liikuvus ja merendus“), ei ole valdkondadeülese arengukava koostamine kehtiva regulatsiooniga kooskõlas või vähemalt eelistatud lahenduseks.²⁷⁹ Maakasutuse suunamise põhimõtete ja suundumuste sätestamiseks oleks kohasem kasutada muid instrumente, näiteks valget või rohelist raamatut, mis ei ole seotud riigieelarve seadusest tulenevate piirangutega.

²⁷⁷ Samas.

²⁷⁸ Samas.

²⁷⁹ RES § 19 lg 3 võimaldab määratleda arengukavas ka mitme poliitikavaldkonna üldeesmärgi, kuid määru nr 117 on lähtunud põhimõttest, et iga tulemusvaldkonna kohta koostatakse üks valdkonna arengukava. Määruse nr 117 seletuskirjas on põhjendatud seda strateegilise planeerimise selguse ja mõjususe huviga. Vt Vabariigi Valitsuse määruse „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“ eelnõu seletuskiri. [Link](#).

229. **Maakasutuse suunamist reguleeriva riigi arengukava vastuvõtmisega kaasnevad riived on minimaalsed.** Kui maakasutuse suunamist reguleeriv riigi arengukava jääb soovituslikuks dokumendiks, on sellega kaasnevad põhiõiguste riived minimaalsed, sest arengukava ei ole õiguslikult siduv ega loo kohustusi.
230. **Maakasutuse suunamist reguleeriva riigi arengukava vastuvõtmise eelised ja võimalikud puudused.** Maakasutuse suunamist reguleeriva riigi arengukava vastuvõtmise eeliseks on see, et arengukava sisaldaks olemasoleva ja oodatava keskkonnaseisundi kirjeldust ning meetmeid eesmärkide saavutamiseks erinevatel tasanditel. Riigi arengukavas oleks võimalik sätestada ka teisi maakasutusega seotud eesmärke (nt toidujulgeolek, majandus). Lisaks on arengukava paindlikum kui range õigusakt, võimaldades eesmärke ja meetmeid vastavalt vajadusele kohandada. Võimalike puudustena tuleb esile tuua, et arvestades rakenduslike instrumentide mittesiduvat iseloomu, võivad neis sätestatud eesmärgid jääda saavutamata. Samuti võivad riiklikud eesmärgid osutuda ebarealistlikeks, kui nende seadmise menetlus ei ole piisavalt kvaliteetne ega põhine asjakohasel mõjuanalüüsil. Eraldiseisva arengukava koostamine maa- ja mullakasutuse valdkonnas ei ole täna ka õiguslikult võimalik ning puudub ka poliitiline tahe õigusaktide muutmiseks selles osas – täpsemalt on suuniseks pigem piirata arengukavade arvu kui neid juurde tekitada.

9.2.2. Valdkondade vahelise strateegia kehtestamine

231. **Valdkondadevahelise strateegia koostamine.** Alternatiivina valdkonna arengukavale oleks võimalik koostada valdkondadevaheline strateegia (nn roheline raamat) MKM-i, KLIM-i ning REM-i koostöös. Selline strateegia võimaldaks käsitleda maakasutuse suunamist terviklikult, hõlmates nii ruumilist planeerimist, keskkonnakaitset kui ka toidutootmist, kliimamõjusid, põllumajandust, metsandust jm. Samas tuleb arvestada, et sellise dokumendi rakenduslik pool on nõrk, kuivõrd tegemist ei ole õiguslikult siduva dokumendiga. Sidususe suurendamiseks võiks kaaluda sellise dokumendi alusel juhise koostamist PlanS § 7 tähenduses, mille kohaselt võib MKM anda planeerimisalaseid juhiseid, et kujundada ruumilise arengu põhimõtteid ja suundumusi. Lisaks võiks valdkondadevahelise strateegia allutada järelevalvemehhanismile, näiteks nähes ette, et üldplaneeringu heakskiitmisel hindab Maa- ja Ruumiamet muu hulgas ka strateegias toodud põhimõtete järgimist (PlanS § 90 lg 3). Arvestada tuleb, et PlanS-i alusel koostatud juhend saaks anda suuniseid kitsalt planeeringute koostamisel ning ei rakenduks väljaspool planeerimismenetlust. Selleks, et juhendi rakendusala laiendada, võiks kaaluda selle andmist kavandatava mullaseaduse alusel, mis ei välistaks seda, et sellel oleks juhendi staatus mh PlanS § 7 tähenduses.
232. **Valdkondadevahelise strateegia koostamisega kaasnevad riived.** Valdkondadevahelise strateegia (nn roheline raamatu) koostamisega kaasnevad põhiõiguste riived on minimaalsed, kuivõrd tegemist on soovitusliku dokumendiga, mis ei ole õiguslikult siduv ega loo iseseisvalt kohustusi maaomanikele, ettevõtjatele ega kohalikele omavalitsustele. Siiski võib strateegia muutuda siduvamaks juhul, kui sellele antakse juhendi staatus ning selle järgimist hinnatakse heakskiitmise või kooskõlastuse andmise menetluses. Sellisel juhul mõjutab strateegia vahetumalt kohalike omavalitsuste otsustusruumi planeeringumenetlustes. Samuti oleks võimalik anda sellele siduv toime riigimaadega tehtavates toimingutes, nt Vabariigi Valitsuse korralduse alusel – selliselt oleks sisuliselt tegu halduse siseaktiga.²⁸⁰
233. **Valdkondadevahelise strateegia koostamise eelised ja võimalikud puudused.** Valdkondadevaheline strateegia (nn roheline raamat) käsitleks maa- ja mullakasutust terviklikult ning

²⁸⁰ Arvestada tuleb, et ka halduse siseaktil võib olla teatud tingimustel haldusväline mõju. See tähendab ühtlasi seda, et halduse siseakt võib olla kohtus vaidlustatav, kui see piirab haldusväliste isikute õigusi. Vt ka RKHKo [3-22-1463](#), p 24.

looks ühtse koostööraamistiku. Selline lähenemine võimaldaks tagada, et maakasutuse suunamise põhimõtted on kooskõlas nii ruumilise planeerimise, keskkonnakaitse, riigikaitse kui ka põllumajanduse valdkonna eesmärkidega. Võimalike puudustena tuleb arvestada, et strateegia koostamine ja elluviimine vajab mitme ministeeriumi koostööd, mis võib osutuda keerukaks ja aeganõudvaks. Lisaks võib strateegiliste dokumentide puhul jääda nende rakendamine ja elluviimine nõrgaks, sest neil puudub õiguslikult siduv iseloom. Mõistlikum võiks olla juhendi andmine mullaseaduse alusel, mis ühtlasi oleks käsitatav juhendina PlanS § 7 tähenduses.

9.3. Majanduslike instrumentide võrdlev analüüs

9.3.1. Kohaliku maahõive tasu kehtestamine

234. **Kohaliku maahõive tasu kehtestamine.** Kohaliku maahõive tasu kehtestamine võimaldaks suunata maa- ja mullakasutust majanduslike stiimulite kaudu ning luua kohalikele omavalitsustele täiendava tuluvoo maakasutuse muudatuste kompenseerimiseks. Maahõive tasu puhul oleks tegemist kohaliku maksuga, mida rakendatakse maakasutuse muutmisel. Maahõive tasu puhul võiks lähtuda maamaksuga maksustamise loogikast, s.o tasu maksab üldjuhul maa omanik, kuid kui maa on juba koormatud hoonestusõigusega või kasutusvaldusega, siis tasub tasu hoonestaja või kasutusvaldaja. Maakasutuse muutmine fikseeritakse üldjuhul planeerimismenetluses, täpsemalt detailplaneeringu kehtestamisel, või projekteerimistingimuste andmise menetluses detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel, s.o nt olukorras, kus lubatakse uute hoonete püstitamist või rajamist. Seega tuleks detailplaneeringute kehtestamisel või projekteerimistingimuste andmisel ka maakasutuse muutus fikseerida. Instrument võimaldaks kohalikele omavalitsustele kompenseerida maakasutuse muudatustega kaasnevaid mõjusid ning motiveerida maaomanikke ja arendajaid arvestama maahõive hierarhia põhimõtetega.
235. **Kohaliku maahõive tasu tasu kehtestamisega riivatakse tõenäoliselt nii ettevõtlusvabadust kui ka omandipõhiõigust.** Ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse riive seisneks selles, et maahõive tasu suurendab maaomanike ning arendajate kulusid maakasutuse muutmisel ning maakasutust puudutavate projektide elluviimisel. Riive intensiivsus sõltub maksu ja tasu määrast ning nende rakendamise tingimustest. Selleks, et tagada riive proportsionaalsus, on vajalik kehtestada läbipaistev metoodika maksu ja tasu määrade arvutamiseks ning tagada, et määrad on proportsionaalsed maakasutuse muudatusega kaasnevate mõjudega. Samuti tuleb arvestada, et kohalike maksude kehtestamine kuulub KOV-i pädevusse, mistõttu on kohalikul omavalitsusel ulatuslik kaalutlusruum maksu ja tasu määrade kehtestamisel.
236. **Kohaliku maahõive tasu kehtestamise eelised ja võimalikud puudused.** Kohaliku maahõive tasu kehtestamine võimaldab diferentseerida maksumäära sõltuvalt maa iseloomust – kehtestades madalama määra (ökoloogiliselt) vähem väärtuslikel aladel ning kõrgema määra väärtuslikul (sh põllu-)maal. Selline diferentseerimine võimaldab suunata maakasutuse muudatusi vähem väärtuslikele aladele ning kaitsta väärtuslikku (sh põllu-)maad. Võimalike puudustena tuleb arvestada, et poliitiliselt on keeruline suunata kõiki kohalikke omavalitsusi uusi kohalikke makse kehtestama ning iga uus maks toob kaasa täiendava halduskoormuse. Samuti võib õiglase maksumäära ja läbipaistva metoodika väljatöötamine osutuda keerukaks ülesandeks. Lisaks võib tekkida topeltmaksustamise oht, kui samal eesmärgil kohaldatakse ka sotsiaalse taristu arendustasu.

9.3.2. Sotsiaalse taristu arendustasu regulatsiooni kehtestamine

237. **Sotsiaalse taristu arendustasu regulatsiooni kehtestamine.** Kehtiva regulatsiooni kohaselt on KOV-üksusel PlanS § 131 alusel õigus nõuda detailplaneeringu koostamise kohustuse korral arendajalt avaliku taristu rajamise kulude osalist katmist. PlanS § 131 osundab avaliku taristuna otsesõnu

avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvatele rajatistele, haljastusele, välisvalgustusele ning tehnorajatistele. PlanS § 131 ei hõlma sotsiaalselt taristut laiemalt, milleks võivad olla mh lasteaia-, kooli- ja spordihooned ning -rajatised. Seejuures puudub õigusaktides ka sotsiaalse taristu mõiste. Riigikohus on samas osundanud, et PlanS § 131 lg 2 ei keela kohaliku omavalitsuse üksusel sõlmida halduslepinguid, millega detailplaneeringust huvitatud isik kohustub sotsiaalse taristu välja ehitama või vastavad kulud (osaliselt) enda kanda võtma.²⁸¹

238. **Sotsiaalse taristu arendustasu regulatsiooniga riivatakse nii ettevõtlusvabadust kui ka omandipõhiõigust.** Ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse riive seisneb eelkõige selles, et sotsiaalse taristu arendustasu suurendab arendajate kulusid uute alade hõivamisel ning maakasutuse ümberkujundamisel. Riive intensiivsus sõltub tasu määrast ning selle rakendamise tingimustest. Selleks, et tagada riive proportsionaalsus, on vajalik kehtestada läbipaistev meetodika, mille alusel tasu määratakse.
239. **Sotsiaalse taristu arendustasu sisseviimise eelised ja võimalikud puudused.** Sotsiaalse taristu arendustasu sisseviimisel oleks võimalik diferentseerida tasu sõltuvalt sellest, kas tegemist on täiendava maahõivega või olemasoleva asustuse tihendamisega. Selline diferentseerimine võimaldab suunata arendustegevust olemasolevate asustusalade tihendamise suunas ning vähendada valglinnastumist. Võimalike puudustena tuleb arvestada, et kohalike omavalitsuste motivatsioon tasu diferentseerimiseks võib olla ebapiisav. Samuti on oluline silmas pidada, et esineb topeltmaksustamise oht, kui kohaldatakse ka maahõive tasu. Samuti võib tasu arvestuse meetodika ebapiisava läbipaistvuse korral kaasneda ebaproportsionaalne riive ettevõtlusvabadusele ja omandipõhiõigusele.

9.3.3. Maksuvabastus pruunalade taaskasutuseks

240. **Maksuvabastus pruunalade taaskasutuseks.** Maksuvabastuse kehtestamine pruunalade taaskasutuseks võimaldaks suunata arendustegevust juba varem kasutatud ja potentsiaalselt saastunud aladele, vähendades seeläbi täiendavat maahõivet. Maksuvabastuse kehtestamisel tuleks õigusaktides selgelt määratleda pruunala mõiste ja selle sisustamise kriteeriumid, et tagada regulatsiooni õigusselgus ja vältida ülemäärast keerukust maksuvabastuse taotlemisel ja kohaldamisel.
241. **Maksuvabastusega kaasnevad riived on minimaalsed.** Maksuvabastuse kehtestamisega pruunalade taaskasutamiseks kaasnevad riived maaomanikele on minimaalsed, kuivõrd tegemist on soodustava meetmega, mis ei piira maaomanike ega ettevõtjate õigusi ja vabadusi, vaid loob täiendava stiimuli juba varem kasutatud alade taaskasutuselevõtuks. Siiski võib maksuvabastus riivata riigi ja kohalike omavalitsuste fiskaalset huvi, kuivõrd maksuvabastuse kohaldamisel vähenevad maksutulud. Teisalt võimaldab pruunalade taaskasutus vähendada laiemalt kulusid ühiskonnale, mida samas nt valglinnastumine paratamatult kaasa toob.
242. **Maksuvabastuse eelised ja võimalikud puudused.** Maksuvabastuse kehtestamine pruunalade taaskasutamiseks stimuleerib kasutuselt väljalangenud alade taaskasutuselevõttu ning vähendab täiendavat maahõivet. Võimalike puudustena tuleb esile tuua, et maksuvabastuse kehtestamisega kaasneb täiendav halduskoormus, kuivõrd pädev asutus peab hindama, kas konkreetne ala vastab pruunala kriteeriumidele, ning tagama nõuetekohase maksude kogumise. Kui pruunala mõiste sisustamine osutub liiga keerukaks, võib see vähendada ka instrumendi praktilist rakendatavust. Samuti tuleb arvestada maksusoodustuste kuritarvitamise ohuga.

²⁸¹ [RKPKo 5-24-34, p 53](#)

9.3.4. Toetuste süsteemi parendamine

243. **Toetuste süsteemi parendamine diferentseerimisega.** Toetuste süsteemi parendamine võimaldaks suunata maa- ja mullakasutust majanduslike stiimulite kaudu ning tagada, et toetused arvestaksid paremini kohalduvate piirangute tegelikku mõju kinnisasja omanikule. Muu hulgas oleks võimalik toetuste määrasid diferentserida sõltuvalt maa boniteedist ja muudest maa väärtust mõjutavatest näitajatest ning kohalduvate piirangute intensiivsusest. Selline diferentseerimine võimaldaks tagada utreeritult, et nt kõrgema boniteediga või kõrgema looduskaitse väärtusega maade omanikele, kelle tegevust piiratakse, makstakse kõrgemat toetust kui madalama boniteediga või väärtusega maa omanikele. Selliselt arvestaksid toetused paremini piirangute tegelikku mõju, sh ajas muutuvaid piiranguid ning nende majanduslikku mõju kinnisasja väärtusele.
244. **Toetuste süsteemi parendamisega diferentseerimisel nt maa boniteedi või looduskaitse väärtuse põhjal kaasnevad riived on minimaalsed.** Tegemist on soodustava meetmega, mis ei piira maaomanike ega ettevõtjate õigusi ja vabadusi, vaid loob täiendava stiimuli maa- ja mullakasutuse suunamiseks vastavalt maa boniteedile. Diferentseerimise tulemusena võivad kaasneda ebasoodsad tagajärjed neile maaomanikele, kelle toetusala maa on väheväärtuslikum, kuid kellele täna makstakse toetust samaväärselt väärtuslikuma maaga. Samuti võib toetuste diferentseerimisega kaasneda riive kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusele, kui toetuste maksmine ja finantseerimine jäetakse kohaliku omavalitsuse ülesandeks. Sellisel juhul tuleb tagada, et kohalikele omavalitsustele eraldatakse piisavad vahendid toetuste maksmiseks ning et toetuste süsteem ei too kaasa ebaproportsionaalset koormust kohalike omavalitsuste eelarvele.
245. **Toetuste süsteemi parendamise eelised ja võimalikud puudused.** Toetuste süsteemi parendamine diferentseerimise teel võimaldaks paremini arvestada kohalduvate piirangute tegelikku majanduslikku mõju konkreetsele maa-alale ning tagada, et toetused on proportsionaalsed piirangute intensiivsusega. Võimalike puudustena tuleb arvestada, et liigne toetumine toetustele kui maakasutuse suunamise instrumendile võib koormata ülemääraselt riigieelarvet. Lisaks tuleb arvestada teatava halduskoormuse muutumisega, s.o ennekõike toetuste metoodika väljatöötamisega, kuid ka selle hilisema rakendamisega.

9.3.5. Hüvitiste süsteemi parendamine

246. **Hüvitiste süsteemi parendamine seoses maade vahetuse ja kinnisasja omandamisega.** Kehtiva õiguse kohaselt võib riik omandada kinnisasja, mille sihtotstarbeline kasutamine on oluliselt piiratud tulenevalt selle asumisest kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas või kaitstava looduse üksikobjekti olemasolust (LKS § 20 lg 1). Samuti on võimalik kinnisasja vahetada teise kinnisasja vastu (KAHOS § 24). Vastavad menetlused on aeganõudvad, mistõttu jäävad maaomanikud pikaks ajaks ebakindlasse olukorda. Samuti ei saa maaomanikele makstavaid hüvitisi pidada alati piisavateks, kuivõrd need ei arvesta piirangute tegelikku majanduslikku mõju kinnisasja väärtusele ega maaomaniku õigust saamata jäänud tulule. Tänase regulatsiooni puuduseks on see, et kuigi üldseadusena võimaldab KAHOS maade vahetust, ei võimalda seda eriseadusena LKS – s.o maade vahetus ei ole võimalik olukorras, kus maa omandamist tingiv avalik-õiguslik piirang tuleneb looduskaitse seadusest. Selliseks erisuseks puuduvad täna objektiivsed õigustused.
247. **Hüvitiste süsteemi parendamisega kaasnevad riived on minimaalsed.** PS § 32 lg-st 1 tulenev omandipõhiõigus hõlmab õigust saada õiglast hüvitist omandiõiguse riive eest. See tähendab, et hüvitiste süsteemi parendamisel tuleb tagada, et maaomanikele makstavad hüvitised on proportsionaalsed kohalduvate piirangute intensiivsusega ning arvestavad piirangute tegelikku majanduslikku mõju kinnisasja väärtusele.

248. **Hüvitiste süsteemi parendamise eelised ja võimalikud puudused.** Hüvitiste süsteemi parendamine seoses maade vahetuse ja kinnisasja omandamisega võimaldaks vähendada vastuolu looduskaitse eesmärkide ja maaomaniku õiguste vahel, tagades maaomanikele õiglasema kompensatsiooni looduskaitsete piirangutega kaasnevate majanduslike kahjude eest. Võimalike puudustena tuleb arvestada, et puudub selge arvutusmetoodika saamata jääva tulu arvestamiseks ning hüvitismeetmete kohaldamine on ebaselge nii ulatuse kui ka kompenseerimismehhanismi osas. Samuti tuleb arvestada, et saamata jäänud tulu ei pruugi olla võimalik tervikuna hüvitada, kuivõrd riigi rahalised vahendid on piiratud.

9.3.6. Vabatahtlikud instrumendid

249. **Vabatahtlike instrumentide rakendamine.** Vabatahtlike instrumentide rakendamine võimaldaks suunata maa- ja mullakasutust turupõhiste mehhanismide kaudu, luues maaomanikele täiendava tuluallika elurikkuse säilitamise ja süsiniku sidumise eest. Üheks selliseks instrumendiks võiks olla n-ö elurikkuse rahastamine²⁸², mille raames maaomanikud saaksid müüa elurikkuse säilitamise ja parandamise eest sertifikaate või krediite ettevõtetele, kes soovivad kompenseerida oma tegevuse negatiivset mõju elurikkusele ning täita oma korporatiivse sotsiaalse vastutuse eesmärgid. Tegemist oleks sarnase instrumendiga vabatahtliku süsinikukrediidi skeemile, mille raames saavad maaomanikud müüa süsiniku sidumise eest krediite ettevõtetele, kes soovivad kompenseerida oma süsinikujalajälge. Erinevalt süsinikukrediidist oleks elurikkuse krediit suunatud heitkoguste kompenseerimise asemel loodusele positiivse panuse andmisele ehk üks elurikkuse krediit vastaks näiteks teatud maa-ala kaitsmisele või taastamisele kindla perioodi jooksul.²⁸³ Seega võimaldaksid vabatahtlikud instrumendid luua täiendava majandusliku stiimuli maaomanikele keskkonnasõbralikuks maakasutuseks ning vähendada survet väärtuslike põllumajandusmaade ja looduslike alade hõivamiseks.
250. **Vabatahtlike instrumentide rakendamisega kaasnevad riived on minimaalsed.** Elurikkuse krediitide ja vabatahtliku süsinikukrediidi rakendamisega kaasnevad põhiõiguste riived on minimaalsed, kuivõrd tegemist on vabatahtlike turupõhiste instrumentidega, mis ei piira maaomanike ega ettevõtjate õigusi ja vabadusi, vaid loovad täiendava majandusliku stiimuli keskkonnasõbralikuks maakasutuseks. Maaomanikel on vabadus otsustada, kas nad soovivad elurikkuse krediitide või süsinikukrediidi skeemides osaleda.
251. **Vabatahtlike instrumentide rakendamise eelised ja võimalikud puudused.** Elurikkuse krediitide ja vabatahtlike süsinikukrediitide rakendamine loob majanduslikud stiimulid keskkonnasäästlikuks maakasutuseks ilma otsese kohustuseta. Ettevõtjad oleksid tõenäoliselt krediitide ostmisest huvitatud, et täita oma korporatiivse sotsiaalse vastutuse eesmärgid ja parandada oma brändi mainet positiivse kuvandiga, mis tuleneb looduse kaitsmisest.²⁸⁴ Tegemist on paindlike instrumentidega, mis võimaldavad maaomanikel vabalt otsustada skeemides osalemise üle. Võimalike puudustena tuleb arvestada, et sarnased krediidisüsteemid on praktikas veel arengujärgus ning nende usaldusväärsus ja mõõdetavus vajavad edasiarendamist ning võivad ühel hetkel eeldada valdkonna põhjalikumalt reguleerimist. Keerukaks võib osutuda ka elurikkuse usaldusväärne mõõtmine ja sõltumatu verifitseerimine. Lisaks tuleb silmas pidada, et vabatahtlikud instrumendid ei asenda kohustuslikke meetmeid, vaid täiendavad neid.²⁸⁵

²⁸² Vt ka Sihtasutus Loodushoiu Fond. Uued võimalused elurikkuse rahastamiseks ja loodushoiuks Eesti maaomanikele. [Link](#).

²⁸³ Samas, lk 7. [Link](#).

²⁸⁴ Samas, lk 9. [Link](#).

²⁸⁵ Samas, lk 9. [Link](#).

9.4. Teabepõhiste instrumentide võrdlev analüüs

9.4.1. Keskse andmevahetusplatvormi loomine

252. **Keskse andmevahetusplatvormi loomine.** Keskse andmevahetusplatvormi loomine võimaldaks koondada maakasutuse suunamiseks vajalikud andmed ühtsesse süsteemi ning tagada nende kättesaadavuse nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. Platvorm peaks sisaldama väärtuslike põllumajandusmaade, tiheasustusalade ja rohevõrgustiku kaardikihte ning pruunalade andmeid, võimaldades planeeringumenetlustes ja maakasutuse otsuste tegemisel lähtuda ajakohastest ja usaldusväärsetest andmetest. Keskse andmevahetusplatvormi loomine eeldab erinevate andmekogude (sh maakatastri, EELIS-e, metsaregistri ja põllumajanduse registrite) integreerimist ning lähtumist ühtsest andmevahetuse standardist.
253. **Keskse andmevahetusplatvormi loomisega kaasnevad riived.** Keskse andmevahetusplatvormi loomisega kaasnevad põhiõiguste riived on minimaalsed, kuivõrd tegemist on teabepõhise instrumendiga, mis ei piira otseselt maaomanike ega ettevõtjate õigusi ja vabadusi, vaid loob parema teabepõhise aluse maakasutuse otsuste tegemiseks. Siiski võib andmevahetusplatvorm kaudselt riivata omandipõhiõigust ja ettevõtlusvabadust juhul, kui planeeringumenetlustes või maakasutuse otsuste tegemisel tuginetakse puudulikule või vastuolulisele teabele, mis toob kaasa ebaõiged või ebaoproportsionaalseid piiranguid maaomanikele ja ettevõtjatele.
254. **Keskse andmevahetusplatvormi loomise eelised ja võimalikud puudused.** Keskse andmevahetusplatvormi loomine võimaldab teha kaalutletud otsuseid maakasutuse suunamisel ning toetab andmepõhist planeerimist nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. Pikas perspektiivis tagab ühtne andmevahetusplatvorm efektiivsuse, kuivõrd vähendab dubleerimist ja vastuolusid erinevate andmekogude vahel. Võimalike puudustena tuleb arvestada, et andmete integreerimist takistab asjaolu, et paljud andmebaasid on vabatahtlikud ning andmed on valideerimata või delikaatsed. Samuti on takistuseks erinevate andmete kogumine erinevate asutuste poolt, mis võib tuua kaasa dubleerimist ja vastuolusid. Arvestades piiratud rahalisi vahendeid, on eelistatud lahendus pigem olemasolevate süsteemide tõhustamine kui täiesti uue platvormi loomine. Lisaks tuleb silmas pidada, et maakasutuse otsused ei tohiks olla täielikult standardiseeritud andmehulkade põhised, vaid peavad jätma ruumi kaalutlusõigusele ja konkreetse olukorra asjaoludega arvestamisele. Nii on ka Riigikohus seoses metsateatiste automatiseeritud menetlusega selgitanud, et ka automatiseeritud haldusotsust tehes peab haldusorgan tagama, et infosüsteemi kasutatavad alusandmed oleksid õiged, täielikud ja ajakohased ning hindamis- ja kaalutlusotsuste puhul tohib haldusorgan rakendada vaid süsteemi, mis tagab kõigi oluliste asjaoludega arvestamise.²⁸⁶

9.4.2. Maa- ja mullakasutuse nõuandeteenuse süsteemi loomine

255. **Nõuandeteenuse süsteemi loomine maa- ja mullakasutuse valdkonnas.** Nõuandeteenuse süsteemi loomine maa- ja mullakasutuse valdkonnas võimaldaks suunata maa- ja mullakasutust teabepõhiste instrumentide kaudu ning tõsta maaomanike ja põllumajandustootjate teadlikkust säästva mullakasutuse põhimõtetest. Nõuandeteenuse süsteemi loomisel tuleks tagada, et maaomanikud ja põllumajandustootjad saaksid nõustamist mullaseisundi hindamise, mullakaitse meetmete rakendamise ning maahõive hierarhia põhimõtete järgimise osas. Samuti peaks nõuandeteenus hõlmama teavitamist toetuste ja hüvitiste võimalustest, mis on seotud säästva mullakasutusega.

²⁸⁶ RKHKo 3-21-979, p 41.

256. **Nõuandeteenuse süsteemi loomisega kaasnevad riived on minimaalsed.** Tegemist on teabepõhise instrumendiga, mis ei piira maaomanike ega ettevõtjate õigusi ja vabadusi, vaid loob parema teadmispõhise aluse säästva mullakasutuse otsuste tegemiseks. Nõuandeteenus on vabatahtlik ning isikutel on vabadus otsustada, kas nad soovivad nõustamisteenust kasutada.
257. **Nõuandeteenuse süsteemi loomise eelised ja võimalikud puudused.** Nõuandeteenuse süsteemi loomine maa- ja mullakasutuse valdkonnas aitaks kohalikel omavalitsustel ja maaomanikel teha paremaid ja teadlikumaid otsuseid maa- ja mullakasutuse suunamisel. Võimalike puudustena tuleb arvestada, et praktikas on probleemiks asjaolu, et maaomanik ei ole sageli maa tegelik kasutaja, mistõttu ei pruugi nõustamise käigus edastatav teave jõuda tegeliku maakasutajani. Lahenduseks võiks olla osana n-ö maa- ja mullakasutuse tööriistakastist mudellepingute või -tingimuste väljatöötamine, mida maaomanikud saaksid kasutada, et omandatud teadlikkus jõuaks ka maakasutajani. Nõuandeteenuse süsteemi loomine nõuab täiendavaid ressursse. Arvestada tuleb, et nõustamise kvaliteet sõltub otseselt nõustajate pädevusest maa- ja mullakasutuse valdkonnas.

9.4.3. Kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamine

258. **Kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamine maa- ja mullakasutuse valdkonnas.** Kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamine maa- ja mullakasutuse valdkonnas võimaldaks jälgida, kuidas kohalikud omavalitsused rakendavad maakasutuse suunamise põhimõtteid ning saavutavad maahõive vähendamise eesmärgi. Tulemuslikkuse hindamise raames oleks võimalik hinnata, mil määral on kohalikud omavalitsused järginud maahõive hierarhia põhimõtteid, kaitsnud väärtuslikke põllumajandusmaid ning suunanud arendustegevust juba hõivatud aladele. Samuti võimaldaks tulemuslikkuse hindamine võrrelda erinevate kohalike omavalitsuste tulemusi ning tuvastada parimaid praktikaid maa- ja mullakasutuse suunamisel. See omakorda tekitaks positiivse konkurentsi omavalitsuste vahel ning „nügiks“ neid võtma asjakohaseid meetmeid, et saavutada paremaid tulemusi.
259. **Kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamisega kaasnevad riived.** Kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamisega maa- ja mullakasutuse valdkonnas kaasnevad põhiõiguste riived on minimaalsed, kuivõrd tegemist on teabepõhise instrumendiga, mis ei piira otseselt maaomanike ega ettevõtjate õigusi ja vabadusi, vaid loob parema teadmispõhise aluse maakasutuse suunamise hindamiseks. Tulemuslikkuse hindamine on suunatud kohalike omavalitsuste tegevuse monitoorimisele ning ei too kaasa täiendavaid piiranguid maaomanikele ega ettevõtjatele. Siiski võib tulemuslikkuse hindamine kaudselt mõjutada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust, kuivõrd hindamise tulemused võivad suunata kohalikke omavalitsusi muutma oma planeerimispraktikat.
260. **Kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamise eelised ja võimalikud puudused.** Kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamine maa- ja mullakasutuse valdkonnas mõjutaks kohalikke omavalitsusi arvestama riiklike eesmärkidega maakasutuse suunamisel. Tegemist on nn pehme instrumendiga, mis ei sea otseseid kohustusi, kuid suunab kohalikke omavalitsusi kohandama oma tegevust vastavalt riiklikele prioriteetidele. Võimalike puudustena tuleb arvestada, et kohalike omavalitsuste võimekus on väga varieeruv, mistõttu tulemuslikkuse hindamise tulemused ei pruugi olla võrreldavad. Samuti tuleb silmas pidada, et nügimine toimib tõhusamalt siis, kui selle subjektid ei ole sellest teadlikud. Lisaks vajab tulemuslikkuse hindamine asjakohaste mõõdikute väljatöötamist, mis võimaldaksid objektiivselt hinnata kohalike omavalitsuste tegevust maa- ja mullakasutuse valdkonnas.

9.4.4. Säästva maakasutuse märgise loomine

261. **Säästva maakasutuse märgise loomine võimaldaks suunata tarbijate ja ettevõtjate käitumist, luues täiendava stiimuli keskkonnasõbralikuks maakasutuseks.** Sarnaselt mahepõllumajanduslike toodete märgisele, mis on reguleeritud Euroopa Liidu määrusega (EL) 2018/848²⁸⁷, oleks võimalik luua märgis, mis tähistab tooteid, mis on toodetud säästvat maakasutust järgides. Märgise saamiseks peaksid olema täidetud kindlad kriteeriumid, mis puudutavad mullakvaliteedi säilitamist või maahõive täiendavat vältimist.
262. **Säästva maakasutuse märgise loomisega kaasnevad riived on minimaalsed.** Säästva maakasutuse märgise loomisega kaasnevad põhiõiguste riived on minimaalsed, kuivõrd tegemist on vabatahtliku instrumendiga, mis ei piira ettevõtjate õigusi ja vabadusi, vaid loob täiendava stiimuli keskkonnasõbralikuks maakasutuseks. Tootjatel on vabadus otsustada, kas nad soovivad märgise

²⁸⁷ [Link](#).

skeemis osaleda ning vastavaid kriteeriume järgida. Märgise taotlemine ja kasutamine on vabatahtlik ega too kaasa kohustusi neile, kes skeemiga ei liitu.

263. **Säästva maakasutuse märgise loomise eelised ja võimalikud puudused.** Märgise loomine säästva maakasutuse valdkonnas võimaldaks tarbijatel teha teadlikumaid valikuid ning looks tootjatele täiendava konkurentsieelise turul. Märgis suurendaks läbipaistvust ja usaldusväärsust säästva maakasutuse praktikate osas ning võimaldaks diferentseerida tooteid, mis on toodetud maa- ja mullakasutuse põhimõtteid järgides. Võimalike puudustena tuleb arvestada, et märgise süsteemi loomine ja haldamine on kulukas. Samuti võib märgiste paljusust turul tekitada tarbijates segadust ning vähendada üksiku märgise mõju. Lisaks tuleb silmas pidada, et märgise efektiivsus sõltub tarbijate teadlikkusest ja valmisolekust maksta kõrgemat hinda toodete eest, mille tootmisel on järgitud säästva maakasutuse põhimõtteid.

9.4.5. Sertifitseerimissüsteemi loomine

264. **Sertifitseerimissüsteemi loomine.** Sertifitseerimissüsteemi loomine võimaldaks suunata maa- ja mullakasutust, luues ettevõtjatele täiendava stiimuli keskkonnasõbralikumate praktikate järgimiseks. Eeskujuks võiks võtta rahvusvaheliselt tunnustatud sertifitseerimissüsteemi nagu *Forest Stewardship Council (FSC)* metsanduse valdkonnas. Sertifitseerimissüsteemi raames kehtestataks kriteeriumid, millele vastavust kontrolliks sõltumatu sertifitseerimisasutus. Loodav sertifitseerimissüsteem võiks reguleerida vastutustundlikku maa- ja mullakasutust, lähtudes maahõive hierarhiast.
265. **Sertifitseerimissüsteemi loomisega kaasnevad põhiõiguste riived on minimaalsed.** Tegemist on vabatahtliku instrumendiga, mis ei piira ettevõtjate õigusi ja vabadusi, vaid loob täiendava stiimuli keskkonnasõbralikuks maakasutuseks. Tootjatel on vabadus otsustada, kas nad soovivad sertifitseerimisskeemis osaleda ning vastavaid kriteeriume järgida. Sertifikaadi taotlemine ja kasutamine on vabatahtlik ega too kaasa kohustusi neile, kes skeemiga ei liitu.

Sertifitseerimissüsteemi loomise eelised ja võimalikud puudused. Sertifitseerimissüsteemi loomine suurendab läbipaistvust ja usaldusväärsust säästva maakasutuse praktikate osas, sest sõltumatu sertifitseerimisasutuse kontroll tagab kriteeriumide järgimise. Erinevalt mitteametlikest skeemidest, kus viidatakse teatud parimate praktikate kasutamisele ilma ametliku kontrollita, tagab sertifitseerimissüsteem kindluse, et ettevõtja vastab kehtestatud nõuetele. Võimalike puudustena tuleb arvestada, et sertifitseerimissüsteemi loomine ja haldamine on kulukas ning eeldab sõltumatu sertifitseerimisasutuse loomist või olemasoleva asutuse pädevuse laiendamist. Samuti toob sertifitseerimissüsteemi loomine kaasa täiendava kulu ettevõtjatele, sest sertifikaadi eest tuleks tõenäoliselt maksta tasu.

Terviklahenduse kirjeldus

266. **Terviklahendus tugineb erinevate instrumentide kombineeritud rakendamisel.** Terviklahenduse väljatöötamisel on lähtutud eeldusest, et erinevate probleemide lahendamiseks sobivad erinevad instrumendid: maahõive hierarhia tõhusaks rakendamiseks on asjakohane tsentraliseeritud riikliku regulatsiooni kehtestamine, samas kui maa- ja mullakasutuse erinevate strateegiliste eesmärkide integreerimiseks kohalikku otsustusprotsessi on asjakohane detsentraliseeritud riiklik lähenemine, mis jätab kohalikele omavalitsustele piisava kaalutlusruumi. Terviklahendus arvestab põhiseaduslikku raamistikku ning pörkuvaid huve, sh majanduslikke aspekte. Kohaldades vertikaalseid käske ja keelde, on oht sekkuda ülemääraselt kohaliku omavalitsuse autonoomiasse, omandipõhiõigusesse ja ettevõtlusvabadusse. Siduvaid ja konkreetseid suuniseid andmata on seevastu oht, et eesmärgid jäävad asjakohasel otsustustasandil soovitud kujul täitmata ning maaomaniku poolt järgimata.
267. **Terviklahendus koosneb nelja liiki instrumentide koostoisest: õiguslikud, rakenduslikud, majanduslikud ning teabevahetusel põhinevad instrumendid.** Õiguslike instrumentide keskmeks on mullaseaduse kehtestamine, millega luuakse selge õiguslik raamistik maa- ja mullakasutuse suunamiseks ning võetakse üle mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiivi nõuded. Mullaseaduses sätestatavad maahõive hierarhia põhimõtted integreeritakse viiteliselt teistesse seadustesse. Seejuures tuleks õigusliku instrumendina kaaluda ka olemasolevate maakasutuse piirangute leevendamist otsustustes, kus täiendavat maahõivet või olulist maakasutuse muutust ei kaasne (nt detailplaneeringute menetluste lihtustamine või detailplaneeringu kohustusega juhtude piiramine). Rakenduslike instrumentide keskmeks on valdkondadevahelise juhendi koostamine, mis käsitleb maa- ja mullakasutuse suunamist terviklikult, hõlmates nii ruumilist planeerimist, keskkonnakaitset kui ka põllumajandust ja metsandust. Majanduslike instrumentide kaudu luuakse maaomanikele ja ettevõtjatele majanduslikud stiimulid maahõive hierarhia põhimõtete järgimiseks – sh alternatiivsete lahendustena: a) kohaliku maahõive tasu kehtestamise, b) sotsiaalse taristu arendustasu sisseviimise, c) pruunalade maksuvabastuse; ning d) toetuste diferentseerimise kaudu. Teabepõhiste instrumentide kaudu tagatakse, et maa- ja mullakasutuse otsused tuginevad piisaval teabel, mis iseloomustab maa seisundit ning kasutuspotentsiaali – selleks luuakse keskne andmevahetusplatvorm, maa- ja mullakasutuse nõuandeteenus ning kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamise mehhanism. Õiguslikud instrumendid moodustavad terviklahenduse selgroo, kuid üksi ei pruugi need olla piisavad maa- ja mullakasutuse tõhusaks suunamiseks – rakenduslikud, majanduslikud ning teabepõhised instrumendid täiendavad õiguslikke instrumente, suurendades terviklahenduse mõjusust ja tagades, et õiguslikult kehtestatud põhimõtted leiavad tõhusat rakendamist ka kohalikul tasandil.
268. **Terviklahenduse loomisel oleme jätnud välja instrumendid, mis on õiguslikult või rakenduslikult problemaatilisemad:**
- maakonna- ja üldplaneeringute ülevaatamise ulatuse ning sellest lähtuvalt nende muutmise tingimuste täpsustamine²⁸⁸;
 - üleriigilise planeeringu suuniseid järgiva detailplaneeringu lahenduse lihtsustatud menetlus;²⁸⁹
 - maade sundvõõrandamine rohevõrgustike jaoks;²⁹⁰

²⁸⁸ Instrument on õiguslikult problemaatiline tulenevalt vastuolule planeeringute omavahelise kooskõlla viimise loogikaga (s.o „alt üles põhimõte“). Detailsuselt üldisema planeeringuga ei tohiks muuta tagasiulatuvalt suurema detailsusastmega planeeringut, kuivõrd see võiks rikkuda õiguskindluse ja ebasoodsa tagasiulatuva jõu keelu põhimõtet.

²⁸⁹ Planeerimismenetluste lihtsustamist tuleks vaadelda laiemalt. Terviklahenduse raames on instrumendina välja pakutud tiheasustusalal maakasutust puudutavate menetluste ning nõuete lihtsustamine.

²⁹⁰ Maade sundvõõrandamine rohevõrgustike toimivuseks ei ole majanduslikult realistlik. See ei tähenda aga seda, et maade omandamist ei peaks konkreetsetel asjaoludel kaaluma.

- maakasutuse suunamist käsitava arengukava või valdkondade vahelise strateegia vastuvõtmine²⁹¹;
- säästva maakasutuse märgise loomine²⁹²;
- sertifitseerimissüsteemi loomine²⁹³.

10. Terviklahenduse üldine põhiseaduslik raamistik

269. **Terviklahenduse instrumentide rakendamisel tuleb arvestada põhiseadusest tulenevate piirangutega, s.o piirang põhiõigusele peab lähtuma legitiimsest eesmärgist ning olema proportsionaalne.** PS §-st 11 tulenevad põhiõiguste piiramise üldised tingimused, mille kohaselt õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Oluline on tõdemus, et õigusi ja vabadusi tohib piirata. Kui piirangul on legitiimne eesmärk ja kaasnev riive põhiõigustele on selle saavutamiseks proportsionaalne, siis on see riive ka põhiseaduspärane.²⁹⁴
270. **Terviklahenduse instrumentide legitiimseks eesmärgiks on maa ja mulla kui loodusressursi kaitse, toidujulgeoleku tagamine, kliimamuutustega kohanemine ning EL-i mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiivist tulenevate kohustuste täitmine.** Need eesmärgid on kooskõlas PS §-ga 5, mille kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult, ning PS §-ga 53, mille kohaselt on igaüks kohustatud säästma elu- ja looduseskeskkonda. Samuti on PS § 32 lg 2 kolmanda lause kohaselt keelatud omandit kasutada üldiste huvide vastaselt, mis annab seadusandjale täiendava aluse kehtestada piiranguid, mis suunavad maaomanikke arvestama maa ja mulla kui ühiskondliku ressursi kaitsega. Seega on terviklahenduse instrumentide kehtestamisel legitiimne ehk põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk.
271. **Terviklahenduse instrumendid riivavad eelkõige omandipõhiõigust (PS § 32) ja ettevõtlusvabadust (PS § 31). Lisaks sekkuvad mitmed terviklahenduse instrumendid ka kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse (PS § 154).**
- **Omandipõhiõiguse riive lubatavus.** PS § 32 lg 2 teise lause kohaselt on igaühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Omandipõhiõigus kaitseb ka õigust kinnisasjadele ning selle kaitseala laieneb ka juriidilistele isikutele.²⁹⁵ Olemuslikult on omandipõhiõigus vabadusõigus, mis annab isikutele iseseisvuse ja vabaduse oma elu iseseisvaks korraldamiseks.²⁹⁶ PS §-s 32 sätestatud õigusliku positsiooni igasugune kitsendamine – sh maakasutuse piiramine – on käsitatav omandipõhiõiguse riivena.²⁹⁷ Omandipõhiõiguse riive on selle põhiõiguse kaitsealasse kuuluva õigusliku positsiooni igasugune ebasoodne mõjutamine.²⁹⁸ Omandipõhiõiguse riive võib olla nii

²⁹¹ Maakasutuse suunamist käsitava arengukava või strateegia asemel on osana terviklahendusest välja pakutud juhendi koostamine – õiguslik alus tuleks selleks lisada loodavasse mullaseadusesse.

²⁹² Säästva maakasutuse märgise loomise ning vastavuse hindamisega kaasneksid eelduslikult kulud, mis ei ole kooskõlas instrumendi tõhususega.

²⁹³ Sertifitseerimissüsteemi loomise ning vastavuse hindamisega kaasneksid eelduslikult kulud, mis ei ole kooskõlas instrumendi tõhususega.

²⁹⁴ Riigikohus on varasemas praktikas selgitanud, et tänapäeva õigusteoorias valitseb „ühene seisukoht, et ühiskonnas ei saa olla absoluutseid – piiramatuid põhiõigusi. Mistahes põhiõiguse realiseerimisvõimalused saavad piiramatult kesta vaid seni, kuni seejuures ei takistata mingi teise põhiõiguse realiseerimist. Sellises põhiõiguste konkurentsi olukorras tekib paratamatult põhiõiguste piiramise vajadus. Küsimusele sellest, milline peaks olema põhiõiguste konkurentsi olukorras ühe või teise põhiõiguse piiramise määr, ehk teiste sõnadega – milline on põhiõiguste hierarhia, puudub õigusteoorias ühene lahendus“ (RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, p I).

²⁹⁵ Ü. Madise, jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. Sihtasutus Iuridicum: 2020. § 32 komm.

²⁹⁶ Samas.

²⁹⁷ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 57.

²⁹⁸ RKPJKo 5-22-12, p 33.

põhiseadusega kooskõlas kui ka põhiseadusega vastuolus. Omandipõhiõigus on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, mis tähendab, et seda võib seadusega piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole PS-iga vastuolus.²⁹⁹ Omandipõhiõiguse riive peab olema proportsionaalne, st sobiv, vajalik ja mõõdukas.³⁰⁰ Sobiv on abinõu, mis aitab eesmärgi saavutamisele kaasa, kuid ei pea tagama eesmärgi saavutamist igas olukorras.³⁰¹ Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise isikut vähem koormava abinõuga, mis oleks vähemalt sama efektiivne.³⁰² Omandipõhiõiguse riive proportsionaalsuse kontrolli raames tuleb hinnata ka piirangu mõõdukust. Piirangu mõõdukuse üle otsustamisel tuleb ühelt poolt kaaluda legitiimse eesmärgi olulisust ja teisalt piirangu intensiivsust kinnisasjade omanike jaoks.³⁰³ Olukorras, kus riigil on üldistes huvides vajalik piirata üksikisiku omandipõhiõigust rohkem, kui see oleks konkreetse üksikisiku huve arvestades proportsionaalne, tuleneb PS §-st 32 kohustus maksta riive tasakaalustamiseks hüvitist.³⁰⁴

- **Ettevõtlusvabaduse riive lubatavus.** PS § 31 esimese lause kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegelda ettevõtlusega. Ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab tulu saamise eesmärgil toimuvat tegevust.³⁰⁵ Ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.³⁰⁶ Sarnaselt omandipõhiõigusele on ka ettevõtlusvabadus lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, mis tähendab, et ettevõtlusvabadust võib seadusega piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole PS-iga vastuolus. Ettevõtlusvabaduse riive peab samuti olema proportsionaalne, st sobiv, vajalik ja mõõdukas. Riive intensiivsus sõltub otseselt sellest, kuivõrd konkreetseid kohustusi ja keelde konkreetne instrument kehtestab – mida üldisemad ja põhimõttelisemad on sätestatud normid ning mida suurem on rakendajatele jäetav kaalutlusruum, seda väiksem on riive intensiivsus.
- **Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riive lubatavus.** PS § 154 lg 1 kohaselt otsustavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. KOV-i enesekorraldusõigus hõlmab muu hulgas õigust kujundada oma territooriumil ruumilist planeerimist. Terviklahenduse raames kavandatavad instrumendid sekkuvad KOV-i enesekorraldusõigusesse erineva intensiivsusega. Sekkumise intensiivsus sõltub otseselt sellest, kuivõrd konkreetseid kohustusi konkreetne instrument kohalikele omavalitsustele kehtestab – mida üldisemad ja põhimõttelisemad on sätestatud normid ning mida suurem on kohalikele omavalitsustele jäetav kaalutlusruum, seda väiksem on sekkumise intensiivsus. Sekkumine on proportsionaalne, kui instrument ei välista kohaliku omavalitsuse otsustusruumi täielikult ning võimaldab kohalikul omavalitsusel arvestada kohalike olude ja vajadustega. PS § 154 lg 2 kohaselt pannakse kohalikele omavalitsustele kohustusi üksnes seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega, kusjuures seadusega kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustuste täitmiseks vajalikud vahendid kaetakse riigieelarvest.

272. **Seega ei ole terviklahenduse rakendamisel omandipõhiõigusest (PS § 32), ettevõtlusvabadusest (PS § 31) või kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest (PS § 154) tulenevaid välistusi.** Terviklahenduse loomisel ning instrumentide rakendamisel tuleb siiski arvestada, et asjaomaseid

²⁹⁹ RKPJKo 3-4-1-25-11, p 37.

³⁰⁰ RKPJKo 3-4-1-25-11, p 39.

³⁰¹ RKPJKo 5-24-22, p 82.

³⁰² RKPJKo 3-4-1-16-08, p 29.

³⁰³ RKPJKo 3-4-1-25-11, p 42-

³⁰⁴ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 63.

³⁰⁵ RKÜKo 3-4-1-20-15, p 43.

³⁰⁶ RKPJKo 3-4-1-6-00, p 11.

õigusi ja vabadusi on lubatud piirata üksnes ulatuses, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik. Piirangu lubatav ulatus võib mh sõltuda sellest, milline on regulatsiooniga kaasnev otsustusruum ja -vabadus, sh see, kas regulatsioon sisaldab otseseid käske ja keelde või annab üldisemad põhimõttelisemad suunised otsuste langetamiseks.

11. Terviklahenduse õiguslikud instrumendid

11.1. Mullaseaduse kehtestamine

273. **Terviklahenduse raames tuleks kehtestada mullaseadus kui maa- ja mullakasutust reguleeriv keskne õigusakt.** Mullaseaduse kehtestamisega oleks võimalik luua selge õiguslik raamistik maa- ja mullakasutuse suunamiseks. Sellega oleks võimalik ühtlasi võtta üle mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiiv.
- **Mullaseaduses tuleks sätestada maahõive hierarhia ja maahõive leevendamise põhimõtted** (vältimine, korduskasutamine, minimeerimine, kompenseerimine), maa ja mulla hea seisundi säilitamise ja parandamise eesmärgid ning ka mullaseisundi hindamise nõuded. Seaduses tuleks selgelt määratleda kasutatavad põhimõisted nagu „maakasutus“, „maahõive“, „väärtuslik põllumajandusmaa“, „pruunala“, „tiheasustusala“, „tiheasustusala moodustamine ja laiendamine“, „muld“. Silmas tuleb pidada, et osa nendest mõistetest on juba defineeritud mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiivis. Nende mõistete ümberkirjutamine riigisiseses õiguses on lubatud ja enamasti vajalik direktiivi nõuetekohase ülevõtmise tagamiseks.
 - **Mullaseadusega tuleks ette näha õigus koostada juhend, millega tagada seaduses toodud põhimõtete ühetaoline rakendamine, erinevate huvide ja väärtuste tasakaalustamine ning anda muid selgitusi seaduse rakendamiseks.** Seadusega oleks võimalik ühtlasi ette näha, et sellel on sama staatus PlanS § 7 kohase juhendiga. Juhendi reguleerimine mullaseadusega võimaldaks seda rakendada nii planeerimismenetlustes kui ka nt projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetluses (vt juhendi kohta täpsemalt p 294).
 - **Mullaseadusega tuleks ette näha pädev(ad) asutus(ed), kes täidab (täidavad) mh kooskõlastava asutuse rolli maakasutuse otsuste vastuvõtmisel.** Kooskõlastava asutuse täpne määratlemine on oluline arvestades, et terviklahendus näeb mh ette maahõive hierarhia põhimõtete integreerimist teistesse õigusaktidesse ning kooskõlastuskohustuse laiendamist (vt ka p 218). Seejuures tuleks täpsemalt määratleda ka alused, millisel juhul saab kooskõlastav asutus jätta maakasutust puudutava otsuse kooskõlastamata.
274. **Mullaseadus ei peaks sisaldama konkreetseid käske ega keelde, vaid jätma rakendajatele piisava kaalutlusruumi maa- ja mullakasutusega seonduvate otsuste tegemiseks, et tagada rakenduvate meetmete proportsionaalsus omandipõhiõiguse, ettevõtlusvabaduse ja kohaliku omavalitsuse autonoomia seisukohast.** Mullaseaduses kehtestatavad maahõive hierarhia ja leevendamise põhimõtted kujutavad endast omandipõhiõiguse (PS § 32 lg 2), ettevõtlusvabaduse (PS § 31) ja KOV enesekorraldusõiguse (PS § 154) riivet, kuna need suunavad maaomanikke ja ettevõtjaid hoiduma täiendavast maahõivest ning eelistama juba hõivatud maa korduvkasutamist, piirates seeläbi vabadust otsustada maa kasutusotstarbe ja -ulatus üle. Samuti piiravad need KOV-i diskretsiooni maakasutust puudutavate otsuste tegemisel. Riive intensiivsus sõltub otseselt sellest, kui konkreetseid kohustusi ja keelde mullaseadus ette näeb – mida üldisemad on normid ja suurem rakendajate kaalutlusruum, seda väiksem on riive intensiivsus. Põhimõttelise raamistiku korral, mis tagab piisava kaalutlusõiguse, on riive vähene.

275. **Mullaseaduses toodud põhimõttelise raamistiku rakendamisega võivad kaasneda mitmed praktilised raskused, mille leevendamiseks tuleks seda vaadelda koos teiste terviklahendusse kuuluvate instrumentidega.** Kui regulatsioon võimaldab põhimõtete ja -mõistete avarat sisustamist, võib see kaasa tuua õiguselgusetuse ning ebaühtlase rakendamispraktika – neid rakenduslikke väljakutseid aitaks lahendada maahõive hierarhia integreerimine teistesse õigusaktidesse, valdkondadeülese strateegia ja asjakohaste andmekihtide loomine ning nõuandeteenuse laiendamine. Seaduse rakendajale jäetud ulatuslik kaalutlusruum võib tuua kaasa ka selle, et seaduses toodud põhimõtete rakendamine sõltub rakendaja (s.o ennekõike KOV-ide) valmisolekust. KOV-ide valmisolekut seaduses toodud põhimõtteid ellu viia suurendaksid majanduslikud stiimulid (nt maahõive maks), positiivne raporteerimine, kuid ka tõhusam järelevalve (nt kooskõlastuskohustuse laiendamine). Seega tuleks mullaseaduse regulatsiooni kui õiguslikku instrumenti rakendada koosmõjus teiste õiguslike, rakenduslike ja majanduslike instrumentidega.

11.2. Maahõive põhimõtete integreerimine õigusaktidesse

276. **Terviklahenduse raames tuleks maahõive põhimõtted integreerida asjakohastesse õigusaktidesse.** Maahõive hierarhia integreerimisel tuleks lähtuda põhimõttest, et hierarhia kesksed põhimõtted sätestatakse mullaseaduses ning integreeritakse seejärel viiteliselt PlanS-i jt asjaomastesse õigusaktidesse. Ennekõike tuleks täpsustada PlanS-is sätestatud otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtet. Silmas tuleb samas pidada, et mitte kõiki maakasutusotsuseid ei langetata planeerimismenetluses. Seetõttu tuleks asjakohased viited maahõive hierarhia põhimõtetele lisada ka EhS-i, et tagada hierarhia põhimõtete arvestamine nii planeerimis-, kui ka ehitusloa ja -teatise menetlustes ning tegevustes.
277. **Maahõive hierarhia põhimõttelise raamistiku integreerimisega teistesse õigusaktidesse tuleb KOV-ile jätta piisav kaalutlusruum maa- ja mullakasutusega seonduvate otsuste tegemiseks ning vältimaks omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse ülemäärast riivet.** Maahõive hierarhia põhimõtete integreerimisel PlanS-i – viitega mullaseadusele – ning asjakohaste viidete lisamisel EhS-i riivatakse kaudselt maaomanike ja ettevõtjate vabadust otsustada, millisel otstarbel ja millises ulatuses maad kasutatakse või arendatakse. Samuti piiratakse maahõive hierarhia integreerimisel seadustesse kohalike omavalitsuste otsustusruumi, sest kohalikud omavalitsused peavad hierarhia põhimõtteid järgima ka olukorras, kus kohalikud huvid ja vajadused võiksid tingida teistsuguse lahenduse. Riivete intensiivsus sõltub siiski sellest, kui konkreetseid kohustusi nende põhimõtete integreerimine kaasa toob. Kui maahõive hierarhia integreeritakse seadustesse raamistikuna, mida rakendatakse kaalutlusõiguse alusel, on tegemist suhteliselt madala intensiivsusega sekkumisega.
278. **Maahõive hierarhia integreerimisel õigusaktidesse võivad kaasneda mitmed praktilised raskused.** Maahõive hierarhia teistesse õigusaktidesse integreerimise tõhusus sõltub otseselt sellest, kuivõrd selgelt on mullaseaduses sisustatud maahõive hierarhia põhimõtted ja nendega seotud põhimõisted. Kui mullaseaduses jäävad need mõisted ebapiisavalt määratletuks, kandub õiguselgusetus edasi ka PlanS-i ja EhS-i, kus hierarhia põhimõtetele viidatakse, ning rakendajad võivad samu mõisteid tõlgendada erinevalt. Samuti esineb ka maahõive hierarhia integreerimisel oht, et laia kaalutlusruumi tingimustes kujuneb planeerimis- ja ehitusloa menetlustes välja ebaühtlane praktika. Teisalt tuleb arvestada, et mida suurem on kaalutlusruum, seda suurem on ebakindlus otsustajates. See võib lõppastmes tuua kaasa aeganõudvamad menetlused ja suuremad kulud. Seda riski aitaks maandada maa- ja mullakasutust puudutava juhendi koostamine (vt p 294), mis annaks otsustajatele selgemad suunised, kuid võimaldaks endiselt ka piisavalt paindlikkust. Lisaks tuleks tegeleda ka üldisemalt teadlikkuse tõstmisega, millele aitavad kaasa terviklahenduse osaks olevad teabepõhised

instrumendid, s.o keskne andmevahetusplatvorm, nõuande teenuse laiendamine ning maa- ja mullakasutuse tööriistakast (vt p-id 328, 331, 333).

11.3. Planeeringu- ja projekteerimistingimuste menetlustes kooskõlastuskohustuse laiendamine seoses maakasutuste muutustega väärtuslikel põllumajandusmaadel

279. **Terviklahenduse raames tuleks kaaluda planeerimismenetlustes kooskõlastuskohustuse laiendamist, nähes ette, et planeeringuga kavandatavad maakasutuse muudatused väärtuslikel põllumajandusmaadel tuleks kooskõlastada mullaseaduses nimetatud pädeva asutusega.** Määruse nr 133 § 2 lg 2 kohaselt tuleb planeerimisalase tegevuse korraldajal teha koostööd ja kooskõlastada planeering asutusega, kelle valitsemisalasse või tegevusvaldkonna küsimus kuulub vastavalt määruse nr 133 §-s 3 sätestatule. Määrusega reguleeritud kooskõlastuskohustust tuleks laiendada, nähes ette, et planeering tuleb kooskõlastada mullaseaduses nimetatud pädeva asutusega, kui planeeringuga kavandatakse maakasutuse muudatusi väärtuslikel põllumajandusmaadel. Mullaseaduse koostamisel ja määruse nr 133 § 2 lg 2 muutmisel tuleks eraldi otsustada, millisel asutusel või asutustel peaks kooskõlastamispädevus olema ning kas see peaks olema jagatud mitme asutuse vahel või mitte. Ennekõike on selliseks asutuseks ReM, kuid täiendavalt võib selleks olla ka MARU. Vastav otsustus on lõppastmes poliitiline, mitte õiguslik.
280. **Arvestades, et oluline osa ehitustegevusega seotud maakasutuse otsuseid langetatakse väljaspool planeerimismenetlust, tuleks sarnane kooskõlastusnõue kehtestada ka projekteerimistingimuste andmisel.** EhS § 31 lg 4 kohaselt edastatakse projekteerimistingimuste eelnõu kooskõlastamiseks asutusele, kelle seadusest tulenev pädevus on seotud projekteerimistingimuste taotluse esemega.³⁰⁷ Juhul, kui mullaseaduses sätestakse pädev asutus, kellele on omistatud ka ülesanded maakasutusega seotud otsuste kooskõlastamisel, puudub vajadus EhS-i täiendamiseks selles osas.
281. **Kooskõlastuskohustuse laiendamisel tuleks jätta kohalikele omavalitsustele piisav kaalutlusruum.** Planeeringut ei saa kooskõlastatuks lugeda, kui kooskõlastamisel on viidatud vastuolule õigusaktiga. Sarnaselt keeldub pädev asutus EhS § 32 punkti 6 kohaselt projekteerimistingimuste andmisest, kui EhS § 31 lõike 4 punktis 1 nimetatud asutus on jättnud projekteerimistingimuste eelnõu kooskõlastamata ja eelnõu muutmine ei ole võimalik (vt ka p 219). Sellest tulenevalt on kooskõlastuskohustuse laiendamise mõju maaomanikele ja ettevõtjatele otseselt seotud sellega, millised ja kui konkreetsed kooskõlastamisest keeldumise alused õigusaktides sätestatakse. Kui õigusaktides sätestatakse ReM-ile või muule pädevale asutusele kohustus jätta planeering kooskõlastamata, kui väärtuslikel põllumajandusmaadel kavandatakse maakasutuse muutust, siis on tegemist üsna ulatusliku omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riivega. Kooskõlastuse andmata jätmise peaks olema ennekõike seotud maakasutuse muutmiseks põhjendatud vajaduse puudumisega, nt kui kavandatud muutus on laiaulatuslik, see ei arvesta maa tegelikku kasutuspotentsiaali ning puudub avalik huvi. Konkreetsed alused kooskõlastamata jätmiseks oleks mõistlik kehtestada mullaseaduses (vt p 273).
282. **Kooskõlastuskohustuse laiendamisega võivad kaasneda praktilised raskused, mis on seotud kooskõlastuse andmise ja sellest keeldumise aluste sisustamisega.** Kooskõlastuskohustuse tõhusus sõltub sellest, kui selgelt on õigusaktides määratletud alused, mille alusel ReM ja/või MARU kooskõlastuse andmisest keeldub. Samuti eeldab kooskõlastuskohustuse laiendamine, et pädev

³⁰⁷ EhS sisaldab samas valdkondlikke kooskõlastusnõudeid, nt tuleb projekteerimistingimused kooskõlastada Kaitseministeeriumiga seoses ehitistega, mis võivad mõjutada riigikaitse ehitist (EhS § 120 lg 1).

asutus või asutused on suutelised hindama planeeringute kooskõla olukorras, mil planeeringuga kavandatakse maakasutuse muudatusi väärtuslikel põllumajandusmaadel. Kooskõlastuskohustuse laiendamise tõhusus sõltub ka sellest, kas väärtuslike põllumajandusmaade kaardikiht on piisavalt ajakohane ning kajastab tegelikku olukorda – ebatäpsed või aegunud andmed võivad kaasa tuua põhjendamatuid kooskõlastusest keeldumisi või vastupidi, jätta kaitseta alad, mida tuleks kaitsta.

11.4. Planeerimismenetluses kooskõlastuskohustuse laiendamine seoses tiheasustusalade laiendamisega

283. **Maahõive hierarhia ja sellega seonduvate põhimõtete sisseviimine õigusaktidesse on otseselt seotud ka asustuse suunamisega – täiendavat maahõivet on võimalik vältida valglinnastumise piiramise ning kompaktse asustuse tihendamisega.** Eelnevatele põhimõtetele osundab ka koostamisel olev üleriigiline planeering, mille seletuskirja eelnõu kohaselt on planeeringulahenduse keskseks suunaks pea- ja valglinnastumise pidurdamine ning tugevatel keskustel põhineva asustumudeli kujundamine.³⁰⁸ Õigusaktides puudub täna terviklik lähenemine, mis seda küsimust lahendaks. Kuigi PlanS § 56 lg 1 p-i 1 kohaselt toimub asustuse suunamine üldisemalt maakonnaplaneeringu alusel, siis praktikas on selle roll vähene. Maakasutuse ja maahõive seisukohast omab olulisemat rolli üldplaneering – PlanS § 75 lg 1 p-i 27 kohaselt on tiheasustusalade määramine üldplaneeringu ülesandeks.³⁰⁹ Tiheasustusalade mõiste on PlanS-is sisustatud viitega maareformi seadusele (MaaRS), mille § 7 lg 4 kohaselt:

Tiheasustusega aladeks käesoleva seaduse tähenduses on maa-alad, mis on tiheasustusega aladeks määratud kehtestatud planeeringuga. Kui üldplaneering puudub või maakonnaplaneeringu alusel ei ole võimalik tiheasustusega ala määrata, loetakse tiheasustusega aladeks maa-alad, mille kohta on koostatud linnade ja alevite generaalplaanid, detailplaneerimise projektid, ettevõtete gruppide generaalplaani skeemid, maa-asulate planeerimise ja hoonestamise projektid ning muud planeerimisprojektid, mida ei ole kehtetuks tunnistatud. Tiheasustusega aladeks on ka enne 2018. aasta 1. jaanuari maavanema poolt kohaliku omavalitsuse volikogu ettepanekul tiheasustusega alaks määratud alad.

Eelnevast nähtub, et tiheasustusala määratletakse PlanS-i tähenduses ennekõike läbi üldplaneeringu enda, s.o tiheasustusala on ala, mis on sellisena üldplaneeringus määratletud. Samas puudub regulatsioon, mis täpsustaks tiheasustusala moodustamist ja laiendamist üldplaneeringuga. Erandiks on LKS § 41, mis reguleerib uue tiheasustusala (s.o LKS § 38 lg 1 p 3 tähenduses kompaktse asustusega ala) moodustamist ja laiendamist ranna või kalda piiranguvööndis, täpsemalt keelab selle – erandi võib teha Vabariigi Valitsus kohaliku omavalitsuse ettepanekul. Seejuures näeb määrus nr 133 § 3 p 3 ette sellise planeeringu kooskõlastamiseks saatmise KLIM-ile.

284. **Terviklahenduse raames tuleks kaaluda planeerimismenetlustes kooskõlastuskohustuse laiendamist, nähes ette, et planeeringuga kavandatav tiheasustusala laiendamine eeldab täiendavat kooskõlastamist riigi tasandil.** Uue tiheasutusalala moodustamise ja laiendamisega

³⁰⁸ Üleriigiline planeering „EESTI 2050“. Planeeringu seletuskirja eelnõu, lk 2. [Link](#).

³⁰⁹ Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks. Rahandusministeerium. 2018, lk 40: „Üldplaneeringu ülesanne on määrata tiheasustusega alad maareformi seaduse ja tiheasustusalad looduskaitse seaduse tähenduses. Praktikas on tiheasustusega alad sageli võrdsustatud detailplaneeringu koostamise kohustusega aladega. Selline seos ei ole otsene ega automaatne. Detailplaneeringu koostamise kohustusega alad määratakse ehitatud või kavandatud keskkonna tunnuste ning maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise vajaduse alusel, tiheasustusega alad määratakse aga erinevate seaduste rakendamiseks. Senises praktikas on tiheasustusega alad (tiheasustusalad) sageli määratud mõlema seaduse tähenduses ühiste aladena. Vastuolud eri seaduste mõistetes puuduvad, kuid alade määramise põhimõtted, eesmärgid ja võimalused on mõnevõrra erinevad.“ [Link](#).

kaasnevat kooskõlastamise ja erandi tegemise regulatsiooni oleks põhimõtteliselt võimalik rakendada ka väljaspool ranna ja kalda piiranguvööndit. See aga eeldaks seda, et tiheasustusala määrang ei oleks sõltuv ainult kohaliku omavalitsuse otsusest, s.o tiheasustusala mõiste tuleks lahti siduda MaaRS-is toodud definitsioonist. Liialt ebamääraseks jääks ka LKS § 38 lg 1 p-s 3 toodud määrang, s.o tiheasustusala on kompaktse asustusega ala. Selleks tuleks seaduses tiheasustusala autonoomselt määratleda, et tagada regulatsiooni õigusselgus ja ühtne rakendamispraktika. Seejuures ei tähendaks kooskõlastuskohustus automaatset keeldu tiheasustusala laiendada. Kooskõlastuskohustus tagab, et planeeringulahenduse koostamisel järgitakse maahõive hierarhia põhimõtteid.

285. **Kooskõlastuskohustuse laiendamisel tuleks jätta kohalikele omavalitsustele piisav kaalutlusruum.** Tiheasustusaladega seotud kooskõlastuskohustuse laiendamisel peaks kooskõlastuse andmata jätmine olema seotud ennekõike maakasutuse muutmiseks põhjendatud vajaduse puudumisega. Ilmselt ei saaks pädev riigiasutus keelduda kooskõlastuse andmisest igas olukorras, mil planeeringumenetlustes soovitakse tiheasustusala laiendada, vastasel korral oleks sisuliselt tegu tiheasustusala laiendamise keeluga. Selline lausuline keeld tooks tõenäoliselt kaasa ebaproportsionaalse omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riive. Samuti sekkutakse sellisel juhul liigselt KOV-ide enesekorraldusõigusesse.
286. **Kooskõlastuskohustuse laiendamisega võivad kaasneda praktilised raskused seoses kooskõlastuse andmise ja sellest keeldumise aluste sisustamisega.** Kooskõlastuskohustuse laiendamisel tiheasustusalade osas võivad tekkida samad raskused, mida on kirjeldatud p-s 282. Kooskõlastuskohustuse laiendamisel on seejuures määrava tähtsusega asjaomaste mõistete sisustamine. Seejuures võib osutuda keerukaks tiheasustusalale kui mõistele tervikliku sisu loomine, mis arvestaks erinevaid aspekte. Lahendamist võib vajada ka kattuvate pädevuste küsimus, nt olukord, kus ranna või kalda piiranguvööndis on kooskõlastuse andjaks KLIM, Vabariigi Valitsus, kuid teistel juhtudel nt ReM, MARU või muu pädev asutus. Sellisel juhul tuleks õigusaktides selgelt sätestada, kuidas lahendatakse erinevate asutuste kooskõlastuste vaheline vastuolu ning kuidas KOV-il sellises olukorras käituda tuleks. Võimalik oleks allutada kooskõlastamine tervikuna ReM-ile või MARU-le ning loa andjaks jääks Vabariigi Valitsus – nii nagu näeb ette kehtiv LKS § 41.

11.5. Rohevõrgustiku piirangute täpsem reguleerimine

287. **Terviklahenduse raames tuleks kaaluda rohevõrgustiku piirangute täpsemat reguleerimist õigusaktides.** PlanS § 6 p-i 17 kohaselt on rohevõrgustik eri tüüpi ökosüsteemide ja maastike säilimist tagav ning asustuse ja majandustegevuse mõjusid tasakaalustav looduslikest ja poollooduslikest kooslustest koosnev süsteem, mis koosneb tugialast ja tugialasid ühendavatest rohekoridoridest. Neid aspekte peab kohalik omavalitsus üldplaneeringuid koostades silmas pidama, s.o üldplaneeringu ülesandeks on vastavalt PlanS § 75 lg 1 p-le 10 rohevõrgustiku asukoha ja toimimist tagavate tingimuste täpsustamine ning nendest tekkivate kitsenduste määramine. Peamiseks rohevõrgustike sidusust takistavaks aspektiks on rohevõrgustikku kuuluva loodusliku ja pool-loodusliku maa tehislukuks muutmine (sh n-õ tarastamine). Rohevõrgustiku piirangute täpsem reguleerimine õigusaktides võimaldaks suunata maa- ja mullakasutust süsteemsemalt ning luua selgema raamistiku ehitus- ja majandustegevuse suunamiseks rohevõrgustikes. Eelkõige oleks võimalik seda reguleerida LKS-is või KeÜS-is.³¹⁰ Seaduses oleks võimalik määratleda, millised tegevused on rohevõrgustikes piiratud, millistele tegevustele konkreetne piirang ei laiene ning millised tegevused on lubatavad pädeva asutuse eelneval kooskõlastusel. Selline regulatsioon tagaks tõhusamalt rohevõrgustike terviklikkuse säilimise ning võimaldaks ühtset praktikat rohevõrgustike kaitsmisel.

³¹⁰ PlanS selleks ei sobi, arvestades, et tegu on menetlusseadusega.

288. **Rohevõrgustiku täiendaval reguleerimisel ei tohiks kehtestada üldisi ja lausalisi piiranguid, mis ei võimalda arvestada konkreetsete alade eripärasid või maaomanike või ettevõtjate huve.** Rohevõrgustiku regulatsioon võib kaasa tuua olulised ja ebaproportsionaalsed piirangud seonduvatele põhiõigustele eelkõige olukorras, kus piirangud kehtestatakse ühetaoliselt, arvestamata konkreetse ala eripärasid ja maaomaniku või ettevõtjate huve. Õigusaktides tuleks piisava täpsusega reguleerida maaomanike ja ettevõtjate tegevust rohevõrgustiku aladel ning sätestada, millises ulatuses jäetakse rakendajatele kaalutlusruum konkreetsete asjaolude hindamiseks. Kehtivas õiguses puudub selge vastustusjaotus selle osas, kelle ülesanne on tagada rohevõrgustiku toimimine ja sidusus, ning kes peaks intensiivsete piirangute kehtestamise korral need kompenseerima – see küsimus tuleb lahendada enne maakasutust mõjutavate piirangute kehtestamist, et tagada riive mõõdukus. Eelduslikult on tegemist KOV-i ja riigi jagatud pädevuses oleva küsimusega ning riik peaks vähemalt osaliselt maa omandamisi finantseerima. Rohevõrgustiku piirangute sätestamisel ei tohiks täielikult piirata kohalike omavalitsuste otsustusruumi ja võimalust oma territooriumi kujundada. Vastasel juhul võib tegemist olla liigse sekkumisega KOV-i enesekorraldusõigusesse.
289. **Rohevõrgustiku piirangute reguleerimisega võivad kaasnedä praktilised raskused, mis on eelkõige seotud täiendava halduskoormuse ja hüvitiste maksmisega intensiivsete piirangute korral.** Rohevõrgustiku piirangute kehtestamine toob eelduslikult kaasa täiendava haldusastutuste koormuse, sest hinnata tuleb kavandatava tegevuse kooskõla rohevõrgustiku osas kehtestatud konkreetsete piirangutega.

11.6. Tiheastustusalal maakasutust puudutavate menetluste ning nõuete lihtsustamine

290. **Halduskoormuse suurendamisel tuleb tagada selle samavõrra vähendamine.** Riigikogu heaks kiidetud „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“³¹¹ (ÕPPA) seab eesmärgiks piirata õigusloome regulatiivset koormust ning vähendada olemasolevat halduskoormust. Seejuures näeb ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE)³¹² § 1 lg 4¹ ette põhimõtte halduskoormuse vähendamiseks, täpsemalt – kui seaduseelnõuga kavandatavate nõuete tõttu kasvab ettevõtjate, inimeste või vabaühenduste halduskoormus, nähakse ette muudatused ka halduskoormuse vähendamiseks.³¹³
291. **Õiguslike instrumentide rakendamisel tuleks eesmärgiks seada halduskoormuse tervikuna vähendamine.** Kõik eelnevalt kirjeldatud õiguslikud instrumendid suurendavad vähemal või rohkemal määral isikute halduskoormust ning võivad ka pikendada menetlusaega maakasutusotsuse langetamiseks. Osalt on halduskoormuse suurendamine vältimatu. Samas on valdkondi, kus halduskoormuse suurenemist tuleks vaadelda koos samaaegsete meetmetega halduskoormuse vähendamiseks. Üheks olulisemaks selliseks valdkonnaks on ruumiline planeerimine, millega seoses on esitatud ka hulgaliselt ettepanekuid Riigikantselei juures tegutsevale efektiivsuse ja majanduskasvu nõukojale. Enamik nendest ettepanekutest on suunatud ruumilist planeerimist ja ehitusõigust puudutavate menetluste lihtsustamisele ning piirangute leevendamisele. Seejuures on olulisemaks esile toodud probleemiks menetluste pikk kestus, mis toob kaasa kõrgemad (arendus-)kulud nii arendaja kui ka lõpptarbijale jaoks.³¹⁴

³¹¹ Riigikogu 12.11.2020 otsus „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“. [RT III, 17.11.2020, 2.](#)

³¹² Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“. [RT I, 22.05.2025, 8.](#)

³¹³ Vt ka Justiits- ja Digiministeeriumi koostatud „Halduskoormuse tasakaalustamise reegli rakendamise juhise“. [Link.](#)

³¹⁴ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. „Valitsus arutas ettepanekuid planeeringute kiirendamiseks“. [Link.](#)

292. **Planeerimismenetluste lihtsustamine võib mõjuda positiivselt ka täiendava maahõive vältimise seisukohast.** REM-i 2024. a läbiviidud analüüsi põhjal oli perioodil 2023–2024 keskmiseks DP menetlusajaks 2,2 aastat. Olulisemalt pikema menetlusajaga eristus Tallinn (keskmiselt 8,4 aastat; mediaan 7,4 aastat). Seejuures paljude Tallinna lähivaldade (Rae vald, Saue vald) menetlused viidi keskmiselt läbi vähem kui kahe aastaga.³¹⁵ Kinnisvaraarendajate hinnangul lisab iga menetlusele kulunud aasta müüdavale ruutmeetri hinnale sõltuvalt asukohast 80 kuni 120 eurot. Tallinnas mõjutab see 80 ruutmeetri suuruse perekorterite hinda keskmist menetlusaega silmas pidades kuni 77 000 eurot.³¹⁶ KLIM-i ja MKM-i arvutuste kohaselt on vastav number väiksem ehk tegelik menetlusajast tulenev mõju ruutmeetri hinnale on väiksem kui arendajate poolt viidatud. Sellele vaatamata on menetlusajast tulenev majanduslik mõju siiski olemas. Eelnev on tõenäoliselt ka üheks põhjuseks, miks on surve elamuarendusele Tallinna lähivaldades suur (kus see valdavalt toimub n-ö põldude arvelt). Valglinnastumine omakorda toob kaasa kulud kogu ühiskonnale – rajada tuleb rohkem kilomeetreid teid ja kommunikatsioonitaristut elaniku kohta, kaasnevad täiendavad kulud avalike teenuste osutamisel. Linna südame elukeskkond aga halveneb: suureneb pendelränn, kasvab vajadus linna läbivate magistraalteede järele, suureneb müra ja saaste. Käesoleva analüüsi raamidest väljub menetluse pika kestuse peamiste põhjuste välja selgitamine. Ühelt poolt tuleb nentida tõsiasja, et suuremates linnades kaasneb planeeringu koostamisega ka rohkem lahendamist vajavaid küsimusi, mis nõuavadki enam aega. Samas võib eeldada, et osaliselt on menetluste pikk kestus tingitud menetlusnõuetest. Seejuures võib paljudel juhtudel detailplaneeringu koostamise nõue osutuda üldise tarbetuks. Sellele on osundanud mh Eesti Planeerijate Ühing (EPÜ) oma ettepanekutes Riigikantselei juures tegutsevale efektiivsuse ja majanduskasvu nõukojale, kelle hinnangul on vajalik:

- loobuda praktikast, kus DP koostamise kohustus ei täida planeerimise eesmärki (PlanS § 1) ning ruumiotsuse tegemiseks piisab avatud menetluses koostatud projekteerimistingimuste väljastamisest;
- laiendada olukordi, kus DP koostamise kohustuse korral saaks ehitusõiguse anda läbi avatud menetlusega projekteerimistingimuste (PlanS §125 lg 5 erisuste laiendamine);
- vaadata üle detailplaneeringute ülesanded, kas kõik neist on põhjendatud ja vajalikud, või võibki lahendada teatud ülesandeid projekteerimistingimuste alusel projekteerimise käigus.
- Lisaks on EPÜ teinud ettepaneku loobuda planeeringu heakskiitmisest kui menetlusetapist, mida täidab täna MARU, ning asendada see kooskõlastuskohustusega³¹⁷.

EPÜ ja teiste osapoolte ettepanekud planeerimismenetluste lihtsustamiseks väärivad tähelepanu ning neid tuleks kaaluda mh osana terviklahendusest. Märkime, et analüüsi koostamise ajal on olnud menetluses (11.03.2026 menetluse teine lugemine katkestatud) PlanS-i, EhS-i ja PlanS-i rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu (683 SE)³¹⁸, mille eesmärk on tõhustada planeerimismenetlusi, lihtsustades neid ja lühendades menetlustähtaegu. Näiteks nähakse ette tähtaja seadmine detailplaneeringu kehtestamise või kehtestamata jätmise otsuse tegemiseks, detailplaneeringu

³¹⁵ Eestis kehtestatud detailplaneeringute menetlusajad (01.2023-06.2024). Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, lk 10. [Link](#).

³¹⁶ A. Kase. Planeerimisseadus on remondis: turuosalised ootavad paremat. Ehitusest 2024/4, lk 17. [Link](#).

³¹⁷ Eesti Planeerijate Ühingu kiri Riigikantselei juures tegutsevale efektiivsuse ja majanduskasvu nõukojale. [Link](#).

³¹⁸ Planeerimisseaduse ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse muutmise seadus. – 683 SE. [Link](#).

muutmise võimaluse lisamine ning haldusjärelevalve võimalus MARU-le.³¹⁹ Eelnõuga soovitakse muuta ka EhS-i, et tagada menetluste omavaheline kooskõla.

293. **Muude regulatsioonide leevendamine, mis aitaks kaasa valglinnastumise piiramisele ning tiheasustusalade tihendamisele.** Paralleelselt planeerimismenetluste lihtsustamisega tuleks analüüsida ka võimalusi nende materiaalõiguslike nõuete leevendamiseks, mis piiravad korduvat maakasutust, sh tiheasustusalade tihendamist. Heaks näiteks on atmosfääri õhu kaitse seaduse muutmise seadusega kavandatud muudatused.³²⁰ Eelnõu seletuskirja kohaselt võivad kehtivad ranged müranormid tingida selle, et linna keskustes ei ole teatud tingimustel uute eluhoonete rajamine enam võimalik või majanduslikult teostatav. Selle tagajärjeks on uute eluhoonete rajamine väljaspool keskusi ehk valglinnastumine, millega omakorda kaasneb pendelränne, mis suurendab veelgi müra linnakeskustes. Müra vähendamise meetmeks oleks seegakehtivate müranormatiivide leevendamine uutele hoonetele.³²¹ Eelnõuga muudeti AÕKS §-i 56, mis reguleerib välisõhus leviva müra normtasemeid. Täpsemalt muudeti müra sihtväärtuse ehk uutele planeeringualadele kohalduva rangema müranormtaseme kohaldamisala – müra sihtväärtust kohaldatakse müratundliku ala planeeringu koostamisel, kui planeeringuga muudetakse maakasutuse juhtotstarvet ja planeeringualal ei ole müra sihtväärtus ületatud. Teisti öelduna ei rakendu rangemad müranormatiivid seal, kus need on juba ületatud. Tõenäoliselt on sarnasid olukordi veel, s.o regulatsioonid, mis on suunatud hea elukeskkonna säilitamisele ja loomisele, töötavad vastupidiselt. Selliste piirangute põhjalikum kaardistamine eeldaks aga põhjalikumalt analüüsi, mis väljub käesoleva analüüsi raamidest.

12. Rakenduslikud instrumendid

12.1. Maa- ja mullakasutuse valdkonna juhendi koostamine

294. **Terviklahenduse raames tuleks kaaluda juhendi koostamist maa- ja mullakasutuse valdkonnas, mille regulatiivne alus tuleb kavandatavast mullaseadusest.** Selline dokument võimaldaks käsitleda maa- ja mullakasutuse suunamist terviklikult, hõlmates nii ruumilist planeerimist, ehitustegevust, keskkonnakaitset, kuid ka põllumajandust, metsandust jm. PlanS § 7 kohaselt võib MKM anda planeerimisalaseid juhendeid, et kujundada ruumilise arengu põhimõtteid ja suundumusi. PlanS-i seletuskirjas on selliste juhendite andmist põhjendatud just planeerimisõigust puudutava valdkonna senisest tugevama koordineerimise vajadusest lähtuvalt.³²² Arvestada tuleb, et PlanS-i alusel koostatud juhend saaks anda suuniseid kitsalt planeeringute koostamisel ning see ei rakenduks väljaspool planeerimismenetlust. Selleks, et juhendi rakendusala laiendada, tuleks selle koostamist reguleerida kavandatavas mullaseaduses, mis ei välistaks seda, et sellel oleks juhendi staatus mh PlanS § 7 tähenduses.
295. **Juhend on võimalik kehtestada halduse siseaktina ning samuti hinnata selle järgimist heakskiitmise või kooskõlastuse andmise menetluses.** Juhendid ei ole üldjuhul õiguslikult täitmiseks kohustuslikud. Nii näiteks ei too planeeringu vastuolu juhendiga kaasa selle kehtestamata

³¹⁹ Seletuskiri planeerimisseaduse ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu teiseks lugemiseks. 683 SE II. [Link](#).

³²⁰ Atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmise seadus 393 SE. [Link](#).

³²¹ Atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmise seadus 393 SE. Seletuskiri algatamise juurde. [Link](#).

³²² Planeerimisseadus 571 SE. Eelnõu seletuskiri, lk 35. [Link](#). Eelnõu seletuskirja kohaselt: „Juhendeid antakse, et ühtlustada või selgitada seaduse alusel tekkivat praktikat. Juhenditel ei ole siduvat iseloomu, see tähendab, et nende järgimine ei ole kohustuslik. Kuna haldusorgan annab juhendi näol tõlgenduse, millisel viisil on seaduse ja selle alusel antud õigusaktide nõuded täidetud, peaks juhendit järgiv isik saama kindlustunde, et tema käitumisviis on õige. Juhendite kasutamine on mõistlik valdkondades, mida iseloomustab laia kaalutlusruumi olemasolu ning väärtushinnangutel põhinevate otsuste tegemine. See tähendab, et seadusesse ei ole võimalik üheselt kirjutada, mida käsitleda näiteks kvaliteetse keskkonnana, kuna sellist hinnangut mõjutavad subjektiivsed asjaolud.“

jätmist või kehtetust, samas võib vastuolu juhendiga osundada planeeringu õigusvastasusele ning seeläbi lihtsustada selle vaidlustamist kohtus. Juhendile oleks võimalik anda sidusus toimingutes riigimaadega, s.o kehtestada juhend halduse siseaktiga.³²³ Sellisel juhul puuduks juhendil vahetu õiguspõhine haldusväliste isikutele. Tegemist oleks ennekõike ministeeriumite ja ministeeriumi valitsemisala asutustes praktikat suunava dokumendiga. Juhendi õiguslik toime väljenduks sellisel juhul mh heakskiitmise või kooskõlastuse andmise menetluses. Sellisel juhul mõjutab juhend vahetumalt kohalike omavalitsuste otsustusruumi maakasutust puudutavate otsuste tegemisel.

296. **Juhend suunab otsustajaid arvestama maakasutuse suunamise põhimõtetega.** Juhendi rakendamine võib piirata kohaliku omavalitsuse otsustusruumi, mis omakorda võib riivata maaomanike omandipõhiõigust (PS § 32) ja ettevõtjate ettevõtlusvabadust (PS § 31). Riive intensiivsus sõltub sellest, kuivõrd konkreetseid nõudeid juhend sisaldab ning millises ulatuses on pädeval asutusel võimalik planeeringu heakskiitmisest keelduda juhises sätestatud põhimõtete järgimata jätmise korral. Juhendi staatusega strateegia ei tohiks keelata ühtegi konkreetset maakasutust ega luua otseseid kohustusi maaomanikele ega ettevõtjatele, vaid see peaks suunama planeeringumenetlustes otsustajaid arvestama maakasutuse suunamise põhimõtetega.
297. **Juhendi väljatöötamise ja rakendamisega võivad kaasneda praktilised raskused.** Juhendi koostamine eeldab tihedat koostööd MKM-i, KLIM-i ja REM-i vahel, mis võib osutuda keerukaks, kuivõrd eri ministeeriumide prioriteedid ei pruugi olla kattuvad. Oluline on seaduses sätestada konkreetne vastustav ministeerium, kes täidaks koordineeriva asutuse rolli. Probleemaatiline võib olla ka kohalike omavalitsuste kaasamine, kes ei pruugi olla huvitatud nende tegevusvabadust potentsiaalselt piirava dokumendi väljatöötamisest. Samuti võib osutuda keerukaks konfliktsetes valdkondades ka põhimõteteliste käitumisjuhiste väljatöötamine. Samuti on oht, et juhend kujuneb liiga üldiseks, et tagada ühtne rakendamispraktika, või vastupidi – liiga konkreetseks, mis toob kaasa ebaproportsionaalse sekkumise. Arvestada tuleb, et ka halduse siseaktiks olev dokument võib olla kohtulikult vaidlustatav, kui see toob kaasa haldusväliste isikute õiguste riive. Juhendi tõhus rakendamine sõltub otsustustasandil pädevuste ja kompetentside olemasolust – ebapiisavate ressursside korral võib juhendi järgimine planeeringumenetlustes jääda formaalseks või pinnapealseks. Tuleb arvestada sedagi, et juhendi ajakohasus on selle tõhusa rakendamise eelduseks – kui juhend ei kajasta tegelikke maa- ja mullakasutuse eesmärgi, võib see kaasa tuua nn ebaõigeid otsuseid planeeringumenetlustes. Eeltoodu tõttu tuleks valdkondadevahelist juhendit rakendada koos teiste asjakohaste instrumentidega, s.o mullaseaduse kehtestamise, maahõive hierarhia integreerimisega õigusaktidesse, asjakohaste andmekihtide loomise, majanduslike instrumentide ning nõuandeteenuse laiendamisega.

13. Majanduslikud instrumendid

13.1. Maahõive tasu kehtestamine kohaliku maksuna või riikliku tasuna

298. **Maa- ja mullakasutust on võimalik suunata maksustamise kaudu.** Maksu legaalseaduse definitsioon on toodud maksukorralduse seaduses (MKS). Maks on seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või KOV-i avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduses või määruuses ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks (MKS § 2). Maksu põhitunnuseks on fiskaalne eesmärk (riigi tegevuseks vajalike tulude saamine), kuid maksul võib olla ka regulatiivseid eesmärgi (nt teatud

³²³ Arvestada tuleb, et ka halduse siseakti võib olla teatud tingimustel haldusväline mõju. See tähendab ühtlasi seda, et halduse siseakt võib olla kohtus vaidlustatav, kui see piirab haldusväliste isikute õigusi. Vt ka RKHKo [3-22-1463](#), p 24.

kaupade tarbimise piiramine, siseturu kaitse, keskkonnasäästliku tootmise soodustamine, investeeringute soodustamine, tulude ümberjaotamine ühiskonnas või muud sotsiaalpoliitilised eesmärgid).³²⁴ Selliselt võiks maksustamist kasutada ka maakasutuse suunamiseks.

299. **Terviklahenduse raames tuleks kaaluda maahõive tasu kehtestamist kohaliku maksuna või riikliku tasuna.** Maksu legaalse definitsioon eristab riiklikke makse ja kohalikke makse, milline eristus on toodud ka PS-is (PS § 113 ja PS § 157). Riiklikult kehtestatud maks kohalduks ühetaoliselt terves riigis, samas kui kohaliku maksu kehtestamine on kohaliku omavalitsuse otsustada. Seejuures tuleb silmas pidada, et kohalike maksude kehtestamise õigus on kohalikul omavalitsusel, kuid alus selleks saab tulla siiski seadusest.
300. **Riiklikult kehtestatud avalik-õiguslik rahaline kohustus maahõive eest oleks käsitatav keskkonnatasuna.** Oluline on silmas pidada, et PS § 113 kohaldamisalasse kuuluvad kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse.³²⁵ Riigikohus on seejuures selgelt eristanud keskkonnatasusid klassikalistest maksudest, kuid kinnitanud nende kuulumist PS § 113 kohaldamisalasse: „Kuigi keskkonnatasu kuulub PS § 113 kohaldamisalasse, erineb see oluliselt maksudest. Maks on rahaline kohustus, millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks (MKS § 2). Keskkonnatasu on aga keskkonna kasutusõiguse hind (KeTS § 3 lg 1), seega tasu keskkonna kui rahvusliku rikkuse kasutamise eest (vt ka PS § 5). Keskkonnatasus kajastub keskkonnaõiguse põhimõttena tunnustatud „saastaja (või keskkonnakasutaja) maksab“ põhimõte, mille kohaselt keskkonna kasutaja tegevusest põhjustatud negatiivse keskkonnamõjuga seonduvad kulud peavad jääma keskkonnakasutaja, mitte ühiskonna kanda. Keskkonnatasude eesmärgiks on ka mõjutada isikuid keskkonnasäästlikumalt käituma.“³²⁶ MKS § 3 lõike 4 punkti 2 kohaselt kohaldatakse maksukorralduse seaduses maksu kohta sätestatud ka saastetasule, vee erikasutusõiguse tasule, keskkonnahäiringu hüvitamise tasule ja maavara kaevandamisõiguse tasule, kui keskkonnatasude seaduses ei ole sätestatud teisiti. See tähendab, et kuigi keskkonnatasud ei ole „maksud“ kitsas tähenduses, kohaldatakse neile maksumenetluse reegleid ning need kuuluvad PS § 113 kaitsealasse.

13.1.1. Maahõive tasu kehtestamine kohaliku maksuna

301. **Maahõive maksu kehtestamine kohaliku maksuna oleks kooskõlas kohaliku omavalitsuse finantsautonoomiaga.** Kohalikud maksud, nende kehtestamise kord ja neile esitatavad nõuded sätestatakse kohalike maksude seaduses (KoMS). Kohalike omavalitsuste õigus kehtestada ja koguda kohalikke makse on lahutamatu seotud kohaliku omavalitsuse (finants-)autonoomiaga. Arvestades, et maahõive tasu eesmärgiks oleks ennekõike maakasutuse suunamine, mis on olulises osas kohaliku elu küsimuseks, siis oleks selle põhimõttega iseenesest kooskõlas vastava maksu kehtestamine kohaliku, mitte riikliku maksu või tasuna. Vastasel korral võiks maahõive maks või tasu kujutada ülemäärast riiklikku sekkumist kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse. Lisaks ei pruugi selline üldine riiklik maks või tasu arvestada ka kohalike omavalitsuste erisusi.
302. **Kohaliku maksuna maahõive maksu kehtestamisel tuleb muuta KoMS-i.** PS § 157 lg 2 kohaselt on KOV-üksusel õigus seaduse alusel kehtestada ja koguda makse, kuid KOV-üksuse maksu kehtestamise ja kogumise õigus on allutatud seadusereservatsioonile – KOV-üksuse volikogu ei saa kehtestada ühtegi maksu seadusliku aluseta.³²⁷ KoMS loetleb ammendavalt maksuliigid, mida KOV-üksusel on õigus kehtestada (KoMS § 5), ning kohalik maahõive tasu ei kuulu praegu nende hulka. Seega puudub KOV-

³²⁴ Põhiseaduse kommentaarid. § 157. [Link](#).

³²⁵ RKPJKo 3-4-1-18-07, p 23.

³²⁶ RKHko 3-3-1-72-15, p 18.

³²⁷ RKPJKo 3-4-1-2-00.

üksustel iseseisvalt pädevus sellist maksu kehtestada ilma KoMS-i muutmiseta. Riigikohus on leidnud, et PS § 157 lg-s 2 sätestatud seadusliku aluse nõue ei ammendu üksnes maksu nimetamisega maksuseaduses, vaid viimases 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 seaduses sätestamine aitab ära hoida ka maksude kontrollimatut kumuleerumist (KoMS § 3 lg 1). Kohaliku maksu määraga seonduvalt on Riigikohus märkinud, et seaduses maksu ülemmäära sätestamata jätmine ei tekita ohtu, et KOV hakkab maksustama olukordi, mille puhul seadus pole talle maksustamise õigust andnud. Siin on küsimus vaid kohustuse ulatuses. Seetõttu on RKÜK leidnud, et PS § 157 lg 2 lubab kohaliku maksu määra jätta KOV volikogu otsustada, kui olulisuse põhimõte ei nõua konkreetset liiki maksu puhul, et maksumäära peab sätestama seadusandja.³²⁸

303. **Sõltuvalt omavalitsusest võib puududa stiimul maahõive tasu kehtestamiseks. Samuti võib osades omavalitsustes maksu kehtestamine tuua kaasa soovitud eesmärgi seisukohast vastupidise tagajärje.** Kohaliku maksu kehtestamise peamiseks stiimuliks kohaliku omavalitsuse seisukohast oleks täiendav maksutulude laekumine. Samas võib osades omavalitsustes maksutulude suurendamiseks olla atraktiivsemaks lahenduseks uute elamuarenduste võimaldamine ning seeläbi elanikkonna kasvatamine, selle asemel, et tulevast elanikkonda otseselt või kaudselt maksustada. Silmas tuleb pidada sedagi, et ehkki maksumaksjaks oleks maaomanik, s.o arenduste puhul arendaja, kanduks maksu majanduslik mõju läbi arenduskulude ikkagi tulevasele maaomanikule. See võiks omakorda tõsta elamukruntide hinda ning vähendada nende kättesaadavust kohalikus omavalitsuses võrrelduna teiste omavalitsustega, kes ei ole maahõive tasu kehtestanud. Teisalt ei ole välistatud, et elamuarenduse seisukohast atraktiivsetes omavalitsustes, võiks kohalik maks tekitata „topelt motivatsiooni“ maahõiveks: arendaja maksaks KOV-ile maahõive tasu ning lisaks tekiks tulu täiendavatest elanikest. Sellisel moel saab kohaliku maksu mudelis KOV-ist korraga nii maahõive piiramise eesmärgi kandja kui ka selle eesmärgiga vastuolus oleva fiskaaltulu saaja.

13.1.2. Maahõive tasu kehtestamine riikliku tasuna

304. **Riikliku tasuna kehtestamine tagaks selle kohaldatavuse üle riigi.** Riiklikult kehtestatud tasu kohalduks ühetaoliselt terves riigis. Riikliku tasu kehtestamine oleks põhjendatud sellega, et kuigi maakasutuse otsused on olulises osas kohaliku elu küsimused, puudutab maahõive piiramine laiemalt riiklikke huve, s.o seondub toidujulgeoleku, looduskeskkonna kaitse ja säästva arengu eesmärkidega. Nagu eelnevalt selgitasime, siis kohaliku maksu mudel ei tagaks maahõive tasu ühetaolist kohaldamist ning võimaldab olukorra, kus teatud kohalikud omavalitsused ei kehtesta maahõive tasu üldse või saavad sellest motivatsiooni täiendavaks maahõiveks. Maahõive tasu regulatiivne eesmärk – suunata maa- ja mullakasutust ühiskonnas laiemat huvi teenivates suundades, osundab, et maahõive tasu ei pea olema rangelt fiskaalne instrument, vaid ennekõike käitumist suunav regulatiivne abinõu, mille puhul on riiklik tasand õiguslikult kohasem.
305. **Maahõive tasu kehtestamine riikliku maksuna võimaldaks jaotada maksutulude riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel.** Tagamaks tasakaalu kohaliku omavalitsuse (finants-)autonoomia ning riiklike huvide vahel, võiks olla põhjendatud hübriidmudeli loomine, mis seisneks järgnevas:
- Riigikogu kehtestab seadusega maahõive tasu põhielemendid ja raamistiku (sh maksu miinimum või baasmäär, maksuobjekti definitsioon);
 - seadus võimaldab kohaliku omavalitsuse volikogule piiratud kaalutusõigust tasumäära diferentseerimiseks või vabastuseks – s.o sarnaselt maamaksu süsteemiga (vrld MaaMS § 11);

³²⁸ RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p-d 49 ja 59.

- tasu laekub osaliselt riigile ja osaliselt kohalikule omavalitsusele (vrdl TuMS § 5 lg 1, KeTS § 55¹).

306. **Maahõive tasu kehtestamine riikliku tasuna tagaks vajaliku painlikkuse.** Maahõive tasu laekumine osaliselt riigieelarvesse tagaks selle, et suure arendussurvega omavalitsustes ei muutuks maahõive võimaldamine eesmärgiks omaette, et suurendada eelarvelisi tulusid. Teisalt tagab tasu osaline laekumine kohalikule omavalitsusele seda, et sekkumine kohaliku omavalitsuse finantsautonoomiasse on piiratud. Lisaks arvestaks hübriidmudel kohalike omavalitsuste erisusi – piirkondades, kus arendussurve on väiksem (nt äärealadel), oleks kohalikel omavalitsustel võimalik kehtestada väiksem tasumäär või jätta tasu määramata.

13.1.3. Üldised põhimõtted maahõive tasu kehtestamisel

307. **Maahõive tasu kehtestamisel peab maksuobjektiks olev maahõive olema selgelt määratletud, maksumäär peab olema proportsionaalne ja arvestusmetoodika läbipaistev.** Maksu kehtestamisel tuleb arvestada isikute võrdse kohtlemise nõuet (seda nõuet võivad rikkuda mitmesugused meelevaldsed topehilmaksustamise juhtumid), proportsionaalsuse (maksul ei tohi olla väljasuretavat ega karistavat iseloomu), õiguskindluse (maksukoormust suurendaval üldaktil ei tohi olla tagasiulatuvat mõju) põhimõtet.³²⁹ Maahõive tasu koormab maaomanikku ja ettevõtjat täiendavalt sõltuvalt sellest, kuidas maad kasutatakse, s.o maksustatud on maahõive. Proportsionaalsuse tagamiseks peaks maks olema diferentseeritud. Teisiti öelduna peaks maksumäär sõltuma kasutatavast maast ja selle kasutusviisist, nt rakendades kõrgemat maksumäära väärtuslike maade (sh väärtuslike põllumajandusmaade) hõiveks muul majanduslikul eesmärgil. Maahõive seisukohast väärtuslike maade määramine on seejuures keskse kaaluga. Maksumäära diferentseerimisel kasutatav metoodika peab olema selge ja läbipaistev, et võimaldada maaomanikel ja ettevõtjatel maksu suurust ette näha ning tagada seeläbi instrumendi põhiseaduspärasus. Tagada tuleks ka maksu tagasiulatuva mõju puudumine, s.o maks peaks olema suunatud maakasutuse suunamiseks tulevikus ega tohiks mõjutada maakasutust, mis toetub varasemalt langetatud maakasutuse otsustele.

308. **Maahõive tasu kehtestamisega võivad kaasneda praktilised raskused, mis on eelkõige seotud maksu kehtestamise poliitiliste takistuste ja halduskoormusega.** Maakasutuse suunamise instrumendi seisukohast sõltub maahõive tasu tõhusus sellest, kas maksumäär on piisavalt kõrge, et luua tegelik majanduslik stiimul täiendava maahõive vältimiseks, kuid maksumäär ei tohi olla ka nii kõrge, et see tooks kaasa ebaproportsionaalse omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riive. Seejuures tuleb maksustamisel arvestada ka teiste avalik-õiguslike rahaliste kohustustega, s.o vältida tuleks olukorda, kus maahõive on otseselt või kaudselt mitmekordselt maksustatud. Ebaproportsionaalne võiks olla olukord, kus isik on kohustatud tasuma nii maahõive tasu kui ka täiendavalt mõnda muud tasu (nt sotsiaalse taristu arendustasu). Hübriidmudeli puhul tuleb arvestada seda, et maksuarvestus ja kogumine võib osutuda praktikas äärmiselt keerukaks. Keerukust lisab asjaolu, et tasu diferentseerimine võib toimuda nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. Maahõive tasu kui instrumendi loomine eeldab täiendavat põhjalikku analüüsi.

13.2. Sotsiaalse taristu arendustasu regulatsiooni kehtestamine

309. **Terviklahenduse raames tuleks kaaluda sotsiaalse taristu arendustasu regulatsiooni kehtestamist, s.o laiendada tänase avaliku taristu tasu kohaldamisala.** Kuigi sotsiaalse taristu tasu nõudmine arendajatelt ei eelda selleks eraldiseisva regulatsiooni olemasolu seaduses, on selle vajadusele mitmed osapooled siiski tähelepanu juhtinud, sh õiguskantsler, kelle hinnangul saaks täpsema regulatsiooniga suurendada õigusselgust, otsuste tegemise läbipaistvust ja vähendada

³²⁹ Põhiseaduse kommentaarid. § 113. [Link](#).

vaidlusi.³³⁰ Sotsiaalse taristu tasu regulatsiooni loomisel saab arvestada Riigikohtu suuniseid sellise tasu arvestamiseks. Riigikohus märkis, et halduslepinguid puudutavate täpsemate reeglite puudumine võib tekitada ebavõrdsust ja luua korruptsiooniohu, mida on võimalik vältida õiguslike vahenditega.

310. Riigikohtu hinnangul tuleb sotsiaalse taristu tasu määramisel silmas pidada alljärgnevaid põhimõtteid.

- Planeerimisõigusliku haldusakti või halduslepinguga eraisikule asetatav sotsiaalse taristu väljaehitamise või rahastamise kohustus peab olema põhjuslikus seoses huvitatud isiku poolt taotletava planeeringulahendusega. Põhjusliku seose nõue võib vastavas osas olla täidetud ka juhul, kui vajadus sotsiaalse taristu rajamiseks tekib mitme arendusprojekti realiseerimisel kumulatiivselt.
- Kõrvaltingimuse seadmine ega halduslepingu sõlmimine ei tohi olla planeeringust huvitatud isikule ebaproportsionaalselt koormav ega meelevaldne.
- Planeeringulahenduse ja huvitatud isiku kantavate kulude vahel peab olema vahetu põhjuslik seos. Piisav pole faktiline põhjuslikkus, vaid kulude kandmine eraisiku poolt peab olema ka õiglane.
- Kulude kandmise lepinguga või sarnase kõrvaltingimuse alusel rahastatavad taristuobjektid ei pea paiknema samal ehitusalal või selle vahetus läheduses, ehkki ruumiline seos on üks asjaolu, mida põhjusliku seose puhul hinnata. Teisisõnu, analoogselt PlanS § 131 lg 2 esimeses lauses sätestatuga peab ka sotsiaalse taristu väljaehitamine olema planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalik ja sellega funktsionaalselt seotud.
- Kõrvaltingimuse või halduslepinguga saab nõuda huvitatud isikult vaid õiglast osa, mis peab olema määratud läbipaistval, arusaadaval ning kontrollitaval moel.
- Silmas tuleb pidada konkreetse detailplaneeringu realiseerimise majanduslikku mõju omavalitsuse üksusele ning huvitatud isikule.
- Arvestada võib kinnisasja väärtuse kasvuga, mis on tingitud detailplaneeringu kehtestamisest. Muu hulgas peab arvestama detailplaneeringu elluviimisega kaasneva elanike arvu ning seeläbi kohaliku omavalitsuse tulude kasvuga.
- Halduslepinguid sõlmides tuleb järgida võrdse kohtlemise põhimõtet. Vald või linn ei tohi ilma mõjuva põhjuseta nõuda arendajalt selliste kulude kandmist, mida ta oma praktikas teistelt arendajatelt sarnastes olukordades ei nõua.³³¹

311. Sotsiaalse taristu arendustasu kehtestamisel oleks võimalik ühe komponendina tasu diferentseerida sõltuvalt sellest, kas tegemist on täiendava maahõivega või olemasoleva asustuse tihendamisega. Täiendava maahõivega seotud arendustegevuse puhul kehtiks kõrgem tasu, mis loob arendajatele majandusliku stiimuli eelistada olemasolevate alade tihendamist uute alade hõivamisele. Kõrgema tasumäära kehtestamine uutele arendusaladele ei ole põhjendatud üksnes keskkonna (sh mullakaitse) kaalutlustest lähtuvalt, vaid ka seetõttu, et uute arendusalade kasutuselevõtuga kaasneb kohalikele omavalitsusele eelduslikult suurem kulu ning maaomanikule potentsiaalselt suurem tulu maa väärtuse kasvust. Analoogne mudel on kasutusel Soomes, kus maakasutus- ja ehitusseaduse § 91a-91e kohaselt on kohalikul omavalitsusel õigus nõuda sotsiaalse taristu finantseerimise instrumentidena arendushüvitist või maakasutustasu. Kohalikud omavalitsused võivad kehtestada oma vallas või konkreetsetes planeeringu piirkonnas kohaldamiseks ka kõrgema

³³⁰ Õiguskantsleri 22.06.2018 pöördumine nr 7-5/180474/1802894. [Link](#).

³³¹ Samas, p-id 54-57.

miinimumi.³³² Diferentseeritud sotsiaalse taristu arendustasu sisseviimine aitaks vähendada valginnastumist ning suunata arendustegevust kooskõlas maahõive hierarhia põhimõtetega. Arendustasu sisseviimine eeldab PlanS-i muutmist, et sätestada selge ja läbipaistev meetodika tasu arvestamiseks ning diferentseerimiseks mh sõltuvalt maahõive iseloomust.

312. **Sotsiaalse taristu arendustasu sisseviimisel tuleb arvestada, et tasu suurus ja arvestusmeetoodika peavad olema läbipaistvad ning proportsionaalsed taotletava eesmärgiga.** Sotsiaalse taristu arendustasu sisseviimisega koormatakse maaomanikku ja arendajat täiendavalt sõltuvalt sellest, kuidas maad kasutatakse. Sellega riivatakse nii ettevõtlusvabadust (PS § 31) kui ka omandipõhiõigust (PS § 32). Tagamaks sotsiaalse taristu tasu regulatsiooni vastavust PS-ile, oleks väljatöötamisel mh asjakohane lähtuda Riigikohtu poolt viidatud põhimõtetest (vt p 309)³³³. Arvestada tuleb ka kohaliku omavalitsuse autonoomiaga, s.o sotsiaalse taristu arendustasu nõudmine peaks olema kohaliku omavalitsuse õigus, mitte kohustus ning kohalikul omavalitsusel peaks olema võimalus seadusega kehtestatud tingimusi täpsustada.
313. **Sotsiaalse taristu arendustasu sisseviimisega võivad kaasneda praktilised raskused, mis on eelkõige seotud poliitilise tahte puudumise, sellest lähtuva piiratud tõhususega.** Sotsiaalse taristu arendustasu regulatsiooni kehtestamine eeldab PlanS-i muutmist. Arvestades, et sotsiaalse taristu arendustasu nõudmine on kohaliku omavalitsuse õigus, mitte kohustus, siis võib selle rakendamine oluliselt sõltuda kohalikust omavalitsusest. Seejuures ei pruugi olla kohalikud omavalitsused huvitatud tasu diferentseerimisest lähtuvalt maakasutuse iseloomust (täiendav maahõive, korduskasutus, multifunktsionaalne maakasutus), arvestades, et täiendav maahõive ning arendustegevus võib töötada märkimisväärselt maksutulude kasvu. Seetõttu on oluline, et PlanS-i muutmisel sätestataks selge raamistik tasu diferentseerimiseks, mis kohustaks KOV-üksusi arvestama maahõive iseloomuga tasu määramisel. Regulatsiooni kehtestamisel tuleks ühtlasi defineerida sotsiaalse taristu mõiste. Sarnaselt p-s 308 tooduga tuleks tasu määramisel arvestada ka teiste avalik-õiguslike rahaliste kohustustega, s.o vältida tuleks olukorda, kus maahõive on otseselt või kaudselt mitmekordselt maksustatud. Ebaproportsionaalne võiks olla olukord, kus ühelt poolt on isik kohustatud tasuma sotsiaalse taristu tasu, mille komponendiks on maahõive ning lisaks tasuma ka maahõivetasu. Sotsiaalse taristu arendustasu ei hõlma väljaspool planeerimismenetlust täiendava maahõive eest tasu küsimist, mistõttu ei ole sotsiaalse taristu arendustasu alati maahõive tasuga konkureeriv. Siiski tuleb kohaliku maahõive tasu kehtestamisel arvestada, et juhul kui täiendava maahõive eest on juba sotsiaalse taristu tasu nõutud, ei tohiks maahõive tasu täiendavalt nõuda. Vastasel juhul oleks tegemist nn topeltmaksustamisega.

13.3. Maamaksu vabastus või maksusoodustus pruunalade taaskasutuseks

314. **Terviklahenduse raames tuleks kaaluda maksuvabastuse või soodustuse kehtestamist pruunalade taaskasutuseks.** Pruunala on lihtsustatuna maa-ala, mis on kasutusest välja langenud. Sageli võib pruunala olla ka saastunud või muul viisil kahjustatud ning võib vajada täiendavaid investeeringuid ala uuesti kasutusele võtmiseks. Pruunalade täpne definitsioon tuleks sätestada mullaseaduses, samuti luua asjakohased kaardikihid pruunalade andmetega. Pruunalade täpsemal reguleerimisel oleks ühtlasi võimalik luua maaomanikele ja arendajatele majanduslik stiimul eelistada selliste alade taaskasutamist uute, seni hõivamata alade kasutusele võtmisele. See aitaks vähendada

³³² Vt Sotsiaalse taristu väljaehitamise kokkulepete ja tasu instrumentide uuring regionaal- ja põllumajandusministeeriumile, lk 66. [Link](#).

³³³ Vt ka Sotsiaalse taristu väljaehitamise kokkulepete ja tasu instrumentide uuring regionaal- ja põllumajandusministeeriumile, lk 63-64. [Link](#).

täiendavat maahõivet ning suunata arendustegevust kooskõlas maahõive hierarhia põhimõtetega. Majanduslik stiimul võiks seisneda näiteks maamaksust vabastamises või maksusoodustuse andmises. Maksuvabastus või soodustus võib olla ka ajaliselt piiritletud, nt võib see kehtida ajal, mil pruunala on taaskasutuseks ettevalmistamisel või arendamisel (nt detailplaneeringu algatamisest kuni kehtestamiseni). Maksuvabastuse või -soodustuse kehtestamine eeldab MaaMS-i ja asjakohaste rakendusaktide³³⁴ muutmist ning selge ja läbipaistva meetoodika sätestamist, et vältida maksusoodustuste kuritarvitamist.

315. **Maksuvabastuse või maksusoodustuse kehtestamine ei piira maaomanike ega ettevõtjate õigusi, vaid loob neile soodsama majandusliku keskkonna pruunalade arendamiseks.** Maksuvabastuse või soodustuse puhul on omandipõhiõiguse riive minimaalne, kuivõrd see vähendab maaomaniku varalist koormust, mitte ei suurenda seda. Riigikohus on selgitanud, et maamaks on avalik-õiguslik rahaline kohustus, mida riik kogub isiku omandilt, ning maamaksusoodustuse piiramisel on tegemist PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse riivega.³³⁵ Sellest järeldub, et maksuvabastuse laiendamine – st soodustuse andmine – vähendab omandipõhiõiguse riivet, mitte ei suurenda seda. Ettevõtlusvabaduse riive on samuti minimaalne, sest maksuvabastus loob ettevõtjatele soodsama majandusliku keskkonna pruunalade arendamiseks, mitte ei piira ettevõtjate tegevust.
316. **Maksuvabastus riivab kohaliku omavalitsuse finantsautonoomiat, mistõttu peaks selle kohaldamine olema kohaliku omavalitsuse otsustada.** MaaMS § 6 kohaselt laekub maamaks maa asukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse. Seega mõjutab maamaksu vabastus või soodustus otseselt kohaliku omavalitsuse eelarvelisi tulusid ning seeläbi omavalitsuse finantstagatisi. MaaMS-is on samas võimaldatud kohalikule omavalitsusele paindlikkust nii maksumäära kehtestamisel (MaaMS § 5) kui ka soodustuste võimaldamisel (MaaMS § 11).
317. **Maksuvabastuse kehtestamisega pruunalade taaskasutuseks võivad kaasneda praktilised raskused, mis on eelkõige seotud KOV-i eelarvekoormuse, poliitilise tahte puudumise ning kuritarvitamise ohuga.** Maksuvabastuse kehtestamine võib tuua kaasa ebaproportsionaalse koormuse KOV-i eelarvele ning piirata KOV-i võimekust täita seadusest tulenevaid ülesandeid – kui maksuvabastuse kohustus pannakse KOV-ile seadusega, tuleb tagada, et sellega kaasnev maksutulu vähenemine ei too kaasa olukorda, kus KOV-il ei ole piisavalt vahendeid kohustuste täitmiseks (PS § 154 lg 2). Koormust eelarvel vähendaks täiendavate tingimuste seadmine maksuvabastuse võimaldamisel, mis oleks ühtlasi oluline kuritarvituste ohu maandamiseks. Samas võib see omakorda tuua kaasa täiendava halduskoormuse maksuvabastuse tingimuste täitmise kontrollimisel. Maamaksu vabastust või soodustust tuleks rakendada koos teabepõhiste instrumentidega, s.o keskse andmevahetusplatvormi, maa- ja mullakasutuse nõuandesüsteemi loomise ning kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamisega (vt ptk 14).

13.4. Toetuste süsteemi parandamine, sh toetuste diferentseerimine maa väärtust iseloomustavate andmete põhjal

318. **Terviklahenduse raames tuleks parandada toetuste süsteemi, diferentseerides toetusi maa (sh mullastiku) väärtust iseloomustavate andmete põhjal.** Kehtiva toetussüsteemi kohaselt ei arvestata toetuste määramisel piisavalt maa tegelikku ökoloogilisi omadusi ega sellega seotud piirangute mõju konkreetsele maa-alale. Toetuste diferentseerimine võimaldaks paremini arvestada piirangute majanduslikku mõju konkreetsele maa-alale – eelkõige olukorras, kus maaomanikule on kehtestatud

³³⁴ Rahandusministri 16.10.2014 määrus nr 38 „Maamaksu arvutamise ja tasumise ning maksusoodustuse taotlemise kord“, RT I, 21.10.2014, 4.

³³⁵ RKPJKo 3-4-1-52-13, p 43.

maakasutuspiirangud, mis vähendavad maa majanduslikku väärtust. Nt kõrgema boniteediga põllu- ja metsamaadel, kus maakasutuspiirangud on rangemad, oleksid toetused kõrgemad, mis kompenseeriks maaomanikele piirangutega kaasnevat majanduslikku koormust ning looks stiimuli maade säilitamiseks. Madalama boniteediga aladel, kus piirangud on leebemad, oleksid toetused madalamad. Selliselt aitab toetuste diferentseerimine suunata maa- ja mullakasutust kooskõlas maahõive hierarhia põhimõtetega ning vähendada täiendavat maahõivet.

319. **Toetuste diferentseerimisel tuleks arvestada sellega, et toetuse diferentseerimise metoodika peab olema läbipaistev.** Toetuste diferentseerimisel kujundatakse toetussüsteem ümber viisil, mis arvestab paremini piirangute majanduslikku mõju konkreetsele maa-alale. Kuna toetuste diferentseerimine ei suurenda maaomaniku varalist koormust, vaid muudab toetuste jaotust sõltuvalt maa boniteedist, siis on omandipõhiõiguse riive minimaalne. Toetuste diferentseerimine võib riivata omandipõhiõigust olukorras, kus maaomanik, kes on seni saanud toetust teatud määras, leiab end pärast diferentseerimist väiksema toetuse saaja rollis – sellisel juhul on tegemist varasema õigusliku positsiooni halvenemisega, mis võib riivata ka PS §-st 10 tulenevat õiguspärase ootuse põhimõtet. Ettevõtlusvabaduse riive võib samuti seisneda selles, et ettevõtja saab vähem toetusi kui varasemalt. Seega on oluline, et toetuste diferentseerimisel oleks kehtestatud läbipaistev metoodika ning diferentseerimise tulemusena ei saaks isikud ebaproportsionaalselt väikest toetust kõrgema boniteediga maade osas.
320. **Toetuste diferentseerimise rakendamisega võivad kaasneda praktilised raskused, mis on eelkõige seotud halduskoormuse suurenemisega.** Esiteks eeldab toetuste diferentseerimine asjakohaste toetusskeemide muutmist ning kooskõlastamist EL-i nõuetega, mis toob kaasa märkimisväärse halduskoormuse. Teiseks eeldab diferentseeritud toetussüsteemi rakendamine selle aluseks olevate asjaolude väljaselgitamist ja hindamist, toetuste arvestamist ja järelevalvet, mis on ressursimahukas. Kolmandaks võib liigne toetumine toetustele koormata riigieelarvet, mistõttu on oluline tagada toetuste süsteemi jätkusuutlikkus ning hinnata diferentseerimisega kaasnevat eelarvekoormust enne instrumendi rakendamist. Toetuste diferentseerimine on ennekõike asjakohaseks instrumendiks väljaspool ruumilist planeerimist, s.o rakendatav metsa- ja põllumajanduse valdkonnas. Seda instrumenti oleks otstarbekas rakendada koos hüvitiste süsteemi parandamise (ptk 13.5) ning teabepõhiste instrumentidega, s.o keskse andmevahetusplatvormi ning maa- ja mullakasutuse nõuandesüsteemi loomisega (vt ptk 14).
321. **Terviklahenduse raames tuleks toetuste süsteemi parandada ka uute toetuste kehtestamise ja vabatahtlike looduskaitselepingute (kasutusvaldus) sõlmimise kaudu.** Püsimetsanduse toetuse loomine looks maaomanikele majandusliku stiimuli eelistada lageraie asemel püsimetsanduse põhimõtteid järgivat metsakasutust. Toetused pruunalade kasutuse soodustamiseks pakuksid maaomanikele ja arendajatele täiendavat majanduslikku stiimulit eelistada kasutusest välja langenud alade taaskasutamist uute, seni hõivamate alade kasutuselevõtmise asemel. Lisaks võiks kaaluda vabatahtlike looduskaitselepingute sõlmimist, s.o kasutusvaldust. Kasutusvaldaja kasutaks maad looduse kaitsmise eesmärgil ning saaks selle eest tasu.
322. **Uute toetuste kehtestamise ja vabatahtlike looduskaitselepingute sõlmimisega võivad kaasneda praktilised raskused, mis on seotud eelkõige eelarvekoormuse ning lepingute vabatahtliku iseloomuga.** Püsimetsanduse ja pruunalade toetuse maksmine eeldab uue toetusskeemi loomist, mis toob kaasa ka täiendava halduskoormuse. Lisaks sõltub toetuste mõju otseselt sellest, kas majanduslik stiimul on piisavalt atraktiivne, et muuta maaomanike ja arendajate käitumist. Liiga madal toetus ei pruugi olla piisav täiendava maahõive vältimiseks. Vabatahtlike looduskaitselepingute puhul on peamiseks puuduseks nende vabatahtlik iseloom, mistõttu sõltub instrumendi tõhusus

maaomanike valmisolekust ja pakutava tasu atraktiivsusest. Lisaks eeldab kasutusvalduse seadmine selle kinnistusraamatusse kandmist, mis toob kaasa täiendava halduskoormuse ja kulu. Oluline on ka esile tuua, et uute toetuste kehtestamine ja vabatahtlike looduskaitselepingute sõlmimine ei asendaks teisi meetmeid, vaid täiendaks neid.

13.5. Hüvitiste süsteemi parendamine (maadevahetus ja maade kiirem omandamine)

323. **Terviklahenduse raames tuleks parendada hüvitiste süsteemi, nähes ette maaomanike õiglasema kompensatsiooni looduskaitseliste piirangute eest.** Seda eelkõige maadevahetuse võimaluse laiendamise ning LKS § 20 alusel toimuva maade omandamise kiirendamise kaudu. Kehtiva õiguse kohaselt võib riik omandada kinnisasja, mille sihtotstarbeline kasutamine on oluliselt piiratud tulenevalt selle asumisest kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas või kaitstava looduse üksikobjekti olemasolust (LKS § 20 lg 1). Samuti on võimalik kinnisasja vahetada teise kinnisasja vastu (KAHOS § 24). Vastavad menetlused on aga aeganõudvad, mistõttu jäävad maaomanikud pikaks ajaks ebakindlasse olukorda. Lisaks ei saa maaomanikele makstavaid hüvitisi pidada alati piisavateks, kuivõrd need ei arvesta piirangute tegelikku majanduslikku mõju kinnisasja väärtusele ega maaomaniku õigust saamata jäänud tulule. Kehtiva regulatsiooni oluliseks puuduseks on ka see, et kuigi üldseadusena võimaldab KAHOS maade vahetust, ei võimalda seda eriseadusena LKS – st maade vahetus ei ole võimalik olukorras, kus maa omandamist tingiv avalik-õiguslik piirang tuleneb looduskaitseseadusest. Selliseks erisuseks puuduvad objektiivsed õigustused. Hüvitiste süsteemi parendamine võimaldaks vähendada vastuolu looduskaitse eesmärkide ja maaomaniku õiguste vahel ning tagada, et looduskaitsepiirangutega kaasnev majanduslik koormus jaotub õiglasemalt.
324. **Hüvitiste süsteemi parendamisel tuleks tagada, et maaomanikele makstavad hüvitised on proportsionaalsed kohalduvate piirangute intensiivsusega ning arvestavad piirangute tegelikku majanduslikku mõju kinnisasja väärtusele.** Hüvitiste süsteemi parendamine (s.o maadevahetuse võimaluse laiendamine ning LKS § 20 alusel toimuva maade omandamise kiirendamine) ei piira maaomanike õigusi, vaid on suunatud kehtiva omandipõhiõiguse riive leevendamisele. Hüvitiste süsteemi parendamine vähendab maaomaniku varalist koormust, mitte ei suurenda seda. Hüvitiste süsteemi parendamisel tuleb tagada, et maaomanikele makstavad hüvitised on proportsionaalsed kohalduvate piirangute intensiivsusega ning arvestavad piirangute tegelikku majanduslikku mõju kinnisasja väärtusele. Lisaks tuleb tagada, et hüvitiste arvestusmetoodika oleks selge ja läbipaistev.
325. **Hüvitiste süsteemi parendamisega võivad kaasneda praktilised raskused, mis on eelkõige seotud eelarvekoormuse, arvutusmetoodika puudulikkuse ning halduskoormusega.** Esiteks toob hüvitiste süsteemi parendamine kaasa märkimisväärse eelarvekoormuse, sest saamata jäänud tulu hüvitamine ning maade omandamine eeldab riigieelarvest piisavate vahendite eraldamist. Kehtiva süsteemi üks peamisi puudusi on rahapuudus, mis takistab maaomanikele õiglase hüvitise maksmist. Teiseks puudub kehtivas regulatsioonis selge arvutusmetoodika saamata jääva tulu arvestamiseks ning hüvitismeetmete kohaldamine on ebaselge nii ulatuse kui ka kompenseerimismehhanismi osas, mistõttu on oluline, et hüvitiste süsteemi parendamisel kehtestataks selge arvutusmetoodika, mis võimaldaks maaomanikel hüvitise suurust ette näha ning tagaks hüvitiste süsteemi jätkusuutlikkuse. Kolmandaks toob hüvitiste süsteemi parendamine kaasa täiendava halduskoormuse, sest maadevahetuse korraldamine ja LKS § 20 alusel toimuva maade omandamise kiirendamine eeldab ressursimahukaid protseduure.

13.6. Elurikkuse krediidi ja vabatahtliku süsinikukrediidi loomine

326. **Terviklahenduse raames tuleks soodustada vabatahtlike turupõhiste instrumentidena elurikkuse krediidi ja vabatahtliku süsinikukrediidi loomist.** Mõlemad instrumendid toimiksid turupõhiste mehhanismidena, mis suunaksid maa- ja mullakasutust keskkonnasõbralikumasse suunas, pakkudes maaomanikele täiendavat sissetulekuvõimalust elurikkuse hoidmise ja süsiniku sidumise eest. Teisiti öelduna ei ole tegu instrumendiga, mida peaks riik ise rakendama, vaid mille võimaldamist peaks riik läbi regulatiivsete mehhanismide võimaldama. Elurikkuse krediidi puhul oleks maaomanikel võimalik müüa ettevõtetele krediite, mis tõendavad elurikkuse säilitamiseks või parandamiseks võetud meetmeid – näiteks teatud maa-ala kaitsmist või taastamist kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul. Ettevõtted saaksid selliseid krediite kasutada oma tegevuse negatiivse keskkonnamõju kompenseerimiseks ning korporatiivse sotsiaalse vastutuse eesmärkide täitmiseks. Vabatahtliku süsinikukrediidi skeem toimiks analoogsel põhimõttel, võimaldades maaomanikel müüa süsiniku sidumise eest krediite ettevõtetele, kes soovivad oma süsinikujalajälge vähendada. Erinevalt süsinikukrediidist ei ole elurikkuse krediidi eesmärk heitkoguste kompenseerimine, vaid loodusele positiivse panuse andmine.
327. **Instrumendi kasutuselevõtmist piiravad praktilised raskused, mis on eelkõige seotud regulatiivse raamistiku puudulikkuse, usaldusväärse tagamise ning halduskoormusega.** Ühelt poolt loovad mõlemad instrumendid maaomanikele täiendava tuluallika ilma otsese riigipoolse rahastuseta, mis ei tekita riigile täiendavaid väljaminekuid, võrreldes toetuste maksmisega. Teiselt poolt eeldab mõlema instrumendi tõhus toimimine riigipoolset aktiivset rolli – eelkõige turu reguleerimist ning krediitide vahendamise korraldamist, mis toob kaasa täiendava halduskoormuse ja ressursivajaduse. Kehtivas õiguses puudub selge regulatsioon nii elurikkuse krediidi kui ka vabatahtliku süsinikukrediidi turu toimimiseks, mistõttu on mõlemad instrumendid praktikas veel arengujärgus ning nende usaldusväärsus ja mõõdetavus vajavad edasiarendamist. Ka EL-i tasandil on süsiniku sertifitseerimise süsteem alles loomisel ning riigile on jäetud teatud tegevusvabadus selle rakendamisel. Lõpetuseks tuleb rõhutada, et majanduslikud instrumendid ei asenda kohustuslikke meetmeid, vaid täiendavad neid – seega ei ole elurikkuse krediidi ega vabatahtliku süsinikukrediidi loomine iseseisvalt piisav maa- ja mullakasutuse suunamiseks, vaid peab toimima koos teiste terviklahenduse raames kavandatavate instrumentidega.

14. Teabevahetusel põhinevad instrumendid

14.1. Keskse andmevahetusplatvormi loomine

328. **Terviklahenduse raames tuleks luua keskne andmevahetusplatvorm.** Keskse andmevahetusplatvormi loomine võimaldaks koondada maakasutuse suunamiseks vajalikud andmed ühtsesse süsteemi ning tagada nende kättesaadavus nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. Platvorm peaks sisaldama väärtuslike põllumajandusmaade, tiheasustusalade, pruunalade ja rohevõrgustiku kaardikihte. Selliselt oleks võimalik planeeringumenetlustes ja maakasutuse otsuste tegemisel lähtuda ajakohastest ja usaldusväärsetest andmetest. Keskse andmevahetusplatvormi loomine eeldab erinevate andmekogude (sh maakatastri, EELIS-e, metsaregistri ja põllumajanduse registrite) integreerimist ning lähtumist ühtsest andmevahetuse standardist. Tuleb märkida, et suuresti on lahendused analüüsi koostamise ajal kas töös või ette valmistatud – tööd on alustatud rohevõrgustiku, pruunalade ning väärtuslike põllumajandusmaade kaardikihtidega.
329. **Keskse andmevahetusplatvormi loomisel tuleks tagada, et see sisaldaks õigeid, täielikke ja asjakohaseid andmeid ning platvorm ei hakkaks asendama kaalutlusõiguse teostamist maakasutusotsuste tegemisel.** Keskne andmevahetusplatvorm on teabepõhine instrument, mis ei

piira otseselt maaomanike ega ettevõtjate õigusi ja vabadusi, vaid peaks looma parema teabepõhise aluse maakasutuse otsuste tegemiseks. Andmevahetusplatvorm võib kaudselt riivata omandipõhiõigust (PS § 32) ja ettevõtlusvabadust (PS § 31) juhul, kui planeeringumenetlustes või maakasutuse otsuste tegemisel tuginetakse puudulikule või vastuolulisele teabele, mis toob kaasa ebaõigeid või ebaproportsionaalseid piiranguid maaomanikele ja ettevõtjatele. Riive intensiivsus sõltub seega otseselt andmete kvaliteedist, täielikkusest ja ajakohasusest. Piirangu mõõdukuse üle otsustamisel tuleb arvestada, et maakasutuse otsused ei tohiks olla täielikult standardiseeritud andmehulkade põhised, vaid peavad jätma ruumi kaalutlusõigusele ja konkreetse olukorra asjaoludega arvestamisele.

330. **Keskse andmevahetusplatvormi loomisega võivad kaasneda praktilised raskused, mis on eelkõige seotud andmete integreerimise ja halduskoormusega.** Ühelt poolt võimaldab ühtne andmevahetusplatvorm teha kaalutletud otsuseid maakasutuse suunamisel ning toetab andmepõhist planeerimist nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. Pikas perspektiivis tagab ühtne andmevahetusplatvorm efektiivsuse, kuivõrd vähendab dubleerimist ja vastuolusid erinevate andmekogude vahel. Teiselt poolt tuleb arvestada mitmete võimalike puudustega. Andmete integreerimist takistab asjaolu, et paljud andmebaasid on vabatahtlikud ning andmed on valideerimata või delikaatsed. Samuti on takistuseks erinevate andmete kogumine erinevate asutuste poolt, mis võib tuua kaasa dubleerimist ja vastuolusid. Arvestades piiratud rahalisi vahendeid, on eelistatud lahendus olemasolevate süsteemide tõhustamine kui täiesti uue platvormi loomine. Platvormi loomine või olemasolevate süsteemide tõhustamine toob kaasa täiendava halduskoormuse ja ressursivajaduse, eelkõige seoses erinevate andmekogude integreerimisega. Lisaks tuleb rõhutada, et platvorm ei asenda teisi meetmeid, vaid täiendab neid – seega ei ole keskse andmevahetusplatvormi loomine iseseisvalt piisav maa- ja mullakasutuse suunamiseks, vaid peab toimima koos teiste terviklahenduse raames esile toodud instrumentidega.

14.2. Maa- ja mullakasutuse nõuandesüsteemi loomine

331. **Terviklahenduse raames tuleks luua maa- ja mullakasutuse valdkonna nõuandeteenus.** Nõuandeteenuse abil oleks võimalik suunata maa- ja mullakasutust teabepõhiste instrumentide kaudu ning tõsta kohalike omavalitsuste, maaomanike ja põllumajandustootjate teadlikkust säästva mullakasutuse põhimõtetest. Nõuandeteenuse osutamisel tuleks tagada, et maaomanikud ja põllumajandustootjad saaksid nõustamist mullaseisundi hindamise, mullakaitse meetmete rakendamise ning maahõive hierarhia põhimõtete järgimise osas. Samuti peaks nõuandeteenus hõlmama teavitamist toetuste ja hüvitiste võimalustest. Nõuandeteenus on vabatahtlik ning isikutel on vabadus otsustada, kas nad soovivad nõustamisteenust kasutada.
332. **Nõuandeteenuse loomisega võivad kaasneda praktilised raskused, mis on seotud täiendava halduskoormuse ja asjakohase teabe jõudmisega tegeliku adressaadini.** Nõuandeteenuse loomine maa- ja mullakasutuse valdkonnas aitaks kohalikel omavalitsustel ja maaomanikel teha paremaid ja teadlikumaid otsuseid maa- ja mullakasutuse suunamisel. Võimalike puudustena tuleb arvestada, et praktikas on probleemiks asjaolu, et maaomanik ei ole sageli maa tegelik kasutaja, mistõttu ei pruugi nõustamise käigus edastatav teave jõuda tegeliku maakasutajani. Lahenduseks võiks olla osana maa- ja mullakasutuse tööriistakastist mudellepingute või -tingimuste väljatöötamine, mida maaomanikud saaksid kasutada, et omandatud teadlikkus jõuaks ka maakasutajani. Nõuandeteenuse loomine nõuab täiendavaid ressursse ning arvestada tuleb, et nõustamise kvaliteet sõltub otseselt nõustajate pädevusest maa- ja mullakasutuse valdkonnas. Lõpetuseks tuleb rõhutada, et nõuandeteenus ei asenda teisi meetmeid, vaid täiendab neid – seega ei ole nõuandeteenuse loomine iseseisvalt piisav

maa- ja mullakasutuse suunamiseks, vaid peab toimima koos teiste terviklahenduse raames kavandatavate instrumentidega.

14.3. Maa- ja mullakasutuse tööriistakasti loomine

333. **Terviklahenduse raames tuleks luua maa- ja mullakasutuse tööriistakast.** Tööriistakast koondaks maa- ja mullakasutuse suunamiseks vajalikud praktilised vahendid, sh juhendid maa- ja mullakasutuse põhimõtete rakendamiseks, asjakohased allikad (sh õigusaktid, uuringud ja parimad praktikad) ning digilahendused maa- ja mullakasutuse hindamiseks ja planeerimiseks. Olulise osana tööriistakastist tuleks välja töötada mudellepingud ja -tingimused, mida maaomanikud saaksid kasutada maakasutusotsuste tegemisel, et nõuandeteenuse jm kaudu omandatud teadlikkus jõuaks tegeliku maakasutajani. Tööriistakast oleks suunatud eelkõige kohalikele omavalitsustele ja maaomanikele ning täiendaks maa- ja mullakasutuse nõuandeteenust.
334. **Tööriistakasti loomisega võivad kaasneda praktilised raskused, mis on eelkõige seotud sisu ajakohasuse tagamisega.** Tööriistakasti tõhus toimimine eeldab, et selles sisalduvad juhendid ja allikad on ajakohased ning kajastavad kehtivat õigust ning parimaid praktikaid. Selle tagamine eeldab vajaliku ressursi olemasolu ja koordineerimist. Tööriistakast ei asenda teisi meetmeid, vaid täiendab neid – seega ei ole tööriistakasti loomine iseseisvalt piisav maa- ja mullakasutuse suunamiseks, vaid peab toimima koos teiste terviklahenduse raames kavandatavate instrumentidega.

14.4. Kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamine

335. **Terviklahenduse raames tuleks võimaldada kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamist maa- ja mullakasutuse valdkonnas.** Veebileht minuomavalitsus.ee hindab sadade hindamiskriteeriumitega Eesti omavalitsuste avalike teenuste taset, kättesaadavust ja kvaliteeti ning teeb tulemused kõigile kättesaadavaks³³⁶. Tulemuste avalikustamine soodustab diskussiooni elanike, omavalitsuste ja riigi vahel ning nügib omavalitsusi muutma oma pakutavaid avalikke teenuseid aina paremaks. Üheks tulemuslikkuse hindamise valdkonnaks võiks olla maa- ja mullakasutuse juhtimine.
336. **Tulemuslikkuse hindamine maa- ja mullakasutuse valdkonnas võimaldaks jälgida, kuidas kohalikud omavalitsused rakendavad maakasutuse suunamise põhimõtteid ning saavutavad maahõive vähendamise eesmärgi.** Nii oleks võimalik hinnata, mil määral on kohalikud omavalitsused järginud maahõive hierarhia põhimõtteid, kaitsnud väärtuslikke põllumajandusmaid ning suunanud arendustegevust juba hõivatud aladele. Samuti võimaldaks tulemuslikkuse hindamine võrrelda erinevate kohalike omavalitsuste tegevuste tulemusi ning tuvastada parimaid praktikaid maa- ja mullakasutuse suunamisel. See omakorda tekitaks positiivse konkurentsi omavalitsuste vahel ning „nügiks“ neid võtma asjakohaseid meetmeid, et saavutada paremaid tulemusi.
337. **Tulemuslikkuse hindamisega ei tohiks kaasneda ebaproportsionaalseid tagajärgi, mis võiksid mõjutada KOV-i enesekorraldusõigust.** Tulemuslikkuse hindamise tulemused võivad suunata kohalikke omavalitsusi muutma oma maakasutuspraktikat. Kui tulemuslikkuse hindamine piirdub üksnes tulemuste avalikustamisega, on sekkumine KOV-i enesekorraldusõigusesse minimaalne. Kui kehvade tulemustega kaasnevad õiguslikud tagajärjed (nt rahastuse vähendamine), on sekkumise intensiivsus oluliselt suurem. Kui sellised õiguslikud tagajärjed peaksid tulemustega kaasnema, ei tohiks need liigselt mõjutada KOV-i enesekorraldusõigust.
338. **Kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamise tulemused ei pruugi olla omavahel võrreldavad.** Kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamine maa- ja mullakasutuse

³³⁶ Minuomavalitsus.ee veebilehe haldamine on seotud riigihalduse ministri 04.11.2021 käskkirjaga nr 199 „Kohaliku ja regionaalse arendusvõimekuse tõstmiseks toetuse andmine“.

valdkonnas mõjutaks kohalikke omavalitsusi arvestama riiklike eesmärkidega maakasutuse suunamisel. Tegemist on nn pehme instrumendiga, mis ei sea otseseid kohustusi, kuid suunab kohalikke omavalitsusi oma tegevust kohandama vastavalt riiklikele prioriteetidele. Võimalike puudustena tuleb arvestada, et kohalike omavalitsuste võimekus on väga varieeruv, mistõttu tulemuslikkuse hindamise tulemused ei pruugi olla omavahel võrreldavad. Lisaks vajab tulemuslikkuse hindamine asjakohaste mõõdikute väljatöötamist, mis võimaldaksid objektiivselt hinnata kohalike omavalitsuste tegevust maa- ja mullakasutuse valdkonnas. Lõpetuseks tuleb rõhutada, et tulemuslikkuse hindamine ei asenda teisi meetmeid, vaid täiendab neid – seega ei ole see instrument iseseisvalt piisav maa- ja mullakasutuse suunamiseks, vaid peab toimima koos teiste terviklahenduse raames kavandatavate instrumentidega.

14.5. Terviklahenduse koondvaade

339. **Enamus terviklahenduse instrumente on võimalik rakendada koosmõjus.** Oleme eristanud instrumente prioriteetsuse järgi vastavalt:

- mullaseaduse kehtestamine,
- maahõive hierarhia integreerimine õigusaktidesse,
- tiheasustusalal maakasutust puudutavate menetluste ja nõuete lihtsustamine,
- kooskõlastuskohustuse laiendamine seoses maakasutuse muutustega väärtuslikel põllumajandusmaadel,
- kooskõlastuskohustuse laiendamine seoses tiheasustusalade laiendamisega,
- juhendi loomine PlanS § 7 tähenduses,
- sotsiaalse taristu arendustasu regulatsiooni loomine koos tasu diferentseerimisega,
- keskse andmevahetusplatvormi loomine,
- maa- ja mullakasutuse nõuandesüsteemi loomine,
- KOV-i tegevuse tulemuslikkuse hindamine,
- toetuste ja hüvitiste süsteemi parendamine,
- maamaksuvabastus pruunalade taaskasutuseks,
- maahõive tasu kehtestamine (hübriidmudel),
- rohevõrgustiku piirangute täpsem reguleerimine,
- elurikkuse krediidi ja vabatahtliku süsinikukrediidi kui instrumendi kasutuselevõtu toetamine.

Sotsiaalse taristu arendustasu regulatsiooni loomine (koos tasu diferentseerimisega lähtuvalt maahõive põhimõtete järgimisest) konkureerib maahõive tasu kehtestamise ning maamaksuvabastusega pruunalade taaskasutuseks. Samuti lähtuvad eelnevalt kirjeldatud instrumendid samast eesmärgist, millest lähtuvalt on tehtud ettepanek kooskõlastuskohustuse laiendamiseks seoses tiheasustusalade laiendamisega. Nende instrumentide koos rakendamine võib teatud juhtudel tuua kaasa ebaproportsionaalsed riivid. Näitena võib olla ebaproportsionaalne kui maaomanik on kohustatud tasuma sotsiaalse taristu arendustasu, milles on arvestatud maahõivega, ning lisaks tasuma maahõive tasu. Teisalt ei saa neid instrumente õigusloomes käsitada alternatiivsetena, sest sotsiaalse taristu arendustasu rakendusala piirdub planeeringutega, s.t on kohaldamisalalt kitsam.

15. Pädevuste ja vastutuse jaotus

340. **Terviklahenduse raames kavandatavate instrumentide tõhus rakendamine eeldab selget pädevuste ja vastutuse jaotust eri institutsioonide vahel.** Käesolevas peatükis antakse ülevaade peamiste maakasutuse poliitika suunajate pädevustest ja vastutusaladest terviklahenduse instrumentide rakendamisel. Pädevuste jaotuse selgus on eelduseks, et terviklahenduse raames kavandatavad instrumendid toimiksid tõhusalt ning et eri institutsioonide tegevus oleks omavahel koordineeritud. Terviklahenduse tõhusa rakendamise jaoks on oluline, et terviklahenduse rakendamisel nähakse ette selge vastutusjaotus ning institutsioonidevahelise koostöö korraldus.

15.1. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

341. **MKM-i pädevus maa- ja mullakasutuse valdkonna reguleerimisel.** MKM on PlanS § 4 lg 1 kohaselt planeerimisalase tegevuse korraldaja vastavalt oma pädevusele ning MKM-i põhimääruse³³⁷ § 11 kohaselt kuulub MKM-i valitsemisalasse maakasutuspoliitika kavandamine ja elluviimine, ruumilise planeerimise korraldamine, maa- ja ruumivaldkonna ülesannete täitmine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Täpsemalt on MKM-i põhimääruse § 17 p 12¹ kohaselt maa- ja ruumipoliitika osakonna põhiülesandeks ruumilise planeerimise ja maakasutuspoliitika kavandamine ja elluviimine, üleriigilise planeerimisalase tegevuse suunamine ja korraldamine, üleriigilise planeeringu koostamise korraldamine, ruumilise planeerimise ühtsete infosüsteemide arendamise suunamine ja koordineerimine ning valdkonda reguleerivate õigusaktide eelnõude ettevalmistamine.

MKM-il on terviklahenduse raames kavandatavate instrumentide rakendamisel oluline roll ruumilise planeerimise valdkonnas. MKM-i vastutusalasse kuuluvad eelkõige järgmised ülesanded.

- MKM on vastutav keskse maakasutuspoliitika kavandamise ja elluviimise eest, sh vastavate õigusaktide koostamise eest mis kujundavad maakasutuspoliitikat.
 - MKM on vastutav PlanS-i muudatuste ettevalmistamise eest, sh maahõive hierarhia põhimõtete integreerimise, sotsiaalse taristu arendustasu laiendamise ning maakonna ja üldplaneeringute ulatuse täpsustamise ja kooskõlastuskohustuse laiendamise eest.
 - MKM-il on vastutava ja koordineeriva asutuse roll maa- ja mullakasutuse valdkonna juhendi koostamisel koostöös KLIM-i ja REM-iga. Juhendi koostamise õiguslik alus tuleks kehtestada koostatavas mullaseaduses. Juhend võimaldaks käsitada maa- ja mullakasutuse suunamist terviklikult, hõlmates nii ruumilist planeerimist, ehitustegevust, keskkonnakaitset, kuid ka põllumajandust, metsandust jm. Juhendile on võimalik anda täiendav õiguslik siduvus, kui see kehtestatakse halduse siseaktina Vabariigi Valitsuse poolt ning see oleks järgimiseks kohustuslik toimingutes riigimaaga.
 - MKM on PlanS § 25 lg 1 ja PlanS § 72 lg 1 kohaselt kohustatud vaatama üleriigilise planeeringu ja maakonnaplaneeringu üle vähemalt iga viie aasta tagant ja esitama Vabariigi Valitsusele kokkuvõtte ülevaatamise tulemustest.
342. Eeltoodust tulenevalt on MKM-il terviklahenduse raames kavandatavate instrumentide rakendamisel keskne roll ruumilise planeerimise ja maakasutuspoliitika kujundajana.

³³⁷ [Link](#).

15.2. Maa- ja Ruumiamet

343. **MARU pädevus maa- ja mullakasutuse valdkonna reguleerimisel.** MARU on MKM-i valitsemisalas olev valitsusasutus (MARU põhimääruse³³⁸ § 1 lg 1). MARU põhimääruse § 6 kohaselt hõlmavad ameti tegevusvaldkonnad muu hulgas strateegilise ruumilooma ülesannete täitmist, planeeringute heakskiitmist ja planeeringutele arvamuse andmist, maakatastri pidamist, maakorraldustoimingute tegemist, maa- ja ruumiandmete hõivet ning avalikustamist. Samuti kuulub MARU tegevusvaldkonda planeerimis, maa- ja ruumiandmetega seotud andmekogude ja infosüsteemide pidamine, nende arendamise ja halduse korraldamine.
344. **MARU-l on terviklahenduse raames kavandatavate instrumentide rakendamisel oluline roll planeeringute järelevalve ja andmehalduse valdkonnas.** MARU vastutusalasse kuuluvad eelkõige alljärgnevad ülesanded.
- MARU on vastutav üldplaneeringute heakskiitmise menetluse eest PlanS § 90 lg 3 alusel, sh selle hindamise eest, kas üldplaneeringu koostamisel on järgitud maahõive hierarhia põhimõtteid.
 - MARU on üheks võimalikuks kooskõlastavaks asutuseks kui planeeringu või projekteerimistingimustega kavandatakse maakasutuse muutust väärtuslikul põllumajandusmaal, samuti juhul kui planeeringuga kavandatakse tiheasustusala laiendamist.
 - MARU on vastutav keskse andmevahetusplatvormi loomise ja haldamise eest, sh erinevate andmekogude (maakatastri, EELIS-e, metsaregistri ja põllumajanduse registrite) integreerimise ning ühtse andmevahetuse standardi kehtestamise eest.
 - MARU on vastutav väärtuslike põllumajandusmaade, tiheasustusalade ja rohevõrgustiku kaardikihtide ning pruunalade andmete haldamise ja ajakohastamise eest.

15.3. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

345. **REM-i pädevus maa- ja mullakasutuse valdkonna reguleerimisel.** REM-i põhimääruse³³⁹ § 5 kohaselt kuulub REM-i valitsemisalasse muu hulgas maaelupoliitika ja põllumajanduspoliitika, põllumajandusmaa kaitse ja kasutamise poliitika, sh maaparanduspoliitika kavandamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. REM-i põhimääruse § 6 kohaselt on REM-i tegevuse eesmärk luua tingimused tasakaalustatud regionaalseks arenguks, sh põllu- ja maamajanduse jätkusuutlikuks ja mitmekesiseks arenguks, ning aidata kaasa kohaliku omavalitsuse üksuste võimele korraldada ja juhtida kohalikku elu.
346. **REM-il on terviklahenduse raames kavandatavate instrumentide rakendamisel oluline roll eelkõige seoses toetuste maksmise, valdkondadevahelise strateegia koostamise ning nõuandeteenuse korraldamisega.** REM-i vastutusalasse kuuluvad eelkõige järgmised ülesanded.
- ReM on (kaas)vastutav väärtusliku põllumajandusmaa hõive piirangute täpsema reguleerimise eest.
 - REM on vastutav toetuste süsteemi parandamise eest, sh toetuste diferentseerimine maa boniteedi põhjal.
 - REM on vastutav põllumajandusmaade boniteedi hindamise meetodika väljatöötamise ja rakendamise eest koostöös MARU-ga ja REM-i valitsemisalas olevate asutustega.

³³⁸ [Link.](#)

³³⁹ [Link.](#)

- REM on kaasatavaks osapooleks valdkondadevahelise juhendi koostamisel koostöös KLIM-i ja MKM-iga.
- REM on üheks võimalikuks kooskõlastavaks asutuseks kui planeeringu või projekteerimistingimustega kavandatakse maakasutuse muutust väärtuslikul põllumajandusmaal, samuti juhul kui planeeringuga kavandatakse tiheasustusala laiendamist.
- REM-i vastutusalasse kuulub kaudselt ka maa- ja mullakasutuse nõuandesüsteemi loomine ja arendamine, kuivõrd REM-i valitsemisalas tegutsev METK osutab juba praegu nõuandeteenust põllu- ja maamajanduse valdkonnas tegelevatele või tegevusega alustavatele isikutele ning koordineerib ja arendab põllu- ja maamajanduse valdkonna teadmussiiret, nõuandeteenust ja innovatsiooni toetavat tegevust (METK põhimääruse § 6 p 15). Terviklahenduse raames kavandatava maa- ja mullakasutuse nõuandesüsteemi loomine ja laiendamine mullakasutuse valdkonnale oleks seega loomulik jätk METK-i olemasolevale tegevusele ning kuuluks REM-i koordineerimisülesannete hulka.
- REM-i hallata on varasemalt Rahandusministeeriumi regionaalarengu osakonna vastutusalasse kuulunud minuomavalitsus.ee töövahendi arendamisega seotud ülesanded.

15.4. Kliimaministeerium

347. **KLIM-i pädevus maa- ja mullakasutuse valdkonna reguleerimisel.** KLIM-i põhimääruse³⁴⁰ § 6 kohaselt kuulub KLIM-i valitsemisalasse muu hulgas keskkonna- ja looduskaitse korraldamine, loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise korraldamine, rohereformi terviklik elluviimine, ning kliimapoliitika (sh kliimakavade koostamine, elluviimine ja täitmise järelevalve) kavandamine. KLIM-i põhimääruse § 7 lg 1 kohaselt on KLIM-i põhiülesanne seadustes ja teistes õigusaktides sätestatud pädevuse piires korraldus-, arendus- ja planeerimistoimingute tegemine oma valitsemisalas, lähtudes ministeeriumi ja tema valitsemisala strateegilistest eesmärkidest.
348. **KLIM-il on terviklahenduse raames kavandatavate instrumentide rakendamisel oluline roll eelkõige seoses keskkonna- ja looduskaitse, kliimapoliitika ning rohereformi valdkondadega.**
- KLIM on vastutav mullaseaduse eelnõu ettevalmistamise eest, sh oluliste mõistete sisustamise, maahõive hierarhia põhimõtete keskkonnakaitselise raamistiku kujundamise ning mullakaitseliitika elluviimise korraldamise eest.
 - KLIM on vastutav rohevõrgustiku piirangute täpsema reguleerimise eest.
 - KLIM on vastutav kliimamuutuste leevendamise ning nende mõjuga kohanemise poliitika kujundamise ja elluviimise korraldamise eest, sh elurikkuse krediidi ja vabatahtliku süsinikukrediidi turu reguleerimise ning krediitide vahendamise korraldamise eest.
 - KLIM on kaasatud osapooleks valdkondadevahelise juhendi koostamisel koostöös MKM-i ja REM-iga, sh vastutav kliimapoliitika ja keskkonnakaitseliste eesmärkide integreerimise eest juhendisse.
 - KLIM on vastutav hüvitiste süsteemi parendamise eest looduskaitsepiirangutega kaasneva majandusliku koormuse leevendamisel ning LKS § 20 alusel toimuva maade omandamise kiirendamise eest.
 - KLIM on vastustav maahõive tasu kui keskkonnatasu kehtestamise eest ning vastavate õigusaktide väljatöötamise eest.³⁴¹

³⁴⁰ [Link](#).

³⁴¹ Riikliku tasuna oleks maahõive tasu mõistlik kehtestada keskkonnatasude seaduses.

349. Eeltoodust tulenevalt on KLIM-il terviklahenduse raames kavandatavate instrumentide rakendamisel keskne roll keskkonna- ja looduskaitse ning kliimapolitika kujundajana.

15.5. Keskkonnaamet

350. **KeA pädevus maa- ja mullakasutuse valdkonna reguleerimisel.** KeA on Kliimaministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus (KeA põhimääruse³⁴² § 1 lg 1). KeA põhimääruse § 7 lg 2 p 4 kohaselt on KeA ülesandeks valitseda kaitstavaid loodusobjekte, planeerida ja rakendada loodusobjektide kaitset ning hinnata kaitse tulemuslikkust – see pädevus on terviklahenduse raames oluline eelkõige rohevõrgustiku sidususe tagamise ning väärtuslike loodusala kaitse seisukohalt. Lisaks on KeA põhimääruse § 12 lg 14 kohaselt ringmajanduse osakonna ülesandeks muu hulgas teha keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise toiminguid ning kooskõlastada planeeringuid ja projekte – see on terviklahenduse raames kavandatavate instrumentide rakendamisel oluline eelkõige planeeringumenetlustes, kus KeA osaleb kooskõlastajana ja annab seisukohti.
351. **KeA-l on terviklahenduse raames kavandatavate instrumentide rakendamisel oluline roll eelkõige seoses looduskaitsega.**
- KeA on vastutav kaitstavate loodusobjektide valitsemise ning loodusobjektide kaitse planeerimise ja rakendamise eest, sh rohevõrgustiku sidususe tagamiseks vajalike kaitsemeetmete rakendamise eest.
 - KeA on vastutav looduskaitseliste piirangutega maade riigile omandamise korraldamise eest LKS § 20 alusel.
 - KeA on vastutav keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise toimingute tegemise ning planeeringute ja projektide kooskõlastamise eest, mis on terviklahenduse raames oluline eelkõige planeeringumenetlustes, kus KeA osaleb kooskõlastajana.
 - KeA on vastutav keskkonnakasutuse, looduskaitse ja keskkonnajärelevalve andmete kogumise, analüüsi ja aruandluse korraldamise eest.
 - KeA on vastutav keskkonnapolitika rakendamise tulemuslikkuse hindamise eest, mis toetab terviklahenduse raames kavandatava keskse andmevahetusplatvormi toimimist ja kohalike omavalitsuste tegevuse tulemuslikkuse hindamist.

15.6. Rahandusministeerium

352. **Rahandusministeeriumi pädevus maa- ja mullakasutuse valdkonna reguleerimisel.** Rahandusministeeriumi põhimääruse³⁴³ § 6 lg 1 kohaselt kuulub Rahandusministeeriumi valitsemisalasse muu hulgas riigi eelarve-, ressursihaldus-, maksu-, tolli- ning finantspoliitika kavandamine ja elluviimine. Terviklahenduse seisukohalt on Rahandusministeeriumi valitsemisalas olulised eelkõige maksu- ja tollipoliitika osakond (maksukorralduse ning otseste ja kaudsete maksude poliitika väljatöötamine ning maksualaste õigusaktide eelnõude ettevalmistamine).
353. **Rahandusministeeriumil on terviklahenduse raames kavandatavate instrumentide rakendamisel oluline roll eelkõige seoses maksu- ja finantspoliitikaga.**
- Rahandusministeerium on vastutav kohaliku maahõive tasu kehtestamiseks vajalike KoMS-i muudatuste ettevalmistamise eest, sh uute maksuliikide sätestamise ning maksukorralduslike

³⁴² [Link.](#)

³⁴³ [Link.](#)

küsimuste lahendamise eest – s.o juhul, kui maahõive tasu otustatakse kehtestada kohaliku maksuna.

- Rahandusministeerium on vastutav maksuvabastuse kehtestamiseks vajalike õigusaktide muudatuste ettevalmistamise eest.
- Rahandusministeerium on vastutav terviklahenduse raames kavandatavate instrumentide eelarvelise mõju hindamise eest, sh hüvitiste süsteemi parendamisega kaasneva eelarvekoormuse ning toetuste diferentseerimisega seotud kulutuste hindamise eest.

354. Eeltoodust tulenevalt on Rahandusministeeriumil terviklahenduse raames kavandatavate instrumentide rakendamisel oluline roll maksu- ja finantspoliitika kujundajana.

15.7. Kohalikud omavalitsused

355. **KOV-ide pädevus maa- ja mullakasutuse valdkonna reguleerimisel.** KOKS § 6 lg 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada muu hulgas ruumilist planeerimist, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. PlanS § 74 lg 8 ja PlanS § 124 lg 10 kohaselt on nii üldplaneeringu kui detailplaneeringu koostamise korraldajaks kohaliku omavalitsuse üksus. PlanS § 75 lg 1 p-de 14 ja 27 kohaselt on üldplaneeringu ülesandeks muu hulgas väärtuslike põllumajandusmaade, rohealade, maastike ja looduskoosluste määramine ning nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmine, samuti tiheasustusega alade määramine maareformiseaduse ja looduskaitseaduse tähenduses. KOV-i pädevuses on ka PlanS § 131 lg 2 alusel halduslepingute sõlmimine detailplaneeringust huvitatud isikutega, millega huvitatud isik võtab kohustuse detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. Lisaks on PlanS § 92 lg 1 kohaselt kohaliku omavalitsuse volikogu kohustatud üldplaneeringu üle vaatama iga viie aasta tagant ning esitama MARU-le kokkuvõtte ülevaatamise tulemusest, mis loob aluse kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamiseks maa- ja mullakasutuse valdkonnas. KOKS § 22 lg 1 p 2 järgi on KOV-üksuse volikogu ainupädevuses ka kohalike maksude kehtestamine. Vastavalt MaaMS §-ile 11 on KOV-üksuse volikogu pädevuses ka maksusoodustuste kehtestamine.

356. **KOV-idel on terviklahenduse raames kavandatavate instrumentide rakendamisel oluline roll kohaliku tasandi maakasutuse suunamisel.**

- KOV-id on vastutavad üldplaneeringute ja detailplaneeringute koostamise eest, sh maahõive hierarhia põhimõtete järgimise eest planeeringulahenduste koostamisel.
- KOV-id on vastutavad sotsiaalse taristu arendustasu kogumise ja diferentseerimise, sh tasu arvestamise ja järelevalve eest.
- KOV-idel on õigus kehtestada kohalik maahõive tasu KoMS-i alusel, mis annab neile täiendava vahendi maakasutuse suunamiseks.
- KOV-id on vastutavad maksuvabastuse ja soodustuse rakendamise eest pruunalade taaskasutuseks, sh maksuvabastuse tingimuste täitmise kontrollimise eest.
- KOV-id on vastutavad kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamise raames oma tegevuse aruandluse eest maa- ja mullakasutuse valdkonnas.

15.8. Terviklahenduse instrumentide vastutuse jaotus

357. **Vastutuse jaotus terviklahenduse instrumentide väljatöötamisel.** Terviklahenduse instrumentide vastutus jaotub alljärgnevalt.

- Planeerimisseaduses vajalike muudatuste tegemise eest vastutab MKM, sh maahõive hierarhia põhimõtete integreerimise, sotsiaalse taristu arendustasu laiendamise (PlanS § 131 muutmise kaudu), maakonna- ja üldplaneeringute ulatuse täpsustamise ja kooskõlastuskohustuse laiendamise eest.
- Mullaseaduse eelnõu ettevalmistamise, sh maahõive hierarhia põhimõtete ning oluliste mõistete (sh maahõive, tiheasustusala, pruunala, väärtuslik põllumajandusmaa) sisseviimise ja LKS-is tehtavate muudatuste (rohevõrgustiku piirangud, maade vahetus) eest vastutab KLIM.
- Kohaliku maahõive tasu kehtestamise ja kogumise eest vastutavad KOV-üksused KoMS-i alusel. Vastavate muudatuste ettevalmistamise eest KoMS-is vastutab Rahandusministeerium. Juhul, kui maahõive tasu kehtestada riikliku keskkonnatasuna, vastutab selle eest KLIM. Maksuvabastuse kehtestamiseks vajalike õigusaktide muudatuste ettevalmistamise eest vastutab Rahandusministeerium.
- Toetuste diferentseerimise regulatsiooni väljatöötamise eest vastutab REM koostöös KLIM-iga. Hüvitiste süsteemi parendamise eest vastutab KLIM seoses LKS § 20 alusel toimuva maade omandamise kiirendamisega ning maade vahetamise võimaldamisega.
- Elurikkuse krediidi ja vabatahtliku süsinikukrediidi turu reguleerimise eest vastutab KLIM.
- Keskse andmevahetusplatvormi loomise ja haldamise eest vastutab MARU koostöös KeA-ga, sh väärtuslike põllumajandusmaade, tiheasustusalade, rohevõrgustiku ja pruunalade andmekihtide haldamise ja ajakohastamise eest. Maa- ja mullakasutuse nõuandesüsteemi loomise ja koordineerimise eest vastutab REM METK-i kaudu.
- Valdkondade vahelise juhendi koostamise eest vastutab MKM koostöös KLIM-i ja REM-iga. Juhendi andmisel on õiguslikuks aluseks koostatav mullaseadus, mille osas on vastutavaks KLIM. Riigimaade seoses on võimalik anda juhendile täiendav sidusus Vabariigi Valitsuse korraldusega.
- Kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamise raamistiku väljatöötamise eest vastutab REM.

16. Õigusruumi muudatusvajaduste kirjeldus

358. Terviklahenduse instrumentide rakendamiseks tuleks vajalikud muudatused viia sisse mitmetesse õigusaktidesse. Muudatusvajadused on toodud lisatud tabelis (vt Tabel 1).

Tabel 1. Õigusruumi muudatusvajaduste tabel

INSTRUMENT	ÕIGUSAKT	VAJALIK TEGEVUS	SISU	KOMMENTAAR
Maahõive hierarhia põhimõtete kehtestamine	Mullaseadus	Uue seaduse väljatöötamine ja vastuvõtmine	Raamistiku loomine maa- ja mullakasutuse suunamiseks, sh maahõive hierarhia ja maahõive leevendamise põhimõtete sätestamine, mulla hea seisundi säilitamise ja parandamise eesmärkide sätestamine, mullaseisundi hindamise nõuete kehtestamine.	Mullaseaduse kehtestamine võimaldab reguleerida maa- ja mullakasutust ühes keskses õigusaktis.
			<p>Mullaseaduses tuleks määratleda põhimõisted (vt ka p 273). Mõistete defineerimisel on võimalik lähtuda näiteks järgmisest sõnastusest:</p> <p>1) maahõive – loodusliku või poolloodusliku maa muutmine tehnikuks maaks;</p> <p>2) väärtuslik põllumajandusmaa – põllumajandusmaa, mille boniteet on võrdne või suurem Eesti põllumajandusmaa kaalutud keskmisest boniteedist;</p> <p>3) pruunala – kasutusest välja langenud ala, sh ala, mis on saastunud või muul viisil kahjustatud ja vajab täiendavaid investeeringuid selle uuesti kasutuselevõtuks;</p> <p>4) tiheasustusala – maa-ala, mida iseloomustab hoonestuse kompaktsus, sidus tänavavõrk, ühised tehnovõrgud ja funktsioonide paljus;</p> <p>5) mullastik – maa pindmine mineraal- ja orgaanilistest osakestest koosnev kiht, mis on vajalik taimede kasvuks ja ökosüsteemide toimimiseks.</p>	Põhimõistete sätestamine on vajalik õigusselguse tagamiseks ja mullaseaduse ning teiste seaduste ühetaoliseks tõlgendamiseks ja rakendamiseks. Väljapakutud sõnastus vajab täpsustamist seaduse väljatöötamise käigus.

			Mullaseaduses tuleks sätestada, kes on pädevad asutused maa- ja mullakasutusega seoses, sh kelle ülesandeks on kooskõlastada või anda heakskiit maa- ja mullakasutust puudutavatele otsustele. Ühtlasi tuleks reguleerida, millistel alustel saab pädev asutus keelduda kooskõlastamisest.	
			Mullaseaduses tuleks kehtestada õiguslik alus maa- ja mullakasutust puudutava valdkondade vahelise juhendi koostamiseks ning määrata vastutav ja kaasatavad asutused.	
Maahõive hierarhia integreerimine	PlanS	Muutmine	§ 12. Otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõte (1) Planeerimisel tuleb arvestada maahõive hierarhia põhimõtetega ning soodustada tuleb varem kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutatud alade otstarbekamat kasutamist.	Maahõive hierarhia integreerimine PlanS-i tagab, et hierarhia põhimõtteid arvestatakse planeerimismenetlustes.
	EhS	Täiendamine	§ 9. Keskkonnasäästlikkuse põhimõte Ehitis, ehitamine ja ehitise kasutamine peab olema võimalikult keskkonnasäästlik ning arvestama maahõive hierarhia põhimõtetega, sh tuleb ehitamisel säästlikult kasutada loodusvarasid.	Maahõive hierarhia integreerimine EhS-i tagab, et hierarhia põhimõtteid arvestatakse ka maakasutusotsustes, mida ei langetata planeerimismenetluses.
Tiheasustusalal maakasutust puudutavate menetluste ja nõuete lihtsustamine	PlanS	Muutmine/täiendamine	Planeerimismenetluse lihtsustamine, nt ruumiotsuste tegemine avatud menetluses koostatud projekteerimistingimuste väljastamisega (vt p 292).	Tiheasustusalal menetluste lihtsustamine soodustab maahõive hierarhia põhimõtete kohaselt olemasolevate alade tihedamat kasutamist enne uute alade hõivamist.

Sotsiaalse taristu arendustasu regulatsiooni loomine koos tasu diferentseerimisega	PlanS	Täiendamine	<p>§ 6. Terminid</p> <p>Käesolevas seaduses kasutatakse termineid järgmises tähenduses:</p> <p><u>18) sotsiaalne taristu – avalikuks kasutamiseks mõeldud hooned ja rajatised, mis toetavad kogukonna heaolu ja sotsiaalset toimimist, sh haridusasutused (lasteaiad, koolid), hoolekandenasutused (hooldekodud, lastekodud), puhke- ja mängualad (mänguväljakud) ning muud alad.</u></p>	<p>Sotsiaalse taristu mõiste seaduses sätestamine on vajalik sotsiaalse taristu arendustasu seadusesse sisse viimiseks. Ilma legaaldefiniitsioonita on arendustasu regulatsiooni rakendamine õiguslikult ebakindel ning võib kaasa tuua vaidlusi selle üle, kas konkreetne rajatis kuulub sotsiaalse taristu hulka. Väljapakutud sõnastus vajab täpsustamist seaduse täiendamise käigus.</p>
	PlanS	Muutmine	<p>§ 131. Detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamine</p> <p>(2) Planeeringu koostamise korraldaja võib detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu, millega huvitatud isik võtab kohustuse käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. <u>Detailplaneeringust huvitatud isikuga võib sõlmida halduslepingu ka sotsiaalse taristu väljaehitamiseks või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks.</u> Haldusleping avalikustatakse kohaliku omavalitsuse veebilehel.</p> <p>(2¹) Detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikute võrdse kohtlemise ning rajatiste väljaehitamiseks kantavate kulude ja planeeringuga kavandatu omavahelise proportsionaalsuse tagamiseks kehtestab</p>	<p>Seadusemuudatus loob selge õigusliku aluse sotsiaalse taristu arendustasu kogumiseks. Sotsiaalse taristu arendustasu diferentseerimiseks tuleks sätestada kohalikule omavalitsusele kohustus reguleerida nende kehtestatavas korras ka arendustasu arvutamise meetodika, mis lähtuks sellest, et täiendava maahõivega seotud arendustegevuse puhul kehtib kõrgem tasu. See looks arendajatele majandusliku stiimuli eelistada olemasolevate alade tihendamist uute alade hõivamisele.</p>

			<p>kohaliku omavalitsuse üksus käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud rajatiste väljaehitamiseks ja väljaehitamisega seotud kulude kandmises kokkuleppimiseks korra, milles määratakse vähemalt:</p> <p>1) millistel juhtudel võib nõuda rajatiste väljaehitamist;</p> <p>2) millistel juhtudel võib nõuda rajatiste väljaehitamisega seotud kulude täielikku ja millal osalist kandmist;</p> <p><u>2¹) sotsiaalse taristu arendustasu arvutamise metoodika ja tasu diferentseerimine, lähtudes maahõive hierarhia põhimõttest ehk sellest, kas tegemist on täiendava maahõivega või olemasoleva asustuse tihendamisega;</u></p> <p>3) rajatiste väljaehitamise rahastamisega seotud kulude tasumise kord ja tähtajad;</p> <p>4) rajatiste väljaehitamise rahastamisega seotud kulude arvutamise kord.</p>	
Toetuste ja hüvitiste süsteemi parendamine	LKS	Muutmine/täiendamine	<p>LKS-is tuleks sätestada maadevahetuse võimalus ning kiirendada LKS § 20 alusel toimuvat maade omandamise menetlust. Lisaks tuleks diferentseerida erinevaid makstavaid toetusi.</p>	<p>Maade omandamise menetluse kiirendamine ning maadevahetuse võimaluse laiendamine on vajalik, et muuta hüvitiste süsteemi tõhusamaks.</p>
	Määrus	Uue määruse väljatöötamine ja vastuvõtmine	<p>Püsimetsanduse toetuse maksmiseks tuleks kehtestada määrus, mis sätestaks toetuste andmise tingimused ja korra.</p>	<p>Püsimetsanduse toetus motiveerib metsaomanikku säilitama metsa majandamisel selle looduslikku seisundit, sh vältima metsaaluse mullastiku kahjustamist.</p>
	Määrus	Uue määruse väljatöötamine ja vastuvõtmine	<p>Pruunalade taaskasutuse toetuse maksmiseks tuleks kehtestada määrus, mis</p>	<p>Pruunalade taaskasutuse toetus motiveeriks kasutatama varasemalt</p>

			sätestaks toetuste andmise tingimused ja korra.	hõivatud maad ja vältima seeläbi täiendavat maahõivet.
Maksuvabastus pruunalade taaskasutuseks	MaaMS	Täiendamine	§ 11. Maksusoodustused (1 ²) Kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu võib määrusega kehtestada maksuvabastuse pruunalade taaskasutuseks.	Maksuvabastuse kehtestamine pruunalade taaskasutuseks soodustab varem kasutuses olnud alade uuesti kasutusele võttu uute alade hõivamise asemel. Pruunalade definitsioon tuleb sätestada mullaseaduses.
Kohaliku maahõive tasu kehtestamine (alternatiiv I)	KoMS	Täiendamine	§ 5. Kohalike maksude loetelu Kohalikud maksud on: <u>11) kohalik maahõive tasu.</u> § 14. Maahõive tasu Vastava paragrahvi all tuleks luua üksikasjalik regulatsioon, milles sätestatakse tasu objekt, tasu maksja ja tasu saaja. Samuti tuleks reguleerida tasu kujunemine, sh alused tasu suuruse diferentseerimiseks.	Kohaliku maahõive tasu kehtestamiseks on vajalik muuta KoMS-i ja täiendada kohalike maksude loetelu.
Riikliku maahõive tasu kehtestamine (alternatiiv II – eelistatud alternatiiv)	KeTS	Täiendamine	§ 3. Keskkonnatasu (2) Keskkonnakasutus käesoleva seaduse tähenduses on: 10) Maahõive § 7. Loodusvara kasutusõiguse tasu Loodusvara kasutusõiguse tasu on: 6) maahõive tasu § 13¹. Maahõive tasu	Maahõive tasu kehtestamiseks riikliku tasuna võiks olla põhjendatud selle lisamine olemasolevasse keskkonnatasude seadusesse, s.o tegemist oleks ühe loodusvara kasutamise tasu liigiga.

			Vastava paragrahvi all tuleks luua üksikasjalik regulatsioon, milles sätestatakse tasu objekt, tasu maksja ja tasu saaja. Samuti tuleks reguleerida tasu kujunemine, sh alused tasu suuruse diferentseerimiseks.	
Kooskõlastuskohustuse laiendamine seoses maakasutuse muutustega väärtuslikel põllumajandusmaadel	Määrus nr 133	Täiendamine	<p>§ 3. Asutused ja nende tegevusvaldkonda kuuluvad küsimused</p> <p>Planeerimisalase tegevuse korraldaja teeb koostööd ja kooskõlastab planeeringu:</p> <p>2¹) <u>Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ning Maa- ja Ruumiametiga, kui planeeringuga kavandatakse maakasutuse muudatusi väärtuslikel põllumajandusmaadel;</u></p>	<p>Kooskõlastuskohustuse laiendamine tagab, et planeeringute koostamisel arvestatakse väärtuslike põllumajandusmaade kaitsega.</p> <p>*Kooskõlastava asutuse määramine (s.o kas REM, MARU või mõlemad) võib olla poliitiliseks otsustuseks.</p>
Planeerimismenetluses kooskõlastuskohustuse laiendamine seoses tiheasustusalade laiendamisega	Määrus nr 133	Täiendamine	<p>§ 3. Asutused ja nende tegevusvaldkonda kuuluvad küsimused</p> <p>Planeerimisalase tegevuse korraldaja teeb koostööd ja kooskõlastab planeeringu:</p> <p>6) <u>Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ning Maa- ja Ruumiametiga, kui planeeringuga kavandatakse tiheasustusalade moodustamist või olemasoleva tiheasustusalade laiendamist;</u></p>	<p>Kooskõlastuskohustuse laiendamine tiheasustusalade osas tagab, et planeeringulahenduse koostamisel järgitakse maahõive hierarhia põhimõtteid. Lahendamist vajab kattuvate pädevuste küsimus, mh olukorras, kus planeeringuga kavandatakse uue tiheasustusalade moodustamist või olemasoleva tiheasustusalade laiendamist ranna või kalda piiranguvööndis, millisel juhul on määruse nr 133 § 3 p 3 järgi kooskõlastuse andjaks ka KLIM.</p> <p>*Kooskõlastava asutuse määramine (s.o kas REM, MARU või mõlemad) võib olla poliitiliseks otsustuseks.</p>

Rohevõrgustiku piirangute täpsem reguleerimine	LKS	Täiendamine (alternatiivselt PlanS-i või KeÜS-i täiendamine)	<p>6¹. peatükk</p> <p>ROHEVÕRGUSTIK</p> <p>§ 42¹. Piirangud rohevõrgustikus</p> <p>(1) Rohevõrgustiku tugialal ja rohekoridoris on keelatud tegevused, mis kahjustavad rohevõrgustiku ökoloogilist sidusust ja toimimist, välja arvatud juhul, kui pädev asutus on andnud eelneva kooskõlastuse.</p>	Rohevõrgustiku piirangute täpsem reguleerimine tagab rohevõrgustike ökoloogilise sidususe ja elurikkuse kaitse. Seadusemuudatuse väljatöötamisel tuleks täpsemalt määratleda, millised tegevused on rohevõrgustikes piiratud, millistele tegevustele konkreetne piirang ei laiene ning millised tegevused on lubatavad pädeva asutuse eelneval kooskõlastusel.
---	-----	---	---	--

OLULINE TEADA!

- **Muudatused tulevikus.** Me ei vastuta õiguslikus arvamuses toodud järelduste kooskõla eest tulevikus avaldatavate juhismaterjalidega, kohtupraktika, pädevate asutuste arvamustega ega arvamuse koostamise ajal mittekehtivate õigusaktidega.
- **Tuginemine õiguslikule arvamusele.** Juhul kui kolmandad isikud otsustavad toetuda õigusliku arvamusele, teevad nad seda omal vastutusel ja teadmises, et õiguslik arvamus ei pruugi olla neile asjakohane ja vastata nende huvidele ning vajadustele.

TEGOS
ADVOKAADIBÜROO