

Vabariigi Valitsuse määruse „Riigi maareservis säilitatavate kinnisasjade liigid ja kinnisasja riigi maareservi arvamise, seal säilitamise ning sealt väljaarvamise alused ja kord“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Vabariigi Valitsuse määruse „Riigi omandis oleva kinnisasja riigi maareservi arvamise, seal säilitamise ning sealt välja arvamise alused ja kord“ (edaspidi *määrus*) eesmärk on kehtestada riigi maareservi (edaspidi *maareserv*) analüüsiks vajalik õiguslik raamistik, mis võimaldab hoida ajakohast ülevaadet riigi omandis olevate maade kasutuseesmärkidest ja väärtusest ning toetab riigimaaga eesmärgipäraste ning otstarbekate otsuste ja toimingute tegemist ning riigieelarves tulude ja kulude prognoosimist. Kuigi maareservi säilitamise ja kasutamise põhimõtted kiitis Vabariigi Valitsus heaks 2017. aasta Vabariigi Valitsuse liikmete nõupidamisel (valitsuskabineti nõupidamine), on riigimaade suhtes otsuste tegemisel tõlgendatud maareservi sisu ning maade säilitamise ja kasutamise eesmärgid kohati erinevalt. Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tööplaaniga, mille üheks ülesandeks on kehtestada maareservi määrus riigivaraseaduse (edaspidi *RVS*) alusel.

Selleks, et riigile kuuluva maareservi valitsemine toimuks ühtsete põhimõtete alusel, on vaja sätestada õigusaktiga kriteeriumid maareservi analüüsimiseks, maa maareservi arvamiseks ja maareservis säilitamiseks. Nimetatud eesmärgil jõustus 01.04.2023 RVS-i ja teiste seaduste muutmise seadus, millega muu hulgas täiendati RVS-i § 10 lõikega 8 ja anti Vabariigi Valitsusele volitus riigi maareservi säilitamise põhimõtete ja maa maareservi arvamise korra kehtestamiseks. RVS-i § 10 lõikes 8 sätestati ka üldine riigi maareservi põhimõte, mille kohaselt säilitatakse riigi maareservina maad, millel on riigivõimu teostamise, riigi või kohaliku omavalitsuse avalike eesmärkide täitmise või tulu saamise potentsiaal. Kuigi laiemas tähenduses on kogu riigile kuuluv maaportfell strateegiline maareserv, siis antud määruse tähenduses käsitletakse riigi maareservina RVS § 10 lõike 1 punktis 4 toodud valitsemise eesmärgil riigi omandis olevat maad.

Maareserv koosneb vajalikust maareservist, mis on riigi omandisse jäetud maa ning mis kuulub pikaajaliselt või alaliselt riigi omandis säilitamisele. Ajutiselt kuulub maareservi koosseisu ka mittevajalikuks osutunud maa ja samuti määramata maareserv ehk maa mida ei ole veel analüüsitud. Varalt võib teenida tulu, kuid pikaajaline eesmärk sellest ei muutu.

Eelnimetatud RVS-i muutmise ajend oli muu hulgas kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi *KOV*) ja riigi vaheliste maatoimingute selgemaks, lihtsamaks ja kiiremaks muutmine. Eesti tulevikulahendused peavad olema piirkonna erisustest lähtuvad ja inimeste ning ettevõtete huve ja vajadusi arvestavad. Kohalikku arengut ei saa edendada maaga seotud küsimusi lahendamata, kuna maa kui piiratud ressurss on väga tähtis piirkonna üldise heaolu ja sotsiaalse sidususe suurendamise, teenuste parandamise, majanduse arengu ning loodus- ja kultuuriväärtuste säilimise saavutamiseks. RVS küll võimaldab KOVidele maad võõrandada, kuid selle rakendamisel on seni kitsaskohaks muu hulgas osutunud asjaolu, et riigi maareservi kasutamise eesmärgid ei ole üheselt ja selgelt reguleeritud. Samas on ka riigi maavajadust selgitatud rohkem üksikute projektide (nt Rail Baltica ehitamine, piiririba laiendamine jne) põhjal, jättes riigi pikaajalise maavajaduse tagaplaanile. Seega määruse tasandil selgete riigi maareservi säilitamise põhimõtete kehtestamine aitab tagada riigis tervikuna kõigi avalike ülesannete täitmiseks ja arenguvajadusteks vajaliku maa olemasolu. Riigimaade ühtsetel alustel analüüsimine aitab kaasa riigi maareservi sihitud, otstarbekale ja heaperemehelikule kasutamisele, toetades säästlikku ruumikasutust, arengut ja avaliku huvi

elluviimist. Riigil on arenguvajadusteks vajalik hoida maareservi igas maakonnas, sh eeskätt tiheasustuses. Maareserviga tagatakse ühtlasi, et üldjuhul maad ei võõrandata.

Eelnõu koostamise hetkel on probleemiks menetlusvead ja asutuste erinev praktika. Asutuste praktika tohib olla erinev üksnes õigusaktide rakendamise kaalutlusõiguse ulatuses, kuid aeg-ajalt ilmneb riigivaraõiguse rakendajatel vigu, mis tulenevad seaduse ebaõigest tõlgendamisest, vähesest riigivaraõiguse või õigusaktide üld- ja erinormi koosmõju tundmisest, teiste riigivara valitsejate ja volitatud asutuste riigivaraga toimingute praktika mittetundmisest. Lisaks toimingute õiguspärasuse ja kvaliteedi tõstmisele on praktika ühtlustamine vajalik selleks, et kodanikele, KOVidele ja teistele riigivara toimingute osapooltele oleks riigivara toimingud selgelt arusaadavad, läbipaistvad ja ühetaolised. Ka õiguskantsler on märkinud, et ühtne halduspraktika on vajalik nii isikute võrdse kohtlemise kui ka õigusselguse tagamiseks (põhiseaduse §-d 12 ja 13).

Üks lahendamist vajav kitsaskoht on riigi maareservi jäetud maade kasutuseesmärkide sisu vastavus RVS-i § 10 lõike 1 alusel määratud riigivara valitsemise eesmärgile. Näiteks on maareformi käigus jäetud maid riigi omandisse reservina säilitamise eesmärgiga, kuid selle tegelik sisu ei ole RVS-i mõttes maareserv, vaid tegemist on maaga, mille omadused, kasutuseesmärgid, säilitamise vajadus ja eesmärk on veel välja selgitamata. Seega puudub selge ja ajakohane ülevaade, kas reservina säilitamiseks määratud eesmärgiga maid on maa omadustest lähtudes vaja riigi maareservis hoida või mitte. Teise näitena määratakse valitsemise eesmärk tulu saamine, kui kasutusse andmine on peaesmärgina vajalik tulu saamiseks. RVS-i kontekstis on riigimaa vaatest tegu pigem erandliku olukorraga. Tulu saamise valitsemise eesmärki on kasutatud äriühingutes osaluse omamise eesmärgi määramiseks, mistõttu äriühingu puhul on osaluse valitsemisel reeglina eesmärgiks tulu saamine. Tulu teenimine, olgu siis lühi- või pikaajaline, ei ole välistatud ühegi valitsemise eesmärgi puhul. Riigivara puhul on riigivara valitsemise eesmärgiks eelkõige riigivõimu või avaliku ülesande teostamine.

Kõik riigivara valitsejad on kohustatud oma valitsemisel oleva maaportfelli üle vaatama ning hindama iga kinnisasja valitsemise eesmärgi asjakohasust ja vastavust kehtivatele nõuetele. Edaspidi hõlmab analüüs üksnes neid kinnisasju, mille valitsemise eesmärgiks on määratud maareservina säilitamine või millega tehakse mistahes toiminguid. Sellega tagatakse riigile ja avalikkusele ajakohane ülevaade riigi omandis olevatest kinnisasjadest ning riigi vajadustest konkreetse kinnisasja puhul. Analüüsi tulemusena saab iga kinnisasi muu hulgas hinnangu, kas tegemist on riigile vajaliku, mittevajaliku või potentsiaalselt vajaliku kinnisasjaga ning kui kaua ja millisel eesmärgil on kinnisasja vaja säilitada. Analüüs on abivahend, et hinnata erinevates registrites olevaid alusandmeid kinnisasja kohta kogumis ja tervikuna. Analüüs annab eelhinnangu, mis on toeks riigivara valitsejale kinnisasja suhtes otsuste ja toimingute tegemisel, kuid ei sunni riigivara valitsejat ühekski otsuseks ega toiminguks.

Lisaks õiguslikule raamistikule on loomisel ka riigimaade analüüsi tegemist ning avalikkusele info jagamist toetavad infotehnoloogilised lahendused. Praegu teeb iga asutus kinnisasjade analüüsi eraldi ja sageli käsitsi piiratud vahenditega: vajalikku infot kogutakse käsitsi erinevatest registritest, analüüsitakse exceli tabelis ning analüüs võtab palju aega ja ressursi. Probleemiks on, et hetkel puudub ühtne menetluskeskkond, mis kogu vajaliku info automaatselt kokku tooks. Selle lahendamiseks on vaja IT-lahendust, mis teeks registripäringud ja analüüsi automaatselt, vähendaks käsitööd, aitaks kokku hoida ressursi ning vähendaks bürokraatiat.

Analüüsi tegemiseks on loomisel maaregistri osaks oleva riigi kinnisvara ruumiandmete andmebaasi (edaspidi KATRI) juurde asjakohane menetluskeskkond. Analüüsid on kättesaadavad ainult suunatud teenuse kasutajatele ning avalikkusele on kättesaadavad vaid riigi kinnisvararegistris (edaspidi RKVR) kajastatav analüüsi koondhinnang ehk valitsemise eesmärk, valitsemise eesmärgi põhjus

(kriteerium, mille alusel kinnisasi sai selle eesmärgi), säilitamise tähtaeg (määratud aeg, tähtajatult, perspektiivne, mittevajalik), olemasolu korral kinnisasja kasutuseesmärk (tasuline kasutus, majandustulu, muu kasutus, potentsiaalne võõrandamine) ja analüüsi teostamise kuupäev.

Loodav menetluskeskkond ei toeta üksnes maareservi analüüsi tegemist, vaid ühtlustab ja kiirendab ka teisi riigimaaga seotud menetlusi, kus on vaja kiiresti koguda alusandmeid. Menetluskeskkond koondab kinnisasja kohta eri andmekogudest pärit info ühte töölauda ning võimaldab selle alusel koostada kokkuvõtteid, mis vähendavad käsitööd ja dubleerivaid päringuid ning aitavad vältida menetlusvigu ja asutuste erinevat praktikat.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi maa- ja ruumipoliitika osakonna maapoliitika valdkonnajuht Vello Kima (vello.kima@mkm.ee, 5787 0569), nõunik Tea Faber (tea.faber@mkm.ee), nõunik Eike Pärnamägi (eike.parnamagi@mkm.ee), nõunik Antti Pääsukene (antti.paasukene@mkm.ee) koostöös Rahandusministeeriumi riigihalduse osakonna juristi Helje Päivili (helje.paivil@fin.ee), peaspetsialisti Katrin Solvaku (katrin.Solvak@fin.ee) ning Maa- ja Ruumiameti teenistujate Kaire Bambergi (kaire.bamberg@maarium.ee), Kadri Vainomäe (töösuhe peatatud) ja Tiina Vooroga (tiina.vooro@maarium.ee).

Õigusekspertiisi tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusnõunik Kädli Tammiku (teenistussuhe lõppenud). Eelnõu ja seletuskirja toimetab keeleliselt Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Aili Sandre (aili.sandre@justdigi.ee).

Eelnõu koostamise käigus on konsulteeritud suurimate riigivara volitatud asutustega: Riigimetsa Majandamise Keskus, Maa- ja Ruumiamet ning Transpordiamet.

1.3. Märkused

Käesolev Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu on koostatud arvestades Riigikogus menetluses olevat riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu (772 SE), millega täpsustatakse ja laiendatakse RVS-i § 10 lõikes 8 sätestatud volitusnormi ning täiendatakse § 10 uue lõikega 7¹, milles sätestatakse riigi maareservi arvamise üldpõhimõtted.

Menetluses oleva seaduseelnõu kohaselt antakse Vabariigi Valitsusele selgesõnaline volitus kehtestada määrusega täpsem loetelu maareservis säilitatavate kinnisasjade liikidest ning kinnisasja riigi maareservi arvamise, seal säilitamise ja sealt väljaarvamise täpsemad alused ja kord. Käesoleva määruse eelnõu regulatsioon vastab nimetatud volitusnormi kavandatavale sõnastusele ning sisule. Määruse eelnõus sätestatud kinnisasjade liigid, analüüsimise põhimõtted ning maareservi arvamise ja sealt väljaarvamise kord täpsustavad seaduse tasandil sätestatavaid üldpõhimõtteid ega välju kavandatava volitusnormi piiridest.

Menetluses oleva RVS-i muutmise seaduse eelnõuga täpsustatakse RVS-i § 10 lõikes 8 sätestatud volitusnormi sõnastust, laiendamata Vabariigi Valitsusele antud volitust sisuliselt. Tegemist on tehnilise ja normitehnilise täpsustusega, mille eesmärk on muuta volitusnorm üheselt mõistetavaks ja viia kooskõlla seaduse regulatsiooniga, mis võimaldab mistahes valitsemise eesmärgiga kinnisasja põhjendatud juhul võõrandada ja sellega seondvalt maareservist välja arvata.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Paragrahv 1 sätestab riigi maareservi koosseisu. Maareservi on arvatud kinnisasjad, mille kohta on juba teada, et neid on vaja riigi omandis hoida, kuid neile ei ole veel määratud RVS § 10 lõike 1 punktides 1–3 valitsemise eesmärki. Samuti kinnisasjad, mille hoidmise vajadus on veel välja selgitamisel ning lisaks kinnisasjad, mis ei ole otseselt vajalikud riigi omandis säilitamiseks, kuid

jäävad maareservi koosseisu, kuni saabub ajend nende väljaarvamiseks. Paragrahv 1 lõike 1 kohaselt jagunevad maareservi kuuluvad kinnisasjad kolmeks: vajalik maareserv, mittevajalik maareserv ja määramata maareserv.

Paragrahvi 1 lõikes 2 sätestatakse vajalik maareserv ehk loetelu, milliste omadustega kinnisasju tuleb maareservis säilitada ja mis võivad osutada tulevikus vajalikuks riigivõimu teostamiseks, riigi, kohaliku omavalitsuse või teiste isikute avalike eesmärkide täitmiseks.

Vabariigi Valitsuse memorandumis¹ toodi välja, et riigimaa reservina säilitamine on vajalik, et riigil oleks võimalik täita kohustusi, mis on sätestatud riigivaraseaduses, looduskaitseaduses, metsaseaduses, maapõueseaduses, üleriigilises planeeringus, maakonnaplaneeringutes, üldplaneeringutes ja detailplaneeringutes ning valdkondlikes riiklikes arengukavades jt õigusaktides või strateegilistes dokumentides. Memorandumis sätestati ka põhimõtted, milliste omadustega kinnisasjad tuleb reservis säilitada. Samad põhimõtted sätestatakse eelnõukohases määruses.

Riigimaade ühtsetel alustel analüüsimine aitab kaasa maareservi heaperemehelikule kasutamisele. Analüüsida tuleb kõigepealt kinnisasja maareservis säilitamise vajadust. Selleks tuleb välja selgitada, kas kinnisasjal on mõni säilitamist tingiv omadus.

Määruse § 1 lõikes 2 sätestatakse, milliste omadustega kinnisasjad tuleb säilitada reservina riigi omandis. Allpool loetletud omadustega kinnisasjad ei pruugi alati olla riigi omandis ja kõiki selliste omadustega kinnisasju ei ole ilmtingimata vaja riigile omandada. Kui aga selline kinnisasi kuulub riigile, siis kuulub see maareservis säilitamisele.

Ühe kinnisasja säilitamiseks võib olla üks või mitu järgnevas loetelus nimetatud omadust, mis fikseeritakse analüüsi tulemusena ja märgitakse ka RKVR-i. Maareservi arvatakse ja reservis säilitatakse alljärgnevad riigi omandis olevad kinnisasjad.

Paragrahvi 1 lõike 2 punkt 1 nimetab kinnisasja, millel looduskaitse eesmärgil on majandustegevus piiratud või mis paikneb projekteeritaval kaitsealal või on vajalik kaitseala laiendamiseks või soo või raba säilitamiseks või taastamiseks. Näiteks tuleb säilitada kinnisasjad, millel kehtiv kaitsekord (nt kaitseala piiranguvöönd, kaitsealuste liikide elu- ja toitumispaidad jne) ei võimalda kinnisasja eraomandisse võõrandada, aga võimaldab seda anda riigivarana teatud tingimustel kasutusse. Näitena võib tuua poollooduslike koosluste esinemisalad, rohunepi elupaigad ja suur-konnakotka toitumisalad, mida ei tohi muuta põllumaaks, vaid peab säilitama püsirohumana ja hooldama kindlatel tingimustel. Vältida tuleb ka sellise kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja eraomandisse võõrandamist, mis kuulub looduskaitseaduse § 20 alusel riigile omandamisele. Samuti maa-alad, mille looduse kaitsmise vajadus on alles välja selgitamisel, näiteks projekteeritavad looduskaitsealad.

Paragrahvi 1 lõike 2 punkt 2 nimetab avalikuks kasutamiseks vajaliku kinnisasja. Näiteks veeseaduse § 23 mõttes avalike veekogude ja § 24 alusel avalikult kasutatavaks määratud veekogude kaldaalad ning muude veekogude puhul kaldaalad. Kaldaalad tuleb säilitada rannal või kaldal asuvate looduskoosluste säilimiseks, inimtegevusega põhjustatud kahjuliku mõju piiramiseks, ranna või kalda eripära arvestava asustuse suunamiseks ning rannal ja kaldal vaba liikumise ja juurdepääsu tagamiseks. Juhul, kui kaldaalal asuv kinnisasi on munitsipaal- või eraomandis, siis ei kuulu see automaatselt riigi poolt omandamisele.

¹ Riigimaa reservina säilitamise ja tsiviilikäibesse suunamise põhimõtted kiideti heaks Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 valitsuskabineti nõupidamisel. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://maaamet.ee/uudised/riigimaa-reservina-sailitamise-pohimotted>.

Paragrahvi 1 lõike 2 punkt 3 nimetab kinnisasja, mis sisaldab metsamaad ja millel on riigile oluline majanduslik väärtus või suur avalik huvi või mis on vajalik asendusmetsastamiseks või ökoloogilise mitmekesisuse säilitamiseks. Riigil on otstarbekas säilitada reservis metsamaad ja osaliselt metsastunud maid, mis on potentsiaalselt vajalikud rekreatsioonialadeks või metsa raadamise kompenseerimiseks ehk asendusmetsastamiseks. Samuti on mõistlik hoida reservis maad, mis on oluline ökoloogilise mitmekesisuse säilitamiseks, eriti juhul, kui selline maa võib sattuda arenduse ja ehitamise surve alla (nt linnade jm tiheasustusalade ümbruses asuvad rohealad). Säilitada on vaja ka tiheasustuse ümber asuvat metsa, mis on sageli suure avaliku huviga, sest seal käiakse puhkamas, marjul, seenel, matkamas või sportimas, või mis kaitseb asulaid mürareostuse või ebasoodsate ilmastikumõjude eest.

Paragrahvi 1 lõike 2 punkt 4 nimetab kinnisasja, mille põllumajandusliku tegevuse jätkumine on riigile oluline. Toidujulgeoleku tagamiseks on riigil otstarbekas säilitada ja kasutuses hoida põllumajanduslikuks tegevuseks sobivat maad, sealhulgas nii haritavat maad, looduslikku rohumaad kui ka karjatamiseks sobivat erineva loodusliku seisundiga maad. Põllumajandusliku tegevuse jätkumise tagamiseks tuleb vältida sellise maa võõrandamist ja eelistada maa rendile andmist. Sellega saab riik kontrollida, et põllumajandusmaa ei satuks kasutusse muul eesmärgil, ei võsastuks ja oleks sihipärase kasutuses.

Paragrahvi 1 lõike 2 punkt 5 nimetab kinnisasja, mis on maavaraga kaevandamiseks kasutusse antud või mis võib olla vajalik tulevikus maavara kaevandamiseks. Maapõueseaduse järgi riigile kuuluvate maavaradega kinnisasjad hoitakse riigi omandis, et vajaduse korral oleks võimalik maavara kaevandada. Samal põhjusel tuleb säilitada kinnisasju, millel on maavaravaru, mille maavara varu on uuritud ja kaevandamise perspektiiv on juba teada, aga ka maavaraga kinnisasju, millel maavara varu on uurimata ja mille kaevandamise perspektiiv ei ole veel täpselt välja selgitatud. Mõne maavara (nt savi, põlevkivi, fosforiit, samuti maavara prognoosvarud) korral tuleb maa säilitamise vajadus välja selgitada koostöös Kliimaministeeriumiga või asjaomase valdkonna eest vastutava asutusega.

Paragrahvi 1 lõike 2 punkt 6 nimetab kinnisasja, mis võib olla riigile vajalik riigi poolt võetud kohustuste täitmiseks või mõne olulise tegevuse või arenduse elluviimiseks. Samuti riigikaitselise objekti või taristu rajamiseks ja teenindamiseks vajalik maa või maa, mida on võimalik kasutada eraõiguslikelt isikutelt riigi vajadusteks võõrandatava maa kompenseerimiseks. Näiteks üleriigilises, eri- või maakonnaplaneeringus määratakse kindlaks maa-alad, kuhu on riigil pikas perspektiivis kavas rajada üleriigilise tähtsusega objekte, nagu maanteed, raudteed, sadamad, lennuväljad, riigikaitselised objektid jne. Samuti selliste objektide laiendamiseks ning teenindamiseks vajalik maa ning nende lähiümbruses paiknev arengu tagamiseks vajalik maa. Seejuures on ette tulnud ka olukordi, kus riigil on vaja eraisikutelt maad omandada raudtee või riigimaantee rajamiseks, riigikaitseliste eesmärkide täitmiseks jne. Vahetusmaa on vajalik juhul, kui eramaa omanik ei ole nõus maad riigile müüma, vaid soovib maad vastu saada.

Paragrahvi 1 lõike 2 punkt 7 nimetab kinnisasja, mis võib olla vajalik kohalikule omavalitsusele või muule isikule haldusülesande täitmiseks või sellise tegevuse elluviimiseks. Näiteks haridus- või teadusasutuste, hoolekande ja tervishoiuasutuste, riigimajade ja sotsiaalmajade rajamiseks potentsiaalselt vajalikud maad. Samuti maa, mis sobib kliimakindluse ja turvalise elukeskkonna loomiseks, näiteks pargid, haljasalad, tervisespordi harrastamiseks või kogukonna ühistevõrgustamiseks vajalikud alad, sealhulgas mänguväljakud, kettagolfi alad, koerte jalutusalad, lauluväljakud, külaplatsid ning kogukondlikud aiamaad. Avalik huvi võib tuleneda ka rohepoliitika eksperdirühma raportis² kirjeldatud keskkonnakoormuse kasvamise vältimise ja teistest maapoliitikaga seotud

² Vabariigi Valitsusele 07.04.2022 esitatud rohepoliitika juhtkomisjoni juurde loodud eksperdirühma raport. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.valitsus.ee/media/4870/download>.

eesmärkidest. Sellised maad hoitakse riigi maareservis kuni täpsema kasutusvõimaluse selgumiseni näiteks planeerimismenetluses. Seejärel saab riik kaaluda maa kohalikule omavalitsusele või muule isikule võõrandamist või kasutamiseks andmist.

RVS § 29 lg 1 punktis 1 ja lõikes 2 on sätestatud põhimõte, et riigimaadel lahendatakse kõigepealt riigi vajadused ja kui kinnisasja ei ole riigi vajadusteks vaja, siis on võimalik maad kasutada KOV vajadusteks. KOV vajadusi alati kaalutakse ning KOV-le seadusega pandud vajadusteks leiavad riik ja KOV koostöös vajalikud lahendused.

Paragrahvi 1 lõike 2 punkt 8 nimetab kinnisasja, millelt riik saab pikaajalist tulu teenida. Vajaliku maareservi hulka võivad kuuluda ka kinnisasjad, mille valitsemise põhiline eesmärk on reservina säilitamine, aga millelt on riigil võimalik teenida tulu (nt hoonestusõiguse seadmine), seda parimal võimalikul viisil väärindades (nt planeeringutega). Näiteks on mõistlik säilitada maad, millelt pikaajaline tulu teenimine on riigile kasulikum kui ühekordse müügitulu saamine. Maareservis säilitatakse majanduse ja tootmise arendamiseks või potentsiaalselt nendeks eesmärkideks sobivad maad. Näiteks on levinud riigimaade kasutusse andmine taastuvenergia või muuks tootmistegevuseks ja piirkondlikuks ettevõtluse edendamiseks. Konkreetse kasutuseesmärkide ja -ulatuse selgumisel kaalutakse maa eelnimetatud eesmärkidel kasutusse andmist või võõrandamist.

Paragrahvi 1 lõike 2 punkt 9 nimetab arenduspotentsiaaliga kinnisasja kuni selle konkreetse kasutuseesmärgi selgumiseni. Näiteks ala, mis on üldplaneeringu järgi elamuarenduse potentsiaaliga, aga mida kasutatakse maatulundusmaana või muul viisil, on mõistlik säilitada kuni detailplaneeringuga nähakse ette konkreetne maakasutusviis.

Paragrahvi 1 lõike 2 punkt 10 nimetab muu kinnisasja, mille reservis säilitamine on riigivara valitseja hinnangul vajalik. Näiteks riigivara valitsejal võib olla vajadus säilitada ka kinnisasja, millel puuduvad eelmistes punktides kirjeldatud omadused, aga mis võib osutuda edaspidi riigile siiski ühel riigivaraseaduse § 10 lõike 1 punktides 1–3 sätestatud eesmärgil vajalikuks.

Kui vähemalt üks kinnisasja omadustest tingib vajaduse hoida kinnisasja riigi omandis, loetakse kinnisasi reservina säilitatavaks.

Punktis 10 viidatakse RVS § 10 lõikele 7¹, mis on praegu seaduse muutmise eelnõu menetluses³ olev loodav õigusnorm ning mida soovitakse enne määruse kehtestamist RVS-s sätestada.

Paragrahvi 1 lõikes 3 sätestatakse, milliste omadustega kinnisasju säilitatakse maareservis mittevajaliku maareservina. Kinnisasi loetakse käesoleva määruse tähenduses mittevajalikuks, kui sellel puudub omadus, mille tõttu maareservina säilitamine on § 1 lõike 2 punktide 1–10 alusel vajalik. Kui kinnisasi ei ole riigile vajalik, aga seda ei ole ka võimalik või otstarbekas kasutusse anda, siis kuulub see potentsiaalselt võõrandamisele. Samuti kinnisasjad, mida on otstarbekam müüa tulevikus, kuna kinnisasja väärtus võib tulevikus kasvada. Need kinnisasjad on maareservis kuni võõrandamisele suunamiseni ehk kuni riigivara valitseja või tema volitatud asutus teeb vastava otsuse.

Paragrahvi 1 lõikes 4 kohaselt koosneb määramata maareserv kinnisasjadest, mille riigi omandis säilitamise vajadust ei ole veel analüüsitud. Kuni kinnisasja reservina säilitamise vajadus ja valitsemise eesmärk ei ole välja selgitatud, loetakse kinnisasi maareservi kuuluvaks. Seega

³ Riigikogu menetluses olev seaduseelnõu „Riigivaraseaduse muutmise seadus“ (772 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e0048621-40c1-4aad-9fdd-c04bca5579ab/Riigivaraseaduse%20muutmise%20seadus/>

määratakse maale RVS § 10 lõike 1 punkti 4 kohane valitsemise eesmärk. Määramata maareservi kuuluvaks loetakse näiteks maareformi käigus riigi omandisse jäetud kinnisasi, mille säilitamise vajadust, hooldamise kulu ja kasutusvõimalusi ei ole veel analüüsitud. Samuti kui riigivara valitseja leiab, et kinnisasi ei ole enam RVS § 10 lõike 1 punktides 1-3 sätestatud eesmärgil vajalik. Sellisel juhul tuleb analüüsi tulemuse selgumiseni kinnisasi määratleda määramata maareservina. Näiteks on riigikaitse objekti asukoht muutunud või muudetakse maanteetee asukohta jms. Sel juhul tuleb analüüsida, kas ja millisel eesmärgil on vaja kinnisasja säilitada ja analüüsi tulemuse põhjal määrata uus eesmärk.

Vajaliku, mittevajaliku või analüüsimata maareservi hulka kuuluva kinnisasja valitsemise eesmärk on RKVRis määratud reservina säilitamine. Vajaliku kinnisasja puhul lisatakse RKVRis valitsemise eesmärgi juurde see omadus, mille alusel kinnisasi vajalikuks määrati (paragrahvi 1 lõike 2 punktid 1–10), mittevajaliku kinnisasja puhul märgitakse valitsemise eesmärgi juurde märgi „mittevajalik“ ning analüüsimata kinnisasja puhul „määramata“.

Paragrahvis 2 sätestatakse kinnisasjade analüüsimise kohustus. Kõik riigivara valitsejad on kohustatud oma valitsemisel oleva maaportfelli üle vaatama ning hindama iga kinnisasja valitsemise eesmärgi asjakohasust ja vastavust kehtivatele nõuetele. Juhul, kui valitsemise eesmärk ei ole ajakohane või ei vasta tegelikule kasutusotstarbele, tuleb see viia vastavusse ning teha vajalikud muudatused RKVRi. Seega tuleb riigivara valitsejal koostöös paragrahvis 5 tooduga esmakordselt teostada analüüs kõigi maade kohta ja määrata kinnisasjale asjakohane valitsemise eesmärk. Edaspidi hõlmab analüüs üksnes neid kinnisasju, mille valitsemise eesmärgiks on määratud maareservina säilitamine või millega tehakse mistahes toiminguid.

Riigimaade suhtes otsuste tegemisel on tõlgendatud maareservi sisu ning maade säilitamise ja kasutamise eesmärgid erinevalt. Selleks, et riigile kuuluva maareservi valitsemine toimiks ühtsete põhimõtete alusel, on vajalik sätestada ühtsed kriteeriumid riigi maareservi analüüsimiseks, maa maareservi arvamiseks ja maareservis säilitamiseks. Selleks, et teada, kui palju riigivara on vaja säilitada riigi maareservis, tuleb iga riigi omandis oleva kinnisasja osas läbi viia analüüs.

Paragrahvi 2 lõike 1 kohaselt on analüüsi tegemise kohustus riigivara valitsejal. Analüüs tuleb teha kinnisasjade osas, mille riigivara valitsemise eesmärgiks on määratud reservina säilitamine või mis ei ole enam riigivara valitsejale vajalikud riigivaraseaduse § 10 lõikes 1 sätestatud eesmärkidel. Reservi arvatud kinnisasjade analüüsimine on vajalik, et riigi omandis olevatel kinnisasjadel valitsemise eesmärk oleks ajakohane ja riigil ja avalikkusel oleks ülevaade, millisel põhjusel või eesmärgil igat kinnisasja riigi omandis hoitakse.

Maaportfelligi ajakohase ülevaate saamiseks ja selle ajakohasena hoidmiseks tuleb riigi omandis olevate kinnisasjade analüüs teha järgmistel juhtudel.

1) kinnisasi kuulub määramata maareservi ja on vaja analüüsida, kas kinnisasi tuleb arvata vajalikuks või mittevajalikuks maareservi või maareservist välja ja määrata sellele muu valitsemise eesmärk.

2) kui kinnisasjale varem määratud valitsemise eesmärk ei ole enam kooskõlas kinnisasja tegelike kasutusvõimaluste või vajadusega. Näiteks juhul, kui kinnisasi ei ole enam vajalik riigivõimu teostamiseks, muul riigivara valitseja poolt määratud ja seadusest tuleneval avalikul eesmärgil või tulu saamiseks, siis on tegemist kinnisasjaga, mille riigi omandis säilitamise vajadust on vaja uuesti analüüsida. Sel juhul on sisuliselt tegemist määramata maareserviga, millele uue analüüsi tulemusel määratakse uus ajakohane valitsemise eesmärk. Lisaks on riigivara valitsejatel kohustus RVS § 10 lõikest 6 määrata oma vara valitsemise eesmärk, mis tähendab ka varem määratud valitsemise eesmärgi ajakohasena hoidmist.

3) kui maareservi kuuluva kinnisasja eelmisest analüüsist möödub määruse § 2 lõikes 3 sätestatud tähtaeg.

Riigivara valitseja võib analüüsi tegemise RVS § 8 lõikele 7¹ tuginevalt edasi volitada ja sel juhul tehakse analüüs riigivara valitseja ja volitatud asutuse vahel kokku lepitud töökorralduse kohaselt. Volitatud asutus on kohustatud täitma tema valdusesse antud riigivara suhtes nõudeid, mis käesolevas seaduses on esitatud riigivara valitsejale. Üldjuhul on vara antud riigivara valitseja volitatud asutuse valdusesse, mistõttu viib läbi toiminguid vastav volitatud asutus. Analüüsida tuleb kinnisasju, mille riigivara valitsemise eesmärgiks on määratud reservina säilitamine või mis ei ole enam riigivara valitsejale ega volitatud asutusele vajalikud RVS § 10 lõike 1 punktides 1–3 sätestatud eesmärkidel.

Analüüsi on võimalik teha maaregistri osaks oleva riigi kinnisvara ruumiandmete andmebaasi ehk KATRI loodavas menetluskeskkonnas (vaata seletuskirja lisa 1 olevat maaportfelli analüüsi kavandit), mille pidamine on reguleeritud järgmiselt. Maakatastriseaduse § 3 lg 5 sätestab mh, et katastripidamine reguleeritakse katastriüksuse moodustamise korraga. Katastriüksuse moodustamise korra § 38 reguleerib maaregistri koosseisu ja riigi kinnisvara ruumiandmete andmebaasi andmekoosseisu. Vastavalt MaaKatS § 9 lg 3 võib katastripidaja vajaduse korral katastrisse kanda katastriüksuse kohta muid andmeid, sealhulgas katastriüksusel asuvate ehitiste andmed, ja moodustada andmebaase. Katastri pidamise eesmärk on registreerida kinnisasja piir ning maa- ja veeala ruumiline ulatus, väärtus, looduslik seisund ja kasutamist kajastav informatsioon katastris ning tagada selle informatsiooni kvaliteet, säilitamine ja avalikkusele kättesaadavus (MaaKatS § 1¹). Riigi omandis oleva kinnisasja ruumiandmeid peetakse katastris ja selle informatsiooni kvaliteedi tagamiseks tuleb läbi viia ruumianalüüsi kinnisasja väärtuse määramiseks.

KATRI menetluskeskkond võimaldab koondada kinnisasja analüüsi jaoks vajaliku info erinevatest andmekogudest automaatselt. Analüüsi tulemusena saab iga kinnisasi muuhulgas hinnangu, kas tegemist on riigile vajaliku, mittevajaliku või perspektiivselt vajaliku kinnisasjaga ning kui kaua on kinnisasja vaja säilitada. Nimetatud menetluskeskkond koosneb töölaust, mis sisaldab riigi kinnisasjade nimekirja ja võimaldab analüüsida maatükke nii ühe- kui mitme kaupa. Analüüs koosneb mitmest etapist. Kinnisasja kohta kogutakse olulised andmed automaatselt erinevatest andmekogudest (nt maardlate rakendus, EELIS, PLANIS, minu kataster, kitsenduste kaardirakendus, teeregister, PRIA, tehingute andmebaas, maaparandussüsteemide kaardirakendus, ETAK, kõlvikute kaart, ortofotod, kaldaaerofotod jms). Näiteks tuleb määratleda, kas kinnisasjal esineb loodusväärtusi või maavara, kas tegemist on metsa- või põllumaaga, millised on arendus ja taristu rajamise võimalikkus/vajadus. Samuti, kas kinnisasi võiks säilitamise ajal teenida tulu, millised on teiste riigivara valitsejate huvid antud kinnisasja osas, kas kohalikul omavalitsusel võiks olla vajadus antud kinnisasja kasutada jne. Kui analüüsi käigus on selgunud, et kinnisasi ei vasta ühelegi olulisele säilitamise kriteeriumile (§ 1 lg 2 punktid 1–10) ja on seega osutunud riigile mittevajalikuks, siis analüüsib riigivara valitseja täiendavalt kinnisasja parima kasutamise võimalusi ja väärtuse võimalikku kasvu tulevikus ning annab analüüsi käigus hinnangu, kas ja millal on kinnisasi otstarbekas võõrandada. Info, mis on võimalik tuua teistest infosüsteemidest, tuuakse läbi andmevahetusteenuse üle automaatselt.

Kui analüüs tehakse KATRI menetluskeskkonnas, siis analüüsi tulemusel valmib kinnisasja kohta koondhinnang, mis kantakse automaatselt RKVRi.

Kui analüüsi ei tehta KATRI menetluskeskkonnas, on võimalik see teha käsitsi. Et käsitsi tehtud analüüs arvestaks kõiki samu asjaolusid, mida menetluskeskkond automaatselt arvesse võtab,

koostatakse eraldi analüüsi juhend. Juhendis tuuakse välja kõik olulised punktid, mida automaatanalüüs käsitleb ning neid punkte peab täitma ka käsitsi analüüsides. Seejärel tuleb määruses ette nähtud andmed RKVRis käsitsi täita.

Reservi arvatud kinnisasjade perioodiline analüüsimine on vajalik, et riigi omandis olevate kinnisasjade valitsemise eesmärk oleks ajakohane ning riigil ja avalikkusel oleks ülevaade, millisel põhjusel või eesmärgil igat kinnisasja riigi omandis hoitakse. See tagab riigile ja avalikkusele ajakohase ülevaate riigi omandis olevatest kinnisasjadest ning riigi eesmärkidest konkreetsete kinnisasjade osas.

Paragrahvi 2 lõige 2 sätestab võimaluse, et ka teise valitsemisala (kui Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) riigivara valitseja võib Maa- ja Ruumiametiga kokku leppida, et tema valitsemisel oleva vara analüüsi teeb Maa- ja Ruumiamet, kes haldab analüüsiks vajalikku menetluskeskkonda ning ruumi- ja muid vajalikke andmeid ning tal on ka pikaajaline kogemus maareservi analüüsimisel. Sätte eesmärk on erinevalt halduskoostöö seaduses ette nähtud ametiabi regulatsioonist võimaldada haldusorganite püsivat koostööd. Analüüsi tegemiseks lepib riigivara valitseja Maa- ja Ruumiametiga kokku analüüsi tegemise tähtaja, töökorralduse ja kuidas kaetakse analüüsi tegemisega seotud kulud. Kokkulepe on vajalik, et Maa- ja Ruumiamet saaks planeerida analüüsiks vajalikku aja- ja tööjõuressurssi. Samuti võib kokkulepe sisaldada volitust, kas ja millised toimingud ja otsused võib Maa- ja Ruumiamet teha riigivara valitseja või volitatud asutuse eest menetluskeskkonnas ja RKVRis.

Paragrahvi 2 lõikes 3 sätestatakse, kuidas kajastatakse analüüsi tulemusi RKVRis. Automaatse analüüsi tulemusel valmib KATRIs kinnisasja kohta koondhinnang, mis kantakse automaatselt RKVRi. Analüüsi tulemuste avalikkusele kuvamiseks tuleb RKVRi täiendada, lisades sinna võimalused märkida igale varaobjektile lisaks valitsemise eesmärgile ka täiendavat informatsiooni ja selgitusi varaobjekti valitsemise ja kasutamise eesmärkide kohta. Säilitatava kinnisasja puhul määratakse säilitamise tähtaeg. Kui kinnisasjal on mitu § 1 lõike 2 punktides 1–10 toodud omadust, siis säilitamise tähtaeg määratakse selle omaduse järgi, mis iseloomustab antud kinnisasja kõige suuremas ulatuses.

Analüüsiga selgitatakse välja ja märgitakse RKVRi:

1) säilitamise vajadus **tähtajatu**, kui kinnisasja omadused tingivad püsiva vajaduse maad riigi omandis säilitada. Tähtajatult säilitatavad on näiteks majandatavad riigimetsad, samuti põllumaad, mida on vaja hoida riigi omandis ja põllumajanduslikus kasutuses toidujulgeoleku tagamiseks või elurikkuse suurendamiseks. Selline märke tuleb teha ka näiteks loodusväärtustega kinnisasjadele ning looduse taastamiseks ja elurikkuse suurendamiseks olulistele maadele, mida ei saa eraomandisse võõrandada ning mida on otstarbekas reservina säilitada. Samuti maavaraga kinnisasjadele, millel on välja selgitatud maavaravaru olemasolu, aga mille kaevandamiseks ei ole veel luba antud ega maakasutuse lepingut sõlmitud.

2) säilitamise vajadus **tähtajaline**, kui kinnisasja riigi omandis säilitamise vajadus on ajaliselt kindlaks määratav. Kui kinnisasi võib osutada vajalikuks näiteks mingi projekti (nt Rail Balticu trassi ehitus) elluviimiseks, märgitakse säilitamise vajaduse juurde säilitamise tähtaeg ja vajaduse korral ka selgitus, et säilitatakse kuni konkreetse projekti elluviimiseni. Samuti võib tähtaeg olla seotud mõne planeeringu või arengukava kehtestamisega, millest selgub kinnisasja konkreetne kasutuseesmärk. Samuti on riigi vajaduste katmise potentsiaaliga pikaajaliselt, aga kindla tähtajaga kasutusse antud maa, näiteks hoonestusõiguse, kasutusvalduse või maavara kaevandamise rendilepinguga koormatud kinnisasi, kuna seda saab eraomandisse võõrandada vaid juhul, kui see ei ole avalikes huvides vajalik. Kuni kasutusleping kehtib, on sellise maa reservis säilitamise vajadus määratud kindla tähtajaga.

3) säilitamise vajadus **perspektiivne**, kui kinnisasi võib tulevikus osutada riigile, kohalikule omavalitsusele või muul avalikul eesmärgil vajalikuks, kuid säilitamise tähtaega ei ole analüüsi tegemise ajal võimalik määrata. Perspektiivselt vajalikud on alad, kus on kaalumisel looduskaitseliste kasutuspiirangute kehtestamine või millel esineb maavara, aga kaevandamise võimalused ei ole veel välja selgitatud. Perspektiivse säilitamise vajadusega on ka asendusmetsastamiseks sobivad alad, kuna juhul, kui sellele maale istutatakse raadamise kompenseerimiseks mets, võib sellest maast saada majandatav riigimets. Samuti võivad olla säilitamise potentsiaaliga veekogud ja kalda-alad, pargid ja haljasalad ning teed ja tänavad, millele on kavandatud avalik kasutus ja mis on otstarbekas edaspidi anda näiteks kohaliku omavalitsuse omandisse. Säilitamise perspektiiviga on ka maad, mida võib tulevikus olla vaja riigi olulise tegevuse või arenduse elluviimiseks (riigikaitse, siseturvalisus, taristu, energia tootmine jne).

Kui analüüsi käigus tekib küsimus, kas kinnisasja säilitamise vajadus on tähtajatu või perspektiivne, tuleb lähtuda põhimõttest, et säilitamise vajadus on tähtajatu siis, kui kõiki kinnisasja omadusi arvestades on selge, et kinnisasja on püsivalt vaja hoida riigi omandis ja seda ei ole mõistlik eraomandisse võõrandada. Näiteks on tähtajatu reservina säilitamise vajadusega selline loodusväärtusega kinnisasi, mille kaitsekord on kehtestatud ja kaitse eesmärgi järgi on vaja hoida maad riigi omandis. Kui aga kinnisasja võib eeldatavalt olla vajalik säilitada, aga säilitamise vajadust tingiv asjaolu ei ole veel lõplikult selge, siis on otstarbekas märkida, et säilitamise vajadus on perspektiivne. Näiteks kui kinnisasi asub maavara perspektiivalal, kuid maavara varu ei ole veel arvele võetud, siis on tegemist perspektiivse säilitamise vajadusega. Samuti juhul, kui kinnisasjal paikneb loodusväärtusi, aga kaitseala moodustamist ei ole veel alustatud ja säilitamise vajaduse tähtaeg pole veel teada.

4) **mittevajalik** märgitakse juhul, kui kinnisasja omadused ei tingi vajadust säilitada maad riigi omandis. Need kinnisasjad moodustavad võõrandatava maareservi, mida riigil on võimalik müüki suunata. Riigile mittevajalik kinnisasi on maareservis kuni võõrandamiseni ning sellele määratakse alaeesmärk *mittevajalik maareserv*.

Paragrahvi 2 lõikes 4 sätestatakse, milliseid omadusi ja asjaolusid tuleb lisaks sama paragrahvi lõikes 3 sätestatule analüüsida kinnisasja puhul, mille eelneval analüüsimisel selgus, et kinnisasi on mittevajalik. Kui eelnevast analüüsist selgus, et ei esine põhjusi, mis tingiks otseselt vajaduse hoida kinnisasja riigi omandis, siis tuleb analüüsida ka, milline on kinnisasja parim kasutus. Mittevajaliku vara puhul tuleb hinnata võimalikku parimat kasutust arvestades sealjuures maaüksuse omadusi (juurdepääsetavus, asukoht, suurus ja kuju jms) ja planeeringuid. Kui analüüsi tegemise ajal kinnisasjal kehtiv sihtotstarve või planeeringutes näidatud kasutuse juhtotstarve võimaldab kinnisasja kasutada viisil, mis ei ole majanduslikult otstarbekas, aga näiteks kinnisasi asub piirkonnas, millele on juba algatatud uus planeering või muu maakasutust määrav toiming, siis võib kinnisasja väärtus tulevikus oluliselt kasvada. Sellisel juhul kaalutakse kinnisasja väärtuse kasvu tulevikus ja kinnisasja reservis säilitamise kulu ning antakse hinnang, kas ja millal on kinnisasi otstarbekas võõrandada või anda kasutamiseks. Lõpphinnangu koostamisel võib volitatud asutus küsida riigivara valitseja arvamust. Näiteks võib analüüsi tulemusel selguda, et mittevajalikuks osutunud kinnisasja on mõistlik müüki suunata alles paari aasta pärast, siis on võimalikmenetluskeskkonda menetluskeskkonnas lisada parima kasutuse müügiperspektiivi selgitus ja võimalusel suunatakse seniks kinnisasi tasu eest kasutusse. Kui selgub, et kinnisasi on otstarbekas võõrandada tulevikus, kuulub kinnisasi mittevajaliku maareservi hulka ja määratletakse § 1 lõike 2 kohaselt kinnisasjana, mis on otstarbekas võõrandada tulevikus ja kinnisasja kasutuseesmärgiks märgitakse määruse § 2 lõike 6 punkti 4 järgi *potentsiaalne võõrandamine*.

Antud juhul ei ole tegemist RVS § 96 alusel sätestatud kinnisasja vajalikkuse väljaselgitamise menetlusega. RVS nimetatud menetlus seisneb üksnes huvi tuvastamises – registris algatatakse menetlus ja saadetakse huvi tuvastamise teade, et selgitada, kas teised vara valitsejad võivad kinnisasjast huvitatud olla. Selle menetluse raames täiendavat analüüsi ei tehta, sest põhjalikum hinnang kinnisasja vajalikkusele tehakse juba eelnevalt. Seega on tegemist kahe erineva menetlusega: esimeses tehakse sisuline ja põhjalik analüüs kinnisasja vajalikkuse kohta, teises aga piirduakse vaid huvitatud isikute väljaselgitamisega.

Paragrahvi 2 lõige 5 sätestab, et lisaks valitsemise eesmärgile kajastatakse RKVRis ka kinnisasja kasutuseesmärki, mis automaatse analüüsi puhul kantakse sinna automaatselt KATRIist. Analüüsi tulemusel leitakse kinnisasja kasutuseesmärgid, mis näitavad, kas ja millisel viisil on reservina säilitatav kinnisasi võimalik anda kasutusse või teenida sellelt muul viisil tulu. Riigivara valitsemise eesmärgi määramisel tuleb lähtuda sellest, milleks on riigil seda kinnisasja peamiselt vaja. Kui kinnisasi on riigi omandis eelkõige seetõttu, et seda on vaja säilitada, siis määratakse selle valitsemise eesmärgiks *reservina säilitamine*. Samal ajal võib kinnisasi olla välja renditud või muul viisil kasutuses.

Lõikes 5 sätestatakse, et kui reservina säilitatav kinnisasi on **võimalik** valitsemise eesmärki muutmata anda tervikuna või osaliselt kasutusse või teenida muul viisil sellelt tulu, märgitakse RKVRis kinnisasja kasutuseesmärk järgmiselt:

- 1) **tasuline kasutus** märgitakse, kui kinnisasjalt teenitakse kasutustasu. Näiteks kui sõlmitakse kasutusleping (rent, hoonestusõigus, kasutusvaldus jms) ja kasutaja maksab kasutustasu;
- 2) **majandustulu** märgitakse, kui kinnisasja säilitatakse ja majandamisest teenitakse riigile tulu. Näiteks valitseja või volitatud asutus ise majandab kinnisasja tulu saamise eesmärgil. Majandamine võib toimuda ka lepingulises suhtes;
- 3) **muu kasutus** märgitakse, kui kinnisasja kasutab isik, kes RVSi ja kasutamise kokkuleppe järgi ei ole kohustatud tasuma kasutustasu. Näiteks kohaliku omavalitsuse üksusele tasuta kasutusse antud aiamaad või terviserajad, samuti koolile või teadusasutusele õppe- või teadustegevuseks kasutusse antud maad. Selle kasutuseesmärgiga on ka need kinnisasjad, mis on antud kasutusse turuväärtusest väiksema hinnaga ja kasutustasu katab vaid kinnisasjaga seotud kulud (nt maamaks, hooldamine jne);
- 4) **potentsiaalne võõrandamine** märgitakse, kui kinnisasi on otstarbekas suunata tulevikus müüki. Selle kasutuseesmärgi märkimise eeldus on see, et analüüsi tulemusena ei tuvastatud, et kinnisasja on vaja säilitada riigi omandis. Kui kinnisasjal ei ole kasutusse andmise potentsiaali, aga kohene müük ei ole näiteks maa võimalikku väärtuse tõusu või muid asjaolusid arvestades otstarbekas, säilitatakse kinnisasja potentsiaalse võõrandamise eesmärgil, kuni saabub õige aeg selle müüki suunamiseks ehk müügi menetluse alustamiseks.

Kasutuseesmäärke võib korraga olla ka mitu, näiteks juhul, kui osa kinnisasjast on antud põllumajanduslikule rendile ning osal kinnisasjast majandatakse metsa. Samuti võib planeeringuga kavandatav kinnisasja kasutuseesmärk olla riigi seisukohast parem kui analüüsi tegemise hetkel kehtiv kasutusotstarve ning kinnisasi on mõistlik müüki suunata siis, kui planeeringut hakatakse ellu viima. Seni saab kaaluda näiteks võimalust anda kinnisasi kasutusse ja sellisel juhul saab kinnisasja kasutuseesmärk olla nii tasuline või muu kasutus kui ka potentsiaalne võõrandamine.

Paragrahvi 2 lõige 6 sätestab, et lisaks kinnisasja valitsemise eesmärgile, säilitamise tähtajale ja kasutuseesmärkidele peab riigivara valitseja riigi kinnisvararegistrisse märkima ka määruse § 1 lõike

2 punktides 1–10 loetletud omaduse või, kui vara on osutunud mittevajalikuks, vastava märkuse mittevajalikkuse kohta.

Paragrahvi 2 lõikes 7 nähakse ette maareservi arvatud kinnisasja analüüsimise sagedus. Selleks, et nii riik kui ka avalikkus teaks, millised kinnisasjad on riigil maareservis ning millisel eesmärgil neid säilitatakse, tuleb maareservis olevate kinnisasjade säilitamise teave hoida ajakohasena. Ajakohase info tagamiseks sätestatakse § 2 lõikes 7, et maareservi arvatud kinnisasja säilitamise vajadust analüüsitakse kinnisasja riigile omandamisel (kui vara omandamisele ei eelnenud sellist analüüsi), mistahes juhul, kui kinnisasja suhtes on esitatud taotlusi või näidatud üles omandamise või kasutamiseks võtmise huvi. Samuti tuleb analüüs viia läbi, kui kinnisasja kasutamise eesmärk muutub või langeb ära. Näiteks vajadus riigitee rajamiseks või muu avaliku ehitise püstitamiseks selleks ettenähtud kinnisasjal langeb ära. Vajadust analüüsitakse niisamuti § 2 lõike 3 nimetatud juhul tähtaja möödumisest arvates. Omandamise järgselt analüüsi kohest kohustust toetab RVS § 10 lg 6 mille kohaselt on riigivara valitseja kohustatud määrama enda valitsemisel oleva vara valitsemise eesmärgi ning selleks tuleb läbi viia analüüs, mis arvestab kinnisasjale kehtivaid piiranguid ja muid asjakohaseid asjaolusid. Tähtajatult säilitatava kinnisasja puhul otsustab analüüsimise sageduse riigivara valitseja.

Analüüsi võib kinnisasja omaduste, riigi või avaliku huvi muutumisel või muu vajaduse korral teha sagedamini.

Analüüsi on otstarbekas teha iga viie aasta järel, kuna võib eeldada, et sellest lühema perioodi jooksul kinnisasja omadused ja väärtus oluliselt ei muutu. Samuti sõlmitakse suur osa riigimaa rendilepinguid viieaastase tähtajaga, mille möödumisel tuleb kinnisasja kasutuseesmärgi uuesti analüüsida ja määrata parim kasutuseesmärk. Viieaastase sagedusega analüüsi tegemine võimaldab planeerida optimaalselt ka selleks vajalikku tööjõuressurssi.

Kuigi kinnisasja säilitamise vajadus võib analüüsi tulemusel olla määratud tähtajatuna, ei tähenda see, et selline hinnang oleks ajas muutumatu. Riigi vajadused ning kinnisasja säilitamist tingivad tegurid võivad aja jooksul muutuda või ära langeda, näiteks riiklike prioriteetide, avalike huvide, planeeringute, taristu arengute või muude objektiivsete asjaolude muutumise tõttu. Näiteks seni, kuni looduskaitseala kaitsekord püsib muutumatuna, ei ole vaja vahepeal uut analüüsi teha, kui aga kaitsekord muutub või piirangud tühistatakse, siis on analüüs vajalik. Määrusega ette nähtud analüüsi eesmärk on tagada, et kinnisasja valitsemise eesmärk ja säilitamise vajadus oleksid igal ajahetkel ajakohaselt määratletud, sealhulgas ka juhul, kui kinnisasi on hinnatud tähtajatult maareservis säilitatavaks. Säilitamise tähtaja määramine antakse konkreetsetel ajahetkedel parima olemasoleva teadmise põhjal, kuid määrus tagab vajaliku paindlikkuse ja võimaluse hinnangut edaspidi muuta, kui selleks tekib põhjendatud vajadus. Kuna tähtajatult säilitatavate kinnisasjade säilitamise vajadus on püsivam, siis iga riigivara valitseja saab analüüsimise sagedust kaaluda, lähtudes oma valitsemisel oleva vara spetsiifikast.

Analüüsi võib teha kinnisasjade kaupa, näiteks juhul, kui mõne kinnisasja vastu on avaldatud huvi või on ilmnenud maavajadus mõne objekti rajamiseks. Samuti võib analüüsida korraga ühes valitud piirkonnas asuvaid või teatud omadustega kinnisasju.

Paragrahvis 3 sätestatakse, kuidas, kus ja millisel kujul maareservi analüüs tehakse ning milliseid andmeallikaid selleks kasutatakse.

Paragrahvi 3 lõikes 1 sätestatakse, et reservi analüüs tehakse üldjuhul ruumianalüüsina andmekogudest, mis kajastavad maa omadusi, kasutusvõimalusi, avalikku huvi, planeeringute ja muid andmeid. Enamik kinnisasjade omadustest, mis tingivad vajaduse maad reservis hoida, on

analüüsitavad erinevate kaardirakenduste ja muude andmekogude abil. Maa omaduste ja kasutusvõimaluste väljaselgitamiseks tehakse ruumianalüüsiga päringud erinevatesse andmekogudesse, sealhulgas näiteks maakataster, Eesti topograafia andmekogu, Eesti looduse infosüsteem (edaspidi EELIS), maavarade register, kitsendusi põhjustavate objektide infosüsteem, teeregister, maaparandussüsteemide register, põllumajandustoetuste ja põllumassiivide register jne. Maa kasutusvõimaluste kaalumisel ja kasutuseesmärkide seadmisel tuleb silmas pidada ka üleriigilises, maakonna-, üld- ja eriplaneeringus ning detailplaneeringutes kavandatud eesmärgid. Näiteks tuleb arvestada strateegilistes planeeringutes (maakonna-, üld- ja eriplaneeringud) märgitud avaliku huviga maa vajadusega. Kui andmeid ei ole võimalik koguda menetluskeskkonnas ruumianalüüsiga ega töödelda masinloetavalt, tuleb andmed koguda ja analüüsida eraldi. Saadud infot kaalutakse kogumis ja reservis säilitamise vajaduse hinnang antakse avaliku huvi olulisuse põhjal.

Kui kinnisasja omaduste info ei ole andmekogudest tuvastatav, on puudulik või ebaselge, tuleb vajaduse korral teha asutustele ka kirjalikke päringuid. Koostöös asjaomase ministeeriumi või asutusega, kes on konkreetse valdkonna eestvedaja, tuleb välja selgitada näiteks maavaraga kinnisasja säilitamise vajadus või kui looduskaitseliste piirangute või projekteeritavate kaitsealade info on EELISes ebaselge, siis selle kinnisasja säilitamise vajadus. Eesmärgiks on saavutada olukord, kus analüüsi tegemiseks vajalik info on täielikult kättesaadav andmekogude ja kaardirakenduste kaudu. Sellega väheneks oluliselt kirjalike päringutega kaasnev aja- ja ressursikulu.

Paragrahvi 3 lõikes 2 nähakse ette, et analüüsi tegemiseks kasutatakse kavandatavat KATRI juurde loodavat menetluskeskkonda. Tegemist on riigi omandis olevate kinnisasjade analüüsimeetodite võimaldava keskkonnaga, milles toimub tehniline analüüs. Analüüsi käigus tehakse ruumianalüüsid, mis toovad esile kinnisasja erinevad omadused ning igale omadusele antakse hinnang, kas omadus tingib § 1 alusel vajaduse kinnisasja riigi omandis hoida.

Paragrahvis 4 sätestatakse, millisel juhul arvatakse kinnisasi maareservi või sellest välja.

Paragrahvi 4 lõike 1 kohaselt loetakse kinnisasi maareservi arvatuks, kui sellele on § 2 sätestatud analüüsi tulemusel määratud RVS § 10 lõike 1 punktis 4 nimetatud valitsemise eesmärk. See tähendab, et kinnisasja reservi arvamiseks tuleb esmalt teha määrusekohane analüüs ja kui selle tulemusel määratakse RKVRis riigivara valitsemise eesmärgiks reservina säilitamine, ei pea kinnisasja maareservi arvamiseks tegema eraldi otsust. Kinnisasja reservi arvamist põhjendavad asjaolud ja sisulised kaalutlused kantakse § 3 lõikes 2 nimetatud KATRI menetluskeskkonda.

Maareservi arvatakse ka need kinnisasjad, mis on küll analüüsi tulemusel osutunud mittevajalikuks, kuid mida ei ole veel maareservist välja arvatud. Samuti kuuluvad maareservi ajutiselt need kinnisasjad, millele ei ole võimalik määrata RVS § 10 lõike 1 punktides 1–3 nimetatud eesmärki ja mida pole veel jõutud analüüsida ning mille tulevane valitsemise eesmärk pole teada. Need kinnisasjad kuuluvad määramata maareservi koosseisu kuni analüüsi teostamiseni. RKVRi tehakse selle kohta märke, mis võimaldab neid kinnisasju käsitleda maareservi osana kuni lõpliku analüüsi ja otsuse tegemiseni. Maareservi ei määrata neid kinnisasju, millele on võimalik lähtuvalt nende kasutuse perspektiivist määrata RVS § 10 lõike 1 punktides 1–3 nimetatud eesmärk ja neid ka eelnimetatud eesmärgil kasutusse võtta. Näiteks riigitee rajamiseks riigile omandatud kinnisasja ei pea antud määruse kontekstis analüüsima ega maareservi määrama. Seevastu kui sellise kinnisasja eelnimetatud eesmärk langeb ära, siis tuleb seda kinnisasja asuda analüüsima, et tuvastada, kas see kinnisasi on vajalik riigile muul eesmärgil või osutub see mittevajalikuks.

Paragrahvi 4 lõikes 2 sätestatakse, millal loetakse kinnisasi reservist välja arvatuks. Kui § 2 kohase analüüsi tulemusel on selgunud, et kinnisasja ei ole vaja reservis säilitada ja riigivara võõrandatakse (pärast notariaalset toimingut), loetakse kinnisasi maareservist välja arvatuks. Kui maareservis olev

kinnisasi osutub vajalikuks RVSi § 10 lõike 1 punktides 1–3 nimetatud eesmärkidel, määratakse kinnisasjale vastav eesmärk ja sellega loetakse kinnisasi maareservist välja arvatuks. Kui reservi kuuluv kinnisasi võõrandatakse, loetakse kinnisasi samuti reservist välja arvatuks.

Paragrahvi 4 lõikes 3 nähakse ette, et võõrandamise eesmärgil kinnisasja maareservist välja arvamise korral arvestatakse riigi valdkondlikes arengukavades ja muudes riigi maakasutuspoliitikat kujundavates strateegilistes dokumentides seatud eesmärgid. Kinnisasja otsustuskorras võõrandamise otsustamisel peab arvestama, et võõrandamise eesmärk oleks kooskõlas piirkonna arengut suunavate strateegiliste dokumentidega, näiteks tegevus, milleks maad vajatakse, peab olema kooskõlas planeeringuga ja kajastuma omavalitsuse arengukavas (kohalikule omavalitusele võõrandamise korral) või näiteks selle asutuse põhikirjas, kes maad oma tegevuseks taotleb.

Maa kui piiratud ressursi kasutusele on konkurents erinevate valdkonnapoliitika eesmärkide ja huvirühmade vahel. Riigivara valitseja saab müüki suunata vaid riigile mittevajalikke kinnisasju, kuid ainuüksi asjaolu, et riigil ei ole seda maad oma ülesannete täitmiseks või muul avalikul eesmärgil sellel ajahetkel vaja, ei ole veel põhjuseks seda müüki suunata. Müüki suunatavate maade mahu kavandamisel tuleb kaaluda lisaks riigi vajadustele ühiskonna kui terviku huve ning arvestada ka riigi valdkondlike arengukavade ja muude riigi maapoliitikat kujundavates strateegilistes dokumentides väljendatud eesmärkidega, sealhulgas riigi eelarvestrateegia eesmärkidega. Seega tuleb müüki suunatavate maade mahu kavandamisel arvestada, et riigi eelarvestrateegia eesmärgid oleksid tasakaalus maakasutuspoliitika eesmärkidega. Eesmärgid käsitlevad riigimaa väärindamist ja kasutusse andmist viisil, mis tagab selle parima kasutuse ja pikaajalise tulu ning samuti võimaluse korral maa väärindamist enne selle võõrandamist. Võõrandamisele kuulub riigile perspektiivselt mittevajalik maa, mille puhul on võimalik parimate teadmiste tuginedes väita, et selle maa hoidmine maareservis ei ole põhjendatud.

Paragrahvi 5 lõikes 1 sätestatakse, millise aja jooksul peavad saama kõik riigi omandis olevad kinnisasjad esimest korda määruses sätestatu kohaselt analüüsitud ja valitsemise eesmärk RKVRis ajakohastatud. Määruse jõustumisel tuleb riigi omandis oleva kinnisasja esimene analüüs teha esmakordselt hiljemalt 2031. aasta 10. juuniks ehk viie aasta jooksul § 2 lõikes 1 nimetatud kinnisasja kohta. Valitsemise eesmärkide ülevaatus hõlmab kõiki kinnisasju ega piirdu esmakordsel ülevaatamise vaid maareserviga. Kuni analüüsi tegemist hõlbustavat menetluskeskkonda luuakse, saab teha analüüsi olemasolevate vahendite piires. Enne menetluskeskkonna lõplikku valmimist analüüsi tegemisel tuleb arvestada määruses sätestatud maareservi analüüsimise põhimõtetega, aga analüüsi tulemusi saab kajastada RKVRis vaid olemasolevate tehniliste võimaluste piires. Tehniliste võimaluste puudumisel tuleb riigiasutustel märkida RKVRi oma huvid, mis selgitatakse RVS § 96 kohases kinnisasja vajalikkuse tuvastamise menetluses.

Esmase analüüsi on võimalik ja otstarbekas teha viie aasta jooksul, kuna suuremas mahu maaportfelli haldajatel, nagu Maa- ja Ruumiametil ja RMK-l on mõlemal hallata üle 20 000 kinnisasja. Lisaks on riigivara valitseja kohustatud hoidma andmeid ajakohasena. Viieaastane üleminekuperiood võimaldab analüüsi läbi viia etapiviisiliselt ning siduda see olemasolevate tööprotsesside ja infotehnoloogiliste lahenduste arendamisega, tagades samal ajal määruse eesmärkide järkjärgulise ja elluviimise.

Paragrahvi 5 lõikes 2 nähakse ette määruse jõustumine 10. juunil 2026, mis on kooskõlas riigivara seaduse muutmise seaduse kavandatava jõustumisajaga. Selline jõustumisaeg tagab, et määrus rakendub õiguslikult selge volitusnormi alusel ning võimaldab riigivara valitsejatel alustada ettevalmistavaid tegevusi määruse rakendamiseks kohe pärast selle jõustumist.

3. Eelnõu terminoloogia ja vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõus ei kasutata uusi termineid. Eelnõu reguleerimisala ei puuduta Euroopa Liidu õigust.

4. Määruse mõju

Kuigi suurel määral on maareservi säilitamise ja kasutamise põhimõtteid rakendatud alates 2017. aastast, kui Vabariigi Valitsus need kabinetiõupidamisel heaks kiitis, tagavad määruse tasandil sätestatud reeglid õigusselguse. Ühtsete maareservi säilitamise põhimõtete ja maade reservi arvamise korra kehtestamine määrusega võimaldab paremini arvesse võtta riigi kui terviku huve ning tagab ka avalikkusele ajakohase ja parema info riigi omandis olevatest kinnisasjadest ning riigi plaanidest maareservi kuuluvate maadega.

Peamine määrusega kaasnev oluline mõju avaldub riigivara valitsejatele ning teistele riigimaadega toiminguid tegevatele asutustele, kellele sätestatakse määrusega olulised töökorralduslikud juhised riigi omandis olevate maade analüüsimiseks ning analüüsi tulemuste põhjal toimingute tegemiseks. Analüüsi tulemused on riigivara valitsejatele ja volitatud asutustele abivahend riigimaaga eesmärgipäraste ning otstarbekate otsuste ja toimingute tegemisel. Kaudset mõju võib määrus avaldada ka regionaalarengule ning elu- ja looduskeskkonnale, kuivõrd kinnisasja maareservis säilitamise põhimõtted arvestavad riigi vajadusi tervikuna - muu hulgas ka kohaliku elu, majanduse ja tootmise arendamise ning looduskeskkonna säilitamise vajadusi ning ajakohased andmed on eelduseks maa suhtes otstarbekatele otsustele. Määrusega ei kaasne otsest sotsiaalset mõju ega mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele. Niisamuti ei too määrus kaasa halduskoormuse kasvu ettevõtjatele, kuna ei kehtestata uusi kohustusi ega muudeta seniseid menetlusi.

4.1. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse töökorraldusele

Riigi maareservi säilitamise põhimõtted ja maa maareservi arvamise korra kehtestamine puudutab enim ministeeriumeid ja riigiasutusi, kes RVS-i kohaselt on riigivara valitsejad või volitatud asutused. Kuigi riigi maareservi säilitamise ja kasutamise põhimõtted on Vabariigi Valitsus heaks kiitnud juba 2017. aastal, siis määruse vastuvõtmisega kaasneb riigivara valitsejatele kohustus teha kõikide riigimaade analüüs määruses sätestatud põhimõtete kohaselt. Seega kaasneb määruse rakendamisega kõigile riigivara valitsejatele ühekordne suurem töökorralduslik kohustus vaadata üle enda valitsemisel olevad riigimaad. Edaspidine mõju töökoormusele on mõnevõrra väiksem, sest järgmine analüüs tuleb teha vaid maareservi arvatud kinnisasjadele vajaduse korral, aga soovitatavalt mitte hiljem kui viie aasta jooksul. Selline intervall võimaldab tegevusi hajutada ja tagab samas ajakohase ülevaate maaportfelli ja aitab maaportfelli eesmärgipäraselt valitseda.

Suurim osa riigile kuuluvatest kinnisasjadest on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Kliimaministeeriumi valitsemisel. Riigile kuuluvate kinnisasjade jaotus kõikide ministeeriumite vahel on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Ministeeriumite valitsemisel olevad kinnisasjad 28.04.2026 seisuga

Ministeerium	Kinnisasjade arv
Kliimaministeerium	45 659
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium	73
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	20 713
Kaitseministeerium	1163
Siseministeerium	803

Rahandusministeerium	377
Haridus- ja Teadusministeerium	332
Välisministeerium	42
Kultuuriministeerium	116
Sotsiaalministeerium	11
Justiits- ja Digiministeerium	1

Kuni määruse kehtestamiseni on olnud maa maareservi arvamises erinevaid tõlgendusi ja mitmeti mõistmist. Määrusega täpsustatakse riigi maareservi sisu ning seeläbi ka RVS § 10 lõike 1 punktis 4 sätestatud reservina säilitamise eesmärgi sisu. Seetõttu võib analüüsi tulemusena tekkida vajadus ka teistele kinnisasjadele varem määratud eesmärgi muutmiseks. Seega mõjutab määruse vastuvõtmine ka valitsejate poolt kinnisasjade valitsemise eesmärkide määramist. Valitsemise eesmärkide kaupa riigi omandis olevad kinnisasjad on esitatud tabelis 2.

Tabel 2. Ministeeriumite valitsemisel olevatel kinnisasjade valitsemise eesmärk riigi kinnisvararegistris 28.04.2026 seisuga:

Valitsemise eesmärk	Kinnisasjade arv
Tulu saamine	27 660
Riigivõimu teostamine	18 975
Reservina säilitamine	15 368
Valitseja määratud avalikul eesmärgil säilitamine	5190
Määramata *	1708
Mittevajalik	389

**sh, registris tühjaks jäetud väli*

Suurimad riigi omandis olevate kinnisasjade haldamise mahuga volitatud asutused on Maa- ja Ruumiamet (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), RMK ja Transpordiamet (Kliimaministeerium), kelle portfelli jagunemine valitsemise eesmärgi järgi on esitatud tabelis 3. Nimetatud asutustele toob määruse rakendamine tõenäoliselt kaasa kõige suurema mõju.

Tabel 3. Maa- ja Ruumiameti, RMK ja Transpordiameti haldamisel kinnisasjade arv RKVRis valitsemise eesmärkide järgi 28.04.2026 seisuga.

Volitatud asutus	Valitsemise eesmärk						
	Tulu saamiseks	Riigivõimu teostamiseks	Reservina säilitamiseks	Valitseja määratud avalikul eesmärgil	Määramata *	Mittevajalik	KOKKU
Maa- ja Ruumiamet	4969	5	14 081	30	1624		20 709
Riigimetsa Majandamise Keskus	22 513	9	1098	3559	26	5	27 210
Transpordiamet	16	16 493	118	215	12	1	16 855

**sh, registris tühjaks jäetud väli*

Määrusega nähakse ette, et kõik riigi omandis olevad kinnisasjad, mille peamine eesmärk on hoida neid tähtajaliselt või tähtajatult riigi omandis, kuuluvad reservina säilitamiseks ning seda ka juhul, kui samaaegselt võib kinnisasjalt teenida tulu. Määruse vastuvõtmine mõjutab oluliselt Maa- ja Ruumiametit, kelle haldamisel olevad maad on küll RKVRis reservina säilitamise eesmärgiga, aga tegelikult on tegemist määramata maareserviga, mis tuleb määruse jõustumisel siiski detailselt läbi analüüsida ja tegelik valitsemise eesmärk määrata analüüsi tulemuste põhjal.

Arenduse tulemusel lõpeb riigivara analüüsimine erinevates andmekogudes, väheneb andmete töötlemisel käsitöö, saadakse parem ülevaade iga riigile kuuluva kinnisasja kohta ning see aitab riigivara valitsejatel teha otstarbekamaid maakasutuse otsuseid. Loodav tehnoloogiline arendus aitab vähendada oluliselt kirjalike päringutega kaasnevat aja- ja ressursikulu ning seega avaldab määrusega kehtestatav kord positiivset mõju ka asutuste koormusele, kuna asjakohase ja ajakohase info olemasolul andmekogudes puudub riigiasutustel ja kohalikel omavalitsustel vajadus vastata riigimaid puudutavatele päringutele.

Kokkuvõtvalt võib mõju riigi töökorraldusele pidada keskmiseks. Määruse rakendamisega kaasneb kohustus analüüsida kõik riigi omandis olevad maad määruses sätestatud põhimõtete kohaselt ja korras. Kui esimene kord tuleb analüüsida kõiki riigi omandis olevaid kinnisasju, siis edaspidi analüüsitakse vaid reservina säilitatavaid kinnisasju. Kui esimene analüüs on juba tehtud, kulub järgmisel korral selleks vähem aega, kuna varasem kogemus ja parem infovahetus on juba abiks.

4.2. Mõju regionaalarengule

Määruses sätestatu võib avaldada positiivset mõju ka regionaalarengule, kuna maareservis säilitamisele kuuluvate maade analüüsiga märgitakse ajakohaselt ka planeeringutest tulenevad ja KOVide poolt riigile teada antud regionaalsed vajadused. Seetõttu on võimalik avaliku ülesande täitmiseks vajalikku maad hoida riigi omandis. Analüüsist saadav ajakohane info annab ka KOVidele selgema ülevaate riigi maareservist ning nad saavad läbi mõelda oma strateegilise maavajaduse, mis toetab ka regionaalset arengut.

4.3. Mõju elu- ja looduskeskkonnale

Üheks oluliseks maa riigi maareservis hoidmise põhjuseks on ka elu- ja looduskeskkonna toetamise ja säilitamisega seotud eesmärgid. Riigi maareservis säilitatakse kinnisasju, mille kasutamine on oluliselt piiratud looduskaitsete eesmärkide tagamise vajaduse tõttu, sealhulgas hoitakse riigi omandis ka maa-alad, mille looduse kaitsevajadus on alles välja selgitamisel. Seega avaldavad määrusega sätestatud reeglid mõju ka looduskeskkonnale, kuivõrd looduskaitsete vajadusega kinnisasju saab säilitada riigi omandis ning kaob näiteks hilisem vajadus eraomandis olevat kinnisasja riigi omandisse tagasi osta. See aga toetab omakorda alade kaitse alla võtmist. Samuti säilitatakse kohaliku omavalitsuse tarbeks maareservis kinnisasjad, mis aitavad luua paremat elukeskkonda, näiteks maad, mis sobivad pargiks, haljasalaks, tervisespordi harrastamiseks või kogukonna ühistegevuseks.

4.4. Mõju majandusele ja riigieelarvele

Määrusega kehtestatav kord võimaldab hoida ajakohast ülevaadet riigi omandis olevate maade kasutamise võimalustest ja väärtusest ning toetab riigimaa võõrandamise, kasutamiseks andmise ja vahetamise menetlusi. Riigi omandis olevatele kinnisasjadele RKVRis seni määratud valitsemise eesmärgi põhjal ei ole võimalik teha järeldusi ega prognoose, millistelt kinnisasjadelt ning millises ulatuses saab riik tulu teenida.

RKVRis on 28.04.2026 seisuga määratud tulu saamise eesmärgiga 27 660 kinnisasja ning reservina säilitamise eesmärgiga 15 368 kinnisasja. Viidatud kahe valitsemise eesmärgi arvulist jagunemist riigivara valitsejate kaupa kujutab tabel 4.

Tabel 4. RKVRis tulu saamise ja reservina säilitamise eesmärgiga kinnisasjad ministeeriumite kaupa 28.04.2026 seisuga

Ministeerium	Valitsemise eesmärk	
	Tulu saamine	Reservina säilitamine
Kliimaministeerium	22 684	1281
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium		4
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	4969	14 081
Kaitseministeerium		2
Siseministeerium	2	
Rahandusministeerium		
Haridus- ja Teadusministeerium	4	
Välisministeerium		
Kultuuriministeerium	1	
Sotsiaalministeerium		
Justiits- ja Digiministeerium		
Kokku	27 660	15 368

Tabelis esitatud arvud näitavad valitsemise eesmärgi määramise erinevat käsitlust, kus suur osa tulu saamiseks määratud kinnisasjadest on Kliimaministeeriumi valitsemisel ning suur osa reservina säilitamiseks määratud kinnisasjadest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisel. Need arvud ei ava aga tegelikku sisu selle kohta, millised kinnisasjad võiks riik tulu saamise eesmärgil müüki suunata või millised tulu saamise eesmärgil kasutusse anda ning veelgi vähem on võimalik hinnata võimalikku tulu suurust. Samuti on küll RKVRis võimalik eraldi vaadata riigivaraga seotud lepinguid, kuid praegu ei ole võimalik RKVRis tuvastada, millised kinnisasjad võiks renditulu teenimiseks kasutusse anda.

Kehtestatava määruse kohaselt kuuluvad reservina säilitamiseks kinnisasjad, mida on vaja tähtajaliselt või tähtajatult riigi omandis säilitada või mis on perspektiivse säilitamise vajadusega. Samuti kinnisasjad, mis on analüüsi tulemusena osutunud riigile mittevajalikuks, kuid on otstarbekas kinnisasi tulu saamise eesmärgil võõrandada tulevikus. Maareservis olevaid kinnisasju saab samal ajal tasu eest kasutusse anda või sellel näiteks metsa majandada. Selliste kasutuseesmärkide märkimise võimalus luuakse ka RKVRi. Seega toetab määrusega kehtestatav kord paremini riigimaadega tehtavate tehingutega seotud tulude prognoosimist riigieelarves.

Maa- ja Ruumiameti reservis olevate kinnisasjade kasutamiseks andmisest ja mittevajalike kinnisasjade müügist on aastatel 2022 ja 2023 laekunud riigieelarvesse üle 30 miljoni euro aastas. Aastal 2024 laekus riigieelarvesse veidi üle 21 miljoni euro ja aastal 2025 veidi üle 24 miljoni euro. Edaspidi on prognoositav laekumine Maa- ja Ruumiameti haldamisel oleva riigile mittevajaliku maa müügist alla 10 miljoni aastas, mis võiks igal aastal väheneda, ning maareservis oleva maa kasutamiseks andmisest ligikaudu 7–8 miljonit eurot aastas. Määrusel ei ole aga sellist mõju, et kõik riigile mittevajalikud maad oleks kohe tulu teenimise eesmärgil võõrandatavad. Isegi kui kinnisasi on selle omaduste põhjal riigile mittevajalik, tuleb müüginõu planeerimisel arvestada ka teiste riigi valdkondlike arengukavade ja muude riigi maapoliitikat kujundavate strateegiatega, samuti vähenenud maareservi tulevikuks säilitamise perspektiividest.

Maareservis säilitamisele kuuluvate maade haldamise ja hooldamisega seotud kulude prognoosimine loob analüüsitud ja ülevaatliku teadmise reservina säilitatavate maade seisundist,

kasutuseesmärkidest ning tuleviku perspektiivist ning võimaldab paremini prognoosida ka riigile kinnisasja reservis säilitamisega kaasnevaid kulusid.

Määruse kehtestamisega ei kaasne riigieelarvele otsest mõju, kuna sellega ei kohustata mahukateks tegevusteks, mis tooks riigile kaasa püsivaid kulusid. Samuti ei suurenda määruse kehtestamine otseselt riigieelarve tulusid, kuna mittevajaliku vara võõrandamisest laekuv tulu määratakse riigieelarve seadusega, kuid annab võimaluse paremini prognoosida seadusega igal aastal määratavat riigivara müügitulu ja teha müügitulu kohta kaalutletud otsuseid.

Määrus aitab tagada, et riigile kuuluv maa oleks kasutuses vastavalt avalikele huvidele ja riigi vajadustele, vältides maa kasutusest kõrvalejäämist või ebaefektiivset kasutust. Maareservi määrus loob sisulise aluse selleks, et riigil oleks ka tulevikus olemas vajalik maaressurss julgeoleku tagamiseks, kriisideks valmisolekuks ning riigi toimimise järjepidevuse kindlustamiseks. Määrus toetab seeläbi riigi julgeolekut mitte üksnes konkreetsete meetmete kaudu, vaid laiemalt riigi strateegilise ruumilise ja varalise suutlikkuse hoidmise kaudu.

Määrus võib soodustada ettevõtlust, kui riigimaa antakse kasutusse tootmiseks või ettevõtluse arendamiseks. Selgemad reeglid ja analüüsikohustus suurendavad läbipaistvust ning vähendavad bürokraatiat, mis võib soodustada investeringuid ja ettevõtjate huvi riigimaa kasutamise vastu.

5. Määruse rakendamisega seotud kulud ning vajalikud tegevused

Määruses sätestatud maareservi põhimõtete rakendamiseks on loomisel tegevust toetavad infotehnoloogilised lahendused, mille arendamisega kaasnevad kulud.

KATRI juurde luuakse maareservi analüüsimit võimaldav menetluskeskkond, millesse koondatakse erinevatest andmekogudest kinnisasja omadusi kajastavad andmed ja analüüsitakse kinnisasja säilitamise hinnangulist kulu ning nende alusel määratakse säilitamise vajadus (määratud ajaks, tähtajatu või perspektiivne). Samuti analüüsitakse menetluskeskkonnas säilitamiseks mittevajaliku kinnisasja väärtuse võimalikku kasvu tulevikus ja antakse hinnang, kas ja millal on kinnisasi otstarbekas võõrandada või anda kasutamiseks. Menetluskeskkonnas luuakse automaatsed andmevahetusteenused erinevate andmekogudega nii analüüsiks vajaliku info menetluskeskkonda kogumiseks kui ka selle tulemuste edastamiseks RKVRi.

Analüüsi tulemuste registrisse kandmiseks täiendatakse ka RKVRi, lisades sinna võimalused märkida igale varaobjektile lisaks valitsemise eesmärgile ka muid märkeid ja selgitusi varaobjekti riigivara valitsemise ja kasutamise eesmärkide kohta.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium eraldas nimetatud arenduseks 2026. aasta eelarves oma vahenditest Keskonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskusele 225 000 eurot.

6. Määruse jõustumine

Paragrahvi 5 lõike 2 kohaselt jõustub määrus 10. juunil 2026, mis on kooskõlas riigivaraseaduse muutmise seaduse kavandatava jõustumisajaga.

7. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja arvamuse avaldamiseks Riigimetsa Majandamise Keskusele, Transpordiametile, Eesti Linnade ja Valdade

Liidule ning Maa- ja Ruumiametile. Eelnõule esitatud märkustega on võimalik tutvuda lisas 2 toodud kooskõlastustabelis.

Vabariigi Valitsuse määruse „Riigi maareservis säilitatavate kinnisasjade liigid ja kinnisasja riigi maareservi arvamise, seal säilitamise ning sealt väljaarvamise alused ja kord“ eelnõu seletuskiri, Lisa 1 – Maaportfelli analüüsi protsessi kavand

