

Riigivaraseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus 12.12.2025

Sissejuhatus

Riigivaraseaduses (edaspidi *RVS*) on aastate jooksul ilmnunud kitsaskohad, mis tulenevad paljudel juhtudel sellest, et seaduse regulatsioon ei võimalda alati reageerida ühiskonnas muutunud ühiskondlikele ja sotsiaalsetele prioriteetidele ning hoiakutele, sealhulgas võtta kasutusele uuemaid ja kiiremaid keskkonnavalitsuseid ning tehnilisi lahendusi.

Kuigi aja jooksul on seadusesse viidud mitmeid vajalikke muudatusi ja täiendusi, on need olnud seotud konkreetse kitsama temaga ning paljud teised kriitikat ja regulatsiooni muutmise või täiendamise ettepanekuid saanud erinevad sätted ja menetlusnormid on jäänud õiguskindluse säilitamise eesmärgil käsitlemata, kuna see ei ole olnud tol hetkel prioriteetne ja hädavajalik.

Praeguseks on saavutatud kriitiline hetk, mil menetluse ökonoomsuse, riigivara valitsejate ühetaolise praktika kujundamise, uute tehnoloogiliste vahendite kasutuselevõtu kiire arengu ja ressursi kokkuhoiu eesmärgil vajaksid ka need probleemid lahendamist.

Samuti tuleb arvestada riigi prioriteetse kokkuhoiupoliitikaga, millele peavad kõik riigisisised menetlused vastama.

Muudatuste tulemusena peaksid riigivaraga seotud otsustus- ja menetlusprotsessid muutuma selgemaks, läbipaistvamaks, lihtsamaks ja ökonoomsemaks.

Samuti on eesmärgiks saavutada riigivara valitsejate ning volitatud asutuste ühtlasem riigivara valitsemise praktika, õigusselgus ning menetluste ressursivajaduse vähenemine.

Kuna RVS reguleerib eelkõige riigivara valitsemist, siis puudutab probleem üldjuhul riigivara valitsejaid ja volitatud asutusi, kuid oluliselt ka kohalike omavalitsuse üksusi ning avalikkust laiemalt läbi riigi maapoliitika.

Väljatöötamiskavatsuse algatus ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Uuringuid selles osas teostatud ei ole, faktilised andmed on saadud peamiselt Maa- ja Ruumiametilt ning Riigi Kinnisvararegistrist.

Kaasatud osapoolteks on teised ministeeriumid kui riigivara valitsejad ning Maa- ja Ruumiamet.

Aastate jooksul tõusetunud probleemid ja sellekohased ettepanekud RVS regulatsiooni või üksikute sätete osas saab jagada nelja suuremasse gruppi:

1. Muudatused maade tehingute regulatsioonis riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel;
2. Kestlikkuse ja ringmajanduse põhimõtete rakendamine;
3. Bürokratia vähendamine;
4. Parandused ja täpsustused, millega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju.

Lahendatav probleem 1: Muudatused maade tehingute regulatsioonis riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi KOV) vahel

1. aprillil 2023. a jõustusid olulised RVS muudatused, mille eesmärgiks oli riigi ja KOV vaheliste maatoimingute ning nende toimingute otsustus- ja menetlusprotsessi lihtsustamine ning läbipaistvamaks ja kiiremaks muutmine.

Kuna nii riigi kui kohaliku omavalitsuse üksuste maaressurssi kasutatakse mõlemal juhul eelkõige avalikul eesmärgil, oli juba kaua aega vajadus ühtlustada vastastikuste maatehingute põhimõtteid ja kiirendada tehingute menetlusprotsessi. Muudatused eeldasid vastastikuste tehingute analüüsi ja mõjude hindamist ning teemat käsitleti koostöös kohalike omavalitsuste katusorganisatsiooniga, mistõttu mitmed põhimõttelised muudatused viidi regulatsiooni sisse poliitilise kokkuleppe tulemusena,

Muudatuste jõustumisest kahe aasta jooksul on eesmärgile vastava otsustus- ja menetlusprotsessi lihtsustamine, menetlusaja lühenemine ning ladusama praktika kujunemine märgatav, kuid siiski on muudetud regulatsiooni mõnes osas ilmnenu ka probleemkohad, samuti mõned täpsustamist vajavad olukorrad (viimaseid käsitatakse lähemalt 4. alajaotuse all).

Probleem 1.1 Riigilt KOVile võõrandatava kinnisasja väärtuse hindamine ja sellest sõltuva hüvitise suurus edasivõõrandamisel

Kehtiv regulatsioon on selline, et kui riik võõrandab maad KOVile RVS-i alusel, hinnatakse kinnisasja turuväärtus selle kinnisasja KOVile võõrandamise hetkel ning KOVil on edasi võõrandamise või hoonestusõiguse seadmise korral kohustus hüvitada riigile 50% kinnisvara väärtusest, mis oli kinnisasjal riigilt KOVile võõrandamise hetkel.

Kuni 2023. aastani hinnati maad lähtudes potentsiaalsest parimast kasutusest.

2023. aastal leiti RVS muudatuste menetlemise käigus, et tasuta maa võõrandamisel on ebaproportsionaalne hinnata maad selle perspektiivse ehk alternatiivse parima kasutuse alusel, mida KOVidel on võimalik realiseerida üksnes läbi maa ümberplaneerimise.

KOVid tõid esile, et selline hindamispõhimõte põhjustab neile põhjendamatuid lisakulutusi. Kuigi maad taotletakse avaliku otstarbega kasutuseks (nt ühiskondlikud hooned, haljasalad, parklad), tuleb tehingute tegemisel sageli tasuda notaritasu ja riigilõivu vastavalt kinnisasja hüpoteetilisele väärtusele, mis põhineb alternatiivsel ärilisel, elamumaa või tootmismaa kasutusvõimalusel.

Sellest lähtuvalt kaotati 2023. aastal kinnisasja erakorralise hindamise korra muutmisel ka põhimõtte määrata kinnisasja väärtus selle perspektiivse ehk alternatiivse parima kasutusviisi põhjal.

Muudatus on aga toonud kaasa vaidlusi seoses sellega, kuidas määratleda kinnisasja parim kasutus. Riik on võtnud seisukoha, et kui kinnisasjale kehtib detailplaneering, mis on üldplaneeringut muutev, tuleb parima kasutuse määramisel arvestada võimalusega, et detailplaneeringu võib muuta. Sellisel juhul saab maad kasutada üldplaneeringus määratud juhtotstarbe kohaselt. KOVid ei nõustu sageli sellise käsitlusega. Samas peab riik oluliseks, et

riigilt avalike ülesannete täitmiseks tasuta saadud kinnisasja kasutatakse sihtotstarbeliselt. Kui omavalitsus hiljem selle maa võõrandab, peaks riik saama hüvitise (50%), mis vastab kinnisasja tegelikule turuväärtusele.

Näitena võib tuua Sõle tn 49 kinnisasja võõrandamise Tallinna linnale. Kinnisasja maksustamishind transpordimaana on 14 780 eurot ning linn soovis maad kasutada tänavamaa laiendusena.

Kinnisasjal asub aga Olerexi tankla, mistõttu leidis riik, et parima kasutuse määramisel tuleb lähtuda olemasolevast maakasutusest hoolimata asjaolust, et tegelik kasutus on kehtiva planeeringuga vastuolus (arvestati, et seda maakasutust on piisavalt pikalt aktsepteeritud). Sellest alternatiivsest kasutusest lähtuvalt kujunes kinnisasja väärtuseks 514 000 eurot. Tallinna linn oli esmalt seisukohal, et väärtus tuleb hinnata transpordimaa sihtotstarbe alusel. On ilmne, et maa väärtuse hindamine ainuüksi ametlikult määratud sihtotstarbelise maakasutuse (nt transpordimaa) järgi ei motiveeri KOVi maad koheselt avalikus huvis kasutusele võtma. Samas kujuneb maa võõrandamisel riigile tasutav summa sümboolseks, mis ei kajasta selle tegelikku kasutusväärtust.

Eesmärgid

Muuta RVS-i nii, et maa väärtuse hindamise kohustus ei tekiks riigi poolt kinnisasja KOVile tasuta võõrandamisel, vaid KOVi poolt maa edasivõõrandamise hetke seisuga, määrates ära maa kasutusviisi. Ka KOVi hüvitis riigile arvestatakse maa väärtusest edasivõõrandamise seisuga.

Sellel on 2 täpsemat eesmärki:

- 1) kiirem ja kuluefektiivsem menetlus – algne KOVile võõrandamine toimub maa maksustamishinna alusel, mistõttu ei ole vaja koostada hindamisaruannet. See kiirendab menetlust ning vähendab KOVi kulusid (nt hindamisteenus, notaritasu ja riigilõiv).
- 2) riigile õiglane tasu mittesihtotstarbelise kasutamise või edasise võõrandamise korral. Kui KOV ei kasuta kinnisasja sihtotstarbeliselt või võõrandab selle edasi, säilib riigil õigus saada maa tegelikule väärtusele vastav kompensatsioon.

Võimalikud lahendused

Probleemi ei ole võimalik lahendada mitteregulatiivselt, kuna RVS-is on otseselt maa väärtuse hindamise kohustus ja hüvitise aluseks oleva kinnisasja väärtuse hindamise hetk kindlaks määratud ning seda ei saa kokkuleppelise praktikaga muuta.

Võimalik regulatiivne lahendus

Muuta RVS § 33 lõiget 3¹ selliselt, et KOV on kohustatud riigilt tasuta või alla hariliku väärtuse omandatud kinnisasja võõrandamisel või hoonestusõigusega koormamisel hüvitama riigile 50% vara harilikust väärtusest, mis sellel on KOV poolt võõrandamise või hoonestusõigusega koormamise hetkel. Tasutavast hüvitisest arvestatakse maha KOV-i poolt kinnisasja parendamiseks tehtud kulud.

Mõju

Sihtrühm: riik

KOVide ruumi- ja maakasutuse planeerimise ja tervikliku lahendamise kvaliteet tõuseb oluliselt, kuna hüvitise suurenemise tõttu kaaluvad KOVid põhjalikumalt ja komplekssemalt avalike teenuste ja vajaduste lahendamist KOV territooriumil nii, et kõik olulised elanikkonna, ettevõtluse ja KOV arengu vajadused saaksid terviklikult ja läbimõeldult lahendatud. Muudatus lühendab hindamise arvelt menetlusele kuluvat aega.

Muudatus mõjutab vähesel määral riigi maareservi, millest maaüksuste taotlemisel ja munitsipaalomandisse andmisel peab KOV paremini arvestama maa kasutamisega taotletud sihtotstarbel või hüvitise tasumisega riigile, seega väheneb sellise maa võõrandamine KOVile, mille puhul KOV ei soovi kinnisasja taotletud otstarbel kasutusse võtta.

KOVil ei saa olla ootust, et riik võõrandab talle maad eesmärgiga teenida selle edasi võõrandamisel tulu. Maa on piiratud ressurss, seda ei teki juurde ning seda tuleb otstarbekalt ja eesmärgipäraselt kasutada. Samuti ei ole see kooskõlas jätkusuutliku maakasutuse põhimõtetega, sest nii riigil kui ka KOV-il on vaja maad ka tulevikus, näiteks erinevate kohaliku elu edendavate või riiklike projektide realiseerimiseks (nt vahetusmaadena riiklikult kriitiliste objektide rajamiseks eraomanikelt vajalike maade omandamiseks), loodusvarade säästlikuks kasutamiseks ning avaliku ruumi edendamiseks. Maatehingud peavad olema suunatud pigem ühiskonna pikaajaliste huvide tagamiseks kui lühiajalisele majanduslikule kasule.

Sihtrühm: kohaliku omavalitsuse üksused (79)

Kui KOV soovib riigilt omandatud maa kasutusotstarbeid muuta ja seejärel maad võõrandada, siis KOVile tema eelarvest kulusid ei teki, kuid KOVile väheneb hüvitise suurenemise võrra maa võõrandamisest saadav tulu.

Muudatus toob kiirema menetluse hindamise arvelt ja kõikidele KOV-dele kaasneks väiksem rahaline kulu selles faasis, kui taotletakse riigilt maad seadusest tulenevate avalike ülesannete täitmiseks. Kohaliku omavalitsuse jaoks vähenevad kulud hindamisteenustele, notaritasule ja riigilõivule.

Kui omavalitsus kasutab maad taotletud sihtotstarbel (nt ühiskondlike ehitiste, haljasala, parkla või muu avaliku taristu rajamiseks), siis uus regulatsioon ei too kaasa täiendavaid rahalisi kohustusi. Muudatus puudutab ainult neid olukordi, mil omavalitsus hiljem ei kasuta maad sihtotstarbeliselt või võõrandab tasuta saadud kinnisasja edasi.

Seega omab muudatus suurimat mõju vaid juhtudel, kui realiseerub riigi risk ja omavalitsus riigilt omandatud kinnisasja võõrandab. Sellisel juhul tuleb omavalitsusel riigile tasuda hüvitis (50%) summast, mis vastab kinnisasja turuväärtusele võõrandamise hetkel. Eeldades, et maa väärtus ajas kasvab, on see suurem võrreldes kehtiva regulatsiooniga, mille kohaselt tuleb tasuda hüvitist kinnisasja väärtusest selle riigilt omandamise hetkel.

Kuna viimase 10 aasta jooksul on omavalitsused edasi võõrandanud vaid 4–5 riigilt RVS alusel tasuta saadud kinnisasja, ei kaasne ka tulevikus KOV-ile üldjuhul maa hindamise kohustust. Muudatus omab mõõdukat mõju maade puhul, mis on antud KOVile maareformi käigus munitsipaalomandisse (vt probleem 1.2).

Probleem 1.2 Maareformi seaduse alusel munitsipaalomandisse antud maa KOVi poolt võõrandamisel riigile hüvitise tasumise kohustus

Kuni 31. märtsini 2023. a kehtinud maareformi seaduse (edaspidi *MaaRS*) § 25 lõike 3 kohaselt võis KOV munitsipaalomandisse antud hoonestamata sotsiaalmaa sihtotstarvet muuta, nimetatud maad võõrandada või kasutusvalduse või hoonestusõigusega koormata kümne aasta jooksul arvates maa omandamisest üksnes valdkonna eest vastutava ministri loal. Kui omavalitsus sai loa võõrandamiseks või hoonestusõiguse seadmiseks, siis tuli maksta riigile hüvitist 65% maa harilikust väärtusest. Kümne aasta möödumisel maa omandamisest luba küsima ei pidanud, samuti kadus hüvitise maksmise kohustus.

Kõnealuse sätte mõte oli välistada olukord, mil KOV küsib riigilt tasuta maad seadusest tulenevate ülesannete täitmise eesmärgil, kuid võõrandab selle siiski kohe tulu saamise eesmärgil. *MaaRS* § 25 lõike 3 kehtestamisel eeldati, et kui KOV hakkab enne kümne aasta möödumist maad võõrandama, ei olnud tal järelikult seda maad oma ülesannete täitmiseks vaja. Praktikas esines lausaliselt juhtumeid, kus KOV riigile hüvitise maksmise vältimiseks 10 aasta vältel maad kasutusse ei võtnud ja tähtaja saabudes võõrandas eraomandisse.

2023. aastal jõustunud RVS ja *MaaRS* muudatuste kohaselt ei ole KOVidel enam kohustust maksta riigile tasu *MaaRS* alusel omandatud maa edasivõõrandamisel. See soodustus kehtib ka nende kinnisasjade puhul, mis on omandatud enne nimetatud muudatuste jõustumist. Seaduse muudatuse tegemisel leiti, et omavalitsuste poolt võõrandatava maa hulk ei ole märkimisväärne ja järelevalve tegemine ei ole seetõttu põhjendatud.

Pärast seda seadusemuudatust on KOVid aga hakanud aktiivselt munitsipaalomandisse antud maad müüki suunama. KOVid on esitanud teateid **1399** katastriüksuse (kokku **1745 ha**, seisuga 15.07.2025) võõrandamise või hoonestusõigusega koormamise kavatsuse kohta. Suurel määral on soovitud võõrandada üldkasutatava maa sihtotstarbega kinnisasju. Osadele munitsipaalomandisse antud maadele on koostatud planeeringud, muudetud kasutusotstarvet (elamumaa, tootmismaa) ja seejärel müüki suunatud. Vaata täpsemalt VTK lisa: Riigi kinnisvararegistris riigi huvi tuvastamise teadete analüüsi lähteandmed ja metoodika.

Riigi kinnisvararegistris (edaspidi *RKVR*) riigi huvi tuvastamise teateid analüüsides ilmneb, et KOVid soovivad võõrandada või koormata hoonestusõigusega arvestataval hulgal riigilt maareformi seaduse alusel avalikeks ülesanneteks tasuta munitsipaalomandisse antud maad. Osadel juhtudel on sellised maad juba planeeritud elamu- või tootmismaaks, teistel juhtudel võõrandatakse need edasi sama sihtotstarbega, millega maa anti omavalitsusele. Lisaks esitatakse Maa- ja Ruumiametile iganädalaselt arvamuse avaldamiseks või heakskiitmiseks detailplaneeringuid, kus algselt üldkasutatavaks otstarbeks antud munitsipaalmaa planeeritakse ümber kas elamu- või tootmismaaks.

Andmete ja praktika analüüsi põhjal oleme jõudnud järeldusele, et piirangute kaotamine ei ole ennast õigustanud. KOVid ei kasuta riigilt saadud maid alati sihtotstarbeliselt ning nende võõrandamine toimub tihti tulubaasi suurendamise eesmärgil, ilma KOVi pikemaajalisi arenguvajadusi analüüsimate ja arvestamata. See ei ole kooskõlas *MaaRS* §s 25 lõikes 2 sätestatuga, mille kohaselt võib munitsipaalomandisse antud maad kohalik omavalitsus kasutada üksnes maa munitsipaalomandisse andmise otsuses märgitud sihtotstarbel ja eesmärgil. Kui selliste kaalutlemata otsuste järel ilmneb, et KOVile oli siiski maad tarvis omavalitsuse teenuste ja ülesannete täitmiseks, siis taotletakse uut maad juurde riigi maareservist.

Selline riigi maareservi suhtumine ei ole säästlik ega jätkusuutlik, sest riigile maad praktiliselt juurde ei tule ning riik vajab maad samuti erinevate valdkondade ja pikaajaliste eesmärkide täitmiseks.

Sellest tulenevalt on põhjendatud, et juhul kui omavalitsus maa võõrandab või seab sellele hoonestusõiguse, laekuks osa tehingutulust riigieelarvesse. Näiteks võiks riigile laekuv summa moodustada 30% võõrandamishinnast, millest on maha arvestatud kinnisasja parendamiseks tehtud põhjendatud kulutused.

Eesmärgid

Taastada piirangud riigilt KOVidele munitsipaalomandisse antud maade osas, mis suunaksid KOVe kasutama neid maid eelkõige avalikel eesmärkidel, arvestades KOVi pikemaajalisi arenguvajadusi ning ruumi- ja maakasutuse paremat planeerimist tervikliku lahenduse leidmisel.

Võimalikud lahendused

Probleemi ei ole võimalik lahendada mitteregulatiivselt, kuna tegemist oleks 2023. a seadusemuudatustega kaotatud piirangute osaline taastamisega ning muudatus toob kaasa KOVidele kohustused, mis tuleb kehtestada seadusega.

Võimalik regulatiivne lahendus

Probleemist lähtuvalt võiks kaaluda RVS muutmist selliselt, et juhul, kui omavalitsus soovib tasuta munitsipaalomandisse saadud maad võõrandada, kohustub ta tasuma riigile osa kinnisasja harilikust väärtusest (näiteks 30–50%), millest on maha arvestatud kinnisasjale tehtud kasulikud kulud. Samas säilib riigil õigus maa tasuta omandada, kui see on vajalik tema ülesannete täitmiseks. See tagab, et riik saab õiglase hüvitise maa eest, mis oli antud KOVile kindlal eesmärgil ja samas ei takista KOVil ruumiliselt areneda - KOV-il peab põhjendatud olukorras olema võimalus saadud maad võtta kasutusele muul otstarbel, kui seda toetavad ka erinevad ruumilist arengut mõjutavad tegurid. Seega säilib KOVil talle tasuta antud maa ümberplaneerimise võimalus koos kompensatsioonimehhanismiga, millega hüvitatakse riigile osaliselt riigil saamata jäänud tulu ja võimalus maad arendada riigi huvidest lähtuvalt. Eesmärk on suunata KOVe mitte kergekäeliselt riigilt saadud maad võõrandama ja suunata KOVe tegema pikaajaseid oma territooriumi mõjutavaid ruumiotsuseid kaalutletult ja koostöös riigiga ning KOVide käsutuses olevat maaportfelli kasutama heaperemehelikult.

Lisaks tuleb sätestada (nt lisada säte MaaRSi), et kui munitsipaalomandisse antud maad kavatsetakse võtta kasutusele muul otstarbel kui oli munitsipaalomandisse taotlemise eesmärk, tuleb kaasata maa omandit muutvasse haldusmenetlusse (sh sihtotstarbe muutmine, planeeringu muutmine ja võõrandamine) see riigivara valitseja või volitatud asutus, kelle valitsemisel maa oli enne munitsipaalomandisse andmise otsustamist. See tähendab, et KOV kaasab riiki kui endist maaomanikku KOVi omandisse antud maa edasisel kasutuseesmärgi muutmisel juba planeeringu algatamise etapis (sh projekteerimismenetluses jm), et vältida olukordi, kus hiljem selgub maa vajalikkus riigile ning tehtud kulutused osutuvad põhjendamatult suureks. Riik osaleb planeerimismenetluses puudutatud isikuna.

Riigi huvi väljaselgitamine KOVile tasuta antud maa edasivõõrandamisel või hoonestusõiguse seadmisel toimub läbi RKVRI. RVS § 33 lõike 11 kohaselt on KOV kohustatud mõistliku aja jooksul enne maareformi seaduse alusel omandatud kinnisasja võõrandamist või hoonestusõigusega koormamist välja selgitama kinnisasja vajalikkuse riigile. Õigustatud isikutel tuleb esitada taotlus 21 päeva jooksul registris teate avaldamisest. Avaliku huvi korral

on riigil õigus kinnisasi omandada, et täita oma ülesandeid või arvata maa maareservi. Kui ette nähtud aja jooksul taotlusi ei laeku, loetakse, et vara ei ole riigile vajalik.

KOVid peavad kehtivale õigusele tuginedes maade võõrandamisel huvi tuvastamise menetluse läbi viima, kuid soovides maad planeerida ringi enne võõrandamist, saavad nad viia huvi tuvastamise menetluse läbi senisest varem. Nimetatud ettepanek toetab ka aktiivse järelevalve vajaduse puudumist, kuivõrd eelnimetatud huvi tuvastamise toiming täidab muuhulgas ka riigi teavitamise ülesannet.

Huvi kahekordne tuvastamine (nii planeerimise alguses kui enne võõrandamist) ei ole põhjendatud, sest see on kohalikele omavalitsustele ja riigile liigselt koormav.

Seetõttu on otstarbekas sätestada MaaRS § 25 lõikes 3, et munitsipaalomandisse antud maa võõrandamisel ja hoonestusõigusega koormamisel tuleb riigi huvi tuvastada vaid enne maakasutuse muutmise planeerimist. Ühtlasi tuleb muuta KOKS § 34 lg 31 ja sätestada riigi huvi tuvastamise kohustus enne mistahes munitsipaalomandisse antud maa võõrandamist või sellele hoonestusõiguse seadmist või maakasutuse planeerimist.

Mõju

Sihtrühm: riik

KOVide ruumi- ja maakasutuse planeerimise ja tervikliku lahendamise kvaliteet tõuseb oluliselt, kuna hüvitise suurenemise tõttu kaaluvad KOVid põhjalikumalt ja komplekssemalt avalike teenuste ja vajaduste lahendamist KOV territooriumil nii, et kõik olulised elanikkonna, ettevõtlike ja KOV arengu vajadused saaksid terviklikult ja läbimõeldult lahendatud.

Muudatus mõjutab oluliselt riigi maareservi, sest eelnevalt märgitud KOVide parema ruumi- ja maakasutuse planeerimise ja tervikliku lahendamise korral ei ole KOVil vajadust uuesti taotleda ning riigil maareservist uuesti eraldada KOVile tema avalikeks teenusteks vajalikku maad.

2023. aastal muudatust käsitlevas seletuskirjas selgitati, et MaaRS alusel ei ole KOVidele viimase 14 aasta jooksul antud äri-, toomis- või elamumaad, mis on sobilik arendustegevuseks ning riigi huvid saavad kaitstud ka sellega, et kui KOV maad võõrandab, siis on riigil võimalik oma tegevuseks maa KOVilt tagasi saada tasuta, hüvitades KOVile maa osas tehtud kasulikud kulutused.

Tänapäevaks on selgunud, et maade tagasiküsimise regulatsioon ei ole õiguslikult ega praktikas tööle hakanud ning statistika näitab (vt lisa joonis 1), et KOVid on suunanud, st müünud või algatanud vastavad planeeringud, olulises mahus kinnisasju erasektorile. Seega saab väita, et MaaRS alusel saadud maadel on olnud siiski arenduspotentsiaal. Seetõttu on realiseerunud riigi jaoks riskid, mille ilmnemist ei peetud varem tõenäoliseks.

Vähesel määral kaasneb positiivne mõju riigieelarvele, kuna suurenevad KOVilt riigile tasutavad hüvitised, mis katavad osaliselt saamata jäänud tulu, mida riik oleks saanud, kui ta oleks ise need kinnisasjad enampakkumise teel võõrandanud.

Sihtrühm: kohaliku omavalitsuse üksused (79)

Kui KOV kasutab maad taotletud sihtotstarbel, siis uus regulatsioon ei too kaasa täiendavaid rahalisi kohustusi. Tegemist on asjaoluga, millega KOV ei pidanud arvestama MaaRS alusel riigilt maad taotledes, kuivõrd maa antakse KOVile üldjuhul avalike ülesannete täitmiseks ja

täna kehtiva õiguse kohaselt on KOVi kohustus jätkuvalt kasutada maad sihtotstarbeliselt. Muudatus puudutab KOVe, kes soovivad riigilt omandatud maa kasutusotstarbeid muuta ja seejärel maad võõrandada.

Uue kavandatava regulatsiooni kohaselt kehtiks hüvitise maksmise kohustus kõikide maade osas, sõltumata võõrandamise ajast. Makstav protsent oleks oluliselt väiksem (nt 30%) võrreldes enne 2023 aastat kehtinud 65%-ga. Tasu arvutamisel arvestatakse maha maa parendamise kulud.

Muudatus puudutab kõiki KOVe, kes võõrandavad või koormavad hoonestusõigusega riigilt tasuta saadud maad. Samas ei saa seda käsitleda täiendava kohustusena, vaid pigem kui kavandatava tulu osalist vähenemist. KOVile tema eelarvest kulusid ei teki, kuid väheneb hüvitise võrra võimalik maa võõrandamisest saadav tulu.

Muudatuse mõju sõltub KOV territooriumil oleva riigilt saadud võõrandatava maa hulgast ning piirkonna atraktiivsusest ja turuväärtusest. Seetõttu on mõju erinev omavalitsuste lõikes ja sõltub konkreetsetest tingutest. Kokkuvõttes on kavandatav muudatus mõõdukas, prognoositav ja tagab õiglase tasakaalu riigi ja kohaliku tasandi huvide vahel.

Sihtrühm: Eesti notarid (87 notarit)

Muudatus puudutab vähesel määral notareid notaritoiminguks nõutavate eelduste kontrollimisel ja hüvitiste riigile kandmisel.

Probleem 1.3 Riigi huvi realiseerimiseks puudub toimiv mehhanism

2023. aastal jõustunud RVS ja MaaRS muudatusega sätestati KOVi kohustus riigilt tasuta omandatud maa edasivõõrandamise korral välja selgitada riigi huvi ning avaliku huvi korral on riigil õigus kinnisasi omandada, et täita oma ülesandeid või arvata maa maareservi.

Tegelikkuses esineb küllaltki juhtumeid, KOV jätab pärast riigi poolt kinnisasja omandamise huvi väljendamist ja taotluse esitamist omandada varem KOVile tasuta võõrandatud maa avaliku huvi korral tasuta tagasi (hüvitades sealjuures KOVi poolt tehtud kulutused) enampakkumise läbi viimata, loobub võõrandamisest ning maa jääb munitsipaalomandisse.

KOVid ei ole nõus maad tasuta riigile tagasi andma ja riik ei saa kohustada KOVi maad üle andma.

Seega jääb riigi huvi maa riigile omandada realiseerimata ning puuduvad hoovad seda KOVilt nõuda.

Lisaks tekib olukord, kus KOVi alustatud riigi huvi tuvastamise menetluse hetkel on KOV juba teinud olulisi kulutusi ja planeerinud riigilt saadud maa muul otstarbel ümber, tekib riigi huvi väljendamisel ja realiseerimisel kahju ka KOVile. Siiski need ei ole kulutused, mis oleksid hüvitatavad ning nende kulutuste tegemisel peab KOV arvestama riski realiseerumisega.

KOVide üle teostab haldusjärelevalvet Justiits- ja Digiministeerium. Olukorras kus KOV ei ole kasutanud temale riigi poolt antud maad sihipäraselt, on alust hinnata, kas tegu on rikkumisega ja kas riigil võiks tekkida tagasinõudeõigus.

Eesmärgid

Leida lahendus, et RVS § 33 lõikes 11 (kehtib ka MaaRS alusel omandatud munitsipaalmaa kohta – vt § 25 lõiked 2 ja 3 ning KOKS § 34 lõiked 3 ja 3¹) kehtiva regulatsiooni eesmärki riigi huvi väljaselgitamise järgselt oleks võimalik ka tegelikkuses realiseerida.

Võimalikud lahendused

Mitteregulatiivne lahendus:

Võimalik oleks rakendada olemasolevat õiguslikku raamistikku, kui riigi avalik huvi seisneb kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (KAHOS) § 4 lõikes 1 toodud alustel maa riigi poolt omandamises, kuna KAHOS § 11 lõige 2² sätestab, et maareformi seaduse või riigivaraseaduse alusel kohaliku omavalitsuse üksusele tasuta antud kinnisasja eest ei maksta tasu ja riik hüvitab sellele kinnisasjale tehtud kasulikud kulutused, kui nendega on kinnisasja oluliselt parendatud.

Teine mitteregulatiivne lahendus oleks KOVi tasuta maa võõrandamise asemel anda KOVi seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks taotletav maa esialgu KOVi kasutusse, näiteks seatakse tähtajaline hoonestusõigus ning tähtaja möödumisel hinnatakse, kas KOVi on seda kinnisasja jätkuvalt oma ülesanneteks vaja või mitte, millest tulenevalt otsustatakse, kas kinnisasi võõrandatakse KOVi omandisse või lõpetatakse hoonestusõigus ja kinnisasi jääb riigile.

Uus regulatiivne lahendus:

Riigivara valitsejate esindajate poolt on esitatud ettepanekuid leida siiski mingi muu toimiv regulatsioon väljaspool KAHOSE menetlust.

Rahandusministeerium palub ettepanekuid, milline võiks olla võimalik regulatsioon probleemi lahendamiseks ning pakub omalt poolt välja ühe lahendusvõimaluse, mille osas ootame arvamusi ja tagasisidet:

Kinnistusraamatusse kantakse märke, mis tagab RVS § 33 lõikest 1¹ tuleneva KOVi kohustuse täitmist ja riigi õigust omandada kinnisasi avalikes huvides.

Probleem 1.4 Riigivara võõrandamisest võib katta piiratud osa varaga seotud kuludest

RVS § 64 näeb ette väga piiratud juhud, milliseid kulusid võib katta riigivara müügist laekuva raha arvel. Nendeks on peamiselt võõrandamise korraldamisega seotud otseselt dokumentaalselt tõendatud kulud või võõrandatava varaga seotud võlad või eluruumi üürikuule võõrandamisel üürikuu põhjendatult tehtud ja dokumenteeritud parenduste hüvitis.

Muude kulude katmiseks tuleb kavandada vastavad vahendid riigieelarvesse.

Arvestama peab, et kulusid, mida on juba riigieelarves planeeritud, ei saa teistkordselt müügitulu arvel katta.

Eelarvevahendite piiratuse tõttu on korduvalt esitatud ettepanekuid, et riigivara võõrandamisest (teatud juhtudel ka kasutusse andmisest) laekuvatest tuludest võiks katta ka muid kulusid kui seda on RVS §s 46 nimetatud.

Näiteks võiks teatud juhtudel katta riigivara võõrandamisega otseselt tegelevate töötajate palgakulu, samuti amortiseerunud riigivara asemel soetada uusi ajakohaseid seadmeid jms.

Eraldi väljatoodud teema on hoonestamata kinnisasjade väärimdamise ja parendamise kulu. Riigi seisukohalt on oluline, et maa väärimdamiseks oleks olemas rahalised vahendid, millega saab iga-aastaselt arvestada. Kui riik soovib oma portfellis olevatelt maadelt suuremat tulu teenida, on vastav võimalus õigusnormi tasandil vajalik.

Maa väärimdamise kaudu on riigil võimalik teenida kinnisasjalt märkimisväärselt suuremat tulu kui n-õ toormaana võõrandamise korral. Näiteks planeeringu kehtestamine võib suurendada kinnisasja väärtust väikeelamumaade puhul ligikaudu 30%, korterelamu-, äri- ja tootmismaade puhul umbes 50%. Teatud juhtudel on võimalik ehitusõigus saada ka projekteerimistingimuste alusel. Ehitusõiguse selgest määratlemisest tulenev kasv kehtib eelkõige kõrgema turuväärtusega piirkondades. Lisaks planeerimismenetluses huvitatud isikule halduslepinguga kaasnevate kulude katmise vajadusele on kohalikud omavalitsused aina enam kohaldamas võimalust, mille kohaselt tuleb maaomanikul hoonete rajamise eeldusena hüvitada KOVile sotsiaalse taristu rajamise kulud.

Näitena võib tuua Tallinnas, Põhja Tallinna linnaosas asuva kinnisasja. Riik võõrandas kinnisasja 2020. aastal enampakkumise teel hinnaga ligikaudu 160 000 eurot. Järgnevalt on kinnisasja väärimdatud ehitusõiguse määramise kaudu ja siis võõrandatud kinnisasi edasi 2025. aastal ligikaudselt hinnaga 880 000 eurot. Arusaadavalt on siin oma roll ka kinnisvara väärtuse kasvu ajafaktoril, kuid suurima panuse on andnud väärtuse kasvusse selgelt määratletud ehitusõiguse maht.

Turu-uuringute põhjal on detailplaneeringu keskmine maksumus elamumaa puhul ligikaudu 30 000 eurot ning tootmis- ja ärimaa puhul umbes 90 000 eurot. Kui arendusalale või selle lähipiirkonda kavandatakse avalik ehitis, mis on mõeldud nii arendusala kui ka selle ümbruse kinnistute teenindamiseks, võib riigil arendajana kaasneda kohustus osaliselt selle rajatise rahastamiseks.

Eesmärgid

Leida tasakaal rahastusmehhanismis, milliseid võõrandatava või kasutusse antava riigivaraga seotud kulusid võiks katta laekunud tasu arvel ja milliseid kulusid planeerides tuleks kavandada need riigieelarvesse.

Võimalikud lahendused

Võimalik mitteregulatiivne lahendus

Mitteregulatiivseks lahenduseks oleks jätkata samal viisil ja kõik need kulud, mida RVS § 64 ei luba otseselt võõrandamisest laekuva raha arvel katta, tuleb kavandada riigieelarvesse.

Võimalik regulatiivne lahendus: Täiendada RVS § 64 (ja ka kasutusse andmise regulatsiooni) sõnastust ja lisada sinna täiendavad võimalikud dokumentaalselt tõendatud kulud, mida lisaks kehtivale korrale võib riigivara kasutamiseks andmisest ja võõrandamisest laekuva tulu arvel katta.

Palume esitada oma arvamus ja ettepanekud, milliseid kulusid peetakse vajalikuks ja võimalikuks katta kasutusse andmisest või võõrandamisest laekuva raha arvel ning tuua välja põhjendus ning võimalik rahaline arvestus.

Mõju

Sihtrühm: riik, riigivara valitsejad

Mitteregulatiivse lahenduse korral

Ei nõua muudatusi ega tegevuste ümberkujundamist, kuid eeldab paremat kulude prognoosimist ja nende eelarve kavandamist. Teatud juhtudel võib eelarvesse jääda laekumata osa eeldatavast tulust kinnisasja kasutamiseks andmisest või võõrandamisest.

Regulatiivse lahenduse korral

Võimaldab katta operatiivsemalt võõrandatava vara väljavahetamisega või sellega seotud muud kulud ilma pikaajalist eelarveprotsessi läbimata, samuti teenida täiendavaid tulusid väärindatud maa (kinnisasjade) kasutusse andmisest või võõrandamisest.

Samuti on riigil maaomanikuna võimalik osaleda parima maakasutuse planeerimisprotsessis maa väärindajana.

Lahendatav probleem 2: Kestlikkuse ja ringsuse põhimõtete rakendamine

RVS rakendamise käigus on tekkinud erinevaid tõlgendusi ja praktikaid riigivara valitsejale mittevajaliku vara edasise kasutamise, sh mahakandmise ja hävitamise reeglites. Mittevajaliku riigivara puhul ei kasutata piisavalt võimalusi asjade ja esemete eluea pikendamiseks ja korduskasutusse suunamiseks ning pigem suunatakse need jäätmekäitlusse.

Eesmärgid

Sõnastada selgelt ühetaolised kestlikkuse ja ringsuse põhimõtted riigivara valitsemises ning leida võimalused nende põhimõtete rakendamiseks, võttes kasutusele jäätmeteket ja ressursside raiskamist vähendavad lahendused.

Võimalikud lahendused

Mitteregulatiivseks lahenduseks on praktika, et iga riigivara valitseja rakendab keskkonnahoidlikke lahendusi sõltumata nende kajastamisest RVSis. Samuti on võimalus kehtestada iga valitsemisala riigivara kasutamise korras täpsemad sellekohased reeglid.

Võimalik regulatiivne lahendus

Täiendada RVS üldpõhimõtteid (§ 8), et ringsuse põhimõtete ja jäätmehierarhia jäätmeseaduse (*JäätS*) mõistes (*JäätS* § 22¹) arvestamine on kohustuslik terve riigivara elukaare vältel (st hankimisest kuni jäätmeteks muutumiseni ja jäätmete käitlemiseni). Vastasel juhul ei toimu oluliselt muutust, kuna lihtsam on jätkata juba toimivaid lahendusi.

Eelkõige tuleks seada prioriteediks riigivara hulka kuuluvate esemete ja asjade korduskasutus (*JäätS* § 14¹).

Jäätmehierarhia ja korduskasutus on defineeritud jäätmeseaduse viidatud sätetes. Ringsus tähendab praktikaid ressursikasutuse optimeerimiseks ja jäätmetekke vähendamiseks kogu tootmis- ja tarbimisahelas, keskendudes jätkusuutlikkusele ja majanduslikule tõhususele.

Need põhimõtted tähendavad näiteks, et esmaselt tuleb hinnata enne võõrandamist, hävitamist jne, kas on potentsiaali asjade ja hoonete eluea pikendamiseks (remont, parandamine, uuendamine) ning asjade korduskasutusse suunamiseks.

Hävitamine (jäätmekäitluse mõistes põletamine energiakasutusega või ilma ning ladestamine) peaks olema kõige viimane võimalus ja võetakse kasutusele vaid juhtudel, kus muud võimalused ei tule kõne alla, näiteks siis kui:

- 1) vara korduskasutamine, uuendamine, ringlussevõtt või muu taaskasutamine ei ole võimalik või majanduslikult põhjendatud;
- 2) tegemist on riigivaraga, mis sisaldab riigitunnuseid, mida ei ole võimalik eemaldada, ning mille ringlusest eraldamine on vajalik riigi julgeoleku, avaliku korra või muude strateegiliste huvide kaitseks.

Ka ehitiste renoveerimisel või lammutamisel peaks toimuma jäätmete liigiti kogumine, materjalide korduskasutusse suunamine jm. Kui riigivara muutub jäätmeteks, tuleb see suunata võimalikult suures ulatuses ringlusesse.

Mõju

Sihtgrupp: riik ja riigivara valitsejad (ministeeriumid ja muud RVS §-s 4 nimetatud institutsioonid), kokku 17.

Muudatuste mõju avaldub riigi ja üldse avaliku ressursi mõistlikumas kasutamises ning väiksemas koguses jäätmete tekkimises. Lisaks on enamasti jäätmete käitlemise kulu suurem (nt transport, hävitamine) kui asjade korduskasutusse suunamisel.

Lahendatav probleem 3: Bürokratia vähendamisega seotud muudatused

Mitmed RVSis reguleeritud otsustusprotsessid ja menetlused on põhjendamatult keerukad, dubleerivad, aja- või ressursimahukad ning ei kasuta ajakohaseid lahendusi.

Eesmärgid

Muuta riigivaraga seotud otsustus- ja menetlusprotsessid selgemaks, läbipaistvamaks, lihtsamaks ja ökonoomsemaks, võtta kasutusele kaasaegsemad, kiiremad ja ressursse kokkuhoidvad lahendused

Võimalikud lahendused

Probleemi saab lahendada ainult regulatiivselt, kuna lihtsustatakse RVSi konkreetseid sätteid. Mõned näited:

- Muuta, et riigile testamendijärgsel pärimisel on pärimise korraldaja ja vastuvõtja see ministeerium/riigiasutus, kellele vara pärandatud on;
- Teatud juhtudel volitada otsustusõigus allapoole;
- Kinnisasja lühiajalisel kasutusse andmisel ning vallasasjade korral lepingu ja üleandmise akti nõude lihtsustamine (vt § 16 ja 49);
- Riigi äriühingule vara kasutusse andmisel VV nõusolekust loobumine (nt avalikes huvides toimuvaks liiniveoks)
- Kaaluda, kas ajalehes ja Ametlikes Teadaannetes avaldamise kohustus on enam ajakohane, kuna valdavalt kasutavad kõik isikud teadete lugemiseks veebikanaleid,

eelisõigusega isikutele saadetakse personaalsed teated ning enampakkumised toimuvad elektroonilises oksjonikeskkonnas. Samuti kuvatakse info RKVRis või riigimaa oksjonikeskkonnas.

- Riigimaa rendile andmisel, va hoonestusõiguse puhul, enampakkumise menetluses kasutada maa korralisel hindamisel hinnatud maa maksustamishinna alusel hinnatud renditasu (3% maa maksustamishinnast), kui maa vastab parimale kasutusele ja sihtotstarbele. Praegu on nõue, et maa maksustamishinnast võib lähtuda vaid juhul, kui see vastab turupõhisele tasule, st seda tuleb igakordselt analüüsida. MaRu-s on vastav pädevus olemas ja seda tehakse. Teistes asutustes pädevust ei ole, võimalik, et hindamisi ka tellitakse, mis on oluliselt kallim (RVS § 18.1 (koosmõjus § 66) ja VV määrus „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“).
- Kaaluda asjaõiguslepingute registreerimise kohustuse lõpetamist RKVRis, kui lepingutasude arvestust ei peeta RKVRis ja lepingute üldinfo on kättesaadav Kinnistusraamatust.
- Lõpetada kinnisvara koondaruande koostamise kohustus, kuna vastav statistika on kättesaadav avalikul veebilehel.

Mõju

Sihtgrupp: riigivara valitsejad: (ministeeriumid ja muud RVS §-s 4 nimetatud institutsioonid)

Seaduse rakendamine muutub selgemaks ja tõhusamaks, vajades vähem ressursi. Suureneb õiguskeskkonna läbipaistvus, paraneb menetluste ja otsuste kvaliteet. Muudatustega ei kaasne olulist mõju.

Lahendatav probleem 4: Parandused ja täpsustused, millega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju

RVS regulatsioonis ilmnenu vead ja puuduvad viited, mis vajavad parandamist.

Eesmärgid

Suurendada õigusselgust ja ühtlustada seaduse rakendamise praktikat.

Võimalikud lahendused

Probleemi saab lahendada ainult regulatiivselt, kuna parandatakse ja täiendatakse RVSi konkreetseid sätteid.

Mõned näited:

- Sõnastuse ühtlustamine (kasutusse andmine, kasutamiseks andmine)
- § 19 parem struktureerimine, kuna lõiked 4 ja 5 on sisult sarnased
- viimaste muudatustega, mil RVSi lisati erisusi ja täiendavaid sätteid KOVide maatehingute osas, on jäänud välja mõned vajalikud viited, näiteks et RVS § 33 lg 1¹ kohane riigi huvi väljaselgitamine toimub riigi kinnisvararegistri kaudu.

Mõju

Muudatustega ei kaasne olulist mõju.

Edasine väljatöötamine

Käesoleva VTK osas saabuvate arvamuste ja ettepanekute alusel alustame 2026. a esimeses pooles RVS muutmise eelnõu koostamist, kaasates riigivara valitsejate esindajaid erinevate küsimuste lahendamisel ning regulatsioonide sõnastamisel.

Eelnõu esmane versioon on plaanis esitada kooskõlastamisele 2026. a III kvartalis.

Vabariigi Valitsusele on kavas eelnõu esitada 2027. a I kvartalis

Vastutav ministeerium; Rahandusministeerium
Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed :
Riigihalduse osakonna jurist Helje Päivil,
helje.paivil@fin.ee, 5885 1353