Sisukord

1. Lahendatav probleem 3
1.1 Hetkeolukord 3
1.2 Lahendatav probleem 4
2. Eesmärgid 5
3. Võimalikud lahendused 7
3.1 Lahendusvariandid 7
3.2 Esimese lahendusvariandi kirjeldus 7
3.2.1 Üldiselt 7
3.2.2 Ehitisteta maa 8
3.2.3 Ehitistega maa 9
3.2.4 Ribad 11
3.2.5 Vaidlustamise võimalused 16
3.2.6 Esimese lahendusvariandi menetluse skeem, maareformi lõpetamise eeldatav tulemus ja tegevuskava 17
3.3 Teise lahendusvariandi kirjeldus 19
3.4 Lahendusvariantide võrdlus 20
3.5 Kavandatavad muudatused õigusaktides 22
3.5.1 MaaRS-i olulisemad muudatused 22
3.5.2 Ehitiste omandiõiguse tekkimise võimalike aluste täpsustamiseks vajalikud muudatused 24
3.5.3 Ribadega seotud menetluste, sh sundliitmise, lahendamiseks kavandatavad muudatused: 24
3.5.4 Riigivaraseaduses vajalikud muudatused 25
3.5.5 Pärast ehitistega maa riigi omandisse jäämist ehitise omaniku kasuks hoonestusõiguse seadmiseks vajalikud muudatused 25
3.5.6 Maareformi seadusega seotud menetluskordade muudatused 26
3.6 Esimese lahendusvariandi põhiseaduspärasuse analüüs 26
3.6.1 Isikud, kelle õigusi võidakse riivata 26
3.6.2 Riivatavate põhiõiguste analüüs 26
3.6.3 Õiguspärane ootus 28
3.6.4 Kokkuvõttev hinnang kavandatava regulatsiooni põhiseaduspärasusele 29
3.7 Ribade sundliitmise põhiseaduspärasuse analüüs 29
3.7.1 Ribade sundliitmise õiguslik iseloom 29
3.7.2 Riivatavad põhiõigused ribade sundliitmise korral 30
3.7.3 Varalise koormuse hindamine 30
3.7.4 Proportsionaalsuse hindamine 31

3.7.5 Õiguspärane ootus ja õiguskindlus 31
3.7.6 Kokkuvõttev hinnang ribade sundliitmise põhiseaduspärasusele 32
4. Uuringud ja kaasatud osapooled 32
5. Määratletud mõju 32
5.1 Kavandatav muudatus I 32
5.1.1 Muudatuse I sisu 32
5.1.2 Sotsiaalsed mõjud 33
5.1.3 Mõju majandusele 33
5.1.4 Mõju regionaalarengule 33
5.1.5 Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, halduskoormusele, riigieelarvele ning muudele avaliku sektori kuludele ja tuludele 34
5.1.6 Edasine analüüs 35
5.1.7 Miks on mõju ebaoluline? 35
5.2 Kavandatav muudatus II 36
5.2.1 Muudatuse II sisu 36
5.2.2 Sotsiaalsed mõjud 36
5.2.3 Mõju majandusele 37
5.2.4 Mõju regionaalarengule 37
5.2.5 Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, halduskoormusele, riigieelarvele ning muudele avaliku sektori kuludele ja tuludele 37
5.2.6 Edasine analüüs 39
5.2.7 Miks on mõju ebaoluline? 39
5.3 Kavandatav muudatus III 39
5.3.1 Muudatuse III sisu 39
5.3.2 Sotsiaalsed mõjud 39
5.3.3 Mõju majandusele 40
5.3.4 Mõju regionaalarengule 40
5.3.5 Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, halduskoormusele, riigieelarvele ning muudele avaliku sektori kuludele ja tuludele 40
5.3.6 Edasine analüüs 41
5.3.7 Miks on mõju ebaoluline? 41
6. Edasine väljatöötamine 42
Lisa 1. ETAKi andmetel ehitisteta reformimata maaüksused kohalike omavalitsuste lõikes 43
Lisa 2. ETAKi andmetel ehitistega reformimata maaüksused kohalike omavalitsuste lõikes 44
Lisa 3. Iseseisva kasutusvõimaluseta maa, nn ribad, kohalike omavalitsuste lõikes 45
Lisa 4. Pooleliolevad maaüksused, mille munitsipaalomandisse andmine on selgitamisel 46
Lisa 5. Reformimata maad, millel asuvad Eesti topograafia andmekogu (ETAK) andmetel ehitised 47

Maareformi seaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsus[1]

08.06.2026 seisuga

1. Lahendatav probleem

1.1 Hetkeolukord

Maareform algas 01.11.1991, kui jõustus maareformi seadus (edaspidi MaaRS). Maareformi eesmärk on kujundada riiklikul maaomandil rajanevad suhted ümber peamiselt maa eraomandil põhinevateks suheteks, lähtudes endiste omanike õiguste järjepidevusest ja praeguste maakasutajate seadusega kaitstud huvidest, ning luua eeldused maa efektiivsemaks kasutamiseks (MaaRS § 2).

Maareform on valdavas osas lõpule viidud ning hetkeseisuga hõlmab see üle 99% Eesti Vabariigi territooriumist. Maareformi toimingud on veel vaja teha ligikaudu 9840 maaüksusel kogupindalaga umbes 9000 hektarit, mis moodustab 0,2% Eesti Vabariigi territooriumist. Maa- ja Ruumiameti andmetel jagunevad need maareformi liikide kaupa järgmiselt:

Eeldatav maareformi liik	**Maaüksuste arv**
hoonestusõiguse seadmine	1119
korteriomandi seadmine (ei toimu MaaRSi alusel)	255
maa tagastamine	21
mitu liiki koos	12
munitsipaalomandisse andmine	325
ostueesõigusega erastamine	1223
riba kinnisasjaga liitmine	5182
maa riigi omandisse jätmine maareservina	557
maa riigi omandisse jätmine teistel alustel	388
liik teadmata	744
vaba metsamaa erastamine	7
vaba põllumajandusmaa erastamine	7
Kokku	**9840**

Reformimata maaüksuste arvud ja liigid on pidevas muutumises, sest algselt moodustatud maaüksused piiritleti olemasolevate kinnisasjade vaheliste aladena ja vastavalt maareformi läbiviimiseks vajalike asjaolude selgumisele muudetakse maaüksuste piire. Selliste maaüksuste jagamisel viiakse ühe algse maaüksuse osas maareform läbi kahe või enama menetlusega (näiteks osa piiritletakse ehitiste teenindamiseks vajaliku maana ja erastatakse ning osa jäetakse riigi omandisse või antakse munitsipaalomandise). Mõnel juhul on kasutuseta ehitis lagunenud sedavõrd, et omanik kaotab maareformi käigus õiguse omandada ehitise juurde kuuluvat maad. Need maad jäetakse üldjuhul riigi omandisse riigi reservmaana.

Põhjused, miks osa maareformi menetlusi on tänaseni lõpuni viimata, on erinevad. Erastamiste puhul on paljudel juhtudel menetlused peatunud õigustatud isikute tegevusetuse (nt lõpule

[1] Väljatöötamiskavatsuse koostamisel on arvestatud Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lg-s 1 sätestatud kriteeriumitega.

viimata pärimismenetlus või ehitise omandiõiguse dokumentide mitteesitamise) tõttu. Sageli on põhjuseks ka kohaliku omavalitsuse tegevusetus maareformi eeltoimingute tegemisel. Probleemiks on ka maareformi alaste teadmistega ametnike puudumine kohalikes omavalitsustes, samuti see, et maareformi lõpuleviimist ei peeta teiste lahendamist vajavate ruumiotsuste kõrval enam prioriteetseks. Reformimata maaüksustel, millel asuvad ehitised,[2] on vaja eelkõige välja selgitada ehitise rajamise õiguslikkus, ehitise omanik, ehitise seisund ja see, kas ehitise omanik on esitanud tähtaegselt avalduse maa omandamiseks ja millises ulatuses. Nende asjaolude väljaselgitamine on tihtilugu keeruline ja aeganõudev. Kui ehitiste teenindamiseks vajalik maa või ostueesõigusega erastatava maa piirid on kindlaks määramata, või on näiteks maaüksuse sihtotstarve määramata, on takistatud ka maa ülejäänud osas riigi omandisse jätmine. Maa riigi omandisse jätmise menetlusi on pooleli ka seetõttu, et kohalik omavalitsus ei ole maa riigi omandisse jätmisega nõus ning soovib maad saada munitsipaalomandisse. Leidub ka pooleliolevaid maa munitsipaalomandisse andmise menetlusi, mille puhul kohalik omavalitsus ei ole nõus maa andmisega munitsipaalomandisse, näiteks kohalike teede alused maad või vähesel määral ka varede või õigusliku aluseta rajatud ehitistega maad. Osade maaüksuste osas on maareform lõpetamata, kuna riik ega kohalik omavalitsus maad endale ei soovi.

Reformimata maatükkidest hinnanguliselt poole moodustavad kinnisasjade vahele jäänud iseseisva kasutusvõimaluseta maatükid (nn ribad), mis on tekkinud erinevate maareformi vigade tõttu ja mis on otstarbekas liita mõne piirneva kinnisasjaga. Maa- ja Ruumiameti andmete kohaselt oli seisuga 19.05.2026 nn ribasid 5182 maaüksust. Katastrikaardi korrastamise käigus võib oletuslikult kaduda 5-10% praegustest ribadest. Ülejäänute osas tehakse erinevaid toiminguid, sh selgitatakse välja, kas on lahendamata taotlusi maareformi läbiviimiseks, kas maaüksusel asub ehitisi või on muid asjaolusid, mis takistavad maakorralduse käigus reformimata maa naaberkinnisasjaga liitmist.

1.2 Lahendatav probleem

Maareform on kestnud üle 30 aasta. Suur osa maareformi eesmärgist on täidetud, kuid osade maaüksuste osas on endiselt maareform läbi viimata.

Maareformi läbiviijateks on riik (Maa- ja Ruumiameti kaudu) ja kohalikud omavalitsused (MaaRS § 38 lg 1). Seejuures on Maa- ja Ruumiametil õigus täita ka neid maareformiga seotud ülesandeid, mis õigusaktidega on määratud kohaliku omavalitsuse ülesandeks, kui kohalik omavalitsus jätab oma ülesanded täitmata (MaaRS § 38 lg 2 p 6 ja lg 3). Maa- ja Ruumiametil ei ole piisavalt ressurssi, et kõik pooleliolevad maareformi menetlused ise kehtiva korra alusel mõistliku aja jooksul lõpuni viia.

Maareformi lõpuleviimisega on tegeletud juba aastaid. 2013. aastal jõustunud MaaRS-i muudatused nägid ette konkreetsed tähtajad maareformi toimingute tegemiseks, et võimaldada maareformi kiiremat lõpuleviimist. Riigikohus on juba 2018. aastal leidnud, et maareformi lõpuleviimise vastu on avalik huvi. MaaRS-s sätestatud tähtajad on tänaseks möödunud, kuid osa maareformi menetlusi on endiselt pooleli.

Arvestades maareformi algusest möödunud ajaperioodi ja seaduses sätestatud tähtaegu, peab maareformi lõpuleviimine saama eraldiseisvaks eesmärgiks. Senise praktika pinnalt on näha, et kui seadusandlikul tasandil mitte sekkuda, siis maareform võib jääda venima veel pikaks ajaks.

[2] Eesti topograafia andmekogu (ETAK) andmetel on reformimata maade hulgas selliseid maaüksusi ligikaudu 3700.

Kohalikel omavalitsustel ning Maa- ja Ruumiametil ei ole piisavalt ressurssi, et pooleliolevad menetlused kiiremas korras lõpule viia. Sageli on pooleli jäänud keerukamad menetlused, kus haldusorganil oleks vaja jõulisemalt sekkuda. Otsustav sekkumine menetluse lõpuleviimiseks võib kaasa tuua vaidlusi, mis on omakorda ressursikulu. Kavandatav seadusemuudatus loob eeldused maareformi lõpuleviimiseks sõltumata haldusorganite valmisolekust astuda kõrgema vaidluse riskiga samme.

Kavandatava seadusemuudatuse eesmärk ei ole koondada maareformi läbiviimine täielikult Maa- ja Ruumiametisse, vaid luua õiguslik mehhanism, mis võimaldab pooleliolevad ja objektiivselt takerdunud menetlused lõpetada seaduse alusel, vähendades seeläbi nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste pikaajalist halduskoormust.

Varasematest seadusemuudatustest on näha, et seaduses maareformi lõpetamise toiminguteks tähtaegade sätestamine soovitud mõju maareformi terviklikuks lõpetamiseks ei oma.

Näiteks 2013. aastal kehtima hakanud MaaRS-i ja sellega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt oli nimetatud seadusemuudatuste üheks eesmärgiks kehtestada maareformi kiiremaks lõpuleviimiseks vajalikud tähtajad, et kiirendada maareformi lõpuleviimist. Samas puudutasid kehtestatud tähtajad üksnes konkreetseid menetlustoiminguid ja -liike, nagu maa munitsipaalomandisse andmise taotluste esitamine, maa tagastamise ja kompenseerimise menetluste lõpuleviimine ning hoonestusõiguse seadmisega seotud toimingud, ega kujutanud endast maareformi üldist lõpptähtaega. 2013. aastal kehtestatud tähtpäevadest hiliseim oli 30.06.2016. Ka sellest tähtpäevast möödub peagi 10 aastat, kuid maareform ei ole endiselt lõppenud. 2020. aastal said valdavalt küll kõik reformimata maad ruumikuju ja katastritunnuse ning need kanti riigi kinnisvararegistrisse maareformi menetluse osana, kuid nende omandi liik ja ulatus selgub lõplikult siiski alles pärast maareformi lõpuleviimist.

Seetõttu on vajalik rakendada senisest tõhusamaid ja põhimõttelisemaid meetmeid ning selgeid tagajärgi, kuna varasemad lahendused ei ole toonud kaasa maareformi lõpuleviimist. Kavas on kehtestada regulatsioon, mis sätestab, et kui seaduses sätestatud tähtpäevaks reformimata maaüksuste osas ei ole maareformi läbi viidud, jäävad need maaüksused riigi omandisse ning sellega maareform lõppeb. Ehitistega ja ehitisteta maatükke tuleks käsitleda eraldi ning anda ehitistega maatükkide puhul pikem tähtaeg senise korra alusel menetluse lõpetamiseks, täpsustades ehitiste kui vallasasjade omandiõiguse tõendamise võimalusi, et anda võimalus ka nendel isikutel ehitise aluse maa omandamiseks, kes senises menetluses ei ole piisavalt suutnud ehitise omandiõigust tõendada. Lahendada tuleb ka iseseisva kasutusvõimaluseta maaüksuste (nn ribade) küsimus, sest neid ei ole mõistlik jätta eraldiseisvate kinnistutena riigi omandisse.

2. Eesmärgid

Eesmärgiks on töötada välja tõhus, õiguskindel ja selge õigusraamistik, mis aitab saavutada maareformi lõpetamise mõistliku aja jooksul ning võimalikult väikese halduskoormusega. Maareformi saab konkreetse maaüksuse osas lugeda lõppenuks siis, kui maa on kantud maakatastrisse ja kinnistusraamatusse ning see on saanud omaniku.

Maareformi lõpetamine aitab saavutada selgust maaomandi ja maakasutuse osas. Väheneb pikaaegne haldussisene koormus ja kulud, mis tulenevad venima jäänud maareformi menetlustest. Maareformi lõpetamise saavutamist hinnatakse eeskätt selle alusel, et kõik

iseseisvalt kasutatavad reformimata maaüksused on kavandatava regulatsiooni jõustumise järel kantud kinnistusraamatusse ning neil on omanik (riik, kohaliku omavalitsuse üksus või eraõiguslik isik). Täiendava indikaatorina kasutatakse reformimata maaüksuste arvu vähenemist kuni nulltasemeni.

Maa- ja ruumiloome programmis aastateks 2026-2029 (kinnitatud majandus- ja tööstusministri 10.02.2026 käskkirjaga nr 16) 5. peatükis on hetkeolukorra analüüsis märgitud, et *maareform on lõpusirgel, valdav osa Eesti territooriumist on kantud maakatastrisse ja leidnud uue omaniku – vaid 0,18 protsenti Eesti maismaa pindalast on reformimata. Maareformi tempo aeglustub pidevalt erinevatel põhjustel: ressursipuudus KOV-ides, õigustatud isikute passiivsus, menetluste kasvav keerukus (lihtsamad menetlused on lõpule viidud). Samuti ei ole selgunud kõikide maade munitsipaalomandisse andmise vajadus ja selgitatakse välja riigile vajalikke maid. Riigi maareservi jäetud maad vajavad haldamist (enampakkumisel rendile andmine ja müük, hooldamine, sh ohtlike objektide likvideerimine, ebaseadusliku kasutuse lõpetamine), kuid tulenevalt ressursside vähenemisest on vajalik senisest rohkem hakata tegevusi prioriseerima.* Programmi lisaks 1 oleva programmi teenuste kirjelduse p-s 2.5 on maareformi kohta eesmärgina välja toodud, et *maareform on õiguspäraselt lõpetatud, kõik maad on kantud maakatastrisse ja saanud omaniku.* Tegevuse lühikirjelduses on märgitud: *maareformi läbiviimisel riigi toimingute tegemine, sh maa erastamine, riigi omandisse jätmine, munitsipaalomandisse andmine, riigimaale ehitise omaniku kasuks hoonestusõiguse seadmine ja iseseisva kasutusvõimaluseta reformimata maast kinnisasjadele juurdelõigete tegemine. Maareformi-alane nõustamine ja selgituste andmine.* Vastutavaks asutuseks on Maa- ja Ruumiamet. Programmi lisa 2 „Teenuste rahastamiskava, MKMi valitsemisala (eurodes)“ kohaselt on maareformi teenuse eelarve 2026. aastal 2 475 004 eurot ja aastatel 2027-2029 iga-aastaselt 2 434 962 eurot.

Keskkonnakaitse ja -kasutuse programmi 2023-2026 (kinnitatud keskkonnaministri 16.02.2023 käskkirjaga nr 1-2/23/74) tegevuse 5.1 „Maatoimingute korraldamine“ tegevuse mõõdikute kohaselt oli reformimata maaüksuste arvu puhul 2024. aasta sihttase 7600 maaüksust, 2025. aasta sihttase 5200 maaüksust ning 2026. aastaks sooviti saavutada sihttase 2800 maaüksust. Programmis on olukorra lühianalüüsi all välja toodud, et *maareform on lõpusirgel ja kõik maad on kantud maakatastrisse*. Oodatava tulemusena on märgitud, et *maade riigi või munitsipaalomandisse jätmine ning eraisikutega seotud maade tagastamised ja erastamised (v.a kohtuvaidlused) on lõpetatud.*

2025. aasta lõpuks keskkonnakaitse ja -kasutuse programmis sätestatud reformimata maaüksuste sihttaset saavutatud ei ole. Seetõttu on ebatõenäoline, et ilma täiendavate sekkumisteta saavutatakse ka programmis 2026. aastaks sätestatud sihttase. Samuti on ebatõenäoline, et 2026. aastal saavutatakse olukord, kus maade munitsipaalomandisse andmine või riigi omandisse jätmine ning eraisikutega seotud tagastamised ja erastamised on lõpetatud.

Maareformi lõpuleviimist kajastatakse ka kohalike omavalitsuste arengukavades. Näiteks toob Tallinna arengustrateegia „Tallinn 2035“ tegevusvaldkonna „Linnavara hoidmine ja arendamine“ maatoimingute olulisemate tegevussuundade all välja maareformi eeltoimingute lõpuleviimise.

See, et eesmärk maareform lõpule viia, on juba aastaid saavutamata, näitab, et vajalik on jõulisemalt sekkuda, sest senisel viisil jätkates võivad pooleliolevad maareformi menetlused kesta edasi veel aastaid, kulutades ühiskondlike ressursse ja hoides õhus õiguslikku ebaselgust.

3. Võimalikud lahendused

3.1 Lahendusvariandid

Lahendusvariante on mitmeid, nii regulatiivseid kui mitteregulatiivseid. Kuigi MaaRS-s on varasemalt kehtestatud tähtajad üksikute maareformi menetlustoimingute tegemiseks eesmärgiga kiirendada maareformi läbiviimist, ei ole seaduses seni reguleeritud maareformi kui terviku lõplikku tähtaega ega selle saabumise õiguslikke tagajärgi. Senine regulatsioon, mis on keskendunud üksikutele menetlusliikidele ilma tõhusate tagajärgede sätestamiseta tähtaja ületamise puhuks, ei ole osutunud piisavalt efektiivseks maareformi lõpuleviimise tagamisel. Need tähtajad on tänaseks ammu möödunud ja maareform on osade maaüksuste puhul senini pooleli. Kuna eeldatavalt on pooleli keskmisest keerukamad menetlused, kus ei ole võimalik olukorda lahendada näiteks ühtsete juhendmaterjalide loomisega, sest igas menetluses on oma spetsiifilised probleemid, ei saa mitteregulatiivseid lahendusvariante pidada praegusel juhul efektiivseteks. Seetõttu tuleb eelistada regulatiivseid lahendusvariante.

Need on järgmised:

1. **Esimene lahendusvariant** - muuta kehtivat MaaRS-i ning sätestada selles tähtpäevad, mille saabumisel jäävad seni veel reformimata maad, v.a iseseisva kasutusvõimaluseta ribad, riigi omandisse seaduse alusel. Tegemist on lahendusega, millel on tähtaja möödumisel tagajärjed. Ehitistega ja ehitisteta maid käsitletakse eraldi. Kui ettenähtud tähtajaks ei ole maa suhtes vajalikku menetlust lõpule viidud, jääb maa kindlaksmääratud kuupäeva seisuga riigi omandisse. Seega on regulatsiooniga seotud konkreetne ja üheselt määratletud õiguslik tagajärg, mis loob selguse maareformi lõpuleviimisel. Ribasid käsitletakse jätkutegevusena. Samuti käsitletakse maareformi jätkutegevusena nende juhtumite lahendamist, kus seaduses sätestatud tähtaja jooksul ei suudeta ehitiste omandiõiguse küsimusi lahendada ja seda tuleb teha pärast ehitistega maade riigi omandisse jätmist.
2. **Teine lahendusvariant** - kehtestada eraldiseisev maareformi lõpetamise seadus ja tunnistada hetkel kehtiv MaaRS ning selle alusel antud õigusaktid kehtetuks.

3.2 Esimese lahendusvariandi kirjeldus

3.2.1 Üldiselt

Esimese lahendusvariandi kohaselt tuleks sätestada MaaRS-s, et riigi omandisse jääb maa, mille osas ei ole teatud hetkeseisuga tehtud maareformi lõpp-otsust. See tähendab, et kui seaduses sätestatud kuupäeva seisuga on maaüksuse osas maareformi menetlus pooleli, jääb seaduse alusel see maaüksus riigi omandisse, kantakse kinnistusraamatusse ning omanikuna kantakse sisse Eesti Vabariik. Halduskoormuse vähendamiseks eraldi haldusakti selle kohta ei anta. Seaduses tuleb muu hulgas sätestada, kes saab sellise riigivara valitsejaks ja volitatud asutuseks.

Erand sellest tuleks sätestada pooleliolevate tagastamismenetluste jaoks, sest nende lõpuleviimise eest vastutab KOV ja järelevalvet teeb Rahandusministeerium, ning nn ribade osas. Kuna pooleliolevaid tagastamismenetlusi on teadaolevalt vaid 21, tuleks need lõpuni viia kehtiva korra alusel. Ribasid ei ole mõistlik eraldiseisvate kinnistutena riigi omandisse jätta ja sellisena kinnistusraamatusse kanda, kuna tegemist on iseseisva kasutusvõimaluseta maatükkidega (MaaRS § 31^2 lg 1), ning mõistlikum on nende liitmine kõrvalasuvate kinnisasjadega.

Seaduse alusel seni reformimata maa riigi omandisse jäämise puhul oleks tegemist suhteliselt lihtsa, selge ja ühetaolise lahendusega. Kui aastakümnete jooksul ei ole suudetud mõne maaüksuse osas maareformi menetlust lõpuni viia, jääb nüüd maaüksus riigi omandisse. See ei välista, et maaüksus võib edaspidi minna ka kohaliku omavalitsuse omandisse või eraomandisse, kuid seda juba riigivaraseaduse regulatsiooni alusel.

19.05.2026 seisuga on maaomandi määramise toiminguid vaja teha veel ca 9840 maaüksusel (ehitisteta, ehitistega ja ribad kokku).

Selle lahendusvariandi puhul tuleb eristada ehitisteta maid, ehitistega maid ning ribasid, kusjuures ehitisteta maade ja ehitistega maade puhul on tegemist sisulise tegevusega ning ribade puhul jätkutegevusega ehk maareformi vigade parandamisega:

1) **ehitisteta maad** (19.05.2026 seisuga 1963 maaüksust, *vt. lisa 1*) – ehitisteta maade puhul on probleemkohti oluliselt vähem, sest ei tõusetu ehitise omandiõiguse küsimust. Nende maade riigi omandisse jäämise tähtaeg on seadusemuudatuse jõustumisest arvates;
2) **ehitistega maad** (19.05.2026 seisuga 2695 maaüksust, *vt. lisa 2*) – seal asuvad nii õiguslikul alusel kui ka õigusliku aluseta rajatud ehitised. Ehitiste omandiõiguse tuvastamine on keerukam ning maa riigi omandisse jäämisel võimalik risk teiste isikute õiguste riivele suurem. Ettepanek on lahendada selliste ehitiste omandiõiguse küsimus, et riigi omandisse ei jääks maad, millel asuvate ehitiste omandiõigus on ebaselge. Nende maade osas tuleks sätestada riigi omandisse jäämise osas pikem tähtaeg (näiteks kaks või kolm aastat seadusemuudatuse jõustumisest arvates), et pärast ehitiste omandiõiguse tekkimise tingimuste täiendamist oleks piisavalt aega uue omandiõiguse regulatsiooni alusel senised menetlused lõpuni viia. Siia alla kuulub ka väike osa maadest, mida käsitatakse erijuhtumitena, ja mille puhul ei ole seni peetud põhjendatuks maa riigi omandisse jätmist, näiteks juhul, kui maaüksusel paikneb arvukalt õigusliku aluseta püstitatud garaaže või lagunenud ehitisi (*hetkel teadaolevalt on selliseid keerukaid erijuhtumeid Maa- ja Ruumiameti hinnangul 6 tk*);
3) **ribad** (19.05.2026 seisuga 5182 maaüksust, *vt. lisa 3*) – iseseisva kasutusvõimaluseta maatükid, mida ei ole mõistlik riigi omandisse jätta, sest need ei ole riigile vajalikud, neid ei saa eraldiseisvalt kasutada ega müüa. Ribad kinnisasjade vahel on tekkinud maareformi käigus peamiselt eri aegadel kasutusel olnud erinevast kaardimaterjalist või mõõdistusviisidest tingitud vigade tõttu. Tegemist on maakorralduse kaudu lahendatava probleemiga.

3.2.2 Ehitisteta maa

Seaduses tuleks sätestada tähtpäev, millise aja seisuga jäävad veel seni reformimata maad riigi omandisse. Ehitisteta maa puhul kehtestada tähtaeg seadusemuudatuse jõustumisest arvates. Seejuures tuleb kavandada regulatsioon riigi omandis olevate veekogude kohta (veeseaduse § 23) ning samuti kehtestada maa sihtotstarbe määramise võimalused olukorras, kus valla- või linnavalitsus ei tee vajalikke toiminguid. Veeseaduse kohaselt kuuluvad avalikud veekogud riigile ning kuna seadus ei määra praegu selgelt nende valitsejat, on põhjendatud kehtestada regulatsioon, millega määratakse nende valitsejaks Kliimaministeerium või tema valitsemisalas tegutsev asutus ning sätestatakse avalike veekogude valitsemise alused seaduse või valitsuse määruse tasandil.

Seaduse alusel jäetakse maa riigi omandisse, kuid lõplik vormistamine võtab pärast seaduse jõustumist hinnanguliselt veel 1–2 aastat, kuni kõik kinnisasjad on kantud kinnistusraamatusse.

3.2.3 Ehitistega maa

Ehitistega maade puhul tuleks riigi omandisse jäämiseks kehtestada pikem tähtaeg (nt kaks või kolm aastat seadusemuudatuse jõustumisest), et viia senised menetlused lõpule uue omandiõiguse regulatsiooni alusel.

ETAK-i andmetel paikneb reformimata maadel kokku 7081 ehitist, millest 1654 on varemed või vundamendid (vt lisa 5). Puudub usaldusväärne ülevaade sellest, kui suurel osal nimetatud ehitistel on omandiõiguslikke probleeme. Samuti ei ole võimalik hinnata ehitisregistrisse kantud ehitiste tegelikku arvu, sest paljud ehitised on ehitisregistris aadressiga sidumata. Lisaks tuleb arvestada, et osa ETAK-is ja ehitisregistris kajastatud ehitistest võib olla tänaseks lagunemas, mistõttu ei ole ehitise omanikul selliste ehitiste juurde õigust maad omandada.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on maa erastamise õigus vaid **õiguslikul alusel** püstitatud ehitise **omanikul** (asjaõigusseaduse rakendamise seaduse (edaspidi AÕSRS) § 13 lg-d 1 ja 3). Paljudel juhtudel võibki senine maareformi menetlus olla takerdunud asjaolu tõttu, et puuduvad ehitise omandiõigust ja maa kasutusõigust või ehitise püstitamise õiguslikku alust tõendavad dokumendid. Omandiõigust on võimalik tuvastada või tunnustada ka kohtumenetluse korras, kuid maareformi menetlused, mis siiani on pooleli, võivad olla takerdunud just seetõttu, et need isikud ei oska või ei soovi pöörduda kohtusse omandiõiguse tuvastamiseks.

Kuna AÕSRS § 15 lg 1 teise lause kohaselt ei muutu riigimaal asuv ehitis maatüki oluliseks osaks, ei ole maa riigi omandisse jätmisel takistuseks ka sellel asuv teisele isikule kuuluv ehitis. Maa riigi omandisse jätmisel jääb senine ehitise omanik jätkuvalt ehitise omanikuks.

Ehitistega maaüksuste puhul on põhjendatud eristada maa riigi omandisse jäämist ja ehitistega seotud õiguste edasist lahendamist ehk maareformi jätkutegevust. Kavandatav regulatsioon võimaldab esmalt lõpetada maareformi maa omandi osas ning seejärel lahendada ehitistega seotud küsimused (hoonestusõiguse seadmine või maa omandamine) eraldi menetluses, vältides olukorda, kus maareformi lõpuleviimine jääb sõltuvusse ehitise omandiõiguse tõendamise keerukusest. Samas on senine praktika näidanud, et suur osa isikuid, kelle ehitiste aluse maa reformimine on siiani viibinud, on väga passiivsed mistahes toiminguid tegema. Kui kaob ära võimalus maareformi käigus nn sundhoonestusõiguse seadmiseks ja neid toiminguid tuleb edaspidi teha RVSi ja AÕSi alusel, siis võib ehitistega maa küsimuste lahendamine venida väga pikaks või paljudel juhtudel osutuda üldse võimatuks, kuna ehitiste omanikud ei ole valmis osalema notariaalsetes toimingutes ega kandma sellega seotud kulusid. Kirjeldatud negatiivse mõju vältimiseks on vaja seaduse alusel riigi omandisse jäetud ehitistega maale hoonestusõiguse seadmiseks kehtestada RVSis sarnased reeglid, mis on seni MaaRSi alusel võimaldanud seada hoonestusõiguse ka nende ehitise omanike kasuks, kes ise on olnud passiivsed.

Kehtiva õiguse kohaselt seatakse kohe koos maa riigi omandisse jätmisega kinnistusraamatu kande tegemisel ka ehitise omaniku kasuks hoonestusõigus (MaaRS § 35^1 lg 8). Võimaluse korral pakutakse enne seda maaüksust ehitise omanikule erastamiseks (MaaRS § 35^1 lg 2). Kuna hoonestusõiguse seadmiseks on eelnevalt vajalik kindlaks teha, kas ehitis on püstitatud õiguslikul alusel ja kes on ehitise omanik (AÕSRS § 15 lg 1) ning kas ehitis vastab MaaRS-s sätestatud nõuetele (MaaRS § 6 lg-d 3 ja 3^1), võib see saada takistuseks, et maa riigi omandisse jäämisel kinnistusraamatu kande tegemisel kohe seada ka hoonestusõigus hoone omaniku kasuks. Kuna riigimaal asuv ehitis ei muutu maatüki oluliseks osaks (AÕSRS § 15 lg 1 teine lause) võib maareformi lõpetamise huvides olla võimalik teha ära kinnistusraamatu kanne riigi maaomanikuna sisse kandmiseks ning tegeleda seejärel edasi hoonestusõiguse seadmiseks

vajalike asjaolude väljaselgitamise ja hoonestusõiguse seadmisega. Sellisel juhul jääb aga olukord ebaselgeks. Riigimaale jäävad ehitised, mis võivad kuuluda teisele isikule. Ka see asjaolu, kas ehitis kuulub teisele isikule või riigile, võib olla ebaselge. See sõltub sellest, kas ehitis on püstitatud õiguslikul alusel või mitte (AÕSRS § 13 lg 1 ja § 14 lg 1). AÕSRS § 14 lg 1 kohaselt on maakasutusõiguseta või ehitusloata püstitatud ehitis maatüki oluline osa. Seega riigi omandisse jäetava maa kinnistusraamatusse kandmisel on õigusliku aluseta püstitatud ehitis kinnisasja oluline osa ja riigi omandis (tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 53 lg 2). Selliste maaüksuste puhul, millel asuvad ehitised, mille omand on ebaselge, tuleb kinnistusraamatusse kande tegemisel teha kinnistusraamatusse vastav märge seniks, kuni ehitise omandiõiguse küsimused on lahendatud, et nende kinnistute kasutusse andmisel või müümisel oleks see asjaolu teada. Kui hoonestusõigus on seadmata, ei saa riik küsida ka hoonestusõiguse tasu. Kui kannetega seoses peaks tekkima kulusid, siis need kulud peaksid jääma riigi kanda, kuna tegemist on maareformi käigus tekkinud ja riigi poolt lahendamist vajava olukorraga. Eraldi on vaja reguleerida sellise maa eest maamaksu tasumise küsimus.

Riigil ei ole huvi saada enda omandisse hooneid, mis on kellegi koduks. Riik saab sellega endale vaid hooldamis- ja korrashoiukulud, kuid sisuliselt sellist vara riigile oma ülesannete täitmiseks vaja ei ole. Sellist olukorda tuleks vältida. Selliseid olukordi on lihtsam lahendada maareformi menetluse, kui hiljem riigivaraseaduse alusel. Seetõttu tuleks täpsustada selliste ehitiste, mis on kellegi koduks, omandiõiguse tõendamise võimalusi, et isikutel oleks võimalik maareformi menetluses saada selliste ehitiste aluse maa omanikuks. AÕSRS § 13 lg 2 välistab käesoleval hetkel ehitise kui vallasasja omandamise leiu ja igamisega.

Maareformi läbiviimist takistab sageli asjaolu, et ehitise valdaja ei suuda piisavalt tõendada ehitise rajamise õiguslikku alust. Eriti teravalt avaldub see probleem aiandusühistutes, kus kaudsed tõendid viitavad ehitise võimalikult õiguspärasele rajamisele (näiteks maa eraldamise aktide olemasolu või ehitiste kajastamine varasemates krundijaotus- ja plaanilahendustes), kuid ehitusluba või ehitusprojekt puudub või ei ole enam kättesaadav. Kui kohalikule omavalitsusele antaks pädevus hinnata ja otsustada selliste ehitiste seaduslikkust kaudsete tõendite alusel, on see oluline samm maareformi menetluste kiirendamisel.

Kaaluda võiks võimalust luua täiendav alus ehitise teenindamiseks vajaliku maa omandamiseks juhtudel, kus isik on ehitist kui vallasasja pikaajaliselt vallanud ja kasutanud seda püsiva elukohana. Sellisel juhul võiks pikaajaline valdus anda aluse lugeda isik ehitise omanikuks, kui vastavad asjaolud on haldusmenetluses tuvastatud. Seega tuleks ehitistega maaüksuste puhul anda esmalt ehitise eeldatavale omanikule võimalus tõendada ehitise omandiõigust pikaajalise valduse alusel ning jätta talle sellega õigus ehitise teenindamiseks vajaliku maa erastamiseks senise korra kohaselt. Maa omandamise võimaluse eelduseks peaks olema dokumentaalselt tõendatud pikaajaline ehitise valdamine (vähemalt 20 või 25 aastat) sõltumata sellest, kas maaüksuse osas on mingit liiki maareformi menetlus alustatud või mitte.

Maareformi menetlus on haldusmenetlus, millele kohaldub haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS), kuigi MaaRS-i üldsätted sellele ei viita. HMS § 6 kohaselt on haldusorganil kohustus välja selgitada kõik asjas olulise tähendusega asjaolud ning vajaduse korral koguda selleks tõendeid omal algatusel. HMS § 36 lg 1 p 3 kohaselt peab haldusorgan menetlusosalisele selgitama, millised tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada. Seega peab maareformi eeltoiminguid läbi viiv haldusorgan ehk valla- või linnavalitsus ehitise omandiõiguse väljaselgitamisel abistama taotlejat ning vajadusel koguma ise tõendeid. Pikaajalise valduse tuvastamine võib põhineda erinevate tõendite kogumil ning ei eelda ühe

konkreetse dokumendi olemasolu. Haldusorgan hindab esitatud tõendeid tervikuna, lähtudes ehitise katkematust ja omanikule sarnasest valdamisest.

Kui ehitise juurde maa erastamine siiski mingil põhjusel võimalik ei ole, peaks isikule, kellel on pikaajaliselt olnud ehitise valdus, jääma seejärel võimalus hoonestusõiguse seadmiseks. Arvestades, et hoonestusõiguse seadmisega kaasneb isiku jaoks kohustus hakata riigile tasuma hoonestusõiguse tasu, peab hoonestusõiguse seadmine olema isiku jaoks vabatahtlik. Kui isik ei soovi hoonestusõiguse seadmist ja talle on selgitatud, et ilma hoonestusõiguse seadmiseta kaotab ta ehitise omandi- ja kasutusõiguse, siis peab talle jääma õigus ka omandist loobuda. Selguse tagamiseks tuleks seaduses sätestada tähtaeg, millise aja möödumise järel muutub ka teisele isikule kuuluv ehitis riigimaa oluliseks osaks, kui hoonestusõigust seatud ei ole. Vastasel korral jääb teadmata ajaks üles risk, et riigi omandis oleval maal asuva ehitise puhul võib tekkida vaidlus ehitise omandiõiguse üle. Pärast selle aja möödumist kustutatakse kinnistusraamatust riigimaa kinnistamise ajal sinna kantud märge, mis tagas ehitise omaniku õiguse hoonestusõiguse seadmiseks.

Õigust lõpetav tähtaeg on oluline ka lagunenud ehitiste puhul. Hetkel kehtivast seadusest (MaaRS § 6 lg 3^1) tuleneb, et lagunenud ehitis muutub maa oluliseks osaks juhul, kui seda määratud tähtpäevaks ei kõrvaldata. Kuna praktikas ei õnnestu kohalikel omavalitsustel paljude lagunenud ehitiste omanikke välja selgitada, mistõttu ei saa ka ehitiste omanikele kõrvaldamiseks tähtpäeva määrata, siis ei muutu nimetatud ehitised käesoleval ajal maa riigi omandisse jätmisel (ega ka munitsipaalomandisse andmisel) maa oluliseks osaks. Seega tuleks seaduses sätestada, et riigimaa kinnistamisest teatud aja möödumisel muutuvad lagunenud ehitised kinnisasja oluliseks osaks ja see ei eelda eraldi tähtpäeva määramist. Kindlasti on selliseid ehitisi ka maadel, mis jäetakse esimeses järjekorras riigile,

Sellisel viisil hoonestusõiguse saanud isikutel võiks säilida sarnaselt praeguse regulatsiooniga (RVS § 105^1) õigus omandada hoonestusõigusega koormatud elamumaa sihtotstarbega maa lihtsustatud korras eeldusel, et maa ei ole riigile vajalik. See võimaldab hoonestusõiguse kustutada ja jätkata ehitise kasutamist kinnisasja omandiõiguse alusel, mis suurendab õiguskindlust. Kui isikul on huvi kinnisasja omandamiseks, siis võiks regulatsioon võimaldada jätta hoonestusõiguse seadmise menetluse vahele ning minna koheselt edasi ehitise teenindamiseks vajaliku maa omandamise menetlusega, nagu MaaRS ka praegu võimaldab.

3.2.4 Ribad

Ribad on tekkinud maareformi käigus ja on oma olemuselt käsitletavad maareformi vigadena, mille lahendamine kuulub maareformi jätkutegevuste hulka ning peaks toimuma maakorralduse kaudu.

Reformimata maaüksustest hinnanguliselt pool moodustavad kinnisasjade vahele jäänud iseseisva kasutusvõimaluseta maaüksused (nn ribad), mis on tekkinud erinevate maareformi vigade tõttu, kui külgnevate maaüksuste piirid ei ole määratud omavahel kokku. Sellised maatükid on nüüd otstarbekas liita mõne piirneva kinnisasjaga. Tegemist on maa-aladega, mis paiknevad külgnevate katastriüksuste vahel ning mida ei ole eelkõige väiksuse, ebakorrapärase kuju või juurdepääsu puudumise tõttu võimalik iseseisvalt kasutada, majandada ega otstarbekalt võõrandada.

Ribade tekkimise üks peamisi põhjuseid seisneb selles, et ligikaudu pool maareformist viidi läbi ajal, mil katastrit peeti paberkaartidel. Hajaasustusega piirkondades kasutati valdavalt mõõtkava 1:10 000 ning tiheasustusega piirkondades mõõtkava 1:2000. Eelkõige hajaasustuse

mõõtkavas tähendab see, et 1 millimeeter kaardil vastas 10 meetrile looduses. Sellistes mõõtkavades ei olnud võimalik väiksemaid ribasid, kiile ega muid piiride ebatäpsusi kaardimaterjalilt tuvastada. Maaüksuste piirid määrati sageli erinevatel aegadel, erinevate mõõdistusmetoodikate ja alusmaterjalide põhjal ning puudus tehniline võimalus kontrollida piiride omavahelist täpset kokkulangevust kogu ulatuses.

2001. aastaks digitaliseeriti paberkaartidel kujutatud piirid kiirendatud korras elektroonilisse maakatastrisse. Digitaliseerimise eesmärk oli luua digitaalne katastrikaart, kuid praktikas ei olnud võimalik kõiki piiriandmeid viia täielikult kokku nende aluseks olevate maakorralduslike ja mõõdistusdokumentidega. Seetõttu kanti suur osa piiridest digitaalsele kaardile üldistatud kujul ning tegelikud vastuolud algandmete ja katastrikaardi vahel jäid tuvastamata. Alles hilisemal andmete kontrollimisel ja kaasajastamisel on ilmnenud juhtumid, kus külgnevate maaüksuste piirid ei lange omavahel kokku ning nende vahele jääb reformimata maa.

Maakatastriseaduses sätestatud põhimõtte kohaselt pidi katastripidaja kuni 2018. aasta 1. juulini tagama, et katastrikanne vastaks katastriüksuse moodustamise aluseks olnud maamõõtja esitatud alusdokumentidele. Varasem katastripidamise loogika lähtus maareformi läbiviimise vajadustest: maamõõtja määras piirimärgid looduses, mõõdistas need, koostas katastriüksuse plaani ning nende dokumentide alusel registreeriti katastriüksuse andmed riiklikus maakatastris.

Sellise süsteemi puhul võis aga tekkida olukord, kus ühe ja sama maastikul paikneva piirimärgi kohta esitati katastrile eri aegadel või eri maamõõtjate poolt erinevad koordinaatandmed. See ei tähendanud tingimata, et maastikul oleks tegemist erinevate piirimärkidega. Tegemist oli sama piirimärgiga, mille mõõdistamisel saadi mõõdistustäpsuse lubatud vea piires mõnevõrra erinev tulemus. Ka täppismõõdistamise korral ei ole välistatud, et eri mõõdistustel saadakse sama piirimärgi kohta väikeses ulatuses erinevad koordinaadid.

Seetõttu ei saanud katastrikaardi piiriandmete korrastamisel lähtuda üksnes põhimõttest, et katastrikanne peab alati üks ühele vastama varasemalt esitatud maamõõtja algandmetele. Kui naaberkatastriüksuste kohta olid esitatud erineva täpsusega mõõdistusandmed, võis nende kõigi samaaegne järgimine kaasa tuua olukorra, kus sama maastikul paiknev piirimärk kajastub katastrikaardil erinevate punktidena ning naaberkatastriüksuste piirid ei lange omavahel kokku.

Alates 2018. aasta 1. juulist jõustunud maakatastriseaduse muudatusega anti katastripidajale õigus ja ülesanne moodustada katastriüksused selliselt, et naaberkatastriüksustel oleksid võimalikult täpsed, usaldusväärsed ja omavahel kooskõlalised piiriandmed. Selleks hindab katastripidaja katastrile esitatud mõõdistusandmeid ning valib sama piiripunkti kohta olemasolevatest andmetest kõige täpsemal ja usaldusväärsemal mõõdistusviisil saadud andmed. Neid andmeid kasutatakse seejärel katastrikaardil piiriandmetena.

Selline lahendus ei muuda maastikul paiknevat piirimärki ega loo uut piiripunkti. Muudatuse eesmärk on kajastada sama maastikul olemasolevat piiripunkti katastrikaardil ühetaoliselt ja võimalikult täpselt. Katastripidaja tegevus on seega suunatud sellele, et katastrikaardil oleksid naaberkatastriüksuste piirid omavahel kooskõlas ning kinnisasjade piirid oleksid üheselt arusaadavad ja ruumiliselt korrektselt esitatud.

Seetõttu võib pärast 2018. aasta 1. juulit moodustatud või korrastatud katastrikanne erineda varasemalt mõne naaberkatastriüksuse kohta esitatud maamõõtja algandmetest. Selline erinevus ei tähenda iseenesest katastrikande ebaõigsust, vaid võib tuleneda sellest, et

katastripidaja on valinud sama piiripunkti kohta olemasolevatest mõõdistusandmetest täpsema ja usaldusväärsema andmestiku, et tagada katastrikaardil piiriandmete terviklikkus ja naaberkatastriüksuste ühised piiriandmed.

Katastripidaja korrastab järk-järgult 2001. aastal digitaliseeritud piiriandmeid ning viib neid vastavusse maaüksuste aluseks olevate dokumentide ja mõõdistusandmetega. Selle töö käigus kontrollitakse, kas katastrikaardil kujutatud ribad vastavad tegelikele algandmetele või on tegemist digitaliseerimise käigus tekkinud ebatäpsustega.

Juhtudel, kus katastrikaardil on maaüksuste vahel kujutatud riba, kuid algandmete järgi peavad piirid omavahel kokku langema, parandatakse olemasolevad piiriandmed vastavaks algandmetele ning piirid viiakse katastrikaardil kokku. Selliste paranduste tulemusena võib hinnanguliselt 5–10% praegu olemasolevatest ribadest kaduda.

Kui aga katastrikaardil kujutatud riba korral on algandmetes vastuolu ning olemasolevate dokumentide põhjal ei ole võimalik üheselt määrata, kuidas piir peab kulgema, tuleb vastuolu kuvada ka katastrikaardil. Sellisel juhul ei ole võimalik piiriandmeid üksnes katastripidaja toiminguga kokku viia ning piir tuleb kindlaks teha maakorraldusliku toiminguga maakorraldusseaduse § 15 alusel.

Samas katastrikaardi korrastamisel tuleb ette olukordi, kus algandmete järgi peavad maaüksuste piirid tegelikult olema lahus. Sellisel juhul tuleb ka katastrikaardil vastavad piiriandmed lahku viia, isegi kui selle tulemusena tekib nähtavale uus reformimata riba. Ribasid ei ole võimalik üksuste vahel administratiivselt „ära kaotada“ üksnes kaardikujutise korrigeerimise teel, sest katastrikanne peab vastama maaüksuse aluseks olevatele dokumentidele. Kui piirid on algdokumentides määratud selliselt, et nende vahele jääb maa-ala, tuleb see ka katastrikaardil selliselt kajastada.

Seetõttu tuleb maareformi mõistes edasi tegeleda üksnes nende ribadega, mille olemasolu on katastripidaja poolt kontrollitud, algandmete alusel tuvastatud ning mis kujutavad endast tegelikult olemasolevaid iseseisva kasutusvõimaluseta reformimata maa-alasid. Selliste ribade lahendamine eeldab eraldi õiguslikku regulatsiooni, mis võimaldaks need maakorralduslikult otstarbekalt liita piirnevate kinnisasjade koosseisu ka siis, kui piirnevate üksuste omanikud selleks huvi üles ei näita.

Käesolevaks hetkeks on reformimata jäänud ilmselt eeskätt sellised ribad, mille vastu naaberkinnisasjade omanikel huvi ei ole või mille olemasolust ja omandamise võimalusest ei olda teadlikud. Ribamenetlused kujutavad endast jätkutegevust olemasolevate vigade parandamiseks. Nende menetluste raames ei jäeta maid riigi omandisse ega kanta eraldiseisva kinnisasjana kinnistusraamatusse, kuid igale maatükile omaniku leidmiseks ja katastrikaardi korrastamiseks on vältimatult vajalik nendega siiski tegeleda. Selleks on kaalutud kahte lahendusvarianti.

<u>Ribamenetluste lahendusvariant nr 1</u>

1. Maa- ja Ruumiamet määrab, millise kinnisasjaga riba liidetakse või kuidas riba mitme kinnisasja vahel jagatakse, arvestades maakorralduse nõudeid. Haldusakti ei koostata. Eelistatult liidetakse riba piirneva riigi- või munitsipaalmaaga, kui see on vähegi kooskõlas maakorralduse nõuetega, ülejäänud ribad liidetakse eramaadega.

Positiivne mõju	Negatiivne mõju
Maaüksuse kuju on kooskõlas maakorralduse nõuetega	Eraomaniku õiguste riive

2. Maa- ja Ruumiamet koostab maakorralduskava MinuKatastris, X-GIS-s või muu asjakohase tarkvaraga, maaomanikku teavitatakse riba liitmise kavatsusest (MinuKatastri kaudu). Kinnisasja omanikul on 10 päeva aega vaidlustada.

Positiivne mõju	Negatiivne mõju
Palju menetlusi saab ilma vaidlusteta läbi viidud, sest isikud on teavitatud enne kinnistusraamatu kannet.	Arendustegevus on vajalik, kuna MinuKatastri kaudu ei ole teavitamise tehnilised võimalused hetkel selliselt välja arendatud.

3. Võimalikud vastuväited lahendab Maa- ja Ruumiamet, vajadusel koostab uue maakorralduskava. Seaduses sätestatakse, et kui ribamenetlus ei ole muul viisil võimalik, siis jätkatakse koostatud kava kohaselt. Kuigi selline lahendus on sisuliselt maaomaniku tahte vastane ehk nn sundliitmine, siis tuleb arvestada, et kui maareformi käigus ei oleks viga tehtud, siis oleks see maa juba varem ühe või mitme piirneva kinnisasja koosseisus.

Positiivne mõju	Negatiivne mõju
Kõik ribad saavad lahenduse, menetlus ei jää vaidluste taha toppama.	Risk on, et reformimata riba nö sundliitmist ei ole võimalik õigusaktides kehtestada.

<u>Ribamenetluste lahendusvariant nr 2</u>

Teine lahendusvariant on kardinaalsema mõjuga. Ribad on olemuslikult iseseisva kasutusvõimaluseta maa-alad, millel puudub iseseisev majanduslik või praktiline funktsioon ning mille kasutamine on võimalik üksnes piirneva kinnisasja koosseisus.

Suurem osa iseseisva kasutusvõimaluseta maadest piirneb eravaldustega. Riigi või omavalitsuse maaga on vähemalt ühes lõigus kokkupuude 2462 sellisel maaüksusel (19.05.2026 seisuga):

Iseseisva kasutusvõimaluseta maa piirnevus omandi lõikes	Maaüksuste arv
piirneb vähemalt ühes lõigus munitsipaalomandiga	1098
piirneb vähemalt ühes lõigus riigiomandiga	1364
piirneb vaid eraomandis olevate kinnisasjadega	2720
Kokku	**5182**

1. Riigi- või munitsipaalmaaga piirnev riba liidetakse alati riigi- või munitsipaalmaaga, eramaaga liidetakse ainult siis, kui riigi- või munitsipaalmaaga üldse piirnevust ei ole. Selle eesmärgiks on vähendada eraomaniku õiguste riivet (PS § 32), mis võib kaasneda kinnisasjale iseseisva kasutusvõimaluseta maa liitmisega.

Positiivne mõju	Negatiivne mõju
Menetlus on ühetaoline ja kiire	Võimalus on, et liidetakse riba sellise kinnisasja külge, millega see maakorralduslikult ei sobi, tekivad kiildumised, ei arvestata piirdeaedadega, juurdepääsuteedega jms. Võivad tekkida maakorralduse nõuetega vastuolus oleva kujuga katastriüksused.

2. Eraomandis oleva maaga piirnev riba liidetakse katastripidaja poolt kinnisasjaga, mis on moodustatud hiljem - eeldusel, et see maa oleks pidanud olema juba varem sama kinnisasja koosseisus. Vaideid ei saa esitada.

Positiivne mõju	Negatiivne mõju
Menetlus on kiire	Hiljem mõõdetu on enamasti täpsem ja kui sellise kinnisasjaga liidetakse maa, mille piirid on ebatäpsed (näiteks kaardimaterjalil määratud), võivad kinnisasja piirid minna ebatäpseks. Võimalus, et riba liidetakse sellise kinnisasja külge, millega see ei sobi, tekivad kiildumised jms.

3. Enne sundkorras liitmist nähakse ette üleminekuperiood, kus maaomanikud saaksid ise kokku leppida.

Positiivne mõju	Negatiivne mõju
Vähem vaidlusi ja kaebusi	Omanike (sh kinnistusse kandmata ühisomanike) leidmine keeruline. Menetlus on aeganõudev.

Paljud menetlused praegu seisavad või ei ole alustatud, sest isikud ei ole nõus maa eest maksma ega toiminguid tegema. Mõlema lahendusvariandi puhul antakse maa omandisse tasuta. Ribade liitmisega seotud kulud peaksid seejuures jääma riigi kanda ning toimingud teeb kogu ulatuses riik (Maa- ja Ruumiamet). Kuna tegemist on suuresti maareformi käigus tekkinud olukorra korrastamisega, siis on põhjendatud, et kinnisasja omanikult maa eest hüvitist ei nõuta. Riigil jääb küll tulu saamata, aga hoitakse kokku aega KOV-i eeltoimingutelt ja ära jäävad mitmed riigipoolsed toimingud, sh kinnistusraamatusse kandmata omanike väljaselgitamine, kirjavahetus, hüvitise määramise, maksmise/mittemaksmise kontrollimine jms. Täiendavate soodustuste, näiteks ajutise maamaksuvabastuse ette nägemine ei ole põhjendatud. Juba maa tasuta omandisse andmine kujutab endast olulist soodustust võrreldes senise praktikaga, kus riigilt ei ole olnud võimalik maad tasuta omandada. Samuti on tegemist üldjuhul väikeste ja kitsaste juurdelõigetega, mille tõttu ei kaasne maaomanikule eelduslikult märkimisväärset lisakoormust, sealhulgas maamaksu näol. Maa omandamisel saab omanik kasutada kinnisasja tavapäraselt oma äranägemise järgi.

Lisaks kantakse mõlema variandi puhul katastriüksuste piiride muudatus kinnistusraamatusse automaatkandega (nagu ka kehtivas regulatsioonis). Risk seisneb selles, et isik saab juurdelõikest teada alles pärast kinnistamist (näiteks juhul, kui rahvastikuregistris on ebaõiged

andmed) ning vaidlustab selle, mistõttu peab Maa- ja Ruumiamet küsimusega täiendavalt tegelema. See võib kaasa tuua ressursikulu.

Kahe lahendusvariandi võrdluses on esimese variandi suurim eelis kinnisasjade omanike kaasamine ja see, et maakorralduse tulemusel moodustatavad kinnisasjad vastavad enamikul juhtudel maakorralduse nõuetele. Teise variandi eeliseks on kiirus ning puuduseks kinnisasjade omanike õiguste suurem riive ja see, et suurema hulga kinnisasjade piirid ei vasta pärast maakorralduse läbiviimist maakorralduse nõuetele. Teise variandi puhul saavad riivatud ka riigi ja kohalike omavalitsuste õigused maaomanikena, sest enamik maakorralduslikult sobivaid maid on riigi- või munitsipaalmaadega juba liidetud ning jäänud on enamikul juhtudel niisugused, mis on otstarbekam liita eraomandis olevate kinnisasjadega.

Kuna tegemist on maareformi jätkutegevusega ja vigade parandamisega, siis on asjakohane valida esimene lahendus, mis on küll veidi aeglasem, aga millega kaasneb vähem uusi probleeme ja vastuolusid maakorralduse üldpõhimõtetega.

3.2.5 Vaidlustamise võimalused

Kuna üldjuhul on maareformi menetlus alanud isiku taotluse alusel, peab tal olema ka võimalus menetluse lõpptulemust vaidlustada (põhiseaduse (PS) § 15 lg 1).

Kavandatavas maa riigi omandisse jäämise menetluses haldusakti ei anta. Seadus sätestab eeldused, mille saabumise korral jääb maa riigi omandisse ning vastava maaüksuse osas teeb Maa- ja Ruumiamet vaid avalduse selle maa kinnistusraamatusse kandmiseks selliselt, et selle maaüksuse omanikuks on riik. Lisaks tuleb seaduses sätestada, kes saab sellise riigivara valitsejaks ja volitatud asutuseks. Kinnistusraamatusse kande tegemise avalduses sisuliselt tuvastatakse, et seaduses sätestatud eeldused maa riigi omandisse jäämiseks on täidetud. Maa- ja Ruumiamet ei tee selles avalduses otsustust jätta see maaüksus riigi omandisse, sest maa jääb riigi omandisse seaduse alusel. Omandiõiguse seisukohast sisulist muutust tegelikult ei toimu. Hetkel kehtiva MaaRS § 31 lg 2 kohaselt on maa, mida ei tagastata, erastata ega anta munitsipaalomandisse või mis ei ole jäetud riigi omandisse sama paragrahvi lõike 1 alusel, samuti riigi omandis. Küll aga ei ole see maa kantud kinnistusraamatusse. Kinnistusraamatusse kande tegemisega lõpeb selle maaüksuse osas maareform.

Kui pooleliolev maareformi menetlus lõpetatakse seejärel haldusaktiga, saab isik vajadusel seda haldusakti vaidlustada. Haldusakti, millega maareformi menetlus lõpetati asjaolu tõttu, et maa jäi riigi omandisse, õiguspärasuse kontrollimisel saab isik tõstatada ka selle regulatsiooni põhiseaduspärasuse küsimuse, millega maa jäi pooleliolevates menetlustes teatud hetkeseisuga riigi omandisse.

Problemaatilisem võib olla vaidlustamine juhul, kui seaduses sätestatakse, et pooleliolev maareformi menetlus loetakse maa riigi omandisse jäämisel lõppenuks. Sellisel juhul haldusakti ei anta ning isikut eraldiseisvalt menetluse lõppemisest ei teavitata. Samas tuleb arvestada, et maareformi menetlus on selleks ajaks ilmselt kestnud juba aastakümneid. Isikul on olnud võimalus vaidlustada haldusorgani tegevusetust või viivitust menetluse läbiviimisel. Selleks oleks tulnud esitada halduskohtule kohustamiskaebus. 2012. aastal jõustus uus halduskohtumenetluse seadustik (edaspidi HKMS). HKMS § 283 lg 2 sätestab, et kui haldusorgan viivitab või on tegevusetu enne selle seadustiku jõustumist taotletud haldusakti andmisel või toimingu tegemisel, võib kohustamiskaebuse esitada kahe aasta jooksul selle seadustiku jõustumisest arvates. Kuna erastamisavaldusi sai esitada kuni 31.12.2003 (MaaRS § 40 lg 1), on tegemist enne HKMSi jõustumist taotletud haldusakti andmise menetlusega.

Seega tuli kohustamiskaebus esitada hiljemalt 31.12.2014. Riigikohtu praktika kohaselt on isikul ka endal haldusmenetluses hoolsuskohustus.[3] Kui tegelikult isikul oli menetluses kaebeõigus tagatud ja kui ta oleks seda kasutanud, oleks kohus ilmselt kohustanud haldusorganit maareformi menetluse lõpuni viima. Isik oleks vajaduse korral saanud vaidlustada menetluse lõpptulemust. Seega ei pruugi regulatsioon, mille kohaselt maareformi menetlus loetakse seaduse alusel lõppenuks ja selle kohta eraldi haldusakti ei anta, olla PS § 15 lg-ga 1 vastuolus, sest isikul oli vaidlustamisvõimalus menetluses olemas. Lisaks tuleb arvestada, et PS § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust kui reservatsioonita põhiõigust võib kitsendada teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks.[4] Järelikult kui esiplaanil on mingi põhiseaduslik väärtus, mille kaitseks see regulatsioon on kehtestatud, võib ka see õigustada kaebeõiguse tagamata jätmist.

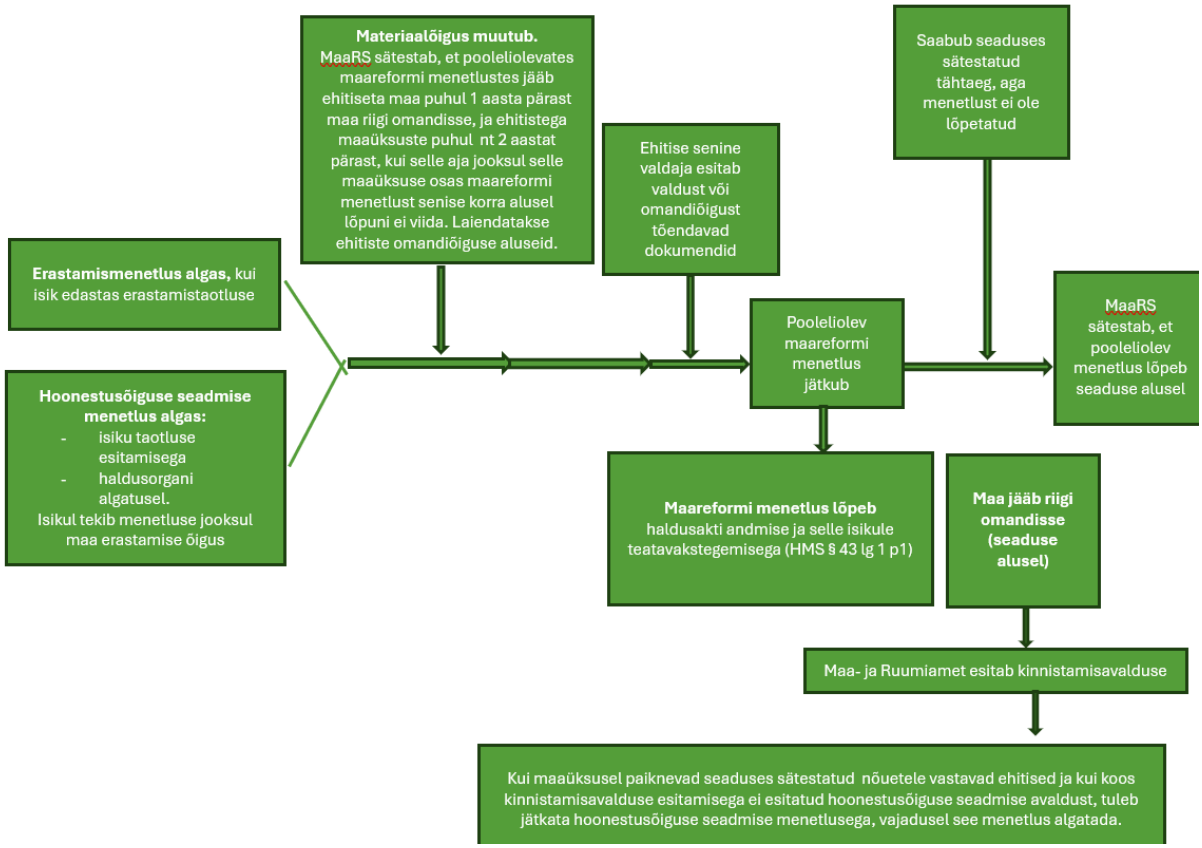
Isikul, kes kaotab materiaalõiguse muutumise tõttu võimaluse saada maa enda omandisse või kasutusse, võib olla võimalik esitada kahjunõue menetluse läbiviimisega õigusvastase viivitamise tõttu (riigivastutuse seaduse (edaspidi RVastS) § 7 lg 1). Samas on selle nõude rahuldamise eelduseks asjaolu, et isik on enne kasutanud esmaseid õiguskaitsevahendeid, näiteks esitanud kohustamisnõude (RVastS § 6). Kui isik seda teinud ei ole ja on vaikimisi talunud, et tema taotluse menetlus on kestnud aastaid, ei ole ta ise näidanud üles piisavalt hoolsust ning tema kahjunõude rahuldamine oleks väga vähetõenäoline. Kahjunõudel võib olla perspektiivi olukorras, kus isik ongi kohtusse pöördunud ja kohus on teinud otsuse, millega on kohustanud haldusorganit senise maareformi menetlusega jätkama, kuid haldusorgan on ka seejärel olnud õigusvastaselt tegevusetu. Kui sätestada seadusesse piisav ajavahemik enne maa riigi omandisse jäämist, saab sellised menetlused kehtiva korra alusel lõpuni viia ja kahjunõude esitamiste võimalust sellega vältida.

Teiseks võib sellise kahjunõude puhul tekkida küsimus, milles seisneb kahju, mille hüvitamist isik taotleda saaks. See ei saaks olla mittevaraline kahju, sest sellise taotluse menetluses ei saa olla rikutud RVastS § 9 lg-s 1 sätestatud õigushüvesid. Lisaks on mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamise õigus vaid füüsilisel isikul (RVastS § 9 lg 1). Varaliseks kahjuks ei saaks olla maa väärtus, mille erastamise või kasutusse saamise õiguse isik kaotas, sest isik taotles soodustava haldusakti andmist ning tal ei tekkinud õiguspärast ootust sellele, et taotlus rahuldatakse ja ta saab maa omandisse või kasutusse.[5] Seda silmas pidades on kahju hüvitamise nõude rahuldamine sellises olukorras pigem vähetõenäoline. Ehkki see ei ole konkreetse menetluse asjaoludest tulenevalt välistatud.

3.2.6 Esimese lahendusvariandi menetluse skeem, maareformi lõpetamise eeldatav tulemus ja tegevuskava

Pakutud lahendusvariandi rakendamiseks on kavandatud järgmine menetluskeem**:**

[3] RKPJKo 12.12.2017, 5-17-10/10, p-d 62-63 ja 65.
[4] Vt nt RKKo 06.12.2019, 1-17-3615/13, p 20.
[5] Analoogia alusel RKHKo 27.11.2024, 3-18-830/65, p-ga 49-50, 58.



Esimese lahendusvariandi kohaselt muudetakse maareformi lõpuleviimiseks vajalikke õigusakte aastatel 2026–2027. Seaduse jõustumine on kavandatud 1. jaanuariks 2028.

Pärast seaduse jõustumist jäetakse ehitisteta maad seaduse alusel riigi omandisse. Aastatel 2028–2030 keskendutakse eelkõige ehitisteta maade riigi omandisse vormistamisele, sealhulgas asjaolude väljaselgitamisele ja kontrollimisele ning kinnistamisavalduste esitamisele.

Samal ajal jätkatakse ehitistega maade menetlemist, tehes otsuseid maa erastamise ja hoonestusõiguse seadmise kohta ning sõlmides erastamislepinguid. Ehitistega maa suhtes kohaldatakse jätkuvalt seniseid maareformi aluseid (maa erastamine või hoonestusõiguse seadmine). Menetluste lihtsustamiseks ja kiirendamiseks luuakse täiendav õiguslik alus omandiõiguse tekkimiseks, sealhulgas pikaajalise valdamise tulemusel.

Selliselt on 2030. aastaks riigi omandisse jäetud ligikaudu 2000 ehitisteta maaüksust ning eelduslikult on lahendatud ka märkimisväärne osa ehitistega maade omandiõiguse küsimustest. Maa- ja Ruumiametis tuleb töö eeldatavalt ümber korraldada selliselt, et kriitilised tegevused oleks võimalik ellu viia olemasoleva ressursiga.

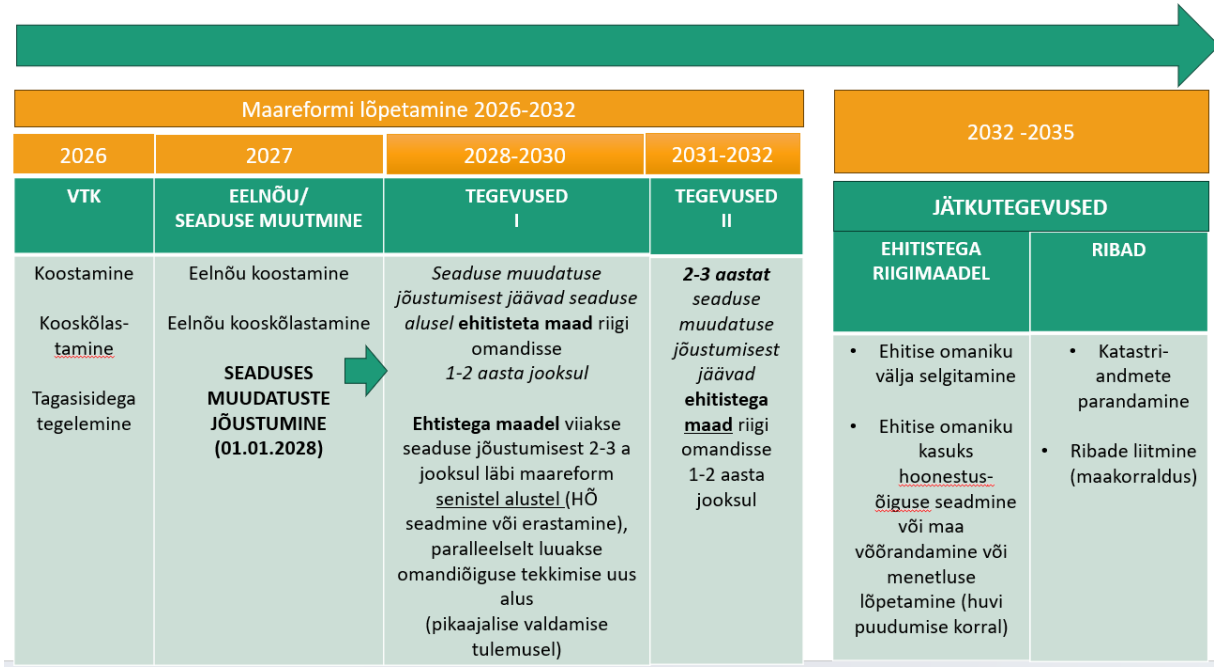
Aastatel 2031–2032 jäetakse riigi omandisse need ehitistega maaüksused, mille puhul ei ole varasemas etapis õnnestunud ehitise omanikku tuvastada või menetlust muul alusel lõpule viia. Pärast maa riigi omandisse jätmist tehakse vajalikud kontrolltoimingud ning esitatakse kinnistamisavaldused riigi omandi kandmiseks kinnistusraamatusse. Eelduslikult on 2032.

aastaks lahendatud enamik ligikaudu 2500 ehitistega maaüksusega seotud maareformi küsimustest.

Pärast nimetatud tegevuste lõpuleviimist on maareformi sisuline eesmärk üldjuhul saavutatud ning aastatel 2032–2035 viiakse ellu üksnes jätkutegevusi. Selleks ajaks on eelduslikult enamik ehitistega maaüksusi lahendatud, kuid üksikjuhtudel jätkatakse ehitise omaniku väljaselgitamist ning vajaduse korral hoonestusõiguse seadmist. Jätkutegevuste peamine fookus on katastriandmete korrastamisel ja ribade liitmisel maakorralduse käigus. Prognoosi kohaselt lõpevad ka maareformi jätkutegevused 2035. aastaks.

Kokkuvõttes võimaldab kavandatav lahendus viia lõpule üle 30 aasta kestnud maareformi, lõpetada määramatuses olnud menetlused ning tagada, et maa saab omaniku ja õiguslik staatus selguse. Ühtlasi suureneb riigi maaportfell eelduslikult 3000–4000 maaüksuse võrra, millest ligikaudu pooled on väärtuslikud ja hea kasutuspotentsiaaliga maad, mida riik saab kasutada avalikes huvides või majandusliku väärtuse loomiseks.

Selguse huvides on esimese lahendusvariandi rakendamise etapid kokkuvõtlikult esitatud alljärgneval skeemil:



3.3 Teise lahendusvariandi kirjeldus

Teise lahendusvariandi kohaselt tuleks kehtestada eraldiseisev maareformi lõpetamise seadus ja tunnistada hetkel kehtiv MaaRS ja selle alusel antud õigusaktid kehtetuks. Selle seaduse eesmärk olekski üksnes maareformi lõpetamine.

Maareformi lõpetamise seaduses kehtestatakse regulatsioon, mis tegeleb pooleliolevate maareformi menetluste lõpetamise ja ribadega. Kõigi maaüksuste puhul, kus on maareform veel lõpetamata, antakse piirkondlik haldusakt. Ühte haldusakti koondatakse kõik selle piirkonna veel reformimata maaüksused. Haldusakti annab Maa- ja Ruumiamet. Andmed esitab vastav kohaliku omavalitsuse üksus. Iga maaüksuse puhul tuuakse haldusaktis välja katastritunnus ja

isiku nimi, kelle omandisse vastav maaüksus läheb. Kui maaüksus on kohaliku omavalitsuse üksusele vajalik, antakse see munitsipaalomandisse.

Selleks, et kohaliku omavalitsuse üksus ei peaks iga katastriüksuse puhul eraldi määrama sihtotstarvet, tuleks sihtotstarve reguleerida seaduse tasandil.

Ehitisteta maaüksuste puhul antakse välja haldusakt ja sellega on jäetud maa riigi omandisse.

Ehitistega maaüksuste puhul tuleks enne kohaldada omandiõigusele lihtsustatud tingimusi. Sarnaselt esimesele lahendusele tuleks täpsustada ehitiste kui vallasasjade omandiõiguse tekkimise tingimusi ja tunnustada, et omandiõigus tekib ka pikaajalise valduse alusel.

Selle lahendusvariandi kohaselt kehtestatakse uus seadus, mille regulatsioon on sarnane praeguse MaaRSiga ning pooleliolevad menetlused viiakse lõpuni üsna sarnaselt praeguse olukorraga. Maareformi seaduses sätestatud ja hetkel kehtivad erisused tuleb teatud ajaks viia sisse nö tavaõigusesse (riigivaraseadus, asjaõigusseadus, kinnistusraamatuseadus, maakorraldusseadus jt).

Arvestada tuleb, et maareformi käigus on võimalik maad anda eraomandisse lihtsamatel tingimustel. Näiteks erastatakse maa alla hariliku väärtuse tasu eest, rakendades mitmeid soodustusi ja selleks sõlmitakse lihtkirjalik leping. Hoonestusõiguse seadmine toimub otsustuskorras ning ilma lepingut sõlmimata. Kui maa on kantud kinnistusraamatusse ja riik on määratud maa omanikuks ehk on tekkinud riigivara, on lihtsaid lahendusi keerukam kehtestada ning maareformi erisuste tavaõigusesse viimine ei ole tõenäoliselt võimalik. See teeb iga üksiku toimingu kulu oluliselt suuremaks ja pikendab menetlusaegu. Arvestada tuleb, et praegu kehtivad ja esimeses variandis rakendatavad maareformi erisused (lepingu lihtkirjalik vorm või hoonestusõiguse seadmisel lepingu puudumine, otsustusõigus Maa- ja Ruumiameti tasandil, mitte riigivara valitseja tasemel jne) võimaldavad ka riigi ja KOV-i toiminguid teha kiiremini ja odavamalt kui nö tavaõiguse puhul.

Ribade puhul teeb kohaliku omavalitsuse maakorraldaja otsustuse lähtuvalt maakorralduse nõuetest, millise piirneva maaüksusega see tuleks liita, vajadusel korraldab maaüksuse jagamise. Ribade puhul tuleks andmete kandmisel kinnistusraamatusse rakendada automatiseeritud andmevahetust. Selleks tuleks muuta maakorraldusseaduse üldpõhimõtteid ning sätestada erisus, et juurdelõike kinnisasjaga liitmiseks vajaliku maakorralduse läbiviimiseks ei ole vaja sõlmida notariaalset lepingut ning riik maakorralduse osalisena võib maakorraldusest lahkuda nö tühjade kätega ehk jääda ilma nii maast kui selle eest makstavast hüvitisest (juhul, kui ka selle variandi puhul liidetakse ribad kinnisasjadega tasuta).

3.4 Lahendusvariantide võrdlus

Plussid ja miinused

Lahendusvariant	*Plussid*	*Miinused*
Esimene lahendusvariant	Olemasolevat MaaRS-i on vaja muuta väheses ulatuses. Maa riigi omandisse jätmise halduskoormus on väike – maa jääb riigi omandisse seaduse alusel ja tuleb teha vaid toimingud kinnistamiseks.	Halduskoormus ajutiselt suureneb, sest ehitiste omandiõiguse tekkimise tingimuste täpsustamise järgselt tuleb ehitistega maaüksuste puhul viia läbi täiendav menetlus ja koguda tõendeid. Riigi omandisse jääb hulgaliselt maid, mida riik ei vaja.

	Kavandatakse maareformi jätkutegevused, mis vähendavad maareformi õigustatud isikute riive võimalusi.	Lahendamist vajab küsimus, kuidas lõpetatakse/lõpevad pooleliolevad maareformi menetlused.
Teine lahendusvariant	Seadus on vähese regulatsiooniga. Kogu senine maareformi keerukas regulatsioon kaotab kehtivuse.	Tegemist oleks uue seadusega, mis reguleeriks nende pooleliolevate menetluste lõpetamist, mis on algatatud MaaRSi alusel või tuleks MaaRS-i alusel algatada. Iga maaüksuse puhul tuleb ikkagi anda haldusakt, isegi kui mingi piirkonna maaüksused koondatakse ühte haldusakti. Andmekaitselistel põhjustel väljavõtete koostamine ja kättetoimetamine suurendab halduskoormust. Riigi omandisse jääb hulgaliselt maid, mida riik ei vaja Lahendamist vajab küsimus, kuidas lõppevad/lõpetatakse pooleliolevad maareformi menetlused.

Peamised riskid ja leevendusmeetmed

Lahendusvariant	*Riskid*	*Leevendusmeetmed*
Esimene lahendusvariant	Kavandatav regulatsioon on põhiseadusega vastuolus, sest kahjustab taotluse esitajate õiguspärast ootust. Isikute põhiõiguste riive.	Seaduses sätestatav tähtaeg jätab piisavalt aega menetluste lõpetamiseks senise korra alusel. Maareformi jätkutegevuste kavandamine.
Teine lahendusvariant	Maareformi erisuste üleviimine uude seadusesse ja teistesse õigusaktidesse ei ole võimalik ning seetõttu muutuvad toimingud edaspidi kulukamaks ja ajamahukamaks. Näiteks hoonestusõiguse seadmisel ja maa erastamisel lisandub notariaalse lepingu sõlmimine (aga MaaRS alusel toimub hoonestusõiguse seadmine haldusaktiga ilma lepingut sõlmimata ning erastamisel sõlmitakse kirjalik leping).	Kehtestada pooleliolevate menetluste lõpuni viimiseks praegusega võimalikult sarnane regulatsioon.

	Praktikas võivad ilmneda probleemid, mida uue seaduse koostamisel ei osatud ette näha. Neid ei saa lahendada ka senise regulatsiooni alusel, sest kogu senine maareformi regulatsioon on tunnistatud kehtetuks.	

Eelistatud lahendusvariandiks oleks esimene lahendusvariant – olemasoleva MaaRSi muutmine selliselt, et seni reformimata maa jääb riigi omandisse, kui teatud hetkeseisuga pole maareform selle maaüksuse osas lõppenud.

Teise lahendusvariandi kohaselt kehtestatakse uus seadus, mille regulatsioon on sarnane praeguse MaaRSiga ning pooleliolevad menetlused viiakse lõpuni üsna sarnaselt praeguse olukorraga. See toob kaasa olukorra, kus maareformi seaduses sätestatud ja hetkel kehtivad erisused tuleb teatud ajaks viia sisse nö tavaõigusesse (riigivaraseadus, asjaõigusseadus, kinnistusraamatuseadus, maakorraldusseadus jt), mis ei ole aga otstarbekas ega kooskõlas hea õigusloome tavadega. Eriregulatsioonid peaksid jääma eriseadustesse. Iga maaüksuse kohta haldusakti andmise asemel teatud piirkonna maaüksuste koondamine ühte haldusakti ei anna halduskoormuse osas võitu. Pigem tekitab probleeme, sest see haldusakt on vaja kätte toimetada kõigile haldusaktis nimetatud isikutele. Andmekaitse eesmärgil võib tekkida vajadus teisi isikuid puudutavate andmete varjamiseks, mistõttu tuleb hakata kätte toimetama väljavõtteid haldusaktist. Väljavõtete vormistamine on täiendav halduskoormus ning eriti suureks ohukohaks on asjaolu, et praktikas võivad tekkida probleemid, mida uue seaduse väljatöötamisel ei osatud ette näha. Samal ajal ei ole võimalik tugineda ka senisele regulatsioonile, kuna kogu varasem maareformi õigusraamistik on kehtetuks tunnistatud.

Edaspidi käsitatakse väljatöötamiskavatsuses esimest lahendusvarianti koos selle juures kirjeldatud ribamenetluste esimese lahendusvariandiga.

3.5 Kavandatavad muudatused õigusaktides

Maareformi kiiremaks ja riigi vaatest otsustavaks lõpuleviimiseks on vajalik muuta nii maareformi seadust kui mitmeid teisi seadusi ja õigusakte, mis reguleerivad maareformi toiminguid või on sellega puutumuses. Seadusandlusesse tuuakse sisse maareformi jätkutegevuse mõiste. See annab võimaluse lugeda maareform seaduses sätestataval ajahetkel lõppenuks ning pärast seda teha toiminguid üksnes nn ribadega ja nende riigi omandisse jäänud kinnisasjadega, kus asub teisele isikule kuuluv ehitis kuid sätestatud tähtpäevaks ehitise omaniku kasuks maareformi toiminguid läbi ei viidud. Järgnev loetelu muudetavatest õigusaktidest ei ole ammendav, täpsemad muutmisvajadused selguvad seaduseelnõu koostamise käigus.

3.5.1 MaaRS-i olulisemad muudatused

Esimese lahendusvariandi elluviimiseks tuleks täiendada MaaRS §-i 31. Näiteks lisada MaaRS § 31 lg-sse 1 p 15 ja sätestada selles, et riigi omandisse jääb maa, mille puhul ei ole teatud tähtaja seisuga (konkreetne kuupäev, näiteks ehitisteta maaüksuste puhul jõustub muudatus seadusemuudatuse jõustumisest arvates ja kaks või kolm aastat ehitistega maaüksuste puhul)

tehtud maareformi lõpetavat otsust, välja arvatud maa, mille osas on pooleli maa tagastamise menetlus ning MaaRS § 31² lg-s 1 nimetatud maa.

Normitehniliselt pigem ei sobi kavandatav regulatsioon MaaRS § 31 lg 1 loetellu, sest kavas on muuta regulatsiooni selliselt, et iga maaüksuse osas ei peaks eraldi andma haldusakti. Tegemist ei ole maa riigi omandisse jätmisega, vaid maa jääb seaduse alusel riigi omandisse, mistõttu tuleks see norm lisada MaaRS §-i 31 eraldi lõikena.

Kuna haldusakti maa riigi omandisse jätmise kohta ei anta, tuleks MaaRS §-s 29 sätestada erand, et vastavas normis sätestatud alusel jääb maa riigi omandisse seaduse alusel. Hetkel kehtiv MaaRS § 29 näeb ette, et maa jäetakse riigi omandisse Vabariigi Valitsuse või tema poolt volitatud valitsusasutuse otsusega. Lisaks on otstarbekas määrata seaduse tasandil ka sellise uutel alustel tekkiva riigivara valitseja ja volitatud asutus või täpsustada olemasolevat loetelu rakendusaktis.[6]

Maa- ja Ruumiametile tuleks seadusega anda volitus avalduse esitamiseks vastava kinnistusraamatu kande tegemiseks. Maa- ja Ruumiamet peab enne kinnistusraamatu kande tegemiseks avalduse esitamist küll tegema kindlaks selle, et seaduses sätestatud eeldused kande tegemiseks on täidetud, kuid ta ei vormista seda otsust haldusaktina ega pea seda haldusakti menetlusosalistele teatavaks tegema. Kui mõne maaüksuse osas on kahtlus, et seaduses sätestatud eeldused ei ole täidetud (näiteks võib selle maa osas olla pooleli tagastamismenetlus või korteriomandi seadmine), peaks Maa- ja Ruumiametile jätma õiguse jätta esialgu selle maaüksuse kohta kinnistusraamatusse kande tegemiseks avaldus esitamata, et asjaolusid kontrollida. Samuti tuleb seaduses sätestada, kuidas toimub kinnistusraamatu ebaõige kande kustutamine ja kellel on õigus seda teha.

Haldusorganite halduskoormuse vähendamiseks tuleks MaaRS §-s 31 näha ette, et teatud tähtpäeva või tingimuse saabumisel (näiteks kinnistusraamatusse selle maaüksuse kohta kande tegemisel) loetakse senine seda maaüksust puudutav maareformi menetlus lõppenuks ning menetluse lõpetamiseks eraldiseisvat otsustust ei tehta. Selleks, et kohaliku omavalitsuse üksus ei peaks iga riigi omandisse jääva katastriüksuse puhul eraldi määrama sihtotstarvet, tuleks riigi omandisse jääva maa sihtotstarve reguleerida/määrata seaduse tasandil. Kui kohalik omavalitsus ei ole katastriüksuse sihtotstarvet määranud seaduses sätestatud tähtaja jooksul, määrab sihtotstarbe katastripidaja katastrisse kande tegemisel. Sihtotstarbe määramine toimub katastrikande kaudu ning eraldi haldusakti ei vormistata. Kande tegemisel lähtutakse maakatastriseaduse § 20 lõikes 7 sätestatud põhimõtetest. Normitehniliselt on põhjendatud sätestada sihtotstarbe määramine sõnaselgelt seaduses. Asjakohane oleks reguleerida see maakatastriseaduse § 20 uues lõikes 7¹, näiteks võiks seal välja tuua, et kui kohalik omavalitsus ei ole maareformi käigus katastriüksuse sihtotstarvet seaduses sätestatud tähtaja jooksul määranud, määrab sihtotstarbe katastripidaja katastrikande tegemisel. Sellisel juhul määratakse sihtotstarve kande kaudu ning eraldi haldusakti ei anta, lähtudes § 20 lõikes 7 sätestatud põhimõtetest.

Kavandada regulatsioon, kui kohalik omavalitsus tähtajaks vajalikke maareformi eeltoiminguid ei teosta.

Kui kohalik omavalitsus on ehitistega reformimata maa puhul vastu võtnud erastamise või hoonestusõiguse seadmise eeltoiminguid lõpetava õiguspärase otsuse ning esitatud andmed ja

[6] Maa riigi omandisse jätmise korra kinnitamine

tegelikud asjaolud on õiged, viiakse pärast maareformi lõpptähtaja saabumist vastavate ehitistega katastriüksuste menetlused lõpule Maa- ja Ruumiameti poolt.

Maareformi läbiviimisel on otstarbekas anda korterelamute teenindamiseks vajalik maa munitsipaalomandisse. Praegu on reformimata 257 maaüksust, millel asuvad korterelamud. Kuna kõigi korteriomanike kooskõlastuste saamine ning ühiste notariaegade kokkuleppimine on praktikas äärmiselt keeruline, on korterelamute probleemide lahendamisel kohaliku omavalitsuse roll määrava tähtsusega. Maa munitsipaalomandisse andmine võimaldab kanda kinnistusraamatusse ka seni registreerimata korteriomandid ning loob eeldused kinnistu edasiseks kasutamiseks ja käsutamiseks, sealhulgas hoonete korrashoiu ja vajalike arenduste kavandamiseks.

Maareform on kestnud üle 30 aasta ning jätkuvalt tuleb esile juhtumeid, kus ehitise teadaolev omanik või maa omandamiseks avalduse esitanud isik on surnud ning maareformi läbiviijal puudub teave pärijate kohta. Sellest tulenevalt on otstarbekas viia maareform sellistel juhtudel lõpule surnud isiku kasuks, sealhulgas sundhoonestusõiguse seadmise, õigusvastaselt võõrandatud maa tagastamise või maa erastamise kaudu. Eriti oluline on see siis, kui surnud isikuga seotud asjaolud takistavad maareformi läbiviimist teiste kaasomanike suhtes.

3.5.2 Ehitiste omandiõiguse tekkimise võimalike aluste täpsustamiseks vajalikud muudatused

Ehitiste kui vallasasjade omandiõiguse tekkimise võimalike aluste täpsustamiseks tuleks muuta AÕSRS § 13 lg-t 2 ja kaotada regulatsioon, mille kohaselt ehitise kui vallasasja omandamine ei toimu igamisega. Asjaõigusseaduse (edaspidi AÕS) § 110 lg 1 kohaselt tekib vallasomand igamisega, kui isik valdab vallasasja katkematult viie aasta jooksul nagu omanik. AÕS § 110 lg 1 on üldregulatsioon, AÕSRS § 13 lg 2 eriregulatsioon, mis sätestab üldregulatsiooni välistava erandi. Seega AÕSRS § 13 lg-s 2 eriregulatsiooni kaotamisega taastatakse üldregulatsiooni toime. Ilmselt ehitise kui vallasasja puhul peaks see tähtaeg olema pikem, näiteks 20 või 25 aastat. Sellisel juhul tuleb AÕSRS-i sätestada siiski AÕS §-i 110 lg-st 1 vastav erand.

Lisaks sellele sätestab AÕSRS § 13 lg 1, et vallasasjaks saab olla vaid õiguslikul alusel püstitatud ehitis. Seda täpsustab AÕSRS § 14 lg 1, mille kohaselt maakasutusõiguseta või ehitusloata püstitatud ehitis on maatüki oluline osa. AÕSRS § 14 lg 2 selgitab, et teatud juhtudel võib ka ehitusprojekti käsitada ehitusloana. Kui eesmärk on võimaldada võimalikult paljudel erastada aastakümneid koduna kasutatud hoonete alust maad, mida pole saanud seni erastada, sest puuduvad maakasutusõiguse või ehitusloa dokumendid, tuleks ilmselt üle vaadata ja vajadusel täiendada ka ehitiste püstitamise õiguslike aluste hindamise kriteeriumid. Lahendus siinkohal võiks olla analoogne ehitiste hõivamise või kinnisasjast loobumisega, kus vara omanikuks saab kohalik omavalitsus (v.a üksikud erandjuhud, kui maa on vajalik riigi ülesannete täitmiseks).

3.5.3 Ribadega seotud menetluste, sh sundliitmise, lahendamiseks kavandatavad muudatused:

1) Maareformi seaduses täpsustatakse ribade käsitlemise regulatsiooni ning luuakse selgesõnaline õiguslik alus iseseisva kasutusvõimaluseta maatükkide liitmiseks piirnevate kinnisasjadega ka omaniku tahte vastaselt (nn sundliitmine). Selleks täiendatakse ribadega seotud sätteid (sh MaaRS § 22 lg 1^3 ja VI^1 osa).

2) Maakorraldusseaduses täpsustatakse maakorralduse menetluslikke aluseid, et võimaldada ribade liitmine juhul, kui puuduvad puudutatud isikute kokkulepped ja avaldused, samuti on vajalik sätestada vastava menetluse läbiviimise, osaliste kaasamise ja otsustamise põhimõtted (sh MaaKS § 30^1 täpsustamine).

3) Maakatastriseaduses täpsustatakse katastriüksuste piiride muutmise regulatsiooni (eelkõige §-des, mis reguleerivad katastriüksuse moodustamist ja muutmist, sh MaaKatS § 20), et tagada ribade liitmise tehniline ja õiguslik teostatavus. Selleks nähakse ette võimalus teatud juhtudel teha piirimuudatusi katastripidaja poolt ilma kõigi puudutatud isikute avalduseta või käsitleda neid katastriandmete parandamisena § 8 tähenduses.

4) Vajadusel korrigeeritakse ka teisi sätteid, milles ribadega seotud menetlusi käsitletakse (nt viited MaaRS § 20 lg 1^2).

3.5.4 Riigivaraseaduses vajalikud muudatused

Maaüksustele, mis seaduse alusel riigi omandisse jäetakse, aga mida ei saa või ei ole otstarbekas koheselt riigivarana arvele võtta, tuleb ette näha riigivaraseaduse üldregulatsioonist erinevad reeglid:

1) maa ehitise omanikule alla hariliku väärtuse võõrandamiseks või tema kasuks hoonestusõiguse seadmiseks ilma enampakkumiseta, sh vajadusel ka ehitise omaniku passiivsuse korral;
2) kinnistusraamatusse kannete tegemiseks lihtsustatud korras;
3) riigivara valitseja ja volitatud asutuse määratlemiseks, kui maa võetakse arvele riigivarana;
3) ehitise omaniku kohustamiseks ehitise teenindamiseks vajaliku maa korrashoidmiseks kuni maaomandi või hoonestusõiguse tekkimiseni;
4) maaüksuste ja nendega seotud toimingute kajastamiseks riigi kinnisvararegistris muust riigivarast eristuvalt;
5) maaüksuste käsutamise piiramiseks kuni õigustatud isikute nõuded võivad maa osas realiseeruda.

3.5.5 Pärast ehitistega maa riigi omandisse jäämist ehitise omaniku kasuks hoonestusõiguse seadmiseks vajalikud muudatused

Ehitistega maade puhul on pärast riigivarana kinnistusraamatusse kandmist vajalik ehitise omaniku kasuks seatav hoonestusõigus kinnistada lihtsustatud korras Maa- ja Ruumiameti otsuse alusel ilma lepingut sõlmimata ja ehitise omaniku avalduseta. Selleks tuleb eeldatavalt muuta kinnistusraamatuseadust. Lisaks tuleb teha muudatusi kinnistusraamatu toimingute eest riigilõivude tasumisest vabastamise osas ja kehtestada, et riigilõivu tasumise kohustusest vabastus kehtiks lisaks maareformiga seotud toimingutele ka maareformi jätkutegevustega seotud kinnistusraamatu toimingute puhul, sh riigimaal asuva ehitise omaniku kasuks seatava hoonestusõiguse kinnistamine.

Maareformi lõpetamiseks vajalike toimingute maht hõlmab hinnanguliselt ligikaudu 1100 hoonestusõiguse seadmise menetlust ning nendega seotud kinnistusraamatu kandeid ja muid toiminguid. Menetluste kogukulu sõltub muu hulgas sellest, kas riigi nimel kinnistatud maale on võimalik hoonestusõigust seada notariaalset lepingut sõlmimata ning kas kinnistusraamatu kanne jääb riigilõivuvabaks. Juhul kui notaritoimingud ja riigilõivud rakenduvad, koosnevad kulud peamiselt notaritasudest ja kinnistusraamatu kande riigilõivust. Praktika põhjal jääb ühe kande maksumus üldjuhul suurusjärku 100–400 eurot, sõltudes konkreetse juhtumi asjaoludest

ja tehingu väärtusest. Arvestades menetluste eeldatavat mahtu, võib kinnistusraamatu kannete ja nendega seotud toimingute kogukulu olla hinnanguliselt 200 000–300 000 eurot. Täpne maksumus sõltub menetluste lõplikust arvust, keerukusest ning õiguslikest eeldustest. Lisaks välistele kuludele kaasnevad riigile märkimisväärsed haldus- ja tööjõukulud, mis on seotud ehitiste andmete kontrollimisega registrites ja arhiivides, omanike ning õiguslike aluste tuvastamisega, haldusaktide koostamisega, vajalike kooskõlastuste hankimisega ning kinnistusraamatu kande aluseks olevate toimingute tegemisega. Keerukamate juhtumite korral võivad täiendavat töömahtu põhjustada omandivaidlused, pärimismenetlused või puudulikud alusdokumendid.

3.5.6 Maareformi seadusega seotud menetluskordade muudatused

Maareformi läbiviimiseks kehtestatud menetluskorrad vaadatakse üle, vajadusel muudetakse või tunnistatakse kehtetuks. Alates sellest kui maa jääb riigi omandisse seaduse alusel, ei ole näiteks maa riigi omandisse jätmist reguleeriv Vabariigi Valitsuse määrus sellisel kujul enam vajalik.

3.6 Esimese lahendusvariandi põhiseaduspärasuse analüüs

3.6.1 Isikud, kelle õigusi võidakse riivata

Regulatsioon, millega jäävad kõik teatud hetke seisuga reformimata maa staatuses olevad maaüksused riigi omandisse, riivab nende isikute õigusi, kes on esitanud MaaRS-i alusel taotluse maa enda omandisse või kasutusse saamiseks, kuid kelle taotluse menetlus on veel pooleli ning kelle jaoks see regulatsioon võtab ära võimaluse saada taotletud maa omanikuks. Sellisteks isikuteks on MaaRS §-s 21 nimetatud isikud ja kohaliku omavalitsuse üksused, kellel on õigus saada oma ülesannete täitmiseks vajalik maa maareformi käigus suhteliselt lihtsa menetlusega munitsipaalomandisse.

3.6.2 Riivatavate põhiõiguste analüüs

Riivatavaks põhiõiguseks võib eelkõige olla omandipõhiõigus (PS § 32 lg 2). See laieneb ka juriidilistele isikutele (PS § 9 lg 2).

Riigikohus on selgitanud, et erastamisõigus on paigutatav PS § 32 lg 2 esimese ja teise lause kaitsealasse üksnes kui õigus kasutada enda väärtpabereid või raha erastamiseks kui selliseks; PS § 32 ei kaitse avaliku võimu omandis oleva ühe või teise objekti erastamise võimalusi. PS § 32 lg 2 esimesest ja teisest lausest koostoimes PS §-dega 13 ja 14 tuleneb riigi kohustus luua õigusselged õigusinstituudid, mis on vajalikud selle sätte kaitsealas olevate õiguste teostamiseks.[7]

Riigikohus on selgitanud ka seda, et isikul on omandireformi raames subjektiivne õigus asja otsustamisele mõistliku aja jooksul. Seejuures võib subjektiivsete õiguste riive olemasolu tuvastamisel omada tähtsust, kas erastamise õigustatud subjekti enda tegevus aitas maareformi läbiviimisele kaasa või takistas seda.[8]

Arvestades, et MaaRS-s sätestatud tähtajad avalduste esitamiseks on ammu möödunud (10 ja rohkem aastat tagasi) ning MaaRS-i regulatsiooni kohaselt peab isik ise maareformi menetluses olema aktiivne, kui ta soovib kasutada oma õigust maa erastamisele, ei saa regulatsiooni,

[7] RKHKo 31.03.2014, 3-3-1-53-13, p 37.
[8] RKHKo 29.03.2006, 3-3-1-81-05, p 8.

millega jäetakse maaüksus, mille puhul ei suudeta maareformi läbi viia ka tulevikus saabuvaks tähtpäevaks, pidada tema põhiõigusi rikkuvaks. MaaRS sätestab enamuste menetlustoimingute jaoks tähtajad. MaaRS § 38 lg 4 kohaselt on seaduses sätestatud tähtaegade järgimata jätmise tagajärjeks maa erastamise õiguse kaotamine.

Isegi juhul, kui menetluse venimine on tingitud menetlust läbi viiva haldusorgani tegevu(setu)sest, tuleb isikul endal näidata üles aktiivsust ning vajadusel haldusorgani tegevu(setu)s vaidlustada. Riigikohus on selgitanud, et haldusmenetluse menetlusosalisel tuleb täita menetluses mõistlikku hoolsusnõuet. Soodustava haldusakti taotleja ei saa ebamõistlikult kaua oodata taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsustamist, vaid ta peab ka ise tundma huvi taotluse lahendamise vastu ning vajadusel astuma samme enda õiguste kaitseks.[9] Taotlus maa erastamiseks on samuti taotlus soodustava haldusakti andmiseks.

Haldusorgani õigusvastase viivituse või tegevusetuse korral on võimalik halduskohtusse esitada kohustamiskaebus (HKMS § 37 lg 2 p 2, RVastS § 6 lg 1). HKMS § 46 lg 2 teise lause kohaselt võib haldusorgani tegevusetuse või viivituse korral esitada kohustamiskaebuse ühe aasta jooksul haldusakti andmiseks või toimingu tegemiseks ettenähtud tähtaja möödumisest. Nimetatud norm kitsendab PS § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise põhiõigust. Riigikohtu hinnangul on norm põhiseaduspärane, sest isikul on ka endal haldusmenetluses hoolsuskohustus.[10] Lisaks sellele sätestab HKMS § 283 lg 3, et kui haldusorgan viivitab või on tegevusetu enne selle seadustiku jõustumist taotletud haldusakti andmisel või toimingu tegemisel, võib kohustamiskaebuse esitada kahe aasta jooksul selle seadustiku jõustumisest arvates. HKMS jõustus 01.01.2012.

Sellest saab järeldada, et juhul, kui isiku taotlus on olnud aastaid menetluses ja ta ei ole tundnud huvi selle menetluse kulgemise ega võimalike takistuste osas, ega ole astunud ka samme oma õiguste kaitseks (nt esitanud kohustamisnõuet – RVastS § 6 lg 1), muutub aja jooksul tema subjektiivsete õiguste riive, mida võib kavandatavast regulatsioonist tulenev menetluse lõpetamine talle tekitada, järjest nõrgemaks.

Sellist subjektiivsete õiguste riivet võib üleüldse eitada juhul, kui isikule on antud menetluses tähtaeg taotluses olevate puuduste kõrvaldamiseks ning kui isik ei ole nimetatud tähtaja jooksul puudusi kõrvaldanud ega ole vaidlustanud ka tähtaja andmist. Sellisel juhul on menetluse venimine tingitud küll asjaolust, et asja menetlev haldusorgan on viivituses menetlust lõpetava haldusakti andmisega, kuid kui isik ei vasta MaaRS-s sätestatud nõuetele või ei vasta seaduses sätestatud nõuetele ehitis, mille juurde isik maad erastada on soovinud, ei ole isikul tegelikult õigust taotleda maa erastamist ning seetõttu ei saa selle taotluse lahendamise õigusvastane viibimine riivata ülemääraselt ka tema subjektiivseid õigusi.

Olukorras, kus taotlus on esitatud 10 või rohkem aastat tagasi ja kui isik ei ole ise täitnud menetluses mõistlikku hoolsusnõuet – ei ole tundnud huvi taotluse lahendamise kulu vastu või ei ole vajadusel astunud samme enda õiguste kaitseks, ei saa kavandatavat regulatsiooni pidada sellise isiku subjektiivsete õiguste rikkumiseks. Kui isik on jätnud kasutamata esmased õiguskaitsevahendid (nt esitamata RVastS § 6 lg-s 1 sätestatud nõude), on täitmata ka kahjunõude esitamise eeldused (RVastS § 7 lg 1).

[9] RKPJKo 12.12.2017, 5-17-10/10, p-d 62-63; RKHKo 23.12.2022, 3-20-1083/27, p 19.
[10] RKPJKo 12.12.2017, 5-17-10/10, p-d 62-63 ja 65.

Eeltoodust eraldiseisvalt tuleb käsitada ehitiste omanike subjektiivsete õiguste riiveid. Kui isik kaotaks sellise regulatsiooniga oma ehitise omandi, võib see rikkuda tema omandipõhiõigust (PS § 32 lg 2).

AÕSRS § 15 lg 1 teise lause kohaselt ei muutu riigimaal või munitsipaalomandis oleval maal asuv ehitis ka siis maatüki oluliseks osaks, kui ehitise omanik ei nõua hoonestusõiguse seadmist ühe aasta jooksul arvates maa kandmisest kinnistusraamatusse.

Kui isik ei kaota ehitise omandit ka pärast maa riigi omandisse jäämist, ei too kavandatav regulatsioon kaasa riivet tema omandipõhiõigusele. Kavandatava regulatsiooni kehtestamisel võib ehitise omanik küll kaotada võimaluse maa erastamisele, mis tal võib olla senise korra kohaselt (MaaRS § 35[1] lg 2), kuid selle õiguse kaotus ei ole ulatuslikum, kui teistel isikutel, kes on esitanud taotluse maa erastamiseks ning kaotavad samuti maa erastamise õiguse. AÕSRS § 15 lg 1 kohaselt jääb ehitise omanikul õigus nõuda hoonestusõiguse seadmist. Pealegi näeb ka hetkel kehtiv MaaRS § 35[1] lg 2 regulatsioon ette, et hoonestusõiguse seadmise menetluse käigus tekib maa erastamise õigus üksnes juhul, kui tegemist ei ole maaga, mis on vajalik riigile tema ülesannete täitmiseks. Seega ei ole igal ehitise omanikul õigus nõuda maa erastamist hoone juurde ka praeguse regulatsiooni kohaselt.

Järelikult ei ole ehitise omanikule kavandatava regulatsiooniga kaasneda võiva omandipõhiõiguse riive suurem, kui isikule, kes on esitanud taotluse hoonestamata maa erastamiseks. Kuna ehitise omanik ei kaota omandiõigust ehitisele ning tal on õigus nõuda hoonestusõiguse seadmist ja riigil on kohustus seada hoonestusõigus, ei teki ülemäärast riivet ka nendele isikutele, kes kasutavad vastavat ehitist oma koduna.

Subjektiivse õiguse riive võib ilmneda ka kohaliku omavalitsuse üksusel (PS § 9 lg 2). Ka kohalik omavalitsus võib kavandatava regulatsiooniga kaotada võimaluse saada mõni reformimata maaüksus enda omandisse, kuid ka selle õiguse kaotus ei ole ulatuslikum, kui teistel isikutel, kes on taotlenud maa omandamist. MaaRS § 28 lg 3 kohaselt tekib õigus maa munitsipaliseerimisele üksnes juhul, kui maa ei kuulu tagastamisele, erastamisele ega riigi omandisse jätmisele. Oluline on märkida, et kuni 30.06.2016 oli KOV-il võimalik taotleda maa munitsipaalomandisse andmist vastava tähtajalise korra alusel. Pärast selle tähtaja möödumist ei ole maa omandamine küll välistatud, kuid seda saab taotleda üksnes riigivaraseaduses sätestatud alustel ja tingimustel. Praktikas eeldab see üldjuhul, et maa vajadus on seotud KOV-i ülesannete täitmisega ning kajastatud asjakohastes arengudokumentides või planeeringutes.

3.6.3 Õiguspärane ootus

Kui kehtestada materiaalõigusnorm, millega senised pooleliolevad maareformi menetlused lõpevad selliselt, et isikud kaotavad õiguse saada taotletud maad eraomandisse või kasutusse, oleks sellisel normil teatav koormav iseloom õigussuhetele, mis tekkisid enne normi jõustumist (nn tagasiulatuva jõu andmine). Riigikohtu praktika kohaselt võib tagasiulatuva jõu anda ka koormavale seadusesättele, kui selle järele on põhjendatud vajadus ja sellega ei kahjustata ebaproportsionaalselt isiku õiguspärast ootust. Seejuures selleks, et õiguspärast ootust saaks rikkuda, peab see olema tekkinud.[11]

Riigikohus on 2006. aastal selgitanud seda, et ainuüksi erastamise eeltoimingute raames antud korraldused ei anna reeglina erastamise õigustatud subjektile veel õiguspärast ootust, et temaga

[11] RKHKo 26.06.2018, 3-16-579/47, p 10.

sõlmitakse maa ostu-müügi lepingud. Õiguspärane ootus võib tekkida aga sellest, kui erastamise õigustatud subjektilt nõutakse erastamishinna tasumist. Ka maavanema pikaajaline tegevusetus võib anda alust õiguspäraseks ootuseks, et erastamise eeltoimingute raames antud korraldused jäävad kehtima ja isik saab erastada korraldustega kindlaksmääratud maa. Usalduse kaitse ei ole absoluutne, kuid see on oluline õiguslik põhimõte, millega maavanem maa erastamise otsustamisel pidi arvestama.[12]

Seega tuleb õiguspärase ootuse rikkumise hindamisel arvestada seda, millises menetlusetapis on vastav menetlus. Riigikohtu eelviidatud praktika kohaselt võib isikul olla õiguspärane ootus erastamisele tekkinud sellest, kui temalt nõutakse erastamishinna tasumist. Arvestades, et MaaRS § 22^3 lg 8 kohaselt tuleb vähemalt 10 protsenti ostuhinnast tasuda enne müügilepingu sõlmimist, tähendab see, et isikult nõutakse erastamishinna tasumist siis, kui erastamismenetlus on juba etapis, kus kindlaks on tehtud erastatava maa suurus ja piirid, määratud on erastatava maa müügihind ning tehtud on sisuline otsustus maa erastamiseks. Kui menetlus on juba sedavõrd kaugel, siis loodava regulatsiooniga antava ajavaru eesmärk on anda piisavalt aega selliste menetluste senise korra alusel lõpule viimiseks. Seega piisav seadusega antav ajavaru saab leevendada võimalikku õiguspärase ootuse rikkumist ka juhtudel, kui see peaks olema tekkinud.

3.6.4 Kokkuvõttev hinnang kavandatava regulatsiooni põhiseaduspärasusele

Eeltoodud analüüsist tulenevalt võib kavandatavat regulatsiooni pidada põhiseaduspäraseks. Sõltumata sellest ei ole võimalik viia nulli riski, et kohtu hinnangul võib maareformi lõpuleviimist pooleliolevates menetlustes maa riigi omandisse jäämisega pidada põhiseadusega vastuolus olevaks. Lõpliku hinnangu kavandatava regulatsiooni põhiseaduspärasusele annab vajadusel Riigikohus, kui mõnes kohtumenetluses regulatsiooni põhiseaduspärasuse küsimus tõusetub.

3.7 Ribade sundliitmise põhiseaduspärasuse analüüs

3.7.1 Ribade sundliitmise õiguslik iseloom

Kavandatav regulatsioon, mis võimaldab iseseisva kasutusvõimaluseta reformimata maaüksuste (nn ribade) liitmist piirnevate kinnisasjadega ka kinnisasja omaniku tahte vastaselt (nn sundliitmine), kujutab endast erandlikku sekkumist kinnisasja omaniku õigustesse. Ribade sundliitmine ei ole käsitatav klassikalise omandireformi meetmena ega ka vara sundvõõrandamisena põhiseaduse (PS) § 32 lg 1 tähenduses, kuna ribad ei ole enne liitmist eraomandis, vaid kujutavad endast reformimata maad, mis on juba kehtiva õiguse kohaselt riigi omandis, kuid mida ei ole kinnistusraamatusse kantud ega iseseisva kinnisasjana tsiviilkäibes kasutatud.

Ribade sundliitmise eesmärk ei ole anda riigile või kolmandale isikule vara, vaid korrastada maareformi käigus tekkinud õiguslikult ja ruumiliselt ebatäpsed olukorrad ning viia maaüksuste piirid vastavusse maakorralduse üldpõhimõtetega. Seega on tegemist eeskätt maareformi jätkutegevusega ja vigade parandamisega, mitte uue omandisuhtelise sekkumisega.

Lisaks tuleb arvestada, et ribade sundliitmine ei muuda kinnisasja omandiõiguse olemust ega võta omanikult ära ühtegi senist õigust, vaid kujundab ümber maaüksuse piiri selliselt, et see vastaks varasemale reformi eesmärgile. Selline piiride korrigeerimine on võrreldav tehnilise iseloomuga maakorraldusliku sekkumisega, millel puudub iseseisev varaline äravõttev toime.

[12] RKHKo 29.03.2006, 3-3-1-81-05, p 14.

3.7.2 Riivatavad põhiõigused ribade sundliitmise korral

Ribade sundliitmisega võib kaasneda kinnisasja omaniku omandipõhiõiguse (PS § 32 lg 2) riive. Riive seisneb selles, et kinnisasja koosseisu liidetakse täiendav maa-ala ilma omaniku vabatahtliku tahteavalduseta, mis võib mõjutada kinnisasja pindala, kuju, sihtotstarvet, kasutusvõimalusi ning edaspidist majandamist. Samuti võib riive avalduda kinnisasja omaniku õiguses otsustada oma vara kasutamise ja käsutamise üle.

Samas tuleb arvestada, et ribad on oma olemuselt iseseisva kasutusvõimaluseta maa-alad, millel puudub iseseisev majanduslik väärtus ja praktiline funktsioon ning mille kasutamine on võimalik üksnes piirneva kinnisasja koosseisus. Sellest tulenevalt ei too riba liitmine kinnisasjaga kaasa olukorda, kus kinnisasja omanikult midagi ära võetakse – vastupidi, omanikule lisandub maa-ala, mis muutub kinnisasja osaks.

Arvestades, et riba ei ole olnud kinnisasja omaniku valduses ega kasutuses ning ei ole kujundanud tema õiguste tegelikku ulatust, on omandipõhiõiguse riive intensiivsus madal. Riive ei avaldu vara äravõtmises ega kasutuspiirangus, vaid üksnes kinnisasja piiride muutumises, mis on suunatud õigusliku ja faktilise olukorra vastavusse viimisele.

3.7.3 Varalise koormuse hindamine

Ribade sundliitmisega võib kinnisasja omanikule kaasneda teatud kaudne varaline koormus, eelkõige seoses liidetud maa arvestamisega maamaksu objektina ning võimalike kehtivate maakasutuslike kitsenduste laienemisega liidetud maa-alale. Selliste mõjude käsitlemine on vajalik omandipõhiõiguse riive tegeliku ulatuse hindamiseks.

Maamaksu aspektist tuleneb võimalik koormus üksnes juhul, kui liidetud riba kuulub maksustatava maa hulka ning selle pindala arvestatakse kinnisasja kogupindala koosseisus. Arvestades ribade olemust – tegemist on valdavalt väikese pindalaga, iseseisva kasutusvõimaluseta maa-aladega –, on maamaksust tulenev lisakoormus üldjuhul väike ja marginaalne ega mõjuta oluliselt kinnisasja omaniku senist majanduslikku positsiooni. Maamaksu suurenemine ei ole kvalitatiivselt võrreldav omandi äravõtmise või kasutuspiirangu kehtestamisega, vaid kujutab endast tavapärast omandiga kaasnevat rahalist kohustust.

Samuti tuleb arvestada, et ribade sundliitmine ei too kaasa uute avalik-õiguslike kitsenduste kehtestamist. Liidetud maa-alale laienevad üksnes need kitsendused, mis tulenevad kehtivast ruumiplaneeringust, looduskaitsest või muudest normidest ning mis kehtiksid samaväärselt ka juhul, kui maaüksus oleks varem reformitud ja kinnistusraamatusse kantud. Seetõttu ei ole tegemist uue või täiendava koormise loomisega, vaid olemasoleva õiguskeskkonna kohaldumisega korrastatud maaüksusele.

Oluline on ka see, et ribade sundliitmine ei muuda kinnisasja senist sihtotstarvet ega maakasutuse põhisuunda. Liidetud maa ei kujunda iseseisvat kasutusotsust ega eelda maaomanikult aktiivset kasutamist või investeeringuid. Seega ei saa varalist koormust pidada intensiivseks ega selliseks, mis muudaks maaomaniku senist maakasutust või majanduslikke valikuid.

Põhiseaduslikus plaanis tuleb maamaksust või muudest üldistest kohustustest tulenevat koormust käsitada omandipõhiõiguse lubatava kaasnähuna, mitte iseseisva intensiivse riivena. Kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega on lubatav, et omandi mahu suurenemisega

kaasnevad ka teatud rahalised kohustused, kui need on ettenähtavad ning mõõdukad võrreldes saavutava avaliku huviga.

Ribade sundliitmise puhul on need tingimused täidetud. Võimalik varaline koormus on väikesemahuline, ei ole suunatud üksnes kitsale isikute ringile karistusliku iseloomuga ning ei muuda maaomaniku õiguste tegelikku tuuma. Avalik huvi maareformi lõpuleviimise ja maaomandi õigusselguse saavutamise vastu kaalub sellise piiratud majandusliku mõju selgelt üles.

3.7.4 Proportsionaalsuse hindamine

Ribade sundliitmise põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest (PS § 11). Regulatsiooni eesmärk on õiguspärane ja kaalukaks avalikuks huviks on maareformi lõpuleviimine, katastriandmete korrastamine ning maaomandi ja piiride õigusselguse tagamine. Riigikohus on varasemas praktikas korduvalt rõhutanud, et maareformi lõpuleviimise vastu on olemas oluline avalik huvi.

Sundliitmine on sobiv meede ribade probleemide lahendamiseks, kuna vabatahtlikel kokkulepetel põhinevad lahendused ei ole praktikas osutunud efektiivseks. Suurem osa alles jäänud ribadest on sellised, mille vastu naaberkinnisasjade omanikel huvi puudub või mille olemasolust ei olda teadlikud, mistõttu menetlused jäävad venima.

Vähem riivavad meetmed, nagu üksnes vabatahtlikule kokkuleppele tuginev lahendus, ei võimalda kõiki ribasid lahendada ega taga maareformi lõpetamist mõistliku aja jooksul. **Seetõttu on sundliitmine vajalik abinõu olukorras, kus muud meetmed ei ole tulemuslikud.**

Riive on mõõdukas, arvestades järgmisi asjaolusid:

1) riba liidetakse eelistatult riigi- või munitsipaalomandis oleva kinnisasjaga ning eramaaga liidetakse üksnes juhul, kui muu võimalus puudub;
2) riba antakse kinnisasja omanikule tasuta ning liitmisega seotud kulud jäävad riigi kanda;
3) riba liitmine ei too üldjuhul kaasa kinnisasja omaniku jaoks märkimisväärset lisakoormust, kuna tegemist on väikese pindalaga ja kasutuseta maa-aladega;
4) menetluses nähakse ette isiku teavitamine ja võimalus esitada vastuväiteid.

Riive mõõdukuse hindamisel on arvestatud ka võimaliku varalise koormusega, sealhulgas liidetud maa maamaksust ja kehtivate kitsenduste kohaldumisest tulenevate mõjudega, mis on oma ulatuselt väikesemahulised ega muuda kinnisasja omaniku senist maakasutust ega majanduslikku positsiooni. Seega ei ole omandipõhiõiguse riive intensiivne ega ülemäärane võrreldes saavutatava avaliku huviga, milleks on vabastada riigi reformimata maaüksused edasisest õiguslikust ja omandi ulatuse määramatusest.

3.7.5 Õiguspärane ootus ja õiguskindlus

Kinnisasja omanikel ei saa üldjuhul tekkida õiguspärast ootust sellele, et nende kinnisasjaga piirnev reformimata riba jääb määramata ajaks iseseisvaks maaüksuseks või jääb riigi omandisse eraldiseisva kinnisasjana. Ribade olemasolu on valdavalt tingitud varasematest tehnilistest ja maade mõõdistamise vigadest ning ei ole kujunenud õiguspärase ootuse kaitsealasse kuuluvaks olukorraks.

Samuti ei saa ribade sundliitmise puhul tugineda isiku hoolsuskohustuse argumendile samas ulatuses nagu klassikaliste maareformi menetluste puhul, kuid see ei muuda regulatsiooni põhiseadusvastaseks, kuna riive ei seisne õiguse äravõtmises, vaid maa-ala lisandumises kinnisasja koosseisu.

3.7.6 Kokkuvõttev hinnang ribade sundliitmise põhiseaduspärasusele

Arvestades ribade õiguslikku olemust, nende iseseisva kasutusvõimaluse puudumist, regulatsiooni eesmärgi kaalukust ning ette nähtud leevendusmeetmeid, võib ribade sundliitmist võimaldavat regulatsiooni pidada põhiseaduspäraseks. Tegemist on maareformi jätkutegevusega, mille eesmärk on parandada varasemate menetluste käigus tekkinud ebatäpsusi ning saavutada maaomandi õigusselgus. Kuigi omandipõhiõiguse riive ei ole täielikult välistatud, on see proportsionaalne ja õigustatud ning ei ületa põhiseadusest tulenevaid lubatavuse piire.

4. Uuringud ja kaasatud osapooled

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tellis 2025. aastal välja kuulutatud hanke „Maareformi lõpetamise õigusraamistiku väljatöötamine“ tulemusel sõlmitud lepingu alusel advokaadibüroolt WALLESS analüüsi, mille eesmärgiks oli analüüsida, kas on võimalik lõpetada maareform, jättes kõik seni reformimata maad seaduse alusel riigi omandisse.

Analüüsis leiti, et maareformi on võimalik lõpule viia, jättes kõik seni reformimata maad riigi omandisse, ning esitati esialgsed lahendusettepanekud ja suunised alternatiivsete lahenduste kasutamise otstarbekuse kohta.

Vastavalt hankedokumentidele viidi seejärel 19.01.2026 läbi töötuba, milles osalesid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Justiits- ja Digiministeeriumi, kohalike omavalitsuste, Maa- ja Ruumiameti maareformi spetsialistid ning Tartu Ülikooli ja Eesti Maaülikooli esindajad. Töötoas arutati läbi analüüsis tehtud ettepanekud ja nende praktiline teostatavus, misjärel esitas advokaadibüroo ministeeriumile analüüsi töötoas valideeritud ettepanekutega. Nende alusel töötati Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Maa- ja Ruumiameti koostöös välja käesolev seaduse väljatöötamiskavatsus. Väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamise käigus selgitatakse välja huvigruppide arvamused.

5. Määratletud mõju

Väljatöötamiskavatsuse mõjude hindamisel on vastavalt HÕNTE § 1 lg-le 4 lähtutud Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement” § 5 lõike 2 alusel kinnitatud mõjude hindamise metoodikast. Väljatöötamiskavatsuse koostamisel on tuvastatud poliitikavalikute või -vahendite rakendamise peamised mõjuvaldkonnad, mida järgnevalt põhjalikumalt analüüsitakse.

5.1 Kavandatav muudatus I

5.1.1 Muudatuse I sisu

Kehtestatakse regulatsioon, mis sätestab, et kui seaduses sätestatud tähtpäevaks ei ole reformimata maaüksuste osas maareformi läbi viidud ja maaüksustel puuduvad ehitised, jäävad need maaüksused riigi omandisse seaduse alusel.

5.1.2 Sotsiaalsed mõjud

Sihtrühm: füüsilised ja juriidilised isikud, sh maa taotlejad ja maa kasutajad

Sotsiaalseid mõjusid ehitisteta maade puhul ei tohiks tekkida. Regulatsioon omab mõju nendele isikutele, kelle taotluse alusel alanud maareformi menetlus on endiselt pooleli, sest uus regulatsioon võib võtta taotlejalt (eelkõige eraõiguslik isik) võimaluse saada taotletud maa omanikuks.

Ehitisteta maad saab eraisik omandada vaid maa tagastamise või maa erastamise läbiviimisega, ning neid asjaolusid kontrollitakse konkreetse maatüki osas enne kinnistamisavalduse esitamist.

Hinnang olulisusele

Ulatus	väike	**Sihtrühma suurus**	väike
Sagedus	väike	**Ebasoovitavate mõjude risk**	väike

5.1.3 Mõju majandusele

Sihtrühm: füüsilised ja juriidilised isikud sh ettevõtjad

Kavandatava regulatsiooniga kantakse ehitisteta maaüksused kinnistusraamatusse, mis loob omandi osas selguse ning võimaldab need maaüksused võtta tsiviilkäibesse. Muudatus toetab positiivselt majanduslikku stabiilsust ja arengut.

Riigi omandisse jäetud maa võib edaspidi minna ka kohaliku omavalitsuse omandisse. RVS võimaldab kohalikul omavalitsusel taotleda riigile kuuluvat maad munitsipaalomandisse. RVS seab riigile kuuluva maa andmisel kohalikule omavalitsusele vähem piiranguid, kui eraisikutele võõrandamisel.

Majanduslik mõju on valdavalt positiivne ja väljendub selles, et kuna väheneb „hall ala“ maaomandis, on lihtsam planeerida investeeringuid ja infrastruktuuri.

Hinnang olulisusele

Ulatus	väike	**Sihtrühma suurus**	väike
Sagedus	väike	**Ebasoovitavate mõjude risk**	väike

5.1.4 Mõju regionaalarengule

Piirkonnaspetsiifiline mõju puudub.

Mõju regionaalarengule sõltub sellest, kuidas hakkab toimuma riigi omandisse jäetava maa edasine kasutamine vastavas regioonis.

Kuna väheneb „hall ala“ maaomandis, on lihtsam koostada planeeringuid, kavandada taristuobjekte jms.

Hinnang olulisusele

Ulatus	väike	**Sihtrühma suurus**	väike
Sagedus	väike	**Ebasoovitavate mõjude risk**	väike

5.1.5 Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, halduskoormusele, riigieelarvele ning muudele avaliku sektori kuludele ja tuludele

Sihtrühm: riik ja kohalik omavalitsus

Kavandatav regulatsioon vähendab riigi ja kohalike omavalitsuste halduskoormust, kuna pakub lihtsustatud lahenduse nende maareformi menetluste lõpuleviimiseks, mis seni on alustamata või aastaid pooleli olnud, ja hoiab ära neid kulusid, mida veniv menetlus edaspidi tekitaks.

Seaduse alusel maa riigi omandisse jäämise korral muutuvad Maa- ja Ruumiameti toimingud sellega, et enne kinnistusraamatu kande tegemiseks avalduse esitamist tuleb teha kindlaks, et seaduses sätestatud eeldused kande tegemiseks on täidetud. Maa- ja Ruumiametil tuleks tegeleda sama maaüksusega ka juhul, kui maareformi menetlus jätkuks selle maaüksuse osas senise korra alusel, kuid siis ei oleks toiminguid vaja teha niivõrd piiratud aja jooksul. Olenevalt sellest, kuidas toimub pooleliolevate menetluste lõpetamine (haldusorganite rollide/pädevuse paikapanek, menetluse lõpetamisest teavitamine, vaidlustamisvõimalused) oleneb, milline saab olema konkreetse institutsiooni või ameti halduskoormus ja tööjõu vajadus. Positiivne mõju on, et riigil tekib selge ülevaade talle kuuluvatest maadest.

<u>Mõju riigieelarvele</u>

Muudatuse rakendamisega võivad riigieelarvele kaasneda nii täiendavad kulud kui ka täiendavad tulud. Seoses riigi omandisse täiendavate maade jäämisega võib tekkida maamaksu tasumise kohustus ning maa hooldamise ja korrashoiuga seotud kulusid, mida käesoleval hetkel ei ole võimalik täielikult prognoosida, kuid nende tekkimise võimalusega tuleb arvestada. Samas loob täiendava maaressursi lisandumine võimaluse teenida tulu maade kasutusse andmisest või võõrandamisest. Kuigi osa riigi omandisse jäävatest maadest võib olla riigile ebavajalik ning nende kasutusse andmine või võõrandamine võib osutuda keeruliseks, võib nende järkjärguline võõrandamine või kasutusse andmine pikemas perspektiivis vähendada riigi hoolduskoormust ja -kulusid.

Üks oluline ja arvestamist vajav aspekt on reformimata maadel asuvad lagunenud ehitised. Seisuga 19.05.2026 on lagunenud ehitisi kokku 930 maaüksusel, kusjuures ETAK-i andmetel asub reformimata maadel ligikaudu 1654 vundamenti või varet. Kuigi osa neist jääb lahendatavaks koos nõuetele vastava ehitise teenindamiseks vajaliku maa omandisse andmisega, võib ülejäänud objektide puhul tekkida vajadus riigipoolseteks sekkumisteks (nt alade ohutuks muutmiseks, juurdepääsu piiramiseks või ehitiste lammutamiseks). Kulude täpne suurus sõltub üksikjuhtumite iseloomust (nt ehitiste suurus, asukoht ja ohtlikkuse aste), kuid arvestades objektide hulka, võib mõju riigieelarvele olla märkimisväärne ning kasvab ajas, kui probleemseid objekte ei kõrvaldata süsteemselt. Seega muudatusega võivad kaasneda täiendavad kulud, mille ulatus sõltub konkreetsete juhtumite asjaoludest ning mille üle otsustatakse edaspidi vajaduspõhiselt.

Arvestades olemasolevat töökoormust, võib reformimata maade riigi omandisse lisandumine suurendada Maa- ja Ruumiameti hoolduse büroo töökoormust, kuna suureneb hallatavate objektide arv ja mitmekesisus, sealhulgas probleemsete ja kasutuseta objektide osakaal. Sellest tulenevalt võib tekkida vajadus hinnata olemasolevate ressursside piisavust ning vajaduse korral struktureerida ringi büroo tööülesandeid või kavandada täiendavaid meetmeid lisanduvate ülesannete täitmiseks.

Hinnang põhineb järgmistel eeldustel: ~1650 vundamenti/varet, sekkumist vajavate objektide osakaal: 30–50% ja objektide arv: 500–800 tk, 1 spetsialist suudab muude tööülesannete kõrvalt hallata ~15–25 objekti aastas.

Esialgse hinnangu kohaselt võib lagunenud ehitistega seotud ühekordne kulu (lammutamine ja ohutustamine) ulatuda ligikaudu 5 320 000 euroni juhul, kui kõik vajalikud tegevused otsustatakse ellu viia üheaegselt. Tegemist on hinnangulise kogukuluga võimaliku tervikliku lahenduse korral, mitte kohese vältimatu kuluga, kuna tegevuste elluviimine toimub vajaduspõhiselt ja järk-järgult. Lisaks kaasneb püsiv iga-aastane kulu maa-alade hoolduseks ja haldamiseks suurusjärgus 220 000 eurot aastas.

Kulu liik	**Hinnangu aluseks**	**Ühikukulu / maht**	**Kogukulu suurusjärk**
Ühekordsed kulud (lammutamine + ohutustamine)	500–800 objekti	~ 6650 € objekt	5 320 000 €
Aastane hoolduskulu	300–500 objekti	~ 440 € / objekt	220 000 €/aasta

Pooleliolevates maa munitsipaalomandisse andmise menetlustes (*19.05.2026 seisuga 325 maaüksust, vt. lisa 4*), mille puhul kohalik omavalitsus ei ole nõus maa munitsipaalomandisse võtmisega (näiteks teede alused maad või õigusliku aluseta rajatud ehitistega maad), võib regulatsioon vähendada vaidlusi maa omandi kuuluvuse üle, kuna maa jääb seaduse alusel riigi omandisse. Samas ei pruugi riigi ja kohalike omavalitsuste vaheline vastasseis täielikult kaduda, sest maa ning sellel asuvate teede või muude rajatiste korrashoiu kohustus jääb küsitavaks. Riik peab seejuures arvestama vajadusega neid maid ja rajatisi korras hoida, kuid vajalike ressursside puudumise tõttu võib nende korrashoiu tagamine osutuda keeruliseks. Kohalikul omavalitsusel tuleb omakorda arvestada, et kohaliku elu korraldamise ja avaliku kasutuse tagamise eesmärgil võib selliste maade üleandmine kohaliku omavalitsuse omandisse RVS alusel osutuda edaspidi siiski otstarbekaks.

Hinnang olulisusele

Ulatus	keskmine	**Sihtrühma suurus**	väike
Sagedus	keskmine	**Ebasoovitavate mõjude risk**	suur

5.1.6 Edasine analüüs

Maareformi lõpetamise saavutamist hinnatakse eeskätt selle alusel, kas kõik reformimata maaüksused on kavandatava regulatsiooni jõustumise järel kantud kinnistusraamatusse ning kas neil on omanik (riik, kohalik omavalitsus või eraõiguslik isik). Täiendava indikaatorina kasutatakse reformimata maaüksuste arvu vähenemist kuni nulltasemeni.

5.1.7 Miks on mõju ebaoluline?

Hetkeseisuga on maareform läbi viidud üle 99%-l Eesti Vabariigi territooriumist ning kavandatav regulatsioon puudutab vaid 0,2% Eesti maismaa pindalast, mis on reformimata. Maareformi toiminguid on vaja teha veel ca 9840 maaüksusel, millest hinnanguliselt 20% on ehitisteta maaüksused, mis on iseseisvalt kasutatavad. Kuigi riigile jääva vara tõttu kaasnevad jätkutegevused (sh maa munitsipaalomandisse andmine, võimalikud vaidlused lagunenud või ebaseaduslike ehitiste omanikega ning riigi omandisse jääva maa haldamise ja hooldamise kulud), puudutab maareformi läbiviimine siiski vaid väikest osa Eesti pindalast ning regulatsioonist mõjutatud isikute hulk on väike.

5.2 Kavandatav muudatus II

5.2.1 Muudatuse II sisu

Reformimata maaüksuste puhul, millel asuvad ehitised, määratakse tähtaeg (näiteks 2 või 3 aastat), mille jooksul on võimalik ehitise omaniku taotluse lahendamine senise korra alusel. Regulatsiooniga täpsustatakse ehitiste kui vallasasjade omandiõiguse tekkimise tingimusi, et võimaldada isikutel hoonete, mida nad on pikaajaliselt vallanud, alust maad omandada. Seniseid maareformi menetlusi jätkatakse kuni seaduses ehitistega maaüksuste kohta sätestatava tähtpäeva saabumiseni. Seejärel jääb ka ehitistega maa seaduse alusel riigi omandisse ja riigimaal tuleb läbi viia jätkutegevus ehk seada hoonestusõigus või maa erastada neil juhtudel, kus ehitise omandiõigus on võimalik kindlaks määrata.

5.2.2 Sotsiaalsed mõjud

Sihtrühm: füüsilised ja juriidilised isikud, sh ehitiste omanikud, maa kasutajad

Regulatsioon omab mõju nendele isikutele, kelle taotluse alusel alanud maareformi menetlus on endiselt pooleli või menetlust ei ole alustatud ja kes soovivad omandisse saada maad, millel asub ehitis. Kui ehitise omandiõiguse tekkimise tingimusi täpsustatakse, tekib ehitiste aluse maa omandamise õigus ka isikutel, kes seni ei olnud suutnud ehitise omandiõigust tõendada. Samas tuleb rõhutada, et kui ehitis on lagunenud sellisel määral, et ei vasta MaaRSis ehitisele kehtestatud nõuetele, siis sellise ehitise juurde ei ole jätkuvalt õigust maad omandada.

Kui seaduses sätestada piisav ajavahemik maa riigi omandisse jäämiseni, on võimalik, et haldusorganid lahendavad nende taotlused ära hetkel kehtiva regulatsiooni alusel. Sellisel juhul on kavandataval regulatsioonil nende isikute õigustele positiivne mõju, sest menetlused, mis on aastaid või aastakümneid olnud pooleli, saavad lahenduse. Ka isikutel endil võiks tekkida suurem huvi nende taotluste alusel algatatud menetluste vastu ja huvi lahendada ära need puudused taotluses, mis takistavad taotluste lahendamist. Maa automaatselt riigi omandisse jäämine koosmõjus õigustatud isikute tegevusetusega (nt lõpule viimata pärimismenetlus) võib kaasa tuua isiku ilmajäämise taotletud omandist, kuid subjektiivsete õiguste riive ei ole erinevatel põhjustel (aja möödumine; taotleja passiivsus) üldjuhul suur. Samas tuleb arvestada, et pärimisseaduse kohaselt avaneb pärand pärandaja surmapäeval. Kuigi pärija loetakse sellisel juhul ehitise omanikuks sõltumata sellest, kas pärimismenetlus on algatatud, ei pruugi pärijal ega riigil olla veel teadmist kogu vara ulatusest, mille omanikuks pärija faktiliselt on saanud.

Automaatne maa riigi omandisse jäämine võib kaasa tuua õigusvaidlusi, mis on ressursikulu nii vaidlustajatele (isikud, kohalikud omavalitsused) kui riigile.

Kui teisele isikule kuuluv ehitis asub maal mida ei saa erastada, tekib vajadus seada hoone omaniku kasuks hoonestusõigus. Sellega kaasneb halduskoormus. Samas on hoonestusõiguse seadmise kohustus ja selleks vajalike andmete väljaselgitamine vajalik ka käesoleval hetkel kehtiva regulatsiooni alusel. Kavandatav regulatsioon hoonestusõiguse seadmisega seoses halduskoormust oluliselt ei suurenda.

Kuni hoonestusõiguse seadmiseni või ehitise omanikule maa erastamiseni võib tekkida olukord, kus isik ei saa enda ehitisega (vallasasi riigi maal) teha kõiki soovitud tehinguid või toiminguid. See mõju on eeldatavalt lühiajaline, sest mõistliku aja jooksul pärast ehitise omandiõiguse tõendamist või tuvastamist ja vajalike andmete esitamist haldusorganile on võimalik läbi viia hoonestusõiguse seadmiseks või maa omandamiseks vajalikud KOV-i või riigi poolsed toimingud.

Kui seaduses sätestatakse tähtaeg, mille möödumisel muutub ka riigimaal asuv teisele isikule kuuluv ehitis maatüki oluliseks osaks ja hoonestusõigust ei seata, jääb isik ehitise omandist ilma.

Seaduse alusel maa riigi omandisse jäämine võib avaldada mõju pooleliolevatele kohtuasjadele, kus on vaidlustatud maareformi toiminguid. Kui kohtuotsuse tegemise ajaks on seaduses maa riigi omandisse jäämise tähtpäev saabunud, ei ole kohtul enam võimalik kohustada haldusorganit isiku taotlust uuesti läbi vaatama.

Hinnang olulisusele

Ulatus	väike	**Sihtrühma suurus**	väike
Sagedus	väike	**Ebasoovitavate mõjude risk**	keskmine

5.2.3 Mõju majandusele

Sihtrühm: füüsilised ja juriidilised isikud sh ettevõtjad

Majanduslik mõju on valdavalt positiivne, sest väheneb „hall ala“ maaomandis ning lihtsam on planeerida investeeringuid ja infrastruktuuri.

Ehitistega maaüksuste osas tekib korrektne kinnisomand. Kui menetlus viiakse läbi senistel alustel seaduses sätestatava tähtaja jooksul, tekib eraomand maatükile või hoonestusõigusele, mis saab edasi minna tsiviilkäibesse. Kui ehitisega maatüki osas menetlust tähtaja saabumise ajaks läbi viidud ei ole, siis saab kinnisasi minna tsiviilkäibesse alles pärast ehitise omaniku väljaselgitamist.

Kui kehtestada regulatsioon, et riik saab otsustuskorras maa võõrandada ehitise omanikule maa odavaima maksustamishinnaga (st soodustingimustel) enne hoonestusõiguse seadmist, vähendaks see halduskoormust ja suurendaks tsiviilkäibes oleva maa hulka.

Hinnang olulisusele

Ulatus	väike	**Sihtrühma suurus**	väike
Sagedus	väike	**Ebasoovitavate mõjude risk**	väike

5.2.4 Mõju regionaalarengule

Piirkonnaspetsiifiline mõju puudub.
Väheneb „hall ala“ maaomandis ja konkreetse omaniku tekkimisel on ehitustegevuse kavandamine ja elluviimine õiguskindlam ja selgem.

Hinnang olulisusele

Ulatus	väike	**Sihtrühma suurus**	väike
Sagedus	väike	**Ebasoovitavate mõjude risk**	väike

5.2.5 Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, halduskoormusele, riigieelarvele ning muudele avaliku sektori kuludele ja tuludele

Sihtrühm: riik ja kohalik omavalitsus

Ajutiselt suureneb menetlusi läbi viivate haldusorganite (kohalikud omavalitsused ning Maa- ja Ruumiamet) halduskoormus. Ehitiste omandiõiguse tingimuste täpsustamisega suureneb

halduskoormus, sest koguda tuleb tõendeid ehitise pikaajalise kasutamise kohta. Ametnikud võivad vajada lisakoolitust taotluste lahendamiseks (nt keerukamad olukorrad pärijate väljaselgitamisel, probleemid ehitise õiguspärase püstitamise või omandiõiguse tõendamisel jne), juhendamist ja/või lisarahastust. Võivad tekkida vaidlused, mis toovad kaasa haldusorganite (kohalikud omavalitsused, Maa- ja Ruumiamet) töökoormuse kasvu ja võimalikud täiendavad kulud. Lisaks tuleb seaduses sätestatava tähtaja tõttu menetlusi läbi viia suures mahus ja lühikese ajavahemiku jooksul.

Kui riigi omandisse jääb maa, millel on ehitised, tuleb nende ehitiste osas läbi viia hoonestusõiguse seadmise menetlus või maa ehitise omanikule võõrandamine. Samas on selle menetluse läbiviimise kohustus ka praeguse regulatsiooni alusel, kuid see toimub enne riigi omandisse jäetava maa osas kinnistusraamatusse kandeavalduse tegemist.

Mõju riigieelarvele

Muudatuse rakendamisega kaasnevad ühelt poolt täiendavad haldusülesanded ja võimalikud kulud, kuid teisalt aitab lahendus saavutada selgema omandistruktuuri ning korrastada maa ja ehitistega seotud õigussuhteid. Riigi omandisse täiendavate maade jäämine suurendab riigi varalist ressurssi ning loob võimaluse maa edasiseks kasutamiseks riigi ülesannete täitmisel. Sellega võib kaasneda ka täiendav tulu riigieelarvesse. Omandi selguse suurenemine aitab pikemas perspektiivis vähendada ebaselgest omandistaatusest tulenevat halduskoormust ning lihtsustab maa ja ehitistega seotud menetlusi.

Riigi omandisse jäävate maade puhul võivad tekkida maa hooldamise, korrashoiu, maamaksu ning lagunenud ehitistega seotud kulud. Kuna riigi omandisse jäävate maaüksuste seisukord ja edasine kasutus ei ole täielikult ette teada, kujunevad tegelikud kulud sõltuvalt konkreetsetest juhtumitest ja vajadusest. Vajaduse korral võib osutuda vajalikuks ajutise täiendava haldusressurssi kavandamine.

Ehitistega maade puhul, mis jäävad riigi omandisse, võib riigil tekkida vajadus tegeleda edasiste haldustoimingutega, sealhulgas omandiõiguse küsimuste lahendamise, hoonestusõiguse seadmise või maa võõrandamise menetlustega. Nende toimingute maht sõltub sellest, kui palju menetlusi jõutakse enne tähtaegade saabumist lõpule viia ning kui keerukad on lahendamist vajavad juhtumid.

Eelduslikult puudutab ehitistega maade regulatsioon ligikaudu 2000–3000 reformimata maaüksust. Kui ehitistega maaüksusi jääb riigi omandisse ligikaudu 1000, võib menetluste läbiviimiseks hinnanguliselt kuluda Maa- ja Ruumiameti kuuel ametnikul ligikaudu kolm aastat. Tegelik vajadus sõltub menetluste keerukusest, täiendavate asjaolude väljaselgitamise mahust ja võimalikest vaidlustest. Ameti töö tuleb korraldada selliselt, et kriitilised tegevused on võimalik ellu viia olemasoleva tööjõuga.

Kokkuvõttes kaasnevad muudatusega eelkõige maareformi lõpetamiseks ja õigussuhete selgeks määratlemiseks vajalikud haldusülesanded ning nendega seotud kulud. Samas loob lahendus pikemas perspektiivis selgema ülevaate riigi omandis olevast varast, vähendab ebamäärasest omandistaatusest tulenevat halduskoormust ning võimaldab riigil täiendavat maaressurssi eesmärgipärasemalt kasutada, sealhulgas vajaduse korral tulu teenimiseks.

Kohalike omavalitsuste puhul, kus paikneb suurem hulk ehitistega maaüksusi, võib maareformi lõpetamisega kaasneda ajutine halduskoormuse suurenemine, mis tuleneb eelkõige vajalike eeltoimingute läbiviimisest. Eelkõige väljendub see vajaduses suunata täiendav

personalieressurss lühikese ajavahemiku jooksul maareformi toimingute lõpetamiseks ning ehitistega seotud jätkumenetluste (sh omandiõiguse selgitamine ja hoonestusõiguse menetlused) läbiviimiseks.

Hinnang olulisusele

Ulatus	keskmine	**Sihtrühma suurus**	väike
Sagedus	keskmine	**Ebasoovitavate mõjude risk**	väike

5.2.6 Edasine analüüs

Maareformi lõpetamise saavutamist hinnatakse eeskätt selle alusel, et kõik reformimata maaüksused on kavandatava regulatsiooni jõustumise järel kantud kinnistusraamatusse ning neil on omanik (riik, kohalik omavalitsus või eraõiguslik isik). Täiendava indikaatorina kasutatakse teisele isikule kuuluvate ehitistega kinnistute arvu, millele on hoonestusõigus seadmata, vähenemist kuni nulltasemeni.

5.2.7 Miks on mõju ebaoluline?

Hetkeseisuga on maareform läbi viidud üle 99%-l Eesti Vabariigi territooriumist ning vaid 0,2% Eesti maismaa pindalast on reformimata. Maareformi toiminguid on vaja teha veel ca 9840 maaüksusel, millest hinnanguliselt 27% on ehitistega maaüksused. Seega proportsionaalselt puudutab maareformi läbiviimine Eesti pindalast kaduvväikest osa ja puudutatud isikuid on vähe.

5.3 Kavandatav muudatus III

5.3.1 Muudatuse III sisu

Kinnisasjade vahele jäänud iseseisva kasutusvõimaluseta maatükid (nn ribad), mis on tekkinud erinevate maareformi vigade tõttu, liidetakse mõne piirneva kinnisasjaga. Kui riba piirneb vaid eraomandis olevate kinnisasjadega ja keegi nendest eraomanikest riba omandamisest huvitatud ei ole, liidetakse riba naaberkinnisasja(de)ga sundkorras lähtuvalt maakorralduse nõuetest.

5.3.2 Sotsiaalsed mõjud

Sihtrühm: füüsilised ja juriidilised isikud

Käesolevaks hetkeks on jäänud reformimata eeskätt sellised ribad, mille omandamise vastu puudub naaberkinnisasjade omanikel otsene ja sisuline huvi või pole nad sellest võimalusest teadlikud. Kuna otstarbekas on ribad nn sundkorras naabermaaüksusega liita põhjusel, et eraldiseisvalt ei ole ribad kasutatavad ega müüdavad, võib naaberkinnisasja omaniku omandiõigus saada ebasoodsalt riivatud (omandi suurenemisest tulenevad kohustused, mis ei arvesta omaniku soovi või huviga).

Ribade liitmisega võivad kaasneda naaberkinnisasja omanikule erinevad kulud: suureneb maamaks, tekib maa hoolduskohustus. Samas osadel juhtudel riba liitmise tõttu maa väärtus suureneb, nt suureneb ehitusõigus või tagatakse kinnisasjale otstarbekas juurdepääs.

Negatiivseid mõjusid eraisikutele vähendab põhimõte, mille kohaselt juhul, kui riba piirneb riigimaaga, liidetakse riba riigimaaga, ja kui riba piirneb munitsipaalmaaga, liidetakse riba munitsipaalmaaga. Seda muidugi juhul kui riigi- või munitsipaalmaaga riba liitmine on maakorralduse nõuetest tulenevalt võimalik.

Hinnang olulisusele

Ulatus	keskmine	**Sihtrühma suurus**	väike
Sagedus	väike	**Ebasoovitavate mõjude risk**	väike

5.3.3 Mõju majandusele

Sihtrühm: füüsilised ja juriidilised isikud sh ettevõtjad

Ribasid ei saa eraldiseisvalt kasutada ega müüa. Nende liitmine naaberkinnisasjadega kõrvaldab ebaselguse ning loob selged maaomandid. Riba liidetakse naaberkinnisomandi koosseisu ja saab sellisel viisil minna tsiviilkäibesse.

Kui riba liidetakse eraõigusliku isiku kinnisomandi koosseisu, suureneb liidetud osa arvelt omaniku maksukohustus. Samas toob see paljudel juhtudel kaasa eraomandi väärtuse kasvu näiteks suureneva ehitusõiguse või kinnisasja paremate kasutusvõimaluste tõttu.

Majanduslik mõju on valdavalt positiivne, kuna väheneb „hall ala“ maaomandis ning lihtsam on planeerida investeeringuid ja infrastruktuuri.

Hinnang olulisusele

Ulatus	keskmine	**Sihtrühma suurus**	väike
Sagedus	keskmine	**Ebasoovitavate mõjude risk**	väike

5.3.4 Mõju regionaalarengule

Piirkonnaspetsiifiline mõju puudub.
Väheneb „hall ala“ maaomandis ja konkreetse omaniku tekkimisel on ehitustegevuse kavandamine ja elluviimine õiguskindlam ja selgem.

Hinnang olulisusele

Ulatus	väike	**Sihtrühma suurus**	väike
Sagedus	väike	**Ebasoovitavate mõjude risk**	väike

5.3.5 Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, halduskoormusele, riigieelarvele ning muudele avaliku sektori kuludele ja tuludele

Sihtrühm: riik ja kohalik omavalitsus

Kuna ribad on tekkinud erinevate maareformi vigade tõttu ja otstarbekas on need liita mõne piirneva kinnisasjaga, peaksid jääma liitmisega seotud kulud (vajadusel menetlus- või mõõdistamiskulu) riigi kanda.

Riba omanikuks võib liitmise teel saada ka kohalik omavalitsus või riik ja tekib lisanduva maa hooldamise kohustus. Kohalikul omavalitsusel ei teki maamaksu maksmise kohustust (maamaksuseaduse § 4 lg 1 p 6). Riigil ei teki maamaksu maksmise kohustust, kui tegemist on ühiskondlike ehitiste maa või üldkasutatava maa sihtotstarbega maaga (maamaksuseaduse § 4 lg 1 p 9 ja 10), aga valdaval osal juhtudest on riigimaa teiste sihtotstarvetega ning seega riigi maamaksukohustus kokkuvõttes suureneb.

Regulatsioon eeldab katastrikaardi korrastamist. Korrastamise käigus võib eelduslikult kaduda 5-10% praegustest ribadest. Katastrikaardi korrastamine tekitab Maa- ja Ruumiametile ajutise

halduskoormuse suurenemise, kuid ribade arvu vähenemine vähendab liitmistoimingutest tulenevat halduskoormust.

Riigi (Maa- ja Ruumiameti) halduskoormus suureneb tulenevalt ribade osas sundmaakorralduse toimingute tegemise vajadusest. Halduskoormust tekitab ka suhtlus maaomanikega. Arvestama peab ribade liitmise vaidlustamise võimalusega, mis võib pikendada menetlusi, suurendada töökoormust ja tekitada lisakulusid.

Seaduse muudatuse ajaks on eeldatavalt jäänud ligikaudu 4000 riba. Eeldusel, et üks ametnik teeb aastas vajalikud toimingud 200- 300 riba kinnisasjadega liitmiseks (sh maakorralduskava koostamine ja katastritoimingud), kulub ribade liitmisele kahel ametnikul 8 aastat või neljal ametnikul 4 aastat. Arvestades Maa- ja Ruumiameti olemasolevat tööjõudu ja asjaolu, et esmajärjekorras tuleb tegeleda ehitistega maade osas alustatud menetluste riigipoolsete toimingutega ja riigi omandisse jäävate maade kinnistamiseks vajalike toimingutega, saab ribadega tegeleda eelkõige pärast seda, kui kogu ülejäänud maa on vormistatud riigi omandisse ja vabaneb inimressurssi.

Tunduvalt väheneb kohaliku omavalitsuse koormus, sest ribade liitmisel omavalitsus ei osale. Vabaneva tööjõu saab valla- või linnavalitsus suunata nt ehitistega maade omanike väljaselgitamisele.

Lühiajaline koormuse kasv on vältimatu üleminekuperioodil, kuid pikemas perspektiivis vähendavad muudatused nii Maa- ja Ruumiameti kui ka kohalike omavalitsuste halduskoormust.

Hinnang olulisusele

Ulatus	keskmine	**Sihtrühma suurus**	väike
Sagedus	keskmine	**Ebasoovitavate mõjude risk**	väike

5.3.6 Edasine analüüs

Tegemist on maareformi jätkutegevusega, mida ei kavandata läbi viia enne maareformi kavandatavat lõppu ja mille lõpetamise saavutamist hinnatakse eeskätt selle alusel, et kõik iseseisva kasutusvõimaluseta maaüksused on kavandatava regulatsiooni jõustumise järel liidetud piirneva kinnisasjaga ning neil on omanik (riik, kohalik omavalitsus või eraõiguslik isik). Täiendava indikaatorina kasutatakse ribade arvu vähenemist kuni nulltasemeni. Samas tuleb arvestada, et katastritoimingute tulemusena võib veel mõnda aega ilmneda uusi ribasid, millega tuleb samuti maakorraldustoimingud läbi viia.

5.3.7 Miks on mõju ebaoluline?

Hetkeseisuga on maareform läbi viidud üle 99%-l Eesti Vabariigi territooriumist ning vaid 0,2% protsenti Eesti maismaa pindalast on reformimata. Kinnisasjade vahele jäänud iseseisva kasutusvõimaluseta maatükid (nn ribad), moodustavad reformimata maatükkidest hinnanguliselt poole ehk kokku on ribadena loetletud 5182 maaüksust (hinnanguliselt 53% reformimata maaüksustest). Katastrikaardi korrastamise käigus võib eelduslikult kaduda 5-10% praegustest ribadest. Seega on protsentuaalselt ribade regulatsioonist puudutatud vaid üliväike osa Eesti pindalast ja väike osa elanikkonnast.

6. Edasine väljatöötamine

Eesmärki ei ole võimalik täita seadust muutmata. Käesoleva väljatöötamiskavatsuse eesmärk on kaasamine lahenduste väljatöötamisse. Väljatöötamiskavatsuses tutvustatakse erinevaid lahendusvariante ning pakutakse välja eelistatuim variant. Kaasamise käigus oodatakse tagasisidet ka teistele lahendusvariantidele või uusi ettepanekuid, et minna edasi sellise variandiga, mida on kõige lihtsam ellu viia ning mis toob kaasa võimalikult väikse halduskoormuse, aga samal ajal ei riivaks isikute õigusi ebaproportsionaalselt.

Väljatöötamiskavatsus saadetakse kooskõlastamiseks ministeeriumitele ja Riigikantseleile. Arvamuse küsimiseks saadetakse see Õiguskantsleri büroole, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Riigikohtule, Tartu Maakoht kinnistus- ja registriosakonnale, Notarite Kojale ja Eesti Omanike Keskliidule.

Seaduseelnõu edasise väljatöötamise tegevuskava on järgmine:
Käesoleva väljatöötamiskavatsuse osas saabuvate arvamuste ja ettepanekute alusel alustame 2026. a III kvartalis eelnõu koostamist.
Eelnõu esmane versioon on plaanis esitada kooskõlastamisele 2027. a I kvartalis.
Vabariigi Valitsusele on kavas eelnõu esitada 2027. a II kvartalis.

Vastutav ministeerium on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning vastutav ametnik ja kontaktandmed: Tea Faber, maapoliitika ja riigivara nõunik, maa- ja ruumipoliitika osakond, tea.faber@mkm.ee, +372 5385 9554.

Lisa 1. ETAKi andmetel ehitisteta reformimata maaüksused kohalike omavalitsuste lõikes

Omavalitsusüksus	maaüksuste arv
Sillamäe linn	177
Kohtla-Järve linn	129
Narva linn	84
Jõhvi vald	83
Kastre vald	78
Narva-Jõesuu linn	71
Valga vald	68
Tallinn	62
Pärnu linn	58
Alutaguse vald	57
Häädemeeste vald	55
Mustvee vald	54
Lääne-Nigula vald	53
Saaremaa vald	49
Tartu vald	48
Kuusalu vald	44
Võru vald	39
Peipsiääre vald	38
Jõelähtme vald	37
Põlva vald	35
Lääne-Harju vald	33
Räpina vald	32
Elva vald	31
Lääneranna vald	30
Otepää vald	28
Tori vald	26
Tapa vald	25
Viljandi vald	25
Rakvere vald	24
Mulgi vald	22
Kambja vald	21
Kihnu vald	19
Hiiumaa vald	18
Kehtna vald	18
Ruhnu vald	18
Setomaa vald	18
Kose vald	17
Põhja-Pärnumaa vald	16
Viru-Nigula vald	15
Saarde vald	14
Antsla vald	12
Kanepi vald	12
Maardu linn	12
Märjamaa vald	12
Muhu vald	11
Tõrva vald	11
Põhja-Sakala vald	9
Türi vald	9
Haapsalu linn	8
Järva vald	8
Lüganuse vald	8
Saue vald	8
Tartu linn	8
Rõuge vald	7
Põltsamaa vald	6
Harku vald	5
Raasiku vald	5
Vinni vald	5
Haljala vald	4
Kiili vald	4
Rae vald	4
Saku vald	4
Anija vald	3
Jõgeva vald	3
Paide linn	3
Viimsi vald	3
Väike-Maarja vald	3
Vormsi vald	2
Võru linn	2
Kadrina vald	1
Rakvere linn	1
Rapla vald	1
Kokku	**1963**

Lisa 2. ETAKi andmetel ehitistega reformimata maaüksused kohalike omavalitsuste lõikes

Omavalitsusüksus	maaüksuste arv
Kohtla-Järve linn	377
Narva-Jõesuu linn	262
Jõhvi vald	200
Valga vald	116
Viljandi vald	100
Viljandi linn	87
Narva linn	77
Põlva vald	76
Mulgi vald	71
Otepää vald	65
Tallinn	62
Kastre vald	61
Võru vald	56
Põltsamaa vald	53
Tapa vald	52
Jõgeva vald	47
Elva vald	43
Mustvee vald	43
Viru-Nigula vald	42
Tartu vald	41
Kuusalu vald	38
Märjamaa vald	38
Lüganuse vald	36
Põhja-Sakala vald	36
Tõrva vald	36
Türi vald	34
Kanepi vald	32
Harku vald	29
Peipsiääre vald	27
Setomaa vald	26
Tartu linn	26
Saaremaa vald	25
Väike-Maarja vald	24
Pärnu linn	23
Alutaguse vald	22
Lääne-Harju vald	21
Tori vald	20
Hiiumaa vald	18
Põhja-Pärnumaa vald	18
Rõuge vald	18
Räpina vald	18
Kose vald	17
Saarde vald	17
Sillamäe linn	16
Saue vald	14
Haapsalu linn	12
Vinni vald	12
Järva vald	10
Lääneranna vald	9
Maardu linn	8
Anija vald	7
Kambja vald	7
Rakvere vald	7
Antsla vald	6
Kohila vald	6
Häädemeeste vald	5
Paide linn	5
Rae vald	5
Võru linn	5
Jõelähtme vald	4
Saku vald	4
Viimsi vald	4
Vormsi vald	4
Nõo vald	3
Kiili vald	2
Luunja vald	2
Raasiku vald	2
Rakvere linn	2
Haljala vald	1
Keila linn	1
Lääne-Nigula vald	1
Rapla vald	1
Kokku	**2695**

Lisa 3. Iseseisva kasutusvõimaluseta maa, nn ribad, kohalike omavalitsuste lõikes

Omavalitsusüksus	maaüksuste arv
Tallinn	267
Kohtla-Järve linn	258
Võru vald	220
Põhja-Pärnumaa vald	185
Jõhvi vald	182
Mustvee vald	176
Saaremaa vald	156
Elva vald	143
Valga vald	121
Alutaguse vald	116
Hiiumaa vald	115
Lääne-Nigula vald	114
Jõgeva vald	112
Mulgi vald	111
Põlva vald	106
Peipsiääre vald	105
Pärnu linn	99
Lääneranna vald	98
Narva linn	97
Põltsamaa vald	91
Tartu vald	91
Setomaa vald	90
Lüganuse vald	89
Märjamaa vald	88
Rae vald	83
Otepää vald	80
Põhja-Sakala vald	79
Häädemeeste vald	77
Rõuge vald	76
Narva-Jõesuu linn	74
Viljandi vald	72
Saarde vald	67
Tori vald	67
Tõrva vald	65
Tapa vald	64
Järva vald	61
Väike-Maarja vald	61
Võru linn	58
Räpina vald	56
Vinni vald	54
Kastre vald	47
Kambja vald	42
Lääne-Harju vald	42
Viru-Nigula vald	41
Antsla vald	40
Haapsalu linn	39
Anija vald	38
Saue vald	38
Rakvere vald	37
Haljala vald	34
Kanepi vald	33
Kehtna vald	30
Rapla vald	29
Türi vald	29
Harku vald	26
Kuusalu vald	26
Maardu linn	25
Saku vald	25
Kohila vald	22
Rakvere linn	21
Jõelähtme vald	19
Kadrina vald	18
Kose vald	18
Viimsi vald	16
Nõo vald	15
Paide linn	15
Raasiku vald	14
Viljandi linn	14
Kiili vald	13
Vormsi vald	13
Tartu linn	11
Sillamäe linn	10
Luunja vald	8
Keila linn	4
Muhu vald	4
Kihnu vald	1
Ruhnu vald	1
Kokku	**5182**

Lisa 4. Pooleliolevad maaüksused, mille munitsipaalomandisse andmine on selgitamisel

Omavalitsusüksus	maaüksuste arv
Kohtla-Järve linn	47
Mustvee vald	40
Kastre vald	38
Elva vald	17
Tallinn	17
Tapa vald	17
Narva-Jõesuu linn	15
Rakvere vald	15
Peipsiääre vald	14
Tartu vald	12
Valga vald	12
Otepää vald	9
Kuusalu vald	8
Alutaguse vald	7
Kambja vald	7
Rae vald	4
Tori vald	4
Jõhvi vald	3
Lääne-Harju vald	3
Narva linn	3
Tartu linn	3
Viru-Nigula vald	3
Võru vald	3
Mulgi vald	2
Põhja-Pärnumaa vald	2
Räpina vald	2
Saue vald	2
Viljandi vald	2
Haapsalu linn	1
Jõelähtme vald	1
Jõgeva vald	1
Järva vald	1
Kanepi vald	1
Lääne-Nigula vald	1
Paide linn	1
Põhja-Sakala vald	1
Põltsamaa vald	1
Saaremaa vald	1
Sillamäe linn	1
Tõrva vald	1
Viimsi vald	1
Vinni vald	1
Kokku	**325**

Lisa 5. Reformimata maad, millel asuvad Eesti topograafia andmekogu (ETAK) andmetel ehitised

Eeldatav maareformi liik	Elu- või ühiskondlik hoone	Garaaž	Kelder	Kõrval- või tootmis-hoone	Muu	Vare	Vunda-ment	Kokku
hoonestusõiguse seadmine	392	1	7	1067		291	94	**1852**
korteriomandi seadmine (ei toimu MaaRSi alusel)	211		2	310		59	11	**593**
maa tagastamine	15			14		3	2	**34**
mitu liiki koos	3			10		4		**17**
munitsipaalomandisse andmine	86		1	211		31	14	**343**
ostueesõigusega erastamine	394	1	5	983	1	232	95	**1711**
riba kinnisasjaga liitmine	3		2	260		120	73	**458**
maa riigi omandisse jätmine maareservina	16			190	1	175	116	**498**
maa riigi omandisse jätmine teistel alustel	1			8		6	1	**16**
liik teadmata	276		2	888	2	220	105	**1493**
vaba põllumajandusmaa erastamine				1		1	1	**3**
Kokku	**1397**	**2**	**19**	**3942**	**4**	**1142**	**512**	**7018**