

Ehitusseadustiku ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Eesti Merendusklaster MTÜ pöördus 2026. aasta 2. veebruaril Riigikogu keskkonnamisjoni poole hoonestustasu vabastuse taotlusega regenereerivale vesiviljelusele (karbi- ja vetikakasvatus). Regenereeriv vesiviljelus, eeskätt rannakarbi ja makrovetikate kasvatamine, on rahvusvaheliselt tunnustatud looduspõhine lahendus ja ökosüsteemiteenus - selle põhieesmärk ja mõju on seotud merekeskkonna parandamisega, mitte tavapärase kasumipõhise maakasutusega, mille siht on pelgalt eratulu tootmine. MTÜ hinnangul pakub iga hektar regenereerivat vesiviljelust tuhandetes eurodes ökosüsteemiteenuseid, samas ei ole tegevus äriks kasumlik ning seetõttu kasvandusi ei rajata.

Keskkonnamisjon arutas oma 2026. aasta 9. veebruari istungil teemat koos TÜ Eesti Mereinstituudi, Eesti Merendusklaster MTÜ ja Kliimaministeeriumi esindajatega ning otsustas vastavasisulise eelnõu algatamist kaaluda.

Oma 2026. aasta 18. mai istungil otsustas komisjon algatada ehitusseadustiku ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu. Istungil osalesid ka Kliimaministeeriumi esindajad.

2. Eelnõu eesmärk

Eelnõukohaste muudatuste eesmärk on kõrvaldada olukord, kus riigi keskkonna- ja EL eesmärkide täitmiseks vajalik tegevus on süsteemselt kahjumlik ning seetõttu ei saa reaalselt tekkida.

Kehtiv ehitusseadustik käsitleb hoonestustasu kui riigi maa või veeala kasutamise eest makstavat tasu, mille eesmärk on kompenseerida avaliku vara kasutamist eraotstarbel. Praktikas rakendub see põhimõte ühesuguselt kõigile avalikku veekogu koormavatele rajatistele, olgu tegemist sadama, energiaobjekti, ujukai või keskkonda taastava vesiviljelusega. Selline ühetaoline lähenemine maksustab kõik merealal toimuvad tegevused ühtemoodi, kuigi nende keskkonnamõju ja eesmärk on väga erinevad. Regenereerivat vesiviljelust, mis eemaldab toitaineid, parandab mereökosüsteemi seisundit ja taastab väärtuslikke mereelupaiku, käsitletakse seega samadel alustel kui tegevused, millel on negatiivne keskkonnajälg või mille avalik hüve on teistsugune ning ei ole seotud looduskeskkonna taastamisega. Hoonestustasu regulatsioon siin aga erisusi ei näe. Eesti Merendusklaster MTÜ sõnul moodustab hoonestustasu 100% võimalikust toorainetulust ning seda enne palgakulusid, hooldust, kindlustust, seiret, litsentse, logistikakulusid ja investeringu teenindamist. Seega on karbi- ja vetikakasvatus sisuliselt null- või miinusmärgiga tegevus.

Hinnanguliselt pakub iga hektar regenereerivat vesiviljelust aastas tuhandetes eurodes ökosüsteemiteenuseid (toitainete eemaldamine, süsiniku sidumine, elurikkuse kasv, elupaikade taastamine). Elupaikade ja liigirikkuse taastamise rahalist väärtust on keeruline täpselt mõõta, kuid on selge, et avalik keskkonnahüve ületab kaugelt rajatise otsest turuväärtust. Lisaks seovad karbid ja vetikad süsinikku keskmiselt umbes 0,45 t CO₂ ekvivalenti iga kasvatatud tonni kohta (Filgueira et al., 2019) ning aitavad seeläbi vähendada Eesti süsinikujalajälge.

Regenereeriv vesiviljelus on tegevus, mille majanduslik tulupotentsiaal on tingituna Läänemere eripäradest madal, kuid keskkonnamääraline lisandväärtus on väga kõrge. Maksustamine samal tasemel sadamate, energeetika- või muude suure majandusliku tootlikkusega objektidega ei

vasta selle tegevuse tegelikule olemusele ega toeta Eesti ja EL kliima- ning keskkonnanäesmärkide saavutamist.

Regenereeriv vesiviljelus aitab otseselt täita järgmisi rahvusvahelisi ja riiklikke eesmärke:

- EL elurikkuse strateegia (2020), Euroopa rohelepe ja EL sinimajanduse tegevuskava, mis rõhutavad loodusel põhinevate majandusmodelite arendamist;
- HELCOM 2023 Läänemere tegevuskava, mis näeb ette toitainete eemaldamist ja taastava vesiviljeluse kasutuselevõttu Läänemere eutrofeerumise vähendamiseks;
- Eesti mereala planeering (2021) ja Kliimapoliitika põhialused aastani 2050, kus regenereeriv vesiviljelus on nimetatud vajaliku madala mõjuga majandusharuna;
- ning eriti Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1991 looduse taastamise kohta (*Nature Restoration Regulation*), mis kohustab liikmesriike taastama vähemalt 20% maismaa- ja merealadest aastaks 2030 ning parandama rannikumeres ja avamerealadel bioloogilist mitmekesisust ja ökosüsteemide seisundit. Määrus eeldab, et liikmesriigid võtavad kasutusele praktilised, majanduslikult toimivad taastamismeetmed. Karbi- ja vetikakasvatused on selliste meetmete otsesed rakendusvahendid, mis eemaldavad toitaineid, seovad süsinikku, parandavad elupaiku ega nõua täiendavat maismaa avalikku ressursi.

Regenereeriva vesiviljeluse rajatised ei hõiva püsivalt merepõhja ega piira avalikku juurdepääsu. Tegemist on ajutise kasutusega, mis tähendab, et:

- rajatised on kaldaga ühendamata,
- paigaldatud pindmisesse veesambasse (poid, pealiinid, rippuvad kasvatusköied),
- need on täielikult eemaldatavad ilma püsiva füüsilise jäljeta merepõhjas.

Ajutise kasutuse korral säilib veekogu avalik kasutus ka tegevuse toimumise ajal: veekogu saab endiselt kasutada veeliikluseks, rekreatiivtegevusteks, teaduslikeks välitöödeks ning suurel osal juhtudest ka kalapüügiks, välja arvatud rajatiste vahetus ohutusvööndis. Rajatised ei tarasta ruumi ega muuda veeala üldist sihtotstarvet.

Kliimaministeeriumi hinnangul on karbi ja vetika kasvatamine veekogus toitainete eemaldamise meetmed ehk keskkonnakaitse meetmed. Klassikalise vesiviljeluse puhul on karbi- ja vetikakasvatused käsitletavad kompenseeriva meetmena, et eemaldada kalakasvatuse negatiivset veekeskonna mõju. Kliimaministeerium tellis 2023. aastal uuringu, et analüüsida karbi- ja vetikakasvatuse võimalikke ärimudeleid, mis võimaldaks kasvatuste laiemat kasutust ning selle kaudu juba saastunud veekogude puhastamist. Uuringu kohaselt on nii vetika- kui karbikasvatus kahjumlikud ehk puudub toimiv ärimudel, mis võimaldaks nende laialdasemat kasutust. Seetõttu on erinevad soodustused, sh ajutine hoonestustasust vabastus valdkonna edendamiseks, üks võimalikke meetmeid.

Keskkonnakomisjon palus Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonnalt eelnõu kohta analüüsi ning nende 09.03.2026 antud hinnangus jõuti järeldusele, et karbi- ja vetikakasvatuste hoonestustasust vabastamisel on riigiabi tunnused. Riigiabi andmine on EL õiguse kohaselt keelatud, välja arvatud juhul, kui on täidetud grupierandi või vähese tähtsusega abi andmise tingimused, samuti kui riigiabi andmiseks on saadud Euroopa Komisjonilt luba. Karbi- ja vetikakasvatusega tegelevate ettevõtjate hoonestustasu maksmisest vabastamist kalandus- ja vesiviljelussektori grupierand ei hõlma. Ettevõtjate vabastamine hoonestustasu maksmisest on võimalik kalandus- ja vesiviljelussektori vähese tähtsusega riigiabi andmise reeglite alusel. Need reeglid seavad abi andmisele rahalise piiri nii ühe ettevõtja kui ka kogu riigi lõikes.

Eelnimetatud vähese tähtsusega riigiabi andmise rahalisi piire arvestades ei ole võimalik hoonestuslube omavaid karbi- ja vetikakasvatusega tegelevaid ettevõtjaid kogu nende valduses

olevate hektarite ulatuses hoonestustasu maksmisest täies ulatuses vabastada, võimalik on karbi- ja vetikakasvatusega tegelevate ettevõtjate osaline hoonestustasu maksmisest vabastamine, pidades silmas vähese tähtsusega riigiabi andmise rahalisi piire. Samuti on võimalik taotleda karbi- ja vetikakasvatusega tegelevate ettevõtjate hoonestustasu maksmisest vabastamiseks Euroopa Komisjonilt riigiabi andmise luba. Seega, täisulatuses hoonestustasust vabastamise kohaldamiseks on vajalik riigiabi andmise luba. Kliimaministeeriumi esindajad andsid keskkonnakomisjoni k.a 18. mai istungil teada, et nad koostöös Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga algatavad Euroopa Komisjonilt riigiabi andmiseks loa taotlemise peale asjakohase eelnõu algatamist.

Eelnõu ja selle juurde esitatud seletuskirja on ette valmistanud Riigikogu keskkonnakomisjoni nõunik Vivi Older (631 6510, vivi.older@riigikogu.ee).

3. Eelnõu sisu

Eelnõu §-iga 1 täiendatakse ehitusseadustiku §-i 113²¹ lõikega 1¹ nii, et avaliku veekogu koormamise korral karpide või vetikate kasvatamisega ei kohaldata hoonestustasu kolme aasta jooksul alates ehitusloa andmisest. Kolmeaastane periood on mõistlik, kuna selle aja jooksul saab projekte katsetada ja tulemusi analüüsida.

Eelnõu §-iga 2 lisatakse ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadusesse rakendussäte, et ehitusseadustiku § 113²¹ lõikes 1¹ sätestatud erisust kohaldatakse hoonestuslubadele, mis on antud enne 2036. aasta 31. detsembrit. See tähendab, et ettevõtjad saavad antud tingimustel tegutseda kuni 10 aastat ning peale 2036. aasta 31. detsembrit välja antud hoonestuslubade puhul antud erisust ei kohaldata.

4. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Praeguse seisuga on Eestis väljastatud ainult üks hoonestusluba regenereeriva vesiviljeluse rajatisele (rannakarbifarm Tagalahes). Nagu eespool näidatud, ei ole regenereeriv vesiviljelus majanduslikult tasuv ning riigi kohaldatav hoonestustasu välistab selle potentsiaali uurimise Eesti merealal. Nagu viidatud, on välja antud ainult üks hoonestusluba, kuid seda ei planeerita hoonestustasu tõttu realiseerida.

Seetõttu on:

- reaalne mõju riigieelarvele praegu null - tasu ei laeku, sest tegevust ei toimu;
- hoonestustasust loobumine ei vähenda tegelikke olemasolevaid tulusid, vaid väldib „paberi peal“ olevat, kuid sisuliselt kogumata jäävat tulu.

Kui Eesti sooviks luua näiteks 3–5 regenereerivat farmi Läänemere rannikumeres (mida võiks pidada tagasihoidlikuks miinimumiks EL looduse taastamise ja HELCOM eesmärkide kontekstis), siis:

- kehtiva süsteemi korral oleks ühe 27,6 ha farmi hoonestustasu ~37 000 €/aastas;
- viie farmi korral oleks potentsiaalne maksutulu kuni ~185 000 €/aastas – ainult juhul, kui farmid on üldse rajatavad ja käigus.

Arvestades:

- Eesti riigieelarve mahtu;
- regenereeriva vesiviljeluse positiivset keskkonnamõju (toitainete eemaldus, süsiniku sidumine, elupaikade taastamine);
- ja fakti, et ilma mõistliku tasukorrata neid farme reaalselt ei teki,

on vabastuse või olulise alandamise eelarvemõju reaalselt marginaalne, samas kui potentsiaalne keskkonna- ja regionaalpoliitiline kasu on märkimisväärne.

5. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja kehtestada täiendavaid volitusnorme ega rakendusakte.

6. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu on koostöölastatud Kliimaministeeriumiga.

Algatab keskkonnakomisjon 20.05.2026.

(allkirjastatud digitaalselt)

Yoko Alender

Keskkonnakomisjoni esimees