

Lõpparuande tutvustus

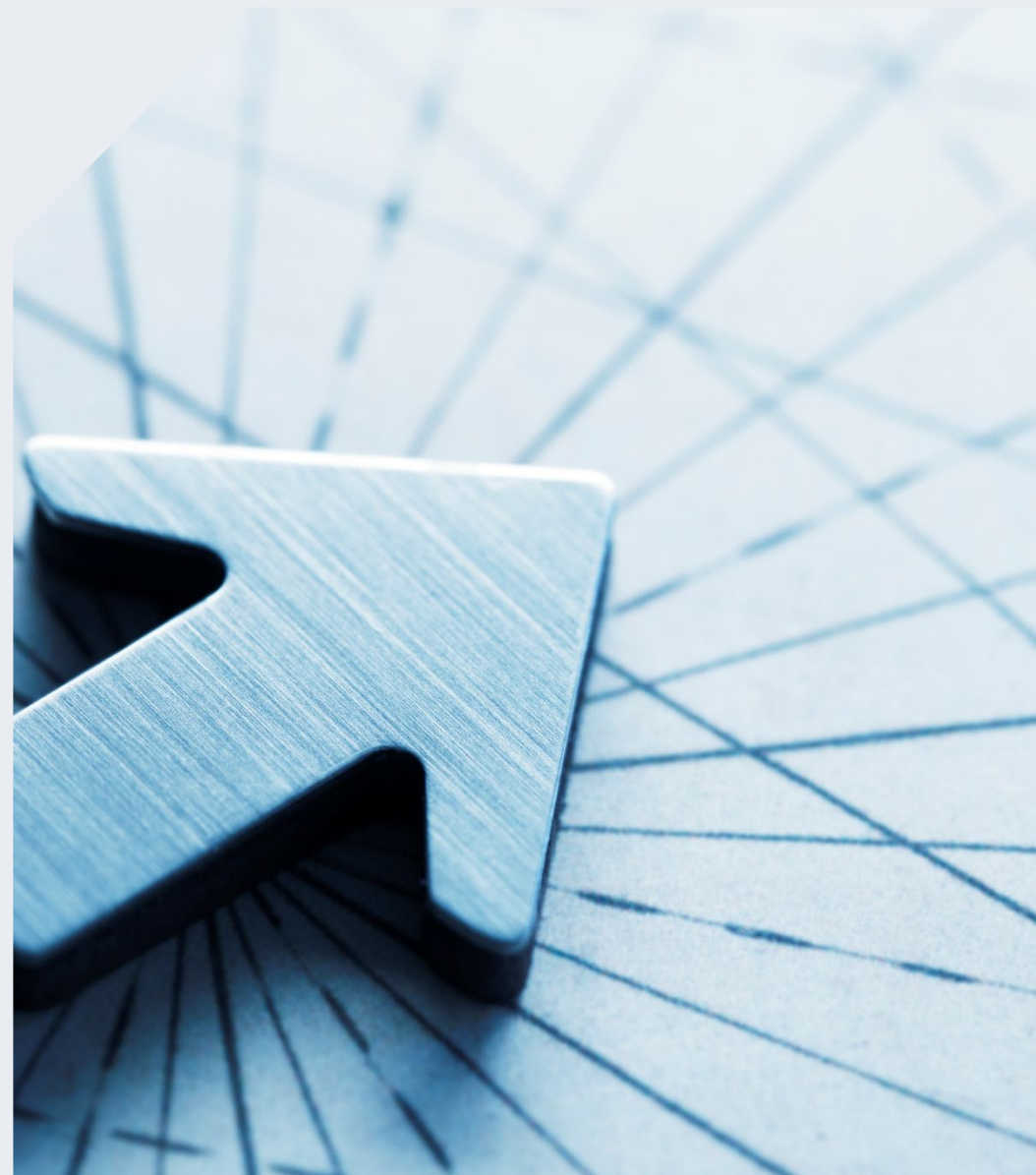
Maa- ja mullakasutuse, sh maahõive suunamise õiguslike aluste analüüs erinevatel valitsemis- ja reguleerimistasanditel

Analüüsi eesmärk



Kirjeldada kehtivaid ja võimalikke mehhanisme maa- ja mullakasutuse poliitika juhtimiseks eri tasanditel riigi tasandist kuni maaomaniku tasandini välja ning anda ülevaade Eesti õigusraamistikust.

Analüüsi käigus selgitatati välja instrumendid maa- ja mullakasutuse eesmärkide saavutamiseks.

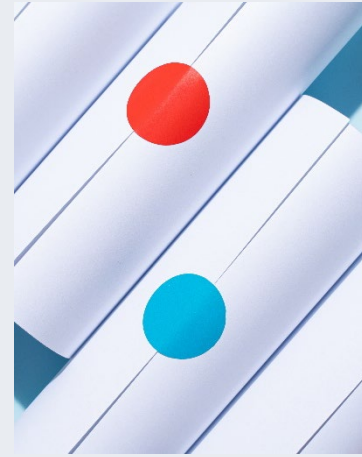


Probleemistik



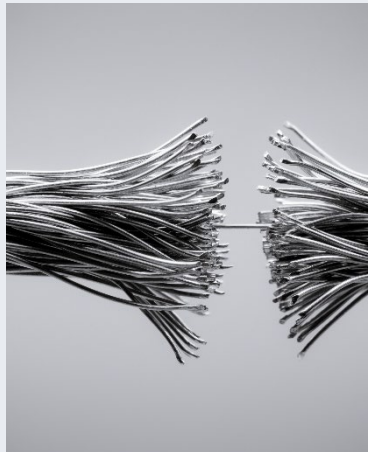
Eesmärkide vastuolud

Maa- ja mullakasutuse eesmärkide abstraktsus ja konfliktsus – maa- ja mullakasutuse poliitika on eesmärkidelt abstraktne, valdkondlikult killustunud, kohati konfliktne ning otsustajate tasandil puudub selge arusaam kui ka alusandmestik erinevate eesmärkide koosmõjus rakendamisest.



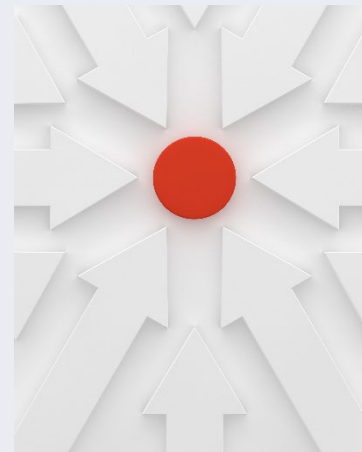
Maahõive hierarhia

Maahõive hierarhia ei ole õigusaktidesse integreeritud – maahõive hierarhia põhimõtteid (1. vältimine; 2. korduskasutamine; 3. minimeerimine; 4. kompenseerimine) ei ole Eesti õigusaktidesse integreeritud. Regulaatiivselt tuleb leida selleks sobiv koht.



Juurdepäas andmetele

Otsustuste aluseks olevad andmed on killustunud – selleks, et konkreetset maa-ala kasutataks parimal võimalikul moel, peaks maakasutuse otsustus tuginema maatükki iseloomustaval objektiivsel ja teaduspõhisel andmestikul.



Otsustusahel

Puuduv otsustusahel ja sidusus kohalikul tasandil – kui maakasutuse poliitikat sisustatakse ja reguleeritakse riiklikul tasandil, siis maakasutusega seotud otsused langetatakse peaaugjalikult kohalikul tasandil, sh osana ruumilise planeerimise protsessist ning sõltudes maaomanike ja –kasutajate teadlikkusest.

Metoodika

Dokumendianalüüs

Dokumendianalüüsi käigus saadi ülevaade erinevatest maa- ja mullakasutust puudutavatest ning nendega seotud dokumentidest, samuti poliitikakujundamise instrumentidest. Dokumendianalüüs hõlmas nii avalikult kättesaadavaid materjale kui ka avalikult internetis mittekättesaadavaid, kuid asjassepuutuvatele ekspertidele läbi vastavate töökeskkondade piiratult ligipääsetavaid materjale.

Ekspertintervjuud

Hetkeolukorrast parema ülevaate saamiseks ning terviklahenduse osas ootuste väljaselgitamiseks viidi läbi ekspertintervjuud. Ekspertintervjuud viidi läbi MARU, Keskkonnaagentuuri, REM-i, Keskkonnaameti, KLIM-i, MKM-i, Eesti Planeerijate Ühingu, Eesti Erametsaliidu, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja, Mittetulundusühingu Eesti Maaparandajate Selts, RMK, KIK-i ja Päästame Eesti Metsad MTÜ esindajatega.

Olemasolevad poliitika suunamise instrumendid

Õiguslikud

Rahvusvahelised instrumendid

- Nt Euroopa maastikukonventsioon
- Nt Säästva arengu tegevuskava

Euroopa Liidu instrumendid

- Direktiivid (nt loodus- ja linnudirektiiv, mullaseiredirektiiv)
- Määrused (nt looduse taastamise määrus, metsade raadamise ja degradeerumise määrus)
- Otsused (nt keskkonnavalase tegevusprogrammi otsus)

Riigisisesed instrumendid

- Seadused (nt PS, KeÜS, PlanS, LKS, MS, EhS)
- Määrused (nt maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuete määrus)

Rakenduslikud

Euroopa Liidu instrumendid

- Nt ELi elurikkuse strateegia aastani 2030
- Nt Mullakaitse teemastrateegia

Riigisisesed instrumendid

- Poliitika põhialused ja riigi pikaajaline arengustrateegia (nt kliimapolitiika põhialused, strateegia „Eesti 2035“)
- Valdkonna arengukavad ja programmid, kliimamuutustega kohanemise arengukava aastani 2030)
- Muud arengu- ja strateegiadokumendid (nt pärandniitude tegevuskava)

Majanduslikud

Maksud, lõivud, muud avalik-õiguslikud tasud

- Avaliku taristu tasu (PlanS)
- Maamaks
- Keskkonnatasud

Toetused ja muud meetmed

- Natura metsa toetus
- Erametsa toetus
- Roheinvesteeringute võimestamise toetus
- Keskkonnasõbraliku majandamise toetus jmt
- looduskaitsealuste maade omandamine

Erasektori skeemid

- Süsinikukrediit

Teabepõhised

Andmebaasid ja infosüsteemid

- Topograafia andmekogu (ETAK), ELME, Maakataster, EELIS, metsaregister, planeeringute infosüsteem (PLANK), Põllumassiivide register, Geoportaal, Maaparandussüsteemide register, METK andmevärv

Üldine koolitustegevus

- Ministeeriumite ja allasutuste toetuskeemidega kaasnev koolituskohustus
- Keskkonnateemaliste toetustega kaasnev koolituskohustus

Riiklik nõuande teenus

- Nõustamisteenus põllu- ja metsamajanduse valdkonnas

Vastuolud ja tasakaalu leidmine

Teatud valdkondlikud huvid on seadusandja poolt tunnustatud ülekaalukateks ning neile on kehtestatud eelisõigused maakasutuse otsuste tegemisel:

- taastuvenergia arendamise eelisõigus;
- maavarade kaevandamise vajadus ülekaaluka avaliku huvi tõttu;
- riigikaitselised vajadused.

Sellised eelisõigused võivad piirata maahõive hierarhia ja muude maaning mullakasutuse põhimõtete järjekindlat rakendamist.



Olemasolevate instrumentide puudused



Õiguslike instrumentide puudused

- Defineerimata või sisustamata on olulised mõisted nagu: maahõive, väärtuslik põllumajandusmaa. Osa mõisteid vajaks ümberdefineerimist, nt tiheasustusala.
- Üleriigilise planeeringu elluviimine kohalikul tasandil on piiratud, sest see ei mõjuta juba kehtestatud maakonna- ja üldplaneeringuid.
- Rohevõrgustike õiguslik regulatsioon on puudulik.



Rakenduslike instrumentide puudused

- Riiklikul tasandil on kehtestatud mitmeid erinevaid strateegiadokumente, kuid ükski neist ei käsitle tervikuna maa- ja mullakasuust.
- Vähene sidusus kohalikul tasandil.

Olemasolevate instrumentide puudused

€ Majanduslike instrumentide puudused

- Puudub majanduslik stiimul maksu või keskkonnatasu näol maahõive piiramiseks.
- Detailplaneeringu menetluses puudub läbipaistev sotsiaalse taristu mehhanism, mida oleks võimalik rakendada ja diferentseerida lähtuvalt kasutatava maa omadustest.
- Toetuste puhul, mis soodustavad maa säilimist looduslikust seisundis, on toetuse määrad mitmetel juhtudel diferentseerimata, s.o maakasutuse piirangute tegelikku majanduslikku mõju ei arvestata.
- Puuduvad toetused püsimeetsanduse valdkonnas.

💡 Teabepõhiste instrumentide puudused

- Andmeid kogutakse erinevate asutuste poolt ja erinevatel eesmärkidel, mistõttu ei ole need tihtilugu ühildatavad.
- Puudub nõuandeteenus, mis hõlmaks terviklikku nõustamist maa - ja mullakasutuse valdkonnas.
- Vähene teadlikkus kõikidel otsustustasanditel.

Analüüsitud perspektiivsed instrumendid



Õiguslikud

- Luua keskne õigusakt (mullaseadus), mis reguleeriks maa- ja mullakasutust, samuti väärtuslike põllumaade kaitset:
- Maahõive hierarhia põhimõtte inkorporeerimine teistese õigusaktidesse (nt kooskõlastuse nõue või planeeringu heakskiidu menetluse täpsustamine maahõivet puudutavates aspektides).
- PlanS-is maakonna- ja üldplaneeringu ülevaatamise kohustuse ulatuse täpsustamine – hinnata vastavust üleriigilise planeeringuga.
- ÜRP-i suuniseid järgiva DP lihtsustatud menetlus.
- Rohevõrgustiku piirangute kehtestamine õigusakti tasandil
- Rohevõrgustiku tarbeks maade sundvõõrandamise võimaluse loomine.



Rakenduslikud

- Maa- ja mullakasutuse põhimõtete sisse viimine ühtsesse strateegilisse arengudokumenti:
 - a) valdkondlik arengukava – puudub maa- ja mullakasutuse valdkond;
 - b) valdkondadevaheline „roheline raamat“;
 - c) juhend PlanS § 7 tähenduses.



Majanduslikud

Maksud, lõivud, muud avalik-õiguslikud tasud

- Sotsiaalse taristu tasu ning selle võimalik diferentseerimine lähtuvalt kasutatava maa spetsiifikast
- Maamaksu diferentseerimine maahõive põhimõtetest lähtuvalt („pruunalade“ maksusoodustus)
- Täiendavad tasud maahõive korral (nt päikesepargi arendustasu, kohalik maahõive maks)

Toetused/erasektori skeemid

- Olemasolevate toetuste diferentseerimine lähtuvalt piirangute majanduslikust mõjust
- Püsimeetmete toetuse loomine
- Toetused soodustamiseks „pruunalade“ kasutamist
- Säästva maakasutuse märgise, sertifitseerimissüsteemi loomine
- Elurikkuse krediit



Teabepõhised

Andmebaasid ja infosüsteemid

- Rohevõrgustiku kaardikiht
- Väärtuslike põllumaade kaardikiht
- „Pruunalade“ kaardikiht

Maa- ja mullakasutuse „tööriista kast“

- Juhendid
- Allikad
- Digilahendused

Nõuande teenus

- Maa- ja mullakasutuse nõuandeteenuse loomine

Maa- ja mullakasutuse suunamine

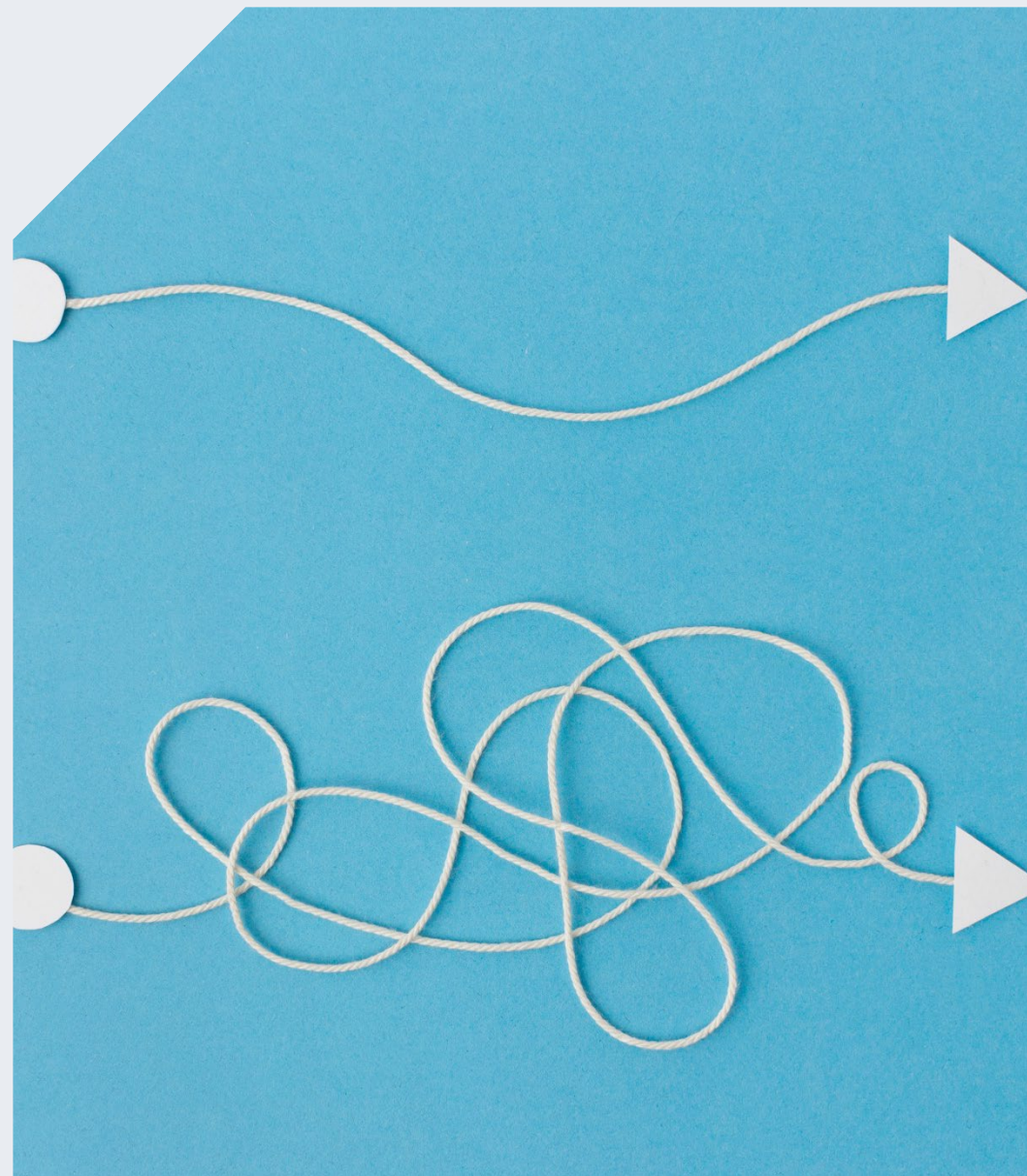


Tsentraliseeritud riiklik lähenemine – põhiliseks instrumendiks on õiguslikud instrumendid ning olulisemad otsustused tehakse riiklikul, mitte kohalikul tasandil.

Detsentraliseeritud ruumiline planeerimine – kesksseteks instrumentideks on regulatiivsed instrumendid, kuid erinevalt tsentraliseeritud riiklikust lähenemisest võetakse olulisemad otsused maakasutuse kohta vastu kohalikul tasemel, arvestades samas riiklike huve.

Stimulitel põhinev vabatahtlik lähenemine – maakasutuse suunamist ja sellega kaasnevat inimekäitumist mõjutatakse mitte kohustuste, käskude ja keeldude kaudu, vaid majanduslike stiimulite kaudu.

Terviklahendus peab kujunema nende lähenemiste koostoimes: riiklikult olulised eesmärgid ja huvid on õigusaktidega defineeritud, kuid otsustustasandile on jäetud piisav paindlikkus eesmärkide ja huvide saavutamiseks. Otsustust saab suunata teabepõhiste ja majanduslike stiimulite kaudu.



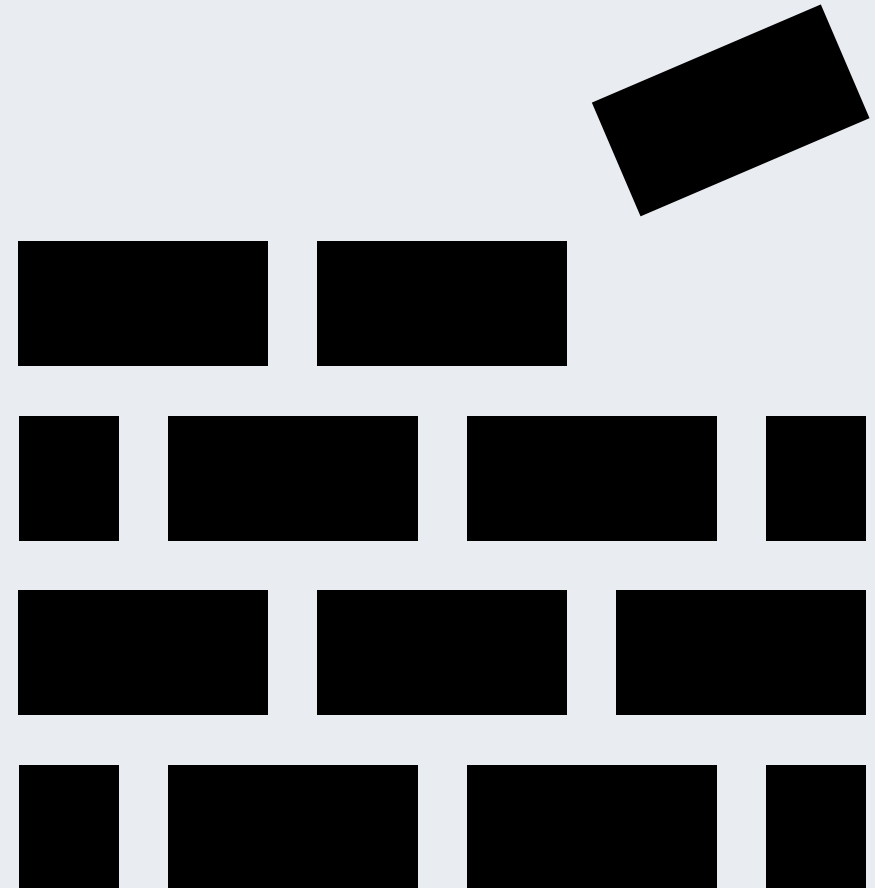
Terviklahenduse kujunemine

Alus:

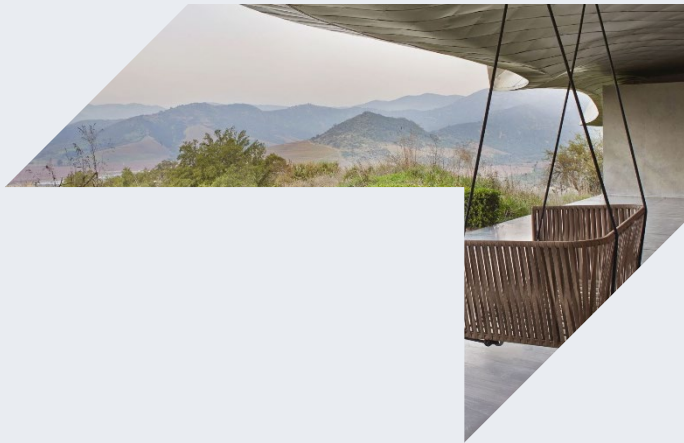
- ↗ alternatiivsete lähenemiste kirjeldus;
- ↗ instrumentide võrdlev analüüs.

Terviklahendusest jätsime välja instrumendid, mis ei ole õiguslikult või rakenduslikult teostatavad/perspektiivsed:

- maakonna- ja üldplaneeringute ülevaatamise ulatuse ning sellest lähtuvalt nende muutmise tingimuste täpsustamine (PlanS § 73 lg 3 prim, 93 lg 4, 140 lg 9);
- ÜRP-i suuniseid järgiva detailplaneeringu lihtsustatud menetlus;
- maade sundvõõrandamine rohevõrgustike jaoks;
- arengukava või valdkondade vahelise strateegia vastu võtmine;
- säästva maakasutuse märgise loomine;
- sertifitseerimissüsteemi loomine.



Terviklahenduse põhiseaduslik raamistik



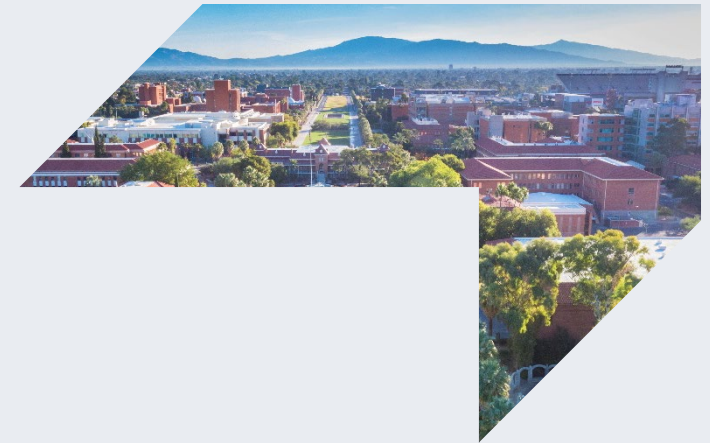
Omandipõhiõigus

Riived peavad olema proportsionaalsed. Kui omandipõhiõigust piiratakse rohkem kui see oleks üksikisiku huve arvestades proportsionaalne, tuleb maksta riive tasakaalustamiseks hüvitist.



Ettevõtlusvabadus

Sarnaselt omandipõhiõigusele peab ka ettevõtlusvabaduse riive olema proportsionaalne, s.o sobiv, vajalik ja mõõdukas.



Kohaliku omavalitsuse autonoomia

Sekkumine peab olema proportsionaalne ehk instrument ei tohi täielikult välistada kohaliku omavalitsuse otsustusruumi ning peab võimaldama arvestada kohalike olude ja vajadustega.

Terviklahenduse instrumentid



Õiguslikud

- Mullaseaduse kehtestamine
- Maahõive hierarhia põhimõtte integreerimine õigusaktidesse
- Planeeringumenetlustes kooskõlastuskohustuse laiendamine seoses maakasutuse muutustega väärtuslikel põllumajandusmaadel
- Planeerimismenetluses kooskõlastuskohustuse laiendamine seoses tiheasustusosalade laiendamisega
- Rohevõrgustiku piirangute täpsem reguleerimine
- Tiheasustusosalal maakasutust puudutavate menetluste ning nõuete lihtsustamine



Rakenduslikud

- Valdkondade vahelise juhendi koostamine mullaseaduse alusel



Majanduslikud

- Sotsiaalse taristu arendustasu regulatsiooni kehtestamine ning diferentseerimine maahõivest lähtuvalt
- Maahõive tasu regulatsiooni kehtestamine (kohalik maahõive maks vs keskkonnatasu)
- Maamaksu vabastus või maksusoodustus pruunalade taaskasutuseks
- Toetuste süsteemi parandamine, sh toetuste diferentseerimine maa väärtust iseloomustavate andmete põhjal
- Huvitiste süsteemi parendamine (maadevahetus ja maade kiirem omandamine)
- Elurikkuse krediidi ja vabatahtliku süsinikukrediidi süsteemi loomise toetamine



Teabepõhised

Keskse andmevahetusplatvormi loomine

- Rohevõrgustiku kaardikiht
- Väärtuslike põllumaade kaardikiht
- „Pruunalade“ kaardikiht

Maa- ja mullakasutuse „tööriista kast“

- Juhendid
- Allikad
- Mudellepingud
- Digilahendused

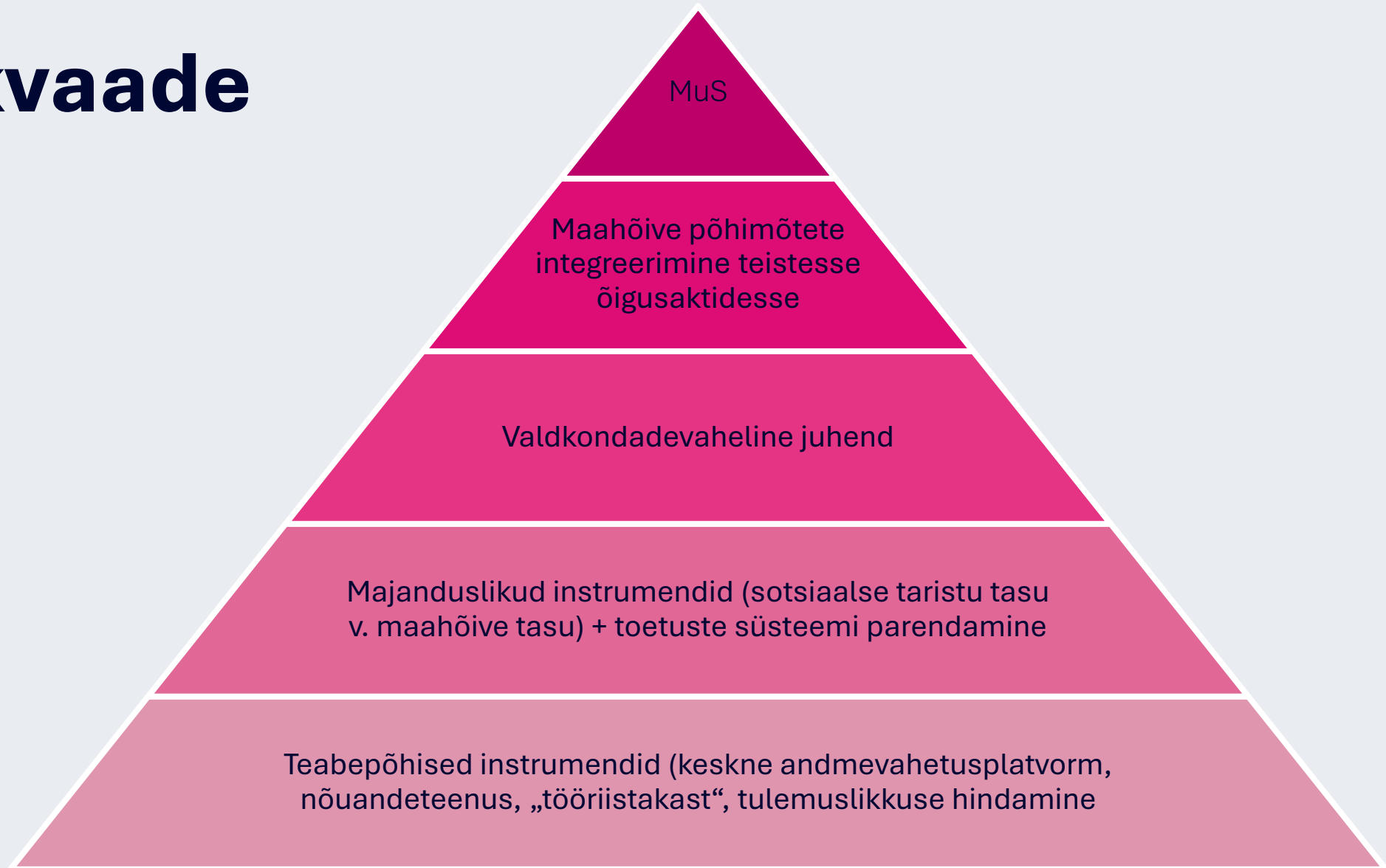
Nõuande teenus

- Maa- ja mullakasutuse nõuandeteenuse loomine

Tulemuslikkuse hindamine

- Kohaliku omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamine

Tervikvaade



Terviklahenduse õiguslikud instrumentid

Mullaseadus

➤ **Miks on vaja uut seadust?** PlanS ei sobi keskseks regulatsiooniks ning kliimakindla majanduse seadus on reguleerimisesemelt liiga kitsas – vaja on eraldiseisvat regulatsiooni maa- ja mullakasutusele.

➤ **Mida mullaseadus hõlmab?**

- mullaseisundi hindamine ja seire
- maahõive leevendamise põhimõtted (vältimine → korduskasutamine → minimeerimine → kompenseerimine)
- võtmemõistete defineerimine: muld, maahõive, väärtuslik põllumajandusmaa, pruunala, tiheasustusala

- EL mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiivi nõuete ülevõtmine
- potentsiaalselt saastunud alade tuvastamine ja keskkonnaohu ärahoidmine
- Pädevate (sh kooskõlastavate) asutuste määratlemine

➤ Seadus peaks olema pigem põhimõtteline raamistik, mitte detailne käskude-keeldude kogum, et jätta rakendajatele piisav kaalutlusruum ja hoida riived omandile, ettevõtlusele ja KOV autonoomiale proportsionaalsed.

Maahõive hierarhia põhimõtete integreerimine

➤ Maahõive hierarhia põhimõtte ja mõisted tuleb integreerida nii PlanS-i kui ka teistesse asjakohastesse seadustesse; lisaks PlanS-ile on vaja viited lisada ka EhS-i, sest kõik maakasutusotsused ei sünni planeeringumenetluses.

➤ Konkreetsed muudatused:

- PlanS § 12 Otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtte täpsustamine: planeerimisel tuleb arvestada maahõive

hierarhia põhimõtetega.

- EhS § 9 Keskkonnasäästlikkuse põhimõtte täiendamine: ehitamisel/ehitise kasutamisel tuleb arvestada maahõive hierarhia põhimõtetega.

Kooskõlastused ja tiheasustusalad

- **Kooskõlastuskohustus (väärtuslikud põllumajandusmaad/tiheasustusala laiendamine).** Väärtuslikel põllumajandusmaadel kavandatavad olulised maakasutuse muudatused, samuti tiheasustusala laiendamine peavad läbima kooskõlastuse REM-i ja/või MARU-ga.
- Kooskõlastuskohustuse laiendamine riigi tasandil eeldab tiheasustusala mõiste autonoomsemat sisustamist (täna MaaRS, LKS alusel).
 - Kooskõlastus ei tohi kujuneda automaatseks keeluks – kooskõlastamata jätmise peab olema seotud põhjendatud vajaduse puudumisega (põhimõttelised alused peaks kehtestama mullaseadus), vastasel juhul tekib ebaproportsionaalne riive omandile ja ettevõtluks ning liialt suur sekkumine KOV-i autonoomiasse.

Menetluste lihtsustamine tiheasustusaladel

- Uute kohustuste/kooskõlastuste sätestamisega seotud halduskoormust tasakaalustatakse menetluste lihtsustamisega tiheasustusaladel – võimaldades ruumiotsuseid teha rohkem avatud menetluses projekteerimistingimuste alusel.
- Vaadata üle DP ülesanded, s.o kas kõik need on vajalikud.
- Muude regulatsioonide leevendamine, mis aitaksid kaasa valglinnastumise piiramisele (nt AÕKS).

Terviklahenduse rakenduslikud instrumendid

Valdkondade vaheline juhend maa- ja mullakasutuse suunamiseks

- Kehtestada mullaseaduses seaduslik alus juhendi koostamiseks sarnaselt PlanS §-ile 7.
- Juhendi koostamine eeldab tihedat koostööd MKM-i, KLIM-i ja REM-i vahel
- Maakasutust puudutava otsuse vastuolu juhendiga ei too kaasa selle kehtestamata jätmist või kehtetust, samas võib vastuolu juhendiga osundada planeeringu õigusvastasusele ning seeläbi lihtsustada selle vaidlustamist kohtus.
- Õiguslikult oleks tegu halduse siseaktiga, kuid täiendav sidusus oleks võimalik anda seoses riigimaid puudutavate toimingutega.

Terviklahenduse majanduslikud instrumendid

Maksud, lõivud, muud avalik-õiguslikud tasud

- **Sotsiaalse taristu arendustasu regulatsiooni kehtestamine:** diferentseerida tasu nii, et täiendav maahõive oleks kõrgema tasuga – stiimul asustuse tihendamisele.
- **Maahõive tasu kehtestamine:** Võimalik kehtestada riikliku keskkonnatasuna või kohaliku maksuna. Riiklik tasu võib olla „hübriidmudelina“ (maksu laekumine: riik vs KOV, diferentseerimine KOV tasandil).
- **Maamaksu soodustus või vabastus „pruunalade“ taaskasutamisel.** Kohalik omavalitsus saab kehtestada määrusega alused maksuvabastuse kohaldamiseks.
- NB! Majanduslike instrumentide kohaldamisel tuleb vältida ebaproportsionaalset koormust ja topeltmaksustamise riski, nt maahõivetasu ja maahõivet sisaldava arendustasu samaaegsel rakendamisel (sh võib olla nende samaaegne rakendamine välistatud).

Positiivsed majanduslikud stiimulid

➤ **Diferentseerides toetusi maa (sh mullastiku) väärtust iseloomustavate andmete põhjal.** Kehtiva toetussüsteemi kohaselt ei arvestata toetuste määramisel piisavalt maa tegelikke ökoloogilisi omadusi ega sellega seotud piirangute mõju konkreetsele maa-alale.

➤ **Hüvitiste süsteemi parendamine:**

- maade vahetuse võimaldamine ja maade kiirem omandamine
- täiendavad stiimulid maa looduslikus seisundis hoidmiseks (vabatahtlikud looduskaitse lepingud; püsimetsandustoetus)

➤ **Elurikkuse krediidi ja vabatahtliku süsinikukrediidi süsteemi loomise toetamine.** Mõlemad instrumendid

toimiksid turupõhiste mehhanismidena, mis suunaksid maa- ja mullakasutust keskkonnasõbralikumas suunas, pakkudes maaomanikele täiendavat sissetulekuvõimalust elurikkuse hoidmise ja süsiniku sidumise eest. Teisiti öelduna ei ole tegu instrumendiga, mida peaks riik ise rakendama, vaid mille võimaldamist peaks riik läbi regulatiivsete mehhanismide võimaldama.

Terviklahenduse teabevahetusel põhinevad instrumentid

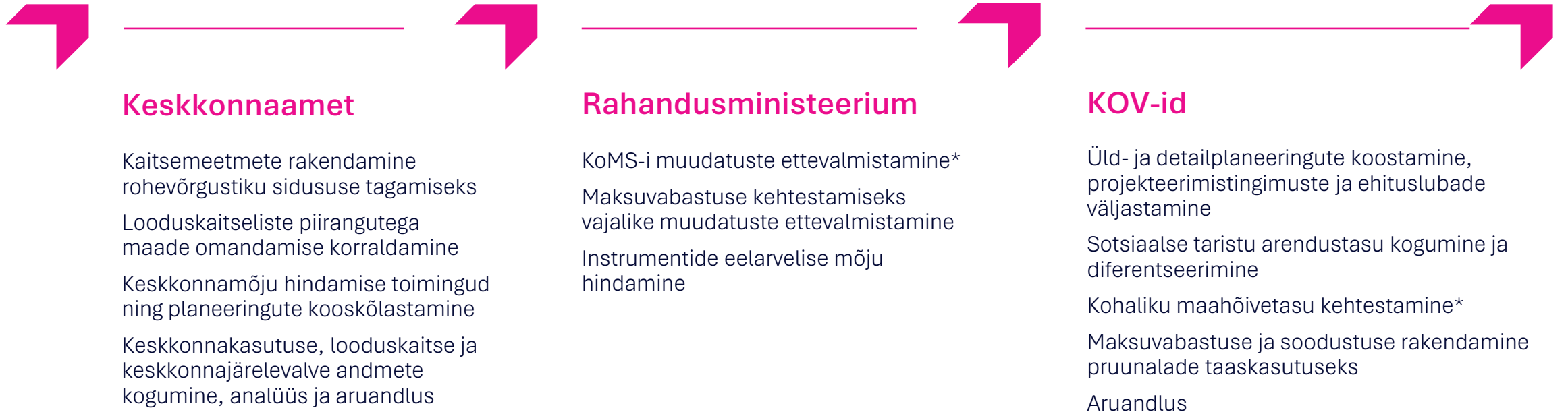
Teabevahetusel põhinevad instrumendid

- Keskse andmevahetusplatvormi loomine.
- Maa- ja mullakasutuse nõuande süsteemi edasiarendamine – METK pakub, aga vajab uuendust.
- Maa- ja mullakasutuse „tööriistakast“.
- Kohaliku omavalitsuse tulemuslikkuse hindamine.

Pädevuste ja vastutuse jaotus



Pädevuste ja vastutuse jaotus



Vajalikud õigusruumi muudatused

| Õigusakt | Muudatus |
|--|---|
| Mullaseadus | Uue seaduse väljatöötamine ja kehtestamine |
| PlanS | § 12 – maahõive hierarhia põhimõtete sisseviimine § 131 – sotsiaalse taristu arendustasu kehtestamine § XX – tiheasustusosalal maakasutust puudutavate menetluste ja nõuete lihtsustamine |
| EhS | § 9 – maahõive hierarhia põhimõtete sisseviimine |
| LKS | § 19 ¹ – maadevahetuse võimaldamine |
| Püsimetsanduse toetamise määrus | Uue määruse väljatöötamine ja kehtestamine |
| Pruunalade taaskasutuse toetamise määrus | Uue määruse väljatöötamine ja kehtestamine |
| MaaMS | § 11 – maksuvabastus pruunalade taaskasutamise korral KOV-i volikogu määrusega |
| KeTS* | § 3, § 7 – maahõive tasu kui keskkonnatasu loomine |
| KoMS* | § 5, § 14 – kohaliku maahõivemaksu loomine |
| Määrus nr 133 (PlanS alusel) | Kooskõlastamiskohustuse lisamine uue tiheasutusala moodustamise või laiendamise korral |

Meeskond



Indrek Kukk

Nõunik, vandeadvokaat (projektijuht)

indrek.kukk@tegos.legal

+372 520 6097



Triin Kaurov

Partner, vandeadvokaat

triin.kaurov@tegos.legal



Vitali Šipilov

Vandeadvokaat

vitali.sipilov@tegos.legal



Liis Hääl

Advokaat

liis.haal@tegos.legal

LÄTI, LEEDU, EESTI

TEGOS