

# Seletuskiri

## maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde

### 1. Sissejuhatus

#### 1.1 Sisukokkuvõte

Maailma rahvastiku kasvu tingimustes muutub põllumajandusmaa kui piiratud ressurss järjest väärtuslikumaks. Selleks, et 2050. aastal maailma rahvastik ära toita, peab erinevate uuringute kohaselt tootma tänasega võrreldes 50–70% rohkem toitu. Kui siiani on kasvav toiduainete nõudlus rahuldatud täiendava põllumajandusmaa kasutuselevõtu ja põllumajanduse tootlikkuse kasvuga, siis põllumajandusmaa laiendamise võimalused on tänaseks valdavalt ammendunud. Seega muutub järjest olulisemaks küsimus, kui hästi käiakse ümber põllumajandusmaa kui peamise toidutootmise ressursiga.

Lisaks toidutootmisele vajatakse maad ka muudeks funktsioonideks, näiteks elamuehitus, avalikes huvides infrastruktuuriobjektid, energiatootmine jne. Need huvid on tihti omavahel konkureerivad ega pruugi alati lähtuda pikemast perspektiivist. Seetõttu tuleb senisest enam püüda nende huvide vahel tasakaalu leida ning tagada, et seejuures ei jääks kasutusest välja põllumajandusmaa, mis on põllumajandusliku tootmise seisukohast viljakas ja väärtuslik.

Kehtivad õiguslikud regulatsioonid tagavad kõikidele maatükkidele selle sihtotstarbe määramise, kuid nende kaudu ei ole tagatud õiguskindlus maatulundusmaa sihipäraseks kasutuseks ja läbikaalutus maa sihtotstarbe muutmiseks. Eelkõige peaks väärtuslikku põllumajandusmaad käsitleva õigusliku regulatsiooni kehtestamine toetama ressursitõhusa Euroopa tegevuskavas<sup>1</sup> ning Euroopa Komisjoni suunistes mulla katmise, leevendamise ja kompenseerimise parimate tavade kohta<sup>2</sup> nimetatud soovitusi ja suuniseid ning täiendama Eestis kehtivat maade kasutust mõjutavat õigussüsteemi, tagades selle kaudu kõrge väärtusega põllumajandusmaa sihipärasest kasutusest väljajäämise vältimise ning senisest läbimõelduma ja põhjendatuma põllumajandusmaa sihtotstarbe muutmise.

Euroopa Parlamendi 2017. aasta 30. märtsi resolutsiooni ettepanekus teemal „Põllumajandusmaa koondumise hetkeseis ELis: kuidas soodustada põllumajandustootjate juurdepääsu maale?“<sup>3</sup> juhitakse tähelepanu sellele, et maa, selle haldamine ja linnaehituseeskirjad kuuluvad liikmeriikide pädevusse ja seepärast kutsub Euroopa Parlament liikmesriike üles oma riiklikes meetmetes paremini arvesse võtma põllumajandusmaa kaitset ja haldamist ning maatehinguid. Euroopa Parlament palub luua

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1402297474424&uri=CELEX:52011DC0571>

<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/ET%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>

<sup>3</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0119+0+DOC+XML+V0//ET#title1>

kogu Euroopa Liitu (edaspidi *EL*) hõlmavat seireteenistust, et jälgida muuhulgas maakasutuse muutuste ning mullaviljakuse muutuste ja mullaerosiooni tõttu tekkivat põllumajandusmaa kadu. Euroopa Parlament tõdeb, et maa on piiratud ressurs, mis on kliimamuutuste, mullaerosiooni ja ülekasutuse või kasutuse muutmise tõttu tugeva surve all ning eeldab seetõttu ökosotsiaalsete meetmete võtmist maa kaitseks, seejuures toonitades, et maaomand on küsimus, mille eest ainuvastutus on antud liikmesriikidele.

Põllumajandusmaa väärtustamine on ka üheks üleriigilises planeeringus „Eesti 2030+“ väljendatud põhimõtteks. Selle peatükis 1.2 „Euroopa Liidu poliitika“ on rõhutatud, et ELi ühine põllumajanduspoliitika mõjutab ruumilist planeerimist eelkõige maaelu arendamise kaudu, tagades muu hulgas põllumajanduslikus kasutuses oleva maa säilimise ja julgeoleku toidu tootmisel. Kahaneva põllumajandusliku tööhõive tingimustes tagatakse põllumajandusliku maa kaitsega maaelule püsiva majandusliku baasi säilimine. Ka peatükis 3.2.3 „Elukeskkonna kvaliteet“ on seatud ülesandeks vältida tiheasustusalade kandumist väärtuslikele aladele nagu kaitsealad, rohevõrgustiku tuumalad ja -koridorid ning väärtuslikud põllumajandusmaad.

Põhiseaduse § 5 kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid, milleks vaieldamatult on viljakad mullad, rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Käesoleva seadusemuudatusega seataksegi teatud kitsendused keskmisest viljakamate muldadega põllumajandusmaade kaitseks, et tagada nende muldade säilimine ja võimalus tagada riigis toiduga varustatus ka pikemas perspektiivis.

Väärtuslikku põllumajandusmaad käsitlev õiguslik regulatsioon kehtestatakse, et tagada:

- kõrge viljelusväärtusega põllumajandusmaa mullastiku õiguslik kaitse;
- väärtusliku põllumajandusmaa võimalikult suures ulatuses põllumajanduslik kasutus ja selle kaudu julgeolek toidu tootmisel;
- väärtuslikule põllumajandusmaale ehitiste ehitamise, metsastamise ning maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksuse siht- ja kasutusotstarbe muutmise piiramine;
- riigi ülevaade väärtuslike põllumajandusmaade kohta;
- väärtusliku põllumajandusmaa massiivide kajastamine põllumajandusmaa massiivide registris ja vastaval kaardil.

Eespool toodu tagamiseks kehtestatakse maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses väärtusliku põllumajandusmaa õiguslikke aluseid käsitlev regulatsioon tehes asjakohased muudatused ka planeerimisseaduses, maapõueseaduses ja looduskaitseaduses.

Väärtusliku põllumajandusmaa kaitsemehhanismide rakendumise kaudu on eeldatavasti pikemas perspektiivis kogu riigi territooriumil tagatud põllumajanduslik maakasutus ja maaelu jätkusuutlikkus.

## 1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste teaduste muutmise seaduse eelnõu on välja töötanud Maaeluministeeriumi maaelu arengu osakonna maaparanduse ja maakasutuse büroo peaspetsialist Helve Hunt ([helve.hunt@agri.ee](mailto:helve.hunt@agri.ee), tel 625 6511).

Eelnõule tegid juriidilise ekspertiisi Maaeluministeeriumi õigusosakonna juhataja Geir Veski ([geir.veski@agri.ee](mailto:geir.veski@agri.ee), tel 625 6167), sama osakonna nõunikud Jaana Lepik ([jaana.lepik@agri.ee](mailto:jaana.lepik@agri.ee), tel 625 6202) ja Ketlyn Roze ([ketlyn.roze@agri.ee](mailto:ketlyn.roze@agri.ee), tel 625 6127) ning peaspetsialist Christel Ilves ([christel.ilves@agri.ee](mailto:christel.ilves@agri.ee), tel 625 6261). Keeleliselt toimetas eelnõu Maaeluministeeriumi õigusosakonna peaspetsialist Leeni Kohal ([leeni.kohal@agri.ee](mailto:leeni.kohal@agri.ee), tel 625 6165).

Eelnõu ettevalmistamisega kaasnes Põllumajandusuuringute Keskuse (edaspidi *PMK*) mullaseire büroo juhataja Priit Penu ja peaspetsialist Tambet Kikase poolt põllumajandusmaa massiivide esialgse kaardi ning selle alusel asjassepuutuvate analüüside koostamine. Nimetatud kaardiandmed võimaldasid eelnõu väljatöötamisel põhjalikult analüüsida väärtusliku põllumajandusmaa kujunemisega seonduvaid küsimusi ja teha vajalikke prognoose.

## 1.3 Märkused

1.3.1 Eelnõu ei ole seotud ühegi menetluses oleva eelnõuga.

1.3.2 Eelnõu on seotud järgmiste Euroopa Liidu õigusaktidega:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1307/2013, 17. detsembril 2013, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 637/2008 ja (EÜ) nr 73/2009 (edaspidi *EL määrus 1307/2013*);
- komisjoni määrus (EÜ) nr 1200/2009, 30. november 2009, millega rakendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 1166/2008, mis käsitleb põllumajanduslike majapidamiste struktuuriuuringuid ja põllumajanduslike tootmismeetodite uuringut, loomühikute koefitsientide ja karakteristikute määratluse osas (edaspidi *EL määrus 1200/2009*).

Ressursitõhusa Euroopa tegevuskava näeb ette, et 2020. aastaks võtavad ELi poliitikasuunad arvesse otseseid ja kaudseid mõjusid maakasutusele ELis ja üleilmselt, saavutamaks 2050. aastaks olukord, kus maa hõivamist ehk muldade pöördumatut kadu ei toimu.

Euroopa Komisjon on ressursitõhusa Euroopa tegevuskavas märkinud, et maakasutust käsitlevad otsustused kujutavad endast pikaajalisi kohustusi, mida tagasi pöörata on raske ja kulukas.

1.3.3 18. juulil 2013 algatas Vabariigi Valitsus uute maakonnaplaneeringute koostamise. Sellest tulenevalt pöördusid Rahandusministeerium, maavalitsused ning mitmed kohalikud

omavalitsused Maaeluministeeriumi poole ettepanekuga määratleda väärtusliku põllumajandusmaa mõiste ning töötada välja ühtsed õiguslikud alused väärtusliku põllumajandusmaa kui piiratud ressursi kasutamiseks ja kaitseks.

Keskerakonna, Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsioonileppe IX peatükis „Maaelu“ kajastub kokkulepe kehtestada seadusega viljaka põllumajandusmaa kaitse. Sarnane lepe oli ka eelmistes koalitsioonilepingutes.

Eelnõus kavandatakse maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (RT I, 14.03.2017, 3), planeerimisseaduse (RT I, 04.07.2017, 62), maapõueseaduse (RT I, 05.01.2018, 3) ja looduskaitseaduse (RT I, 26.01.2018, 10) muutmine.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälte enamus.

## **2. Seaduse eesmärk**

Väärtuslikku põllumajandusmaad käsitleva õigusliku regulatsiooni kehtestamise eesmärgiks on tagada:

- kõrge viljelusväärtusega põllumajandusmaa mullastiku kui taastumatu ressursi õiguslik kaitse;
- väärtusliku põllumajandusmaa võimalikult suures ulatuses põllumajanduslik kasutus ja selle kaudu julgeolek toidu tootmisel;
- väärtuslikule põllumajandusmaale ehitiste ehitamise, metsastamise ning maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksuse siht- ja kasutusotstarbe muutmise piiramine;
- riigi ülevaade väärtuslike põllumajandusmaade kohta;
- väärtusliku põllumajandusmaa massiivide kajastamine põllumajandusmaa massiivide registris ja vastaval kaardil, kus ajas jälgitavad andmed on usaldusväärsed ja avalikult kättesaadavad, sisaldades teavet nende massiivide pindala ja boniteedi kohta.

Eelnõu ettevalmistamisele eelnes 2014. aastal Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 “Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” nõuete kohaselt väärtuslikku põllumajandusmaad käsitleva õigusliku regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse väljatöötamine. Väljatöötamiskavatsus läbis 2014. aasta juulis eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastusringi: Siseministeerium (sealhulgas maavalitsused), Keskkonnaministeerium ja Justiitsministeerium kooskõlastasid väljatöötamiskavatsuse märkustega, millega arvestati käesoleva eelnõu ja seletuskirja koostamisel. Siseministeerium ja maavalitsused toetasid väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamisel Maaeluministeeriumi püüdlusi reguleerida senisest paremini väärtuslike põllumajandusmaadega seonduvat, pidades teemat väga oluliseks ja ajakohaseks.

Väljatöötamiskavatsuse kohaselt olid kavandatavad põhilised muudatused järgmised:

- 1) väärtusliku põllumajandusmaa kaitse- ja kasutustingimused on seadusega sätestatud ning väärtuslikku põllumajandusmaad tohib kasutada üksnes põllumajanduslikuks tegevuseks; muudatuse mõju majandusele, elu- ja looduskeskkonnale ning regionaalarengule hinnati oluliseks;
- 2) tagatud on ülevaade ja kontroll väärtuslike põllumajandusmaade kasutamise üle ning tõkestatud on nende maa-alade siht- ja kasutusotstarbe muutmine meelevaldselt ja mõjusid analüüsivõimatu; muudatuse mõju erinevatele valdkondadele osutus väheoluliseks;
- 3) põllumajandusmaade massiivid, sealhulgas väärtusliku põllumajandusmaa massiivid, on kantud väärtusliku põllumajandusmaa kaardile, kus ajas jälgitavad andmed, mis sisaldavad teavet mullastiku, boniteedi (perspektiivboniteedi) ja muu sellise kohta, on usaldusväärsed ja avalikult kättesaadavad; muudatuse mõju majandusele on oluline.

Käesoleva eelnõu väljatöötamise tulemusena muutusid väljatöötamiskavatsuses käsitletud põhimõtted. Eelnõu kohaselt ei sätestata väärtusliku põllumajandusmaa kasutamise tingimusi, samuti ei kavandata riikliku järelevalve meetmete kehtestamist põllumajandusmaa põllumajandusliku kasutamise üle. Valdav enamus riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa andmetest on kantud põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse, mis kajastab ühtse pindalatoetusega ja „Eesti maaelu arengukava 2014–2020“ alusel makstavate pindalapõhiste toetustega seotud põllumajandusmaid.. Toetuste rakendamise üle toimub Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse 11. peatükis sätestatud alustel ja korras alatine järelevalve ja kontroll ja selle tulemus annab üldjuhul veendumuse, et väärtuslik põllumajandusmaa on põllumajanduslikus kasutuses.

Riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa kasutamine muuks maaks kui põllumajanduslikuks kasutuseks, ilma et rakendatakse seadusega kehtestatud piiranguid, saab toimuda üksnes PMA poolt läbiviidava loamenetluse kaudu.

### **3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Väärtusliku põllumajandusmaa õiguslikke aluseid käsitlev regulatsioon koondub peamiselt maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse reguleerimisala käsitlevatesse paragrahvidesse (§ 1 - Seaduse reguleerimisala, § 2 - Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise riiklikud abinõud ning peatükki 7<sup>1</sup> ja 7<sup>2</sup>).

Peatüki 7<sup>1</sup> “Väärtuslik põllumajandusmaa” §-des 35<sup>1</sup>–35<sup>15</sup> sätestatakse:

- põllumajandusmaad, põllumajandusmaa massiivi, väärtuslikku põllumajandusmaad ning ja põllumajandusmaa boniteeti käsitlevad mõisted ja regulatsioonid;
- väärtusliku põllumajandusmaa säilitamise alused;
- väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamise, metsastamise ning katastriüksuse sihtotstarbe muutmise piirangud;
- väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamise kontrollimise ja loataotluse menetlemise alused.

Peatükis 7<sup>2</sup> “Põllumajandusmaa massiivide register” §-des 35<sup>16</sup> ja 35<sup>17</sup> sätestatakse põllumajandusmaa massiivide registrit käsitlevad õiguslikud regulatsioonid.

Eelnõuga täiendatakse maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse 13. peatükis olevaid rakendussätteid §-dega 52<sup>2</sup> kuni 52<sup>4</sup>.

Väärtusliku põllumajandusmaaga seonduvad muudatused tehakse ka looduskaitseseaduses, maapõueseaduses ja planeerimisseaduses.

## **§ 1. Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses tehtavad muudatused**

**Eelnõu § 1 punktiga 1** täiendatakse seaduse § 1 lõiget 1. Täienduse kohaselt kuulub seaduse reguleerimisalasse ka riiklike abinõude kehtestamine väärtusliku põllumajandusmaa säilimiseks.

**Eelnõu § 1 punktiga 2** täiendatakse seaduse § 2 punktiga 6, lisades maaelu ja põllumajandusturu korraldamise riiklike abinõude loetellu väärtusliku põllumajandusmaa säilimiseks vajalike kitsenduste rakendamise.

**Eelnõu § 1 punktiga 3** asendatakse seaduse § 27 lõigetes 3, 5 ja 6 sõna „põllumajandusmaa“ sõnadega „haritava maa kõlvik“. Nimetatud muudatuse tingib vajadus sisustada käesolevas seaduses põllumajandusmaa mõiste terviklikuna, mitte üksnes haritava maana. Lähtuvalt sellest käsitletakse põllumajandusmaana mitte ainult haritava maa kõlvikut, vaid nii haritava maa kui ka loodusliku rohumaa kõlvikut.

**Eelnõu § 1 punktiga 4** täiendatakse seadust peatükiga 7<sup>1</sup> „**VÄÄRTUSLIK PÕLLUMAJANDUSMAA**“, milles sätestatakse §-d 35<sup>1</sup>–35<sup>15</sup> ja peatükiga 7<sup>2</sup> „**PÕLLUMAJANDUSMAA MASSIIVIDE REGISTER**“.

### **Paragrahv 35<sup>1</sup>**

Paragrahviga 35<sup>1</sup> sätestatakse põllumajandusmaa mõiste maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse tähenduses. Eelnõu kohaselt on põllumajandusmaa maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksuse kõlvikulises koosseisus olev haritava maa või loodusliku rohumaa või mõlema nimetatud maa kõlvik, välja arvatud kõlvik, millel kasvavad puittaimed kõrgusega vähemalt 1,3 meetrit ja puuvõrade liitusega vähemalt 30 protsenti või mida kasutatakse puu- ja põõsaistandikuna.

Põllumajandusmaa mõiste sisustamisel on lähtutud Vabariigi Valitsuse 23. oktoobri 2008. a määrusega nr 155 „Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord“ (alates 1. juulist 2018 on nimetatud kord Riigikogu poolt 06.06.2018 vastu võetud kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (598SE) §-ga 54 muudetud ja täiendatud maakatastriseaduse §-des 18, 18<sup>1</sup> ja 18<sup>2</sup>) kehtestatud põhimõtetest ja mõistetest. Nimetatud määruse § 6 punkti 9 kohaselt määratletakse maakatastris maatulundusmaana põllumajandussaaduste tootmiseks või metsakasvatuseks kasutatav maa või maa, millel on metsa- või põllumajanduslik potentsiaal. Lisaks on selle määruse § 7 lõikega 4 kehtestatud, et maatulundusmaa sihtotstarbega maa koosseisu arvatakse haritava maa, metsamaa, loodusliku rohumaa, õuemaa ja muu maa kõlvikud, samuti maa-alad, mida ei kasutata

põllumajandussaaduste tootmiseks või metsa kasvatamiseks, kuid millele ei määrata muud sihtotstarvet, kuna nendel on metsa- või põllumajanduslik potentsiaal.

Lähtuvalt ülalnimetatud määruses sätestatud põhimõttest kuuluvad põllumajandusmaa koosseisu haritava maa ja loodusliku rohumaa kõlvik, sealhulgas võivad nendeks kõlvikuteks olla ka põllumajandusliku potentsiaaliga maa-alad. Põllumajandusmaa ei ole metsamaa kõlvik, samuti selline kõlvik, mis võib olla maakatastris määratud haritava maa või loodusliku rohumaa kõlvikuna, kuid mis on metsastunud ehk millele on kasvanud puittaimed kõrgusega vähemalt 1,3 meetrit ja puuvõrade liitusega vähemalt 30% või mis on kasutusel puu- ja põõsaistandikuna. Nagu ka käesoleva seletuskirja sissejuhatavas osas on märgitud, väljendab maakataster katastriüksuse kõlvikulist koosseisu maakatastrisse kandmise seisuga ning hilisem tegelik olukord, kus maa-ala on näiteks metsastunud või võsastunud ega ole seetõttu põllumajanduslikult kasutatav, ei pruugi kõlvikulises koosseisus kajastuda. Lisaks sellele ei väljenda maakataster alati ka sellist olukorda, kus põllumajandusmaale on istutatud metsapuutaimed või rajatud seemla.

Seetõttu on põllumajandusmaa mõistes rõhutatud, et põllumajandusmaaks ei loeta kõlvikut, mis on metsastunud.

### **Paragrahv 35<sup>2</sup>**

Paragrahviga 35<sup>2</sup> sätestatakse põllumajandusmaa massiivi mõistega seonduv regulatsioon.

Lõike 1 kohaselt iseloomustavad põllumajandusmaa massiivi järgmised tunnused:

- massiiv on vähemalt kahe hektari suurune ühtne maa-ala;
- massiivi koosseisus on haritava maa, loodusliku rohumaa või mõlema nimetatud maa kõlvik;
- massiiv on piiritletud maastikul eristuvate püsivate objektidega (näiteks tee, kiviaed, kraav, hoone), muu majandusliku sihtotstarbega maaga (näiteks metsastunud maa-ala, õuema, tootmismaa ja muu selline maa), asustusüksuse piiriga (linna või alevi piir), kohaliku omavalitsuse üksuse piiriga või keskkonnaregistrisse kantud poolloodusliku koosluse esinemisalaga (edaspidi *PLK*).

Põllumajandusmaa massiivi tähendus ei ole samane põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse kantud põllumassiivi tähendusega. Eelnõu väljatöötamise käigus tehtud analüüsi kohaselt kattuvad enamikul juhtudel põllumajandusmaa massiivi maa-alad põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registris olevate põllumassiivide maa-aladega. Kui põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registris olevad massiivid võivad olla moodustunud näiteks katastriüksuse põhised, siis käesoleva seaduse alusel moodustatavad põllumajandusmaa massiivid moodustuvad üldisemal põhimõttel: põllumajandusmaa massiiv on piiritletud maastikul eristuvate püsivate objektidega (näiteks tee, kiviaed, kraav, ehitis), muu majandusliku sihtotstarbega maaga (näiteks metsastunud maa-ala, õuema, tootmismaa ja muu selline maa), asustusüksuse piiriga (linna või alevi piir; vt käesoleva paragrahvi lõike 2 selgitust), kohaliku omavalitsuse üksuse piiriga või *PLK*-ga. Eeltoodud selgitustest nähtub, et üldjuhul asub ühel põllumajandusmaa massiivil mitu põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse kantud põllumassiivi.

Lisaks põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse kantud põllumassiivide maa-alale lisanduvad põllumajandusmaa massiividenäe põllumajanduslikult kasutatavad alad, mis ei ole põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse kantud. 2016. aasta seisuga

taotleti Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametist (edaspidi *PRIA*) ühtset pindalatoetust 987 000 hektari kohta ning 2017. aastal 990 600 hektari ulatuses ehk sellist põllumajandusmaad, mida saab kindlasti lugeda põllumajanduslikus kasutuses olevaks, on ligi üks miljon hektarit. Statistikaandmete andmetel on põllumajanduslikus kasutuses veidi rohkem kui üks miljon hektarit põllumajandusmaad. Nii Eesti Topograafilise Andmekogu (edaspidi *ETAK*) kui ka maakatastri andmetel on Eestis põllumajandusmaad aga rohkem kui 1,3 miljonit hektarit. Siinjuures tuleb märkida, et *ETAK* väljendab põllumajandusmaadena ka neid maid, mida maakataster maatulundusmaana ei pruugi kajastada. Maakatastri andmetel on 01.01.2018 seisuga maakatastrisse kantud haritava maa ja loodusliku rohumaa kõlvikuid 1,34 miljoni hektari ulatuses. Kui võtta indikatiivselt arvesse, et kõik viimati nimetatud kõlvikud ei ole maatulundusmaa sihtotstarbega või neid ei saagi põllumajanduslikul otstarbel kasutada (riigikaitsealised maad, võimalikud metsastunud/võsastunud alad või muud sellised maad), saab ikkagi kokkuvõtvalt järeldada, et Eestis on hinnanguliselt ligikaudu 200 000 hektarit põllumajandusmaad, mis ei ole põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registris, kuid mida eeldatavasti kasutatakse või saaks kasutada põllumajanduslikuks tegevuseks.

Põllumajandusmaa massiivide ruumikuju määramisel kaaluti erinevaid variante:

- mullaareaalide (mullakontuuride) põhisel,
- katastriüksuste põhisel,
- massiivi (maastikul püsivate objektidega ja muu kindlaks määratud piiridega piiritletud maa-ala) põhisel.

Väärtusliku põllumajandusmaa määramine mullaareaalide või katastriüksuste põhisel tooks kaasa olukorra, kus näiteks ühest väljakujunenud ühtsest looduslikult selgelt piiritletavast massiivist kujuneks palju väikesi, ilma looduses nähtavate piiridega maatükke, millest osad oleksid väärtuslikud põllumajandusmaad ja osad mitte. Näiteks on esialgsete andmete kohaselt väärtusliku põllumajandusmaa massiivide arv kokku u 39 000 tk, samas katastriüksuste arv, mis paiknevad kas osaliselt või tervikuna väärtusliku põllumajandusmaa massiivil, on u 157 000. Lähtuvalt eeltoodust oleks katastriüksuse põhise massiivide korral massiive umbes neli korda rohkem.

Põllumajandusmaa massiivide kujunemise võrdlus on toodud joonistel 1–4, kus on toodud võrdlevad näited nelja põllumajandusmaa massiivi alusel. Nimetatud joonistel märgitud numbrid tähistavad põllumajandusmaa massiivi kaalutud keskmist reaalconiteeti.

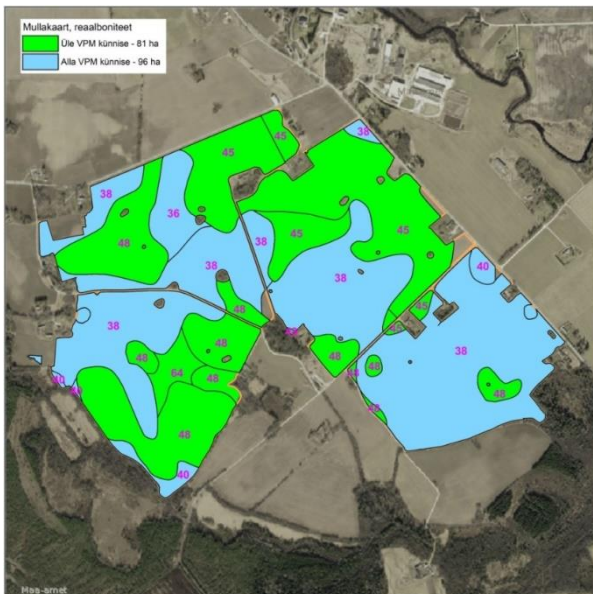


Joonis 1 Põllumajandusmaa massiivide kujunemine massiivi kaalutud keskmise reaalconiteedi alusel



Ülaltoodud joonisel 1 on nähtavad neli põllumajandusmaa massiivi, mis on moodustunud käesoleva eelnõu kohastel tingimustel. Kolm põllumajandusmaa massiivi osutuvad väärtusliku põllumajandusmaa massiivideks (massiivid boniteediga 42, 43 ja 45 hindepunkti) ning üks põllumajandusmaa massiiv väärtuslik ei ole (massiiv boniteediga 39 hindepunkti). Kokkuvõtvalt moodustab väärtuslik põllumajandusmaa 144 hektarit ning n-ö madalama väärtusega põllumajandusmaad on 41 hektarit.

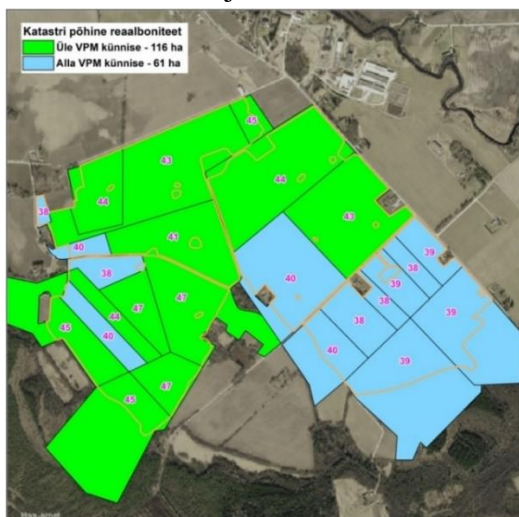
Joonis 2 Põllumajandusmaa massiivide kujunemine mullaareaalide alusel



Ülaltoodud joonisel 2 on toodud samade põllumajandusmaa massiivide alusel, mis on näidatud joonisel 1, massiivide tinglik kujunemine mullaareaalide alusel. Jooniselt nähtub,

et mullaareaalide põhiselt määratletavaid massiive, mille piirid ei ole looduses üheselt tuvastatavad, oleks kokku 29, millest oleksid väärtuslikud 17 massiivi kogupindalaga 81 hektarit ja ülejäänud 12 massiivi kogupindalaga 96 hektarit oleksid keskmisest madalama väärtusega.

Joonis 3 Põllumajandusmaa massiivide kujunemine katastriüksuste alusel

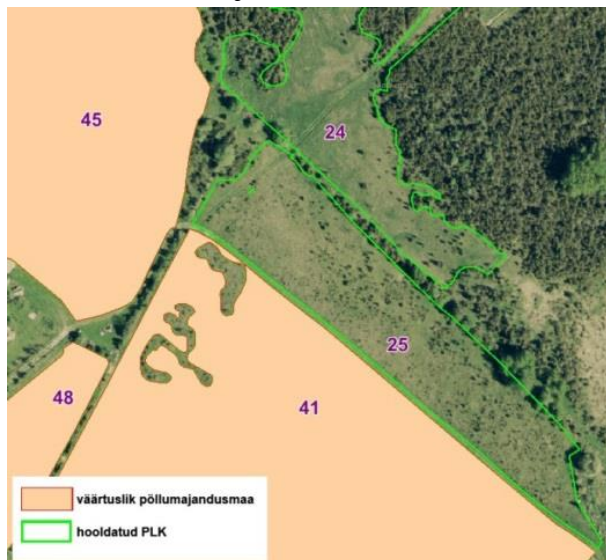


Joonisel 3 on toodud samade põllumajandusmaa massiivide alusel, mis on näidatud joonisel 1, massiivide tinglik kujunemine katastriüksuste põhiselt. Jooniselt nähtub, et katastriüksuste põhiselt määratletavaid massiive, mille piirid ei ole looduses samuti üheselt tuvastatavad, oleks kokku 25, millest oleksid väärtuslikud 12 massiivi ehk katastriüksust kogupindalaga 116 hektarit ja ülejäänud massiivid ehk katastriüksused kogupindalaga 61 hektarit oleksid keskmisest madalama väärtusega põllumajandusmaad.

Käesolevas eelnõus sätestatud väärtusliku põllumajandusmaa kaitsetingimused peaksid aga olema võimalikult arusaadavad ja lihtsad. Piirangute seadmisel tuleks vältida ebamäärasust ehk olukorda, kus osa väljakujunenud põllumajandusmaa massiivist oleks väärtuslik põllumajandusmaa (arvestatakse üksnes neid katastriüksusi või mullaareaale, mis paiknevad põllumajandusmaa massiivi sellele osal, mille mullastik on teiste massiivi osadega võrreldes kõrgema boniteediga) ning osa mitte. See tooks kaasa juba olemasoleva ning aastate jooksul väljakujunenud põllumajandusmaa massiivi väärtuslikkuse määramisel ebamäärasuse ja selgelt piiritlemata tükeldamise.

Joonisel 4 on toodud näide põllumajandusmaa massiivide kujundamise eelnõust tulenevate põhimõtete alusel – eelnõu § 35<sup>2</sup> lõike 3 kohaselt moodustavad PLK-d eraldi põllumajandusmaa massiivi.

Joonis 4. Põllumajandusmaa massiivide näide



Allikas: PMK

Ülaltoodud jooniselt 4 nähtub, et kuigi põllumajandusmaa massiivi, mille kaalutud keskmine boniteet on 41 hindepunkti ja massiivi, mis on PLK ja mille kaalutud keskmine boniteet on 25 hindepunkti, vahel ei ole selget tuvastatavat objekti nagu näiteks tee või kiviaed, siis käsitletakse PLK-d ja muud põllumajandusmaad eraldi massiividena (vt lisaks käesoleva paragrahvi lõike 3 selgitust).

Lõikega 2 sätestatakse asustusüksuse piiri tähendus käesoleva seaduse alusel moodustatavate põllumajandusmaa massiivide moodustamiseks. Käesoleva paragrahvi lõike 1 kohaselt on põllumajandusmaa massiivi piiriks ka asustusüksuse piir ehk küla ja linna või küla ja alevi vaheline piir, samuti aleviku ja linna või aleviku ja alevi vaheline piir.

Käesoleva eelnõu § 35<sup>5</sup> lõike 1 kohaselt loetakse riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiviks üksnes küla või aleviku territooriumil asuv vähemalt kahe hektari suurune põllumajandusmaa massiiv. Tiheasustusosal on eelduslik vajadus vabamaks ehitustegevuseks suurem ning seetõttu linnades ja alevites olevaid põllumajandusmaid seadusega sätestatavate kitsendustega ei hõlmata. (Vaata lisaks ka § 35<sup>5</sup> selgitusi). Kui looduses on tegemist näiteks ühtse 25 hektari suuruse põllumajandusmaa massiiviga, mis 20 hektari ulatuses paikneb küla A territooriumil ning 5 hektari ulatuses linna X territooriumil, siis käesoleva seaduse mõistes on tegemist kahe eraldi põllumajandusmaa massiiviga, millest üks on 20 hektari suurune ja teine 5 hektari suurune. Kui mõlemad nimetatud massiivid osutukski käesoleva seaduse § 35<sup>5</sup> kohaselt riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivideks, rakenduvad seadusest tulenevad kitsendused üksnes küla A territooriumil paikneva 20 hektari suuruse põllumajandusmaa massiivi suhtes. Sama põhimõtte rakendub ka põllumajandusmaa massiivi puhul, millest osa paikneb aleviku ja osa alevi või linna territooriumil.

Esialgsete analüüside kohaselt on linnade, alevite ja alevike (koos tiheasustusalad) territooriumil maatulundusmaa sihtotstarbega kahe hektari suuruseid ja suuremaid põllumajandusmaa massiive kokku 20 340 hektari ulatuses. Neile lisanduvad massiivid, mis

ulatuvad osaliselt linna, alevi või aleviku territooriumile. Kokku on tiheasustusaladega seotud 2600 põllumajandusmaa massiivi veidi rohkem kui 50 000 hektari ulatuses.

Väärtusliku põllumajandusmaa massiive, mis paiknevad tervikuna tiheasustusalal, on kokku u 12 100 hektarit, millest 11 260 hektarit ehk 93% asub alevike territooriumil. Lähtuvalt eeltoodust on otstarbekas lugeda ka alevikes olevad kahe hektari suurused ja suuremad keskmisest viljakama mullastikuga põllumajandusmaa massiivid väärtusliku põllumajandusmaa massiivideks, millele laienevad käesolevast seadusest tulenevad kitsendused.

Lõike 3 kohaselt moodustab PLK ala omaette põllumajandusmaa massiivi. Looduskaitseaduse § 17 kohaselt nimetatakse PLK-deks pikaajalise inimtegevuse mõjul kujunenud loodusliku elustiku kooslustega alasid, kus niidetakse heina või karjatatakse loomi, nagu puisniidud, loopealsed, soostunud niidud, soo-, ranna-, lammi- ja aruniidud ning puiskarjamaad. Üldjuhul paiknevad PLK-d Lääne-Eesti saartel ja läänerannikul ning on võrreldes näiteks haritava maa kõlvikuga suhteliselt madala boniteediga maa-alad. Samas on aga olukordi, kus PLK-ga külgneb väga kõrge mullaviljakusega maa-ala. Juhul, kui kõrge viljakusega maa-ala ning sellega vahetult külgnev PLK moodustaksid ühtse põllumajandusmaa massiivi, võib tekkida olukord, kus kogu põllumajandusmaa massiivi kaalutud keskmine boniteet osutub nii madalaks, et ka väga kõrge boniteediga haritav kõlvik võib osutada väärtusliku põllumajandusmaa määramise seisukohast nii-öelda mitte- või väheväärtuslikuks. Lähtuvalt eesmärgist tagada kõrge viljelusväärtusega põllumajandusmaa mullastiku kui taastumatu ressursi kaitse, on otstarbekas määratleda maa-alad, mis ei ole PLK-d, omaette põllumajandusmaa massiividena ning PLK-d omaette põllumajandusmaa massiividena. Kui PLK massiivi kaalutud keskmine boniteet on sellise väärtusega, mis vastab väärtusliku põllumajandusmaa tunnustele, on ka PLK väärtuslik põllumajandusmaa. Esialgsete andmete kohaselt on viljaka mullastikuga PLK-sid ehk väärtuslikke põllumajandusmaid ligi 6000 hektari ulatuses. Siinjuures võib märkida, et looduskaitseaduse § 17 lõike 1 alusel on PLK-de esinemisaladel nende ilme ja liigikoosseisu tagav tegevus nagu niitmine, loomade karjatamine, puu- ja põõsarinde kujundamine ja harvendamine või raadamine kaitsekorralduskava või kaitse-eeskirja kaudu tagatud.

Lõigetega 4 ja 5 sätestatakse põllumajandusmaa massiivi ruumiandmete määramise alused. Põllumajandusmaa massiivi ruumiandmete määramisel võetakse aluseks olemasolevates põllumajandusmaad kajastavates registrites (põllumajandustoetuste ja põllumassiivide register, ETAK, keskkonnaregister) olevad andmed. Vajaduse korral, kui näiteks nimetatud registrites olevad andmed mingil põhjusel ei vasta tegelikkusele või on ebaõiged, lähtutakse põllumajandusmaa massiivi ruumiandmete määramisel paikvaatluse käigus saadavatest andmetest. Põllumajandusmaa massiivi ruumiandmete määramise ja muutmise kord kehtestatakse valdkonna eest vastutava ministri (edaspidi *maaeluminister*) määrusega.

### **Paragrahv 35<sup>3</sup>**

Paragrahv 35<sup>3</sup> käsitleb põllumajandusmaa massiivi kaalutud keskmise boniteedi määramist. Lõikega 1 määratletakse põllumajandusmaa massiivi kaalutud keskmise boniteedi mõiste. Põllumajandusmaa massiivi kaalutud keskmine boniteet on põllumajandusmaa massiivi

koosseisu kuuluva põllumajandusmaa viljelusväärtuse näitaja, mis sõltub maakatastri maa kvaliteedi ja hindamise kaardile (edaspidi *mullastiku kaart*) kantud mullastiku kvaliteedi ja väärtuse näitajatest. Viljelusväärtust mõjutab ka maaparandussüsteemi vanus (maaparandussüsteemi kuuluva hoone püstitamise või rajatise rajamise või nende rekonstrueerimise aasta).

Lõikega 2 täpsustatakse, et põllumajandusmaa massiivi kaalutud keskmine boniteet väljendatakse hindepunktides vahemikus 1–100, kusjuures kõrgem hindepunkt (suurem punktide arv) väljendab massiivi suuremat viljelusväärtust.

Lõike 3 kohaselt teeb põllumajandusmaa massiivi kaalutud keskmise boniteedi mullastiku kaardile kantud mullastiku andmete ja maaparandussüsteemide registrisse kantud andmete alusel kindlaks valdkonna eest vastutava ministri määratud riigiasutus. Antud juhul on eelduslikult selleks riigiasutuseks PMK. Vastavalt sellele, et põllumajandusmaa massiivi ruumiandmeid nõ kontrollitakse üle ja vajadusel määratakse uued ruumiandmed vähemalt iga viie aasta järel, on ettenähtud ka nõue, et põllumajandusmaa massiivi kaalutud keskmine boniteet tehakse PMK poolt kindlaks vähemalt iga viie aasta järel. Vajadusel tehakse asjakohased muudatused. Lähtuvalt sellest saab eeldada, et juhul kui käesoleva seaduse kohane massiivide ruumiandmete ja põllumajandusmaa massiivide kaalutud keskmise boniteedi määramine toimub pärast seaduse kehtestamist ehk 2020. aastal, siis n-ö esimene boniteedi õigsuse kontrollimine tuleb teha mitte hiljem kui 2025. aastal.

Lõike 4 kohaselt kehtestab põllumajandusmaa massiivi kaalutud keskmise boniteedi määramise meetodika maaeluminister määrusega.

Seni ei ole Eesti õigusaktides boniteedi mõistet määratletud. Üksikutes õigusaktides nagu keskkonnaregistri seaduses, Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduses ning mõnes Vabariigi Valitsuse, keskkonnaministri ja maaeluministri määruses on boniteediga arvestamise tingimused sätestatud, ilma et boniteedi enda mõiste õiguslikult sisustatud oleks.

Põllumajandusmaa boniteet on hindepunktides väljendatud maa muldkatet ja sellest lähtuvat maa viljelusväärtust iseloomustav näitaja, mis sõltub mulla liigist, erimist, lõimise kihilisusest, huumushorisoni tüsedusest ja huumusesisaldusest, aga ka teistest maatüki omadustest nagu mullastiku kirjusus, kivisus ja reljeef.<sup>4</sup> Eestis kasutatakse boniteedi väljendamisel 100-hindepunktilist skaalat.

Lisaks sellele mõjutab boniteedi näitajat maaparandussüsteemi olemasolu ja vanus. Automorfsetel (parasniisketel ja põuakartlikel) ehk kivikoristus- ja lupjamisvajaduseta muldadel langeb boniteedinäitaja üldiselt kokku maa-ala olemasoleva seisundi hindepunktide arvuga. Liigniisketel muldadel, mille seisundit mõjutab maaparandussüsteemi olemasolu ja toimimine, tuleb aga boniteedi hindepunkte vastavalt maaparandussüsteemi seisundile (maaparandussüsteemi seisund oleneb üldjuhul selle ehitamise ajast ehk vanusest) korrigeerida.

---

<sup>4</sup> Mullateadus. 2012. Astover, A., Kõlli, R., Roostalu, H., Reintam, E., Leedu, E. Tartu, Eesti Maaülikool, lk 402–405

Mullastikku iseloomustavaid omadusi, mille alusel boniteet määratakse, kajastab Maa-ameti geoportaalil olev digitaalne 1:10 000 Eesti mullastiku kaart<sup>5</sup>.

Eesti mullastiku kaardistamist alustati möödunud sajandi viiekümnendatel aastatel ning 1976. aastaks viidi läbi põllumajandusmaa tootlikkuse detailne hindamine. Aastail 1982–1988 vaadati üle kogu haritava maa mullastik, arvestades ja fikseerides muudatused, mis tulenesid maaparanduslikest ja kultuurtehnilistest töödest. Järgneval kahel aastal tehti uus looduslike muldade kaardistamine, mille tulemusena koostati uus terviklik mullastiku kaart. Maa-ameti eestvõttel korraldati digitaalse andmebaasi ja mullastikudigitaalkaardi koostamine ning 2001. aasta jaanuaris valmis digitaalne mullastiku kaart koos andmebaasiga kogu Eesti territooriumi kohta. Mullastiku kaardil on kontuuridena (areaalidena) mulla šiffer koos lõimisega ning muud mulla omadused nagu kivisus ja huumushorisoni tüsedus. Mullakontuuride piiritlemine toimus mullauuringute käigus tehtud kaevete ning puuraukude tegemisel saadud informatsiooni alusel.

Mulla kujunemine<sup>6</sup> on tihedalt seotud asukoha ökoloogiliste ehk mullatekke tingimustega, mille tähtsaimaks osaks on lähtekivimi ja elusorganismide vastastikune toime. Et lähtekivimi ja organismide omavahelised suhted sõltuvad väga suurel määral vastava ala kliimast – sademetest, temperatuurist ja nende dünaamikast –, siis kulgeb sarnastes kliimatingimustes ja sama lähtekivimiga muldade areng sarnaselt. Lähtuvalt eeltoodust saab kinnitada, et Eesti mullad on n-ö normaalse arenguga mullad, mis on kujunenud piirkonnale iseloomulikes pedoökoloogilistes (sisaldab muldkatte kui loodusliku keha talitlusi, arenguprotsesse, spetsiifilisi tunnuseid ja omadusi) ja kliimatingimustes, ega ole mõjutatud nüüdisaegsetest geoloogilistest protsessidest. Osa mullatekkega seotud nähtusi, näiteks huumuse akumulatsioon pindmisse 5–10 cm tüsedusse mullakihti, saavutab mullatekkestingimustele vastava suhteliselt lühikese aja jooksul ehk mõnekümne aastaga. Mõnede protsesside kulg, näiteks silikaatide lagunemine samas mullas, on aga väga aeglane ja võib kesta sadu või isegi tuhandeid aastaid. Eesti aladel ei ole selliseid protsesse ja nähtusi, mis mõjutaksid või oleksid olulisel määral mõjutanud muldade füüsikalisi, keemilisi või bioloogilisi protsesse. Lähtuvalt eeltoodust on õigustatud ja põhjendatud võtta mullaviljakuse hindamisel ehk boniteedi määramisel ja sellest lähtuvalt vastavate kitsenduste kujundamisel aluseks 2001. aastal valminud digitaalse mullastikukaardi andmestik.

Maa boniteedi andmebaas, mis töötati välja mullastikukaardi andmete alusel, on käeoleval ajal kasutusel ka maa kvaliteedi ja hindamise andmebaasis hinnatsoonide kujundamisel.

Selleks, et tagada põllumajandusmaa massiivide kaalutud keskmise boniteedi määramisel võimalikult õige, täpne ja aktuaalne tulemus, täpsustasid, analüüsisid ja korrastasid PMK spetsialistid seoses käesoleva eelnõu väljatöötamisega mullastiku kaardil kajastatud mulla

---

<sup>5</sup> Mullastikukaardi seletuskiri

[http://geoportaal.maaamet.ee/docs/muld/mullakaardi\\_seletuskiri.pdf?t=20091211092214](http://geoportaal.maaamet.ee/docs/muld/mullakaardi_seletuskiri.pdf?t=20091211092214)

<sup>6</sup> Mullateadus. 2012. Astover, A., Kölli, R., Roostalu, H., Reintam, E., Leedu, E. Tartu, Eesti Maaülikool, lk 236–237



andmete alusel boniteedi andmeid. Peamiselt korrigeeriti mullastikukaardil näidatud perspektiivboniteet lähtuvalt maaparandussüsteemide kohta olevatest andmetest, samuti arvutati vastavate tabelite abil boniteedid neile kontuuridele, kus see puudus (ca 30% pinnast). Põhimõtteliselt on mullaviljakuse andmeid võimalik täpsustada veelgi, tehes need näiteks mulla happesuse, kivisuse, toiteelementide sisalduse ja massiivi suuruse osas. Nimetatud täiendavad arvestused nõuaksid aga väga suurt lisatööd, kusjuures lõpptulemusena ei erineks aga mullaareaali väärtus senisest määratud väärtusest mitte rohkem kui 10% või mitte rohkem kui 10 hindepunkti. PMK on eelnõu ettevalmistamise käigus välja töötanud esialgse põllumajandusmaa massiivide kaardi, millel on kajastatud põllumajandusmaa massiivid, sealhulgas riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivideks osutuvad alad, ning millelt nähtuvad andmed põllumajandusmaa massiivi kaalutud keskmise boniteedi ja pindala kohta.

Põllumajandusmaa massiivide kaardi koostamise käigus kasutati järgmiste kaartide andmekihi:

- mullastiku kaart;
- põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registri põllumassiivide kaart (aktiivsed ja passiivsed massiivid), väljavõte 23. jaanuari 2018. aasta seisuga;
- ETAK-i haritava maa- ja rohumaa kaardiandmed, väljavõte 13. oktoobri 2014. aasta seisuga;
- EELIS hooldatud poollooduslike koosluste (PLK-de) liidetud andmekiht (2007–2013), väljavõte 10. detsembri 2014. aasta seisuga.

PMK analüüsi käigus arvutati välja kõikide mullaareaalide boniteedid, võttes aluseks mullastiku kaardil olevad mullaareaalide andmed ning muldade kuivendusseisundi.

Iga põllumajandusmaa massiivi kohta leiti, lähtuvalt sellel massiivil olevate mullaareaalidele määratud boniteedi väärtustest ning mullaareaalide pindalast, põllumajandusmaa massiivi kaalutud keskmine boniteet (mida suurem on massiivile jääva mullaareaali pindala, seda suuremat kaalu asjaomase areaali boniteet omab). Eeltoodu on kinnituseks, et põllumajandusmaa massiivide ruumiandmete ja põllumajandusmaa massiivide kaalutud keskmiste boniteediandmete määramisel on PMK teinud eeltöö, mille alusel on koostatud käesoleva eelnõu väljatöötamiseks vajalikud analüüsid ja tehtud esialgsed järeldused.

#### **Paragrahv 35<sup>4</sup>**

Paragrahviga 35<sup>4</sup> sätestatakse Eesti põllumajandusmaa, sealhulgas maakonna põllumajandusmaa kaalutud keskmise boniteedi määramise alused.

Eesti ja maakondade põllumajandusmaa kaalutud keskmise boniteedi määramine on eelduseks §-s 35<sup>5</sup> sätestatud riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi määramiseks (vaata ka § 35<sup>5</sup> selgitusi).

Lõike 1 kohaselt määrab Eesti põllumajandusmaa kaalutud keskmise boniteedi Põllumajandusamet (edaspidi *PMA*) kõikide Eesti põllumajandusmaa massiivide kaalutud keskmise boniteedi alusel (nagu eelmise paragrahvi puhul on selgitatud, teeb PMK sisulise eeltöö põllumajandusmaa massiivide kaalutud keskmise boniteedi määramiseks). Eesti põllumajandusmaa kaalutud keskmine boniteet on kõikide põllumajandusmaa massiivide boniteedi ja pindala korrutiste summa jagatuna põllumajandusmaa massiivide kogupindalaga. PMK välja töötatud esialgse põllumajandusmaa massiivide kaardilt lähtuvate andmete alusel (aluseks on võetud kõik küla ja aleviku territooriumil asuvad kahe

hektari suurused või suuremad põllumajandusmaa massiivid) on esialgne Eesti põllumajandusmaa kaalutud keskmine boniteet 41 hindepunkti.

Lõike 2 kohaselt määrab PMA maakonna põllumajandusmaa kaalutud keskmise boniteedi kõikide selle maakonna põllumajandusmaa massiivide kaalutud keskmise boniteedi alusel. Seetõttu peavad kõik põllumajandusmaa massiivid (näiteks maastikul püsivate objektidega piiritletud põllumajandusmaa massiivid), mis hõlmavad erinevate maakondade (seega ka erinevate valdade) territooriume, olema piiritletud valla piiriga (vaata ka § 35<sup>2</sup> lõike 2 selgitust), moodustades asjaomaste valdade territooriumidel eraldiseisvad põllumajandusmaa massiivid.

Maakonna põllumajandusmaa kaalutud keskmine boniteet on kõikide maakonna territooriumil paiknevate põllumajandusmaa massiivide boniteedi ja pindala korrutiste summa jagatuna maakonna territooriumil paiknevate põllumajandusmaa massiivide kogupindalaga.

Esialgse põllumajandusmaa massiivide kaardilt lähtuvate andmete alusel on maakondade põllumajandusmaa keskmised boniteedid järgmised:

- 1) Harju maakond 39 hindepunkti;
- 2) Hiiu maakond 29 hindepunkti;
- 3) Ida-Viru maakond 38 hindepunkti;
- 4) Jõgeva maakond 46 hindepunkti;
- 5) Järva maakond 49 hindepunkti;
- 6) Lääne maakond 34 hindepunkti;
- 7) Lääne-Viru maakond 47 hindepunkti;
- 8) Põlva maakond 39 hindepunkti;
- 9) Pärnu maakond 35 hindepunkti;
- 10) Rapla maakond 40 hindepunkti;
- 11) Saare maakond 35 hindepunkti;
- 12) Tartu maakond 42 hindepunkti;
- 13) Valga maakond 40 hindepunkti;
- 14) Viljandi maakond 42 hindepunkti;
- 15) Võru maakond 38 hindepunkti.

Lähtuvalt eeltoodust osutuvad Jõgeva-, Järva-, Lääne-Viru-, Tartu- ja Viljandimaal asuvatest põllumajandusmaa massiividest väärtuslikuks need massiivid, mille kaalutud keskmine boniteet on 41 hindepunkti või rohkem, ning ülejäänud maakondade puhul on väärtuslikud need massiivid, mille kaalutud keskmine boniteet on võrdne või suurem selle maakonna keskmisest boniteedist.

Lõikes 3 sätestatu on koostoimes seaduse § 35<sup>3</sup> lõikes 4 sätestatuga: selle kohaselt määratakse nii Eesti kui maakonna kaalutud põllumajandusmaa kaalutud keskmise boniteedi õigsus vähemalt iga viie aasta järel ehk samas rütmis põllumajandusmaa massiivi kaalutud keskmise boniteedi määramisega.



Lõike 4 kohaselt kehtestab Eesti ja maakonna põllumajandusmaa kaalutud keskmise boniteedi määramise meetodika maaeluminister määrusega ning nimetatud keskmised boniteedid avalikustatakse lõike 5 kohaselt PMA veebilehel.

Siinjuures tuleb silmas pidada, et põllumajandusmaa massiive, sealhulgas väärtuslikku põllumajandusmaad käsitlevad analüüsid, mida käesolevas seletuskirjas kajastatakse, on üksnes esialgsed ja lähtuvad PMK poolt erinevate kaardikihtide alusel kujundatud andmetest ning ei ole välistatud, et need võivad lõplikest tulemitest mõnevõrra erineda.

**Paragrahvidega 35<sup>5</sup>–35<sup>7</sup>** sätestatakse väärtusliku põllumajandusmaa määratlemisega seonduvad regulatsioonid.

### **Paragrahv 35<sup>5</sup>**

Paragrahviga 35<sup>5</sup> sätestatakse riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi mõiste ja tunnused.

Lõike 1 kohaselt on riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi tunnused järgmised:

- massiiv paikneb küla või aleviku territooriumil;
- massiivi suurus on vähemalt kaks hektarit;
- massiivi kaalutud keskmine boniteet on võrdne Eesti põllumajandusmaa kaalutud keskmise boniteediga (esialgsete arvutuste kohaselt 41 hindepunkti või enam) või sellest suurem;
- massiivi kaalutud keskmine boniteet on võrdne maakonna põllumajandusmaa kaalutud keskmise boniteediga või sellest suurem, kui põllumajandusmaa massiiv paikneb maakonnas, mille põllumajandusmaa kaalutud keskmine boniteet on Eesti põllumajandusmaa kaalutud keskmisest boniteedist väiksem.

Esialgse põllumajandusmaa massiivide kaardi andmete analüüsist selgus järgmist:

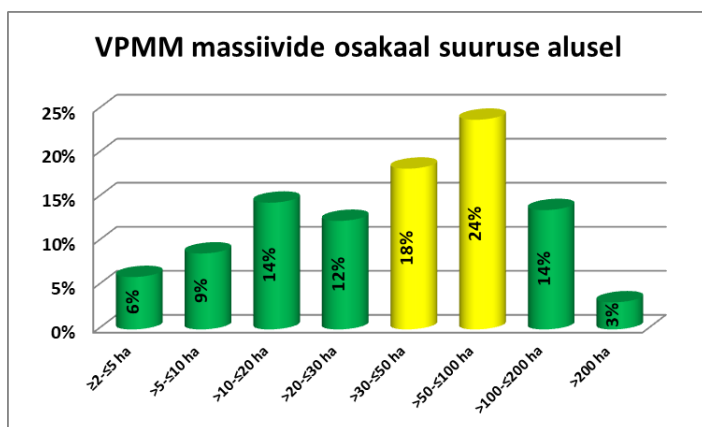
- põllumajandusmaa massiive, mis asuvad küla või aleviku territooriumil ja mille suurus on vähemalt kaks hektarit, on kokku umbes 72 800 tükki kogupindalaga 1,126 miljoni hektarit, millest moodustavad veidi üle poole riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivid. Viimaseid on kokku umbes 39 000 tükki kogupindalaga 709 000 hektarit ehk 63% kõikidest kahe ja enama hektari suurustest põllumajandusmaa massiividest;
- riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiividel paikneb ligi 624 000 hektarit põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registris olevatest põllumajandusmaadest, millest järeldub, et riikliku tähtsusega väärtuslikust põllumajandusmaast 88% moodustab põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registris olev põllumajandusmaa;
- riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiividega on seotud ligi 160 000 katastriüksust, millel on kokku u 90 000 omanikku;
- linnade, alevite ja alevike ümbruses ühe kilomeetri raadiuses on riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiive, mis asuvad tervikuna nimetatud maa-alal, kokku umbes 41 000 hektari ulatuses. Kui lisada juurde need väärtusliku põllumajandusmaa massiivid, mis jäävad osaliselt ühe kilomeetri ulatusse, siis on

tiheasustusala lähieesmärges ligi 160 000 hektarit väärtuslike põllumajandusmaid ehk kokku umbes 23% kõikidest väärtuslikest põllumajandusmaadest.

Linnades ja alevites paiknevad riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi tunnustele vastavaid massiive, mis on täies ulatuses linnade ja alevite territooriumil, on umbes 800 hektari ulatuses. Eeldusel, et linnades ja alevites on põllumajanduslik tegevus sisuliselt välistatud, ei ole asjakohane seal paiknevate põllumajandusmaa massiivide suhtes seada seadusega sätestatavaid piiranguid.

Riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivide kujunemist lähtuvalt nende pindalast iseloomustab joonis 5 (pildil lühend VPMM).

Joonis 5. Riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivide kujunemine lähtuvalt massiivi suurusest



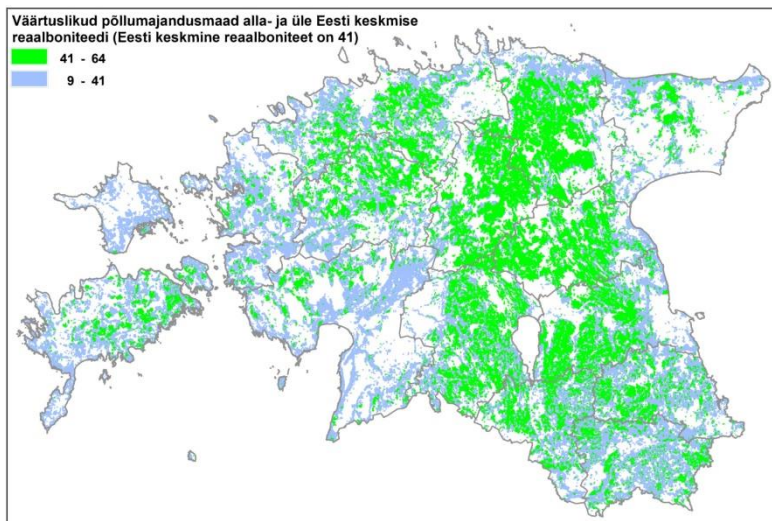
Allikas: PMK

PMK poolt tehtud esialgsete analüüside alusel moodustavad kõrge viljakusega põllumajandusmaa massiivid, mille suurus on vähem kui kaks hektarit, kõikidest väärtusliku põllumajandusmaa massiividest vähem kui 3%. Näiteks väärtusliku põllumajandusmaa massiivid, mille suurus on alla ühe hektari, moodustavad kokku ligi 16 000 hektarit (enim on selliseid nii-öelda väikesi massiive Harjumaal (u 2290 hektarit), Saaremaal (u 1820 hektarit) ja Pärnumaal (u 1700 hektarit). Maaeluministerium nõustub mitmete kohaliku omavalitsuse üksuste seisukohaga, et näiteks lahustükina eraldi asetsevat alla kahe hektari suurust põllumaa massiivi kaasaegse tehnikaga harida ei ole üldjuhul majanduslikult efektiivne.

Lisaks sellele võivad põllumajandusmaa massiivi kaardil kajastada väikeste massiividena ka eraldi asetsevad maa-alad, mida ei kasutata või ei saagi kasutada põllumajanduslikul otstarbel (õuemaad, tootmishoonete juures asuvad maatükid, mida kasutatakse laoplatina, teede ja hekkide vahelised maa-alad ja muud sellised alad). Lähtuvalt eeltoodust on eelnõus sätestatud, et väiksemat kui kahe hektari suurust põllumajandusmaa massiivi, mille boniteet on küll Eesti või maakonna keskmisest kõrgem, ei loeta riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiviks.

Järgnevad joonised 6–9 iseloomustavad põllumajandusmaa massiivide, seal hulgas riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivide kujunemist ja paiknemist maakonniti, lähtudes esialgse põllumajandusmaa massiivide kaardi andmete analüüsist.

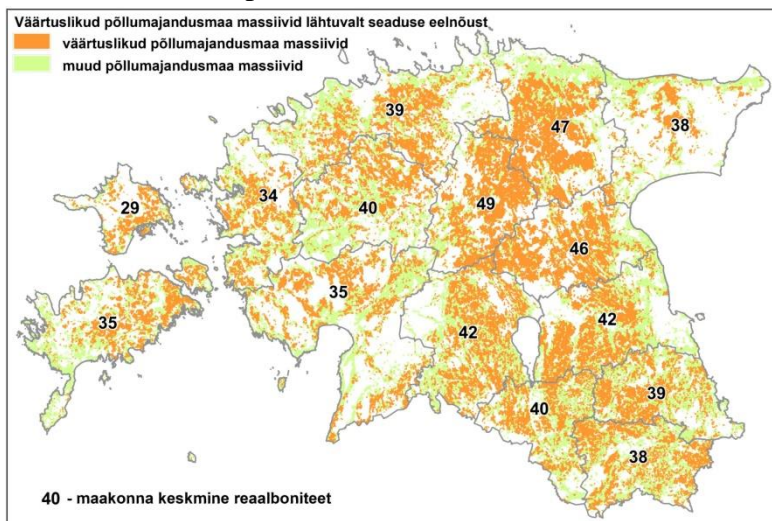
Joonis 6. Väärtuslikud põllumajandusmaad alla ja üle Eesti kaalutud keskmise reaalconiteedi



Allikas: PMK

Joonisest 6 nähtub, et Eesti keskmisena ja keskmisest viljakamad mullad asuvad Lääne-Viru-, Järva-, Jõgeva-, Tartu- ja Viljandimaal. Hajusalt on keskmisest viljakamaid põllumajandusmaa massiive ka teistes maakondades, kuid praktiliselt ei ole või on väga vähe põllumajandusmaa massiive boniteediga 41 hindepunkti ja enam Hiiumaal, Pärnumaal, Läänemaal, Ida-Virumaal ja Pärnumaal.

Joonis 7. Riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivid, tulenevalt seaduse eelnõus sätestatud põhimõttest



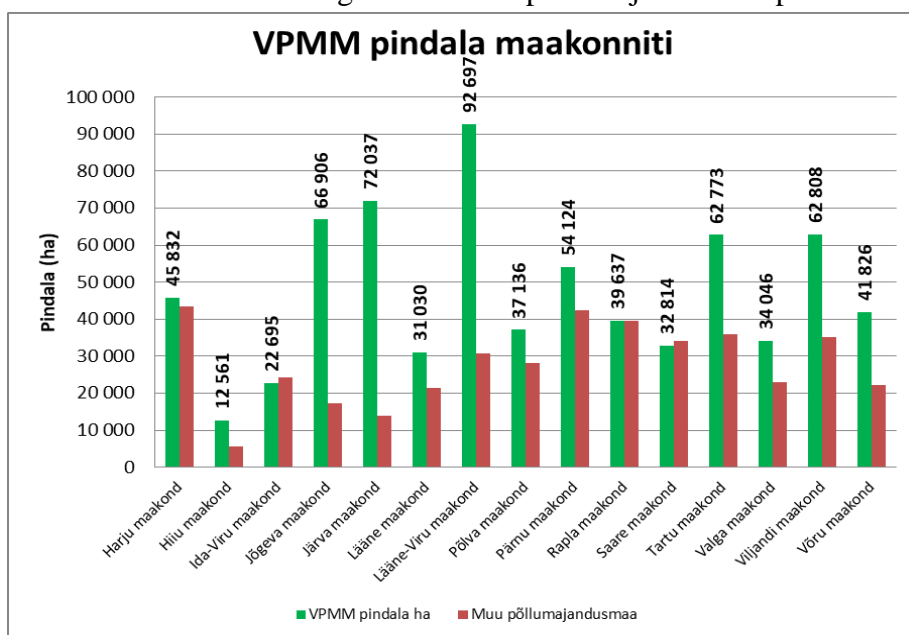
Allikas: PMK

Jooniselt 7 nähtub, et kui tunnistada väärtuslikuks üksnes üle riigi keskmise boniteediga põllumajandusmaad, kujuneksid mitmete maakondade, nagu Hiiumaa, Läänemaa,

Saaremaa, Ida-Virumaa ja teised (vaata joonisel 6 sinise värviga näidatud põllumajandusmaa massiivid), põllumajandusmaad nii-öelda mitte- või vähemväärtuslikuks. Maaeluministerium leiab, et põllumajandusmaad tuleb kaitsta kogu riigis ühtlaselt ja ühtsetel alustel ning lähtuvalt sellest tuleks väärtuslike põllumajandusmaade määramisel arvestada ka nende maakondade eripäraga, mille põllumajandusmaade mullastiku viljelusväärtus jääb Eesti keskmisest madalamaks. Seetõttu loetakse selliste maakondade puhul väärtuslikuks ka need põllumajandusmaa massiivid, mille boniteet on küll riigi keskmisest madalam ehk alla 41 hindepunkti, kuid mille boniteet on samas maakonna keskmisest kõrgem. Joonis 7 näitab väärtuslike põllumajandusmaid (joonisel märgitud tumekollasega), mille kujunemise aluseks on põhimõte, et riikliku tähtsusega väärtuslikud põllumajandusmaad on massiivid, mille boniteet on võrdne Eesti põllumajandusmaa kaalutud keskmise boniteediga või sellest suurem. Nendes maakondades, mille põllumajandusmaa kaalutud keskmine boniteet on Eesti keskmisest madalam, on väärtuslikud need põllumajandusmaa massiivid, mille boniteet on võrdne selle maakonna kaalutud keskmise boniteediga.

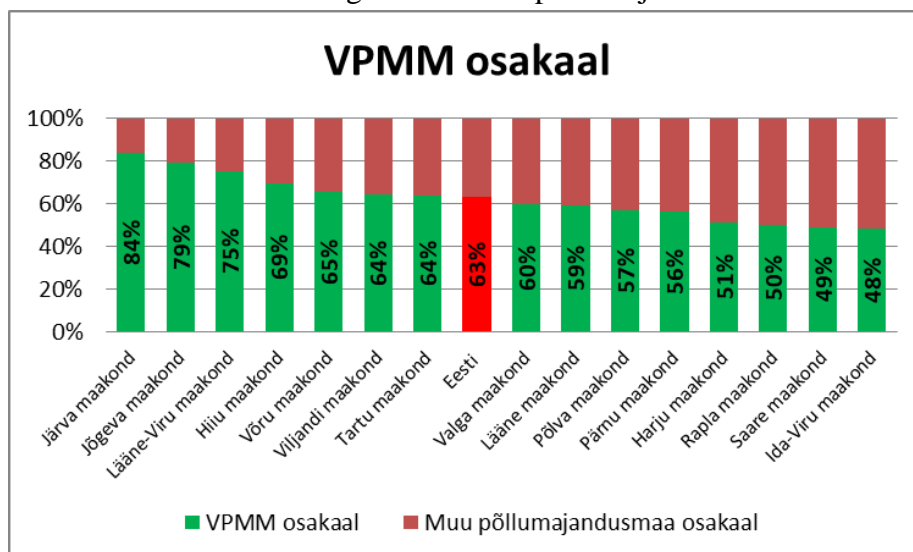
Järgnevad joonised 8 ja 9 iseloomustavad riikliku tähtsusega väärtuslike põllumajandusmaade kujunemist ja osakaalu maakonniti, lähtudes nii riigi põllumajandusmaa kaalutud keskmisest boniteedist kui ka maakonna põllumajandusmaa kaalutud keskmise boniteedi kriteeriumist.

Joonis 8. Riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa pindala maakonniti



Allikas: PMK

Joonis 9. Riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa osakaal maakonniti



Allikas: PMK

Joonistest 8 ja 9 tuleneb, et suurim riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa osakaal on Järva-, Jõgeva- ja Lääne-Virumaal – nendes maakondades moodustavad riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivid rohkem kui 70%.

Eelnõu § 35<sup>5</sup> lõike 2 kohaselt on riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiviks tunnistamine PMA ülesanne (vaata ka § 35<sup>3</sup> selgitust). Kui riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiv ei vasta enam lõikes 1 sätestatud tingimustele (näiteks kui massiiv ei paikne enam mingil põhjusel küla või aleviku territooriumil või kui selle suurus jääb alla kahe hektari või kui selle kaalutud keskmine boniteet ei vasta enam seadusega kehtestatud väärtusele), tunnistab PMA sama paragrahvi lõike 3 alusel selle riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiviks tunnistamise otsuse kehtetuks.

Riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiviks tunnistamise korra kehtestab lõike 4 kohaselt maaeluminister määrusega.

### Paragrahv 35<sup>6</sup>

Paragrahviga 35<sup>6</sup> sätestatakse kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi määramise alused.

Lõike 1 alusel võib kohaliku omavalitsuse üksus planeeringuga määrata väärtusliku põllumajandusmaa massiiviks ka sellise põllumajandusmaa massiivi, mis ei vasta käesoleva seaduse § 35<sup>5</sup> lõikes 1 sätestatud tingimustele. Kohaliku tähtsusega väärtuslik põllumajandusmaa massiiv käesoleva seaduse mõistes peab aga vastama § 35<sup>2</sup> lõigetes 1–3 sätestatud tingimustele (vaata ka nimetatud paragrahvi kohta antud selgitust). Kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiv peab olema vähemalt kahe hektari suurune ja asuma kas küla või aleviku territooriumil. Kohaliku omavalitsuse üksus ei saa määrata käesoleva seaduse mõistes kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiviks näiteks mingit osa massiivist või maa-ala, millel ei ole maatulundusmaa sihtotstarvet või muud sellist maad. Kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa

massiivi kaitseks kehtivad aga samad regulatsioonid ja sama ulatusega piirangud nagu riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi puhul, välja arvatud see, et nende maade muul otstarbel kui põllumajanduslik kasutus kasutusele võtmise korral ei pea olema PMA luba, vaid vajadusel nende maade puhul teeb n-ö uued otsustused planeerimisseaduse alusel see kohaliku omavalitsuse üksus, kes kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa planeeringuga määras.

Kui kohaliku omavalitsuse üksus soovib määrata väärtuslikuks ka näiteks linnas või alevis olevaid põllumajandusmaid või alla kahe hektari suuruseid massiive, saab ta seda jätkuvalt teha planeerimisseaduse § 75 lõike 1 punkti 14 või § 126 lõike 1 punkti 15 kohaselt. Siinjuures tuleb märkida, et planeerimisseaduse kohaselt määratud väärtuslikke rohealasad või maastikke ei kanta põllumajandusmaa massiivide registrisse ning nende puhul ei kehti ka käesolevast seadusest tulenevad kitsendused.

Kohaliku tähtsusega väärtuslikku põllumajandusmaa massiivi võib kohaliku omavalitsuse üksus määrata nii üldplaneeringuga kui ka detailplaneeringuga. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 14<sup>1</sup> lõike 11 kohaselt on enamikes kohaliku omavalitsuse üksustes käesoleval ajal võetud töösse uute üldplaneeringute koostamine, mis tuleb kehtestada hiljemalt 2021. aasta lõpuks. Seni kehtivad ühinenud kohalike omavalitsuste senised üldplaneeringud, kus väärtuslike põllumajandusmaadega käesoleva eelnõu mõistes ei ole arvestatud. Seega jääb käesoleva eelnõu jõustumisest kuni uute üldplaneeringute kehtestamiseni ajavahemik, kus kohaliku omavalitsuse üksus võib kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiive määrata ka näiteks detailplaneeringuga. Lisaks võivad kohaliku omavalitsuse üksused vajadusel või lähtuvalt avalikust huvist määratleda kohaliku tähtsusega väärtuslikke põllumajandusmaid detailplaneeringuga ka edaspidi ehk pärast 2021. aastat.

Lõike 2 alusel teavitab kohaliku omavalitsuse üksus PMA-d 30 kalendripäeva jooksul asjaomase üld- või detailplaneeringu kehtestamisest arvates kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi määramisest.

Lõike 3 alusel teavitab kohaliku omavalitsuse üksus PMA-d samuti 30 kalendripäeva jooksul planeeringust, millega põllumajandusmaa massiiv kaotab kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi seisundi.

### **Paragrahv 35<sup>7</sup>**

Paragrahviga 35<sup>7</sup> määratletakse üldistavana väärtusliku põllumajandusmaa mõiste. Väärtuslikuks põllumajandusmaaks on selline põllumajandusmaa, mis kuulub kas riikliku tähtsusega või kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi koosseisu.

Seega on väärtuslikuks põllumajandusmaaks määramisel nii-öelda kaks tasandit:

- 1) riigi tasand ehk riikliku tähtsusega väärtuslik põllumajandusmaa, mis määratletakse ja mille kaitse- ja kasutustingimused kehtestatakse käesoleva seadusega, ning
- 2) kohalik tasand ehk kohaliku tähtsusega väärtuslik põllumajandusmaa, mille nimetab väärtuslikuks kohaliku omavalitsuse üksus üld- või detailplaneeringuga.

Viimati nimetatud põllumajandusmaa massiivid aga peavad vastama eelnõu §-s 35<sup>2</sup> sätestatud tingimustele ning seejuures tuleb teada, et ka kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivide suhtes kehtivad riikliku tähtsusega väärtusliku

põllumajandusmaa massiividega sarnased kitsendused. Kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi hõlmamise korral muuks otstarbeks ei rakendu PMA loamenetus. Kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi hõlmamise otsustus tehakse kohaliku omavalitsuse üksuse enda poolt planeerimisseaduses ette nähtud korras.

### **Paragrahv 35<sup>8</sup>**

Paragrahvis 35<sup>8</sup> sätestatakse väärtusliku põllumajandusmaaga seotud muudatustest teatamise kohustus. Eelkõige seatakse väärtusliku põllumajandusmaa massiiviga toimunud muudatustest teavitamise kohustus selle kinnisasja, kus muudatus tehti, omanikule. Kui on ilmnunud asjaolu, et põllumajandusmaa massiivi koosseisus olevat katastriüksust ei ole enam võimalik põllumajandustoodete tootmiseks kasutada (näiteks hõlmatakse osa põllumajandusmaa massiivist ehitise või §-s 35<sup>12</sup> sätestatud tingimustel metsaga), peab kinnisasja omanik sellest teavitama PMA-d 30 kalendripäeva jooksul muudatuse toimumisest arvates.

Omanikul ei ole teavitamise kohustust sellisel juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksus muudab tema omandis oleva maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksuse sihtotstarbe muuks sihtotstarbeks. Sellisel juhul peab kohaliku omavalitsuse üksus sihtotstarbega seotud muudatusest teavitama PMA-d 30 kalendripäeva jooksul sihtotstarbe muutmisest arvates. Selline teavitamise kohustuse täitmine võimaldab tagada alalise ja ajas muutuva täpse ülevaate põllumajandusmaast ning jälgida seejuures ka väärtuslike põllumajandusmaade kasutust ajas. Maakatastriseaduse § 18 lõike 6 kohaselt määrab kohaliku omavalitsuse üksus katastriüksuse sihtotstarbe detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral üldplaneeringu alusel. Nii võib kujuneda ja mitmel puhul ongi kujunenud olukord, kus näiteks maakatastris maatulundusmaana kajastatud maa ei ole kasutuses või seda maad ei saagi kasutada maatulundusmaa sihtotstarbel, kuid samas on kohaliku omavalitsuse üksustel õiguslik alus sihtotstarbe muutmisest keelduda. Näiteks on riigi kinnisvararegistri andmetel 2017. aasta aprillikuu seisuga Kaitseministeeriumi valitsemisel olevast 25 000 hektarist riigimaast, mis suuremalt osalt peaks sisuliselt olema riigikaitsemaa sihtotstarbega, 7900 hektarit maatulundusmaa; sellest omakorda ligi 600 hektarit on põllumajandusmaa (haritav maa ja looduslik rohumaa).

Lähtuvalt eeltoodust on eriti oluline tagada väärtusliku põllumajandusmaa puhul selle võimalikul sihtotstarbe muutmisel vastava teabe jõudmine PMA-ni, et jälgida sellekohaste muutuste õiguspärasust ning et viia vastavad muudatused põllumajandusmaa massiivide registrisse.

### **Paragrahv 35<sup>9</sup>**

Paragrahviga 35<sup>9</sup> sätestatakse üldised alused ja põhimõtted väärtusliku põllumajandusmaa säilimiseks.

Nimetatud regulatsioon kehtib nii riikliku kui ka kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi koosseisu kuuluva põllumajandusmaa puhul.

Kokkuvõtvalt on väärtusliku põllumajandusmaa kaitset tagavad üldised õiguslikud põhimõtted järgmised:

- väärtuslikule põllumajandusmaale ei tohi ehitada uut ehitist ega seal olemasolevat ehitist laiendada, kui laiendamise tulemusena laieneb ehitist väärtuslikule põllumajandusmaale;
- kohaliku omavalitsuse üksus võib väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamiseks väljastada projekteerimistingimused või ehitusloa või lugeda, et väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamisest on teavitatud, kui väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamine on kooskõlas käesolevas seaduses sätestatuga;
- väärtuslik põllumajandusmaa ei tohi metsastuda ehk see ei tohi ei inimtegevuse tagajärjel (uue metsa istutamine) ega ka looduslikul põhjusel (võsastumine, metsataimede looduslik kasvamine) muutuda maaks, millel kasvavad puittaimed kõrgusega vähemalt 1,3 meetrit ja puuvõrade liitusega vähemalt 30%, ega maaks, mida kasutatakse puu- ja põõsaistandikuna (edaspidi *metsastamine*). Metsastatava maa mõiste tuleneb metsaseaduse § 3 lõikest 2, mille kohaselt loetakse metsamaaks maa, mis on metsamaa kõlvikuna kantud maakatastrisse, ja vähemalt 0,1 hektari suurune maatükk, millel kasvavad puittaimed kõrgusega vähemalt 1,3 meetrit ja puuvõrade liitusega vähemalt 30%. Puu- ja põõsaistandikuks ei loeta marja- ja viljapuuaiad ning aiandite alust maad ning nende rajamine väärtusliku põllumajandusmaa massiivile on lubatud.

Kõik teised metsataimede kasvatamisega seonduvad tegevused ehk puu- ja põõsaistandike rajamine, mille tulemusena ei säili maa põllumajandusmaana, ei ole lubatud. Näiteks ei tohi väärtuslikule põllumajandusmaale rajada seemlat ega jõulupuistandikku. Seemla kasutamisega ulatub mitmekümnesse aastasse ning sõltub puuliigist, mis kuusesemla puhul võib olla kuni 30 aastat ning männiseemla puhul kuni 50 aastat.

Jõulupuud ei ole Euroopa Liidu toimimise lepingu lisa 1 alusel põllumajandustoode. Jõulupuude kasvatamine ei ole nii pikaajaline tegevus kui seemlas puude kasvatamine, kuid samas nõuab jõulupuud kindlat hooldamist ja lisategevusi. Kui maad ja sellel kasvavaid puid sihipäraselt ei hooldata, metsastub/võsastub see ala väga kiiresti ning maa muutub seetõttu põllumajanduslikuks kasutuseks sobimatuks;

- kui aga väärtusliku põllumajandusmaa moodustab PLK (näiteks puisniitudel ja alvaritel on puu- ja põõsarinne osa PLK põhiolendusest), siis see peab jääma seisundisse, mis vastab PLK tunnustele ja nõuetele. PLK-de esinemisala tunnused on määratletud looduskaitseaduse § 25<sup>1</sup> lõike 1 alusel keskkonnaministri 13. septembri 2013. a käskkirjaga nr 897 kehtestatud „Poollooduslike koosluste tegevuskava aastateks 2014–2020“ lisa 3 „Poollooduslike koosluste üldiseloomustus“. Nimetatud dokument iseloomustab kokku 12 poolloodusliku koosluse tüüpi, mille puhul on lubatud mõõdukas inimtegevus, kuid mis tuleb säilitada. PLK-del võivad kasvada rohkem kui 1,3 meetri kõrgused ja üle 30 protsendi puuvõra liitusega puittaimed;
- väärtuslikule põllumajandusmaale ei tohi rajada ega lasta looduslikult tekkida maastikuelementi, välja arvatud mulla kaitseks, kliimakahjustuste leevendamiseks (näiteks tugevad tuuled) või põllumajandusmaa massiivi ruumikuju mitmekesistamiseks rajatav või looduslikult tekkiv maastikuelement (vt eelnõu § 35<sup>13</sup> selgitusi);



- katastriüksuse, mille osaks on väärtuslik põllumajandusmaa, sihtotstarbena peab säilima maatulundusmaa sihtotstarve. Ka uue katastriüksuse moodustamise korral (näiteks tavapäraste maakorraldustoimingute tulemusena moodustatavad katastriüksused) peab juhul, kui katastriüksuse osaks on väärtuslik põllumajandusmaa, kohaliku omavalitsuse üksus määrama sellele katastriüksusele maatulundusmaa sihtotstarbe;
- väärtusliku põllumajandusmaa kohta võib kehtestada planeeringu, millega määratud maakasutus- ja ehitustingimused on kooskõlas väärtusliku põllumajandusmaa kaitset käsitlevate põhimõtetega.

Kõnealuse paragrahviiga on sätestatud ülalnimetatud üldised tingimused ei ole absoluutsed ja lõplikud. Edaspidistes §-des 35<sup>10</sup>–35<sup>15</sup> sätestataksegi võimalused väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamise, metsastamise, maastikuelemendi rajamise, katastriüksuse, mille osaks on väärtuslik põllumajandusmaa, sihtotstarbe muutmise ning väärtusliku põllumajandusmaa kohta kehtestatava planeeringu kohta. Väärtuslikku põllumajandusmaad kaitsvate õiguslike aluste loomise eesmärk ei ole pidurdada maaelu arengut, sealhulgas vajalikku ehitustegevust, vaid tagada, et enne viljaka põllumajandusmaa kui taastumatu loodusressursi muul kui põllumajanduslikul eesmärgil hõivamise korral kaalutaks põhjalikult läbi kõik muud maakasutuse võimalused.

Eraldi tähelepanu on käesolevas seletuskirjas osutatud ja täpsem kirjeldus on koostatud lõikes 8 sätestatud planeeringuid käsitleva nõude kohta. Nimetatud nõude kohaselt tohib väärtusliku põllumajandusmaa kohta kehtestada planeeringu, millega määratud maakasutus- ja ehitustingimused on kooskõlas väärtusliku põllumajandusmaa kaitset käsitlevate põhimõtetega. Seoses väärtuslikku põllumajandusmaad käsitleva regulatsiooni kehtima hakkamisega on planeerimistegevuse puhul erinevatel ajaetappidel mitmeid erinevaid võimalusi.

- Esimene võimalus: enne 1. juulit 2015 kehtestatud planeeringud (st kuni 2015. aasta 1. juulini kehtinud planeerimisseaduse alusel (edaspidi *vana planeerimisseadus*) alusel kehtestatud planeeringud) kehtivad ka pärast 2015. aasta 1. juulit. See tähendab, et väärtuslikku põllumajandusmaad käsitleva seaduse kehtima hakkamisel on väga tõenäoline, et sel ajal kehtib üld- või detailplaneering, milles väärtuslikule põllumajandusmaale käesoleva eelnõu tähenduses kehtestatud nõuetega ei ole arvestatud. Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse § 5 lõike 1 kohaselt pidi kohaliku omavalitsuse üksus hiljemalt 2018. aasta 1. jaanuariks vaatama üle üldplaneeringu, mis on kehtestatud enne 1. juulit 2015 kehtinud planeerimisseaduse alusel. Planeerimisseaduse § 92 lõike 1 kohaselt esitatakse ülevaadatud üldplaneeringu kohta valdkonna eest vastutavale ministrile (riigihalduse minister) kuue kuu jooksul ehk hiljemalt 2018. aasta 1. juuliks kokkuvõtte. Haldusreformi raames ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste üldplaneeringud vaatab kohaliku omavalitsuse üksus üle aga hiljemalt 2018. aasta 1. juuliks ja esitab riigihalduse ministrile vastava kokkuvõtte hiljemalt 1. jaanuariks 2019. See tähendab, et käesoleva seaduse kehtima hakkamise ajal ehk eeldatavasti 2019. aasta 1. jaanuaril ei ole ka kohaliku omavalitsuse üksuse poolt planeerimisseaduses ettenähtu kohaselt ülevaadatud üldplaneeringus väärtusliku

põllumajandusmaaga käesoleva seaduse mõistes arvestatud. Kohaliku omavalitsuse volikogu peab edaspidi vaatama üldplaneeringu üle iga viie aasta tagant ja esitama riigihalduse ministriile kokkuvõtte üldplaneeringu ülevaatamise tulemustest. Üldplaneeringu ülevaatamise käigus hinnatakse ka planeeringutest ja õigusaktidest tulenevate muudatuste planeeringusse tegemise vajadus. Lähtuvalt eeltoodust on tõenäoline, et alles viimati nimetatud ülevaatamise menetlusprotsessis hakatakse arvestama nendes üldplaneeringutes käesolevast seadusest tulenevate väärtuslike põllumajandusmaade kohta kehtestatud põhimõtetega ning valdkonna eest vastutav minister on saanud nendes hinnata väärtuslike põllumajandusmaade kaitset tagavate õiguslike aluste kajastamist ja sellega seotud maakasutuse juhtotstarvete vastavust käesoleva seaduse eelnõus sätestatud põhimõtetele.

- Teine võimalus: vana planeerimisseaduse alusel algatatud planeeringud menetletakse ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse § 1 lõike 1 kohaselt lõpuni, lähtudes enne 1. juulit 2015 kehtinud planeerimisseaduse nõuetest, välja arvatud mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamise korral. Vana planeerimisseaduse § 7 lõike 3 punkti 7 kohaselt oli maakonnaplaneeringu ülesandeks muu hulgas väärtuslike põllumaade toimimist tagavate meetmete kavandamine ning sama seaduse § 8 lõike 3 punktiga 6 oli üldplaneeringu ülesandeks väärtuslike põllumaade määramine ja nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmine. Lähtuvalt sellest on vana planeerimisseaduse alusel algatatud üldplaneeringutes väärtuslike põllumajandusmaade kajastamine erinevates üldplaneeringutes erinev ning juhuslik – igal juhul maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses sätestatuga mitte kooskõlas olev.

Ka Vabariigi Valitsuse poolt 18. juulil 2013 algatatud maakonnaplaneeringute koostamine ja menetlus viidi lõpuni vana planeerimisseaduse alusel. Siinjuures võib aga kinnitada, et nende planeeringute koostamisel oli tagatud Maaeluministeeriumiga, Rahandusministeeriumi planeeringute osakonnaga ja maavalitsustega pidev koostöö, mille tulemusena on üldjuhul maakonnaplaneeringutes väärtusliku põllumajandusmaa temaatika kajastatud lähtuvalt käesoleva seaduse eelnõus kavandatud põhimõtetest.

- Kolmas võimalus: 2017. aastal toimunud haldusreformi käigus oli ulatuslik kohalike omavalitsuste ühinemine. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 14<sup>1</sup> lõike 11 kohaselt peab haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu algatama moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse üldplaneeringu ühe aasta jooksul kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast alates ning kehtestama üldplaneeringu kolme aasta jooksul selle algatamisest arvates. Lähtuvalt eeltoodust saab eeldada, et lähima nelja aasta jooksul ehk hiljemalt 2022. aastaks on üldjuhul kehtestatud üldplaneeringud, milles on arvestatud väärtuslike põllumajandusmaade kohta sätestatud kitsendustega ning määratud kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaade massiivid. Sellisel juhul on valdkonna eest vastutav minister saanud üldplaneeringu heakskiitmise etapil hinnata väärtuslike põllumajandusmaade kaitset tagavaid õiguslikke põhimõtteid ja sellega seotud maakasutuse juhtotstarvete

vastavust käesoleva seaduse eelnõus sätestatud põhimõtetele, arvestades asjakohaste valitsusasutuste kooskõlastustega.

Lähtuvalt eeltoodud planeeringuid käsitlevast analüüsist välistatakse väärtusliku põllumajandusmaaga seotud kitsendused ja loamenetlused üksnes nende üldplaneeringute puhul, mille kohta on valdkonna eest vastutav minister andnud käesoleva seadusega kehtestatud alustel väärtuslike põllumajandusmaade puhul heakskiidu. Seega võib kitsendusi arvestamata:

- väärtuslikule põllumajandusmaale ehitada või olemasolevat ehitist laiendada, kui laiendamise tulemusena laieneb ehitis väärtuslikule põllumajandusmaale, kui ehitis on katastriüksusel, mis vastab valdkonna eest vastutava ministri poolt (riigihalduse minister) aasta pärast käesoleva seaduse jõustumist ehk pärast 2020. aasta 1. jaanuari heaks kiidetud üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbele, või kui ehitis asub maa-alal, mille kohta on ühe aasta jooksul pärast käesoleva seaduse jõustumist ehk enne 2020. aasta 1. jaanuari kehtestatud detailplaneering (vaata ka § 35<sup>10</sup> lõike 8 selgitusi);
- katastriüksuse sihtotstarvet muuta, kui katastriüksusele määratakse sihtotstarve, mis vastab valdkonna eest vastutava ministri poolt pärast 2020. aasta 1. jaanuari heaks kiidetud üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbele, või kui katastriüksus asub maa-alal, mille kohta on enne 2020. aasta 1. jaanuari kehtestatud detailplaneering (vaata § 35<sup>14</sup> lõike 5 selgitust).

Maaeluministerium kaalus väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmiseks erinevaid alternatiive:

- väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamise täielik keeld;
- riigilõivu määra oluline tõstmine ehitamisel väärtuslikule põllumajandusmaale;
- väärtusliku põllumajandusmaa kaitse planeerimismenetluse kaudu ehk planeerimisseaduse muutmise/täiendamise kaudu.

Ülalnimetatud alternatiivid jäid eelnõu väljatöötamisel kõrvale järgmistel kaalutlustel:

- 1) ehitamise täielik keeld pidurdaks tõepoolest maal vajalike investeeringute tegemist. Seetõttu ongi eelnõu põhiliseks sisuks ja kaaluks regulatsioonid, mis siiski võimaldavad äärmise vajaduse korral väärtusliku põllumajandusmaa hõivet muul otstarbel kui selle põllumajanduslik kasutus;
- 2) riigilõivu määra tõstmine ei taga väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamise piiramist, vaid loob olukorra, kus maa hõivet saavad lubada isikud, kellel on rohkem vahendeid ja võimalusi riigilõivu tasumiseks. Sellise abinõu mõju on sõltuvuses isiku rahalistest võimalustest ega mõjuks kõigile maaomanikele ühetaoliselt, mistõttu sellise meetme abil oleks võimatu saavutada soovitud eesmärki. Väärtusliku põllumajandusmaa kaitsemeetmel on eelkõige pikemaajalisem eesmärk, milleks on tagada keskmisest kõrgema viljakusega põllumajandusmaade säilimine. Seda ei saa tagada aga rahaliste meetmete rakendamisega. Nende abil võivad riigitulud mõnevõrra täieneda, kuid selle tulemusena on aga võimaldatud tekkida olukorral, kus väärtuslike muldade katmisega on viljakas mullastik on pöördumatult hävinud. Selle meetmega jääb väärtusliku põllumajandusmaa kaitseesmärk saavutamata;

- 3) kuni 2015. a 1. juulini kehtinud planeerimisseadus kui ka kehtiv planeerimisseadus näevad ette planeeringute koostamisel ülesande kavandada muu hulgas väärtuslike põllumaade toimimist tagavad meetmed ning nende kaitse- ja kasutustingimused. Lisaks sellele tuleneb looduskaitseseaduse § 4 lõikest 7, et kohaliku omavalitsuse tasandil võib kaitstavaks loodusobjektiks olla ka väärtuslik põllumaa. Seega on kehtivatest õigusaktidest tulenevalt justkui võimalused väärtusliku põllumajandusmaa kaitse tagamiseks olemas. Samas on ilmne, et ei planeerimisseaduses ega looduskaitseseaduses sätestatud põhimõtte ei ole aga taganud kõrge viljakusega põllumajandusmaa ja selle mullastiku kindlat ja ühesugust kaitset kogu Eesti territooriumil asuval põllumajandusmaal. Jätkuvalt kasutatakse ehitiste ehitamiseks põllumajandusmaid, mille hõivamine on vähemkulukam, sest maa korrashoiuks on rakendatud kas maaparanduslikke või muid kultuurtehnilisi töid, mille tulemusena on see lage, kuivendatud, sinna on rajatud juurdepääsuteed jms.

Selleks, et tagada väärtuslikuks tunnistatud põllumajandusmaa säilimine, on vajalik kehtestada kogu riigis ühtsed kaitse- ja kasutustingimused, mis tagaksid ühese lähenemise ja ühesugused õiguslikud põhimõtted nii kohalike omavalitsuste üksuste jaoks, kelle ülesandeks on üldplaneeringute koostamine ja ehitustegevuse kontroll kui ka kinnisasja omanike jaoks. Vajadust selleks on näinud ka Rahandusministeerium ja maavalitsused, kes on pöördunud Maaeluministeeriumi poole samasisuliste ettepanekutega.

Eelnõu koostajad on seisukohal, et tegemist on üksnes ühe osaga planeeringutega hõlmatavast valdkonnast, mistõttu ei ole otstarbekas koormata planeerimisseaduse teksti, vaid väärtusliku põllumajandusmaa kaitsenõuded tuleks sätestada valdkondlikus seaduses.

### **Paragrahv 35<sup>10</sup>**

Paragrahv 35<sup>10</sup> sätestab väärtuslikule põllumajandusmaale ehitiste ehitamisega seonduvad tingimused ja piirangud.

Nimetatud paragrahvis sätestatud regulatsioonidega tagatakse riikliku abinõu – piirata väärtuslikule põllumajandusmaale ehitiste ehitamist – rakendumine, et vältida viljaka mullastiku kui taastumatu ressursi pöördumatut kadumist. Eelkõige tuleks üldse välistada väärtuslikule põllumajandusmaale ehitiste ehitamine. Kui ehitamist ei ole võimalik vältida, siis on see põhjendatult lubatud (ilma maakasutuse loata) üksnes maatulundusmaa sihtotstarbeliseks kasutamiseks ning põllumajandusloomade pidamiseks vajaliku ehitise ehk ühise mõistena „põllumajandusehitise” ehitamise ning lõikes 2 sätestatud tingimustel ka elamu ja selle teenindamiseks vajaliku hoone või rajatise ehitamise korral. Siinjuures on üldpõhimõtte, elamut ei käsitata põllumajandusehitisena sõltumata sellest, kas see on maatulundusmaa sihtotstarbelise kasutamisega seotud või mitte. Elamu ehitamise lubatavus ilma PMA loata on kirjeldatud käesoleva paragrahvi lõike 2 selgitustes. Elamute ehitamiseks sätestatavad kitsendused on eelkõige asjakohased põhjusel, et maapiirkonnas on ohtralt vanu kasutusest välja läinud talukohti ja muid vanade ehitiste aluseks olevaid alasid, samuti muid mittepõllumajanduslikke või madalama viljakusega maa-alasid, mida peaks elamu ehitamiseks kõigepealt kasutusele võtma. Nimetatud põhimõtet toetab ka

planeerimisseaduse § 12 lõige 1, milles sätestatakse, et planeerimisel peab võimaluse korral soodustama varem kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutatud alade otstarbekamat kasutamist.

Ehitusseadustiku § 4 lõike 1 mõistes on ehitamine ehitise püstitamine, rajamine, paigaldamine, lammutamine ja muu ehitusega seonduv tegevus, mille tulemusel ehitis tekib või muutuvad selle füüsilised omadused. Käesoleva eelnõu tähenduses ehitustegevusele kehtestatud piiranguid lammutamise suhtes ei kohaldata. Lähtuvalt eelnõu § 35<sup>2</sup> lõikes 1 sätestatud põllumajandusmaa massiivi määratlusest ei saa juba olemasolev ehitis olla põllumajandusmaa massiivi, sealhulgas väärtusliku põllumajandusmaa koosseisus. Põllumajandusmaa massiiv on maa-ala, mis hõlmab üksnes põllumajandusmaa kõlvikuid ning mis on piiritletud maastikul eristuvate püsivate objektidega (antud juhul ka hoonega). Seetõttu ei saa lammutamine väärtuslikku põllumajandusmaad käsitleva eelnõu mõistes kuuluda ehitamist käsitlevate tegevuste hulka.

Väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamise lubatavus, sealjuures riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi kasutamise puhul ehitamine ilma PMA-lt eelnevalt luba taotlemata, on reguleeritud lõigete 1–6 kohaselt erinevate põhimõtete alusel.

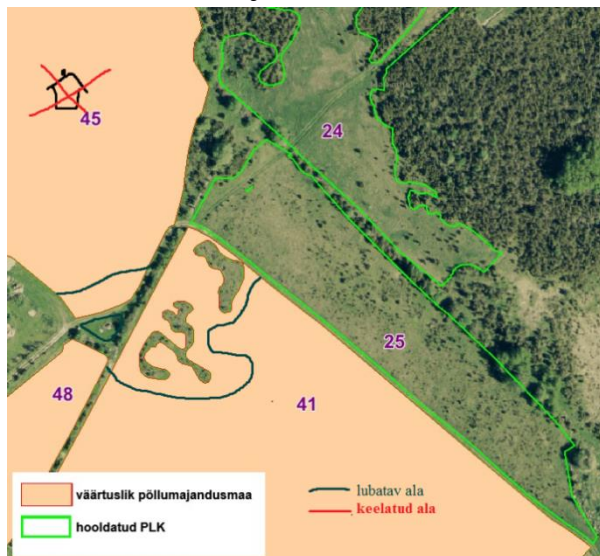
**1. põhimõte:** lõike 1 kohaselt võib väärtuslikule põllumajandusmaale ehitada maatulundusmaa sihtotstarbeliseks kasutamiseks või põllumajandusloomade pidamiseks vajaliku uue hoone või rajatise, sealhulgas tehnovõrgu või -rajatise, (edaspidi koos *põllumajandusehitis*) üksnes juhul, kui on täidetud kõik järgmised tingimused:

- põllumajandusehitise ehitamine muule maale on kas võimatu või oluliselt ebaotstarbekam;
- põllumajandusehitis ehitatakse võimalikult lähedale põllumajandusmaaga piirnevale teele või ühte kompleksi olemasoleva ehitisega;
- põllumajandusehitis ei halvenda oluliselt põllumajandusmaa sihtotstarbelist kasutamist;
- säilib väärtusliku põllumajandusmaa massiivi terviklikkus.

Lõikega 1 ei reguleerita tee, sealhulgas raudtee, mis võib olla maatulundusmaa sihtotstarbeliseks kasutamiseks põhimõtteliselt vajalik, väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamist. Tee ja raudtee ehitamist ja laiendamist käsitleb käesoleva paragrahvi lõige 4.

Joonisel 10 on illustreerivalt näidatud võimalused väärtusliku põllumajandusmaa massiivile põllumajandusehitiste ehitamiseks.

Joonis 10. Põllumajandusehitiste ehitamine väärtuslikule põllumajandusmaale



**2. põhimõte:** lõike 2 kohaselt võib elamu ja selle teenindamiseks vajaliku hoone või rajatise väärtuslikule põllumajandusmaale ehitada üksnes juhul, kui see ehitatakse väärtusliku põllumajandusmaa massiivi äärsele muu siht- või kasutusotstarbega maa vahele ulatuvale põllusopile, mille suurus on kuni 0,5 hektarit ning kui muule maale ehitamine on võimatu või oluliselt ebaotstarbekam, kui selle tulemusena ei halvene väärtusliku põllumajandusmaa sihtotstarbeline kasutamine ning kui säilivad väärtusliku põllumajandusmaa massiiv ja selle terviklikkus. Antud lubatavust võib kohaldada kõikide elamute, mis on loetletud majandus- ja taristuministri 2. juuni 2015. a määrusega nr 51 „Ehitise kasutamise otstarvete loetelu“ lisas koodiga 11000 kuni 11222 märgitud elamute ehitamise puhul.

**3. põhimõte:** lõike 3 kohaselt võib olemasolevat ehitist laiendada, kui selle tulemusena laieneb ehitise väärtuslikule põllumajandusmaale, kui on täidetud kõik järgmised tingimused:

- ehitise laiendamine muule maale on kas võimatu või oluliselt ebaotstarbekam;
- ehitise laiendamine ei halvenda oluliselt väärtusliku põllumajandusmaa sihtotstarbelist kasutamist;
- säilib väärtusliku põllumajandusmaa massiivi terviklikkus.

Kui lõikes 1 käsitletakse ehitistena üksnes põllumajandusehitisi, siis lõike 3 puhul, millega sätestatakse ehitiste laiendamise võimalused, käsitletakse kõikide väärtusliku põllumajandusmaa hõivamisega seotud ehitiste, mitte üksnes põllumajandusehitiste laiendamise võimalusi.

**4. põhimõte:** lõikega 4 reguleeritakse väärtuslikule põllumajandusmaale tee ja raudtee ehitamist või laiendamist. Eelnõu kohaselt võib eelnimetatud tegevusi teha, kui on täidetud kõik järgmised tingimused:

- tee ja raudtee ehitamine või laiendamine muule maale on võimatu või oluliselt ebaotstarbekam;
- tee ja raudtee ehitamine või laiendamine ei halvenda oluliselt põllumajandusmaa sihtotstarbelist kasutamist;

- tee või raudtee ehitamise või laiendamise korral säilib väärtusliku põllumajandusmaa massiivi terviklikkus ning kui nimetatud tegevused põhjustavad väärtusliku põllumajandusmaa massiivi jagunemise mitmeks väärtusliku põllumajandusmaa massiiviks, peab jagunemise tulemusena moodustunud väärtusliku põllumajandusmaa massiiv olema vähemalt kahe hektari suurune.

Kui väärtusliku põllumajandusmaaga seotud ehitustegevuses peetakse kinni kõikidest ülalkirjeldatud lõigetes 1–4 sätestatud piirangutest, ei ole ehitustegevuseks eelnõu järgmises paragrahvis (§ 35<sup>11</sup>) käsitletud maakasutuse luba vajalik. Lõigetes 1–4 sätestatud nõuded ehitamisele kohalduvad nii riikliku kui kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa suhtes.

Tee puhul tuleb silmas pidada asjaolu, et kõnealune piirang puudutab ka erateed, sõltumata sellest, et käesoleval ajal erateed ehitusseadustikust tulenevad regulatsioonid ei käsitle. Käesolevat paragrahv lõike 10 kohaselt tuleb esitada ehitusteatis ka nende ehitiste (ehitis on aga ka tee) kohta, mis ei ole kantud ehitusseadustiku lisa 1 toodud loetellu.

Nagu öeldud, siis ei ehitusseadustik ja selle lisa 1 eratee, mis ei ole avalikuks kasutamiseks, kohta eraldi nõudeid ei esita, kuid kui eratee ehitatakse väärtuslikule põllumajandusmaale, siis tuleb jälgida käesoleva eelnõuga kehtestatavaid nõudeid ja piiranguid. Kuigi eratee on määratlemata õigusmõiste, on ka eratee ehitis, mille osas kehtivad ehitusseadustikust tulenevad üldnõuded, mis on sätestatud ehitusseadustiku §-des 11 ja 12, samuti üldised ohutuspõhimõtted. Käesoleva eelnõuga seatakse piirangud tee, sh eratee, ehitamisele või laiendamisele. Ehitamine on muuhulgas ka pinnase või katendi ümberpaigutamine sellises ulatuses, millel on oluline mõju ümbritsevale keskkonnale. Seetõttu ei saa käsitleda teena n-ö suvalist jalgrada.

Seoses väärtusliku põllumajandusmaa kaitsega on eratee ehitamise piiramine hädavajalik, et tagada väärtusliku põllumajandusmaa massiivi nõuetele vastavus ning et tõkestada erateede ehitamise kaudu selliste massiivide ja põllusoppide tekitamine, mis omakorda võimaldaksid hoonete püstitamisel n-ö „mööda hiilida“ seadusega sätestatud kitsendustest.

**5. põhimõte:** lõike 5 kohaselt ei kehti kitsendused ehk ehitamise piirangud maaparandussüsteemi ehitamise suhtes. Maaparandusseaduse § 3 lõike 1 kohaselt on maaparandussüsteem maatulundusmaa kuivendamiseks või niisutamiseks ning keskkonnakaitseks vajalike ehitiste kogum, mis on kantud maaparandussüsteemide registrisse. Sama seaduse § 5 lõike 1 kohaselt on maaparandussüsteemi ehitamine nii uue süsteemi või selle üksiku osa või ehitise ehitamine kui ka nende rekonstrueerimine. Lähtuvalt sellest, et maaparandussüsteemi rajamise eelduseks on maatulundusmaa viljelusväärtuse suurendamine ja keskkonnakaitseolukorra parandamine, ei ole põhjendatud väärtuslikule põllumajandusmaale maaparandussüsteemi ehitamise puhul käesolevast seadusest tulenevate piirangute rakendamine.

**6. põhimõte:** lõikega 6 sätestatakse nõue, et põllumajandusehitisena ei käsitata elamut olenemata sellest, kas see on maatulundusmaa sihtotstarbeliseks kasutamiseks vajalik või

mitte. See tähendab, et lõikes 1 sätestatud tingimused ei kohandu elamu kohta. Kui väärtuslikule põllumajandusmaale tahetakse ehitada uut elamut, on seda võimalik teha üksnes käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud tingimustel, st et elamu võib väärtuslikule põllumajandusmaale ilma kitsendusteta ehitada kuni 0,5 hektari suurusele väärtusliku põllumajandusmaa massiivi äärsele põllusopile ning kui on täidetud lõike 2 punktides 1–3 sätestatud tingimused. Kui aga olemasolevat elamut tahetakse laiendada nii, et selle tulemusena laieneb ehitise väärtuslikule põllumajandusmaale, peavad olema täidetud käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud tingimused. Kui aga nimetatud tingimusi ei ole võimalik tagada, on elamu ehitamine siiski võimalik kaaluka avaliku huvi või põhjendatud erahuvi korral PMA loa alusel.

Lõikega 7 kehtestatakse nõue, et kui riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi või selle osa tahetakse hõlmata ilma ülalkirjeldatud lõigetes 1–4 sätestatud kitsendusi arvestamata, peab selleks olema PMA maakasutuse luba. Maakasutuse loa taotlemine on ette nähtud üksnes riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiviga seotud maakasutuse korral. Rõhutada tuleb, et käesoleva seadusega sätestatud kitsendused kehtivad nii riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi kui ka kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi puhul, kuid PMA-poolset loamenetlust rakendatakse üksnes riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaaga seotud maakasutuse küsimuste puhul. PMA maakasutuse loamenetluse regulatsioon ehitiste ehitamiseks on sätestatud §-s 35<sup>11</sup>.

Lõikes 8 on selguse ja üheselt mõistetavuse eesmärgil reguleeritud võimalus ehitada kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivile. Nimetatud sätte kohaselt võib kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivile ehitada § 35<sup>10</sup> lõigetes 1–4 sätestatud kitsendusi arvestamata planeerimiseseaduses sätestatud korras. Lõigetes 1–4 sätestatud nõuded ehitamisele kohalduvad nii riikliku kui kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa suhtes. Lisaks tuleb silmas pidada, et katastriüksuse, mille osaks on väärtuslik põllumajandusmaa, sihtotstarbena peab säilima maatulundusmaa sihtotstarve. Ka uue katastriüksuse moodustamise korral (näiteks tavapärase maakorraldustoimingute tulemusena moodustatavad katastriüksused) peab juhul, kui katastriüksuse osaks on väärtuslik põllumajandusmaa, kohaliku omavalitsuse üksus määrama sellele katastriüksusele maatulundusmaa sihtotstarbe.

Eelnõu § 35<sup>6</sup> kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksus määrata planeeringuga väärtuslikuks ka sellise põllumajandusmaa massiivi, mis boniteedinäitaja kohaselt ei ole kõrge viljakusega, kuid mis omab mingi muu põhjenduse kohaselt sellist väärtust, mida käesoleva seaduse alusel tuleks ja saaks kaitsta (vaata ka § 35<sup>7</sup> lõike 2 selgitust). Kui aga sellist kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi tahetakse hõlmata ehitus- või muu tegevusega, mille tulemusena langeb kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiv kas osaliselt või tervikuna põllumajanduslikust kasutusest välja, saab selle üle otsustada üksnes see kohaliku omavalitsuse üksus ise, kes kõnealuse põllumajandusmaa massiivi kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiviks määras.



Lõikes 9 on loetletud väärtusliku põllumajandusmaaga seotud maa-alad või olukorrad, mille puhul käesoleva paragrahvi lõigetes 1–4 sätestatud piirangud ja loakohustus puuduvad.

Väärtuslikule põllumajandusmaale võib ilma piiranguteta ja PMA loata ehitada uue ehitise või olemasolevat ehitist laiendada järgmistel juhtudel.

- Tegemist on Kaitseministeeriumi või Siseministeeriumi valitsemisel oleva või Kaitseleiidule kuuluva maaga.

Tegevused, mida tehakse Kaitseministeeriumi või Siseministeeriumi valitsemisel oleval riigimaal ja Kaitseleiidule kuuluval maal, ei ole käesoleva seadusega takistatud. 2017. aasta aprillikuu seisuga on riigi kinnisvararegistri alusel Kaitseministeeriumi valitsemisel ligikaudu 25 000 hektarit riigimaad, millest moodustab maatulundusmaa (sh metsamaa) kokku u 7900 hektarit, millest umbes 590 hektarit on põllumajandusmaa. Kaitseleidu omandis olevast ligikaudu 1600 hektarist moodustab maatulundusmaa sihtotstarbega maa umbes 100 hektarit ja sellest omakorda haritava maa ja loodusliku rohumaa kõlvikud ehk põllumajandusmaa 35 hektarit. Oleme seisukohal, et kui praegu on Kaitseministeeriumi kasutuses ja Kaitseleidu omandis olevate maade puhul maatulundusmaa sihtotstarve muutmata, tuleks seda kooskõlas Vabariigi Valitsuse 23. oktoobri 2008. a määrusega nr 155 „Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord” teha. Nimetatud määruse § 6 punkti 7 kohaselt on riigikaitse, piirivalve ja päästeteenistuse otstarbel kasutatav maa riigikaitsemaad sihtotstarbega maa ning sellise maa puhul ei rakendu väärtuslikke põllumajandusmaid käsitlevad regulatsioonid.

Lähtuvalt asjaolust, et kui maatulundusmaa sihtotstarvet riigikaitsemaad sihtotstarbega maaks mingil põhjusel ei muudeta või ei saa muuta, ei rakendu riigikaitseliste objektide suhtes eelnõu § 35<sup>10</sup> lõike 8 punkti 1 ning § 35<sup>14</sup> lõike 5 punktide 1 ja 2 kohaselt ehitamise ja sihtotstarbe muutmise seotud piirangud.

Siseministeeriumi hinnangul võib muu hulgas seoses idapiiri väljaehitamise (sh piiririba laiendamise korral) Siseministeeriumi valitsemisalas samuti tekkida vajadus väärtuslikule põllumajandusmaale ilma piiranguteta ja PMA loata ehitada uus ehitis või olemasolevat ehitist laiendada. Kui võtta aluseks üksnes piiririba laiendamine, siis piiririba laiendamise (enamjaolt 40 meetri peale) puudutatud katastriüksuseid on kokku 286 üksust, mille üldmaht on ligikaudu 239,5 hektarit. Piiririba laiendamine puudutab ligikaudu 60 hektarit haritavat maad. Piiriribale rajatavad elemendid on piiripost, loomatõkkeaed, piirdeaed, liivariba (jäljeriba), erinevad sillad, purded ja tehniline seiresüsteem. Idapiiri projekteerimise katselõikude rajamine on näidanud, et kümne meetri laiusele piiriribale on eelnimetatud elementide ehitamine väga keerukas ja püstitatud elemendid ei pruugi täita oma eesmärki. Kõik piirilõigud on väga erineva maastikuga (sood, mäed, põllud, metsad, nõlvad) ja nende välja ehitamine vajab erilahendusi. Erinev on ka projekteerimine neis piirilõikudes. Seega võib piiririba laius looduslike tingimuste tõttu varieeruda, olles kohati kitsam ja kohati laiem. Seetõttu ei oleks ka sellises olukorras PMA loamenetlus mõistlik ega põhjendatud ning suurendaks vaid haldusorgani töökoormust.

- Ehitis ehitatakse või seda laiendatakse katastriüksusele, mis asub riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivil ning mille kohta on antud maapõueseaduse kohane kaevandamisluba.  
Käesoleva eelnõu §-ga 4 tehakse muudatused maapõueseaduses ning muudatuste kohaselt saadetakse kaevandamisloa taotlus arvamuse saamiseks ja kaevandamisloa taotluse kohta antava haldusakti eelnõu kooskõlastamiseks PMA-le, kui eeldatav kaevandamine hõlmab riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi. Lähtuvalt sellest on loodud eeldus, et väärtusliku põllumajandusmaa hõlmamisel maardla või kaevandusega on eelnev kooskõlastusmenetlus toimunud ning uus loamenetlus ei ole vajalik.
- Laiendatakse riigiteed või kohalikku teed.  
Nimetatud tingimust rakendatakse üksnes olemasoleva riigitee või kohaliku tee laiendamisel, kui selle tulemusena laieneb riigitee või kohalik tee riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivile. Lähtuvalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettepanekust on eelnõus arvestatud seisukohta, et olemasoleva riigitee ja kohaliku tee, mis ehitusseadustiku § 92 lõigete 5 ja 7 kohaselt on avalikult kasutatav tee, mille omanikuülesandeid täidab kohaliku omavalitsuse üksus, laiendamiseks, kui selle tulemusena ei ole tagatud või ei saa tagada § 35<sup>10</sup> lõikes 3 sätestatud tingimusi, ei ole täiendav luba asjakohane. Uue riigitee või kohaliku tee ehitamise korral tuleb aga järgida käesoleva paragrahvi lõikes 4 sätestatud nõudeid või avaliku huvi olemasolu korral taotleda PMA-lt maakasutuse luba.
- Ehitis ehitatakse või laiendatakse katastriüksusele, millele määratakse sihtotstarve, mis vastab pärast 2020. aasta 1. jaanuari kehtestatud üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbele.  
Kitsendusi ei ole vajalik järgida sellisel juhul, kui katastriüksusele määratav sihtotstarve vastab valdkonna eest vastutava ministri poolt pärast käesoleva seaduse jõustumist heakskiidetud üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbele. Kui nimetatud minister on planeerimisseaduse § 90 kohaselt ja Vabariigi Valitsuse 17. detsembri 2015. a määruse nr 133 „Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused“ alusel üldplaneeringu heaks kiitnud, siis on ta, arvestades muuhulgas Maaeluministeeriumi poolse eelnõu § 35<sup>15</sup> kohase kooskõlastusega, koos sellega aktsepteerinud ka väärtusliku põllumajandusmaa hõlmamise muuks otstarbeks kui maatulundusmaa sihtotstarbeline kasutamine. Eelnõu § 35<sup>15</sup> kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksus kehtestada riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa kohta üldplaneeringu, mis ei võimalda säilitada väärtuslikku põllumajandusmaad, üksnes Maaeluministeeriumi kooskõlastuse alusel.
- Ehitis ehitatakse maa-alale, mille kohta on enne 2020. aasta 1. jaanuari (tähtpäev, millest alates rakenduvad väärtusliku põllumajandusmaa kasutamise kitsendused) kehtestatud detailplaneering.

- Ehitise ehitamiseks või laiendamiseks on pädev asutus enne 2020. aasta 1. jaanuari (tähtpäev, millest alates rakenduvad väärtusliku põllumajandusmaa kasutamise kitsendused) andnud projekteerimistingimused või ehitusloa või lugenud, et ehitamisest on teavitatud.

Lõikega 10 kehtestatakse nõue, et väärtuslikule põllumajandusmaale kavandatava ehitise, mis ei ole kantud ehitusseadustiku lissasse 1 ehk mille kohta seni ei rakendu ehitusseadustiku nõuded, puhul tuleb esitada ehitusseadustiku kohane ehitusteatis.

Ehitusteatis on nõutav ka ehitiste kohta, mida ei ole nimetatud ehitusseadustiku lissas 1, kuid mida ehitatakse või kui olemasolevat ehitist laiendatakse, kui laiendamise tulemusena laieneb ehitis väärtuslikule põllumajandusmaale. Selle nõudega on ilma kohaliku omavalitsuse kontrollita välistatud väärtusliku põllumajandusmaa hõivamine ehitusseadustiku mõistes n-õ vaba ehitustegevuse kaudu. Nimetatud nõue kehtib nii riikliku tähtsusega kui ka kohaliku tähtsusega väärtuslikule põllumajandusmaale kavandatava ehitustegevuse korral.

Näiteks käsitletakse ehitusseadustiku lissas 1 vaba ehitustegevusena kuni 20 m<sup>2</sup> suuruse pindalaga ja kuni viie meetri kõrguseid elamuid, mida võib ehitusseadustiku mõistes ehitada ilma igasuguse eelneva kooskõlastuseta vabalt valitud kohta. Kui aga nimetatud elamu tahetakse ehitada väärtuslikule põllumajandusmaale, rakenduvad maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse 7<sup>1</sup>. peatükis sätestatud nõuded ehk uut elamut tohib ehitada üksnes PMA loal. Selleks, et nimetatud nõude täitmist kindlasti tagada, saab kohaliku omavalitsuse üksus algse kontrolli teha ehitusteatisel menetlemisel. Samane nõue kehtib ka eratee ehitamisele või laiendamisele, kui laiendamise tulemusena hõivatakse väärtuslikku põllumajandusmaad. Kuigi ehitusseadustiku kohaselt on kõik erateedega seonduv vaba ehitustegevus, siis väärtusliku põllumajandusmaa hõivamise korral tuleb arvestada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse 7<sup>1</sup>. peatükist tulenevate nõuetega ning ka eratee ehitamiseks tuleb esitada ehitusteatis. Lähtuvalt eeltoodud nõudest tuleb täiendada majandus- ja taristuministri 19. juuni 2015. a määruse nr 67 „Teatiste, ehitus- ja kasutusloa ja nende taotluste vorminõuded ning teatiste ja taotluste esitamise kord” ja selle lisa 2.

Lisaks tuleb ehitusteatis esitada ka näiteks selliste põllumajandusehitiste nagu sõnniku- ja virtsahoidla, silo ladustamise koha ja mineraalväetiste hoidla puhul, kui need kavatakse rajada väärtuslikule põllumajandusmaale.

### **Paragrahv 35<sup>11</sup>**

Paragrahv 35<sup>11</sup> sätestab väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamise kontrollimise ning riikliku tähtsusega väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamise loataotluse menetlemise alused ja põhimõtted. Käesolevas paragrahvis sätestatu on seotud ehitusseadustikust tulenevate regulatsioonidega, mis käsitlevad ehitise ehitamisega või laiendamisega seotud teavitamise või ehitusloa menetlemisega seotud menetlustoiminguid. Väärtuslikule

põllumajandusmaale ehitamise õigsuse tuvastamiseks läbiviidavate kontrollitoimingute aluseks on ehitusseadustikust tulenevad põhimõtted, mis tähendab, et kohalik omavalitsus või muu pädev asutus teeb ehitusteatisel või ehitusloa esitamisel/taotlemisel esmased ehitusseadustikust tulenevad kontrollitoimingud, tagades nii väärtusliku põllumajandusmaa esmase kaitse.

Lõigete 1 ja 2 kohaselt teeb väärtusliku põllumajandusmaa massiivile ehitise ehitamise korral või olemasoleva ehitise laiendamise korral, kui nimetatud tegevuse tulemusena laieneb ehitis väärtuslikule põllumajandusmaale, esmased kontrolli- ehk menetlustoimingud ehitusseadustiku § 39 mõistes ehitusloa andmiseks pädev asutus. Siinjuures tuleks silmas pidada ka seda, et käesoleva paragrahvi lõike 10 kohaselt on ehitusteatis nõutav ka nende ehitiste kohta, mida ei ole nimetatud ehitusseadustiku lisas 1, kuid mis ehitatakse väärtuslikule põllumajandusmaale või mida laiendatakse nii, et laiendamise tulemusena laieneb ehitis väärtuslikule põllumajandusmaale.

Lõike 2 kohaselt on pädev asutus see asutus, kes kontrollib ehitusteatisel või annab ehitusloa ehk ehitusseadustiku §-s 39 nimetatud asutus. Üldjuhul on pädevaks asutuseks kohaliku omavalitsuse üksus. Kui väärtuslikule põllumajandusmaale ehitatava ehitise projekt sisaldab ehitisi, mille kohta on ehitusloa andmine riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses või mitme riigiasutuse pädevuses, siis on pädevaks asutuseks Tehnilise Järelevalve Amet. Eelmises lõikes kirjeldatud juhtumite puhul, kus väärtuslikule põllumajandusmaale tahetakse ehitada ehitist või tahetakse sinna laiendada ehitist, mida ei ole nimetatud ehitusseadustiku lisas 1, tuleb pädevale asutusele esitada igal juhul ehitusteatis.

Pädev asutus peab ehitusseadustiku § 36 lõike 5 kohaselt kontrollima, kas ehitusteatises märgitud ehitis või ehitamine on nõuetega vastavuses. Lisaks sellele on pädeval asutusel õigus esitada ehitisele täiendavaid arhitektuurilisi, ehituslikke või kujunduslikke nõudeid. Kui esinevad nimetatud paragrahvis sätestatud alused, lähtutakse ehitusteatisega ehitise puhul ehitusloa menetlusest. See tähendab, et kui ilmnevad asjaolud, et ehitusteatisel alusel kavandatav ehitamine ei vasta väärtusliku põllumajandusmaa kohta kehtestatud nõuetele, menetleb pädev asutus ehitusteatisel edasi ehitusseadustiku §-s 42 sätestatud regulatsiooni kohaselt. Sama regulatsiooni kohaselt menetleb pädev asutus ka ehitusloakohustuslike ehitiste ehitamist. Ehitusseadustiku § 44 kohaselt teeb pädev asutus ehitusloa andmisest keeldumise otsuse, kui kavandatav ehitis ei vasta ehitisele või ehitamisele esitatavatele nõuetele või muudele avalik-õiguslikele kitsendustele. Näiteks kui ehitise ehitamise tulemusena muutub väärtusliku põllumajandusmaa massiivi edasine põllumajanduslik kasutus võimatuks, teeb pädev asutus ehitusloa andmisest keeldumise otsuse.

Lõikega 3 on reguleeritud olukord juhaks, kui riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivile uue ehitise ehitamine või olemasoleva ehitise laiendamine ei vasta käesoleva seaduse §-s 35<sup>10</sup> sätestatud tingimustele, kuid ehitamist kavandav isik siiski ise leiab ja põhjendab, et ehitise ehitamine või laiendamine on avalikes huvides või põllumajandusehitise või elamu ehitamise korral on põhjendatud erahuvi. Sellisel juhul edastab pädev asutus (näiteks kohaliku omavalitsuse üksus) PMA-le ehitise ehitamiseks või

laiendamiseks maakasutuse loataotluse (edaspidi *maakasutuse loataotlus*) koos omapoolse põhjendatud seisukohaga. Siinjuures tuleb silmas pidada, et maakasutuse loataotluse koostab ehitamist kavandav isik, mitte pädev asutus. Pädeva asutuse ülesanne on üksnes lisada asjakohasele maakasutuse loataotlusele oma põhjendused ja seisukohad antud asja kohta.

Siinjuures on riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi kasutamise ja kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi kasutamise suhtes erinevad lahendused. Kui tegemist on kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi või selle osa hõlmamisega selliselt, et käesoleva seaduse §-s 35<sup>10</sup> sätestatud tingimused ei ole täidetud, otsustab ehitise puhul kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa kasutuse lubamise see kohaliku omavalitsuse üksus, kes planeeringuga kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi on määranud. Kui aga tegemist on riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi või selle osa hõivamisega, esitab pädev asutus, kes ehitusteatist või projekteerimistingimusi või ehitusluba menetleb, maakasutuse loataotluse riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi kasutamiseks PMA-le. Lõike 3 kohaselt ei pea kohaliku omavalitsuse üksus, kes asja menetleb, avalikku või erahuvi põhjendama – seda on kohustatud tegema isik, kes väärtuslikule põllumajandusmaale soovib ehitada, ise. Samas peab maakasutuse loataotlust PMA-le edastav kohaliku omavalitsuse üksus lisama ka omapoolse põhjenduse või seisukoha väärtusliku põllumajandusmaa massiivile ehitamise või mitteehitamise kohta.

Lõikes 4 on sätestatud selguse mõttes asjaolud, mis tuleb maakasutuse loataotluses märkida. Maakasutuse loataotlus, mille maaomanik esitab esmalt pädevale asutusele ja mille seejärel pädev asutus edastab PMA-le, on haldusmenetluse seaduse § 14 kohaselt esitatav vabas vormis avaldus, see tähendab, et käesoleva eelnõu kohaselt ei kehtestata riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi hõivamiseks taotlusvormi. Taotluse sisu põhilised ehk kohustuslikud osad on loetletud haldusmenetluse seaduse § 14 lõikes 3. Loataotluse sisu sõltub taotluses sisalduva tahte erinevatest asjaoludest, eesmärkidest ja põhjustest. Seetõttu ei ole otstarbekas ega põhjendatud kehtestada PMA-le esitatava loataotluse kohta ühtset vormi. Loataotluse esitaja peab taotluses esitama ja kirjeldama kõik vajaliku, mille põhjal saab PMA otsustust tehes kaaluda ja hinnata kõiki loa andmiseks vajalikke asjaolusid. Lisaks haldusmenetluse seaduse §-s 14 sätestatule tuleb maakasutuse loataotluses märkida ehitamisega hõlmatava kinnisasja andmed, maakasutuse loa taotlemise eesmärk ning põhjendada avalikku või erahuvi. Maakasutuse loataotlus peab olema selgelt sõnastatud, väljendades isiku tahet ja põhjendusi, miks on ehitise ehitamine riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivile vältimatu.

Lõikes 5 on sätestatud need avaliku huvi valdkonnad, mille alusel ja arvestamise korral PMA maakasutuse loa andmise otsustamist kaalub. PMA võib anda ehitise ehitamiseks või laiendamiseks maakasutuse loa muu avaliku huvi esinemise korral, kui see kaalub üles väärtusliku põllumajandusmaa säilitamise avaliku huvi. Avaliku huvi mõiste, mis on ka teistes seadustes laialdaselt kasutusel, määratleb üldist, ühiskonda puutuvat ning sotsiaalset hüve või kaitstust. Avaliku huvi mõiste ei ole üheselt määratletud ega lõplikult kindlaks määratud. Riigi- ja haldusõiguse professor K. Merusk on asunud seisukohale, et avalikud

huvid on nii riigi kui ka kogukonna huvid. Täpsemalt öeldes on need kõige avalikumal kujul kogukonna liikmete erahuvide teatud summa.<sup>7</sup> See on tihti ajas muutuv ja sageli ka vaieldav.

Põhjendatud avaliku huvi valdkonnad, mille piires PMA maakasutuse loa andmise otsustusi teha võib, on eelkõige järgmised:

- 1) maapiirkonna hariduse ja kultuuri arendamine või sotsiaalkaitse korraldamine;
- 2) liikluse või ühistranspordi arendamine;
- 3) sidevõrgu või -teenuse arendamine;
- 4) energia tootmine või energiavarustuse tagamine;
- 5) julgeolekuga seotud riigikaitse ehitise ehitamine ja maakasutus;
- 6) tasakaalustatud ja kestliku maa-asustuse tagamine.

Eeltoodud loetelu ei saa pidada lõplikuks, sest tasakaalustatud ja kestliku maa-asustuse tagamiseks väljendatud huvi võib olla erinev.

Lisaks võib PMA lõike 6 kohaselt anda maakasutuse loa põllumajandusehitise või elamu ehitamiseks või laiendamiseks põhjendatud erahuvi esinemise korral. Erahuvi hindamisel on loa andmise otsustamisel põhiliseks kriteeriumiks näha ette lõppolukorda ehk olukorda, kus näiteks põllumajandusehitise ehitamiseks loa andmata jätmise võiks tuua kaasa raske tagajärje. Raske tagajärg võib olla majandusliku võimekuse oluline langus või pankrotioht, tehnovõrgu ümberehitamise vajalikkus, mille ellu viimata jätmise võib tuua kaasa majandusliku või ökoloogilise kahju, töötajate heaolu tagava ruumi ehitamine või laiendamine, mille tegemata jätmise võib olla inimeste tervisele kahjulik ja muu selline tagajärg.

Elamu ehitamise vajalikkuse võib näiteks tingida ka olukord, kus isikul, kes soovib elamut maale ehitada, muud maad kui väärtuslik põllumajandusmaa ei olegi või on eelnõu § 35<sup>10</sup> lõikes 2 sätestatud põllusopile ehitamine liigselt kulukas või majanduslikult ebaotstarbekas. Õiguslike piirangute seadmisega ei saa välistada olukorda, et need oma kategoorilisuses võivad osutada maaomaniku või maakasutaja jaoks eaproportsionaalselt kulukaks ja raskeks ning üleliia koormavaks (näiteks kui piirangu rakendamine võib põhjustada ettevõtte tegevuse lõpetamist, töötust vms). Lähtuvalt sellest on võimaldatud läbi maakasutuse loamenetluse kaalutletud põhjusel ehitada põllumajandusehitise või elamu väärtuslikule põllumajandusmaale ka sinna, kuhu see käesoleva seaduse § 35<sup>10</sup> lõike 1 või 2 kohaselt ei ole lubatud.

Väärtusliku põllumajandusmaa kaitse on käesoleva eelnõu mõistes avalik huvi, millega ei välistata ka erahuvi. Ettevõtlusvabadus kui põhiõigus on reeglina erahuvi. Maaelu stabiilsust mõjutav ettevõtlus ja mullastiku kaitse põhimõtted saavad koos eksisteerida, kui nende vahel valitseb tasakaal. Käesoleva seadusega ei taheta mingilgi kombel lõpetada või tõkestada ettevõtlust, kuigi paratamatult mõjutab näiteks põllumajanduslik ettevõtlus keskkonda ja mullastikku kas rohkem või vähem sõltuvalt tegevusalast ja selle ulatusest. Ehitustegevusest tulenevate muutustega ja nende mõjudega mullastikule ja maa säilimisele tullakse toime, kui neid kontrollitakse ja hoitakse teatud kaalutletud piirides tasakaalus.

---

<sup>7</sup> K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. Juridica 1996, nr 4, lk 174

Eelnõu ettevalmistamise käigus toimunud aruteludel ja diskussioonidel tekkisid küsimused, mis seonduvad väärtuslikule põllumajandusmaale elamuehituse võimalikkusega. Siinjuures tuleb korrata, et ehitiste ehitamine väärtusliku põllumajandusmaa massiivile ei ole üldjuhul lubatud ja see on võimalik üksnes § 35<sup>10</sup> sätestatud tingimustel või PMA loal ja juhul, kui on tõendatud ja põhjendatud avalik huvi või kaalukas erahuvi.

Lõike 7 kohaselt võib PMA maakasutuse loa andmisel eelistada võimalust ehitada väärtusliku põllumajandusmaa massiivil asuvale katastriüksuse sellele osale, mille viljelusväärtus on selle massiivi kaalutud keskmisest boniteedist suhteliselt madalam. Põllumajandusmaa massiivil, sealhulgas sellel asuval katastriüksusel võivad olla erinevate muldadega alad, mille liik ja viljakus on väljendatud mullaareaali boniteedinäitaja kaudu. PMA-l on seega kohustus maakasutuse loa andmisel hinnata põllumajandusmaa massiivi mullaareaalide alusel katastriüksuse, kuhu soovitakse ehitada, piires olevate muldade boniteeti. Kui katastriüksusel on näiteks maa-ala, mille boniteet on põllumajandusmaa massiivi kaalutud keskmisest boniteedist madalam, eelistab PMA võimaluse korral maakasutuse loa andmisel madalama boniteediga maa-ala.

Lõike 8 kohaselt teeb PMA loa andmise või sellest keeldumise otsuse 30 kalendripäeva jooksul taotluse saamisest arvates. PMA otsus maakasutuse loa andmise või sellest keeldumise kohta on haldusmenetluse seaduse § 52 lõike 1 punkti 2 tähenduses eelhaldusakt ja seega pädevale asutusele lõpliku otsuse (kas anda ehitamiseks ehitusluba või kas lugeda, et ehitamisest on teavitatud) tegemiseks siduv.

PMA otsus on pädevale asutusele siduv ning selles antud otsustusest ja tuvastatud asjaoludest ei või pädev asutus, antud juhul näiteks kohaliku omavalitsuse üksus, lõpliku otsuse (kas anda ehitamiseks ehitusluba või kas lugeda, et ehitamisest on teavitatud) tegemisel mööda minna.

### **Paragrahv 35<sup>12</sup>**

Paragrahvis 35<sup>12</sup> sätestatakse erand § 35<sup>9</sup> lõikest 3, mille kohaselt ei ole lubatud väärtuslikku põllumajandusmaad metsastada, see tähendab, et väärtuslikul põllumajandusmaal ei tohi lasta looduslikul teel muutuda ega inimtegevuse tagajärjel muuta maaks, mille kasvavad puittaimed kõrgusega vähemalt 1,3 meetrit ja puuvõrade liitusega vähemalt 30%. Väärtuslikule põllumajandusmaale ei tohi rajada ka puu- ega põõsaistandikku.

Erandina võib väärtuslikku põllumajandusmaad metsastada üksnes juhul, kui metsastatakse põllumajandusmaa massiivi äärset väikest, mitte rohkem kui 0,5 hektari suurust põllumajandusmaa massiiviga piirneva metsamaa vahele ulatuvat sopistunud ala ehk põllusoppi, ning sellisel juhul on lubatud nii looduslik uuenemine kui metsataimede istutamine. Samas tuleb täita nõuet, et sellise väikese põllusopi metsastamise tulemusena peab säilima ülejäänud massiivi terviklikkus ehk selle tulemusena peab olema võimalik seda massiivi jätkuvalt põllumajanduslikult kasutada. Metsastamise keelu järgimise üle teeb järelevalvet PMA (vaata eelnõu punkti 5 selgitust).

### **Paragrahv 35<sup>13</sup>**

Paragrahviga 35<sup>13</sup> sätestatakse õiguslikud alused väärtusliku põllumajandusmaa massiivile maastikuelemendi rajamise kohta.

Lõike 1 kohaselt võib väärtuslikule põllumajandusmaale mulla kaitseks, kliimakahjustuste leevendamiseks või põllumajandusmaa massiivi kuju mitmekesistamiseks lasta looduslikult kujuneda või rajada maastikuelemendi. Maastikuelemendid on loetletud punktides 1–3 ja need on:

- puuderida või –hekk, mis rajatakse põllumajandusmaa massiivi servale või millega ümbritsetakse marja- või viljapuuaiad või aiandialune maa-ala;
- kiviaed, mis rajatakse põllumajandusmaa massiivi servale;
- puudesalu, mis on kõikidest külgedest ümbritsetud põllumajandusmaaga või mis puutub ühest küljest kokku muu siht- või kasutusotstarbega maaga.

Näiteks on maastikuelemendiks tuuletõkkeriba, mis on vajalik rajada tuule tõttu tekkiva mullaerosiooni ehk deflatsiooni vähendamiseks. Põllumajandusministri 17. veebruari 2005. a määruse nr 8 „Maaparandussüsteemi projekteerimismäärused“ § 46 kohaselt nähakse ette tuuletõkkeriba rajamine haritaval maal mullaosakeste ärakande vähendamiseks ja mulla mikrokliima parandamiseks. Deflatsiooniohtlikud on haritaval maal parasniisked ja kuivendatud õhukese huumuskihiga liiv- ja saviliivmullad ning kuivendatud turvastunud mullad ja soomullad. Kui mulla huumuskihi tüsedus on väiksem künnisügavusest, siis võib sinna sattuda liivaosakesi, mis taimkatte puudumise korral võivad tuule mõjul liikuma hakata. Haritaval maal paiknevatel turvastunud ja soomuldadel esineb tuulekanne just kuivendatud aladel. Erosiooni saab vähendada ka tuuletõkkeribade rajamisega küngaste nõlvadele või veekogude kallastele. Loodusliku maastikuelemendi nagu puudesalu või -rea rajamine on lubatav ja soositud ka maastiku mitmekesistamise seisukohast, sest selle tulemusena mitmekesistub põllumajandusmaa massiivi ruumikuju. Eeldatavasti mitmekesistab maastikuelement ka maastikku ja looduskeskkonda ning aitab kaasa elurikkusele.

Olemasolevate maastikuelementide määramise ja kaitse nõuded on seotud ELi põllumajanduspoliitika toetuste maksmise nõuetega. Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded on Eestis kehtinud otsetoetuste taotlejatele alates 2004. aastast. Maastikuelementide säilitamise ja kaitse nõue on rakendunud 2014. aasta lõpust. Maastikuelemendid arvatakse toetusõigusliku põllumajandusmaa hulka ning toetuse saajal on kohustus neid elemente säilitada. Seega on Eestis olemas maastikuelementide vajalikkuse ja kasulikkusega seotud kogemus ning seetõttu on asjakohane lubada neid rajada ka väärtuslikule põllumajandusmaale.

Puuderea või heki ning kiviaia võib rajada käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1 ja 2 sätestatud tingimuste kohaselt PMA loata.

Punktis 3 nimetatud puudesalu rajamiseks peab olema PMA luba. Haldusmenetluse seaduse § 14 lõike 1 kohaselt esitatakse PMA-le loataotlus vabas vormis (vaata ka § 35<sup>11</sup> lõike 4 kohta antud selgitusi). Siinjuures tuleb silmas pidada, et taotlus peab olema selgelt



sõnastatud ning sisaldama kõiki vajalikke andmeid (puudesalu rajamise eesmärk, puudesalu paiknemise kirjeldus jms), mille alusel saab PMA teha loa andmise otsuse.

Lõike 3 kohaselt võib PMA anda puudesalu rajamiseks loa, kui puudesalu rajamise tulemusena ei moodustu põllumajandusmaa massiivi äärsele alale metsamaa vahele ulatuvat kuni 0,5 hektari suurust põllusoppi. Seetõttu tuleb vältida puudesalu rajamise tulemusena tekkida võivat näiteks uut põllusoppi, mille võiks eelnõu § 35<sup>12</sup> kohaselt metsastada. PMA hindab loa andmise otsuse tegemisel puudesalu rajamise vajalikkust ning põhimõtet, et puudesalu rajamise tulemusena säiliks väärtusliku põllumajandusmaa massiiv ja selle terviklikkus.

Kui puudesalu rajamise tingimused ei ole täidetud, teeb PMA puudesalu rajamise loa andmisest keeldumise otsuse.

Puudesalu rajamise kohta tehtud PMA otsus on haldusmenetluse seaduse § 51 lõike 1 kohaselt haldusakt. Kui PMA teeb loa andmisest keeldumise otsuse, siis on riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivile puudesalu rajamine keelatud.

Lõike 4 kohaselt peab PMA tegema loa andmise otsuse või sellest keeldumise otsuse 30 kalendripäeva jooksul.

Siinjuures tuleks tähele panna, et PMA luba on vaja üksnes riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivile puudesalu rajamise korral. Kui puudesalu tahetakse rajada kohaliku tähtsusega väärtuslikule põllumajandusmaa massiivile, tuleb selle rajamiseks taotleda asjakohane nõusolek sellelt kohaliku omavalitsuse üksuselt, kes kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa planeeringuga määratles.

Kokkuvõtte väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamise, maastikuelemendi rajamise ja metsastamise tingimuste kohta on toodud alljärgnevas tabelis:

**Kokkuvõte väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamise, loodusliku maastikuelemendi rajamise ja metsastamise tingimuste kohta**

Jrk nr	Ehitis	Tingimused, mille täitmise korral on ehitis väärtuslikul põllumajandusmaal lubatud	PMA loamenetlus	
			Loa taotlemise eeltingimused	Loa taotleja
1	Uue põllumajandusehitise ehitamine	Uue põllumajandusehitise ehitamine on lubatud, kui on täidetud <b>kõik § 35<sup>10</sup> lõikes 1 sätestatud tingimused ja kui on § 35<sup>10</sup> lõikes 9 sätestatud alus</b>	Kui põllumajandusehitise ehitamine ei vasta § 35 <sup>10</sup> lõikes 1 sätestatud tingimustele ja kui puudub § 35 <sup>10</sup> lõikes 9 sätestatud alus, kuid ehitamiseks on avalik huvi või põhjendatud erahuvi	Pädev asutus ehitusseadustiku § 39 tähenduses
2	Olemasoleva põllumajandusehitise laiendamine	Olemasoleva põllumajandusehitise laiendamine on lubatud, kui on täidetud <b>kõik § 35<sup>10</sup> lõikes 3 sätestatud tingimused ja kui on § 35<sup>10</sup> lõikes 9 sätestatud alus</b>	Kui põllumajandusehitise laiendamine ei vasta § 35 <sup>10</sup> lõikes 3 sätestatud tingimustele ja kui puudub § 35 <sup>10</sup> lõikes 9 sätestatud alus, kuid laiendamiseks on avalik huvi või põhjendatud erahuvi	Pädev asutus ehitusseadustiku § 39 tähenduses
3	Uue elamu ehitamine	Uue elamu ehitamine on lubatud kuni 0,5 hektari suurusele põllusopile ja kui on täidetud <b>kõik § 35<sup>10</sup> lõike 2 punktides 1–3 sätestatud tingimused ja kui on § 35<sup>10</sup> lõikes 9 sätestatud alus</b>	Kui elamu ehitamine ei vasta § 35 <sup>10</sup> lõike 2 punktides 1–3 sätestatud tingimustele ja kui puudub § 35 <sup>10</sup> lõikes 9 sätestatud alus, kuid ehitamiseks on avalik huvi või põhjendatud erahuvi	Pädev asutus ehitusseadustiku § 39 tähenduses
4	Olemasoleva elamu laiendamine	Olemasoleva elamu laiendamine on lubatud, kui on täidetud kõik § 35 <sup>10</sup> lõikes 3 sätestatud tingimused ja kui on § 35 <sup>10</sup> lõikes 9 sätestatud alus	Kui olemasoleva elamu laiendamine ei vasta § 35 <sup>10</sup> lõikes 3 sätestatud tingimustele ja kui puudub § 35 <sup>10</sup> lõikes 9 sätestatud alus, kuid laiendamiseks on avalik huvi või põhjendatud erahuvi	Pädev asutus ehitusseadustiku § 39 tähenduses
5	Uue muu ehitise (mis ei ole põllumajandusehitis ja elamu) ehitamine	Uue muu ehitise ehitamine <b>ei ole lubatud, va juhul, kui on § 35<sup>10</sup> lõikes 9 sätestatud alus</b>	Kui ehitamiseks on avalik huvi või põhjendatud erahuvi ja kui puudub § 35 <sup>10</sup> lõikes 9 sätestatud alus	Pädev asutus ehitusseadustiku § 39 tähenduses
6	Olemasoleva muu ehitise (mis ei ole põllumajandusehitis ja elamu) laiendamine	Olemasoleva muu ehitise laiendamine on lubatud, kui on täidetud <b>kõik § 35<sup>10</sup> lõikes 3 sätestatud tingimused ja kui on § 35<sup>10</sup> lõikes 9 sätestatud alus</b>	Kui laiendamine ei vasta § 35 <sup>10</sup> lõikes 3 sätestatud tingimustele ja kui puudub § 35 <sup>10</sup> lõikes 9 sätestatud alus, kuid laiendamiseks on avalik huvi või põhjendatud erahuvi	Pädev asutus ehitusseadustiku § 39 tähenduses
7	Tee või raudtee ehitamine või laiendamine	Tee või raudtee ehitamine või laiendamine on lubatud, kui on täidetud <b>kõik § 35<sup>10</sup> lõikes 4 sätestatud tingimused ja kui on olemas § 35<sup>10</sup> lõikes 9 sätestatud alus</b>	Kui ehitamine või laiendamine ei vasta § 35 <sup>10</sup> lõikes 4 sätestatud tingimustele ja kui puudub § 35 <sup>10</sup> lõikes 9 sätestatud alus, kuid ehitamiseks või laiendamiseks on avalik huvi	Pädev asutus ehitusseadustiku § 39 tähenduses
8	Maaparandusehitis	Maaparandusehitise ehitamine või rekonstrueerimine on lubatud ilma kitsendusteta	Luba ei ole vaja taotleda	

9	Maastikuelement	Maastikuelement <b>vastab § 35<sup>13</sup> lõikes 1 sätestatud nõuetele</b>	Riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivile võib puudesalu rajada üksnes PMA loal	Katastriüksuse omanik
10	Metsastamine	Metsastamine <b>ei ole lubatud</b> , välja arvatud juhul, kui metsastatav maa-ala on väärtusliku põllumajandusmaa massiivi äärne metsamaa vahele ulatuv kuni 0,5 ha suurune põllusopp	Loamenetlust ei toimu.	

### **Paragrahv 35<sup>14</sup>**

Paragrahvis 35<sup>14</sup> sätestatakse sellise katastriüksuse, mille osaks on väärtuslik põllumajandusmaa, sihtotstarbe muutmise alused. Vabariigi Valitsuse 23. oktoobri 2008. a määruse nr 155 „Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord” § 2 lõike 1 kohaselt määrab katastriüksuse sihtotstarbe või muudab seda kohaliku omavalitsuse üksus kinnisasja omaniku taotluse alusel. Alates 1. juulist 2018 on nimetatud kord Riigikogu poolt 06.06.2018 vastu võetud kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (598SE) §-ga 54 muudetud ja täiendatud maakatastriseaduse §-des 18, 18<sup>1</sup> ja 18<sup>2</sup>. Kui sihtotstarbe määramise vajadus tuleneb õigusaktist, määrab kohalik omavalitsus sihtotstarbe omal algatusel. Tulenevalt maakatastriseaduse § 18 lõikest 2 määrab kohaliku omavalitsuse üksus katastriüksuse sihtotstarbe planeerimisseaduses sätestatud detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneeringu alusel. Sama paragrahvi lõikest 6 tulenevalt määratakse detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral katastriüksuse sihtotstarve üldplaneeringu alusel (lähtuvalt üldplaneeringuga määratud maa juhtotstarbest). Kohalikes omavalitsustes, kus üldplaneering puudub, määrab katastriüksuse sihtotstarbe kohaliku omavalitsuse volikogu. Ehitise, välja arvatud tee ning tehnovõrk ja –rajatis, püstitamiseks sellisele maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksusele, millel ei asu ehitisi, moodustatakse iseseisev ehitisealust maad ning selle teenindamiseks vajalikku maad hõlmav katastriüksus, mille sihtotstarbe määrab detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral kohaliku omavalitsuse volikogu ehitise kasutamise otstarbe alusel (detailplaneeringu koostamise kohustuse korral määratakse moodustatava katastriüksuse sihtotstarve detailplaneeringu alusel).

Lähtuvalt eeltoodust on katastriüksuse muutmist käsitlevate regulatsioonide kohaselt võimalus, et katastriüksuse sihtotstarbe muutmine ei toimu kindlatel tähtaegadel ning ühtsete nõuete kohaselt. See võib kaasa tuua näiteks olukorra, et maa tegelik kasutamine ei vasta selle sihtotstarbele. Näiteks võib olla alustatud ehitustegevusega tee laiendamiseks maatulundusmaale, kuigi tegelikkuses peaks selle maa-ala, kuhu teed laiendatakse, sihtotstarve olema elamumaa või transpordimaa.

Teine sihtotstarbega seonduv näide puudutab riigikaitsealisi maid. 2017. aasta aprillikuu seisuga oli Kaitseministeeriumi valitsemisel 25 000 hektarit riigimaad, millest maatulundusmaa (sealhulgas metsamaa) moodustas kokku 7900 hektarit; Kaitseliidu omandis olevast 1600 hektarist moodustas maatulundusmaa sihtotstarbega maa 100 hektarit. Kuigi nimetatud maad peaksid eelduslikult olema enamuses riigikaitsemaad, ei ole kohaliku omavalitsuse üksused nende maade sihtotstarvet ühel või teisel põhjusel muutnud.

Üldnõuded, et sellise katastriüksuse, mille osaks on väärtuslik põllumajandusmaa, sihtotstarbena säilitatakse maatulundusmaa sihtotstarve või sellisele katastriüksusele, mille osaks on väärtuslik põllumajandusmaa, määratakse üksnes maatulundusmaa sihtotstarve, on sätestatud eelnõu § 35<sup>9</sup> lõigetes 6 ja 7. Selleks, et tagada väärtusliku põllumajandusmaa puhul kõikide maakorralduslike ja maakasutuse muutusi käsitlevate tehingute puhul maale selle kasutusotstarbele vastav sihtotstarve ning kontroll ja ülevaade sihtotstarbe muutmise üle, on käesolevas paragrahvis kehtestatud regulatsioonid juhtumiteks, kui riikliku

tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivil asuvale katastriüksusele tahetakse anda muu sihtotstarve kui maatulundusmaa sihtotstarve. Siinjuures tuleb taas märkida, et paragrahvis sätestatud nõuded puudutavad üksnes riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiividel asuvaid katastriüksusi. Kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiividel asuvate katastriüksuste sihtotstarbe muutmise vajalikkuse otsustab kohaliku omavalitsuse üksus ise, lähtudes käesoleva seaduse § 35<sup>9</sup> lõigetes 6 ja 7 sätestatud nõudest, et sellise katastriüksuse, mille osaks on väärtuslik põllumajandusmaa, säilitatakse katastriüksuse sihtotstarbena maatulundusmaa. Kui üldplaneeringuga või detailplaneeringuga on määratud kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiv, eeldaks selle sihtotstarbe muutmine planeerimisseaduse kohast menetlust asjakohase planeeringu muutmiseks.

Kokkuvõtvalt – käesolevas paragrahvis sätestatud nõuded puudutavad olukordi, kui mingil põhjusel tahetakse muuta katastriüksuse, mis osaliselt või tervikuna asub riikliku tähtsusega põllumajandusmaa massiivil, sihtotstarvet muuks kui maatulundusmaa sihtotstarve, ilma et selleks oleks lõikes 4 sätestatud põhjus.

Käesoleva paragrahvi lõigetega 1 ja 2 sätestatakse riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivil asuva katastriüksuse sihtotstarbe muutmise kohta üldine nõue, et seda võib teha üksnes PMA loal.

Lõike 3 kohaselt võib PMA anda loa avaliku huvi või põhjendatud erahuvi esinemise korral tingimusel, et säiliks väärtusliku põllumajandusmaa massiiv ja selle terviklikkus ja ei halveneks oluliselt põllumajandusmaa massiivi sihtotstarbeline kasutamine.

Haldusmenetluse seaduse § 14 lõike 1 kohaselt esitatakse loataotlus haldusmenetluse seaduses ette nähtud korra kohaselt vabas vormis, arvestades lõikes 3 toodud nõudeid.

Lõikes 4 on sätestatud asjaolud, mille puhul ei ole luba nõutav ehk millistel asjaoludel on väärtuslikul põllumajandusmaal asuva katastriüksuse sihtotstarbe muutmine muuks sihtotstarbeks kui maatulundusmaa, asjakohane, põhjendatud ja lubatud. PMA luba ei ole nõutav järgmistel juhtudel:

- Kui katastriüksuse sihtotstarve määratakse riigi eriplaneeringu alusel või kui maakasutuse juhtotstarve on määratud riigi eriplaneeringuga võrdsustatud mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise planeeringu alusel. Riigi eriplaneeringu eelvalik tehakse koostöös ministeeriumide ja teiste valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi eriplaneering käsitleb. Eelvaliku tegemisse kaasatakse kõik isikud, kelle õigusi võib planeering puudutada. Lähtuvalt sellest protsessist on asjaomased riigiasutused saanud oma seisukohad fikseerida ka võimaliku väärtusliku põllumajandusmaa massiivi hõivamise korral ning seetõttu ei ole täiendav PMA loamenetluse korraldamine enam asjakohane.
- Kui katastriüksus asub Kaitseministeeriumi või Siseministeeriumi valitsemisel oleval riigimaal või Kaitseliidu omandis oleval maal. Nagu eespool on kirjeldatud, on nii Kaitseministeeriumi valitsemisel olevaid riigimaid kui ka Kaitseliidu omandis olevaid maid, mida tegelikult kasutatakse riigikaitsealises sihtotstarbel, kuid mille sihtotstarve on jätkuvalt maatulundusmaa. Kohaliku omavalitsuse üksused koostöös Kaitseministeeriumi ja Kaitseliiduga peaksid tegema vajalikud menetlustoimingud

ja tagama sellistele maadele sihtotstarbed, mis vastaksid nende tegelikule kasutamisetstarbele. Kui ka tulevikus peaks hõivatama Kaitseministeeriumi valitsemisele või Kaitseliidu omandisse riigikaitse korraldamiseks, sh riigikaitse ehitise ehitamiseks täiendavalt maid, mis on käesoleva seaduse tähenduses riikliku tähtsusega väärtuslik põllumajandusmaa, tehakse sellekohased otsustused riigikaitse institutsioonide poolt eeldusel, et need maad lähevad nii ehk teisiti kasutusse riigikaitse eesmärgil, mitte maatulundusmaa sihtotstarbel. Lähtuvalt sellest ei oleks sihtotstarbe muutmiseks PMA loamenetlus asjakohane ega põhjendatud.

Samuti ei oleks PMA loamenetlus mõistlik ega põhjendatud seoses idapiiri väljaehitamisega (sh piiririba laiendamise korral). Idapiiri projekteerimise katselõikude rajamine on näidanud, et kümne meetri laiusele piiriribale on sellele rajatavate elementide ehitamine väga keerukas ja püstitatud elemendid ei pruugi täita oma eesmärki. Kõik piirilõigud on väga erineva maastikuga ja nende välja ehitamine vajab erilahendusi. Erinev on ka projekteerimine neis piirilõikudes. Seega võib piiririba laius looduslike tingimuste tõttu varieeruda, olles kohati kitsam ja kohati laiem.

- Kui katastriüksusel asuv väärtuslik põllumajandusmaa kuulub kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi koosseisu. Kui tegemist on kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivil asuva katastriüksuse sihtotstarbe muutmise, otsustab selle vajalikkuse ja põhjendatuse üle kohaliku omavalitsuse üksus iseseisvalt ilma riigi sekkumiseta ehk ilma PMA loata.
- Kui katastriüksusele määratakse sihtotstarve, mis vastab pärast 2020. aasta 1. jaanuari (tähtpäev, millest alates rakenduvad väärtusliku põllumajandusmaa kasutamise kitsendused) kehtestatud üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbele. Planeerimiseaduse § 90 kohaselt esitatakse üldplaneering heakskiitmiseks valdkonna eest vastutavale ministri. Viimati nimetatud kontrollib muu hulgas ka planeeringu vastavust õigusaktidele ehk antud juhul käesolevast seadusest tulenevatele kitsendustele ning asjakohaseid kooskõlastusi. Kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestab üksnes valdkonna eest vastutava ministri heakskiidetud üldplaneeringu ehk teisisõnu, kui üldplaneeringuga on juba kavandatud hõivata riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi sellisel juhtotstarbel, mis ei taga edaspidi selle maa põllumajanduslikku kasutust, ja see kavatsus on n-ö riigi poolt valdkonna eest vastutava ministri heakskiidu saanud, ei ole PMA maakasutuse loamenetlus enam põhjendatud, sest loamenetlus on üldplaneeringu menetluse käigus sisuliselt juba toimunud.
- Kui katastriüksus asub maa-alal, mille kohta on enne 2020. aasta 1. jaanuari (tähtpäev, millest alates rakenduvad väärtusliku põllumajandusmaa kasutamise kitsendused) kehtestatud detailplaneering või antud projekteerimistingimused või ehitusluba või mille puhul on pädev asutus lugenud, et ehitamisest on teavitatud. Seaduse kehtima hakkamisest ühe aasta jooksul peab PMA määrama põllumajandusmaa massiivide ruumiamdmed ja viima ellu muud seaduse §-s 52<sup>3</sup> nõutud toimingud ehk riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivid saavad õigusjõu ja asjaomane kaardimaterjal avalikustatakse hiljemalt ühe aasta

jooksul seaduse jõustumisest arvates (hiljemalt 31.12.2019). Lähtuvalt sellest on ehitusseadustikust tulenevad otsustused, mis on tehtud ühe aasta jooksul pärast seaduse jõustumist, lõplikud ning nende puhul ei ole PMA loamenetlus nõutud.

- Kui katastriüksus asub maa-alal, mille kohta on antud maapõueseaduse kohane kaevandamisloa ja kui katastriüksusele määratakse mäetööstusmaa või turbatööstusmaa sihtotstarve. Käesoleva eelnõuga (vt eelnõu § 4) täiendatakse maapõueseaduse § 49 järgmiselt: kui mäeeraldis või selle teenindusmaa asub riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivil, saadetakse kaevandamisloa taotlus arvamuse saamiseks ja kaevandamisloa taotluse kohta antava haldusakti eelnõu kooskõlastamiseks PMA-le, kui eeldatav kaevandamine hõlmab riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi. Lähtuvalt sellest on olemas eeldus, et väärtusliku põllumajandusmaa hõivamisel maardla/kaevandusega on PMA-ga eelnev kooskõlastusmenetlus toimunud ning uus loamenetlus katastriüksuse sihtotstarbe muutmiseks ei ole vajalik.
- Kui katastriüksusele määratakse riigitee või kohaliku tee laiendamiseks transpordimaa sihtotstarve. Loamenetluse välistamist rakendatakse üksnes olemasoleva riigitee või kohaliku tee laiendamisel, kui nimetatud tegevuse tulemusena laieneb riigitee või kohalik tee riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivile. Lähtuvalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt eelnõu kooskõlastamise käigus tehtud ettepanekust on eelnõus arvestatud seisukohaga, et olemasoleva riigitee ja kohaliku tee laiendamisega seotud maa sihtotstarbe muutmiseks ei ole täiendav PMA- poolne loamenetlus asjakohane.
- Kui katastriüksuse sihtotstarve määratakse ehitisealuse ning selle teenindamiseks vajalikku maad hõlmava katastriüksuse kohta, kui ehitamine vastab käesoleva seaduse § 35<sup>10</sup> lõigetes 1–4 sätestatud tingimustele ja kui ehitamist või laiendamist ei ole pädev asutus keelanud või kui ehitamiseks või laiendamiseks on seaduse § 35<sup>10</sup> lõike 7 kohaselt antud PMA maakasutuse luba. Selle sätte kohaselt võib katastriüksuse, mis asub riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivil, sihtotstarvet ilma PMA loata muuta, kui sihtotstarvet muudetakse selle ehitise aluse ning selle teenindamiseks vajalikku maad hõlmava katastriüksuse kohta, millele ehitamiseks või laiendamiseks on olemas PMA luba või mis vastab seadusega kehtestatud tingimustele.

Lõike 5 kohaselt peab PMA tegema katastriüksuse sihtotstarbe muutmise loa andmise või sellest keeldumise otsuse 30 kalendripäeva jooksul katastriüksuse omanikult sellekohase taotluse saamisest arvates.

### **Paragrahv 35<sup>15</sup>**

Paragrahvi 35<sup>15</sup> kohaselt võib riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa kohta kehtestada üldplaneeringu, mis ei võimalda säilitada riikliku tähtsusega väärtuslikku põllumajandusmaad, üksnes Maaeluministeeriumi kooskõlastusel. Maaeluministeerium võib anda kooskõlastuse üksnes eelnõu § 35<sup>11</sup> lõikes 5 sätestatud muu avaliku huvi esinemise korral, kui see kaalub üles põllumajandusmaa säilitamise avaliku huvi. Avaliku huviga seonduvat on käsitletud põhjalikumalt eelnõu § 35<sup>11</sup> lõike 5 kohta antud selgitustes.

**Peatüki 7<sup>2</sup> paragrahvid 35<sup>16</sup> ja 35<sup>17</sup>** käsitlevad põllumajandusmaa massiivide registriga seonduvaid õiguslikke aluseid.

Põllumajandusmaa pindala väljendavad arvandmed on tulenevalt erinevatest andmebaasidest suhteliselt suure erinevusega. Andmete erinevuse põhjuseid ja ulatust selgitab põhjalikult Eesti Maaülikooli poolt aastail 2012–2013 tehtud uuring “Maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksuste tegeliku kasutamise ning võimalike meetmete välja selgitamine põllu- ja metsamajanduse taristu arendamiseks kuni aastani 2020”<sup>8</sup>. Andmete erinevus tuleneb andmebaaside erinevatest eesmärkidest – näiteks väljendab põllumajandustoetuste ja põllumassiivide register neid põllumajandusmaid, mis on maaomanike või -kasutajate initsiatiivil deklareeritud ning mille kohta taotletakse Eesti maaelu arengukava 2014–2010 raames toetust ja ühtset pindalatoetust. Statistikaametil on antud andmete koondamiseks omad kindlad meetodikad ja alused. Põllumajandusmaa suurust väljendab ka maakataster ja ETAK.

### **Paragrahv 35<sup>16</sup>**

Põllumajandusmaa massiivide register on riigi infosüsteemi kuuluv valdkonna eest vastutava ministri (maaeluministri) poolt asutatav andmekogu, mille vastutavaks töötlejaks on Maaeluministerium. Registri volitatud töötleja ülesanded on kavandatud anda PMA-le. PMA-s on välja kujunenud vajalik pädevus tööks registritega. PMA on maaparandussüsteemide registri, maaparandusalal tegutsevate ettevõtjate registri, mahepõllumajanduse registri, taimekaitsevahendite registri, taimetervise registri ja sordiregistri volitatuid töötleja. Registri pidamise põhimääruse kehtestab maaeluminister määrusega.

Põllumajandusmaa massiivide registri pidamise eesmärk on anda avalikkusele teavet ning pidada arvestust põllumajandusmaa massiivide, sealhulgas väärtusliku põllumajandusmaa massiivide ning nendega seotud menetluste kohta.

### **Paragrahv 35<sup>17</sup>**

Põllumajandusmaa massiivide registri (edaspidi käesoleva paragrahvi selgitustes *register*) moodustavad andmed põllumajandusmaa massiivide, sealhulgas väärtusliku põllumajandusmaa massiivide kohta, andmed nende massiividega seotud menetluste kohta ning põllumajandusmaa massiivide kaart. Registrisse kantakse andmed PMA otsusega moodustatud põllumajandusmaa massiivide ja riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivide aga ka kohaliku omavalitsuse üksuse poolt üld- või detailplaneeringuga kehtestatud kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivide kohta. Põllumajandusmaa massiivi andmed on loetletud käesoleva paragrahvi lõikes 2.

Põllumajandusmaa massiivide registri osa on ka põllumajandusmaa massiivide kaart, mis avalikustatakse PMA veebilehel.

---

<sup>8</sup> [http://www.agri.ee/sites/default/files/public/Leping-94\\_LOPP\\_aruanne\\_2013\\_.pdf](http://www.agri.ee/sites/default/files/public/Leping-94_LOPP_aruanne_2013_.pdf)



Põllumajandusmaa massiivide registri põhimääruses võib täpsustada põllumajandusmaa massiivi andmete ja põllumajandusmaa massiivide kaardile kantavate andmete koosseisu.

Põllumajandusmaa massiivide kaardile kantud väärtusliku põllumajandusmaa massiivi ruumikuju kantakse ka maakatastri kitsenduste kaardile. Maakatastriseaduse § 12 kohaselt kantakse nimetatud kaardile katastriüksuse kasutamise kitsendust põhjustava asukoha piirid.

**Eelnõu § 1 punktiga 5** täiendatakse seaduse § 38 lõikeid 1 ja 2, lisades riikliku ja haldusjärelevalve eesmärki ja ulatust käsitlevate abinõude loetellu ka väärtusliku põllumajandusmaa metsastamise keelust kinnipidamise ja väärtuslikule põllumajandusmaale maastikuelemendi rajamise nõuetele vastavuse kontrollimise. Nii riikliku järelevalve kui ka haldusjärelevalve eesmärk on muu hulgas kontrollida väärtusliku põllumajandusmaa metsastamise keelust kinnipidamist. Põllumajandusmaa metsastamise küsimused ei kuulu kohaliku omavalitsuse üksuse järelevalvega seotud pädevusse. Teised väärtusliku põllumajandusmaaga seonduvate piirangutega (ehitustegevusega, katastriüksuse sihtotstarbe muutmisega, üldplaneeringu kehtestamisega seonduvad piirangud ja nõuded) seotud riiklikku ja haldusjärelevalvet käsitlevad küsimused lahendatakse ehitusseadustiku § 130 lõike 2 punkti 1 alusel (ehitise ehitamise või ehitusprojekti detailplaneeringule, projekteerimistingimustele või muudele ehitise asukohast tulenevate nõuetele vastavuse kontrollimine on kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne) ning Vabariigi Valitsuse seaduse § 75<sup>3</sup> (haldusjärelevalvet kohalike omavalitsuste tegevuse üle teostab Justiitsministeerium) alusel.

**Eelnõu § 1 punktiga 6** täiendatakse seaduse § 39 lõikega 8, lisades riikliku järelevalve teostajate loetellu PMA. PMA ülesandeks on olnud muu hulgas ka maaparanduse valdkonna küsimuste lahendamine, sealhulgas riikliku ja haldusjärelevalve teostamine ning riikliku sunni kohaldamine. Lähtuvalt sellest on PMA-l olemas nii vajalik tööjõud, pädevus kui ka väärtuslikku põllumajandusmaad käsitlevad ajakohased andmed, mis võimaldavad täita riikliku järelevalvega seonduvaid ülesandeid ka väärtusliku põllumajandusmaa metsastamist ning maastikuelemendi rajamist käsitlevates küsimustes.

**Eelnõu § 1 punktiga 7** täiendatakse maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadust §-dega 52<sup>2</sup>, 52<sup>3</sup> ja 52<sup>4</sup>.

### **Paragrahv 52<sup>2</sup>**

Paragrahviga 52<sup>2</sup> kehtestatakse väärtuslikku põllumajandusmaad käsitlevate piirangute kehtima hakkamise ja põllumajandusmaa massiive käsitlevate andmete ning kaardi valmimisega seonduvad tähtajad.

Käesoleva seaduse jõustumise tähtajaks on kavandatud 2019. aasta 1. jaanuar.

Edasised kavandatud tähtajad on seotud seaduse jõustumise tähtajaga. Lõike 1 kohaselt ehk ühe aasta jooksul pärast seaduse jõustumist ehk hiljemalt 2019. aasta 31. detsembriks peab PMA viima ellu järgmised ülesanded:

- määrama põllumajandusmaa massiivide ruumiandmed,
- määrama Eesti põllumajandusmaa kaalutud keskmise boniteedi,

- määrama maakondade kaalutud keskmised boniteetidid,
- tunnistama põllumajandusmaa massiivid, mis vastavad käesoleva seaduse § 35<sup>5</sup> lõikes 1 sätestatud tingimustele, riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiviks,
- kandma põllumajandusmaa massiivide kohta § 35<sup>17</sup> kohased andmed põllumajandusmaa massiivide registrisse,
- avalikustama Eesti põllumajandusmaa kaalutud keskmise boniteedi ja maakondade põllumajandusmaa kaalutud keskmised boniteetid ning põllumajandusmaa massiivide registri andmed, sealhulgas põllumajandusmaa massiivide kaardi, PMA veebilehel ja maakatastri kitsenduste kaardil.

Lõige 2 sätestab nõude, et enne riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiviks tunnistamise otsuse tegemist peab PMA küsima põllumajandusmaa massiivi asukohakohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu arvamust. Nimetatud nõudega tagatakse põllumajandusmaa massiivide määramise ja nende väärtuslikuks tunnistamise otsustuse maksimaalne täpsus (massiivi ruumiandmed vastavad tegelikkusele, massiivi kasutatakse või saab kasutada tegelikult põllumajanduslikul eesmärgil vms). See annab omakorda eelduse PMA ja kohaliku omavalitsuse üksuse vahelisele pidevale koostööle, et tagada põllumajandusmaa massiivide ruumiandmete õigsus, väärtusliku põllumajandusmaa kaitsemeetmete elluviimine ning erinevates planeeringutes väärtuslike põllumajandusmaadega arvestamine.

Siinjuures kaasab PMA, arvestades haldusmenetluse seaduse § 40 kohaseid nõudeid, menetlusosalisena ka konkreetse katastriüksuse omaniku.

Lõikega 3 kehtestatakse nõue, et riigi ja maakondade põllumajandusmaa kaalutud keskmise boniteedi andmed ning põllumajandusmaa massiive kajastav kaart avalikustatakse PMA veebilehel hiljemalt 2019. aasta lõpuks.

Lõike 4 kohaselt tuleb samaks tähtjaks kanda väärtusliku põllumajandusmaa massiivi piirid ka maakatastri kitsenduste kaardile.

### **Paragrahv 52<sup>3</sup>**

Paragrahviga 52<sup>3</sup> kehtestatakse üleminekusäte väärtusliku põllumajandusmaaga seonduvate kitsenduste kohaldamise kohta. Paragrahve 35<sup>9</sup>–35<sup>15</sup> kohaldatakse alates 2020. aasta 1. jaanuarist ehk pärast ühe aasta möödumist seaduse jõustumisest. Nimetatud kitsendused käsitlevad katastriüksuse sihtotstarbe muutmist, väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamist, väärtusliku põllumajandusmaa metsastamist ja väärtusliku põllumajandusmaa kohta üldplaneeringu kehtestamist.

### **Paragrahv 52<sup>4</sup>**

Paragrahviga 52<sup>4</sup> reguleeritakse põllumajandusmaale ehitise ehitamine aasta jooksul ehk alates käesoleva seaduse jõustumisest (eelduslikult 2019. aasta 1. jaanuarist) kuni 2019. aasta 31. detsembrini. Üldine põhimõte on, et 2019. aasta jooksul rakendatakse kõikide küla või aleviku territooriumil paiknevate põllumajandusmaa maa-alade osas eelnõu §-s 35<sup>10</sup> sätestatuga sarnaseid kitsendusi.

Lõike 1 kohaselt võib põllumajandusmaale uue ehitise ehitamiseks 2019. aastal algatada detailplaneeringu, anda projekteerimistingimusi, anda ehitusluba ja lugeda ehitamisest teavitatuks, kui on täidetud kõik järgmised tingimused:

- ehitise ehitatakse võimalikult lähedale põllumajandusmaaga piirnevale teele või ühte kompleksi olemasoleva ehitisega;
- ehitise ei halvenda oluliselt põllumajandusmaa massiivi sihtotstarbelist kasutamist;
- põllumajandusmaa ühtset maa-ala (põllumajandusmaa massiivi) ei jaotata alla kahe hektari suurusteks osadeks.

Lisaks on lõike 2 kohaselt lubatud uue ehitise ehitamine põllumajandusmaa äärsele muu siht- või kasutusotstarbega maa vahele ulatuvale kuni 0,5 hektari suurusele põllusopile, kui ehitise ei halvenda oluliselt põllumajandusmaa sihtotstarbelist kasutamist ning kui maa-ala ei jaotata alla kahe hektari suurusteks osadeks.

Kui lõigetes 1 ja 2 sätestatud tingimusi ei ole võimalik täita, siis võib algatada detailplaneeringu, anda projekteerimistingimusi või ehitusluba või lugeda ehitamine teavitatuks üksnes PMA eelneva kooskõlastuse alusel. Loataotluse PMA-le esitab pädev asutus ehk üldjuhul kohaliku omavalitsuse üksus.

Kui tegemist on detailplaneeringu algatamisega, mille käigus saab eeldada või on ette näha, et hõlmatakse põllumajandusmaa alal, kus see ei vasta käesoleva paragrahvi lõikes 1 toodud tingimustele, tuleb taotleda PMA eelnevat kooskõlastust.

Ehitusseadustiku lissasse 1 on koondatud nõuded ehitusteatisel, ehitusprojekti ja ehitusloa kohustuslikkuse kohta ehk teisisõnu nimetatud nõuetest tulenevad ka menetlustoimingud, mille puhul pädev asutus saab hinnata muu hulgas ka asjakohast maakasutust. Kui nimetatud dokumentide menetlemise erinevatel etappidel on ilmne, et ehitisega hõlmatakse põllumajandusmaad kohas, kus see seadusega ei ole lubatud, on vajalik nõutada PMA kooskõlastust. Käesoleva paragrahvi lõike 1 kohaselt ei tohi 2019. aastal anda ei projekteerimistingimusi ega ehitusluba ega lugeda ehitamine teavitatuks, kui ehitise laieneb põllumajandusmaa mittelubatavale maa-alale.

Käesolevas paragrahvis sätestatud piirangud ei puuduta uue tee või uue raudtee ehitamist. Teede ja raudteede ehitamise korral rakenduvad eelnõu §-s 35<sup>10</sup> lõikes 4 sätestatud piirangud alates 2020. aasta 1. jaanuarist.

Põllumajandusamet kooskõlastab detailplaneeringu algatamise, projekteerimistingimuste või ehitusloa andmise või ehitamisest teavitatuks lugemise, kui on ilmne, et ehitisega hõlmata maa-ala ei saa kuuluda käesoleva seaduse kohaselt määratava riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi koosseisu. 2019. aasta jooksul selgitavad PMK ja PMA välja põllumajandusmaa massiivide kaalutud keskmised boniteedid ja lähtuvalt boniteediandmetest määravad riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivid. Käesoleva eelnõu ettevalmistamise käigus on koostatud, lähtuvalt eelnõus olevatest põllumajandusmaa massiivide moodustamise ja kaalutud keskmise boniteedi määramise

põhimõtetest, esialgne andmebaas ja põllumajandusmaa massiivide kaart. Nimetatud esialgsete kaardiandmete alusel saab PMA üldjuhul teha põllumajandusmaa hõlmamisel vastavaid kooskõlastamise otsustusi; lisaks on samaaegselt käimas ka lõpliku põllumajandusmaa massiivide registri koostamine, mille esialgsed andmed on kooskõlastamise otsustuste tegemisel samuti kasutatavad.

Lõike 5 alusel ei kohaldata 2019. aastaks seatud kitsendusi, kui:

- ehitatakse Kaitseministeeriumi või Siseministeeriumi valitsemisel olevale riigimaale või Kaitseleiidule kuuluvale maale;
- ehitatakse katastriüksusele, mille kohta on antud maapõueseaduse kohane kaevandamisluba;
- ehitamiseks on enne 2019. aasta 1. jaanuari antud projekteerimistingimused või kehtestatud detailplaneering;
- kui ehitatakse uut teed või raudteed.

Nimetatud kitsendused küla või aleviku territooriumil asuva põllumajandusmaa kohta kehtivad ühe aasta vältel ehk ajal, kui ei ole määratud riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiive. Selle ajutise kitsendusega püütakse vältida võimalikke olukordi, kus enne piirangute jõustumist ehk ajal, kui on töös PMK ja PMA poolt riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivide moodustamine, võidakse hõlmata eelduslikult ehk igaks juhuks kõrge viljakusega n-ö potentsiaalseid väärtuslikke põllumajandusmaid hilisemate ehitusarenduste tarbeks.

Maakatastriseaduse § 18, mis reguleerib katastriüksuse sihtotstarbe määramise, lõike 2 kohaselt määrab kohalik omavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe kehtestatud detailplaneeringu alusel. Nende alade, mille suhtes detailplaneeringu koostamise kohustus puudub, määrab kohaliku omavalitsuse üksus sihtotstarbe üldplaneeringu alusel. Sama seaduse § 18 lõiked 7 ja 8 kohased nõuded aga peaksid välistama maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksusele muu sihtotstarbe määramisel meelevaldsuse. Lähtuvalt sellest võib eeldada, et aasta jooksul pärast seaduse jõustumist ehk vahetult enne väärtuslikule põllumajandusmaale seatud piirangute jõustumist ei tee kohaliku omavalitsuse üksused põllumajandusmaa puhul meelevaldseid otsustusi sihtotstarbe muutmise kohta. Mõningast ettevaatlikkust nimetatud küsimus siiski põhjustab – näiteks on ühtse pindalatoetusega hõlmatud põllumajandusmaast ligi 6000 hektarit elamumaa sihtotstarbega ehk kohaliku omavalitsuse üksus on korraldanud sihtotstarbe muutmise, mille tulemusena on n-ö põllumajandusmaana kasutuses elamumaa sihtotstarbega maa.

## **§ 2. Looduskaitseaduses tehtav muudatus**

Eelnõu §-ga 2 sätestatakse looduskaitseaduse muutmine. Eelnõu kohaselt jäetakse looduskaitseaduse § 4 lõikes 7 toodud kohaliku omavalitsuse tasandil määratletavate kaitstavate loodusobjektide loetelust välja väärtuslik põllumaa, kuna käesolevas eelnõus sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksusele võimalus planeeringu kaudu määrata kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivid. Lähtuvalt eeltoodust ei ole

looduskaitseaduses sätestatud analoogse väärtusliku loodusobjekti määratlemine enam asjakohane.

### **§ 3. Maapõuseaduses tehtavad muudatused**

Eelnõu §-ga 3 sätestatakse maapõuseaduse muutmine. Väärtusliku põllumajandusmaa kaitsega seotud piirangutest tuleneb vajadus tagada ametkondade vaheline koostöö selliste juhtumite korral, kus riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi või selle osa tahetakse hõivata maavarade kaevandamiseks. Maapõuseaduses tehtavate muudatustega täiendatakse § 27, § 49 ja § 81.

- Paragrahvi 27 täiendatakse lõikega 6<sup>1</sup>, sätestades nõude, et kui üldgeoloogilise uurimistöo uuringuruum või selle teenindusala asub riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivil, saadab loa andja loa taotluse arvamuse saamiseks PMA-le, kes esitab oma arvamuse kirjalikult 30 päeva jooksul taotluse saamisest arvates.
- Samaväärne nõue on sätestatud uuringuloa taotluse kohta antava haldusakti eelnõu PMA-ga kooskõlastamise kohta. Maapõuseaduse § 27 täiendatakse lõikega 11<sup>1</sup>, mille kohaselt tuleb riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi või selle osa uuringuloa andmiseks antava haldusakti eelnõu kooskõlastada eelnevalt PMA-ga.
- Paragrahvi 49 täiendatakse lõikega 5<sup>1</sup>, sätestades nõude, et kui mäeeraldis või selle teenindusmaa asub riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivil, saadab kaevandamisloa andja kaevandamisloa taotluse arvamuse saamiseks PMA-le, kes annab arvamuse kirjalikult 30 päeva jooksul taotluse saamisest arvates.
- Samaväärne nõue on sätestatud ka kaevandamisloa taotluse kohta antava haldusakti eelnõu PMA-ga kooskõlastamise kohta. Maapõuseaduse § 49 täiendatakse lõikega 10<sup>1</sup>, mille kohaselt tuleb riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi või selle osa maardlaga hõivamise korral kaevandamisloa kohta antava haldusakti eelnõu kooskõlastada eelnevalt PMA-ga.
- Lisaks täiendatakse maapõuseaduse § 81 lõikega 5<sup>1</sup>, kehtestades nõude, et Keskkonnaamet peab küsima PMA arvamust ka kaevandatud maa korrastamistingimuste kohta, kui nimetatud maa oli enne kaevandamist riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi osa.

Nimetatud nõuded on sarnased teiste samas maapõuseaduse §-s 49 olevate nõuetega: Keskkonnaamet kui kaevandamisloa andja küsib vastavalt haldusala valdkonnale arvamust näiteks Kaitseministeeriumilt, Muinsuskaitseametilt, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt.

Maapõuseadusesse lisatud väärtusliku põllumajandusmaa massiiviga seotud nõuded käsitlevad üksnes riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi või selle osa maardlaga hõivamist, sest maapõuseaduse § 49 lõikega 6 on juba tagatud, et kaevandamisloa andja saadab kaevandamisloa taotluse ning taotluse kohta antava haldusakti eelnõu arvamuse saamiseks kavandatava kaevandamiskoha kohaliku omavalitsuse üksusele, kes esitab oma arvamuse kirjalikult kahe kuu jooksul taotluse kohta antava haldusakti eelnõu saamisest arvates.

#### **§ 4. Planeerimisseaduses tehtavad muudatused**

Eelnõu §-ga 4 sätestatakse planeerimisseaduse muutmise. Seoses väärtusliku põllumajandusmaa kohta õiguslike aluste kehtestamisega muudetakse planeerimisseaduse § 56, mis käsitleb maakonnaplaneeringu ülesandeid, § 75, mis käsitleb üldplaneeringu ülesandeid, ja § 126, mis käsitleb detailplaneeringuga seonduvaid ülesandeid. Planeerimisseaduse muudatused on sätestatud viies punktis.

- Punktiga 1 muudetakse planeerimisseaduse § 56 lõike 1 punkti 7, jättes maakonnaplaneeringu ülesannete loetelust välja nõude väärtuslike põllumajandusmaade üldiste kasutustingimuste määramise kohta. Käesolevas maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse eelnõus sätestatud väärtuslikku põllumajandusmaad käsitlevad õiguslikud alused on sellises ulatuses ja regulatsiooniga, mis täiendavaid maakonnaplaneeringutega kehtestatavaid määranguid ei eelda. Lähtuvalt sellest ei ole maakonnaplaneeringutes väärtuslike põllumajandusmaade üldiste kasutustingimuste määramine asjakohane.
- Punktidega 2–5 tehakse muudatused planeerimisseaduse §-des 75 ja 126. Käesoleva eelnõu § 1 punktis 4 sätestatud maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse 35<sup>6</sup> kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksus määrata planeeringuga (üldplaneering ja detailplaneering) kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi. Väärtuslikku põllumajandusmaad kaitsvad nõuded ja piirangud, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti, kehtivad nii riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi kui ka kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi kohta. Lähtuvalt sellest ei ole planeerimisseaduse kohaselt ei üldplaneeringu ega detailplaneeringu ülesandeks väärtuslike põllumajandusmaade määramine ega nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmine.

Lähtuvalt eeltoodud selgitustest jäetakse planeerimisseaduse § 75 lõike 1 punktis 14 sätestatud üldplaneeringu ülesannete loetelust välja väärtuslike põllumajandusmaade määramise ja nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmise ülesanne. Samasse lõikesse aga lisatakse punkt 14<sup>1</sup>. Lisatud sätte kohaselt on üldplaneeringu ülesandeks väärtuslike põllumajandusmaade määramine maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse tähenduses. Sarnane muudatus tehakse ka planeerimisseaduse § 126 lõikes 1, mille punktist 15 jäetakse välja väärtusliku põllumajandusmaa määratlemist käsitlev ülesanne ja mida täiendatakse samas punktiga 15<sup>1</sup>. Täienduse kohaselt on detailplaneeringu ülesandeks väärtuslike põllumajandusmaade määramine maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse tähenduses, kui väärtuslikud põllumajandusmaad ei ole üldplaneeringuga määratud.

#### **Eelnõu kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega, teiste seadustega, Euroopa Liidu õiguse ja Eesti Vabariigi jõustunud välislepingutega**

##### **Eelnõu kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega**

Väärtusliku põllumajandusmaa kaitseks seatud kitsendused piiravad eelkõige põhiseadusega kaitstud omandipõhiõigust (PS-i § 32) ning mõnevõrra ettevõtlusvabadust (PS § 31). Riigikohus on asunud seisukohale, et kui piirang riivab ühtaegu nii ettevõtlusvabadust kui omandiõigust, siis tuleb selle lubatavuse hindamisel hinnata piirangu proportsionaalsust

enim riivatud põhiõiguse kontekstis<sup>9</sup> (RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12). Lähtuvalt sellest on seletuskirjas keskendatud omandiõiguse riive analüüsimisele. Põhiseadusega kaitstud õiguste ja vabaduste piiramine võib toimuda ainult kooskõlas põhiseaduse §-ga 11. Põhiseaduse §-st 11 tulenev proportsionaalsuse põhimõtte nõuab, et õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Piirang on vajalik siis, kui see on püstitatud eesmärgi saavutamiseks sobiv ehk kohane, vajalik kitsamas tähenduses ehk tarvilik ning mõõdukas ehk kitsamas tähenduses proportsionaalne. Eelnõu väljatöötajad on seisukohal, et piirang, mille kohaselt seatakse väärusliku põllumajandusmaa kasutamisele kitsendused, on proportsionaalne abinõu.

Kokkuvõtvalt on eelnõus kavandatud kitsenduste kohaselt piiratud väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamine, maastikuelementide rajamine, selle maa metsastamine ning sihtotstarbe muutmine. Igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Olukorras, kus piiratakse isiku õigust oma omandit, antud juhul väärtusliku põllumajandusmaa hulka kuuluvat kinnisasja, vabalt kasutada, on tegemist põhiseaduse §-ga 32 tagatud omandiõiguse riivega<sup>10</sup>. Põhiseadus näeb samas sättes ette õiguse seadusega seada omandiõiguse kitsendused. Tegemist on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigusega, mida on legitiimsetel põhjustel võimalik riivata. Riigikohtu praktika kohaselt tähendab lihtne seadusereservatsioon, et üldjuhul võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus<sup>11</sup>.

Kõrvuti kohustusega tagada isikute põhiõiguste ja –vabaduste kaitse, tuleb õigusruumi kujundades arvestada ka teiste põhiseadusest tulevate printsiipidega. Põhiseaduse § 5 sätestab, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Kahtlemata kuulub väärtuslik mullastik põhiseaduse § 5 mõistes eesti loodusressursside hulka. Lisaks sätestab ka säästva arengu seadus väärtuslikud mullad taastumatuks loodusvaraks. Muldade olemasolu ja selle hea seisund on koos vee, õhu ja päikesepaistega ökosüsteemi toimimiseks ja meie eluks hädavajalik ning selle varud on piiratud. Sarnaselt naftale, põlevkivile või paljudele teistele maavaradele on muld taastumatu loodusvara, mis on aga inimkonna toitumise alus. Luues kitsendused keskmisest kõrgema viljakusega muldade kaitseks, tagame mullastiku säilimise, loodusliku tasakaalu ja võimaluse toiduga varustamiseks pikemas perspektiivis. Mullal on oluline roll kliimamuutuste, üleujutuste, maalihete ja põua reguleerijana. Peale ookeanide on muld suuruselt järgmine süsiniku talletaja meie planeedil: 75% maismaa süsinikust paikneb mullas. Muld reguleerib ja salvestab süsinikku orgaanilisel kujul, seega mõjutab iga maakasutuse muutus ka üldist kasvuhoonegaaside tasakaalu. On ilmne, et tegutsedes põhiseaduse §-s 5 sätestatud eesmärgi täitmise nimel võime põrkuda põhiseadusega kaitstud teiste õiguste ja vabadustega. Seetõttu on vältimatu, et avalike huvide (nt keskkonnakaitse või looduskeskkonna hüvedele üldrahvalik ligipääs) seisukohalt on olulise tähtsusega vara omaniku allutamine sellesuunalistele § 32 lg 2 kohaselt seadusega pandud piirangutele.

<sup>9</sup> RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12

<sup>10</sup> RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 35

<sup>11</sup> RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37; RKTkm 13.05.2003, 3-2-1-49-03, p-d 33–34

Põhjendused väärusliku põllumajandusmaa kaitsmise vajaduse kohta on põhjalikult toodud käesoleva seletuskirja sissejuhatavas osas ja seaduse muutmise eesmärgi osas. Eelnõu väljatöötajad peavad oluliseks siinkohal need kokkuvõtvalt uuesti esitada:

- Euroopa Komisjon on seisukohal, et piirkonnad peavad jälgima ja hindama oma mullakadu ning kavandama asjakohaseid meetmeid vastavalt tulevasele maavajadusele. Eesmärkide saavutamiseks peaks maakasutust ja mulda kaitsvate meetmete rakendamine olema riikidele kohustuslik või vähemalt peaks nende meetmete väljatöötamine ja rakendamine olema suure toetuse ja selgete eesmärkidega poliitiline strateegia. Vastasel juhul muutub mullaressursside säästev kasutamine tihti muude huvide kõrval teisejärguliseks. Niisugune strateegia nõuab kõigi, mitte ainult ruumilise planeerimise ja keskkonnakaitsega tegelevate asjaomaste valitsusasutuste täielikku pühendumist;
- põllumajandusmaa väärtustamine on üleriigilises planeeringus „Eesti 2030+“ väljendatud põhimõtteks. Muu hulgas on seatud ülesandeks vältida tiheasustusalade kandumist väärtuslikele aladele nagu kaitsealad, rohevõrgustiku tuumalad ja – koridorid ning väärtuslikud põllumajandusmaad;
- mitmesugused vajadused maa järele, eelkõige linnades ja linnade ümber, aga ka maapiirkondades, avaldavad põllumajandusmaale üha suuremat survet. Linnu ümbritsev põllumajandusmaa on harilikult viljakas, ent see on põllumajanduslikust seisukohast tihti alahinnatud ja tavaliselt on sel nõrgem õiguslik kaitse kui metsamaal või looduskaitsealal;
- mulda tuleb vaadelda pidevas arengus oleva loodusliku moodustisena, milles on ühtviisi tähtsad nii mineraalne ja orgaaniline osa kui ka mullaelustik. Muld on ainus tootmisvahend, mis võib õige kasutamise korral paremaks (st viljakamaks) muutuda. Ohtlike tagajärgedega inimtegevused, nagu maakasutuse muutused (näiteks muldade katmine ehitistega ja asfaldiga, maardlate rajamisel huumuskihi teisaldamine ja ladustamine), suurendavad kasvuhoonegaaside eraldumist mullast ning orgaanilise aine ja taimetoitainete varude vähenemist mullas.

Kuivõrd piirangute eesmärgid ei ole vastuolus põhiseadusega, tuleb need lugeda legitiimseks.

Eelnõuga kehtestatavate piirangute eesmärk on tagada, et väärtuslik põllumajandusmaa ei läheks põllumajanduslikust kasutusest välja ja et seda ka edaspidi sihipäraselt kasutataks. Eelnõuga ei ole ette nähtud väärtusliku põllumajandusmaa säilitamiseks kehtestatavate piirangutega kaasnevate kulude hüvitamist, sest väärtusliku põllumajandusmaa kitsendustega ei kaasne selliseid kulusid, mida peaks hüvitama, ning põllumajandusmaad sihipäraselt kasutades on juba võimalik selle kasutamisest kasu saada ja tulu teenida. Väärtusliku põllumajandusmaa säilitamisele suunatud piirangud ei nõua uute ja täiendavate tööde tegemist, vaid tavapärase põllumajandusliku tegevusega jätkamine tagabki väärtusliku põllumajandusmaa säilimise. Eelnõuga kehtestatavad piirangud soodustavad põllumajandusmaa edasist sihipärasest kasutamisest ega puuduta mingil viisil maa ainukasutusõigust. Riigikohus jõudis nimelt 16. juuni 2016. a määruses tsiviilasjas nr 3-2-1-180-15 (p-d 32-38) seisukohale, et juurdepääsutee eest tasu määramisel ei tule kinnisasja omanikule hüvitada mitte kinnistu turuväärtuse vähenemist, vaid kinnisasja



ainukasutusõiguse kaotust. Ainukasutamise õiguse lõppemine tähendab sisuliselt seda, et kinnisasja omanik jääb vastavas osas ilma kinnisasja kasutuseelisest tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 62 lg 1 mõttes (Riigikohtu 16. juuni 2016. a määrus tsiviilasjas nr 3-2-1-180-15, p 37). Väärtusliku põllumajandusmaa kitsenduste puhul säilib maa kasutajal täielik ainukasutusõigus, st maa kasutamisest saadavad eelised, ning samuti saab maa kasutaja ka edaspidi põllumajandusmaad sihipäraselt kasutada ning maal uusi või täiendavaid töid tegemata tavapärase põllumajandusliku tegevusega jätkata. Seetõttu tekiks piirangute talumise eest hüvitise maksmise korral küsimus, mida täpsemalt hüvitisega kompenseeritakse. Igal maaomanikul tuleb muu hulgas ka praegu arvestada, et talle rakenduvad piirangud, mida ei hüvitata. Samuti sätestavad Eestis mitmed seadused kohustuse omandit hooldada ja korras hoida. Näiteks sätestavad ehitusseadustiku §-d 16 ja 19 kohustuse tagada ehitise korrashoid ja kasutamise ohutus, liikluseaduse § 72 sätestab kohustuse tagada sõiduki tehniline korrasolek, veeseaduse § 23 sätestab kohustuse teha hooldustöid avalikuks kasutamiseks määratud veekogu risustamise ja kaldaerosiooni vältimiseks, metsaseaduse § 25 sätestab metsa uuendamise kohustuse jne. Kui näiteks ehitise ja sõiduki sihipärase kasutamisega kaasneb selle kulumine, mis nõuab täiendavate hooldustööde tegemist, siis väärtusliku põllumajandusmaa sihipärane kasutamine (põllumajanduslik tegevus) iseenesest juba tagabki selle säilimise ning puudub vajadus täiendavate hooldustööde järele. Seetõttu on eelnõu koostaja seisukohal, et rahaline hüvitis väärtusliku põllumajandusmaa säilitamisele suunatud piirangute talumise eest ei ole põhjendatud.

Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vajalik ei ole, et abinõu eesmärgi absoluutse kindlusega saavutaks, vaid piisab, kui tegemist on sammuga õiges suunas. Eelnõus kavandatud piirangutega saavutav eesmärk on kokkuvõtlikult väärtusliku põllumajandusmaa kaitse. See tähendab, et õigusaktiga on vajalik seada sellised tingimused, mis aitavad kaasa olemasoleva mullastiku struktuuri ja viljelusväärtuse säilitamisele ning takistavad väärtusliku põllumajandusmaa põllumajanduslikust kasutusest välja minekut.

On selge, et viljaka mullastikuga põllumajandusmaale kui taastumatule ressursile ehitiste ehitamine, selle maa metsastamine kas looduslikul põhjusel või inimtegevuse tagajärjel või ka sellele maale maastikuelementide meelevaldne rajamine toob tagajärjed, milleks on väärtusliku põllumajandusmaa kui toidu tootmiseks vajaliku ja sobivaima maa hulga kahanemine. Nimetatud tegevuste tagajärjel läheb põllumajandusmaa kas kasutusest lõplikult välja (väärtuslik huumuskiht kaob) või muutub mullastiku kooslus väheviljakaks või on mullastikku äärmiselt raske ja majanduslikult ebaotstarbekalt kulukas taastada.

Eelnõu kohaselt on piiratud ka väärtusliku põllumajandusmaa massiivil asuva katastriüksuse sihtotstarbe muutmine. On ilmne, et katastriüksuse sihtotstarbe muutmine kui toiming küll iseenesest negatiivset mõju põllumajandusmaa säilimisele ei oma, kuid sihtotstarbe muutmise tulemusel ei kuulu see katastriüksus enam väärtusliku põllumajandusmaa massiivi koosseisu ning selle põllumajanduslikust kasutusest välja viimine ei ole takistatud.

Seega aitab eelnõuga kavandatav piirang, mille kohaselt võib väärtuslikule põllumajandusmaale ehitada või maastikuelementi rajada, seda metsastada või selle

katastriüksuse sihtotstarvet muuta üksnes teatud tingimustel, selgelt kaasa seaduse eesmärgi saavutamisele ehk tegemist on abinõuga, mis soodustab eesmärgi saavutamist.

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu on mittevajalik vaid siis, kui on olemas üks teine abinõu, mille rakendamisel läheb vähemalt ühel asjaosalisel (abinõu adressaadil) paremini, kuid mitte kellelgi halvemini.

Eelnõus ettenähtud piirangute eesmärgiks on tagada kõrgema viljelusväärtusega põllumajandusmaa säilimine, et seda oleks võimalik kasutada põllumajanduslikuks tegevuseks, ning tagada seeläbi Eesti toidujulgeolek tervikuna. Tegemist ei ole kohaliku omavalitsuse olemuslikku pädevusse kuuluva ülesandega, sest väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmisel ei saa arvestada üksnes konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse või tema elanikkonna huvidega ning väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmise vajadus ei ole võrsunud kohalikust kogukonnast (puudub nn kohalik juur). Väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmine puudutab riigi põllumajandusmaad tervikuna ja kõiki riigi elanikke, kuna eesmärgiks on tagada toidujulgeolek kogu riigis, mitte üksnes kohalikul tasandil. Seetõttu peab väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmine olema reguleeritud riiklikul tasandil ühetaoliselt. Kui väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmine jääks kohaliku omavalitsuse tasandile, lähtuks iga kohaliku omavalitsuse üksus väärtusliku põllumajandusmaa kitsenduste määratlemisel ja rakendamisel oma huvidest ja eesmärkidest, mis ei tagaks väärtusliku põllumajandusmaa piisavat ja ühetaolist kaitset kogu riigis. Seega võib tõdeda, et kohaliku omavalitsuse üksuste ja laiema avalikkuse teadlikkuse tõstmine väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmise küsimustes on küll vajalik, kuid see üksi ei ole asjakohane ega piisav meede kõnealuse riikliku ülesande täitmiseks ja asjakohaste eesmärkide saavutamiseks.

Juba täna ei saa maaomanik ehitada ega kogukond kehtestada planeeringuid üksnes oma parema äranägemise järgi. Ruumiline planeerimine on kompleksne protsess, kus ei ole võimalik piirduda üksnes maaomaniku ja kohaliku kogukonna soovide, nägemuste ja kokkulepetega arvestamisega. Kuna väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmine on riiklik ülesanne, siis tuleb selleks, et tagada väärtuslikuks tunnistatud põllumajandusmaa säilimine, kehtestada kogu riigis ühtsed kaitse- ja kasutustingimused seadusega, mis annaksid ühese lähenemise ja kehtestaksid ühesugused õiguslikud põhimõtted.

Kuni 2015. a 1. juulini kehtinud planeerimisseadus kui ka kehtiv planeerimisseadus näevad ette planeeringute koostamisel ülesande kavandada muu hulgas väärtuslike põllumajandusmaade toimimist tagavad meetmed ning nende kaitse- ja kasutustingimused. Lisaks sellele tuleneb ka looduskaitseseaduse § 4 lõikest 7, et kohaliku omavalitsuse tasandil võib kaitstavaks loodusobjektiks olla ka väärtuslik põllumaa. Seega on kehtivatest õigusaktidest tulenevalt justkui võimalused väärtusliku põllumajandusmaa kaitse tagamiseks olemas. Samas on ilmne, et ei planeerimisseaduses ega looduskaitseseaduses sätestatud põhimõtte ei ole aga taganud kõrge viljakusega põllumajandusmaa ja selle mullastiku reaalselt ja ühesugust kaitset kogu Eesti territooriumil asuval põllumajandusmaal. Jätkuvalt kasutatakse ehitiste ehitamiseks põllumajandusmaad, mille hõivamine on vähemkulukam, sest maa korrashoiuks on rakendatud kas maaparanduslikke või muid

kultuurtehnilisi töid, mille tulemusena on see lage, kuivendatud, sinna on rajatud juurdepääsuteed jms. Väärtusliku põllumajandusmaa temaatikat on planeeringutes käsitatud erinevalt ja pigem deklaratiivselt, kitsendused ei ole olnud põhimõttelised ega tegelikkuses väärtuslikku põllumajandusmaad säästnud.

Planeerimisseaduse eesmärk on luua ruumilise planeerimise kaudu üksnes **eeldused (mitte kohustused)** erinevate eluvaldkondade, sealhulgas maakasutus, kujundamiseks, soodustades keskkonnahoidlikku ning majanduslikult, kultuuriliselt ja sotsiaalselt jätkusuutlikku arengut. Väärtusliku mullastiku kaitse puudutab maakasutuse valdkonda ning seda saab ellu viia kindlate ja põhimõtteliste kaitseabinõudega läbi õiguslike lahenduste. Maakasutuse juhtotstarbe määramine on küll üks üldplaneeringu ülesannetest, kuid selle määramise vajalikkus on planeeringu tegija otsustada. Seda kinnitab ka juhend „Nõuandeid üldplaneeringute koostamiseks“, [https://planeerimine.ee/static/sites/2/uldplaneeringu\\_juhis\\_final.pdf](https://planeerimine.ee/static/sites/2/uldplaneeringu_juhis_final.pdf), mille peatükis 4 „Üldplaneeringu ülesanded“ on märgitud: *kindla maakasutuse juhtotstarbe määramine on asjakohane seal, kus see on tingimata vajalik ning mujal tuleks kirjeldada maakasutuse erinevaid võimalusi. Lahenduse muudab paindlikumaks näiteks valdava otstarbe võimalike kaasotstarvete kirjeldamine või maakasutuse põhisuuna kirjeldamine mitmeid kasutusotstarbeid koondava arengualana.*

Samuti võib planeerimisseaduse kohaselt kohaliku omavalitsuse üksus ka praegu kaasata nii Maaeluministeeriumi kui ka Põllumajandusametit planeeringu koostamisse ning kooskõlastatavate ringi, kuid planeerimisseadusest ei tulene kohustust planeering asjakohase asutuse mittekooskõlastamisel kehtestamata jätta. Seetõttu saab iga kohaliku omavalitsuse üksus lähtuda enda ja oma elanikkonna huvidest, jättes kõrvale riigi huvid. Ka valdkonna eest vastutav minister ei pea üldplaneeringut heaks kiitmata jätma, kui puudub vastuolu õigusaktiga või kui õiguslik alus kooskõlastamata jätmiseks üldse puudub (planeerimisseadus § 90 lõiked 3 ja 5). Seetõttu ei taga planeerimisseaduses sätestatu väärtusliku põllumajandusmaa piisavat ja ühetaolist kaitset kogu riigis, kuna kohaliku omavalitsuse üksus ei pea Maaeluministeeriumi ja Põllumajandusameti arvamusega arvestama ning valdkonna eest vastutaval ministril puudub õiguslik alus planeering kooskõlastamata jätta, mistõttu on vajalik väärtusliku põllumajandusmaa kaitsega seonduv reguleerida riiklikul tasandil ning tehes seda valdkonna eriseadusega. Üksnes sellisel viisil on võimalik tagada väärtusliku põllumajandusmaa ühesugune kaitse kogu Eesti territooriumil asuval põllumajandusmaal ning tagada ühesugune rakenduspraktika kõikides kohaliku omavalitsuse üksustes.

Negatiivse näitena võib tuua olukorra, kus 2016. aasta juunis pöördusid Põltsamaa valla Mõhküla küla elanikud Maaeluministeeriumi poole murega Rehe kinnistu detailplaneeringu tõkestamiseks. Tegemist oli detailplaneeringuga, et rajada 120 ha suurusele kõrge mullaviljakusega põllumajandusmaale tööstuskompleks. Maaeluministeeriumil ei olnud ega ole mingeid õiguslikke hoobasid, et sekkuda (rääkimata tõkestamisest) kõrge väärtusliku mullastiku kaitseks planeeringumenetlusse. Kuigi antud küsimuses pöördus Maaeluministeerium Põltsamaa Vallavalitsuse poole arvamusega, et Rehe kinnistule kavandatava tööstuskompleksi puhul peaks kohaliku omavalitsuse üksus kaaluma ja

hindama eelnevalt kõiki võimalikke mõjusid ja tagajärgi, mis kaasnevad ehitamise tagajärjel mulla kui taastumatu ressursi kadumisel, on tänane tulemus ikkagi see, et detailplaneeringut on asunud ellu viima ning tööstuskompleksi ehitamisega on hõlmatud u 30 hektarit kõrge viljakuse põllumajandusmaad.

Ka Vabariigi Valitsuse poolt 18. juulil 2013 algatatud maakonnaplaneeringute koostamine ja menetlus viiakse lõpuni vana planeerimisseaduse alusel. Siinjuures võib aga kinnitada, et nende planeeringute koostamisel oli tagatud Maaeluministeeriumiga, Rahandusministeeriumi planeeringute osakonnaga ja maavalitsustega pidev koostöö, mille tulemusena on üldjuhul maakonnaplaneeringutes väärtusliku põllumajandusmaa temaatika kajastatud lähtuvalt käesoleva seaduse eelnõus kavandatud põhimõtetest.

**Ühe alternatiivina** võiks sätestada planeerimisseaduses väärtuslikku põllumajandusmaad puudutava planeeringu eelneva kohustusliku kooskõlastamise Põllumajandusametiga selliselt, et Põllumajandusameti kooskõlastusest sõltuks, kas planeering kehtestatakse või mitte. Arvestades, et väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmine ei ole kohaliku omavalitsuse olemuslikku pädevusse kuuluv ülesanne, vaid riigi poolt delegeeritud ülesanne, oleks sellise lahenduse otstarbekus siiski kaheldav. Ülesande delegeerimine kohalikule omavalitsusele ei annaks lisaväärtust, kuid tooks kaasa täiendava bürokraatia, ebahühtlase rakenduspraktika ning tõenäoliselt ka lisakulutused. Samuti, iga ülesanne mille täitmise riik delegeerib kohaliku omavalitsuse üksusele, vähendab kohaliku omavalitsuse üksuse aega ja ressursi tegelda kohaliku elu küsimustega.

Isegi, kui väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmine oleks delegeeritud kohaliku omavalitsuse tasandile, ei tähendaks see seda, et iga kohaliku omavalitsuse üksus määraks eraldi, mis on väärtuslik põllumajandusmaa ja milliseid meetmeid selle kaitsmiseks rakendatakse. Väärtusliku põllumajandusmaa definitsioon ja selle kaitsemeetmed peaks ikkagi sätestama seadus ning kohaliku omavalitsuse üksus ei saaks oma planeeringutes sellest kõrvale kalduda. See tähendaks, et väärtusliku põllumajandusmaa ja selle kaitse küsimustes jääks kohalikule omavalitsusele nagnii üksnes vormiline, mitte sisuline otsustusõigus.

Kui väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmine oleks delegeeritud kohaliku omavalitsuse tasandile, tähendaks see kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks ülesannete mahu märkimisväärset suurenemist. Esiteks peaks iga kohaliku omavalitsuse üksus määrama oma territooriumil asuvate põllumajandusmaade massiivide ruumiandmed, sh kaardistama kogu eelduslikult põllumajandustootmiseks kasutatava maatulundusmaa ning ka veenduma, et seda maad on võimalik sihipäraselt kasutada. Teiseks peaks iga kohaliku omavalitsuse üksus esmakordselt ja seejärel iga viie aasta tagant määrama oma territooriumil asuva iga põllumajandustootmiseks kasutatava maatulundusmaa massiivi kaalutud keskmise boniteedi. Kolmandaks peaks iga kohaliku omavalitsuse üksus tunnistama asjakohased põllumajandusmaa massiivid oma planeeringuga väärtusliku põllumajandusmaa massiivideks, mis suure tõenäosusega pikendaks kogu planeeringu menetlemist ja kehtestamist. Neljandaks peaks iga kohaliku omavalitsuse üksus tagama, et andmed väärtusliku põllumajandusmaa massiivide kohta oleks avalikkusele elektrooniliselt kättesaadavad, mis tähendaks kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks uute elektrooniliste

lahenduste loomist ning andmete monitoorimist. Eelkirjeldatu aga eeldab nii kohaliku omavalitsuse üksuse asjakohast pädevust kui ka piisavat võimekust.

Kui väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmine oleks delegeeritud kohaliku omavalitsuse tasandile ning kitsendused kehtestatud planeeringuga, tuleks põhjendatud erandjuhtumitel kitsendustest kõrvale kaldumiseks planeering üle vaadata ning seda muuta. Põhjendatud erandite lubamine üksnes läbi planeerimismenetluse oleks isikutele äärmiselt koormav ja tarbetu lisabürokratia. Eelnõus on aga sätestatud juhud, millal väärtuslikule põllumajandusmaale saab kitsendusi arvestamata siiski ehitada, olenevalt olukorrast kas loamenetlusega või loamenetluseta, st ehitamine väärtuslikule põllumajandusmaale ei ole täielikult välistatud. Eelnõus kavandatud maakasutusluba oleks üsna ilmselt paindlikum lahendus kui planeeringu muutmine. Samuti on eelnõu kohaselt võimalik riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa kohta kehtestada üldplaneering, mis ei võimalda säilitada riikliku tähtsusega väärtuslikku põllumajandusmaad, või kui üldplaneeringu koostamise protsessis lepitakse kokku, et mingile ulatusele väärtuslikule põllumajandusmaale määrataksegi juhtotstarve, mis eeldab selle maa põllumajanduslikust kasutusest väljamineku, siis ei rakendu sellele maale seadusest tulenevad piirangud ja loamenetlus (eelnõu § 35<sup>10</sup> lg 9 p 4 ning § 35<sup>14</sup> lg 4 p 4). Seega on ka eelnõu kohaselt võimalus, lähtudes avalikust huvist, seada muud väärtused kui väärtusliku põllumajandusmaa kaitse ettepoole.

Kui väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmine oleks delegeeritud kohaliku omavalitsuse tasandile ning kitsendused kehtestatud planeeringuga, sõltuks väärtusliku põllumajandusmaa kaitsemeetmete rakendumine muu hulgas sellest, kui kiiresti suudaks kohaliku omavalitsuse üksused oma planeeringud kehtestada. See tähendaks, et väärtuslik põllumajandusmaa ei saaks kaitse alla võetud kogu Eestis üheaegselt, vaid igas kohaliku omavalitsuse üksuses ise ajal. Mida kauem planeeringute kehtestamine viibib (ükskõik mis põhjusel), seda suurem on tõenäosus, et väärtuslik põllumajandusmaa võib põllumajanduslikust kasutusest välja minna ning menetlus võib maksumaksja jaoks kallimaks minna (kohalikele omavalitsusele delegeeritud riigi ülesande täitmist tuleb täies mahus rahastada riigieelarvest).

Samuti tooks väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmise kohaliku omavalitsuse tasandile delegeerimine kaasa erineva rakenduspraktika erinevates kohaliku omavalitsuse üksustes. Puuduksid ühtsed, kogu Eestis kohalduvad põhimõtted väärtuslike põllumajandusmaa massiivide määramise ja säilitamise kohta ning tõenäoliselt tekiks igal kohaliku omavalitsuse üksusel seadusest oma arusaam. Tuleb arvestada, et tegemist on kohalikele omavalitsusele delegeeritud riikliku ülesandega, mis peab olema täidetud ühetaoliselt kogu riigis. Kõnealusel juhul sõltuks väärtusliku põllumajandusmaa tegelik kaitse aga sellest, kuivõrd väärtustab konkreetne kohaliku omavalitsuse üksus väärtusliku põllumajandusmaa kaitset. Kirjeldatud alternatiiviga ühetaolist rakenduspraktikat tagada ei saaks, mistõttu ei oleks tagatud eelnõuga ettenähtud eesmärk tagada kõrgema viljelusväärtusega põllumajandusmaa säilimine, et seda oleks võimalik kasutada põllumajanduslikuks tegevuseks, ning tagada seeläbi Eesti toidujulgeoleku tervikuna.

Selleks, et tagada väärtuslikuks tunnistatud põllumajandusmaa säilimine, on vajalik kehtestada kogu riigis ühtsed kaitse- ja kasutustingimused, mis tagaksid ühese lähenemise ja ühesugused õiguslikud põhimõtted nii kohalike omavalitsuste üksuste, kelle ülesandeks on üldplaneeringute koostamine ja ehitustegevuse kontroll, kui ka kinnisasja omanike jaoks. Vajadust selleks on näinud ka Rahandusministeerium ja maavalitsused, kes on pöördunud Maaeluministeeriumi poole samasisuliste ettepanekutega. Kokkuvõttes on eesmärgi saavutamiseks vajalik eelnõus kavandatud regulatsioon kehtestada igal juhul, kuid võib arutleda selle üle, kas selline regulatsioon peaks kuuluma planeerimisseaduse sätete hulka. Eelnõu koostajad on seisukohal, et tegemist on üksnes ühe osaga planeeringutega hõlmatavast valdkonnast, mistõttu ei ole otstarbekas koormata planeerimisseaduse teksti, vaid väärtuslikku põllumajandusmaad kaitsvad meetmed tuleks sätestada valdkondlikus seaduses.

Eespool toodu kinnitab üheselt, et planeerimisseaduse kaudu väärtusliku põllumajandusmaa säilitamise tagamine, sh läbi Põllumajandusameti kohustusliku kooskõlastamise, ei ole otstarbekas. Planeerimisseadus ei taga praegu väärtusliku põllumajandusmaa ühetaolist kaitset, ega teeks seda ka eespool kirjeldatud alternatiivi kujul. Seega ei ole püstitatud eesmärki (väärtusliku põllumajandusmaa säilimine) võimalik saavutada üksnes planeerimisseaduses sätestatuga või ka mõne vähem piirava abinõuga.

**Teise abinõuna** on kaalutud võimalust vähendada väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamist läbi ehitusloa riigilõivu tõstmise. Sellist abinõu ei saa aga pidada kohaseks, kuna ehitustegevus ei ole esmalt üksnes loakohustusega hõlmatud, vaid lubatud on ka ehitusteatisel alusel ehitamine. Teiseks on sellise abinõu mõju sõltuvuses isiku rahalistest võimalustest ega mõjuks kõigile maaomanikele ühetaoliselt, mistõttu sellise meetme abil oleks võimatu saavutada soovitud eesmärki. Väärtusliku põllumajandusmaa kaitsemeetmetel on eelkõige pikemaajalisem eesmärk, milleks on tagada keskmisest kõrgema viljakusega põllumajandusmaade säilimine. Seda ei saa tagada aga rahaliste meetmete rakendamisega. Nende abil võivad riigitulud mõnevõrra küll täieneda, kuid selle tulemusena on aga võimaldatud tekkida olukorral, kus viljakas mullastik on pöördumatult hävinud.

Toodud alternatiivsed abinõud võivad küll olla leebemad, kuid neid ei saa käsitada vähemalt sama mõjusa abinõuna. Eelnõu väljatöötaja ei näe ka teisi abinõusid, mis oleksid vähemalt sama mõjusad, kuid põhiõigusi vähem kitsendavad, seetõttu on eelnõu väljatöötaja seisukohal, et kõnealused piirangud on vajalikud kitsamas tähenduses ehk tarvilikud.

Seadus on mõõdukas ehk proportsionaalne kitsamas tähenduses, kui kasutatud vahendid on proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Piirangud ei tohi kahjustada kaitstud õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

Eelnõu väljatöötajad on seisukohal, et kavandatud abinõud ei riiva väärtusliku põllumajandusmaa omandiõigust ebaproportsionaalselt. Esmalt on oluline märkida, et kavandatavad piirangud ei välista väärtusliku põllumajandusmaa omaniku käsutus- ega valdamisõigust ning mõjuvad suure tõenäosusega koormavalt vaid väga väikese hulga põllumajandusmaa osas. Väärtusliku põllumajandusmaa massiive, mille suurus on vähemalt

kaks hektarit, on esialgsete analüüside kohaselt umbes 700 000 hektarit. Seejuures vääruslike põllumajandusmaa massiividel paikneb 624 000 hektarit põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registris olevatest põllumajandusmaadest, millest järeldub, et väärtuslikust põllumajandusmaast 88% moodustab põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registris olev põllumajandusmaa. See aga omakorda tähendab, et need maad on praegusel hetkel aktiivses põllumajanduslikus kasutuses ning maaomanik ei ole kindlasti huvitatud põllumajanduslikus kasutuses oleva väärtusliku maa vähendamisest. Seega võivad piirangud mõjutada väärtusliku põllumajandusmaa kasutamist eelkõige umbes 10 % ulatuses.

Eelnõu § 35<sup>9</sup> kavandatud piirangud ei ole absoluutsed. Näiteks ehitamise keeld ei ole täielik - seadus näeb ette lubatavad tingimused väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamiseks. Peamine kriteerium on see, et maa ei tohi ehitustegevuse järgselt põllumajanduslikust kasutusest suures mahus välja minna. Muuhulgas sätestab eelnõu rea juhtumeid, millal ehitustegevus väärtuslikul põllumajandusmaal piiratud ei ole. On selge, et võib esineda olukordi, kus väärtusliku põllumajandusmaad on vajalik hõivata muudel eesmärkidel. Sellisel juhul alati on võimalik taotleda ehitustegevuseks luba avaliku huvi või kaaluka erahuvi esinemise korral. Samast põhimõttest on kantud ka katastriüksuse sihtotstarbe muutmise lubatavus. Täielikult ei ole piiratud ka põllumajandusmaa metsastamine ega maastikuelementide rajamine.

Lisaks eelnevale konkureerivad antud juhul kaks põhiseaduslikku tingimust: §-st 32 tulenev omandiõigus ning §-st 5 tulenev kohustus kaitsta Eesti loodusressursse. Selleks, et tagada põhiseaduse §-st 5 tulenev kaitse, on vältimatu seada omandi kasutamisele teatud piirangud. Väärtuslikku põllumajandusmaad kaitsvate õiguslike aluste loomise eesmärk ei ole pidurdada maaelu arengut, sealhulgas vajalikkust ehitustegevust, vaid tagada, et enne viljaka põllumajandusmaa kui taastumatu loodusressursi muul kui põllumajanduslikul eesmärgil hõivamise korral kaalutaks põhjalikult läbi kõik muud maakasutuse võimalused. Eelnõuga taotletav eesmärk seisnebki ka omanike mõtteviisi muutmises – vääruslik põllumajandusmaa on meie inimeste toidu tootmiseks vältimatu ja looduslikult taastumatu ressurss mida tuleb hakata vajalike meetmete abil kaitsma ja hoidma.

Arvestades, et piirangud mõjuvad koormavalt üksnes väikesele osale vääruslikust põllumajandusmaast ning seatavad kitsendused on hoolikalt läbi mõeldud ning jätavad rakendamiseks vajaliku paindlikkuse, ei ole omandiõiguse riive ulatuslik.

Eelnõu väljatöötajad on seisukohal, et põhiseaduse § 5 kohane eesmärk kaalub üles põhiõiguste riive, mida on eelpool kirjeldatud, ning kõnealune piirang on mõõdukas ehk proportsionaalne kitsamas tähenduses.

### **Eelnõu kooskõla teiste seadustega, Euroopa Liidu õigusega ja Eesti Vabariigi jõustunud välislepingutega**

Eelnõu sätetel on puutumus paljude riigisiseste õigusaktidega (nimetatud seletuskirja punktis 1.3), mistõttu tuleb väärtusliku põllumajandusmaa regulatsiooni kehtestamisel riigisiseste õigusaktide omavahelise kooskõla jätkuvaks tagamiseks mitmeid neist muuta (planeerimisseadus, maapõueseadus, looduskaitseadus, Vabariigi Valitsuse 17. detsembri

2015. aasta määrus nr 13 „Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused”, maaeluministri 23. septembri 2009. a määrus nr 97 „Põllumajandusameti põhimäärus”, majandus- ja taristuministri 19. juuni 2015. a määrus nr 67 „Teatiste, ehitus- ja kasutusloa ja nende taotluste vorminõuded ning teatiste ja taotluste esitamise kord”).

ELi ja rahvusvaheline õigus ei reguleeri vahetult väärtusliku põllumajandusmaa määratlemise küsimusi. Küll aga on eelnõul puutumus nii ELi ühise põllumajanduspoliitikaga, keskkonnaalaste õigusaktidega ning Euroopa ressursitõhususe tegevuskavaga (pikemalt selgitatud seletuskirja punktis 1.1).

### **§ 5. Seaduse jõustumine**

Eelnõu §-ga 5 sätestatakse seaduse jõustumine. Lõikega 1 sätestatakse seaduse jõustumise tähtajaks 2019. aasta 1. jaanuar. Planeerimisseaduses ja maapõueseaduses tehtavad muudatused jõustuvad lõike 2 kohaselt aasta hiljem ehk 2020. aasta 1. jaanuaril. Hilisem jõustumine on seotud eelnõu §-s 52<sup>3</sup> sätestatuga, mille kohaselt kohaldatakse §-des 35<sup>9</sup>–35<sup>15</sup> sätestatud kitsendusi samuti alates 2020. aasta 1. jaanuarist. Aasta jooksul pärast seaduse jõustumist teeb PMA koostöös PMK-ga eelnõu § 52<sup>2</sup> kohased menetlustoimingud põllumajandusmaa massiivide, seal hulgas riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivide, määramiseks (vt ka § 52<sup>2</sup> kohta antud selgitusi). Seetõttu ei ole enne nimetatud massiivide määramist võimalik kohaldada maapõueseaduse kohaseid väärtusliku põllumajandusmaa kitsendustega seotud menetlustoiminguid ega teha otsustusi kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivide määramise kohta.

### **4. Eelnõu terminoloogia**

Käesolevast eelnõust tulenevad terminid, millele on antud eelnõus legaaldefiniitsioon, on järgmised:

- põllumajandusmaa;
- põllumajandusmaa massiiv;
- väärtuslik põllumajandusmaa ehk riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiv ja kohaliku tähtsusega väärtuslik põllumajandusmaa massiiv;
- kaalutud keskmine boniteet.

### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

ELi ja rahvusvaheline õigus ei reguleeri vahetult väärtusliku põllumajandusmaa määratlemise küsimusi, kuid eelnõul on puutumus ELi ühise põllumajanduspoliitikaga, keskkonnaalaste, sealhulgas kliimamuutusi käsitlevate õigusaktidega ning Euroopa ressursitõhususe tegevuskavaga (KOM (2011) 571), milles Euroopa Komisjon on teinud üleskutse, et ELi poliitikas võetaks arvesse poliitika otsest ja kaudset mõju maakasutusele ELis 2020. aastaks ja saavutataks nullmaahõive (põllumajandusmaa kasutusest väljamineku lõpetamine) eesmärk 2050. aastaks.



## 6. Seaduse mõjud

Analüüsid kitsenduste mõju ja olulisust lähtuvalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirja nõuetest, saab esmalt järeldada, et kehtestatavad regulatsioonid on eelkõige ennetavat laadi, et kinnistada/tagada väärtusliku põllumajandusmaa kaitsemehhanismide rakendumise kaudu pikemas perspektiivis kogu riigi territooriumil põllumajanduslik maakasutus ja maaelu jätkusuutlikkus. Väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamise piirangud mõjutavad eelkõige neid väärtusliku põllumajandusmaa omanikke, kes soovivad maatulundusmaad kasutada muul otstarbel kui põllumajanduslik kasutus (näiteks elamuehitus) või on soetanud põllumajandusmaa teistsugusel eesmärgil kui seda on maa edasine põllumajanduslik kasutus (näiteks ehitustegevust arendavad ettevõtjad). Eelnõuga ei sätestata väärtuslikule põllumajandusmaale absoluutset ja lõplikku sihtotstarbe muutmise ja/või ehituskeeldu. Samas peavad kohaliku omavalitsuse üksused senisest põhjalikumalt kaaluma planeeringute koostamisel, samuti põllumajandusmaaga seotud katastriüksuste sihtotstarbe muutmisel või ehitiste ehitamist käsitlevate menetlustoimingute tegemisel väärtusliku põllumajandusmaa massiiviga seotud maakasutust, lähtudes põhimõttelisest tingimusest, et väärtuslikku põllumajandusmaad võib hõivata muuks otstarbeks kui põllumajanduslik kasutus üksnes sellisel juhul, kui ehitamine muule maale on võimatu või oluliselt ebaotstarbekam.

Üle 20 aasta tagasi ehk 1993. aastal kehtestati metsaseadusega metsaomanikele ja -kasutajatele üheselt mõistetavad nõuded eesmärgiga tagada riigis metsa säästev ja jätkusuutlik majandamine ning metsakaitse ühtsetel alustel. Paari aastakümne vältel on rakendunud metsaomanikele ühtsed nõuded metsa uuendamise võtete rakendamiseks, raieks, metsakahjustuse ennetamiseks ja riigiasutuste teavitamiseks.

Metsaomanikud on üldjuhul neile pandud kohustustega kohanenud ning praeguseks on metsaseadusest ja selle alusel kehtestatud alamaktidest tulenevate nõuete elluviimise tulemusena kujunenud hästi toimiv metsamajandamise ja -kaitse süsteem. Väärtusliku mullastikuga põllumajandusmaa kasutamise nõuete metsamaa kasutamise nõuete samaväärsetel põhimõtetel kehtestamine ühtlustab nende kahe sektori baaspõhimõtted kasutatava maa väärtustamisel ja majandusliku tootmispotentsiaali kasutamisel.

### **Mõju majandusele**

Kõrge viljakusega põllumajandusmaa, mis on üksnes sihipärasel ehk põllumajanduslikus kasutuses, loob eelduse riigis toodetava põllumajandustoodangu konkurentsivõime jätkusuutlikkuse ja tervikuna riigi toidujulgeoleku tagamiseks.

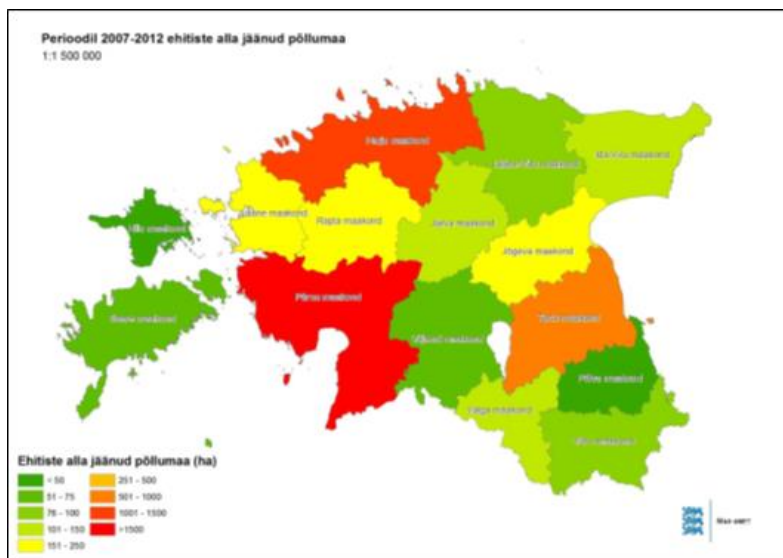
Põllumajandustootjatel jätkub väärtusliku põllumajandusmaa kaitsemeetmete rakendamise tulemusel majanduslik kindlusetunne, et maa kui toidu tootmiseks ainus ja taastumatu ressurss on õiguslikult kaitstud ning selle põllumajandusliku kasutamise järjepidevus on pikemas perspektiivis tagatud. Sama puudutab ka põllumajandusloomade kasvatajaid, põllumajandussaaduste töötlevat tööstust, toiduainetööstust ning toitlustusega tegelevaid ettevõtjaid.

Väärtuslikku põllumajandusmaad kaitsvad õiguslikud abinõud piiravad kindlasti suuremal määral ehitusarendusega tegelevate ettevõtjate tegevust ja seda enim linnade ja alevite ning muude tiheasustustlade ümbruses.

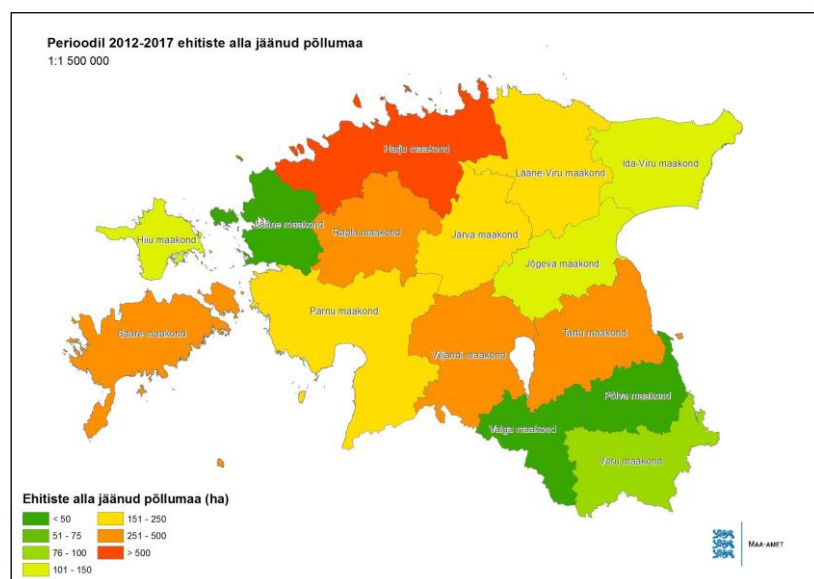
Viimase kümne aasta jooksul ehk aastail 2007–2017 ehitati põllumajandusmaale kokku 48 000 ehitist (aastail 2007–2012 28 000 ehitist ning aastail 2013–2017 15 800 ehitist). Uute hoonete ehitamise tulemusena on hõlmatud kokku u 7500 hektarit põllumajandusmaad. Lisaks on samal ajavahemikul teede ehitamise tulemusena põllumajandusmaa kadu rohkem kui 3100 hektari ulatuses.

Hoonete ja teede ehitamisega seotud põllumajandusmaa kasutust maakonniti iseloomustavad joonised 11–16

Joonis 11 Perioodil 2007–2012 hoonete ehitamiseks kasutatud põllumajandusmaa

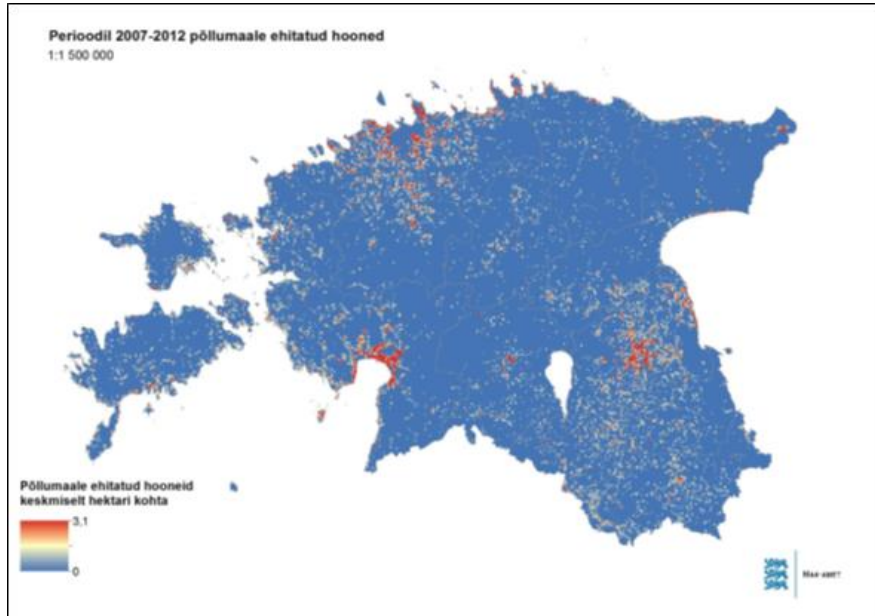


Joonis 12 Perioodil 2012–2017 hoonete ehitamiseks kasutatud põllumajandusmaa

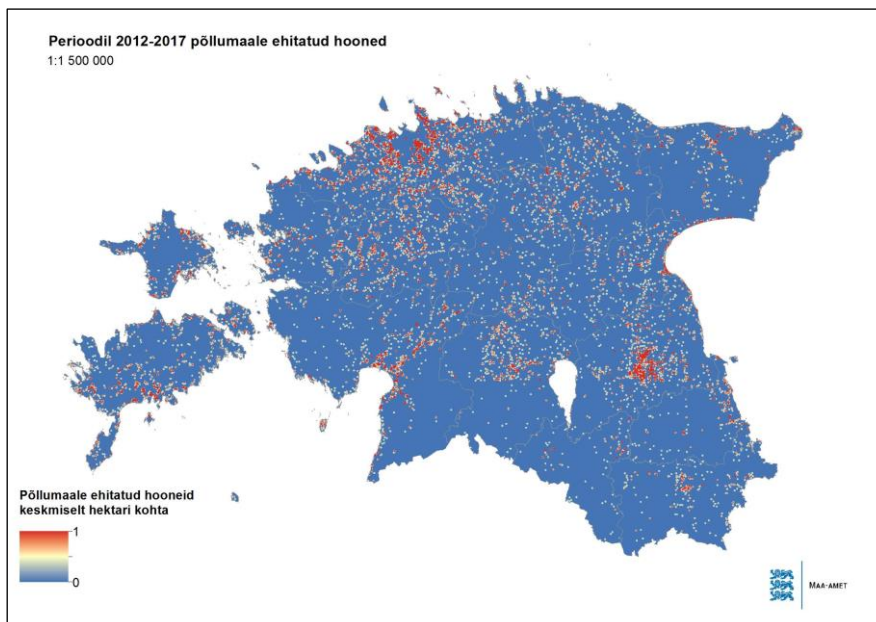


Nagu joonistel 11 ja 12 nähtub, siis on viimasel viiel aastal põllumajandusmaad hõlmav ehitustegevuse intensiivsus tervikuna mõnevõrra raugenud, kuid samas ajavahemikus on intensiivsus laienenud: kui aastail 2007–2012 oli ehitusintensiivsus kogunenud Pärnu- ja Harjumaale, siis viimasel viiel aastal on ehitustegevuse intensiivsus suurenenud Viljandimaal, Raplamaal ning Saaremaal.

Joonis 13 Perioodil 2007–2012 põllumajandusmaale ehitatud hooned



Joonis 14 Perioodil 2012–2017 põllumajandusmaale ehitatud hooned

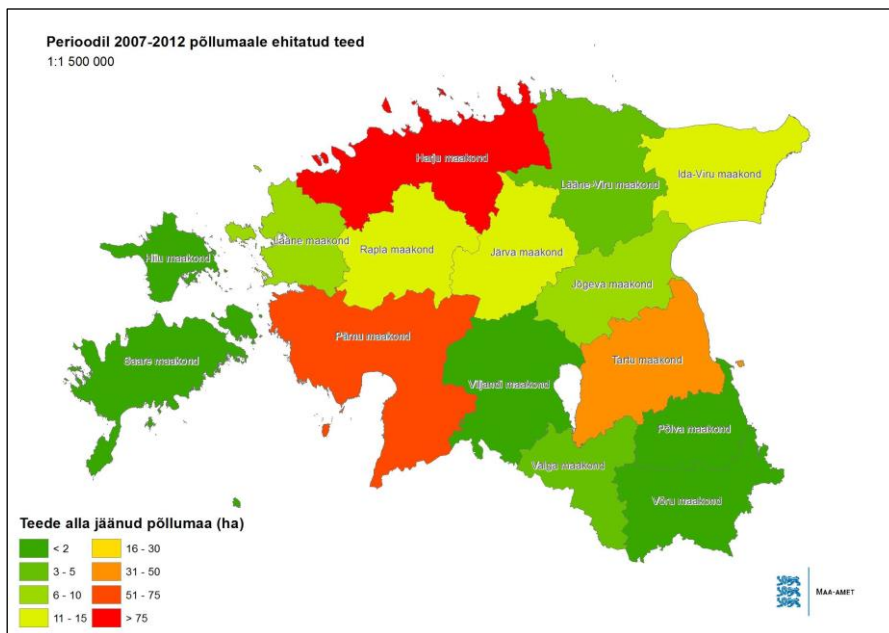


Jooniselt 13 nähtub, et aastail 2007–2012 on hoonete põllumajandusmaale ehitamine olnud intensiivsem Harjumaal, eelkõige Tallinna ümbruses, ning Tartu ja Pärnu ümbruses (ühe hektari kohta ehitati keskmiselt 3,1 hoonet).

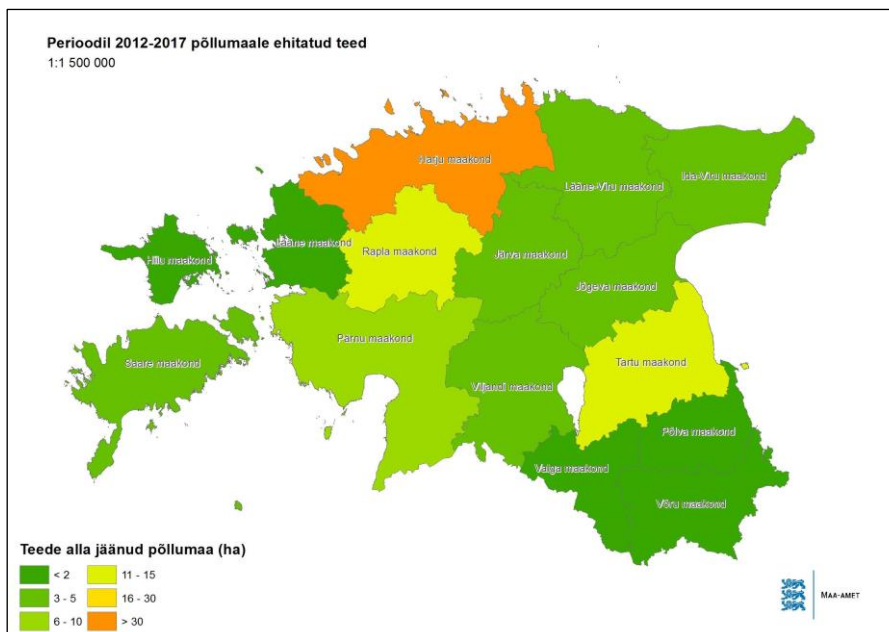
Joonis 14 väljendab hoonete ehitamise tendentsi viimase viie aasta jooksul. Nagu nimetatud jooniselt nähtub, on viimastel aastatel ehitatud põllumajandusmaale hooneid suurema tihedusega Harjumaal ja Tartumaal, kuid kokkuvõtvalt saab väita, et põllumajandusmaa kasutamine ehitustegevuseks on jätkuvalt intensiivne.

Joonised 15 ja 16 iseloomustavad põllumajandusmaa kasutamist teede ehitamiseks.

Joonis 15 Perioodil 2007–2012 põllumajandusmaale ehitatud teed



Joonis 16 Perioodil 2012–2017 põllumajandusmaale ehitatud teed

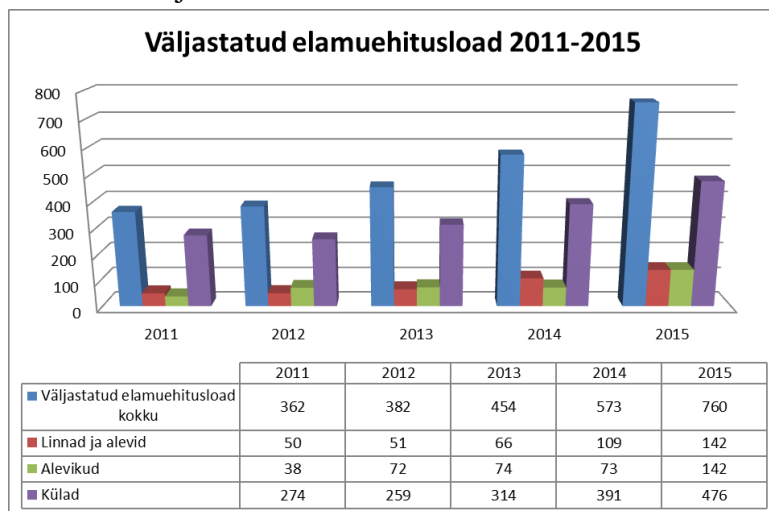


Jooniste 15 ja 16 võrdlusest nähtub, et viimasel viiel aastal on teede ehitamiseks hõlmatud põllumajandusmaad võrreldes varasema viie aasta pikkuse perioodiga oluliselt vähem. Kui perioodil 2007–2012 kasutati teede ehitamiseks põllumajandusmaad rohkem kui 3000

hektarit, siis hilisema viie aasta jooksul on hõlmatud täiendavalt põllumajandusmaid kokku umbes 100 hektarit. Nimetatud asjaolu on seletatav kindlasti ka sellega, et perioodil 2007–2012 alustatud teedehitus jätkus ka hilisemal viiel aastal ning uusi teehituse projekte alustati sellevõrra vähem.

Maaeluministerium analüüsis ehitusregistri alusel üksikute elamute ehitamiseks ehituslubade väljastamist aastail 2011–2015. Analüüsi tulemusi kajastab alljärgnev joonis 17.

Joonis 17. Väljastatud ehitusload üksikelamute ehitamiseks aastail 2011–2015



Jooniselt on näha, et aastail 2011–2015 väljastati üksikelamute ehitamiseks kokku 2531 ehitusluba, nendest linnadesse ja alevitesse ehitamiseks 418 luba ning pea samapalju ehk 400 ehitusluba väljastati üksikelamute ehitamiseks alevikesse. Ülejäänud ehk rohkem kui 1700 üksikelamut on püstitatud, püstitatakse või kavatsetakse püstitada küladesse.

Jooniselt 17 nähtub, et ehitussurve maapiirkonnas (külad, alevikud) järjepidevalt kasvab: kui näiteks veel 2014. aastal väljastati maapiirkonnas (külad, alevikud) üksikelamute püstitamiseks 464 luba, siis aasta hiljem oli selliste lubade arv juba 618 ehk tervelt ühe kolmandiku võrra suurem. Nimetatud andmed ei iseloomusta aga seda, millise sihtotstarbega maadele ja sealhulgas kas ka põllumajandusmaadele ehitamiseks load on antud.

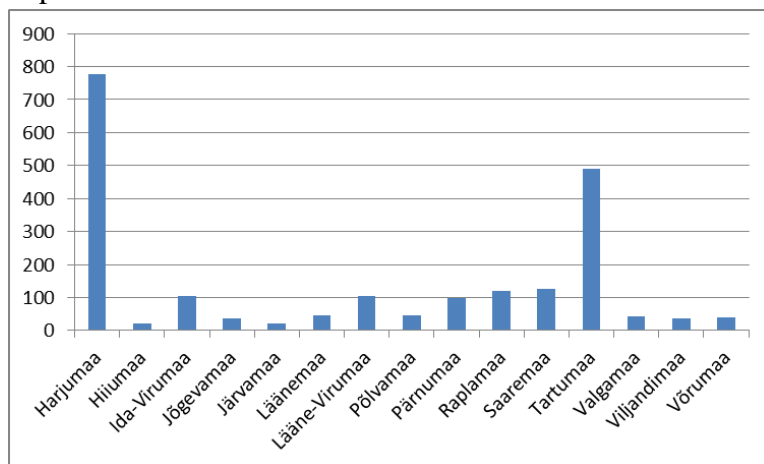
2017. aastal moodustati maapiirkonnas kokku üle 2000 katastriüksuse, millele määrati elamumaa sihtotstarve, sealhulgas Harjumaal 420 katastriüksust (20%), 580 katastriüksust Tartumaal (27%). Pärnumaal ja Ida-Virumaal oli moodustatud elamumaa sihtotstarbega katastriüksuste arv üle 100, siis ülejäänud maakondades oli nimetatud näitaja alla saja katastriüksuse.

Ajaloost on teada, et tiheasustusalad nagu linnad ja alevid on aegade vältel tekkinud viljakate põllumajandusmaadega aladele või nende lähedusse. Esialgse väärtuslikku põllumajandusmaad käsitleva kaardiandmete alusel analüüsiti, kui palju on linnade, alevite ja alevike ümbruses kuni ühe kilomeetri raadiuses väärtuslikke põllumajandusmaid. Analüüsist nähtub, et nimetatud tiheasustusalade ümbruses ühe kilomeetri raadiuses on

väärtuslike põllumajandusmaade massiive, mis asuvad tervikuna nimetatud maa-alal, kokku umbes 41 000 hektari ulatuses. Kui lisada juurde need väärtuslike põllumajandusmaade massiivid, mis jäävad osaliselt ühe kilomeetri raadiusesse, siis on linnade, alevite ja alevike lähiümbruses ligi 160 000 hektarit väärtuslikke põllumajandusmaid ehk kokku umbes 23% kõikidest väärtuslikest põllumajandusmaadest. Näiteks on Harjumaal, Tartumaal ja Ida-Virumaal asuvate tiheasustusalade ümbruses peaaegu pool nendes maakondades olevatest väärtuslikest põllumajandusmaadest. Väärtuslike põllumajandusmaade koondumist maakondade kaupa iseloomustavad ka joonised 6 ja 7.

Allolev joonis 18 iseloomustab üksikelanute ehitamiseks ehituslubade väljastamist maakonniti.

Joonis 18. Üksikelanute ehitamiseks väljastatud ehituslood aastail 2011–2015 maakondade kaupa



Nagu jooniselt nähtub, väljastati kaalukaim osa ehk 60% üksikelanute ehituslubadest just Harju- ja Tartumaale ehitamiseks ehk suurim ehitussurve on jätkuvalt piirkondades, kuhu on koondunud ja koondub elanikkond ning kus linnade, alevite ja alevike ümbruses on ka rohkem väärtuslikke põllumajandusmaid.

Lähtuvalt eeltoodust järeldub, et väärtusliku põllumajandusmaa kaitset käsitlevad piirangud võivad majanduslikust aspektist mõjutada ehitusettevõtjaid, sealhulgas kinnisvaraarendajaid, kes on piirangute tõttu sunnitud sobivate ehitusalade, st alade, mis ei ole väärtuslikud põllumajandusmaad, leidmiseks tegema senisest põhjalikumalt eeltööd ning teatud juhtudel ka arvestatavaid lisakulutusi. Näiteks kui elamute ehitamiseks sobiv ja lubatud maa-ala asub kohas, mille juurde on vaja rajada taristut (näiteks teed ja muud kommunikatsioonid) suuremas mahus, kui see oleks näiteks lähemal asuva väärtusliku põllumajandusmaa kasutamise korral.

Põllumajandusehitiste ehitamist, kui ehitamisel peetakse kinni seaduse eelnõu § 35<sup>10</sup> lõike 1 kohastest nõuetest, piirangud üldjuhul märkimisväärse mõjuga ei ole.

Vaieldamatult on aga seadusest tulenevate kitsenduste rakendumisel positiivne mõju põllumajandusettevõtjatele ja teistele maa põllumajanduslikult kasutajatele. Avalikkusele



kättesaadav põllumajandusmaa massiive kajastav andmestik ja vastav kaardikiht, mis sisaldab aktuaalseid ja usaldusväärseid andmeid kogu põllumajandusmaa, sealhulgas väärtuslike ehk viljakate muldadega põllumajandusmaa massiivide kohta, on kiireks ja kindlaks vahendiks põllumajandusmaa ja selle väärtuse kohta informatsiooni saamiseks. Selle kaudu saab põllumajandustootja kavandada täpsete ja ajas aktuaalsete andmete alusel oma majandustegevust.

Eelnõu koostaja on ka seisukohal, et on vähetõenäoline, et eelnõuga kehtestatavad piirangud asetavad maaomaniku olukorda, kus tal ei ole huvipuuduse tõttu võimalik maatulundusmaad müüa kellelegi muule, kui nn kohalikule suurmaaomanikule. See väide põhineb eeldusel nagu tooks väärtuslikuks põllumajandusmaaks tunnistamine kaasa huvipuuduse selle maa omandamise vastu ja seeläbi ka maa väärtuse vähenemise. Maa ei muutu sellest siiski väärtusetuks, kui see tunnistatakse väärtuslikuks põllumajandusmaaks.

Väärtusliku põllumajandusmaa korral on tegemist maatulundusmaa sihtotstarbega maaga ehk põllumajandussaaduste tootmiseks määratud maaga. Riik soovib väärtuslikku põllumajandusmaad kaitstes tagada, et väärtuslikku põllumajandusmaad kasutaks ja omandaks isik, kes seda maad ka edaspidi sihtotstarbeliselt kasutaks. See, kas tegemist on suurmaaomanikuga või väikemaaomanikuga ei oma siin tähtsust. Nõudlus väärtuslikuma põllumajandusmaa järele on aasta-aastalt kasvanud, mistõttu on koos nõudlusega kasvanud ka maa hinnad. Viimase aja arengud näitavad seda, et huvi saada põllumajandusmaa sihipärasesse kasutusse on kasvutrendis. Pigem on probleem selles, et hetkel on puudus sellisest põllumajandusmaast, mida saaks sihipäraselt kasutada ning mis oleks põllumajandusega tegelemiseks võimalikult suure väärtusega (nt mille boniteet on keskmisest viljakam).

Maa-ameti koostatud haritava maa 2017. a turuülevaatest [https://www.maaamet.ee/sites/default/files/content-editors/kinnisvara/haritava\\_maa\\_2017\\_aasta\\_turuulevaade.pdf](https://www.maaamet.ee/sites/default/files/content-editors/kinnisvara/haritava_maa_2017_aasta_turuulevaade.pdf) selgub, et haritava maa väärtust ja ka selle hinda mõjutavad juba praegu tehingus oleva maatüki pindala, boniteet ning PRIA toetuste ja põllumassiivide registri registreering:

- viimase viie aasta jooksul on tehtud rohkem tehinguid väiksemate maatükkidega – kõige rohkem on tehtud tehinguid haritava maaga, mille pindala jääb vahemikku 3–5 hektarit, mis võib tähendada, et suuremad maatükid, millel on kõrgem turuhind, on kas juba põllumajandustootja valduses ning seda ei müüda, või omandatud varem, kui müügihind oli madalam, mitte-põllumajandusliku tootja poolt ja antud rendile (50–60% põllumajandustootjate kasutada olevast maast on rendimaa);
- enamuse haritava maa tehinguid on tehtud maadega, mille boniteet on Eesti keskmisest viljakam, mis on ka ootuspärane, kuna madalama viljakusega mullal haritava maa kasutamine tulu saamise eesmärgil ei ole otstarbekas;
- kolmel viimasel aastal tehtud tehingutest on üle 90% tehtud selliste maatükkidega, mille pindala on ligi 90% ulatuses registreeritud PRIA põllumassiivide registris. Mida suurem osa maatükist on PRIA registris registreeritud, seda kõrgem on maatüki hind.

Põllumajandusmaa hinda mõjutavad eeltoodust tulenevalt eelkõige tegurid, mis kindlustavad selle maa põllumajandusliku kasutuse jätkusuutlikkuse, mitte see, et seda maad peaks saama tulevikus mittepõllumajanduslikult kasutada. Maaostu tehingute osapoolte kujunemist juriidiliste isikute kasuks on juba praegu tinginud muud sotsiaal-majanduslikud faktorid, mitte põllumajandusmaaga seotud või eelnõuga kehtestatavad väärtusliku põllumajandusmaa kasutamise seotud piirangud. Seetõttu ei saa väita, et väärtuslikku põllumajandusmaad soovivad või saavad osta üksnes suurmaaomanikud, kuna suurmaaomanikel on lihtsam oma äritegevust ümber korraldada või muuta põhjusel, et maa sihtotstarvet muuta ei saa. Tegelikuses on sellise maa järele puudus ning väärtuslikku põllumajanduslikuks tegevuseks kasutatavat maad soovitakse osta rohkem, kui seda hetkel pakkuda on.

### **Mõju elu- ja looduskeskkonnale**

Euroopa Komisjon on viimase kümnendi jooksul toonud esile kõrge loodusväärtusega põllumajandusmaa mõiste (mõiste ise on tänaseni õiguslikult defineerimata), viidates looduslike väärtuste ja põllumajandustegevuse vahelistele seostele, maastiku mosaiiksust toetavale põllumajandusele ning rõhutades madala intensiivsusega põllumajanduse rolli liikide ja elupaikade säilimisel<sup>12</sup>. Euroopas moodustavad kõrge loodusväärtusega põllumajandusmaa need alad, kus põllumajandustegevus on domineerivaks maakasutuseks ja kus põllumajandustegevus toetab või on seotud kas kõrge liigi- ja elupaigarikkusega või leidub neil aladel Euroopa ja/või riikliku, ja/või piirkondliku kaitseväärtusega liike.

Mitmesugused vajadused maa järele, eelkõige linnades ja linnade ümber, aga ka maapiirkondades, avaldavad põllumajandusmaale üha suuremat survet. Linnu ümbritsev põllumajandusmaa on harilikult viljakas, ent see on põllumajanduslikust seisukohast tihti siiski alahinnatud ja tavaliselt on sel nõrgem õiguslik kaitse kui metsamaal või looduskaitsealal.

Euroopa Komisjon on seisukohal, et piirkonnad, kus maa hõivamise mõju on suur, peavad jälgima ja hindama oma ehitussurve tingitud mullakadu ning kavandama asjakohaseid meetmeid vastavalt tulevasele maavajadusele. Eesmärkide saavutamiseks peaks maakasutust ja mulda kaitsvate meetmete rakendamine olema riikidele kohustuslik või vähemalt peaks nende meetmete väljatöötamine ja rakendamine olema suure toetuse ja selgete eesmärkidega poliitiline strateegia. Vastasel juhul muutub mullaressursside säästev kasutamine tihti muude huvide kõrval teisejärguliseks. Niisugune strateegia nõuab kõigi, mitte ainult ruumilise planeerimise ja keskkonnakaitsega tegelevate asjaomaste valitsusasutuste, täielikku pühendumist.

Väärtuslike põllumajandusmaade sihipärasel kasutamisel lähtutakse põhimõttelisest eeldusest, et enamik kõrge viljakusega/boniteediga muldadega maa-aladest on praegu põllumajanduslikus kasutuses ehk väärtuslike põllumajandusmaade määramisega ei kaasne olulist mõju kõrge loodusväärtusega põllumajandusmaale. Kui väärtusliku põllumajandusmaa massiivi näol on tegemist PLK-ga, mille puhul tuleb eelnõu § 35<sup>9</sup> lõike

---

<sup>12</sup> [http://pmk.agri.ee/mak/wp-content/uploads/sites/2/2017/01/KLV\\_metoodika\\_2016\\_PMK.pdf](http://pmk.agri.ee/mak/wp-content/uploads/sites/2/2017/01/KLV_metoodika_2016_PMK.pdf)



4 kohaselt tagada nõue, et see vastaks PLK esinemisala tunnustele, või kui väärtusliku põllumajandusmaa massiivile rajatakse eelnõu § 35<sup>13</sup> lõike 2 kohaselt looduslik maastikuelement, siis aitab see kaasa looduskeskkonna mitmekesisusele. Vaata ka nimetatud paragrahvide selgitusi.

Lisaks on ka kohalike omavalitsuste üksustel planeeringute tegemisel võimalik määrata kohaliku tähtsusega väärtuslikke põllumajandusmaid, millel ei pruugi olla mullaviljakuse seisukohast kõrget väärtust, kuid millel keskkonnakaitselisest aspektist võib olla muu oluline väärtus, millele aitab kaasa vajalikus ulatuses põllumajanduslik tegevus ja mis peasi, säilib mullastik koos tema väärtusega.

Eesti keskkonnanõuetega aastani 2030 seab muu hulgas üheks eesmärgiks mulla keskkonnasõbraliku kasutamise tagamise, mille saavutamiseks tuleks piirata ehitus- ja arendustegevust.

Mulda tuleb vaadelda pidevas arengus oleva loodusliku moodustisena, milles on ühtviisi tähtsad nii mineraalne ja orgaaniline osa kui ka mullaelustik. Muld on ainus tootmisvahend, mis võib õige kasutamise korral paremaks (st viljakamaks) muutuda. Ohtlike tagajärgedega inimtegevused, nagu maakasutuse muutused (näiteks muldade katmine ehitistega ja asfaldiga, maardlate rajamisel huumuskihi teisaldamine ja ladustamine), suurendavad kasvuhoonegaaside eraldumist mullast ning orgaanilise aine ja taimetoitainete varude vähenemist mullas. See viitab mulla degradatsioonile (mulla kahjustumine või hävimine looduslike protsesside või inimtegevuse tagajärjel) süvenemisele kogu maailmas<sup>13</sup>.

Ameerika geoloog David R. Montgomery ütleb oma 2007. aastal väljaantud raamatus „Muld. Tsivilisatsioonide häving“ nii: „Mulla degradeerumise hääletu kriis kujutab endast üht selle sajandi kõige hirmuäratavamast kriisist üldse. Kui lähete minu kombel mõnele poliitilisele arvamustõelisele rääkima, et muldade erosioon ja degradeerumine ohustavad tõsiselt inimkonna tulevikuväljavaateid, tuleks teilgi ära kannatada miniloeng selle kohta, kuidas ehk alles aastakümnete pärast saabuv kriis ei ole kuidagi seotud tänapäeva poliitikaga. Ent murenenud kivimitest, surnud taimedest ja loomadest, seentest ja mikroorganismidest koosnev õhuke kiht, mis katab maad, on ja jääb kogu maise elu allikaks – ja ka iga riigi kriitilise tähtsusega loodusvaraks. Kas see loodusvara on taastuv või taastumatu, sõltub juba sellest, kuidas teda kasutatakse<sup>14</sup>.

Tallinna ülikooli loodus- ja terviseteaduste instituudi bioloogia professor Madis Metsis<sup>15</sup>:

- Vaadates tagasi ökoloogia lähimenevikku võib ääretult imestada, et veel eelmise sajandi viimase kümnendi lõpus mulla rolli ökosüsteemis alahinnati. Kõike, mis oli maapinnast allpool, liigitati abiootiliseks ehk mitteelusaks osaks loodusest. Arvati, et parema juhul on mikroorganismide liikide koguhulk taimedega samal tasemel;

<sup>13</sup> Mullateadus. 2012. Astover, A., Kölli, R., Roostalu, H., Reintam, E., Leedu, E. Tartu, Eesti Maaülikool, lk 414

<sup>14</sup> Muld. Tsivilisatsioonide hukk. 2007. David R. Montgomery, lk 15

<sup>15</sup> <https://novaator.err.ee/682293/teadlane-teab-muld-on-sama-elus-kui-inimene>

- Mikroorganismide arvatakse olevat kuni triljon ehk tuhat miljardit liiki. Seda on kümme tuhat korda rohkem kui taimeliike. Kui olla ajalooliselt aus, siis juba 19. sajandi viimasel veerandil tunnistas mullateaduse üks loojatest, vene impeeriumi teadlane Vassili Dokutšaejev, et muld on justkui looduslik keha, millel on oma genees. Kaasa arvatud sünd, areng ja surm;
- Poliitikute tunnistab esimesena mulla tähtsust inimkonnale president Franklin Delano Roosevelt. Just tema lausus mullakaitse seadusele alla kirjutades, et iga rahvuse ajalugu on kirjutatud lähtuvalt rahvuse suhtumisest oma mullasse.
- Ka pealtnäha kõige mittemullalik muld, rannaliiv, on elu poolest rikas. Ühes grammis rannaliivas leidub umbkaudset tuhat liiki mikroorganisme. Ja nende tuhande liigi summaarne geneetiline kood on umbes sama suur kui inimesel – kolm ja pool miljardit aluspaari. Ühe grammi rannaliiva geneetiline mitmekesisus on ligilähedane inimese genoomile.
- See mitmekesisus ongi vundament, millele toetub maakera ökosüsteemi sisse ehitatud jätkusuutlikus. Sellele omakorda toetub inimühiskond, kelle eksistentsi aluseks on mulla võimekus tagada toidu tootmist.
- Mulla tähtsust on inimkond tunnetanud aegade algusest. Parafraaseerides 12. sajandist pärit fraasi "me seisame hiiglaste õlgadel", võime öelda, et me "seisame mulla õlgadel".

Eeltoodu on kinnituseks, et väärtusliku põllumajandusmaa kaitsemeetmetel, kui neid käesoleva eelnõu kohaselt põhimõttekindlalt rakendatakse, on vaieldamatult oluline mõju kõrge viljakusega muldade pikaajalisele säilimisele ja selle kaudu kogu looduskeskkonnale ja selle tulevikule.

### **Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele**

#### Põllumajandusmaa massiivide kaardi koostamine

Kavandatava regulatsiooni kohaselt on põllumajandusmaa massiivi kaardi koostaja ja andmete, sealhulgas väärtuslikku põllumajandusmaad kajastavate andmete töötaja PMA. Kogu põllumajandusmaa massiivide ruumi- ja boniteediandmete määramisega seotud ettevalmistustööd, analüüsid ja esialgsete ruumiandmetega seotud eeltööd teeb PMK. Põllumajandusmaa massiivi kaart ja andmed, sealhulgas väärtusliku põllumajandusmaa massiivi andmed, on põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registri osa. Nii PMK-l kui ka PMA-l on olemas piisav kogemus ja erialane pädevus põllumajandusmaa massiivi kaardi ja andmetega seonduvate ülesannete täitmiseks. PMA-l ja PMK-l on halduskoormuse kasv märkimisväärsem esimese aasta jooksul pärast käesoleva seaduse jõustumist, kui toimub põllumajandusmaa massiivide, sealhulgas riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivide, määratlemine ning vastava kaardikihi koostamine ning asjassepuutuvate maaomanike teavitamine.

#### Ehitamiseks vajalike maakasutuse, loodusliku maastikuelemendi rajamise ja katastriüksuse sihtotstarbe loataotluste menetlemine

Eelnõuga on kavandatud kaitsta põhimõtet, et kõrge viljelusväärtusega põllumajandusmaad ei kasutata muul kui põllumajanduslikul otstarbel ja selle põllumajanduslikust kasutusest väljaviimist piiratakse parimal võimalikul viisil. Sellist maad ei peaks ehitamiseks ja muul otstarbel kasutama. Kui see aga mingil mõjuval põhjusel siiski ei ole võimalik, saab seda

teha üksnes PMA loal. Seega lisandub aasta pärast seaduse jõustumist PMA ülesandeks loataotluste menetlemine ja vastavate otsustuste tegemine riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivile ehitamise (eelnõu §-d 35<sup>10</sup> ja 35<sup>11</sup>), väärtuslikule põllumajandusmaale puudesalu rajamise (eelnõu § 35<sup>13</sup>) või maatulundusmaa sihtotstarbe muutmise (eelnõu § 35<sup>14</sup>) korral. Täpsemad ülesanded nimetatud riigiasutuste töökorralduses on reguleeritakse käesoleva seaduse alusel kehtestatavates rakendusaktides.

Tulenevalt 1. juulil 2015 kehtima hakanud planeerimisseaduse regulatsioonist tuleb kõikide tasandite planeeringutes pöörata tähelepanu väärtuslikele põllumajandusmaadele.

Planeeringute kaudu antakse väärtuslikele põllumajandusmaadele üheselt mõistetav tähendus koostoimes teiste planeeringuobjektidega eeldusel, et kinnisasja, millel paikneb väärtuslik põllumajandusmaa, kasutatakse põllumajanduslikuks tegevuseks ja selle sihtotstarvet üldjuhul ei muudeta. Lisaks saab väärtusliku põllumajandusmaa käsitluse seostest planeerimistegevusega lugeda käesoleva seletuskirja § 35<sup>9</sup> selgitustest.

Seoses kohalike omavalitsuste reformiga on lähima nelja aasta jooksul oodata intensiivset üldplaneeringute koostamist. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 14<sup>1</sup> lõike 11 kohaselt peab haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu algatama moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse üldplaneeringu ühe aasta jooksul kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast alates ning kehtestama üldplaneeringu kolme aasta jooksul selle algatamisest arvates.

Lähtuvalt eeltoodust saab eeldada, et lähima nelja aasta jooksul ehk hiljemalt 2022. aastaks on kehtestatud üldplaneeringud, kus on arvestatud väärtuslike põllumajandusmaade kohta sätestatud kitsendustega, riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiividega ning määratud ka kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaade massiivid. Seega perioodil väärtusliku põllumajandusmaa kaitset käsitleva seaduse jõustumisest kuni üldplaneeringute kehtestamiseni võib eeldada ka rohkemal arvul loamenetlusi. Alates 2022. aastast peaks olema loamenetluste arv minimaalne, sest eelduslikult on riikliku tähtsusega põllumajandusmaa võimalikud kasutustingimused üldplaneeringu menetluse, kooskõlastamise ning heakskiidu etappides läbi räägitud ja kokku lepitud.

Kui PMA ja Maaeluministerium, kes on planeerimisseaduse § 76 kohaselt ning Vabariigi Valitsuse 17. detsembri 2015. a määruse nr 133 „Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused“ alusel kaasatavad üldplaneeringu koostamise menetluses, koostöös Rahandusministeriumiga, kelle ülesandeks on planeerimisseaduse § 90 kohaselt kontrollida üldplaneeringute heakskiitmise etapis planeeringu vastavust õigusaktidele, on taganud omavahelises koostöös riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa kaitsemeetmete tagamise juba üldplaneeringu koostamise etapis, saab eeldada, et nii-öelda erandjuhtude ehk riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa kasutamise seotud loamenetluste rakendamiste arv pärast käesoleva seaduse jõustumise järgsete üldplaneeringute kehtestamist ei tohiks olla märkimisväärne.

### Väärtuslikule põllumajandusmaale kavandatava ehitustegevuse kontrollimine

Käesoleva eelnõu § 35<sup>11</sup> lõike 2 kohaselt on ehitusseadustiku mõistes pädeva asutuse (kohaliku omavalitsuse üksus, Tehnilise Järelevalve Inspeksioon, Maanteeamet) ülesanne kontrollida ehitise ja ehitamise vastavust käesolevas eelnõus sätestatud tingimustele. Seoses väärtusliku põllumajandusmaa kaitsemeetmetega lisanduvad pädeva asutuse ülesandena ehitusseadustiku mõistes ka „vaba ehitustegevusega“ seotud ehitiste, kui need kavatsetakse püstitada või rajada väärtuslikule põllumajandusmaale, kohta tehtavad ehitusseadustiku §-dest 35 ja 36 tulenevad kontrollitoimingud. Käesoleva eelnõu § 35<sup>10</sup> lõike 10 kohaselt on täiendatud ehitusteatises esitamist nõudega, et ka selle ehitise puhul, mis ei ole kantud ehitusseadustiku lisa 1 loetellu, tuleb esitada ehitusteatis. Lähtuvalt nimetatud tingimusest tuleb pädeval asutusel kontrollida ja jälgida väärtusliku põllumajandusmaa kaitse seisukohast ehitiste, mille puhul ehitusseadustiku kohaselt kohaldub vaba ehitustegevus, ehitamise vastavust väärtusliku põllumajandusmaaga seotud kaitsenõuetele. Näiteks eratee ehitamise või laiendamise puhul, kui sellega on seotud väärtusliku põllumajandusmaa kasutuselevõtt, peab kohaliku omavalitsuse üksus kontrollima ehitusteatises märgitud asjaolusid ning tegema vajadusel täiendavad menetlustoimingud, et viia ehitamine väärtusliku põllumajandusmaaga seotud nõuetega vastavusse.

Lähtuvalt eeltoodust järeldub kokkuvõtvalt, et väärtusliku põllumajandusmaa kaitsemeetmete rakendamine toob PMA-le, PMK-le ja ehitusseadustiku mõistes pädevatele asutustele, eelkõige kohaliku omavalitsuse üksustele, kaasa mõningase halduskoormuse kasvu.

### Väärtuslikule põllumajandusmaale kavandatavate maardlate rajamine

Eelnõu § 4 alusel muudetakse maapõueseaduse § 27 ja § 49. Keskkonnaamet peab juhul, kui uuringuruumi või selle teenindusala asub riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivil, saatma üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa taotluse arvamuse saamiseks PMA-le. Lisaks eeldab üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa kohta antav haldusakt PMA eelnevat kooskõlastust. Keskkonnaamet kui kaevandamisloa andja peab ka tagama, et riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivile kavandatava mäeeraldise või selle teenindusmaa puhul küsitakse PMA-lt arvamust ning kaevandamisloa kohta antava haldusakti eelnõu kohta kooskõlastust. Nimetatud lisasätted maapõueseaduses on eelkõige riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi kaitset kinnitavad nõuded. Ka praegu peab kaevandamisloa andja maapõueseaduse § 49 lõike 11 kohaselt kooskõlastama vajaduse korral haldusakti eelnõu teiste asjasse puutuvate riigiasutustega. Lähtuvalt sellest ei too väärtusliku põllumajandusmaaga seotud täpsustused kaasa Keskkonnaametile täiendavat lisakoormust.

### Väärtuslikku põllumajandusmaad käsitlevate kaitsemeetmete rakendamine

Väärtuslikku põllumajandusmaad käsitlevad regulatsioonid ja kaitsemeetmed on seotud mitmes erinevas, kuid ulatuslikku mõju omavas õigusaktis sätestatud regulatsioonidega. Käesoleval eelnõul on puutumus planeerimisseadusega, ehitusseadustikuga, maapõueseadusega jms. Seoses sellega tuleb asjassepuutuvate riigiasutuste kui ka kohalike omavalitsuste üksuste ametnike vajadusel koolitada.

## Mõju regionaalarengule

Ligikaudu 75% Euroopa elanikkonnast elab linnapiirkonnas ja hinnanguliselt suureneb see osakaal 2020. aastaks 80%-ni. Alates 1950-ndate aastate keskpaigast on linnade kogupindala ELis suurenenud 78% võrra, samal ajal on elanikkond kasvanud ainult 33%. Ajavahemikus 1990–2000 hõivati<sup>16</sup> ELis asustatud alade alla maid umbes 1000 km<sup>2</sup> aastas (see on suurem kui Berliini pindala) ehk 275 hektarit päevas. Asustatud alad suurenesid nimetatud ajavahemikul ligikaudu 6% võrra. 2006. aastal oli hinnanguliselt umbes 100 000 km<sup>2</sup> ehk 2,3% (see on keskmiselt 200 m<sup>2</sup> elaniku kohta) ELi territooriumi mullastikust kaetud linnade ja asulate aladega. Aastail 2007–2017 on ehitistega, sealhulgas teedehitus, hõivatud põllumajandusmaad kokku ligi 11 000 hektari ulatuses. Põllumajandusmaale on kümne aasta jooksul ehitatud u 44 000 uut hoonet, nendest 12 000 hoonet on Tallinna, Tartu ja Pärnu lähiumbruses. Elamumaa pindala on viimase viieteistkümne aastaga suurenenud 50 500 hektarilt 87 600 hektarini ehk u 37 000 hektari võrra (33 kordne Tori aleviku pindala). Seejuures viimase kolme aastaga on elamumaaga hõlmatud ligi 4900 hektarit põllumajandusmaad (näiteks nelja kordse Aegviidu aleviku pindala). Enamuse sellest ehk umbes 40% moodustab Harju-, Tartu- ja Pärnumaal paiknev elamumaa.

Väärtusliku põllumajandusmaaga seotud piirangute mõju regionaalarengule on analüüsitud lähtuvalt Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 (edaspidi *strateegia*) põhimõtetest ja eesmärkidest<sup>17</sup>.

Strateegia kohaselt peavad regionaalpoliitika tulemuslikumaks elluviimiseks nii riik kui piirkonnad ise suutma oma tegevusi nendele eripärastele vajadustele võimalikult hästi kohandada. Ettevõtluses peab tähtsustama kohalike ressursside oskuslik kasutuselevõtt ning võimaluste leidmine traditsiooniliste tootmisharude lisandväärtuse kasvatamiseks. Regionaalarengu üheks pealiiniks on piirkondliku spetsialiseerumise ja piirkondliku omanäolisuse tagamine, mis tähendab spetsialiseerumist kindlatele looduslikele, kultuurilis-ajaloolistele või muudele piirkonnaspetsiifilistele eeldustele toetuvatele tegevusvaldkondadele.

Strateegia esimeseks eesmärgiks on tagada toimepiirkondade terviklikkus ja konkurentsivõimet soosiv elu- ja ettevõtluskeskkond. Lähtudes maapiirkondadele omasest ressursipotentsiaalst ja traditsiooniliste sektorite olulisusest, tuleb siin panustada suures osas põllumajanduse, kalanduse ja maaturismi tegevusalade edendamisele ning nende lisandväärtuse kasvatamisele.

Strateegia kohaselt on Põhja-Eesti (Harju-, Rapla-, Järva- ja Lääne-Virumaa) puhul asustussüsteemi tasakaalustatud arengu soodustamiseks vaja rohkem panustada ka regiooni muude, pealinnapiirkonna kaugemas mõjualas paiknevate keskuste ja toimepiirkondade tugevdamisele. Nende toimepiirkondade ettevõtluse ja tööturu arendamisel tuleb keskenduda mitmekülgse ettevõtlusstruktuuri tugevdamisele, sh nii tootmis-, teenindus- kui põllumajandusettevõtete lisandväärtuse kasvatamisele. Arvestades head mullaviljakust ja

<sup>16</sup> Maa hõivamine kirjeldab asustatud alade suurenemist aja jooksul, mille tagajärg on mulla tegelik katmine. Mulla katmine – maa-ala ja selle mulla püsiv katmine läbilaskmatu tehismaterjaliga (nt asfaldi või betooniga), hoonete ja teedega. Aiad, linnapargid ja muud rohealad ei ole kaetud läbilaskmatu pinnakattega.

<sup>17</sup> [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/eesti\\_regionaalarengu\\_strateegia\\_2014-2020.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf)

põllumajanduslikke traditsioone, on Põhja-Eesti regiooni lõunapoolses osas kõrgem potentsiaal intensiivseks põllumajandustootmiseks (nt teravilja- ja piimasaadused) ja vastava toodangu väärimdamisele. Tuginedes esialgsetele analüüsidele on Põhja-Eestis riikliku tähtsusega väärtuslikke põllumajandusmaid, mille mullastik kui väärtuslik ja potentsiaalne ressurss aitavad kindlustada piirkonnas jätkusuutliku põllumajandusliku arengu, kokku u 250 000 hektarit, millest kaalukam osa on Lääne-Virumaal (u 92 700 hektarit) ja Järvamaal (u 92 700 hektarit).

Strateegia kohaselt on Lõuna-Eesti (Tartu-, Viljandi-, Jõgeva-, Valga-, Võru- ja Põlvamaa) majandusstruktuuris ja hõives suure osatähtsusega traditsiooniliste töötõumahukate tootmisharude (nt põllumajandus, metsandus, toiduainetõõstus) tõttu siin oluline põõrata suuremat tähelepanu nende harude lisandväärtuse kasvatamisele. Piirkonna looduslike eelduste paremaks ärakasutamiseks tuleb põõrata suuremat tähelepanu muuhulgas õkopõllumajanduse ja kõõgiviljakasvatuse edendamisele. Lõuna-Eesti piirkonnas asuvast põllumajandusmaast osutus riikliku tähtsusega põllumajandusmaaks u 305 000 hektarit.

Lääne-Eesti regioonis (Hiu-, Saare-, Lääne- ja Pärnumaa) on ettevõtluse ja majanduskasvu stimuleerimisel looduskeskkonna iseärasuste tõttu (eelkõige saartel ja rannikualadel) otstarbekas pühenduda enam selle kestlikule majandamisele, rohe- ja biomajanduse potentsiaali ärakasutamisele ettevõtluse arendamisel ning loomakasvatuse ja mahepõllumajandusele, keskenduses senisest enam selle toodangu väärimdamisele. Nimetatud piirkonnas on riikliku tähtsusega väärtuslikke põllumajandusmaid kokku u 130 000 hektarit.

Ida-Virumaal, mida strateegia kohaselt käsitletakse omaette regioonina ja mille arengueelduseks ei ole määratletud põllumajanduslikku tegevust, on riikliku tähtsusega väärtuslikke põllumajandusmaid suhteliselt tagasihoidlikult ehk u 22 000 hektari ulatuses.

Riikliku tähtsusega väärtuslike põllumajandusmaade kaitsemeetmete eesmärgid toetavad täielikult strateegia kohaseid arengueesmäärke põllumajandusliku tegevuse kestlikkuse tagamiseks, andes kaitsemeetmete kaudu kõõkidele Eesti piirkondadele esmase ja pikaajalise kindluse, et kõõkides piirkondades on tagatud keskmisest väärtuslikemate muldadega põllumajandusmaa sihipärane kasutus ning selle kaudu põllumajandustõõtjate püsiv arenguvõime ja jätkusuutlikkus. Väärtusliku põllumajandusmaa kui kohaliku ressursi jätkusuutlik kasutamine tähtsustab põllumajandusettevõtlust kui traditsioonilist eluviisi ja tootmisharu.

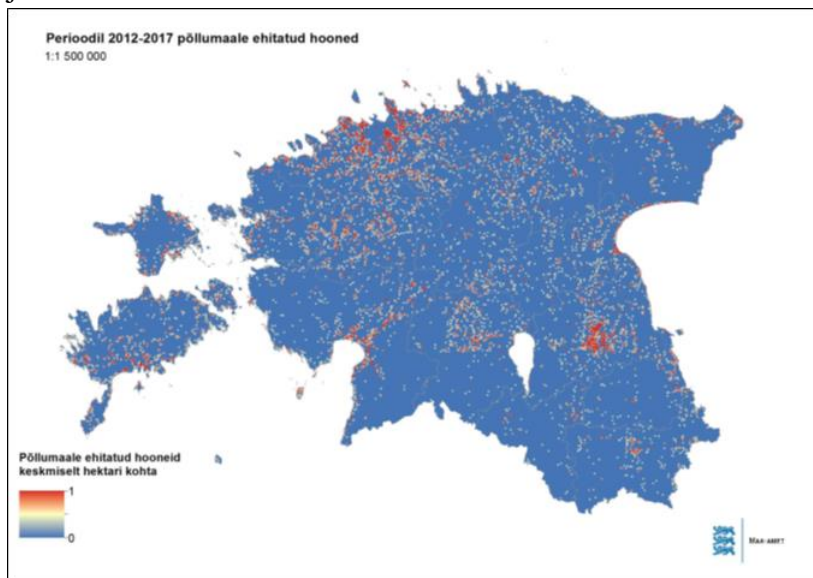
Väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamise piirangu mõju võib olla strateegia eesmärkide mõttes mitmetine:

- esmaIt aitab ehitamise piirang just suuremate linnade ümbrusest kaugemal olevate asualade osas kaasa regionaalse arengu tasakaalustatusele, panustades vastupanu osutamisele suuremate linnapiirkondade hoogsama arengule (strateegia kohaselt tuleks osutada strateegias toodud meetmete kaudu vastupanu Tallinna ja Tartu liigsele tõmbejõule).

Harjumaa linnade, alevite ja alevike ümbruses umbes ühe kilomeetri ulatuses on u 1350 riikliku tähtsusega põllumajandusmaa massiivi kogupindalaga ligi 20 000 hektarit. Tartumaal on tiheasustuste lähiümbruses kõrge viljelusväärtusega põllumajandusmaa massiive 925 kogupindalaga 24 000 hektari ulatuses.

Kogu Eesti ulatuses on linnade, alevite ja alevike ümbruses u 1 km ulatuses ligi 8000 riikliku tähtsusega põllumajandusmaa massiivi kogupindalaga u 160 000 hektarit. Eeltoodu on kinnituseks, tiheasustusalade ümbruses paiknevast väärtuslikust põllumajandusmaast on veerand Harju- ja Tartumaal.

Põllumajandusmaale ehitamise intensiivsust viimase viie aasta jooksul iseloomustab ka joonis 19



Nagu ülaltoodud jooniselt on näha, on viimase viie aasta jooksul põllumajandusmaade kasutuselevõtt ehitiste alla paikkonniti erinev, kuid äratuntavalt intensiivsem Tallinna, Tartu ja Pärnu lähiümbruses. Väärtusliku põllumajandusmaa kaitsemeetmed toetavad seega eelkõige strateegia seda eesmärki, mis puudutab vajadust osutada vastupanu Tallinna ja Tartu liigsele tõmbejõule. Väärtusliku põllumajandusmaa kaitse mõjutab aga ka kõikide teiste linnade ümbruse ehitussurvet, võimaldades laieneda põllumajandus- ja muul ettevõtlusel, aga ka elamuehitusel ning selle kaudu ka elanikkonna liikumisel ehitussurvega piirkondadest kaugemale.

- teiseks on väärtusliku põllumajandusmaaga seotud ehituspiirangute mõju riigi erinevate maakondade puhul erinev.

Põllumajandusmaa massiivide, sealhulgas riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivide osakaalu väljendab alljärgnev tabel:

Maakond	Kokku massiivid ≥2 ha		Väärtuslikud massiivid ≥2 ha		Piiranguteta massiivid ≥2 ha		Piiranguteta massiivide osakaal
	arv	pindala (ha)	arv	pindala (ha)	arv	pindala (ha)	
Harjumaa	6700	89 187	3581	45 832	3119	43 355	49%
Hiiumaa	1236	18 079	794	12 561	442	5 518	31%
Ida-Virumaa	3165	47 026	1391	22 695	1774	24 331	52%
Jõgevamaa	4 144	84 211	2704	66 906	1440	17 305	<b>21%</b>
Järvamaa	3139	85 936	2265	72 037	874	13 900	<b>16%</b>
Läänemaa	3896	52 498	2059	31 030	1837	21 469	41%
Lääne-Virumaa	5 280	123 500	3052	92 697	2228	30 802	<b>25%</b>
Põlvamaa	5168	65 260	2545	37 136	2623	28 123	43%
Pärnumaa	6583	96 425	3232	54 124	3351	42 301	44%
Raplamaa	5109	79 062	2528	39 637	2581	39 426	50%
Saaremaa	5589	66 990	2536	32 814	3053	34 176	51%
Tartumaa	5303	98 766	2749	62 773	2554	35 993	36%
Valgamaa	4461	57 040	2321	34 046	2140	22 993	40%
Viljandimaa	6874	97 946	3884	62 808	2990	35 138	36%
Võrumaa	6108	64 036	3301	41 826	2 807	22 211	35%
<b>Kokku</b>	<b>72 755</b>	<b>1 125 963</b>	<b>38 942</b>	<b>708 922</b>	<b>33 813</b>	<b>417 041</b>	<b>37%</b>

Nagu ülalolevast tabelist nähtub, on kogu riigis kahe hektari suuruseid ja suuremaid põllumajandusmaa massiive, mille maakasutuse kohta piirangud ei kehti, kokku rohkem kui 400 000 hektarit. Lisaks on piirangutevabad põllumajandusmaa massiivid, mis on alla kahe hektari suurused (kokku u 30 000 hektarit), linnades ja alevites olevad maatulundusmaa sihtotstarbega maad (kokku u 18 000 hektarit).

Samas, võrreldes teiste maakondadega, mõjutab põllumajandusmaale ehitamise piirang enim Järva-, Jõgeva- ja Lääne-Virumaad. Nimetatud maakondades on riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivide osakaal kõrge ning seetõttu ka piirangute mõju suurem. Samas tuleb silmas pidada, et Järvamaal on ikkagi n-ö piiranguteta ehk kahe hektari suuruseid ja suuremaid põllumajandusmaa massiive ligi 14 000 hektarit, Jõgevamaal rohkem kui 17 000 hektarit ning Lääne-Virumaal rohkem kui 30 000 hektarit.

Maa-ametilt saadud analüüsi kohaselt hõlmati aastail 2007–2017 hoonete ja teede ehitamiseks põllumajandusmaid Järva- ja Jõgevamaal 330 hektarit ning Lääne-Virumaal u 300 hektarit. Kui korrata, et ilma piiranguteta võib ehitamiseks või metsastamiseks vabalt kasutusele võtta alla kahe hektari suuruseid põllumajandusmaa massiive, siis, tuginedes eeltoodud analüüsidele ei ole väärtusliku põllumajandusmaaga seotud piirangute tõttu ette näha negatiivseid mõjusid erinevate maakondade regionaalsele arengule.



- kolmandaks on kohalike omavalitsuste üksustel võimalik anda täiendavalt regionaalpoliitilisi suunitlusi planeeringutes kohaliku tähtsusega väärtuslike põllumajandusmaade määramise kaudu. Kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi kaitseks kehtivad aga samad regulatsioonid ja sama ulatusega piirangud nagu riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi puhul ehk riik on kohaliku tähtsusega väärtuste kaitsel kohaliku omavalitsuse üksusele õiguslikuks abiks ja partneriks.

Lisaks eeltoodule tuleb märkida, et eelnõu kohta tehti märkusi, et väärtusliku põllumajandusmaa kaitsemeetmetega halvatakse võimalus ehitada maale uusi elamuid ning selle kaudu tõkestatakse inimeste võimalused asuda maale elama. Kinnisvaraportaali KV andmetel oli näiteks 2017. aasta oktoobris müügis maapiirkonnas (külad, alevikud) u 4000 üksikelamut ning 300 talukohta. Kordamist väärib, et kitsendused ei kehti kuni kahe hektari suuruste väärtusliku põllumajandusmaa massiivi puhul, samuti võib ilma kitsendusteta ehitada elamu ja selle teenindamiseks vajalikud hooned väärtusliku põllumajandusmaa massiivi äärsele muu kasutusotstarbega maa vahele ulatuvale põllusopile, mille suurus on kuni 0,5 ha.

Eelnõus sätestatud kitsenduste eesmärk on piirata väärtuslike põllumajandusmaade hõivet uute elamuehitusaladega. Uusi üksikuid väiketalusid on võimalik ja otstarbekas rajada mittepõllumajandusmaale või vähem viljakatele maadele, mitte aga sinna, kus on kujunenud tavapärane põllumajanduslik maakasutus. Silmas tuleb pidada, et väiketalu ei koosne üksnes elamust, vaid ka sinna juurde kuuluvatest kõrvalhoonetest ning õuealast. Lisaks tuleb arvestada ka vajalike kommunikatsioonide väljaehitamiseks vajaliku maaga.

Seetõttu näebki eelnõu ette, et väärtusliku põllumajandusmaa hõivamine ka uute elamute ehk väiketalude ehitamiseks oleks eelnevalt põhjalikult kaalutud ja analüüsitud ning äärmise vajaduse korral saab seda teha erahuvides PMA loaga.

Kokkuvõtteks – võimalused maale elama asumiseks või uute elamute ehitamiseks ka kitsenduste rakendumisel on suhteliselt laialdased. Väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamise piirang peaks jõuliselt aitama kaasa vanade, kunagi ehitiste all olnud, kuid varemeks muutnud maa-alade kasutusevõtuks. Siinjuures võib möönda, et ehitamine „puhtale“ põllumajandusmaale on kindlasti, võrreldes vanade ehitusasemete kasutamisega, odavam, kuid lõppkokkuvõttes annab see regionaalses võtmes topeltpositiivse tulemuse: vähenevad või kaovad vanad kokkuvarisenud ehitised, mis läbi saab küla esteetilisema ja korrastatuma välimuse, ning säilib viljakas põllumajandusmaa kui taastumatu loodusressurss, mis tagab meie jätkuva toidulaua.

**Kokkuvõtvalt** on väärtuslikku põllumajandusmaad käsitlevate tingimuste ja kaitsemeetmete rakendumise üldine mõju elanike ja ettevõtete halduskoormusele hinnatav järgmiselt:

- halduskoormus põllumajandusmaad ettevõtlikeks kasutavale ettevõtjale ei muutu;
- halduskoormus muudele ettevõtjatele, kes on väärtusliku põllumajandusmaa omandanud eesmärgiga kasutada seda muul otstarbel kui selle põllumajanduslik

- kasutus (väärtusliku põllumajandusmaa hõlmamine ehitisega või metsastamine), halduskoormus suureneb;
- halduskoormus kodanikule, kelle omandis on väärtuslik põllumajandusmaa, võib halduskoormus suureneeda üksnes juhul kui ta soovib seda kasutusele võtta muul otstarbel kui selle põllumajanduslik kasutus;
  - töökoormus suureneb mõnevõrra PMA-l, PMK-l ja kohaliku omavalitsuse üksustel ja seda eelduslikult umbkaudu esimesel viiel aastal ehk ajal, mil PMA, PMK ja kohaliku omavalitsuse üksustega koostöös samaaegselt üldplaneeringute koostamise protsessiga määratletakse väärtusliku põllumajandusmaa massiivid.

## **7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

Seaduse rakendamisega on eelnõu kohaselt seotud PMA, PMK, PRIA, Tehnilise Järelevalve Amet, Maanteeamet ja kohaliku omavalitsuse üksused.

**PMA-le** kaasneb riigi poolsete kohustuste täitjana seaduse rakendamisel põhikoormus ning tema ülesanded on järgmised:

- registri volitatud töötaja ülesannete täitmine (vt ka § 52<sup>2</sup> selgitust), milleks on põllumajandusmaa massiive, sealhulgas väärtusliku põllumajandusmaa massiive kajastava kaardi koostamise korraldamine (kaart koostatakse ühe aasta jooksul pärast seaduse jõustumist) ja asjakohaste andmete õigsuse pidev kontrollimine, jälgimine ja vajadusel korrigeerimine/kaasajastamine (eeldatavasti langeb suurem koormus seaduse jõustumise järgsetele esimestele aastatele, kui võib olla vaja teha andmete täpsustusi ja korrigeerimisi);
- PMK-ga koostöö korraldamine põllumajandusmaa massiivide ruumiandmete õigsuse tagamisel;
- põllumajandusmaa massiivide ruumiandmetega seotud otsustuste tegemine;
- Eesti ja maakondade kaalutud keskmise boniteedi andmete avalikustamine PMA veebilehel;
- riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivide omanike teavitamine nõudest ja kitsendustest väärtusliku põllumajandusmaa säilitamise kohta;
- riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi hõivamise (ehitamine, kaevandamine) ja katastriüksuse sihtotstarbe muutmise kohta seaduses ettenähtud juhtudel loamenetluste läbiviimine ja vastavate otsuste tegemine;
- riikliku ja haldusjärelevalve teostamine väärtusliku põllumajandusmaa massiivi metsastamise ja maastikuelementide rajamise üle.

Lähtuvalt ülalloeletatud ülesannetest, mis tuleb PMA-l väärtuslikku põllumajandusmaad käsitlevate kaitsemeetmete tagamisel täita, peab PMA tagama eelduslikult 2,2 ametikoha olemasolu. Töötasu ja ametikohtadega lisanduvad muud kulud moodustavad 85 200 eurot aastas.

**PMK** ülesanne on seaduse § 35<sup>3</sup> lõike 3 kohaselt põllumajandusmaa massiivide kaalutud keskmiste boniteetide kindlaks tegemine. Sellele aga eelneb esmalt aasta jooksul pärast seaduse jõustumist töö põllumajandusmaa massiivide kaardi koostamiseks ja massiivide andmete õigsuse tagamiseks ning ka hilisem pidev koostöö PMA-ga. Lisaks tööle kaardiandmetega on PMK ülesandeks ka välitööde tegemine, et vaiete alusel või muust informatsioonist lähtuvalt kontrollida või hinnata ümber mullaareaalide boniteedinäitajad või viia läbi asjakohased ekspertiisid. PKM peab nende ülesannete täitmiseks tagama u 1,2 ametikoha olemasolu. Töötasu ja ametikohtadega lisanduvad muud kulud moodustavad 48 000 eurot aastas.

Põllumajandusmaa massiivide registri moodustamine, sealhulgas põllumajandusmaa massiivide kaardi ja põllumajandusmaa massiividega seotud andmete kajastamine eeldab PMA ja PMK arvutisüsteemi riist- ja tarkvara täiendusi (PMA, PMK, Maa-amet, Keskkonnaagentuur vaheliseks andmevahetuseks vajalike liidete loomine). Nimetatu eeldatav maksumus on 150 000 eurot, millele lisanduvad võimalikud hilisemad jooksvad hooldusteenuse kulud u 15 000 eurot aastas.

Eelnimetatud PMA ja PMK tööjõukulud kogusummas 133 200 eurot aastas ja IT arendusteks tehtavad kulud kantakse Maaeluministeriumi baaseelarvest.

**Kohalike omavalitsuste üksustel** tuleb väärtuslike põllumajandusmaade kohta seatud kitsenduste puhul rakendada täiendavaid menetlustoiminguid juhul, kui ehitustegevusega tahetakse hõivata väärtuslikku põllumajandusmaad. Kohaliku omavalitsuse üksus peab seadusest tulenevate nõuete täitmiseks:

- 1) tagama planeerimistegevuses ja katastriüksuse sihtotstarvete määramisel riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiividega arvestamise ja nende säilitamise põllumajandusmaana;
- 2) jälgima ja tagama üldnõude, et väärtuslikule põllumajandusmaale ei ehitata uut ehitist ja ei laiendata olemasolevat ehitist või taotlema maakasutuse luba PMA-lt;
- 3) pidama kinni uue riigitee või kohaliku tee ehitamiseks käesoleva seaduse § 35<sup>10</sup> lõike 3 kohastest kitsendustest või taotlema asjakohast luba PMA-lt.

Ehitusseadustiku § 19 lõike 1 kohaselt peab kõigepealt tagama omanik ise, et ehitist, ehitamine ja ehitise kasutamine vastab õigusaktidest tulenevatele nõuetele, sealhulgas peab omanik tagama ehitamiseks ja ehitise kasutamiseks vajalike lubade olemasolu ning nõutavate teavituste ja teadete esitamise. Käesoleva eelnõu § 35<sup>10</sup> lõike 10 kohaselt on täiendatud ehitusteatisest esitamist nõudega, et ka selle ehitise puhul, mis ei ole kantud ehitusseadustiku lisa 1 loetellu, tuleb esitada ehitusteatis. Kohaliku omavalitsuse üksus ehitusseadustiku mõistes pädeva asutusena peab nii ehitusteatisest kui ehitusloa kohustusliku ehitise puhul kontrollima kõiki ehitamisega seotud asjaolusid ning nõudma ehitise või ehitamine nõuetele vastavusse viimist. Kohaliku omavalitsuse üksus peab ehitusteatisest või ehitusloa kontrollimisel või projekteerimistingimuste väljastamise menetluses tagama käesoleva seadusega sätestatud esmase eesmärgi – säilitada väärtuslik põllumajandusmaa põllumajandusmaana. Väärtusliku põllumajandusmaaga seotud käesolevast seaduse

eelnõust tulenevad täiendavad menetlustoimingud teeb kohaliku omavalitsuse üksus üksnes sellisel juhul, kui ta on veendunud, et ehitise ehitamine või laiendamine muule maale on võimatu või oluliselt ebaotstarbekam või kui ehitamine on ehitusloa taotleja arvates avalikes huvides või elamu ehitamise korral erahuvides.

Eelnõuga on loodud eeldus, et väärtusliku põllumajandusmaa kaitsel ühilduvad nii riigi kui kohaliku omavalitsuse huvi. Seega käesoleva seaduse eelnõuga sätestatud väärtusliku põllumajandusmaa kaitseks sätestatud tingimuste täitmise ja riigi ning kohaliku omavalitsuse üksuse vahelise intensiivse koostöö rakendumise korral peaks olema tagatud ka eeldus, et väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamisega või katastriüksuse sihtotstarbe muutmisega seotud loamenetlusi peaks rakendatama minimaalselt. Kui loamenetlust on siiski vaja rakendada (kohaliku omavalitsuse üksus on teinud kõik ehitusseadustikust tulenevad menetlustoimingud ehitusteatisel või ehitusloa menetlemisel ning on jõudnud seisukohale, et maakasutuse loataotlus riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi kasutuselevõtmiseks on asjakohane), ei pea kohaliku omavalitsuse üksus tegema muid täiendavaid menetlustoiminguid, kui edastama PMA-le seaduse § 35<sup>11</sup> lõike 3 kohase maakasutuse loataotluse. Lähtuvalt eeltoodust ei eeldata käesoleva seaduse rakendamisel ka kohaliku omavalitsuse üksuste halduskoormuse kasvu ning täiendavaid kulusid.

**Tehnilise Järelevalve Amet** on ehitusseadustiku § 39 alusel ehitusloa andmiseks pädev asutus. Tehnilise Järelevalve Ameti ülesanne on ehitusloa andmine selliste ehitiste puhul, mille ehitusprojekt sisaldab ehitisi, mille kohta on ehitusloa andmine riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses, või kui ehitusprojekt sisaldab ehitisi, mille kohta on ehitusloa andmine mitme riigiasutuse pädevuses. Näiteks kui ehitatakse raudteed ja selle kõrvale hoonet, kus reisijad saavad rongi oodata ja kauplustes käia. Kuna raudtee ja hoone on omavahelises seoses, sest hoone ehitatakse raudtee tõttu, koostatakse mõlema ehitise jaoks terviklik ruumilahendus ning ehitiste ehitamist menetletakse koos. N-ö topeelpädevus võib tekkida näiteks kahe riigiasutuse – Tehnilise Järelevalve Ameti ja Maanteeameti vahel. Selliste, üldiselt erandlike juhtumite korral, kui selliste ehitiste ehitamisel kavandatakse hõivata riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi või selle osa ning seejuures ei tagata § 35<sup>10</sup> lõikes 3 või 4 sätestatud tingimusi ning puuduvad sama paragrahvi lõikes 8 sätestatud lubatavused, on Tehnilise Järelevalve Ameti ülesanne taotleda PMA-lt riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa hõivamiseks luba.

Ehitusseadustiku § 101 kohaselt on **Maanteeameti** ülesandeks menetleda riigitee ehitamise korral ehitusteatis ja väljastada ehitusluba. Käesoleva eelnõu § 35<sup>10</sup> lõike 8 kohaselt ei pea riigitee ümber ehitamiseks või laiendamiseks kinni pidama sama paragrahvi lõikes 4 sätestatud tingimustest. Kui aga uue riigitee ehitamine ei vasta lõikes 4 sätestatud kitsendustele, peab Maanteeamet riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi hõivamise korral taotlema riigitee ehitamiseks loa PMA-lt.

Kui on aga tegemist kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivi hõivamisega, tuleb vastav asjaajamine läbida selle kohaliku omavalitsuse üksusega, kes kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa on määranud.

Riigiasutuste puhul on tegemist tavapärase menetlustoimingutega, (vt ehitusseadustiku § 36 lõige 5 punkt 2 ja § 42 lõige 7 punkt 1), ei ole Tehnilise Järelevalve Ameti ja Maanteeameti puhul ette näha täiendavate kulude rahastamise vajadust.

## **8. Rakendusaktid**

**Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusest** tulenevate volitusnormide alusel kehtestatavad rakendusaktid:

- paragrahvi 35<sup>2</sup> lõike 6 alusel „Põllumajandusmaa massiivi ruumiandmete määramise kord“;
- paragrahvi 35<sup>3</sup> lõike 5 ja § 35<sup>4</sup> lõike 4 alusel „Põllumajandusmaa massiivi, Eesti põllumajandusmaa ja maakonna põllumajandusmaa kaalutud keskmise boniteedi määramise meetodika“;
- paragrahvi 35<sup>5</sup> lõike 4 alusel „Põllumajandusmaa massiivi riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiiviks tunnistamise kord“;
- paragrahvi 35<sup>16</sup> lõike 2 alusel „Põllumajandusmaa massiivide registri põhimäärus“.

Esmaseks ja oluliseks põhimõtteks on, et määrustega kehtestatavate regulatsioonide elluviimine tagatakse PMK ja PMA vahelises koostöös ja vastavas andmevahetuses. PMK kui hallatava riigiasutuse põllumajandusseire ja uuringute osakonna mullaseire büroo on pädev tagama ruumiandmete määramiseks vajalikku ja nõuetekohast algteavet, mis on aluseks mullastiku kaardi andmete alusel põllumajandusmaa massiivide kaalutud keskmise boniteedi määramisele. Viimane on käesoleva eelnõu § 35<sup>3</sup> lõike 3 kohaselt PMK ülesanne. PMA kui valitsusasutuse ülesandeks on PMK poolt väljatöötatud alusandmetest lähtuvalt määrata põllumajandusmaa massiivide ruumiandmed ning kehtestada põllumajandusmaa massiivide kaalutud keskmiste boniteetide alusel riigi ja maakondade kaalutud keskmised boniteetid. Eesti ja maakondade kaalutud keskmistest boniteedinäitajatest lähtuvalt määratakse maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 35<sup>5</sup> alusel riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivid.

Nimetatud maaeluministri määruste eelnõud on lisatud käesolevale seletuskirjale.

Kõnealused maaeluministri määrused jõustuvad samal ajal käesoleva seadusega ehk 2019. aasta 1. jaanuaril.

## **9. Seaduse jõustumine**

Eelnõu § 5 lõike 1 kohaselt on kavandatud seaduse jõustumine 2019. aasta 1. jaanuaril.

Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §14<sup>1</sup> lõike 11 kohaselt peab haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus algatama üldplaneeringu ühe aasta jooksul kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast arvates ning kehtestama üldplaneeringu kolme aasta

jooksul selle algatamisest arvates. Üldplaneeringu peaesmärk on kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määramine.

Haldusreformi käigus tekkis 2017. a oktoobris ja novembris 51 kohalikku omavalitsust, kus 2018. aastal algatatakse üldplaneering ning mida planeerimisseadusest tulenevate nõuete kohaselt menetletakse kuni 2021. aasta lõpuni. Väärtuslike põllumajandusmaade käsitlemine ruumilise arengu põhimõtete määramisel planeerimismenetluses on lahutamatu oluline.

Käesoleva eelnõu § 52<sup>2</sup> lõike 1 alusel määratakse põllumajandusmaa massiivide, sealhulgas väärtusliku põllumajandusmaa massiivide ruumiandmed, 2019. aasta jooksul. Nimetatud elluviimise aeg ühildub omakorda üldplaneeringute koostamise ajaga. Seetõttu on vajalik tagada käesoleva seaduse jõustamine ajaks, mis võimaldab asjaomaste riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste ratsionaalses koostöös korraldada väärtusliku põllumajandusmaa massiivide õigete ruumiandmete määramine ning väärtuslikule põllumajandusmaale vajalike kaitsemeetmete kiire rakendamine.

Eelnõu § 5 lõike 2 kohaselt jõustuvad maapõueseaduses ja planeerimisseaduses tehtavad muudatused 2020. aasta 1. jaanuaril. Hilisem jõustumine on seotud eelnõu §-s 52<sup>3</sup> sätestatuga, mille kohaselt kohaldatakse §-des 35<sup>9</sup>–35<sup>15</sup> sätestatud kitsendusi samuti alates 2020. aasta 1. jaanuarist. Aasta jooksul pärast seaduse jõustumist teeb PMA koostöös PMK-ga eelnõu § 52<sup>2</sup> kohased menetlustoimingud põllumajandusmaa massiivide, sealhulgas riikliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivide, määramiseks (vt ka § 52<sup>2</sup> kohta antud selgitusi). Seetõttu ei ole enne nimetatud massiivide määramist võimalik kohaldada maapõueseaduse kohaseid väärtusliku põllumajandusmaa kitsendustega seotud menetlustoiminguid ega teha otsustusi kohaliku tähtsusega väärtusliku põllumajandusmaa massiivide määramise kohta.

## **10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Väärtuslikku põllumajandusmaad käsitlev temaatika on analüüsitud ja läbi arutatud Siseministeriumi planeeringute osakonna (praegune Rahandusministeriumi planeeringute osakond), PMK mullaseire büroo ja PMA spetsialistidega. Asjakohased konsultatsioonid on toimunud Eesti Maaülikooli põllumajandus- ja keskkonnainstituudi ning metsandus- ja maaehitusinstituudi teadlastega. Väärtuslikku põllumajandusmaad käsitlevaid õiguslikke aluseid on tutvustatud põllumajanduse ja maaelu arengu nõukogu 12. mai 2014. aasta ja 28. juuni 2018. aasta istungitel. Nimetatud nõukogu leidis, et põllumajandusmaa vajab kaitset ning on hea, et põllumajandusmaa definitsioon ja kaitsemeetmed saavad kogu riigi ulatuses õiguslikult reguleeritud. Seejuures leiti, et eelnõu seletuskirjas tuleks rõhutada, et maa on põllumehe tootmisvahend. Väärtuslikku põllumajandusmaad käsitlevaid põhimõtteid tutvustati põllumajanduse nõustajate teabepäeval (17. juunil 2014), Eesti Planeerijate Ühingu ja Siseministeriumi koostöös korraldatud infopäeval (11. veebruaril 2015), samuti Rahandusministeriumi korraldatud maavanemate infopäeval ning maavalitsuste arengu- ja planeeringuosakondade juhtide ja spetsialistide nõupidamistel. Lisaks sellele on toimunud

arutelud Eesti Maaomavalitsuste Liidu ning Harju, Viljandi, Pärnu, Lääne, Hiiu, Valga, Võru ning Põlva maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste juhtide ja asjaomaste ametnikega. Eelnõus olevaid põhiseisukohti arutati 2016. aasta detsembris ning 2017. aasta novembris ja detsembris Riigikogu maaelukomisjonis ning 2018. aasta märtsis Riigikogu Isamaa ja Res Publica Liidu (IRL) fraktsioonis.

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi EIS kaudu, toimik nr 16-0960 Eesti Maaomavalitsuste Liidule ning Eesti Linnade Liidule ning arvamuse avaldamiseks Eesti Planeerijate Ühingule, Eesti Põllumeeste Keskliidule, Eestimaa Talupidajate Keskliidule, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale ning Eesti Erametsaliidule.

Arvamust ei avaldanud Eesti Põllumeeste Keskliit, Eestimaa Talupidajate Keskliit, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda ning Eesti Erametsaliit.

Eelnõu kohta esitas kommentaarid K. Siilats, kuid need jäeti arvestamata.

Eelnõu kohta tegid märkusi ja avaldusi Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liit, Võrumaa Omavalitsuste Liit ning Haanja ja Muhu vallavalitsused ning Eesti Planeerijate Ühing. Seisukohad esitatud märkuste osas on kajastatud seletuskirja lisa olevas märkuste ja ettepanekute tabelis (lisa 2).

---

Algatab Vabariigi Valitsus 5. novembril 2018. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik