



Ülle Madise  
Õiguskantsleri Kantselei

Meie: 30.09.2020 nr 1.4-4/926

**Arvamuse küsimine väärtusliku põllumajandusmaa säilitamisele suunatud maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta**

Austatud proua Madise

Maaeluministeerium on koostanud maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*), mille eesmärgiks on saavutada kõrge viljelusväärtusega põllumajandusmaa ja selle mullastiku õiguslik kaitse ning väärtusliku põllumajandusmaa võimalikult suures ulatuses põllumajanduslik kasutus ja selle kaudu julgeolek toidu tootmisel. Eelnõu on esitatud Riigikantseleile Vabariigi Valitsuse istungi päevakorda võtmiseks, kuid seni ei ole eelnõu istungile jõudnud, kuna on tekkinud küsimused seoses kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiaga. Eeltoodust tulenevalt palume Teil anda hinnang kahele alltoodud küsimusele. Kõik eelnõuga seotud dokumendid on kättesaadavad Vabariigi Valitsuse istungite infosüsteemist VIIS.

1. Palume Teil hinnata, kas eelnõus kavandatud põhimõtte ja menetluskäik, kus kohaliku omavalitsuse üksus peab koostatava üldplaneeringuga seadma kaitse- ja kasutustingimused, mille seadmise alused tulenevad eelnõust ja piiravad väärtuslikule põllumajandusmaale ehitamist, sinna maastikuelementide rajamist, selle maa metsastamist ning selle sihtotstarbe muutmist, riivab põhjendamatult kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiat. Seejuures on eelnõu kohaselt kohaliku omavalitsuse üksusel võimalus põhjendatud avaliku või erahuvi esinemise korral ning asjakohaste asutustega kooskõlastatult planeerimismenetluses selliste kaitse- ja kasutustingimuste seadmisest loobuda.

2. Palume Teil hinnata alltoodud lahenduste sobivust Eesti Vabariigi põhiseaduslikku korda ning anda hinnang erinevate osapoolte huvidega arvestamise kohta pakutud lahenduste korral.

Lahendus 1 – eelnõus väljapakutud lahendus tagada väärtusliku põllumajandusmaa kaitse üldplaneeringute kaudu.

Eelnõus kavandatud kitsendustega saavutatav eesmärk on kokkuvõtlikult väärtusliku põllumajandusmaa kaitse. See tähendab, et eelnõuga seatakse sellised tingimused, mis aitavad kaasa olemasoleva mullastiku struktuuri ja viljelusväärtuse säilitamisele ning takistavad väärtusliku põllumajandusmaa põllumajanduslikust kasutusest välja minekut, et tagada inimeste toiduga varustuskindlus. Kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustus läbi planeerimismenetluse määrata eelnõus sätestatud tunnustele vastavad põllumajandusmaa massiivid väärtusliku põllumajandusmaa massiiviks ja seada nende kohta eelnõukohased kaitse- ja kasutustingimused, on suunatud väärtusliku põllumajandusmaa ühetaolise säilitamise

ja nii riigi terviku kui ka iga kohaliku omavalitsuse üksuse toiduga varustuskindluse tagamiseks.

Eelnõu kohaselt on üheks väärtusliku põllumajandusmaa massiivi tunnuseks vastav põllumajandusmaa massiivi kaalutud keskmine boniteet. Kui tunnistada väärtuslikuks üksnes üle riigi keskmise boniteediga põllumajandusmaad, kujuneksid mitmete maakondade, nagu Hiiumaa, Läänemaa, Saaremaa, Ida-Virumaa ja teised, põllumajandusmaad nii-öelda mitte- või vähemväärtuslikuks ja see ei tagaks eelnõuga püstitatud eesmärki tagada kogu riigis toiduga varustuskindlus. Maaeluministeerium leiab, et kaitstav põllumajandusmaa kui toidu tootmiseks esmavajalik loodusressurss peab olema olemas kogu riigis ning seda tuleb kaitsta kogu riigis ja ühtsetel alustel. Põhiküsimus ei ole selles, kus paikneb väärtuslik põllumajandusmaa, vaid selles, et seda peab olema meil riigis igal pool. Lähtuvalt sellest on eelnõus arvestatud ka nende maakondade eripäraga, mille põllumajandusmaade mullastiku viljelusväärtus jääb Eesti keskmisest madalamaks.

Üldplaneeringu eesmärk on kogu valla või linna territooriumi või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine. Üheks üldplaneeringuga lahendatavaks ülesandeks on määrata väärtuslikud põllumajandusmaad ja seada nende kohta kaitse- ja kasutustingimused. Seni, kuni konkreetseid õiguslikke aluseid ei ole, toimub selle ülesande täitmine igas kohaliku omavalitsuse üksuses erinevalt. See aga ei anna kindlust ja teavet, et väärtuslik põllumajandusmaa saab ka tegelikult kaitstud.

Eesmärgiga tagada väärtusliku põllumajandusmaa piisav ja ühetaoline kaitse kogu riigis, tuleb eelnõus sätestada ühtsed põhimõtted, millest kõik kohaliku omavalitsuse üksused üldplaneeringuid koostades väärtusliku põllumajandusmaa kohta otsuste tegemisel lähtuks. Väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmisel ei saa arvestada üksnes konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse või tema elanikkonna huvidega. Väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmine puudutab riigi, sealhulgas kohaliku omavalitsuse, põllumajandusmaad tervikuna ja kõiki riigi elanikke, kuna eesmärgiks on tagada toidu varustuskindlus kogu riigis, mitte üksnes kohalikul tasandil. Seetõttu on Maaeluministeerium eelnõu koostades lähtunud põhimõttest, et väärtusliku põllumajandusmaa kogu riigis piisava ja ühetaolise kaitse tagamiseks tuleb kehtestada ühtsed alused, millest kohaliku omavalitsuse üksused üldplaneeringus kaitse- ja kasutustingimuste seadmisel lähtuks. Kui iga kohaliku omavalitsuse üksus lähtuks väärtusliku põllumajandusmaa kohta kaitse- ja kasutustingimuste seadmisel ja kitsenduste rakendamisel üksnes oma huvidest ja eesmärkidest, ei tagaks see väärtusliku põllumajandusmaa piisavat ja ühetaolist kaitset kogu riigis.

Samas võib planeeringuga rakendada lisaks eelnõuga kehtestatavatele väärtusliku põllumajandusmaaga seotud kitsendustele täiendavaid kitsendusi. Ühtlasi on kohaliku omavalitsuse üksusel, kui see on teatud maa-ala puhul vajalik, põhjendatud avaliku või erahuvi esinemise korral, mis kaalub üles väärtusliku põllumajandusmaa säilitamise avaliku huvi, asjakohaste asutustega kooskõlastatult võimalik planeerimismenetluses eelnõus sätestatud kaitse- ja kasutustingimuste seadmisest loobuda. Seega on igati võimalik ka kohaliku elanikkonna huvidega arvestada ja erinevaid huvisid kaaluda. Seetõttu ongi eelnõus üldplaneeringu mehhanismi kasutamine kõige õigem, kuna võimaldab võimalikult suures ulatuses täita eelnõuga püstitatud eesmärki ja jätab kohaliku omavalitsuse üksusele alles võimaluse oma kogukonna huvide ja vajaduste eest seista ning ei riiva ebaproportsionaalselt kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiat.

Väärtusliku põllumajandusmaa säilitamise avalik huvi ei võrsunud kohalikust kogukonnast, kuid loomulikult see puudutab kohalikku kogukonda. Seega on tegemist küsimusega, mis ei ole ega saa ka olla üksnes kohaliku elu küsimus, kuna ei esine olulist kohaliku elu küsimust sisaldavat kriteeriumi ehk küsimuse võrsumist kohalikust kogukonnast. Selge on see, et eeltoodust hoolimata on just kohaliku omavalitsuse üksused need, kes üld- aga ka detailplaneeringuid tehes saaksid kõige otsesemalt mõjutada seda, kuidas riik tervikuna, sealhulgas kohalik omavalitus, tulevikus toiduga varustatud on, sest kohaliku omavalitsuse üksusel on erinevaid huvisid kaaludes võimalus jõuda põhjendatud lahenduseni. Eelnõus sätestatud kitsendused, millega kohaliku omavalitsuse üksus peab planeeringuid koostades üldjuhul arvestama, on väärtusliku põllumajandusmaa kogu riigis ühetaoliseks kaitseks

vajalikud ning muude vahenditega ei ole võimalik samaväärset ega ka ühetaolist kaitset sama hästi saavutada.

Väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmiseks ja riigi, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksuse, toiduga varustuskindluse tagamiseks ei näe Maaeluministeerium teisi abinõusid, mis oleksid sama mõjusad püstitatud eesmärgi saavutamiseks. Alternatiivsed abinõud võivad küll olla leebemad, kuid neid ei saa käsitada vähemalt sama mõjusa abinõuna. Kavandatud abinõud ei riiva kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ebaproportsionaalselt. Arvestades, et tegemist ei ole üksnes kohaliku elu küsimusega, on kohaliku omavalitsuse üksusele jäetud siiski piisav kaalutusõigus väärtusliku põllumajandusmaa kohta otsuste tegemisel. Samas on väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmine üldplaneeringute kaudu eelnõus sätestatud kitsendusi arvestades meie hinnangul ainus tõhus mehhanism, mis võimaldab tagada ühetaolise väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmise kogu riigis.

Lahendus 2 – korraldada väärtusliku põllumajandusmaa kaitse maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu kaudu.

Rahandusministeerium leiab, et maakonnaplaneeringu teemaplaneeringute koostamise kaudu on võimalik keskenduda antud loodusressursi kasutamise osas probleemsetele piirkondadele ning maakonnaplaneering on sobiv vahend määramaks üldised kasutustingimused riigile olulise väärtusega ressursi kaitseks kohalike omavalitsuste huvide ülesena. Ka juba kehtivates maakonnaplaneeringutes on väärtuslik põllumajandusmaa kajastatud Maaeluministeeriumi poolt antud esialgse ja täpsustamist vajava teabena. Rahandusministeeriumi arvates võimaldab teemaplaneeringu koostamine asjakohaselt ja parimal võimalikul viisil läbi viia ka kaasamise ja koostöö protsessi kohaliku omavalitsuse üksustega ja maaomanikega. Näiteks on taolist praktikat kavas rakendada Harju maakonnas maavarade teemaplaneeringu algatamisega, et leida kohaliku omavalitsuse üksustega koostöös sobivad kompromisslahendused. Eeltoodut toetab Rahandusministeeriumi arvates ka planeerimisseaduse (edaspidi *PlanS*) § 55 lõikes 1 toodud maakonnaplaneeringu eesmärk, milleks on maakonna, selle osa või muu regiooni ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine. Maakonnaplaneering koostatakse eelkõige kohalike omavalitsuste üleste huvide väljendamiseks ning riiklike ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamiseks.

Seega kohtades, kus väärtuslik põllumajandusmaa kui riigile oluline ressurss on ohustatud näiteks suuremahulise ehitustegevuse vms tulemusel, oleks Rahandusministeeriumi arvates otstarbekas Vabariigi Valitsusel algatada ühe või mitme maakonna teemaplaneering *PlanS* § 56 lõike 1 punktis 7 toodud ülesande lahendamiseks ehk väärtuslike põllumajandusmaade säilitamiseks üldiste kasutustingimuste määramiseks. Teemaplaneeringu algatamise taotluse peaks esitama Vabariigi Valitsusele Maaeluministeerium koostöös Rahandusministeeriumiga.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Arvo Aller

Maaeluminister

Teadmiseks: Rahandusministeerium

Ketlyn Roze, 625 6127, ketlyn.roze@agri.ee