

SELETUSKIRI

Vabariigi Valitsuse määruse “Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord” eelnou juurde

1. Sissejuhatus

Määruse kehtestamise volitusnorm on sätestatud maakatastriseaduse § 18 lõikes 3, mille kohaselt kehtestab sihtotstarvete liigid ja määramise korra Vabariigi Valitsus. Tulenevalt vajadusest kaasajastada ja täpsustada katastriüksuse sihtotstarvete liikide ja nende määramise regulatsiooni ning arvestades asjaolu, et kehtivasse Vabariigi Valitsuse 24. jaanuari 1995. a määrusesse nr 36 "Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise alused" tuleks teha hulgaliselt muudatusi, tuleb pidada otstarbekaks uue määruse kehtestamist.

Määruse eesmärk on kaasajastada katastriüksuse sihtotstarvete liike ja nende määramise korda vastavalt kehtivatele õigusaktidele. Senine regulatsioon on olnud mõneti ebatäpne, mistõttu on praktikas ette tulnud juhuseid, kus ühesuguse kasutusega katastriüksustele on määratud erinev sihtotstarve. Samuti võib olla ekslikult sama sihtotstarbe alla sattunud täiesti erineva kasutusega katastriüksusi. Praktikas on sihtotstarbe alaliikide maakatastris registreerimisest loobutud (välja arvatud sotsiaalmaa alaliigid). Sihtotstarbe alaliikide registreerimine ei ole majandamise mõttes põhjendatud, sest senisele praktikale tuginedes piisab maakatastris registreerimisele kuuluvate maade üle arvestuse pidamiseks sihtotstarbe liikide tasemest. Seetõttu on loobutud sihtotstarbe alaliikidest, erandiks on vaid sotsiaalmaa sihtotstarve, mille alaliikideks jagamine on vajalik maareformi jätkamiseks. Kuna katastriüksuse sihtotstarbe määramise aluseks on planeeringud ja ehitiste kasutamise otstarbed, siis on katastriüksuse sihtotstarvete ühtlustamiseks lähtutud majandus- ja kommunikatsiooniministri 26. novembri 2002. a määrusest nr 10 “Ehitise kasutamise otstarvete loetelu”.

Eelnõu on koostanud Maa-ameti juriidilise osakonna juhataja Triinu Rennu (Triinu.Rennu@maaamet.ee, tel 6650 755), Maa-ameti maakatastri osakonna juhataja kt Piret Tauer (Piret.Tauer@maaamet.ee, tel 6650 678), Maa-ameti planeeringute ja maareformi osakonna juhataja kt Maire Salu (Maire.Salu@maaamet.ee, tel 6650 769) ja Maa-ameti kinnisvara hindamise osakonna juhataja kt Andres Juss (Andres.Juss@maaamet.ee, tel 6650 623) ning ekspordina on kaasatud Aivar Tomson.

2. Eelnõu sisu

Eelnõu § 1 kohaselt sätestab määrus katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja reguleerib nende määramist. Katastriüksuse sihtotstarbe määrab kohalik omavalitsus ning määratud sihtotstarve registreeritakse maakatastris.

Eelnõu § 2 sätestab sihtotstarbe määramise alused. Selgitamist vajab, et kohalik omavalitsus määrab katastriüksuse sihtotstarbe nii neil juhtudel, kus on tegemist uuele katastriüksusele esmakordse sihtotstarbe määramisega, kui ka olemasoleva katastriüksuse sihtotstarbe muutmisega. Seetõttu on eelnõus läbivalt kasutatud sihtotstarbe määramise mõistet. Üldjuhul toimub sihtotstarbe määramine kinnisasja omaniku taotluse alusel. Eelnõus on täpsustatud, et kohalikul omavalitsusel on õigus ja kohustus omaalgatuslikult määrata katastriüksuse sihtotstarve, kui kinnisasja omanik taotlust ei esita. Näiteks kui elamu soovitakse ümber ehitada

äriotstarbeliseks ehitiseks ning kinnisasja omanik taotleb vaid ehitusloa väljastamist, tuleb kohalikul omavalitsusel määrata enne või vähemalt samaaegselt ehitusloa väljastamisega katastriüksusele ärimaa sihtotstarve. Ehitise alusele ja selle teenindamiseks vajalikule maale määratakse kogu ulatuses ehitise kasutusotstarbele vastav sihtotstarve.

Eelnõu § 3 sätestab, et ühele katastriüksusele on võimalik määrata kuni kolm sihtotstarvet, lähtudes ehitise kasutusotstarbest ja maale planeeringuga määratud kasutusotstarbest. Kui planeeringuga on näidatud kasutusotstarvete proportsioon, siis tuleb sihtotstarbe määramisel seda järgida. Kui katastriüksusel asuva ehitise kasutusotstarve või planeeringuga määratud maa kasutamistotstarve vastab mitmele sihtotstarbe liigile, siis on võimalik määrata katastriüksusele mitu sihtotstarvet. Sihtotstarbe osatähtsuse määramisel lähtutakse hoone suletud brutopinna kasutusotstarveteks jagunemisest ja rajatise puhul ehitise alusest pinnast. Seega tuleb hoone pinna hulka arvata need pinnad, mis asuvad sellistes hoone osades, millel on suletud siseruum.

Eelnõu § 4 sätestab kohaliku omavalitsuse toimingud sihtotstarbe määramisel. Rõhutamist vajab, et kui planeerimisseadus näeb ette detailplaneeringu koostamise kohustuse (PlanS § 3 lg 2), siis tuleb enne sihtotstarbe määramist koostada ning kehtestada detailplaneering.

Eelnõu § 5 sätestab, milliseid andmeid peab sisaldama kohaliku omavalitsuse katastriüksuse sihtotstarbe määramise otsus. Selgitamist vajab, et detailplaneeringu kehtestamise otsusele tuleb viidata vaid juhul, kui detailplaneeringu koostamine on kohustuslik, samuti siis, kui detailplaneeringu koostamine ei ole kohustuslik, kuid kehtiv detailplaneering on olemas. Samas ei tohi ära unustada, et maakatastriseaduse § 18 lõikest 6 tuleneb üldine nõue, et detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral määrab kohalik omavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe planeerimisseaduse kohase üldplaneeringu alusel. Tulenevalt planeerimisseaduse §-st 45 olid kohalikud omavalitsused kohustatud tagama linna üldplaneeringu kehtestamise hiljemalt 2006. aasta 1. jaanuariks ja valla üldplaneeringu kehtestamise hiljemalt 2007. aasta 1. juuliks.

Eelnõu § 6 sätestab katastriüksuse sihtotstarvete liigid. Seni kehtinud regulatsiooni kohaselt eristati lisaks sihtotstarbe liikidele ka nende alaliike. Seeläbi oli jaotusi oluliselt rohkem ja nn piirsituatsioonide arv ning sellest tulenevad probleemid olid samuti suuremad. Pikka aega seostati sihtotstarbe alaliikide vajadust eelkõige maamaksuga, kuna mõnedele sihtotstarbe alaliikidele olid leitud erinevad maksustamishinnad võrreldes sama sihtotstarbe liigi ülejäänud alaliikidega. Maatehingute analüüsid aga ei kinnitanud alaliikide erinevaid tehinguhindasid. 2001. aasta korralise hindamise käigus loobuti hindamisest sihtotstarbe alaliikide kaupa ja sellest tulenevalt puudub sihtotstarvete alaliikideks jaotamiseks praktiline vajadus. Erandiks on siin sotsiaalmaa sihtotstarbe liik, mis jaguneb alaliikideks. Ühiskondlike hoonete maa ja üldkasutatava maa eristamine on vajalik eelkõige just seetõttu, et määrata ära üldkasutatav, avalikult kasutatav maa, sest sotsiaalmaa sihtotstarbega võib olla ka maa, mis ei ole oma olemuselt üldkasutatav (nt mõnede tervishoiuasutuste territooriumid). Varasemas regulatsioonis kasutatud üldmaa sihtotstarve on eelnõus asendatud üldkasutatava maa sihtotstarbega just seetõttu, et rõhutada vastavate maauksuste avalikkusele suunatud funktsiooni. Vajadus säilitada sotsiaalmaa alaliigid tuleneb sellest, et sotsiaalmaa kui peamise munitsipaalomandisse antava maa osas on maareform veel lõpule viimata. On tõenäoline, et pikemas perspektiivis saavad senised sotsiaalmaa alaliigid iseseisvateks katastriüksuse sihtotstarvete liikideks.

Eelnõu § 7 sätestab mõningate sihtotstarvete liikide määramise erisusi. Katastriüksusele ei saa määrata samaaegselt teiste sihtotstarvetega järgmisi sihtotstarbeid:

1. sihtotstarbeta maa
2. sotsiaalmaa alaliigi üldkasutatava maa sihtotstarve.

Erandina võib katastriüksusele määrata koos üldkasutatava maaga veekogude maa sihtotstarvet, kui katastriüksuse koosseisus ei ole teiste sihtotstarvetega maad. Selline vajadus on tekkinud peamiselt kohalike omavalitsuste soovist saada munitsipaalomandisse koos munitsipaalomandisse jäävate veekogude aluse maaga ka veekogudega piirnevat maad. Näiteks

supelranna maa, maa millel ei ole otstarbekas moodustada iseseisvat katastriüksust või mida ei ole otstarbekas määrata piirneva maaüksuse koosseisu. Juhul kui soovitakse kaldale ehitada või seal on juba olemasolev ehitis, tuleb reeglina moodustada iseseisev katastriüksus, kuna üldkasutatav maa on avalikult kasutatav, üldjuhul hooneteta maa.

Üks arvukuselt suuremaid ja piirsituatsioonides äärmiselt keerukas sihtotstarve on maatulundusmaa. Pikk ja keerukavõitu nimetus ei anna päris kindlasti edasi asja veelgi keerukamat sisu. Maatulundusmaa hulka loetakse ka need maatulundusmaa sihtotstarbelise kasutuse seisukohalt tulu mittetootvad katastriüksused või nende osad, mis ei kuulu mõne muu sihtotstarbe koosseisu, kuid millel esineb metsa- või põllumajanduslik potentsiaal. See aitab vältida situatsiooni, kus näiteks sööti jäänud haritav maa kergekäeliselt muudetakse mõneks muuks maa sihtotstarbeks. Eelnõu koostamisel ilmnes, et eelnõus kasutatav termin “põllu- või metsamajanduslik potentsiaal” on mitmeti mõistetav. Maaüksuse põllu- või metsamajanduslik potentsiaal on näitaja, mis väljendab antud maaüksuse põllu- või metsamajanduse jaoks olulisi füüsilisi omadusi, mis võimaldavad maaüksust kasutada põllu- või metsamajandusliku tootmisega tegelemiseks (näiteks söötis või võsastunud endised põllud ja karjamaad). Eelnõu koostajad ei pidanud siiski otstarbekaks anda eelnimetatud termini definitsiooni eelnõus, kuid esitatud sätte mõte peaks olema üheselt selgitatud seletuskirjas. Oluline on veelkord rõhutada, et nimetatud maadele ei ole võimalik määrata muud sihtotstarvet ning nende kasutamine metsa- või põllumaana on põhimõtteliselt võimalik.

Tulenevalt asjaolust, et maatulundusmaa sihtotstarbe koosseisu arvatakse muude kõlvikute hulgas ka õuema, sh elamu õue alla jääv maa, ei ole võimalik määrata katastriüksusele elamumaa ja maatulundusmaa sihtotstarvet samaaegselt. Samuti ei saa samaaegselt määrata katastriüksusele koos maatulundusmaa sihtotstarbega jäätmehoidla maa ja sihtotstarbeta maa ning sotsiaalmaa alaliigi üldkasutatava maa sihtotstarvet.

Eelnõu § 8 reguleerib määruse rakendamist. Enne määruse jõustumist maakatastris registreeritud katastriüksuste sihtotstarbe liigid ja alaliigid muudab katastripidaja nende sihtotstarvete osas, mis ei tingi uue sihtotstarbe määramist. Katastripidaja esitab ühe kuu jooksul arvates määruse jõustumisest kohalikule omavalitsusele nimekirja katastriüksustest, mille sihtotstarbed ei vasta eelnõu §-s 6 sätestatud sihtotstarbe liikidele või kui liitsihtotstarbed ei ole uue määrusega kooskõlas. Liitsihtotstarbe puhul tuleb erilist tähelepanu pöörata just maatulundusmaa sihtotstarbega maa määramise erisustele. Nimelt ei määrata samaaegselt katastriüksusele maatulundusmaa sihtotstarbega koos elamumaa, jäätmehoidla maa ja sihtotstarbeta maa ning sotsiaalmaa alaliigi üldkasutatava maa sihtotstarvet. Seega tuleb kõik nimetatud reeglit eiravad katastriüksuse sihtotstarbed üle vaadata ja uue sihtotstarbe määramisel tuleb arvestada eelnõu §-s 7 sätestatud erisustega. Kohalik omavalitsus on kohustatud eelnõust tulenevad sihtotstarbed määrama nelja kuu jooksul alates katastripidajalt nimekirja saamisest. Seega toimub katastriüksuste sihtotstarvete määrusega kooskõlla viimine koostöös katastripidajaga.

Kui enne määruse jõustumist katastriüksusele määratud sihtotstarve ei vasta määruse §-s 6 sätestatud sihtotstarbe liigile, on katastripidajal õigus registreerida katastriüksus määruse §-s 6 nimetatud sihtotstarbega või keelduda sihtotstarbe registreerimisest ning nõuda sihtotstarbe määramist vastavalt määrusele. Säte reguleerib olukorda, kus otsus sihtotstarbe määramiseks on vastu võetud enne määruse jõustumist, kuid katastrikannet pole veel tehtud. Katastripidaja keeldub kandest vaid juhul, kui on vajadus teha sisuline otsustus, milline sihtotstarve on õige. Juhul kui sihtotstarve on üheselt arusaadav, siis puudub vajadus kandest keeldumiseks. Näiteks kui katastripidajale esitatakse registreerimiseks dokumendid, mille kohaselt sihtotstarbeks on määratud korruselamumaa, siis nähtub eelnõust üheselt, et nimetatud on käsitletav elamumaana ning ilma täiendavaid otsustusi kohalikult omavalitsuselt nõutamata kandeavaldus rahuldatakse. Kui aga katastripidajale esitatakse registreerimiseks dokumendid, mille kohaselt sihtotstarbeks on määratud sotsiaalmaa, siis sellist kandeavaldust katastripidaja rahuldada ei saa (sihtotstarve

tuleb sotsiaalmaa puhul määrata ju alaliigi tasandil) ning sellest kandest keeldutakse ning kohustatakse kohalikku omavalitsust määrama katastriüksuse sihtotstarve kooskõlas määruse §-s 6 sätestatuga.

Eelnõu § 9 kohaselt viiakse Vabariigi Valitsuse määrused kooskõlla eelnõuga. Sihtotstarbe muutumisega ei muutu maksumäär vaid maaüksuse maksustamishind. Sisulise muudatusena täiendatakse Vabariigi Valitsuse 22. mai 2001. a määrust nr 179 „Maa maksustamishinna arvutamise kord” §-ga 8, selleks et säilitada järjepidevuse ja õiguskindluse huvides kohalikele omavalitsustele senine maamaksust tulenev tulubaas. Nimelt veekogude maale, mis on avalikus kasutuses, ei rakendata maa maksustamisel veekogude maa sihtotstarvet ja nende maade maksustamishinna arvutamisel määratakse veekogude maa sihtotstarbega maa maksustamishinnaks sama katastriüksuse teiste sihtotstarvete maksustamishinnad vastavalt nende proportsioonile. Nimetatud regulatsioon on vajalik, et vältida topelt maksusoodustust. Kehtiva õiguse kohaselt seda probleemi ei ole, kuna veekogude maa tuli moodustada iseseisva katastriüksusena. Tulenevalt maamaksuseaduse § 4 lõike 1 punktist 4 on maksuvaba avalikus kasutuses olev maa, sh ka avalikus kasutuses olevad veekogud. Avalikus kasutuses olevad veekogud on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 18.07.1996 määrusega nr 191 „Avalikult kasutatavate veekogude nimekiri”.

Näide: tänane 100% maatulundusmaa (kogupind 2 ha sh kõlvik 1,5 ha metsamaa, 0,4 ha muu maa (veekogu) ja 0,1 ha õuema). Maatulundusmaa maksustamishind = (1,5 ha x 3100 kr/ha) + (0,4 ha x 800 kr/ha) + (0,1 ha x 60 000 kr/ha) = 11 000 kr. Eelnõu alusel on võimalik määrata 80% maatulundusmaa ja 20% veekogude maa. Seega maksustamishind eelnõu alusel ilma rakendussätteta on maatulundusmaal (80% x 1,5 ha x 3100 kr/ha) + (80% x 0,4 ha x 800 kr/ha) + (80% x 0,1 ha x 60 000 kr/ha) = 8776 kr. Maksustamishind veekogude maal = 20% x 2 ha x 800 kr/ha = 320 kr. Maksustamishind kokku = 9100 kr. Arvestada tuleb ka seda, et mida suurem on veekogude aluse maa osatähtsus, seda suurem tuleb ka topelt maksusoodustus. Selleks, et vältida kohalikele omavalitsustele senise maamaksust tuleneva tulubaasi vähendamist ja et sihtotstarbe määramisel lähtutaks peamisest põhimõttest, et maa sihtotstarve peab vastama tegelikule maakasutusele, tulebki ette näha rakendussäte maa maksustamishinna arvutamise korda.

Vabariigi Valitsuse 23. oktoobri 2003. a määrus nr 264 „Katastrimõõdistamise teostamise ja katastrimõõdistamise kontrollimise kord” jõustus 03.11.2003. Viidatud kord sätestab üheselt, et maatulundusmaa sihtotstarbega maaüksuse kohta koostatud katastriüksuse plaani eksplikatsioonis esitatakse üldpindala ning eraldi haritava maa, loodusliku rohumaa, metsamaa, õuema (mille hulgast tuuakse eraldi välja ehitiste aluse maa pindala) ja muu maa (mille hulgast tuuakse eraldi välja vee all oleva maa pindala) pindalad, sõltumata sellest, kas maaüksus asub tihe- või hajaasustusega alal või detailplaneeringu kohustusega alal hajaasustuses. Katastriüksuse plaan on aluseks eksplikatsiooni registreerimisele maakatastris. Kuna enne nimetatud korra jõustumist viidatud regulatsiooni ei olnud, siis on paljudel tiheasustusega aladel asuvatel, maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksustel eksplikatsioon ehk kõlvikuline koosseis määramata (s.o esitatud on ainult üldpindala). Maa maksustamishinna määramist reguleeriv õigusakt on senini üheselt määranud, et maatulundusmaa sihtotstarbega maatükile määratakse maksustamishind tuginedes kõlvikutele. Kuna kõikidel maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksustel ei ole eksplikatsioon määratud, siis on tekkinud segadus maa maksustamishinna määramisel. Segadust tekitava olukorra lahendamiseks täiendatakse maa maksustamishinna arvutamise korda sättega, mis näeb ette, et kui maatulundusmaa eksplikatsioon (kõlvikuline koosseis) on määramata, siis lähtutakse maksustamishinna määramisel muu maa kõlvikule määratud hinnast.

Eelnõu § 10 kohaselt tunnistatakse kehtetuks Vabariigi Valitsuse 24. jaanuari 1995. a määrus nr 36 "Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise alused".

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega, kuna vastav ühtne regulatsioon puudub. Kinnisvara valdkonda laiemas mõttes puudutab kapitali vaba liikumise nõue. Kuna käesolev õigusakt seda ei takista, vaid täiendavate lihtsustuste tõttu peaks kinnisvara sihtotstarbe määramine ja sihtotstarbele vastav kasutamine muutuma läbipaistvamaks, siis võib öelda, et tegemist on kaudselt Euroopa Liidu põhimõtteid toetava eelnõuga.

4. Määruse mõjud

Eelnõu peamine tähtsus seisneb olemasoleva sihtotstarvete määramise regulatsiooni täpsustamises ja kaasajastamises. Eelnõu rakendamine võimaldab katastriüksustele sihtotstarbe määramisel vältida piirsituatsioone. Kuna katastriüksuse sihtotstarbe määramise alused ja sihtotstarbe liigid on täpsemalt kirjeldatud, siis peaks see lihtsustama ka planeerijate tööd ja kohalike omavalitsuste toiminguid sihtotstarbe määramisel.

5. Määruse rakendamiseks vajalikud kulutused

Eelnõu alusel kehtestatava määruse rakendamisega seotud kulud kaetakse Keskkonnaministeeriumi eelarvest.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras vastavalt Riigi Teataja seaduses sätestatule.

7. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks ministeeriumidele, Eesti Maaomavalitsuste Liidule ja Eesti Linnade Liidule. Kooskõlastuskirja saatsid Justiitsministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liit.

Jaanus Tamkivi
Keskkonnaminister