

Kohalikud maakasutus- otsused riiklike kliimaeesmärkide valguses





Projekti WaterLANDS veavad Eestis eest Tartu Ülikool, Eestimaa Looduse Fond, RMK ja Tootsi Turvas.

Projekti WaterLANDS (nr 101036484) rahastab Euroopa Liidu Horizon 2020 uuringute ja innovatsiooni programm. Esitatud teave kajastab autorite vaateid ja Euroopa Komisjon selle eest ei vastuta.

Analüüsi autorid: Mari Palolill, Kadri Leetmaa, Liina Hints (Tartu Ülikool)

Kaanefoto: Anna Brigitta Erikson

Kujundus: Mudu

waterlands.eu

Sisukord

1. Sissejuhatus	4
2. Maakasutusest tulenev kasvuhoonegaaside heide ja selle seos planeerimisega	6
3. Maakasutuse suunamine eri valitsemistasanditel	10
4. Planeerimisvaldkonna ekspertide vaade omavalitsuste võimalustele kliimasõbralikuks ruumiplaneerimiseks	13
4.1 Riiklik tasand	13
4.2 Maakasutajad	14
4.3. Kohalik tasand	15
5. Planeerimisinstrumendid	18
5.1 Rohevõrgustiku planeerimine	18
5.2 Kliima- ja energiakavad	19
5.3 Kohaliku omavalitsuse poolt loodud kaitseala	20
6. Ettepanekud kliimasõbraliku maakasutuse planeerimissuuniste kujundamiseks	22
7. Kokkuvõtteks / Summary	25

1. Sissejuhatus

Käesolev aasta 2024 on märgiline, sest pärast pikki arutelusid võeti Euroopa Liidus vastu looduse taastamise määrus, mis ka 18. augustil jõustus. Selle Euroopa Liidu ülese seaduse eesmärk on varasematel perioodidel hävinud maastike, elupaikade ja ökosüsteemide taastamine, mis omakorda aitab leevendada kliimamuutust ning hoida kliima soojenemist 1,5 kraadi piires. Suured ja ambitsioonikad kliimaeesmärgid saavad teostuda aga vaid praktiliste kohalike maakasutusvalikute kaudu, mida teevad maaettevõtjad, maaomanikud ja -kasutajad läbi oma igapäevase tegevuse. Viimast raamistavad omakorda ruumilise planeerimise otsused, mis maakasutusele kokkulepitud reegleid seavad. Riigi poolt rahvusvaheliste kohustuste võtmine vajab aga laiemat rakendamise raamistikku, näiteks ühiseid teaduspõhiseid meetodikaid, milliste keskkondade taastamine on esmatähtis või erinevate valitsemistasandite kokkuleppeid selles osas, milline on riigi ja milline omavalitsuste vastutus omanikele ja ettevõtjatele maakasutuse reeglite seadmisel.

Hoiate käes analüüsi, mille eesmärk oli mõista, kuidas Eestis praegu, looduse taastamise määruse kehtima hakkamise aastal erinevad valitsemise osapooled enda ja teiste vastutust näevad. Analüüs keskendub märgalade taastamise teemale ning see viidi läbi rahvusvahelise märgalade taastamise projekti WaterLANDS raames (rahastatud Euroopa Liidu Horizon 2020 uuringute ja innovatsiooni programmi poolt). Projekti laiem eesmärk oli otsene taastamistegevus ning selle kõrval ka Eesti praeguse valitsemiskorralduse analüüs, mis soodustab või takistab looduse taastamist Eestis. Peamised uurimisküsimused, millele vastust otsisime olid järgmised:

- Milline on Eestis rollide ja vastutuse jaotus riigi ja kohalike omavalitsusüksuste vahel looduse taastamist võimaldavate maakasutusotsuste tegemisel?
- Millised on praegu kohalike omavalitsusüksuste hoovad ruumiplaneerimise kaudu kohalikku maakasutust paremini "suurte" kliimaeesmärkidega kooskõlla viia?

Analüüsi jaoks viidi perioodil 12.2023-03.2024 läbi 7 poolstruktureeritud intervjuud kokku 13 osalejaga. Mõned intervjuud viidi läbi individuaalse intervjuuna, mõned väiksemates gruppides. Intervjuupartnerid esindasid intervjuudes oma organisatsioone. Intervjuudes osalesid: Eesti Linnade ja Valdade Liit, Kliimaministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Taluliit, Keskkonnaagentuur ning valitud kohalike omavalitsuste planeerijad ning planeerimisvaldkonna konsultandid. Intervjuude lähteküsimused varieerusid veidi sõltuvalt organisatsioonist, kuid läbiv teema kõigis intervjuudes oli, millised võimalused on teha kliimasõbralikke ruumiotsuseid kohalike omavalitsuste planeerimisprotsessi kaudu ehk millised KOVide hoovad lubavad teha kliimasõbralikke ruumiotsuseid. Samuti uurisime erinevate osapoolte ootuseid maakasutusmuutustele Eestis. Anname esmalt sissejuhatava ülevaate, kuidas maakasutuse suunamine saab kliimat mõjutada ning seejärel tutvustame intervjuu-uuringu peamisi tulemusi. Käesolevat analüüsi tuleks lugeda kui Eesti valitsemiskorralduse ülevaadet aastal 2024. Autoritena soovime osundada praegustele kitsaskohtadele, mis looduse taastamise eesmäärke praegu saavutada ei võimalda, aga ka võimalustele erinevate osapoolte rolle ümber korraldada.

Tekstis enam kasutatud mõisted ja lühendid:

KHG – kasvuhoonegaasid, kõige enam CO₂, CH₄, N₂O

Kliimamuutused – pika aja jooksul ilmnevad olulised muutused ilmastikuolude statistilistes näitajates. Keskmise temperatuuri kasvust ehk kliima soojenemisest tingitud muutused avalduvad näiteks mereveetaseme tõusuna, sagedasemate ja tugevamate üleujutustena, põudadena ja kuumalainetena.

EKUK – Eesti Keskkonnauuringute Keskus

Klim – kliimaministeerium

RegPõm – regionaal- ja põllumajandusministeerium

LULUCF – maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse sektor, kirjeldab, kuidas erinevad maakasutusviisid mõjutavad süsiniku sidumist ja kasvuhoonegaaside heidet. Mõiste on kasutusel peamiselt kliimapoliitikas ja rahvusvahelistes aruannetes

Maakasutuskategooria – kasvuhoonegaaside heidet ja sidumist määratakse (LULUCF sektoris) järgmistes kategooriates: metsamaa, põllumaa, rohumaa, märgalad (sh turba-karjäärid), asulad ja muu maa

Turvastunud ala – ala, kus turbakihi paksus on vahemikus 1–30 cm

Turbaala – ala, kus turbakihi paksus on üle 30 cm

Soo – turbaala, kus jätkuvalt toimub taimestiku põhjal turba teke.

Soostunud ala – turvastunud ala, kus jätkuvalt toimub taimestiku põhjal turba teke

Jääksoo – endised, korrastamata turbakaevandusalad

Soode taastamine – tingimuste taastamine soo tekkimiseks. Peamised võtted on hüdroloogilise režiimi taastamine, nt kuivendatud aladel kraavituse sulgemine

2. Maakasutusest tulenev kasvuhoonegaaside heide ja selle seos planeerimisega

Kasvuhoonegaaside (KHG) heitkoguse suurenemisest tulenevad kliimamuutused on kasvav globaalne probleem. Eestis on keskmine õhutemperatuur tõusnud 2,9 kraadi võrreldes tööstusrevolutsiooni eelse ajaga, mis on märksa enam kui sama perioodi globaalne keskmine temperatuuri tõus 1,1 kraadi¹. Suure tõenäosusega hakkame järgmise 30-50 aasta jooksul kliimamuutusega seotud negatiivseid mõjusid ka Eestis järjest rohkem tajuma ja kogema.

Eesti 2022. aasta summaarne kasvuhoonegaaside (KHG) heitkogus oli 14,3 miljonit tonni CO₂ ekvivalenti (vt tabel 1). Suurim KHG heide tuleb energeetikasektorist, kuid ka kuivendusega seotud maakasutusest lähtuvad emissioonid on arvestatavad. Turbaalad moodustasid veel hiljaaegu u 22% Eesti pindalast, paraku on neid 20. sajandi jooksul erinevatel eesmärkidel hoogsalt kuivendatud. Kuivale jäädes hakkab turvas lagunema ning selles olev süsinik lendub, seega on kuivendatud turbaalad olulised KHG allikad. Täna moodustavad statistilise metsainventuuri SMI metoodikat kasutava Eesti keskkonnauuringute keskuse andmetel kuivendatud aladest suurima osa metsamaad (umbes 280 000 ha), millele järgnevad põllu- ja rohumaad (30 000 ja 10 000 ha) ning turbakaevandusalad (u 25 000 ha)². Peaaegu kõik kuivendatud turbaalad on CO₂ emissiooni allikad.

Jääksoode ulatus Eestis

Turbaalade kogupind Eestis on umbes 1 mln ha². **Paali ja Leibaku järgi** (2013) oli 1990. aastate alguseks ligikaudu 70% Eesti turbaladest kuivendatud või kuivendamisest sedavõrra mõjutatud, et seal turba edasine ladestumine oli peatunud.

Eesti turba- ja turvastunud alade ulatus on koostatud turbavarude uuringute (1972-1987) andmetel, mis omakorda toetuvad mullakaardile. Mall Orru kirjeldatud andmete põhjal ulatub turvastunud (turbakiht alla 30 cm) ja turbaalade (turbakiht üle 30 cm) pindala Eestis kokku 25,8% maismaast. Eraldi esitati Eesti turbaalade pindala (22,3% maismaast) Orru 1992. aastal avaldatud raamatus "Eesti turbavarud". Jääksoode ehk endiste kaevandamisest rikutud turbaalade inventuur viidi Eestis läbi aastatel 2005-2008 Rein Ramsti juhtimisel, aruanded on kättesaadavad geoloogia fondis. Töö eesmärgina määratleti: "Ülevaate saamine mahajäetud freesväljakute pindalast ja paiknemisest, ...", samas haarasid tööd kohati ka karjääriivisiliselt kaevandatud jääksoid. Üldse ei uuritud nn. labidaturba alasid. Kokkuvõttes kaardistati selle töö käigus kokku 10 500 ha jääksoid ning anti nende edaspidiseks kasutamiseks soovitusel.

Kogu Eesti jääksoodest ülevaate saamiseks tegid Marko Kohv ja Raimo Pajula 2023. aasta lõpus reljeefi, 1935. aasta kaardi ning ortofotode põhjal lausalise jääksoode kaardistamise väljaspool Ramsti ja teiste poolt varasemalt uuritud alasid. Varasemalt kaardistatud jääksoode puhul vaadati nende tänast maakasutuse muutust ka kaevandamise või siis korrastamise suunas. 2024. aasta alguseks oli Ramsti ja teiste poolt uuritud aladest jätkuvalt u 7500 ha jääksood, sest 1860 ha oli kaetud uute turba või põlevkivi kaevanduslubadega ning 1140 ha oli korrastatud riigi poolt. Varem kaardistamata jääksoid leiti 2023. a analüüsiga 24 700 ha – kokku on seega Eestis jääksoid minimaalselt 32 200 ha (vt joonis 2 ja 3).

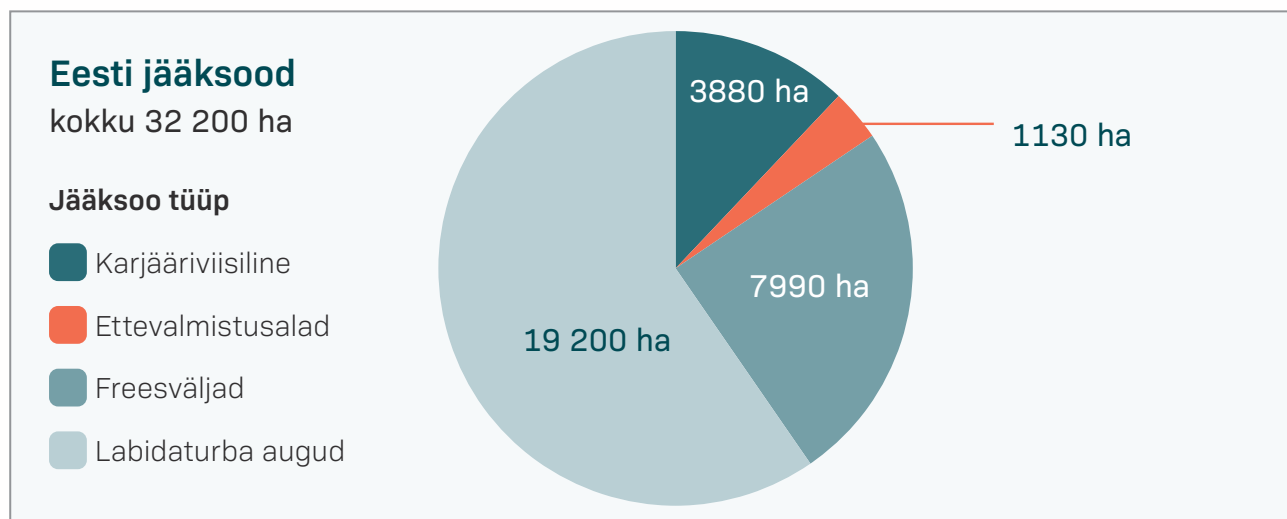
1 Kliimamuutustega kohanemine ja kliimaalaste õiguste kaitse Eestis, 2023

2 Kasvuhoonegaasid

Kuivendusega seotud maakasutusest lähtuv heide on Eesti KHG arvestuses küllaltki suur. 2024. aasta kasvuhoonegaaside heitkoguste inventuuriaruande kohaselt lähtus turbamaadelt üle 3 miljoni tonni CO₂-ekv ehk 21,6% Eesti KHG koguheitest. Sellest turbamaade kuivendusala moodustasid ligi 1,6 mln t CO₂-ekv ning samas suurusjärgus oli turba kaevandamise ja kasutusega seonduv³.

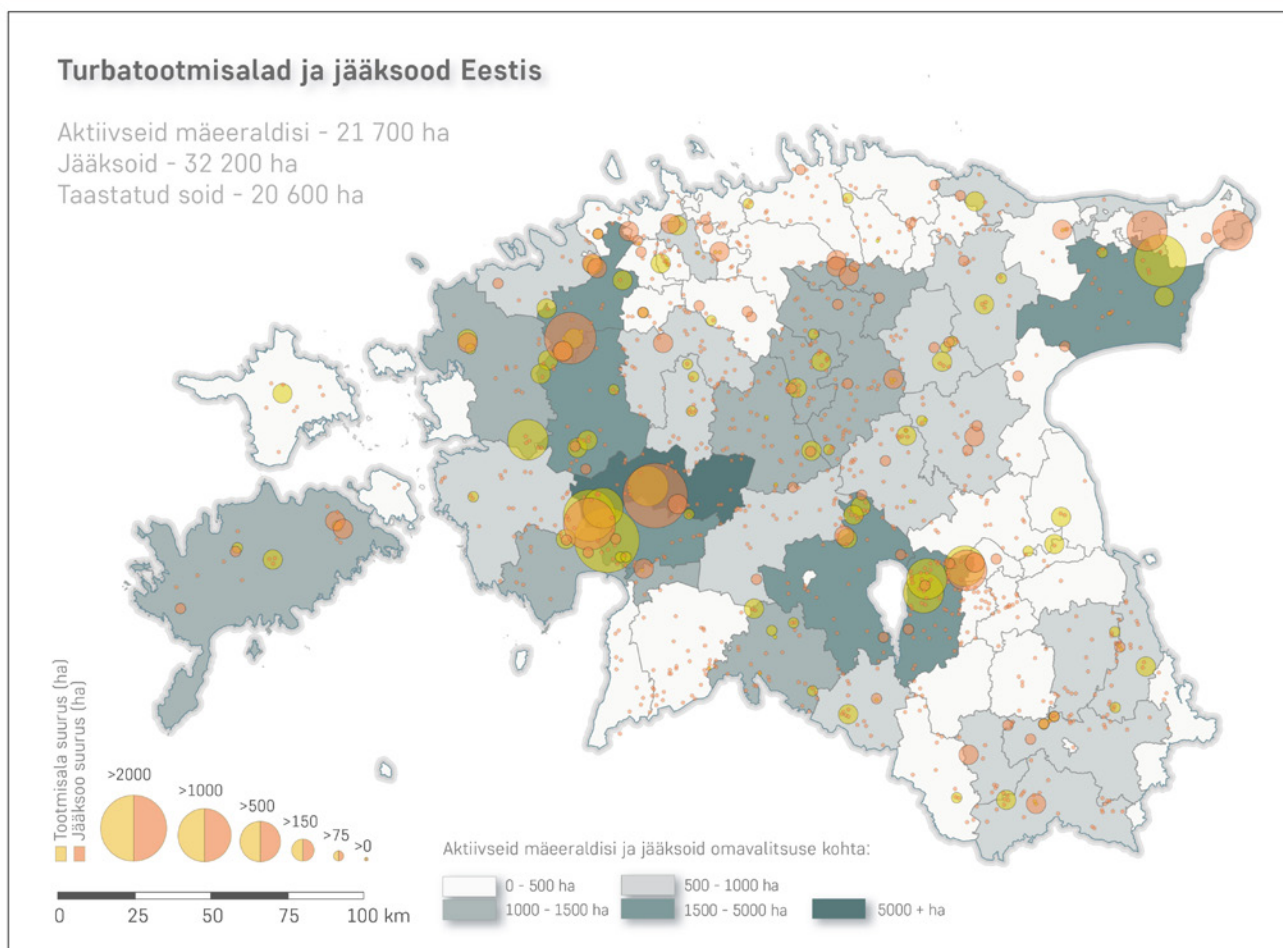
	Metsa- maa	Põllu- maa	Rohu- maa	Turbakaevandusala + kasutus kütusena + kasutus aiandusturbana	Kokku (2022 a)	Heide kokku 2022
CO ₂ heide, 1000 t	728	563	10	165 + 35 + 1 133 Kokku: 1 333	2 634	14 291
CO _{2ekv} heide, 1000 t	1 044	665	43	1 335	3 086	21,6% sellest 1/2 turba kaevandamine ja kasutus ja 1/2 metsa-, põllu- ja rohumaa kuivendus
Kokku pindala, ha	595 624	30 681	51 534	25 806	703 645	
s.h kuivendatud (KeM 2022)	286 930	30 681	9 861	25 806	353 278	

Tabel 1. Kuivendatud turvasmuldadelt ja turba kasutusest lähtuv kasvuhoonegaaside heide ning selle osakaal kogu Eesti KHG heitest (Kliimaministeerium 2024). Tabelis toodud turbakaevandamise väärtused vastavad praegu Eesti poolt deklareeritud aiandusturba emissioonile metoodika alusel, mis loeb kogu kaevandatud turba kohe (kaevandamise aastal) täielikult 100% ulatuses CO₂-na lendunuks. Samas on Eestis kütteturba kasutamine iga-aastaselt kahanev (alla 3%) ja aiandusturbast jõuab järelkasutusena ligi 98% seal sisaldunud süsinikust põllumulda, kus jätkub selle aeglane lagunemine, kuid isegi 100 aasta pärast on 16-30% algsest turba süsinikusisaldusest säilinud mullas huumusena. Praegu kasutatav LULUCF metoodika seda ei kajasta (Kull, suulised andmed).



Joonis 1. Eesti jääksood kaevandamistüüpide alusel (Kohv ja Pajula 2023). Kõige suurema osa jääksoodest moodustavad labidaturbaalad – pea 20 000 ha; samas on tänaseks päevaks pea kõik need alad täielikult taimestunud: muutunud kõrgemates osades kõdusoometsa ning aukude põhjades taastekkinud soode mosaiigiks. Endisi freesturbaalasid saadi kokku 8000 ha ning karjääriviisiliselt kaevandatud alasid pea 4000 ha. Kogu kaardistatud jääksoodest on taimestikuta või osalise taimestikuga ca 4000 ha – praktiliselt kõik labidaturbaaugud, karjääriviisiliselt kaevandatud ja ettevalmistatud alad on tänaseks taimestikuga kaetud. Freesväljakute puhul on taastumine kõige ebaühtlasem.

3 Kliimaministeerium (2024) Kasvuhoonegaaside heitkoguste inventuuriaruanne, 22.3.2024



Joonis 2: Turbatootmise ja jääksode jagunemine Eestis. Liina Hints, 2024

Kui turbaalad kuivendatuna on kasvuhoonegaaside heitjad, siis looduslikus seisundis või looduslähedaselt majandatavad turbaalad on kasvuhoonegaaside sidujad. Nii on näiteks märgade metsade tegevuskavas⁴ (tööversioon 2.02.2024 seisuga) hinnatud pikaajaline KHG aasta keskmine sidumine madalsoometsades 1,7 kuni 2,7 t, rabametsades u 2 t CO₂ hektari kohta. Nii heite kui ka sidumise üle peetakse arvestust sektorite kaupa ning planeerimisel on oluline maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse (ehk niinimetatud LULUCF⁵) sektor. See on ka sektoritest ainus, kus on võimalik süsiniku sidumine. 2022. aastal oli Eesti LULUCF sektori arvestuses kasvuhoonegaaside emiteerija netoheitena 0,34 miljonit tonni CO₂ ekv. Selline tulemus on paljuski seotud Eesti metsaraie mahtudega. Tuleb aga meeles pidada, et märgalad on ainus LULUCF maakasutuskategooria, mis jaguneb majandatavateks ja mittemajandatavateks aladeks, ning heitkoguseid raporteeritakse ainult esimestelt. Seega jäävad looduslikud sood ja veekogud küll hetkel kasvuhoonegaaside arvestusest välja⁶. Ruumiotsuste tegemisel tasub kindlasti meeles pidada, et turbaalade tähtsus seisneb ennekõike selles, et nad on süsinikurikkad ökosüsteemid. Turbaalade taastamist peetakse kliimamuutuse leevendamisel üheks tõhusamaks looduspõhiseks lahenduseks (IPCC 6. sünteesaruanne)⁷.

4 Märgade metsade tegevuskava (tööversioon 2.02.2024)

5 LULUCF

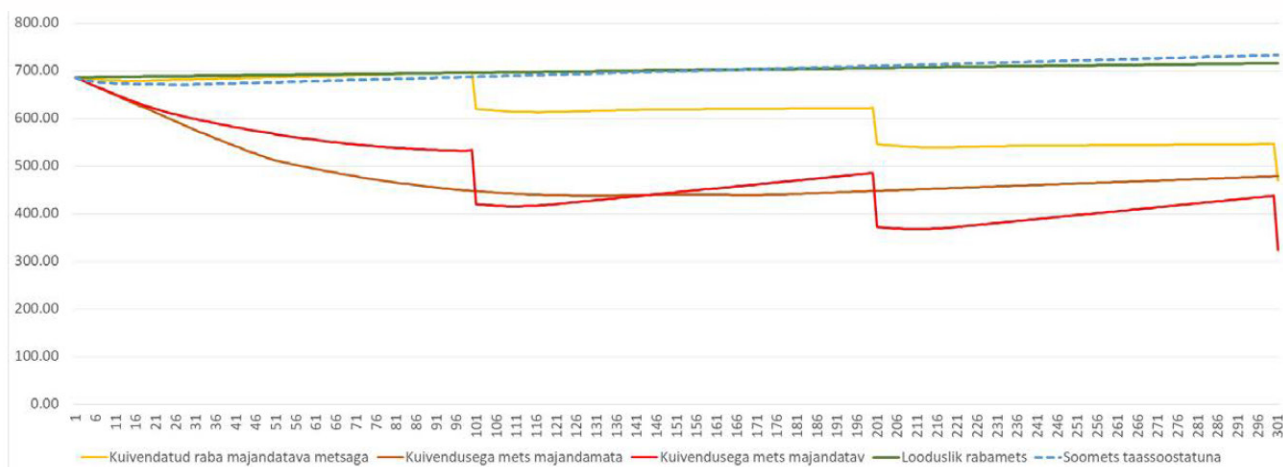
6 Kasvuhoonegaasid

7 IPCC synthesis report, 2023

Näide: erinevate maakasutusotsuste mõju süsinikubilansile

Sageli esitletakse kuivenduse toetuseks väiteid, kus tuuakse saadava kasuna kliimavõit, kuna kuivenduse järgselt hoogustub metsa kasv ning kiiremini kasvav mets seob süsinikku kiiremini kui aeglasemalt kasvav mets. Tasub aga meeles pidada, et suur biomassi tootmine (kiiremini kasvav mets) ei tähenda suurt süsiniku talletamist pikaajalises vaates. Võrdlusena võib tuua maisipõllu, kus maisi biomassis leiduv süsinik võib olla kuni 5 tonni hektaril, kuid selle tootmiseks on süsinikukadu sama põllu mullast olnud 10-15 t/ha. Samuti on kliima seisukohast tõhus vaid pikaajaline ja kestav C-varu suurendamine. Seega ei ole ei üheaastane maisipõld ega ka raieringi loogikale alluv metsakasvatuse pikas perspektiivis kliima seisukohast mõjusad. Näiliselt väheproduktiivne märgala, kus biomassis on süsinikku vaid 1 t/ha, aga seob süsinikku pikaajaliselt ja pidevalt. Võrreldes siirdesoomullal kasvavat kiduramat männikut leedemullal kasvava korraliku palgimetsaga võib intuitiivselt tunduda, et süsinikku leidub rohkem kuivemas palgimetsas. Kui vaadata tüvedes, okstes ja juurtes seotud süsinikku, siis see ongi tõsi, kuid meeles tuleb pidada, et 60 cm paksusega siirdesoomullas (turbas) võib olla süsinikku seotud tervelt suurusjärgu võrra rohkem kui leedemullas (343 t/ha siirdesoomullas ning 48 t/ha leedemullas).

Tuues valemisse sisse pika ajaperspektiivi (vt joonis 3) väheneb kliimavõit veelgi, kuna ka kõige pikaealisemate puittoodete süsinik vabaneb hiljemalt mõne aastasaja jooksul ja ei ole arvestatav mõjutaja. Samas turbasse seotud süsinik jääb sinna aastatuhandeteks.



Joonis 3. Süsinikuvahetuse muutus C t/ha sõltuvalt majandamisviisist 300 a perioodi jooksul, Ain Kull, 2024

3. Maakasutuse suunamine eri valitsemistasanditel

Maakasutust suunavad erinevad valitsemistasandid ja nendes leiduvad meetmed. Alljärgnevas peatükis anname väga lühikese ülevaate erinevate tasandi kokkulepetest ja suunistest, mis Eestis maakasutuse suunamist reguleerivad, seda eriti looduse taastamise kontekstis. Ülevaade pole kaugeltki täielik, välja on toodud olulisimad meetmed.

Rahvusvaheliselt on Eesti Pariisi kliimakokkuleppe⁸ osapoolena võtnud siduva kohustuse saavutada aastaks 2050 kliimaneutraalsus ning hoida soojenemine 2 kraadi piires, kuid püüelda 1,5 kraadi poole, tunnistades, et see vähendaks märkimisväärselt kliimamuutustega seotud riske ja mõjusid. Euroopa kliimamäärus (2021)⁹ kehtestab riikidele siduvad kliimaeesmärgid, sealhulgas EL-i sisese kohustuse saavutada kliimaneutraalsus 2050. aastaks.

2024. aastal vastu võetud EL looduse taastamise määrus¹⁰ kohustab liikmesriike taastama 2030. aastaks vähemalt 30% ELi kahjustatud ökosüsteemidest ning 2050. aastaks 90% määruuses loetletud kahjustatud elupaikadest. Riigid peavad koostama taastamiskavad, kus kirjeldavad, kuidas nad kavatsevad määruse eesmärgid saavutada. Taastamiskavad peavad valmima hiljemalt aastaks 2026 ning esimesed tulemused peavad olema saavutatud aastaks 2030, seega on olukord taastamismääruse rakendamiseks äärmiselt pakiline. Määrus on konkreetsem põllumajanduslikus kasutuses olevate turvasmuldade osas, mida Eestis leidub minimaalselt 76 000 hektaril. Vähemalt 30% sellistest aladest, ehk 23 000 hektarit tuleb taastada 2030. a (vähemalt 25% sellest ehk 5700 ha määrjutatakse). Aastaks 2050 tuleb taastada vähemalt 50% ehk minimaalselt 38 000 ha, millest vähemalt kolmandik (12 500 ha) määrjutatakse. Määrus sisaldab turvasmuldadel olevate põllumaade taastamise arvestuses ka teatavat paindlikkust, võimaldades kuivendatud turbaalade taastamist ja määrjutamist ka muul otstarbel kasutataval (nt metsa all oleval) maa-alal. Taastamismääruse lisas VII on esitatud näitena järgmine tegevus: **Taastada märgalad, määrjutades kuivendatud turbaalasid, eemaldades turbaalade kuivendusrajatisi, muutes poldreid uuesti üleujutatavaks ja lõpetades turba kaevandamise.**

On ootuspärane, et riik võtab taastamiskavade koostamise käigus tervikvaate – kus, kuidas ja millistel alustel erinevaid ökosüsteeme, sealhulgas põllumajanduslikus kasutuses olevate turvasmuldade alasid taastama hakatakse ning annab suunised ka kohalikule tasandile, milliseid ruumiotsuseid erinevate loodusolude ja majandusliku taustaga omavalitsused tegema peaksid. Kuna need kliimamuutusi ohjavad meetmed mõjutavad ka otseselt ettevõtjate plaane, siis on vaja mõelda ka õiglase ülemineku peale. Näiteks Iirimaa on loonud Kliima ja Looduse Fondi (3 miljardi euro mahus), et toetada EL looduse taastamise seaduse rakendamist (CAP Network Ireland 2024)¹¹.

Eestis on siseriiklikult maakasutuse suunamine jagunenud veel mitmete valdkondade vahel. Eesmärgid ja põhimõtteid tuleb otsida erinevatest seadustest ning arengudokumentidest, mille eest vastutavad erinevad ministeeriumid ja allasutused. Olulisemad valdkondlikud õigusaktid ja suuna-

8 [Pariisi kliimakokkulepe \(2015\)](#)

9 [Euroopa kliimamäärus \(2021\)](#)

10 [EL looduse taastamise määrus \(2024\)](#)

11 [CAP Network Ireland 2024](#)

vad dokumendi on looduskaitseseadus, planeerimisseadus, maaparandusseadus, metsaseadus ning keskkonnavaldkonna ja metsanduse arengudokumendid. Lisaks toome järgnevalt välja olulisemad õigusaktid, mis Eesti konkreetsemaid sihte määratlevad.

Eesti kliimapoliitika põhialused¹² ning riiklik energia- ja kliimakava¹³ seavad eesmärgiks vähendada kasvuhoonegaaside heidet 70% 2030. aastaks ning 80% 2050. aastaks. Kliimakindla majanduse seaduse eelnõuga¹⁴ on neid ambitsioone siiski mõnevõrra lahjendatud ning varasemalt seatud kliimaeesmärkidest taganetud, märkides 2030. aasta sihttasemeks 59%. Seaduse valmimise eelõhtul (2024. aasta lõpus) ei ole Eesti õigusaktides kliimamuutusega kohanemiseks otseseid õiguslikke kohustusi ega meetmeid kehtestatud, mis puudutaksid heite vähendamist maakasutuse kaudu.

Kuna kiimamuutustega seotud eesmärgid ja tegevusi käsitlevad Eestis peamiselt poliitikasuunised ja arengukavad, mis on järgimiseks soovituslikud, siis ei ole ka kohalikele omavalitsustele selget tegevusraamistikku, kuidas kohalikul tasandil teha kliimasõbralikke otsuseid¹⁵. Riik ei ole võtnud seisukohta, kuidas kohalikud omavalitsusüksused ja millised neist täpsemalt (eri looduslike ja majanduslike oludega KOVid) riiklike kliimaeesmärkide saavutamisse peaks panustama ja mis õigused kohalikul omavalitsustel selleks on. Iseäranis suur määramatus valitseb ruumilise planeerimise valdkonnas. Omavalitsustel justkui on ruumiplaneerimise kaudu kaalutlemisõigus ja nad saavad teha KHG heite vähendamiseks olulisi maakasutusotsuseid, kuid ühtseid riigi poolt välja töötatud maakasutuse planeerimise suuniseid ja metoodikaid ei ole.

Kohalike omavalitsusüksuste rolli rohepöörde elluviimises¹⁶ on varem analüüsinud TÜ Rakendusuuringute keskuse uurimisrühm. RAKE eksperdid on tõdenud, et KOVidel on teatud ruumiplaneerimise instrumente, mis teoreetiliselt võimaldavad teha kliima- ja elurikkusesõbralikke otsuseid. Suurte riikide tasandil kokku lepitud otsuste elluviimine eeldab sageli just kohalikku muutust (maastike taastamine, teistmoodi maaressursi majandamine jne). Samuti võimaldavad just kohaliku tasandi ruumiotsused leida parimaid lahendusi kohalikele elanikele ja ökosüsteemidele. RAKE on hinnanud, et ehkki KOVi roll looduskaitse valdkonnas on tagasihoidlik, leidub siiski mitmeid olulisi tegevussuundi, mida kohaliku rohepoliitika raames edendada saaks, sh:

- maakasutuse suunamine, sh rohevõrgustike sidususe tagamine läbi planeeringute;
- kõrgendatud avaliku huviga metsaalade (kui oluliste ökosüsteemiteenuste pakkujate) majandamise tingimuste sätestamine üldplaneeringutes;
- kohalike kaitsealade loomine vajaduspõhiselt;
- rohevõrgustiku toimimiseks praktiliste lahenduste väljatöötamine nõ igaühe looduskaitse raames – konkreetsete soovitude koostamine eraomanikele lähtudes kohalikest eeldustest ning rohekoridoride toimimise vajadustest.

12 Kliimapoliitika põhialused aastani 2050

13 REKK 2030

14 Kliimakindla majanduse seaduse eelnõu 2024

15 Kliimamuutustega kohanemine ja kliimaalaste õiguste kaitse Eestis (2023)

16 Kohalike omavalitsuste roll rohepöörde elluviimises (2022)

RAKE töörühm toob välja ka konkreetseid planeerimisinstrumentid:

- **Planeerimisseadus (PlanS):** määratleb säästliku maakasutuse põhimõtted ning nõuab, et planeerimisel tuleb arvestada olemasoleva keskkonna ja asukoha tingimustega, edendades keskkonnasäästlikke ja energiatõhusaid lahendusi.
- **Üldplaneering:** KOV-id saavad kasutada üldplaneeringut, et suunata ruumilist arengut ja tagada otstarbeka maakasutuse põhimõtete järgimine. Üldplaneeringuga määratakse kindlaks piirkonnad, kus võib arendada elurikkust soodustavaid projekte ja vähendada KHG heidet.
- **Keskkonnamõju hindamine (KMH) ja keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH):** Üldplaneeringute koostamisel on KSH oluline vahend, millega hinnata planeeringu mõju keskkonnale ja teha otsuseid, mis soodustavad rohepöörde eesmärkide saavutamist.

Need praegused regulatsioonid aga kalduvad jääma liiga abstraktseks, selleks et kohalikud omavalitsused tõepoolest oma otsustes sihiteadlikult kliimasõbralikke otsuseid teeks.

4. Planeerimisvaldkonna ekspertide vaade omavalitsuste võimalustele kliimasõbralikuks ruumiplaneerimiseks

Järgnevalt toome välja olulisemad tulemused planeerimisvaldkonna ekspertidega läbi viidud intervjuudest. Sarnaselt eelmisele peatükile liigendame peamised seisukohad erinevate valitsemistasandite ja protsessis osalejate järgi.

4.1 Riiklik tasand

Intervjueeritud spetsialistid ministeeriumidest (kliimaministeerium, edaspidi KliM ning regionaal- ja põllumajandusministeerium, edaspidi RegPõm) tõdesid, et maakasutuse suunamise ja riikliku kokkuleppe loomisel on üks suuri väljakutseid see, et teema on jagunenud mitme asutuse vahel. Näiteks on ainuüksi RegPõm-is kolm osakonda, kes igaüks oma vastutusvaldkonnas tegelevad maakasutuspoliitikaga. Planeerimisseaduse mõistes on teema eest vastutav küll RegPõm, kuid maakasutusest lähtuv KHG heide, samuti mõjud ökosüsteemide toimimisele on KliM-i vastutusalas. Sealjuures on KliM-i lahendada nii rohevõrgustiku toimimise, looduse taastamise kui ka looduse hüvede ja ökosüsteemide seisundi parandamisega seotud küsimused. Tõdeti, et hetkel suhtleb iga ministeerium oma valdkonnas omavalitsustega ise ja teistest riigiasutustest sõltumatult, mis ei soosi ühise riikliku terviklähenedamise loomist maakasutusega seotud küsimustes.

Mitmetes valdkondades ei olegi loomulik teha otsuseid üksikute omavalitsusüksuste kaupa. Nii vajavad näiteks põllu-, metsa- ja kaevandusmaa kohta (vt tabel 1) käivad maakasutusotsused ja reeglistikud riigi tasandi regulatsioonide. Täna ei ole KOV tasandi planeeringutele ka nendes valdkondades olulist rolli antud (näiteks ei saa omavalitsused praktikas takistada kaevandamist või seada piiranguid metsa- ja põllumaade kuivendamisele). Samas aitaks palju kaasa ka riiklikul tasandil koordineeritud teadmispõhine metoodika, näiteks teadlikkus erinevate maakasutusviiside kliimamõjust ja nende arvutamispõhimõtted omavalitsusüksuste tasandil. Selliseid ühiseid metoodikaid ja alusteadmisi saaksid kohalikud omavalitsused kasutada näiteks kohalike kliimakavade koostamisel ning aluseks võtta planeerimisega seotud kaalutlusotsuste tegemisel.

Mõnikord on riiklikud regulatsioonid omavahel vastuolus. Näiteks kuivenduse (kui olulise KHG heite põhjustaja) vähendamist takistab RegPõm-i esindajate sõnul riiklik eesmärk hoida Eestis üks miljon hektarit maad põllumajanduslikus kasutuses¹⁷. Maaparandusseadus sätestab, et */.../ maaparandussüsteemis on keelatud takistada veevoolu ja paisutada vett, kui selleks puudub /.../ Põllumajandus- ja Toidumeti luba või kooskõlastus*. Selline lähteseisukoht mõjutab otseselt seda, kas tulevikus on võimalik turvasmuldadel oleva põllumajandusmaa veerežiimi parandamise kaudu neid tagasi looduslikumaks muuta. Uurides ja toetades riiklikult märgalaviljeluse potentsiaali Eestis, saaks hoida põllumajandusliku maakasutuse eesmärki koostöös ettevõtjatega. Teisalt on RegPõm-i spetsialistide sõnul vaja täpsustavaid uuringuid nii mullastikuandmete osas kui ka KHG heite täpsema hindamise osas. Seni kasutatavad mullakaardid pärinevad ajast enne 1990. aastat ning spetsialistide hinnangul on tänaseks paljudel õhema turbakihiga aladel turvas täielikult mineraliseerunud). Kui KHG heidet saaks hinnata maakasutuse ja korrektse mullastikukaardi alusel, oleks tagatud parem täpsus just väikese osakaaluga maakasutusklasside ja maakasutusmuutuste osas (nt taasmärjutatud soolad, metsastatud alad jmt).

17 Ühise põllumajanduspoliitika strateegiakava 2023-2027

RegPõM-i haldusalas on ka erinevad toetused ja kompensatsioonimeetmed. Ennekõike tõsteti ministeeriumi spetsialistide poolt esile turvasmuldade rohumaa alla viimise toetusmeedet, kuid motivatsioon selliseks maakasutusmuutuseks sõltub põllumajandusettevõtte tegevussuunast. Kui loomakasvataval on lihtsam turvasmuldi rohumaa alla viia, siis taimekasvatajate jaoks kaob veerežiimi taastamisel nende majandustegevuseks oluline maaressurss.

RegPõM-i esindaja pakkus ühe maakasutust suunava meetmena veel võimalust, et turvasmuldadel asuvat haritavat maad peaks olema võimalik ümber vahetada mineraalmaaks. See annaks võimaluse jätta need maad, kust lähtub kuivenduse tõttu suur KHG heide, taasmärjutamise aladeks ning seega riigi vastutada. Meie intervjueritute sõnul on seda võimalust arutatud ka KliM-i elurikkuse kaitse osakonnas, kuid konkreetsete sammude või analüüsideni ei ole seni veel jõutud. Samuti ei ole teadaolevalt tehtud selle võimaliku meetme rakendamiseks piisavat alusinventuuri, mis selgitaks välja, milliseid alasid saaks põllumajandustootjate ja riigi vahel vahetada.

RegPõM-i spetsialistide hinnangul on kõige tugevam instrument maakasutuse suunamisel kohaliku tasandi üldplaneering. Ministeeriumi spetsialistid on seisukohal, et maakasutuse tingimuste määramine on omavalitsuse ülesanne, see tuleneb põhiseadusest ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest. Ruumiline planeerimine on nende sõnul omavalitsuse autonoomiaga kaitstud, mis tähendab, et see on KOV ülesanne. Peamiseks hoovaks peetakse maakasutuse juhtotstarvete määramist, millest lähtuvad kõik edaspidised maakasutussuunad.

Intervjuud näitasid, et ministeeriumi tasandil rõhutatakse KOVide autonoomiat ja kaalutusotsuste tegemise õigust ruumiplaneerimisel ning ei nähta probleemi selles, et seadusega antud kaalutusotsuste rakendamiseks on palju praktilisi takistusi. Intervjuu teistel tasanditel oldi KOVide tegeliku võimaluse osas kaalutusotsuseid teha oluliselt kriitilisemad. Kui näiteks planeerimisseadus¹⁸ ütleb, et: *“KOVil on õigus määrata maaparandussüsteemide asukohta ja nendest tekkivaid kitsendusi ning sama seaduse prgh 14 lg 5 määrab KOVi ülesandena väärtuslike maastike, väärtuslike põllumajandusmaade ja rohevõrgustiku säilimist ning toimimist tagavate meetmete määratlemise /.../”* on planeerimise praktikute sõnul omavalitsusel siiski võimatu iseseisvalt strateegilisi maakasutusotsuseid langetada. Kohalikud planeerimispraktikud näevad vajadust, et omandiõiguse kitsenduste tegemist toetaksid konkreetset seadusesätteid. Kui KOV teeb selliseid otsuseid vaid oma kaalutusõigust kasutades, siis peaks KOV leidma ka oma vahendid maaomanikele ja ettevõtjatele muudatuste kompenseerimiseks. Lisaks tuleb planeerimisprotsessis KOVil arvestada veel mitmete riiklike nõuetega, näiteks teeb kaevandamisotsused ja väljastab load ikkagi riik, ning KOVil ei ole selles küsimuses sekkumiseks piisavalt õigusi. Kui omavalitsusüksus ka prooviks oma planeeringutes seada kaevandamisele piiranguid, ei saa ta praktikas oma üldplaneeringule riigiasutuste kooskõlastust, kuna maapõueseaduse kohaselt ei tohi maavara varule juurdepääs halvendada. Ehkki sel teemal on RegPõM-i sõnul püütud leida ka kompromisse, ei ole seni põhimõttelist muutust KOVide õiguste osas tekkinud.

4.2 Maakasutajad

Tootjaorganisatsioonide (Eesti põllumajandus- ja kaubanduskoda (EPKK) ning Eesti taluliit) olid seisukohal, et kui riik soovib näha maakasutuse muutust turvasmuldadelt lähtuva heide vähendamiseks, peaks riik omalt poolt võimaldama turvasmuldade püsirohumaa alla viimisel samas mahu mineraalmaade viimist põllukultuuride alla. Soovitus oleks seda teha maadevahetuse korras (st riik vahetaks turvasmuldadega maid mineraalmaade vastu). Soovitati ka põllumajandusmaa metsas-

18 [Planeerimisseadus § 75, lg 28](#)

tamist eeldusel, et metsastamine toimub sellistel aladel, kus põllumajandusmaa väärtus on kõige väiksem. EPKK hinnangul võiks metsastada veel 75 000 ha, kuid metsastatud põllumajandusmaa peaks jääma formaalselt ikkagi põllumajandussektori osaks, mitte liikuma arvestuslikult metsandussektoris.

Tootjaorganisatsioonid ei näe praegu ka veel suurt motivatsiooni märgalaviljeluseks¹⁹. Perspektiivikamaks peeti jõhvikakasvatust, kuid nimetati ka muid võimalikke Eestis kasvatatavaid kultuure, näiteks Hiina siidpöörast ja sorgot. Samas leiti, et näiteid edukast märgalaviljeluse ärimudelist on täna veel vähe ning selliste praktikate juurutamisel on esialgu vajalik tugev riigipoolne toetus ja garantii, mis kutsuks katsetama ja innoveerima. Tootjaorganisatsioonid rõhutasid, et vastutust ei saa panna tootjate õlule. Kui põllumajandusliku maa kasutuses soovitakse näha põhimõttelist muutust, peaks vastava ärimudeli välja töötamiseks olema võimalik kaasata konsulente ja riskide maandamiseks toetusi.

EPKK oli ühtlasi seisukohal, et kuna maakasutuse monitoorimiseks vajalikud andmed on lünklikud ja sageli ebapiisava kvaliteediga, siis on tootjatele probleemiks see, et põllumajanduslikke protsesse ei kajastata riiklikus KHG aruandluses tõeselt ning põllumajandusest lähtuvad emissioonid on praegu pigem ülehinnatud. Rõhutati vajadust hinnata rohumade emissioone täpsemalt ning kajastada põllumeeste seni tehtud pingutusi riiklikes raportites tõepärasemalt.

4.3. Kohalik tasand

Kohaliku tasandi planeerimise vaate aluseks oli üks individuaalne intervjuu planeerijaga omavalitsuses, kus on märgalade taastamise potentsiaal väga suur, ning ümarlaud planeerimispraktikutega (Eesti Planeerijate Ühingu liikmed, nende seas 2 KOV tasandi planeerijat ja 1 kogenud planeerimiskonsultant). Planeerimispraktikud kinnitasid varasemat hinnangut, et planeeringu koostamisel saavad määravaks ennekõike õigusaktid ja normid, mille täitmist jälgivad erinevate ministeeriumite allasutused. Planeeringu koostajal tuleb kohustuslike aktidega arvestada ning paraku tõdeti, et kõik mittekohustuslikud suunised, juhendid ja soovitused on sageli väikese mõjuga. Põhjuseid on mitmeid. Esiteks on nendes orienteerumine keeruline ja aeganõudev ning lihtsam on neid ignoreerida. Sageli eeldaski süvenemine KOV tasandi spetsialisti enda poolt teaduskirjanduse lugemist ja selle põhjal valikute tegemist. Teiseks on regionaal- ja põllumajandusministeeriumi andmetel (allikas: RegPõm intervjuu) vaid vähem kui pooltes omavalitsustes tööl vastava haridusega ja kutset omav planeerija, mistõttu on selge, et puudubki võimekus ja kompetents orienteeruda võimalikes teaduslikes ülevaadetes, mis võiksid suuniseid anda.

Riiklikud või rahvusvahelised kliimaeesmärgid ei seostu praegu KOV tasandi planeerimisprotsessiga. Planeerimispraktikud kinnitasid, et riigi poolt ei ole siiani antud KOVidele selgeid ülesandeid ega edastatud ootusi, et KOVid peaksid riigi kliimaeesmäärke oma maakasutuse planeerimisel silmas pidama. Nõustatakse, et KOVide üldplaneeringute kaudu tehtavad valikud võiksid aidata vähendada KHG heidet, planeerida taastuenergia rajatise ja ette näha ökosüsteemide taastamist. KOVid on teoreetilises plaanis küllaltki teadlikud, et viimase sajandi suured muutused maakasutuses on oluliselt rikkunud loodusmaastikke ja vähendanud elurikkust ning et see kahjustab omakorda meie võimet kliimamuutustega toime tulemisel. Praktelistesse ruumiotsustesse see veendumus aga praegu enamasti ei jõua. Samas on juba igapäevane praktika, et kohaliku tasandi planeerija lauale laekuvad seisukoha kujundamiseks erinevad arendusprojektid, näiteks taastuenergia ra-

19 Märgalaviljelus on märgade või taastatud veerežiimiga turbaalade põllumajanduslik või metsanduslik kasutamine (METK nõuandeteenistus)

jatiste planeeringud ja looduse taastamise projektid (nagu WaterLANDS projekti taastamiskavad). KOVi ootavad selgust, milliseid tingimusi tohivad nad projekteerimistingimusi väljastades nõuda, et arendusprojektidega kaasneks ka ka kasu kohalikule kogukonnale. Vallad, kus on palju tehnilist taristut, võivad olla huvitatud ökosüsteemide taastamisest, kuid ka siin oleks vaja häid kaalutluspõhimõtteid, et omavalitsus oskaks ja julgeks oma seisukohti ja õiguspäraseid nõudeid kujundada nõnda, et seejuures oleks olulisel kohal kohalike elanike huvid.

Ühe otsuse anatoomia

Projektis WaterLANDS taastamisalade hulka valiti ka Kikepera looduskaitsealal olevad maad, mis jäävad Saarde valla territooriumile. WaterLANDSi projekti elluviijad on Tartu Ülikool, Eesti-maa Looduse Fond, RMK ja AS Tootsi Turvas ning taastamisalad valiti Pärnu jõe valgala piirkonnast, kuna Pärnu jõe valgala maastike taastamise potentsiaali on hinnatud kõrgeks. Tegemist on looduskaitsealuste riigimaadega, mille haldajaks on RMK ning valitsejaks on Keskkonnaamet, ning KOVi kaasamine ei olnud otseselt kohustuslik. Taastamismeeskond soovis siiski küsida kooskõlastust ka kohalikult omavalitsuselt. Järgnevalt on kirjeldatud protsess, kus kohalik omavalitsus on taastamisprojekti kooskõlastusse kaasatud, kuid kus KOVil puuduvad kaalutlemiseks riigipoolseid juhised ja soovitused.

November 2023 esitab projekti meeskond Saarde vallavalitsusele Kikepera veerežiimi taastamiskava arvamuse saamiseks.

- Saarde vallal tekib seega kohustus kujundada seisukoht märgalade taastamise osas.
- Sellisteks puhkudeks ei ole riigi poolt antud kaalutlusjuhendeid. Samuti ei ole head kvantitatiivset ülevaadet selle kohta, milliseid ökosüsteemi hüvesid ökoloogiline taastamine kohalikule omavalitsusele kaasa toob.
- Valla juhtorganitel tekib kahtlus, kas Kikepera veerežiimi taastamiskavas toodud lahendused on valla parimates huvides.

18.12.2023 küsib Saarde vallavalitsus Eesti Maaülikooli metsanduse ja inseneeria instituudilt arvamust Kikepera veerežiimi taastamiskavale.

19.12.2023 esitab Eesti Maaülikooli metsanduse ja inseneeria instituut Saarde vallavalitsuse palvel arvamuse Kikepera veerežiimi taastamiskava kohta, milles seatakse kahtluse alla taastamise vajalikkus. EMÜ seisukohad käsitlevad taastamist metsa kasvatamise ning puiduressursi väärtuse mitte looduskaitse eesmärkide vaatest lähtudes.

3.01.2024 kohtuvad RMK, Keskkonnaameti, ELFi ja TÜ esindajad Saarde valla volikogu ning vallavalitsuse liikmetega Kikepera veerežiimi taastamiskava tutvustamiseks.

10.01.2024 korraldavad ELF, TÜ ja RMK avaliku koosoleku Kikepera veerežiimi taastamiskava tutvustamiseks, kus viibivad ka mitmed Saarde vallavolikogu liikmed ja Keskkonnaameti esindajad.

19.01.2024 Saarde vallavolikogu ei kooskõlasta Kikepera veerežiimi taastamiskava, toetusdes Eesti Maaülikooli metsanduse ja inseneeria instituudi poolt koostatud taastamiskava hinnangule.

02.02.2024 esitab ELF palve Saarde vallale lükata otsustamine edasi ning anda taastamismeeskonnale võimalus täiendada taastamiskava ning tutvustada taastamisplaanide täiendavalt kohalikule kogukonnale ning Saarde vallavalitsusele ning volikogule.

09.02.2024 nõustub Saarde vallavalitsus täiendavate läbirääkimistega ning esitab omalt poolt projekti juhtrühma kaks esindajat.

29.04.2024 esitatakse jalutuskoosolekul Kikepera taastamisalale mõlemalt poolelt argumente taastamise poolt ja vastu.

06.2024 argumentide vahetus jätkub kirja teel.

07.2024 taastamistegevuse plaane laiendatakse.

08.2024 teavitab RMK Saarde vallavalitsust taastamiskava muutustest.

2024–2025 on kavas täiendavad kohtumised nii kohaliku omavalitsuse, vallavolikogu kui ka ümberkaudsete elanikega.

Taolises protsessis osalemine on omavalitsusele ilma suunisteta ilmselt küllaltki aja- ja ressursimahukas. Kuna KOVidel endil puudub vastav ekspertiisikompetents, siis on igati oodatav, et seisukoha kujundamisel kasutatakse teadlaste abi (antud juhul eksperthinnangut). Samas ei ole see kulutõhus ega efektiivne, et kõik KOVid peaksid selliseid suhteid teadusasutustega arendama ükstele printsiibil. Kui KOVidel oleks kasutada laiem riiklikult koordineeritud ülevaade, millised on taastamise eesmärgid riigis tervikuna, näiteks kus ja kui palju kavatakse tulevikus veel maastikke taastada, et täita riigi kliima- ja elurikkuse eesmärgid, siis saaks omavalitsus võtta selle aluseks ning keskenduda hinnangu andmisel mõjudele, mis taastamisest tulenevad kohalikule elule. Selliste tegevuste puhul, mis toimuvad riigi maadel ja riiklike eesmärkidega kooskõlas, ei ole KOVil võimalik kooskõlastust andmata jättes otseselt midagi takistada. Samas saaks riiklikult kokku lepitud suuniste korral KOV osaleda diskussioonis võrdsema partnerina ning vajadusel ka kohalike elanike jaoks paremaid tingimusi välja kaubelda. Nii ei tekiks ka kohalikku tunnetust “riiklikust ülesõitmisest”, mida mitmed protsessis osalejad on tunnistanud.

5. Planeerimisinstrumendid

Hoolimata korraldamatusest erinevate valitsemistasandite vahel, võib intervjuude põhjal teha kokkuvõtte võimalustest, mis on kohalikel omavalitsustel praegu maakasutuse kliima- ja elurikkusesõbralikumaks suunamiseks.

5.1 Rohevõrgustiku planeerimine

Nii regionaal- ja põllumajandusministeerium (Reg-Põm) kui ka kliimaministeerium (KliM) tõdesid, et olgugi, et rohevõrgustik on oluline planeerimise instrument, vajab see senisest täpsemat sisustamist ning kokkuleppeid kohalikul tasandil rakendamiseks. Üldine ootus on, et täpsustamine võiks toimuda praegu (2024-2025) koostatava üleriigilise planeeringu raames. KliM esindaja sõnul peaks üleriigiline planeering hõlmama ka looduse hüvesid, süsiniku sidumise, looduskaitse ja ökosüsteemide sidususega seotud sihiseadeid. Üleriigilise planeeringu raames tuleks täpsustada, kuidas rohevõrgustiku ökoloogilist toimimist tagada ja kuidas see kohalikele omavalitsustele ühtsetel alustel toimivaks ja seadusandlikult siduvaks teha.

Keskkonnaõiguse Keskuse poolt tehtud analüüs²⁰ näitab senise rohevõrgustiku toimimise näitel, et üksnes poliitikadokumentides ja arengukavades plaanitud meetmed, mida ei toeta õiguslik regulatsioon või selge rakendusmehhanism, ei pruugi õigusnormide või praktika puuduste tõttu üldse ellu rakenduda, või võtab selle ellu rakendumine aega pikki aastaid.

Planeerimismaastikku on teataval määral muutnud ka 2023. aasta riigikohtu otsus²¹ metsaraiete kohta rohevõrgustiku aladel, mis sedastab, et rohevõrgustiku piiritlemisel ja tingimuste sõnastamisel on vastutus kohalikul omavalitsusel läbi üldplaneeringu, kuid juhul kui teema on üldplaneeringus piisavas ulatuses katmata, on samavõrd oluline roll ka Keskkonnaametil, kes peab raielubade väljastajana kaaluma rohevõrgustiku toimimist, kuna vastutus lasub riigil. Kuidas täpselt vastutusvaldkonnad riigi ja KOVide vahel jaotuvad, kui täpselt ning milliseid andmekihite kasutades (ja mis andmetel need andmekihid peaks olema loodud) KOV peaks rohevõrgustiku planeerimisel kasutama, ei ole aga kokku lepitud.

Intervjuude käigus toodi välja ka mitmeid juba läbiviidud või veel käigusolevaid teadus- ja rakendusuringuid, mille on riik tellinud ja mida saaks pakkuda kohalikele omavalitsustele metoodiliseks alusmaterjaliks rohevõrgustiku planeerimisel. Intervjuust Keskkonnaagentuuriga (KAUR) selgus, et KAUR on valmis KOVidele appi tulema looduse hüvede kaardistamise tulemuste vahendamiseks (näiteks ökosüsteemide kaardistamisega seondult ELME projektide²² andmestikega). Praegu on lisaks käimas nii kestliku ruumiplaneerimise tööriistakasti loomine²³ (RegPõm tellimusel, vastutav täitja SEI Tallinn) kui ka suurem teadusprojekt innovaatilise kestliku maahõive juhtimissüsteemi loomiseks. Viimase eesmärk on mh selgitada, kuidas maakasutusotsuseid kaalutleda ning millist maakasutust valida ning milline on Eesti eri piirkondades looduse taastamise potentsiaal (projekti vedaja KAUR). Teadusprojektid ei saa aga olla otseselt KOVidele kohustuslikud alused kaalutlemiseks. Nagu eelmise näite (Kikepera taastamiskava) puhul näha, võivad ka teadlased oma tulemusteni jõudes lähtuda erinevatest vaatenurkadest. See on olemuselt riigi ülesanne, anda KOVidele suunised ja metoodilised alusmaterjalid, millest planeerimisprotsessis lähtuda.

20 Kliimamuutustega kohanemine ja kliimaalaste õiguste kaitse Eestis, 2023

21 RKHKo 28.09.2023 asjas nr 3-21-979, p 18-28

22 ELME – „Elurikkuse sotsiaal-majanduslikult ja kliimamuutustega seostatud keskkonnaseisundi hindamiseks, prognoosiks ja andmete kättesaadavuse tagamiseks vajalikud töövahendid”

23 Kestliku ruumiplaneerimise tööriistakast

Kohaliku tasandi planeeringute näiline autonoomia

Oluline planeerimisteema, mis otseselt seostub kohaliku tasandi maakasutuse planeerimisega, on kaevanduslubade kooskõlastamine. KOV-i otsustada on antud, kuidas kaevanduslubasid hinnata, kuid omavalitsuse kaalutusõigus jääb ka siin sageli piiratuks. Ministeeriumite esindajate sõnul on olnud juhtumeid, kus KOV üldplaneering ei saa riigi poolt kooskõlastust, kui üldplaneeringu raames on seatud piirangud kaevandamisele. Selline olukord on vastuoluline ja vajaks muutust terviklikuma lähenemise suunas. Analoogne on olukord ka suurt ruumi vajavate rajatiste (tuule-, päikese ning akuparkide) planeerimisel, mis on seni (intervjuu tegemise aeg detsember 2023) jäänud KOV-ide üld- ja eriplaneeringute raamesse. Suure ruuminõudlusega rajatiste ulatuse ja paiknemise tervikvaade peaks tulema riigilt, kuid planeerimises jääb see KOV-ide rolliks, ilma et riik oleks andnud juhtnööre või üleriigilist vaadet, millistel alustel neid otsuseid teha.

Planeerijate ümarlauas osalenud kinnitasid, et praktikas rakenduvad kohaliku tasandi planeerimisel ellu vaid need suunised, mida toetavad konkreetset regulatsioonid. Ehkki iga-sugune kohaliku planeerimise ülereguleerimine on planeerijate sõnul samuti ebasoovitav, on, juhul kui KOVile on kaalutusõigus antud, vaja kaalutlemise aluseks siiski selgeid kriteeriume, metoodikaid ja ühiseid kokkuleppeid.

5.2 Kliima- ja energiakavad

Lisaks üldplaneeringule ning arengukavadele on viimaste aastate trend koostada kohalike omavalitsuste (või omavalitsuste gruppide, nt omavalitsusliitude) kliima- ja energiakavasid (KEK), mille käigus loodavad seisukohad ja tegevusplaan peaks omakorda jõudma üldplaneeringusse. Just KEK-ides oleks loogiline käsitleda ka maakasutusest lähtuvat heidet ja sidumist. Siiski ei pöörata KEK-ide metoodikas maakasutusega seonduvale heitele ega sidumisele piisavalt tähelepanu. See on mõistetu kohalike ruumiandmete puuduse tõttu. Ka mitmed rahvusvahelised metoodikad, mis üle Euroopa koordineerivad kliimakavade koostamist, puudutavad maakasutuse mõjude hindamist vähe (näiteks EL Linnapeade Pakti linnade kliimakavades kasutatav SECAP²⁴ metoodika). Nagu mitmel pool mujal, nimetatakse Eestis mitmete KEK-ide raames ka vajadust maakasutusest lähtuvate andmete täpsustamiseks.

24 EL Linnapeade Pakti kliimakavade metoodika SECAP (Sustainable Energy and Climate Action Plan)

Pärnumaa kliimakava

Näiteks Pärnumaa omavalitsuste kliimakava²⁵ aastani 2030 küll käsitleb vajadust pöörata ruumilises planeerimises maakasutusele rohkem tähelepanu, kuid kasvuhoonegaaside (KHG) baasinventuuri arvestuses on vaid traditsioonilised energeetika, transport ja jäätmed ning maakasutuse analüüsis ei täpsustata kuivendatud aladelt lähtuvat heidet. Hoolimata vajalike alusandmete puudumisest seab kliimakava ambitsioonika eesmärgi: *Pärnumaa suurim panus kliimamõjude leevendamiseks on süsiniku sidumine maakasutuses. Riik, vallad, ettevõtjad ja inimesed kasutavad ja majandavad oma maid süsiniku sidumist suurendavalt. See saab olema pöördeliselt kaalukas kliimapoliitika elluviimisel.* Samuti leiab nimetatud kliimakava tegevussuundade hulgast maakasutust puudutava suunana järgmise eesmärgi: *Talletada süsinikku maakasutuslikult ja looduslikult, taastades looduslikkust maastikel ja märgaladel, toetades kestlikku metsandust ja põllumajandust ning võttes kasutusele kliimaneutraalse ja süsinikku salvestava maakasutuse planeerimisvahendid.*

Pärnumaa omavalitsuste KEK tõdeb, et süsinikubilanss – mitte ainult heide, vaid ka sidumine ja salvestamine ning seda nii maakasutuslikult, looduslikult kui tehnoloogiliste lahendustega – peab lähiaastatel saama reaalseks kliimapoliitika elluviimise meetmeks ja kindlaks osaks ruumilisest planeerimisest. Kliimamuutuse valguses on riik seadnud kliimaeesmärgid ning /.../ märgalade taastamine aitaks heidet kaalukalt piirata ning seetõttu on märgalade taastamine laienemas ka Pärnumaal.

Seega on kuivendamise negatiivsed mõjud kliimakavas küll teoreetiliselt käsitletud, kuid seda, kuidas kuivendusmõjusid maakasutuse suunamisel leevendada, maakasutuse kliimaeesmärke täita või milliseid hoobasid selleks rakendada, konkreetsemalt ei käsitleta. Seegi tuleneb ilmselt laiema riigi tasandi ülevaate ja seisukohtade puudumisest.

5.3 Kohaliku omavalitsuse poolt loodud kaitseala

Looduskaitseseadus annab võimaluse ka KOV tasandil luua kohaliku tähtsusega kaitseala, kuid alles 2019. aastal selgitas riigikohus²⁶ kohaliku omavalitsuse õiguslikke aluseid kaitsealade loomiseks. Lahendis selgitab Riigikohus, et kaitseala loomine näiteks kaevandamise vältimiseks ja loodusväärtuste kaitseks on põhimõtteliselt lubatav, ent seejuures tuleb lähtuda õigetest kaalutlustest. Kohalik omavalitsus ei saa võtta üle riigi ülesandeid looduse kaitsmisel. Kohaliku tähtsusega maastiku või kohaliku kogukonna jaoks väärtusliku puhkeala kaitseks võib aga kohalik omavalitsus kohaliku kaitseala moodustada.

²⁵ Pärnumaa omavalitsuste kliimakava

²⁶ Riigikohtu otsus 3-17-563

Pääsküla raba taastamine Tallinna linna eestvedamisel

Positiivne näide KOV maakasutuse suunamisest on Pääsküla raba taastamine. Pääsküla raba Tallinna piiresse jääva osa looduse kaitseks moodustati 2013. aastal kohalik kaitseala, mis on üks Tallinna liigirikkamaid maa-alasid. Seal leidub mitmeid soodele iseloomulikke liike, kelle arvukus järjest väheneb. Seepärast otsustati kunagine veerežiim vähemalt osaliselt taastada. Looduskaitseliste tööde planeerimiseks koostati kaitsekorralduskava koostöös paljude huvirühmade esindajatega – nii teadlaste, ametnike kui ka kohalike kogukondade liikmetega. Eesmärgiks võeti looduslike protsesside säilitamine ja ökosüsteemide toetamine nii, et need suudaks kunagise inimtegevuse mõjudest taastuda. Samal ajal on alal ka puhkeväärtus ning kuna tegu on pealinna piiresse jääva kaitsealaga, kus liigub palju inimesi, siis ei tehta paisutust masinatega ega ka suurepinnaliselt kohe maastikku muutes. Alates 2022. aastast on labidaid ja oksakääre kasutades rajatud ühiste talgute käigus hulga pinnasepaisusid.

Kokkuvõttes on kohalikul omavalitsusel kasutada järgmised hoovad, et suunata maakasutust kliima- ja elurikkuse sõbralikumasse suunda. Tabel 2 esitleb, miks need hoovad on vajalikud ning samuti, mis praegu takistab nende kasutamist.

Rohevõrgustik	Kliimakavad	Kohalik kaitseala
+ On konkreetse seaduse osa (Planeerimisseadus) + Annab teoreetiliselt võimaluse üldplaneeringu raames seada maakasutuse tingimusi - Ei rakendu praktikas – riiklike huvide vastu kitsendusi seadvad omavalitsused ei saa oma üldplaneeringule kooskõlastust - Ei ole ühiseid meetodikaid ja aluskaarte	+ On loogiline instrument, mille kaudu seada maakasutusest lähtuvaid kliimaeesmärke, mida üldplaneeringus arvestada - Ei ole omavalitsustele kohustuslik - Puudub metoodika, kuidas maakasutusega seotud mõjusid arvestada - Puudub selge rakendusmehhanism	+ Riigikohus on tõmmanud selged piirid, millistel juhtudel võib rakendada + On olemas positiivseid näiteid, kuidas on ellu kutsutud + Võimaldab seada selgeid maakasutuse tingimusi - Kaitseala loomine on keerukas ja aeganõudev protsess, lihtsam oleks maakasutust suunata läbi üldplaneeringu tingimuste

Tabel 2. Planeerimisinstrumentide plussid ja miinused

6. Ettepanekud kliimasõbraliku maakasutuse planeerimissuuniste kujundamiseks

Läbiviidud intervjuud ja nende analüüs kinnitas, et Eestis puudub praegu riigi tasandil kokku lepitud vaade, kuidas erinevad osapooled ja piirkonnad saaksid kaasa aidata kliimamuutuste ohjamisse, nõnda et Eesti tervikuna panustaks globaalsetesse eesmärkidesse süsteemselt ja jõukohaselt, lähtudes meie maastike ja majanduse võimalusest. Erinevad osapooled – sealhulgas põllumajandusettevõtjad ja kohalikud omavalitsused – on praegu oma tegevusväljal üksi, tehes otsuseid juhtumipõhiselt, parima võimaliku saadaoleva teabe alusel ning oma võimekuse piires. Toome järgnevalt välja olulised sammud, mida peaks tegema, et maakasutusega seotud kasvuhooonegaaside heite ja sidumise reguleerimine saaks Eestis süsteemsemad, teadmispõhisemad ja osaliste vaatest õiguskindlamad raamid.

Eesti on riigina võtnud rahvusvahelised kohustused (sh hiljutise EL looduse taastamise määrusega), kuid nende rakendamine saab olemuslikult toimuda konkreetsete ettevõtjate, maaomanike, kohalike omavalitsuste poolt. Mõistagi on üks osapool ka riik ise metsa- ja maaomanikuna või näiteks kaitsealade valitsejana, kuid see puudutab piiratud alasid. Siit lähtub üks esmaseid eesmärke – tõlkida rahvusvaheliselt võetud kohustused Eesti siseriiklikusse õigussüsteemi nii, et need täidaksid oma algselt püstitatud eesmärke. Selged seosed suurte EL tasandi kliima- ja elurikkuse eesmärkidega ja Eesti õigusega aitavad nii kohalikel omavalitsustel kui ka erasektoril iseenda plaane ja tegevusi paremini ühitada. Ilma erasektori ja kohalike omavalitsuste kui võtmepartneriteta ei ole võimalik võetud kohustuste suunalist maakasutuse muutust läbi viia. Kõik suured muutused toimuvad konkreetsetes kohtades ning selleks peab riik olema muutust võimaldavate osapooltega vastastikku arusaadavates kokkulepetes ja partnerluses. Teiseks oluliseks riiklikuks eesmärgiks on jälgida, et seaduste rakendamisel kujunevad üldised praktikad ja käitumismõõtmised oleksid kooskõlas püstitatud strateegiliste eesmärkidega. Näiteks on vastuoluline olukord kui eesmärgiks võetud piirkondade taastamist hakkab praktikas takistama näiteks metsaseaduse paragrahv²⁷, mis keelab metsa kasvutingimuste halvendamist, ehkki sama paragrahvi säte ei luba ka metsa mulla ega veerežiimi kahjustamist. Seega on küsimus mitte niivõrd seadusest puuduvast olulisest paragrahvist vaid selle seaduse rakendamise praktikast.

Minimaalne, mida riik (siin on mõeldud keskkvalitsust, ministriumid omavahel koordineeritult) saab esimeses järjekorras teha, on kujundada **terviklik seisukoht selle kohta, millised sektorid, millised piirkonnad ning millises ulatuses peaksid panustama**, et kokkulepitud tempos jõuda KHG heite vähenemiseni ja sidumiseni seatud eesmärkide mahus. Iga tegevusala eraldi, piirkond või ettevõtja ei pea omama võimekust iseseisvalt analüüsida, milline on tema roll Eesti emissioonides või veel laiemalt globaalses kliimamuutuses. Ammugi ei ole erinevatel osalistel võimekust orienteeruda erinevates arengukavades olevate vastuoluliste reeglite ja eesmärkide rägastikus. Näiteks on tarvis ühendada riigi jaoks olulised toidujulgeolekut puudutavad eesmärgid (1 miljon hektarit põllumajanduslikus kasutuses olevat maad) heite vähendamist võimaldava turvasmuldade taastamärjutamise eesmärgiga – millistes kohtades, mis tingimustel, millises ulatuses võiks kuivendatud aladest saada uuesti märgalad. Samuti on tarvis riiklikku kokkulepet turbakaevandamise tuleviku osas. Suurt vaidlust on tekitanud ka kuivendatud metsade veerežiimi taastamine, sest ei ole kokku lepitud, kas peaks lähtuma elurikkuse ja ökosüsteemide terviklikkuse või metsa kui puiduressursi eesmärkidest. Isegi kui jääsoode taastamises paistab olevat suurem konsensus, on ka siin tarvis riigi poolt koordineeritud tegevuskava, et kokku lepitud tempos taastamistööd toimuksid. Eesti

²⁷ Metsaseadus, § 42

KHG heide ja selle sidumine ongi riigi poliitiline otsus, pika ajalise perspektiiviga suunavalik. Olukorras, kus olemas on küll justkui rahvusvahelised kokkulepped, aga riigi tasandil kokkuleppeid tehtud ei ole, ei saa üksikud piirkonnad ja ettevõtjad asuda ise riigi rahvusvahelisi kohustusi täitma, sest igal kohal ja sektoril on oma loomulikud huvid. Osapoolte üksi toimima jätmine võib viia vastupidise tulemuseni. Näiteks on mõned huvigrupid häälekamad, saavad kasutada rahvusvahelist *lobby*-organisatsioonide tuge, leiavad võimalusi tugineda (valikuliselt) oma huve kaitsvatele teadusuuringutele jne. Huvide tasakaalustajana ja oma rahvusvaheliste kohustuste allokeerijana sektoritesse ja piirkondadesse peab toimima riik keskkvalitsuse ja poliitiliste strateegiliste otsuste kaudu.

Lisaks ühise riikliku poliitilise vaate puudub üksikutele osalistel – ettevõtjatel ja omavalitsustel – ka võimekus teha piisvalt teadmispõhiseid otsuseid üksikjuhtumeid menetledes. Eesti teadlased on aktiivselt osalemas rahvusvahelises KHG heide ja sidumise teemalises teadusdiskussioonis. On ka juba piisavalt just Eestit puudutavaid uuringuid, mis sageli osundavad ka olulistele vigadele rahvusvaheliselt kasutatavates arvestussüsteemides, baasteadus peab aga riigi toel jõudma rakendusteaduseks, mida eri tasandi otsustes teadlikult aluseks võtta. Hea näide on vananenud, osaliselt aastakümnete tagust seisu peegeldavad mullakaardid. Samuti oleks tarvis üleriigilisi arvestusi, millised maastikud peaksid KHG sidumisele kaasa aitama ning kus need maastikud asuvad. **Tõepärased ja kvaliteetsed kaardikihid** saab ja peakski kõigile osapooltele tagama riik. Teaduslikku alust otsustamiseks ei peaks Eesti-sarnases väikeriigis ostma üksikjuhtumite puhul sisse ettevõtjad ja kohalikud omavalitsused, riik saaks koostada kõigile kasutatavaid **arvutusnäiteid erinevate maakasutustüüpide heide analüüsimiseks**. Iseäranis suurt segadust on senistes arutlustes tekitanud erineva ajaperspektiivi kasutamine KHG heide arvutamisel (nt 3, 10, 100 või 300 aastat). Muutes arvestusperioodi lühemaks või pikemaks, saab tuge maakasutusotsustele üks või teine osapool. Arvutusnäited saaksid sellist mõju läbipaistvalt osalistele ilmetada. KHG heide vähendamise eesmärkide seadmisel saaks riigi initsiatiivil **kokku leppida, milliseid ajaperspektiive me ruumiplaneerimisel maakasutusotsuste puhul peaksime arvestama**.

Praegu rõhutatakse planeerimisvaldkonna riigi tasandi spetsialistide poolt kohalike omavalitsuste võimalust teha maakasutust puudutavaid planeerimisotsuseid oma kaalutusõiguse raames. Teisisõnu, kuna omavalitsus võib maakasutusfunktsiooni üldplaneeringus määratlada, siis teoreetiliselt saaksid kohaliku tasandi planeerijad kirjutada planeeringutesse sisse kliimasõbralikke valikuid. Kui jätame ka kõrvale selle, et kohalik omavalitsus ei saa olla kursis riigi seni veel tegemata poliitiliste valikutega ega ole võimeline ise koostama tänapäevaseid mullakaarte, on ka parima teadmise raames kliimasõbralike valikute tegemine keeruline. Planeerimispraktikute vaade on, et riik peaks **omavalitsuste planeerijatele andma rohkem tuge konkreetsete seaduste või muude õiguslikult siduvate meetmete kaudu**. See ei pea ilmingimata tähendama ülereguleerimist ja KOV planeerimisalase autonoomia vähendamist. Omavalitsused on kohalikus planeerimises autonoomsed ja nende kaalutusõigus peabki silmas pidama kohalike ettevõtjate ja kogukondade huve, seaduse tugi peaks aga olemas olema riiklike ülesannete täitmisel. Näiteks ei saa omavalitsused praegugi üldplaneeringuga sekkuda riigi poolt tehtud kaevandamisotsustesse, ehkki see valdavalt mõjutab kohalikku elu olulisel määral. Analoogselt oleks vajalik, et riigi poolt on määratletud, millised maastikud vajavad taastamist KHG heide vähendamiseks või sidumiseks.

Riik saaks oma eeltöös olla väga konkreetne ja otsustada ära ka täpsed taastamise kohad, selle, millistes KOVides taastatavad maastikud asuvad. Isegi korrektne teaduspõhiselt koostatud kaardikiht toetab kohalikke omavalitsusi planeerimisprotsessi käigus kaalutusotsuste tegemisel. On aga ju ilmselge, et taastatavad maastikud ei paikne üle Eesti ühtlaselt, nii nagu ei ole geograafiliselt ühtlaselt paiknenud ka maavarad. Kui maavarade asukohad on geoloogiliste uuringute käigus kaardistatud, siis samavõrd vajalik on kaardistada üleriigiliselt ka potentsiaalsed taastamisalad. Seega ongi looduse taastamise sihtide täitmisel põhimõtteliselt kaks võimalust. Esiteks võib riik määratlada,

millised maastikud võiksid potentsiaalselt olla taastatavad ning jättagi kohalikele omavalitsustele võimalus kohalikult otsustada erineva majandustegevuse ja kliimamuutuste ohjamise vahel. Teiseks võib riik olla ka oma otsustes konkreetsem ning määratleda ka suurema osa taastatavatest asukohtadest. Mõlemal juhul on tarvis, et riigil oleks välja töötatud ka motivatsioonipakett ehk **õiglased kompensatsioonimeetmed kohalikele omavalitsustele ja maaomanikele oma majandustegevuse ümber korraldamise perioodiks**. Kuna taastamistööd mõjutavad kohalike inimeste elu, siis peaksid kohalikud omavalitsused olema kaasatud taastamisotsustesse, olgu need siis valikuliselt tehtavad KOV enda poolt või mõnede maastikutüüpide puhul ka kohustuslikud. Kohalikud kogukonnad vajavad läbipaistvat informatsiooni, miks just need maastikutüübid on valitud taastamiseks ning millist otsest ja kaudset kasu nende piirkond muudatustest saab.

Lisaks eelnevale omab olulist rolli ka ruumiplaneerimise valdkonna spetsialistide ettevalmistus haridus- ja täiendõppe süsteemis. Ehkki omavalitsused on suuremad ja eeldatavalt võimekamad kui kümnend tagasi, ei ole kõigis omavalitsustes tööl planeerija ettevalmistusega planeerimisspetsialisti. Kliimasõbralike otsuste tegemine eeldab, et planeerijate kogukonnas endas on sarnased seisukohad, millised planeerimisotsused on tänaste rahvusvaheliste eesmärkide valguses mõistlikud ja millised mitte. RegPõm-i hinnangul on kutselised (hea ettevalmistusega) planeerijad tööl vaid pooltes kohalikes omavalitsusüksustes. Samal ajal on igapäevane, et kohalikes omavalitsustes on otsustamiseks laual taastuvenergia projektid, üha rohkem ka looduse taastamise projektid. Kohalikud **planeerijad vajavad paremat ettevalmistust** nii kliimasõbraliku maakasutuse kui ka oma töös kohalike kogukondadega, et otsused ei oleks vaid keskvalitsuse soolo ning muutustest osataks kasu leida ka kohalikule elule. Hea näide on kohalike kliima- ja energiakavade staatus. Saanud alguse pigem rahvusvahelise "liikumisena", on kliimakava koostamine saanud ühe vabatahtliku tegevusena omavalitsustes tänaseks pigem reeglilik. Omavalitsused ja omavalitsusliidud kaasavad sellesse protsessi hea ettevalmistusega väliseid eksperte. Samal ajal on ebaselge, mis on kliima- ja energiakavade staatus ning kuidas täpselt peaks neis sisalduvad põhimõtted jõudma omavalitsuste üldplaneeringutesse. Maakasutuse valdkond, see kuidas omavalitsus saaks tulevikus teha strateegilise maakasutusotsuseid KHG heite sidumiseks, on aga paraku ka kliimakavadesse kaasatud ekspertide jaoks veel uus teema, mistõttu ei ole heite sidumise tegevused jõudnud seni ka veel ei kliimakavadesse ega sealtkaudu üldplaneeringutesse. Seega on vajadus planeerijate kogukonda rohkem lõimida – näiteks **täiendõppe või ühiste pilootprojektide** kaudu – kliimavaldkonna ekspertide diskussioonidega, et tervikuna tõuseks planeerimises kasutatavate alusteadmiste kvaliteet. Arvestades meie intervjuus leitud dissonantsi kohaliku tasandi planeerimispraktikute ja riikliku tasandi planeerimise valdkonna korraldajate arusaama vahel, mida saavad või ei saa teha kohalikud omavalitsused oma praeguse kaalutusotsuste raames, **vajaks planeerijatekogukond ka enda siseselt rohkem koostööd**. Kohaliku tasandi planeerijad vajavad tuge ja kinnitust, et riik peab kohaliku tasandi planeerimisalaseid kaalutusotsuseid oluliseks osaks maakasutuse kaudu heitekoguste mõjutamisel.

7. Kokkuvõtteks

Käesolev analüüs kajastab hetkeseisu 2024. aastal selle kohta, kuidas Eesti praegune valitsemiskorraldus, ruumilise planeerimise süsteem ning rollijaotus eri valitsemistasandite ja osapoolte vahel võimaldab või takistab kasvuhoonegaaside heite sidumist võimaldavaid maakasutusotsuseid. Üldine diagnoos olukorrale on korraldamatus ja teadmatus – äärmiselt vajalike riigi tasandi strateegiliste valikute puudumine ning segadus omavahel vastuolus olevates eesmärkides. Oleme olukorras, kus maaomanikud, ettevõtjad ja kohalikud omavalitsused justkui võiks teha kliimasõbralikke maakasutusotsuseid, kuid ühelgi osapoolel ei ole arusaama, mida ootab riik – millised maastikud ja millised asukohad peaksid riigi poolt võetud rahvusvaheliste KHG heite vähendamise ja sidumise kohustustesse panustama. Peamised lähiaastate vajadused selles valdkonnas on järgmised:

1. Teha riigi tasandil otsused, kuidas vastutus KHG heite vähendamisel jaotub;
2. Võtta riiklikult juhtohjad otsustele teadmispõhiste aluse loomiseks;
3. Omavalitsused vajavad kaalutusotsuste tegemisel rohkem õigussüsteemi tuge,
4. Muutusteks on vajalik välja töötada ka kompensatsioonimeetmed maaomanikele ja kohalikele omavalitsustele;
5. Planeerimisvaldkonna spetsialistid vajavad tuge täiendõppe ja kliimavaldkonna ekspertide kaasamise kaudu, et osata teha kliimasõbralikke otsuseid.

Summary

The document analyzes Estonia's approach to land-use planning in light of national climate goals, questioning the roles of the central government and local municipalities in aligning land management with greenhouse gas reduction and biodiversity objectives. It notes that while ambitious climate targets are set at the national and EU levels, achieving these relies heavily on local decisions. Current challenges include fragmented responsibilities across government levels, unclear guidelines for implementing climate-friendly practices, and limited resources for local authorities. Key recommendations include establishing unified, science-based planning guidelines to support local governments in decision making, and offering state-backed technical resources to facilitate climate and biodiversity friendly initiatives. Improved coordination between national and local entities, along with clear, actionable strategies, is essential to meet Estonia's climate commitments and enable effective, sustainable land management at the local level.