1.7.5. Riigi tegevusvaru

Riigi tegevusvaru süsteem toetab muu hulgas Euroopa Liidu kriitiliste üksuste kerksuse direktiivi (CER-direktiiv)[2], NATO kerksuse baasnõuete[3] ning Euroopa Liidu varude strateegia (ingl *EU Stockpiling Strategy*)[4] eesmärkide saavutamist, aidates tagada kriitiliste ressursside kättesaadavust ja ühiskonna toimepidevust kriisiolukorras. Tegevusvaru eesmärk on toetada elanikkonnakaitset ja ühiskonna toimimist olukorras, kus tavapärased turupõhised tarneahelad ei ole piisavad.

KORKS-i kohaselt on tegevusvaru elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks moodustatud või lepinguliselt tagatud toodete ja ressursside kogum. Tegevusvaru võib olla selle haldaja omandis või võib selle omandamine ja kasutamine olla tagatud eelnevalt sõlmitud lepingutega (§ 100). Tegevusvaru eesmärk on tagada elanikkonnakaitseks ja ühiskonna toimimiseks vajalikud ressursid ning seda ei moodustata Kaitseväe vajaduste katmiseks. Kaitseväe ressursivajadus tuleb planeerida ja tagada eraldi.

Tegevusvaru kavandamisel tuleb lähtuda selle eesmärgist – tagada elanikkonnakaitseks ja ühiskonna toimimiseks vajalikud ressursid. Vajalik ressurss ei pea olema üksnes füüsilise varuna ladustatud, vaid selle kättesaadavust võib toetada ka lepinguliselt tagatud tarne või tootmisvalmidus. Tegevusvaru ei ole mõeldud Kaitseväe ressursivajaduse üldiseks katmiseks; Kaitseväe vajadused tuleb planeerida ja tagada selleks ette nähtud korras.

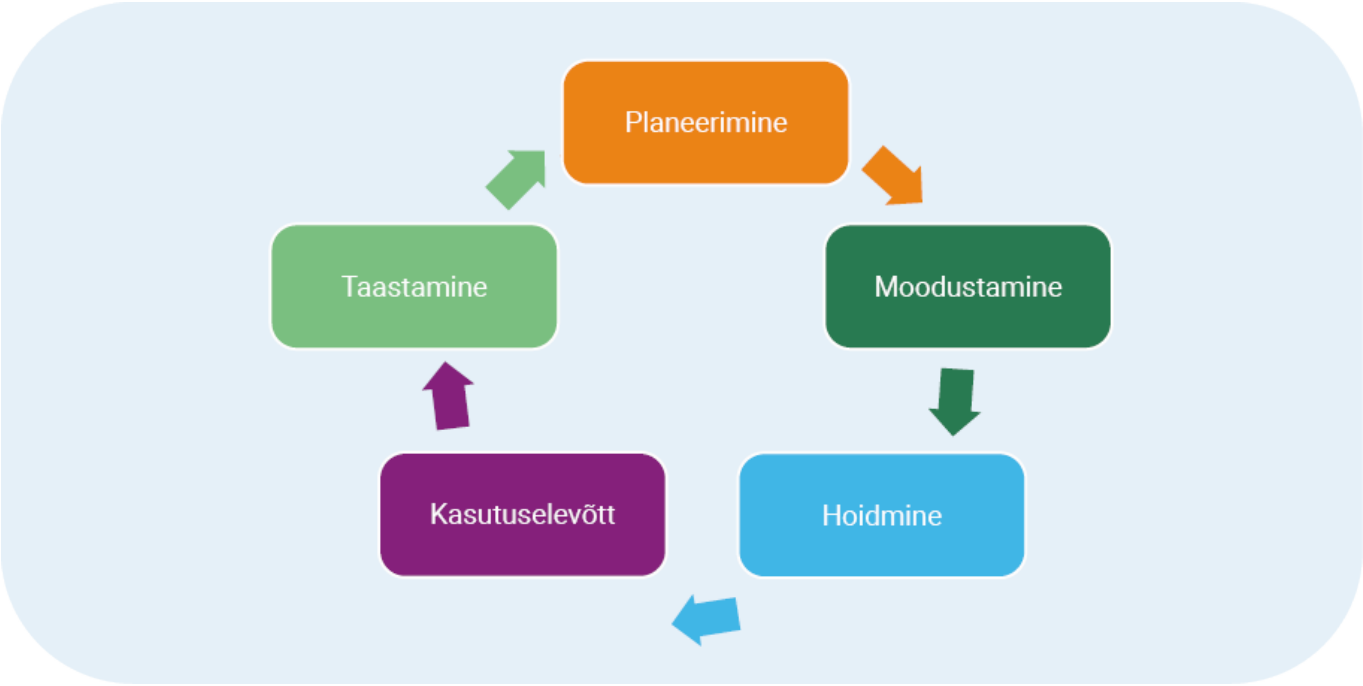
Tegevusvaru planeerimine lähtub eelkõige üleriigilisest riskianalüüsist (§ 16), riigi kriisiplaanist (§ 19) ning elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks vajalikest võimetest.
Tegevusvaru eesmärk on toetada eelkõige kõige raskemate kriisistsenaariumide lahendamist ning katta olukordi, kus tavapärased turumehhanismid ei taga vajalike kaupade või toodete kättesaadavust.

Riigi tegevusvarude süsteemi reguleerivad lisaks KORKS-ile need seadused ja nende alusel kehtestatud õigusaktid (§ 99 lg 8–12):

1. vedelkütusevaru seadus;
2. toiduseadus;
3. maagaasiseadus;
4. ravimiseadus;
5. tervishoiuteenuste korraldamise seadus.

Tegevusvaru käsitlemisel on oluline mõista, et tegemist ei ole ühekordse varu moodustamisega, vaid pideva protsessiga, mis algab vajaduse hindamisest ning lõpeb kasutusele võetud varu taastamisega.

Joonis 6. Tegevusvaru elutsükkel



Ava kõik

Tegevusvaru planeerimine ja moodustamine

KORKS-is ei moodustata tegevusvaru automaatselt igale valdkonnale. Tegevusvaru moodustamise alus (§ 99 lg 6) võib tuleneda seadusest, Vabariigi Valitsuse otsusest või tegevusvaru haldaja otsusest. Tegevusvaru moodustamise vajadus lähtub eelkõige:

1. üleriigilisest riskianalüüsist (§ 16);
2. riigi kriisiplaanist (§ 19);
3. valdkondlikest riskihinnangutest;
4. varustuskindluse analüüsidest;
5. Vabariigi Valitsuse seatud eesmärkidest.

Tegevusvaru kohta avaldatakse osaliselt teavet Eesti Varude Keskuse veebilehel5, kuid kõigi varude täpne koosseis, paiknemine või kogus ei pruugi olla avalik. Varu maht ja sihttase võivad ajas muutuda vastavalt riskihinnangutele ning varustuskindluse vajadustele. Mõne tegevusvaru puhul tuleneb miinimumtase Euroopa Liidu õigusest või riiklikest eesmärkidest, kuid enamiku tegevusvaru puhul määratakse sihttase riskihinnangute, kriisistsenaariumide ja varustuskindluse vajaduse alusel. Seetõttu võivad tegevusvaru maht ja sihttase ajas muutuda.

Tegevusvaru moodustamise alus ei ole kõigi varuliikide puhul sama. Mõne tegevusvaru moo-dustamise kohustus tuleneb Euroopa Liidu õigusest või valdkondlikust seadusest, teisel juhul otsustatakse tegevusvaru moodustamine riskihinnangute, varustuskindluse analüüside või Vabariigi Valitsuse seatud eesmärkide alusel.

Tabel 17. Näiteid tegevusvarude moodustamise alustest

Tegevusvaru liik	Moodustamise alus	Näide EVK kodulehelt
Vedelkütusevaru	Euroopa Liiduõigus ja vedelkütusevaru seadus	Eesti VarudeKeskus haldab strateegilist vedelkütusevaru, mille eesmärk on tagada elanike ja ettevõtete varustamine mootorikütustega tarnehäirete korral. Varu maht vastabvähemalt 90 päeva tavapärasele tarbimisele
Maagaasivaru	Vabariigi Valitsuse otsus ja maagaasi-seadus	2022. aastal moodustati energiajulgeoleku tugevdamiseks strateegiline maagaasivaru. Eesti strateegilise maagaasivaru suurus on 1 TWh ning seda hoiustatakse Inčukalnsi gaasihoidlas Lätis
Toiduvaru	Vabariigi Valitsuse seatud eesmärgid ja riskihinnangud	Riigi toiduvaru koosneb valmistoiduvarust ja strateegilisest toorainevarust. Valmistoiduvaru on mõeldud elanikkonna esmase toiduvajaduse katmise toetamiseks olukorras, kus tavapärane toiduga varustamine on ulatuslikult häiritud, sealhulgas ulatusliku evakuatsiooni korral.
Ravimi- ja meditsiini-kaupade varud	KORKS, RavS, TTKS ning valdkondlikud vajadused	EVK hallatav tegevusvaru hõlmab kriitilise tähtsusega ravimeid, mida kasutatakse tarneraskuste leevendamiseks. Apteegiravimite tegevusvaru hõlmab ligikaudu 200 kriitilise tähtsusega ravimit. EVK on moodustanud ligi paarikümnest toidutootmise seisukohalt kriitilisest veterinaarravimi strateegilise varu
Tervishoiuvaldkonna tegevusvarud	KORKS, RavS, TTKS ning valdkondlikud vajadused	Riigi tervishoiuvaru sisaldab ravimeid, meditsiiniseadmeid, meditsiinitarbeid ja muid tervishoius kriitiliselt vajalikke vahendeid. EVK hallatavasse varusse kuulub veidialla 100 erineva nimetuse meditsiiniseadmeid ja tarvik

Tegevusvaru haldaja ja hoidmine

Üldreeglina on tegevusvaru haldaja riigi äriühing, kelle põhikirjaline tegevuseesmärk on tegevusvaru moodustamine ja haldamine (§ 99 lg 3). Praegu täidab seda rolli peamiselt AS Eesti Varude Keskus. Mõne tegevusvaru liigi puhul võivad eriseadused näha ette teist-suguse halduskorralduse. Tervishoiuvaldkonnas reguleerib täiendavat varu ja selle haldamist tervishoiuteenuste korraldamise seadus ning muud valdkondlikud õigusaktid.

Tegevusvaru haldaja (§ 99 lg 3 ja § 103):

1. moodustab tegevusvaru;
2. korraldab selle hoidmise, uuendamise ja asendamise;
3. peab arvestust tegevusvaru üle;
4. tagab tegevusvaru kasutuselevõtmise võimekuse.

Lisaks koordineerib tegevusvaru haldaja püsivate kriisiülesannete täitmiseks vajaliku mitte-sõjalise rahvusvahelise abi küsimist ja vastuvõtmist juhul, kui see ei kuulu mõne muu asutuse või isiku pädevusse (§ 99 lg 4).

Tegevusvaru hoitakse (§ 100) viisil, mis tagab selle säilimise, juurdepääsetavuse ja kätte-saadavuse hoiukohast. Tegevusvaru hoitakse Eestis, kui Vabariigi Valitsus ei otsusta teisiti. Tegevusvaru ei tähenda tingimata füüsilist riiklikku ladu. Tegevusvaru võib olla:

1. tegevusvaru haldaja omandis;
2. tegevusvaru haldaja valduses;
3. ettevõtjate juures hoiustatud;
4. tagatud lepinguliste lahendustega.

Tegevusvaru, sh KORKS § 99 lõigetes 8–12 sätestatud varu, tegevusvaru taristu ja varustus-kindlusega seotud riigihankeid (§ 102) võib käsitada riigi olulise julgeolekuhuvi kaitsmisega seotud riigihangetena riigihangete seaduse § 169 lõike 1 punktide 2 ja 3 tähenduses.

KORKS reguleerib ka tegevusvaru taristut. Tegevusvaru taristu on kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel vajalik hoone, rajatis, seade või muu tehniline lahendus, mis võimaldab tegevusvaru hoida, hallata või kasutusele võtta. Sarnaselt tegevusvarule võib tegevusvaru taristu olla haldaja omandis või selle kasutamine võib olla tagatud lepingulisel alusel (§ 99 lg 2).

Üldpõhimõte

Tegevusvaru puhul ei ole määrav üksnes selle füüsiline asukoht, vaid eelkõige riigi kontroll varu üle, selle õiguslik ja logistiline kättesaadavus ning võimalus võtta varu kriisi olukorras õigeaegselt kasutusele.

Tabel 18. Varu hoiustamise põhimõtted

Varu liik	Hoiustamise põhimõte
Vedelkütusevaru	Võib paikneda Eestis või teistes Euroopa Liidu liikmesriikides, kui Eesti riigil säilib kontroll ja kasutusõigus
Toiduvaru	Üldreeglina hoitakse Eestis, kuid Vabariigi Valitsuse otsusel võibpaikneda ka välisriigis
Maagaasivaru	Võib paikneda väljaspool Eestit asuvates hoidlates või terminalides (nt Eesti strateegiline maagaasivaru paikneb LätisInčukalnsi maa-aluses gaasihoidlas)
Ravimivaru	Asukohta ei määrata seaduses; oluline on nõuetekohane säilitamine, jälgitavus ja kättesaadavus
Tervishoiuvarud	Oluline on toimepidev kasutuselevõtmine ja kättesaadavus kriisiolukorras sõltumata hoiukohast

Näited praktikast

Tegevusvaru hoidmine väljaspool Eestit on Eestis reaalselt kasutatav lahendus. Näiteks hoiustatakse Eesti strateegilist maagaasivaru Lätis. Samuti võimaldas Vabariigi Valitsus[6] 2026. aastal hoida osa riigi tegevusvarusse kuuluvast toiduvarust lisaks Eestile ka Lätis, Leedus, Soomes, Rootsis ja Norras. Need näited illustreerivad, et tegevusvaru puhul on määrav eelkõige selle kättesaadavus, riigi kontroll varu üle

ning võimalus võtta varu kriisiolukorras kiiresti kasutusele, mitte üksnes hoiukoha geograafiline asukoht.

Hoiuleping peab muu hulgas määratlema (§100 lg 4–5) :

1. tegevusvaru asukoha;
2. identifitseerimist võimaldavad tunnused;
3. hoidmise ja uuendamise tingimused;
4. väljastamise tehnilised tingimused;
5. kontrollimise korra;
6. lepingu tähtaja ja maksimaalse maksumuse;
7. teenuse toimepidevuse tagamise meetmed.

Delegeeritud tegevusvaru puhul peab lisaks olema tagatud tegevusvaru haldaja õigus varu omandada, selle õigeaegne kättesaadavus ning omandamisel rakendatav hinnakujunduse metoodika.

Tegevusvaru kasutuselevõtmine (§ 101)

Tegevusvaru võib kasutusele võtta nii kriisiolukorraks valmistumisel kui ka kriisiolukorra lahendamisel, kui see on vajalik elanikkonnakaitse või ühiskonna toimimise tagamiseks. Tegevus-varu kasutusele võtmise otsustab Vabariigi Valitsus. Vahetut tegutsemist nõudvas olukorras võib otsuse teha tegevusvaru haldamise eest vastutav minister, teavitades sellest viivitamata Vabariigi Valitsust (§ 101). Seega ei eelda tegevusvaru kasutusele võtmine, et kriisiolukord on juba tekkinud, vaid varu võib vajaduse korral kasutusele võtta ka kriisiolukorraks valmistumisel.. Otsuses tuleb määrata:

1. tegevusvaru kasutusele võtmise põhjus;
2. kasutusele võetava tegevusvaru nomenklatuur ja kogus;
3. tegevusvaru kasutusele võtmise tingimused;
4. kasutusele võetud tegevusvaru taastamise tingimused.

Tegevusvaru kasutuselevõtuga seotud väljaostmise kulud, mis tekivad varu haldajale, rahastatakse Vabariigi Valitsuse reservist.

Tegevusvaru eesmärk on toetada ühiskonna toimimist olukorras, kus tavapärased tarneahelad või turumehhanismid ei taga vajalike toodete kättesaadavust. Eesti senist praktikat vedelkütuse- ja ravimivaru kasutuselevõtmisel kirjeldavad näited aitavad mõista, millistes olukordades tegevusvaru kasutatakse, kuidas toimub selle kasutusele võtmine ning milline on tegevusvaru haldaja roll protsessis.

Näide 1. Vedelkütusevaru kasutuselevõtt
Praktiline näide: vedelkütusevaru kasutuselevõtt 2022. ja 2026. aastal
1. 2022. aastal otsustas7 Vabariigi Valitsus Rahvusvahelise Energiaagentuuri (IEA) koordineeritud meetme osana võtta vedelkütuseturu toimimise toetamiseks kasutusele esmalt 5000 tonni ning seejärel täiendavalt 10 000 tonni riigi vedelkütusevaru. Varu eesmärk oli leevendada rahvusvaheliste tarnehäirete mõju ning toetada kütuse-turu varustuskindlust. Kasutusele võetud varu tuli hiljem taastada.
2. 2026. aasta märtsis otsustas8 Vabariigi Valitsus taas võtta kasutusele kuni 33 000 tonni riigi vedelkütusevaru rahvusvaheliste nafta- ja naftatoodete tarnete häirete mõju leevendamiseks. Varu haldajale anti õigus kütust müüa ning pärast tarneraskuste möödumist tuli kasutusele võetud varu taastada.
Vedelkütusevaru kasutuselevõtul ei jagatud kütust otse lõpptarbijatele. Eesti Varude Keskus korraldas valitsuse otsuse alusel kütuse müügi turuosalistele ning kütus jõudis tarbijateni tavapäraste turukanalite kaudu. Müügiks pakutavad kogused määrati kütuse-müüjate turuosade alusel.

Näide 2. Ravimivaru kasutuselevõtt
Praktiline näide: ravimivaru kasutamine ravimite tarneraskuste korral
Ravimivaru on seni olnud üks kõige sagedamini kasutusele võetud tegevusvaru liike. Ravimivaru on viimastel aastatel kasutusele võetud mitmel korral konkreetsete ravimite tarnehäirete leevendamiseks. 2023. aastal võeti Ravimiameti ettepanekul kasutusele ravimpreparaadi Sorbisterit varu, et vältida rahva tervist ohustada võivat olukorda ravimi turustamise katkestuse tõttu. 2024. aastal võeti kasutusele isosorbiitmononitraati sisaldava südameravimi varu ning 2025. aastal Fucithalmic silmatilkade varu. Kõigil juhtudel korraldas Eesti Varude Keskus ravimite müügi ja tarnimise üldapteekidele ning pärast tarnehäire lõppu tuli kasutusele võetud varu taastada.
Need juhtumid näitavad, et tegevusvaru ei ole mõeldud üksnes kriisiolukordade lahendamiseks. Tegevusvaru võib kasutada ka konkreetse kriitilise ressursi ajutise puuduse leevendamiseks olukorras, kus turumehhanismid ei taga vajalikku kättesaadavust.

Aasta	Ravim	Põhjus
20239	Sorbisterit	Turustamise katkestus, terviseriski vältimine
202410	Isosorbiitmononitraat	Tarneraskus, ravi jätkuvuse tagamine
202511	Fucithalmic silmatilgad	Tarneraskus, elanikkonna toimetuleku tagamine
202612	Tamoksifeeni sisaldav ravim	Üleeuroopaline tarneraskus ja varu aegumise vältimine

Tegevusvaru uuendamine ja taastamine

Kui tegevusvaru on tegevusvaru haldaja omandis, tuleb selle kasutuskõlblikkuse säilitamiseks tegevusvaru vastavalt toote omadustele regulaarselt uuendada. Tegevusvaru haldaja omandis oleva tegevusvaru uuendamisel ja vähendamisel müüakse tegevusvaru turuhinnaga, v.a juhul, kui tegevusvaru vähendatakse selle kasutusele võtmisel (§ 104).

Kui tegevusvaru võetakse kasutusele (§ 101), määratakse kasutusele võtmise otsuses ka kasutusele võetud tegevusvaru taastamise tingimused (§ 101 lg 4 p 4).

Tegevusvaru taastamine võib sõltuvalt olukorrast hõlmata:

1. kasutusele võetud toodete asendamist;
2. tegevusvaru uuendamist;
3. tegevusvaru koosseisu muutmist;
4. tegevusvaru koguste suurendamist või vähendamist.

Tegevusvaru moodustamise, omandamise, haldamise, uuendamise ja kasutusele võtmise kulu kaetakse KORKS § 99 lõikes 7 sätestatud alustel. Vedelkütusevaru puhul kasutatakse vedel-kütusevaru seaduses sätestatud varumakse süsteemi.

Tegevusvaru uuendamisel ja edasisel planeerimisel võidakse arvesse võtta muutunud riskikeskkonda, varustuskindluse vajadusi ning varustushäiretest ja õppustest saadud õppetunde. Vajaduse korral võidakse muuta tegevusvaru koosseisu, koguseid või hoidmise korraldust.

2 European Parliament & Council of the European Union. (2022). Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC. Official Jour-nal of the European Union, L 333, 27.12.2022, 164–198. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2557/oj

3 North Atlantic Treaty Organization. (2024, November 13). Resilience, civil preparedness and Article 3. NATO. https://www. nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3

4 European Commission. (2025). EU stockpiling strategy: Boosting the EU's material preparedness for crises (COM(2025) 528 final). European Commission. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0528

5 Eesti Varude Keskus. Riigi tegevusvarud. Eesti Varude Keskus. Vaadatud 30. juulil 2026, aadressil https://varudekeskus.ee/ eesti-varude-keskus/riigi-tegevusvarud/

6 Vabariigi Valitsuse 11.06.2026 korraldus nr 101 „Riigi tegevusvaru hoidmine", RT III, 12.06.2026, 3. Kättesaadav Riigi Teatajas: Riigi tegevusvaru hoidmine – Riigi Teataja

Viimati uuendatud 02.10.2026