EHITISE ELUKAARE ÕIGUSRUUMI DIGITALISEERIMISEKS KOHANDAMINE

II JA III ETAPI ANALÜÜS

Tallinn 2020

SISUKORD

EHITISE ELUKAARE ÕIGUSRUUMI DIGITALISEERIMISEKS KOHANDAMINE 1
II ja III ETAPI ANALÜÜS 1
Sisukord 2
Sissejuhatus 6
1. Ülesande kirjeldus ja kasutatud metoodika 7
2. Ehitusseadustiku mõjude hindamise üldalused 9
2.1. Ehitussektori üldised mõjud 9
2.2. Ehituslubade arv ning ehitus- ja kasutuslubade menetlemise aeg 15
3. Ehitusseadustiku üldsätted, põhimõtted ja -nõuded 27
3.1. Ehitusseadustiku kohaldamisala rakenduspraktika 27
3.1.1. Õnnetusjuhtumite likvideerimisele kohaldatavad nõuded 27
3.1.2. Vabale ehitustegevusele kohaldatavad nõuded 27
3.1.3. Avalik-õiguslik ehitusõigus ja kaasomanike vahelised küsimused 30
3.2. Põhimõtete rakenduspraktika 32
3.2.1. Hea tava, sealhulgas standardite kasutamine nõuetele vastavuse hindamiseks 32
3.2.2. Ohutuse põhimõte 41
3.3. Üldnõuete rakenduspraktika 42
3.3.1. Nõuded ehitisele ja ehitamisele 42
3.3.2. Nõuded ehitusprojektile ja selle koostamisele 45
3.3.3. Nõuded kasutamisele 46
3.4. Kokkuvõte ja ettepanekud 47
3.5. Ettepanekute mõjud 51
4. Mõisted 54
4.1. Ehitise mõiste rakenduspraktika ning seosed ehitise kasutamise otstarvete loeteluga 54
4.1.1. Ehitise mõiste, sealhulgas hoone ja rajatise eristamine 54
4.1.2. Abihoone 56
4.1.3. Ajutine ehitis 56
4.1.4. Ehituslik kompleks 58
4.1.5. Olulise avaliku huviga rajatis 59
4.1.6. Ehitusprojekt 60
4.2. Ehitamise mõiste rakenduspraktika 61
4.2.1. Ehitamise mõiste üldine rakenduspraktika 61
4.2.2. Ümberehitamine ja osa asendamine samaväärsega 62
4.3. Kokkuvõte ja ettepanekud 64
4.4. Ettepanekute mõjud 70
5. Isikute kohustused ja tegevusõigused 73
5.1. Iseendale ehitamise rakenduspraktika 73

5.2. Omanikujärelevalve kohustuse rakenduspraktika 74
5.3. Isikutele esitatavate nõuete rakenduspraktika 75
5.4. Tegevusõigustega seonduvad registrid 75
5.5. Kokkuvõte ja ettepanekud 76
5.6. Ettepanekute mõjud 77
6. Projekteerimistingimused 80
6.1. Projekteerimistingimuste andmise üldised alused 80
6.1.1. Projekteerimistingimuste andmise üldised põhimõtted ja nende seosed eriosaga 80
6.1.2. Projekteerimistingimuste andmise pädevus 80
6.2. Projekteerimistingimuste andmine detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel ja selle rakenduspraktika 81
6.2.1. Projekteerimistingimuste andmise juhud 81
6.2.2. Projekteerimistingimuste andmise lähtedokumendid 83
6.2.3. Projekteerimistingimustega määratavad tingimused 85
6.3. Projekteerimistingimuste andmine detailplaneeringu olemasolul ja selle rakenduspraktika 85
6.3.1. Projekteerimistingimuste andmise juhud 85
6.3.2. Projekteerimistingimustega määratavad tingimused 86
6.4. Projekteerimistingimuste elluviimiseks sõlmitav haldusleping 88
6.5. Muud projekteerimistingimustega seonduvad ettepanekud 89
6.6. Kokkuvõte ja ettepanekud 89
6.7. Ettepanekute mõjud 93
7. Teavitus- ja loamenetlused 101
7.1. Ehitus- ja kasutusteatis 101
7.2. Ehitusluba 104
7.2.1. Ehitamise alustamise teatis 106
7.2.2. Ehitusloa andmata jätmine, muutmine, peatamine ja kehtetuks tunnistamine 106
7.3. Kasutusluba 108
7.4. Kokkuvõte ja ettepanekud 109
7.5. Ettepanekute mõjud 114
8. Kaitsevööndid ja energiatõhusus 119
8.1. Kaitsevööndid 119
8.2. Ehituskeeluvöönd 121
8.3. Energiatõhususele esitatavad nõuded 122
8.4. Kokkuvõte ja ettepanekud 122
9. Tee 125
9.1. Tee ja tee ehitamisega seonduvad mõisted 125
9.2. Nõuded teele ja tee ehitamisele 126
9.3. Tee ehitusprojekt 127
9.4. Tee projekteerimistingimused 127
9.5. Tee teavitus- ja loamenetlus, sh menetlus registrites 129

9.6. Kokkuvõte ja ettepanekud ... 130
9.7. Ettepanekute mõjud ... 132
10. Paigaldis ... 136
10.1. Paigaldise ja sideehitise mõiste ... 136
10.2. Paigaldise ja sideehitise projekteerimistingimused ... 136
10.3. Paigaldise ja sideehitise teavitus- ja loamenetlus ... 137
10.4. Seadustikuga reguleerimata küsimused ... 138
10.5. Kokkuvõte ja ettepanekud ... 138
10.6. Ettepanekute mõjud ... 140
11. Raudteerajatis ... 144
11.1. Raudteerajatise mõiste ... 144
11.2. Raudteerajatise projekteerimistingimused ... 144
11.2.1. Raudteerajatise projekteerimistingimuste andmise alused ... 144
11.2.2. Raudtee projekteerimistingimuste andmise pädevus ... 145
11.3. Raudtee teavitus- ja loamenetlus ... 145
11.4. Kokkuvõte ja ettepanekud ... 145
11.5. Ettepanekute mõju ... 145
12. Muud eriehitised ... 148
12.1. Ehitis avalikus veekogus ... 148
12.2. Riigikaitseline ja julgeolekuasutuse ehitis ning riigipiiri taristu ... 148
12.3. Puurkaev, puurauk ning salvkaev ... 148
12.4. Kokkuvõte ja ettepanekud ... 148
12.5. Muudatuste mõjud ... 149
13. Riiklik ja haldusjärelevalve ... 151
13.1. Järelevalve teostamise pädevuse piiritlemine ... 151
13.1.1. Üldised järelevalve pädevuse piiritlemise alused ... 151
13.1.2. Järelevalve pädevuse piiritlemise alused eri haldusorganite vahel ... 151
13.2. Järelevalvemenetluse algatamine ... 154
13.3. Järelevalve meetmed ... 155
13.3.1. Ehitustegevuse peatamine ... 155
13.3.2. Ehitise lammutamine ja selle eristamine ümberehitamisest ... 156
13.3.3. Lammutusettekirjutuse aluste täiendamine ... 157
13.3.4. Üksikakti järelevalve eripädevuse andmine Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile 158
13.4. Kokkuvõte ja ettepanekud ... 159
13.5. Ettepanekute mõjud ... 161
14. EhS Lisa 1, Lisa 2, kasutamise otstarvete loetelu ja CCI vahelised seosed ... 164
14.1. Üldised selgitused seoses kasutusotstarvetega seonduvate probleemidega ... 164
14.2. Praktikas tõusetunud küsimused seoses EhS lisadega ... 166
14.3. Lisa 1 ja Lisa 2 ... 167

14.4. Kokkuvõte ja ettepanekud 167
15. Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus 168
15.1. Ehitisregistri andmete parandamine ning ehitisregistrisse kandmata või ebaseaduslike ehitiste seadustamise menetlus 168
15.1.1. Enne planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku jõustumist ehitatud ehitised 168
15.1.2. Ehitise kohta käiva kande muutmine või parandamine 169
15.2. Kokkuvõte ja ettepanekud 170
15.3. Ettepanekute mõjud 171
16. Muud küsimused 173
16.1. Ehitisregistri küsimused 173
16.2. Ehitusmäärused 173
16.3. Riigilõivud 173
16.4. Kokkuvõte ja ettepanekud 174

SISSEJUHATUS

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium viis läbi analüüsi, mille eesmärk on luua kõigile lihtsasti mõistetav, praktikas jõukohaselt rakendatav ja uuendustele suunatud ehitusvaldkonna digitaliseerimiseks sobiv õigusruum.

Käesolevale analüüsile eelnes ehitusseadustiku revisjoni I etapi analüüs[1], mis käsitles läbivalt valdkonna digitaliseerimisega seonduvaid küsimusi. I etapi analüüsi järeldusi tuleb rakendada koosmõjus II ja III etapi analüüsiga. Kui I etapi analüüs käsitles peamiselt tehnilist ja õiguslikku keskkonda, milles ehitustegevuse ja selle kavandamisega seonduvad andmed liiguvad, siis II ja III etapi analüüs toob välja, milliseid andmeid peaks riik laiemalt töötlema, sealhulgas edastama, avalikustama ja säilitama. I etapi analüüs keskendus ehitusvaldkonna õigusaktide muutmise vajadusele seoses e-ehituse platvormi tulekuga ning digitaalse 3D kaksiku ja ehitise infomudeli kasutusele võtmisega. Töö eesmärk oli luua parimad eeldused ja mugav keskkond ehitise infomudeli ning digitaalse 3D kaksiku abil ehitussektori teenuste tõhustamiseks.

II etapi eesmärk on hinnata ehitusseadustiku (EhS) ja selle alusel antud määruste haldus- ja kohtupraktikat. Sealjuures on vajalik hinnata EhS alusel antud määruste proportsionaalsust, mõistlikkust ja vajadust. Teise etapi eesmärk on eelneva analüüsi pinnalt esitada ka lahendused ja ettepanekud koos põhjendustega, mis arvestaks ehitise infomudeli ja digitaalse 3D kaksiku kasutuselevõtuga. See tähendab, et ehitusvaldkonna digitaliseerimise seisukohast on oluline analüüsida, kas riigil peab olema teave kõikide erinevate ehitiste kohta või töödeldakse üksnes ohtlike, avalikku ruumi mõjutavate vms parameetritele vastavate ehitiste andmeid.

Seega käsitleb alljärgnev II etapi analüüs EhS rakendusprobleemide uurimisel erinevatele menetlustele ja ehitiste liikidele. Ühest küljest tehakse ettepanekud praktikas tõusetunud probleemide lahendamiseks ning teisest küljest uuritakse, millised andmed antakse menetluste käigus riigile ja kuidas teha paremaks erinevate andmetega seonduvaid tehnilisi lahendusi. Kui üksikisikul on võimalik kasutada kaasaegset keskkonda, nägemaks ehitise ehitamisega seonduvaid nõudeid ja saada informatsiooni oma võimalike kohustuste kohta, saab näiteks vähendada ehitusnõuete rikkumist jms tegevust. Lisaks võimaldab asjakohaste nõuete ühte kohta koondamine koosmõjus teiste lahendustega (näiteks ehitise infomudeli kasutuselevõtt) vähendada erinevatele menetlustele kuluvat aega, sest isikul on olnud võimalus viia end eelnevalt kurssi asjakohaste nõuetega.

Analüüsi III etapp käsitleb ehitiste kasutusotstarbeid ning nende alajaotusi. III etapi tulemused on osaliselt kajastatud analüüsi tekstis, näiteks on eriehitiste mõistetega seonduvaid küsimusi analüüsitud tekstilises osas. Konkreetsed ettepanekud ja võrdlus erinevate kasutusotstarvete, maa kasutamise sihtotstarbe, EhS lisade ja CCI standardi kohta on tehtud käesoleva analüüsi lisaks olevas võrdlustabelis.

Uuringus tehti koostöös erinevate valitsusasutuste, kohalike omavalitsustega ja erialaliitudega. Analüüs järgib EhS struktuuri ning on jagatud 17-ks peatükiks. Iga teema all on toodud välja intervjuudes tõusetunud praktilised probleemid, küsimustega seonduv kohtupraktika ja õiguskirjanduse seisukohad. Peatüki lõpus on esitatud ettepanekud. Ettepanekud jagunevad tehnilisteks, õiguslikeks või selgitavateks. Ettepanekute juures on esitatud nende mõjuhinnang.

Analüüsi on koostanud Advokaadibüroo Sorainen AS koostöös Tartu Ülikooli Sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus (RAKE).

---

[1] Ehitise elukaare digitaliseerimiseks kohandamine I etapi analüüs. Tallinn, 2020. Arvutivõrgus: https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2020/03/I-etapi-anal%C3%BC%C3%BCs-EhS.pdf.

1. ÜLESANDE KIRJELDUS JA KASUTATUD METOODIKA

Analüüs põhineb praktiliste probleemide kirjeldusel ning nende lahendusettepanekutel. Analüüsi tegemiseks viidi läbi intervjuud, kus selgitati välja praktilised probleemid ning nende edasine analüüsivajadus.

Intervjuude sihtrühma kuulusid menetlejad, kooskõlastajad, järelevalveasutused, erialaliidud, väliseksperdid, digitaalehituse klaster ja Eesti ehitusektoris tegutsevad praktikud (arendaja, projekteerija, peatöövõtja, alltöövõtja, omanikujärelevalve jt). Kvalitatiivse uuringu valim koostati, lähtudes uuringu eesmärkidest ning arvestades intervjueeritavate teadmisi ja kogemusi, et need vastaksid võimalikult hästi esitatud uurimisküsimuste fookusele.

Valimi tegemisele eelnevalt tehti võimalike intervjueeritavate osas eeltöö ehitisregistri andmetega, et paremini saada aru ehitustegevusest vastavas kohalikus omavalitsuses. Samuti, et saadud andmete põhjal oleks võimalik ühtlustada intervjuul esitatavaid küsimusi. Lisaks kasutati võrdlust EhS koostamise aluseks olnud majanduslike mõjude hindamise materjalidega, sealhulgas esitatud küsimustega.

Menetlejatest kaasati uuringusse 12 erineva suurusega kohalikku omavalitsust. Intervjuud viidi läbi järgnevate kohalike omavalitsustega:

- Tallinn
- Tartu
- Pärnu
- Narva
- Võru
- Järva
- Türi
- Rakvere vald
- Haljala
- Põlva
- Viimsi
- Keila

Lisaks anti kohalikele omavalitsustele võimalus kirjalikult vastata intervjuude aluseks olevatele küsimustele. Oma vastused saatsid Jõgeva, Kohila, Põhja-Pärnumaa, Nõo, Sillamäe, Saku, Lääneranna, Tori, Anija, Kehtna ja Hiiumaa.

Kooskõlastajatest ja järelevalveasutustest intervjueeriti Päästeametit, Keskkonnaametit ja Keskkonnainspektsiooni, Muinsuskaitseametit ja Kultuuriministeeriumi, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametit ning Maanteeametit.

Valdkondlikest erialaliitudest kaasati Eesti Ehitusettevõtjate Liit, Eesti Ehituskonsultatsioonide Liit, Eesti Ehitusinseneride Liit ja Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit. Eesti ehitussektoris tegutsevatest praktikutest kaasati veel digitaalehituse klastri liikmeid ja teisi ehitussektoris tegutsevaid arendajaid, projekteerijaid, ehitusettevõtteid jne.

Põhiseaduslikest institutsioonidest kaasati Õiguskantsler. Õiguskantsleri kaasamine on oluline, sest tema poole pöördutakse tihti ehitusvaldkonda puudutavate kaebustega. Nendest kaebustest tulenevat praktilist tagasisidet on kasutatud ka käesoleva analüüsi puhul.

Intervjuud viidi läbi praktiliste probleemide alusel koostatud küsimustiku abil. See tähendab, et kõikidele osapooltele anti võimalus vastata samadele küsimustele ning neil oli võimalik sealjuures esitada oma nägemus. Intervjuude tulemuste pinnalt koostati Tellijale ka võrdlustabel, mis võrdles tehnilises kirjelduses toodud küsimuste ning tegelike praktiliste probleemide olemasolu.

Käesolev analüüs koostati MKM-i poolt välja kuulutatud hankelepingu eseme tehnilises kirjelduses välja toodud teemapunktide ning intervjuude käigus välja toodud küsimuste pinnalt. Küsimuste vastuseid võrreldi seaduse seletuskirja, kohtupraktika ning erialakirjandusega. Lahendused on esitatud tehnilise, õigusliku või selgitavana. Tehniline lahendus tähendab, et esitatud probleemi saab lahendada EHR-i ja/või e-ehituse platvormi arenduste käigus. Õiguslik lahendus on välja pakutud olukorras, kus praktikas on ilmnenud kitsaskohad, mida ei ole tehnilise lahenduse või selgitustega võimalik ületada.

Eelneva analüüsi tulemusel on koostatud ettepanekud koos põhjenduste ning mõju hindamisega.

Mõjude analüüsis lähtutakse Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei koostatud mõjude hindamise metoodikast ja „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas“ määratletud mõjuvaldkondadest.

Ehitusseadustiku muudatusettepanekute mõjude analüüsis käsitletakse järgmisi mõjuvaldkondi:

- majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele),
- mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele).

Sihtgruppe on kolm:

- eraõiguslikud juriidilised isikud (ettevõtted, mis kuuluvad ehitussektorisse või on seotud ehitustegevusega),
- füüsilised isikud,
- avalik sektor (kohalikud omavalitsused ja riigiasutused).

Mõju analüüs on jaotatud kaheks: üldised mõjud ehitussektoris ja muudatusettepanekute konkreetsed mõjud.

2. EHITUSSEADUSTIKU MÕJUDE HINDAMISE ÜLDALUSED

2.1. Ehitussektori üldised mõjud

Ehitussektoril on Eesti majanduses väga oluline roll. 2019. aastal oli ehitussektori osatähtsus Eesti SKP-st 7%, ühe protsendipunkti võrra kõrgem kui 2010. aastal. Ehitussektoris tegutses 2018. aastal rohkem kui 11 000 ettevõtet (13% kõikidest Eesti ettevõtetest), mis andsid tööd kümnendikule Eesti töötajatest ehk ligi 50 000 inimesele. Ehitussektori ettevõtete müügitulu oli 2018. aastal enam kui 5,6 miljardit eurot, võrreldes 2010. aastaga on müügitulu enam kui kahekordistunud. Samuti on enam kui kahekordistunud sektori lisandväärtus, 2019. aastal 1,7 miljardi euroni (mis ulatustabel 1).

Tabel 1. Ehitussektori osatähtsus Eesti majanduses

	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Ehitussektori* osakaal SKP-st	5,8	6,9	7,4	7,0	6,2	6,1	6,6	6,8	7,4	6,9
Ehitussektori ettevõtete arv	7446	7888	8 375	8871	9030	9500	10 167	10 931	11 587	
Tööga hõivatud isikute aastakeskmine arv	38 622	41 937	43 437	44 157	43 597	44 195	46 239	47 739	50 119	
Müügitulu, tuhat eurot	2 435 613	3 120 570	3 898 518	4 176 536	3 910 328	3 938 664	4 174 121	4 939 047	5 664 898	
Lisandväärtus jooksevhindades, miljonit eurot	750,4	1008,7	1154,4	1163,6	1079,1	1098,5	1228,5	1389,3	1645,7	1694,0
Osatähtsus kogu majanduse lisandväärtusest, jooksevhinnas, %	5,8	6,8	7,3	7,0	6,1	6,1	6,6	6,7	7,3	6,9

Allikas: /Eesti statistikaamet, NECE Statistical Database[2].
Märkus: * ehitussektor: ISIC4 F

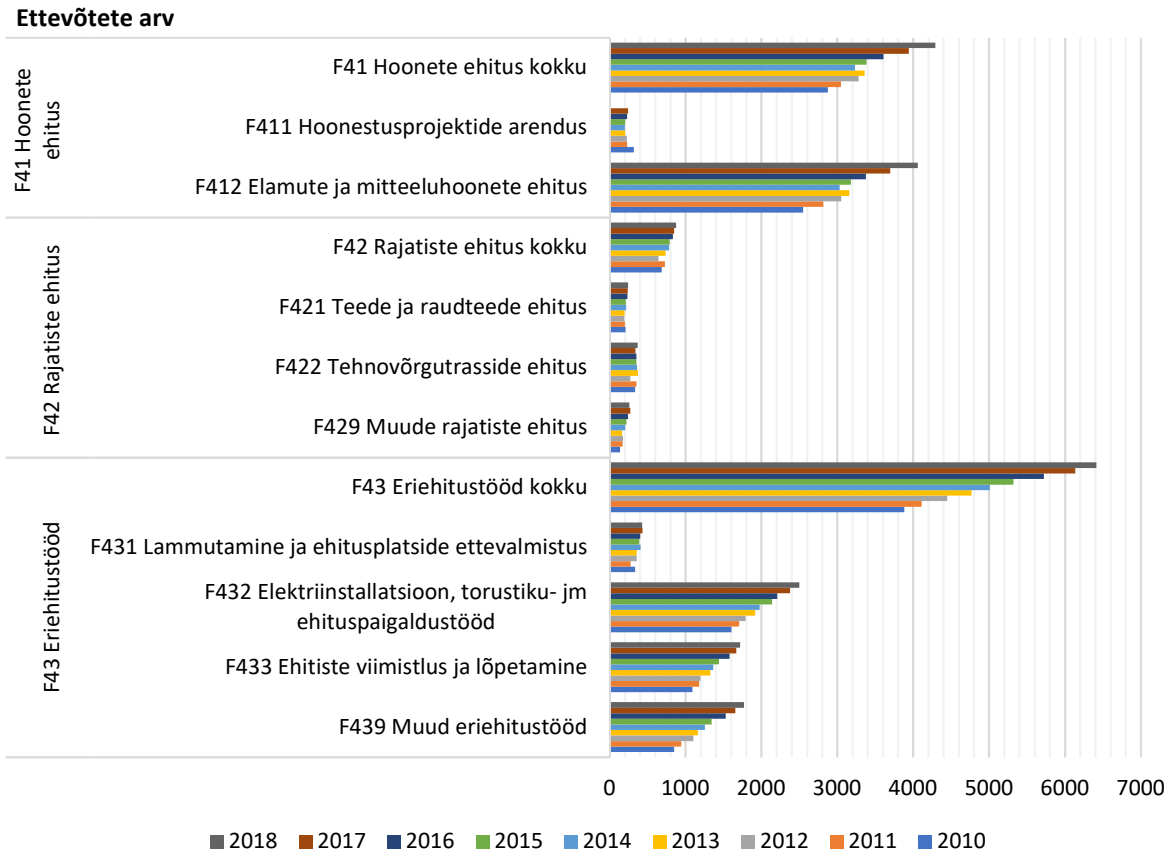
Allikas: http://andmebaas.stat.ee/index.aspx?DatasetCode=RAA0045#.

EMTAK 2008 järgi koosneb ehitussektor kolmest alaliigist: hoonete ehitus, rajatiste ehitus ja eriehitustööd, mis omakorda jagunevad väiksemateks alaliikideks. Hoonestusprojektide arenduse jaotuses puuduvad andmed 2018. aasta kohta, kuna neid ei olnud Statistikaametil andmekaitse põhimõtete tõttu võimalik avaldada (tabel 2).

Aastatel 2010-2018 tegutses ehitussektoris enim ettevõtteid eriehitustööde valdkonnas, valdkonnasiseselt tegeleb enim ettevõtteid elektriinstallatsioonide, torustiku- jm paigaldustöödega, vähem tegeletakse lammutamise ja ehitusplatside ettevalmistusega. Hoonete

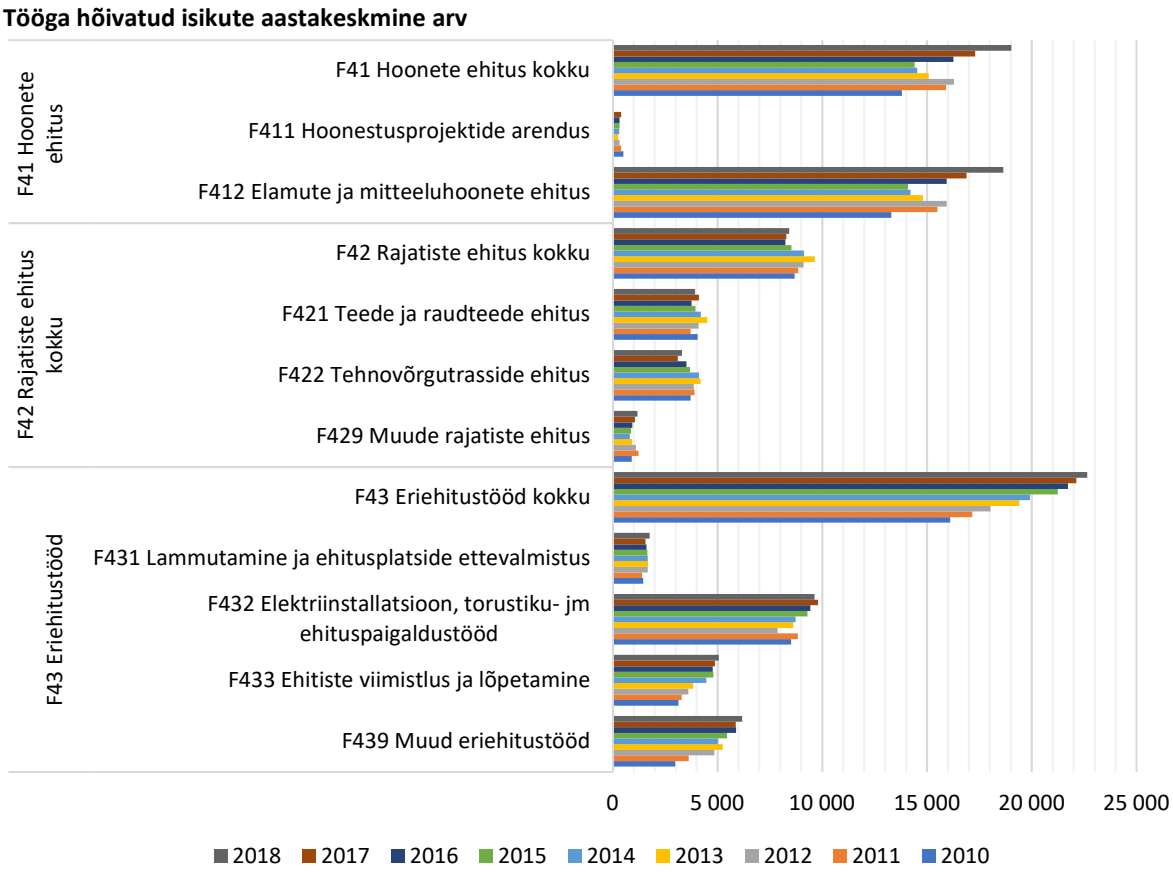
[2] https://w3.unece.org/PXWeb2015/pxweb/en/STAT/STAT__10-CountryOverviews__01-Figures/ZZZ_en_CoSummary_r.px/table/tableViewLayout1

ehituses tegutseb suurema osa ettevõtteid elamute ja mitteeluhoonete ehituse valdkonnas (joonis 1).



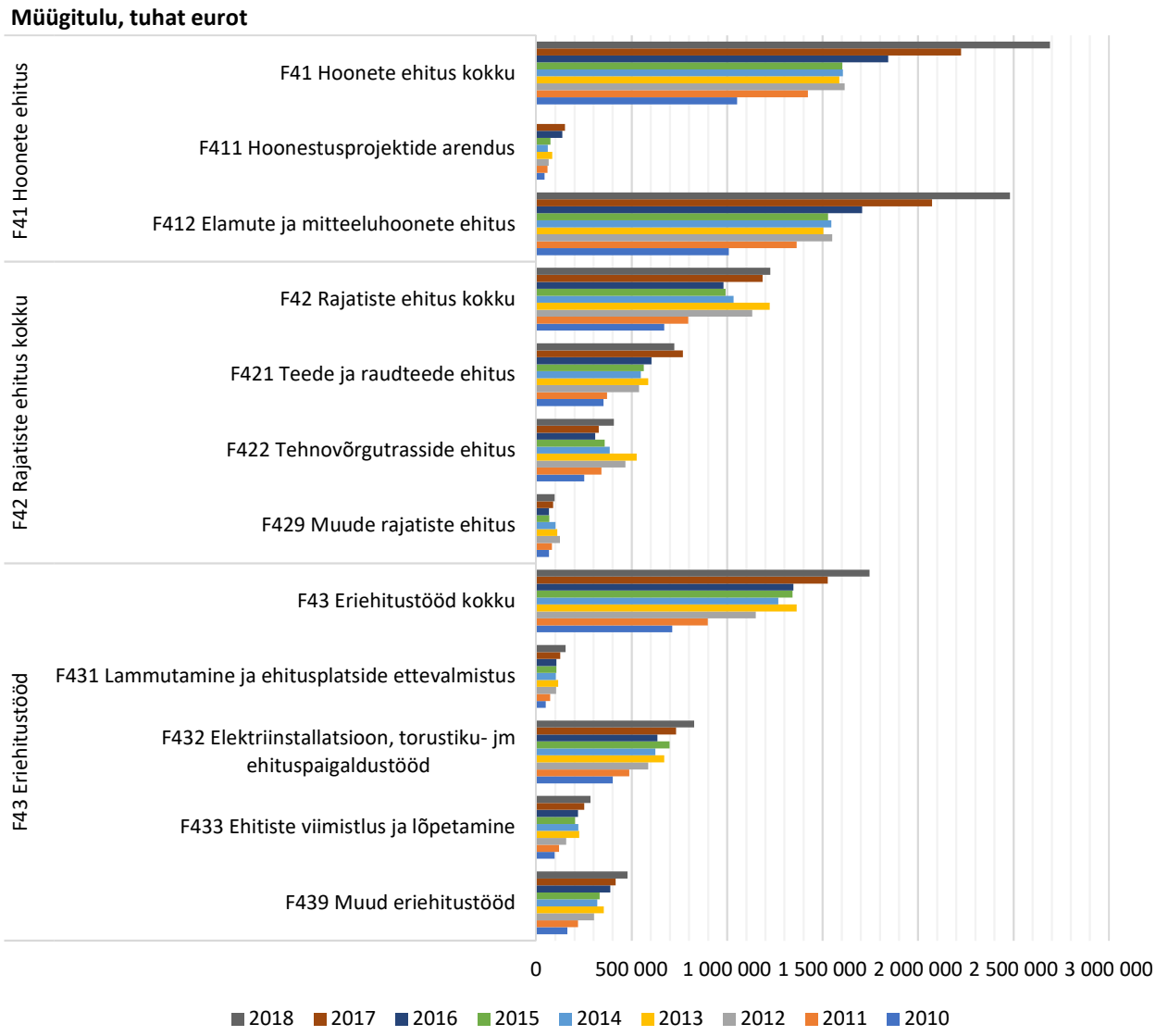
Joonis 1. Ehitussektori ettevõtete arv aastatel 2010-2018.

Tööga hõivatud isikutest suurem osa töötas aastatel 2010-2018 eriehituse valdkonnas, mis on ootuspärane, arvestades, et seal tegutseb ka kõige rohkem ettevõtteid. Rajatiste ehituses oli valdkonniti ettevõtete arv küll üsna sarnane, kuid tööga hõivatud isikute poolest eristub mõnevõrra muude rajatiste ehitus, kus töötab rajatiste ehituse sektoris kõige vähem töötajaid (joonis 2), töötajate aastakeskmised arvude jaotused alamvaldkondade kaupa sarnanevad sellele, kuidas sektorites jaotuvad tööga hõivatud isikud (**Error! Reference source not found.**).



Joonis 2. Ehitussektori ettevõtetes tööga hõivatud isikute aastakeskmine arv aastatel 2010-2018.

Kui tegutsevaid ettevõtteid ja ka töötajaid oli aastatel 2010-2018 kõige enam eriehitustööde valdkonnas, siis müügitulu sellel perioodil teenisid kõige rohkem hoonete ehituses, täpsemalt elamute ja mitteeluhoonete ehituses tegutsevad ettevõtted, sealjuures aastatel 2016-2018 on müügitulu igal aastal kasvanud märkimisväärselt. Rajatiste ehituse valdkonnas tegutsevate ettevõtete müügitulu on aga erinevalt teistest sektoritest 2014. aastal märgatavalt langenud, müügitulu selles valdkonnas on tõusule pööranud 2017. aastal (joonis 3).



Joonis 3. Ehitussektori ettevõtete müügitulu aastatel 2010-2018, tuhat eurot.

Ehitussektoris tegutsevate ettevõtete arv, tööga hõivatud isikute ja töötajate arv ning müügitulu alaliikide kaupa on detailsemalt koondatud alljärgnevasse tabelisse (tabel 2).

Tabel 2. Ehitussektoris tegutsevate ettevõtete arv, tööga hõivatud isikute arv ja müügitulu suurus alaliikide kaupa.

			2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
F41 Hoonete ehitus	F41 Hoonete ehitus kokku	Ettevõtete arv	2 874	3 048	3 280	3 363	3 235	3 385	3 610	3 943	4 293
		Tööga hõivatud isikute aastakeskmine arv	13 813	15 912	16 292	15 090	14 537	14 420	16 264	17 306	19 030
		Töötajate aastakeskmine arv	13 353	15 527	15 895	14 649	14 041	13 931	15 312	16 318	17 942
		Müügitulu, tuhat eurot	1 052 891,0	1 423 863,4	1 616 273,7	1 588 108,3	1 607 152,4	1 604 273,1	1 844 724,8	2 226 135,1	2 692 103,7

			2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	F411 Hoonestusprojektide arendus	Ettevõtete arv	321	229	226	204	200	205	230	243	
		Tööga hõivatud isikute aastakeskmine arv	513	403	340	273	313	325	325	410	
		Töötajate aastakeskmine arv	432	312	214	179	219	213	182	263	
		Müügitulu, tuhat eurot	44 326,3	59 614,0	65 683,1	84 599,4	61 058,6	74 472,9	136 722,1	151 654,2	
	F412 Elamute ja mitteeluhoonete ehitus	Ettevõtete arv	2 553	2 819	3 054	3 159	3 034	3 180	3 380	3 700	4 062
		Tööga hõivatud isikute aastakeskmine arv	13 300	15 508	15 952	14 817	14 224	14 095	15 939	16 897	18 655
		Töötajate aastakeskmine arv	12 921	15 214	15 681	14 470	13 822	13 718	15 130	16 055	17 707
		Müügitulu, tuhat eurot	1 008 564,7	1 364 249,3	1 550 590,6	1 503 508,9	1 546 093,8	1 529 800,1	1 708 002,7	2 074 480,9	2 481 888,9
F42 Rajatiste ehitus	F42 Rajatiste ehitus kokku	Ettevõtete arv	686	729	643	738	784	794	833	852	876
		Tööga hõivatud isikute aastakeskmine arv	8 693	8 860	9 111	9 657	9 136	8 531	8 242	8 296	8 430
		Töötajate aastakeskmine arv	8 540	8 653	9 002	9 583	9 019	8 419	8 070	8 108	8 243
		Müügitulu, tuhat eurot	670 270,3	797 222,5	1 131 625,5	1 223 792,9	1 034 678,3	991 803,1	981 392,2	1 185 958,2	1 226 725,9
	F421 Teede ja raudteede ehitus	Ettevõtete arv	208	203	194	197	218	216	236	238	245
		Tööga hõivatud isikute aastakeskmine arv	4 059	3 728	4 108	4 524	4 207	3 954	3 776	4 115	3 933
		Töötajate aastakeskmine arv	4 004	3 677	4 102	4 499	4 147	3 934	3 739	4 066	3 890
		Müügitulu, tuhat eurot	352 477,4	371 897,9	539 037,7	587 616,3	547 601,9	563 956,8	604 173,9	769 092,8	723 004,2
	F422 Tehnovõrgutrasside ehitus	Ettevõtete arv	338	354	272	376	361	355	352	342	369
		Tööga hõivatud isikute aastakeskmine arv	3 718	3 902	3 884	4 198	4 114	3 700	3 518	3 109	3 308
		Töötajate aastakeskmine arv	3 657	3 762	3 848	4 176	4 089	3 662	3 469	3 050	3 239
		Müügitulu, tuhat eurot	251 342,7	341 968,4	467 570,4	526 218,5	385 990,0	359 114,6	309 717,1	327 741,9	406 363,1
	F429 Muude	Ettevõtete arv	140	172	177	165	205	223	245	272	263

			2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
		Tööga hõivatud isikute aastakeskmine arv	917	1 231	1 119	935	814	877	948	1 072	1 189
		Töötajate aastakeskmine arv	879	1 213	1 053	907	783	823	862	992	1 114
		Müügitulu, tuhat eurot	66 450,2	83 356,2	125 017,4	109 958,1	101 086,4	68 731,8	67 501,2	89 123,5	97 358,6
F43 Eriehitustööd	F43 Eriehitustööd kokku	Ettevõtete arv	3 886	4 111	4 451	4 770	5 011	5 321	5 724	6 136	6 417
		Tööga hõivatud isikute aastakeskmine arv	16 116	17 165	18 034	19 410	19 924	21 245	21 733	22 137	22 659
		Töötajate aastakeskmine arv	15 297	16 470	17 316	18 656	19 188	20 469	20 150	20 118	20 693
		Müügitulu, tuhat eurot	712 451,3	899 483,7	1 150 618,4	1 364 634,7	1 268 497,0	1 342 587,7	1 348 003,9	1 526 953,6	1 746 068,6
	F431 Lammutamine ja ehitusplatside ettevalmistus	Ettevõtete arv	338	279	356	359	410	393	405	432	427
		Tööga hõivatud isikute aastakeskmine arv	1 470	1 397	1 679	1 685	1 682	1 666	1 610	1 570	1 773
		Töötajate aastakeskmine arv	1 308	1 242	1 620	1 603	1 607	1 606	1 490	1 458	1 662
		Müügitulu, tuhat eurot	50 616,7	72 845,7	103 997,8	115 397,1	102 197,9	106 685,9	105 385,8	126 295,9	154 537,3
	F432 Elektriinstallatsioon, torustiku- jm ehituspaigaldustööd	Ettevõtete arv	1 606	1 709	1 791	1 920	1 979	2 141	2 208	2 379	2 500
		Tööga hõivatud isikute aastakeskmine arv	8 521	8 840	7 882	8 627	8 740	9 304	9 444	9 802	9 631
		Töötajate aastakeskmine arv	8 296	8 654	7 695	8 367	8 453	8 972	8 825	8 974	8 925
		Müügitulu, tuhat eurot	401 504,6	487 019,9	586 655,4	670 337,9	624 052,0	699 395,5	635 211,5	732 373,2	827 274,8
	F433 Ehitiste viimistlus ja lõpetamine	Ettevõtete arv	1 091	1 179	1 199	1 327	1 365	1 442	1 579	1 668	1 720
		Tööga hõivatud isikute aastakeskmine arv	3 136	3 293	3 611	3 840	4 472	4 813	4 784	4 890	5 072
		Töötajate aastakeskmine arv	2 912	3 104	3 285	3 576	4 277	4 602	4 341	4 367	4 445
		Müügitulu, tuhat eurot	96 176,0	120 032,2	156 941,5	224 790,6	221 575,5	204 399,5	218 718,9	251 424,3	285 065,3
	F439 Muud	Ettevõtete arv	852	944	1 106	1 163	1 257	1 345	1 532	1 657	1 770

			2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
		Tööga hõivatud isikute aastakeskmine arv	2 990	3 635	4 862	5 258	5 030	5 463	5 896	5 875	6 183
		Töötajate aastakeskmine arv	2 781	3 471	4 717	5 111	4 851	5 289	5 494	5 319	5 661
		Müügitulu, tuhat eurot	164 153,9	219 585,9	303 023,7	354 109,1	320 671,6	332 106,8	388 687,6	416 860,2	479 191,1

Allikas: http://andmebaas.stat.ee/.

2.2. Ehituslubade arv ning ehitus- ja kasutuslubade menetlemise aeg

Tabel 3. Menetlused omavalitsuses, liik: ehitusluba, tulemus: välja antud.

Ehituslubade menetlused omavalitsustes, tulemus: välja antud										
	I kvartal		II kvartal		III kvartal		IV kvartal		Aastas kokku	
Omavalitsus	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Alutaguse vald	16	8	32	23	5	17	20	35	73	83
Anija vald	21	8	14	19	16	23	20	27	71	77
Antsla vald	7	12	10	11	8	6	12	8	37	37
Elva vald	13	29	25	26	22	31	34	34	94	120
Haapsalu linn	25	17	32	26	35	31	23	36	115	110
Haljala vald	9	23	17	25	27	18	18	24	71	90
Harku vald	37	56	81	74	61	66	43	52	222	248
Hiiumaa vald	20	22	26	34	30	33	35	27	111	116
Häädemeeste vald	8	14	20	21	21	20	22	32	71	87
Jõelähtme vald	25	33	36	42	26	28	31	28	118	131
Jõgeva vald	9	10	22	25	18	23	19	29	68	87
Jõhvi vald	12	15	8	20	7	15	22	17	49	67
Järva vald	9	12	12	14	19	18	23	28	63	72
Kadrina vald	8	12	11	10	7	10	18	9	44	41
Kambja vald	45	40	40	84	62	61	49	56	196	241
Kanepi vald	6	13	8	7	12	6	6	18	32	44
Kastre vald	17	24	25	40	21	21	32	16	95	101
Kehtna vald	6	8	4	11	12	10	10	17	32	46
Keila linn	13	5	16	18	14	14	3	16	46	53
Kihnu vald		1	5	2		7	2	9	7	19
Kiili vald	7	17	27	9	33	25	14	18	81	69
Kohila vald	36	15	33	46	31	32	39	22	139	115
Kohtla-Järve linn	7	6	20	6	16	9	7	9	50	30
Kose vald	18	12	19	27	20	42	30	23	87	104
Kuusalu vald	9	27	16	28	22	22	20	43	67	120
Loksa linn	1		1			1		1	2	2
Lääneranna vald	13	11	11	13	15	18	15	30	54	72
Lääne-Harju vald	29	25	42	44	44	52	37	37	152	158
Luunja vald	15	25	17	24	15	23	22	15	69	87
Lääne-Nigula vald	35	26	21	32	33	23	30	50	119	131
Lüganuse vald	10	6	4	14	13	6	12	17	39	43
Maardu linn	20	21	44	25	25	35	18	25	107	106
Muhu vald	4	10	10	16	6	13	21	20	41	59
Mulgi vald	4	4	12	5	15	5	26	20	57	34

Ehituslubade menetlused omavalitsustes, tulemus: välja antud										
	I kvartal		II kvartal		III kvartal		IV kvartal		Aastas kokku	
Omavalitsus	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**
Mustvee vald	8	11	12	10	15	21	14	28	49	70
Märjamaa vald	16	17	33	22	23	16	28	28	100	83
Narva linn	13	22	25	20	29	21	23	16	90	79
Narva-Jõesuu linn	14	7	13	14	28	10	11	15	66	46
Nõo vald	6	6	8	11	13	11	8	16	35	44
Otepää vald	11	13	21	22	26	22	15	21	73	78
Paide linn	14	5	15	24	23	20	17	21	69	70
Peipsiääre vald	12	7	17	15	7	9	12	23	48	54
Põhja-Sakala vald	6	7	21	15	12	11	19	28	58	61
Põltsamaa vald	12	17	14	14	21	19	14	19	61	69
Põlva vald	10	13	20	20	19	19	17	21	66	73
Pärnu linn	54	83	90	86	122	80	109	115	375	364
Põhja-Pärnumaa vald	10	14	12	10	11	14	17	25	50	63
Raasiku vald	12	21	26	13	19	17	22	33	79	84
Rae vald	51	43	88	71	62	66	71	63	272	243
Rakvere vald	12	23	16	16	20	20	24	24	72	83
Rakvere linn	9	9	14	15	17	21	24	18	64	63
Rapla vald	27	12	10	31	21	40	25	28	83	111
Rõuge vald	10	9	7	9	6	24	5	23	28	65
Räpina vald	9	11	16	7	7	6	8	10	40	34
Saarde vald	4	11	8	3	11	10	11	13	34	37
Saaremaa vald	53	79	117	93	86	116	129	95	385	383
Saku vald	34	46	45	58	42	68	42	53	163	225
Saue vald	57	72	98	115	105	82	82	95	342	364
Setomaa vald	5	7	7	8	8	8	4	9	24	32
Sillamäe linn	8	5	7	3	7	5	5	5	27	18
Tallinn	199	172	196	207	223	187	229	188	847	754
Tapa vald	15	18	11	11	17	15	27	18	70	62
Tartu linn	65	82	111	131	115	109	115	122	406	444
Tartu vald	19	31	45	55	38	52	42	46	144	184
Toila vald	10	3	14	5	3	10	8	9	35	27
Tori vald	23	28	36	37	41	47	57	48	157	160
Tõrva vald	9	9	9	7	8	17	9	19	35	52
Türi vald	16	15	21	21	28	26	20	23	85	85
Valga vald	9	7	13	8	7	10	16	18	45	43
Viimsi vald	35	33	86	87	48	60	67	45	236	225
Viljandi linn	13	8	12	14	12	16	15	11	52	49
Viljandi vald	17	34	17	28	21	33	34	53	89	148
Vinni vald	5	6	9	12	10	18	14	9	38	45
Viru-Nigula vald	4	4	6	4	12	13	5	24	27	45
Vormsi vald	2	2	7	6	4	3	2	1	15	12
Võru vald	5	20	35	19	11	27	30	32	81	98
Võru linn	5	8	13	7	7	8	6	17	31	40
Väike-Maarja vald	11	10	12	12	9	10	19	19	51	51
Kokku	**1453**	**1627**	**2134**	**2217**	**2085**	**2181**	**2204**	**2395**	**7876**	**8420**

Allikas: statistika.ehr.ee.

Võrreldes 2018. aastaga väljastati 2019. aastal üle 500 ehitusloa rohkem ehk väljastatud lubade hulk kasvas ligi 7%. Ehituslubasid on ootuspäraselt rohkem väljastatud suuremates linnades ja omavalitsustes. Kuigi on omavalitsusi, kus ehituslubade väljastamine on langenud või jäänud

samale tasemele, siis üldiselt on ehituslubade väljastamine aktiveerunud üle Eesti nii suuremates kui ka väiksemate omavalitsustes. See tulemus on ühtlasi kooskõlas sellega, et majanduskasvu tingimustes on Eestis ehitustegevus viimastel aastatel suurenenud. Kuivõrd 2020. aasta tõi endaga kaasa koroonaviiruse puhangust tingitud ebakindluse ja majanduslanguse, siis võib arvata, et ka ehituslubade väljastamise kasv on praeguseks vähemalt ajutiselt pidurdunud ja pigem langenud.

Tabel 4. Menetluste pikkus omavalitsustes kõikide omavalitsuste lõikes, kõikide tulemustega menetlused.

	Menetlusaeg kalendripäevades																													
	Kvartal I								Kvartal II								Kvartal III								Kvartal IV					
	min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine	
Menetluse liik	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Ehitusluba	1	1	642	911	43	37	76	79	1	1	787	1123	38	37	68	75	1	1	886	1103	32	37	65	68	1	1	696	8312	32	30	61	73
Ehitusteatis	1	1	624	1046	14	14	48	42	1	1	721	1106	13	11	33	34	1	1	778	807	11	10	31	29	1	1	940	1573	8	12	28	35
Kasutusluba	1	1	635	858	33	33	68	71	1	1	748	966	38	33	84	78	1	1	825	1057	34	29	75	69	1	1	940	1328	28	32	62	72
Kasutusteatis	1	1	656	832	7	6	32	29	1	1	505	803	7	8	30	29	1	1	628	874	7	5	26	24	1	1	805	1123	6	7	26	29
Projekteerimistingimused	1	1	337	266	23	29	45	43	1	2	622	392	28	29	59	53	1	1	247	203	31	29	45	44	1	1	526	721	30	22	45	47

Allikas: statistika.ehr.ee.

Menetluste kestus omavalitsustes ulatub ühest päevast 8312 päevani (ehitusloa taotlus Põltsamaa vallas). 86% omavalitsustes on olnud vähemalt üks menetlus, mis on kestnud aasta või rohkem, kõik menetlused on kestnud kuni aasta vaid 11 omavalitsuses (Anija, Kadrina, Kihnu, Lääneranna, Põhja-Sakala, Rõuge, Setomaa, Toila ja Väike-Maarja vallas ning Keila ja Loksa linnas) (tabel 5).

Tabel 5. Menetluste kestuse võrdlus kalendripäevades omavalitsuste kaupa, kõikide tulemustega menetlused. Oranžiga on märgitud menetlused, mis kestsid 365-999 päeva ja kollasega on märgitud menetlused, mis kestsid 1000 või enam päeva.

	Menetluste kestuse võrdlus kalendripäevades																													
	Ehitusluba								Ehitusteatis								Kasutusluba								Kasutusteatis							
	min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine	
KOV	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Alutaguse vald	6	1	510	301	39	30	62	44	1	1	487	211	6	4	36	15	7	7	601	361	23	33	56	52	1	1	449	535	6	2	55	22		19		108		25		38

Menetluste kestuse võrdlus kalendripäevades

KOV	Ehitusluba								Ehitusteatis								Kasutusluba								Kasutusteatis								Projekteerimistingimused							
	min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Anija vald	6	7	129	186	28	29	42	40	1	1	43	186	8	8	10	14	14	7	269	188	35	23	50	33	1	1	23	307	3	3	6	18	18	18	30	94	24	25	25	31
Antsla vald	2	8	227	71	22	22	34	26	1	1	407	100	1	2	16	12	6	14	138	140	23	27	36	40	1	1	22	38	1	1	4	6	1	19	39	25	9	19	16	21
Elva vald	5	1	215	142	23	23	31	29	1	1	97	1231	4	6	7	19	5	1	203	168	24	21	34	28	1	1	448	123	2	5	17	9	12	1	103	61	27	23	31	25
Haapsalu linn	2	3	484	580	24	29	38	51	1	1	484	1141	9	10	26	25	5	8	226	282	24	27	38	41	1	1	505	587	8	10	33	39	3	17	163	31	25	18	47	22
Haljala vald	9	9	552	534	26	28	45	52	1	1	619	190	11	16	26	29	7	6	329	1057	35	32	70	108	1	1	543	310	6	7	23	26	11	29	36	145	24	31	23	68
Harku vald	10	5	532	863	55	62	88	92	1	1	458	809	16	18	32	39	13	8	453	758	78	55	98	95	1	1	269	527	17	15	29	32	11	13	91	60	22	18	26	21
Hiiumaa vald	1	1	217	448	21	19	25	33	1	1	66	361	3	2	8	9	2	1	357	349	28	8	58	34	1	1	50	264	1	1	3	7	22		22		22		22	
Häädemeeste vald	1	1	202	264	22	30	30	37	1	1	192	170	5	7	15	14	1	1	114	582	28	35	27	50	1	1	62	119	4	4	8	7	28	2	50	38	49	21	42	18
Jõelähtme vald	3	4	666	815	62	52	101	105	1	1	580	894	30	22	79	60	10	14	382	498	48	56	85	118	1	1	106	484	12	20	25	48	24	30	63	59	49	45	47	46
Jõgeva vald	8	8	329	351	28	23	47	37	1	1	142	157	7	7	11	12	1	6	334	139	24	20	43	24	1	1	344	498	8	2	26	19	37	34	73	36	55	35	55	35
Jõhvi vald	1	7	535	524	65	64	92	83	1	1	334	204	30	24	51	40	8	15	383	172	91	49	117	67	4	1	34	263	14	42	16	50	17	16	49	28	43	22	37	22
Järva vald	1	1	324	292	16	15	25	26	1	1	57	43	2	2	4	5	1	1	166	450	16	5	20	29	1	1	18	74	2	4	3	6	31		31		31		31	
Kadrina vald	1	1	52	161	20	21	20	25	1	1	45	74	8	3	13	11	1	1	45	143	19	24	20	38	1	1	102	12	2	1	10	3	8	22	45	22	27	22	27	22
Kambja vald	9	5	619	945	50	55	80	93	1	1	315	276	10	10	27	26	2	7	283	505	60	62	67	91	1	1	149	338	7	8	25	21	9	6	94	214	15	41	39	60
Kanepi vald	9	1	279	414	35	31	58	47	1	1	331	1031	6	6	26	61	1	2	286	82	30	32	63	39	1	1	470	444	11	15	38	37		331		331		331		331
Kastre vald	1	7	298	266	25	21	37	33	1	1	125	98	8	9	15	15	4	3	195	809	18	35	31	70	1	1	74	41	6	11	14	16	16	22	80	29	26	26	32	26
Kehtna vald	1	8	547	315	40	49	66	73	1	1	43	591	2	12	9	44	38	1	588	314	46	50	101	79	1	1	86	155	1	7	11	27	23		41		34		33	
Keila linn	1	4	221	217	36	34	46	43	1	1	72	97	6	8	11	15	3	4	355	177	31	30	51	45	1	1	79	38	4	5	12	7	14	29	33	58	24	46	24	44
Kihnu vald	7	6	87	112	28	32	35	36	1	1	72	64	12	5	14	10	7	4	71	110	47	25	43	34	1	1	32	97	2	3	9	14		42		42		42		42
Kiili vald	12	9	429	413	45	47	69	75	1	2	500	1106	45	21	75	74	10	8	503	781	57	44	81	81	1	1	169	225	14	12	28	34	21	9	48	47	23	26	31	27

Menetluste kestuse võrdlus kalendripäevades

KOV	Ehitusluba								Ehitusteatis								Kasutusluba								Kasutusteatis								Projekteerimistingimused							
	min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Kohila vald	1	7	696	645	48	60	81	86	1	1	514	507	56	51	102	85	2	1	539	769	45	49	79	64	4	1	343	94	32	26	82	32	14	16	73	49	33	29	34	32
Kohtla-Järve linn	3	1	201	437	32	38	47	66	1	1	233	546	31	23	44	49	4	10	120	146	37	25	43	58	1	1	239	36	4	12	19	10	27	17	111	44	37	39	58	33
Kose vald	16	3	588	834	42	55	59	97	2	1	313	585	29	20	51	53	14	3	272	776	46	51	59	98	1	1	167	112	11	8	26	18	9	22	25	22	17	22	17	22
Kuusalu vald	1	2	446	974	53	39	82	101	1	1	520	810	23	12	55	53	1	1	940	894	83	43	166	113	1	1	427	945	15	9	68	54	36	8	130	130	85	79	84	76
Loksa linn	19	72	20	159	20	116	20	116	1	2	73	202	15	3	25	30	3	3	4	238	4	47	4	103	1	2	4	5	2	5	2	4		76		76		76		76
Lääneranna vald	5	9	214	171	28	22	47	29	1	1	108	50	2	3	10	7	1	5	225	70	16	18	28	22	1	1	24	109	2	1	3	7	26	17	26	17	26	17	26	17
Lääne-Harju vald	5	8	402	566	41	37	56	65	1	1	286	306	15	14	29	28	2	2	163	655	47	40	59	70	1	1	74	265	8	9	11	17	2	29	247	133	50	46	61	55
Luunja vald	1	1	438	151	28	38	43	43	1	1	42	489	4	7	7	24	1	1	148	385	24	25	38	36	1	1	9	139	2	4	3	15	7		15		11		11	
Lääne-Nigula vald	1	2	229	376	18	13	26	26	1	1	106	282	4	5	10	19	1	1	140	830	16	23	24	57	1	1	70	161	2	2	6	10	7	3	37	19	19	15	22	14
Lüganuse vald	9	4	181	247	33	28	41	47	1	1	92	226	2	2	8	6	1	8	169	1014	25	37	40	77	1	1	9	224	2	1	2	11	24	17	132	26	36	22	53	22
Maardu linn	3	7	287	590	45	56	57	81	1	3	350	640	26	25	37	39	1	1	120	246	19	24	31	38	1	1	191	250	17	10	33	23	4	11	154	211	40	30	51	52
Muhu vald	4	3	536	194	31	22	49	28	1	1	54	240	7	6	12	24	3	7	692	603	35	34	98	84	1	1	87	18	1	2	8	3	6	39	26	274	16	46	16	120
Mulgi vald	1	3	94	212	29	27	34	36	1	1	75	1573	1	1	6	35	1	3	43	92	20	39	21	39	1	1	27	143	1	1	2	7	26		37		36		33	
Mustvee vald	1	1	216	555	34	26	47	43	1	1	382	100	7	2	28	9	10	4	252	153	25	32	48	47	1	1	363	65	3	3	25	9	15	23	153	37	59	30	76	30
Märjamaa vald	3	4	550	377	26	26	39	40	1	1	46	194	1	1	7	10	5	5	489	352	14	16	40	34	1	1	191	94	1	1	6	5	7	8	85	23	15	14	22	14
Narva linn	10	4	532	451	63	59	112	87	1	1	606	786	32	29	57	55	10	27	695	1328	39	93	96	190	1	1	367	448	23	26	57	49	15	30	622	55	53	31	179	39
Narva-Jõesuu linn	1	12	138	199	36	33	41	51	1	4	343	159	12	14	28	24	9	2	748	247	37	29	76	58	1	1	477	170	15	12	40	27	23	32	23	32	23	32	23	32
Nõo vald	7	2	210	125	18	19	36	27	1	1	478	207	8	8	29	16	9	3	757	199	22	28	82	51	1	1	24	255	6	6	8	16	8	16	36	16	16	16	20	16

Menetluste kestuse võrdlus kalendripäevades

	Ehitusluba								Ehitusteatis								Kasutusluba								Kasutusteatis								Projekteerimistingimused							
	min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine	
KOV	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Otepää vald	1	2	617	298	24	20	65	29	1	1	468	629	3	7	20	19	1	1	352	696	18	17	30	38	1	1	119	171	11	8	20	15								
Paide linn	1	8	285	308	37	37	50	44	1	1	158	163	15	24	23	29	1	1	133	220	18	10	23	22	1	1	35	393	2	2	4	11	30	13	43	71	39	49	37	44
Peipsiääre vald	1	1	57	688	27	21	27	39	1	1	78	89	2	2	10	10	1	1	110	123	25	16	31	29	1	1	38	52	1	2	8	5	25	22	25	24	25	23	25	23
Põhja-Sakala vald	1	4	191	332	22	21	27	26	1	1	48	106	1	4	7	11	1	4	71	184	17	13	18	30	1	1	87	49	1	2	8	6	9	8	10	15	10	15	10	13
Põltsamaa vald	8	6	270	8312	22	29	38	171	1	1	168	57	2	3	9	6	8	8	363	61	19	16	40	22	1	1	79	58	5	8	9	12	7	29	67	36	18	33	31	33
Põlva vald	1	1	418	280	13	15	30	26	1	1	448	227	7	7	21	17	1	1	173	940	11	22	25	65	1	1	145	251	3	8	16	27	2	9	108	30	14	19	26	19
Pärnu linn	3	2	560	4473	40	41	54	82	1	1	481	495	13	12	27	28	1	3	437	768	24	37	46	65	1	1	495	448	9	13	23	30	45	55	128	254	87	98	85	108
Põhja-Pärnumaa vald	7	5	453	297	17	20	30	34	1	1	182	94	5	4	13	9	8	4	296	481	16	14	30	42	1	1	24	16	2	2	5	4		9		23		16		16
Raasiku vald	2	1	327	976	48	60	67	108	1	1	81	222	30	31	29	41	6	4	265	267	56	45	64	60	1	1	114	124	12	26	19	40	17	21	42	52	26	35	28	36
Rae vald	7	7	628	695	54	54	89	94	1	1	303	404	8	12	23	29	1	3	635	886	74	70	110	112	1	1	334	560	12	11	42	38	22	15	204	375	84	68	103	109
Rakvere vald	1	1	183	91	21	15	32	18	1	1	269	66	2	10	25	14	1	1	186	925	19	16	33	53	1	1	323	126	1	2	31	9	1	17	24	17	8	17	9	17
Rakvere linn	7	9	304	204	29	29	64	45	1	1	778	637	17	21	51	43	14	7	386	213	23	24	39	38	1	1	197	548	15	21	32	48	37	36	40	45	39	41	39	41
Rapla vald	1	1	255	734	25	25	39	46	1	1	207	170	6	7	17	14	1	1	279	320	39	23	62	43	1	1	441	128	7	4	28	12	17	15	399	44	43	16	127	25
Ruhnu vald	5	297	515	297	27	297	56	297	1		91		3		10		1		65		9		15		1		55		12		12									
Rõuge vald	3	1	67	229	17	25	22	35	1	1	74	73	4	3	11	11	1	5	53	56	14	19	17	22	1	1	26	40	1	2	7	5	16	21	145	55	32	54	48	43
Räpina vald	12	2	580	352	39	29	55	45	1	1	145	61	7	6	24	9	4	1	193	554	30	19	48	50	1	1	77	306	12	1	18	16	15		50		50		38	
Saarde vald	1	8	709	505	28	35	54	61	1	1	476	332	18	1	36	7	1	1	407	233	36	28	57	42	1	1	198	198	12	1	23	8	2	10	362	225	25	32	51	75
Saaremaa vald	1	1	565	1123	51	22	72	53	1	1	590	643	18	15	40	36	1	1	371	741	29	27	52	62	1	1	316	670	8	12	25	32	13	1	82	127	35	34	41	38
Saku vald	1	2	589	488	59	45	85	59	1	1	466	807	21	27	34	44	2	1	834	816	55	26	112	48	1	1	279	803	8	13	19	42	13	22	118	120	34	33	43	39

Menetluste kestuse võrdlus kalendripäevades

KOV	Ehitusluba								Ehitusteatis								Kasutusluba								Kasutusteatis								Projekteerimistingimused							
	min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Saue vald	5	1	107	962	37	58	44	87	1	1	43	942	7	30	12	55	2	1	168	1043	51	43	57	93	1	1	70	832	11	23	17	48	20	13	54	50	33	29	36	29
Setomaa vald	18	1	120	326	49	37	50	63	1	1	115	302	14	8	23	40	5	3	57	65	29	35	32	36	1	1	78	103	18	7	30	13		4		8		6		6
Sillamäe linn	2	7	886	255	92	74	132	91	2	1	940	50	39	14	82	17	1	16	881	109	63	57	107	59	1	1	805	98	30	16	79	27	8		526		56		80	
Tallinn	1	4	618	1103	28	133	54	185	1	9	351	1046	12	49	27	101	6	6	397	1047	29	64	49	113	1	2	37	1123	4	30	8	91	4	3	43	392	24	64	24	86
Tapa vald	6	4	580	87	41	16	66	23	1	1	495	35	20	1	39	4	1	6	911	185	27	12	54	24	1	1	250	17	4	1	15	2	1	10	448	17	29	15	53	14
Tartu linn	4	4	757	555	49	51	79	82	1	1	266	751	16	23	23	46	9	1	548	428	56	33	90	60	1	1	244	329	14	7	31	22	33	1	33	185	33	29	33	36
Tartu vald	3	8	564	209	29	43	58	50	1	1	71	1043	2	14	11	31	3	4	90	1021	32	53	39	99	1	1	54	184	4	15	8	28	56	8	56	31	56	22	56	21
Toila vald	3	2	240	255	36	32	44	38	1	1	282	52	12	4	22	6	8	2	205	113	27	19	36	30	1	1	101	38	15	3	16	6	10	2	57	22	21	19	26	15
Tori vald	1	9	361	205	22	23	43	31	1	1	218	479	1	6	9	20	1	2	382	592	24	26	39	54	1	1	77	105	2	7	9	14	8	14	11	83	10	31	10	34
Tõrva vald	1	1	123	610	15	22	20	39	1	1	37	28	1	1	3	3	1	2	36	67	2	23	7	26	1	1	217	154	1	1	8	8	2	9	41	9	7	9	15	9
Türi vald	4	1	259	159	48	11	70	22	1	1	614	88	22	1	43	5	10	1	504	91	33	7	84	16	1	1	347	385	12	1	44	19	10	5	30	8	20	7	20	7
Valga vald	4	3	649	415	63	36	97	68	5	1	673	766	39	16	83	53	1	1	884	266	44	31	88	51	1	1	192	220	13	12	30	29	31	117	90	117	46	117	54	117
Viimsi vald	1	7	224	560	34	74	48	102	1	2	653	373	9	30	21	51	5	1	178	716	23	39	35	70	1	1	62	612	6	15	10	31	30	2	30	112	30	58	30	57
Viljandi linn	4	1	599	566	33	28	56	73	1	1	112	392	8	15	11	38	7	1	159	379	25	26	33	42	1	1	341	382	6	7	17	34	5	14	104	721	18	106	27	209
Viljandi vald	3	1	66	170	19	35	22	45	1	1	218	110	7	12	26	18	1	5	129	629	11	30	20	65	1	1	98	402	9	3	23	14	12	5	62	124	23	28	31	39
Vinni vald	9	2	170	110	29	14	41	22	1	1	195	85	6	14	15	17	12	1	190	34	52	5	65	11	1	1	401	512	2	3	31	35	2		26		14		14	
Viru-Nigula vald	2	10	506	220	20	35	68	45	1	1	415	112	29	12	88	22	1	4	81	88	63	25	54	39		1		33		4		7		22		22		22		22
Vormsi vald	1	6	408	662	36	31	53	74	1	1	70	64	6	7	12	16	7	2	145	734	30	2	39	153	1	1	169	7	4	7	12	5	15	1	78	1	44	1	45	1
Võru vald	1	10	435	229	32	34	55	42	1	1	117	196	15	9	25	18	1	4	436	471	12	31	44	42	1	1	110	546	2	6	10	20	2	18	36	158	19	23	19	40
Võru linn	1	1	116	217	18	33	22	46	1	1	23	64	1	19	4	22	1	1	380	820	10	15	28	49	1	1	12	224	1	12	2	30	9	36	10	36	10	36	10	36

Menetluste kestuse võrdlus kalendripäevades																																				
	Ehitusluba								Ehitusteatis								Kasutusluba								Kasutusteatis								Projekteerimistingimused							
	min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine		min		max		mediaan		keskmine	
KOV	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Väike-Maarja vald		3		98		16		26		1		34		1		4		1		87		8		16		1		3		1		1		7		9		8		8

Allikas: statistika.ehr.ee.

Tabel 6. Menetluste kestuse jaotus, menetluse liik: ehitusluba, tulemus: välja antud.

	2018					2019				
Omavalitsus	**Menetlusi**	**Menetluse mediaan kestus päevades**	**Taotleja ajakulu %**	**Koos-kõlastaja ajakulu %**	**Menetleja ajakulu %**	**Menetlusi**	**Menetluse mediaan kestus päevades**	**Taotleja ajakulu %**	**Koos-kõlastaja ajakulu %**	**Menetleja ajakulu %**
Alutaguse vald	73	38	24.3	12.8	62.9	83	31	15.1	17.9	67
Anija vald	71	27	18.7	31.6	49.7	77	29	22.9	34.5	42.6
Antsla vald	37	22	23	17.2	59.8	37	22	10.1	25.9	64
Elva vald	94	23	20.3	16.9	62.8	120	23	16.6	22.1	61.3
Haapsalu linn	115	24	19.1	29.9	51	110	29	23.2	33.5	43.3
Haljala vald	71	26	41.1	18.4	40.5	90	29	34.1	19.7	46.2
Harku vald	222	55	49.4	28.8	21.8	248	62	50.2	27.4	22.4
Hiiumaa vald	111	22	12.8	29.2	58	116	18	16.5	21.7	61.8
Häädemeeste vald	71	22	8.4	13.6	78	87	30	15.2	15.7	69.1
Jõelähtme vald	118	54	27.1	16	56.9	131	51	31.4	17.2	51.4
Jõgeva vald	68	28	27.8	18.2	54	87	23	18.4	28.3	53.3
Jõhvi vald	49	60	28.1	25.8	46.1	67	64	20.7	27.7	51.6
Järva vald	63	15	26.7	22.3	51	72	15	15.6	36.7	47.7
Kadrina vald	44	20	6.6	29.1	64.3	41	22	8.6	21.1	70.3
Kambja vald	196	50	28.4	9.8	61.8	241	52	30.6	12.1	57.3
Kanepi vald	32	35	21.8	17.7	60.5	44	31	24	14.9	61.1
Kastre vald	95	25	11	14	75	101	21	24.4	20.9	54.7
Kehtna vald	32	41	9.4	7.3	83.3	46	47	17.8	10.7	71.5
Keila linn	46	36	19.6	17.5	62.9	53	37	20.5	17.6	61.9
Kihnu vald	7	23	5.2	15.2	79.6	19	32	11.8	9.9	78.3
Kiili vald	81	45	29	29.3	41.7	69	47	33	30.3	36.7
Kohila vald	139	50	38.3	36.2	25.5	115	60	45.4	40.4	14.2
Kohtla-Järve linn	50	31	24	19.6	56.4	30	38	32.2	23.3	44.5
Kose vald	87	42	30.8	28.1	41.1	104	55	45.9	17.6	36.5
Kuusalu vald	67	52	17.2	17.5	65.3	120	41	25.9	11.2	62.9
Loksa linn	2	20	0	0	100	2	116	0	7.8	92.2
Lääneranna vald	54	28	26.7	13.7	59.6	72	22	19.1	22.8	58.1
Lääne-Harju vald	152	41	19.4	19.6	61	158	37	24.2	14.6	61.2
Luunja vald	69	28	4.4	13.7	81.9	87	38	3.1	13.7	83.2

	2018					2019				
Omavalitsus	**Menetlusi**	**Menetluse mediaan kestus päevades**	**Taotleja ajakulu %**	**Koos-kõlastaja ajakulu %**	**Menetleja ajakulu %**	**Menetlusi**	**Menetluse mediaan kestus päevades**	**Taotleja ajakulu %**	**Koos-kõlastaja ajakulu %**	**Menetleja ajakulu %**
Lääne-Nigula vald	119	18	15.7	34	50.3	131	13	14.3	26.1	59.6
Lüganuse vald	39	33	10.1	21.4	68.5	43	28	35	11.4	53.6
Maardu linn	107	44	30.9	25.6	43.5	106	56	38.2	20.1	41.7
Muhu vald	41	29	10	9.6	80.4	59	22	25.7	17.5	56.8
Mulgi vald	57	29	7.4	16.8	75.8	34	28	13.6	23.4	63
Mustvee vald	49	34	20.9	12.1	67	70	27	22.9	12.6	64.5
Märjamaa vald	100	26	7.2	17	75.8	82	25	24.4	13.2	62.4
Narva linn	90	63	44.4	26.3	29.3	78	64	32.5	31.9	35.6
Narva-Jõesuu linn	66	36	13.8	23	63.2	46	31	35.7	24.1	40.2
Nõo vald	35	17	36.2	16.2	47.6	44	19	20.3	24.3	55.4
Otepää vald	73	24	9.3	8.9	81.8	78	21	14.3	31.1	54.6
Paide linn	69	37	31.3	16	52.7	70	37	33	22.7	44.3
Peipsiääre vald	48	28	6.3	9.5	84.2	54	21	38.6	15.4	46
Põhja-Sakala vald	58	22	17.3	20.5	62.2	61	21	18.2	34.8	47
Põltsamaa vald	61	22	23.5	23.1	53.4	69	29	6.3	4.2	89.5
Põlva vald	66	10	21.1	15.6	63.3	73	15	22.1	26.4	51.5
Pärnu linn	375	40	26.1	37.8	36.1	363	41	33.3	26.5	40.2
Põhja-Pärnumaa vald	50	17	9.5	16.4	74.1	63	20	20.4	20.8	58.8
Raasiku vald	79	47	12.7	20.6	66.7	84	59	28.6	18	53.4
Rae vald	272	54	34.4	15.6	50	243	54	43.4	17.5	39.1
Rakvere vald	72	21	29.2	15.6	55.2	83	17	8.3	27.7	64
Rakvere linn	64	27	44.5	16	39.5	63	30	28.9	22.4	48.7
Rapla vald	83	23	8.2	10.7	81.1	111	25	35.2	13.2	51.6
Ruhnu vald	0	0	0	0	0	1	297	9.8	0	90.2
Rõuge vald	28	30	2.1	7.3	90.6	65	27	9.7	19.8	70.5
Räpina vald	40	19	1.4	26.4	72.2	34	30	30.4	33.3	36.3
Saarde vald	34	36	6.8	14.5	78.7	37	34	15.8	15.8	68.4
Saaremaa vald	385	27	41.5	32	26.5	383	22	51.5	30.3	18.2
Saku vald	163	51	36.3	27.3	36.4	225	45	36.4	30.1	33.5
Saue vald	342	58	27.3	30	42.7	363	58	25.1	22.7	52.2

	2018					2019				
Omavalitsus	**Menetlusi**	**Menetluse mediaan kestus päevades**	**Taotleja ajakulu %**	**Koos-kõlastaja ajakulu %**	**Menetleja ajakulu %**	**Menetlusi**	**Menetluse mediaan kestus päevades**	**Taotleja ajakulu %**	**Koos-kõlastaja ajakulu %**	**Menetleja ajakulu %**
Setomaa vald	24	33	13.2	10.5	76.3	32	36	20.8	11.8	67.4
Sillamäe linn	27	48	31.2	20.9	47.9	18	71	46.2	29.5	24.3
Tallinn	847	91	54.6	23.8	21.6	753	130	56.4	19.3	24.3
Tapa vald	70	26	30.6	20.8	48.6	62	16	18.2	15.8	66
Tartu linn	406	39	51.4	13.5	35.1	444	51	54.2	14.1	31.7
Tartu vald	144	49	20.8	15.4	63.8	184	43	20.8	16.1	63.1
Toila vald	35	29	26.2	24	49.8	27	33	18.1	15.1	66.8
Tori vald	157	36	18.1	30.1	51.8	160	23	18.5	35.6	45.9
Tõrva vald	35	21	26.2	14.3	59.5	52	23	48	16.7	35.3
Türi vald	85	15	24.1	25.3	50.6	85	11	23.1	25.9	51
Valga vald	45	49	18.6	12.4	69	43	36	25.3	11.7	63
Viimsi vald	236	63	58.2	26.5	15.3	225	74	57.2	28.4	14.4
Viljandi linn	52	32	10.4	10.6	79	49	28	24.5	14.4	61.1
Viljandi vald	89	33	10	12.4	77.6	148	35	9.2	26.1	64.7
Vinni vald	38	19	12.3	32.3	55.4	45	15	16.9	33.6	49.5
Viru-Nigula vald	27	29	26.2	17.2	56.6	45	34	8.7	7.9	83.4
Vormsi vald	15	20	11.9	5.1	83	12	31	12.6	8	79.4
Võru vald	81	34	6.8	28.8	64.4	98	34	10.9	16.4	72.7
Võru linn	31	29	39.4	32.2	28.4	40	31	35.6	40.9	23.5
Väike-Maarja vald	51	18	22	23.8	54.2	51	17	11.6	29.2	59.2

Allikas: statistika.ehr.ee.

Kui võrrelda menetluste mediaankestust päevades 2018. ja 2019. aastal, siis enamike omavalitsuste puhul pole suuremaid muudatusi olnud (ligi 70% omavalitsustest on menetluseks kulunud päevade arv suurenenud või vähenenud vähem kui 7 päeva). Neljal omavalitsusel (Tapa vald, Kuusalu vald, Tori vald, Valga vald) on menetlusaeg lühenenud 10-13 päeva, kümnel omavalitsusel on menetlusaeg pikenenud 10-23 päeva ning Tallinnal on menetlusaeg pikenenud 39 päeva. Lisaks on kaks omavalitsust (Loksa linn ja Ruhnu vald), kus on kokku üks või kaks menetlust, mis on samas aga väga kaua kestnud.

3. EHITUSSEADUSTIKU ÜLDSÄTTED, PÕHIMÕTTED JA -NÕUDED

3.1. Ehitusseadustiku kohaldamisala rakenduspraktika

3.1.1. Õnnetusjuhtumite likvideerimisele kohaldatavad nõuded

EhS rakendusanalüüsi käigus toodi välja õnnetusjuhtumite likvideerimisele kohaldatava õiguse küsimused. EhS § 2 lg 2 sätestab, et seadustikku ei kohaldata päästesündmuse toimumisel, ohu tõrjumisel ja kõrvaldamisel ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisel viivitamata tehtavale, vältimatu ja edasilükkamatu vajaduse tõttu ehitamisele. Praktikas on tekitanud probleeme, kuidas eristada päästesündmuse[3] toimumise järel selle tagajärgede likvideerimist ning kuidas piiritleda vältimatut ja edasilükkamatut tegevust tavapärasest ehitustegevusest.

EhS seletuskirja[4] kohaselt on võimalik EhS-s sätestatud nõuete mittejärgimine olukorras, kus ohu tõrjumine eeldab ehitamist. Ohu tõrjumist on EhS seletuskirjas käsitletud pigem vahetu ohu tõrjumise kontekstis, kui oht on püsiv või konkreetne oht on juba realiseerunud, kuid sellest lähtuvad uued ohud avalikule korrale. Sellisest piiritlemisest tulenevalt ei saa EhS-s sätestatud nõuete kohaldamisest teha erandeid, kui õnnetusjuhtum on toimunud ning vahetut ohtu enam ei eksisteeri ja soovitakse taastada varasemat olukorda. Pigem tuleks asuda seisukohale, et EhS § 2 lg 2 kohaldamine on võimalik üksnes esmaste ja hädavajalike tööde tegemiseks, näiteks katuse lagunemise korral ajutise katuse panemiseks, et vältida edasise kahju tekkimist.

Kui aga asutakse õnnetusjuhtumist tingitud kahjustusi likvideerima ja vahetu oht olukorra edasise halvenemise osas puudub, siis tuleb lähtuda EhS-st. Kui vana ehitusprojekt ei ole säilinud, tuleks uue katuse paigaldamisel analüüsida, kas katusematerjali vms paigaldamisel on võimalik vastavat tegevust käsitleda osa asendamisena samaväärsega või ümberehitamisena (EhS § 4 lg 3). Kui katusematerjali tagasipanemine või samaväärse katuse ehitamine on käsitletav osa asendamisena samaväärsega, siis rakenduvad ainult EhS üldnõuded, sh ohutuse tagamise nõue ning näiteks ehitusprojekti ei ole vaja koostada. Kui õnnetusjuhtumi likvideerimine toob endaga kaasa katusematerjali muutumise ning vastav tegevus võib sellest tulenevalt olla ümberehitamine, tuleb järgida EhS lisades toodud teavitus- ja loakohustuse regulatsiooni (vt selles osas täpsemaid selgitusi käesoleva analüüsi ptk-s 4.2.2) .

Uuringust selgus, et enamikel kohalikel omavalitsustel ei olnud vastavat küsimust tõusetunud. Need üksikud kohalikud omavalitsused, kellel oli vastav juhtum esinenud, leidsid, et EhS kohaldamise peaks välistama üksnes olukorras, kus esinevad möödapääsmatud asjaolud. Muus osas tuleks rakendada EhS nõudeid. Õnnetusjuhtumi esinemine ei peaks vabastama ka vastutusest. Nõuetele mittevastava ehitise ehitamist tuleks uurida ning vajadusel kohaldada ka vastavaid järelevalve meetmeid.

3.1.2. Vabale ehitustegevusele kohaldatavad nõuded

Uuringu käigus toodi välja, et EhSi eesmärk oli halduskoormust vähendada ja kaalutlusõigust juurde anda, kuid vaba ehitustegevuse regulatsiooni tõttu on tulemus vastupidine. Vaba ehitustegevuse puhul on probleeme tekitanud ennekõike alla 20 m^2 ehitiste püstitamine, mille puhul teavitamis- ja loakohustus reeglina puudub. Avalikkus ei ole aru saanud, et vaba ehitustegevus ei tähenda, et ehitamine oleks vabastatud igasugustest nõuetest, sh eriseadustest tulenevatest nõuetest. Seejuures ei

[3] Päästeseaduse § 3 lg 1 - päästesündmus käesoleva seaduse tähenduses on ootamatu olukord, mis vahetult ohustab füüsikaliste või keemiliste protsesside kaudu inimese elu, tervist, vara või keskkonda tulekahju, loodusõnnetuse, plahvatuse, liiklusõnnetuse, keskkonna reostuse või muu sarnase olukorra korral.

[4] Ehitusseadustiku seletuskiri SE 555, lk 7. Internetis: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92/Ehitusseadustik.

mõisteta, et vaba ehitustegevus ei tähenda, et järgima ei peaks üld- ja detailplaneeringust tulenevaid piiranguid kui ka tuleohutusnõudeid. Vaba ehitustegevus tekitab probleeme eelkõige n-ö tiheasustusaladel, kus kinnisasjad on väiksed ning kiputakse ehitama kinnisasja piirile või selle lähedale, samuti tuleohutuskujasse. Inimeste teadlikkus näiteks kaitsevööndis ehitamisele esitatavatest piirangutest on madal. Seega ei ole teadvustatud, et vabale ehitustegevusele võivad tuleneda nõuded ka eriseadustest. Lisaks napib kohalikel omavalitsustel piisavalt aega ja ressurssi, et tegeleda üldnõuetele mittevastava vaba ehitustegevusega.

Näiteks on praktikas suureks probleemiks alla 20 m^2 ehitiste nagu kuuride ja aiamajade püstitamine selleks mittesobivasse asukohta, nagu väljapoole lubatud hoonestusala piiri, kaitsevööndditesse või ehituskeeluvööndisse. Nimetatud probleem esineb sageli aiandusühistute territooriumil, kus ehitustegevus on koordineerimata ning kitsastele maa-aladele püstitatakse nõuetele mittevastavaid või planeeringuga kindlaks määratud ja lubatud ehitusmahust rohkem aiamajasid, kuure, saunasid jmt. Kohtupraktikas on tekkinud ka küsimus, kas ajutise eesmärgiga aiamaja püstitamine läheb ehitusseadustiku alusel vaba ehitustegevuse alla.[5]

Samuti on vabaehituse puhul praktiliseks probleemiks alla 35 kV õhu-, vee-, või maakaabelliini (elektripaigaldiste) rajamine. Intervjuude käigus toodi korduvalt välja, et selliste elektripaigaldiste ehitamine ei peaks olema vaba ehitustegevusena reguleeritud, kuivõrd täna puudub ülevaade kuhu liinid ehitatakse ning kas need on ohutud.

Seega on vaba ehitustegevuse puhul levinud probleemiks, et puudub teavitamiskohustus, mis tähendab, et planeeritavate ehitiste võimalikku asukohta ei kooskõlastata kohaliku omavalitsuse või kaitsevööndiga ehitise omanikuga eelnevalt. Kohalikel omavalitsustel on võimalik küll nõuda nõuetele mittevastava ehitise likvideerimist või teisaldamist, kuid see on ajakulukas ja tekitab ebamõistlikult suurt halduskoormust, eriti olukorras, kus ebaseaduslikku ehitustegevust oleks võimalik ennetada.

Lisaks sellele, et vaba ehitustegevuse tulemusel nõuetele mittevastav püstitatud ehitis võib olla ohtlik (seda näiteks elektriliinide ja alla 20 m^2 saunade puhul, milles asub küttekeha ja mille ehitamisel ei ole teadmatusest järgitud tuleohutusnõudeid), siis võib see häirida ka naabri tegevust tema kinnisasjal. Kuna praegu puudub tehniline lahendus, kus üksikisikutel oleks võimalik saada lihtne ülevaade tema kinnisasja naabruses paiknevatest ehitistest, siis võidakse abihooneid ehitada viisil, et see hakkab hiljem häirima naabri tegevusi tema kinnisasjal. Näiteks ei pruugi kujade tõttu olla enam võimalik ehitada lähedusse teist puukuuri. Naabrite vahel tekitab selline küsimus vaidlusi ning pöördutakse kohaliku omavalitsuse poole.

Veel on problemaatilised vaba ehitustegevuse alla minevad piirdeaiad, mis paigaldatakse tihtipeale valesse asukohta, see tähendab jäetakse täpne piiri asukoht mõõdistamata ning piirdeaed satub nii võõrale kinnisasjale, ehitise kaitsevööndisse või ehituskeeluvööndisse. Kuigi pädevat asutust ei huvita aia konstruktsioon, on nende huviks teada saada, kus aed asub, sest see mõjutab näiteks külgneva tee või muude tehnorajatiste ehitust.

Kohalike omavalitsuste vahel on ka planeeringutest või muudest kohaliku omavalitsuse dokumentidest tulenevad erisused, mida nad liigitavad vaba ehitustegevuse alla. Näiteks tuuakse heakorraeeskirjades välja, et ilma kohaliku omavalitsuse nõusolekuta ei tohi avalikku kohta[6] paigaldada jäätmemahuteid, viitasid, pinke, tõkkepiirdeid, vitriine, info- ja reklaamistende, suunaviitasid, asulakaarte jms. Eelnevalt loetletud asjad muutuvad EhS mõttes püsivalt ühte asukohta

[5] TlnHKo 23.02.2017, 3-16-2270, p 7.

[6] KorS § 54. Avalik koht

Avalik koht on määratlemata isikute ringile kasutamiseks antud või määratlemata isikute ringi kasutuses olev maa-ala, ehitis, ruum või selle osa, samuti ühissõiduk.

paigaldades ehitisteks. Asjaolu, et vastavad ehitised ei ole välja toodud EhS lisades, ei tähenda, et tegu ei oleks ehitistega. Seega on ühtlasi küsimus, kas kohalikud omavalitsused on asunud oma õigusaktidega ehitusvaldkonda täpsustama, kuigi neil puudub selleks EhS-st tulenev volitusnorm. Lisaks ehitiste loetelule on kohalikud omavalitsused andnud heakorra eeskirjas endale ka õiguse selliste ehitiste likvideerimiseks.

Intervjuude käigus toodi välja, et kõrgendatud ohuga ehitiste puhul peaksid olema karmimad reeglid. Näiteks sellised väikeehitised, kus on elekter, küte, grillahi vms paigaldis, nagu näiteks saunad, väliköögid ja lehtlad. Kõige suuremat probleemi valmistavad väikesed ehitised, milles on küttekeha. Toodi välja, et võrdluses on ebaproportsionaalne, kui alla 20 m^2 ehitisealuse pinnaga sauna võib teha pädevat asutust teavitamata, kuid üle 20 m^2 kasvuhoone osas kehtivad rangemad nõuded. Sellest tulenevalt tehti ettepanek, et ehitisi peaks eristama kasutusotstarvete järgi. Ehitise suuruse vms näitajate tõlgendamine ei ole alati avalikkuse jaoks selge, mistõttu võiks isikutele kättesaadavad olla selgitused, kuidas tabelit rakendada. Seetõttu on võimalikuks lahenduseks nõuda alla 20 m^2 ehitisealuse pinnaga ehitise püstitamise puhul ehitusteatise esitamist juhul, kui selles asub tehnosüsteem, nagu elektri-, kütte- või gaasipaigaldis või surveseade. Samuti oleks ohutuse kaalutlustel mõistlik ehitusteatise esitamine kohustuslikuks teha alla 35 kV õhu-, vee- ja maakaabelliinide püstitamisel.

Lisaks kõrgendatud ohuga ehitistele, peavad KOV-d oluliseks EhS-s ja selle lisades reguleerimata ehitiste, s.t erinevate eriehitiste püstitamist vabaehitustegevuse käigus. Sellised võiksid olla ehitised, mille loomisel on kasutatud tavapärasest erinevaid tehnilisi ja/või arhitektuurseid lahendusi. Seega võiks üheks lahenduseks olla defineerida eriehitisi olulise avaliku huviga rajatiste kaudu (vt selles osas käesoleva analüüsi ptk 4.1.5), seejuures kohustades selliste ehitiste püstitamisel esitama ehitusteatise.

Vabaehitamise kontekstis on oluline üle vaadata ka eriseadustes sätestatud piirangud ehitustegevusele. Näiteks on täna teatavate erisustega looduskaitseseaduse alusel keelatud püstitada ehitisi looduskaitselistesse piirangu- ja kaitsevööndites.

Vaba ehitustegevuse eesmärgiks on olnud reguleerida olukordi, mil teatavate ehitiste puhul ehitus- või kasutusloa nõudmine oleks kas liiga koormav või ei oleks mõistlik. Intervjuude käigus toodi välja, et vaba ehitustegevus ei peaks Ehitusregistris (EHR) kajastuma, eesmärgiga vältida liigset reguleerimist ja seeläbi ka ebamõistlikult kohalike omavalitsuste jaoks halduskoormuse suurenemist. Sama küsimust arutati ka EhS vastu võtmisel, mil küsimuse all oli kas ja mil määral piisaks vaba ehitustegevuse puhul KOVi lihtsustatud korras teavitamisest (teavituse esitamine, mille järgselt oleks võimalik ehitustegevusega koheselt alustada), et vältida probleeme, mida ülal kirjeldatud.

Lihtsustatud korras KOVile vaba ehitustegevuse puhul teatise esitamine ei võimalda aga arvestada naabrusõigustega. Riigikohus on selgelt seisukohal, et ka ehitusteatise menetluses tuleb pädeval asutusel arvestada ehitise ja selle kasutamise mõju teistele isikutele. Kui ehitamisele esitatavate avalik-õiguslike nõuete rikkumine kahjustab naabrite (nt elamu kaasomanike) õigusi, tuleb pädeval asutusel algatada täiendav kontroll.[7] Järelikult tuleb ka vaba ehitustegevuse puhul naabrusõigustega arvestada ja naabreid vajadusel menetlusse kaasata, mistõttu ei ole ehitusteatisest veel lihtsamat teavitamiskohustust näiteks vabaehituse kontekstis võimalik praktikas rakendada, ilma, et järgitud ei oleks vajalikku kaasamismenelust.

Siiski võiks tehnilise lahendusena ka vaba ehitustegevusega seonduvad erisused ja piirangud kajastuda EHR-s ning e-ehituse platvormil. See tähendab, et EHR/e-ehituse platvorm peaks kajastama ehitise planeeritavast asukohast (nt tuleohutuskujasse planeeritav ehitis) või planeeritava ehitise eripärast (nt küttekeha sisaldav ehitis) tulenevaid piiranguid ammendavalt. Selline lahenduks

[7] RKHKo 18.12.2019, 3-17-1859, p 20.

võimaldaks informeerida avalikkust asjaolust, et vaba ehitustegevus ei tähenda, et ehitisele ja selle võimalikule asukohale ei kehti mis tahes piiranguid. Eesmärk oleks vältida nõuetele mittevastavate või ebasobivas asukohas ehitiste püstitamist. Suunates inimesi vaba ehitustegevuse käigus samuti EHR-i või e-ehituse platvormi kasutama, oleks seeläbi tulevikus e-ehituse platvormil ning 3D kaksiku läbi võimalik kuvada kõiki ehitisi, sh vaba ehitustegevuse tulemusel püstitatud ehitisi, andes kõikidele ehitise elukaarel osalevatele isikutele ülevaate kogu ehitatud keskkonnast.

3.1.3. Avalik-õiguslik ehitusõigus ja kaasomanike vahelised küsimused

EhS § 36 lg 5 p 4 kohaldamisel võib kohalikul omavalitsusel tekkida vajadus selgitada ka kaasomanike vahelisi suhteid. Riigikohtu halduskolleegium on kohtuasjas asjas 3-17-1859 rõhutanud, et ka ehitusteatise menetluses tuleb pädeval asutusel arvestada ehitise ja selle kasutamise mõju teistele isikutele. Kui ehitamisele esitatavate avalik-õiguslike nõuete rikkumine kahjustab naabrite (nt elamu kaasomanike) õigusi, tuleb pädeval asutusel algatada täiendav kontroll. See puudutab ka ohtu, et kaasomaniku vara kahjustatakse ehitamise käigus projektis kavandamata kõrvalmõjuna. Kolleegium leidis, et kuigi see ei tähenda, et kohalik omavalitsus peaks hakkama lahendama pooltevahelisi tsiviilõiguslikke vaidlusi selle üle, kas projektis ettenähtud kaasomandi eseme ümberehitused on lubatavad kaasomaniku tahte vastaselt, ei asenda siiski ehitusteatise aktsepteerimine kohaliku omavalitsuse poolt teiste kaasomanike nõusolekuid, mis võivad olla vajalikud ehitamiseks.[8]

EhS-st tulenevate nõuetega seonduvalt võib tekkida küsimus keerukamate omandisuhete puhul, nagu näiteks korteriomandite puhul ühisomandid ja kaasomandid ning sellega seonduvalt korrashoiukohustuse nõudmine. Kuni 30.06.2015 kehtinud ehitusseadusest ja 1.07.2015 jõustunud ehitusseadustikust tulenevate kohustuste subjektina käsitatakse valdavalt ehitise omanikku. Samas seadus ei konkretiseeri seda mõistet juhtudel, kui tegemist on ühisomandi või kaasomandiga. EhS-st ei tule täpsemaid reegleid, millisel moel ja millises ulatuses kannavad ehitise ja selle asukoha maaüksuse korrashoiukohustust korteriomandite eseme kaasomanikud eraldivõetuna või ühiselt. Riigikohus on seisukohal, et ettekirjutuse korteriomandi mõtteliste osade nõuetekohaseks hooldamiseks ja korrastamiseks saab teha korteriühistule.[9]

Kuni 31.12.2017 kehtinud KOS § 11 lg 1 p-st 1, § 13 lg-st 1, § 15 lg-st 1, § 21 lg 1 p-st 2, kuni sama ajani kehtinud KÜS § 2 lg-st 1 ega §-st 151 ei tulene, et konkreetsel korteriomanikul oleks lasunud iseseisev õiguslik kohustus tagada korteriomandite mõtteliste osade korrashoid. Korteriomaniku õigust teha ka mõtteliste osade korrashoiuks vajalikke kulutusi, mis ületavad talle kuuluva kaasomandi suurusele vastava määra, ühes õigusega nõuda nende kulude proportsionaalset katmist teiste korteriomanike poolt, ei saa üldjuhul käsitada korteriomandist vahetult tuleneva õigusliku kohustusena.

Üldreegli kohaselt tuleb teha ettekirjutus, mis puudutab korteriomandi reaalosa, vastava korteriomandi omanikule. Asja omaniku seisundil põhinev ettekirjutus (KorS § 15 lg 4) korteriomandi kaasomandis olevate osade puuduste kõrvaldamiseks tuleb üldjuhul teha korteriomanikele ühiselt. KorS § 15 lg-st 4 tulenevalt on võimalik ettekirjutuse tegemine ka ühele korteriomanikest, kui tal on ohu või korrarikkumisega oluliselt tihedam seos kui teistel korteriomanikel. Järelikult tuleks ka EhS-st tulenevate kohustuste subjektina käsitleda lisaks ehitise omanikele vajadusel ka kaas- ja ühisomanikke, näiteks korteriomanditeks jagatud ehitise kaasomandisse kuuluvate mõtteliste osade puhul. Seda ennekõike juhul, kui ettekirjutusega kõrvaldatav puudus või tegutsemiskohustus on tihedalt seotud kaasomanikule kuuluva reaalosa ja

[8] RKHKo 18.12.2019, 3-17-1859, p 20.

[9] RKHKo 28.02.2018, 3-15-1607/35, p 10, 13-14 ja 19.

selle korrashoiuga. Igal juhul peab kaasomanikule pandav kohustus olema proportsionaalne ja tema poolt mõistlikult täidetav.

Samuti on praktikas kaasomandiga seoses tõusetunud küsimused seoses korteriomandite reaalosade ja kaasomandi piiridega. Ennekõike tõusetub probleem siis, kui korteriomanik on otsustanud ümber ehitada tegelikkuses kõikide korteriomanike kaasomandisse kuuluva osa. Sageli puudub avalikkusel teadlikkus, kas ümber ehitatakse reaalosa (uue korteriomandi- ja korteriühistu seaduse (KrtS) tähenduses eriomand[10]) või kaasaomandi osa või kas tegemist on ümberehitamisega EhS tähenduses, mil on vaja esitada kas teatis või taotleda luba (vt ümberehitamise osas täpsemalt käesoleva analüüsi ptk 4.2.2). Riigikohus on leidnud, et korteriomanike kaasomandis on kõik seinad, s.o nii välis- kui ka siseseinad, sõltumata sellest, kas need asuvad korteriomandi reaalosas või mitte. Seega on ka korteriomandi reaalosa piiridesse jäävasse seina avause tegemiseks vajalik kõikide kaasomanike nõusolek juhul, kui tegemist on asja olulise muutmisega.[11] Niisamuti on Riigikohus pidanud korteriomanike kaasomandisse kuuluvaks ka korteriomandite ühiseks kasutamiseks vajalikke seadmeid, mis on üheks tervikuks ega saa olla jaotatud osadeks. Näiteks elamu ühiseks kasutamiseks vajalikud ühiskommunikatsioonid (nt keskküttetorustikud)[12], soojussõlmed[13] ning vähemalt üldjuhul ka kanalisatsiooni- ja tarbeveesüsteemid[14].

Ka elektrisüsteemide puhul on Riigikohus leidnud, et see on vajalik ühiseks kasutamiseks, milleta elamu eesmärgipärane kasutamine ei ole võimalik. Elektrikilp ja selles paiknev arvesti ei ole olemuslikult elektrisüsteemist eraldi kasutatav. Seega on ka elamu elektrisüsteemist lahutamatud seadmed (nt elektrikilbid) üldjuhul korteriomanike kaasomandiks, mida korteriomanikud valdavad ja kasutavad ühiselt ning vastutavad ühiselt ka nende korrashoiu eest. Selleks, et teha kindlaks, kas elektrisüsteemi seadmed on käsitatavad korteriomaniku reaalosa või kõigi korteriomanike kaasomandina, saab mh arvestada asjaoluga, kas elektrienergiaga varustaja on sõlminud elektrilepingu iga korteriomanikuga eraldi või kõigi korteriomanikega ühiselt (nt korteriühistu kaudu), st kas maja varustatakse elektriga ühe või mitme liitumispunkti kaudu. Juhul, kui kortermaja varustatakse ühe liitumispunkti kaudu, on elektrisüsteem, sh elektrikilbid üldjuhul korteriomandi kaasomandi osa esemeks.[15]

Eelnevat kinnitab ka KrtS § 4 lg 3, mille kohaselt eriomandi esemeks ei ole hoone ja selle osad ega hoone püsimiseks või ohutuse tagamiseks või korteriomanike ühiseks kasutamiseks vajalikud seadmed ka siis, kui need asuvad eriomandi esemeks oleva hoone reaalosa piires.

Järelikult tuleb ka korteriomandis ümberehitustööde teostamisel igal juhul kaaluda, kas tegemist võiks olla kaasomandisse kuuluva ehitise osaga, mistõttu teiste kaasomanike kooskõlastus vajalik on ning kas tegemist on ümberehitamisega EhS 4 lg 3 tähenduses, mil tuleks esitada teatis või taotleda luba. Näiteks on Riigikohus pidanud oluliseks kõikide kaasomanike kooskõlastuse saamist rõdu ümberehitusele, mainides, et AÕS § 74 järgi võib kaasomandis olevat asja või selle majanduslikku otstarvet oluliselt muuta ainult kõigi kaasomanike kokkulepel.[16] Lisaks on teistel kaasomanikel õigus

[10] KrtS § 4 lg 1. Eriomandi ese on ruumiliselt piiritletud eluruum või mitteeluruum ning selle juurde kuuluvad hoone osad, mida on võimalik eraldi kasutada ning mida saab muuta, kõrvaldada või lisada kaasomandit või teise korteriomaniku õigusi kahjustamata või hoone välist kuju muutmata.

[11] RKTKo 27.03.2015, 3-2-1-155-14, p 13.

[12] RKTKo 27.03.2015, 3-2-1-155-14, p 12.

[13] RKTKo 13.04.2009, 3-2-1-144-08, p 13.

[14] RKTKo 11.12.2013, 3-2-1-129-13, p-d 45 ja 48.

[15] RKTKo 21.10.2015, 3-2-1-107-15, p 13.

[16] RKTKm 12.03.2014, 3-2-1-185-13, p 11.

nõuda, et kõik korteriomanikud kasutaksid oma korteriomandi reaalosa vastavalt kasutusloale ning ehitise kasutamise otstarbele.[17] Eelnev on oluline, et tagada ehitise säilimine ja terviklikkus. Seega isegi kui tegemist on korteriomandi reaalosaga, ei tohi tehtavate ümberehitustöödega kahjustada hoonet kui tervikut (sh selle kasutusotstarvet) ning selle püsimiseks, ohutuse tagamiseks või ühiseks kasutamiseks vajalikke seadmeid, mistõttu ka teatise esitamise või loa taotlemise kohustus EhS-s seatud on.

3.2. Põhimõtete rakenduspraktika

EhS revisjoni raames toodi välja põhimõtete rakendamisega seonduvad küsimused. EhS-s on sätestatud hea tava, ohutuse, keskkonnasäästlikkuse ja asjatundlikkuse põhimõte. Need on läbivateks põhimõteteks, mida tuleb järgida kogu ehitise elukaare jooksul ning ehitise elukaare osaliste poolt.

Seejuures on küsimuseks olnud, kas nimetatud põhimõtted sisaldavad endas kõiki vajalikke elemente, mida ehitus- ja planeerimistegevuses rakendama peaks. Näiteks valmis ministeeriumite üleselt loodud ruumiloome ekspertrühma töö tulemusena ka eraldi juhend „Kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted“[18], milles on kirjeldatud 12 peamist põhimõtet säästva ja tervikliku elukeskkonna kavandamiseks. Kuigi paljud juhendis toodud põhimõtted on peamiselt ruumikesksed, on oluline, et ka ehitise elukaare etappides rakendatakse näiteks välja toodud säästlikkuse ja tõhususe põhimõtet. See tähendab, et ehitise elukaare etappides tuleks kasutada majandulikke ressursse arukalt ja minimeerida ehitise elukaare kulusid ilma järeleandmiseta ruumikvaliteedis. Eelneva aluseks on mis tahes ehitise elukaare etapi puhul kavandamise protsess, et planeeritav tegevus oleks oma olemuselt läbi analüüsitud ja võimalikult täpne.

Järgnevalt on analüüsitud EhS-s reguleeritud olemasolevate põhimõtete rakenduspraktikat.

3.2.1. Hea tava, sealhulgas standardite kasutamine nõuetele vastavuse hindamiseks

Uuringust selgus, et EhS-s sätestatud põhimõtete järgimisel tekitab küsimusi ennekõike hea tava ning selle täpsem sisustamine. Hea tava rakendamisel on problemaatiline ka standardite rakendamise kohustuslikkus.

Kohalike omavalitsuste ja asutustega läbi viidud intervjuude ja küsitluste raames selgus, et hea tava mõiste vajab EhS-s täpsemat sisustamist, kuna standardite soovituslikust iseloomust tulenevalt ei järgi nt ehitusettevõtjad konkreetses standardis toodud nõudeid ega ka muid head ehitustava järgimist tõendavaid norme, eeskirju või juhendeid. Heast ehitustavast tuleb lähtuda, olenemata millisele valdkonnas laialdaselt kasutusel olevale ja tunnustatud allikale tugineda. Samasugune ebaselgus on ka mänguväljakute kui rajatiste ohutuse tagamisega seoses, kuivõrd ei ole selge kas mänguväljakute ning nende seadmete kui toodete ohutuse osas kehtestatud standardid on saanud osaks heaks ehitustavast. Seetõttu ei ole üheselt selge, millised standardid ja millises osas on kohustuslikud ehitusvaldkonnas järgimiseks tagamaks hea ehitustava järgimine ning kellel lasub seejuures kohustus tõendada ehitise või toote ohutust.

EhS seletuskirja[19] kohaselt hõlmab hea tava kogu ehitusvaldkonda ehitise elukaare vältel ning seadustikus loobuti hea tava täpsemast sisustamisest. Kuna valdkonnas kehtiv hea tava on ajas muutuv ning peab asjakohasel juhul hõlmama erinevaid nõudeid, siis on see jäetud EhS-s täpsemalt lahti kirjutamata. Seeõttu on hea tava sisustamine tekitanud mõnele rakendajale probleeme ning seda

[17] RKTKo 17.06.2015, 3-2-1-3-15, p 13.

[18] Internetis: https://www.kul.ee/sites/kulminn/files/lisa_3_-_kvaliteetne_ruum_aluspohimotted.pdf

[19] Ehitusseadustiku seletuskiri SE 555, lk 15. Internetis: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92/Ehitusseadustik.

soovitakse täpsemalt sisustada. Õigusaktides ei ole vastavaid nõudeid sätestatud, mistõttu on seni ka järelevalveasutused lähtunud standardites kehtestatud nõuetest.

EhS koostamise aluseks oli lähenemine, et ohutusnõuetele vastavust on võimalik hinnata standardite alusel. EhS koostamisel lähtuti Riigikohtu seisukohast kohtuasjas 3-1-1-7-10, mis ütles, et sellises tehnilises valdkonnas nagu ehitus on palju erinevaid nõudeid, mida ei ole nende rohkuse tõttu mõistlik ega ka võimalik õigusaktides sätestada. Seetõttu on vaid üksikud nõuded toodud ehitusseaduses ja muudes õigusaktides. Samas lahendis leidis kolleegium, et ülejäänud ehitusnõuded ei tulene õigusaktidest, vaid on kehtestatud eelkõige standarditega, sh Eesti standarditega. Eesti standardid ei ole õigusaktid, kuna neid ei ole kehtestatud vastava õigusliku menetlusega. Sellest asjaolust tuleneb ka standardite soovituslik iseloom. Siiski rõhutas kohus, et samas ei tähenda standardite soovituslikkus seda, et nendest tulenevad ohutusnõuded oleksid iseenesest soovituslikud. EhS § 3 lg-s 1 sätestatud kohustust järgida ehitamisel head ehitustava ja tagada ehitise ohutus täidab üksnes isik, kes järgib ehitamisel ohutusnõudeid, st nõudeid, mis on ehitamise valdkonna spetsiifika tõttu sätestatud lisaks õigusaktidele ka soovituslikku tähendust omavates aktides. Kohtu hinnangul on head ehitustava võimalik sisustada ka selliste ehitusnõuetega, mis ei tulene standarditest, vaid näiteks teaduskirjanduses avaldatud seisukohtadest, kutseorganisatsioonide reeglistikust või on tuletatavad loodusseadustest. Nii on isikul võimalik hea ehitustava rikkumise etteheitele vastu väita, et ta ei järginud küll standardis sätestatud nõudeid, vaid lähtus muudest talle teadaolevatest ehitusnõuetest. Sellisel juhul on kohtul võimalik omakorda hinnata, kas isik on järginud head ehitustava või mitte.[20]

(a) Hea ehitustava ja standardite järgimise kohustuslikkus

Eestis tuleb ehitisi projekteerida, ehitada ning korras hoida hea tava kohaselt. Seega kehtib EhS § 7 tähenduses hea ehitustava põhimõte. Kuna „hea ehitustava“ on määratlemata õigusmõiste, mida tuleks iga üksikjuhtumi puhul eraldi hinnata[21], on praktikas esinenud mitmeid probleeme mõiste sisustamisel, seda eriti ehitusvaldkonna standardite järgmisega seoses. Kehtiva EhS seletuskirja kohaselt on head ehitustava üldistatult selgitatud kui üldiselt aktsepteeritud teadmiste ja oskuste mõistlikku ja hoolikat rakendamist. Hea ehitustava kohaselt valminud ehitis või selle osa on tavapäraseks kasutamiseks sobiv, ohutu ja vastab nõuetele ning sobib ümbritseva keskkonnaga.[22] Seega on ehitustegevuses ehitusnõuete, sh ohutusnõuete järgimise tõendamise üheks võimaluseks tugineda kehtestatud standarditele.

Selleks, et mingisugune käitumine muutuks tavaks, peab olema kehtiv õiguslik veendumus. Tavale kui õiguse allikale TsÜS § 2 lg 1 tähenduses viitavad ka mitmed seadused – väärtpaberituru seaduses kasutatakse terminit head äritavad, krediidiasutuste seaduses head pangandustavad, ühingu juhtimise head tavad, finantsinspektsiooni seaduses finantsjärelevalves rahvusvaheliselt tunnustatud tavad, advokatuuriseaduses head tavad, Eesti Rahvusringhäälingu seaduses ajakirjanduse tavad, raudteeseaduses raudteeveo head tavad jne. Tavadena võivad olla käsitletavad ka rahvusvahelised standardid.[23] Seega on õiguslik veendumus tava osas olemas ka EhS-s – viide heale ehitustavale EhS-s on käsitletav tavana kui õiguse allikana TsÜS § 2 lg 1 tähenduses.

Vaatamata standardite soovituslikule iseloomule, tuleb Riigikohtu hinnangul nendest tulenevaid ohutusnõudeid igal juhul järgida.[24] Seejuures ei ole Riigikohus välistanud, et ehitusnõuded, sh

[20] RKKKo 17.03.2010, 3-1-1-7-10, p-d 7.2 ja 7.3.

[21] Ehitusseadustiku seletuskiri, lk 16; RKKKo 17.03.2010, 3-1-1-7-10, p 7.1.

[22] Ehitusseadustiku seletuskiri, lk 17.

[23] I. Kull, V. Kõve, P. Varul jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne., § 2 komm 3.2.3.

[24] RKKK 17.03.2010, 3-1-1-7-10, p 7.2.

ohutusnõuded võivad tuleneda lisaks standarditele ka muudest allikatest, leides, et „head ehitustava on võimalik sisustada ka selliste ehitusnõuetega, mis ei tulene standarditest, vaid näiteks teaduskirjanduses avaldatud seisukohtadest, kutseorganisatsioonide reeglistikust või on tuletatavad loodusseadustest. Nii on isikul võimalik hea ehitustava rikkumise etteheitele vastu väita, et ta ei järginud küll standardis sätestatud nõudeid, vaid lähtus muudest talle teadaolevatest ehitusnõuetest."[25] Ehk siis juhul, kui isik ei järginud projekteerimisel, ehitamisel jmt ehitustegevuses head ehitustava konkreetsete standardite alusel, tuleb selle isikul endal välja tuua, millistele ehitusnõuetele tegevuses tugineti. Näiteks on Soomes ehitustegevuses väga laiadaselt kasutusel eraldiseisvad juhendid „Ratu-kartoteegi" näol, mis koosnevad sadadest erinevatest juhendmaterjalidest (nii teksti, pildi kui ka video näol) erinevate ehitustööde teostamiseks, kirjeldades töövõtteid. Kuigi nimetatud juhendmaterjali ei saa käsitleda otseselt standardina, on võimalik ehitusnõuetele vastavuse hindamisel analüüsida kas nimetatud juhendid on saanud osaks heast ehitustavast, mille kaudu on võimalik tõendada näiteks ehitise ohutust.

Seega on isikul võimalik valida ka mõni teine alternatiiv standardile, tõendamaks ehitise, toote või tegevuse ohutust. Arvestada tuleb, et sellisel juhul pöördub tõendamiskoormus ümber – kui isik ei järgi standardiga kehtestatud nõudeid, tuleb tal ohutust tõendada muul aktsepteeritaval viisil.[26] Samuti on olemas ka teatavaid üldtuntud asjaolusid, mida tõendama ei pea, näiteks see, et korter peab talvel soojapidav olema, aken peab olema vettpidav ja katusekivid peavad olema kinnitatud.[27] Asjaolu, kas sellised alternatiivsed ehitusnõuded on saanud hea ehitustava osaks, on eraldi küsimus, mida tuleb iga üksikjuhtumi puhul eraldi hinnata ja seda vajadusel kohtu poolt.

(b) Standardite roll ja vajalikkus

Standarditel on oluline roll ka õigusloomes. Kuna reeglina ei ole seadusandjal tehnilisi üksikasju sisaldavate õigusnormide väljatöötamiseks piisavalt ressurssi ja kompetentsi, võimaldab õigusaktides standarditele viitamine seadusandjal ressursse säästa ning vältida väga tehniliste ja spetsiifiliste üksikasjade väljatoomist õigusaktis. Standarditele viitamine võimaldab õigusaktide soovitud eesmärke lihtsamalt ja kvaliteetsemalt tagada. Eelnevalt nimetatud põhjustel on ka EL õigusloomes saanud tavaks, et seadusandja sätestab toodetele esitatud nõuded üksnes oluliste eesmärkide ulatuses ning tehnilisi üksikasju nende nõuete täitmiseks on kirjeldatud vabatahtlikes standardites.[28]

Küll aga on ehitustoodete osas olemas järgimiseks kohustuslik harmoniseeritud standard määruse nr 305/2011[29] näol, kuid see reguleerib peaasjalikult toodete turustamist EL turul. Nimetatud määrusele on viidatud ka EhS § 11 lg-s 3.

Samuti saab standard olla abiks ka näiteks planeerimistegevuses – planeeringu koostamisel, sellega kavandatava hoonestuse mõju hindamisel ja planeeringu kehtestaja poolt vastandlike huvide kaalumisel. Olukorras, kus õigusnormidega ei ole sätestatud kriteeriume hindamaks, kas ruumis on tagatud piisav loomulik valgus, saab standard, valdkonna kirja pandud hea tavana, olla lähtepunktiks

[25] Samas, p 7.3.

[26] Õiguskantsleri 09.07.2012. a ettepanek nr 19 "Toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 lausete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse kohta", p 60.

[27] RKTKo 21.05.2002, 3-2-1-56-02, p 17.

[28] Toote nõuetele vastavuse seaduse ja sellega seonduval teiste seaduste muutmise seadus 403 SE. 25.03.2013. Seletuskiri, lk 2.

[29] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 305/2011, 9. märts 2011 , millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ EMPs kohaldatav tekst.

planeeringuga kavandatava hoonestuse mõju hindamisel lähedal asuvate eluruumide insolatsioonile.[30]

Standarditel on ka praktiline tähendus – standardeid kasutatakse riigihangetes pakkumuse kutse dokumentides tehniliste kirjelduste määratlemisel. Sarnaselt seadusandjate puhul väljatoodule, ei pea tehnilise kirjelduse koostaja tundma üksikasjalikult hanke objektiks olevat toodet või teenust, mistõttu on võimalik standardite kaudu sisustada määratlemata õigusmõisteid.[31]

Seega täiendavad standardid oluliselt õigusakte – standardites sätestatud tehniliste nõuete järgimine tagab seadusega kehtestatud kohustuslike nõuete täitmise. Kuna hea ehitustava järgimine on EhS alusel kohustuslik, võimaldab ehitustehnilistele standarditele tuginemine tõendada ehitise või tegevuse nõuetelevastavust. Kuid ei ole ka välistatud tugineda muudele allikatele peale standardite, nt Soomes laialdaselt kasutusel olevatele „Ratu-kaartidele".

(c) Standardid ja nende võimalik õiguslik tähendus

Kuna ehitusnõuete, sh ohutusnõuete järgimist on võimalik tõendada standardite järgimise kaudu, on oluline analüüsida ka standardite võimalikku õiguslikku tähendust. Standardite õigusliku tähenduse puudumist kinnitab toote nõuetele vastavuse seadus (TNVS), mille kohaselt standard on konsensuse alusel koostatud ja üldiseks ning korduvaks kasutamiseks standardiorganisatsiooni poolt vastuvõetud dokument, mis sisaldab tehnilist spetsifikatsiooni tegevuse või selle tulemuse kohta. Standardi järgimine on üldiselt vabatahtlik.[32] Seega tuleneb ka standardi definitsioonist endast - kui üldjuhul on standardid järgimiseks vabatahtlikud, siis teatud erandlikel juhtudel võivad standardid olla ka kohustusliku iseloomuga.

Standardid võivad õigussüstemis olla kas vabatahtlikud, olles õiguslikult relevantsed ennekõike tsiviilõiguslikes vaidlustes toote kvaliteedi osas või kohustuslikud, millest juhindumise vajadus võib tekkida õigusaktis standardile otsese või kaudse viitamise kaudu.[33] Standardile otse või kaudselt viitamist õigusaktis reguleerib samuti TNVS – viide standardile on otsene, kui see sisaldab standardi tähist, milleks on kombinatsioon standardi vastuvõtnud või koostanud organisatsiooni tähtlühendust ja standardi numbrist[34]; üldise viite puhul konkreetne standardi tähis puudub[35]. Üldise viite korral kasutatakse õigusnormi sõnastamisel sellised määratlemata õigusmõisteid nagu „hea inseneritava" „teaduse-tehnika arengutase", „ohutus", „tavapäraselt oodatav kvaliteet" jne.[36] Seega saab analoogia korras järeldada, et EhS-s sätestatud hea ehitustava kui määratlemata õigusmõiste on õigusaktis üldiseks viiteks standardile. Kõiki sellised määratlemata õigusmõisted on võimalik ja mõistlik standardite abil sisustada.[37]

Siiski ei omista otsene või kaudne viide õigusaktis standardile alati õiguslikku tähendust, kuna TNVS § 42 lg 6 kohaselt ei ole tehnilises normis lubatud sätestada kohustuslikku viidet standardile. Erandina

[30] TrtRKo 31.10.2018, 3-17-2467, p 23.

[31] Toote nõuetele vastavuse seaduse ja sellega seonduval teiste seaduste muutmise seadus 403 SE. 25.03.2013. Seletuskiri, lk 3.

[32] TNVS § 4 lg 1 p 4.

[33] M. Mikiver. Õiguslikult siduvad standardid. Kaasreguleerimise õiguslikke probleeme. – Juridica 9/2010, lk 660.

[34] TNVS § 42 lg 2.

[35] TNVS § 42 lg 3.

[36] Õiguskantsleri 09.07.2012. a ettepanek nr 19 "Toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 lausete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse kohta", p 15.

[37] Õiguskantsleri 09.07.2012. a ettepanek nr 19 "Toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 lausete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse kohta", p 21.

on kohustuslik viide lubatud üksnes Eestile rahvusvahelisest õigusest või Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate kohustuste täitmisel, eeldusel, et see on ainult võimalus täita õigusaktist tulenevaid nõudeid. Seega on standardid üldjuhul vabatahtlikud ning nende järgimine on kohustuslik üksnes kahel erandlikul juhul – kui see tuleneb kas mõnest Euroopa Liidu õigusaktist või välislepingust, mille Eesti Vabariik on sõlminud.

Keeld sätestada õigusaktis kohustuslikku viidet standardile ei ole alati olnud absoluutne, vaid sellise muudatuse tegemist tingis õiguskantsleri 09.07.2012 tehtud ettepanek nr 19 viia toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 laused 1 ja 2 põhiseadusega kooskõlla. Õiguskantsler leidis pärast õigusaktide, õigusteoreetiliste seisukohtade ning kohtupraktika uurimist, et seadusandja ei tohi muuta standardeid kohustuslikuks. Varasemalt võimaldas TNVS õigusaktidega ette näha kohustuslikke viiteid standarditele, mille tagajärjel omandas eraõigusliku organisatsiooni poolt vastu võetud ja autoriõiguslike piirangute alla käiv standard sisuliselt seaduse jõu. Õiguskantsleri hinnangul kujutas selline võimalus PS § 31 tuleneva ettevõtlusvabadusõiguse ja § 19 sätestatud vaba eneseteostusvabaduse ebaproportsionaalset piirangut.[38]

Standardi õigusaktis kohustuslikuks tegemise võimaluse puhul märkis õiguskantsler, et: „Ettevõtja ei saa sellisel juhul järelikult toote loomisel või teenuse kujundamisel valida mingit teist moodust või tehnoloogiat, mis saavutaks õigusaktiga nõutava ohutuse standardiga võrreldes samal või veelgi paremal viisil.“[39] Lisaks võib standardite kohustuslikkus kujutada endast ka isiku vaba eneseteostuse põhiõiguse (PS § 19) ja omandipõhiõiguse (PS § 32) riivet. Näiteks juhul, kui isik soovib isiklikuks otstarbeks tulu teenimise soovita ehitada endale maja, võivad kohustuslikud standardid tema tegevust piirata.[40]

Teisalt võib kohustusliku viite puudumine viia selleni, et isikud, kes ei tegutse enda majandus- ja kutsetegevuses, ei ole teadlikud teatavate standardite kohaldamise kohustuslikkusest. Näiteks juhul, kui laste mänguväljaku ehitavad kogukonna aktiivsed liikmed (küla- ja linnaseltsid jmt), siis kuidas tagada nende teadlikkus kohaldatavatest standarditest. Sellisel juhul on õiguskantsler leidnud, et kui riik lubab inimestel ise ehitada, tuleb riigil ka astuda samme iseehitajate teavitamiseks asjakohastest standarditest.[41]

Õiguskantsler hindas ka PS § 31 riive sobivust, vajalikkust ning mõõdupärasust eesmärgi suhtes. Kuna kohustuslikke standardeid kasutatakse eeskätt tehnilise ohutuse valdkonnas ning PS § 31 piirangu eesmärk ongi ohutuse tagamine nii inimeste elu, tervise ja vara suhtes, siis ei ole vaidlust selles, et standardist juhindumine aitab kaasa ohutuse saavutamisele, eriti arvestades asjaolu, et standardi on koostanud tehnilised eksperdid.[42] Küll aga ei kinnitanud õiguskantsler piirangu vajalikkust, kuna eesmärgi ehk ohutuse saavutamiseks on võimalik kasutada ka teistsuguseid alternatiivseid meetmeid. Seadusandja poolt ühe konkreetse tehnilise lahenduse ettekirjutamine ei arvesta asjaoluga, et teaduse ja tehnika areng soodustab pidevalt erinevate tehniliste lahenduste väljatöötamist, mis võivad ohutuse tagada kohustusliku standardiga kas samaväärsel või isegi

[38] Õiguskantsleri 09.07.2012. a ettepanek nr 19 “Toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 lausete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse kohta“, lk 1.

[39] Õiguskantsleri 09.07.2012. a ettepanek nr 19 “Toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 lausete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse kohta“, p 25.

[40] Õiguskantsleri 09.07.2012. a ettepanek nr 19 “Toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 lausete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse kohta“, p 27.

[41] Õiguskantsleri 09.07.2012. a ettepanek nr 19 “Toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 lausete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse kohta“, p 27 viide 28.

[42] Õiguskantsleri 09.07.2012. a ettepanek nr 19 “Toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 lausete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse kohta“, p 29, 30.

tõhusamal moel. Seega võib uue lahenduse järgimine olla ettevõtjale isegi odavam võrreldes kohustusliku standardi järgimisega. Ühe konkreetse standardi kohustuslikkus võib pärssida nii ettevõtluse kui ka tehnikateaduse arengut. Sellist ettevõtlusvabaduse piirangut ei pidanud õiguskantsler proportsionaalseks ega vajalikuks.[43]

Lisaks sellele, et õigusaktiga kehtestatud kohustuslikud standardid piiravad ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust, on ka ligipääs standarditele piiratud, kuivõrd need pole avalikult kättesaadavad ning nende eest tuleb maksta tasu. Kuna AutÕS § 5 p 3 kohaselt seadustele autoriõigused ei laiene, on seadused avalikult kõigile ilma piirangutega kättesaavad. Standardid seevastu on AutÕS § 4 lg 3 p 19^1 kohaselt autoriõigustega kaitstud, mistõttu ei ole standardid sageli avalikult ja tasuta kättesaadavad. Kuna eraõiguslikud standardiorganisatsioonid peavad vajalikuks enda autoriõiguste kaitset, on nendele tasuta kättesaadavuse tagamine vastuolus varasemate kokkulepetega autoriõiguste kaitse osas, mistõttu saab standarditega tasuta tutvuda ainult raamatukogudes või raha eest osta standardiorganisatsioonilt.[44]

Tasuta avalikkusele kättesaadavuse piiramine omakorda tähendab, et standard ei saa olla ka üldkohustuslikuks normiks PS § 3 lg 1 tähenduses. Üldkohustuslikuks normiks saavad olla üksnes need normid, mis on avaldatud ja kõigile (tasuta) kättesaadavad ning mis on vastuvõetud pädeva organi poolt (vastava õigusliku menetluse käigus). Standard on aga dokument, mis on kaitstud autoriõigustega ning mille on vastu võtnud eraõiguslik organisatsioon.[45] Eraõigusliku organisatsiooni poolt välja töötatud juhendi võimalikku õiguslikku tähendust on analüüsinud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium lahendis 3-4-1-14-08. Täpsemalt analüüsiti Raamatupidamise Toimkonna poolt välja töötatud juhendeid, mis olid määrusega KOV-dele kohustuslikud täitmiseks. Kolleegium rõhutas, et sellised juhendid ei ole õigustloovaks aktiks, kuna neid ei ole vastu võtnud pädev organ. Raamatupidamise Toimkond ei ole pädevaks organiks õigusaktide vastuvõtmisel, selleks on rahandusminister seaduses sisalduva volitusnormi alusel. Kuna Raamatupidamise Toimkonnale ei ole antud põhiseadusega üldkohustuslike õigusnormide kehtestamise pädevust, ei saa KOV-idelt nõuda rahandusministri määrusega nendest juhenditest lähtumist.[46] Seega ei ole eraõiguslik standardiorganisatsioon kindlasti selliseks pädevaks asutuseks, kellele on põhiseadusega antud pädevus kehtestada üldkohustuslikke õigusnorme, mistõttu tuleb veelgi enam lähtuda standardite vabatahtlikust iseloomust.

Võttes eeltoodu kokku, oli õiguskantsleri hinnangul standardite kohustuslikkuse nõue TNVS-s vastuolus põhiseadusega, kuna

1) oli ebaselge, millistel juhtudel oli õigusaktis kohustuslik, millal soovituslik viide standarditele;
2) kohustuslik standard piirab isiku tegevusvabadust ning tehnika ja teaduse arengut (sest isik peab teatud juhtudel järgima konkreetset, standardis ettekirjutatud tehnilist lahendust);
3) standardid on kättesaadavad vaid tasu eest ning kuuluvad autoriõiguste kaitse alla;
4) standard ei ole üldkohustuslik õigusnorm.

[43] Õiguskantsleri 09.07.2012. a ettepanek nr 19 "Toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 lausete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse kohta", p 31.

[44] M. Mikiver, lk 665.

[45] Toote nõuetele vastavuse seaduse ja sellega seonduval teiste seaduste muutmise seadus 403 SE. 25.03.2013. Seletuskiri, lk 3.

[46] RKPJKo 15.12.2008, 3-4-1-14-08, p 28, 33.

Seetõttu ei ole alates 10.05.2014 lubatud õigusnormis sätestada kohustuslikku viidet standardile, v.a kahel erandlikul juhul, mil nõue tuleb EL õigusaktidest või rahvusvahelisest õigusest. Õiguskantsleri hinnangul on õigushüvede kaitse sama efektiivselt saavutatav standarditele soovitusliku viitamisega – tehes õiguslikult siduvaks üksnes lõppeesmärgi, mille saavutamisele on standard suunatud, välistamata samal ajal alternatiivseid viise. Standardi soovituslikkus ei tähenda järeleandmise tegemist õigusaktiga ettenähtud ohutustasemes. Kui inimene soovib standardist kõrvale kalduda, tuleb tal endal tõendada valitud teistsuguse lahenduse vähemalt samaväärset ohutust.[47]

Näiteks on Riigikohtu halduskolleegium eraldi analüüsinud standarditest tulenevate tuleohutusnõuete soovituslikku iseloomu, leides, kuigi detailplaneeringus on viidatud ühele konkreetsele standardile ja selle vastuvõtmise aastale tuleohutusnõuete tagamise osas (otsene viide TNVS alusel), on standardi järgimine siiski soovituslik. Eelnevalttoodu ei tähenda siiski, et asjassepuutuval standardil ei ole õiguslikku tähendust, kuna ka soovitusliku iseloomuga standardile vastavus loob eelduse, et järgitud on head tava ja ehitis vastab nõuetele. Juhul, kui Päästeamet on kinnitanud vaidlusaluse hoone (sh tuletõkkeseina) tuleohutuse vastavust standardile EVS 812-7:2008 „Ehitisele esitatava põhinõude, tuleohutusnõude tagamine projekteerimise ja ehitamise käigus", loob see tugeva eelduse, et tuleohutusnõuded on järgitud.[48]

Seega tuleb rõhutada, et kuigi standard ei ole õigusakt, kuna see ei ole tekkinud põhiseaduses ettenähtud menetluskorda järgides, ei välista see standardis sisalduvate reeglite siduvust, mida kinnitavad ka eelnevalt analüüsitud Riigikohtu lahendid. Seega tuleks õigusaktis sisalduva viite kaudu kohustuslikuks muutunud standardeid pidada siiski materiaalses mõttes õigusnormideks.[49]

(d) Standardid kui osa heast ehitustavast

Nagu eelnevalt korduvalt rõhutatud, ei tähenda standardite soovituslikkus seda, et nendest tulenevaid ohutusnõudeid ei peaks järgima. Seega on ohutusnõuded kohustuslikud järgimiseks, olenemata sellest, kas õigusaktis on standardile otseselt või kaudselt, soovituslikult või kohustuslikult viidatud. Täiendavalt vajab aga analüüsimist, kas mis tahes standardeid saab pidada osaks heast ehitustavast, s.t millal saab standardit lugeda tavaks ehitusvaldkonnas ning millistele tingimustele standard selleks vastama peab.

Konkreetsete standardite pidamist hea ehitustava osana tuleb iga üksikjuhtumi puhul eraldi hinnata. Sellise hindamise üheks võimalikuks aluseks võiks võtta standardi koostamise ja vastuvõtmise protsessi. Õiguskirjanduses on jõutud järeldusele, et kuna oma olemuselt on standard pooltevaheline kokkulepe selle kohta, kuidas midagi tuleks teha või millistele omadustele miski peab vastama, viitab standardi koostamise menetlus sellele, et standardid üldiselt võiksid olla käsitletavad hea tavana. Standardite koostamise menetlusse kaasatakse esmalt huvitatud pooled, leitakse omavaheline konsensus standardites sätestatud nõuete osas, koostatakse standardiprojekt, seejärel toimub standardiprojekti avalik väljapanek, mille raames on võimalik igaühel esitada ettepanekuid standardi täiendamiseks ning lõppstaadiumis arutatakse esitatud ettepanekud standardi koostamisse kaasatud huvigruppide poolt läbi, muutes ja täiendades vastavalt standardi lõppversiooni. Seega võiks standardeid kaasatud ja avatud menetluse tõttu käsitleda hea tavana.[50] Võttes nimetatud kaalutlused aluseks, järeldas eelnevalt viidatud artikli autor, et standardit „Ehituskonsultantide vabatahtliku

[47] Õiguskantsleri 09.07.2012. a ettepanek nr 19 "Toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 lausete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse kohta", p 25.

[48] RKHKo 31.01.2017, 3-3-1-69-16, p 33, 34.

[49] M. Mikiver, lk 664.

[50] K. Haavasalu. Standardite õiguslik olemus. Standardi „Ehituskonsultantide vabatahtliku erialase vastutuskindlustuse lepingute sõlmimine ja sisu" uustöötluse mõned olulisemad põhimõtted. – Juridica 7/2018, lk 490.

erialase vastutuskindlustuse lepingute sõlmimine ja sisu“ võiks vaadelda vastutuskindlustuse valdkonnas kehtiva hea tavana, kuna nii esialgse redaktsiooni kui ka uustöötluse koostamisse olid kaasatud Eesti Kindlustusseltside Liit ja mitmed kindlustusandjad ning arvesse on võetud ka Eestis välja kujunenud kindlustuspraktikat. Seega ei tohiks autori arvates standard valdkonnas tegutsevatele praktikutele olla võõras. Valdkonna asjatundjate osalemine standardi ja selle uustöötluse koostamisel võiks anda alust sellele, et kindlustusandjad ka tegelikkuses standardis sätestatut järgivad.[51] Seega asjaolu, et standardid on koostatud valdkonna ekspertide poolt avatud, kaasatud ning läbipaistvas menetluses, võttes arvesse vastavalt valdkonnapraktikat, võiks see olla üheks eeltingimuseks lugemaks standardit osana heast tavast. Eesti Standardikeskus ka eelnevaltnimetatud kaalutlustest lähtub.[52]

Kuna tava on tsiviilõiguse üheks allikaks TsÜS § 2 lg 1 kohaselt, siis teatav siduvus standardil kui heal taval siiski olema peaks.[53] Tsiviilsuhetes loetakse tavaks üldiselt tunnustatud käitumisviisi, mis on õiguse allikaks juhul, kui seda on pikemaajaliselt rakendatud ja kui käibes osalevad isikud on hakanud pidama seda õiguslikult siduvaks.[54] Taval on palju laiem tähendus kui lepingu alusel poolte vahel väljakujunenud praktikal (VÕS § 25 tähenduses).[55] Seega võivad vastavas valdkonnas pikemaajaliselt kasutusel olnud standardid kinnitada nende käsitlemist tavana.

Kui analüüsida konkreetseid tsiviilõiguslikke lepingulisi suhteid ning nendes suhetes hea ehitustava ning standardite kohaldamise kohustuslikkust, siis sageli võib tava poolte kokkuleppel asendada ka seadust (dispositiivseid norme), kuna VÕS § 25 lg 1 kohaselt on lepingupooled oma majandus- ja kutsetegevuses sõlmitud lepingutes seotud tavaga, milles nad on kokku leppinud või kui selline tava on pooltevahelises õigussuhtes tekkinud. Seetõttu saab järeldada, et konkreetses õigussuhtes, näiteks ehitustöövõtulepingu täitmisel, kus mõlemad osapooled tegutsevad enda majandus- ja kutsetegevuses, saab standardit pidada osaks heast ehitustavast juhul, kui sellele tuginemine on lepingus endast kokku lepitud või see on pooltevahelises õigussuhtes tavapärane praktika.

Isegi kui selline kokkulepe või pooltevaheline praktika standardite kohaldamise osas tellija ja ehitustöövõtja vahel puudub, ei ole teatud standardite järgimise kohustus automaatselt välistatud, kuna lepingulised kohustused võivad tuleneda ka lepingupoolte kutse- või tegevusalal kehtivatest tavadest.[56] VÕS § 25 lg 2 kohaselt kohustuvad lepingupooled enda majandus- ja kutsetegevuses sõlmitud lepingu puhul järgima iga tava, mida tavapäraselt vastaval tegevus- või kutsealal lepinguid sõlmivad isikud tavaliselt tunnevad ja enamasti arvestavad. Tava kohaldamise välistab ainult asjaolu, et tava järgimine oleks vastuolus seadusega või ei oleks vastavalt asjaoludele mõistlik. Seega tuleb ka majandus- ja kutsetegevuses sõlmitud lepingute puhul arvestada standarditega ja nendest tulenevate nõuetega, kui need on ehitusvaldkonnas saanud üldtunnustatud tavaks.

Üldiselt tunnustatud tavana saab käsitleda kõiki neid käitumisreegleid, mida üldiselt vastavas valdkonnas kasutatakse ja mida peaks iga selles valdkonnas tegutsev ettevõtja teadma ja eeldama.[57]

---

[51] K. Haavasalu. Standardi „Ehituskonsultantide vabatahtliku erialase vastutuskindlustuse lepingute sõlmimine ja sisu“ uustöötluse mõned olulisemad põhimõtted, lk 496.

[52] Eesti standardikeskuse standardimise üldpõhimõtted. Kättesaadav: https://www.evs.ee/et/uldpohimotted

[53] K. Haavasalu. Standardi „Ehituskonsultantide vabatahtliku erialase vastutuskindlustuse lepingute sõlmimine ja sisu“ uustöötluse mõned olulisemad põhimõtted, lk 491

[54] TsÜS § 2 lg 2.

[55] I. Kull, V. Kõve, P. Varul jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. – Kirjastus Juura, 2010. § 2 komm. 3.2.1.

[56] VÕS § 23 lg 1 p 3.

[57] P. Varul, I. Kull, V. Kõve jt. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. – Kirjastus Juura, 2016. § 25 komm 4.2.

Kuna eelduslikult sõlmitakse töövõtuleping oma ala asjatundja ja professionaaliga, siis võib töövõtjalt alati oodata erilist asjatundlikkust ning vastaval tegevusala tegutsemiseks vajalike kutsealaste teadmiste ja -oskuste olemasolu ja täpset järgimist. Seega standard, mille alusel hinnatakse sellise töövõtja kohustuste nõuetekohasust, on kõrge. Vastava „hoolsa ettevõtja" mõiste täpsustub muuhulgas erinevate, üksikutel kutsealadel vägagi põhjalikult läbitöötatud ja formaliseeritud kutsestandardite ja normatiivide kaudu. Näiteks erinevate ehitusnormatiivide ja hea ehitustava kaudu.[58] Seejuures on Riigikohus rõhutanud, et üldtunnustatud ehitusreeglitest ja heast ehitustavast tulenevatest vastavatest standarditest kinnipidamist võib tellija professionaalselt töövõtjalt alati oodata.[59] Seega saab ehitustöövõtja töövõtulepingujärgsete kohustusi sisustada hea ehitustava põhimõttest (EhS § 7) tulenevate nõuetega, mistõttu tuleb lepingu täitmisel lähtuda ehitusvaldkonnas üldiselt tunnustatud tavadeks saanud standarditest.

Kohtupraktika on mõnel konkreetsel juhul ise kinnitanud teatavate üldtingimuste ja standardite lugemist osaks heast ehitustavast. Näiteks pidas Riigikohus hoonete soojatarbimise arvestusliku kindlaksmääramise juhendit praktikas kasutatavaks ja üldtuntuks, isegi siis, kui sellele lepingus ei viidata.[60] Teisel juhul pidi Riigikohus hindama, millised ehituskvaliteedi ja -standardi nõuded kohaldusid ehitustegevusele aastatel 1996-1997, mil Eestis puudusid vajalikud planeerimis- ja ehitusseadusest tulenevad nõuded, mis puudutasid omanikujärelevalve teostamist ja ehitamise dokumenteerimist, samuti ei olnud tol ajal korrektselt kehtestatud kvaliteedinorme ja -standardeid ehituskvaliteedi hindamiseks. Riigikohus leidis, et „Samas olid ka aastatel 1996-1997 olemas nii üldtunnustatud ehitusreeglid kui ka hea ehitustava. Oma ehituskvaliteedinäitajate puudumisel on ehitustegevuses kohaldatud näiteks Soome vastavaid norme ning täna võib seda pidada tavaks. Kas ja millised olid toonased ehitusstandardid, tuleb kindlaks teha kohtumenetluses."[61] Seega kinnitas Riigikohus juba aastal 2002 Soome RYL (soome k. Rakentamisen kentamisen yleiset laatuvaatimukset) ehitustööde üldiste kvaliteedinõuete siduvust Eestis hea ehitustava osana.

RYL ehitustööde üldiste kvaliteedinõuete kinnistumist on hea ehitustavana hiljem kinnitanud ka alamad kohtuastmed, leides, et kuigi Soome RYL nõuete järgimine ei ole Eestis seadustega kohustuslikuks muudetud, on nende kasutamine Eesti ehituses laialdaselt levinud, mistõttu on nende kvaliteedinõuete kaudu võimalik vajadusel sisustada hea ehitustava mõistet.[62] Samuti ei tähenda RYL nõuete lepingus välistamine seda, et need nõuded ei kehti isiku poolt tehtud töödele hea ehitustavana.[63] Seega selleks, et teatud standardeid ja nõudeid pidada osaks heast ehitustavast, tuleb ennekõike hinnata kas nende kasutamine on Eestis ehitusvaldkonna praktikute poolt laialaselt levinud.

Seejuures ei saa standardi hea ehitustavana määratlemise takistuseks olla asjaolu, et neid ei ole korrektselt või formaliseeritud kujul riigis kehtestatud. Selles osas on Riigikohus leidnud, et „Hea ehitustava kindlakstegemisel ei saa piirduda konstateeringuga, et formaalselt kehtivad vanad NSVL okupatsiooni aegsed madalad standardid, kuna muid pole ametlikult kehtestatud."[64] Samuti ei saa hea ehituskvaliteeditaseme hindamisel lähtuda automaatselt minimaalsetest kvaliteedinormidest – kui nt

[58] P. Varul, I. Kull, V. Kõve jt. Võlaõigusseadus III. Kommenteeritud väljaanne. – Kirjastus Juura, 2009. § 641 komm 3.3.2. c).

[59] RKTKo 21.05.2002, 3-2-1-56-02, p 17.

[60] RKTKo 7.11.2005, 3-2-1-118-05, p 45.

[61] RKTKo 21.05.2002, 3-2-1-56-02, p 17

[62] TlnRKo 20.03.2019, 2-16-16902, p 13.7.

[63] TlnRKo 20.03.2019, 2-17-11355, p 69.

[64] RKTKo 21.05.2002, 3-2-1-56-02, p 17.

ehitajaga on kokku lepitud, et ehitamine peab vastama kõrgematele nõuetele, tuleb nendest ka lähtuda.[65]

Võttes eeltoodu kokku, saab standardite määratlemisel hea ehitustava osana lähtuda järgmistest märksõnadest – standardite teadatuntus ja nende kasutamise tavapärasus ehitusvaldkonna praktikute poolt; standardi kasutamise pikaajalisus; standardite vastuvõtmisel avatud, kaasavast ja läbipaistvast menetlusest lähtumine; ehitusvaldkonna praktikaga arvestamine (sh kohtupraktika); lepingulistes suhetes pooltevahelise kokkuleppe olemasolu teatavate standardite siduvuse osas ning omavaheline varasem praktika. Sarnaselt heale ehitustavale ei ole võimalik standardeid hea tava osana üheselt defineerida, kuna iga üksikjuhtumi puhul tuleb see eraldi välja selgitada. Selleks, et tagada teaduse ja tehnika areng ja seeläbi ettevõtlusvabadus ning inimeste vaba eneseteostusvabadus, ei olegi mõistlik ühtsete kriteeriumite või aluste määratlemine, mille alusel oleks võimalik hinnata konkreetsete standardite siduvust hea ehitustava osana.

Siiski oleks avalikkusele hea, kui kogu informatsioon ehitusvaldkonnas üldkasutatavate standardite osas oleks koondatud ühte kohta, näiteks viidates nendele EHR-s/e-ehituse platvormil teatiste või loataotluste juures. Üheks võimalikuks lahenduseks oleks lisada viide Eesti Standardikeskuse poolt standarditud ehitusvaldkonna standarditele, ilma, et oleks tarvis kaasata täiendavat ressurssi koondatud teabe haldamisel ja uuendamisel.

3.2.2. Ohutuse põhimõte

Ohutuse põhimõte on sätestatud EhS §-s 8, mille kohaselt peavad nii ehitis, ehitamine ja ehitise kasutamine kui ka ehitamisega seonduv muu tegevus olema ohutu. Sellist tegevust saab pidada ohutuks, kui see ei põhjusta ohtu inimesele, varale või keskkonnale, hõlmates seejuures loodus- ja kultuuriväärtuse kaitset ning asjakohasel juhul ka looma elu ja tervist. Seega tuleb ohutuse põhimõttega kaitstavaid õigushüvesid silmas pidades käsitleda seda üheks olulisemat väärtust kandvaks põhimõtteks. Intervjuude käigus selgus, et üldjuhul ohutuse põhimõtte sisustamisel ja rakendamisel märkimisväärseid takistusi ei esine.

EhSRS § 28 lg 5 kohaselt tuleb ehitise ohutust hinnata ehitamise ajal kehtivate nõuete kohaselt. Intervjuude käigus toodi välja, et küsimus ehitise ohutusest võib tõusetuda ennekõike juhul, mil ohutuse põhimõtte järgimist ei saa täies ulatuses kasutusloa etapis enam kontrollida juhul, kui ehitustegevus on kestnud aastaid. Seega ei ole alati üheselt selge, milliseid ohutuse nõuded ehitamise ajal kehtisid. Analüüsi autorid leiavad, et nimetatud probleemi aitab leevendada omanikujärelevalve tellimise kohustus (EhS § 20 alusel), mis tuleb igal juhul kehtiva õiguse kohaselt tagada vähemalt ehitusloakohustuslike ehitiste puhul.

Seejuures on ohutuse põhimõte lahutamatult seotud ehitise kasutatavuse põhimõttega. EhS § 11 lg 1 kohaselt peab ehitis kogu oma kasutusea vältel vastama selle kasutamise nõuetele ja olema selle olemasolu vältel ohutu. Ehitis peab sobima ettenähtud otstarbel kasutamiseks, mis tähendab, et ehitisele esitatavad nõuded sõltuvad ennekõike ehitise kasutusotstarbest. Riigikohus on leidnud, et kasutusloa saab anda ka ehitisele, mille ehitusluba oli õigusvastane vastuolu tõttu detailplaneeringuga, kuid mille kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel on ohutu (EhS § 8) ega too kaasa kolmandate isikute õiguste ega avaliku huvi ülemäärast riivet.[66] Seega tuleb igal juhul hinnata kasutusloa andmise etapis ehitamise, ehitise ja selle kasutamise ohutust. Ehitis peab igal juhul kasutusotstarbe põhjal olema koormusele vastupidav majanduslikult mõistliku kasutusea vältel.

Ohutuse põhimõtte järgimise küsimus võib seetõttu tõusetuda ka ehitise ümberehitamise puhul. Näiteks juhul, kui hoone katusele soovitakse rajada päikesepaneele, on tegemist ehitise

[65] Samas, p 17.

[66] RKHKm 24.11.2017, 3-17-1398, p 17.

ümberehitamisega EhS § 4 lg 3 p 3 tähenduses, mille käigus paigaldatakse, muudetakse või lammutatakse tehnosüsteemi, mis muudab ehitise omadusi, sh välisilmet. Seega tuleb hoone katusel asuvaid päikesepaneele käsitleda ühe osana ehitise tehnosüsteemist, mille paigaldamisel tuleb igal juhul järgida mitte üksnes paigaldatava paneeli ohutust, vaid kogu ehitise ohutust tervikuna. Näiteks tuleb tagada, et hoone katus on piisavalt vastupidav paneelide koormusele, vastavad elektritööd on tehtud pädeva isiku poolt. Järelikult tuleb rõhutada ohutuse põhimõtte järgimise kohustust kogu ehitise elukaare jooksul, mitte ainult ehitise püstitamisel või rajamisel, vaid ka ehitise ümberehitamisel, laiendamisel, samaväärsega asendamisel ja lammutamisel.

3.3. Üldnõuete rakenduspraktika

3.3.1. Nõuded ehitisele ja ehitamisele

(a) Nõuded ehitisele

Nõuded ehitisele sätestab EhS § 11, mille kohaselt ehitis peab kogu oma kasutusea vältel vastama selle kasutamise nõuetele, olles ohutu. Ehitisele esitatavad nõuded hõlmavad nii mehaanilist vastupidavust ja stabiilsust; tuleohutust; hügieeni, tervist ja keskkonda; kasutamise ohutust ja juurdepääsu, sh ehitisest inimeste evakuatsiooni ja pääste vajadusi ning operatiivkaarti; kaitset müra eest; energiasäästlikkust ja -tõhusust; loodusvarade säästvat kasutamist; puudega inimeste erivajadusi; ehitise toimivust ja koostoimimisvõimet ning ühilduvust; seisundinõudeid jne. Seega kuigi EhS § 11 on sisult äärmiselt mahukas, ei toodud nimetatud sätte tõlgendamise või rakendamise osas märkimisväärseid probleeme välja.

Nõuded ehitisele ja ehitamisele seonduvad tihedalt teistest õigusaktidest tulenevate maakasutuspiirangutega, sealhulgas planeeringute või muude avalik-õiguslike kitsendustega. Detailplaneeringu puudumisel peab ehitatav ehitis olema kooskõlas üldplaneeringuga ja projekteerimistingimuste olemasolu kohustuse korral ka projekteerimistingimustega. Planeerimisseaduses sätestatud juhul peab ehitatav ehitis olema kooskõlas riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga.

Eelnevaga seoses on sageli praktikas tõusetunud küsimus näiteks millisest detailplaneeringust lähtuda juhul, kui soovitakse ümber ehitada vana maja, mis on püstitatud vana detailplaneeringu alusel. Samuti, millistele nõuetele peab ümberehitatav osa vastama näiteks tuleohutuse osas. Kuna kehtiv õigus selles osas selgitusi ei anna, on praktikas lähtutud seisukohast, et vana maja ümberehitamine peab täies ulatuses vastama nii uuele detailplaneeringule kui ka kehtivatele tuleohutusnõuetele, ja seda mitte ainult ümberehitatavas osas, vaid kogu hoonet silmas pidades. Seega nõuab Päästeamet ümberehitamise puhul kogu maja auditit tuleohutuse osas. Sellisest põhimõttest lähtumine on igal juhul mõistlik, arvestades asjaolu, et sageli ehitatakse ümber katuse- ja pööningukorruseid, mille väljaehitamine avaldab mõju ka alumistele korrustele, mistõttu on oluline tagada kogu ehitise nõuetelevastavus. Samuti on uutest nõuetest lähtumine oluline olukorras, kus varasemalt väljaehitatud korrused vastavad nn „kergematele nõuetele“.

Järelikult tuleb üldreeglina ehitisele esitatavate nõuete muutumisel, ennekõike tuleohutuse osas, tagada ehitise ümberehitamisel või laiendamisel selle vastavus kehtivale korrale. Samuti juhul, kui ehitatakse ümber ja/või laiendatakse ehitist, kus osutatakse avalikkusele suunatud teenust või mis planeeringu või projekteerimistingimuste kohaselt peab vastama puuetega inimeste erivajadustest tulenevatele nõuetele, tuleb tagada kogu selle ehitise vastavus puudega inimeste erivajadusest tulenevatele nõuetele. Vastavad nõuded on välja toodud ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 29.05.2018. a määruses nr 28 „Puudega inimeste erivajadustest tulenevad nõuded ehitisele.“

Küll aga ei saa välistada, et erandite tegemise vajadus üldreeglist võib esineda. Seda näiteks juhul, kui tuleohutusnõuetega vastanduvad näiteks muinsuskaitselised nõuded mälestiste puhul. Näiteks ei

ole lubatud asendada kaitsealuse ehitise originaaluksi kaasaaegsete tuletõkkeustega ega paigaldada visuaalselt sobimatutesse kohtadesse suitsuandureid, sprinklereid vms. Seega eeldab kaitse all olevates ehitistes tuleohutusnõuetele vastavuse tagamine tihedat koostööd Muinsuskaitseameti, Päästeameti ja ehitise omaniku vahel - iga ajaloolise hoone puhul tuleb individuaalselt vastavalt hoone spetsiifikale välja töötada tuleohutussüsteemid ja -kavad. Võimalikuks lahenduseks oleks selliste küsimuste lahendamine ka EhS alusel antud määruse alusel.

(b) Nõuded ehitamisele

Ehitamisele esitatavad nõuded sätestab EhS § 12, selgitades, et lähtuda tuleb neljast peamisest kriteeriumist:

1) arvestada tuleb nii ehitusprojektist tulenevate nõuete kui ka ehitise ja ehitamise kohta kehtivate nõuega (lg 1);
2) ehitatav ehitis, asjakohasel juhul ka ehitamine, peab olema kooskõlas ehitise asukohaga seonduvate kitsenduste ja planeeringuga (lg 2);
3) ehitamisel tuleb arvestada ehitamisest mõjutatud isikute õigusi ning rakendada abinõusid nende õiguste ülemäärase kahjustamise vastu (lg 3);
4) ehitamisel peab kasutama nõuetele vastavaid ehitustooteid ja -materjale (lg 4).

Olemasolevate ehitamisele esitatavate nõuetega seonduvalt ei toodud intervjuude käigus välja märkimisväärseid probleeme. Küll aga toodi praktikute poolt välja, et sätestatud nõuded on väga ehitise kesksed. Sageli ei arvestata, et oluline on lisaks rakendada ka ehitustegevuses kehtivaid üldiseid põhimõtteid – ohtuse (EhS § 8) ja keskkonnasäästlikkuse (EhS § 9) põhimõtteid. Ehitustegevus peab olema kavandatud ja läbi viidud ohutult ja olema keskkonnasäästlik, avaldades ümbritsevale minimaalselt (negatiivset) mõju. Eriti arvestades asjaolu, et ehitustegevus kui selline võib kesta aastaid, mille käigus tekib palju CO2 ja muid inim- ja looduskeskkonda saastavaid heitmeid. Järelikult tuleks avalikkusele selgitada, et üldised ohutuse ja keskkonnasäästlikkuse põhimõtted ei ole rakendatavad üksnes valminud ehitise ja selle kasutamise osas, vaid ka juba ehitustegevuse faasis.

Kui käsitleda konkreetselt EhS § 12 lg-s 2 toodud nõudeid, on ehitamisel oluline arvestada ka planeeringutega. Detailplaneeringu puudumisel peab ehitatav ehitis olema kooskõlas üldplaneeringuga ja projekteerimistingimuste olemasolu kohustuse korral ka projekteerimistingimustega. Planeerimisseaduses sätestatud juhul peab ehitatav ehitis olema kooskõlas riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga. Praktikas on esinenud küsimusi projekteerimistingimuste või ehitusloa üldplaneeringule vastavuse osas. Intervjuude käigus tõusetus korduvalt küsimus, kuidas lahendada erisusi, mis esinevad üldplaneeringus sätestatud juhtotstarbe, maa kasutamise sihtotstarbe ning ehitise kasutamise otstarbe vahel. Praktiline küsimus seejuures on, kas ja kuidas on võimalik kavandada üldplaneeringus käsitlemata ehitisi ning kuidas tõlgendada üldplaneeringus määratletud juhtotstarbe määratlust.

Üldplaneeringu tõlgendamine on kohaliku omavalitsuse pädevuses olev küsimus, mistõttu ei ole võimalik käesoleva analüüsiga muuta seni kehtestatud või kujundamisel olevat praktikat. Tasub aga välja tuua, et uute üldplaneeringute koostamisel oleks mõistlik jälgida, et kavandatavad juhtotstarbed ei oleks liiga jäigad ning et kohalik omavalitsus oleks endale jätnud piisava diskretsiooniruumi. Vastasel korral tuleb juhtotstarbest erinevate kasutusviiside puhul hakata pidevalt menetlema üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringuid (või tegema üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatamisest keeldumise otsuseid).

Ka Riigikohus[67] on leidnud, et üldplaneering määrab maakasutuse juhtotstarbe, mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuunad (PlanS § 6 p 9, § 75 lg 1 p 18). Üldplaneeringu-järgne maakasutuse juhtotstarve võimaldab ka mõningaid kõrvalekaldeid üldplaneeringuga sätestatud maakasutusest eeldusel, et juhtotstarbele vastav kasutus on valdav (PlanS § 75 lg 4) ja see ei mõjuta oluliselt planeeringu põhilahendust. Planeeringu põhilahenduseks on planeeringu oluline osa, mis tagab planeeringuga kavandatu elluviimisel lahenduse tervikliku toimimise.[68] Riigikohtu lahendis 3-3-1-31-16 leiti, et roheline võrgustik oli üldplaneeringu oluline osa, mistõttu tuleb seda üldplaneeringu alusel säilitada. See ei välista aga täielikult selliseid maakasutusi, mis ei ole vahetult seotud rohelise võrgustiku säilitamisega.

Seega tuleneb Riigikohtu praktikast, et kui ei muudeta üldplaneeringu põhilahendust, on võimalik ehitada ka üldplaneeringu juhtotstarbele mittevastavat ehitist. Kas tegu on üldplaneeringu põhilahenduse muutmisega, saab otsustada kohalik omavalitsus kaalutlusotsuse alusel.

Lisaks olemasolevatele planeeringutele tuleb arvestada ka ehitamisest mõjutatud isikute õigusi, rakendades vajadusel abinõusid nende õiguste ülemäärase kahjustamise vastu (EhS § 12 lg 3). Praktikas on probleeme tekitanud just asjaolu, et ehitamisel ei arvestata naabrusõigustega. Ehitamisel tuleb arvestada võimaliku ehitustegevusega ja selle tulemusel tekkida võivate võimalike negatiivsete mõjutustega naabritele. Näiteks võib ehitatava hoone kõrguse muutmine olla tuleohtlikkust mõjutavaks teguriks, varjata naabrite vaadet ning tingida päikesevalguse vähenemise naaberkinnistul. Selliseid negatiivseid mõjutusi saab Riigikohtu hinnangul pidada naabrite subjektiivsete õiguste riiveks, andes naabrile kaebeõiguse halduskohtusse pöördumiseks.[69] Seejuures tuleb lähtuda juba kehtivas õiguses kinnitust leidnud põhimõttest, mille kohaselt naabri mõiste ei ole piiratud üksnes vaidlusaluse kinnistu piirinaabritega, vaid naabrina tuleb mõista ka kaugemal asuvate kinnisasjade omanikke (lähtudes avaliku naabrusõiguse kaitsealast). Järelikult tuleb ehitamisele esitatavate nõuete puhul silmas pidada ka naabrusõigusi.

Naabrusõiguste kahjustamist on Riigikohus analüüsinud ka varasemalt. Näiteks on kohus leidnud, et sellised tee ehitamisega kaasnevad negatiivsed mõjud nagu suurem müra ja õhusaaste avaldavad mõju naaberkinnistutele.[70] Samuti on kohus sedastanud, et lubades mobiilsidemasti rajamist kaebajale kuulunud elamust 40 m kaugusele, pidi kohalik omavalitsus sedastama kaebaja omandiõiguse riive võimalikkust. Kinnisasja väärtust võib vähendada nii visuaalne muutus keskkonnas kui ka potentsiaalsete ostjate vastumeelsus mobiilsidemasti vahetusse lähedusse elamu soetamise vastu, isegi kui hirm kiirguse ees ei ole põhjendatud.[71]

Naabrusõigustega arvestamine on otseselt seotud kaasamisega loamenetluses. Vajaduse korral võib kohalik omavalitsus otsustada kaasata ehitusteatise või -loa andmise menetlusse vaidlusaluse kinnistuga piirneva kinnisasja omaniku (EhS § 36 lg 5 p 4 ja § 42 lg 6). Intervjuude käigus märgiti, et kaasamise protsess iseenesest on muutunud ajamahukaks, tuues kaasa pidevaid vaidlusi naabrite vahel. Kui tehniline funktsioon EHR-s isikute kaasamiseks on olemas, siis sageli saab takistuseks asjaolu, et puuduvad vajalikud naabrite kontaktandmed, mistõttu ei saa õiged isikud informatsiooni kätte. Seetõttu oleks oluline EHR-s ja edaspidi e-ehituse platvormil tagada kinnisasjade omanike kontaktandmete olemasolu ja õigsus, ja seda võimalusel automaatliidestuse kaudu teistest avalikest registritest (kus kontaktandmed juba olemas on, nt rahvastikuregistrist) vajalikku informatsiooni pärides.

[67] RKHKo 18.10.2016, 3-3-1-31-16, p 16.

[68] RKHKo 12.03.2015, 3-3-1-71-14, p 11.

[69] RKHKm 04.10.2017, 3-17-505, p 9.

[70] RKHKo 12.12.2017, 3-17-981, p 10.

[71] RKHKo 11.10.2019, 3-15-2232, p 8.3.

3.3.2. Nõuded ehitusprojektile ja selle koostamisele

EhS § 13 kohaselt peab ehitusprojekt olema selline, et selle kohaselt ehitatav ehitis vastaks nõuetele. Ehitusprojekti kohaselt peab olema võimalik ehitada, ehitise ja ehitamise nõuetele vastavust kontrollida ning asjakohasel juhul ka ehitist kasutada ja korras hoida.

Ehitusprojektil on kolm staadiumit – eelprojekt, põhiprojekt ja tööprojekt.[72] Eelprojekt on kõige üldisema detailsusastmega projekt ehitustegevuse alustamiseks, sisaldades peamiselt ehitise arhitektuurset ja insener-tehnilist lahendust, mida hilisemates staadiumites kooskõlastuste alusel täiendatakse. Seejuures on eelprojekti enda lähtealuseks lisaks EhS § 14 lõikes 1 sätestatule, tellija esitatud lähteülesanne, ehitusuuring ning vajadusel ehitise eskiis ja/või tehnoloogiline projekt. Täpsemad nõuded nii eelprojektile, põhiprojektile kui ka tööprojektile tulenevad majandus- ja taristuministri 17.07.2015. a määrusest nr 97 „Nõuded ehitusprojektile“, samuti on eraldi regulatsioon kehtestatud avalikult kasutava tee ja avalikkusele ligipääsetava tee ehitusprojekti dokumentatsioonile kehtestatud majandus- ja taristuministri 09.01.2020. a määruses nr 2 „Tee ehitusprojektile esitatavad nõuded“.

Eelnevalt viidatud määruse nr 97 § 13 lg 1 alusel on ehitusloa taotlejal õigus esitada ehitusprojekt enda valitud staadiumis. Järelikult võib ehitusluba taotleda vähemalt eelprojekti staadiumis, eeldusel, et projektis on välja toodud nõutud tingimused. Samamoodi on ka tee ehitusprojekti puhul lubatud ehitusluba taotleda nii eelprojekti kui ka põhiprojekti alusel.[73] Intervjuude käigus rõhutasid kohalikud omavalitsused aga korduvalt, et eelprojekt ei ole piisava detailsusastmega ehitustegevuse alustamiseks. Seega leiti, et ehitusloa andmise aluseks ei tohiks olla eelprojekt. Kuna eelprojektis ei ole üldjuhul nõutaval määral vajalikku informatsiooni hindamaks ehitusprojekti nõuetelevastavust, venivad menetlused, tekitades kohalike omavalitsuste hinnangul ebavajalikku halduskoormust.

Analüüsi autorite hinnangul on põhiprojekti koostamine aga üksikisiku seisukohast väga koormav, mistõttu oleks mõistlik jätkata olemasoleva korraga ning piisavaks pidada ka eelprojekti, millelt nähtuvad ehitisega seonduvad põhimõttelised lahendused. Juhul, kui ehitusluba ei saaks taotleda eelprojekti staadiumis, ei näe analüüsi autorid mõtet ka ehitusprojekti erinevate staadiumiteks jagamisel.

Igal juhul tuleks lähtuda põhimõttest, et loamenetlus peab olema protsess, mitte ühekordne tegevus. See tähendab, et ehitusloa andmise aluseks peaks olema ehitusprojekt kogu ulatuses. Vajadusel tuleks loamenetluse kui protsessi käigus iga projekti staadiumit täiendada. Kui näiteks ilmneb, et rajatiste eelprojekt ei ole piisav andmaks ehitusluba, saab ehitusprojektile esitatavate nõuete määruses või vastava eriosa kohta käivas määruses ette näha erineva projektistaadiumi. Käesoleva analüüsi käigus selliseid konkreetseid ehitisi välja ei toodud, mille puhul eelprojekti staadiumis ehitusprojekti kindlasti igal juhul ebapiisavaks saab pidada. Lisaks võib täiendavaks lahenduseks olla see, kui ehitusluba antakse kõrvaltingimustega projekti täiendamise osas.

Veel toodi praktilise probleemina välja, et ehitusprojekti koostamise raames ehitusuuringute esitamata jätmisele puuduvad seaduses tagajärjed, mistõttu näiteks ehitusgeoloogiliste uuringute aruandeid Maa-ametile massiliselt ei esitata. Ennekõike seondub probleem sellega, et teatud osa nendes uuringu aruannetes on autoriõigustega kaitstud, mistõttu ei esitata aruande tervikteksti. Seejuures on sellised aruanded üldjuhul masinloetamatud. Üheks võimalikuks lahenduseks oleks aruande esitamata jätmisel kehtestada trahv, käsitledes seda näiteks EhS § 137 mõistes andmete

[72] Majandus- ja taristuministri 17.07.2015 määrus nr 97 ”Nõuded ehitusrprojektile”, § 5 lg 1; majandus- ja taristuministri 09.01.2020 määrus nr 2 „Tee ehitusprojektile esitatavad nõuded“, § 3 lg 1.

[73] Majandus- ja taristuministri 09.01.2020 määrus nr 2 „Tee ehitusprojektile esitatavad nõuded“, § 3 lg 2.

säilitamise kohustuse rikkumisena. Siiski on analüüsi autorite hinnangul trahvi kehestamine üheks võimalikuks sunnimeetmeks, mis ei taga igal juhul algprobleemi kõrvaldamist.

3.3.3. Nõuded kasutamisele

Nõuded ehitise kasutamisele tulenevad EhS §-st 16. EhS § 16 lg 2 sätestab, et ehitist tuleb kasutada heaperemehelikult ja kasutusotstarbe kohaselt. Ehitise kasutusea ajal tuleb tagada ehitise püsivuseks ja ohutuks kasutamiseks vajalik asjatundlik korrashoid. EhS § 16 lg 3 sätestab, et nõuded ehitise kasutamisele ja korrashoiule tulenevad heast tavast, õigusaktist või ehitise kohta koostatud kasutus- ja hooldusjuhendist. Riigikohus on mobiilsidemasti rajamisega seonduvas kaasuses juhtinud tähelepanu, et haldusorganil tuleb ehitusluba andes arvestada lisaks ehitisest endast lähtuvale mõjule ka selle kasutamisega kaasnevat mõju.[74] Selles kaasuses leiti, et välja tuli selgitada, kas mobiilsidemast (ja selle kasutamine) võib ohustata inimeste tervist ja keskkonda. Seega on ka kohtupraktikas leidnud kinnitust, et ehitise kasutamise ohutuse kontroll on laiem, see tähendab, et kontrollida tuleb mitte üksnes ehitise enda ohtlikkust võid ehitise kasutamise mõju ja ohtlikkust laiemalt.

Praktikas on tekitanud küsimusi, kas ehitise mittenõuetekohane või kasutusotstarbele mittevastav kasutamine võimaldab tunnistada kehtetuks kasutusloa. Riigikohus on leidnud, et kolmas isik peab hoonet kasutama kasutusloale vastavalt. Ehitus- ja kasutusloa õiguspärasust hindab kohus loa andmise hetke seisuga (HKMS § 158 lg 2 teine lause). Seepärast tuleb ehitus- ja kasutusloa kontrollimisel asjakohaste ehituslike nõuete kindlakstegemisel lähtuda loataotluses märgitud, mitte hilisemast faktilisest kasutusotstarbest. Seega ehitise kasutuseesmärgi muutumisest tingitud võimalik rikkumine ei põhjusta iseenesest kasutusloa õigusvastasust. Kohaliku omavalitsuse üksusel on EhS § 130 lg 2 p 5 alusel aga kohustus teostada riiklikku järelevalvet selle üle, et ehitist kasutatakse selle kasutamisotstarbest lähtuvalt nõuetele vastavalt.[75]

Veel on praktikas tõusetunud küsimus, kas ehitise kasutamist saab peatada, kui selle kasutamisest tekib oht ümbritsevale, see mõjutab isikute õigusi või võib kaasa tuua konkreetse ohu teistele ehitistele. Kasutusloa peatamine on võimalik üksnes erandlikel juhtudel, lähtudes samadest põhimõtetest, mis kehtivad haldusakti kehtetuks tunnistamisel akti andnud asutuse poolt, sest haldusakti peatamine kujutab endast haldusakti kehtivuse ajutist katkestamist (HMS § 64 lg 1). Riigikohus on märkinud, et loa peatamise otsustamisel peab haldusorgan arvestama proportsionaalsuse põhimõttega – loa peatamine peab olema sobiv ja vajalik eesmärgi saavutamiseks ning kaaluma üles kõik võimalikud vastuargumendid. Loa peatamine saab olla vajalik vaid siis, kui ei leidu muid vahendeid loa peatamise eesmärgi saavutamiseks.[76] Nimetatud Riigikohtu lahendist saab järeldada, et kasutusloa peatamine võiks olla lahenduseks juhul, kui tehtud ettekirjutuse kaudu ei ole olnud võimalik kaasnevat ohtu ära hoida.

EhS § 16 lg 1 kohaselt tuleb lisaks ehitise ohutule seisundile tagada ka asjakohasel juhul selle visuaalne korrasolek. Samas võib visuaalne korrasolek olla seotud ehitise ohutuse tagamisega. Näiteks olukorras, kus vana hoone aknad või katus lagunevad, on oluline ohu vältimise mõttes tagada ehitise visuaalne korrasolek. Praktikas on kohalikud omavalitsused ehitise visuaalse korrashoiu säilitamiseks teinud ettekirjutusi, küll aga heakorraeeskirjade alusel. Täpsemad visuaalse korrashoiu nõuded peaksid ka edaspidi jääma kohalike omavalitsuste pädevusse, s.t nende täpsem väljatoomine ei ole EhS-s vajalik.

---

[74] RKHKo 11.10.2019, 3-15-2232/93, p 8.1.

[75] RKHKo 31.01.2017, 3-3-1-69-16, p 39.

[76] RKHKo 17.06.2002, 3-3-1-32-02, p 21.

Näiteks on teatud kohaliku omavalitsuse heakorraeeskirjas toodud, et kasutusest välja langenud ehitiste avade (uksed, aknad) kinni katmisel tuleb nende kinni katmiseks kasutada ainult selliseid materjale ja lahendusi, mis sobiksid ümberkaudsesse miljöösse ja et tagatud oleks kinnistu ja seal olevate ehitiste korrektsus ja esteetiline ilme. Seejuures on oluline selgitada, et korrashoiu nõuded peavad piirduma heakorraga ega tohi sisaldada nõudeid ehitise ümberehitamiseks vms EhS reguleerimisalas olevaks tegevuseks.

3.4. Kokkuvõte ja ettepanekud

Revisjoni käigus tõusetunud ettepanek	**Tehniline lahendus**	**Õiguslik lahendus**	**Selgitamine ja juhendamine**
Piiritleda selgemalt EhS kohaldamine õnnetusjuhtumitele.	-	-	Selgitada, et õnnetusjuhtumitele ei kohaldata EhS-i, kui tegu on ainult päästesündmuse tagajärgede leevendamisel viivitamata tehtavale, vältimatust ja edasilükkamatust vajaduselt tulenevaks tegevuseks. Muul juhul tuleb kohaldada EhS-i.
Kaaluda vaba ehitustegevuse piiramist.	Kajastada EHR-s/e-ehituse platvormil ehitise asukohast, nt kuja, või ehitise eripärast tulenevaid piiranguid ammendavalt.	Teha kohalikele omavalitsustele märgukiri seoses heakorraeeskirjades ehitistele sätestatud täiendavate nõuetega ning selgitada, et heakorraeeskirjades ei saa esitada EhS-st erinevaid nõudeid ning et vastavad õigusaktid tuleb viia vastavusse seadusega. Märgukirja võiks saata ka Õiguskantslerile.	Selgitada, et igasugune ehitamine peab vastama nõuetele, sh ohutusele ja ehitisele ning ehitamisele esitatavatele nõuetele. Vaba ehitustegevuse toimimise eelduseks on inimeste enda teadlikkus.
	Luua paindlik tehniline lahendus, kus asukoha eripärast tulenevalt kajastab süsteem vabale	Kaaluda vaba ehitustegevuse reguleerimist olukorras, kus alla 20 m^2 ehitis sisaldab tehnosüsteeme (nagu näiteks elektri-, gaasi- või	Selgitada üldplaneeringute koostamise raames alade ja juhtude määramise võimalust, mille osas

	ehitustegevusele seatud piiranguid (millel on õiguslik alus). Nt planeeringutest tulenevaid piiranguid väikeehitistele või piirdeaedadele, nendega seonduvatele maakasutus- või ehitustingimustele vms.	survepaigaldis). Sellisel juhul sätestada teavituskohustus tuleohutusseaduses. Samuti kaaluda alla 35 kV õhu-, vee-, või maakaabelliini rajamise puhul ehitusteatise kohustuslikus korras nõudmist.	on vajalik koostada detailplaneering. Vaba ehitustegevuse reguleerimine detailplaneeringuga on aga ilmselt väga karm meede, sest näiteks enamik teatisekohustuslikke ehitisi on detailplaneeringu koostamise kohustusest vabastatud. Küll aga saab juhte reguleerides määrata neile maakasutus- ja ehitustingimusi, mille täitmist on võimalik kontrollida järelevalvemenetluse käigus, sest igasugune ehitustegevus peab vastama üldplaneeringule.
	Luua tehniline lahendus, kus erivaldkondadest (nt ehitamine kaitseala valitseja nõusolekul, ehitamine kaitse- või keeluvööndis) tuleneva ehitise ehitamisest tuleneva teavituskohutuse täitmine toimuks EHR-s/e-ehituse platvormil.	Vaba ehitustegevuse kontekstis tuleb üle vaadata eriseadustest tulenevad piirangud (nt looduskaitseseadusest tulenevad piirangud ehitamisele) ja vajadusel lahendada need küsimused PlanS revisjoni käigus.	
Selgitada täpsemalt hea tava sisu.	-	-	Koondada informatsioon ehitusvaldkonnas üldkasutatavate standardite kohta ning selgitada nendest tulenevaid ohutusnõudeid või nt viidata vastavatele ohutusnõuetele EHR-s/e-ehituse platvormil teatiste või loataotluste juures. Üheks võimalikuks lahenduseks oleks lisada viide Eesti Standardikeskuse poolt standarditud

			ehitusvaldkonna standarditele, ilma, et oleks tarvis kaasata täiendavat ressurssi koondatud teabe haldamisel ja uuendamisel. Vajab koordineerimist sel juhul Eesti Standardikeskusega.
Laiendada EhS-st tulenevate kohustuste subjektide ringi.	-	-	Selgitada, et EhS-st tulenevate kohustuste subjektiks võivad lisaks ehitise kui reaalosa omanikele olla ka keerulisemate omandisuhete puhul kaas- ja ühisomanikud. Näiteks korteriomanditeks jagatud ehitiste kaasomanikele kuuluvate mõtteliste osade puhul.
Täpsustada, ehitisele esitatud nõudeid, ennekõike vanade või ajutised ehitiste puhul.	-	Muuta EhS § 12 viisil, et ajutine ehitis ei pea vastama asukohast tulenevatele avalik-õiguslikele kitsendustele, sh planeeringutele. Anda selline otsustusõigus kaalutlemise korras kohalikule omavalitsusele. Alternatiivselt muuta PlanS § 75 lg 4, et juhtotstarbe määramisel ja selle rakendamisel oleks kaalutlusruum.	-
Ehitistele esitatavad nõuded peaksid olema paremini lingitud EhS § 11 lg 4 volitusnormi alla. Probleem seisneb selles, et eriehitistele (kasutusotstarvete	Vaadata üle Riigi Teatajas ehitise ohutusega seonduvad alamaktid ning need linkida EhS §	-	-

järgi) esitatud nõuded ei viita EhS §-le 11 lg 4, st nendele ehitistele esitavaid nõudeid ei ole võimalik leida ühest kohast Riigi Teataja vastava lingi alt.	11 lg 4 volitusnormi alla.		
Naabrite kaasamine ehitusteatise ja ehitusloa menetlusse peaks olema efektiivsem, arvestamaks ehitamisel ka ehitamisest mõjutatud isikute õigusi ja rakendamaks vajadusel nende õiguste ülemäärase kahjustamise vastu abinõusid (EhS § 12 lg 3).	Tagada, et EHR-s/e-ehituse platvormil oleks pädevale asutusele kättesaadav asjakohane informatsioon kinnisasja omanike kontaktandmete osas, seda vajadusel läbi automaatliidestuse teistest avalikest registrisest.	-	-
Ehitise kasutamine peab olema ohutu, st ohutu ka ümbritsevale.	-	Muuta EhS § 16 lg 2 ja sätestada, et ehitise kasutamine ei tohi põhjustada ohtu.	Selgitada, et lisaks kasutusel olevatele ehitistele on oluline, et ka kasututsest väljas olevad ehitised ei kujutaks ohtu ümbritsevale.
Kaaluda, millised sisulised nõudeid on võimalik nõuda ehitise visuaalse korrashoiu raames.	-	-	Selgitada, et korrashoiu nõudeid saavad kohalikud omavalitsused esitada heakorra eeskirjades. Korrashoiu nõuded peavad piirduma heakorraga ega tohi sisaldada nõudeid ehitise ümberehitamiseks vms EhS reguleerimisalas olevaks tegevuseks.
Kasutus- ja hooldusjuhendi	Kajastada hooldusjuhendist	Eristada EhS-s kasutus- ja hooldusjuhendit, omistades	-

lahkulöömine/sisustamine.	tulenevad kohustuslikud tingimused, nt korraline hooldus vms EHR-s, et nende täitmise üle oleks võimalik teha järelevalvet.	õigusliku tähenduse üksnes hooldusjuhendile.	

3.5. Ettepanekute mõjud

Vaba ehitustegevuse piiramine – EhS lisad	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: näiteks küttekehaga väikeste ehk alla 20 m^2 ehitiste ohutus paraneb, sest neist tekib ülevaade ja KOV saab kontrollida nende ohutust. Samuti on paraneb ülevaade alla 35 kV õhu-, vee-, või maakaabelliinide asukohtadest ja nendega kaasnevatest võimalikest kaitsevööndites ning piirangutest ehitustegevusele. Pikeneb selliste ehitiste kasutusele võtmiseks kuluv aeg (teavitamise kohustusega kaasneb vähemalt 10 päeva pikkune KOV-i kooskõlastusperiood).	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id	
Avalduv mõju: tekib ülevaade ohtlikumatest väikestest ehk alla 20 m^2 ehitistest. Teavituskohustuse tõttu on vaja täiendavalt kontrollida täiendava kontrolli tegemise vajadust (sh dokumentide menetlemine).	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: suur	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Ajutiste ehitiste asukohast tulenevate avalik-õiguslike kitsenduste osas kohalikele omavalitsustele kaalutlusõiguse andmine – EhS § 12 (alt PlanS § 75 lg 4)	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: ajutiste ehitiste rajamisel väheneb ajakulu bürokraatlikele toimingutele.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike (võib tekkida oht, et ajutisi ehitisi ei lammutata)

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id	
Avalduv mõju: Halduskoormus väheneb. KOV peab kontrollima, et ajutised ehitised, mille kasutamise tähtaeg on möödunud, on lammutatud. KOV peab korraldama nende ajutiste ehitiste lammutamise, mille kasutamise tähtaeg on möödunud ja mida omanik pole lammutanud. EHR-ist peab saama kasutajasõbraliku ülevaate ajutistest ehitistest ja nende kasutamise tähtaegadest.	
Mõju olulisus	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Ehitise kasutamine peab olema ohutu, st ohutu ka ümbritsevale – EhS § 16 lg 2	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: ohtlik ehitustegevus või ehitise kasutamine peatatakse. Väheneb oht, et ehitis põhjustab kahjusid naabritele. Jäävad ära kulud, mis kaasneksid hiljem ohtliku ehitise lammutamisega.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike

Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: suureneb halduskoormus potentsiaalselt ohtlike ehitiste kontrollimisel ja ohtlike ehitiste ehitamise või kasutamise peatamisel.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

4. MÕISTED

4.1. Ehitise mõiste rakenduspraktika ning seosed ehitise kasutamise otstarvete loeteluga

4.1.1. Ehitise mõiste, sealhulgas hoone ja rajatise eristamine

Ehitise mõiste sätestab EhS § 3, mille kohaselt on ehitis inimtegevuse tulemusel loodud ja aluspinnasega ühendatud või sellele toetuv asi, mille kasutamise otstarve, eesmärk, kasutamise viis või kestvus võimaldab seda eristada teistest asjadest. Ehitis võib olla hoone või rajatis.

Intervjuude käigus selgus, et üldiselt on ehitise mõiste praktikas hästi õnnestunud. Mõningal määral tekitab probleeme hoone ja rajatise eristamine. Lisaks on küsimus n-ö hallis alas asuvate asjadega, mida peab vastavalt kasutamise otstarbele tõlgendama ehitise või muu asjana.

Hoone ja rajatise eristamise küsimus puudutab selliseid ehitisi, millel küll tekib siseruum, kuid siseruumi olemasolu ei ole püsiv. On kohalikke omavalitsusi, kes siiski tõlgendavad selliseid ehitisi hoonena, nt abihoonena ja piiravad nende ehitamist ühele kinnisasjale. Sõltuvalt asukohast, võib abihoonete rajamine olla reguleeritud üldplaneeringutega. Näiteks toodi välja, et siseruumiga ehitisi võidakse arvestada krundi täisehitusprotsendi hulka.

Kui ajutise siseruumiga ehitisi käsitleda hoonetena, siis toob see kaasa kohustuse teatud juhtudel järgida ka planeerimisseadusest tulenevaid nõudeid. Seega peab ehitiste olemusele hinnangu andmisel järgima, mis on hoone või rajatise kasuks otsustamise täpsemad kaalutlused ja millised nõuded valikutega kaasnevad. Hoone ja rajatise eristamise peamine mõte on nendele esitatavate erinevate nõuete järgimine. Hoonel on reeglina suurem mõju avalikule ruumile ning sellele esitatavad nõuded seonduvad asukohaga ning see võib ehitamise alusena vajada planeeringut. Lisaks puudutavad ehitise tuleohutusnõuded eelkõige hooneid. Rajatisel võib aga ei pruugi olla mõju avalikule ruumile.

Hoone ja rajatise selgemal eristamisel on üks võimalus lähtuda ehitise kasutamise otstarvete loetelu (edaspidi KAOL)[77] hoone ja rajatise jaotusest. See loetelu on aga väga täpne ega jäta võimalust tõlgendamiseks. EhS tõlgendamisel peab aga jääma ruumi ka uute ehitise mõistele vastavate asjade sisuliseks hindamiseks, mistõttu ei saa loetelu olla ammendav. Lisaks on KAOL-s selliseid hoonena käsitletavaid asju, mis ei pruugi oma olemuselt olla igakordselt hoone definitsioonile vastavad. Näiteks tekitab selliseid küsimusi parkimismaja (12432), maneež (12655), muinsuskaitse all olev vare (12732), kaevumaja (12746) või jäätmekäitluse hoone (12748).

Intervjuude käigus toodi hoone ja rajatise eristamise kriteeriumina välja ka asjaolu, kas inimene mahub asja sisse. Kui inimene ei mahu, nt alajaama vms ehitise sisse, on tegu rajatisega, kuna asjal on küll siseruum, kuid oma väiksuse tõttu puudub sellel ruumiline mõju. Seega tuleb ehitise hooneks või rajatiseks määratlemisel hinnata siseruumi tekkimist. Mõistet „siseruum“ ei ole kehtivas õiguses defineeritud, kuid selle sisu ei erine tavapäraselt arusaadavast keelekasutusest. Siseruumiga ehitist peaks saama reaalselt kasutada ehitisesse sisenedes. Selline käsitlus eemaldaks praktikas tõusetunud probleemi näiteks tünnisaunade, varjualuste ja suveetenduste tarbeks püstitatud lavade ja tribüünidega seoses, mille puhul on küsitavaks saanud kas tegemist on hoone või rajatisega.

Järelikult tuleks igal juhul ehitise hoonena või rajatisena määratlemisel lähtuda ehitise mõistest selle tavatähenduses. Juhul, kui siiski ei ole üheselt selge, kas tegemist on hoone või rajatisega, tuleks hinnata ehitise kasutamise eesmärki. Kui ehitise eesmärgiks on esemete, nt puude hoiustamine ja varjamine välistingimuste eest, võib sellel konkreetsel juhul lugeda ehitist varjualuseks.

[77] Majandus- ja taristuministri 02.06.2015. a määrus nr 51 ”Ehitise kasutamise otstarvete loetelu”.

Praktikas on palju küsimusi tekitanud ka merekonteinerid, mille üheks võimalikuks kasutusotstarbeks lisaks tavapärasele laohoone eesmärgil kasutamisele on ka elamuna, majutus- ja toitlustushoonena ning büroohoonena kasutamine. Seega tuleks konteinerite puhul lähtuda selle võimalikust kasutusotstarbest, lisaks hinnates konteineri mõju avalikule ruumile. Kui lähtuda põhimõttest, et tegemist on hoonega, tuleb igal juhul tagada konteineri vastavus EhS-st (ja vajadusel PlanS-ist) tulenevatele nõuetele, sh ennekõike hoonete osas relevantsetele tuleohutusnõuetele.

Kohalikud omavalitsused tõid näitena välja, et EhS mõttes hallis alas olevate ehitiste ehitamine, mis paigutatakse ajutiselt teatud asukohta, kuid mis oma olemuselt meenutavad hoonet, nt pvchallid, uksega telgid või ehitussoojakud, peaksid lähtuma EhS nõuetest. Samamoodi on praktikas konteinermaju käsitletud ajutiste ehitistena nende hõlpsat teisaldatavust silmas pidades. Ajutiste ehitiste regulatsiooni on täpsemalt analüüsitud käesoleva analüüsi ptk-s 4.1.3. Teavitus- ja loamenetluse raames on küsimus, millise ehitise liigi alla vastavad hoone-tüüpi ehitised paigutada. Kui ehitised paigutada hoone mõiste alla, tuleb hinnata ka detailplaneeringu koostamise kohustuse rakendumist.

Lisaks on praktikas tekitanud küsimusi selliste ehitiste olemus, mille siseruumi olemasolu võib ajas muutuda ja siis jälle taastuda, nt sõrestikuga või teisaldatava seinaga puukuur või teisaldatavate klaasseintega terrass. Inimestele pandava halduskoormuse vaates võiks püsiva siseruumita ehitisi käsitleda rajatistena. Kohalikel omavalitsustel on vastavalt vajadusele võimalik püsiva siseruumita ehitiste osas näha üldplaneeringuga ette detailplaneeringus koostamise kohustus.[78]

Ehitise definitsiooni laiendamine on oluliselt mõjutanud erivaldkondade reeglite rakendamist. Näiteks on rajatise defineerimine oluline ka toote ohutusega seonduvalt toote ohutuse seaduse (edaspidi TOS) tähenduses. Intervjuude käigus toodi välja, et sageli on raske eristada toodet rajatisest või üldiselt ehitistest. Näiteks on praktikas probleeme tekitanud soojuspumbad, suitsuahjud, tünnisaunad ja pneumohallid. Kui tooted on TOS § 1 lg 5 tähenduses tarbijale toodetud või valmistatud vallasasjad, siis tõepoolest on võimalik soojuspumpa, suitsuahju ja tünnisauna käsitleda ka eraldiseisvate vallasasjadena. Käsitlusest sõltub nii teatise- ja loakohustus kui ka järelevalvekohustus (kas järelevalvet teostab KOV või TTJA). Seega tuleks selles osas ehitise kasutamise otstarvete loetelu üle vaadata ja vajadusel seda täiendada.

Seejuures ei ole välistatud, et mõnda toodet on võimalik käsitleda samaaegselt ehitisena. Näiteks merekonteinerid ja ehitussoojakud, mis sõltuvalt kasutusotstarbest võivad mõjuda kui ehitised. Selliste toodete ehitisena püstitamisel ja kasutamisel tuleks järgida seaduses sätestatud asjakohaseid ehitisele esitatavaid nõudeid ning teavitus- ja loamenetlusi. Samuti on olemas tooteid, mis on mõeldud „ehitisena püstitamiseks“, näiteks teisaldatavad välikäimlad ja suured telgid rahvaürituste korraldamiseks, pneumohallid jmt. Järelikult tuleks ka toodete defineerimisel, mida on võimalik samaaegselt käsitleda ehitistena, lähtuda peamistest ehitisele viitavatest tunnustest: siseruumi olemaosolu, sellesse sisenemise võimalus ning peamine kasutamisotstarve.

Kohtupraktika on samuti andnud suuniseid, millest ehitise mõiste sisustamisel lähtuda. Näiteks on Riigikohus pidanud (riigikaitseliseks) ehitiseks radarit koos hoonega, kus radar asub. Seda seetõttu, et ilma hooneta ei ole radar kasutatav radarile ette nähtud kattealas radarkatte tagamiseks ning et hoone on püstitatud just selle sisse paigutatava radari tarbeks. Asjaolu, et radarit on vajadusel võimalik kiiresti ümber paigutada ei mänginud selle juures otsustavat rolli. Kolleegium on ka varem rõhutanud, et asja ehitisena määratlemisel tuleb arvestada asja põhilist kasutusotstarvet, kasutamise viisi, kestvust ja muid asja iseloomustavaid tunnuseid, mis kogumis võimaldavad eristada ehitist

[78] PlanS § 75 lg 1 p 26.

teistest asjadest.[79] Järelikult peab asja kasutamisotstarve olulises osas olema seotud ja toetama ehitise põhifunkstiooni.

Samuti on Riigikohus leidnud, et ka ehitamisjärgus (mittevalminud, pooleliolevat) ehitist saab käsitleda ehitisena.[80] Seega ei ole asja ehitisena käsitlemise eelduseks alati kasutusloa olemaolu, mis kinnitab, et ehitis on valminud.

Järelikult on asja ehitisena, täpsemalt hoone, rajatise või muu asjana (nt tootena) määratlemisel oluline lisaks EhS-s kirjeldatud tingimustele, arvestada esiteks, kas hoonel tekib siseruum kui selline, millesse on võimalik isikul ka siseneda ning teiseks, milline on asja kasutamise peamine otstarve.

4.1.2. Abihoone

Intervjuude käigus tõusetus eraldi küsimus abihoone olemusest ja asjaolust, kas ainult elamu funktsiooniga hoonel saab olla abihoone. Näiteks toodi välja asjaolu, et ka tootmishoonetel on abihooned ning et on ebaselge, millisel viisil oleks mõistlikum vastavaid hooneid kasutusotstarbe vaates tähistada. Abihoone mõistet kasutatakse peamiselt elamute kontekstis ning sellega tähistatakse nt kuuri, kinnist varjualust, eraldiseisvat garaaži vms. KAOL käsitleb üldmõistena erihoonet ning täpsustab, et on olemas elamu, kooli vms abihoone. Samas on EhS Lisas 1 ja Lisas 2 sätestatud elamu ja selle teenindamiseks vajaliku hoone kategooria, millest sõltub teavitus- või loakohustus. Tähele tuleb panna, et kehtestatud ei ole mitteelamu ja selle teenindamiseks vajaliku hoone kategooriat.

PlanS varasem redaktsioon (v.r) sätestas üksikelamu kõrvalhoone, suvila kõrvalhoone, aiamaja kõrvalhoone või kuni 20 m^2 ehitusaluse pinnaga väikehoone ehitamisel detailplaneeringu koostamise kohustuse. Kõrvalhoone mõistet ehitusvaldkonnas ei tunta, kuid vanade ning siiani kehtivate detailplaneeringute kaudu on vaja silmas pidada ka selle mõiste kasutamist. Vanad detailplaneeringud võivad piirata abihoonete arvu krundil või esitada neile ehitus- ja maakasutustingimusi. PlanS § 124 lg 4 kohaselt on detailplaneeringu olemasolul detailplaneering ehitusprojekti koostamise alus. See tähendab, et kui vanades (või ka uutes) detailplaneeringutes on ette nähtud tingimused abihoonete arvu või suuruse osas, tuleb nendest kinni pidada, sõltumata asjaolust, et uue regulatsiooni järgi alla 60 m^2 ehitisaluse pinnaga hoonetele ei ole detailplaneeringu koostamise kohustust.

Samas on ehitise kasutamise otstarbe vaates KAOL-s võetud süstemaatiliselt õige lähenemine, mille kohaselt abihoone on paigutatud erihoonete alajaotusesse. Abihoone ei ole samastatav elamuga, sest garaaži, lehtlat vms abihoonet ei kasutata elamise eesmärgil. Abihoone peamine eesmärk on toetada peamise keskse kasutusfunktsiooniga hoonet. Praktikas on esinenud probleeme, kus elamu abihoonet kasutatakse nt tootmise eesmärgil. Sellist tegevust ei saa pidada kooskõlas olevaks abihoone kasutusotstarbega, sest hoone peamine kasutusotstarve on muutunud. Kui hoone kasutusotstarve püsivalt muutub, tuleks vastavalt esitada kasutusteatis või taotleda kasutusluba. Ka sealjuures tuleb kontrollida, et hoone kasutusotstarbe muudatus vastaks planeeringutele, sh üldplaneeringu juhtotstarbele. Järelikult peab abihoone kasutamise eesmärk olema otseselt seotud ja toetama põhihoone keskset kasutusfunkstiooni.

4.1.3. Ajutine ehitis

Ehitise mõistega seondub ka ajutise ehitise mõiste. EhS § 3 lõike 4 kohaselt on ajutine ehitis lühemaks kui viieaastaseks kasutamiseks mõeldud ehitis, mis lammutatakse selle ajavahemiku möödumisel. Ajutist ehitist eristab tavapärasest alalisest ehitisest peamiselt asjaolu, et ajutise ehitise ehitamiseks ei pea koostama detailplaneeringut (PlanS § 125 lg 4). Muud ehitisele ja ehitamisele esitatavad nõuded aga kehtivad. Seega vastab ajutine ehitis kahele tunnusele – ajutine ehitis on mõeldud

[79] RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766/33, p 26 – 26.2.

[80] RKHKo 31.01.2017, 3-3-1-69-16, p 37.

kasutamiseks vähem kui viis aastat ja detailplaneeringu koostamist ei ole nõutud olukorras, kus muidu oleks tulnud detailplaneeringu menetlus läbi viia.

Praktikas on ajutiste ehitiste puhul küsimusi tekitanud vastavus planeeringutele. Kuigi ajutise ehitise püstitamiseks ei ole detailplaneeringu koostamine nõutav, eeldab EhS § 12 lg 2, et kõik ehitatavad ehitised, asjakohasel juhul ka ehitamine, peavad olema kooskõlas ehitise asukohaga seonduvate kitsenduste ja planeeringuga. Detailplaneeringu puudumisel peab ehitatav ehitis olema kooskõlas üldplaneeringuga. Ehitusseadustik ei näe ette erandit, et ajutine ehitis võiks mitte olla kooskõlas üldplaneeringuga. Järelikult on ajutise ehitise püstitamisel lubatud küll jätta detailplaneering koostamata, kuid ehitis peab olema kooskõlas üldplaneeringus seatud tingimustega, kaasa arvatud maakasutuse juhtotstarbega, kui see on planeeringus määratud.

Seejuures on praktikas tekitanud probleeme ajutise ehitise kasutusotstarbe ning planeeringutest tuleneva maa kasutamise sihtotstarbe seosed. On esinenud tõlgendusi, kus ka ajutine ehitis ja selle kasutusotstarve peab täielikult vastama üldplaneeringust tulenevale juhtotstarbele. Näiteks on varasemalt praktikas ehitusloa taotlus jäetud kohaliku omavalitsuse poolt läbi vaatamata, tagastades selle põhjusel, et ajutise ehitise püstitamine taotletud alale ei ole lubatud, kuna see pole kooskõlas üldplaneeringus märgitud juhtotstarbega. Sellisel juhul peeti ehitusloa andmist ajutisele ehitisele ilmselgelt võimatuks, mistõttu algatati ala kohta üldplaneeringut muutev detailplaneering.

Seda, millises ulatuses peab ajutine ehitis vastama üldplaneeringust tulenevale maakasutuse juhtotstarbele, on sisustanud kohtupraktika. PlanS § 6 p 9 sätestab, et maakasutuse juhtotstarve on üldplaneeringuga määratav maa-ala kasutamise valdav otstarve, mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuunad. Maakasutuse juhtotstarbe sisustamisel ning hinnangu andmisel selle valdavale muutmisele on lai diskretsiooniruum kohalikul omavalitsusel. Riigikohus on leidnud, et üldplaneering määrab maakasutuse juhtotstarbe, mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuunad. Üldplaneeringu-järgne maakasutuse juhtotstarve võimaldab ka mõningaid kõrvalekaldeid üldplaneeringuga sätestatud maakasutusest eeldusel, et juhtotstarbele vastav kasutus on valdav ja see ei mõjuta oluliselt planeeringu põhilahendust.[81] Järelikult saab viidatud Riigikohtu lahendi valguses järeldada, et võimalik peaks olema ka sellise ajutiste ehitiste püstitamine, mille kasutusotstarve ei vasta täielikult planeeringust tulenevale maa kasutamise sihtotstarbele, kuid seda eeldusel, et planeeritav ajutine ehitis ei mõjuta maa-ala valdavat juhtotstarvet ega planeeringu põhilahendust.

Tuleb ka tähele panna, et detailplaneeringute osas on Riigikohus juhtinud tähelepanu, et detailplaneering peab olema maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks ja seetõttu peaksid planeeringulahendused olema võimalikult konkreetsed. Alternatiivsete maakasutuse sihtotstarvete määramine planeeringus ei ole kooskõlas hea planeerimistavaga ja seda võib kasutada vaid erandina põhjendatud vajaduse korral.[82] Samas tuleks laiemalt arutada maa kasutamise sihtostarvete ja näiteks maa vahekasutuse võimaluste üle. See tähendab, et seoses ajutise ehitise mõiste ning maa kasutamise painlikumaks muutmisega, võiks siiski kaalud alternatiivsete maa kasutamise sihtostarvete määratlemist, kui see on piiritletud näiteks ajaliselt.

Intervjuude käigus selgus, et probleeme on ka ajutise ehitise viieaastase kasutamisajaga seoses. Toodi välja, et täna on väga raske teostada kontrolli ajutiste ehitiste kasutamisaja ja selle viieaastase perioodi lõppemise osas. Kohalikel omavalitsustel puudub ülevaade nende territooriumil asuvatest ajutistest ehitisest.

Kuigi haldusmenetluse seadus reguleerib ka haldusakti muutmist (näiteks kasutamisaja pikendamist), ei saa ajutise ehitise puhul tulenevalt EhS § 3 lõike 4 imperatiivsest iseloomust tulla kõne alla

[81] RKHKo 18.10.2016, 3-3-1-31-16, p 16.

[82] RKHKo 12.03.2015, 3-3-1-71-14, p 12.

kasutusloa tähtaja pikendamine kauemaks kui viis aastat selliselt, et säiliks ehitise ajutine iseloom. Pärast seaduses lubatud viieaastase tähtaja möödumist ehitis nö kaotab oma ajutise staatuse ja sellist ehitist tuleb edaspidi käsitleda alalise ehitisena. Alaliselt ehitatud ehitiste osas tuleb aga järgida kõiki PlanS-s ja EhS-s sätestatud tavapäraseid ehitisele ja selle kasutamisele esitatud nõudeid. See tähendab, et ajutise ehitise püstitamine ei tohiks ühelgi juhul võimaldada isikutel kõrvale kalduda tavapärastest PlanS-st ja EhS-st tulenevatest nõuetest, kui ehitis on oma olemuselt alaliseks kasutuseks mõeldud või kui ehitise alaline kasutus on aja jooksul välja kujunenud.

Praktikas on ajutiste ehitiste osas kahesuguseid näiteid: mõneks päevaks püstitatud ajutine ehitis, näiteks laadatelk ning pikemaks ajaperioodiks püstitatud ehitis, millel ei pruugi olla ajutist iseloomu ning mida saab põhimõtteliselt ka alaliselt kasutada. Näiteks ehitussoojakud, kioskid, rulapargid. Üheks võimaluseks on ette ära määratleda, et ehitise olemusest tulenevalt võib tal olla ajutine iseloom. Ehitisi, mis tegelikkuses ei ole ajutise iseloomuga, tuleks käsitleda alalistena. Ajutise ehitise alaliseks muutumisel tuleb läbi viia tavapärane planeerimis- ja loamenetlus, kuivõrd ajutise kasutamisperioodi lõppedes on ehitis muutunud ebaseaduslikuks. Vajadusel peaks olema isikul võimalik viia läbi seadustamise menetlus ka varem, kui viieaastase perioodi lõppedes. Juhul, kui ehitist edasi ei kasutata, tuleb see lammutada. Ajutise ehitise seadustamiseks ei ole vaja ette näha erikorda, kuna erikorra loomine võimaldaks mööda minna tavapärastest planeerimise ja ehitamisega seonduvatest nõuetest.

Selleks, et ajutise ehitise regulatsioonile tuginedes ei oleks võimalik mööda minna tavapärastest planeerimise ja ehitamisega seonduvatest nõuetest (nt ehitada alalisi ehitisi ajutise ehitise regulatsioonile tuginedes), on praktikas tõusetunud küsimus, kas EhS-s oleks vaja täpsemalt piiritleda tingimused, millele peavad ajutised ehitised vastama. Analüüsi autorite hinnangul ei ole täpsem piiritlemine või loetlemine seaduses endas vajalik, kuna sageli võivad ka alalistele tunnustele vastavad ehitised olla kvalifitseeritavad ajutistena, kui seda tingib nende rangelt ajutine iseloom.

Kuigi üheks võimaluseks oleks kaotada EhS-st ajutise ehitise mõiste, on siiski avalikkuse huve silmas pidades peetud oluliseks ajutise ehitise kui mõiste olemasolu EhS-s. Selleks, et kohalikel omavalitsustel oleks võimalik teostada kontrolli ajutiste ehitiste ja nende kasutamisaja osas, on üheks võimaluseks reguleerida ehitise ajutisust ehitusloa kõrvaltingimuste kaudu. Kõrvaltingimustes oleks võimalik ära märkida ajutise ehitise kasutamise aeg. Küll aga peaks tehniline lahendus EHR-s ja e-ehituse platvormil võimaldama jälgida viieaastast (või vajadusel ka kõrvaltingimusena sätestatud lühemat) kasutamisaega, mille järgselt tuleks ajutine ehitis kas seadustada või lammutada. Seetõttu on vaja EHR-s või e-ehituse platvormil välja töötada tehniline lahendus, mis võimaldab ajutise ehitise kasutamisaja lõppedes saata nii pädevatele asutustele kui ka ajutise ehitise omanikule/kasutajale sellekohase teavituse. Sellest tulenevalt peaks ajutise ehitise kasutusaja lõppemine olema käsitletav ühe lammutamise alusena EhS § 132 lg 3 tähenduses, mistõttu ei peaks pädev asutus enam hakkama eraldi hindama ehitise ohtlikkust või mõju avalikule ruumile. Kui ehitise kasutusaeg on ammendunud, siis tuleb see lammutada või läbida kogu asjakohane menetlus – nii planeerimis- kui ka loamenetlus.

4.1.4. Ehituslik kompleks

EhS § lg 3 lg 3 sätestab ehitusliku kompleksi mõiste, mis võimaldab erinevaid ehitisi loamenetluses käsitleda ühe loa taotluse raames. Ehitusliku kompleksina saab käsitleda funktsionaalselt koos toimivat ehituslikku kompleksi, mis võib koosneda nii hoonetest kui ka rajatistest. Sellisteks funktsionaalselt koostoimivateks rajatisteks on näiteks puhkepargid, laudteega kaetud matkarajad või muud ühe kindla funktsiooniga ehitiste kompleksid, mis täidavad koos ühte eesmärk.

Näiteks detailplaneeringus kavandatud elamuala võib olla küll hoonestuslaadilt terviklik kompleks, kuid reeglina ei moodusta funktsionaalselt koos toimivat ehitiste kompleksi, mis on üksteisest sõltuvad ja käsitletav ühe ehitisena. Elamualal on iga elamu kavandatud omaette kinnistule iseseisvalt

funktsioneerimiseks ning need on kavandatud rajada sõltumatult teistest elamutest, ei ole tegemist ehitusliku kompleksiga ehitusseadustiku mõttes.

Praktikas omab ehitusliku kompleksi mõiste tähendust üksnes loamenetluste juures. Intervjuudest selgus, et seda võimalust on pigem kuritarvitatud, püüdes funktsionaalselt mitte koostoimivaid ehitisi ühtse loamenetluse raames menetleda. Samuti on praktikas korduvalt tõusetunud küsimus, millistele tingimustele peab ehituslik kompleks vastama, kuivõrd EhS ei anna täpsemaid selgitusi.

Kohtupraktikas on samuti nimetatud küsimust analüüsitud. Näiteks kas kahte justkui eraldiseisvat hoonet, mis on omavahel läbikäiguga ühendatud, saab käsitleda ühe ehitisena, s.t ühise tervikliku siseruumiga hoonena. Küsimus võib tekkida olukorras, kus kinnisasjal on hoonete arv piiratud. Riigikohtu praktikas ei ole kahe majaosa ühendamist galeriiga peetud piisavaks käsitlemaks kahte eraldiseisvat korpust ühe ehitisena. Kuna hooned olid ülekaalukas osas üksteisest välispiiretega eraldatud, eraldi vundamentidel ning eraldi siseruumidega, ei loonud vaidlusalune galerii ka hoonete vahel terviklikku siseruumi (galerii peamiseks eesmärgiks ei olnud tekitada liikumisvõimalust ühest hoonekorpusest teise, seejuures oli selle ühenduslüli osakaal väga väike). Järelikult tuli Riigikohtu hinnangul kahte hoonekorpust käsitleda vaatamata neid ühendavale galeriile, kahe eraldiseisva hoonena.[83]

Haldusasjas nr 3-16-947 vaidlesid pooled selle üle, kas omavahel ühendatud elumaja, katusealune ja garaaž moodustavad ühe ehitise. Ringkonnakohus asus seisukohale, et elamut, varjualust ja garaaži tuleb käsitada ühe ehitisena EhS § 3 lg 3 tähenduses. Kohus on selgitanud, et tegemist on funktsionaalselt koos toimiva ehitusliku kompleksiga ning selle ühe ehitisena käsitamisel ei ole oluline, kuidas on ehitise osad omavahel konstruktsiooniliselt ühendatud või kas neid oleks võimalik lammutada elamut ja üksteist kahjustamata. Tegemist on ühe ehitusmahuga, mis kujundab linnaruumi. Olukorras, kui hooned on omavahel ühendatud ning visuaalsel vaatlusel ei ole võimalik eristada, kus üks hoone lõpeb ja teine algab, moodustub hoonemassiiv, mille ruumiline mõju keskkonnale on oluliselt erinev mitme väiksema, selgelt eraldi paikneva hoone mõjust. Olukorras, kus juba lihtsa vaatluse põhjal pole erinevate ehitiste olemasolu võimalik tuvastada, on tegemist ühe ehitisega.[84]

Järelikult on praktikas avalikkusele ehitusliku kompleksi tähendus ja eesmärk jäänud selgusetuks, tuues kaasa kulukaid vaidlusi ja kuritarvitamisi. Üheks lahenduseks on kaotada ehitusliku kompleksi mõiste EhS-st, kuivõrd sätte eesmärki – menetleda funktsionaalselt koostoimivaid erinevaid ehitisi ühe loamenetluse raames, on võimalik saavutada ehitusloa regulatsiooniga. Järelikult puudub vajadus eraldi ehitusliku kompleksi mõistena defineerimiseks, kui säilib võimalus menetleda erinevaid ehitisi ühe loamenetluse käigus.

4.1.5. Olulise avaliku huviga rajatis

EhS § 26 lg 1 sätestab, et projekteerimistingimused on vajalikud muuhulgas olulise avaliku huviga rajatise ehitusprojekti koostamiseks, kui puudub detailplaneeringu koostamise kohustus.

Intervjuude käigus toodi seoses projekteerimistingimuste regulatsiooniga välja, et olulise avaliku huviga rajatis peaks olema defineeritud. Kuna reeglina ei ole rajatiste ehitamise alusena vajalik projekteerimistingimuste taotlemine, jäeti see pädeva asutuse sisuliseks kaalutlusotsuseks, kellel on projekteerimistingimuste andmise üle võimalik iseseisvalt otsustada. Pädeval asutusel on võimalik valida, kas olulise avaliku huviga rajatise osas koostada detailplaneering või anda projekteerimistingimused. Selline valikuvõimalus on kitsam, kui tegu on erirajatisega EhS eriosa mõttes, kus projekteerimistingimuste andmine on riigiasutuse pädevuses. Riigiasutusel on küll

[83] RKHKo 25.11.2019, 3-17-1930, p 12.

[84] TlnRnKo 30.10.2018, 3-16-947, p 22.

võimalik taotleda kohalikult omavalitsuselt vajadusel detailplaneeringu menetluse algatamist olulise avaliku huviga rajatise planeerimiseks, kuid praktikas ei ole selline tegevus ilmselt kuigi tõenäoline, v.a erandlikul juhul, kui detailplaneeringu koostamise kohustuse näeb ette kõrgema astme planeering.

Rahandusministeerium[85] on selgitanud olulise avaliku huviga rajatise mõiste kasutamist PlanS kontekstis. Planeerimisseaduse eelnõu juurde koostatud seletuskiri annab viidatud sättele selgituse, et olulise avaliku huviga rajatis on ehitis, millest tulenev mõju ulatub mitmele kinnisasjale, mille ehitamise osas on suur avalik huvi või millest võib tõusetuda kõrgendatud oht. Samuti saab olulist avalikku huvi eeldada suure külastajate hulgaga ehitiste puhul. Avalikku huvi saab eeldada, kui tegu on näiteks kohaliku arengu seisukohast olulise rajatisega, nagu laululava, spordistaadion vms. Seega annab planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri mitmeid aluseid, kuidas otsustada, kas rajatis on olulise avaliku huviga või mitte.

Seadusandja ei ole olulise avaliku huviga rajatisele andnud legaaldefinitsiooni, see on määratlemata õigusmõiste, mis tuleb kohalikul omavalitsusel kui planeerimisalase tegevuse korraldajal igakordselt sisustada. Oluline on vaadelda erinevaid aluseid koosmõjus ja kaaluda neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja eesmärkidele.

Olulise avaliku huviga rajatise mõiste sisustamisel peab kohalik omavalitsus analüüsima rajatisest tuleneva mõju suurust, ulatust, intensiivsust ja kestvust. Analüüsi autorid juhivad tähelepanu, et mõju võib olla laiale avalikkusele huvi pakkuv eelkõige siis, kui mõju ulatub kinnisasja piirist kaugemale ehk rajatis mõjutab laiemat ümbrust. Olulist avalikku mõju ei saa eeldada juhul, kui mõjutatud on ainult asukoha kinnisasi või naaberkinnisasjad. Mõjud võivad olla nii otsesed kui kaudsed, need võivad tuleneda mitte ainult rajatisest endast, vaid kaasneda nt visuaalse, liiklus- või loodusmõjuna.

Kindlasti on oluline analüüsida, milline on üldsuse huvi rajatise ehitamise vastu. Olulise avaliku huviga rajatiseks võib pidada selliseid rajatisi, mis pälvivad avalikkuse tähelepanu oma erakordsusega, näiteks ei ole selliseid ehitisi varem ehitatud või just vastupidi, neid on varem ehitatud ja on teada, et need on seetõttu avalikkuse huviorbiidis.

Teatud ehitised on loetud kõrgendatud ohuga ehitisteks. Kõrgendatud ohu mõiste on toodud korrakaitseseaduses (KorS § 5 lg 4), kuid eelduslikult on kõrgendatud ohuga ehitised sellised, mis on ohtlikud elule ja tervisele või millest võib tekkida suur keskkonnakahju.

Suur külastajate hulk on veel üks märksõna, mis võib iseloomustada olulise avaliku huviga rajatist. Kindlasti ei ole iga rajatist, mida külastavad rahvahulgad, vajalik määratleda olulise avaliku huviga rajatiseks, sest lisaks rahvahulga suurusele peaks analüüsima ka külastusaja kestvust, korduvust ja tihedust. Nendest parameetritest tingituna võib rajatis vajada lisaks ehitamisele ka muude korralduslike küsimuste lahendamist, mis kaasnevad rajatise külastatavusega.

Kui eelduslikult kaasneb rajatise rajamisega oluline avalik mõju, on seadusandja näinud ette võimaluse, et rajatise püstitamisele eelneb detailplaneeringu menetlus. Detailplaneeringu koostamisel on võimalik tasakaalustada erinevaid huve, sealhulgas nii avalikke kui erahuvisid. Seetõttu on olulise avaliku mõju ilmnemisel detailplaneeringu koostamine just sobilik protsess, kus saab juba varases staadiumis kaardistada erinevate osapoolte huvid ning nägemused nimetatud rajatise osas.

Ülaltoodud selgituste pinnalt on tehtud ettepanek EhSi või PlanSi täiendamiseks olulise avaliku huviga rajatise defineerimiseks.

4.1.6. Ehitusprojekt

[85] Kuidas selgitada välja, kas ehitis on olulise avaliku huviga rajatis, mille püstitamiseks on vajalik koostada detailplaneering? Arvutivõrgus: https://planeerimine.ee/kkk/kas-ehitis-on-olulise-avaliku-huviga-rajatis/.

EhS § 5 sätestab, et ehitusprojekt on projekteerimise käigus koostatud dokument või dokumentide kogum, mis sisaldab ehitamiseks vajalikku teavet. Asjakohasel juhul kajastab ehitusprojekt ka ehitise kasutamiseks ja korrashoiuks vajalikku teavet.

Intervjuudest ilmnes, et ehitusprojekti mõiste on liialt dokumendikeskne. Praktikas kasutatakse ehitusprojekti mõistet üksnes esitatavate dokumentidega seoses. Siiski on esitatavad dokumendid üksnes osa ehitusprojektist kui tervikust. See tähendab, et tulevikus tuleb liikuda selles suunas, et ehitusprojekti käsitletakse kui protsessi alates planeerimistegevusest kuni ehitise kasutusele võtmiseni. See tähendab, et ehitusprojekti osana tuleks käsitleda ka ehitustegevuse jaoks vajalike sisendite, tegevuste ja eeldatavate väljundite koosmõju. Seega pole oluline mitte ainult ehitusprojektina esitatav dokument või fail, vaid selles sisalduv teave. Küll aga möönavad analüüsi autorid, et riigi ülesandeks ega huviks ei peaks olema sekkuda ehitusprotsessi nt alles idee tasemel, mistõttu tuleks esialgu jätkata ehitusprojekti kui vajaliku dokumendikogumi määratlusega seadustikus.

Praktikas esineb vajadus aga ehitusprojekti mõistet, sh selle esitamise ja menetlemise protsessi kaasajastada, võimaldades digitaalsete lahenduste kasutuselevõttu. Ehitusprojekti kui protsessi kuvamise ja menetlemise üheks võimaluseks on kasutada BIM infomudelit. Selleks on vaja luua vastavad eeldused EhS-s ja selle alusel kehtestatud määrustes. Seetõttu tuleb EhS-i lisada, et ehitusprojekt võib olla ka (digitaalne) infomudel. Infomudeli kasutamine võimaldab ehitusprojektis sisalduvat informatsiooni hõlpsamini seostada olemasoleva informatsiooniga, näiteks alusdokumentidega ning teha vajalikke muudatusi vähem koormaval viisil, näiteks mitte esitada kogu dokumentatsiooni uuesti, vaid muutes üksnes ebatäpseid osasid.

Järelikult tuleks ehitusprojektina edaspidi käsitleda ka digitaalseid lahendusi infomudelis. Siiski ei pea analüüsi autorid oluliseks EhS-s või selle alusel kehtestatud määrustes (nt majandus- ja taristuministri 17.05.2017. a määruse nr 97 „Nõuded ehitusprojektile“) ehitusprojekti puhul konkreetse failiformaadi kindlaksmääramist, kuivõrd ammendava loetelu kindlaks määramine ei jäta ruumi uute kaasaaegsete võimaluste kasutusele võtmiseks.

4.2. Ehitamise mõiste rakenduspraktika

4.2.1. Ehitamise mõiste üldine rakenduspraktika

Ehitamise mõiste on sätestatud EhS §-s 4, mille kohaselt on tuleb ehitamiseks lugeda ehitise püstitamist, rajamist, paigaldamist, lammutamist ja muud ehitisega seonduvat tegevust, mille tulemusel ehitis tekib või muutuvad selle füüsikalised omadused. Sealhulgas on ehitamisega tegemist ka juhul, kui paigutatakse ümber pinnast või katendit ulatuses, millel on oluline püsiv mõju ümbritsevale keskkonnale ja funktsionaalne seos ehitisega. Muuhulgas tuleb ehitamiseks lugeda ehitise laiendamist, ümberehitamist ehk rekonstrueerimist ja lammutamist.

Seega on EhS-s sätestatud ehitamise mõiste üsna üldine, mistõttu ei pruugi see igal juhul olla eriehitiste puhul kohaldatav. Ehitamisega seonduvad mõisted on koondatud EhS üldosasse, eesmärgiga, et neid kohaldataks kogu ehitustegevust puudutavas valdkonnas. Praktiliseks probleemiks on aga asjaolu, et mõne EhS eriosas käsitletud eriehitise puhul võib esineda vajadus eraldi ehitamise, sh ümberehitamise või laiendamise reguleerimiseks. Kui eriosas ette nähtud tegevusi on keeruline üldosa kaudu sisustada, on sellise probleemi lahendamiseks võimalik anda alamakt, kus ehitamise mõistet on vastavalt erivaldkonnale täpsemalt sisustatud.[86]

Praktikas on tekkinud ka küsimus, millist tegevust saab pidada ehitamiseks. Riigikohus on selgitanud üldiselt ehitamise mõiste tähendust, seda tuulikute ehitamise kontekstis. Riigikohus leidis, et tuuliku

[86] Vt selles osas nt majandus- ja taristuministri 03.08.2015. a määrus nr 102 „Tee ehitamise ja korrashoiu terminid“.

püstitamise eelduseks oleva killustikaluse rajamise puhul on tegemist elektrituuliku ehitamisega EhS § 4 lg 1 mõttes. Kui aga elektrituuliku püstitamine eeldaks killustiku ümberpaigutamist ja teistsugusel viisil tihendamist, ei saa sellist killustiku kuhjamist pidada elektrituuliku ehitamiseks. Tegevuse tulemusena ei teki sel juhul ehitist. Kuigi ka katendi ümberpaigutamine sellises ulatuses, millel on oluline püsiv mõju ümbritsevale keskkonnale, on EhS § 4 lg 1 kohaselt käsitatav ehitamisena, on selle täiendavaks eelduseks funktsionaalne seos ehitisega (s.o praegusel juhul elektrituulikuga). Kui killustikukuhjale elektrituulikut püstitada ei saa, siis funktsionaalne seos ehitisega puudub. Iseenesest ei muuda ehitamise vastuolu ehitustehniliste nõuetega tegevuse õiguslikku olemust. Ehitamiseks ei saa siiski pidada tegevust, mis ei saa ehitise püstitamisele kaasa aidata.[87]

Järelikult analoogselt ehitise mõistele, on ehitamise mõiste kohtupraktikas seostatud selle tegevuse eesmärgiga, mis tulemust saavutatakse. See tähendab, et olukorras, kus hinnatakse, kas tegu on ehitustegevusega, tuleb vaadata, mis võib tekkida tegevuse tagajärjel. Näiteks kui maapinna kuhjamise käigus ei teki ega muutu ehitis, ei ole ka tegu ehitamisega EhS mõttes. Ehitustegevus peab olema otseses seoses rajatava ehitisega.

Samadel põhimõtete alusel on võimalik hinnata, kas näiteks ehitisse seadme paigaldamist/monteerimist saab pidada ehitustegevuseks – juhul, kui paigaldatav seade toetab ja annab ehitisele põhifunktsiooni, sh seadmel on funktsionaalne seos ehisega (tegemist on ehitise osaga), võiks järeldada, et tegemist on ehitustegevusega. Järelikult tuleks selgitada tegevuse ehitamisena kvalifitseerimise tingimusi.

4.2.2. Ümberehitamine ja osa asendamine samaväärsega

Ehitamisena tuleb käsitleda ka ehitise ümberehitamist ehk rekonstrueerimist. EhS § 4 lg 3 tähenduses on ehitise ümberehitamine ehitamine, mille käigus olemasoleva ehitise omadused muutuvad oluliselt. Seejuures ei käsitleta ümberehitamisena olemasoleva ehitise üksikute osade vahetamist samaväärsete vastu.

Ümberehitamist ja osa asendamist samaväärsega eristab tehtava muudatuse olulisus. Seadustikus on olulise muudatusena nimetatud piirdekonstruktsioonide muutmist, kande- ja jäigastavate konstruktsioonide muutmist ja asendamist, tehnosüsteemi muutmist, paigaldamist või lammutamist, ehitise tööparameetrite muutmist, ehitise vastavusse viimist kasutusotstarbest tulenevatele nõuetega ning ehitise taastamist. Oluline on tähelepanu juhtida ka sellele, et EhS § 4 lg-s 3 esitatud loetelu ei ole ammendav ning pädeval asutusel on endal võimalik kujundada oma seisukoht muudatuse olulisuse kohta.

Seadustiku sõnastuses tekitab segadust, miks ümberehitamise mõiste all on osad olulised muudatused seotud hoonega ning osad nii hoone kui ka rajatisega. Näiteks on selline erisus piirde-, kande- või jäigastavate konstruktsioonide muutmise juures. Kuna konstruktsiooni muutmine võib kaasa tuua mis tahes ehitiste omaduste, sh funktsionaalsuse olulise muutumise, siis peaks ümberehitamise regulatsioon laienema nii hoonetele kui ka rajatistele. Seega tuleb teha ettepanek vastavate muudatuste lisamiseks EhS-i.

Korteriomandite juurde kuuluvate kaasomandi osade ümberehitamist ja sellega seonduvat Riigikohtu praktikat on käsitletud käesoleva analüüsi ptk-s 4.2.2.

Lisaks on ümberehitamise mõistega seotud EhS § 63 lg 4 sätestatud olulise rekonstrueerimise mõiste, mida võib sageli segi ajada EhS § 4 lg-s 3 sätestatud ehitise ümberehitamise mõistega. Olulise rekonstrueerimise mõiste omab tähendus ennekõike hoone energiatõhususe kontekstis, tagamaks energiatõhususe miinimumnõuete täitmise ehitise olulisel rekonstrueerimisel. Nimetatud mõiste on

[87] RKHKo 30.10.2018, 3-17-911/156, p-d 15 ja 17.

Eesti õigusesse üle võetud aga Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2012/27/EL[88] alusel, lähtudes art 2 p-st 44. Järelikult ei saa EhS § 63 lg-s 4 toodud olulise rekonstrueerimise mõistest loobuda.

Intervjuude käigus toodi välja, et raske on eristada ehitise ümberehitamist ja osa asendamist samaväärsega EhS § 4 lg 3 tähenduses. Selline eristamine on oluline ennekõike teavitus- ja loamenetlust silmas pidades, kuivõrd EhS lisad 1 ja 2 eristavad neid tegevusi. Praktikat lihtsustaks, kui EHR-s oleks juhendmaterjal, milles on selgitatud, mida käsitleda olulise muudatusena selleks, et teatist või taotlust esitav isik teaks, milliseid nõudeid rakendatakse selle läbivaatamisel.

Praktikas tekitab segadust ka osa asendamise samaväärsega tõlgendamine. Keeruline on tõmmata piiri, milline ehitisega seonduv muudatus on nii oluline, et see läheb ümberehitamise mõiste alla. Palju toodi välja ehitatud ehitise materjali vahetamist, näiteks katusematerjali vahetust (nt katuse eterniidi vahetamine plekkmaterjali vastu). Intervjuude käigus avaldati arvamust, et sarnaste materjalide kasutamine on käsitletav osa asendamisena samaväärsega. Kui muutuvad asendatava materjali omadused ja see võib hakata mõjutama näiteks ehitise konstruktsioone, on tegu olulise muutmisega, millele tuleb kohaldada ümberehitamise regulatsiooni.

Intervjuudes toodi välja, et kasutatava materjali muutmine võiks olla käsitletav ümberehitamisena. Siinkohal tuleb välja tuua, et ümberehitamise mõiste sisust tulenevalt peab sellega kaasnema oluline muudatus ehitisele. Seega iga materjali muudatus sellist muudatust kaasa ei too. Kui uus kasutatav materjal avaldab mõju konstruktsioonidele või muudele EhS §-s 4 lg 3 toodud ehitise osadele, siis on tegu ümberehitamisega. Näiteks kaasneb oluline mõju ehitise konstruktsioonidele, kui senine katusematerjal asendatakse raskemaga. Konstruktsioonide muutmise mõttes on ka oluline, kuidas ehitise kasutamine mõjutab konstruktsioone, näiteks puitliiprite asendamine betoonliipritega. Konstruktsioone mõjutab ka konstruktsioonidesse avade tegemine, näiteks katuseakende tegemine.

Kui muutub aga ehitise maht ja olemus, näiteks muudetakse piirdeaia kattematerjali ja ehitatakse sellele vundament, siis ei ole enam tegu ümberehitamise, vaid uue ehitise püstitamisega. Seda põhjusel, et muutuvad ehitise olemus ja senine maht. Senine maht võib ka muutuda ehitise kattematerjali vahetamisel, kus hoone ehitatakse selle võrra laiemana. Siis tuleb järgida, kas laiendamine on planeerimisõiguse vaates lubatav tegevus.

Kui hoone ümberehitamisega muutub hoone tuleohustuslik seisukord, siis on tegu olulise muudatusega. Praktilise probleemina toodi välja, et ehitusprojekti muudatustega ei muudeta sageli tuleohutusnõudeid, s.t ümberehitatud ehitis vastab vana projekti alusel koostatud tuleohutusnõuetele. Tuleohutusnõudeid peeti intervjuude käigus üheks olulisemaks näitajaks ehitise ümberehitamisel, millega igal juhul arvestama peab.

Veel toodi praktilise probleemina välja, et ümberehitamise mõistet on vääralt tõlgendatud olukorras, kus ehitis lammutatakse täielikult ning taastamise mõiste all ehitatakse uus hoone, mida omakorda koheselt ka kuni 33% laiendatakse. EhS seletuskirja kohaselt ei ole tegu taastamisega (ümberehitamisega), kui ehitise maht ja muud olulised näitajad muutuvad. Ka EhS § 4 lg 4 lammutamise definitsioon selgitab taastamise ja olemuslikult uue ehitise ehitamise erisusi. Kui lammutamise eesmärk on ehitada lammutatud ehitise asukohale sellega olemuslikult sarnane ehitis, võib seda käsitleda ehitise ümberehitamisena ehk taastamisena. Kui lammutamise eesmärk on ehitada lammutatud ehitise asukohale olemuslikult uus ehitis, on tegemist ühe ehitise lammutamise ja teise ehitise ehitamisega, see tähendab püstitamise või rajamisega. Ehitis on olemuslikult sarnane, kui selle kasutusotstarve, arhitektuuriline lahendus ja maht ei muutu.

[88] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/27/EL, 25. oktoober 2012, milles käsitletakse energiatõhusust, muudetakse direktiive 2009/125/EÜ ja 2010/30/EL ning tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2004/8/EÜ ja 2006/32/EÜ.

See tähendab, et olukorras, kus ehitis lammutatakse täielikult ja selle asemele ehitatakse teistsuguse välisilme ja mahuga hoone, on tegu uue ehitise püstitamisega. Kuigi olemasoleva ehitise laiendamine kuni 33% on lubatud tegevus, siis ei ole EhS ja PlanS mõttega kooskõlas selline tegevus, mis võimaldab ehitada olemuslikult uue asja ilma detailplaneeringu koostamise kohustust järgimata. Seega kui lammutamise tulemusel ehitis taastatakse, s.t ehitise kasutusotstarve, maht ja arhitektuuriline lahendus selle tulemusel ei muutu, on laiendamine kuni 33% ilma detailplaneeringu kohustuseta võimalik, kuid see peaks toimuma EHR-s kahe erineva toimingu alusel (esitatakse üks taotlus lammutamiseks ja taastamiseks; hiljem taastatud ehitise laiendamiseks).

Selgitamist vajab ka lammutamise järgselt taastamise eesmärk ja tähendus. Taastamise eesmärk on võimaldada õnnetuse või lagunemise tagajärjel taastada hävinud hoone detailplaneeringut koostamata. Taastamise eesmärk ei ole võimaldada muuta hoone ehituslikke või arhitektuurilisi tingimusi, mis muul juhul vajaksid detailplaneeringu menetlust. Taastamisena võib käsitleda täieliku lammutamise olukorda, kus hoonel on teatud tehnilised puudused või muud probleemid, mistõttu ei ole mõistlik olemasolevat hoonet ümber ehitada. Näiteks juhul, kui hoones on hallitus või vamm, äärmisel juhul ka siis ehitise eluiga on saanud läbi. Ka sellisel juhul tuleb järgida sarnase välisilme taastamise kohustust.

4.3. Kokkuvõte ja ettepanekud

Revisjoni käigus tõusetunud ettepanek	**Tehniline lahendus**	**Õiguslik lahendus**	**Selgitamine ja juhendamine**
Rajatise ja hoone eristamiseks on vajalikud selgemad kriteeriumid.	EHR arenduste raames jälgida, et hoone ja rajatise eristamine oleks EHR-s võimalik ning oleks loodud lahendused üleminekuks ühelt teisele (nt varjualuse kinniseks garaažiks ehitamisel).	-	Anda selgitus, et hoone ja rajatise eristamisel tuleb hinnata ehitise: 1) püsiva siseruumi olemasolu; 2) võimalus ehitisse siseneda olukorras, kus ehitis sarnaneb hoonele, kuid inimene ei kasuta seda hoonena ega mahu sinna sisse; 3) peamist kasutusotstarvet.
Selgitada abihoonega seonduvaid küsimusi.	-	-	Anda selgitus, et abihoone on põhihoonet teenindava funktsiooniga ning et erineva kasutusotstarbeg

			a hoonetel võib olla abihoone. Kui abihoone funktsioon muutub toetavast mõneks muuks funktsiooniks, siis tuleb viia ehitise kasutamine kooskõlla kasutamisele ette nähtud nõuetega (seostada EhS § 4 lg 3 p 5).
Reguleerida ehitise ajutisust ehitusloa kõrvaltingimuste kaudu.	Teha tehniline lahendus ajutisust puudutava kõrvaltingimuse taotlemisega. Loa taotluse juures peab olema võimalik näidata, et ehitist soovitakse kasutada ajutisena.	Täiendada ehitusloa kõrvaltingimusi viitega ajutise ehitiste tingimustega. Lisada kõrvaltingimustesse ajutise ehitise kasutamise aeg.	-
Võimaldada kohalikel omavalitsustel teostada paremat kontrolli ajutiste ehitiste ja selle kasutamisaja, sh lammutamise osas.	Teha tehniline lahendus, mis jälgiks ajutiste ehitiste kasutamisaega, st teavitaks pädevat asutust ja ajutise ehitise omanikku/kasutajat kasutamistähtaja saabumisest. Tehniline lahendus peab jälgima ehitus- ja kasutusloa kehtivust.	Täiendada EhS § 132 lg-s 3 sätestatud lammutamise aluseid ka ajutise ehitise kasutamistähtaja saabumisega, selleks, et ajutise ehitise puhul ei peaks hakkama tõendama teiste lammutamise aluste olemasolu.	
Ajutise ehitise seadustamise menetlust tuleb selgitada, kui ajutine ehitis muutub alaliseks.	-	-	Selgitada, et ajutise ehitise alaliseks muutumisel tuleb viia läbi tavapärane planeerimis- ja

			loamenetlus või ehitis tuleb lammutada. Ajutise ehitise seadustamiseks ei ole vaja ette näha erikorda, kuna erikorra loomine võimaldaks mööda minna tavapärastest planeerimise ja ehitamisega seonduvatest nõuetest.
Kaotada ehitusliku kompleksi mõiste, sest selle sätte eesmärk on ehitusloa regulatsiooniga täidetud.	Teha tehniline lahendus, et EHR/e-ehituse platvorm suudaks ehitusprojektis eristada erinevaid ehitisi ja need eraldi sisse kanda, et edasised toimingud eriehitistega oleksid samuti registris võimalikud. Vajadusel luua seoses BIM infomudeli või ehitusteabe modelleerimise teabevahetusformaat IFC-ga. Näiteks olukorras, kus hoone ehitusprojektis sisalduvad tuletõrjerajatised ja neid on vaja muuta, kuid need on registris nähtavad ühe ehitisena.	Tunnistada kehtetuks EhS § 3 lg 3.	-
Kaaluda, kas eriosades on vajalik sätestada alamakti andmise volitusnorm, et selgitada üldosa	-	Teha volitusnormid vastavalt vajadusele.	-

mõisteid eriosade kontekstis, nt sideehitiste ja raudteerajatisega seonduvad ehitise ja ehitamise mõisted.			
Selgitada ehitamise mõistet.	-	-	Selgitada, et ehitamise mõiste on seotud tegevuse eesmärgiga. Kvalifitseerimaks tegevust ehitamisena, tuleb hinnata, mis võib tekkida selle tagajärjel. Ehitustegevus peab olema otseses funktsionaalses seoses püstitatava ehitisega.
Defineerida olulise avaliku huviga rajatise mõiste. Ühtlustada mõiste PlanS-iga.	-	Täiendada EhS § 3 olulise avaliku huviga rajatise mõistega. Alternatiivselt saab seaduse täiendamise asemel anda selgituse, mida mõeldakse olulise avaliku huviga rajatise all ning mida peab kaaluma vastava mõiste kasutamisel.	Selgitus tuleks paremini kommunikeerida vastavatele asjaosalistele.
Muuta EhS-i nii, et ümberehitamine hõlmaks nii hoone kui ka rajatise konstruktsioonide muutmist.	-	Muuta EhS § 4 lg 3 p-d 1 ja 2, asendades hoone mõiste ehitisega.	-
Täiendada ümberehitamise mõistet viisil, et ümberehitamine on ka siseruumi tekitamine	-	Täiendada EhS § 4 lg 3 p 2 „sealhulgas tekib või kaob siseruum.“	Selgitada, et siseruumi tekkimisel võib rakenduda detailplaneering

või kaotamine, et tuua loakohustuse alla rajatiste hooneteks muutumise juhtumid.			u koostamise kohustus, kui tekkiv hoone on üle 60 m^2.
Reguleerida rajatisele siseruumi tekitamine ning anda sellisel juhul projekteerimistingimused, kuna tekib hoone (ja võib olla tekkinud detailplaneeringu koostamise kohustus).		Arutada RaM-ga, kas PlanS-s vajab eraldi reguleerimist ehitusloakohustuslikku hoonele siseruumi tekitamine ning kas sellega seoses on vajalik detailplaneeringu koostamise kohustust laiendada.	
Ümberehitamise ja osa asendamise samaväärsega eristamine peab olema selgem.	-	-	Esitada selgitused ja näited, kuidas eristada osa asendamist samaväärsega ümberehitamisest. Selgitada, et samaväärne on sarnane materjal (nt sama tüüpi, sarnaste omaduste ja kvaliteeditasemega). Lisaks selgitada, et kande- ja jäigastavate konstruktsioonide muutmine või asendamine on ümberehitamine ning selles kontekstis ei saa kasutada osa asendamist samaväärsega.
Ümberehitamise ja taastamise ning uue ehitise püstitamise vahekord peab olema selgem.	-	-	Selgitada, et lammutamise mõiste EhS § 4 lg-s 4 annab juhised, mida

			mõeldakse samaväärse ehitise taastamise all.
Ehitusprojekti mõistet tuleb kaasajastada ja muuta, kuna ehitusprojekt ei ole ainult dokument. Eesmärk peab olema võimaldada BIM ja muude digitaalsete lahenduste kasutuselevõttu.	Luua tehniline võimekus EHR/e-ehituse platvormil digitaalsete infomudelite (BIM) vastu võtmiseks ja kuvamiseks.	Täiendada EhS § 5 viisil, et ehitusprojektina saab käsitleda ka ehitise (digitaalset) infomudelit. Vajadusel lisada volitusnorm EhS §-i 5 juurde infomudelis esitatud ehitusprojektidele esitatavate nõuete osas.	Teadvustada avalikkusele digitaalsete infomudelite kasutamise eeliseid. Tegema vajalikku eel- ja koolitustööd selleks, et pädevatel asutustel oleks infomudeli kasutamiseks ja selles sisalduvate andmete analüüsimiseks vajalikud oskused ja teadmised.
Infomudelina esitatud ehitusprojektis muudatuste tegemise soodustamine	Luua tehniline võimalus, et ehitusprojekti muudatuse tegemisel laetakse mudelisse üles ainult muutunud osad ja kinnitatakse ainult vastavad muudatused.	-	-
	Luua tehniline lahendus, kus EHR-s/e-ehituse platvormil saab lubada teha toiminguid, sh ehitusprojekti muudatusi volitatud isikul (nt lubada delegeerida kinnitamist registris, kuvada volitust		

	tegutseda teise isiku eest vms).		

4.4. Ettepanekute mõjud

Ehitusliku kompleksi mõiste kaotamine – EhS § 3 lg 3	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: vähenevad seaduse mõttega mitte kooskõlas olevad väärkasutused.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id	
Avalduv mõju: vähenevad seaduse mõttega mitte kooskõlas olevad väärkasutused.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Ümberehitamise mõiste muutmine – EhS § 4 lg 3 p-d 1 ja 2
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud

Avalduv mõju: seaduse säte kohaldub ka rajatistele. Rajatiste piirdekonstruktsioonide muutmist ning kande- ja jäigastavate konstruktsioonide muutmist ja asendamist loetakse samuti ümberehitamiseks, mistõttu tekib nende tegevuste puhul teavitamise või ehitusloa taotlemise kohustus, millega kaasnevad kulud.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id	
Avalduv mõju: suureneb halduskoormus rajatistega seotud teatiste ja lubade menetlemisel.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Ümberehitamise mõiste täpsustamine – EhS § 4 lg 3 p 2	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: loa taotlemise kohustus tekib juhtudel, kui rajatis muutub hooneks, sest on tekkinud siseruum. Siseruumi tekkimisel võib rakenduda detailplaneeringu koostamise kohustus, kui tekkiv hoone on üle 60 m^2.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id	

Avalduv mõju: suureneb halduskoormus lubade menetlemisel. Siseruumi tekkimisel võib rakenduda detailplaneeringu koostamise kohustus, kui tekkiv hoone on üle 60 m^2.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Ehitusprojekti mõiste täpsustamine, et ehitusprojekt on ka ehitise infomudel – EhS § 5	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: ehitise infomudelit tunnustatakse ehitusprojektina. Infomudeli kasutamine võimaldab kiiremat ja täpsemat andmevahetust, aga eeldab vastava tarkvara olemasolu ja kasutamise oskust.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: ehitise infomudelit tunnustatakse ehitusprojektina. Infomudeli kasutamine võimaldab kiiremat ja täpsemat andmevahetust, aga eeldab vastava tarkvara olemasolu ja kasutamise oskust.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

5. ISIKUTE KOHUSTUSED JA TEGEVUSÕIGUSED

5.1. Iseendale ehitamise rakenduspraktika

EhS § 19 lg 2 reguleerib iseendale ehitamist, s.t kui omanik ehitab või koostab ehitusprojekti ise, peab ta järgima asjatundlikkuse põhimõtet ja tagama töö nõuetele vastavuse, sealhulgas asjakohasel juhul ehitamist dokumenteerima. Asjatundlikkuse eelduseks on töö eripärale vastavad teadmised ja oskused. Töö eripärale vastavate teadmiste ja oskuste olemasolu ei ole iseendale ehitamisel vaja tõendada kvalifikatsiooniga. Seega võimaldab EhS § 19 lg 2 tavapärasest erinevalt omanikul projekti koostada ja ehitustegevust teostada, ilma vajaliku kutse- või pädevustunnistuse olemasoluta. Järelikult erineb iseendale ehitamine majandus- ja kutsetegevuse raames ehitamisest selles osas, et ise ehitamisel ei kohaldu kehtivas õiguses määratud kvalifikatsiooninõuded ja iseendale ehitamise korral ei pea nende kvalifikatsiooninõuete vastavust ka kutsetunnistusega tõendama.

Iseendale ehitamise juures tekitab probleeme esmalt asjaolu, et iseendale ehitamine ei ole seadustikus üheselt ja selgelt reguleeritud. Samuti ka küsimus, kas iseendale ehitamine on võimalik üksnes füüsiliste või ka juriidiliste isikute kontekstis.

Seadustik ei erista iseendale ehitamist füüsiliste ja juriidiliste isikute puhul. Puudub selgus, kas iseendale ehitamine on võimalik ainult füüsilise isiku puhul või laieneb see ka juriidilistele isikutele, sest reeglina on tegu ettevõtjaga, kes pakuvad oma nimel tasu eest kaupu või teenuseid. See tähendab, et ettevõtluse kontekstis ehitatakse ehitis majandustegevuse teostamise eesmärgil ning on keeruline väita, et tegu on iseendale ehitamisega. Samas on juriidilisi isikuid, nt mittetulundusühinguid või sihtasutusi, kes samuti soovivad enda tarbeks ehitada. Peamiselt võib see tähendada enda liikmete tarbeks, nt kooskäimiskoha või lihtsamate rajatiste ehitamist.

Teise korduvalt esineva probleemina märgiti intervjuude käigus, et omanikud kasutavad EhS § 19 lg 2 ebaõigetel eesmärkidel. Näiteks juhul, kui omanik on kinnisasja jaganud mitmeks katastriüksuseks, taotledes igale katastriüksusele ehitusluba, märkides, et tegemist on iseendale ehitamisega. Hiljem selgub, et ehitus- ja arendustöid on teostatud müügi eesmärgil. Sellise eesmärgi tuvastamine on pädevatel asutusel täna väga raske.

Kehtiv EhS ei sätesta enda tarbeks ehitamise puhul ka mistahes piiranguid ehitiste osas. See tähendab, et isikutel on õigus valida, millist ehitist iseendale projekteerida ja ehitada soovitakse – kas üksikelamut, suvilat, aiamaja, väikeehitist vmt. Küll aga vajab täiendavalt selgitamist asjaolu, et endale ehitamine ei tähenda, et omanik ei peaks järgima ehitamisele esitatud nõudeid. Igal juhul tuleb tagada ehitamise ja ehitise ohutus ja nõuetele (sh tuleohutusnõuetele) vastavus, millele vastavust ka teavituse ja -loamenetluses või auditi korras hiljem kontrollitakse.

Seetõttu võiks EHR-s olla eraldi funktsioon märkimaks, et tegu on iseendale ehitamisega ning kui selleks ei ole kasutatud pädeva isiku abi. Selline informatsioon annaks informatsiooni võimalikule tulevasele ostjale nt ehitise müügi korral, kus ostjal oleks olemas vajalik teave otsustamaks ehitise seisukorra üle.

Samuti tuleb selgitada, et eristada tuleb iseendale ehitamist ja ehitise ning selle eriosade hilisemat kasutamist. Välja on toodud, et iseendale ehitamine peaks olema piiratud suurema ohuallikaga seotud ehitiste osas (nt ehitiste osas, milles asuvad elektri- ja gaasiseadmed). Analüüsi autorid rõhutavad, et igal juhul tuleb eristada ehitamist ja kasutamist. Ehitise eriosade iseendale ehitamine ei kujuta iseendast ohtu, ohtlik võib olla üksnes nende kasutusele võtmine. Seetõttu tagatakse selliste seadmete ohutus seadme ohutuse seaduse alusel, mistõttu ei ole erikorra sätestamine EhS mõistes iseendale ehitamise puhul vajalik.

Praktikas on küsimusi tekkinud ka iseendale ehitamise puhul vastutuse jagunemine – kuidas tagada, et ilma vastava kutse- või pädevuskvalifikatsioonita omanik on ehitanud vastavalt ehitamisele

esitatavatele nõuetele. Siinkohal tuleb selgitada omaniku ja pädeva asutuse vastutuse jagunemist. Omanik vastutab ehitise nõuetele vastamise eest, kohalik omavalitsus kohustub aga selles osas teostama avalik-õiguslikku kontrolli (loa- ja teavitusmenetluses, auditi läbiviimise kaudu).

Järelikult tuleks EhS § 19 lg 2 täiendada, selgitades millisel juhul on tegemist iseendale ehitamisega. Sätte eesmärgiks on olnud ennekõike füüsiliste isikute jaoks projekteerimis- ja ehitusprotsessi lihtsustamine, eeldusel, et ehitatakse enda tarbeks ilma, et oleks tarvis kutsekvalifikatsiooni tõendada. Järelikult on iseendale projekteerimine ja ehitamine suunatud ennekõike füüsilisest isikust omanikele, jättes seejuures kõrvale juriidilisest isikust omanikud.

5.2. Omanikujärelevalve kohustuse rakenduspraktika

Iseendale ehitamise küsimus on olulises osas seotud ka omanikujärelevalve tegemise kohustusega. EhS § 20 lg 1 kohaselt peab ehitise omanik alati tagama ehitamise üle omanikujärelevalve. Ehitusloakohustusliku ehitise ehitamise üle saab omanikujärelevalvet teha üksnes kvalifikatsiooninõuetele vastav isik. Seega, kuigi EhS § 19 lg 2 kohaselt on endale projekteerimine ja ehitamine lubatud ilma vajaliku kutsetunnistuse olemasoluta, siis vastava pädevusega omanikujärelevalve tegija peab igal juhul ehitusloakohustusliku ehitise puhul kaasatud olema.

Hetkel on kehtiv regulatsioon omanikujärelevalve ja endale ehitamise osas ebaselge, võimaldades erinevaid tõlgendusi. Praktikas on seda küsimust arutanud ka õiguskantsler, analüüsides kas isikul on enda tarbeks ehitusloakohustuslikku hoonet ehitades (sh laiendades) kohustus kasutada professionaalset, erialase kvalifikatsiooniga omanikujärelevalve tegijat.[89] Õiguskantsler leidis, et sellist kohustust enda tarbeks ehitamisel ei ole, mistõttu võivad omanikud endale ehitades omanikujärelevalvet ise teha.

Õiguskantsler tugines seejuures Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi seisukohale[90], mille kohaselt tähendab termin „kutsekvalifikatsiooninõuetele vastav isik“ isikut, kellel on tegevuse eripärale vastavad teadmised ja oskused. Kutse- või pädevustunnistusega tuleb kvalifikatsiooninõuetele vastavust tõendada üksnes juhul, kui isik tegutseb majandustegevuses. Seega iseendale ehitamise korral tuleb isikul endal hinnata kvalifikatsiooni piisavust.

Järelikult tuleb kehtivas õiguses täpsustada EhS § 20 lg-t 1, sätestades, et füüsilisel isikul iseendale ehitamisel EhS § 19 lg 2 tähenduses ei ole omanikujärelevalve teostamine kutsekvalifikatsiooninõuetele vastava isiku poolt kohustuslik. See tähendab, et iseendale ehitades võib ka ilma vastava kutsekvalifikatsioonita isik teostada omanikujärelevalvet. Kui ehitustegevus toimub majandustegevuses, tuleb jätkata olemasoleva süsteemiga, mille kohaselt omanikujärelevalvet saab teostada üksnes kvalifikatsiooninõuetele vastav isik.

Omanikujärelevalve tegija kutsekvalifikatsiooni saab ja tuleb tõendada EhS § 24 lg 1 mõistes kohase kutse- või pädevustunnistusega. Selleks, et seos ehitusloakohustusliku ehitamise ja omanikujärelevalve teostamisega seonduva pädevuse tõendamise vahel oleks selgem, on esitatud muudatusettepanek EhS § 20 osas.

Veel toodi probleemina välja omanikujärelevalve teostaja vastutus. Esmalt tuleb selgitada, et avalik-õiguslikult on kehtestatud loetelu olukordades, kus on kohustuslik tagada omanikujärelevalve

[89] Õiguskantsleri 05.11.2015 seisukoht nr 6-1/151081/1504928 “Omanikujärelevalve kohustusest”. Arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_omanikujarelevalve_kohustusest.pdf.

[90] Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 27.10.2015 vastus teabenõudele. Arvutivõrgus: https://adr.rik.ee/okk/dokument/4513327.

olemasolu.[91] Loetelu tuleneb alamaktist[92]. Õiguslikult on küsitav, kas määrusega on võimalik piiritleda omanikujärelevalve tegemise juhte, sest EhS § 20 lg 5 võimaldab määrusega sätestada üksnes omanikujärelevalve tegemise korra. Vastavat volitusnormi tuleks juhtude osas täpsustada või tuleks juhud tõsta seaduse tasemele. Teiseks on oluline mõista, et riik on üksnes sätestanud täiendava kontrollikohustuse, kuid võimaldanud isikutele seda sisustada eraõiguslike suhetega. See tähendab, et omanikujärelevalve teostamise mainitud korra alusel ja selle täpsem elluviimine lepitakse kokku lepinguliselt. Riik ei sekku kokkuleppe täpsemasse sisusse ega nõua omanikujärelevalve teostajalt avalik-õiguslike ülesannete ülevõtmist. Kuna avalik-õiguslikke ülesandeid, sh ehitise või ehitamise nõuetele vastavuse kontrolli, ei võeta üle, siis ei ole KOV-l võimalik nõuda, et omanikujärelevalve teostaja vastutaks isiklikult tehtud töö eest.

Samas on praktikas tekkinud küsimus, kuidas saab nõuda nimetatud sättes toodud nõuete täitmist. Nõuded omanikujärelevalvele on esitatud EhS §-s 20. Omanikujärelevalve kohustus on käsitletav ehitamisele esitatava kohustusena, mis on üldnormina sätestatud EhS §-s 12. Ehitamisele esitatavate nõuete rikkumise korral on võimalik keelduda ehitus- või kasutusloa andmisest või seda vajadusel uurida riikliku järelevalve menetluse raames.

5.3. Isikutele esitatavate nõuete rakenduspraktika

EhS § 24 sätestab teatud tegevusalad, mille puhul kvalifikatsiooninõuded on olulised. Üldise põhimõtte kohaselt võib ettevõtja ja pädev isik ehitusalal majandustegevuse korras tegutseda, kui tema kvalifikatsiooni tõendab haridusel ja töökogemusel põhinev kutse- või pädevustunnistus. Kvalifikatsiooninõuded on vajalikud ehitusloakohustusliku ehitise projekteerimisel ja ehitamisel, omanikujärelevalve tegemisel, energiamärgise andmisel, erinevate auditite, uuringute ja projektide tegemisel jmt EhS § 24 lg-s 2 toodud tegevusaladel tegutsemisel.

Intervjuude käigus ei tuvastatud kvalifikatsiooninõuete puhul märkimisväärseid puudusi. Pigem peetakse vastava kutse või pädevuse olemasolu ehitusvaldkonnas tegutsemisel oluliseks, kuna üldjuhul on tegemist spetsiifilisi eriteadmisi eeldavate tegevusaladega. Üksnes avalikult kasutatavate teede korrashoiu osas märgiti, et kohase kutse või pädevuse nõudmine on ebavajalik, mille osas ka vastavad muudatusettepanekud esitatud on.

Nii eeldused kutse omandamiseks kui ka selle äravõtmiseks on kutseorganisatsiooni endi pädevuses, riiklikult ei ole võimalik sellesse sekkuda. Saab pidada positiivseks, et järelevalvet kutsete osas on hakatud üha aktiivsemalt tegema. Näiteks pidas Tallinna Ringkonnakohus õigustatuks MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liidu juhatuse otsust, millega tunnistati ehitusinseneri kutsetunnistus kehtetuks, kuivõrd isik rikkus inseneri eetikakoodeksi, võttes korduvalt vastu enda kompetentsi ületavaid tööülesandeid. Kohus leidis üheselt, et kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamine on kutseorganisatsiooni kaalutlusotsus, mille puhul saab kohus üksnes kontrollida, kas haldusorgan on järginud kaalutlusõiguse piire, eesmärki ning muid kaalutlusreegleid.[93] Järelikult ei ole võimalik EhS-s sätestada spetsiifilisemaid nõudeid isikute pädevuse ja/või kutse või nende tasemete osas.

5.4. Tegevusõigustega seonduvad registrid

[91] Sama küsimus on Majandus- ja taristuministri 14.02.2020 määrusega nr 3 Ehitamise dokumenteerimisele, ehitusdokumentide säilitamisele ja üleandmisele esitatavad nõuded ning hooldusjuhendile, selle hoidmisele ja üleandmisele esitatavad nõuded, kus seadustiku sõnastus on veelgi selgem, et dokumenteerimiskohustus on üksnes ehitusloakohustuslikel ehitistel.

[92] Majandus- ja taristuministri 02.07.2015 määrus nr 80 „Omanikujärelevalve tegemise kord".

[93] TlnRKo, 06.12.2019, 3-18-1189, p 18.

Majandustegevuse registreeringu ja/või tegevusloa olemasolu saab kontrollida majandustegevuse registrist (MTR), kutsetaseme olemasolu aga riiklikust kutseregistrist. Praktikas kasutatakse mõlemaid registreid kvalifikatsiooninõuete olemasolu kontrollimiseks.

Kvalifikatsiooninõuetega seondub tugevalt ka järelevalve kutsete ja/või pädevuse olemasolu osas. Täna registreeritakse erinõuetega tegevusaladel tegutsevate isikute ja asutuste majandustegevus MTR-s. Register on avalik, seejuures on võimalik selle järgi kontrollida ettevõtja tegevusvaldkonda ja -ala, vajadusel tegevusloa olemasolu. Kutseregistrist jällegi vajaliku kutsetaseme olemasolu. Intervjuude käigus märgiti korduvalt, et MTR-s olevad andmed ei ole alati asjakohased, sageli on tegemist valede või vananenud andmetega. Järelikult ei ole MTR-s olevate andmete ja registreeringute üle teostatav järelevalve piisav.

Üheks võimaluseks oleks loobuda eraldi MTR-i kui registri kasutamisest, võimaldades majandustegevuse registreeringuid ja vajalikke tegevuslubasid kontrollida äriregistrist konkreetse ühingu juures. Eesmärk oleks lihtsustada vajalike kvalifikatsiooninõuete kontrollimise protsessi, võimaldades registreeringuid kontrollida registrist, mis sisaldab õiguslikku tähendust omavat teavet.

5.5. Kokkuvõte ja ettepanekud

Revisjoni käigus tõusetunud ettepanek	**Tehniline lahendus**	**Õiguslik lahendus**	**Selgitamine ja juhendamine**
Täpsustada iseendale ehitamise sätteid viisil, et iseendale võib ehitada ja projekteerida ainult füüsiline isik.	-	Täiendada EhS § 19 lg 2, kus sätestada iseendale ehitamise võimalus ainult füüsilisele isikule.	-
Iseendale ehitamine füüsiliste isikute puhul vabastada omanikud omanikujärelevalve tegemisest kutsekvalifikatsiooninõuete le vastava pädeva isiku poolt.	Teha tehniline lahendus, kus EHR-s tuleb märkida, kui tegu on iseendale ehitamisega ning kui ei ole kasutatud pädeva isiku abi. See oleks abiks nt ehitise müügi korral, kus ostjal oleks vastav teave otsustamaks ehitise seisukorra üle.	Täiendada EhS § 20 lg 1 teise lausega, et vabastada füüsilisest isikust omanik iseendale ehitamisel omanikujärelevalve teostamise kohustusest kutsekvalifikatsiooninõuetele vastava isiku poolt.	-
Täpsustada omanikujärelevalve korra volitusnormi või tõsta omanikujärelevalve teostamise juhud seaduse tasemele.	-	Muuta EhS § 20 lg 5.	-

Siduda omanikujärelevalve teostamise pädevus selgemalt kutse või pädevustunnistuse olemasoluga EhS § 24 lg 1 mõttes.	-	Täiendada EhS § 20 lg 1 teist lauset viitega EhS § 24 lg-le 1.	-
Teha selgem seos kutsestandardis kirjeldatud pädevuse ja loamenetluses teostatava kontrolli vahel.	Kutsestandard on pdf-vormis dokument, kuid selle pädevust puudutav osa peaks olema lihtsamini seostatud vajaliku pädevusega loamenetluses. Luua tehniline võimalus pädevuse automaatkontrollik s.	-	Võimalik on anda juhendina varasemaga sarnane maatriks-vormis tabel, kus on toodud välja isikute pädevused. Soodustada erasektori initsiatiivi tabeli koostamiseks, sest riigil puudub sellekohane kompetents.
Vabastada kvalifikatsiooninõuetest avalikult kasutatava tee korrashoiu tegevusala.	-	Tunnistada kehtetuks EhS § 24 lg 2 p 12.	-

5.6. Ettepanekute mõjud

Iseendale ehitamise mõiste täpsustamine – EhS § 19 lg 2	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: iseendale ehitamine on lubatud üksnes füüsiliste isikute puhul, et vähendada seaduse mõtte väärkasutamist.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id	
Avalduv mõju: iseendale ehitamine väheneb. Suureneb halduskoormus lubade taotlemisel.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Kutsestandardis kirjeldatud pädevuse automaatse kontrolli loomine loamenetluses – EhS § 24	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: kutsestandardis kirjeldatud pädevuse automaatkontrolliks on vaja luua tehniline lahendus, mis muudab kontrolli teostamise kiiremaks ja lihtsamaks.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: kutsestandardis kirjeldatud pädevuse automaatkontrolliks on vaja luua tehniline lahendus, mis muudab kontrolli teostamise kiiremaks ja lihtsamaks. Automaatkontrolli loomisega kaasnevad kulud riigile.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Avalikult kasutatava tee korrashoiu tegevusala vabastamine kvalifikatsiooninõuetest – § 24 lg 2 p 12	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: ettevalmistav protsess avalikult kasutatava tee korrashoiu teenuse osutamiseks lihtsustub. Tegevusalal võib kasvada konkurents, teenusepakkujate arv võib suureneda.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: väheneb halduskoormus.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

6. PROJEKTEERIMISTINGIMUSED

6.1. Projekteerimistingimuste andmise üldised alused

6.1.1. Projekteerimistingimuste andmise üldised põhimõtted ja nende seosed eriosaga

Projekteerimistingimuste andmise regulatsiooni analüüsiti viisil, et üldosa haakuks paremini seadustikus käsitletud erinevate ehitiste ja teemadega. Analüüsis on võetud lähenemine, et seadustiku eriosas sätestamata juhtudel kohaldatakse projekteerimistingimuste üldnorme. See tähendab, et hoonete puhul lähtutakse EhS §-dest 26 ja 27. Rajatiste puhul tuleb aga kontrollida, kas rajatise kohta on EhS-s eriosa või saab niisamuti kohaldada ülalviidatud sätteid. Rajatise puhul hinnatakse ka, kas tegu on olulise avaliku huviga rajatisega.

Reeglina antakse projekteerimistingimusi üldplaneeringu alusel olukorras, kus detailplaneeringu koostamine ei ole kohustuslik[94] või olemasoleva detailplaneeringu täpsustamiseks[95]. Projekteerimistingimuste üldosa sätted on pigem hoonekesksed ning arvestavad peamiselt üldplaneeringus toodud tingimustega. Samas on EhSi eesmärk, et regulatsiooni kohaldataks ühetaoliselt kogu valdkonnale (hooned ja rajatised) ning et projekteerimistingimuste andmisel oleks selge üld- ja eriosa vahekord. Üldreegel on, et kohaldatakse üldosa norme ning eriosas on toodud vajalikud erandid. Konkreetsete erandite sisu analüüsitakse vastava eriosa juures.

Lisaks on üldreegel, et projekteerimistingimused on hoone ehitamiseks alati vajalikud, kuid eriosas mainimata rajatiste osas hinnatakse rajatise vastavust olulise avaliku huviga rajatise kriteeriumitele. See mõiste on pädeva asutuse poolt igakordselt sisustatav. Kui eriosas on rajatisele esitatud projekteerimistingimuste taotlemise nõue, siis on juba ette ära kaalutud, et tegu on olulise avaliku huviga rajatisega.

6.1.2. Projekteerimistingimuste andmise pädevus

EhS § 28 kohasel annab projekteerimistingimused kohaliku omavalitsuse üksus, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. EhS eriosades on projekteerimistingimuste andmise pädevus veel Maanteeametil (EhS § 99 lg 2). EhSRS §-st 13 lg 4 tuleneb erandlik võimalus täpsustada joonehitise trassi asukohavaliku planeeringut projekteerimistingimustega. Joonehitise trassi asukohavaliku planeering puudutab peamiselt raudteede ja maanteede ehitamist ja nende andmise pädevus sellel erandlikul juhul on TTJA-l

Intervjuude käigus toodi aga välja, et praktikas esineb kaasusi, kus projekteerimistingimuste alusel ehitatava ehitise ehitusprojektis on erinevate haldusorganite pädevuses olevaid ehitisi. Paralleelsed menetlused on aga aeganõudvad ja tekitavad segadust. Seega oleks mõistlik sätestada analoogselt ehitus- ja kasutusloa sätetega kompleksloa andmise pädevuse normid. Kompleksloa andmine tähendab, et üheaegselt võib samale ehitusprojektile loa anda mitu erinevat haldusorganit ning otstarbekuse kaalutlustel antakse loa andmise pädevus ühele nendest asutustest ja teisele jääb kooskõlastav roll. Sellises olukorras on mittekooskõlastamisel suur kaal ja lõppotsustaja peab sellega arvestama ning ehitusprojekti või projekteerimistingimuste taotlust vastavalt korrigeerima. Veel on võimalus, et luuakse tehniline lahendus, mis soodustab ühismenetluse läbiviimist ja kiirendab menetluse läbimist isikute jaoks.

Näiteks on kompleks-projekteerimistingimuste andmise küsimused seotud raudtee ja tee ehitamisega, kus põhiehitise ehitusprojekti koosseisus võib olla kohaliku omavalitsuse pädevuses olevaid ehitisi. Analoogselt ehitusloa andmisega, oleks mõistlik, et projekteerimistingimused annab paralleelse

[94] EhS § 26 lõige 1.

[95] EhS § 27.

pädevuse esinemisel riigiasutus, kooskõlastades projekteerimistingimuste taotluse kohaliku omavalitsusega.

Seega on ettepanek täiendada seadustikku kompleks-pädevuse küsimust lahendavate sätetega. Kui projekteerimistingimuste taotlus sisaldab ehitisi, mille kohta on projekteerimistingimuste andmine riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses, siis annab projekteerimistingimused Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Viimase ettepaneku osas on eriosades võimalik ette näha erandeid, see tähendab, et näiteks riigitee ja sellega seonduvate kohaliku omavalitsuse pädevuses olevatele ehitistele annab projekteerimistingimused Maanteeamet.

Projekteerimistingimuste osas on tehtud ettepanek ka kulude jagamiseks halduslepingu alusel. Paralleelpädevuse esinemisel ning kulutuste kandmiseks on võimalik kasutada allpool ettepanekuna tehtud halduslepingu sõlmimist ning selles kohustuse ulatuse kindlaksmääramist.

Eraldi tuleb käsitleda olukorda, kus projekteerimistingimusi soovitakse anda EhS § 27 alusel, see tähendab olukorras, kus kohalik omavalitsus on kehtestanud detailplaneeringu ning planeeringulahendus sisaldab nii kohaliku omavalitsuse kui ka riigi pädevuses olevaid ehitisi. Sellises olukorras ei ole projekteerimistingimuste andmine riigi poolt võimalik, sest sellega sekkutaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse planeerimisautonoomia riive kaudu.

Kui esineb olukord, kus riigil on vajalik olemasolevat detailplaneeringu lahendust täpsustada, sest see sisaldab näiteks raudteed või teed puudutavat lahendust, siis on võimalikud erinevad lahendused:

1) Kohalik omavalitsus täpsustab projekteerimistingimuste detailplaneeringu lahenduse, kooskõlastades selle asjakohase riigiasutusega;
2) Kohalik omavalitsus tunnistab detailplaneeringu kehtetuks ulatuses, mis ei võimalda seda enam ellu viia, järgides kehtetuks tunnistamisele esitatavaid nõuded, sealhulgas detailplaneeringu terviklikust. Kui see on lubatav (kui ei esine detailplaneeringu koostamise kohustust), siis annab kehtetuks tunnistatud osale projekteerimistingimused riigiasutus.

Kuigi detailplaneeringut asendavad projekteerimistingimused reguleerivad suures osas samu küsimusi mis detailplaneering, ei ole nende puhul siiski nõutav kõigi detailplaneeringule esitatavate sisunõuete järgimine. [96]

6.2. Projekteerimistingimuste andmine detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel ja selle rakenduspraktika

6.2.1. Projekteerimistingimuste andmise juhud

Projekteerimistingimusi antakse EhS § 26 alusel ehitise püstitamiseks ja laiendamiseks üle 33%, kui puudub detailplaneeringu koostamise kohustus. Eriosades on erialused, kus näiteks raudtee ja teede ehitamise puhul on projekteerimistingimuste andmine seotud ehitusloakohustuslike ehitistega. Projekteerimistingimusi antakse ehitusloakohustusliku hoone ning olulise avaliku huviga rajatise puhul. Olulise avaliku huviga rajatis ei pea olema ehitusloakohustuslik. Kuna tegu on määratlemata õigusmõistega, siis on sellega seonduv jäetud pädeva asutuse kaalutluseks.

Intervjuude käigus tehti projekteerimistingimuste andmisega seonduvalt erinevaid ettepanekuid. Linnalises keskkonnas peetakse oluliseks, et projekteerimistingimusi saaks anda rohkematel juhtudel, näiteks kortermajade ümberehitamisel. Hajaasustuses tekitavad projekteerimistingimused isiku seisukohast aga halduskoormust juurde ning on tihtipeale ebavajalikud. Samas on projekteerimistingimused võimalus saada teada asukohas kehtivatest piirangutest ilma ehitusprojekti

[96] H. Mark. Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt. Juridica 1/2020, lk 19 eelviimane lõik. Vt ka TlnRnKo 19.06.2019, 3-18-835, p 15.

koostamata, mis võimaldab hoida kokku kulutusi. Kuna projekteerimistingimused peavad reeglina lähtuma üldplaneeringust, mille sisuline tõlgendamine toimub igakordselt kohaliku omavalitsuse kaalutlusotsuse alusel, siis on projekteerimistingimustega võimalik vastavad kaalutlused esitada ning neid ka hiljem ehitusprojekti koostamisel arvestada.

Üks võimalik lahendus on projekteerimistingimuste andmine teha pädeva asutuse kaalutlusotsuseks, kus linnalistel ja hajaasustuses olevatel kohalikel omavalitsustel oleks võimalik teha erinevaid otsuseid. Kaalumiskohustuse sätestamine võib aga kaasa tuua suurema koormuse pädevale asutusele, kes peab esmalt põhjendama projekteerimistingimuste andmise vajalikkust ning seejärel kaaluma antavaid tingimusi – ehk tegema kaks otsust. Olukorras, kus on tõenäoline, et projekteerimistingimused on vajalikud, pikeneb isiku seisukohast kahe otsuse tegemisel menetlusaeg. Teisest küljest on aga vastav menetlusaeg võimalik hoida kokku nendes kohalikes omavalitsustes, kus projekteerimistingimuste andmist ei peeta vajalikuks.

Kohtupraktikas rõhutatakse, et PlanS § 125 lõikes 5 sätestatud erandi kohaldamisel tuleb kohalikul omavalitsusel põhjendada, miks ta otsustas detailplaneeringu koostamise kohustuse korral siiski projekteerimistingimuste kasuks.[97] Ka õiguskantsler on välja toonud, et eelviidatud sättes toodud eelduste täidetuse korral ei ole pädeval asutusel kohustust igal juhul loobuda detailplaneeringu koostamise nõudest. [98]

Olukorda lihtsustaks tehniline lahendus, kus asukohta ja kavandatava ehitise suurust arvestades oleks võimalik EHR-st saada teada esmane tagasiside, milliseid menetlusi peab kohalik omavalitsus ehitise ehitamiseks vajalikuks.

Lisaks toodi välja, et hoonet ja rajatist võiks projekteerimistingimuste andmise juhtude vaates eristada. Projekteerimistingimused võivad olla olulised rajatise püstitamise seisukohast, kuid nende laiendamine üle 33% ei pruugi valdavatel juhtudel mõju omada. Sarnane sõnastus on ka PlanS-s, kus detailplaneering on vajalik üksnes rajatise püstitamiseks. Seega on analüüsis tehtud ettepanek eristada projekteerimistingimuste andmise juhte vastavalt hoonele ja rajatisele.

Lähtudes linnaliste kohalike omavalitsuste praktilistest probleemidest on analüüsis tehtud ettepanek projekteerimistingimuste andmise juhte täiendada projekteerimistingimuste andmiseks hoone ümberehitamise korral. Kuna ümberehitamise mõiste sisaldab mitmeid erinevaid tegevusi, siis tuleks projekteerimistingimuste andmise alusena sätestada ehitamise ohutuse vms tingimuse sisukohast. Projekteerimistingimused võiksid olla vajalikud hoone ümberehitamisel, kui muudetakse hoone piirdekonstruktsioone, muudetakse ja asendatakse hoone kande- ja jäigastavaid konstruktsioone või kui taastatakse osaliselt või täielikult hävinenud ehitis. Selleks, et vältida liigset koormust nendes kohalikes omavalitsustes, kus projekteerimistingimusi ei peeta vajalikuks, on projekteerimistingimuste andmine võimalik sätestada ka kaalutlusõigusena.

Lisaks toodi intervjuude käigus välja, et pädeval asutusel peaks olema võimalus anda projekteerimistingimusi seaduses määratlemata juhtudel, näiteks olukorras, kus see on vajalik ehitustegevuse keerukusest või avalikust huvist tulenevalt. Ühest küljest võib see olla mõistlik võimalus reguleerida ehitus- ja maakasutustingimusi enne ehitusloa menetlust, et vältida liigseid kulutusi isikule, kes soovib ehitada. Teisest küljest tekitab projekteerimistingimuste andmise osas laia kaalutlusõiguse andmine probleemi seadusliku aluse põhimõtte valguses. Kui anda võimalus

[97] H. Mark. Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt. Juridica 1/2020, lk 19 viimane lõik. Vt ka TrtRnKo 17.04.2017, 3-16-2611, p 21.

[98] Ibid, lk 20. Vt ka https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Detailplaneeringu%20kohustusest%20erandi%20lubamine.pdf

projekteerimistingimusi kehtestada seaduses määratlemata juhtudel, tekib pädeval asutusel liialt lai otsustusruum projekteerimistingimuste andmisel.

Üks võimalus on kaaluda EhS §-ga 35 lg 4 analoogse aluse sätestamist, kus pädeval asutusel on õigus ehitusluba anda, kui seda ei näe ette seadustiku lisad, kuid selleks on kaalukad alused nagu ehitise ohtlikkus, mõju avalikule ruumile ja isikute õigustele ning võrdlus teiste ehitusloakohustuslike ehitistega.

6.2.2. Projekteerimistingimuste andmise lähtedokumendid

EhS § 26 lg 3 sätestab, et projekteerimistingimuste andmisel arvestatakse asukohas väljakujunenud keskkonda, sealhulgas hoonestuslaadi, et projekteerimistingimuste andmine ei oleks vastuolus õigusaktide, isikute õiguste või avaliku huviga, üldplaneeringus määratud tingimusi ning muinsuskaitse eritingimusi, kui need on nõutavad muinsuskaitseseaduse kohaselt.

Mõiste „väljakujunenud keskkond“ sisustamiseks saab kasutada keskkonnaõiguslikku kohtupraktikat, kehtiva EhS seletuskirja ja PlanS § 125 lg 5 p 1.[99] Seega on „väljakujunenud keskkond“:

- inimese loodud või ümberkujundatud loodus- või tehiskeskkond, sh linnapargis aastaid valitsenud miljööd;
- ehitisele ja ehitamisele esitatavate nõuetega arvestamine, sh avalik-õiguslike kitsenduste järgimine ja ümbritsevate kinnisasjade omanike õiguste või huvide ülemäärasest kahjustamisest hoidumine;
- ehitusala ümbritsevad kinnistud ja seal paiknevad ehitised.

Projekteerimistingimuste andmisel on praktikas enim küsimusi tekitanud vastavus planeeringutele.

EhS kohaselt ei saa projekteerimistingimustega üldplaneeringus määratud tingimusi muuta. Ringkonnakohus on asjas 3-17-1437 asunud seisukohale, et kehtivast üldplaneeringust ei saa projekteerimistingimustega mööda minna ka juhul, kui kohalik omavalitsus on üldplaneeringu lahenduse elluviimisest osaliselt loobunud.[100]

Õiguskirjanduses leitakse, et pelgalt üldplaneeringu olemasolust ei piisa selleks, et loobuda detailplaneeringu koostamisest. Üldplaneeringus peab olema piisavalt määratud kasutus- ja ehitustingimused. Kohtupraktikas rõhutatakse, et kasutus- ja ehitustingimuseks ei ole maakasutuse juhtotstarve ega nõue, et hoonete projekteerimisel tuleb järgida väljakujunenud hoonestuslaadi ja struktuuri, sest samasisuline nõue tuleb juba PlanS § 125 lõike 5 punktist 1. [101]

Kuigi EhS toob välja vastavuse üldplaneeringule, kontrollitakse eriosade rakendamise käigus vastavust näiteks ka maakonnaplaneeringule, sealhulgas selle teema- või osaplaneeringule (vana PlanSi alusel ka joonehitise või olulise ruumilise mõjuga objekti planeeringule). Eriosade rakendamise vaates tuleks seega viide üldplaneeringule kustutada ning asendada see üldise viitega sõnale planeering. Milline planeeringuliik on konkreetses kaasuses asjakohane, tuleb igakordselt hinnata. Üldine reegel siinkohal on, et ehitamise vastavust tuleb hinnata liigilt kõige detailsemale olemasolevale planeeringule. Hoonete ehitamisel tuleb jätkuvalt lähtuda üldplaneeringus sätestatud maakasutus- ja ehitustingimustest. Olukorras, kus tegu ei ole kohaliku omavalitsuse pädevuses oleva küsimuse lahendamisega, tuleb aga kontrollida vastavust maakonnaplaneeringule.

[99] H. Mark. Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt. Juridica 1/2020, ptk 3.1.1., lk 20.

[100] TlnRnKo 31.01.2019, 3-17-1437, p 14.

[101] H. Mark. Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt. Juridica 1/2020, ptk 3.1.2., lk 20-21.

Maakonnaplaneeringule vastavust tuleb kontrollida näiteks olukorras, kus maakonnaplaneeringus toodud lahendused ei ole kantud üldplaneeringusse.

Samas eksisteerib õiguslikult keerukaid olukordi, kus riigi pädevuses oleva teema osas (nt maantee) on samaaegselt teiste küsimuste lahendamisega kehtestatud vastavale maa-alale üld- või detailplaneering. Kui detailsema astme planeering on olemas, siis tuleb sellest lähtuda. EhS eriosade rakendamisel tuleb arvestada varasemaid planeerimismenetlusi ning detailsemate planeeringute olemasolul ei saa anda neid planeeringuid eiravaid projekteerimistingimusi. Selline seisukoht on kooskõlas ka PlanS § 11 lg-ga 1, kus teabe piisavuse põhimõtte kontekstis tuleb arvestada kehtivaid planeeringuid. PlanS § 10 lg 3 kohaselt peavad kohalikku huvi väljendavad planeeringud olema kooskõlas riiklikku huve väljendavate planeeringutega. Seega ei peaks tekkima ka olukorda, kus riigi pädevuses olevates küsimustes on liigilt detailsema astme planeering vastuolus üldisema planeeringuga, mida oleks EhS eriosade kontekstis vaja järgida. Detailsema lahenduse järgimise kohustust toetab veel PlanS § 124 lg 8, kus on sätestatud, et detailplaneeringu olemasolul või detailplaneeringu koostamise kohustuse korral on detailplaneering ehitusprojekti koostamise alus.

Ringkonnakohus[102] on projekteerimistingimuste aluseks olevate dokumentide osas leidnud, et PlanS § 75 lg 1 p-s 18 on üldplaneeringu ülesandena toodud muu hulgas planeeringuala üldiste kasutus- ja ehitustingimuste, sealhulgas projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate tingimuste, maakasutuse juhtotstarbe, maksimaalse ehitusmahu, hoonestuse kõrguspiirangu ja haljastusnõuete määramine. Maakasutuse juhtotstarvet ei saa sätte sõnastusest tulenevalt pidada ala kasutus- ja ehitustingimuseks. Üldplaneeringu tingimused peavad PlanS § 125 lg 5 p 2 eelduste täitmiseks olema oluliselt täpsemad ega saa piirduda isegi maksimaalse ehitusmahu, hoonestuse kõrguspiirangu ja haljastusnõuete määramisega, sest needki ei ole ala üldised kasutus- ja ehitustingimused. /-/ Halduskohus selgitas õigesti, et seetõttu ei olnud projekteerimistingimuste andmine võimalik ning vastustaja kaalutlused soovitud ehitiste mittesobivusest asukohta ei oma tähtsust.

Seega on Ringkonnakohus leidnud, et olukorras, kus üldplaneering ei anna piisavalt täpseid tingimusi detailplaneeringu asendamiseks projekteerimistingimustega, ei ole seda võimalik teha. Ringkonnakohtu seisukoha laiendamine kõikidele detailplaneeringut asendavatele projekteerimistingimustele ei ole kooskõlas planeerimis- ja ehitusõiguse aluspõhimõttega, mis on ehitusvabadus. Kui üldplaneeringuga ei nähta ette ehitusvabaduse realiseerimist piiravaid tingimusi, siis tuleks asuda seisukohale, et tingimuste sisustamine on vaba ja selles asukohas ei olegi soovitud täiendavaid piiranguid ette näha. Seega tuleks selgitada projekteerimistingimuste andmiseks piisavate tingimuste olemasolu või nende kehtestamata jätmist uute üldplaneeringute koostamise raames.

Veel on praktikas tekitanud küsimusi, mida tähendab, et projekteerimistingimuste andmisel tuleb arvestada väljakujunenud keskkonda, sealhulgas hoonestuslaadi. Hoonestuslaad on defineeritud PlanS §-s 6 p 4, kus on sätestatud, et hoonestuslaad on piirkonna hoonestusele iseloomulike tunnuste kogum, mis võib seisneda hoone kõrguses, mahus, krundijaotuses, hoonete paiknemises üksteise suhtes või krundil. Seega on tegu selgitamist vajava küsimusega, mis ei nõua sisulisi muudatusi.

Mõiste „hoonestuslaad“ sisustamiseks saab kasutada PlanS § 6 punkti 4 ning 2002. aasta PlanS § 9 lõike 10 punkti 2 ja 3 kohta käivat kohtupraktikat (kuna PlanS k.r. § 125 lg 5 on sellega sarnane), mille kohaselt tuleb hinnata, kas krunti ümbritsevad ehitised moodustavad ühtse terviku, ning leida olemasolevate ehitiste ümbruskonna muljet kujundavad tunnused. [103]

Lisaks on EhS §-s 29 nimetatud need asjaolud, mis tuleb märkida projekteerimistingimuste taotluses. Praktikas nõuavad mitmed kohalikud omavalitused projekteerimistingimuste taotlusele lisaks ka eskiisiprojekti esitamist. Seejuures tuleb selgitada, et kuigi seadus sellist kohustust ei sätesta, st eskiisi

[102] TlnRK 19.06.2019, 3-18-835, p 14.

[103] H. Mark. Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt. Juridica 1/2020, ptk 3.1.1., lk 20.

esitamine ei ole projekteerimistingimuste andmise eelduseks, ei ole välistatud, et lisaks ja vajalike andmete ilmestamiseks esitab isik ka eskiisprojekti. Siiski ei pea analüüsi autorid vajalikuks eskiisi kohustuslikus korras esitamist, et mitte pikendada menetluse kestust ja halduskoormust.

6.2.3. Projekteerimistingimustega määratavad tingimused

Üldiselt saab välja tuua, et projekteerimistingimuste regulatsioon on liialt hoonekeskne. See tähendab, et projekteerimistingimustega määratud tingimused, näiteks suurim lubatud arv kinnisasjal, ehitisalune pind vms näitajad ei sobi rajatiste iseloomustamiseks.

Samas ei toodud intervjuude käigus välja, millised oleksid sobivamad projekteerimistingimustega rajatistele määratavad tingimused.

Riigikohtu asjas nr 3-17-740[104] vaidlesid pooled selle üle, kas projekteerimistingimuste kooskõlastama jätmine on õiguspärane. Kaebaja esitas Pöide Vallavalitsusele 9. veebruaril 2017 suvila projekteerimistingimuste taotluse, mille Keskkonnaamet (vastustaja) jättis kooskõlastamata. Vastustaja selgitas, et kinnistu on tervikuna kaetud kaitsealuse kadastiku elupaigatüübiga. Ehitamine pole lubatud, kuna sellega hävitataks elupaigatüüp suvila all ja ümbruses. Kohtu arvates ei ole vastustaja otsus jätta projekteerimistingimused kooskõlastamata õiguspärane. Kolleegium rõhutas, et olukorras, kus kavandatava ehitise rajamine võib avaldada olulist ebasoodsat mõju Natura võrgustiku ala kaitse eesmärgile, tuleb keskkonnamõjude hindamise vajalikkust kaaluda juba projekteerimistingimuste menetluses.

6.3. Projekteerimistingimuste andmine detailplaneeringu olemasolul ja selle rakenduspraktika

6.3.1. Projekteerimistingimuste andmise juhud

Intervjuude käigus toodi välja, et EhS § 27 lg 1 kohaselt võib projekteerimistingimustega täpsustada üksnes ehitusloakohustusliku hoone või olulise avaliku huviga rajatise tingimusi. Praktikas on tekitanud probleeme asjaolu, et detailplaneeringuga saab täpsustada üksnes ehitusloakohustuslike ehitiste tingimusi. Sätte sõnastus on loonud olukorra, kus näiteks ehitusteatise kohustuslike või vaba ehitustegevust käsitlevate tingimuste täpsustamine ei ole võimalik. Samas on tegu ehitistega, mille ehitamine omab väiksemat mõju ümbritsevale. Tihtipeale on tegu ka põhiehitist teenindavate ehitistega. Seega peaks olema võimalus põhjendatud juhul täpsustada kõiki detailplaneeringus käsitletud teemasid, kui see ei muuda detailplaneeringu põhilahendust, tegu ei ole olemusliku muudatusega ning tagatud on detailplaneeringu terviklahenduse elluviimine.

Detailplaneeringute täpsustamise küsimus on aktuaalne nii uute kui ka vanade detailplaneeringute puhul. Sõna „täpsustama“ tähendab, et projekteerimistingimustega ei lahendata detailplaneeringus seni käsitlemata teemasid, mis võiksid mõjutada põhilahenduse elluviimist. Kui detailplaneeringud on kehtestatud väga täpsete maakasutus- ja ehitustingimustega ei pruugi täpsustamine enam olla võimalik, sest lahendus on tehtud sellises täpsusastmes, näiteks ehitise kasutamise sihtotsrabe täpsuses, kus enam täpsemaid kategooriad ei ole võimalik sätestada. Siis tuleb tõdeda, et näiteks kui hoone kasutusotstarbeks detailplaneeringus on määratud restoran, siis kasutusotstarvete loetelu ei võimalda seda muuta muuks teenindushooneks, sest restoran on kõige detailsem võimalik lahendus. Nii detailsetel tingimustel peavad olema kaalukad õiguslikud põhjendused, näiteks naabrusõiguste kaitse, mistõttu võivad need olla detailplaneeringu põhilahenduse osaks. Sellest tulenevalt ei ole võimalik neid täpsustada ja tuleb muuta detailplaneeringut.

[104] RKHKo 28.11.2019, 3-17-740, p

Veel toodi intervjuude käigus välja, et arusaamatu on, kas EhS § 27 lg-s 1 toodud loetelu on kumulatiivne või alternatiivne. Tegu on alternatiivse loeteluga, piisab vastava asjaolu selgitamisest.

Kohtupraktikas on leitud, et kui detailplaneeringus on ette nähtud ehituskeeluvöönd, kujutaks selle vähendamine endast planeeringulahenduse olemuslikku muutmist EhS § 27 lõike 2 tähenduses. Seaduse alusel kehtestatud keeluvööndit ei saa ka nihutada EhS § 27 lõike 4 punktile 2 tuginedes. Seevastu pole juurdepääsutee asukoha muutmist peetud planeeringulahenduse olemuslikuks muutmiseks. Samas, olukorras kus kinnistute juurdepääsuteed on paika pandud kehtiva detailplaneeringu ning servituudilepingutega, ei ole kohus pidanud uute juurdepääsulahenduste loomist võimalikuks muul viisil kui uue detailplaneeringu ja uute servituudilepingutega, arvestades, et projekteerimistingimuste abil ei ole võimalik vabaneda kinnistusraamatusse kantud teeservituudi seadmise lepingutest.[105]

6.3.2. Projekteerimistingimustega määratavad tingimused

Detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimustega antavad tingimused on praktikas osutunud väga kitsaks. Nagu on välja toodud ülal, siis projekteerimistingimustega peaks saama täpsustada kõiki detailplaneeringus käsitletud teemasid, kui see ei kahjusta detailplaneeringu põhilahenduse elluviimist ega ole olemuslik muudatus. Kuna projekteerimistingimuste andmine on seotud omandipõhiõiguse piiramisega, tuleb pädevale asutusele laiema kaalutlusruumi andmisel detailplaneeringu täpsustamiseks hoolikalt kaaluda diskretsiooni kasutamise piiranguid.

Intervjuude käigus selgus, et EhS § 27 lg 4 tingimused ja nende täpsustamine on väga piiratud, millest tulenevalt proovitakse vajalikke tegevusi, näiteks ühe rajatise liigi asendamine teisega, mahutada olemasolevate aluste alla. Samas olemasolevad täpsustamise alused võimaldavad muuta detailplaneeringus kindlaks määratud rajatise asukohta, mitte selle liiki. Vastava normi liialt jäik sõnastus on tekitanud ka ebakõla hilisemates loamenetlustes, kus on hinnatud detailplaneeringust erineva ehitise ehitamist ning näiteks sellekohase kaalutlusruumi olemasolu pädeval asutusel. See on omakorda tekitanud diskussiooni detailplaneeringus kehtestatud tingimuste õiguslikust siduvusest. Detailplaneeringutega on sätestatud tingimustega seotud oluline avalik huvi, sest need on kokku lepitud detailplaneeringu menetluse käigus. Seega ei peaks projekteerimistingimustega olema võimalik täpsustada detailplaneeringut sellisel viisil, et selle menetluse läbimine muutub sisutühjaks.

Detailplaneeringu täpsustamise puhul projekteerimistingimustega on oluline ka kaebeõiguse piirangud. Kui projekteerimistingimustega saab liiga vabalt muuta detailplaneeringus seni ette nähtud tingimusi, aga samas saab projekteerimistingimusi vaidlustada üksnes üldkorras ning populaarkaebuse esitamise õigust ei ole, siis võivad jääda avalikud huvid kaitseta. Lisaks on detailplaneeringus sätestatud tingimused olulised, sest need võivad omada iseseisvat mõju kaebeõiguse alusena.

Riigikohus on leidnud, et lisaks õigusaktidele võivad subjektiivsed avalikud õigused tuleneda ka haldusaktist[106], seega ka planeeringust.[107] Halduskolleegium on ka leidnud, et detailplaneeringus sätestatud nõude rikkumine võib olla kaebeõiguse aluseks, sest see paneb paika hoonete kõrguse ja suuruse piirid. Detailplaneeringus ehitise tehniliste andmete sätestamisega lahendataksegi naaberkinnisasjade omanike vahelisi ehituslikke huvikonflikte. Kohtumenetluses naabri huve

[105] H. Mark. Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt. Juridica 1/2020, ptk 3.2., lk 21-22.

[106] RKHKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 22.

[107] RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 10.

kaitsvale planeeringusättele tuginemiseks ei pea isik ära näitama omandiõiguse või muu põhiõiguse riivet.[108]

Riigikohtu lahendi osas käsitletud artiklis on leitud, et kui otsida puudujääke planeerimis- ja ehitusõiguses, siis võib välja tuua, et kasutusloa menetluses on antud võimalus ehitusloas sätestatud tingimustest kõrvale kalduda, kui tegu ei ole ehitusprojekti olulise muudatusega.[109] See säte tugineb kaasusele, kus Riigikohus tõi välja, et kohalik omavalitsus peab enne, kui ta otsustab kasutusloa andmise, hindama kõrvalekaldumiste olulisust ja ehitusloa muutmise vajalikkust.[110] Võimalik, et samasugune kõrvalekaldumise säte on vajalik ka detailplaneeringu ja ehitusloa vahelises suhtes. Mingil määral võimaldab seda projekteerimistingimuste regulatsioon, kuid see on oma olemuselt suhteliselt piirav. Lisaks keelab PlanS anda projekteerimistingimusi detailplaneeringus kehtestatud planeeringulahenduse olemuslikuks muutmiseks.[111]

Detailplaneeringut täiendavate projekteerimistingimuste puhul on küsimus, kas projekteerimistingimused muudavad detailplaneeringut sisuliselt või tegu on ühekordsete detailplaneeringu lahendust kohendavate tingimustega. Kuna projekteerimistingimusi käsitletakse ehitusloa eelhaldusaktina, siis on võimalik õiguslik käsitlus, kus projekteerimistingimused ammenduvad analoogselt ehitusloaga ehitise valmimisel ja sellele kasutusloa andmisel. See tähendaks ühtlasi, et detailplaneeringu kehtestatud lahendust ei muudeta. Seega jääks detailplaneeringu lahendus kehtima ja seda oleks algsel kujul võimalik korduvalt realiseerida. Sellest tuleneb, et projekteerimistingimustega on võimalik korduvalt täpsustada detailplaneeringus sätestatud sama tingimust vastavalt ehitusloa andmisest tulenevale vajadusele.

Eeltoodud mõttekäiku toetab asjaolu, et detailplaneeringu kui haldusakti muutmiseks tuleks viia läbi sama menetlus, mis viidi läbi detailplaneeringu kehtestamiseks. Kuna projekteerimistingimustega ei tunnistata detailplaneeringut osaliselt kehtetuks ja ei asendata olemasolevaid tingimusi, siis on tegu eraldiseisva aktiga, mis hõlbustab ehitustegevust. Veel on seda käsitlust toetav asjaolu, et projekteerimistingimused kehtivad viis aastat. Kui need muudaksid detailplaneeringu lahendust, siis tekiks küsimus ka nende kehtivuse osas, sest detailplaneering on tähtajatu haldusakt. Kui projekteerimistingimused kaotaksid kehtivuse ja sellest tulenevalt võiks kaotada kehtivuse ka detailplaneeringus muudetud tingimus, siis oleks küsimus, millised maakasutus- ja ehitustingimused kehtiksid. Õiguslikult selgem on jätta detailplaneering puutumata (muutmata) ning käsitleda projekteerimistingimusi eraldiseisva haldusaktina, mis loob eeldused ehitusloa andmiseks ja annab ühtlasi seadusliku aluse detailplaneeringu algselt lahendust kohendada.

Lisaks toodi välja, et EhS § 27 lg 4 loetelu ei ole süstemaatiline ning arusaamatu on, kuidas on kujunenud seal sätestatud tingimused. Tuleb nentida, et loetelu ei põhine süstemaatilisel analüüsil ning käsitletud ei ole teisi sarnaseid olukordi. EhS-s ja PlanS-s on erinevaid õiguslikke võimalusi, kuidas ühe haldusaktiga saab muuta varasemat (hierarhias kõrgemal olevat) haldusakti ning milliste tingimuste ilmnemisel ning kuidas seda tehakse. Näiteks saab üldplaneeringuga teha maakonnaplaneeringu muutmise ettepaneku[112], detailplaneeringuga muuta üldplaneeringut[113] või kasutusloa andmisel kaaluda ehitusloast erinevalt ehitamist.

---

[108] RKHKo 31.01.2017, 3-3-1-69-16, p 26.

[109] EhS § 46 lg 1 p 1.

[110] RKHKo 22.02.2005, 3-3-1-84-04, p 10.

[111] S. Mikli. Kaalutlusruum kasutusloa andmisest keeldumisel. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas 3-17-1398. Juridica 2017/10, lk 726-731.

[112] PlanS § 75 lg 3.

[113] PlanS § 142.

Intervjuudes toodi välja, et projekteerimistingimustega ei tohi muuta selliseid tingimusi, mida peetakse PlanS §-s 142 üldplaneeringut muutvateks tingimusteks. Näiteks on küsimus hoone korruselisuses, kui selle kõrgus ei muutu. Kõrguspiirangud võivad tuleneda üldplaneeringust ja on seega detailplaneeringu olulised tingimused. Korruselisus ja kõrgus ei pea aga tingimata olema omavahel seotud. Samas ei pruugi avalikke huvisid mõjutada hoone korruselisus, sealhulgas poolkorrused, mis on pigem hoone siselahenduse küsimus. On selge, et lisakorruse rajamisel peab järgima korruse mõistet ning muid detailplaneeringus toodud tingimusi, näiteks parkimiskohtade olemasolu. Riigikohus on toonud välja, et planeeringu põhilahendusena tuleb vaadelda planeeringu olulist osa, mis tagab planeeringuga kavandatu elluviimisel lahenduse tervikliku toimimise. Krundile määratud mitme sihtotstarbe omavaheliste proportsioonide muutmine planeerimismenetluse käigus ei ole konkreetse planeeringu puhul planeeringu põhilahenduse muutmine.[114] Põhilahendusega arvestamine ning keeld seda projekteerimistingimustega täiendada, võib samuti olla üks võimelikke lähenemisviise – EhS §-s 27 lg 3 kasutab hetkel olemusliku muutmise kontseptsiooni.

Seoses kolmandate isikute õiguste, eelkõige omandipõhiõiguse, riivega on kohtupraktikas tõendamist leidnud, et kuigi PlanS § 125 lõike 5 järgi ei ole projekteerimistingimuste andmiseks nõutav naaberkinnisasja omaniku nõusolek, peab kohalik omavalitsus halduse heast tavast tulenevalt teavitama naaberkinnisasjade omanikke ning tasakaalustama uue projekteerimistingimuste taotleja ja naaberkinnistute omanike huve.[115] Lisaks on leitud, et projekteerimistingimustega saab näha ette ehitusprojekti tutvustamise naaberkruntide omanikele, kui ehitustegevus nende naabrusõigusi mõjutab.[116]

Õiguskirjanduses on asutud seisukohale ja kohtupraktikas on tõendamist leidnud ka see, et projekteerimistingimustes määratud arhitektuurse ja ehituslike tingimustega võidakse ühtlasi lahendada naaberkinnisasjade omanike vahelisi ehituslikke konflikte. Sellised tingimused võivad luua iseseisva subjektiivse õiguse, mille riive võib anda isikule kohtuliku kaebeõiguse. Lisaks ei saa kohalik omavalitsus jääda lootma sellele, et projekti koostaja või ehitusloa taotleja arvestab naabrite huvidega, vaid peab ise täitma temal lasuvat ülesannet tagada tasakaalustatud ruumilise arengu ja maakasutuse kujunemine ning ehitatud keskkonna eesmärgipärane toimivus (PlanS § 1 lg 1 ja EhS § 1). Selline kohustus tuleb sõnaselgelt ka EhS § 32 p-st 5. Tallinna ringkonnakohus EhS § 32 lg-t 5 sisustades on asunud seisukohale, et normi peamiseks eemärgiks on vältida ebaproportsionaalset sekkumist naaberkinnistute omanike õigustesse, mida võidakse kavandatava ehitisega või ehitamisega kõige intensiivsemalt riivata. Selle juures ei ole kohtu arvates projekteerimistingimuste andmisest keeldumise piisavaks aluseks näiteks kolmanda isiku huvi miljöö ja olemasoleva keskkonna säilimise vastu. [117]

Samuti on õiguskirjanduses tõstetud esile asjaolu, et kohtud on pidanud korduvalt selgitama, et projekteerimistingimuste andmine detailplaneeringu koostamise asemel ei tekita kolmandatele isikutele õigust vaidlustada projekteerimistingimuste andmist avalikes huvides.[118]

6.4. Projekteerimistingimuste elluviimiseks sõlmitav haldusleping

[114] RKHKo 12.03.2015, 3-3-1-71-14, p 11-12.

[115] TrtRnKo 19.06.2015, 3-13-1227, p 27.

[116] TrtRnKo 21.03.2018, 3-17-1531, p 13.

[117] H. Mark. Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt. Juridica 1/2020, ptk 3.3., lk 22 viimane lõik.

[118] H. Mark. Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt. Juridica 1/2020, ptk 4., lk 24.

Projekteerimistingimuste regulatsioon on võrreldav detailplaneeringu sätetega. Praktikas on tõusetunud küsimus, kas projekteerimistingimustega kavandatava elluviimiseks on võimalik sõlmida halduslepingu analoogselt PlanS §-ga 131, kus detailplaneeringu menetlemise raames saab sõlmida halduslepingu detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamiseks.

Näiteks tõusetud projekteerimistingimustega kavandatu elluviimine olukorras, kus kasutatakse PlanS §-s 125 ette nähtud võimalust ning loobutakse kaalutlusotsuse alusel detailplaneeringu koostamisest ja see asendatakse projekteerimistingimustega EhS § 26 alusel. Ühest küljest võib leida, et PlanS § 125 lg 5 kasutamisel on tegu olemasoleva hoonestuse vahele ehitamisega ning juba välja kujunenud keskkonnaga, millest tulenevalt ei peaks seal olema vajadust ehitada välja avalikult kasutatavaid teid või tehnorajatisi. Teisest küljest võib aga esineda olukordi, kus olemasoleva hoonestuse vahel uue hoone püstitamisega kaasneb oluline mõju olemasolevatele teedele või tehnorajatistele ning kohaliku omavalitsuse ja arendaja koostöös oleks mõistlik leida õiguspärane lahendus. Kuna praktikas ei ole ette nähtud kohaliku omavalitsuse ülesannete üleandmist projekteerimistingimuste kehtestamisel, on vastava õiguslik küsimus segane.

Lisaks on välja toodud, et kulude hüvitamine või jagamine peaks olema võimalik olukorras, kus paralleelselt ühe rajatise ehitamisega, näiteks maantee rajamisel, võiks olla võimalik teistel samasse asukohta ehitatavate rajatiste omanikel õiguspäraselt hüvitada lisatöödega tekkinud kulutused. Näiteks puudutab selline küsimus maanteekoridori rajatavate side-, elektri- vms rajatiste ehitamist. Kuna tegu ei ole maantee rajamiseks vältimatult vajalike ehitistega, kuid maantee rajamise seisukohast on ka ebamõistlik kord ehitatud ehitist hakata hiljem eraldiseisva ehitusprojekti raames lammutama, siis oleks otstarbekas lahendus kavandada erinevad rajatised ühe ehitusprojekti raames, millele antakse projekteerimistingimused ning võimaldada projekteerimistingimustega kavandatu viia ellu koostöös.

Halduslepingu sõlmimisel kehtiks analoogselt PlanS §-ga 131 ehitiste väljaehitamiskohustuse üleandmise piirangud. Lisaks tuleb sätestada selge loetelu avalik-õiguslikest ülesannetest, mida võib vastava sätte alusel üle anda. Säte on mõeldud ammendava loeteluna, et piirata avaliku võimu võimalust oma ülesandeid ülemääraselt delegeerida ning et üle ei antaks ülesandeid, mille osas ei ole ette nähtud volitamise võimalust. PlanS seletuskirjas[119] on selgitatud halduslepingu sõlmimise aluseid ning toodud välja ka asjakohane kohtupraktika. Projekteerimistingimustekohaste rajatiste väljaehitamisel kehtiks antud selgitused vastavalt ja siinkohal ei hakata neid selgitusi üle kordama.

6.5. Muud projekteerimistingimustega seonduvad ettepanekud

Projekteerimistingimuste regulatsiooniga seonduvalt on veel toodud välja, et kui kasutatakse PlanS §-s 125 lg 5 toodud alust ning detailplaneering asendatakse projekteerimistingimustega, siis peaks ka sellisel juhul olema võimalik vähendada ehituskeeluvööndit. Ainuüksi ehituskeeluvööndi vähendamine ei peaks tingima detailplaneeringu koostamise kohustust. Ka projekteerimistingimuste andmise menetlusse saab kaasata Keskkonnaameti ning neid saab menetleda avatud menetluses, kus on võimalik igaühel esitada oma arvamus.

Sellest tulenevalt saab teha ettepaneku looduskaitseseaduse täiendamiseks viitega PlanS §-le 125 lg 5, et ka projekteerimistingimuste menetluses oleks võimalik ehituskeeluvööndit vähendada.

6.6. Kokkuvõte ja ettepanekud

[119] Planeerimisseaduse SE 571 seletuskiri, lk 168. Internetis: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus.

Revisjoni käigus tõusetunud ettepanek	Tehniline lahendus	Õiguslik lahendus	Selgitamine ja juhendamine
Projekteerimistingimuste üldküsimused			
Defineerida olulise avaliku huviga rajatis. Ühtlustada mõiste PlanS-iga.	-	Täiendada EhS § 3 olulise avaliku huviga rajatise mõistega. Täiendada PlanS § 6 olulise avaliku huviga rajatise mõistega.	Alternatiivselt saab seaduse täiendamise asemel anda selgituse, mida mõeldakse olulise avaliku huviga rajatise all ning mida peab kaaluma vastava mõiste kasutamisel.[120] Selgitus tuleks paremini kommunikeerida vastavatele asjaosalistele.
Täiendada EhSi projekteerimistingimuste andmise pädevust reguleerivate sätetega, mis võimaldaks neid menetleda kompleksselt.	-	Täiendada EhS § 28 lg-tega 2 ja 3, kus antakse TTJA-le pädevus anda projekteerimistingimused kattuvate pädevuste korral. Eriosasid täiendada vastavate eranditega	-
Detailplaneeringu asendamine projekteerimistingimustega PlanS § 125 lg 5 alusel peab olema seostatud planeeringute infosüsteemiga.	Teha tehniline lahendus, kus detailplaneeringut asendavad projekteerimistingimused oleksid nähtavad planeeringute infosüsteemis, et oleks aru saada, et kinnisasjale on antud maakasutus- ja ehitustingimused.	-	-
EHR-s peab olema arusaadav, millisel alusel on	Teha tehniline lahendus, kus eristatakse	-	-

[120] Rahandusministeerium on vastava selgituse andnud. Kuidas selgitada välja, kas ehitis on olulise avaliku huviga rajatis, mille püstitamiseks on vajalik koostada detailplaneering? Internetis: https://planeerimine.ee/kkk/kas-ehitis-on-olulise-avaliku-huviga-rajatis/.

projekteerimistingimused antud.	projekteerimistingimuste andmise aluseid.		
EhS § 26			
Kaaluda projekteerimistingimuste andmise vajadust.	Teha tehniline lahendus, kus EHR-s on võimalik pädevalt asutuselt küsida eelhinnangut projekteerimis-tingimuste vajalikkuse kohta.	Muuta EhS § 26 lg 1 ning sõnastada see viisil, et projekteerimistingimuste andmine on kohaliku omavalitsuse kaalutlusotsus.	-
Muuta projekteerimistingimuste andmise juhte, sealjuures eristada hoonet ja rajatist. Lisada ümberehitamise juht.	Teha vastav tehniline lahendus, kus eristatakse projekteerimis-tingimuste andmise juhte.	Muuta EhS § 26 lg 2 jättes: 1) projekteerimistingimuste andmise kohustuse rajatisele üksnes selle püstitamisel; 2) hoone osas jätta alles projekteerimistingimuste andmise kohustus selle laiendamisel üle 33%; 3) täiendada sätet hoone ümberehitamise juhtumiga.	-
		Alternatiivselt täiendada sätet hoone ümberehitamise juhtumiga, kuid jätta see kohaliku omavalitsuse igakordseks kaalutlusotsuseks.	
Kaaluda seaduse täiendamise vajadust pädeva asutuse kaalutlusõigusega anda projekteerimistingimusi seaduses määratlemata juhtudel.	-	Kui otsustada kaalutlusõiguse andmise kasuks, siis tuleb täiendada EhS § 26 lg-ga 2^2, kus sätestatakse analoogselt EhS §-ga	-

		35 lg 4 ja §-ga 38 lg 3 võimalus anda projekteerimistingimusi juhtudel, mis ei ole seaduses määratletud.	
Muuta projekteerimistingimuste aluseks olevaid dokumente.	-	Muuta EhS § 26 lg 3 p 3 ning viidata, et projekteerimistingimused peavad vastama planeeringule.	-
Analüüsida, kui täpsed tingimused peavad olema olukorras, kus detailplaneering asendatakse PlanS § 125 lg 5 alusel projekteerimistingimustega.	-	-	Anda selgitus uute üldplaneeringute koostamise raames, millised on piisavad ala kasutus- ja ehitustingimused, et projekteerimistingimusi oleks võimalik anda. Oluline on ka välja tuua, et piiravad tingimused võib jätta määratlemata ja sellisel juhul on omanikul õigus vabalt valida kasutus- ja ehitustingimuste vahel.
EhS § 27			
Võimaldada projekteerimistingimusi anda ka muudel kui ehitusloakohustuslikel juhtudel.	-	Muuta EhS § 27 lg 1 sissejuhatav lause.	-
On ebaselge, kas EhS §-s 27 lg 1 sätestatud loetelus esitatud tingimused peavad esinema koos.	-	-	Anda selgitus, et tegu on alternatiivse loeteluga ning projekteerimis-tingimuste andmiseks piisab ühe aluse esinemisest. Kusjuures EhS § 27 lg 1 p-d 2 ja 3 võiva d esineda enne 5 aasta möödumist detailplaneeringu kehtestamisest.
Projekteerimistingimuste andmisel detailplaneeringu	Teha tehniline lahendus, kus:	-	-

täpsustamiseks EhS § 27 alusel peavad muudetud tingimused kajastuma detailplaneeringus.	1) muudetud tingimused kajastuvad detailplaneeringus; 2) projekteerimis-tingimused ja detailplaneering on omavahel EHR-s lingitud.		
Muud projekteerimistingimustega seonduvad küsimused			
Võimaldada projekteerimistingimuste andmisel sõlmida PlanS §-ga 131 analoogne leping.	Projekteerimis-tingimuste kohaste rajatiste väljaehitamise haldusleping peab kajastuma EHR-s ning selle täitmine peab olema sealt jälgitav.	Täiendada EhSi projekteerimistingimuste kohaste rajatiste väljaehitamise sättega.	-
Võimaldada PlanS § 125 lg 5 alusel antud projekteerimistingimustega vähendada ehituskeeluvööndit.	-	Täiendada LKS § 40 lg 4 p-ga 4, et vähendada ehituskeeluvööndit projekteerimistingimuste alusel.	-
Teha tabel projekteerimistingimuste kohustuslikkuse kohta.	-	-	Teha juhendi vormis projekteerimistingimuste tabel analoogselt EhS lisaga 1 ja 2.

6.7. Ettepanekute mõjud

Olulise avaliku huviga rajatise mõiste defineerimine – EhS § 3 ja PlanS § 6	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: suureneb õigusselgus.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: suureneb õigusselgus.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Projekteerimistingimuste andmise pädevust reguleerivate sätete täiendamine, et võimaldada nende menetlemist komplekssselt – EhS § 28 lg 2 ja 3	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: projekteerimistingimusi ei anta enam mitmel korral seotud asjadele. Menetlus muutub efektiivsemaks.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: TTJA saab pädevuse anda projekteerimistingimused kattuvate pädevuste korral. Menetlus muutub ühtlasemaks ja efektiivsemaks. TTJA töökoormus kasvab, KOV-ide töökoormus väheneb.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Detailplaneeringu asendamine projekteerimistingimustega PlanS § 125 lg 5 alusel seostamine planeeringute infosüsteemiga

Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: luuakse tehniline lahendus, mille abil on võimalik näha detailplaneeringu asendamine projekteerimistingimustega. Infovahetus paraneb, menetlus on efektiivsem.	
Mõju olulisus	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: luuakse tehniline lahendus, mille abil on võimalik näha detailplaneeringu asendamine projekteerimistingimustega. Infovahetus paraneb, menetlus on efektiivsem.	
Mõju olulisus	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Projekteerimistingimuste andmisel kohalikele omavalitsustele kaalutlusõiguse andmine – EhS § 26 lg 1	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: protsess muutub kiiremaks ja odavamaks, kuna ei pea riigilõivu maksma.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud
Sihtrühm: KOV-id

Avalduv mõju: väheneb halduskoormus, tulud vähenevad riigilõivu võrra nende asjade puhul, kus projekteerimistingimuste andmise nõue kaob. Kaalutlusotsuste rolli suurenemisel kasvab korruptsioonioht.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: suur	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Projekteerimistingimuste andmise juhtude muutmine – EhS § 26 lg 2	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: rajatiste laiendamine lihtsustub, kuna kaob projekteerimistingimuste andmise kohustus. Hoone ümberehitamisel võib anda projekteerimistingimusi, mis võib muuta ehitusloa saamise aega (nii pikendada, kuna projekteerimistingimuste andmine tähendab ajakulu, kui ka lühendada, kuna tänu projekteerimistingimuste andmisele võib ehitusloa menetlemine kiireneda).	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id	
Avalduv mõju: halduskoormus väheneb, kuna rajatiste laiendamisel ei pea enam andma projekteerimistingimusi. Kuna hoone ümberehitamisel võib edaspidi projekteerimistingimusi anda kaalutlusotsusena, siis KOV-ide halduskoormus suureneb, samas tänu projekteerimistingimuste andmisele võib ehitusloa menetlemine kiireneda.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: suur	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Projekteerimistingimuste andmine kaalutlusõigusega seaduses määratlemata juhtudel – EhS § 26	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: seaduses määratlemata juhtudel ehitamiseks loa saamine lihtsustub, sest detailplaneeringu muutmise asemel saab kaalutlusõigusega kasutada projekteerimistingimuste andmist.	
Mõju olulisus	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id	
Avalduv mõju: KOV-idel kulub seaduses määratlemata juhtude menetlemiseks vähem ressurssi, sest kaalutlusõigusega tekib võimalus anda projekteerimistingimusi detailplaneeringu muutmise asemel.	
Mõju olulisus	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Seaduse täpsustamine, et projekteerimistingimused peavad vastama planeeringule – EhS § 26 lg 3 p 3	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: õigusselgus tõuseb.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: õigusselgus tõuseb. Planeeringutele vastavuse kontrolli teostamise koormus võib kasvada.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Ehitusloakohustusliku hoone tingimuse eemaldamine EhS § 27 lg 1 sõnastusest	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: väiksemate ehitistega seotud muudatuste korral ei pea hakkama detailplaneeringut kehtetuks tunnistama, piisab projekteerimistingimuste muutmisest. Menetlus on lühem ja lihtsam.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: halduskoormus väheneb, kuna väiksemate ehitistega seotud muudatuste korral ei pea menetlema detailplaneeringu kehtetuks tunnistamist.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Projekteerimistingimuste andmisel halduslepingu sõlmimise võimaldamine	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: oma ehitisi saab ehitada avaliku sektori rajatistega samal ajal, mis muudab protsessi efektiivsemaks. Samas võib tekkida oht, et KOV ja/või riik annavad osa oma kohustustest üle ja survestavad katma osa kulutustest. Suureneb vaidluste oht.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: tekib võimalus sõlmida halduslepinguid ka projekteerimistingimuste puhul ning jagada erasektoriga kohustusi ja kulutusi.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Ehituskeeluvööndi vähendamise võimaldamine projekteerimistingimustega	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: kuna teatud juhtudel ei pea enam detailplaneeringut muutma, siis muutub menetlus lühemaks ja lihtsamaks.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: ühe juhtumi põhiselt halduskoormus väheneb, kuid töökoormus võib kokkuvõttes tõusta, kui menetluse lihtsustamine toob kaasa juhtumite arvu kasvu.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

7. TEAVITUS- JA LOAMENETLUSED

7.1. Ehitus- ja kasutusteatis

Kehtiv EhS eristab teavitus- ja loakohustust. Teavitusmenetlus hõlmab ehitus- ja kasutusteatise esitamist. See tähendab, et kehtiva korra järgi kohustub isik EhS Lisas 1 toodud ehitiste puhul esitama EHR-i kaudu pädevale asutusele ehitusteatise ja seda vähemalt 10 päeva enne ehitamisega alustamist. Juhul, kui pädev asutus ei teavita ehitusteatise esitajat kümne päeva jooksul vajadusest ehitusteatises esitatud andmete täiendavaks kontrollimiseks, siis on lubatud alustada ehitamist.

Samasugustest kaalutlustest lähtutakse ka kasutusteatise menetluses – EhS Lisas 2 toodud ehitiste puhul tuleb samuti vähemalt 10-päevase ooteajaga esitada pädevale asutusele EHR-i kaudu kasutusteatis juhul, kui ehitis on valmis ja seda või selle osa soovitakse kasutama hakata või alternatiivselt, kui soovitakse selle kasutusotstarvet muuta. Juhul, kui pädev asutus ei teavita kasutusteatise esitajat kümne päeva jooksul vajadusest kasutusteatises esitatud andmete täiendavaks kontrollimiseks, siis võib asuda ehitist kasutama või muuta selle kasutusotstarvet.

Konkreetselt kasutusteatise osas toodi intervjuudes välja, et on ebaselge, kas kasutusteatise alusel saab ehitise kasutusse võtta ka osaliselt. Ühe võimaliku EhS § 47 lg-s 2 tõlgenduse kohaselt, on see võimalik, kuivõrd kasutusteatist saab esitada ka juhul, kui kasutama hakatakse üksnes osa valminud ehitisest. Seda tuleks avalikkusele ja pädevatele asutustele täiendavalt selgitada.

Teavitusmenetlus kehtestati ehitusvaldkonnas 2015. a jõustunud EhS-ga. Ehitamisest teavitamine oli varasemas seaduses reguleeritud väikeehitise püstitamise teatisega (EhS v.r § 16 lg 6), kus ehitise omanik pidi kohaliku omavalitsuse üksusele esitama teatise detailplaneeringu kohustusega aladel kuni 20 m^2 ehitisealuse pinnaga väikeehitise püstitamisel. Väikeehitise teatise osas kehtis sarnaselt kehtiva EhS-ga nõue, et teatis tuli esitada 10 tööpäeva enne ehitise ehitamise alustamist ning et kohalik omavalitsus võis seda täiendavalt kontrollida. EhS koostamisel kaaluti teatise esitamist kui täitmaks klassikalist informeerimise kohustust. See tähendab, et teatise esitamisele ei oleks järgnenud 10-päevast ooteaega, vaid ehitamisega või kasutamisega oleks võinud alustada koheselt. Eelnõu kooskõlastamise käigus siiski leiti, et 10-päevane ooteaeg on vajalik teiste isikute õiguste ning avaliku huvi (nt tuleohutus, keskkonnakaitse) kaitseks.

Järelikult ei ole lihtsustatud menetluse (ilma 10-päevase ooteaja rakendamiseta) rakendamine kehtiva teavitamismenetluse asemel võimalik ka edaspidi. Samasugust kindlat seisukohal on väljendanud ka Riigikohus, kes on leidnud, et ehitusteatise menetluses tuleb pädeval asutusel arvestada ehitise ja selle kasutamise mõju teistele isikutele. Kui ehitamisele esitatavate avalik-õiguslike nõuete rikkumine kahjustab naabrite (nt elamu kaasomanike) õigusi, tuleb pädeval asutusel algatada täiendav kontroll. Ehitusteatise aktsepteerimine ei asenda teiste kaasomanike nõusolekuid, mis võivad olla vajalikud ehitamiseks.[121] Järelikult tuleb ka teatisekohustuslike ehitiste puhul mh naabrusõigustega arvestada ja vajadusel neid menetlusse kaasata (EhS § 36 lg 5 p 4 või EhS § 48 lg 5 p 3 alusel), alustades selleks täiendavat kontrollimenetlust.

Intervjuude käigus ilmnes, et üldiselt nõustutakse uue seadustiku alusel tekkinud süsteemiga, kus eristatakse teavitus- ja loakohustuslikke ehitisi. Intervjuude käigus ei ilmnenud, et 10-päevasest ooteajast oleks mõistlik seaduse tasandil loobuda. Küll aga selgus, et praktikas on ebaselge teavitusmenetlusele kohaldatav menetlusaeg. Eeldatakse, reeglina võib teavitusmenetlusele kuluda koos täiendavate nõuete esitamisega kuni 40 päeva (10 + 30 päeva). Seadustiku sõnastusest ei tule aga välja, et maksimumtähtaeg oleks tingimata 40 päeva. Seadustiku mõte on, et esimese kümne päeva jooksul tuleb otsustada kas esineb täiendavate nõuete esitamise vajadus ning sellele võib nõuete esitamise vajaduse kontrollimiseks lisanduda 30 päeva. Otsuse täiendavate nõuete esitamise

[121] RKHKo 18.12.2019, 3-17-1859, p 20.

vajalikkuse kohta võib teha ka näiteks teatise saamise esimesel päeval ning seega oleks kogu menetlusaeg kokku 31 päeva. Seda saab teha näiteks olukorras, kus pädev asutus on ette ära määratlenud ning avalikkust teavitanud täiendava kontrolli vajadusest. Seega tuleks pädevatele asutusele selgitada, et teatise menetlemise aeg ei pea ilmtingimata olema 40 päeva.

Samuti toodi probleemina välja, et sõltuvalt kohaliku omavalitsuse suurusest, vajaksid mõned ehitised teavituskohustuse asemel loa taotlemise nõuet. Ehitusloa taotlemise kohustuse seadmist peeti pigem vajalikuks suuremates kohalikes omavalitsustes. Väiksemad kohalikud omavalitsused ei pea rangemaid nõudeid vajalikuks. Peamise murekohana toodi välja korterelamute ümberehitamist, mis kehtiva korra järgi nõuab ehitusprojekti ja ehitus- või kasutusteatise esitamist. Korterelamute ümberehitamine on aga ehituslikult keeruline ja sellega seondub avalik huvi, mistõttu oleks selles küsimuses vajalik sätestada loakohustus. Kuna probleem on valdav, siis on tehtud ka ettepanek EhS Lisa 1 muutmiseks viisil, et suurema kui 60 m^2 ehitisealuse pinnaga elamu ümberehitamine oleks loakohustuslik. Korterelamute ümberehitamist puudutav küsimus on seotud eelkõige ehitamise etapiga, mistõttu ei ole analüüsis tehtud EhS Lisa 2 muutmise ettepanekut.

Lisaks vajadusele asendada mõne ehitise puhul teavituskohustus loakohustusega, on küsimuse all kas täna kehtiv vaba ehitustegevuse regulatsioon vajaks rangemat reguleerimist. Vaba ehitustegevust täpsemalt analüüsitud käesoleva töö peatükis 3.1.2. Sellega seonduvalt on tehtud ettepanekud vaadata üle ja täiendada EhS Lisasid 1 ja 2, muuhulgas nõudes alla 20 m^2 ehitisealuse pinnaga ehitise püstitamise puhul ehitusteatise esitamist juhul, kui selles asub tehnosüsteem, nagu elektri- või gaasipaigaldis või surveseade. Samuti juhul, kui püstitatakse alla 35 kV õhu-, vee- ja maakaabelliine.

Siiski tuleb igal üksikul juhul kaaluda, kas teavituskohustuse loakohustusega asendamine on proportsionaalne. Teavitus- ja loakohustus erinevad EhS-s esitatud nõuete poolest. On oluline selgitada, et muutes ehitustegevuse ehitusloakohustuslikuks, kaasnevad sellega omanikule täiendavad kohustused, mis võivad muuta ehitustegevuse läbiviimise väga kulukaks ning sealjuures soodustada nõuete jäikusest tulenevat ebaseaduslikku tegevust.

Isiku jaoks on teavituskohustuse täitmine ning ehitusloa taotluse esitamine erinevad, sest ehitusloa taotlemisel tuleb järgida ja vajadusel tõendada:

1) pädeva isiku asjatundlikkuse nõuet, see tähendab, et ehitusprojekti koostamisel peab olema isiku pädevus tõendatud;
2) ehitustegevuse dokumenteerimise nõuet;
3) omanikujärelevalve tegemise kohustust kutsekvalifikatsioonile vastava isiku poolt, kui isik tegutseb enda majandustegevuses;
4) riigilõivu tasumist loa taotluse esitamisel;
5) teatud juhtudel ka detailplaneeringu koostamise kohustust.

Ülaltoodud nõuete järgmiseks peab ehitamisest või kasutamisest huvitatud isik tegema täiendavaid kulutusi. Kulutuste tegemise juures on aga kaalumise küsimus, kas täiendavate kohustuste avalikkusele panemine mõjutab selle tegevusega seonduvat avalikku huvi, näiteks tõstab ehitamise või kasutamise nõuetele vastavuse kvaliteeti. Kui nõuete rangemaks muutmine oluliselt avalikku huvi ega teiste isikute õigusi ei mõjuta ega tõsta ka tegevuse kvaliteeti, ei peaks nõudeid rangemaks tegema, st teavituskohustust loakohustusega asendama.

Lisaks seondub eelnevaga asjaolu, et ehitus- või kasutusloata ehitamine on väärteo korras karistatav. Teatisekohustuslikele ehitistele saab väärteokaristusi määrata üksnes kaudselt, seda kas ehitisele või ehitamisele esitatavate nõuete rikkumise kaudu.

Teavitusmenetlus oli EhS koostamisel loodud eesmärgiga vähendada loamenetlusest tulenevat halduskoormust ning võimaldada teavitada vähemohtlikumate ning avalikule ruumile suurt mõju

mitteomavate ehitiste ehitamisest ja kasutamisest. Teavitamine võimaldab pädeval asutusel hilisemalt teha järelevalvet. Teavitus- ja loakohustuse vahele tekkis aga EhS lisades teatise ja ehitusprojekti esitamise instrument, mis oma olemuselt sarnaneb loakohustusega, kuna esitatud ehitusprojekt tuleb pädeva asutuse poolt üle kontrollida. Seega on eraldi tekkinud küsimus, millistele nõuetele peab vastama teavituskohustuse täitmisel esitatav ehitusprojekt, kuivõrd kehtiv kord ei erista loa taotlemise alusena ja teavituskohustuse täitmisel esitatavat ehitusprojekti.

Seetõttu toodi ka intervjuude käigus ühe asjaoluna välja, et ehitusteatise menetluses esitatavale ehitusprojektile võiks esitada leebemad nõuded kui loamenetluse raames esitatud projektidele. Pakuti välja, et teavitusmenetluses esitatud ehitusprojektis peaks sisalduma üksnes vältimatult vajalik informatsioon, et teha kindlaks, kas ehitis vastab EhS § 36 lg-s 5 või § 48 lg-s 5 esitatud tingimustele. Samale järeldusele on jõudnud ka Riigikohus, selgitades, milliseid asjaolusid tuleb ehitusteatise saamisel pädeva asutuse poolt kontrollida. Riigikohus on leidnud, et kohalik omavalitsus ei või piirduda ehitusteatise kooskõlastamise menetluses vaid ehitusprojekti vastavuse kontrollimisega majandus- ja taristuministri 17.07.2015. a määruses nr 97 „Nõuded ehitusprojektile“ toodud kriteeriumitele. EhS § 36 lg 5 sätestab, et vajaduse korral kontrollib pädev asutus muu hulgas, kas seoses ehitusteatises märgitud ehitise või ehitamisega tuleb viia ehitis või ehitamine nõuetega vastavusse (p 1) või esitada ehitisele täiendavaid arhitektuurilisi, ehituslikke või kujunduslikke nõudeid (p 3). Kui esinevad ehitusloa andmisest keeldumise alused (EhS § 44), tuleb algatada täiendav kontroll ning ehitusloa andmisest keelduda, kui puudusi ei ole võimalik kõrvaldada täiendavate nõuetega (EhS § 36 lg 6).[122]

Järelikult tuleks pädevatel asutusel lisaks teatises toodud informatsioonile kontrollida tingimusi, mis võivad seonduda ehitise ja ehitamise vastavusega nõuetele, kooskõlastamisvajadusega, täiendavate ehituslike, kujunduslike ning arhitektuuriliste nõuetega või vajadusega kaasata kinnisasjaga külgneva maa omanik. See tähendab, et teatisega koos peab esitama sellise ehitusprojekti, mis võimaldaks hinnata vajadust täiendava kontrolli algatamiseks. Eelnevast järeldub, et teavitusmenetluses on 10-päevane ooteaeg vajalik ka selleks, et pädeval asutusel oleks piisavalt aega hindamaks EhS § 36 lg-s 5 ja 6 ning § 48 lg-s 5 ja 6 toodud tingimusi vajadusel täiendava kontrolli menetluse algatamiseks.

Intervjuude käigus toodi teatise regulatsiooni puhul samuti välja, et segane on pädeva asutuse tegutsemiskohustus teatise saamisel. On jäänud ebaselgeks, kas teatise saamisel peab sellele reageerima, võib jääda tegevusetuks või peab alati andma täiendavad tingimused, isegi, kui ei ole ehitamist või kasutamist puuduvaid märkusi. Seega on praktiliseks küsimuseks kuidas rakendada teatise menetlemiseks ette nähtud aega ning kas teavituse vastuvõtmist või selle menetluse lõppemist peab EHR-s pädeva asutuse poolt eraldiseisvalt kinnitama.

Riigikohus on selgitanud ehitusteatise õiguslikku tähendust. Ehitusteatisele vastamata jätmine EhS § 36 lg 2 alusel ei ole haldusakt, vaid halduse toiming (HMS § 106 lg 1, HKMS § 6 lg 2). Ehitada võib, kui pädev asutus ei teavita ehitusteatise esitajat ehitusteatise andmete täiendava kontrollimise vajadusest. Sellisel juhul ei saa lugeda haldusakti antuks (HMS § 51 lg 1), kui seadus ei sätesta teisiti. Ehitusteatise puhul antakse haldusakt, kui EhS § 36 lg 5 alusel ehitusteatises toodud andmete kontrollimise tulemusena esitatakse ehitusteatise esitajale nõudeid EhS § 36 lg 6 alusel. Ehitusteatisele vastamata jätmine EhS § 36 lg-s 2 sätestatud viisil, mis võimaldab alustada ehitamist, ei välista vajaduse korral riikliku järelevalve teostamist (EhS § 130 lg 2).[123] Järelikult on kehtiva õiguse kohaselt pädeval asutusel õigus jääda ka tegevusetuks, misjärel on 10 päeva möödumisel isikul õigus alustada ehitustegevust.

[122] RKHKO 18.12.2019, 3-17-1859/34, p 19.

[123] RKHK 6.06.2018, 3-17-1152/35, p 10-11.

Seejuures on Riigikohus hiljem rõhutanud, et halduse toiminguks tuleb lugeda ka seda olukorda, kui pädev asutus nõustub ehitamisega vaikimisi või selge sõnaga pärast ehitusteatise kontrolli EhS § 36 lg 5 alusel ilma täiendavaid nõudeid esitamata.[124] Seega antakse haldusakt pädeva asutuse poolt üksnes täiendavate nõuete esitamise korral.

Seejuures on praktikas hoopis tõusetunud küsimus, kas tarvis oleks muuta teavitusmenetluse lõppemise kuvamise võimalusi. Praegune tehniline EHR-i lahendus võimaldab märkida ehitamisest „teavitatuks".

Kohtupraktikas on näiteid, kus teavituskohustuse kui infokohustuse olemust ei ole seaduse eesmärgile vastavalt analüüsitud. Ringkonnakohus on leidnud, et selleks, et isik oleks saanud õiguspäraselt ehitama asuda, pidi (sõltuvalt sellest, kas ehitist asuti laiendama üle 33% või mitte) olema täidetud vähemalt järgmine õiguslik eeldus – esitatud ehitusteatis ning see ehitusteatis pidi olema kohaliku omavalitsuse poolt loetud teavitatuks ehk aktsepteeritud (EhS §-d 35 ja 36). Niisiis ei piisanud ringkonnakohtu hinnangul ehitama hakkamiseks kehtiva õiguse kohaselt lihtsalt ehitusteatise esitamise faktist kui sellisest, vaid ehitamine ehitusteatises esitatud teabe alusel pidi olema kohaliku omavalitsuse poolt lubatud. Leiti, et kui kohalik omavalitsus kiidab ehitusteatise heaks (loeb teavitatuks), ilmub ehitusteatise kohta ehitisregistrisse märge „teavitatud".[125] Seega omistas ringkonnakohus EHR märkele „teavitatud" õigusliku tähenduse, kuigi EhS normides ei ole viidet sellele, et ehitustegevuse alustamiseks peab teatis olema kinnitatud. Kinnitamiskohustus tähendaks, et teavituse iseloom muutuks infokohustuse täitmisest loakohustuse sarnaseks tegevuseks. Infokohustuse olemus aga ei tähenda seda, et pädev asutus ei võiks teha järelevalvet ning selle raames näiteks ohtliku ehitustegevuse peatada. Seda tõdes ka ringkonnakohus ülaltoodud lahendis.

Seoses teavitusmenetluse lõpetamise ja täiendavate tingimuste andmisega saab selgituseks välja tuua, et HMS § 43 lg 2 võimaldab haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluse lõpetada ning otsustada jätta haldusakt andmata. Sellisel juhul teavitatakse sellest adressaati ja haldusmenetlus lõpeb. Eelnevast tuleks lähtuda ka teavitusmenetluses – kui ei esine täiendava kontrolli teostamise vajadust, peaks pädev asutus otsustama jätta haldusakt andmata, kuvades sellekohast informatsiooni ka ehitamisest või kasutamisest huvitatud isikule.

Seega tuleks pädevatele asutustele selgitada ehitusteatise õiguslikku tähendust, sh pädevate asutuste tegutsemiskohustust teatise saamisel. Igal juhul tuleb lähtuda teavitusmenetluse puhul infokohustuste põhimõttest, mis tähendab, et ehitamist/kasutamist on võimalik alustada 10 päeva pärast teatise esitamist juhul, kui pädev asutus ei ole algatanud täiendavat kontrolli, s.t otsustakse haldusakti mitte välja anda. Kindlasti oleks kõikide osapoolte huvisid silmas pidades mõistlik, kui EHR/e-ehituse platvorm haldusakti andmata jätmist keskkonnas ka kuvaks. Täiendava kontrolli alustamata jätmine ei välista ühelgi juhul, et ehitise või ehitamise nõuetele vastavust saab hiljem siiski riikliku järelevalve menetluse käigus kontrollida.

7.2. Ehitusluba

Ehitusluba annab loa ehitada ehitist, mis vastab ehitusloa andmise aluseks olevate ehitusprojektile. Seejuures võib ehitusluba nõuda nii Lisas 1 kui ka teatud juhtudel selles nimetamata ehitiste puhul (EhS § 38).

Intervjuudes ei toodud välja, et ehitusloamenetluses oleksid praktikas ilmnenud rakendusprobleeme. Enamikul juhtudel valmistab probleeme ehitusloa menetluseks ette nähtud aeg, milleks on EhS § 42 lg 5 kohaselt 30 päeva. 30-päevase menetlusaja järgimine on pikem praktiline küsimus suuremates ja linnalistes kohalikes omavalitsustes. Menetlusaja lühenemisele aitaksid kaasa ehitusprojekti

[124] RKHKo 18.12.2019, 3-17-1859, p 15.

[125] TlnRK, 27.02.2019, 3-17-1976, p 16.

koostamise lähteandmete selgus ja/või EHR-i sisestatud ehitusprojekti vigade automaatkontrollid, sh ehitusprojektide infomudelites esitamine. Digilahenduste kasutuselevõttu soodustaks automaatkontrolli võimaldamine infomudelitele. Automaatkontrolli kaudu oleks võimalik ehitusloa menetluse aluseks olevat ehitusprojekti (mistahes kujul, sh infomudelina) piisavate lähteandmete olemasolu korral automaatselt kontrollida, sh tuvastada muudetud või täiendatud ehitusprojektis automaatselt erisusi. Seeläbi võiks juba automaatkontrolli käigus ehitamisest huvitatud isikule selguda näiteks, millised olulised andmed projektist puudu on. Seega oleks digitaalsete lahenduste kasutuselevõtmise läbi võimalik oluliselt pädevate asutuste ja kooskõlastajate aega kokku hoida. Kuna menetlusaegade lühenemist saab digitaalsete lahenduste kasutuselevõtmisega eeldada, ei näe analüüsi autorid vajadust ka 30-päevase menetlusaja pikendamiseks.

Samuti olukorras, kus automaatkontroll esitatud digitaalsete infomudelite puhul võimaldaks lühemat menetlusaega, oleks võimalik omakorda soodustada ja motiveerida infomudelite kasutusele võtmist avalikkuse poolt.

Muuhulgas on ehitusloa menetlusega seonduvaid probleeme analüüsinud Riigikohus. Näiteks on Riigikohus rõhutanud, et haldusorganil tuleb ehitusluba andes arvestada lisaks ehitisest endast lähtuvale mõjule ka selle kasutamisega kaasnevat mõju.[126] Selle juures tuleb mõjutusi arvestada tervikuna.[127] Järelikult olukorras, kus ehitusloa alusel püstitatav ehitis oma olemuselt mis tahes negatiivseid mõjusid ei oma, tuleks kaaluda ka ehitise kasutamise mõjusid. Seda näiteks mobiilisidemasti püstitamise näitel, kus masti kasutamisel tekkivad segadused võivad potentsiaalselt omada mõju inimeste tervisele ja keskkonnale.

Samuti võib ehitusloa menetluses tekkida küsimusi juhul, kui detailplaneeringu kehtestamise otsusega on ehitusloa andmise eelduseks sätestatud näiteks teede ja tehnovõrkude väljaehitamise või mõni muu sarnane avalik-õiguslik kohustus. Üldjuhul sõlmitakse selleks puhuks arendajaga haldusleping, seega võiks praktikas tekkida küsimus kas ja millises ulatuses peaksid olema täidetud halduslepingus toodud kohustused ehitusloa andmiseks.

Haldusasjas nr 3-17-1909 vaidlesid pooled selle üle, kellel lasub kohustus ehitada ühiskanalisatsiooni torustik ning, kas ehituslubade andmine seab ohtu ühiskanalisatsiooni torustiku ehitamist. Nimetatud asjas oli varasemalt sõlmitud haldusleping detailplaneeringu kohaste teede ja tehnovõrkude väljaehitamiseks. Seejuures oli detailplaneeringu kehtestamise otsuses selgelt välja toodud, et DP alale ei tohi anda ehituslubasid hoonete ehitamiseks enne, kui on välja ehitatud detailplaneeringu kohased teed ja tehnovõrgud. Sellele vaatamata, andis Kiili Vallavalitsus ehitusload planeeringualas kinnistutele paariselamute püstitamiseks. Kaebaja leidis, et ehituslubade andmisega kaasneb ilmne oht, et ettenähtud kanalisatsioonitorustik jääb välja ehitamata. Riigikohus leidis nimetatud asjas, et detailplaneeringu kehtestamise otsus koos selles viidatud halduslepinguga ei pannud torustiku väljaehitamise kohustust üksnes toonasele arendajale (kellega leping sõlmitud oli), vaid selle sättega võttis torustiku väljaehitamise tagamise kohustuse endale ka KOV. Kohus rõhutas, et ehitusloa andmisel tuleb etapiviisilisuse põhimõtet arvestada kui planeeringu siduvat elementi (EhS § 42 lg 1 teine lause ja § 44 p 1). See tähendab, et Kiili vallal ei ole õigust ehituslubasid anda seni, kuni kanalisatsioonitorustik on valmis. Kohus selgitas, et vaidlusalused detailplaneeringu kehtestamise otsuse punktid lõid ühtlasi subjektiivse õiguse isikule, kelle kinnistu kasutamiseks tehnovõrk vajalik oli. Selline isik võib otsuse alusel nõuda, et KOV korraldaks planeeringujärgse ühiskanalisatsiooni väljaehitamise.[128] Eelnevast lahendist tulenevalt tuleks selgitada, et detailplaneeringu otsuses kajastatud kohustused, mida halduslepingu alusel täidetakse ja asjaolu, kas need kohustused on

[126] RKHKo 11.10.2019, 3-15-2232/93, p 8.1.

[127] RKHKo 20.02.2019, 3-14-52416/72, p 23.

[128] RKHKo 02.12.2019, 3-17-1909/65, p 20.

täidetud või mitte, saavad olla eelduseks ehitusloa andmiseks või selle andmisest keeldumisele (tõlgendades nende kohustuste täitmist EhS § 44 p 1 tähenduses kui vastavust detailplaneeringule).

7.2.1. Ehitamise alustamise teatis

EhS § 43 lg 1 sätestab, et vähemalt kolm päeva enne ehitamise alustamist esitatakse pädevale asutusele teatis ehitamise alustamise kohta. Praktilise probleemina on välja toodud, et miks ehitamise alustamise teatise peab esitama ehitusluba taotlenud isik. Sellest tulenevalt on analüüsis tehtud ka ettepanek muuta ehitamise alustamise teatise esitamine vabaks analoogselt ehitusteatise või ehitusloa taotluse esitamisega. Sama muudatus tuleb teha ka ehitise täielikku lammutamist puudutavas sättes (EhS § 43 lg 3), mille kohaselt tuleb ehitise lammutamise teatis pädevale asutusele esitata vähemalt kolm päeva pärast ehitise täielikku lammutamist.

Seejuures tuleb selgitada, et ehitamise alustamise teatis tuleb esitada üksnes ehitusloa kohase ehitise ehitamisega, mitte teavituskohustusliku ehitise puhul (st regulatsioon jääb selles osas samaks).

Lisaks toodi välja, et ehitamise alustamise teatis peaks olema seostatud ehitusloa kõrvaltingimustes sätestatud kohustustega. See tähendab, et näiteks ehitusloa kõrvaltingimuses esitatud kohustuse täitmist peaks saama kontrollida ehitamise alustamise teatise menetluses. Näiteks on üks kõrvaltingimus ehitusprojekti ekspertiisi esitamine. Tehnilise lahendusega võiks olla võimalik kontrollida, kas kõrvaltingimus on täidetud. Kui kõrvaltingimusi ei täideta, siis on tegu loast tulenevate kohustuste mittejärgimisega ning pädeval asutusel on võimalik ehitustegevus peatada. Kui kõrvaltingimuste raames tehtud ehitusprojekti ekspertiisist selgub, et ehitusluba tuleb muuta, siis peab pädev asutus alustama ehitusloa muutmise menetlusega EhS § 46 lg 1 alusel.

Ehitamise alustamisega seonduvalt toodi intervjuudes välja, et täpsemalt tuleks selgitada, mida loetakse ehitamisega alustamiseks. Ehitamise alustamist võiks tõlgendada ehitamise mõiste kaudu, kus ehitamine on igasugune ehitisega seonduv tegevus, mille tulemusel tekib ehitis või muutuvad ehitise füüsikalised omadused. Seega saab nende tegevuste alustamisel nentida, et ehitustegevusega on alustatud. Varasemalt leiti, et ehitamisega on alustatud, kui ehitusprojekti on asutud ellu viima. Selline lähenemine on aga kitsas, kuna igasugune ehitustegevus ei vaja ehitusprojekti ning isegi ehitusprojekti olemasolul võib teha ehitustöid, mida ei ole ehitusprojektis märgitud, kuid mis võivad omada mõju ehitatavale ehitisele.

7.2.2. Ehitusloa andmata jätmine, muutmine, peatamine ja kehtetuks tunnistamine

EhS § 44 sätestab erinevad alused ehitusloa andmisest keeldumiseks. Intervjuudes toodi välja, et ehitusloa andmisest keeldumise aluste juures võiks olla võimalus keelduda ehitusloa andmisest, kui olenemata korduvatest puuduste kõrvaldamise vajadusele tähelepanu juhtimisest, ei esitata nõuetele vastavat ehitusprojekti. Samas on EhS §-s 44 toodud erinevad alused, millal saab ehitusloa andmisest nõuetele mittevastavuse tõttu keelduda. Näiteks on seal toodud, et ehitusluba ei anta, kui kavandatav ehitis ei vasta alusdokumentidele, ehitusuuringutele või kui ehitusprojekt ei vasta nõuetele. Need on ka alused, mida peab pädev asutus loamenetluses kontrollima. Kui esinevad muud puudused ehitusprojektis, ei tohiks jätta luba andmata põhjusel, et puudused on kõrvaldamata. Pädeval asutusel peaks ka endal olema täpsem arusaam, milles puudus seisneb. Puuduseks ei saa lugeda olukorda, kus pädeval asutusel ja taotlejal on erinev nägemus ehitise arhitektuurilise teostuse kohta, kuid sealjuures vastab ehitis kõikidele ehitisele ja ehitamisele esitatavatele nõuetele. Sellises olukorras tuleb rakendada kaalutlusruumi ja õigusliku aluse puudumisel, selleks, et täiendavaid tingimusi lisada, anda ehitusluba.

Veel toodi välja, et üksikutes kohalikes omavalitsustes rakendatakse ehitusprojekti muudatuste menetlust. Tegu on menetlusega, mis viiakse läbi enne kasutusloa saamist, selleks, et anda teada ehitustegevuse käigus tehtud muudatustest ehitusprojektis ning vajadusega saada teada, kas

muudatused on pädevale asutusele vastuvõetavad. Sellist menetlust EhS ette ei näe ning praktikas ei ilmnenud ka laialdast vajadust täiendava, kasutusloale eelneva menetlusliigi järele. Kui erasektoril on vajadus kontrollida ehitusprojekti enne kasutusloa menetlust ning saada ülevaade, kas muudatustest tulenevalt peab muutma ehitusluba, siis saab selleks luua tehnilise lahenduse. Tehnilises lahenduses peaks olema võimalik kontrollida ehitusprojektide erisusi ning saada esmane tagasiside, kas muudatused on olulised[129]. Näiteks võimaldab sellist tehnilist lahendust BIM infomudel, võimaldades kuvada teostusmudelis teostatud muudatusi võrreldes esialgse ehitusprojektiga. Teostusjooniste võrdlemist ehitusloa aluseks olnud ehitusprojektiga võiks tehnilise lahendusena võimaldada edaspidi ka EHR/e-ehituse platvorm. Seda enam tuleks soodustada digitaalsete infomudelite kasutuselevõttu, et muudatusi võimalikult efektiivselt tuvastada ning muudatuste olulisust tõhusamalt hinnata.

Ehitusloa peatamisega seonduvalt toodi välja, et seadustikus võiksid olla selgemad alused ehitamise peatamiseks. Riigikohus on kinnitanud, et ehitusluba nagu iga teine haldusakt loob adressaadile õigusi sõltumata õigusvastasusest. Selle juures on kohus rõhutanud, et need õigused ei ole aga piiramatud. EhS § 132 lg 3 p 1 näeb kõrgendatud või olulise ohu korral ette võimaluse teha lammutamisettekirjutus. Seaduseid süstemaatiliselt ja põhiseaduspäraselt tõlgendades tuleb järeldada, et kõrgendatud või olulise ohu korral on järelevalvemenetluses võimalik teha ka ehitusloast kõrvale kalduv ettekirjutus ehitamise peatamise või konkreetsel viisil ehitamise kohta. Ettekirjutuse tegemise üle otsustamisel tuleb arvestada ehitusloa adressaadi õiguste ja õiguspärase ootusega.[130] Seega mistahes oht, sh näiteks oht keskkonnale ei saa õigustada ehitusloast tuleneva õiguse realiseerimise keelamist, eriti kui ohu tekkimise võimalust ehitusloa andmisel mööndi. Seevastu kõrgendatud ohu korral (KorS § 5 lg 4) kahaneb korrakaitseasutuse kaalutlusõigus vähemalt üldjuhul ohu tõrjumise kasuks.

Kohtupraktikas on tõendamist leidnud, et järelevalvemenetluses saab kohustada ehitusloa omanikku loa aluseks olnud ehitusprojektist kõrvale kalduma.[131] Selle juures juhtis kolleegium seadusandja tähelepanu sellele, et seaduses tuleks selgemini sätestada õiguslik alus, millele toetudes saaks järelevalveorgan teha ehitamise peatamise ettekirjutuse ohukahtluse olukorras. Ehitamise peatamata jätmisel ei ole ohukahtluse puhul välistatud oluliste õigushüvede kahjustamine. Ehitusloa ja ehitamise peatamise aluseid, sh selles osas tehtud ettepanekuid on analüüsitud käesoleva analüüsi peatükis 13 (riiklik ja haldusjärelevalve).

Praktikas on tõusetunud ka küsimus, kas uut ehitusluba ehitise laiendamiseks võib anda sellisele ehitisele, millele ei ole antud kasutusluba. Ringkonnakohus on olnud seisukohal, et kuni ehitisele ei ole veel kasutusluba antud, ei saa rääkida olemasoleva ehitise laiendamisest. Ehitis on juriidiliselt olemas alles siis, kui sellele antud kasutusluba on jõustunud. Riigikohus selle käsitlusega ei nõustunud, leides, et sellist käsitlust tuleb pidada ebamõistlikuks. Kohus selgitas, et kuna ehitise laiendamine eeldab sageli ka valminud ehitise osalist lammutamist, oleks ringkonnakohtu tõlgendus isikute suhtes põhjendamatult koormav. Ehitise laiendamiseks uue ehitusloa taotlemine ehitamise kestel tagab ehitamisel eluliselt vajalikku paindlikkust, ei ole vastuolus ühegi normiga ega kahjusta ühtegi ehitusõiguse eesmärki.[132] Järelikult on ehitusloa andmine ehitise laiendamiseks võimalik ka sellise ehitiste puhul, millele ei ole antud kasutusluba.

---

[129] Muutatuste olulisuse hindamine võib olla määrava tähtsusega EhS § 46 lg 1 p 1 alusel ehitusloa kehtetuks tunnistamisel, kui on tuvastatud, et ehitusprojektis toodud olulised tingimused on oluliselt muutunud.

[130] RKHKo 13.12.2018, 3-16-1050, p 22.

[131] RKHKo 13.12.2018, 3-16-1050/68, p 19-21.

[132] RKHKo 31.01.2107, 3-3-1-69-16, p 36-37.

Riigikohus on aastal 2010 asunud seisukohale, et ehitusluba kehtib kuni kasutusloa andmiseni, mille järel pole enam võimalik ehitusluba tühistada.[133] Seda Riigikohtu halduskolleegiumi seisukohta on kritiseeritud, märkides, et „ettevaatamatu ja tolleaegse seaduse tekstist lahknev seisukoht on põhjustanud kohtumenetlustes paraja segaduse, sest ehitusloa vaidlustamine on muutunud üsna mõttetuks: kui enne kohtumenetluse lõppu jõutakse kasutusluba välja anda ning kohus tuvastusnõudele üleminekut ei luba, on sellele kohtuvaidlusele tehtud kulutus tulutu.“[134] Sellele vaatamata on kohus jäänud oma varasema praktika juurde ka hilisemates lahendites, leides, et ei kohtul ega haldusorganil ei ole võimalik tühistada ehitusluba siis, kui selle alusel ehitatud ehitisele on antud kasutusluba.[135] Vastates eelpool toodud kriitikale saab märkida, et aastatega on juurdunud praktika, mille kohaselt kui ehitusluba puudutava kohtuvaidluse ajal on antud kasutusluba, peab kohus üldjuhul võimaldama muuta kaebust ehitusloa õigusvastasuse tuvastamise ja kasutusloa tühistamise kaebuseks.[136] Kohus on samuti selgitanud, et ehitusloa ammendumine ehitise valmimise ja kasutusloa väljaandmise tõttu on aluseks ka materiaalselt õigusvastase ja isiku õigusi riivava ehitusloa tühistamata jätmiseks.[137]

7.3. Kasutusluba

EhS § 50 jj reguleerib kasutusloa menetlust. Kasutusluba kinnitab, et valminud ehitise ehitamine vastas ehitusloale ning ehitist on võimalik kasutada nõuete ja kasutusotstarbe kohaselt.

Intervjuudes toodi välja et kasutusloa juures on peamine probleem loa taotluses esitatava informatsiooni ulatus. Asjaolud, mida kasutusloas tuleb märkida ja dokumendid, mida taotlusele tuleb lisada, on toodud EhS §-s 52. Küll aga nõuavad erinevad pädevad asutused erinevaid dokumente ning see võib teatud juhtudel olla ülemäärane. Seda probleemi on võimalik lahendada viisil, et kasutusloa saamiseks vajalike dokumentide loetelu kehtestatakse EhS alusel määrusega.

Veel on tekitanud küsimusi kasutusloa aluseks olevate dokumentide hindamine ning võimalus kasutusloaga seadustada varasem planeeringust või ehitusloast erinevalt ehitamine. EhS § 55 sätestab imperatiivselt alused, mil kasutusloa andmisest keeldutakse. Üheks aluseks teiste kõrval on see, et pädev asutus keeldub kasutusloa andmisest, kui ehitis ei vasta ehitusloale, riigi või kohaliku omavalitsuse kehtivale eri- või detailplaneeringule, sealhulgas detailplaneeringu elluviimise tegevuskavale, või projekteerimistingimustele (EhS § 55 p 3). Riigikohus on kinnitanud, et EhS § 55 punkti 3 tuleb jätkuvalt tõlgendada kaalutlusõigust andvana.[138]

Ehitusseadustiku eelnõu seletuskirjas märgitakse, et EhS §-s 55 sätestatud kasutusloa andmisest keeldumise alused lähtuvad kasutusloa menetluse sättes ette nähtud kasutusloa kontrolliesemest. Kasutusloa andmisest keeldumine on kaalutlusotsus, mille piirid tulenevad EhS-s sätestatud põhimõtetest ja nõuetest. Seetõttu on Riigikohus leidnud, et puuduvad mistahes põhjendused, miks peaks iga väiksemgi kõrvalekalle ehitusloast, eri- või detailplaneeringust (sh detailplaneeringu elluviimise tegevuskavast) või projekteerimistingimustest sõltumata selle olemusest (materiaalne või

[133] RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 19.

[134] Riigikohtunik V. Ligi eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi 24.11.2017 määrusele asjas 3-17-1398.

[135] RKHKo 31.01.2017, 3-3-1-69-16, p 42.

[136] R.Kitsing. H.Mark, S.Pajupuu, K.Rohtla. Kaebuse esitamise õigus ehitus-, planeerimis- ja keskkonnavaidlustes. Juridica 9/2018, lk 673 esimene lõik.

[137] RKHKo 04.12.2017, 3-15-873/142, p 31-32.

[138] RKHKm 24.11.2017, 3-17-1398, p 17.

formaalne) ja olulisusest tooma vältimatult kaasa kasutusloa andmisest keeldumise. Selline tagajärg ei oleks paljudel juhtudel proportsionaalne.[139]

Eeltoodule tuginedes on Riigikohus asunud seisukohale, et kasutusloa saab anda ka ehitisele, mille ehitusluba oli õigusvastane vastuolu tõttu detailplaneeringuga, kuid mille kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel on ohutu ega too kaasa kolmandate isikute õiguste ega avaliku huvi ülemäärast riivet.[140] Riigikohus on ka teistes lahendites rõhutanud, et EhS § 55 jätab näiliselt imperatiivsele sõnastusele vaatamata haldusele kaalumisruumi.[141] Eelnevat tuleks pädevatele asutusele ka selgitada, vältimaks olukorda, mis kasutusloa andmisest keeldutakse ebaproportsionaalsetel põhjustel.

Kohtupraktikast leidub mitmeid näiteid, mil kohus on kasutusloa andmisest keeldumist pidanud ebaproportsionaalseks. Näiteks halduskohtuasjas nr 3-15-1590 oli kohalik omavalitsus keeldunud kasutusloa andmisest põhjusel, et ehitustöid tehti naaberkinnistu omanike nõusolekuta nende kinnistul. Riigikohus tõi selles lahendis eraldi välja, et ehitise aluse maa omaniku nõusoleku puudumine ei anna alust ehitise kasutusloa andmisest keeldumiseks. Samas ei asenda kasutusluba ka kinnisasja omaniku nõusolekut.[142]

Riigikohus on hinnanud ka kasutusloa andmise võimalusi juhul, kui ehitusluba on välja antud õigusvastaselt. Kui kasutusloa menetluses ilmneb, et ehitusluba on välja antud õigusvastaselt, tuleb haldusorganil kaaluda ehitusloa kehtetuks tunnistamist või muutmist. Vaid juhul, kui ehitusloa muutmine või kehtetuks tunnistamine ei ole võimalik (näiteks kui ehitusloa adressaadi usalduse kaitse kaalub üles avaliku või kolmandate isikute huvi), saab õigusvastasele ehitisele õiguspäraselt kasutusloa anda.[143]

Lisaks on Riigikohus selgitanud, milliseid tingimusi tuleb kasutusloa andmise menetluses pädeval asutusel ehitise nõuetelevastavuse puhul kontrollida. Kasutusloa andmisel ei kontrolli haldusorgan mitte üksnes ehitise vastavust ehitusprojektile, vaid ka ehitise nõuetelevastavust laiemalt. Kasutusloa andmise otsustamisel tuleb hinnata ka seda, kas kasutusloa andmine ning ehitise või selle osa kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel ei too kaasa kolmandate isikute õiguste ülemäärast riivet või rikkumist. Erinevate õiguste ja huvide kohase tasakaalu saavutamiseks ja isikute õiguste kaitseks on haldusorganil võimalik anda kasutusluba ka kõrvaltingimusega, reguleerides näiteks tuulikute puhul nende töörežiimi.[144] Seega on üheks võimaluseks kõikide osapoolte huvide tasakaalu silmas pidades seada kasutusloale kõrvaltingimusi.

7.4. Kokkuvõte ja ettepanekud

Revisjoni käigus tõusetunud ettepanek	Tehniline lahendus	Õiguslik lahendus	Selgitamine ja juhendamine

[139] RKHKm 24.11.2017, 3-17-1398, p 16.

[140] RKHKm 24.11.2017, 3-17-1398, p 17.

[141] RKHKo 04.12.2017, 3-15-873, p 21 ja selles viidatud kohtupraktika.

[142] RKHKm 10.04.2018, 3-15-1590, p 11.5.

[143] RKHKo 20.02.2019, 3-14-52416/72, p 15.

[144] RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 32.

Kaaluda mõne ehitise puhul kas teavituskohustuse sisseviimist või teavituskohustuse asendamist loakohustusega.	-	Tuleb üle vaadata Lisa 1 ja Lisa 2 alusel teavitusekohustuslikud ehitised. Lisaks hinnata, kas hetkel vaba ehitustegevuse käigus püstitatavad ehitised vajaksid ehitus- või loakohustust.	Teavituskohustuse loakohustusega asendamisel tuleb kaaluda sellise meetme proportsionaalsust. Muutes ehitustegevuse ehitusloakohustuslikuks, kaasnevad sellega ehitamisest huvitatud isikule täiendavad kohustused, mis võivad muuta ehitustegevuse läbiviimise väga kulukaks ning sealjuures soodustada nõuete jäikusest tulenevat ebaseaduslikku tegevust.
		Muuta EhS Lisa 1 viisil, et suurema kui 60 m^2 ehitisealuse pinnaga elamute (sh korterelamute) ümberehitamine oleks ehitusloakohustuslik.	
		Täiendada EhS lisasid viisil, et alla 35 kV õhu-, vee- või maakaabelliinide püstitamine on teavitusekohustuslik tegevus.	
		Täiendada EhS lisasid viisil, et alla 20 m^2 ehitisealuse pinnaga ehitise püstitamine on teavitusekohustuslik tegevus juhul, kui selles asub tehnosüsteem, nagu elektri- või gaasipaigaldis või surveseade.	
Tuleb selgitada nõuded, milliseid asjaolusid tuleb ehitusteatise menetluses, sh esitatud ehitusprojekti puhul pädeva asutuse poolt kontrollida.	-	-	Selgitada, et lisaks majandus- ja taristuministri 17.07.2015. a määruses nr 97 „Nõuded ehitusprojektile“ toodud kriteeriumitele peab esitatud informatsioon olema selline, mis võimaldaks pädeval asutusel hinnata

			vajadust täiendava kontrolli algatamiseks EhS § 36 lg 5 alusel.
Teavitusmenetluse üleminek täiendavaks kontrolliks ning selle lõplik menetlusaeg peaks olema paremini selgitatud.	-	Lisada EhS § 36 lg 5 juurde viide EhS §-dele 42 ja 44, selgitamaks millistes menetlusreeglitest tuleks täiendava kontrolli menetluses lähtuda.	Anda selgitus, et pädeval asutusel on võimalik teatise esitajale anda tagasidet kuni 10 päeva jooksul täiendava kontrolli teostamise vajadusest. Juhul, kui täiendava kontrolli teostamise käigus esitatakse täiendavaid nõudeid, loetakse, et tegemist on haldusaktiga. See ei tähenda, et pädev asutus peaks ootama kümnenda päeva saabumist, vaid võib teha otsuse ka teatise saamise esimesel päeval. See tähendab, et pädeval asutusel on võimalik haldusakt anda või selle andmisest keelduda varem kui kümnendal päeval. Täiendavate nõuete mitteandmise korral on isikul võimalik koheselt ehitamise või kasutamisega alustada. Haldusakti andmisest keeldumine ei välista hiljem pädeva asutuse õigust teostada ehitise või ehitamise nõuetele vastavuse osas riiklikku järelevalvet EhS § 130 lg 2 alusel. Olukorras, kus algatatud on täiendav kontroll, vajan selgitamist, et lähtuda tuleb ehitusloa menetlusest, ennekõike EhS §-dest 42 ja 44. Selgitada, et EhS § 46 saab teavitusmenetluses võtta eeskujuks siis, kui

			ehitusteatise alusel püstitatud ehitise puhul esineb vajadus hinnata teatise kehtetust.
Selgitada pädevate asutuste tegutsemiskohustust teavitusmenetluse puhul. Teavitusmenetluse lõpetamisest tuleb taotlejat teavitada.	Lisada EHRi/e-ehituse platvormile tehniline võimalus, et eristatakse infokohustuse täitmist ning täiendava menetluse algatamist. Luua kahetapiline lahendus, kus pädev asutus otsustab täiendava menetluse algatamise vajaduse või algatamise registris ning selle osas tuleb isikule teavitus. Algatamata jätmist peab olema võimalik otsustada ka enne 10 päeva möödumist.	-	Selgitada, et teavitusmenetluse lõppemine on võimalik ka ilma lisatingimusi väljastamata, kui täiendav kontroll on läbi viidud. Menetluse lõpetamiseks piisab menetlusoaliste teavitamisest.
Lisaks EhS Lisades 1 ja 2 toodud teavituskohustuslikele ehitisele, peab pädeval asutusel olema teavitusmenetluse juhte võimalik juurde määrata, nt asukohast tulenevatel põhjustel.	Luua tehniline lahendus, kus EHR-s/e-ehituse platvormil on võimalik esitada ka muid ehitistega seonduvaid kohustuslikke teavitusi, nt keskkonna valdkonnas.	Alternatiivselt saab võimaldada üldplaneeringu ülesandena lahendada ehitised või ehitamise juhud, mis vajavad asukohast tulenevalt teavituskohustuse täitmist. Arutada, kas selline ettepanek vajab PlanS muutmist võib saab selle õiguslikult siduda EhS-ga.	Selgitada, et teavitusmenetluse juhte on võimalik tabelis käsitlemata juhtudel EhS § 35 lg 4 alusel kehtiva korra järgi juurde määrata.
Ehitusteatise kehtivust tuleks pikendada.	-	Muuta Ehs § 37, pikendades ehitusteatise kehtivust 5 aastani praeguse 2 aasta asemel.	-
Muuta EhS § 43 seoses ehitamise alustamise ja	Võimaldada esitada ehitamise alustamise ja ehitise täieliku lammutamise teatis	Muuta EhS § 43 lg-d 1 ja 3 ning jätta teatise esitaja vabaks.	-

lammutamise teatise esitajaga.	elektrooniliselt EHR-s.		
Muuta EhS § 43 ning lisada ehitamise alustamise teatisega esitatavate asjaolude hulka ka ehitusloa kõrvaltingimustest tulenevate kohustuste täitmine.	Teha tehniline lahendus, kus ehitusloa kõrvaltingimuste täitmine oleks seostatav.	Muuta EhS § 43 lg 2.	-
Muuta EhS § 46 lg 1 p 1 seoses oluliste muudatustega.	Teha tehniline lahendus, et ehitusluba seostatakse kehtetuks tunnistamisega ja selleks on olemas eraldi menetlus. Vana menetlust peaks olema võimalik avada ja jätkata.	Muuta EhS § 46 lg 1 p 1, täiendades seda järgnevaga: „või muutuvad oluliselt ehitusloas märgitud muud tehnilised näitajad“.	-
	Tehniline lahendus võiks võimaldada võrrelda ehitusloa aluseks olevat ehitusprojekti ning ehitamise käigus muudetud detailsemat ehitusprojekti, et automaatselt tuvastada erisused ning võimaldada neid pädeval asutusel hinnata.		
Selgitada, et ehitise kasutamiseks on võimalik esitada osa kasutusteatis, et ehitist oleks võimalik osaliselt kasutada.	-	Täiendada seadustiku § 47 lõiget 5 järgnevas sõnastuses: „Pädeval asutusel on põhjendatud juhul õigust nõuda kasutusteatise esitamist ehitise või selle osa kohta, mis ei sisaldu käesoleva seadustiku lisas 2. Kasutusteatise	Selgitada, et vastavalt EhS § 47 lg-s 2 ühele võimalikule tõlgendusele saab kasutusteatist esitada ka juhul, kui kasutama hakatakse üksnes osa valminud ehitisest. Anda selgitus seoses osa kasutusteatise ja osakasutusloaga, et kui

		esitamist võib nõuda, kaaludes ehitise või selle osa ohtlikkust, mõju avalikule ruumile ja isikute õigustele ning võrreldes seda käesoleva seadustiku lisas 2 sisalduvate sarnaste näitajatega.“ Täiendada seadustiku § 49 järgnevas sõnastuses „Kasutusteatise alusel võib ehitist või selle osa kasutada tähtajatult, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.“	ehitisele tulenevad üldised nõuded muudest valdkondadest ja kui neid ei ole võimalik osaliselt täita, siis peavad olema sellised üldised nõuded (nt muinsuskaitse, tuleohutus vms) täidetud osalise taotluse esitamisel.
Kaaluda, kas kasutusloa saamiseks või kasutusteatise esitamiseks on vajalik kehtestada esitatavate dokumentide loetelu. Loetelu peab olema vastavuses EhS §-55 sätestatud kasutusloa andmisest keeldumise alustega.	-	Kaaluda EhS § 50 lg 7 täiendamist dokumentide loetelu volitusnormiga.	-
Selgitada, et kasutusloa andmisest keeldumisel on pädevatel asutusel kaalutlusruum.	-	-	Selgitada, et vaatamata EhS § 55 imperatiivsele sõnastusele, on pädevatel asutustel kasutusloa andmisest keeldumise üle otsustamisel kaalutlusruum.

7.5. Ettepanekute mõjud

Võimaluse loomine, et teavitusmenetluse juhtusid saaks juurde määrata – EhS § 35 lg 4
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele

Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: tekib kohustus teavitada täiendavatest juhtudest, mille määrab KOV, teavitusmenetluste juhtude arv kasvab. Suureneb inimeste ja ettevõtjate teadlikkus, kuhu võib mida ehitada.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: KOV-ide jaoks halduskoormus kasvab. Tekib parem ülevaade erinevatest ehitistest KOV-ide territooriumidel. Väheneb ebaseaduslik ehitamine. EHR-i on vaja luua täiendav funktsionaalsus.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Ehitusteatise kehtivuse pikendamine – EhS § 37	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: väheneb vajadus anda ehitisteatisi korduvalt, mis vähendab kulusid ja ohtu, et ehitusprojekti nõuded võivad olla vahepeal muutunud.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud

Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: väheneb aegumise tõttu korduvate ehitusteatiste menetlemiste hulk, halduskoormus langeb.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Ehitamise alustamise ja lammutamise teatise esitaja vabaks jätmine – EhS § 43 lg-d 1 ja 3	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: paindlikkus suureneb, väheneb volituste esitamise vajadus, protsess muutub mugavamaks.	
Mõju olulisus	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: oluline mõju puudub.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Ehitise osaliseks kasutamiseks osa kasutusteatise esitamise võimaldamine – § 47
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele

Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: ehitisi saab hakata osaliselt kasutama, suureneb õigusselgus.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: tekib juurde osamenetlusi, menetluste sisu võib muutuda lihtsamaks, suureneb õigusselgus.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Kasutusloa saamiseks või kasutusteatise esitamiseks vajalike dokumentide loetelu kehtestamine – EhS § 50 lg 7	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: suurem õigusselgus ja ühtsem praktika.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused

Avalduv mõju: suurem õigusselgus ja ühtsem praktika.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: suur	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

8. KAITSEVÖÖNDID JA ENERGIATÕHUSUS

8.1. Kaitsevööndid

EhS reguleerib ehitistest lähtuvaid kaitsevööndeid. Näiteks on kaitsevööndid seatud avalikult kasutatavate teede ja raudteede puhul, ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni ehitistele, surveseadmetele, gaasi- ja elektripaigaldistele ning sideehitistele. EhS § 70 lg 1 sätestab, et ehitise kaitsevöönd on ehitisealune ning seda ümbritsev maa-ala, mille ulatuses on kinnisasja omanikul kohustus taluda võõrast ehitist ning mille piires on kinnisasja kasutamine ja sellel tegutsemine piiratud ohutuse ning ehitise toimivuse tagamiseks. Sama paragrahvi lõige 2 nimetab kaitsevööndis keelatud tegevused. Selle kohaselt on kaitsevööndis keelatud eeskätt ohustada ehitist või selle korrakohast kasutamist; ehitada ehitusloakohustuslikku teist ehitist, sealhulgas eemaldada ning kuhjata pinnast jne.

EhS rakendusanalüüsi käigus toodi peamise kaitsevööndditega esineva probleemina välja see, et ehitiste kaitsevööndisse ehitatakse sageli ehitisi, mis tegelikult takistavad kaitsevööndi eesmärgi täitmist. Kaitsevööndi kaitsev eesmärk on samuti kahepoolne: ühest küljest on selle mõte vältida ohtusid kaitsevööndiga ehitisele, kuid samas ka ehitisest endast lähtuvate ohtude ning nende realiseerumise vähendamine. Kaitsevööndisse ehitamise peamiseks põhjuseks on asjaolu, et EhS § 70 lg 2 p 2 kohaselt on kaitsevööndisse keelatud rajada üksnes ehitusloakohustuslikke ehitisi. Juhul, kui ehitis ei ole nimetatud EhS Lisas 1 ehitusloa kohustusliku ehitisena, siis justkui ongi selle ehitamine ehitise kaitsevööndisse lubatud. Samas võib sisuliselt ka selline ehitis ohustada kaitsevööndiga ehitist või selle kohast kasutamist.

Kuna ehitusloakohustuslike ehitiste ehitamine ehituskeeluvööndisse on keelatud, ehitusteatise menetluses tuleb täiendava kontrolli menetluse käigus ehitis või ehitamine vajadusel kooskõlastada kaitsevööndiga ehitise omanikuga (EhS § 36 lg 5 p 2 alusel), siis praktikas on probleeme tekitanud eeskätt vaba ehitustegevuse tulemusel kaitsevööndittesse püstitatud ehitised, nt kuni 35 kV elektripaigaldiste rajamine. Isikud ei teadvusta, et ka vaba ehitustegevuse tulemusena rajatav ehitis peab lähtuma kehtestatud piirangutest (vt vaba ehitustegevuse osas käesoleva analüüsi ptk 3.1.2). Üldjuhul ilmnevadki ehituskeeluvööndisse ehitatud ehitiste probleemid alles peale nende valmimist.

Probleemi saab leevendada EhS Lisa 1 loetelu täiendamisega ehitusloa ja -teatise kohustuslike ehitiste osas (sh alla 35 kV elektripaigaldiste puhul), samuti tuleks üleüldiselt suurendada avalikkuse teadlikkust ehitamise ja võimalike piirangutega seonduvalt. Samas oleks täiendavaks lahenduseks ka see, kui EHR/e-ehituse platvorm kajastaks kõiki vaba ehitustegevuse alla kuuluvate ehitiste kavandamise ja ehitamisega seonduvaid võimalikke piiranguid, et tõsta isikute teadlikkust. Juhul, kui isik soovib näiteks vaba ehitustegevuse tulemusel ehitada ehituskeeluvööndisse, oleks mõistlik, kui kaitsevööndiga ehitiste omanikud annaksid enda nõusoleku kaitsevööndis ehitamiseks. Samuti tuleks igal juhul eelistada kaitsevööndite ruumilist kattumist võimalikult suures ulatuses. See tähendab, et eeldatakse, et ühe kaitsevööndiga ehitise kaitsevööndisse võib ehitada teise kaitsevööndiga ehitise (EhS § 70 lg 6).

Täiendavalt vajab selgitamist nõusoleku andmise tähendus keeluvööndis tegutsemisel. EhS § 70 lg 3 alusel on võimalik kaitsevööndis kehtivatest piirangutest kõrvale kalduda, kui olemas on kaitsevööndiga ehitise omaniku nõusolek, eeldusel, et see ei vähenda ehitise ohutust. Kaitsevööndiga ehitise omanik ei või nõusoleku andmisest põhjendamatult keelduda. Küll aga tuleb selgitada, et omaniku nõusolek ei ole kooskõlastus HMS mõistes, vaid tegemist on omaniku arvamusega eraõiguslikus tähenduses. Igal juhul oleks mõistlik, kui EHR võimaldaks tehnilise funktsiooniga mis tahes keeluvööndiga ehitiste omanikel anda nõusolekuid keeluvööndis tegutsemisel.

Teiseks suuremaks probleemiks rakendusanalüüsis toodi asjaolu, et EhS § 70 kehtestab ehitise kaitsevööndi üldregulatsiooni, kuid EhS ja selle alusel kehtestatud majandus- ja taristuministri 25.06.2015 määruses nr 73 „Ehitise kaitsevööndi ulatus, kaitsevööndis tegutsemise kord ja

kaitsevööndi tähistusele esitatavad nõuded“, ei ole loetletud kõikide ehitiste kaitsevööndi ulatusi. Kehtiva õiguse kohaselt ei ole määratud kaitsevööndeid näiteks maaküttе võrgul ja paigaldistel. Omanik peab tagama ehitise ohutuse ning ka kohalik omavalitsus peab veenduma ehitustegevuse lubamisel selle ohutuses, kuid samas puudub kohalikel omavalitsusel õigus määrata ise kaitsevööndeid või teisalt nõuda ka vastava kaitsevööndi tagamist. Kaitsevööndis kehtivate piirangute sisu ning võimalik ulatus, samuti konkreetse ulatuse määramise põhimõtted tulevad seadusest. Selle probleemi võimalikuks lahenduseks on eeskätt 25.06.2015 määruse nr 73 „Ehitise kaitsevööndi ulatus, kaitsevööndis tegutsemise kord ja kaitsevööndi tähistusele esitatavad nõuded“ täiendamine ehitiste osas, mis hetkel loetelust puuduvad.

Eraldi tähelepanu on juhitud ka teatavate kaitsevööndite ulatuste laiendamise küsimusele, näiteks elektrituulikute osas. Kuna elektrituulikuid ja päikesepaneele tuleb käsitleda kui elektripaigaldisi, on majandus- ja taristuministri 25.06.2015 määruse nr 73 § 10 lg 6 kohaselt selliste elektripaigaldiste kaitsevöönd 2 meetrit. Seejuures on tehtud ettepanek, et tavapärasest elektripaigaldise kaitsevööndi ulatusest võiks erisused teha elektrituulikute osas, suurendades seda 50 meetrini. Kuna kaitsevööndi eesmärgiks on ennekõike kaitsta ehitist, ei ole huvitatud isikute poolt esitatud kaalukaid põhjuseid, millist eesmärki täidab kaitsevööndi ulatuse laiendamine ja kuidas seeläbi on paremini võimalik tagada elektrituuliku kui ehitise kaitse.

Kolmandaks probleemiks on kaitsevööndite paljusus. Seadus sätestab mitmeid kaitsevööndeid, kui need ei kajastu EHR-s ega ka Maa-ameti kaardirakenduses. Praegusel kujul EHR-l automaatne kontrolli võimalus ka puudub. Selliselt ei ole praktiliselt võimalik kontrollida ehitamise vastavust EhS §-le 70 või ka kõigi kinnisasja koormavate avalik-õiguslike kitsenduste olemasolu. Üheks selliseks ehitise kaitsevööndiks on geodeetiliste märkide kaitsevööndid, millega ei ole võimalik arvestada näiteks ehitiste renoveerimise käigus. Maa-ametini on geodeetiliste märkide kaitsevööndeitega seonduvaid küsimusi jõudnud vähe, kuid siiski on põhjendatud puudulike kitsenduste kandmine vähemalt maakatastrisse, mida nõuab ka täna kehtiv EhS § 70 lg 7. Samuti oleks vajalik EHR andmebaaside sidumine kaitsevööndite infoga, sh selle täiendamine avalik-õiguslike kitsenduste osas, mida andmebaasid ei kajasta. Sellisel tehnilisel lahendusel oleks ka laiem informatiivne otstarve. Näiteks saab kinnisasjal asuvate kaitsevööndite informatsiooni kasutada kinnisasja ostmisel selleks, et kontrollida, millised ehitised kaitsevööndis on kaitsevööndi omanikuga kooskõlastamata/kooskõlastatud.

EhS rakendusanalüüsi käigus toodi avalikult kasutatava teega seonduvalt välja peamiselt avaliku tee kaitsevööndiga seonduvaid probleeme. EhS § 71 kehtestab avaliku tee kaitsevööndi, milleks maanteede puhul üldjuhul on kas 30 või 50 meetrit, kui ei ole otsustatud kaitsevööndi laiust vähendada (EhS § 71 lg 2) ning tänavate puhul kuni 10 meetrit, kui seda ei ole üld- või detailplaneeringuga laiendatud (EhS § 71 lg 3). Kaitsevööndi ulatuse lähtejooneks on sõiduraja välimine serv. Probleem seisneb eeskätt selles, et teeregistri vastutav töötleja Maanteeamet ei pea vastavaid ruumiandmeid teeregistris ning ei suuda sellisel kujul ka ruumiandmeid määratleda ja esitleda. Vastavalt tagasisidele ei ole Eestis vastaval kujul ka ruumiandmeid koostatud.

Praktikas tekitab küsimusi ka liiklusohutuse mõiste tõlgendamine. EhS § 71 lg 1 sätestab, et avalikult kasutatava tee kaitsevöönd on teed ümbritsev maa-ala, mis tagab tee kaitse, teehoiu korraldamise, liiklusohutuse ning vähendab teelt lähtuvaid keskkonnakahjulikke ja inimestele ohtlikke mõjusid. Teel on kaitsevöönd, kui tee on avalikult kasutatav. Järelikult on Maanteeameti aga ka kohalike omavalitsuste pädevuses tee kaitsevööndis tegevuste keelamine, mis on vajalikud liiklusohutuse tagamiseks. Küsimusi tekitab eeskätt see, milline on Maanteeameti/KOVi kaalutlusruum liiklusohutusele tuginedes ehitiste keelamisel.

Koosmõjus kaitsevööndi üldosaga on küsimus, kas EhS § 70 lg 2 p 1 sätestatud keeld ohustada ehitist või selle korrakohast kasutamist on sisustatud EhS §-s 72 lg-s 1, kus on loetletud tee kaitsevööndis keelatud tegevused. Mõistlik oleks lähtuda tõlgendusest, mille kohaselt EhS 70 on üldnormiks

kõikidele kaitsevööndiga ehitistele. See tähendab, et konkreetselt § 72 lg-t 1 saab pidada erinormiks. Nimetatud sättes toodud keelatud tegevusi võiks pidada ohtlikeks tegevusteks tee kaitsevööndis. Siiski on võimalik nende tegevuste teostamine kaitsevööndiga ehitise omaniku ehk Maanteeameti või kohaliku omavalitsuse nõusolekul (EhS § 70 lg 3 alusel). Seega asjaolu, kas avalikult kasutatava tee kaitsevööndisse on lubatud sideehitistena elektrituulikute ja mastide rajamine ja kas need võiksid olla ohutud, on kaitsevööndiga ehitise omaniku diskretsioonotsus.

8.2. Ehituskeeluvöönd

EhS rakendusanalüüsis toodi ühe peamise ehitiste ja kaitsevööndite seonduva probleemina välja ehituskeeluvööndiga seonduv. EhS § 70 jj käsitleb üksnes ehitistest lähtuvaid kaitsevööndeid, kuid lähtuvalt looduskaitseseadusest (LKS) on kõigile veekogudele kehtestatud kaitsevöönd, mille eesmärgiks on rannal või kaldal asuvate looduskoosluste säilitamine, inimtegevusest lähtuva kahjuliku mõju piiramine, ranna või kalda eripära arvestava asustuse suunamine ning seal vaba liikumise ja juurdepääsu tagamine. Selliselt on näiteks mererannal Narva-Jõesuu linna piires ja meresaartel on ehituskeeluvööndi laiuseks 200 meetrit (LKS § 38 lg 1 p 1). Mujal mererannal ja Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve ääres on ehituskeeluvööndi laiuseks 100 meetrit (LKS § 38 lg 1 p 2). Tiheasustusaladel 50 meetrit, kui seda ei ole näiteks üldplaneeringuga vähendatud (LKS § 38 lg 1 p 3). Praktikas tekitab see ehitamisel palju probleeme, kuivõrd ehitamine peab olema kooskõlas alal kehtivate kitsendustega.

LKS § 38 lg 3 kohaselt on ranna ja kalda ehituskeeluvööndis uute ehitiste ja rajatiste ehitamine reeglina keelatud. Ehituskeeld ei laiene üksnes LKS § 38 lg 4 sätestatud juhtudel:

- hajaasustuses olemasoleva elamu õuemaale ehitatavale uuele ehitisele, mis ei jää veekaitsevööndisse;
- tiheasustusala ehituskeeluvööndis varem väljakujunenud ehitusjoonest maismaa suunas olemasolevate ehitiste vahele uue ehitise püstitamisele;
- kalda kindlustusrajatisele;
- supelranna teenindamiseks vajalikule rajatisele;
- maaparandussüsteemile, välja arvatud poldrile;
- olemasoleva ehitise esmakordsele juurdeehitisele juhul, kui juurdeehitise maht on väiksem kui üks kolmandik olemasoleva ehitise kubatuurist;
- piirdeaedadele;
- piirivalve rajatisele;
- maakaabelliinile;
- olemasoleva elamu tarbeks rajatavale tehnovõrgule ja -rajatisele.

Ranna ja kalda ehituskeeluvööndites ehitamise puhul on tegemist laiema probleemiga, mis tuleks lahendada eeskätt PlanS revisjoni käigus. Siiski on probleem süvenenud peale ehitise käsitluse muudatust, kuivõrd alates EhS jõustumisest 2015. aastal on ehitisena käsitletavad ka kõik kohtkindlalt ühendamata rajatised. Seega ka nende lubamine ehituskeeluvööndisse on võimalik üksnes planeeringu alusel. Kui ehitis või tegevus ei ole loetletud LKS § 38 lg 4 erandite loetelus, on ehituskeeluvööndi vähendamine võimalik üksnes läbi detailplaneeringu või üldplaneeringu.[145] Sisuliselt eeldab LKS planeerimisprotsessi algatamist kõigi ehitiste puhul, sh ka olukorras, kus tegemist on ajutise ehitisega või puudub ehitusloa kohustus (mänguväljak, ajutine WC, tünnisaun, laudtee rannas). Kui kohalik omavalitsus lubab ranna või kalda ehituskeeluvööndis ehitamist

[145] Vt ka projekteerimistingimuste juures tehtud ettepanekut, kus ehituskeeluvööndit võiks vähendada PlanS § 125 lg 5 koostatud projekteerimistingimuste alusel.

vastuolus ehituskeeluvööndis lubatuga, ei teki isikul, kellele ehitusluba anti või kelle huvides ehitamine on, õiguspärast ootust ehitamise õiguspärasuse osas (LKS § 38 lg 9).

Vastava menetluskorra rikkumisel tuleb arvestada ehitise teisaldamise kohustusega, sh väärteomenetlusega LKS alusel. Viimast on kinnitanud ka Riigikohtu kriminaalkolleegium seoses ehituskeeluvööndisse rajatud tünnisauna, kivisillutise ja kümblustünniga.[146] Järelikult kuigi ehituskeeluvöönd teenib avalikku huvi, siis on analüüsi autorite hinnangul kõigile osapooltele ebamõistlikult koormav detailplaneeringu koostamise kohustus mistahes (ajutiste) ehitiste, sh rajatise kavandamisel ehituskeeluvööndisse. Ehituskeeluvööndisse tünnisauna ja mänguväljaku lubamise menetlus ei peaks käima läbi detailplaneeringu või ka üldplaneeringu koostamise menetluse, kui just kohalik omavalitsus sellist menetlust vajalikuks ei pea.

Ehituskeeluvööndi tega seonduvalt on tehtud ettepanek võimaldada ehituskeeluvööndi vähendamiseks projekteerimistingimustega olukorras, kus projekteerimistingimused antakse PlanS § 125 lg 5 alusel.

8.3. Energiatõhususele esitatavad nõuded

EhS sätestab eraldi nõuded ka hoone energiatõhususele. Sellega seonduvalt toodi välja üksikuid probleeme ja intervjuude käigus puudutati seda üksnes põgusalt. Ühe puudusena toodi välja, et EHR-s ei ole võimalik arvutada energiatõhususe nõuete täitmist seoses erinevate ehitise kasutusotstarvetega. Selles osas tuleks leida tehniline lahendus, mille läbi EHR arvestaks erinevatest kasutusotstarvetest, sh sega kasutusotstarbest tulenevaid nõudeid.

Lisaks oli pädevatel asutusel tõusetunud küsimus, kas hoone erinevatel osadel võib olla erinev energiamärgis. Hoone erinevatel osadel võib olla erinev energiamärgis üksnes juhul, kui hoones puudub ühine küttesüsteem (EhS § 66 lg 4). Siinkohal on mõeldud olukorda, kui ühel kasutataval hoone osal (nt korteril) on terve hoone (kortermaja) küttesüsteemist täielikult eraldatud küttesüsteem. Näiteks on igal korteril eraldi soojuspump või muu energiaallikas (nt elektriradiaator), mis ei ole ühendatud lokaalse katla või kaugküttesüsteemiga. Järelikult võib teatud juhtudel ka eraldi kasutatavatel hooneosadel olla kogu hoonest eraldiseisev energiamärgis.

8.4. Kokkuvõte ja ettepanekud

Revisjoni käigus tõusetunud ettepanek	Tehniline lahendus	Õiguslik lahendus	Selgitamine ja juhendamine
Tuua selgemalt välja kaitsevööndi olemasolu ja ulatus.	Teha tehniline lahendus, kus on märgitud kaitsevööndi olemasolu ja selle ulatus. See võimaldaks isikul enne ehitamise alustamist (ka vaba ehitustegevuse	-	-

[146] RKKKo 13.01.2020, 4-19-1132, p 3.1.

	puhul) kontrollida ehitamise lubatavust.		
Täiendada määrust nr 73 maaküttе ja paigaldise kaitsevööndi ulatusega jms tingimustega.	-	Täiendada määrust 73 vastavalt toodud ettepanekule.	-
Koondada kaitsevööndeid puudutavad andmed EHR-i ja kuvada nende ruumiline kuju.	Teha tehniline lahendus, kus kõikide kaitsevööndiga ehitiste andmed kuvatakse EHR-s.	-	-
Võimaldada kaitsevööndis tegutsemisel küsida/anda nõusolekuid.	Teha tehniline kahendus, kus kaitsevööndiga ehitise omanikul oleks võimalik EHR-i kaudu anda nõusolekuid keeluvööndites tegutsemiseks.		
Vaadata üle eriseadustest tulenevad piirangud ehitamisele (sh LKS alusel ehituskeeluvööndisse ehitamine).	-	Võimaldada ehituskeeluvööndi vähendamist projekteerimistingimuste alusel olukorras, kus projekteerimistingimused antakse PlanS § 125 lg 5 alusel. Võimalusel analüüsida PlanS revisjoni käigus ehituskeeluvööndite vähendamist ja sellega seotud planeeringukohustusest vabastamist.	-
Energiamärgise arvutamine peaks olema võimalik ja mugav erinevate kasutusotstarvete puhul.	Teha tehniline lahendus, kus energiamärgise andmine on võimalik hoone erinevate kasutusotstarvete puhul.	-	Selgitada, et hoone erinevatel osadel võib olla erinev energiamärgis üksnes juhul, kui hoones puudub ühine

			küttesüsteem (EhS § 66 lg 4).

9. TEE

9.1. Tee ja tee ehitamisega seonduvad mõisted

Käesolevas osas olid küsimuse all tee ja tee ehitamise mõiste ning nende seosed üldosa mõistetega. Teega seonduvad terminid on reguleeritud EhS §-s 92. Tee osas sisalduvate definitsioonidega ei ole üldjoontes tekkinud praktikas küsimusi. Välja saab tuua, et avalikkusele ligipääsetava eratee mõiste, mille all mõeldi peamiselt parklat, tõlgendatakse praktikas erinevalt. EhS § 92 lg 8 kohaselt on avalikkusele ligipääsetav eratee tee, mis on tee omaniku poolt määratud avalikkusele suunatud funktsiooniga ja mis ei ole riigitee või kohalik tee. Kuna avalikkusele ligipääsetava eratee mõiste on igakordselt sisustatav ning ehitusluba taotlevad isikud ei oska sellele tähelepanu pöörata, ei ole avalikkusele ligipääsetava eratee osas ehitusloakohustuse täitmine järjepidev.

Kohtupraktikas on samuti analüüsitud avalikkusele ligipääsetava eratee tähendust, nimelt mida tähendab EhS § 92 lg-s 8 nimetatud "omaniku poolt määratud avalikkusele suunatud funktsiooniga". Riigikohus on selgitanud, et EhS § 92 esmaseks eesmärgiks saab mh paragrahvi pealkirja ("Terminid") silmas pidades lugeda terminite selgitamist EhS 11. peatüki jaoks, mis reguleerib EhS § 91 lg 1 kohaselt avalikult kasutatava tee ja avalikkusele ligipääsetava erateega seotud õiguslikke küsimusi. Seega peaks olema mingis muus sättes reguleeritud see, mida tähendab EhS § 92 lg-s 8 nimetatud "omaniku poolt määratud avalikkusele suunatud funktsiooniga". Sellist sätet aga ei ole. Samas ei tulene EhS § 92 lg-st 8, et kui eratee omanik ei ole paigutanud teele seda erateena tähistavat liiklusmärki või tõkestanud teed nt betoonplokkidega, kehtib eeldus, et igaüks võib mootorsõidukiga erateel vabalt liikuda. Nii ei kehti selline eeldus nt KeÜS § 32 lg-te 2 ja 2^1 kohaselt võõral maatükil mootorsõidukiga viibimiseks, kui omanik ei ole maatükki piiranud või tähistanud viisil, millest ilmneb tahe piirata võõraste viibimist maatükil. EhS § 92 lg 8 eeldab seega omaniku ettevõetavat aktiivset tegevust, tähistamaks tema kinnisasjal asuv eratee selliselt, mis lubab avalikkusel seda kasutada.[147] Järelikult on oluline, et avalikkusele ligipääsetav eratee oleks tähistatud selliselt, et oleks arusaadav selle avalikkusele suunatud funktsioon.

Riigikohus on samuti selgitanud, milliseid rajatisi on võimalik lugeda tee osaks (lisaks tunnelitele, sildadele, viaduktidele ja muudele liiklemiseks kasutatavatele ja tee toimimiseks vajalike rajatistele). Näiteks on tee osaks samuti mahasõit. Tee terviklahendusena valmisehitamine on avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee puhul oluline ka liikluse sujuva korraldamise, liiklusohutuse jms eesmärkide täitmiseks.[148] Juurdesõidutee ei pruugi iseenesest olla samastatav sissesõiduga (või tänavalt mahasõidu ja sellele pealesõiduga), vaid võib tähistada marsruuti, mida mööda sõidukid jõuavad sissesõiduni.[149]

Intervjuude käigus tehti ettepanek, et EHR-s ja seadustiku lisades võiks olla välja toodud teega seonduvate rajatiste mõiste, mille eesmärk oleks tähistada kõiki teega sarnanevaid ehitisi või teega seonduvaid ehitisi, mis ei ole teena käsitletavad. Näiteks on teega seonduvad ehitised müravall või mürasein, mida ei osata seadustikus olemasolevate mõistete alla paigutada. Teega sarnanevate ehitistena nimetati näiteks ringrada, mis tee eriosa mõistete vaates on enamasti käsitletav erateena, kuid omab suurt mõju ümbritsevale keskkonnale ning on eraldi loetletud olulise avaliku rajatise all motoringrajana[150], millele kehtib detailplaneeringu koostamise kohustus. Motoringrada on EhS lisade vaates võimalik käsitleda ka spordi- ja puhkerajatisena ja sellisel juhul tee eriosa nende osas ei kehti.

[147] RKTKo 27.09.2017, 2-15-18478, p 12.2.

[148] RKHKo 05.03.2019, 3-13-385/90, p 13.

[149] RKHKo 20.02.2018, 3-14-52416/72, p 26.

[150] PlanS § 125 lg 1 p 3.

Tee eriosa kohaldamisala sõltub teealuse maa omandist (avalik tee *vs* eratee). Kui motoringrada kui tee on käsitletav erateena, siis tuleks kohaldada üldosa sätteid ning jätta tee eriosa kohaldamata.

Lisaks toodi intervjuudes välja, et eraparklate (mitte avalikus kasutuses olevate) regulatsiooni EhS-st väljajätmine on kohalike omavalitsuste seisukohast mõistlik.

Tee ehitamise mõiste vaates tekitas küsimusi avalikkusele ligipääsetava eratee (parkla) laiendamise mõiste. Laiendamise mõiste on aga tee eriosas sisustatud alamaktis, kus tee laiendamine on tegevus, mille käigus muudetakse olemasolevat teed sellele juurde ehk külge ehitamisega. Tee laiendamisena käsitletakse eelkõige tee klassi muutmist ning täiendavate sõiduradade või parkimiskohtade ehitamist.[151] Arvestades, et avalikkusele ligipääsetav eratee allub tee eriosa regulatsioonile, siis tuleks tee eriosa mõisted kohaldada ka avalikkusele ligipääsetavale erateele.

9.2. Nõuded teele ja tee ehitamisele

Seoses nõuetega teele ja tee ehitamisele toodi intervjuude käigus välja, et praktikas jäävad ebaselgeks avalikkusele ligipääsetavale erateele esitatavad nõuded. Kohalikud omavalitsused tahaksid juhtida avalikkusele ligipääsetava eratee omaniku tähelepanu vajadusele parklaid parandada, sh parandada parkla katendi kahjustunud osa või näiteks parkla piirete kahjustunud osad asendada.

Tee eriosa mõistete mõttes oleks selline tegevus käsitletav osa asendamisena samaväärsega[152]. Katendi ja muude parklas asuvate rajatiste korrahoiu kohustus tuleneb tee eriosa §-st 97, kus on sätestatud, et teed ja tee toimimiseks vajalikud rajatised tuleb hoida korras viisil, et need vastaksid nõuetele ning tagatud oleksid tingimused ohutuks liiklemiseks. Avalikkusele ligipääsetava eratee omanik hoiab tee korras viisil, et oleksid täidetud tingimused ohutuks liiklemiseks.[153] Intervjuudes toodi välja, et EhS-s võiks olla selgem viide, et kohalikud omavalitsused saaksid avalikkusele ligipääsetava eratee omanikelt nõuda korrashoiukohustuse täitmist. Selle küsimuse lahendamiseks piisaks aga selgitusest, et eratee omanikul on kohustus oma parkla või muu avalikkusele ligipääsetav eratee korras hoida ja tagada selle nõuetele vastavus. EhS § 130 lg 2 p 5 kohaselt on eelkõige

[151] Majandus- ja taristuministri 03.08.2015 määrus nr 102 „Tee ehitamise ja korrashoiu terminid“, § 5.

[152] Majandus- ja taristuministri 03.08.2015 määrus nr 102 „Tee ehitamise ja korrashoiu terminid“, § 6.

§ 6. Tee osa asendamine samaväärsega

(1) Tee osa asendamine samaväärsega on tegevus, mille käigus tee kahjustused kõrvaldatakse ja kulunud või kahjustatud osa asendatakse. Tee osa samaväärsega asendamisena käsitletakse eelkõige järgmisi tegevusi:

1) kattega teele ühe- ja kahekihilise ülekatte tegemine, kui alumisi kihte ei asendata;

2) jalgratta- ja jalgtee, jalgtee, jalgrattatee ja kõnnitee remontimine;

3) pindamine;

4) pikiroobaste remontimine;

5) kruusateede remontimine;

6) teepeenarde remontimine;

7) veeviimarite remontimine ja vahetamine;

8) liikluskorraldusvahendite remont ja vahetamine;

9) äärekivide remontimine ja vahetamine;

10) tehnovõrkude kaevude asendamine ja remontimine.

(2) Tee osa asendamine samaväärsega on ka need ehitustööd, mida ei käsitleta rajamise, ümberehitamise, laiendamise või lammutamisena ja mis ei avalda olulist mõju ümbritsevale keskkonnale ja oluliselt ei muuda tee omadusi.

[153] Majandus- ja taristuministri 14.07.2015 määrus nr 92 „Tee seisundinõuded“, § 1 lg 2.

kohalikul omavalitsusel pädevus nõuda avalikkusele ligipääsetava eratee korrashoiu ja kasutamise nõuete täitmist.

9.3. Tee ehitusprojekt

Teede ehitamise ja renoveerimisega seoses on eraldi rõhutatud vajadust projekteerida ja ehitada samaaegselt ka füüsiline taristu (taristu EhS § 61^2 tähenduses, mis võimaldab pakkuda füüsilist paiknemiskohta võrguelementidele), mis võimaldab kiire elektroonilise side võrgu kasutuselevõtmist. Probleemina on välja toodud, et sageli ei arvestata teede projekteerimisel ja ehitamisel sideühenduse vajaduse olemasoluga, mistõttu avastatakse sidevõrkude toimimiseks vajaliku füüsilise taristu puudumine alles siis, kui teed on juba valmis ehitatud. Seetõttu esineb vajadus, et juba teede ehitusprojekt sisaldaks füüsilise taristu olemasolu. Selline vajadus on tõusetunud asjaolust, et üha enam arendatakse välja intelligentseid transpordisüsteeme. Näiteks on välja arendamisel ühise sõiduplaneerimise ja transporditeenuse eest tasumise IT lahendus; lokaalsete teeilmajaamade võrk informeerimaks juhte teeoludest konkreetsetel teelõikudel; püsitranspordi monitoorimise rakendus; fooride töötsüklite reguleerimine vastavalt reaalsele liiklusele jne. Samuti võetakse üha enam kasutusele elektroonilisi liiklusmärke või ohutust tagavaid märgiseid, kuid ilma kiire elektroonilise side võrguta ei ole nende kasutuselevõtmine võimalik. Samuti eeldab kiire side olemasolu ka avalikkus.

Seetõttu on tehtud ettepanek tee ehitusprojekti nõuete täiendamiseks osas, millega võimaldatakse samaaegselt tee projekteerimise ja ehitamisega arvestada ka füüsilise taristu olemasoluga seonduvaid küsimusi. Järelikult tuleks üldiselt kaaluda majandus- ja taristuministri 09.01.2020 määruse nr 2 „Tee ehitusprojektile esitatavad nõuded“ kohaldamist ja täiendamist ka tehnovõrkude osas.

9.4. Tee projekteerimistingimused

Intervjuude käigus toodi välja, et teede valdkonnas on projekteerimistingimuste andmise tähendus jäänud segaseks. Arusaamatu on, kas neid antakse koosmõjus EhS üldosaga või eraldiseisvalt ning kuidas kohaldatakse PlanS-st tulenevaid nõudeid. EhS § 99 sätestab, et projekteerimistingimused on nõutavad EhS lisas 1 nimetatud ehitusloakohustusliku tee ehitusprojekti koostamiseks, kui planeeringuga ei ole tee asukoht täpselt määratud. Tee, välja arvatud riigitee projekteerimistingimused koos liikluskorralduse nõuetega annab kohaliku omavalitsuse üksus. Riigitee projekteerimistingimused annab Maanteeamet.

Lisaks toodi välja, et puudub rakendusakt projekteerimistingimuste andmise osas, mis täpsustaks antavate tingimuste sisu analoogselt üldosaga. Seetõttu on tehtud ettepanek vajaliku alamakti kehtestamiseks.

(a) Tee projekteerimistingimuste andmise pädevus

Esmalt on projekteerimistingimuste andmise juures küsimused seoses pädevusega. Kuna tee osas sõltub projekteerimistingimuste andmise pädevus omandisuhtest või tee kasutusõigusest (riigi- või kohalik tee), siis võib projekteerimistingimuste andmise pädevus omandisuhte muutmisega lõppeda. Näiteks puudutab see olukorda, kus koos riigitee ehitamisega soovitakse paralleelselt välja ehitada tehnovõrgud. Kui tehnovõrgud ei paikne riigile kuuluval maal, muutub projekteerimistingimuste andmise pädevus ning tuleb teha koostööd kohaliku omavalitsusega, et vastav menetlus viidaks läbi.

EhS § 39 lg 3 sätestab, et kui ehitusloa taotlusega esitatav ehitusprojekt sisaldab ehitisi, mille kohta on ehitusloa andmine riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses, siis annab ehitusloa TTJA. Praktikas on välja toodud, et sellises olukorras ei soovi keegi – kohaliku omavalitsuse üksus, TTJA ega Maanteeamet komplekse loataotlusega tegeleda. Analoogne pädevuse jaotust puudutav säte projekteerimistingimuste andmise osas puudub. Selguse huvides tuleks vastav säte seadustikku lisada

ning sealjuures vaadata üle ka komplekspädevuse jaotuse küsimused. Pädevuse jaotumisel tuleks lähtuda sellest, kes menetleks projekteerimistingimusi riigi kui terviku vaatest otstarbekalt ning efektiivselt.

Tee projekteerimistingimuste andmisel koosmõjus kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses olevate ehitistega, oleks mõistlik tee ehitusprojekti raames kavandatavate ja teega seonduvate rajatiste projekteerimistingimuste andmise pädevus anda Maanteeametile. Projekteerimistingimuste andmisel on aga õiguslikult oluline, et nende andmisega ei sekkutaks kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiasse. See tähendab, et projekteerimistingimuste andmisel tuleb lähtuda EhS §-st 12 lg 2, kus on sätestatud, et ehitis peab olema kooskõlas ehitise asukohaga seonduvate kitsenduste ja planeeringuga. Ehitis peab sealjuures olema kooskõlas üldplaneeringuga. Kui ehitusprojektis esineb nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses olevaid teega seonduvaid ehitisi, siis kohaliku omavalitsuse pädevuses olevate ehitiste osas tuleb kõrgendatud tähelepanu pöörata nende osas varem kehtestatud tingimustele, näiteks üld- või detailplaneeringule vms maakorraldust läbiviivatele dokumentidele. Jagatud pädevuse kehtestamine projekteerimistingimuste osas ei tähenda, et Maanteeametile tekiks pädevus otsustada maakasutusküsimusi kohalikust omavalitsusest erinevalt või väljaspool planeeringutes ette nähtud piire.

(b) Tee projekteerimistingimuste andmise ulatus ja lähtedokumendid

Tee projekteerimistingimustega seonduvalt on küsimus projekteerimistingimuste andmise ulatuses. Lisaks on küsimus, millistele alusdokumentidele tuginedes saab projekteerimistingimusi anda. EhS üldosa kohaselt saab projekteerimistingimusi anda detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel (EhS § 26) või olemasolevat detailplaneeringut täiendades (EhS § 27). Tee projekteerimistingimusi annavad nii kohalikud omavalitsused kui ka Maanteeamet. Kohalikul omavalitsusel on üldplaneeringusse kantud tee osas võimalik anda projekteerimistingimusi mõlemal alusel. Seda põhjusel, et nii üldplaneeringu alusel antavad kui ka detailplaneeringut täiendavad projekteerimistingimused ei sekku kohaliku omavalitsuse otsustuspädevusse, kuna varasemad haldusaktid on antud sama haldusorgani poolt.

Eraldiseisev küsimus on Maanteeameti võimalus anda projekteerimistingimusi üldosas toodud alustel. EhS § 26 alusel koosmõjus eriosa §-ga 99 on võimalik Maanteeametil projekteerimistingimusi anda. Nende projekteerimistingimustega saab reguleerida EhS 26 lg-s 4 toodud tingimusi ning täpsustada riigitee asukohta. Õiguslikus vaates on EhS § 26 lg 4 p 3 ning § 99 lg 1 osaliselt kattuvad, kus mõlemad sätted räägivad ehitise asukoha määramisest. Nimetatud sätete erisus on, et EhS § 26 on kasutatav ehitise osas, mida ei pruugita olla varasemalt (üld)planeeringuga kavandatud. Näiteks võrdluses üldosa ja tee eriosa reeglitega: soovitakse ehitada loomapidamishoonet ja selle juurde kuuluvat sõnnikuhoidlat (rajatist) ning üldplaneering määratleb vastavas asukohas üksnes maakasutuse juhtotstarbe. Kui üldplaneeringust ei tulene keeldu nimetatud ehitiste ehitamiseks, siis saab ka vastavad projekteerimistingimused anda.

EhS § 99 on ehitise kavandamise mõttes erinev, sest selle sõnastus on, et projekteerimistingimustega saab täpsustada tee asukohta, kui see ei ole planeeringus täpselt määratud. Sõnastusest selgub seega, et projekteerimistingimustega saab kavandada üksnes sellist teed, mida on varasemalt kavandatud planeeringuga ning määratletud ka selle asukoht, näiteks koridor. Projekteerimistingimustega ei saa seega kavandada varem kavandamata uut teed või varem kavandatud tee asukoha muutmist senisest erinevasse asukohta. Analoogselt EhS §-ga 27, mis lubab olemasolevat detailplaneeringut ette antud tingimuste osas täpsustada, aga mitte muuta, tuleks ka siinkohal jõuda järeldusele, et tee projekteerimistingimustega ei tohi olemuslikult muuta varasemalt ette antud planeeringulahendust. Vastupidine võimalus muudaks planeerimismenetluse läbiviimise teede kontekstis sisutühjaks.

EhS seletuskirjas ei ole selgitatud, millist planeeringuliiki on EhS §-s 99 silmas peetud. See tähendab, et on jäetud lahtiseks, millisel planeerimistasandil tehtud otsust on võimalik

projekteerimistingimustega täpsustada. Praktikas on kõige levinum maakonna- või üldplaneeringu (ka nende osa- või teemaplaneeringu, joonehitise planeeringu) alusel antud projekteerimistingimused. Maakonnaplaneeringu lahendused ei ole kinnisasjapõhised ning väljendavad pigem tee ehitamiseks sobivat koridori/trassi. Selle koridori sees ei ole aga sobivat asukohta ning lahendusi kinnisasjadepõhiselt vaadeldud. Projekteerimistingimustega saab tee eelprojekti raames täpsustada teealuseks maaks kasutatavaid kinnisasju ning maa avalikes huvides võõrandamise vajadust. Kuigi üldplaneeringud on oma olemuselt täpsemad kui maakonnaplaneeringud, on ka nende elluviimisel võimalik anda projekteerimistingimused tee asukoha täpsustamiseks. Peab aga olema väga selge, et planeeringus ette antud asukohast lahenduse teise asukohta tõstmine, näiteks planeeringus ette nähtud koridori kõrvale või koridori laiendades, ei ole selle sätte alusel võimalik. Selline tegevus ei ole käsitletav täpsustamisena, vaid planeeringulahenduse olemusliku muutmisena, milleks tuleb läbi viia maakonna- või üldplaneeringu muutmise vajadus.

Seoses EhS üld- ja eriosa parema sidustamisega on tehtud ettepanek muuta EhS § 26 lg 3 p 3 ning eemaldatud kitsas viide üksnes üldplaneeringule.

Kuigi praktikas ei ole vastavat küsimust välja toodud, on teema kompleksse lahendamise huvides, et käsitletaks ka EhS § 99 alusel projekteerimistingimuste andmist teiste planeeringulahenduste täpsustamiseks. See tähendab, kas EhS § 99 alusel saab koosmõjus EhS §-ga 27 anda detailplaneeringut täpsustavaid projekteerimistingimusi. Käesoleva analüüsi ptk-s 6.1.2 on selgitatud, et riigil puudub võimalus detailplaneeringut projekteerimistingimustega täpsustada, sest EhS § 27 alusel antavad projekteerimistingimused sekkuvad kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiasse.

(c) Tee projekteerimistingimuste andmise juhud

Veel on tee osa projekteerimistingimuste vaates küsimus, et tee osa alusel antakse projekteerimistingimusi igas olukorras, kui tee ehitamine on ehitusloakohustuslik ja on vajalik tee asukohta täpsustada. EhS lisa 1 järgi on seega avalikult kasutatava tee projekteerimistingimused vajalikud nii tee rajamiseks, ümberehitamiseks ja laiendamiseks tee asukoha täpsustamise kontekstis. Tee osa projekteerimistingimuste regulatsioon ei ole süstemaatiline, sest projekteerimistingimuste andmise menetluse käivitab asjaolu, kui tee asukohta on vaja täpsustada. Kui täpsustamise vajadus ilmneb, siis saab kasutada EhS §-s 26 lg 4 toodud alust ning lisada muid maakasutus- ja ehitustingimusi. Muul juhul on küsitav projekteerimistingimuste andmise õiguslik alus. See tähendab, et ilma asukohta täpsustamata puudub selge õiguslik alus EhS §-s 26 lg toodud tingimuste sätestamiseks.

Lisaks tuleb välja tuua, et tee osa projekteerimistingimuste regulatsioon on rangem, kui see on ette nähtud EhS üldosas. See tähendab, et projekteerimistingimusi antakse rohkematel juhtudel, kui eriosas. Täiendavad juhud on ümberehitamine ning lammutamine.

Ülaltoodud küsimusi ei toodud intervjuude käigus välja, kuid need ilmnesid projekteerimistingimuste osa analüüsi käigus. Seega on edasise diskussiooni küsimus, kas tee projekteerimistingimuste juhtusid peaks piirama või kas tee projekteerimistingimused on vajalikud ka ilma tee asukohta täpsustamata.

9.5. Tee teavitus- ja loamenetlus, sh menetlus registrites

Täna on teedega seonduv informatsioon leitav teeregistrist, sealhulgas sätestab EhS § 91 lg 2, et tee ehitamisele, projekteerimisele, korrashoiule ja nendega seotud tegevustele ei kohaldata ehitisregistri kohta sätestatut. Intervjuudest kohalike omavalitsustega selgus, et teavitus- ja loamenetlus võiks toimuda EHR-s, sest avalikkuse jaoks on oluline, et ehitistega seonduv informatsioon oleks kättesaadav ühest kohast. Lisaks seondub teede ehitistega muid ehitisi, mis sisalduvad tee ehitusprojektis ja need tuleb kanda EHR-i. Kohalike omavalitsuste jaoks on koormav kanda ehitisi

mõlemasse registrisse. Kuna teeregistris puudub kooskõlastamise ja arvamuse küsimise moodul, siis on selle kasutamine praktilises vaates ka ebamugav, sest kooskõlastamise ja arvamuse küsimise protsess tuleb teha EHR-s või eraldiseisvalt. Teravalt tõusetub see küsimus erateedega, kus näiteks kaubanduskeskuse juurde rajatava parkla osas esitatakse ehitusprojekt ja loataotlus ehitus- ja kasutusloa taotluse menetluse raames. Otstarbekas ja efektiivne oleks menetleda ühte esitatud ehitusprojekti ühes registris, st EHR-s. Seega võiks teeregistris funktsiooniks jääda üksnes detailsete teeandmete kogumine ning võimalusel selle registri liidestamine EHR-ga.

Seoses mõistete ja loamenetlusega saab välja tuua, et praktikas tekitab ebaselgust, millistele teega seonduvatele ehitistele tuleb anda ehitusluba. Näiteks on küsimus, millised teega seonduvad rajatised on käsitletavad avaliku tee osana ning kas nendel peab samuti olema ehitusloa taotlemise kohustus. Teele sarnanevad ehitised, näiteks motoringrada, on seadustikus karmima loakohustusega. Motoringrada on võimalik vaadelda EhS lisade mõttes spordi- ja puhkerajatisena, millel on ehitus- ja kasutusloa taotlemise kohustus. Võrdluseks, et avalikult kasutataval teel, välja arvatud sillal, viaduktil ja tunnelil, ei ole kasutusloa taotlemise kohustust. Kui motoringrada kui erateed käsitleda aga spordi- ja puhkerajatisena, siis on selle ehitamiseks ja kasutamiseks rangemad nõuded kui avalikult kasutataval teel, sest rakendub ka kasutusloa taotlemise kohustus.

Seoses kasutusloa menetlusega toodi välja, et EhS Lisas 2 on sätestatud kasutusloa andmise kohustus sillale, tunnelile ja viaduktile, kuid riigitee osas loa andmise pädevusnorm EhS-s puudub. Seega tuleb vastavalt seadust täiendada, tuues välja ka teede valdkonnas kasutusteatise ja -loa andmiseks pädeva asutuse.

9.6. Kokkuvõte ja ettepanekud

Revisjoni käigus tõusetunud ettepanek	Tehniline lahendus	Õiguslik lahendus	Selgitamine ja juhendamine
Sätestada EhS lisade jaoks teega seonduva rajatise mõiste, mis hõlmaks nt müravalle, -tõkkeid, mahasõitu jms.	-	Täiendada Lisa 1 ja 2 tee osa teega seonduvate rajatiste mõistega. Sätestada selliste ehitiste ehitamiseks teavituskohustus või alternatiivselt ehitusprojekti ja ehitusteatise esitamise kohustus.	-
Tee ja tee ehitamisega seonduvaid mõisteid tuleks paremini selgitada.	-	-	Anda selgitus, mida käsitletakse tee ehitamise, sealhulgas laiendamise, ümberehitamise, osa asendamise samaväärsena jne, viidates majandus- ja taristuministri 03.08.2015. a määrusele nr 102

			„Tee ehitamise ja korrashoiu terminid“.
Avalikkusele ligipääsetava eratee nõuded tuleks selgemalt lahti kirjutada.	-	-	Anda selgitus, et avalikkusele ligipääsetava erateele esitatavad nõuded tulenevad alamaktist (majandus- ja taristuministri 14.07.2015 määrus nr 92 „Tee seisundinõuded“) ning et kohalikul omavalitsusel on võimalik neid kontrollida (EhS § 130 lg 2 p 5 alusel).
Kaaluda tee ehitusprojektis ka tehnovõrkude (sh sidevõrkude ja selle toimimiseks vajaliku füüsilise taristu) projekteerimist.	-	Kaaluda majandus- ja taristuministri 09.01.2020 määruse nr 2 „Tee ehitusprojektile esitatavad nõuded“ kohaldamist ja täiendamist ka tehnovõrkude osas.	-
Sätestada projekteerimistingimuste osas jagatud pädevuse norm, sh anda jagatud pädevuse osas teede valdkonnas riigi roll Maanteeametile.	-	Täiendada EhS § 99 projekteerimistingimuste jagatud pädevuse sättega.	-
Sätestada tee ehitusloa kompleksmenetluse norm, kus Maanteeameti ja kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses olevate ehitiste osas saab anda ehitusloa Maanteeamet.	-	Täiendada EhS § 101 ehitusloa kompleksmenetluse sättega (analoogselt näha ette kasutusloa kompleksmenetlus).	-
Näha ette vorm tee projekteerimistingimuste andmiseks.	Alternatiivselt saab vajalikud väljad anda ette tehnilise lahendusena lähtudes projekteerimistingimuste	Sätestada projekteerimistingimuste vorm tee	-

	üldosast koosmõjus eriosas sätestatuga.	eriosa jaoks. Vaja anda alamakt.	
Teha lahendus, kus tee ehitus- ja kasutuslube (ka vastavaid teatisi) menetletaks EHR-s ning vajalikud andmed kantakse teeregistri eesmärkide täitmiseks sinna automaatse andmevahetuse raames.	Teha tehniline lahendus, et teedega seonduvaid menetlusi saaks läbi viia EHR-s ning et EHR-s oleks kajastatud teeregistri andmed. Võimalusel liita teeregister EHR-ga.	Tunnistada EhS § 91 lg 2 kehtetuks.	-
Täiendada EhSi tee kasutusteatise ja kasutusloa andmise pädevusnormiga.	-	Täiendada EhSi §-ga 101[1] , toomaks välja ka teede valdkonnas kasutusteatise ja -loa andmiseks pädeva asutuse.	-

9.7. Ettepanekute mõjud

Teega seonduvate rajatiste mõiste defineerimine – EhS lisad 1 ja 2	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: suurem õigusselgus, menetlus lihtsustub teatud juhtudel.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: suurem õigusselgus, võib suureneda menetluskoormus.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur

Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Projekteerimistingimuste täiendamine jagatud pädevuse sättega – § 99	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: teede ehituses projekteerimistingimuste andmisel muutub menetlus lihtsamaks, ühtsemaks ja vähem koormavaks.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: Maanteeameti koormus kasvab. KOV-ide eest hakatakse andma projekteerimistingimusi, mis riivab nende enesekorraldusõigust, kuid neil säilib menetluses kooskõlastaja roll.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Ehitusloa ja kasutusloa puhul seaduse täiendamine kompleksmenetluse sättega – EhS § 101
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud
Avalduv mõju: teede ehituses muutub ehitusloa ja kasutusloa andmisel menetlus lihtsamaks, ühtsemaks ja vähem koormavaks.
Mõju olulisus

Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: Maanteeameti koormus kasvab. KOV-ide eest hakatakse lube andma, mis riivab nende enesekorraldusõigust, kuid neil säilib menetluses kooskõlastaja roll.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Teedega seotud menetluste viimine EHR-i – EhS § 91 lg 2	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: menetlusest ülevaate saamine lihtsustub ja muutub kasutajasõbralikumaks.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: menetlustest ülevaate saamine lihtsustub. Vaja on luua tehniline lahendus, mis võimaldaks andmevahetust teeregistri ja EHR-i vahel.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: suur

Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Pädevuse määratlemine teede kasutusteatiste ja kasutuslubade andmisel – EhS § 101[1]	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: suureneb õigusselgus ja õiguskindlus pädeva asutuse osas.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: oluline mõju puudub, sest sisulisi muudatusi ei tehta.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

10. PAIGALDIS

10.1. Paigaldise ja sideehitise mõiste

Sideehitisega seoses toodi välja probleemid paigaldise ja sideehitise mõistega (vt ka võrdlustabel KAOL, EhS lisad ja CCI kohta). EhS § 79 kohaselt kohaldatakse EhS-i 9. peatükki paigaldistele ja sideehitistele. Seega on praktikas tekkinud küsimus, milliseid ehitisi saab käsitleda sideehitistena. EhS § 80 lg 1 p 2 viitab, et sideehitistena tuleb käsitleda liini ja liinirajatist elektroonilise side seaduse (ESS) tähenduses.

Liin on tehniliste seadmete kogum, mis ühendab lõpp-punkti ühenduspunktiga (ESS § 2 p 24). Liinirajatis aga aluspinnaga kohtkindlalt ühendatud elektroonilise side võrgu osa, milleks on muu hulgas maakaabel, veekogu põhjas paiknev kaabel, kaablitunnel, kaablikanalisatsioon, ehitistele ja postidele kinnitatud kaablite või juhtmete kogum koos kommutatsiooni-, jaotus- ja otsastusseadmetega, regeneraator, elektrooniliste sideseadmete konteiner ning raadiosidemast, samuti tehnovõrk ja -rajatis asjaõigusseaduse tähenduses. Samuti lähtuvad ka EhS Lisad peamiselt ESS toodud jaotusest.

Siiski tekib erisus kiire elektroonilise side võrgu kasutuselevõtu soodustamise regulatsiooniga EhS-s (6^1. peatükk). Selles on eraldi defineeritud füüsiline taristu, mis võimaldab pakkuda füüsilist paiknemiskohta võrguelementidele, mis võimaldavad omakorda pakkuda elektroonilise side teenust (EhS § 61^2 lg 1). Muuhulgas on füüsilise taristuna nimetatud toru, masti, kaablikanalit, kontrollkaevu, juurdepääsuluuki, kaablikappi, antennirajatist, torni ja posti.

Nimetatud taristu osad ei kattu aga sideehitiste definitsiooniga liini ja liinrajatiste osas. Samuti ei kajastu need ega oma seotust EhS Lisade ega KAOL-ga. Seega oleks mõistlik mõisted ühtlustada. Näiteks kaaluda EhS Lisade ja KAOL täiendamist sideehitiste osas, kajastades ka füüsilist taristut EhS § 61^2 tähenduses sideehitise jaotuse all.

10.2. Paigaldise ja sideehitise projekteerimistingimused

Intervjuude käigus arutati paigaldiste ja sideehitiste regulatsiooni EhS-s, ennekõike sellega seonduvat projekteerimistingimuste andmise ning teavitus- ja loamenetlust.

Paigaldiste ja sideehitiste puhul on projekteerimistingimused nõutavad EhS §-s 83 toodud juhtudel:

1) sideehitise puhul uue liinirajatise ehitusprojekti koostamiseks;
2) mitut kinnisasja läbiva uue elektripaigaldise rajamiseks või
3) olemasoleva elektripaigaldise nimipinge suurendamiseks 110 kilovoldini ja üle selle.

Projekteerimistingimused ei ole nõutavad liini ja elektripaigaldise ehitamiseks või kui nende ehitamise näeb ette detailplaneering või riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneering.

Esmalt toodi intervjuude käigus välja, et mitut kohalikku omavalitsust läbivate paigaldiste ja sideehitiste puhul on problemaatiline projekteerimistingimuste menetlemine, kuna selle menetluse võiks läbi viia üks pädev asutus. Lisaks toodi välja, et teatud võimsusest alates võiks elektritootmisrajatiste osas projekteerimistingimuste ja lubade andmine olla TTJA pädevuses. Seega tuleks üle vaadata paigaldiste ja sideehitiste puhul projekteerimistingimuste andmise pädevused.

Teise asjaoluna projekteerimistingimuste puhul toodi välja, et puudub rakendusakt projekteerimistingimuste andmise osas, mis täpsustaks antavate tingimuste sisu analoogselt üldosaga. Järelikult esineb vajadus alamakti kehtestamiseks.

Teavitus- ja loamenetlusega seonduvalt toodi esmalt välja, et elektriliinide ehitamine ei peaks olema vaba ehitustegevusena reguleeritud. Alla 35 kV õhu-, vee-, või maakabelliini võib rajada vaba

ehitustegevuse tulemusena, kuid see tekitab probleeme saamaks teada, kuhu liinid ehitatakse ning kas need on ohutud (vt selles osas täpsemalt käesoleva analüüsi ptk-i 3.1.2 vaba ehitustegevuse osas). Seega on tehtud ettepanek EhS lisade täiendamiseks, nõudes alla 35 kV elektriliinide osas vähemalt teavituskohustust.

Seeläbi oleks võimalik arendada ka tervikliku võrgurajatiste andmebaasi (VRA) loomist ja selle sidumist EHR-ga. Olukorras, kus nii side- kui ka elektriliinide ja muude seonduvate rajatiste olemasolu ja asukoht on teavitusmenetluse käigus eelnevalt pädeva asutusega koordineeritud, on võimalik ka ehitatud rajatiste ning nendega seotud andmete (nt kaitsevööndite) kuvamine andmebaasis nii kahe- kui ka kolmemõõtmelisena. Samuti on seeläbi avalikkusele paremini kättesaadav informatsioon paigaldiste ja sideehitiste kaitsevööndite ning nendega seonduvate piirangute osas. Lisaks võimaldavad kättesaadavad andmed anda ka võrgu arendajatele ülevaadet võimalikest uutest asukohtadest ja nendega seonduvatest piirangutest elektripaigaldiste ja sideehitiste püstitamiseks.

10.3. Paigaldise ja sideehitise teavitus- ja loamenetlus

Teavitus- ja loamenetlusega seonduvalt toodi sarnaselt projekteerimistingimuste andmisele välja, kas mitme kohaliku omavalitsuse territooriumil asuvate nt paigaldiste ja sideehitiste puhul peaks loa andmine olema TTJA pädevuses. Kuna hetkel on loa andmine eraldiseisvate kohalike omavalitsuste pädevuses, mis eeldab nende omavahelise töö täiendavat koordineerimist, oleks mõistlik kaaluda, et vastava loa andjaks võiks olla TTJA. Hetkel on võimalik, et ühte ja sama projekti menetletakse korduvalt erinevate KOV-ide poolt, mille tagajärjeks võivad olla ka erinevad otsused loa väljastamise osas. Ühele pädevale asutusele loamenetluse andmine võimaldaks hinnata kogu projekti tervikuna, vältimaks erinevate haldusaktide väljaandmise tõenäosust. Alternatiivselt saab kaaluda ka EHR-s tehnilise lahenduse loomist, mis võimaldaks projekti KOV-idel menetleda ühiselt ja praegusest efektiivsemal kujul, st võimaldades teha ühise otsuse loa väljastamise või mitteväljastamise osas.

Eraldi sideehitistega seonduvalt on rõhutatud sideteenuste kui elutähtsa teenuste kättesaadavuse olulisust, mistõttu peaks ka EhS võimaldama võimalikult efektiivselt sidetaristu väljaehitamist ning olemasoleva ümberehitamist ja laiendamist. Ennekõike on peamise eesmärgina välja toodud, et sidetaristu väljaehitamine toimuks terviklikult ja oleks ehitusprojekti oluliseks osaks.

Sellega seonduvalt on ühe probleemina välja toodud, et kuigi EhS § 61^8 kohaselt peab uue hoone või põhjalikult rekonstrueeritud hoone puhul olema tagatud sidevalmidus vähemalt hoonesiseselt (välja ehitatud hoonesisene füüsiline taristu, kuhu sideettevõtjad saaksid vajadusel paigaldada enda kaablid), siis sageli jääb hooneväline taristu (kuni juurdepääsupunktini) välja ehitamata, mis viib praktikas selleni, et hoones ei ole ikkagi võimalik sideteenuseid tarbida. Seetõttu on tehtud ettepanek tagada, et sideehitiste rajamine oleks üheks kohustuslikuks osaks tehnovõrkudest, muuhulgas muutes sellel eesmärgil majandus- ja taristuministri 17.07.2015 määrust nr 97 „Nõuded ehitusprojektile“. Tuleks kaaluda, et võimalusel tuleks tagada ka tehnosüsteemide hoonevälise osa väljaehitamise kohustuslikkus, kui see on mõistlik ja eeldusel, et juurdepääsupunkt on vahetusläheduses. Siinkohal tuleks selgitada, et siderajatiste ja võimaliku sideühenduse olemasoluga tuleks arvestada juba planeerimisetapis, kuna sidevõrgud ja -ehitised on käsitletavad tehnovõrkude ja -rajatistena ka PlanS tähenduses. PlanS § 75 lg 1 p 3 sätestab üldplaneeringu ühe ülesandena ning § 126 lg 1 p 4 sätestab detailplaneeringu ühe ülesandena tehnovõrkude ja -rajatiste võimalike asukohtade määramise. Samuti tuleks sideehitised eraldi välja tuua ehitusprojekti osana määruse nr 97 § 4 lg 1 tähenduses.

10.4. Seadustikuga reguleerimata küsimused

Intervjuude käigus nimetati korduvalt päikesepaneele ja tuulikuid kui ehitisi, mille defineerimise osas on sageli ebaselgusi, mis viib omakorda küsimusteni teavitus- ja loamenetluse rakendamisest. Samuti on arutluse all olnud, kas ja millises ulatuses tuleks neid eriehitistena EhS-s reguleerida.

Elektrituruseaduses (ELTS) on eraldi defineeritud mõisted elektripaigaldis ja tootmisseade. Elektripaigaldis on elektrienergia tootmiseks, edastamiseks, muundamiseks, mõõtmiseks, müügiks või tarbimiseks kasutatavate seadmete, juhtide ja tarvikute paigaldatud talitluslik kogum (ELTS § 3 p 9). Seejuures on tootmisseade kitsam mõiste, olles üks elektrienergia tootmiseks ettenähtud elektripaigaldise liikidest (ELTS § 3 p 25). Seega defineerib ELTS piisavalt üldiselt, kuid samas arusaadavalt elektripaigaldise mõiste, mille alusel on võimalik järeldada, et ka päikesepaneelid ja tuulikud on käsitletavad elektripaigaldistena. Järelikult tuleks ka teavitus- ja loamenetluses lähtuda asjaolust, et EhS tähenduses on tuulikud ja päikesepaneelid elektripaigaldised, täpsemalt lisade tähenduses elektritootmisrajatised (mis on omakorda jaotatud kuni ja üle 100 kW võimsusega rajatisteks). Selliste elektritootmisrajatiste püstitamine/paigaldamine ja ümberehitamine on ehitusloakohustuslikud tegevused. Seega ei ole eraldiseisvat vajadust EhS-s reguleerida tuulikuid ja päikesepaneele kui eriehitisi.

Päikeseparkide ja -paneelidega seoses on praktikas selgusetuks jäänud, kas päikesepaneele tuleb käsitleda eraldiseisvate elektritootmisrajatistena või hoone juurde kuuluva tehnosüsteemina. Sellest oleneb teavitus- ja loakohustus. Kui päikesepaneeli käsitleda hoone tehnosüsteemina, saab nende paigaldamist vaadelda kui ehitise ümberehitamist EhS § 4 lg 3 p 3 tähenduses, mil EhS lisade tähenduses kohalduvad elamu/mitteelamu ümberehitamise nõuded (sõltuvalt ehitise suurusest, nõutakse kas ehitusteatise ja projekti esitamist või ehitusluba). Kui käsitleda päikesepaneele eraldiseisvate elektritootmisrajatistena, nõutakse EhS Lisa 1 kohaselt paneelide paigaldamisel ehitusluba.

Päikesepaneelide käsitlemine sõltub maa kasutamise sihtotstarbest, ennekõike paigaldatavate paneelide asukohast ja nende seotusest hoonega. Igal üksikul juhul tuleb hinnata, kas päikesepaneel on käsitletav iseseisva elektritootmisrajatisena (näiteks tootmismaa sihtotstarbega kinnistule püstitatud paneelid) või teenindavad paneelid olemasolevat hoonet (näiteks elamu- või ärihoone katusele paigaldatud paneelid). Kui paneelid on otseselt seotud olemasoleva hoonega, sh nende funktsiooniks on teenindada olemasolevat hoonet, tootes konkreetse hoone tarbeks elektrienergiat, saab päikesepaneele käsitleda hoone tehnosüsteemina. Siinkohal ei oma tähendust, kas lisaks hoone oma tarbimisele toodetakse/müüakse üle jäävat elektrienergiat võrku (elektrienergia tagasimüük vooluvõrku), kuivõrd EhS tähenduses peaks põhiliseks eristamise aluseks olema seos ehitisega ja asjaoluga, kas paigaldamise käigus muutuvad ehitise omadused, sh välisilme.

Järelikult juhul, kui olemasoleva hoone katusele ja selle konkreetse hoone elektrivajaduste rahuldamise tarbeks (olenemata kas ja millises ulatuses elektrienergiat müüakse tagasi võrku) soovitakse paigaldada päikesepaneele, tuleks paneelide paigaldamist käsitleda ehitise ümberehitamisena EhS § 4 lg 3 p 3 tähenduses, kuivõrd paigalduse käigus muutuvad ehitise omadused, sealhulgas välisilme. Kui paneelid paigaldatakse hoonest eraldiseisvale kinnistule, tuleks neid käsitleda elektritootmisrajatistena.

10.5. Kokkuvõte ja ettepanekud

Revisjoni käigus tõusetunud ettepanek	Tehniline lahendus	Õiguslik lahendus	Selgitamine ja juhendamine

Kaaluda, kas teatud võimsusest alates võiks elektripaigaldiste projekteerimistingimuste ja lubade andmine olla TTJA pädevuses.	-	Vajadusel täiendada EhS § 84[1], sõnastades selle ümber üldiseks ehitusloa andmise sätteks.	-
Kaaluda, kas EhS § 39 on vaja täiendada viisil, et mitme kohaliku omavalitsuse territooriumil asuvaid paigaldisi ja sideehitisi saaks käsitleda ühes loamenetluses, mille viiks läbi nt TTJA. Alternatiivselt kaaluda tehnilise lahenduse kasutuselevõtmist EHR-s selleks, et ühendada mitme kohaliku omavalitsuse territooriumit puudutavad menetlused.	Alternatiivse lahenduse puhul välja töötada tehniline lahendus, mille läbi oleks mitmed KOV-id võimalik liita ühte teavitus- ja loamenetlusse, võimaldamaks neil kõigil menetluses üheaegselt osaleda, eeldusel, et tegemist on mitme kohaliku omavalitsuse territooriumil asuva ehitisega.	Vajadusel täiendada EhS teavitus- ja loamenetluse sätteid pädeva asutuse osas vastavalt.	-
Näha ette vorm paigaldise projekteerimistingimuste andmiseks.	Alternatiivselt saab vajalikud väljad anda ette tehnilise lahendusena lähtudes projekteerimistingimuste üldosast koosmõjus eriosas sätestatuga.	Sätestada projekteerimistingimuste vorm paigaldise eriosa jaoks. Vaja anda alamakt EhS § 83 juurde.	-
Nõuda alla 35 kV elektripaigaldiste puhul vähemalt teavituskohustuse täitmist.	-	Täiendada EhS lisasid viisil, et alla 35 kV õhu-, vee- või maakaabelliinide püstitamine on teavitusekohustuslik tegevus.	-
Tagada sideehitiste väljaehitamise terviklikkus	-	Kaaluda sideehitiste puhul hoonevälise osa väljaehitamise kohustuslikus korras väljaehitamise nõudmist, kui see on mõistlik ja eeldusel, et	Selgitada, et siderajatiste ja võimaliku sideühenduse olemasoluga tuleks arvestada juba planeerimisetapis (nii

		juurdepääsupunkt on vahetusläheduses. Nimetada sideehitised kui ehitusprojekti osad majandus- ja taristuministri määruse nr 97 „Nõuded ehitusprojektile“ § 4 lg-s 1.	üld- kui ka detailplaneeringute puhul), kuna sidevõrgud ja -ehitised on käsitletavad tehnovõrkude ja -rajatistena ka PlanS tähenduses.
Defineerida tuulikuid, päikeseparke ja -paneele elektripaigaldistena.	-	-	Selgitada, et tuulikuid, päikeseparke ja -paneele tuleks EhS tähenduses käsitleda elektripaigaldistena, täpsemalt elektritootmisrajatistena EhS lisade tähenduses.
Defineerida päikeseparke ja -paneele sõltuvalt maa kasutamise sihtotstarbele ja seotusele ehitisega.	-	-	Selgitada päikeseparkide ja -paneelide definitsiooni elektritootmisrajatisena ja hoone tehnosüsteemina käsitlemisel, et eristamise aluseks on maa kasutamise sihtotstarve ning seos olemasoleva hoonega.

10.6. Ettepanekute mõjud

Teatud võimsusest alates elektrirajatise projekteerimistingimuste ja lubade andmine TTJA pädevusse – EhS § 84[1]
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud
Avalduv mõju: menetlus muutub ühtsemaks, lihtsamaks ja vähem koormavaks.
Mõju olulisus

Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: TTJA töökoormus kasvab. KOV-ide töökoormus väheneb. Menetluste läbiviimine on efektiivsem.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mitme kohaliku omavalitsuse territooriumil asuvate paigaldiste käsitlemine ühes loamenetluses – EhS § 39	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: menetlus muutub ühtsemaks, lihtsamaks ja vähem koormavaks.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: TTJA töökoormus kasvab. KOV-ide töökoormus väheneb, neil säilib menetluses kooskõlastaja roll. Menetluste läbiviimine on efektiivsem.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur

Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Vormi loomine paigaldise projekteerimistingimuste andmiseks – EhS § 83	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: menetlus muutub ühtsemaks ja lihtsamaks.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: menetlus muutub ühtsemaks ja lihtsamaks.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Sideehitiste väljaehitamise terviklikkuse tagamine – majandus- ja taristuministri 17.07.2015 määrus nr 97 „Nõuded ehitusprojektile“ § 4 lg 1	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: ehitusprojekti koostamisel tuleb vajadusel täiendavalt arvestada ka sideehitiste projekteerimise kohustusega.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: suur

Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id	
Avalduv mõju: Menetluste läbiviimine on efektiivsem, kui sideehitised on esialgse ehitusprojekti osana käsitletud.	
Mõju olulisus	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

11. RAUDTEERAJATIS

11.1. Raudteerajatise mõiste

EhS § 86 kohaselt kohaldatakse EhS-i 10. peatükki üksnes raudteerajatistele. Seega on praktikas tekkinud küsimus, milliseid ehitisi saab käsitleda raudteerajatistena.

Raudteeseadus (RdtS) defineerib raudteerajatise ja raudtee-ehituse mõiste, mis on olulised EhS kohaldamise vaates. Raudteerajatised on raudtee, sillad, viaduktid, estakaadid, tunnelid, tugiseinad, truubid, kontaktvõrgud, turvangu-, side-, valgustus- ja energiaseadmed ning tehnorajatised, ülekäigu- ja ülesõidukohad, jaamad ja teised meldepunktid, oote- ja laadimisplatvormid, teekaitseobjektid ning muud raudtee sihtotstarbeliseks kasutamiseks vajalikud rajatised (RdtS § 3 p 4).

Raudtee-ehituse all peetakse silmas raudtee ja raudteerajatiste hulka kuuluvate sildade, viaduktide, estakaadide, truupide, kontaktvõrkude, turvangu- ja sideseadmete, raudteeületuskohtade, jaamade ja teiste meldepunktide ning oote- ja laadimisplatvormide ehitamist (RdtS § 3 p 20).

RdtS-s sätestatud mõisted ei ole kõige paremini õnnestunud, sest raudteerajatise mõiste sisaldab eraldiseisvat raudtee mõistet. Samas raudtee-ehituse mõiste jällegi eristab raudtee ja raudteerajatise mõistet. Kuigi raudteerajatise mõiste tundub olevat üldisem kui raudtee mõiste (viimane sisaldub raudteerajatise mõistes), siis on ehitamise definitsioonis esile tõstetud raudtee. Mõistete osaline kattuvus ja samas välistamine ei ole EhS eriosa rakendamise seisukohast hea lahendus, sest mõistest sõltub omakorda projekteerimistingimuste ning teavitus- ja loamenetluse kohaldamine. Küsimus on, kas kohaldatakse üld- või eriosa norme. Näiteks on selle küsimusega seotud, millistele ehitistele annab loa kohaliku omavalitsuse üksus ja millistele TTJA.

Lisaks tuleb välja tuua, et raudteerajatise mõiste all on rohkem raudteega seonduvaid ehitisi kui ehitamise definitsiooni all. Seega tekib küsimus, kas osade raudteega seonduvate ehitiste ehitamine ei ole raudtee-ehitus ja sellest tulenevalt on võimalik kohaldada EhS üldosa norme. Näiteks ei kattu loetelu tunneli, tugiseina, tehnorajatiste, ülekäigu/ülesõidu/ületuskoha, teekaitseobjektide ning muude raudtee sihtotstarbeliseks kasutamiseks mõeldud ehitiste osas. Eraldi on problemaatiline, et RdtS-st tulenevad mõisted ei kattu ka EhS lisades toodud mõistetega ega oma seotust KAOL-ga.

EhS lisad toovad välja järgnevad mõisted: elektritsentralisatsioon, tarkvararakendus (nt dispetšeritsentralisatsioon, telemaatikarakendus jm), rongiraadiosidevõrk, jaamavahe automaatblokeering, jaamavahe poolautomaat- või kombineeritud blokeering, kontaktvõrk, rööbastee, raudteeületuskoht, ülesõidukoha automaatne foorisignalisatsioon, (raudtee)sild, truup, oote- või kaubaplatvorm ja raudteejaam. KAOL-s on välja toodud raudteejaama hoone, raudtee, jaamateed, meldepunkti rajatis, reisi- või kaubaplatvorm, ülekäigu- ja ülesõidukoht, raudtee ohutus-, signalisatsiooni-, turva-, side-, valgustus- või energiarajatis või tehnorajatis, raudtee kaitserajatis või muu raudtee sihtotstarbeliseks kasutamiseks vajalik rajatis.

Näiteks oleks mõistlik mõisteid ühtlustada viisil, et kasutataks KAOL-s olevat loetelu. Kui elektritsentralisatsioon, tarkvararakendus (nt dispetšeritsentralisatsioon, telemaatikarakendus jm), rongiraadiosidevõrk, jaamavahe automaatblokeering, jaamavahe poolautomaat- või kombineeritud blokeering, kontaktvõrk ning ülesõidukoha automaatne foorisignalisatsioon on käsitletavad muude raudtee sihtotstarbeliseks kasutamiseks vajalike rajatistena, siis piisaks lisade korrigeerimisest vastavalt. Veel on näide, et raudteetunnel ei ole lisades toodud välja kui ehitusloakohustuslik ehitis. Raudteerajatise defineerimisel ei eristata ka avalikku ja eraraudteed, mis võib endaga kaasa tuua raudteele kohaldatavad erinevad nõuded EL õiguse vaates.

11.2. Raudteerajatise projekteerimistingimused

11.2.1. Raudteerajatise projekteerimistingimuste andmise alused

EhS § 88 lg 1 sätestab, et raudteerajatise projekteerimistingimused on nõutavad EhS Lisas 1 nimetatud ehitusloakohustusliku raudteerajatise ehitusprojekti koostamiseks, välja arvatud raudteerajatise lammutamiseks. Intervjuudes seda eraldi välja ei toodud, aga analoogselt teega tuleks hinnata, kas projekteerimistingimused on vajalikud iga ehitusloakohustusliku raudteerajatise ehitamiseks või on võimalik neid juhtumeid vähendada.

Lisaks toodi välja, et puudub rakendusakt projekteerimistingimuste andmise osas, mis täpsustaks antavate tingimuste sisu analoogselt üldosaga. Järelikult esineb vajadus alamakti kehtestamiseks.

11.2.2. Raudtee projekteerimistingimuste andmise pädevus

EhS § 88 lg 2 alusel annab raudteerajatise projekteerimistingimused vastavalt asukohale kohaliku omavalitsuse üksus (kohaldub üldosa regulatsioon), küll aga tuleb need tingimused kooskõlastada TTJA-ga. Intervjuude käigus selgus, et kohalikel omavalitsustel puuduvad erialased teadmised, et osata vastavaid tingimusi anda. Lisaks ei peetud projekteerimistingimuste andmise vaates oluliseks, et kohalik omavalitsus peaks olema projekteerimistingimuste andja, üksnes põhjusel, et see on seotud tema territooriumiga. Seega on käesoleva analüüsi raames tehtud ettepanek sätestada projekteerimistingimuste andmise pädevus TTJA-le. Projekteerimistingimuste menetluse käigus tuleb tingimuste andmine kooskõlastada asukoha kohaliku omavalitsusega.

11.3. Raudtee teavitus- ja loamenetlus

Intervjuude käigus ettepanekuid ei tehtud.

11.4. Kokkuvõte ja ettepanekud

Revisjoni käigus tõusetunud ettepanek	Tehniline lahendus	Õiguslik lahendus	Selgitamine ja juhendamine
Muuta projekteerimistingimuste andmise pädevat asutust.	Tagada, et EHR-s saab projekteerimistingimusi menetleda ka TTJA.	Muuta EhS § 88 lg 2, täiendades seda TTJA-le antava pädevusega anda ise projekteerimistingimused.	-
Näha ette vorm raudteerajatise projekteerimistingimuste andmiseks.	Alternatiivselt saab vajalikud väljad anda ette tehnilise lahendusena lähtudes projekteerimistingimuste üldosast koosmõjus eriosas sätestatuga.	Sätestada projekteerimistingimuste vorm raudteerajatise eriosa jaoks. Vaja anda alamakt EhS § 88 juurde.	-
Kaaluda, kas raudteerajatise projekteerimistingimuste andmise juhte võiks vähendada.	-	Kui kaalumise tulemusel selgub, et juhte saab vähendada, siis tuleb uued juhtumid näha ette EhS raudteerajatise eriosas.	-

11.5. Ettepanekute mõju

Raudteerajatiste puhul projekteerimistingimusi andva pädeva asutuse muutmine – EhS § 88 lg 2	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: menetlus muutub ühtsemaks, lihtsamaks ja vähem koormavaks.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: TTJA töökoormus kasvab. KOV-ide töökoormus väheneb, neil säilib menetluses kooskõlastaja roll. Menetluste läbiviimine on efektiivsem.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Vormi loomine raudteerajatise projekteerimistingimuste andmiseks – EhS § 88	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: menetlus muutub ühtsemaks ja lihtsamaks.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: menetlus muutub ühtsemaks ja lihtsamaks.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Raudteerajatise projekteerimistingimuste andmise juhtude vähendamine – EhS § 88	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: menetlus muutub lihtsamaks.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: menetlus muutub lihtsamaks, KOV-ide ja TTJA töökoormus väheneb.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

12. MUUD ERIEHITISED

12.1. Ehitis avalikus veekogus

Käsitletakse eraldi eelnõus. Ettepanekuid käesolevas analüüsis ei formuleerita.

12.2. Riigikaitseline ja julgeolekuasutuse ehitis ning riigipiiri taristu

Käsitletakse eraldi eelnõus. Ettepanekuid käesolevas analüüsis ei formuleerita. Oluline on konsulteerida ka Siseministeeriumiga, arutamaks elutähtsa teenuse regulatsiooni ja elutähtsate ehitiste osas erisuste tegemise võimalusi.

12.3. Puurkaev, puurauk ning salvkaev

EhS § 126 lg 1 kohaselt kooskõlastab pädev asutus puurkaevu või augu ehitusloa taotluse Keskkonnaametiga. Keskkonnaamet kohustub taotluse kooskõlastama või keelduma sellest kümne tööpäeva jooksul taotluse saamisest arvates. Keskkonnaamet tõi intervjuude käigus välja, et mis tahes puurkaevude või aukude rajamise kooskõlastamine tähendab liigset halduskoormust Keskkonnaametile, mistõttu tuleks kooskõlastamismenetlustega seotud töökoormuse optimeerimiseks muuta kehtivat korda.

Keskkonnaametile jääks ettepaneku kohaselt kohustus kooskõlastada vaid selliste puurkaevude või aukude ehituslubade taotlusi, mis asuvad kaitstaval loodusobjektil, mille valitseja LKS § 21 lg 1 alusel on Keskkonnaamet ja/või mille veevõtt ületab VeeS § 187 alusel sätestatud veeloa künnist. Analüüsi autorid peavad sellist ettepanekut mõistlikuks, kuivõrd mis tahes rajatav puurkaev või auk, mis ei asu kaitstaval loodusobjektil või ei ületa veeloa künnist, ei oma looduskeskkonnast ning seadusest tulenevalt olulist mõju. Seega ei ole mõistlik igal juhul Keskkonnaameti kooskõlastust küsida. Nii oleks võimalik puurkaevude ja aukude ehituslubade menetlust kiirendada, muutes ka avalikkusele protsessi lihtsamaks ning võimaldades Keskkonnaameti halduskoormust ja töökoormust optimeerida.

12.4. Kokkuvõte ja ettepanekud

Revisjoni käigus tõusetunud ettepanek	Tehniline lahendus	Õiguslik lahendus	Selgitamine ja juhendamine
Muuta puurkaevude ja aukude rajamise ja lammutamise kooskõlastamise korra menetlust.	Võimaldada EHR-s Keskkonnaametil kooskõlastuse andmist puurkaevu või augu rajamisel üksnes seaduses toodud juhtudel.	Muuta EhS § 126 lg 1 järgmises sõnastuses: „Pädev asutus kooskõlastab kaitstaval loodusobjektil, mille valitseja looduskaitseseaduse § 21 lg 1 alusel on Keskkonnaamet, asuva ja/või veeseaduse § 187 punktides 2 ja 3 nimetatud tegevuseks kasutatava puurkaevu või -augu ehitusloa taotluse Keskkonnaametiga.	-

		Keskkonnaamet kooskõlastab taotluse või keeldub taotluse kooskõlastamisest kümne tööpäeva jooksul taotluse saamisest arvates.“ Muuta EhS § 128 lg 2 järgmises sõnastuses: „Pädev asutus kooskõlastab kaitstaval loodusobjektil, mille valitseja looduskaitseseaduse § 21 lg 1 alusel on Keskkonnaamet, asuva ja/või veeseaduse § 187 punktides 2 ja 3 nimetatud tegevuseks kasutatava puurkaevu või -augu lammutamise ehitusprojekti Keskkonnaametiga.“ Lisaks teha eelnevaga seonduvad vajalikud muudatused keskkonnaministri 09.07.2015 määruses nr 43[154].	

12.5. Muudatuste mõjud

Puurkaevude ja -aukude kooskõlastusmenetluse muutmine – EhS § 126 lg 1, EhS § 128 lg 2
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud

[154] Keskkonnaministri 09.07.2015. a määrus nr 43 „Nõuded salvkaevu konstruktsiooni, puurkaevu või -augu ehitusprojekti ja konstruktsiooni ning lammutamise ja ümberehitamise ehitusprojekti kohta, puurkaevu või -augu projekteerimise, rajamise, kasutusele võtmise, ümberehitamise, lammutamise ja konserveerimise korra ning puurkaevu või -augu asukoha kooskõlastamise, ehitusloa ja kasutusloa taotluste, ehitus- või kasutusteatise, puurimispäeviku, salvkaevu ehitus- või kasutusteatise, puurkaevu või -augu ja salvkaevu andmete keskkonnaregistrisse kandmiseks esitamise ning puurkaevu või -augu ja salvkaevu lammutamise teatise vormid.“

Avalduv mõju: teavitus- ja loamenetlus muutub teatud juhtudel kiiremaks, lihtsamaks ja vähem koormavaks.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: Keskkonnaameti töökoormus väheneb. Menetluste läbiviimine on efektiivsem.	
Mõju olulisus	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

13. RIIKLIK JA HALDUSJÄRELEVALVE

13.1. Järelevalve teostamise pädevuse piiritlemine

13.1.1. Üldised järelevalve pädevuse piiritlemise alused

EhS § 130 määratleb riikliku järelevalve teostajad ja nende pädevuse EhS ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimise üle. Järelevalve teostamisel toodi intervjuude käigus välja, et esineb ebaselgusi järelevalve pädevuse osas. Ebaselgused ilmnevad nii kohaliku omavalitsuse ja TTJA, kui ka Keskkonnainspektsiooni ja Päästeameti pädevuste piiritlemisel. Näiteks tekitas küsimusi järelevalve teostamine kütuseterminalide osas. Lisaks peab järelevalve osa kohalduma nii riiklikule kui ka haldusjärelevalvele.

TTJA ja kohaliku omavalitsuse pädevuse piiritlemisel on probleemiks kasutuseelse ja -järgse[155] järelevalve piiritlemine. Kuna selline erisus tehti EhS menetluses Riigikogus, ei ole selle sätte tausta kohta palju informatsiooni. Erinevatel aegadel on kaalutud erinevaid võimalusi, kuidas piiritleda kohalike omavalitsuste ja TTJA pädevust. Samas näitavad praktilised kaasused, et üldine paralleelpädevus järelevalve teostamiseks võib olla erandlikel juhtudel vajalik. Kuigi TTJA pädevus on sõnastatud „eelkõige kasutusjärgne järelevalve" kaudu, siis sõna „eelkõige" võimaldab teostada järelevalvet ka kasutuseelselt, see tähendab ehitise ehitamise etapis.

Keelelisi küsimusi on tekitanud ka sõna kasutusjärgne. Küsimus puudutab eelkõige asjaolu, millal lõppeb kasutuseelne aeg ja millal hakkab kasutusjärgne periood. Kasutusjärge tähistab kasutusse võetud ehitist. Kasutusse võtmine ei pea sealjuures toimuma teavituse- või loa alusel, vaid võib toimuda ka faktiliselt. Kui ehitis on oma kasutusotstarbele vastavalt kasutuses, siis hakkab „kasutusjärgne aeg". Keeleliselt alternatiivne võimalus on vastava aja kohta öelda „kasutusel" olev ehitis.

EhS mõte on, et üldehitiste, see tähendab mitte eriosas loetletud või TTJA pädevuses olevate eriehitiste osas on esmane järelevalvepädevus kohalikul omavalitsusel. TTJA võib sekkuda kasutuseelsesse järelevalvesse, kui seda õigustavad erilised asjaolud ning kohalik omavalitsus ei ole näiteks ohuolukorrale reageerinud, sealhulgas on tegevusetu. Intervjuudes toodi murena välja, et tihtipeale TTJA keerulisemate olukordade puhul ei reageeri. Tehti ka ettepanek, et üldiselt võiks olulise või kõrgendatud ohu ilmnemisel peamiselt reageerida TTJA.

Veel toodi välja, et ebaselge on gaasiseadmete ning tuleohutusnõuete täitmise üle teostatav järelevalve. Täpsemalt see, millises ulatuses peab gaasiseadmete üle teostama järelevalvet TTJA ja millises ulatuses Päästeamet. Lisaks kas vaba ehitustegevuse ja seejuures tuleohutusnõuetele vastavuse osas kohustub Päästeamet järelevalvet tegema või mitte. Järelikult on erinevate asutuste pädevuse piiritlemisel tekkinud palju ebaselgusi, mistõttu esineb laiemalt vajadus üle vaadata selles osas EhS-i regulatsioon.

13.1.2. Järelevalve pädevuse piiritlemise alused eri haldusorganite vahel

Järelevalve pädevuse piiritlemisel on esmalt vajalik selgitada, millisteks erinevateks tegevusteks jaguneb järelevalvetegevus. Järelevalve jaguneb eel- ja järelkontrolliks. Sõltuvalt ehitiste liigist on eel- ja järelkontroll jaotatud erinevate haldusorganite vahel.

[155] Siinkohal tuleb vajab selgitamist mõiste „kasutusjärgne" tähendus, mis tähendab kasutusele järgnevat aega. Sageli aetakse seda segamini kasutusele võtmise järgse ajaga, mille arvestamise alguseks on üldjuhul kasutusloa väljastamise hetk.

Eelkontroll on üldiselt kohaliku omavalitsuse või TTJA pädevuses (st ehitusloa andja on kohalik omavalitsus)[156], kuid järelkontroll jaguneb kohaliku omavalitsuse ja erinevate valitsusasutuste vahel[157]. Eelkontrolli raames tehakse koostööd (nt esitatakse ehitusloa eelnõu kooskõlastamiseks pädevale valitsusasutusele) kohaliku omavalitsuse ja valitsusasutuste vahel. Varasemad kooskõlastajad on hilisemad riikliku või haldusjärelevalve teostajad. Valitsusasutused teevad riiklikku või haldusjärelevalvet erinõuete (nt keskkonna- või muinsuskaitsealased nõuded) või eriehitiste (nt teed, riigikaitselased või julgeolekuasutuste ehitised) üle. Eelkontrollina käsitletakse projekteerimistingimuste[158] ning ehitus- ja kasutusloa andmist. Järelkontrollina vaadeldakse riikliku ja haldusjärelevalve teostamist. Järelkontrolli raames kohaldatakse lisaks EhS-le kas korrakaitseseadust (KorS) või vabariigi valitsuse seadust (VVS).

Menetluses osalevate isikute järgi jaguneb eel- ja järelkontroll erinevateks suheteks: haldusorgani ja üksikisiku vahelised või ka erinevate haldusorganite vahelised suhted. Kui tavapäraselt antakse ehitusluba näiteks üksikisikule, et ta saaks realiseerida põhiseadusjärgset ehitusvabadust, siis on ka olukordi, kus ehitusloa annab üks riigiasutus teisele (nt TJA riigikaitselise ehitise ehitamiseks[159]). Luba on sealjuures oluline kolmandate isikute seisukohast, kes saavad loamenetluses osaledes või luba vaidlustades kaitsta oma õigusi. Riigi vaates on oluline, et kõik loa- või ka teavituskohustuslike tegevuste osas oleks läbi viidud korrektne menetlus ja et avalikkusel oleks võimalik saada sellekohast informatsiooni. Ühest küljest on informatsioon vajalik, et esitada vaie või kaebus oma õiguste kaitseks, teisest küljest ka selle jaoks, et vajadusel oleks võimalik saada läbipaistvalt teavet riigi tegevuse kohta.

Järelevalve süsteemi tervikuna iseloomustab loamenetluste (projekteerimistingimuste ja ehitus- ja kasutusloa andmine) koondumine kohaliku omavalitsuse ja osaliselt TTJA kätte. Järelkontroll jaguneb kohaliku omavalitsuse, TTJA ja teiste haldusorganite vahel. Kohalikul omavalitsusel ja TTJA-l on kattuvad pädevused eelkõige ehitise üle kasutusjärgse (kasutusel oleva ehitise) riikliku järelevalve teostamisel. TTJA-l on sealjuures võimalus teostada haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üle ning vajadusel rakendada ka väärteomenetlust.

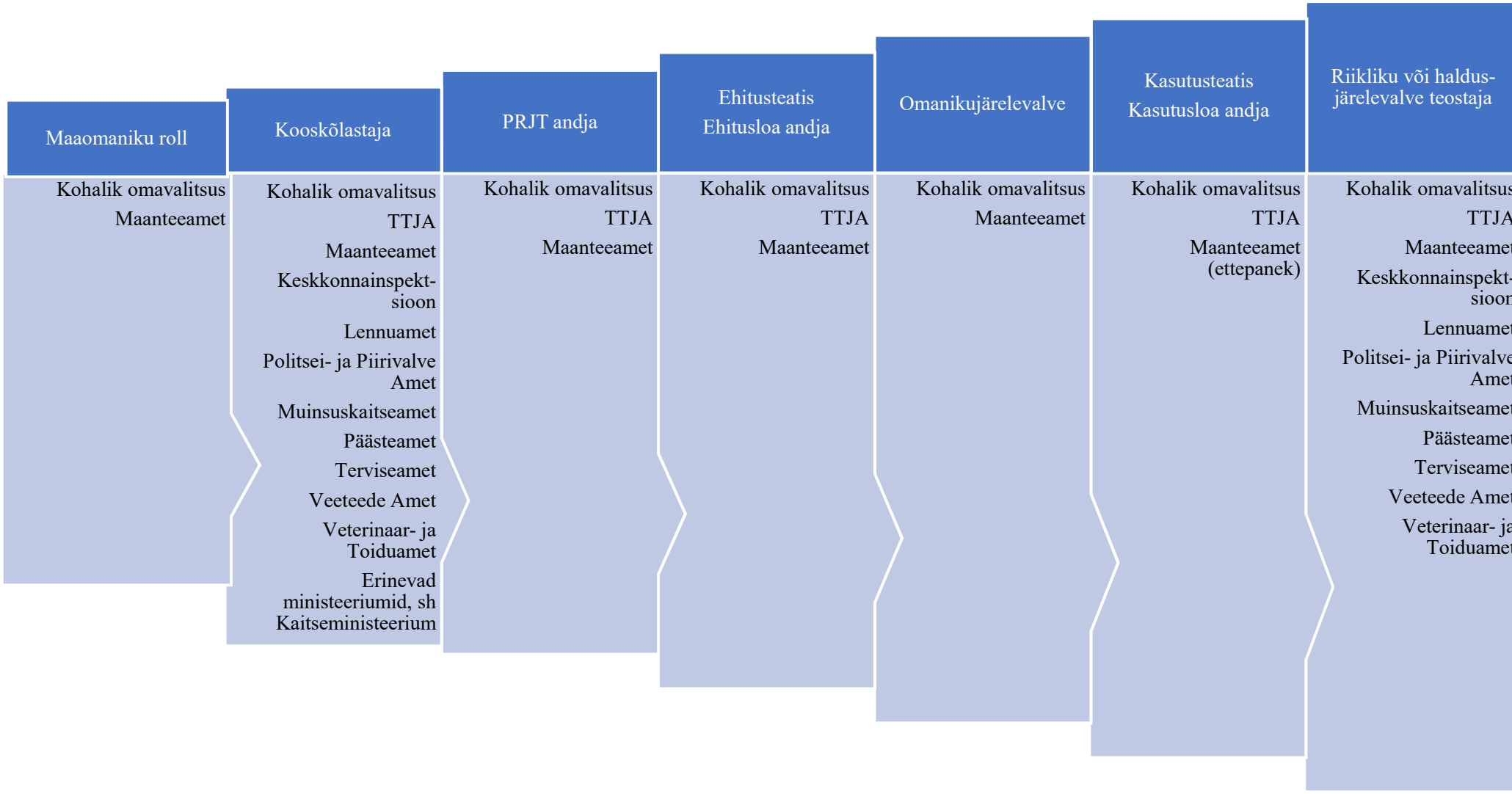
Reeglina piiritletakse järelevalve pädevus erinevate haldusorganite vahel õigusaktidega. Ehitusvaldkonnas on kattuva pädevuse küsimusi eelkõige välja toodud suhetes TTJA -KOV; TTJA – Päästeamet ja TTJA/KOV – Keskkonnainspektsioon. Järelevalve pädevuse sisuline piiritlemine sõltub aga paljuski laiemast valitsusasutuste ülesandeid puudutavast poliitikast.

[156] EhS § 39.

[157] EhS § 130.

[158] Projekteerimistingimused on käsitletavad ehitusloa eelhaldusaktina (RKHK 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 16), mistõttu on mõistlik vaadelda projekteerimistingimuste ja/või ehitusloa andmist koosmõjus.

[159] Tegu on ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise raames loodud uue süsteemiga, selleks et riigikaitse ja julgeolekuvaldkonnas kontrollitaks ehitise nõuetele vastavust nn objektiivse kõrvaltvaataja pilguga ja et EhS nõudeid rakendataks ühetaoliselt kõikide olemuselt sarnaste ehitiste suhtes.


Maaomaniku roll
Kohalik omavalitsus
Maanteeamet
Kooskõlastaja
Kohalik omavalitsus
TTJA
Maanteeamet
Keskkonnainspekt-sioon
Lennuamet
Politsei- ja Piirivalve Amet
Muinsuskaitseamet
Päästeamet
Terviseamet
Veeteede Amet
Veterinaar- ja Toiduamet
Erinevad ministeeriumid, sh Kaitseministeerium
PRJT andja
Kohalik omavalitsus
TTJA
Maanteeamet
Ehitusteatis
Ehitusloa andja
Kohalik omavalitsus
TTJA
Maanteeamet
Omanikujärelevalve
Kohalik omavalitsus
Maanteeamet
Kasutusteatis
Kasutusloa andja
Kohalik omavalitsus
TTJA
Maanteeamet (ettepanek)
Riikliku või haldus-järelevalve teostaja
Kohalik omavalitsus
TTJA
Maanteeamet
Keskkonnainspekt-sioon
Lennuamet
Politsei- ja Piirivalve Amet
Muinsuskaitseamet
Päästeamet
Terviseamet
Veeteede Amet
Veterinaar- ja Toiduamet

Ülaltoodud tabel näitab, milliseid järelevalvelisi rolle täidavad erinevad asutused ehitusvaldkonnas. Tabelis on näidatud nii eraõiguslikud funktsioonid (maaomaniku ja omanikujärelevalve teostaja) kui ka avalik-õiguslikud rollid. Rollidele vastavalt on võimalik ka eristada, millist menetlust kasutatakse antud rolli elluviimiseks. Näiteks tellija või maaomaniku funktsioone täites tekivad kolmandate osapooltega eelkõige eraõiguslikud suhted. Võlaõiguslike suhete osas puuduvad menetlusreeglid, sealhulgas kaasamise, ärakuulamise ja selgitamiskohustuse täitmiseks. Samuti on sellest suhtest tekkivate nõuete esitamise ja täitmise kord erinev riigi poolt avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamiseks.

Tabelist on näha, et nii era- kui ka avalik-õiguslikud rollid on üksnes kohalikel omavalitsustel ning Maanteeametil. Enamikel asutustel on kooskõlastaja ja hilisemalt järelvalve teostaja rollid. Praktikas on tõstatatud küsimus, kas kõikide rollide üheagne täitmine on läbipaistev ning korruptsiooniriske maandav. Intervjuude käigus toodi välja, et ülaltoodud rollide teostamisel on kohalike omavalitsuste seisukohast kõige problemaatilisemad suhted Maanteeametiga. Probleemid esinevad näiteks tee kaitsevööndisse ehitamise lubamisel ning erinevate kooskõlastamistoimingute tegemisel. Nende menetluste läbimisel ei eristata, kas näiteks maaomaniku rolli raames antakse maa kasutamiseks kooskõlastus või arvamus. See tähendab, et tavapärases menetluses käsitletavale arvamusele antaks eõiguslikult vetostav tähendus ning see on ebaõige, sest maaomaniku arvamust peab küll kaaluma, kuid see ei pea oma mõju asja lõpptulemusele. Sarnased küsimused tõusetuvad, kui kohalikud omavalitsused ehitavad iseendale, näiteks sotsiaalfunktsiooniga hooneid.

Nende rollikonfliktide lahendamiseks on pakutud erinevaid õiguslikke lahendusi. Kõige selgema piiri ja ülesannete ümberjagamise saab teostada era- ja avalik-õiguslike ülesannete eristamisel. Ühe või teise ülesande vastavast haldusorganist väljatõstmine annab võimaluse kolmandal osapoolel hinnata menetluse objektiivsust ja eesmärgipärasust. Näiteks on kaalutud ettepanekuid anda ehitus- ja kasutuslubade menetlus kohalike omavalitsuste ehitiste puhul TTJA-le. Analoogselt on Maanteeameti puhul kaalutud ehitus- ja kasutusloa menetluse pädevuse andmist TTJA-le.

Veel on võimalik eraõiguslike rollide vastavast haldusorganist väljatõstmine, vähemalt Maanteeametit puudutavas osas. Näiteks saab maaomaniku rolli anda mõnele teisele valitsusasutusele, näiteks Maaametile, kes annaks vastuseid ja arvamusi maa kasutamisega seonduvates küsimustes.

13.2. Järelevalvemenetluse algatamine

Järelevalve meetme rakendamise osas on tekkinud küsimus, kas meetmete rakendamist saab nõuda. Eelkõige on tõusetunud küsimus, kas isikud saavad nõuda järelevalvemenetluse algatamist.

Riigikohus on leidnud, et isikul puudub subjektiivne õigus nõuda järelevalvemenetluse algatamist või konkreetse meetme rakendamist kolmanda isiku suhtes, kui pädevus- ja volitusnorm näevad järelevalveorganile ette kaalutlusõiguse nii järelevalvemenetluse algatamiseks kui ka järelevalvemeetme rakendamiseks. Puudutatud isik (isik, kelle õigusi võib kolmanda isiku õigusvastane tegevus rikkuda) võib aga nõuda, et järelevalveorgan otsustaks järelevalvemenetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise küsimuse kaalutlusvigadeta, kui järelevalvet sätestav õigusnorm kaitseb ka tema õigushüve.[160] Ringkonnakohus on eelnevale tuginedes seetõttu leidnud, et kuna ehitustegevuse üle järelevalve teostamine kaitseb nii avalikke huve kui ka naabrite õigusi, on puudutatud isikul õigus nõuda, et pädev asutus otsustaks järelevalvemenetluse algatamise ja järelevalvemeetme rakendamise kaalutlusvigadeta.[161] Järelikult saavad isikud näiteks kohalikult

[160] RKHKo 13.10.2010, 3-3-1-44-10, p 15.

[161] TlnRKo 3-16-2100, 20.06.2018, p 13.

omavalituselt nõuda järelevalve menetluse algatamise üle kaalumist, eeldusel, et rikutud on isiku õigushüvesid.

Riigikohus on leidnud, et järelevalvemenetluse algatamise üle otsustamist saab puudutatud isik nõuda ka juhul, kui pädev asutus on ehitusteatisega nõustunud selle vaidlustanud isiku õigusi rikkudes, s.t kohaliku omavalitsuse üksusel tuleb tema õigused tagada riikliku järelevalve meetmetega. Järelikult on ehitusteatise vaidlustanud isikul õigus esitada kohustamiskaebus riikliku järelevalve (EhS § 130 lg 2) tegemiseks.[162]

13.3. Järelevalve meetmed

13.3.1. Ehitustegevuse peatamine

Riigikohus on oma lahendis välja toonud, et EhS-st võib puudu olla ehitustegevuse peatamise meede. Kolleegium juhtis seadusandja tähelepanu sellele, et seaduses tuleks selgemini sätestada õiguslik alus, millele toetudes saaks järelevalveorgan teha ehitamise peatamise ettekirjutuse ohukahtluse olukorras. Ehitamise peatamata jätmisel ei ole ohukahtluse puhul välistatud oluliste õigushüvede kahjustamine.[163]

Seejuures selgitas Riigikohus, et ehitusluba kui haldusakt kehtib ja loob adressaadile õigusi sõltumata õigusvastasusest (HMS § 60). Need õigused ei ole aga piiramatud. EhS § 132 lg 3 p 1 näeb kõrgendatud või olulise ohu korral ette võimaluse teha lammutamisettekirjutus. Seaduseid süstemaatiliselt ja põhiseaduspäraselt tõlgendades tuleb järeldada, et kõrgendatud või olulise ohu korral on võimalik teha ka ehitusloast kõrvale kalduv ettekirjutus ehitamise peatamise või konkreetsel viisil ehitamise kohta. Ettekirjutuse tegemise üle otsustamisel tuleb arvestada ehitusloa adressaadi õiguste ja õiguspärase ootusega. Mistahes oht, sh näiteks mistahes oht keskkonnale ei saa õigustada ehitusloast tuleneva õiguse realiseerimise keelamist, eriti kui ohu tekkimise võimalust ehitusloa andmisel mööndi. Seevastu kõrgendatud ohu korral (KorS § 5 lg 4) kahaneb korrakaitseasutuse kaalutlusõigus vähemalt üldjuhul ohu tõrjumise kasuks.[164]

Ülaltoodud lahendi valguses on käesolevas analüüsis tehtud ettepanek sätestada ehitustegevuse peatamise meede. Peatamine on ajutine meede, et vältida esineva ohuolukorra suurenemist ning võimaldada pädeval asutusel kaaluda edasiste meetmete võtmise vajadust. Eristada saab ehitusloa, ehitustegevuse või kasutamise peatamist. Ehitusloa peatamine ehk HMS kohaselt ehitusloa kehtetuks tunnistamine on reguleeritud EhS §-s 46. Seal sätestatud aluseid kasutades on võimalik peatada loa kehtivus, millel on tegevuse keelamisega analoogne toime. Kuna luba kui haldusakti saab reeglina kehtetuks tunnistada selle andja, siis ainult loa peatamise aluste täpsustamisest ei piisa, sest võib esineda olukordi, kus kohalik omavalitsus on tegevusetu. Seega tuleks sätestada peatamise alused laiemalt ehitustegevuse peatamiseks. Lisaks oleks seaduse süstemaatilisust silmas pidades mõistlik anda võimalus peatada vajadusel ka ehitise kasutamine.

Veel tuleb juhtida tähelepanu, et ehitustegevuse peatamise meede sisaldub ka EhS § 22 lg-s 4, mille alusel võib ehitamise peatada, kui ehitustöid ei teosta või ehitusprojekti ei kontrolli piisava kvalifikatsiooniga isik. Seaduse süstemaatilisuse huvides võib selle peatamise aluse lisada kavandatava sätte alla.

---

[162] RKHKo 18.12.2019, 3-17-1859/34, p 15.

[163] RKHKo 13.12.2018, 3-16-1050/68, p 21.

[164] Samas, p 22.

13.3.2. Ehitise lammutamine ja selle eristamine ümberehitamisest

Intervjuudes käigus tõusetus küsimus, kuidas eristada ehitise lammutamist ja ümberehitamist. Praktiline probleem selle küsimuse juures on, et lammutusettekirjutuse tegemiseks on seadustikus ette nähtud väga kaalukad alused, mida peab põhjalikult põhjendama. EhS § 132 lg 3 võimaldab otsustada ehitise lammutamise üle eelkõige juhul, kui nõuetele mittevastava ehitisega kaasneb oluline või kõrgendatud oht (p 1) või kui ebaseadusliku ehitamisega on kinnisasja omanikule või naabritele kaasnenud püsiv negatiivne mõju (p 2). On tekkinud järeldus, et kui ehitisega ei kaasne oluline või kõrgendatud oht või kui naabrite õigused ülemääraselt ei kahjustu, siis ei ole võimalik (ebaseaduslikku) ehitist lammutada. Ehitise lammutamise alused on ette nähtud mitteammendava loeteluna, mis tähendab, et kaalukate põhjuste ilmnemisel võib pädev asutus otsustada ehitise lammutamise ka ilma eelmainitud alusteta.

Kuna lammutamine on ehitusvaldkonnas järelevalve teostamisel kõige rangem meede, sest selle tulemusel lakkab ehitis eksisteerimast, on selle rakendamiseks ette nähtud teise poole huvisid kaitsvad alused. See tähendab, et lammutamine ei pruugi olla proportsionaalne meede iga ebaseadusliku ehitise järelevalvemeetmena. Samas ei ole omanikul õigust rõhuda õigusele ehitada, eriti olukorras, kus ta on teadlikult ehitanud ette antud nõuetest erinevalt. Kui kinnistu omanik (ehituse tellija) jätkab pärast järelevalvemenetluse algatamist ehitustegevust, võtab ta endale teadlikult riski, et haldusorgan võib menetluse tulemusena nõuda ehitise lammutamist.[165]

Ehitise täieliku või osalise lammutamise mõte on, et ehitist enam ei eksisteeriks. Ehitise ümberehitamine võimaldab tekitada aga olukorra, kus ehitise muutmisel on võimalik ehitis võtta kasutusele. Ümberehitamise kaalumine on oluline, sest see tagab proportsionaalsuse põhimõtte järgimise. Pädeval asutusel on kohustus läbi mõelda, kas ehitist on teatud tingimuste täitmisel võimalik võtta kasutusse. Kui osalise lammutamise käigus võimaldatakse ehitis ehitada ümber, näiteks viia nõuetega vastavusse ja sellele järgnevalt säilitada, siis on ehitisega seonduv peamine tegevus ümberehitamine. Ehitise ümberehitamist (ka seadustamist) tuleb kaaluda, kuid seda ei pea iga hinna eest võimaldama. Kui ehitis on ehitatud vastuolus alusdokumentidest (näiteks planeeringutest) või õigusaktidest tulenevate nõuetega, siis vähemalt viimaste tõlgendamise osas puudub pädeval asutusel kaalutlusõigus. Näiteks on LKS § 70^4 lg-s 3 sätestatud, et Keskkonnainspektsioon võib kaitsealal, hoiualal, kaitstava looduse üksikobjekti piiranguvööndis ja püsielupaigas ning ranna või kalda ehituskeeluvööndis olevad omavolilised ehitised likvideerida. Keskkonnainspektsioonil on pädevus ehitis lammutada ning lammutamiseks ei ole ette nähtud erialuseid, see tähendab, et puudub kõrgendatud põhjendamiskohustus.

Seega tuleb järelevalvemeetme valikul kaaluda, millist tulemust soovitakse saavutada. Kas soovitud tulemus on, et ehitis vähemalt teatud ulatuses säilitaks oma senise funktsiooni ja seda oleks võimalik kasutada või on eesmärk, et ehitis lakkaks olemast. Kui järelevalve meetme eesmärk on, et ehitis lakkaks olemast, siis on tegu selle lammutamisega. Lammutamist õigustavad sellised ehitisest tulenevad asjaolud, mida ei ole võimalik muuta. See tähendab, et kui ehitisest tulenevad häiringud või oht on kaalukad, näiteks avalikest huvidest lähtuvalt, siis ei ole võimalik asuda kaaluma ehitise ümberehitamist või seadustamist, sest need ei kõrvaldaks ehitisest lähtuvat ohtu või häiringut. Proportsionaalsusest lähtuvat on sealjuures oluline hinnata osalise lammutamise võimalikkust.

Kui ehitisel esinevad olulised puudused, kuid need ei ole vastuolus alusdokumentidest või õigusaktidest tulenevate nõuetega, siis saab kaaluda, kas ümberehitamisel on võimalik olulised puudused kõrvaldada. Oluliste puuduste all saab eelkõige silmas pidada EhS §-s 46 lg 1 p 1 kirjeldatud olulisi muudatusi ehitusprojektis. Oluliste tingimuste muudatusena saab käsitleda olukorda, kus näiteks ehitise tuleohutusnõuded, energiatõhusus, kasutamise otstarve, mõjuvad

[165] TlnRKo 20.06.2018, 3-16-2100, p 14.

koormused või ehitusloas märgitud muud olulised tehnilised näitajad muutuvad oluliselt võrreldes ette antud näitajatega. Lisaks kui seoses ehitisega on esitatud teadvalt valeandmeid. Kui ehitist on võimalik muuta viisil, et olulised muudatused viiakse vastavusse nõutud tingimustega, siis ei pea ehitist terviklikuna lammutama. Siinkohal on kaalutud ümberehitamise ja lammutusettekirjutuse omavahelist vahekorda. Ümberehitamiseks tehtava ettekirjutuse võivad tingida ka asjaolud, mida ei käsitleta olulise muudatusena EhS § 46 lg 1 p 1 mõttes. Kui ehitis ehitatakse vastuolus antud lubadega, siis on pädeval asutusel jätkuvalt õigus nõuda selle nõuetega vastavusse viimist.

Riigikohus on selgitanud, et kui ehitustegevus või juba valminud ehitis või selle kasutamine ohustab riigi julgeolekut, on riigil võimalik sekkuda eriseaduste alusel ka siis, kui ehitis on püstitatud õiguslikul alusel või kui on möödunud protesti esitamise tähtaeg. Näiteks võib kõne alla tulla riiklik järelevalve ehitiste nõuetekohasuse üle EhS § 130 alusel, mida lisaks kohalikule omavalitsusele võib teatud tingimustel teostada ka Tehnilise Järelevalve Amet. Seejuures võimaldab EhS § 132 lg 3 p 1 korrakaitseorganil otsustada isegi ehitise lammutamise, kui ehitis ei vasta nõuetele ja nõuetele mittevastavusega kaasneb oluline või kõrgendatud oht. Kui näiteks elektrituulikute käitamisega kaasneb oht riigi julgeolekule, võib selline oht olla hõlmatud EhS § 132 lg 3 p-ga 1.[166]

Haldusasjas nr 3-16-2100 leidis Tallinna Ringkonnakohus, et enne lammutamisettekirjutuse tegemist tuleb üldjuhul välja selgitada, kas ehitist on võimalik seadustada. Ehitusseadustiku eelnõu seletuskirja kohaselt on seadustamise üks eesmärke halduse efektiivsus, eesmärgipärasus ja otstarbekus. Seadustamise menetluses tuleb järgida riikliku järelevalve meetmeid. See tähendab, et esmalt tuleb välja selgitada võimalik nõuete rikkumine, nende ulatus ja sellega kaasnev isikute õiguste riive. Kuna lammutamisettekirjutus on ehitanud isiku suhtes äärmiselt koormav meede, tuleb selle tegemisele eelnevalt hoolikalt kaaluda, kas ei esine vähem koormavaid meetmeid, mida oleks võimalik kasutada sama eesmärgi saavutamiseks. Lammutamisettekirjutuse tegemise proportsionaalsuse huvides tuleb kaaluda, millised vastuolud loa tingimuste või muude avalik-õiguslike normidega on nii olulised, et lammutamine on sobiv, vajalik ja mõõdukas meede. Leebemateks meetmeteks on osaline lammutamine ja seadustamine. Seega tuleb haldusorganil alati esmalt kaaluda, kas lammutamisele on vähem koormavaid alternatiive.[167] Samuti möönis kohus, et riikliku järelevalve menetlust ei ole vajalik jätkata paralleelselt kasutusteatise menetlemisega.[168] Järelikult tuleks ülaltoodud põhimõtetest lähtuda pädevatel asutusel otsustamaks, millisel juhul on lammutamisettekirjutuse tegemine proportsionaalne ning ega ei esine vähem koormavaid meetmeid ehitise seadustamiseks.

13.3.3. Lammutusettekirjutuse aluste täiendamine

Intervjuude arutati ka muid kaalukad alused, mille esinemisel oleks võimalik otsustada ehitis lammutamise üle. See tähendab, et kas praktikas esineb vajadus EhS § 132 lg-s 3 esitatud avatud loetelu täiendamiseks. Käesolevas analüüsis on esitatud ettepanek, mille kohaselt ajutise ehitise peaks saama lammutada selle tähtaja möödumisel, sõltumata sellest, kas tegu on ohtliku ehitisega.

Kaaluda tuleks ka sellise lammutusettekirjutuse aluse lisamist, kus ehitise lammutamine oleks võimalik, kui ehitis on olulisel määral vastuolus alusdokumentide või õigusaktidega. Praktikas tõstatati küsimus, miks pädeval asutusel peab ebaseadusliku ehitamise raames olema pigem kohustus vastav ehitis seadustada. Kui ehitis on ehitatud ilmselgelt eirates alusdokumente või õigusakte, võiks selle lammutada. On selge, et alati peab kaaluma, kas asjakohaste menetluste läbimisel oleks selles asukohas võimalik nimetatud ehitis ehitada. Kui põhimõtteliselt on ehitist võimalik asjakohaste menetluste läbimisel ehitada, oleks lammutamine ebaproportsionaalne.

---

[166] RKHKo 17.01.2019, 3-17-911/161, p 29.

[167] TlnRKo 20.06.2018, 3-16-2100, p 18.

[168] TlnRKo 20.06.2018, 3-16-2100, p 18.

Nõuded ehitisele ja ehitamisele tulenevad EhS §-st 11 ja §-st 12. Kokkuvõtlikult öeldes peab ehitis olema ohutu ning ehitada tuleb ehitusprojekti kohaselt, järgides ehitise ja ehitamise kohta kehtivaid nõudeid. Ehitatav ehitis, asjakohasel juhul ka ehitamine, peab olema kooskõlas ehitise asukohaga seonduvate kitsenduste ja planeeringuga või projekteerimistingimustega. Kui eeltoodud nõudeid ületatakse olulisel määral, oleks asjakohane kaaluda ehitisele lammutusettekirjutuse tegemist.

Planeeringutega seonduvate nõuete ületamine olulisel määral on suuresti kohaliku omavalitsuse kaalutlemise tulemus. See sõltub ka konkreetses planeeringus sätestatud tingimusest ning nende tähendusest. Üks võimalik viis oleks kaaluda, kas ebaseadusliku ehitustegevusega on muudetud planeeringu põhilahendust või tekitatud muu oluline või ulatuslik muudatus[169] võrreldes planeeringulahendusega. See tähendab, kas on vastuollu mindud tingimustega, mille kehtestamine oli oluline planeeringu kui terviku seisukohast. PlanS § 6 p 14 kohaselt on planeeringu põhilahendus planeeringu oluline osa, mis tagab planeeringuga kavandatu elluviimisel lahenduse tervikliku toimimise.

13.3.4. Üksikakti järelevalve eripädevuse andmine Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile

Erinevate praktiliste kaasuste raames on arutatud, kas üksikakti järelevalve eripädevuse peaks andma TTJA-le. Näiteks võib tõusetuda üksikakti järelevalve eripädevuse küsimus olukorras, kus olulised riigi huvid jäävad kaitseta. Üksikakti järelevalve tähendab, et TTJA võiks sekkuda kohaliku omavalitsuse ehitus- või kasutusloa andmisesse ning näiteks peatada selle kehtivuse.

VVS §-s 75^3 lg 8 on ette nähtud maavanema protesti esitamise tähtaeg. Kui langeb ära maavanema võimalus pöörduda halduskohtusse, siis saavad riikliku järelevalve menetluse raames reageerida TTJA ja kohalik omavalitsus. Kui kohalik omavalitsus on tegevusetu, siis saab TTJA küll rakendada muid haldusõiguslikke meetmeid, kuid tal ei ole võimalik kehtetuks tunnistada õigust ehitist ehitada või kasutada. See toob kaasa olukorra, kus ilmselgelt õigusvastane käitumine võib lõputult jätkuda, sest tegevuse õiguslikku alust ei ole võimalik ära võtta.

Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskirjaga 432 SE[170] sätestati täpsemalt riigi õigused teha kohalike omavalitsuste üle järelevalvet. Muudatustega sätestati selgemalt võimalus valdkonna eest vastutavale ministeeriumile valdkondlikus seaduses näha ette haldusjärelevalve pädevus üksnes endale või oma valitsemisala asutusele (näiteks sotsiaalhoolekande seaduse § 157). Kui minister on eriseadusega endale sellise võimaluse loonud, viib järelevalve läbi tema. Justiitsministeerium sellisel juhul pädevust järelevalvemenetluse algatamiseks ja läbiviimiseks ei oma ja vastava taotluse saamisel, tuleb see pädevale ministeeriumile edastada. Valdkonnapõhised järelevalvemenetlused on kasutusel ka täna, kuid eelnõu sõnastus tagab sellise võimaluse olemasolu üheselt mõistetavuse.

Üksikakti järelevalvepädevuse sätestamisel tuleb silmas pidada, et eristada tuleb kohaliku omavalitsuse olemuslikke ülesandeid ning riiklikke ülesandeid. Selle küsimuse väljatoomine on vajalik, sest põhiseadus ei luba sekkuda kohalike omavalitsuste autonoomia teostamisesse. Ehitusjärelevalve teostamine on segafunktsiooniga ülesanne, sest tavapärase ehitise eel- ja järelkontrolli teostamisel lähtutakse kohaliku omavalitsuse planeeringutest ning ehitise

[169] Vrdl PlanS § 142 lg 1, mida käsitletakse detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmisena.

[170] Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega 432 SE seletuskiri. Internetis: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0b6f7556-aa2d-43be-b531-19c77c05f24c/Maavalitsuste%20tegevuse%20l%C3%B5petamisest%20tulenev%20Vabariigi%20Valitsuse%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus.

ohutusnõuetest. Üld- või detailplaneeringus sätestatud tingimusi ei saa riiklikult kaaluda. Samas ei ole ehitise ohutusnõuded olemuslikult kohalike omavalitsuste poolt sisustatavad.

Seega on ohutusnõuded riiklikud ülesanded, mille täitmine on delegeeritud kohalikele omavalitsustele. Delegeeritud riiklike ülesannete täitmine ei kuulu kohaliku omavalitsuse autonoomia kaitsealasse, millest tulenevalt on ka õigustatud anda vastavate ülesannete järelkontrolli raames TTJA-le erinevate haldusõiguslike meetmete kasutamise õigus. TTJA-l on täna võimalik teha riikliku järelevalve teostamise raames erineva sisuga ettekirjutusi korrakaitseseaduse alusel. Samuti on võimalik haldusjärelevalve käigus rakendada VVS §-st 75^2 tulenevaid meetmeid. Erinevate meetmete rakendamise käigus annab TTJA EhS § 130 lg 2 ja lg 3 p-ga 2 koosmõjus hinnangu ka ehitise ehitamise või kasutamise õiguspärasusele. Näiteks saab TTJA kontrollida lubades sisalduvate andmete vastavust alusdokumentidele. Sealjuures on tal võimalik tuvastada, et loa andmisel on rikutud planeeringutes sisalduvaid piiranguid või on tehtud menetlusvigu, näiteks on jäetud ehitusloa eelnõu vajalike osapooltega kooskõlastamata. TTJA ei saa sekkuda kohaliku omavalitsuse otsustuspädevusse ning asuda ise kaaluma, mis võiksid olla tema hinnangul loa õiguspärased tingimused. Olles aga tuvastanud nimetatud vastuolud, puudub TTJA-l võimalus tunnistada kohaliku omavalitsuse poolt antud õigusvastaseid ehitus- ja kasutuslube kehtetuks või nende kehtivust peatada (peatada saab siiski tegevust, kui see on ebaseaduslik).

Selleks, et tunnistada kehtetuks ehitus- või kasutusluba, peavad ilmnema kaalukad põhjused. Näiteks peavad õigusvastased tingimused riivama riigi huvisid. Avalikud huvid võivad olla ka kogukondlikud kohalikud huvid. Kuna aga haldusakti kehtetuks tunnistamine on nii üksikisiku kui ka kohaliku omavalitsuse seisukohast intensiivselt nende õigusi või huvisid riivav meede, siis tuleb kaaluda, millised on need kaalukad tingimused, mille esinemisel on see siiski võimalik. Ehitus- või kasutusloa kehtetuks tunnistamine on erandlik meede, millele peab eelnema põhjalik menetlus, mis võimaldab kaaluda proportsionaalsemaid võimalusi olukorra lahendamiseks. Näiteks tagab proportsionaalsust see, kui ollakse eelnevalt rakendanud tegevuse peatamise või ümberehitamise meedet või kaalunud õigusvastase käitumise seadustamist. Sellele lisandub ka üksikisiku õiguspärase ootuse kaalumine loa kehtima jäämise osas.

13.4. Kokkuvõte ja ettepanekud

Revisjoni käigus tõusetunud ettepanek	**Tehniline lahendus**	**Õiguslik lahendus**	**Selgitamine ja juhendamine**
Sätestada, et EhS järelevalve peatükk kohaldub nii riiklikku kui ka haldusjärelevalve teostamisele.	-	Muuta EhS § 130 pealkiri ja sisu vastavalt.	-
Parandada kasutuseelse ja -järgse järelevalve sõnastust.	-	Muuta EhS § 130 lg 3 p 2 ja sõnastada see, et käesoleva paragrahvi lõike 2 punktides 1–5 sätestatud ülesanded eelkõige kasutusel oleva ehitise ohutuse kontrollimiseks;	Siinkohal tasub panna tähele, et olemasolev sõnastus on mõnes kohtuasjas läbinud kohtuliku kontrolli ning kohus on pidanud arusaadavaks, et kasutusjärgne tähendab

			kasutusel olevat ehitist puudutav. Samuti on leitud, et TTJA ja KOV pädevuse eristamine ning topeltpädevus on EhS-s arusaadav. Seega selle küsimuse lahendamisel võib piisata selgitamisest.
Kaaluda erinevate järelevalve pädevusega seonduvate rollide eristamist ning lahutamist.	-	Kaaluda õiguslik lahenduse tegemist, kus eelkõige kohalike omavalitsuste ja maanteeameti era- ja avalik-õiguslikud rollid eristatakse ning antakse need mõnele muule haldusorganile.	-
Täiendada EhS-i ehitamise ja kasutamise peatamise meetmega.	-	Täiendada EhS §-ga 131^1, sätestades peatamise alused. Muuhulgas juhtudeks, mil ehitamise, ehitise või selle kasutamisega esineb kõrgendatud või oluline oht. Samuti juhul, kui esinevad EhS § 46 lg-s ja/või § 22 lg-s 4 toodud asjaolud ja alused.	-
Kaaluda TTJA-le üksikakti järelevalve raames ehitus- ja kasutusloa kehtetuks tunnistamise pädevuse andmist, näiteks oluliste riigikaitseliste huvide kaitsmise eesmärgil.	-	Täiendada EhS §-ga 132^1. Haldusjärelevalve erisused (1) Haldusjärelevalvet käesoleva seaduse alusel antud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusaktide õiguspärasuse üle teeb Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. (2) Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil on riigi [oluliste] huvide kaitsmise eesmärgil õigus	

		tunnistada kohaliku omavalitsuse poolt antud ehitus- või kasutusluba kehtetuks, kui see on õigusvastane.	
Kaaluda lammutamise aluste täiendamist	-	Kaaluda, kas ehitise lammutamise alusena EhS § 132 lg-s 3 võiks tuua planeeringu põhilahendusele või muudele olulistele tingimustele mittevastavuse ning ehitusprojektis esitatud olulistele tingimustele mittevastavuse.	
		Täiendada EhS § 132 lg-s 3 sätestatud lammutamise aluseid ka ajutise ehitise kasutamistähtaja saabumisega.	

13.5. Ettepanekute mõjud

EhSi täiendamine ehitamise ja kasutamise peatamise meetmega – EhS §-ga 131[1]	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: Rohkematel juhtudel on võimalik isiku tegevusse sekkuda. Teisalt on paremini tagatud nende isikute õigused, kes on mõjutatud ebaseaduslikust tegevusest.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: suur

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused

Avalduv mõju: suureneb TTJA halduskoormus potentsiaalselt ebaseaduslikel alustel antud ehitus- ja kasutuslubade kontrollimisel ja nende kehtetuks tunnistamisel.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine

Ehitise lammutamise aluste laiendamine seoses nõuetele mittevastavusega – EhS § 132 lg 3	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: olulistele tingimustele mittevastavate ehitiste ja kasutamistähtaega ületanud ajutiste ehitiste lammutamine lihtsustub. Väheneb olulistele tingimustele mittevastavate ehitiste ja kasutamistähtaega ületanud ajutiste ehitiste hulk.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: mittevastavate ehitiste ja kasutamistähtaega ületanud ajutiste ehitiste lammutamine lihtsustub. Väheneb olulistele tingimustele mittevastavate ehitiste ja kasutamistähtaega ületanud ajutiste ehitiste hulk.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Üksikakti järelevalve raames ehitus- ja kasutusloa kehtetuks tunnistamise pädevuse andmine TTJA-le – EhS §-ga 132[1]

Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju:	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: suureneb halduskoormus potentsiaalselt ohtlike ehitiste kontrollimisel ja ohtlike ehitiste ehitamise või kasutamise peatamisel.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

14. EHS LISA 1, LISA 2, KASUTAMISE OTSTARVETE LOETELU JA CCI VAHELISED SEOSED

14.1. Üldised selgitused seoses kasutusotstarvetega seonduvate probleemidega

Käesolev peatükk keskendub EhS revisjoni III etapile ning selles analüüsitakse EhS lisade, KAOLi ja CCI omavahelisi seoseid. Käesoleva analüüsi lisana on esitatud KAOL, EhS lisade, CCI ning maa kasutamise sihtotstarvete vaheline võrdlus ja tehtud ettepanekud eelkõige KAOL ja CCI omavaheliseks korrastamiseks ja EhS lisade täiendamiseks. Kuna tabelis olev informatsioon on mahukas, esitatakse siin üksnes üldised tähelepanekud kasutusotstarvete kohta käiva problemaatika kohta.

Maa kasutamise sihtostarvete regulatsioon ning planeeringutest tulenevad maa kasutamise sihtotstarbed on omavaheliste ebaselgete seoste tõttu tekitanud läbivalt õiguslikku segadust. Praktikas puudub ühtne nägemus planeeringutes sätestatud sihtotstarvete rakendamisest ning selle tingimuse õiguslikust tähendusest. On KOVe, kes võimaldavad teatavat kõrvalekaldumist üldplaneeringus määratud juhtotstarbest, samas on KOVe, kes soovivad igasuguse kõrvalekalde kehtestada üldplaneeringut muutva detailplaneeringu kaudu.

PlanS ei loetle planeeringutes kasutatavaid sihtotstarbeid ning annab selles osas KOV-le kaalutlusõiguse. Tihtipeale võetakse aga aluseks MaaKatS §-st 18[1] tulenev maa kasutamise sihtotstarvete loetelu, mis on algselt sätestatud teisel õiguslikul eesmärgil. Maa kasutamise sihtotstarve ning üldplaneeringutest tulenev maa kasutamise juhtotstarve on aga otseseks aluseks krundi kasutamise sihtotstarbe määratlemisele detailplaneeringutes. Detailplaneeringu krundi ehitusõigus on määrava tähtsusega, sest annab üksikisikule ehitusõiguse, st piiritleb, mida ja millisel kujul kuhugi võib ehitada. Kuna PlanS-s puudub selge siht- ja juhtotstarvete määratlemise alus, võetakse praktikas aluseks MaaKatSi loetelu ning katastriüksuse tegelik sihtotstarve. See ei pruugi aga minna kokku üld- või detailplaneeringus määratud krundi kasutamise sihtotstarbe või juhtotstarbega, lisaks võib planeeringutes olla määratud kavandatav sihtotstarve, mis tähendab tulevikus määratavat maa kasutamise sihtotstarvet.

Ehitise kasutusotstarbe määratlemine on aga vajalik, sest kasutusotstarbekohasel kasutamisel võib olla suur mõju ümbritsevale, nt keskkonnale või inimestele. Erinevatele kasutusotstarvetele on õigusaktides sätestatud ka erinõuded, nt nõuded eluruumile (elamule). Ehitise kasutamise nõuetele vastavust kontrollitakse kasutusteatise või -loa andmisel. Riigikohus on leidnud, et KOV pädevuses on anda ehitisele kasutusluba, mille menetlusse naabreid kaasates on võimalik ette näha kõrvaltingimusi ehitise kasutamise reguleerimiseks (HMS § 53 lg 1 p 2 ja lg 2 p 3, EhS § 54 lg 3).[171] veel on kasutusotstarvete osas leitud, et kasutusloa väljastaja peab ka kasutusotstarbe muutmisega seonduva kasutusloa väljastamisel kontrollima kas ei esine EhS §-s 34 sätestatud ja vastava kasutusloaga seonduvad kasutusloa väljastamata jätmise alused. Kuigi EhS §-s 34 sõnaselge sätte puudub, tuleb kasutusloa väljastamise otsustamisel muu hulgas hinnata ka seda, kas kasutusloa väljastamine ning ehitise või selle osa kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel ei too kaasa kolmandate isikute õiguste ülemäärast riivet või rikkumist.[172]

Seega on kasutusotstarvete temaatikal ning võimalikel muudatusettepanekutel suur mõju naabrusõigustele. Nt mida üldisemad on määratletavad sihtotstarbed, seda paindlikum on võimalus viia ellu detailplaneeringuid. See tähendab, et detailplaneeringus sätestatud üldise krundi kasutamise sihtotstarbe ning seal toodud muude näitajate alusel on võimalik viia ellu erinevaid lahendusi, millega ei pruugi ümberkaudsed isikud osata arvestada. Praktikas on mitmeid kaasusi, kus nt elamu

[171] RKHKo 28.06.2017, 3-3-1-73-16, p 23.

[172] RKHKo 18.10.2007, 3-3-1-60-07, p 16.

kasutusotstarbe realiseerimisel omab suurt tähtsust, kas tegu on ühe-, kahe- või mitmepereelamuga. Seega on detailsed kasutusotstarbed teatud juhtudel õigustatud, kuna omavad naabrusõigussuhetes olulist tähendust. Sarnase näite võib tuua tööstushoonete rajamisega, sest sõltuvalt tööstuse liigist võib sellest tekkiv vibratsioon, müra või lõhn omada määravat mõju küsimusele, kas sellise ehitise ehitamine piirkonnas on aktsepteeritav.

Samas on õiguslikult erinevaid võimalusi reguleerida kasutusotstarvetest tulenevate piirangute rakendamist. Nt ühe-, kahe- või mitmepereelamu kui ehituslik tingimus ei pea olema loetletud kasutusotstarbena, vaid seda saab käsitleda ka ehitus- või kasutusloa kõrvaltingimusena. Planeerimisõiguse revisjoni vaates tuleks seega analüüsida, kas detailplaneeringute, ka üldplaneeringute regulatsiooni projekteerimistingimuste vaates, võimaldab nimetatud kõrvaltingimusi määrata. KAOL, EhS lisade ja CCI ühtlustamise raames tuleb tagada, et naabrussuhete vaates olulised küsimused saaksid EHR-s kajastatud ning et süsteemi muutmine ei tooks kaasa liigselt paindlikku lähenemist krundi ehitusõiguse realiseerimisel, mis võib põhjustada tarbetuid vaidlusi.

Eesti õigusele on omane, et ehitised jagunevad hooneteks ja rajatisteks. See põhimõte on ka KAOL ja EhS lisade koostamise alus. Jaotus on olnud ajalooliselt vajalik, et eristada ehitistele esitatavaid nõudeid ning määratleda detailplaneeringu koostamise kohustuse alused. CCI loetleb meie õiguse vaates segamini nii hooneid kui ka rajatisi. Selline lähenemine ei oma tähtsust EHR toimimise vaates, sest meie õiguse mõistes saab konkreetse ehitisega seonduvaid erisusi tõenäoliselt infotehnoloogiliselt määrata. Küll aga on keeruline ühtlustada KAOL ja CCI loetelusid. CCI loetelule üleminek on võimalik, see tähendab, et olemasolevate ehitise kasutamise otstarvete loetelu saab teha üldisemaks ning kasutada CCI standardit EHR andmetöötluse alusena. CCI standardi praktilisel kasutusel on erinevaid võimalusi. Nt saab on võimalik, et CCI rakendub nende ehitiste puhul, mille osas on Eesti õiguses vastavus nii maa kasutamise sihtotstarvete, KAOLi ja CCI vahel. Eesti õigusele ainuomased ehitise liigid reguleeritakse eraldi siseriiklikult.

CCI on ehitiste kategooriate vaates kitsam kui Eesti õigus. Samas oli EhS reformi üks olulisemaid eesmärke, et ehitusvaldkonna õigusaktid ei oleks enam killustunud. See tähendab, et nii hoone kui ka rajatise ehitamisel oleksid ühtviisi olulised teatav ohutusstandard ning hea tava kohaldamine. Puudub informatsioon, kas CCI osalisriikides on selline reform läbitud ning vähendatud killustunud õigusruumi. Seega on CCI-le üleminekul oluline saada aru, et standardi kasutuselevõtul ei astutaks regulatsiooni ühtlustamisel sammu tagasi EhS üldosa mõttes, st et eesmärk jääks võimalikult ühetaoliste reeglite kehtestamine kõikidele ehitisena käsitletavatele asjadele.

KAOL loetelu üldisemaks muutmise õiguslik tagajärg puudutab teavitus- ja loamenetlust. Kui ehitise kasutamise otstarbed lähevad üldisemaks, siis kaob kohustus esitada teatis või taotleda luba kasutusotstarbe muutmise korral. Näiteks kui jätta alles üldine kategooria elamud, siis ühepereelamu muutmine kahe- või rohkemate perede elamuks ei too kaasa avaliku võimu sekkumist (kui sellega ei kaasne muud teavitus- või loakohustuslikku tegevust, näiteks ümberehitamine).

Õiguslikus vaates on kasutusotstarvete kontekstis oluline, et üksikisikule oleks selge, millal on tal kohustus pöörduda avaliku võimu poole, st millal kaasneb ehitamisega teavitus- või loakohustus. KAOL, EhS lisade ja CCI rakendamisel ja ühtlustamisel tuleb seega:

- Teha põhimõtteline otsus, kas KAOL/CCI kajastab kõiki olemasolevaid ehitisi või üksnes teavitus ja loakohustuslikke ehitisi. Vaba ehitustegevus ei jõua reeglina EHRi ning riigil puudub võimalus selle osas süstemaatiliselt teavet säilitada ja analüüsida. Seega on küsimus, kas ja miks on vajalik vastavate kategooriate säilitamine loeteluna;
- Vaja on teha otsus, kas õiguslikus mõttes säilitada üksnes nn KAOL neljanda taseme liigitus. See vastab oma sisult CCI teise taseme liigitusele. Nimetatud liigitused võivad olla piisavalt informatiivsed hoonete, kuid mitte rajatiste osas.

- III etapi analüüsi käigus selgus ka, et KAOL, EhS lisad (ega CCI) ei lähe teatud ehitiste puhul kokku nende kohta õigusaktides esitatud definitsioonidega ja KAOL-s ning EhS lisades kasutatakse teistsuguseid mõisted, nt elektri-, side- ja gaasirajatiste osas. Seega on vajalik esmalt õigusaktide tasemel korrastada definitsioonid ning seejärel saab asuda loetelusid koostama. Seejärel saab muuta EhS lisasid, otsustades, teavitus- ja loakohustuse üle.
- Eraldiseisvalt tuleb läbi mõelda seosed teenindavate hoonete ja rajatiste osas, sh kinnistusiseste võrkude ja iseendale ehitamise kontekstis. Teenindava ehitise seos maa kasutamise sihtotstarbega võib olla nõrk ning on küsimus, kas selline õiguslik seos peab üldse eksisteerima, kuna tegu ei ole põhiehitise, vaid teenindava ehitisega.

Veel tuleb süsteemi korrastamisel silmas pidada rakenduslikke küsimusi, see tähendab, et:

- Analüüsida tuleb eriõigusakte ja seal toodud (eri)ehitiste definitsioone ning vastavalt esitatud nõudeid. Mõnel KAOL loetelus toodud ehitisel võiivad kasutusotstarbest tulenevalt olla detailsed erinõuded. Siis tuleks loetelude ümbertegemisel vältida olukorda, kus tekib segadus erinõuete rakendamisel;
- Tähelepanu tuleb pöörata üld- ja detailplaneeringus toodud kasutusotstarvetele ning analüüsida, kui detailselt on kasutusotstarve seal määratud ning millistel tingimustel on seda võimalik muuta. Reeglina tuleb detailplaneeringus määratletud ehitise kasutamise otstarvetest lähtuda, kuna sellel võib olla mõju nt naabritele. Eraldiseisvalt tuleb analüüsida, millise detailsusega edasiulatuvalt võiks detailplaneeringutes ehitise kasutamise otstarbega küsimusi määratleda.

Veel on vajalik välja tuua KAOL, EhS lisade ja CCI ühildamise probleemid CCI vaates:

- Detailsusaste erinevates loeteludes on erinev. CCI osas ei ole aru saada, millest detailsus lähtub, st kuidas on see süstemaatiliselt kujunenud. On osa ehitisi, mis on väga detailselt loetletud ja on Eesti õiguse mõttes ehitisi, milles osas igasugune kirjeldus puudub, nt elektri, side- või gaasirajatised.
- CCI ei saa olla Eesti õiguse kujundamise aluseks, sest juba selles kasutatud ehitise definitsioon erineb meie õiguskorras, sh Riigikohtu praktikas sätestatust (on oluliselt kitsam). Küll aga saab mugandada olemasoleva süsteemi, mis võtab arvesse kõiki eriõigusakte ja -ehitisi, CCI-ga koostoimes tööle. Osas, mis CCI ei paku lahendust, jääb kasutusele Eesti süsteem.

14.2. Praktikas tõusetunud küsimused seoses EhS lisadega

Intervjuude käigus toodi välja erinevaid lisadega seonduvaid probleeme:

- Lisades puuduvad mitmed tavakasutuses olemasolevad ehitised, näiteks tiigid. Tavakasutuses olevate ehitiste lisades määratlemine võib aga olla vajalik teavitus- ja loakohustuse sätestamise seisukohast. Eraldi rõhutati korduvalt põllumajandusrajatiste (silotornid, viljakuivati) määratlemise vajadust lisades.
- Lisade ja seaduses sätestatud definitsioonide või KAOL loetelu vahel on erisused, seaduse definitsioonid (sh lisad) on detailsemad kui KAOL loetelu ja tekib küsimus, millise ehitise kasutamise otstarbe alla asjad paigutada;
- Lisad lähtuvad EhS koostamiseks aluseks olevatest üldpõhimõtetest, see tähendab, et ehitise teavitus- või loakohustus jms nõuded sõltuvad selle ohtlikkusest, mõjust avalikule ruumile või isikute õigustele. KAOL loetelu loomise aluspõhimõtteid ei ole aga selged (niisamuti on ebaselge CCI kujunemise süstemaatilisus). Samas oleks ka KAOL loetelu kui EhS alamakti vaates oluline, et arvestataks EhS üldpõhimõtetega. See tähendab, et ehitis, mis ei ole ohtlik, mõjuta avalikku ruumi või isikute õigusi, ei peaks olema avaliku võimu vaateväljas. Riigil peaks puuduma huvi selliste ehitiste osas info kogumisest.

- Kui Lisas 1 või 2 on ehitis loetletud teavitus või loakohustuslikuna, peab seda olema võimalik menetleda ka EHR-s. EHR-s on üks märgitavaid tunnuseid ehitise kasutamise otstarve, mis tuleneb vastavast määrusest[173]. See tähendab, et EhS Lisa 1 ja 2 peavad ehitise kasutamise otstarvete loeteluga moodustama süsteemse lahenduse. Intervjuude ja küsitluste käigus aga selgus, et täna esineb EhS lisade ja KAOL vahel teatav vastuolu.
- Näiteks toodi intervjuude käigus korduvalt välja, et kui Lisa 1 kohaselt ei tule teavitada alla 20 m2 elamu abihoone püstitamisest, siis KAOL kohaselt on elamu abihoone liigitatud mitteelamu alla (alajaotise nr 12744), mille püstitamise puhul tuleb Lisa 1 kohaselt ehitusteatis esitada. Seega olenevalt millisest liigitusest elamu abihoone puhul lähtuda (kas Lisast 1 või KAOL-st), võib erineda teavitamiskohustus. Kuna elamu abihoonet tuleks käsitleda kui mitteelamut (vt selles osas käesoleva analüüsi ptk-i 4.1.2), siis tuleks selles osas täpsemini selgitada ka Lisa 1.

14.3. Lisa 1 ja Lisa 2

Alljärgnevalt toome välja intervjuude käigus nimetatud ehitised, mis ei sisaldu lisades, kuid pädevate asutuste hinnangul peaksid seal olema. Nende ehitiste seosed KAOL loetelu, maa kasutamise sihtotstarbe ning CCI-ga on analüüsitud käesoleva analüüsi lisaks olevas tabelis. Intervjuude põhjal toodi aga välja, et:

- Veevärk ja kanalisatsiooniehitised peaksid olema lihtsamalt reguleeritud, näiteks võiks nende reguleerimisel lähtuda sügavuse näitajatest;
- Puudu on põllumajanduslikud rajatised, näiteks silohoidla või teraviljakonteiner.
- Tuletõrjeveemahuti
- Erirajatiste alla lisada soojakud, tünnisaunad, kraavid, kasvuhoone, angaar, telk, reklaam, bassein, vetelpäästetorn jne
- Tankla
- Tiik, eristada veehoidlast
- Sademeveekanalisatsioon
- Eristada kinnistu veevärgi- ja kanalisatsioonitorustik iseseisva ehitisena
- Elektrirajatis alla 35 kV
- Hoone tehnosüsteemi ehitamise nõuded võiksid olla lihtsamad tavapärase ümberehitamise nõuetest
- Võrguettevõtja liinid peaksid olema ehitusteatise kohustuslikud. Erandina välja tuua eratarbimise võrgud
- Müravall, mürasein – tee erirajatis
- Ringrada

14.4. Kokkuvõte ja ettepanekud

Ettepanekud on esitatud eraldiseisvas tabelis, mis on lisatud käesolevale analüüsile.

[173] Majandus- ja taristuminister 02.06.2015 määrus nr 51 „Ehitise kasutamise otstarvete loetelu“ (KAOL).

15. EHITUSSEADUSTIKU JA PLANEERIMISSEADUSE RAKENDAMISE SEADUS

15.1. Ehitisregistri andmete parandamine ning ehitisregistrisse kandmata või ebaseaduslike ehitiste seadustamise menetlus

15.1.1. Enne planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku jõustumist ehitatud ehitised

EhSRS rakendamine on tekitanud küsimuse, millises ajavahemikus ehitatud ehitiste osas tuleb kontrollida nõuetele vastavust (EhSRS §-des 27 – 29 ette nähtud menetlus) ning millised ehitised tuleks kanda EHR-i ilma täiendava kontrollita. EhSRS jõustumisest alates on olnud probleemküsimus, et rakendusseadus ei sätesta täpset aega, millal peab seadustamise menetlust kohaldama. Samas on antud tõlgendus, et täiendav nõuetele vastavuse kontroll on vajalik eelkõige pärast planeerimis- ja ehitusseaduse (PES) jõustumist ehitatud ehitiste osas. Varem ehitatud, s.o enne 22.07.1995 ehitatud ehitiste osas tuleks korrastada ainult registriandmed. Kuna vastava kuupäeva puudumine on praktikas tekitanud segadust, siis tuleks nimetatud kuupäev seadusesse lisada.

Järelikult tuleb ajavahemikus 22.07.1995 kuni 31.12.2002 püstitatud ehitiste seadustamise puhul lähtuda EhSRS §-st 28. Käesoleval juhul puudub nimetatud sättest ajavahemiku alguskuupäev, mistõttu tuleb vastav kuupäev seadusesse lisada.

Enne 01.01.2003 ehitatud ehitiste osas on lisaks tõusetunud küsimus, millistele nõuetele peavad nimetatud ehitised nende seadustamiseks. vastama EhSRS § 23 lg 1 sätestab üldpõhimõttena, et enne EhSRS jõustumist ehitatud ehitis peab olema ohutu, seejuures tuleb EhSRS § 28 lg 5 kohaselt ehitise ohutust hinnata ehitamise ajal kehtinud nõuete kohaselt. Probleemina toodi välja asjaolu, et puudub vajalik informatsioon ehitamise ajal kehtinud nõuete osas. Siinkohal tuleb selgitada, et PES (kehtis 22.07.1995-31.12.2002) reguleeris samuti ehitisele esitatavaid nõudeid, viidates ka heale ehitustavale, normidele ja standarditele (§-d 43-45). Järelikult tuleks lähtuda sel ajal kehtinud tavadest, normidest ja standarditest.

EhSR § 28 lg 6 kohaselt on enne 2003. a 1. jaanuarit ehitatud ehitiste ohutuse hindamise aluseks küll ehitusprojekt (sh ehituspäevikud), kuid praktikas ei ole neid vanade ehitiste puhul sageli olemas. Seetõttu tuleb selgitada, et kui ehitusprojekt ei vasta nõuetele, tuleb ehitis seadustada auditi tegemise kaudu, mis on sageli ainsaks võimaluseks ehitise seadustamisel. Seega on ehitusprojekti võimalik asendada auditiga. Veel on probleem, et audit ei asenda seejuures ehitusdokumente, mis tuleb seadustamisel igal juhul esitada majandus- ja taristuministri 14.02.2020 määrus nr 3 „Ehitamise dokumenteerimisele, ehitusdokumentide säilitamisele ja üleandmisele esitatavad nõuded ning hooldusjuhendile, selle hoidmisele ja üleandmisele esitatavad nõuded“ § 1 lg-s 2 toodud juhtudel, sh ehitise seadustamisel. Praktikas ehitusdokumente samuti vanade ehitiste puhul esitada ei ole. Järelikult tuleks jätkata olemasoleva korraga vahemikus 22.07.1995 kuni 31.12.2002 püstitatud ehitiste seadustamise osas, kuid lisades, et ehitise ohutuse auditiga on võimalik asendada ka ehitusdokumentide puudumist.

Kehtiva õiguse kohaselt tuleb lähtuda eeldusest, et kui kinnisasja omanik ei esita piisavalt tõendeid ehitamise aja kohta, on ehitis ehitatud pärast ehitusseaduse jõustumist (EhSRS § 27 lg 3). Praktikas on olukord vastupidine – mida vanem on ehitis, seda raskem on tõendeid leida ehitamise aja kohta. Seetõttu on EhSRS § 27 lg 3 praegune sõnastus asjakohatu, mistõttu tuleb nimetatud säte kehtetuks tunnistada.

Täiendavalt on tõusetunud küsimus ehituslubade kehtivuse osas juhul, kui luba on antud enne EhS jõustumist. EhSRS § 20 lg 1 kohaselt kehtib enne EhSRS antud ehitusluba tähtajatult, eeldusel, et ehitamisega alustati enne EhSRS jõustumist. Seega vajab täiendavalt selgitamist, milline on ehitusloa kehtivus juhul, kui luba väljastati küll enne rakendusseaduse jõustumist, kuid ehitamisega alustati

alles juba uue EhS kehtivuse ajal. Sätte sõnastuse tõlgendamisel tuleks seetõttu jõuda järeldusele, et sellisel juhul tuleb lähtuda EhS sätestatud ehitusloa tähtaegadest (vastavalt 5 ja 7 aastat). Ehitusloa tähtaja alguse arvestamisel oleks mõistlik lähtuda EhS jõustumise algusest, s.t juhul kui ehitusluba väljastati küll enne EhS kehtima hakkamist, kuid ehitamisega alustati peale 01.07.2015, on ehitusloa kehtivuseks kas 5 või 7 aastat alates 01.07.2015.

Igal juhul tuleb arvestada asjaoluga, et isegi kui ehitusluba on väljastatud vana ehitusseaduse alusel formaalselt tähtajatuna, sätestas ka vana ehitusseadus kaheaastase kehtivussaja (ehitusseadus § 25), mille järgselt kaotab ehitusluba kehtivuse, kui ehitamisega ei ole selle aja jooksul alustatud. Järelikult ei ole seadusandja tahe olnud ei vana ehitusseaduse ega uue EhS alusel võimaldada isikutel alustada ehitamisega aastaid hiljem peale ehitusloa andmist, kuivõrd ehitisele esitatavad nõuded võivad potentsiaalselt olla juba selle aja jooksul muutunud.

15.1.2. Ehitise kohta käiva kande muutmine või parandamine

Praktikas on toodud välja, et EHR-s sisalduvaid andmeid peaks saama lihtsamas korras parandada. Rakendusanalüüsi kontekstis on küsimus, milliseid EHR andmeid võiks saada lihtsamal viisil või iseseisvalt parandada. Eristada tuleb, et enne 01.04.2016 esitatud andmetel on informatiivne tähendus, kuid pärast vastavat kuupäeva esitatud andmetel on osaliselt ka õiguslik tähendus. On selge, et õigusliku tähendusega andmeid saab muuta ainult asjakohase menetluse kaudu. Õiguslik tähendus on taotlustel, projekteerimistingimustel, teatistel, ehitus- ja kasutusloal ning ettekirjutustel (EhS § 61 lg 2).

Paranduskannete lihtsustamise üheks põhjuseks on näiteks ehitise mahu arvutamise erisuste olemasolu varasemalt ja praegu kehtivate normide kohaselt. Maht on aga oluline eelkõige ehitise laiendamise kontekstis. EhS seletuskirja kohaselt võib üks kord kuni 33% hoone mahust laiendada. Seaduse rakendajal puudub täna selgus, millisest mahust tuleb vastavat 33% arvutada. EhSRS § 17 sätestab, et enne EhSRS jõustumist olemasoleva ehitise mahu arvutamisel võetakse aluseks pärast ehitusseaduse jõustumist ehitisregistrisse kantud andmed. Praktiline probleem on, et ehitise mahu arvutamisel on ajas lähtutud erinevatest parameetritest. Mahu arvutamine on problemaatiline, kui kohalik omavalitsus lähtub nt ehitise laiendamise taotlust läbi vaadates registriandmetest, mitte tegelikust olukorrast. Juhuks, kui EHR-is kuvata ehitise mahu andmete aluseks olev metoodika erineb olemasolevast kehtivast korrast, tuleks võimaldada mahu ümberarvutamisest vastavalt kehtivale metoodikale. Samuti peaks isikutel olema võimalus andmete esitamise teatisega parandada registriandmeid, tagamaks vastavus olemasolevale olukorrale.

Eelnevat probleemi süvendab samuti asjaolu, et EhS ei kuva vanu andmeid - ametnikud peavad arhiivides otsima, et leida mahu arvutamise aluseks olevad andmed. Järelikult peavad andmed olema võrreldavad.

Ka Riigikohtu praktikas on leitud, et kohalikul omavalitsusel on õigus ehitise andmeid, sh olulisi tehnilisi andmeid ja korteri reaalosa andmeid, täpsustada ka ilma omaniku teatiseta. Kohus rõhutas, et kuigi ehitisregistri andmete muutmine ei muuda tegelikke omandisuhteid, peavad ehitisregistri kui riikliku registri andmed olema õiged, täpsed, ajakohased ja selged.[174] Ehitisregistri eesmärk on kajastada võimalikult täpselt olemasolevate ehitiste faktilist olukorda. Ehitise tehnilised andmed ehitisregistris ei reguleeri ega seadusta ehitamist ega ehitise kasutamist.[175] Võimaldamaks isikutel lihtsamal viisil tehnilisi andmeid EHR-s parandada, oleks tagatud ka andmete õigsus, täpsus ja asjakohasus, parandades EHR-i kui registri andmete kvaliteeti ning tagades ehitise andmete vastavuse tegelikkusega.

[174] RKHKo 26.03.2019, 3-14-52261/59, p 12.

[175] RKHKo 26.03.2019, 3-14-52261/59, p 14.

Eraldi on korteriomanditeks jagatud ehitise puhul EHR-i andmete muutmise puhul märgitud, et ehitise andmete täpsustamise teatise võib esitada korteriomanik, eeldusel, et andmed täpsustavad vaid tema korteri reaalosa, mitte kõigi korteriomanike kaasomandis olevat osa.[176] Seega oleks üheks lahenduseks võimaldada EHR-s andmete lihtsustatud kujul muutmist läbi omaniku identifitseerimise.

15.2. Kokkuvõte ja ettepanekud

Revisjoni käigus tõusetunud ettepanek	Tehniline lahendus	Õiguslik lahendus	Selgitamine ja juhendamine
Lihtsustada ehitiste seadustamise menetlust. Seejuures selgitada, millise ajaperioodi jooksul ehitatud ehitise puhul tuleb läbi viia ehitiste seadustamise menetlus.	-	Täiendada EhSRS § 28 lg-t 1, asendades „Enne 2003. aasta 1. jaanuar“ ajavahemikuga 22.07.1995-31.12.2002.	Selgitada, et enne 22.07.1995 ehitatud ehitiste osas tuleks korrastada ainult registriandmed ning täiendav menetlus enne nimetatud kuupäeva ehitatud ehitise osas ei ole vajalik. Selgitada, et sealjuures ei saa automaatselt registrisse kanda pärast 1995.a tehtud ehitiste juurdeehitusi, mis ei ole läbinud asjakohast menetlust.
		Tunnistada kehtetuks EhSRS § 27 lg 3.	
		Täiendada EhSRS § 28 lg-t 6, lisades, ehitise ohutuse audit asendab loa- või teavitusmenetluses nii puuduvat ehitusprojekti kui ka puuduvaid ehitusdokumente.	
		Täiendada majandus- ja taristuministri 14.02.2020 määrust nr 3 „Ehitamise dokumenteerimisele, ehitusdokumentide säilitamisele ja üleandmisele esitatavad nõuded ning hooldusjuhendile, selle hoidmisele ja üleandmisele esitatavad nõuded“ § 2 viitega EhSRS § 28 lg-le 6, millisel juhul	

[176] RKHKo 26.03.2019, 3-14-52261/59, p 13.

		ehitamise dokumenteerimist ette pole nähtud.	
Lihtsustada EHR-s andmete muutmise/parandamise menetlust	Võimaldada EHR-s lihtsustatud korras muuta üksnes teatavaid andmekategooriaid (andmed, mis ei oma õiguslikku tähendust).	Täiendada EhSRS § 17, lisades, et kui EHR-i kajastatud ehitise mahu andmete aluseks olev metoodika ei vasta kehtivale korrale selles osas, tuleks teha vastavad ümberarvutused.	-
	Võimaldada EHR-s kuvada andmete muutmise ajalugu, sh vanasid EHR-i kantud andmeid		
	Võimaldada EHR-s andmeid muuta läbi omaniku identifitseerimise.		

15.3. Ettepanekute mõjud

Ebaseaduslike ehitiste seadustamise lihtsustamine – EhSRS § 27 ja 28	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: suureneb õigusselgus ja õiguskindlus.	
Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused
Avalduv mõju: suureneb õigusselgus.

Mõju olulisus	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Ehitise mahu ümberarvutamise nõudmine – EhSRS § 17	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: suureneb õigusselgus ja õiguskindlus EHR-s kajastatud andmete osas.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-id ja riigiasutused	
Avalduv mõju: suureneb õigusselgus EHR-s kajastatud andmete osas.	
Mõju olulisus	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

16. MUUD KÜSIMUSED

16.1. Ehitisregistri küsimused

Intervjuude käigus toodi EHR-ga seonduvalt peamiselt välja tehniliste lahendustega seonduvad probleemid. Näiteks nimetati takistustena alljärgnevat:

- EHR-s puudub võimalus kuvada andmete muutmise ajalugu (milliseid kandeid ja kelle poolt muudetud/kustutatud);
- kooskõlastamismenetluse raames ei ole asutusesiseselt võimalik mitmel inimesel osaleda, s.t menetlust EHR-s mitme isiku vahel jagada;
- EHR ei kuva ehitise staatust õigesti juhul, kui ehitis ehitusluba nõuab, kuid kasutusloa olemasolu ei eelda. Sellisel juhul nähtub registrist staatus „ehitamisel“, mitte „kasutusel“;
- EHR-s puudub informatsioon selle kohta, kui ehitis (ennekõike rajatised nagu sideehitised ja elektripaigaldised) asuvad mitmel katastriüksusel, kinnistul või mitme haldusorgani territooriumil, mis lihtsustaks oluliselt selliste ehitiste leidmist;
- erinevate asutuste andmekogude liidestamisega seonduvad probleemid (kahe erineva andmekogu andmete võrdlemine, andmete kattuvus ja puudumine).

Eelnevaltnimetatud probleemid on tehniliselt lihtsasti lahendatavad vastavalt EHR-i ja edaspidi e-ehituse platvormi, sh VRA väljaarendamisel.

16.2. Ehitusmäärused

Enne EhSRS jõustumist reguleerisid ehitustingimusi ja -nõudeid kohalikul tasemel vastu võetud ehitusmäärused. Pärast EhSRS jõustumist kohustusid kohalikud omavalitsused varasemad ehitusmäärused üle vaatama, tagades, et ehitusmäärus ei oleks vastuolus vastu võetud seadustega (EhSRS § 7). Üldine eesmärk oli asendada kohalike omavalitsuste ehitusmäärused seaduse tasemel regulatsiooniga, kehtestades üldised menetlusreeglid. Seega võivad ehitusmäärused kehtida ulatuses, milles need ei ole vastuolus planeerimisseaduse, ehitusseadustiku ja nende rakendamisseadusega.

Intervjuude käigus ei tuvastatud olulisi probleeme vanade ehitusmääruste kehtivusega, küll aga on tuvastatud mõned piiripealsed juhtumid, mil kohaliku omavalitsuse üksuse ehitusmääruses sätestatud tingimused reguleerivad juba EhS-s sätestatut, näiteks maakasutus- ja ehitustingimusi. Järelikult on asjakohane kohalikele omavalitsustele meelde tuletada ja selgitada, et kohalikul tasemel vastu võetud ehitusmäärustega saab reguleerida küll planeerimise, projekteerimise ja ehitamise üldised põhimõtted ning reegleid konkreetses vallas või linnas, seejuures näiteks jaotades ülesandeid planeerimis- ja ehitustegevuse korraldamisel valla või linna volikogu vahel, kuid sellised nõuded ei tohi igal juhul minna vastuollu kehtiva planeerimisseaduse ja ehitusseadustikuga.

16.3. Riigilõivud

Intervjuude käigus toodi mitmel juhul välja probleeme seoses riigilõivude suuruse ja nende arvutamise alustega.

Näiteks on elamu abihoone riigilõiv märkimisväärselt suurem kui elamu eest tasutav riigilõiv. Lisaks tõusetub abihoonete kontekstis küsimus riigilõivu tasumisest, sest riigilõivuseaduse § 331^1 lg 1 kohaselt tasutakse elamu ja seda teenindava rajatise ehitusloa taotluse läbivaatamise eest riigilõivu 150 eurot. Riigilõivu määramise sätted ei erista siinkohal elamut ja selle teenindamiseks vajalikku hoonet, nn abihoonet. Riigilõivu regulatsiooni kohaselt tekib ebaproportsionaalne kohtlemine olukorras, kus hoone (abihoone) on mitteelamu ning selle ehitusloa taotluse läbivaatamise eest tuleb RLS § 331^1 lg 2 kohaselt tasuda riigilõivu 250 eurot. See tähendab, et elamu abihoone, mille ehitamine on teatud juhtudel leebemate nõuetega, näiteks mitmel juhul on kehtestatud

teavituskohustus, on riigilõivude mõttes võrdsustatud mitteelamuga ning selle eest tuleb maksta suuremat riigilõivu, kui näiteks elamu enda eest. Näiteks tuleb puukuuri ehitusloa andmise eest tasuda 250 eurot riigilõivu, samas kui kogu kortermaja eest on selleks summaks 150 eurot. Praktikas on välja toodud, et suurem riigilõiv on osutunud koormavaks eriti seadustamise regulatsiooni rakendamisel. Järelikult tuleb suuremate abihoonete mõttes leida lahendus riigilõivude regulatsiooni vaates ja üle vaadata, kas erinevad riigilõivud on omavahel proportsionaalsed.

Intervjuude käigus tehti ka erinevaid ettepanekuid riigilõivude tõstmiseks või alandamiseks, sh lõivude arvestamise aluste osas. Näiteks leiti, et riigilõiv võiks seotud olla näiteks ehitise mahuga, sest täna tasutakse 60 m^2 ja 300 m^2 ehitiste puhul samas summas riigilõivu või siis kehtestada kasutusotstarbe järgi sätestatud riigilõivusummale lisanduv koefitsient Samuti pakuti, et riigilõivu arvutamisel võiks lähtuda ehitusprojektist, mitte ehitiste arvust, kuivõrd segaseks on jäänud, kuidas arvutatakse riigilõivu ehitusliku kompleksi puhul (küll aga langeb see probleem ära, kui EhS-st kaotatakse ehitusliku kompleksi regulatsioon). Samuti toodi välja, et tuleks eristada ehitise püstitamise, laiendamise ja ümberehitamise riigilõive.

Lisaks tehti ettepanek vaadata üle ebaseaduslike ehitiste EHR-i kandmise riigilõiv, mille eest tuleb täna tasuda 500 eurot (RLS § 331^6 alusel), mida peeti praktikas liiga koormavaks. Lisaks sellele, et nõutavat summat on peetud liiga suureks, on praktikas tekkinud ebaselgusi, millisel juhul seda sätet rakendada tuleb. Sätte otsesõnu tõlgendamisel tuleb 500 eurost riigilõivu tasuda ebaseaduslikult ehitatud ehitise ehitisregistrisse kandmise eest. Seega tuleks tuvastada ehitise ebaseaduslikkus. AÕSRS § 14 lg 1 kohaselt õigusliku aluseta püstitatud ehitiseks ehitis või selle osa (juurdeehitis), mis on püstitatud maakasutusõiguseta või ehitusloata. Järelikult ehitist või selle osa, mis on püstitatud ehitusloa alusel, saab pidada õiguslikul alusel püstitatuks. Seega tuleks AÕSRS ja RLS tõlgendada koostoimes, s.t 500 eurost riigilõivu tuleb tasuda nii ebaseaduslikult ehitatud ehitise kui ka selle osa EHR-i kandmise eest juhul, kui ebaseaduslikkus on tuvastatud ning ehitise või selle osa ehitustegevust on vaja seadustada (läbi viia teatise- või loamenetlus).

Seoses ebaseaduslike ehitiste riigilõivuga on veel võimalik kaaluda lahendust, kus minna tagasi tavapäraste riigilõivude juurde ning kaotada praktikas n.ö trahvina käsitletav lõiv.

16.4. Kokkuvõte ja ettepanekud

Revisjoni käigus tõusetunud ettepanek	**Tehniline lahendus**	**Õiguslik lahendus**	**Selgitamine ja juhendamine**
Lihtsustada ja laiendada EHR-i kasutamise funktsionaalsust ja võimalikke registritoiminguid	Võimaldada EHR-s kuvada andmete muutmise ajalugu, sh vanasid EHR-i kantud andmeid ning informatsiooni, kelle poolt kanded muudetud/kustutatud on	-	-
	Võimaldada EHR-s kuvada ehitise staatust õigesti ka nende ehitiste puhul, mille kasutamine ei eelda kasutusloa		

	olemasolu („ehitamisel“ asemel „kasutusel“)		
	Võimaldada EHR-s andmeid muuta läbi omaniku identifitseerimise.		
	Võimaldada kooskõlastamismenetluse raames asutusesiseselt mitmel inimesel menetluses osaleda.		
	Võimaldada kaardirakendusena või eraldi märkena kuvada EHR-s ehitisi, mis asuvad rohkem kui ühel kinnisasjal.		
Selgitada kohalike omavalitsuse üksuste ehitusmääruste tähendust.	-	-	Selgitada, et kohaliku omavalitsuse üksuse ehitusmääruses sätestatud tingimused ei tohi reguleerida juba EhS-s sätestatut, näiteks maakasutus- ja ehitustingimusi. Ehitusmäärusega kehtestatud nõuded ei tohi minna vastuollu kehtiva planeerimisseaduse ja ehitusseadustikuga.
Tagada riigilõivude proportsionaalsus ja ajakohasus, kui on sätestatud selge ehitiste kasutamise otstarvete loetelu.	-	-	-