

**EHITUSSEADUSTIKU JA PLANEERIMISSEADUSE RAKENDAMISE SEADUSE SELETUSKIRI**



**Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond**



**Eesti tuleviku heaks**

## Sisukord

Sisukord .....	2
I. SISSEJUHATUS.....	3
II. Seaduse eesmärk.....	4
III. EELNÕU SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS.....	4
§ 1.-9. Üleminekusätted .....	4
§ 10.-38. Teiste seaduste muutmise.....	6
IV. Eelnõu terminoloogia.....	7
V. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele .....	8
VI Seadustiku mõjud.....	8
VII. Seadustiku rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud .....	8
VIII. Rakendusaktid .....	8
IX. Seaduse jõustumine .....	8
X. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon .....	8

## I. SISSEJUHATUS

Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna (5) „Suurem haldusvõimekus“ programmis „Parema õigusloome arendamine“ on ette nähtud planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimine. Planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise alus tuleneb valitsusliidu programmi mitmetest alapunktidest.<sup>1</sup> Justiitsministeerium moodustas 9. juunil 2008. a kodifitseerimiskomisjoni ehitus- ja planeerimisõiguse valdkonnas kehtiva regulatsiooni korrastamiseks ning õigusloome kvaliteedi ühtlustamiseks. Käskkirja lisa on kodifitseerimise korraldus, juhtimine ja meetodika.

Planeerimis- ja ehitusseaduse kodifitseerimise projekti analüüsi koostamise faas kestis aastatel 2008–2010. Aastatel 2010–2012 koostati planeerimis- ja ehitusseadustiku eelnõud ning seletuskirjad. Projekti analüüsi perioodis käsitleti valdkonna rakenduspraktikat ning sellega seonduvaid probleeme. Lisaks analüüsiti võrdlusriikide õigust ning tehtud järeldused arutati läbi huvigruppidega, et leida püstitatud probleemidele lahendused. Võrdlusriikidest käsitleti Taani, Soome, Norra, Saksamaa, Itaalia, Sloveenia, Uus-Meremaa ja Iirimaa vastava valdkonna õigust. Võrdlusriikide valikul lähtuti kriteeriumist, et kajastatud oleks kehtiva seaduse aluseks olnud võrdlusriigid (Taani ja Soome), lisaks et kajastatud oleks suuremad ja pikaajalise kogemusega võrdlusriigid (Itaalia ja Saksamaa), veel et esindatud oleksid erinevad õigussüsteemiga riigid (Iirimaa) ja et analüüsitud oleks Eesti kui uue Euroopa Liidu liikmesriigiga sarnases olukorras olevat õigussüsteemi (Sloveenia). Uus-Meremaa õigust on võrdlevana kasutatud ehitusõiguse osas, sest Iirimaa õiguse nipsisõnalise tõttu oli mõistlik vaadelda lisaks mõnda teist angloameerikalikku süsteemi kuuluvat riiki. Võrdlusriikide õigust on kõrvutatud huvigruppide ettepanekutega. Kuna kodifitseerimise üldine ülesanne on vähendada halduskoormust ning muuta protsesside toimimine efektiivsemaks, siis lähtuti normiettepanekute tegemisel ja alternatiivsete lahenduste vahel valimisel nimetatud eesmärgist.

Planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise eesmärk on süstematiseerida ja korrastada mõlemat õigusharu puuduvat normistikku ning teha ettepanekud olukorra korrastamiseks või uute normide sõnastamiseks. Analüüsi tulemusel leiti, et planeerimis- ja ehitusõigus vajavad kaasajastamist ning senisest paremat sobitumist õigussüsteemi, sealhulgas selgete põhimõtete väljatoomist, menetluse korrastamist, ühtlustamist teiste sarnaste menetluste ning valdkondadega. Rakendamise põhimõtteid läbi ei ole arutatud, teatud küsimuste juures on vastavat teemat põgusalt puudutatud.

Planeerimis- ning ehitusõiguse töögrupi juht on Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik Sandra Mikli (sandra.mikli@just.ee, 620 8245) ja töögrupi liikmed on Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna õigusnõunik Külli Heinla (kylli.heinla@siseministeerium.ee, 612 5230), Siseministeeriumi planeeringute osakonna nõunik Merje Muiso, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kvaliteedi infrastruktuuri talituse nõunik Ago Pelisaar (ago.pelisaar@mkm.ee, 625 6472), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehitus- ja elamuosakonna juhataja Margus Sarmet (margus.sarmet@mkm.ee, 625 6431), Holger Nõmm (holger.nommm@eesti.ee), Maanteeameti juriidilise osakonna juhataja Kristo-Taavi Ruus (kristo-taavi.ruus@mnt.ee, 636 1106) ja Tuulikki Laesson (tuulikki.laesson@punanepuu.ee).

Varem on töögrupi liikmed olnud Mihkel Tasa (mihkel.tasa@concordia.ee), Haldo Oravas (haldo@viimsivv.ee), Hannes Kuchlbach (kuchlbach@gmail.com), Roode Liias (roode@staff.ttu.ee), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehitus- ja elamutalituse nõunik Nele-Kai Loorits, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehitus- ja elamutalituse peaspetsialist Ülle Reidi (ylle.reidi@mkm.ee, 625 6457), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi siseturu asekanstler

---

<sup>1</sup> Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011–2015. Internetis: <http://www.valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm>.

Merike Saks, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna peaspetsialist Gerly Lootus (gerly.lootus@mkm.ee, 625 6462), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna nõunik Katrin Alliksaar (katrin.alliksaar@mkm.ee, 625 6318) ja Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtulahendite analüütik Liina Kanger (liina.kanger@riigikohus.ee, 730 9062).

Eelnõu ja seletuskirja ning sellele eelnevad tegevused on heaks kiitnud kodifitseerimiskomisjon. Kodifitseerimiskomisjoni juhtib Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna asekanstler Martin Hirvoja (martin.hirvoja@just.ee, 620 8192), selle liikmed on Siseministeeriumi rahvastiku ja regionaalala asekanstler Kaia Sarnet (kaia.sarnet@siseministeerium.ee, 612 5060) ja majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna juhataja Eva Vanamb (eva.vanamb@mkm.ee, 639 7648).

Eelnõu on normitehniliselt ja keeleliselt toimetanud /-/.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenus.

## **II. Seaduse eesmärk**

Käesoleva seaduse eesmärk on ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise sätestamine. Rakendamise eraldi seadusesse toomine on vajalik eelkõige selguse ning arusaadavuse huvides. Samuti seetõttu, et rakendusnormid on omavahel tihedalt seotud ja nende jagamine kahe eelnõu vahel tekitaks rakendamisel arusaamatust normide omavahelise hierarhia seisukohast.

Rakendusseadusel on kaks eesmärki. Esimene neist on ülemineku normid uute seaduste kehtima hakkamisel. Teine sätestab teiste seaduste muutmise vajaduse tulenevalt ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse kehtima hakkamisest.

Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse jõustumine on seotud rakendusseaduse jõustumisega. Selline seos on vajalik, et valdkonnas tehtavad muudatused jõustuksid üheaegselt.

## **III. EELNÕU SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS**

Eelnõu koosneb 39 paragrahvist ning see on võimalik jagada kaheks. Seaduse paragrahvi 1-9 sätestavad üleminekunormid planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku jõustumisel. Paragrahvid 10 -39 kehtestavad teiste seaduste muutmised.

### **§ 1.-9. Üleminekusätted**

Enne käesoleva seaduse jõustumist algatatud planeeringute menetlemine viiakse lõpuni, lähtudes seni kehtinud planeerimisseaduses planeeringu menetlusele sätestatud nõuetest. Vastava sätte põhjendus on, et tulenevalt planeerimismenetluse ajamahukusest ning kulukusest, on mõistlik juba algatatud planeeringud menetleda lõpuni varem kehtinud planeerimisseaduse kohaselt. Planeeringu koostamise korraldajal on aga diskretsiooniõigus planeerimismenetlus lõpetada, kui ta leiab, et menetletav planeering ei ole tulevikus elluviidav õigusaktide muutmise tõttu. Samuti näiteks kui planeeringu koostamise korraldajal või seda ülesannet halduslepingu alusel täitev isik peaks muutunud menetluse tõttu tegema ebaproportsionaalseid kulutusi, et planeerimismenetlus lõpule viia. Selline kaalumine on aga juhtumipõhine ning siinkohal on planeeringu koostamise korraldajal kaalutusõigus.

Enne käesoleva seaduse jõustumist kehtinud planeerimisseaduse alusel kehtestatud planeering jääb kehtima pärast käesoleva seaduse jõustumist. Vastav üleminekunorm on vajalik, et kehtiksid planeeringud kui halduse üksikaktid, mis võivad uue seaduse jõustumisel muutuda teatud osas õigusvastaseks.

Enne käesoleva seaduse jõustumist kehtestatud ehitusmäärus jääb pärast käesoleva seaduse jõustumist kehtima osas, mis see ei ole vastuolus käesoleva seadusega. Kehtiv PlanS sätestas §-s 5 valla või linna ehitusmääruse kehtestamise volitusnormi. Kuna volitusnorm oli eelkõige vajalik olukorras, kus puudusid üldplaneeringud, siis ei ole selle edasikandumine uude planeerimisseadusesse vajalik, sest enamik kohaliku omavalitsuse üksusi on kehtestanud üldplaneeringu, mis sisaldab maakasutus- ja ehitustingimusi. Volitusnorm oli veel vajalik omavalitsussiseste ülesannete jaotuseks. Kuna kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse<sup>2</sup> § 22 lõike 1 punktis 29 sätestatud õigus kehtestada valla või linna ehitusmäärus jääb alles, võib iga kohaliku omavalitsuse üksus iseseisvalt valida, kuidas ta soovib planeerimisseadust ja ehitusseadustikku rakendada. Iseenesest on võimalik kohaliku omavalitsuse sisekorralduslikke küsimusi puudutav normistik integreerida mõnda teise kohaliku omavalitsuse üldakti.

Järgnev säte kehtestab ehitusmääruste nõuetele vastavaks viimise kohustuse. Kohalik omavalitsusüksus vaatab enne rakendusseaduse jõustumist üle kehtestatud ehitusmäärused ja viib need vastavusse käesolevas seaduses sätestatuga ühe aasta jooksul pärast käesoleva seaduse jõustumist. Nimetatud muudatuste tegemiseks on antud piisav aeg, arvestades seaduste jõustumise eelset aega ning sellele järgnevat aastapikkust perioodi.

Järgmine säte kirjeldab olukorda, kus uute seaduste jõustumisele järgnevalt kehtivad lünklikud või vananenud planeeringud. Kui enne käesoleva seaduse jõustumist kehtestatud ja kehtiv detailplaneering ei sisalda nõuetekohase ehitusprojekti koostamiseks ja ehitise teatise esitamiseks või ehitusloa andmise otsustamiseks piisavaid lähteandmeid või kui see planeering on osaliselt aegunud võib detailplaneeringus lahendamata küsimuste või aegunud osas koostada projekteerimistingimused. Vastav üleminekusäte on vajalik selleks, et uute seaduste jõustumisega seonduvalt ei tekiks üksikisikule ülemäärast haldus- ja rahalist koormust, kus ta peaks uuesti pöörduma planeeringu koostamise korraldaja poole, et algatada planeeringumenetlus. Samuti on vastav üleminekusäte kooskõlas õigustatud huvi põhimõttega, kus uute seaduste kehtestamisel on arvestatud sellega, et isikutel on õiguspärane ootus kehtiva haldusakti alusel oma õigusi teostada.

Täiendavate projekteerimistingimuste nõudmine on aga ajaliselt piiratud, selleks et säilitada võrdne kohtlemine. Projekteerimistingimusi võib anda viie aasta jooksul alates käesoleva seaduse jõustumisest. Viis aastat on piisav aeg, et projekteerimistingimusi vajadusel taotleda. Samuti on see periood, mille jooksul võivad eeldatavalt muutuda ehitist ümbritseva keskkonna nõuded, mistõttu vana planeering ei pruugi enam ka projekteerimistingimuste andmise korral olla realiseeritav.

Ülaltoodud menetlus projekteerimistingimuste andmiseks korraldatakse avatud menetlusena vastavalt ehitusseadustikule. Avatud menetluse kohaldamine vastavalt haldusmenetluse seadusele on vajalik, et tagada avalikkuse kaasamine ja teavitamine, kuna nimetatud projekteerimistingimustega täiendatakse planeeringulahendust.

Enne käesoleva seaduse jõustumist esitatud ehitusloa taotlust menetletakse taotluse esitamise ajal kehtinud seaduse kohaselt. Vastava üleminekusätte eesmärk on tagada selgus, millise menetluse ja tingimuste alusel saab isik ehitusloa. Kui enne käesoleva seaduse jõustumist on esitatud ehitusloa taotlus ehitise või ehitamise kohta, mille puhul ei ole ehitusloa ehitusseadustiku kohaselt nõutav või mille puhul on nõutav ehitise teatise esitamine, siis lõpetab pädev asutus ehitusloa menetluse

---

<sup>2</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 2.06.1993 RT I, 30.12.2011, 56.

ehitusluba andmata. Selline täiendus on vajalik, et tagada isikutevaheline võrdne kohtlemine olukorras, kus kehtima hakkavad kergemad nõuded.

Kui pädev asutus lõpetab käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud juhul ehitusloa menetluse, siis ehitusloa taotlejal on õigus ehitada ehitusseadustikus sätestatud korras. Vastava sätte mõte on, et ehitusloa menetluse lõpetamisel peab isik tegema kindlaks, kas ehitis, mida ta ehitada soovis on teatise kohustuslik või puuduvad sellele avalik-õigusliku kontrolli nõuded.

Vastav selgitus kehtib ka kasutusloa taotluse menetlemise kohta. Enne käesoleva seaduse jõustumist esitatud kasutusloa taotlust menetletakse taotluse esitamise ajal kehtinud seaduse kohaselt. Kui enne käesoleva seaduse jõustumist on esitatud kasutusloa taotlus ehitise kohta, mille puhul ei ole ehitusseadustiku kohaselt kasutusluba nõutav või mille puhul on nõutav kasutamise teatise esitamine, siis võib pädev asutus kasutusloa menetluse lõpetada kasutusluba andmata. Kui pädev asutus lõpetab käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud juhul kasutusloa menetluse, siis ehitusloa taotlejal on õigus ehitist kasutada ehitusseadustikus sätestatud korras.

Järgnev sätte on vajalik tagamaks isiku õiguspärase ootuse realiseerumist. Kui enne käesoleva seaduse jõustumist oli ehitis vabastatud ehitusloa või kirjaliku nõusoleku kohustusest ning ehitise ehitamisega on alustatud, siis on lubatud ehitise ehitamise lõpetamine kahe aasta jooksul alates käesoleva seaduse jõustumisest. Üleminekunorm on vajalik, et isik ei satuks uute seaduste kehtima hakkamisel ebaseaduslikku olukorda, kus ehitise ehitamine võib olla keelatud. Vastav põhimõte kehtib ka ehitise kasutamise kohta, kui enne käesoleva seaduse jõustumist oli ehitis vabastatud kasutusloa kohustusest ning ehitise ehitamisega on alustatud, siis on lubatud ehitise kasutamine kasutamise teatise või kasutusloata.

Veel on vajalik kehtestada üldnorm, millistele nõuetele peavad vastama olemasolevad ehitised. Enne käesoleva seaduse jõustumist ehitatud ehitis peab olema ohutu, vastama vähemalt selle kasutusele võtmise ajal kehtinud nõuetele ja ehitusseadustikus sätestatud põhimõttelistele nõuetele. Nimetatud norm on sarnane kehtiva ehitusseaduse rakendussätetega.

Järgnev sätte on vajalik, et allutada avalikuks kasutamiseks määratud teed ühtsele režiimile. Teeseaduse § 4 lõikes 3 nimetatud lepingute alusel avalikuks kasutamiseks määratud teede kohta tuleb läbi viia ehitusseadustiku § 124 kohane menetlus hiljemalt 2025. aastaks.

## **§ 10.-39. Teiste seaduste muutmise**

Seadusega tunnistatakse kehtetuks ehitusseadus, elektriohutusseadus, küttegaasi ohutuse seadus, lifti ja köistee ohutuse seadus, masina ohutuse seadus, planeerimisseadus, teeseadus ja välisõhu kaitse seadus, sest nende seaduste nõuded on hõlmatud uute seadustega, eelkõige ehitusseadustikuga.

Kemikaaliseaduse muutmisel on mitu erinevat põhjust. Esiteks viitab kemikaaliseadus surveseadme ohutuse seadusele, seadus tunnistatakse kehtetuks, seega vaja korrigeerida ka viide. Teiseks sisaldab kehtetuks tunnistatav küttegaasi ohutuse seadus nõudeid küttegaasile ja keelab lõhnastamata küttegaasi kasutamise. Küttegaasi lõhnastamise nõude eesmärk on tagada gaasi kui kemikaali käitlemisel ohutus. Kui küttegaas ei oleks lõhnastatud, siis ei tajuks isikud meeleliselt gaasileket ning võivad saada tervisekahjustusi või halvemal juhul seada enda ja kaasinimeste elu ja vara ohtu. Kuna küttegaas ja selle lõhnastamise nõue on sisuliselt nõue kemikaali käitlemisele, siis on küttegaasi ohutuse seaduse kehtetuks tunnistamise tõttu sobilik see nõue lisada kemikaaliseadusse.

Käibemaksuseaduse muutmise põhjendus on, et ühtlustada uues planeerimisseaduses kasutusele võetud mõisted. Planeerimisseadus kaotab krundi ehitusõiguse mõiste.

Liiklusseaduse muudatused on seotud teeseaduse kehtetuks tunnistamisega. Tee ehituse ja ehitise nõuded on tulevikus sätestatud ehitusseadustikus ning liiklust puudutavad nõuded liiklusseaduses.

Maaparandusseaduse muudatus seondub maaparandusseaduse kohaldamisala täpsustamisega, et maaparandussüsteemidele kohaldatakse ehitusseadustikku.

Metsaseaduse täiendamine on vajalik, et säilitada metsatee mõiste.

Muinsuskaitseaduse muutmine on vajalik, et tagada kinnismälestisel või muinsuskaitse alal paiknevate ehitiste ehitamise kooskõla ehitusseadustikuga. Regulatsiooni ei ole üle toodud ehitusseadustikku, kuna nimetatud ehitiste puhul on eelkõige ehitise säilitamise nõuetega.

Üldjoontes on säilitatud muinsuskaitseadusest tulenevad nõuded. Nõudeid on struktureeritud selliselt, et nende järgimine oleks normiadressaadile arusaadavam. Kõige suuremad muudatused puudutavad uuringuid ning muinsuskaitse eritingimusi. Uuringute osas on sätestatud selge menetlus uuringuloa saamiseks. Uuringud on eelduseks nn muinsuskaitse eritingimuste saamiseks. Töögrupp leidis, et muinsuskaitse eritingimused on võrreldavad projekteerimistingimustega, sest need on ehitusprojekti koostamiseks kohustuslikuna antavad tingimused. Seetõttu on eelnõus need ümber nimetatud projekteerimistingimusteks, selleks et oleks võimalik kohaldada ehitusseadustikus sätestatud projekteerimistingimuste menetlust. Samuti on varasemast muinsuskaitse eritingimuste määramise korrast toodud seaduse tasandile ehitisele seatavad kitsendused.

Raudteeseaduse muutmise vajadus tuleneb ehitusseadustiku kehtima hakkamisest. Raudtee kaitsevööndi sätestav regulatsioon on viidud ehitusseadustikku, samuti kehtestab edaspidi raudteerajatise ehitamisesse puutuva normistiku ehitusseadustik.

Riigieelarve seaduse täiendamine on vajalik, et säilitada teede rahastamist puudutav regulatsioon.

Riigilõivuseaduse muudatused on vajalikud, et viia varem kehtinud riigilõivud kooskõlla uue seadusega. Suurim muudatus on, et ehitusloa puhul on selguse huvides loobutud ehitusprojektipõhise ruutmeetrite arvutuse nõudest ning sätestatud ühene lõiv. Selline muudatus on vajalik, sest ehitusluba antakse ka rajatistele, mille osas nimetatud tingimus ei ole kohane.

Riigivaraseaduse muutmine on vajalik, et säilitada teeseadusest tulenev regulatsioon.

Säästva arengu seaduse muutmine on vajalik, et paigutada teede arengukavasid puudutav normistik süstemaatiliselt õigesse kohta.

Toote nõuetele vastavuse seaduse täiendamine on vajalik, et sätestada määruses nr 305/2011 EL kehtestatud ühtse kontaktpunkti nõude täitmine.

Veeseaduse muutmine on vajalik, et tagada seal sätestatud ehitiste ehitamise kooskõla ehitusseadustikuga.

#### **IV. Eelnõu terminoloogia**

Seaduses ei ole võetud kasutusele uusi termineid.

## **V. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Seadusel ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

## **VI Seadustiku mõjud**

Seaduse mõjusid on käsitletud sätteid kirjeldavates alapunktides. Põhjalikumat mõjude analüüsi saab teha alles siis, kui on kokku lepitud nii üldosa kui eriosa sätete sisus.

Eelnõu avalikustamisega paralleelselt käivitatakse majanduslike mõjude hindamine.

## **VII. Seadustiku rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

Kuna eelnõu avalikustamisega paralleelselt käivitatakse majanduslike mõjude hindamine, lisatakse majanduslike mõjude hinnang selle valmimisel.

## **VIII. Rakendusaktid**

Rakendusaktid ei ole vajalikud.

## **IX. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub üldises korras.

## **X. Eelnõu koostööstamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon on plaanitud 2012. aastal.