

EHITUSSEADUSTIKU SELETUSKIRI



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Sisukord

Sisukord	2
I. Sissejuhatus	4
II. Seaduse eesmärk	5
III. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs.....	6
Üldosa.....	7
§ 1. – 5. Üldsätted.....	7
§ 1. Seadustiku eesmärk.....	7
§ 2. Seadustiku kohaldamine.....	8
§ 3. Ehitis	9
§ 4. Ehitamine.....	12
§ 5. Ehitusprojekt	14
§ 6. – 17. Põhimõtted ja –nõuded	15
§ 6. Hea ehitustava	16
§ 7. Ohutuse põhimõte.....	17
§ 8. Keskkonnasäästlikkuse põhimõte.....	19
§ 9. Asjatundlikkuse põhimõte	20
§ 10. Ehitisele esitatavad nõuded	25
§ 11. Ehitamisele esitatavad nõuded	27
§ 12. Ehitusprojektile esitatavad nõuded.....	29
§ 13. Ehitamise dokumenteerimisele esitatavad nõuded.....	30
§ 14. Ehitise kasutamisele ja hooldamisele esitatavad nõuded.....	30
§ 15. Ehitise omanikujärelevalve.....	31
§ 16. Ehitise garantii	31
§ 17. Ehitise audit	33
§ 18.-24. Projekteerimistingimused	34
§. 25. – 36. Ehitise teatis ja ehitusluba.....	38
§ 25.-28. Ehitise teatis	38
§ 29. Ehitusluba	39
§ 30. Ehitusloa andja	45
§ 31. Ehitusloa taotlus	45
§ 32. Ehitusloa taotluse kontroll ja taotluse läbi vaatamata jätmine.....	46
§ 33. Ehitusloa menetlus	47
§ 34. Ehitusloa andmisest keeldumine.....	52
§ 35. Ehitusloa kehtivus.....	53
§ 36. Ehitusloa kehtetuks tunnistamine	53
§ 37. – 48. Kasutamise teatis ja kasutusluba.....	54
§ 37.-40. Ehitise kasutamise teatis.....	54

§ 41. Kasutusluba	55
§ 42. Kasutusloa andja.....	57
§ 43. Kasutusloa taotlus	57
§ 44. Kasutusloa taotluse kontroll ja taotluse läbi vaatamata jätmine.....	57
§ 45. Kasutusloa menetlus	58
§ 46. Kasutusloa andmisest keeldumine	58
§ 47. Kasutusloa kehtivus	59
§ 48. Kasutusloa kehtetuks tunnistamine	59
§-d 49.–52. Ehitisregister.....	60
Eriosa	62
§ 53. - 60. Hoone energiatõhusus	62
§ 61. - 72. Ehitise kaitsevöönd.....	64
§ 73. - 84. Elektripaigaldis.....	66
§ 85. – 97. Survetorustik ja – anum.....	69
§ 98. – 109. Raudteerajatis.....	72
§ 110. – 122. Lift, köistee ja muu tõsteseade.....	74
§ 123. – 133. Tee	77
§ 134. – 143. Avalikus veekogus kaldaga püsivalt ühendatud ja ühendamata ehitised	84
§ 144. – 158. Maaparandusehitis	84
§ 159. – 162. Riiklik järelevalve	87
§ 163. – 177. Vastutus	90
Seadustiku lisad 1, 2 ja 3	92
IV. Eelnõu terminoloogia.....	93
V. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele	94
VI. Seadustiku mõjud.....	94
VII. Seadustiku rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud	94
VIII. Rakendusaktid	94
IX. Seadustiku jõustumine	98
X. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon	98

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.¹ 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 planeerimisseaduse 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 kirjeldatud oleks planeerimisõiguse 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 nipsisõnalisuse 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 eelnõu kirjutamisel ja mõnel juhul alternatiivsete lahenduste vahel valimisel nimetatud eesmärgist.

Planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise eesmärk on süstematiseerida ja korrastada mõlemat õigusharu puuduvatavat 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, sealhulgas planeerimisseadusega.

Ettepanekuid arutati lisaanalüüsi tegemisel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi ning vastava valdkonna huvigruppidega. Kaasatud huvigrupid on Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Linnade Liit, Eesti Ehitusettevõtjate Liit, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liit, Eesti Arhitektide Liit, Eesti Projektbüroode Liit, Eesti Ehitusinseneride Liit, Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liit, Eesti Kinnisvarafirmade Liit, Eesti Omanike Keskliit, Eesti Korteriühistute Liit, Eesti Planeerijate Ühing, Eesti Maastikuarhitektide Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Tehnilise Järelevalve Amet, Maanteeamet, Eesti Elektritööde Ettevõtjate Liit, Eesti Gaasiliit, Eesti Kütte- ja Ventilatsiooninseneride Ühendus, Eesti Töandjate Keskliit, Päästeamet, Eesti Geodeetide Ühing, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Tehnikakõrgkool, Eesti Maaülikool ning Eesti Veevarustuse ja Kanalisatsiooni Inseneride Selts.

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

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

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.nommeesti.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 aseksantsler 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 juhhib Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna aseksantsler Martin Hirvoja (martin.hirvoja@just.ee, 620 8192), selle liikmed on Siseministeeriumi rahvastiku ja regionaalala aseksantsler 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 lihthäälte enamus.

II. Seaduse eesmärk

Ehitusõiguse reguleerimisala piiravad eelkõige põhiseadusest tulenevad sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõte (PS-i § 10), õiguste ja vabaduste piiramise keeld (PS-i § 11), ettevõtlusvabadus (PS-i § 31), omandipõhiõigus (PS-i § 32), keskkonna säästmise põhimõte (PS-i §-d 5 ja 53) ning kohalike omavalitsuste universaalpädevuse põhimõte (PS-i § 154). Ehitusõiguse normeerimine aitab tagada ühesuguste põhimõtete kehtivust nii ehitiste kui ka ehitamise suhtes. See annab omakorda aluse ehitusseaduse ühe olulisema eesmärgi täitmisele – ohutuse tagamisele.

Omandiõiguse põhimõtte järgi on riigil kohustus sätestada õiguslik raamatistik, et eelkõige üksikisikul oleks võimalik oma omandit kaitsta. Samamoodi on riigil kohustus sätestada normid, piiritledes omaniku ja teiste isikute kohustused. Selle põhjal peavad igasugused omandikitsendused vastama seaduslikkuse ning proportsionaalsuse nõudele. Ehitusseaduses sätestatud normidel on omandipõhiõigust, sealhulgas ehitusvabadust piirav iseloom. Näiteks ehitusloa andmisel annab haldusorgan küll õiguse kinnisasjale ehitada, kuid määrab ära, millises mahus ning mis viisidel seda teha tohib. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volituse normi alusel määrusega. Omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja eeltoodud nõuetele vastava volituse normi alusel, aga mitte otse kohaliku omavalitsuse üldaktiga. See nõue on sätestatud selleks, et omandiõiguse piirangute seadmisel arvestataks kogu riigi territooriumil ühesuguste kriteeriumidega. Võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõttega oleks vastuolus see, kui omandiõiguse kaitse oleks riigi erinevates piirkondades ebaühtlaselt tagatud.²

² RKÜK 3-3-1-41-06, RT III 2007, 44, 350.

Omandiõiguse elementideks on õigus omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Arusaadavalt omab planeerimiseõiguse kaudu kinnisasjadele ehituslike reeglite kehtestamine seost eelkõige valdamise ja kasutamise elemendiga omandist. Seejuures on selge, et PS-i mõttes kujutab igasugune reeglite kehtestamine kinnisasja kasutamise – sealhulgas ehitusliku kasutamise – suhtes piirangu iseloomu. Teiste riikide eeskujul võib ka meie PS-i § 32 valguses rääkida nii nimetatud ehitusvabadusest, mis on üheks omandiõiguse (ning kitsamalt selle kasutamise elemendi) osaks (kuulub omandigarantii nõ *essentialia* hulka). Ehitusvabaduse all tuleb mõista maaomaniku õigust oma kinnistut hoonestada ja ehituslikult kasutada seaduste raames. Viimane asjaolu väärrib esiletoomist, sest suvaline ja piiramatu ehitusvabadus ei ole omandi õigusega kaitstud. Kui avalik-õiguslikes eeskirjades ei sisaldu sätteid, mis oleksid konkreetse ehitusprojekti vastu, on omanikul põhiseaduse § 32 tagatud ehitusvabaduse alusel õigus saada ehitusluba. Seega ei ole põhiseadusega kooskõlas olukord, kus avalik-õiguslikele eeskirjadele vastavale ehitusprojektile ehitusloa andmine sõltub haldusorgani kaalutusõigusest. Niisiis kujutab kogu ehitus-planeerimisõigus omandiõiguse osaks oleva ehitusvabaduse piirangut. Tulenevalt sellest, et ehitusvabadus on omandiõiguse elemendina põhiseaduslikult kaitstud, tuleb silmas pidada, et igasugused ehitusplaneerimisõiguslikud muudatused, mis konkreetset kinnisasja puudutavad, alluvad täiendavale õiguspärase ootuse ning õiguskindluse kontrollile.³

Ehitus- ja planeerimisõigus on olnud reguleeritud planeerimis- ja ehitusseadusega⁴ (edaspidi PES) ning kehtivate ehitusseaduse⁵ (edaspidi kehtiv EhS) ja planeerimisseadusega⁶ (edaspidi PlanS). Vastava valdkonna kodifitseerimise peamised eesmärgid olid ehitus- ja planeerimisõiguse valdkonnas kehtiva regulatsiooni korrastamine ja õigusloome kvaliteedi ühtlustamiseks vajalike andmete kogumine ja süstematiseerimine ning kehtiva normistiku täiendamiseks või muutmiseks vajalike ettepanekute tegemine. Ehitusõigust ning selle eriosasid või –küsimusi analüüsiti koos planeerimisõigusega. Analüüsi eesmärk oli süstemaatiliselt vaadata kogu maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise valdkonda selleks, et kujundada ühtne arusaam, mis vastaks ühtlasi haldusmenetlusõigusele. Samuti uuriti, millal on ohutusest tulenevalt vajalikud loamenetlused ning kuidas oleks kõige paremini tasakaalus efektiivse halduse ning isikute õiguste kaitse põhimõtted. Seega on eelnõu eesmärk sätestada selged põhimõtted, mõisted, nõuded, ülejäänud õigussüsteemiga haakuv loamenetlus, mis ei tekitaks ülemäärast bürokraatiat. Lisaks anda teatud juhtudel paindlikkus loamenetlusest vabastamiseks. Ehitusõiguse käsitlemine koos eriehitistega ja -nõuetega on samuti analüüsi ning käesoleva eelnõu olulisemaid eesmärki. Eriehitistena käsitleti teid, raudteid, maaparandusehitisi, ühisveevärki- ja kanalisatsiooni, elektripaigaldisi, gaasipaigaldisi, surveehitisi, köisteid, lifte, tõsteseadmeid, kaugkütteehitisi ja tehnosüsteeme. Ehitusõiguse osas analüüsiti veel sügavamalt ehitamist rannal ja kalda, muinsuskaitseehitisi, ohtlike ja olulise ruumilise mõjuga ehitise ehitamist ning ehitusmaterjali ja –toodet.

III. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Ehitusseadustik (edaspidi EhS eelnõu) koosneb üld- ja eriosast. Üldosas kehtestatakse üldsätted ja –põhimõtted ehitusvaldkonnale. Samuti põhinõuded teatistele ning loamenetlustele. Üldosasse kuulub veel ehitisregistri normistik, tinglikult ka riikliku järelevalve ja vastutuse sätted. EhS eelnõu eriosa moodustavad elektri-, maaparandus-, raudtee-, tee-, surve- ja tõsteehitised, samuti hoone energiatõhususe nõuded, ja avalikus veekogus kaldaga püsivalt ühendamata ehitised. Üld- ja eriosa eristamine on vajalik, sest üldosa annab kõikehõlmavad põhimõtted, kuidas ehitist peab ehitama.

³ L. Kanger. Ehitusseadustiku vajalikkusest. Ülevaade õiguslikest probleemidest kehtivas õiguses ning õiguspoliitilised järeldused. Internetis: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>.

⁴ Planeerimis- ja ehitusseadus 14.06.1995, RT I 1995, 59, 1006; 2002, 63, 387.

⁵ Ehitusseadus 15.05.2002, RT I, 29.12.2011, 197.

⁶ Planeerimisseadus 13.11.2002, RT I, 30.12.2011, 23.

Eriosades on vastavate nõuete osas ette nähtud eriregulatsioonid, samas on suurem osa normistikku üldosas ette antud.

Eelnõu koosneb üld- ja eriosast ning sisaldab 17 peatükki:

I Üldosa

1. Üldsätted
2. Põhimõtted ja -põhinõuded
3. Projekteerimistingimused
4. Ehitise teatis ja ehitusluba
5. Kasutamise teatis ja kasutusluba
6. Ehitisregister

II Eriosad

1. Hoone energiatõhusus
2. Ehitise kaitsevöönd
3. Elektripaigaldis
4. Survesead ja - anum
5. Raudteerajatis
6. Lift, köistee ja muu tõsteseade
7. Tee
8. Avalikku veekogusse ehitamine
9. Maaparandusehitis

III Järelevalve

IV Vastutus

Üldosa

§ 1. – 5. Üldsätted

§ 1. Seadustiku eesmärk

§ 1. Seadustiku eesmärk ja reguleerimisala

Kehtiv EhS ei sätesta seaduse eesmärki. Teadaolevalt ei ole seaduse eesmärgi sõnastuse puudumine praktikas probleeme tekitanud. Siiski on kehtiva seaduse eesmärgid aimatavad regulatsiooniga kaitstud väärtustest. Ehitusseaduse seletuskirja⁷ kohaselt oli regulatsiooni eesmärk tagada ohutus. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2002/91/EÜ ehitiste energiatõhususe kohta⁸ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/32/EÜ, mis käsitleb energia lõpptarbimise tõhusust ja energiateenuseid ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 93/76/EMÜ⁹ ülevõtmise tõttu lisandus seaduse eesmärkide sekka ka energiatõhusus. Kehtivale EhS-le eelnenud PESi § 1 lõike 1 kohaselt oli selle seaduse eesmärk tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete huvisid arvestavad tingimused keskkonna kujundamiseks, selle kestvaks ja säästvaks arenguks, maakasutuseks ning sotsiaal-majandusliku ja territoriaalse planeerimise sidumiseks.

Võrdlusriikide näidetele tuginedes võib järeldada, et sageli märgitakse ehitusõiguse eesmärgiks inimeste ohutus, tervisekaitse ja heaolu. Samuti on rõhutatud nõuetekohast hooldamist, tootlikkust suurendavad meetmeid, hoidumist tarbetust ressursside ja tooraine raiskamisest (Taani). Lisaks on sedastatud, et ehitamisega peab edendama head, kasutajasõbralikku ja sotsiaalselt toimivat keskkonda ning jätkusuutlikku arengut. Eelistada tuleb kultuuriväärtusi hoidvaid lahendusi (Soome¹⁰).

⁷ Kättesaadav Internetis: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=9&id=805&t=E>. 11.09.2010.

⁸ EÜT L 1, 4.01.2003, lk 65–71.

⁹ EÜT L 114, 27.04.2006, lk 64–85.

¹⁰ Soome ehitus- ja planeerimisseadus. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Internetis: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>.

Seaduse eesmärgi sõnaselge sõnastamine on vajalik parema õigusloome huvides, kuna sellele tugineb kogu järgnev regulatsioon. Seadus ei saa eksisteerida seaduse enese pärast, seadus peab teenima ühiskonna jaoks olulisi eesmärke. Seaduse eesmärgist tuleb lähtuda nii seaduse nõuete täpsustamisel kui ka seaduse rakendamisel. Eesmärgi sõnastusest peab selguma, millised on need väärtused ja õigushüved, mille kaitseks seadus on vastu võetud. Seaduse eesmärke ei ole alati küll seaduses eneses sõnaselgelt välja toodud, need eesmärgid võivad olla üksnes regulatsioonist või seaduseelnõu seletuskirjast tuvastatavad. Eriti on see iseloomulik eelmise kümnendi seadusloomele, nii ei ole erandlik ka kehtiv EhS.

Kui võrrelda ehitusõiguse ja planeerimisõiguse eesmärke, siis saab öelda, et tegemist on osaliselt kattuvate ning igal juhul omavahel tihedalt seotud õigusharudega. Kui planeerimisõiguse eesmärk on ruumilise planeerimise kaudu luua eeldused jätkusuutlikuks arenguks, siis ehitusõigus jätkab sealt, kus planeerimisõiguse kohaldamisala lõppeb. Planeeringud loovad eeldused, ehitustegevus on nende eelduste üheks rakendamise meetmeks. Kui jätkusuutlikuks arenguks on loodud piisav alus, mis on planeerimisõigusele omasele menetluse põhjal kaalutletud, põhjendatud ning erinevaid huvisid arvestav, on ehitusõiguse ülesanne ette antud raamistikus realiseerida planeeringus olevad ehitise ja ehitamisega seonduvad huvid kõige paremal võimalikul viisil.

Kõige üldisemalt saab EhS eelnõu eesmärgi all mõelda ehitustegevuse arengut, mis rahuldab praeguse põlvkonna vajadused ja püüdlused, seadmata ohtu tulevaste põlvkondade samasuguseid huve. Samuti on ehitusõiguse eesmärk tagada inimese elu, tervise, vara ja keskkonna ohutus. EhS eelnõu eesmärk on ka jätkusuutliku arengu soodustamine, seejuures tuleb eriti arvestada keskkonna kasutajasõbralikkuga ja sotsiaalset toimivust. Ehitusõiguse kontekstis viitab jätkusuutlikkus eelkõige sellele, et ehitise kasutamine peab vastama nii ühiskonna vajadustele kui ka sellele, et juba ehitise projekteerimisel ja ehitamisel tuleb arvesse võtta ehitisega seonduvaid aspekte, seejuures on ajaliseks perspektiiviks kogu ehitise elukaar. Arvestada tuleb nii ehitise kasutamise aegsete kuludega kui ka võimalusega ehitist hiljem muul otstarbel kasutada või ülemääraste kuludega ümber ehitada või lammutada ja lammutusjätmeid taaskasutada.

Selguse huvides on sätestatud ka seadustiku reguleerimisala. On küll õige, et seaduse reguleerimisala selgub seaduse normidest niigi, siis arvestades EhS eelnõu mahuga, võib eraldi reguleerimisala säte lihtsustada sobiva normi leidmist. Kehtiva seaduse kohaldamisala (ehk reguleerimisala) on määratletud seaduses kasutatud õigusinstituutide loetelu kaudu.

§ 2. Seadustiku kohaldamine

Võrdlusriikide õiguse puhul saab märkida, et kuigi sageli on kohaldamisala määratletud absoluutsena (st seadust kohaldatakse kõigile ehitistele), on mitmeid näiteid, kus absoluutsust on täiendatud negatiivsete loeteludega. Näiteks Sloveenias¹¹ on sätestatud, et seadust ei kohaldata avarii, pääste ja katastroofi olukorras tehtavatele ehitamisele. Saksamaal¹² on välistatud ehitusseaduse kohaldamine rajatistele, mis on reguleeritud teiste seadustega – avaliku transpordi rajatised, sh sinna juurde kuuluvad tarvikud, kõrvalrajatised ning –kätised, v.a hooned; rajatised, mis käivad kaevandusjärelvalve alla, v.a hooned; rajatised, mis varustavad vee, gaasi, elektri, soojust, avaliku kanalisatsiooni või telekommunikatsiooniga; ainete kaugtranspordi torujuhtmed; kraanad ning kraanarajatised. Itaalias on sätestatud, et ehitusseadust ei kohaldata juhtudel, kui ehitatakse kohaliku omavalitsuse huvides koostöös teiste haldusorganitega või kui ehitatakse riigimaale riiklikes huvides. Vastavad erijuhud on samas eraldi regulatsioonile allutatud. Ka Iirimaa on kohaliku

¹¹ Sloveenia ehitusseadus. Construction Act.

Internetis: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO3490.html.

¹² Saksamaa ehitusseadus. Musterbaurodnung. Internetis: <http://www.is-ergebaut.de/lbo/VTMB100.pdf>.

omavalitsuse ja riigi tehtav ehitamine seaduse kohaldamise alt välistatud, kuid seda üksnes loamenetluste osas.

Seaduse kohaldamisalast peab selguma, millised objektid ja tegevused on selle seadusega reguleeritud. Seaduse kohaldamisala sätestamisel tuleb arvestada mitmete põhimõtetega. Esiteks tuleb arvesse võtta asjaolu, et uus EhS eelnõu ei ole mitte ainult kehtiva EhSi uus redaktsioon, vaid selle sisuline ja vormiline edasiarendus ning kogu ehitusõigust kodifitseeriv üldseadus.

Eelnõu lõike 1 kohaselt kohaldatakse seadustikku ehitistele ning nende ehitamisele, kasutamisele ja hooldamisele niivõrd, kuivõrd seda ei ole reguleeritud muu seadusega. Sellise kohaldamisala määratlemise puhul on keskse tähtsusega nimetatud mõistete määratlemine. Eelkõige on olulised ehitise ja ehitisega seonduvate tegevuste mõisted. Nendest mõistetest selgub EhS eelnõu tegelik rakendamise ulatus. Selles mõttes ei saa kohaldamisala sätted olla ammendavad. Kohaldamisala sätetest ei pea selguma kõigi seaduses sätestatud normide kohaldamine. Teatud õigusinstituutide rakendamise küsimused võivad olla reguleeritud ka seaduse teistes sätetes. Näiteks võib ehitusprojekti juurde käivas regulatsioonis täpsustada, millise ehitise või ehitamise puhul ehitusprojekt nõutav ei ole, niisamuti võib ehitusloa juurde käivate sätete puhul välistada loakohustusest teatud ehitised või ehitamise.

Lõike 2 kohaselt ei kohaldata seadustikku päästesündmuse toimumisel, ohu tõrjumisel ja kõrvaldamisel ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisel viivitamata tehtavale, vältimatust ja edasilükkamatust vajadusest tulenevale ehitamisele. Selle lõike all on mõeldud eelkõige juhtumeid, kus päästetööde käigus on vaja näiteks ehitise osa lammutada ja see asendada ajutiste osadega. Samuti on selle sättega hõlmatud olukord mil ohu tõrjumine eeldab ehitamist. Mõistagi ei saa selliste lammutustööde tegemisel eeldada päästjatelt vastava lammutusprojekti ning kohaliku omavalitsuse üksuse loa ega ka ehitamiseks pädevusega isiku olemasolu. Selliste tööde puhul ei saa isegi tõusetuda küsimus, kas tööde tulemus peaks vastama EhSi nõuetele. Näiteks ei saa eeldada, et gaasiplahvatuse tõttu hävinud välissein asendatakse kohe nõuetele vastava seinaga. Piisab, kui on tagatud ohutus ning ehitise esialgne toimivus on võimaluste piires kiirelt taastatud. See ei välista ehitise omaniku kohustust päästetöödejärgselt viia ehitise kooskõlla ehitisele esitatavatele nõuetele.

Päästesündmuse mõiste on seotud päästeseaduse¹³ § 3 lõikega 1, kus päästesündmus on ootamatu olukord, mis vahetult ohustab füüsiliste või keemiliste protsesside kaudu inimese elu, tervist, vara või keskkonda tulekahju, loodusõnnetuse, plahvatuse, liiklusõnnetuse, keskkonna reostuse või muu sarnase olukorra korral.

Käesoleva paragrahvi lõiked 3 ja 4 sätestavad teiste seaduste kohaldamise seoses ehitusõigusega. Nii ei kohaldata ehitusõigust maavara kaevandamisele, välja arvatud niivõrd, kuivõrd kaevandamist reguleeriv seadus ei sätesta teisiti. Samuti, et seadustikus ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seadustiku erisusi.

§ 3. Ehitis

Kehtiva EhS kohaselt on ehitis aluspinnasega kohakindlalt ühendatud ja inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklik asi. Ehitised jagunevad hooneteks ja rajatisteks. Hoone on väliskeskkonnast katuse ja teiste välispiiretega eraldatud siseruumiga ehitis. Hoone, mille ruumiõhu kvaliteedi tagamiseks, sealhulgas temperatuuri hoidmiseks, tõstmiseks või langetamiseks, kasutatakse energiat, on sisekliima tagamisega hoone ning lõike 3 kohaselt on rajatis ehitis, mis ei ole hoone. Rajatistest koosnevat ehituslikku kompleksi võib käsitleda ühe rajatisena. Rajatis on muu hulgas ka mere või siseveekogu põhja süvendamise teel rajatud laevakanal, seikluspark, mänguväljak. Sellisteks

¹³ Päästeseadus 05.05.2010 RT I, 29.12.2011, 206.

funktsionaalselt koostoimivateks rajatisteks on ka puhkepargid, laudteega kaetud matkarajad või mingid muud ühe kindla funktsiooniga ehitiste kompleksid.

Kehtivas EHS-s sätestatud ehitise mõiste allikas on EHS-le eelnenud PES, mille kohaselt oli ehitist samuti hoone või rajatis. Hoone määratleti kui maapinnaga püsivalt ühendatud, katuse, välispiirete ja siseruumiga ehitist ning rajatist kui maapinnaga püsivalt ühendatud, inimtegevuse tulemusena valminud ehitist, mis ei ole hoone.

Praktikas on enim tekkinud probleeme objektide määratlemisel, mis võiksid oma olemuselt olla kas ehitised, tooted, seadmed või paigaldised (funktsionaalselt koostoimiv seadmete kogum). Seadme ja paigaldise ning ehitise mõiste eristamine ei ole üldjuhul keeruline, kuna seadmed ja paigaldised on eriseadustes üsna ammendavalt defineeritud. Seejuures on reeglina sätestatud, et paigaldise ehituslikele aspektide puhul tuleb järgida EhSi regulatsiooni.

Ehitise ja toote eristamine on probleemiks ehitise suhteliselt laia ja toote kitsa määratluse tõttu. Toote nõuetele vastavuse seaduse järgi on toode eelkõige ese (vallasasi), millele kehtestab nõuded EL-i õigus. Lisaks on toode vallasasi, mis on mõeldud tarbijale või mida tarbija võib eeldatavalt mõistlikul viisil kasutada ka juhul, kui see ei ole tarbijale ette nähtud, samuti teenuse osutamise korral tarbijale kättesaadavaks tehtud toode, mida tasu eest või tasuta pakutakse või tehakse kättesaadavaks majandus- või kutsetegevuse käigus, sõltumata sellest, kas toode on uus, kasutatud või parendatud. Mõlemad toote definitsiooni osad seonduvad EL-i siseturu ühe põhiõigusega – kaupade vaba liikumine.

Toote ja ehitise eristamise olulisus seisneb ehitise mõistes olevas kohakindluse määratluses. Mõned tooted võivad olla käsitatavad kui ehitised. Selliseks näiteks on konteinertüüpi terminalid, ehitussoojakud, merekonteinerid ja teised suuremahulised tööstuslikult tehases toodetud tooted, mis ei ole seadmed või paigaldised eriseaduste tähenduses, kuid „püstitatakse inimtegevuse tulemusena“ ja mis kahtlemata võivad mõjuda kui ehitised. Selliste toodete ehitisena püstitamisel ja kasutamisel tuleks järgida seaduses sätestatud asjakohaseid ehitisele esitatavaid nõudeid ning loamenetlusi. Samuti on tooteid, mida ongi mõeldud „ehitiseks püstitamiseks“. Selliseks näiteks on teisaldatavad välikäimlad ja suured telgid rahvaürituste korraldamiseks jmt.

Omaette probleemideringi moodustavad moodulmajad, mida käsitatakse toodetena, sest nad „toodetakse“ (pannakse kokku) tehase tingimustes. Sellistele moodulmajadele rakendatakse ehitustoodete tootmisega seonduvaid nõudeid ehitustoodete direktiivist lähtuvalt. Moodulmaja käsitatakse ehitustootena ja tema traditsiooniliseks ehitamiseks võib lugeda vaid hetke, mil maja paigaldatakse maatükile. Seega vastutab moodulmaja kui toote eest selle tootja ning sellise maja paigaldamise eest konkreetsesse asukohta ehitaja.

Toodete ja ehitiste suurim erinevus on seotud ehitamise garantiiga ehk võimalusega nõuda ehitajalt kahe aasta jooksul ehitamise üleandmisest arvates puuduste parandamist. Toote puhul on tavapärane garantiiaeg tarbijatele tootja ettenähtud aeg, mis võib olla ka kuus kuud. Seega on ehitamise garantii on tavaliselt pikem kui toodete garantii.

Kehtivas EHS-s esitatud ehitise mõiste elementidest on problemaatiline eelkõige aluspinnaga kohakindluse tingimus. Riigikohtu kriminaalkolleegium on ehitise mõistet kohakindluse seisukohast käsitlenud ja kuigi nende otsus ei ole otseselt asjakohane, kuna see lähtus ühe kriminaalasja asjaoludest ja ei saa seega olla ehitusõiguse jaoks üldistava tähendusega, võib see anda teatud suunise ehitise mõiste määratlemisel. Riigikohus on sedastanud, et ehitiseks tuleb mõista

inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklikku asja, mille asukohta ei suuda selle omanik omal jõul muuta ja mille teisaldamine on võimalik üksnes abivahendeid kasutades¹⁴.

Võrdlusriikide õiguse põhjal võib teha järelduse, et ehitusõiguses defineeritakse reeglina kas ehitist või ehitamist, mõningatel juhtudel mõlemat (Uus-Meremaa¹⁵). Paraku ei ole võrdlusriikide õiguses kasutatust leidnud mõisted üks-üheselt Eesti õigusse üle toodavad, arvestada tuleb nii õigussüsteemi eripäradega, väljakujunenud traditsioonidega kui ka sellega, mis Eesti õiguses juba olemas on.

Näiteks Taani ehitusseadus ei sätesta eraldi mõisteid. Mõned mõisted on tuletatavad ehitamist reguleerivatest sätetest. Iirimaa on ehitist defineeritud kui mis iganes asi, mida minister on oma määrustes ehitiseks pidanud. Sellised lahendused ei oleks Eesti õigussüsteemi tingimustes võimalikud. Ehitise mõiste on seaduse kohaldamisala määratlemisel keskse tähtsusega. Seaduse kohaldamisala ei saa sisustada seaduse alusel antava määruse kaudu. See läheks vastuollu võimude lahususe põhimõttega – täitevvõim ei saa määrata, millal seadust kohaldada tuleb.

Soomes on sätestatud, et ehitist on elamiseks, töötamiseks, ladustamiseks või muuks otstarbeks mõeldud kohakindel või kohakindlaks peetav ehitist, mille omaduste tagamine eeldab ametkonnapoolset järelevalvet ohutuse, tervislikkuse, loodussõbralikkuse, õdususe, keskkonnasõbralikkuse ja muude kõnesoleva seaduse kohaste eesmärkide saavutamiseks. Ehitiseks ei ole väikesemahuline ja kergkonstruktsiooniline ehitist või väike seade, kui tal ei ole maakasutust või keskkonda mõjutavaid omadusi.

Uus-Meremaal on ehitist määratletud, kombineerides mõningaid ehitise mõiste elemente ehitiste negatiivsete ja positiivsete loeteludega.

Saksamaa ehitusõiguses on sätestatud ehituslike rajatiste ülddefinitsioon (MBO § 3 lg 1 ls-s 1) – ehituslikud rajatised on maapinnaga ühendatud, ehitustoodetest toodetud rajatised; ühendus pinnasega esineb ka siis, kui rajatis oma raskuse tõttu pinnasel seisab või on fikseeritud siinidel piiratult liikumisvõimeline või kui rajatis on oma kasutuseesmärgi järgi paikseks kasutamiseks määratud. Definitsioonist nähtub, et tegemist on ehitisega Eesti ehitusseaduse mõttes ning sõnast „rajatis“ ei tohi lasta end segadusse ajada, sest ilmselt on Saksamaal üldterminiks „rajatis“, mille erielement on „hoone“. Eestis on kasutusel ehitise mõiste, mille erielemendid on vastavalt hoone ja rajatis. Hoone on iseseisvalt kasutatav, katusega ehituslik rajatis, millesse on inimestel võimalik siseneda ning mis on selleks kohane või mõeldud, et kaitsta inimesi, loomi või asju (MBO § 3 lg 2).

Ehitise mõiste puhul tuleb arvestada, et see peab olema määratletud niivõrd laialt ja kõikehõlmavalt, et sellega oleks võimalik hõlmata ka ehitusõiguse eriosa objektid. Ehitise mõiste on ka kehtivas seaduses väga lai ja kõikehõlmav. See ei tähenda, et kõikide ehitise mõistega hõlmatavatate objektide suhtes peab rakenduma loakohustus. Loakohustus võib objekti või tegevuse tõttu olla erinev või sootuks puududa.

Arvestades ehitise mõistega seonduvat rakenduspraktikat ning huvigruppide aruteludel saadud ettepanekutega, on ehitise mõiste põhimõtteliselt samaks jäetud. Ehitise mõistet on täiendatud uue kriteeriumiga – paikseks kasutamiseks mõeldud. Samas on välja jäetud mitmetimõistetavad ja üleliigsed mõisteosad. Näiteks kuivõrd ehitist on asi, siis ei ole vaja mõistes rõhutada asja terviklikkust. Kui ei ole teisiti määratletud, tuleb terviklikkust alati eeldada. Kuna ehitise mõiste määratlemiseks on lisatud element „paikselt kasutatav“ ning kuivõrd mõiste peaks hõlmama ka nn liigutatavaid asju nagu ujuvkaid või tooted, mida võidakse kasutada nagu tavapärased ehitised (näiteks ehitussoojakud), siis on välja jäetud segadust tekitav „kohakindlalt ühendatus“ nõue. Asja

14 RKKK 3-1-1-44-06, RT III 2006, 26, 234.

15 Uus-Meremaa ehitusseadus. Building Act. Internetis: <http://www.dbh.govt.nz/building-law-and-compliance>.

„kohakindlalt ühendatud“ mõtet kannab edasi aluspinnasega ühendatuse nõue ja paikset kasutatavus.

Veel on normi lisatud, et ehitise funktsioon seisneb selle pikaajalises kasutamises ühes asukohas. Lisanduse sisu on, et asi, mille kasutamise eesmärk on olla ehitis, on samuti käsitletav ehitisena. Siinkohal on arvesse võetud Riigikohtu seisukohta, kus halduskolleegium nentis, et ehitise määratlemisel ei piisa üksnes selle tuvastamisest, kas asi on rajatud inimtegevuse käigus ning kas ja kuidas on see teisaldatav. Oluline on asja ehitisena määratlemisel arvestada ka selle asja põhilist kasutusotstarvet (eesmärki), kasutamise viisi, kestvust ja muid asja iseloomustavaid tunnuseid, mis kogumis võimaldavad eristada ehitist teistest asjadest.¹⁶

Selguse mõttes on lisatud ka, et funktsionaalselt koos toimivat süsteemi või ehituslikku kompleksi, võib käsitada kõnesoleva seaduse loamenetluse tähenduses ühe ehitisena. Näiteks on enamikel hoonetel ka nendega ühendatud rajatisi, mida võiks käsitada ka iseseisva ehitistena. Sellisel juhul oleks aga mõistlik käsitada ehitist ühe tervikuna.

Ehitis on rajatis või hoone. Rajatis on mis tahes ehitis, mis ei ole hoone. Kuna tavatähenduses on hoone mõiste selge, siis on vaidluste vältimiseks pigem õigem hoone definitsiooni mitte sätestada. Senine praktika on näidanud, et hoonet defineerides on mingi aja möödudes esile kerkinud vajadus hoone mõistet täiendada või tõlgendada. Liiatigi ei ole ehitise eristamine hoone või rajatisena ehitusõiguslikult määravat tähtsust omav aspekt.

§ 4. Ehitamine

Vaatamata sellele, et kehtiva EhSi muutmiste käigus on ehitamise mõistet järjest detailsemalt määratletud, on praktikas tekkinud siiski probleeme. Kehtiva EhSi regulatsioon on definitsioonipõhine – kõik ehitamisega seonduvad nõuded, piirangud ja menetlused rakenduvad kogu mõistega hõlmatud objektide või tegevuste ringile. Näiteks selleks, et mitte rakendada avatäidete (nt aknad ja uksed) vahetamisele ehitusloa regulatsiooni kohaldumist, välistati selline tegevus ehitamise mõiste alt vaatamata sellele, et tavatähenduses on siiski tegemist ehitamisega.

Kehtiva PlanS § 3 lg 1 p 2 järgi on detailplaneeringu koostamine kohustuslik uute hoonete püstitamiseks. Seetõttu on tekkinud küsimus, kas olemasoleva ehitise lahtivõtmine ja uues kohas püstitamine on mõisteta „uue“ ehitise püstitamisenä. Piirkonna jaoks, kuhu ehitis taaspüstitatakse, on kindlasti tegemist uue ehitisega, samal ajal kui ehitis iseenesest ei ole uus, sest suur osa kasutatavatest ehitusmaterjalidest ja/või -toodetest olid juba enne kasutusel. Kehtiva EhSi kohaselt on tegemist nn vanas kohas ehitise lammutamisega ja uues kohas ehitise püstimisega

Mõnes mõttes sarnane küsimus tekib tehasetingimustes tööstuslikult valmistatud moodulmajadega, mida võiks käsitada ehitustoodetena seni, kuni nad ei ole maaüksusele püstitatud. EhS rakendub sellise ehitise vundamendi ehitamisele ja kommunikatsioonidega ühendamisele ning samuti toote paigaldamisele.

Praktikas on tekitanud tõlgenduslikke küsimusi ehitamise alaliigid. Näiteks rekonstrueerimise puhul on küsitav, kas maja välisseina ülevärvimine on käsitletav ehitamise või lihtsalt remondina. Kas selle raames muudetakse ehitise piirdekonstruktsioone (rekonstrueerimine) või mitte? Samuti võib väita, et ehitise püstitamisel on sellised värvimistöök käsitletavad ehitamisena, kuna need tehakse ehitise püstitamise käigus ja neile peab laienema ka ehitise garantii. Samas olemasoleva ehitise analoogilised töök tõenäoliselt siiski ei ole käsitletavad ehitamisena (kuigi ebapädevate fassaaditööde tegemisel on

¹⁶ RKHK 3-3-1-80-10, 21.02.2011.

oht kahjustada hoone sisekliimat, mis omakorda on ohuks tervisele). Seega on tegemist olukorraga, kus osad tööd, nt värvimine, ei ole ehitamine kehtiva EhSi tähenduses, samas kui neid töid tehakse ehitamise käigus, siis laienevad sellistele töödele kõik nõuded, sh ka ehitise garantii.

Ehitamise mõistest on välistatud ka üksikelamu, suvila, aiamaaja, taluhoone, väikeehitise või kahe ja mitme korteriga elamus ühe korteri, trepikoja või keldri piires välimistes seintes olevate avade sulgemiseks mõeldud ehitise osade (avatäidete) asendamist, kui asendamisel jääb avatäidete asukoht konstruktsioonis samaks ning ei muutu ehitise tuleohutusomadused ega välisilme (EhS-i § 2 lg 9). Tavatähenduses oleks nende tööde puhul tegemist ehitamisega. Regulatsioonile lisab keerukust ka asjaolu, et kuigi eelpool kirjeldatud tegevused ei ole üldiselt ehitamise mõistega hõlmatud, on need teatud juhtudel käsitletavat ehitamisena. Kusjuures tegevuse ehitamise mõiste alla kuulumine sõltub tegevuse asukohast või ehitise välisilme muutumisest, sõltumata ehitise asukohast. Kui detailplaneeringu kohustusega miljööväärtuslikel hoonestusaladel asendatakse hoone välimisi avatäiteid või kui asendatakse kahe ja mitme korteriga elamus korteri, trepikoja või keldri piires välimisi avatäiteid ja kui seeläbi muutub ehitise välisilme (EhS-i § 16 lg 1 p 4 ja 5). Sellist lahendust, olgugi et põhjendatud, ei saa pidada heaks lahenduseks, kuna muudab regulatsiooni ülemäära keerukaks. Lihtsam oleks sätestada ehitamise üldmõiste ning järgnevas regulatsioonis välistada teatud nõuete laienemine teatud tegevustele. Ehk teisisõnu, ehitamise mõiste võib ja peabki olema kõikehõlmav, kuid see ei tähenda veel näiteks seda et et iga ehitamine eeldab ehitusluba.

Võrdlusriikidest on ehitamist kui tegevust maininud Itaalias¹⁷, Iirimaa¹⁸ ja Uus-Meremaal. Itaalias on sätestatud muu hulgas ka nn vaba ehitustegevus, mis ei ole kaetud loakohustusega. Itaalia ja Iirimaa ehitusõiguses on sätestatud, et ehitamine hõlmab ka asjade (näiteks autokaravan vms) püsivat paigutamist või jätmist paikseks elamiseks, töötamiseks või ladustamiseks.

Uus-Meremaal on sätestatud loetelu, kus öeldakse, et ehitamine on:

- ehitisel või ehitisega seonduv töö, sh ehitise püstitamine, muutmise, lammutamine või eemaldamine;
- töö krundil, mis mõjutab seda, kuidas krundil olev ehitise vastab ehituskoodeksi nõuetele;
- ehitusplatsi ettevalmistustööd, sh pinnasetööd;
- ehitise kavandamine.

Iirimaa tuuakse välja olulise muutuse mõiste, mis aitab üldisemalt määratleda ehitusloale allutatud tegevusi. Olulise muutuse sätestamine hõlbustab mõistlikkuse põhimõtte juurutamist, kus avaliku võimu ning ehitustöid tegeva isiku vahel on usaldussuhe. Avaliku võimu poole pööratakse siis, kui tegevus vajab lisakontrolli, muudel juhtudel on isikutel õigus ehitada oma soovi järgi, kui seda teha õiguspärasel viisil.

Itaalias on ehitustegevus määratletud ehitusliku sekkumise kaudu. Erinevatele ehituslikele sekkumistele on ette nähtud erinevad nõuded – näiteks mõningad ehituslikud sekkumised on vabastatud ehitusloa taotlemise kohustusest.

Kehtiv EhS põhineb loogikal, mille kohaselt tegevusele esitatavad nõuded ja loamenetlused sõltuvad pelgalt asjaolust, kas tegevus on käsitletav ehitamisena või mitte. Regulatsiooni peamiseks puuduseks on asjaolu, et iga erisuse tegemiseks (näiteks akende vahetamise välistamine loamenetluse juurest) tuleb muuta kas kogu regulatsiooni läbivalt või välistada tegevus ehitamise mõiste või loamenetlusest või lisada vastava tegevuse suhtes erinorm. Sellisest regulatsioonitehnikast tekkivate

¹⁷ Itaalia ehitusseadus. Testo Unico in Materia Edilizia (D.P.R. 380/2001). Internetis: <http://www.altalex.com/index.php?idstr=25&idnot=3600>.

¹⁸ Iirimaa ehitusseadus. Building Control Act 2007.

Internetis: <http://www.irishstatutebook.ie/2007/en/act/pub/0021/index.html>.

probleemide vältimiseks on käesolevas eelnõus ehitamise mõiste sätestamisel lähtunud põhimõttest, et ehitamise mõiste lähtub esiteks tavakeeles ehitamisena mõistetavatest tegevustest. Seega ei ole ehitamise mõiste alt välistatud tegevused, mida tavatähenduses mõistetakse ehitamisena (nt akende vahetamine, mis kehtiva EhSi kohaselt välistati ehitamise alt). Ehitamisedefinitsiooni kõikehõlmavus ei tähenda seda, et iga tegevus vajaks edaspidi ehitusluba või pädevat isikut.

Ehitamine on ehitise püstitamine, rajamine ja mistahes muu ehitisega seonduv tegevus, mille tulemusel muutuvad ehitise füüsilised parameetrid või omadused, sealhulgas on ehitamine ka pinnase ja katendi ümberpaigutamine. Sätestatava normi eesmärk on, et tavamõistes ehitamisena käsitletavat tegevused oleksid EhSi kohaldamisalas. Mõistet on täpsustatud loamenetluse sätete juures, kus ehitusloakohustuslik ehitamine on püstitamine, rajamine, rekonstrueerimine, laiendamine, (osade) asendamine ja lammutamine. Sõltuvalt tegevusest on seaduse lisas sätestatud kas loa taotlemise või teatise esitamise kohustus. Nimetatud eristus on vajalik selleks, et tavapärasele ehitamisele, mis ei mahu loakohustusliku tegevuse alla, järgitaks samuti EhS põhimõtteid, sealhulgas olulisimana ehitise ohutust. Loa- ja teavitamiskohustus on sätestatud seadustiku lisades 1 ja 2.

§ 5. Ehitusprojekt

Kehtiv EhS § 18 lg 1 sätestab samuti ehitusprojekti mõiste. Ehitusprojekt on ehitise või selle osa ehitamiseks ja kasutamiseks vajalike dokumentide kogum, mis koosneb tehnilistest joonistest, seletuskirjast, hooldusjuhendist ja muudest asjakohastest dokumentidest. Seadus eristab kehtiva EhS §-s 18 lg 3 eel-, põhi-, ja tööprojekti. Rakendusanalüüsis on leitud, et kehtiv EhS määratleb kaks erinevat ehitusprojekti ehk etappi: ehitusloa taotlemisel esitatav ehitusprojekt (§23 lg 10) ja kasutusloa taotlemisel esitatav ehitusprojekt. Mõlemat on käsitletud kehtivas EhS-s ehitusprojektile esitatavate nõuete kaudu, st mida peab ehitusprojekt vastaval hetkel sisaldama. Mõisteliselt ei tehta aga erinevate etappide ehitusprojektidel vahet, s.t mõlemat nimetatakse ehitusprojektiks.

Arvestades vajadust näidata ehitusprojektis ehitise nõuetele vastavust tagavad komponendid, on praktikas ehitusprotsess tinglikult jagatud osadeks, mis esitatakse ehitusprojekti erinevates staadiumides. Lähtutakse põhimõttest, et ehitusprojektis esitatakse ehitise kohta need andmed ja projekti osad, mis on asjakohased ning mida on otstarbekas ja võimalik määrata. Seega koosneb ehitusprojekt omavahel loogilises seoses olevatest, kuid iseseisvatest osadest, mille autorid võivad olla pädevusnõudest tingituna erinevad isikud. Ehitusprojekti osadeks jaotamine on läbi aegade olnud kooskõlas hea projekteerimis- ja ehitustavaga, mille näitena võib tuua Eesti standardi EVS 811:2006 "Hoone ehitusprojekt". Standardis on määratletud ehitusprojekti etapid, mis on ajalist tekkimist arvestades jaotatud kolmeks etapiks: eelprojekt, põhiprojekt ja tööprojekt. Lisaks on ehitusprojekti iseseisva koostamise eelse osisena standardis ära märgitud eskiisprojekt, mis ei kuulu standardi kohaselt hoone projekti koosseisu. Standardis on kirjeldatud ehitusprojekti maksimaalne koosseis ja selles lähtutakse põhimõttest, et iga eelmise etapi lõpus esitatud tehnilistes dokumentides fikseeritud lahendused annavad lähteandmed järgmise etapi dokumentide koostamiseks. Seega on ehitusprojekti iga etapp iseseisev osa, mitte eelnevalt teostatud etapi täiendus¹⁹.

Võrreldes rakendusanalüüsiaegse ajaga, on vahepeal kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus „Nõuded ehitusprojektile“²⁰. Määruses kehtestatud nõuded ehitusprojektile on piisavad selleks, et vähendada seadusandja koormust. See tähendab, et tulevikus piisab ehitusprojektile sätestatavatest üldnormidest seaduses ning muu regulatsiooni viimist alamakti tasemele, sealhulgas näiteks ehitusprojekti staadiumite täpne jagunemine.

¹⁹ Äripäeva kirjastus. Ehituskäsiraamat. Tallinn 2002-2007

²⁰ Nõuded ehitusprojektile 17.09.2010 nr 67, RT I 2010, 67, 507.

Võrdlusriikide õiguses ehitusprojekti mõistet eraldi välja ei toodud.

Ehitusprojekti mõiste on ehitusprojektile esitatavate nõuete alt eraldi põhimõistete juurde välja toodud, et seadustikku läbivad mõisted paikneksid süstemaatiliselt ühes kohas. Ehitusprojekti kohta täpsemalt vaata ehitusprojektile esitatavate nõuete sätte seletuse alt.

§ 6. – 17. Põhimõtted ja –nõuded

Lisaks haldusmenetluslikele ja põhiseadusest tulenevatele põhimõtetele on kehtivast seadusest tuvastatavad ehitusõigusele omased põhimõtted. Näiteks on kehtivas EHS-s märgitud hea ehitustava põhimõte (EHS-i § 3 lg 1). Samuti on regulatsioonist tuvastatav teistest põhimõtetest lähtumine. Näiteks majandustegevuse registri registreering ja sellega seonduv pädevusnõuetele vastava vastutava spetsialisti olemasolu nõue on kantud asjatundlikkuse põhimõttest. Samuti saab väita, et ehitisele esitatavate nõuete puhul on kindlasti järgitud ohutuse põhimõtet ning energiatõhususe nõuded on sisuliselt üheks keskkonnasäästlikkuse põhimõtte väljundiks. Niisamuti on iseenesestmõistetav kasutusotstarbele vastavuse põhimõte.

PES § 2 oli küll pealkirjastatud kui planeerimise ja ehitamise põhimõtteid sisaldavana, kuid tegelikult sätestati selles üksnes planeeringu (lg 1), projekteerimistingimuste (lg 2), ehitusprojekti ja ehitusloa (lg 4) ning kasutusloa (lg 5) kohustuslikkus. Need nõuded ei ole sisuliselt põhimõtted, vaid ehitustegevuse kontrollimise meetmete loetelu ja nende järgimise kohustust väljendavad nõuded. Küll oli PES §-s 43 sätestatud nii head ehitustava, ohutuse kui ka keskkonnasäästlikkuse põhimõtet.

Ei saa väita, et praktikas oleks otseselt põhimõtete alusel probleeme olnud. Probleemid tekivad pigem konkreetsete normide rakendamisel või määratlemata õigusmõistete sisustamisel. Samas arvestades põhimõtete väga üldist ja õigusnormide taga olevaid väärtusi kandvat iseloomu, oleks ehitusõiguse mõningate olulisemate põhimõtete sõnastamine seaduse õigele rakendamisele kaasa aidanud ja seeläbi oleks ehk kehtiva EHS eesmärkide saavutamise tõhusam olnud.

Huvigruppidega arutelul käsitleti eelkõige üldtuntud ja ehitusõiguse puhul asjakohaseid põhiseaduslikke põhimõtteid – omandipõhiõigus, ettevõtlusvabadus, piirangute proportsionaalsus, seaduslikkus ja võrdne kohtlemine, keskkonnasäästlikkus jmt. Kuna tegemist on juba põhiseadusest tulenevate põhimõtetega, ei pea neid EHS-s eraldi välja tooma, küll aga tuleb regulatsioonis ja hilisemas rakenduspraktikas neist lähtuda.

Põhiseadusest tulenevate põhimõtete põhjal leiti veel, et EHS-s tuleb märkida piirangute kehtestamise peamine eesmärk, milleks on inimese elu, tervise ja vara kaitse ning keskkonnaohutus ja -säästlikkus, samuti energiatõhusus. Piirangute kehtestamisel tuleb arvestada kogu ehitise elukaarega alates ehitise projekteerimisest, ehitamisest ja kasutamise käigus tehtavatest hooldustöödest ning lõpetades selle ohutu ja keskkonnasäästliku lammutamise ja lammutusjäätmete võimaliku taaskasutamisega. Samuti väljendasid huvigrupid vajadust rõhutada ehitamisega seonduvate tegevuste juures asjatundlikkuse põhimõtet ja luua sellele tõhus kontrollsüsteem.

Veel märgiti, et vaja oleks sätestada tervikliku ja funktsioneeriva elukeskkonna põhimõte, mis tähendab ühtlasi, et avaliku ruumi kvaliteet peaks samuti olema üheks EHS-i regulatsiooni taga olevaks väärtuseks. Seejuures tuleb arvestada, et ehitustegevus on ruumilise planeerimise üheks realiseerimise vahendiks ja kuna ehitustegevus peab lähtuma planeeringust, siis ei ole avaliku ruumi kvaliteeti väärtusena EHS-s vajalik väga tugevalt rõhutada. Avaliku ruumi kvaliteedi tagab hea planeering. Ehitusõiguse puhul tõusetub avaliku ruumi kvaliteedi küsimus eelkõige siis, kui ehitatakse planeeringuta või kui planeering ei ole piisavalt detailne, et määratleda kõiki olulisi asjaolusid.

Põhimõtted on tuletatavad õigusest enesest - need kajastavad seaduse eesmärkide taga olevaid väärtusi. Põhimõtetes peab kajastuma seaduse eesmärgile vastava tegevuse viis. Põhimõtted annavad seaduse kohaldamisele suuna ning on olulised ka seaduse nõuete täpsustamisel ning õigusnormide konflikti korral saab põhimõtetele tugineda kui kollisiooninormidele ja kõrgemat õigust sisaldavatele väga suure abstraktsustasemega õigusnormidele. Põhimõtteid arvestavad peavad olema ka kõik seaduse eesmärgi saavutamiseks kehtestatud õigusnormid. Põhimõtteid ei saa seega õigusnormidest lahutada. Õiguse põhimõtted on sisuliselt väga kõrge abstraktsuse tasemega õigusnormid. Seejuures tuleb muidugi arvestada asjaoluga, et nagu õigusaktidel, on ka põhimõtetel oma hierarhia.²¹ Ehk teisisõnu – EhS-s sätestatud põhimõtted taanduvad, kui kohaldada tuleb näiteks põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid.

Sarnaselt planeerimisõigusega saab eristada nii menetluslikke kui ka materiaalseid põhimõtteid. Ehitusõigus on menetluslikult haldusmenetluse eriosa, mistõttu ei ole haldusmenetluslikke põhimõtteid otstarbekas EhS-s uuesti sätestada. Niisamuti ei ole vajalik EhS-s sätestada põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid. Nii haldusõigusest kui põhiseadusest tulenevate põhimõtetega peab mõistagi arvestama nii seaduse regulatsioonis kui selle rakendamises. EhS-s on vaja sätestada üksnes ehitusõigusele omaseid spetsiifilisi materiaalseid põhimõtteid, need põhimõtted täpsustavad ehitusõiguse eesmärkidest tulenevat väärtustesüsteemi.

Võrdlusriigid on põhimõtetena käsitanud ohutust, kasutusotstarvet (Saksamaa), asjatundlikkust (Sloveenia), menetluse ökonoomsuse ja efektiivsusega seonduvat (Iirimaa). Esteetilisi kaalutlusi on mainitud Saksamaal (ehitised ei tohi mõjuda deformeerunutenä) ja Soomes. Samuti leiti, et järgida tuleks funktsionaalsuse ja ratsionaalsuse põhimõtet. Üks põhimõtte on ka, et ehitisega seonduvate tööde tegemiseks on vajalik ehitusluba ning peab järgima nõuetele vastavuse põhimõtet.

§ 6. Hea ehitustava

Kehtivas EhS-s on hea ehitustava järgimise kohustust mainitud EhS-i § 3 lõikes 2. Selle kohaselt peab ehitise olema projekteeritud ja ehitatud hea ehitustava [...] kohaselt ja ei või tekitada ohtu inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale. „Hea ehitustava“ on määratlemata õigusmõiste ning avatud seega tõlgendustele ja seda tuleb igal konkreetsel elujuhtumil eraldi sisustada.

Hea ehitustava puhul on probleem olnud selle määratlematus ja sellest tulenev igakordse sisustamise vajadus. Üheks autoriteetseks hea ehitustava määratlemise allikaks on Riigikohtu lahend, milles Riigikohus on hea ehitustava kohta märkinud: „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 EhS-s ja muudes õigusaktides. 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 [...]. 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. Ka EhS-i § 48 p-s 4 sätestatud kohustus paigaldada ehitisse nõuetele vastavaid ehitustooteid ei tähenda üksnes kohustust järgida õigusaktides sätestatud nõudeid, vaid arvestada ka standardites toodud nõuetega. Head ehitustava on võimalik sisustada ka selliste ehitusnõuetega, mis ei tulene standarditest, vaid näiteks teaduskirjanduses avaldatud seisukohtadest, kutseorganisatsioonide reeglistikust või on

21 Narits, R. Principles of Law and Legal Dogmatics as Methods Used by Constitutional Courts, *Juridica International*, XII/2007, p 15–22.

tuletatavad looduseadustest. 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.²²

Võrdlusriikide ehitusõigust käsitlevate õigusnormide seas ei ole enamasti head ehitustava mainitud. Üksnes Iirimaa on sätestatud, et minister võib anda määrusi, et edendada head ehitustava. Seejuures tuleb arvestada, et kõik põhimõtted ei peagi ka sõnaselgelt kirja pandud olema. On siiski ilmne, et hea ehitustava puhul saaks selle olemasolust rääkida kõikide riikide näitel. Ehitustava on alati olemas, see vastab iga ühiskonna vajadustele ja võimalustele ning kajastab selle arengutaset. Selle viimase kinnituseks võib tuua kas või Itaalia ehitusõiguse. Itaalia kommuunide tasemel on võimalik eristada parima praktika (tavaõiguse) väljatoomist, kuid ei saa väita, et üleriigiliselt oleks olemas nn hea ehitustava. Ka PES-s mainiti hea ehitustava järgimise kohustust (§ 43 lg 1).

Hea ehitustava ei ole määratletud ega sisustatud. Hea ehitustava on kohaldatav nii ehitamisel kui projekteerimisel, seetõttu võiks eraldi välja tuua ka hea projekteerimistava järgimise kohustuse. Kuivõrd projekteerimine on samuti suunatud ehitise saavutamisele, ja arvestades põhimõtte väga kõrge abstraktsusastmega, ei ole hea ehitustava suhtes alamõistet „hea projekteerimistava“ eraldi välja toodud.

Hea ehitustava mõistet ei ole teadlikult üritatud seaduses täpsemalt määratleda, sest mis iganes hea ehitustava definitsioon ei oleks täiuslik ja ei annaks ammendavalt edasi selle tegelikku tähendust ja mõtet. Head ehitustava tuleb igal üksikul juhtumil eraldi sisustada.

Kui üritada head ehitustava käesoleva seletuskirja tarbeks määratleda, siis kõige üldistatumalt tähendab hea ehitustava selles valdkonnas üldiselt aktsepteeritud teadmiste ja oskuste mõistlikku ja hoolikat rakendamist. Põhimõtteliselt oleks võimalik head ehitustava määratleda saavutatava eesmärgi kirjelduse kaudu. Hea ehitustava kohaselt valminud ehitise või selle osa on tavapäraseks kasutamiseks sobiv, ohutu ja vastab nõuetele ning sobib ümbritseva keskkonnaga (see on eelkõige asjakohane projekteerimisel hea ehitustava sisustades).

Head ehitustava on üritanud määratleda Ehitusreeglite Nõukogu oma 09.09.1994 protokollilise seisukohaga nr 8.²³ Kuigi see nõukogu enam ei toimi ja selle nõukogu tõlgendused ja vastuvõetud seisukohad ei saa omada mingit õiguslikku tähendust, võib need siiski ära märkida. Hea ehitustava on, kui ehitise on kavandatud, püstitatud, muudetud ja korras hoitud nii, et see oleks hea nii ehituskunstiliselt kui ka teostuselt ja oma keskkonda sobiv; ei looks ülemäärast ohtu inimestele, varale ega keskkonnale; selle tarbeomadused säiliks kogu kavandatud eluea jooksul. Seejuures on täpsustatud ka, mida tuleks pidada mõistlikuks kavandatud eluea kestvuseks (10–50 aastat sõltuvalt ehitisest või selle osast). Hea ehitustava võib olla formaliseeritud, kuid ei pea seda olema, st hea ehitustava sisu ei pea olema kuskil kirjalikult kirjeldatud.

§ 7. Ohutuse põhimõte

Kehtiv EhS sätestab ohutuse põhimõtte põhjal ehitisele esitatavad nõuded seaduse §-des 3 ja 12. Ohutust ei ole põhimõttena sätestatud, küll on aga sellest põhimõtte põhjal sätestatud nõuded nii ehitisele kui ehitamisele.

Üldiselt võib väita, et praktikas ei ole märkimisväärseid probleeme EhS-s sätestatud ohutusnõuetega ilmnenud. On olnud küll mõningaid kohtuvaidlusi, mille käigus Riigikohus on täpsustanud ohu või

²² RKKK 3-1-1-7-10, RT III 2010, 14, 98.

²³ Kättesaadav Internetis: <http://www.ehitusala.ee/hea-ehitustava/>.

ohutuse mõistet. Näiteks on Riigikohus ohu üldist olemust analüüsides leidnud, et oht on olukord, kus on põhjust tõsiselt karta õigushüve kahjustumist, ja nagu hädakaitse puhulgi, tuvastatakse see nn objektiivselt kõrvaltvaatajast lähtuvalt²⁴. Oht inimeste tervisele ei piirdu vaid varisemisohuga, [...] ehitisele kasutusloa mitteraamimine ei tähenda siiski seda, et eluruumi kasutamine on seotud igal juhul ohuga inimeste tervisele, küll tuleb sellega eluruumi terviseohtlikkust hinnates siiski arvestada. Üürilepingu erakorraline ülesütlemine on võimalik, kui on olemas eluruumi seisukorrast tingitud kested objektiivne oht inimeste tervisele²⁵.

Seejuures on ohutuse põhimõtte juures asjakohane märkida, et oht korra- ja kaitseseaduse tähenduses ei ole täpselt samatähenduslik ohu käsitlusega EhS tähenduses. EhS-s on ohu mõiste kasutuses negatiivseks ehk ohutusena ja sisu poolest on tegemist oluliselt kitsama mõistega, kui seda on oht korra- ja kaitseseaduse²⁶ tähenduses. EhS tähenduses piirduvad ohu mõistega hõlmatud õigushüvede ring üksnes ohuga inimese elule, tervisele, varale ja keskkonnale ning sellist olukorda, kus oht puudub, nimetatakse ohutuseks. Korra- ja kaitseseaduse kohaselt on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu ja sotsiaalse kogemuse põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korra- ja kaitse seaduse ehitise ehk avaliku korra osaks oleva õigushüve kahjustamine.

Ohutuse põhimõttega on lahutamatult seotud ka ehitise kasutatavuse põhimõte. Ehitise kasutatavuse põhimõtet kehtiv seadus ei sätesta. Enamgi veel – on raske tuvastada sätteid, mis tähtsustaks ehitise vastavust selle kavandatud kasutusotstarbele. Ehitise kasutusotstarbele vastavuse põhimõtte on tuvastatav üksnes vastavast loamenetlusest (ehitusloa ja kasutusloa puhul tuleb märkida ehitise kasutusotstarvet). Seega võib siiski väita, et kasutusotstarbele vastavuse põhimõtetest juhendatakse ka kehtivas seaduses.

Kuigi võrdlusriikide ehituseadustes ei ole enamasti põhimõtteid sõnastatud, on ohutust siiski vaieldamatult oluliseks õigushüveks peetud ning selle tagamiseks on ka nõudeid sätestatud. Uus-Meremaal on kehtestatud lisaks tavapärasele ohutuse põhimõttele, et olulise kultuurilise ja ajaloolise väärtusega ehitise tuleb nende väärtuse tõttu kaitsta.

Ohutuse põhimõtte on ehituseõiguse üks keskset väärtust kandev põhimõte. Eelnõu sätestab ohutuse üldpõhimõttena ning selliselt, et selle sõnastusest selguks nii kaitstavate õigushüvede ring kui ka see, millisel hetkel peab ohutus olema tagatud. Kaitstavate õigushüvede ring piirduvad hetkel inimese elu, tervise ja vara, keskkonna ning, kui asjakohane, siis ka looma elu ja tervise kaitsega. Muinsus- ja looduspärandi kaitset on võimalik paigutada vastavalt vara ja keskkonna kaitse alla. Muinsuskaitsele varal on väärtus eelkõige just selle muinsusväärtuseks olemise tõttu, kui kahjustub muinsusväärtus, kahjustub ka vara väärtus. Seejuures tuleb mõelda, et muinsusväärtuse ja vara väärtuse vaheline seos ei ole alati siiski ühene, kuna varal võib olla väärtus ka selle alternatiivsetes kasutusviisides, mis võivad paraku olla vastuolus muinsusväärtuse kaitsega.

Ehitise peab olema ohutu ning ehitise ohutusega tuleb arvestada kogu ehitise eluea vältel. Ehitise eluiga on ajavahemik alates ehitise projekteerimisest ja ehitamisest kuni kasutusjärgse lammutamiseni. Ohutuse põhimõttega on lahutamatult seotud ka ehitise kasutatavuse põhimõte. Ehitise peab sobima ettenähtud otstarbel kasutamiseks. Ehitise vastab kasutusotstarbele, kui seda ehitist on võimalik kasutada ohutult. See tähendab ühtlasi, et ehitisele esitatavad nõuded sõltuvad eelkõige ehitise kasutusotstarbest. Samuti peab ehitise olema kasutusotstarbe põhjal koormustele vastupidav majanduslikult mõistliku kasutusea vältel. Siit tuleneb ka kohustus arvesse võtta ehitise asukoha spetsiifikaat. Näiteks suure liiklusmagistraali ääres asuvate elumajade puhul võib olla vaja rakendada lisameetmeid müra ja vibratsiooni mõjude vähendamiseks jne.

²⁴ RKKK 3-1-1-95-06, RT III 2006, 40, 339.

²⁵ RKTk 3-2-1-4-05, RT III 2005, 12, 125.

²⁶ Korra- ja kaitse seadus 23.02.2011 RT I, 22.03.2011, 4.

Sageli ei ole õigusakti tasemel kasutusotstarbest tulenevaid nõudeid selgelt sätestatud, kasutusotstarvete ja riskide paljususe tõttu oleks selliste detailsete nõuete kehtestamine seadusandja jaoks ka liiga koormav. Lisaks võib teaduse ja tehnika areng aja jooksul pakkuda uusi ehituslikke lahendusi riskide maandamiseks, mis tooks seetõttu kaasa ka võimaliku vajaduse õigusakti muuta. Kui seadusandja ei ole kasutusotstarbe põhjal nõudeid õigusakti tasemel täpsemalt määratlenud, tuleb ehitise kasutusotstarbest tulenevaid nõudeid sisustada hea ehitustava kaudu. Kui seaduses või seaduse alusel kehtestatud õigusaktis on siiski ehitisele kehtestatud mõningaid nõuded lähtuvalt ehitise kasutusotstarbest, on ehitise kasutusotstarbele vastav nendele nõuetele vastavuse korral. Tegemist on üldiselt mõistetava asjaoluga, mis eraldi õigusakti sätet ei vajagi. Kasutusotstarbele vastavust on siinkohal selgitatud üksnes ohutuse põhimõtte selgitamisel. Kõige ohutum ehitise on sageli selline, mis ei ole kasutuskõlblik ja on kasutusest väljas. Näiteks elektripaigaldis on väga ohutu siis kui see ei ole pingestatud, elektripaigaldise kasutamine eeldab aga selle pinget all olekut.

§ 8. Keskkonnasäästlikkuse põhimõte

Kehtiv EhS keskendub keskkonnasäästlikkuse ühele aspektile, milleks on energiatõhusus. Energiatõhususe nõuete väljund on energiamärgise regulatsioon. Energiamärgise regulatsiooniga soovitakse esitada võrreldavat teavet hoone või selle osa (korter) uuele omanikule või üürnikule ning hoone kasutamise seonduvate energiakulutuste kohta. Kogu süsteemi mõtte on lõpptulemusena korrastada kinnisvaraturgu, st väiksema energiatarbega objektidel on suurem rahaline väärtus ja vastupidi, ning seeläbi stimuleerida ehitama energiasäästlikke maju ja vähendada energiatarvet ja selle kaudu omakorda CO² emissiooni.

Lisaks energiatõhususe nõuetele võib keskkonnasäästlikkuse põhimõtte väljenduseks pidada kehtiva EhSi §-s 6 lõikes 2 väljendatud, mille kohaselt võib taaskasutatava ehitustoote turul kättesaadavaks teha või ehitisse püsivalt paigaldada, kui see ehitisse püsivalt paigaldatuna võimaldab nõuetekohaselt ehitatud ehitisel tervikuna vastata nõuetele. Selle lõike selgituseks olgu lisatud, et ilma selle erinormita võis ehitises kasutada vaid CE-märki kandvaid ehitustooteid, kui ehitustootele kehtis CE-märgi kohustus.

Keskkonnasäästlikkus hõlmab aga laiemat teemade ringi kui seda on üksnes energiatõhusus või õigus kasutada taaskasutatavaid ehitustooteid. Keskkonnasäästlikkus hõlmab kõikide loodusressursside säästvat kasutamist ja on tegelikult asjakohane ehitise kogu elukaare vältel. Ehitusõigusega seonduvalt on lisaks ehitise kasutamise aegsele energiatarbimisele oluline ka ehitisest lähtuv saaste, ehitamisel ehitusmaterjalide säästlik kasutamine, keskkonnaohutumate või väiksemat keskkonnahäiringut kaasa toovate ehitusmaterjalide eelistamine, ehitise lammutamisel ehitusmaterjalide taaskasutamine, lammutusjäätmete keskkonnaohutu utiliseerimine jmt. keskkonnasäästlikkuse normid EhS eelnõus on tihedalt seotud PlanS eelnõus sätestatud looduskeskkonna säästliku kasutamise põhimõttega.

Võrdlusriikide õiguses on keskkonnasäästlikkusele lähenetud samuti ehitise elukaare energiakulude kaudu. Hoonete energiatõhususe miinimumnõuded on EL-i õiguse põhjal kajastatud kõikides EL-i liikmesriikides. Mõningates riikides on keskkonnasäästlikkust reguleeritud ka laiemalt, võttes arvesse ehitistega seonduvaid kõiki keskkonnamõjusid.

Uus-Meremaal on keskkonnasäästlikkuse põhimõtte kajastatud järgmiste eesmärgiliste põhimõtete näol – hooned peaksid olema energiatõhusad, ehitised peaksid kasutama taastuvaid energiaallikaid, ehitamisega seonduvate jäätmete teke peaks olema viidud miinimumini.

Keskkonnasäästlikkusest lähtumist on märgitud ka Taani ehituseaduses. Ehitusmääruse tasandil on see õigus eeskirjade kehtestamiseks, mis võivad reguleerida järgimisi ehitise keskkonnasäästlikkusega seotud aspekte: tarbetu energiakulu vältimine nii olemasolevates kui uutes ehitistes; tarbetu toorainekulu vältimine nii olemasolevates kui uutes ehitistes, sealhulgas teatavate materjalide või konstruktsioonide kasutamine ning materjalide korduvkasutuse sätestamine.

Soomes on sätestatud, et ehitisele nõuete esitamisel arvestatakse selle mõju keskkonnale ning tagatakse, et selle kasutamisel oleks ökoloogiline mõju minimaalne. Kasutatavate ehitusmaterjalide mõju keskkonnale ehitise eluea jooksul uuritakse juba projekteerimise käigus. Erilist tähelepanu tuleb pöörata ehitise elementide ja tehniliste süsteemide parandamise ja asendamise võimalikkusele. Ehitise või selle osa lammutustaotluse juures tuleb hinnata tekkiva ehitusprahi hulka ja tüüpi ning seda, kuidas jäätmed sorteeritakse (v.a kui jäätmeid tekib minimaalselt).

Keskkonnasäästlikkus on eelnõus sõnastatud pigem eesmärgilise põhimõttena, mis aitab ka head ehitustava ja mõtteviisi selles suunas arendada. Keskkonnasäästlikkuse põhimõtte ei ole praktikas alati üheselt mõistetav ega järgitav. Projekteerija, ehitaja ja ehitise kasutaja võivad keskkonnasäästlikkuse puhul lähtuda erinevatest kaalutlustest, mille tõttu võidakse jõuda ka erinevate hinnanguteni. Samuti ei pruugi ühe tehnilise lahenduse keskkonnasäästlikkuse kohta hinnangu andmisel arvestada selle lahendusega kaasnenud või kaasnevaid kõiki keskkonnahäiringuid. Näiteks hoone energiasäästlikkuse saavutamiseks võib olla vaja kasutada rohkem ehitusmaterjale, mis omakorda tähendab, et nende valmistamisele ja transportimisele on kulunud rohkem energiat, niisamuti võib sellise hoone lammutamisel rohkem jäätmeid tekkida – ehk keskkonnahäiring võib erinevate lahenduste kasutamisel kokkuvõttes olla sama. Hoonete energiatõhususe nõuete järgi ja arvestades asjaoluga, et hoonete kasutamisel tarvitataval energial on kõige suurem mõju keskkonnale, saab siit tuletada selliste lahenduste kasutamise eelistatavust, mis võimaldavad ehitise kasutamisega kaasnevaid keskkonnahäiringuid võimalikult suures ulatuses vähendada.

Keskkonnasäästlikkuse põhimõtte on samuti sõnastatud keskkonnaseadustiku üldosa seaduses²⁷ (edaspidi KSÜS) kui loodusvarade säästliku kasutamise põhimõttena (KSÜS-i § 13). Taastuvaid ja taastumatuid loodusvarasid tuleb kasutada säästlikult, arvestades nende looduslikku täienemist ja varude jätkumist võimalikult pikaks ajaks. Seaduses sätestatud juhul kehtestatakse taastuva ja taastumatu loodusvara kasutusmäärad. See põhimõtte on põhimõtteliselt kohaldatav ka ehitusõiguse valdkonnas, kuid ehitistega seonduvat spetsiifikat arvestades on vaja keskkonnasäästlikkuse põhimõtet ka EhS-s üle korrata. Seda eriti arvestades keskkonnasäästlikkuse põhimõtte mitmetahulisusega ja vajadusega anda suuniseid kasutada ehitamisel viise ja materjale, mis võimaldaks eelkõige ehitise kasutamise vältel vähendada kasutamisest lähtuvaid negatiivseid keskkonnahäiringuid. Eelnõus on kasutatud keskkonnahäiringu mõistet, mis lähtub KSÜS §-st 3, kus keskkonnahäiring on inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale või kultuuripärandile. Keskkonnahäiring on ka selline ebasoodne mõju keskkonnale, mis ei ületa arvulist normi või mis on arvulise normiga reguleerimata.

§ 9. Asjatundlikkuse põhimõtte

Kehtivas EhS-s väljendub asjatundlikkuse põhimõtte nõudes, mille kohaselt võib ehitada üksnes ettevõtja äriseadustiku tähenduses, kellel on majandustegevuse registri registreering ja vastavasisuline õigussuhe pädeva isikuga (edaspidi *vastutav spetsialist*) või peab füüsilisest isikust ettevõtja ise olema pädev tegutsema vastutava spetsialistina (EhS-i § 41 lg 1).

Hinnates kehtiva seaduse rakenduspraktikat, võib välja tuua järgmised probleemid:

²⁷ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus 16.02.2011 RT I, 28.02.2011, 1.

- vastutav spetsialist ei vastuta sisuliselt mitte millegi eest, tema olemasolu või puudumine ei taga, et ehitustöid tehtaks asjatundlikult ja et valminud ehitis oleks nõuetele vastav. Ehitamise eest lasub vastutus lepingupooltel, vastutav spetsialist on selles suhtes üksnes kui ühe lepingupoole töötaja ja ei vastuta ise lepingujärgsetest töödest tulenevate nõuete puhul. Vastutaval spetsialistil puudub ka reaalne võimalus sundida ettevõtjat käituma teatud viisil ehk teisisõnu – vastutaval spetsialistil ei ole võimalik tagada, et ehitustöid tehtaks nõuetekohaselt;

- ettevõtja registreerimismenetlus ei ole piisavalt läbinähtav. Majandustegevuse registri registreeringus tuleb täpsustada valdkond, millel soovitakse tegeleda lähtuvalt vastutava spetsialisti pädevusest. Samas on vastutava spetsialisti pädevuse nõue sõnastatud erialase hariduse ja erialase töökogemuse olemasolu kaudu. Kuivõrd õigusaktis ei ole täpsustatud, milline erialane haridus ja töökogemus võimaldab registreeringutaotluses millist täpsustust (täpsustuse loetelu ei ole hetkel õigusaktis kindlaks määratud) lisada, siis taandub registreerimismenetlus selle poolest suuresti ettevõtja vastutava spetsialisti sisekaemuslikule hinnangule iseenda pädevuse kohta ja registripidaja suvale. Lisaks võib registreerimistaotluses esitada andmeid vastutava spetsialisti kohta ilma, et ettevõtjal oleks vastutava spetsialistiga mingisugust õiguslikku seost;

- vastutav spetsialist ei ole seotud konkreetse objektiga, sisuliselt võib vastutav spetsialist delegeerida oma ülesannete täitmise ka isikule, kes vastutava spetsialisti pädevusnõuetele ei vasta;

- EhS võimaldab vastutava spetsialisti pädevust tõendada kahel erineval viisil: kutse omistamise süsteemi kaudu ning deklareerides erialase hariduse ja töökogemuse olemasolu. Kokkuvõttes tähendab see isikute ebavõrdset kohtlemist. Samuti on see kaasa toonud olukorra, kus vastutava spetsialisti pädevus ei ole enamikel juhtudel tegelikult tõendatud, kuna isikud valivad võimalikest alternatiividest neile soodsaima variandi. Isikutel on soodsam ja mugavam tõendada oma pädevust üksnes väites piisava hariduse ja töökogemuse olemasolu, kutsekvalifikatsiooni omandamine eeldaks nii teadmiste kui oskuste tõendamist lisaeksamiga kui ka selle eest raha maksmist. Seetõttu ei ole ka kutsekvalifikatsioonisüsteem EhS piires täiel määral rakendunud. Samas tuginevad ehitustöid tellivad isikud MTR-i registrikandesse kui riigi antavasse hinnangusse, mille kohaselt ettevõtja on pädev.

Andes kokkuvõtliku hinnangu kehtivas seaduses asjatundlikkuse põhimõtte väljenduseks olevale regulatsioonile, saab väita, et valitud vahend – majandustegevuse registri registreering ja vastutava spetsialisti olemasolu nõue – ei taga, et ehitustöid tehtaks nõuetekohaselt ja pädevate isikute poolt.

Ehitusalal tegutsevaid isikuid ega neile esitatavaid nõudeid ei ole reguleeritud Itaalias, Iirimaa, Soomes, Taanis. Ehitusalal tegutsevaid isikuid on mõnevõrra reguleeritud üksnes Saksamaal, Sloveenias, Iirimaa ja Uus-Meremaal. Valdavalt on regulatsioon kutsekvalifikatsioonipõhine ja seejuures sätestatakse, kuidas toimub kutse omistamine (Sloveenia, Iirimaa, Uus-Meremaa). Iirimaa on kutse omandamine vabatahtlik. Uus-Meremaal on sätestatud nõue, mille kohaselt võib teatud ehitustöid teha vaid oma ala professionaal, kes on kantud vastavasse ehitusalal tegutsevate isikute registrisse (selle vasteks Eestis oleks pigem kutseregister, mitte aga majandustegevuse register), seejuures on reguleeritud ka selle registri toimimise põhimõtted ja on sätestatud ka registripidaja järelevalveline funktsioon. Saksamaa ehitusseadusest tuleneb nõue, et töid peab tegema pädev isik. Kui isikul endal piisav pädevus puudub, siis peab ta kaasama vajaliku pädevusega isiku.

Asjatundlikkuse põhimõtte on suunatud ehitusalal tegutsevatele isikutele ning on sisuliselt kaugemale ulatuv ja eesmärgipärasem kui senine MTR-i registreeringu nõue. Asjatundlikkuse põhimõttest tuleb lähtuda alati, sealhulgas ka enda tarbeks ehitamisel. Viimasel juhul on erinev vaid asjatundlikkuse põhimõtte sisu – enda tarbeks ehitamisel on kohustuslik järgida hoolsuskohustust ning ehitada ohutult ja selliselt, et tegevuse tulemus vastaks nõuetele. Isik, kes pakub oma teenuseid majandustegevuse raames, peab järgima ka muid asjatundlikkuse põhimõtte sisuks olevaid nõudeid.

Sellisteks lisa ja majandustegevuse käigus tegutsemisel kehtivateks kohustusteks on selgitamiskohustus ja koostöö tegemise kohustus. Kuivõrd majandustegevuse piires tegutsevate isikute puhul saab eeldada nende kõrgemat teadlikkust nende pakutavate teenuste omadustest ja sellega seonduvatest kõrvalasjaoludest, ei saa sama eeldada nende isikute teenuseid kasutavate tavaisikute puhul. Seega peab oma ala asjatundja vajadusel ka kliendile selgitama ehitustööde asjaolusid.

Kehtivas EhS-s sisalduvate erinevate ehituses osalevate isikute vastutuse konstellatsioonid on olnud probleemsed oma ebaselguses ning mitmetimõistetavuses. Tekkinud olukorda on ühest küljest panustanud vastutava spetsialisti instituudi (EhS § 41 lg 1 p 2 ning § 47) kui peamise ehitusajades asjatundlikku tegutsemist tagava mehhanismi mittetöötavus ning teisalt ka EhS §-s 48 jj sisalduvad ettevõtjate kohustuste loetelud, mis jätab eksitava mulje, justkui tekiks ehitamises tegevate isikute vastutus pelgalt EhSi alusel ning ainult selles sätestatud kohustuste ulatuses. Need kaks probleemi on tinginud muudatused EhS eelnõus.

EhS EN-s on asjatundlikkus sätestatud eraldi põhinõudena seaduse üldosas (§ 9) ning loobutud on vastutava spetsialisti instituudist. Ühtlasi ei sisalda EhS EN ehitusalal tegevate isikute kohustusi. Sellegipoolest on EhS EN sätestatud üldnõuded (§ 6 jj), mis kehtivad kõigile, kes on ehitamistegevusse kaasatud ja kuhu on üle toodud palju nõudeid, mis sisalduvad hetkel EhS §-s 3, §-s 48 jj.

EhS regulatsiooni koostamisel on lähtutud asjaolust, et vastutava spetsialisti regulatsioon ei toimi, kuna (mõnevõrra paradoksaalsel kujul) vastutaval spetsialistil eriti vastutust ei tekigi. Justiitsministeeriumi poolt tellitud analüüsi²⁸ kinnitusele on vastutava spetsialisti vastutus võimalik ainult üldise tsiviilõiguse alusel, kuna EhS-s ei ole sisuliselt sätestatud vastutava spetsialisti kohustusi ning puuduvad tema tegevusega kaasneva vastutuse kohta erisätted. Vastutava spetsialisti tegevus on seega omistatav ehitusettevõtjale tsiviilseadustiku üldosa seaduse²⁹ (TsÜS) § 132 ning võlaõigusseaduse³⁰ (VÕS) § 1054 alusel. Tööõigusest tulenevate piirangute (töölepinguseaduse³¹ § 72 jj) tõttu on töölepingu alusel töötava vastutava spetsialisti vastutus piiratud ka ehitusettevõtja ning spetsialisti omavahelises suhtes.³² Vastutava spetsialisti vastutus deliktiõiguse alusel võiks põhimõtteliselt seega kõne alla ainult asjatundja vastutusena VÕS § 1048 järgi.

Seetõttu on EhS-s loobutud vastutava spetsialisti väljatoomisest ning selle asemel kehtib kõigile ehitamise tegevatele isikutele üldine asjatundlikkuse nõue, mille standard võib, tõi küll, olla erinevate isikute puhul erinev.

Ehitusalal tegutsevate isikute kohustuste analüüsi (EhS § 48 jj), jõudis eelviidatud analüüs kolme olulise järelduseni.

Esmalt on analüüsi hinnangul senine kohtupraktika³³ ehitusettevõtja töövõtulepingujärgsete kohustuste kindlaksmääramisel sisustanud EhS §-s 48 jj reguleeritud kohustusi seoses EhS §-st 3 tulenevate nõuetega ning lähtunud eelkõige EhS §-s 3 reguleeritud ehitisele esitatavatest nõuetest³⁴.

²⁸ Ginter, C., Mikk, T., Volens, U. Ehitusega seotud isikute vastu esitatavate nõuded. Tallinn, 2011.

²⁹ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 27.03.2002 – RT I 2002, 35, 216; 06.12.2010, 1

³⁰ Võlaõigusseadus. 26.09.2001 – RT I 2001, 81, 487; 08.07.2011, 6

³¹ Töölepingu seadus. 17.12.2008 – RT I 2009, 5, 35; 2010, 22, 108

³² Ginter, C., Mikk, T., Volens, U. *op cit.*, lk 14

³³ RKKKo 17. märtsist 2010, nr 3-1-1-7-10, p 7

³⁴ Ginter, C., Mikk, T., Volens, U. *op cit.*, lk 6

Teiseks analüüsi järelduseks on, et enamik EHS §-s 3 jj ja §'s 48 jj sisalduvaid kohustusi on niigi lepinguliste kohustustega kaetud vastava töövõtulepingu alaliigi olemusest³⁵. Seega dubleerivad EHS §-s 3 ning §-s 48 jj toodud kohustused suures osas pooltevahelist (ehitus)töövõtulepingu tüüpsisu, v.a ehitusseaduse §-s 48 jj sisalduvate nende kohustuste osas, mis on ette nähtud otseselt avalikes huvides³⁶.

Kolmandaks on analüüsis leitud, et EHS-s sätestatud nõuded on miinimumstandardiks kõigi EHSi regulatsioonialasse jäävate lepinguliikide suhtes, mistõttu ei peaks saama neist ka kokkuleppel kõrvale kalduda. Tegemist on seega poolimperatiivsete sätetega – EHS-s sätestatud kohustustest tellija õiguste kitsendamisele suunatud kalduvad kokkulepped peaksid olema tühised.³⁷

EHS järgi jääb ka edaspidi ehitusajades tegelevate isikute vahelisi suhteid ning vastutust reguleerima VÕS §'s 635 jj sisalduv töövõtulepingu regulatsioon. Seega on tellija (ehitise omaniku) ning ehitustöövõtja vahelistes suhetes mõõtuandvaks nendevaheline töövõtuleping, isegi kui töövõtja on omalt poolt kaasanud tööde tegemiseks alltöövõtjaid vms. Selles osas EHS seega kehtivat regulatsiooni ei muuda.

Asjaolu, et EHS on loobunud kohustuste loetelude sätestamisest, ei muuda midagi ka töövõtulepingu tüüpsisu kindlaksmääramises viisil nagu seda on seni teinud kohtupraktika (s.o läbi EHS §-s 3 sisalduva hea ehitustava, vt ülal), sest EHS §-s 3 sisalduv hea ehitustava koos sellest tulenevate nõuetega on üle toodud ning täiendatud EHS EN §-s 6 jj. Samal põhjusel ei kao ka ehitustöövõtulepingu tüüpsisu moodustanud ning seni osaliselt §-s 48 jj sisaldunud nõuete poolimperatiivsus. EHS koostamisel on lähtunud asjaolust, et piisab, kui poolimperatiivsetena käsitatakse EHS §-i 6 jj, millest omakorda on tuletatud ehitustöövõtulepingute tüüpsisu.

Selguse huvides tuleb siinkohal peatuda ka juhtumitel, kus kahju tekkimisel on osalenud nii töövõtja kui ka kolmas isik, nt projekteerija või isik, kellega on tellija sõlminud lepingu järelevalve tegemiseks ehitustöövõtja tegevuse üle.

Vastavalt VÕS § 641 lg-le 3 peaks ehitusettevõtja põhimõtteliselt kontrollima ka ehitusprojekti kui tellija juhise sobivust tellija soovitud eesmärgi täitmiseks. Praktikas laialdast kasutamist leidvad ehituse töövõtu lepingute tüüptingimused³⁸ (ETÜ) näevad siiski ette mõnevõrra teistsuguse regulatsiooni. ETÜ punkti 97 kohaselt peab tellija tagama, et tema poolt nõutav ja üleantav ehitus projekt või selle osa ning tema antavad korraldused ja juhised vastavad kehtivatele õigusaktidele ning lepingus kokku lepitud nõuetele ja standarditele. Tüüptingimuste kohaselt ei ole ehitajal projekti kontrollimise kohustust, vaid üksnes teavitamiskohustus juhul, kui ta märkab ehitusprojekti mitte vastavusi või vigu tellija juhistes või korraldustes. Ilmsetest vigadest peab ehitaja ETÜ punkti 236 kohaselt igal juhul tellijat teavitama, vastasel juhul vastutab ta nendest puudustest tulenevate tagajärgede eest.³⁹

³⁵ vt lähemalt Ginter, C., Mikk, T., Volens, U. *op cit.*, lk 8

³⁶ analüüsi koostajate hinnangul on selleks EHS § 48 p 10 ja 11, § 50 p 8, § 51 p 3 ja p 4, § 52 p 5, § 54 p 4, § 531 p 2, § 532 p 2 ning § 20 lg 2, Ginter, C., Mikk, T., Volens, U. *op cit.*, lk 8

³⁷ erandiks on siinkohal taas kohustused, mis on ette nähtud üksnes avalikes huvides, vt Ginter, C., Mikk, T., Volens, U. *op cit.*, lk 8-9

³⁸ Ehituse töövõtulepingute üldtingimused (ETÜ 2005). Tallinn, 2005. Internetis: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mkm.ee%2Fpublic%2FEhituse_t_v_tulepingute_ldtingimused_ET_2005_31.08.05.doc&ei=SZ05T_H9BJLb8gP--d3GAg&usg=AFQjCNGS6sfVdWp67L9dEdq_o1Tp5r51aQ&sig2=GJWzUetf8SfCyzXhQ1DTw,

³⁹ Kalamees, P., Saare, K., Sein, K. Töö vastuvõtmine ja töövõtja vastutus ehitusvigade eest. – *Juridica* IV/2010, lk 258 jj, lk 266-267

Kui tellija on ehitamise üle järelevalve teostamiseks (EhS EN § 15) palganud kolmanda isiku, ei saa ehitustöövõtja õigustada kohustuse rikkumist järelevalvetegija omapoolse järelevalvekohustuse rikkumisega⁴⁰. Eesti õiguskirjandus toetab seda seisukohta⁴¹ seda enam, et ka ETÜ punkti 73 järgi ei piira ega vähenda tellija korraldatud omaniku järelevalve töövõtja vastutust. Lisaks on välja toodud, et lähtuvalt saksa õiguse eeskujust ning VÕS § 137 lõikest 1 peaks sellisel juhul järgnema omaniku järelevalvet teostava isiku ja ehitusettevõtja solidaarvastutus⁴².

EhS §-s 3 ja §-s 48 jj sisalduvate kohustuste osas jõudis analüüs järeldusele, et tegemist on kohustustega, mille rikkumine võib kaasa tuua deliktse vastutuse VÕS § 1045 lg 2 punkti 7 järgi osas, milles nende kohustuste eesmärk on kaitsta absoluutseid õigushüvesid nagu elu, tervis, omand⁴³. Seega on selliste kohustuste rikkumisel võimalik esitada kahjunõue ka isikutel, kellel puudub lepinguline suhe oma kohustusi rikkunud ehitusettevõtjaga. Seejuures ei ole tellija kui ehituslepingu pool kuidagi paremas positsioonis kui potentsiaalselt kahjustatud kolmandad isikud. Kõikide nõuet esitama õigustatud isikute õigused on täpselt samad ja samadele reeglitele on allutatud ka nõude eelduste kontroll VÕSi õigusvastaselt kahju tekitamise sätete alusel.⁴⁴ Oluline on siinkohal rõhutada, et seega on tegemist kohustustega, mis ühest küljest moodustavad küll tellija ning ehitusettevõtja vahelise töövõtulepingu tüüpsisu, kuid loovad teisalt ka aluse deliktse vastutuseks nii tellija kui ka iga suvalise kolmanda isiku ees, kes on kannatanud kahju kohustuse rikkumisest.

EhS järgi jääb selline võimalus deliktseks vastutuseks alles samamoodi nagu ka eelmises punktis käsitletud lepingulise vastutuse puhul, sest hoolimata asjaolust, et kohustuste loetelu seaduses puudub, on see täpselt samamoodi tuletatav hea ehitustava jm põhimõtetest, mis sisalduvad EhS EN §'s 6 jj.

EhS-ga tehtavad muudatused isikute vastutuse osas võib jagada kaheks:

- esiteks kaotatakse vastutava spetsialisti instituut, mida hakkab asendama üldine asjatundlikkuse põhimõte, ning teiseks korrastatakse ehituses tegevate ettevõtjate vastutuse regulatsiooni. Viimasena nimetatud valdkonna puhul pole vajalik niivõrd täiesti uue õigusliku regulatsiooni kehtestamine kui võrd vanast ebavajalike ning samas segadusttekitavate ja eksitavate sätete kaotamine. Seetõttu on EhS-s detailsemalt lahtikirjutatud hea ehitustava jm põhimõtted (EhS EN § 6 jj), millest seni on kohtupraktika tuletanud nii tellija (ehitise omaniku) ning ehitustöövõtja vahel sõlmitud töövõtulepingu tüüpsisu, mis seega saab ehituslepingu osaks selles eraldi kokkuleppimata, ning millest on justiitsministeeriumi tellimusel koostatud analüüsi hinnangul võimalik tuletada ka lepinguliste kohustuste miinimumstandard, millest pole võimalik tellija kahjuks kõrvale kalduda.

- samade kohustuste rikkumine teeb võimalikuks ka deliktse vastutuse ettevõtja ning kahju kannataja vahel osas, milles nende kohustuste eesmärgiks on elu, tervise ja omandi kaitse. Deliktne vastutus tekib seega sõltumata sellest, kas isikute vahel on lepinguline side või mitte ja seega on võimalik nii tellija kui kolmanda isiku ees.

⁴⁰ RKTko 28. oktoobrist 2008, nr 3-2-1-80-08, p 27

⁴¹ Kalamees, P., Saare, K., Sein, K., *op cit.*, lk 267

⁴² Kalamees, P., Saare, K., Sein, K., *op cit.*, lk 268

⁴³ Ginter, C., Mikk, T., Volens, U. *op cit.*, lk 10-13

⁴⁴ Ginter, C., Mikk, T., Volens, U. *op cit.*, lk 12

§ 10. Ehitisele esitatavad nõuded

Kehtiva EhS §-s 3 sätestatud ehitisele esitatavad nõuded tulenevad suuresti ehitustoodete direktiivist⁴⁵ ja vastavad selle lisas 1 toodud nõuetele. Neid nõudeid on seaduse järgnevatel sätetes täpsustatud. Lisaks on antud Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada ehitise omadustest ja kasutamisest lähtuvad ohutusnõuded ehitisele või selle osale. Hetkel on selle volitusnormi alusel kehtestatud ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutusnõuded. Rahvatervise seaduse alusel on sotsiaalminister kehtestanud müratasemed elu- ja puhkealal, elamutes ja ühiskasutusega hoonetes ning mürataseme mõõtmise meetodid. Seetõttu on tekkinud olukord, kus ehitiste tuleohutus- ja müranõuded on reguleeritud suhteliselt detailselt võrreldes teiste ohutusnõuetega. Samuti on sellisele ehitisele esitatavad nõuded laialipillutatud erinevate seaduste alusel kehtestatud õigusaktides.

Kasutuses olevate ehitiste puhul on tõusetunud küsimus, mil ajal kehtinud nõuetele ehitised vastama peab – kas ehitise ehitamise ajal kehtinud või praegu kehtivatele nõuetele. Näiteks kui avalikus kasutuses olev ehitised on ehitatud 1963. aastal ja seda kasutatakse sellest ajast alates ning vahepeal ei ole ehitustöid tehtud, kuid ohutus- ja kasutusnõuded on vahepeal muutunud (nt kuidas tagada puudega inimeste juurdepääs hoonetele), siis kas ehitised peavad vastama 1963. a nõuetele või 2012. a nõuetele. Praegu on kehtivas EhS-s sätestatud, et ehitised peavad igal ajal vastama ohutusnõuetele ning muudele nõuetele vastavuse kohta peavad vaatama ehitise kasutusele võtmise aja nõudeid. Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus vastavat põhimõtet ei muuda.

Huvigruppidega arutelul jõuti järeldusele, et küsimus on eelkõige selles, kui detailselt norme lahti kirjutada, mitte niivõrd nende nõuete sisus. Uutes EL-i maades on norme ja põhimõtteid kajastatud, vanades EL-i maades ei ole. Arutati veel, et ehitisele esitatavad nõuded peavad olema suhteliselt abstraktsed. Nõuete üldisus aitab kaasa erilahenduste võimalikkusele ning on abstraktse iseloomu tõttu paindlikud ja soosivad innovatsiooni. Nõuded ehitistele ei tohi hakata segama arengut. Püstitati ka küsimus, millistele nõuetele peavad ehitised vastama kasutusloa saamise ajal. Arvati, et teatud ehitiste puhul peavad ehitised vastama praegu kehtivatele nõuetele, samas mõne ehitise puhul on see nõue liialt koormav ja ehitised peaksid vastama ehitusloa saamise hetkel kehtivatele nõuetele. Nenditi, et ehitised peavad igal juhul vastama EhSi põhimõttelisele nõuetele, näiteks ohutuse nõue. Huvigrupid lüüsid, et kehtivatele nõuetele vastavus võiks olla kohustuslik teatud ehitamise liikide juures (nt oluline rekonstrueerimine).

Ehitisele esitatavad ohutusnõuded on nii Eestis kui ka võrdlusriikide ehitust reguleerivates õigusaktides suhteliselt sarnased. Sarnasus seisneb eelkõige nende eesmärgis, erinev on aga detailsusaste nende nõuete sisustamisel. Ühisosana võib välja tuua, et ehitisele esitatava nõudena on kehtestatud ohutuse nõue. Võrdlusriikides on täpsustatud, mida ohutuse all silmas on peetud. Välisilmele on pööratud tähelepanu keskkonda sobivuse, esteetilisuse, kvaliteedi ja väliskujunduse nõuete kaudu (Soome ja Taani).

lirimaal on eraldi nõudena välja toodud, et ehitised peavad vastama ehitisele esitatud nõuetele kogu oma eluea jooksul. Samas on lirimaal sätestatud erimenetlus, mille kaudu saab ehitusjärelevalveasutuselt taotleda nõuete mittejärgimise õigust. Ilmselt tuleb eristada selliseid ehitisele esitatavaid nõudeid, mille järgimine on ilmtingimata vajalik, ning nõudeid, mida tuleb järgida üksnes teatud olukorras. Samuti on nõudeid, mis kehtivad alati, olenemata ehitise eluetapist. Ilmselt ei ole vaidlust selle üle, kas ehitised peavad olema ohutu ka siis kui see on kasutusest välja langenud. Samas energiatõhususe nõuet on olemasolevate ehitiste omanikel peaaegu võimatu järgida nõuete muutumise tõttu.

⁴⁵ Nõukogu direktiiv, 21. detsember 1988, ehitustoodete puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta 89/106/EMÜ (kehtetu).

Ehitisele esitatavate nõuete kujul on tegemist ehitusõiguse keskseima küsimusega. Ehitisele esitatavate nõuete järgimise tagamisele on suunatud peaaegu kogu EHS regulatsioon. Erinevalt kehtivast seadusest ei kehtestata seaduse tasemel tehnilisi nõudeid. Seaduse tasemel on esitatud üksnes nõuete eesmärgid, põhimõtted nende saavutamiseks ja nõuete kataloog. Selliselt jääb seaduse tasemel ehitistele esitatavate nõuete regulatsioon abstraktseks. Neid nõudeid täpsustatakse seaduse alusel kehtestatavas määruses.

Riigikohus on märkinud, et määrusandlusõiguse eesmärk on vähendada seadusandja koormust ja anda normide tehniline detailiseerimine üle valitsusele, et seeläbi tagada paindlik haldustegevus ning vältida seaduste ülekoormamist tarbetute üksikregulatsioonidega.⁴⁶ Põhiseaduse §-st 3 tuleneb täitevvõimu jaoks kohustus järgida talle delegatsiooninormiga antud volitusi ja neid mitte ületada. HMS-i § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Kohtupraktikas on rõhutatud, et volitusnormis sätestatakse määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.⁴⁷ Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada lisapiiranguid.⁴⁸

Lõikes 1 sätestatakse nõue, mille kohaselt ehitist peab kogu oma eluea vältel olema ohutu ja kogu oma kasutusea vältel vastama selle kasutamise nõuetele. Selliselt on arvestatud ka ehitise elukaarega ja antud vastus küsimusele, millistele nõuetele peab ehitist erinevatel etappidel vastama. Ehitise kasutamine võib aja jooksul muutuda ja seetõttu võib olla vaja viia ehitist vastavusse kasutamise nõuetega (seisundinõuded). Ohutusnõuetele peab ehitist või selle osa vastama alates selle ehitamisest või paigaldamisest kuni kasutusjärgse lammutamise või eemaldamiseni. Nõuetele peab ehitist või selle osa vastama ajavahemikul, mil ehitist või selle osa on funktsionaalselt kasutatav.

Lõikes 2 sätestatakse ehitisele esitatavate nõuete kataloog. Sisuliselt on selle loetelu kujul tegemist nõuete kataloogiga, mida võib leida ka enamike võrdlusriikide ehituskoodeksitest. Allikad, millest võivad ehitisele nõuded tuleneda, võivad olla väga mitmesugused. Lisaks kõnesoleva seaduse alusel kehtestatavale määrusele võivad ehitisele nõudeid sätestada ka muud õigusaktid. Sealhulgas võivad ehitisele esitatavad nõuded tuleneda ka rahvusvahelisest õigusest, näiteks ICAO konventsioonidest ja Euroopa Liidu õigusest (näiteks hoonete energiatõhususe direktiiv, kasvuhoonegaaside kontrollimise määrus jne). Lõike 2 sõnastus vastab ehitustoodete määruse⁴⁹ lisale 1, kus on sätestatud nõuded ehitisele. Seega tuleks lõikes 2 sätestatud üldnõuete sisustamisel järgida ehitustoodete määruse lisas 1 täpsemaid kirjeldusi.

Ehitustoodete määrus ei sisalda nõuet järgida puuetega inimeste erivajadusi. Nimetatud nõude järgimise kohustus tuleneb Eestile ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonist⁵⁰ artiklist 9, kus on sätestatud vastavate isikute õigus juurdepääsule, sealhulgas ehitistele juurdepääsule. Selleks et anda puuetega inimestele võimalus iseseisvaks eluks ja täielikuks osaluseks kõigis eluvaldkondades, rakendavad osalisriigid asjakohaseid abinõusid, millega puuetega inimestele tagatakse teistega võrdsel alusel juurdepääs füüsilisele keskkonnale, transpordile, teabele ja suhtlusvahenditele, sealhulgas info- ja kommunikatsioonitehnoloogiatele ja -süsteemidele, ning avalikele rajatistele ja teenustele nii linna- kui ka maapiirkondades. Neid abinõusid, mille raames tehakse kindlaks ja kõrvaldatakse juurdepääsu raskendavad ja tõkestavad asjaolud.

⁴⁶ RKÜK 3-4-1-3-96, RT I 1997, 4, 28.

⁴⁷ RKHK 3-3-1-85-08, RT III 2009, 5, 33.

⁴⁸ RKÜK 3-4-1-10-02, RT III 2003, 2, 16.

⁴⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 305/2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turutingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ (ELT L 088, 04/04/2011, lk 0005 – 0043)

⁵⁰ ÜRO puuetega isikute õiguste konventsioon (veel ratifitseerimata). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Internetis: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=259>.

Lõige 3 täpsustab lõiget 2 ning sätestab, et ehitistele esitatavate nõuete sisustamisel järgitakse ehitustoodete määrust.

Lõikega 4 antakse nõuete täpsustamiseks volitusnorm majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumile kui ehitusvaldkonna eest vastutavale ministeeriumile⁵¹. Seejuures on lisatud, et Vabariigi Valitsuse volitusel võib ka mõni muu ministeerium oma valitsemisalaga seonduvalt kehtestada ehitisele nõudeid. Näiteks hoonetele, milles tegutseb tervisehoiuasutus või lastehoiuasutus, esitatavate nõuete puhul on vaieldamatult pädevam hoopis sotsiaalministeerium, tuleohutusnõuete sisustamisel on pädev siseministeerium jne.

Arvestada tuleb asjaoluga, et ehitistele esitatavad nõuded on ajas muutuvad. See võib kaasa tuua olukorra, mil ehitusprotsessi alguses kehtinud nõuded on ehitise kasutusse võtmise ajaks muutunud ning kasutusloa saamiseks tuleks teha lisakulutusi ja ehitis muutunud nõuetega vastavusse viia. Nõuete muutumise puhul tuleb arvestada õiguskindluse põhimõttega⁵². Teatud juhtudel võib sellest põhimõtte kohta teha erandi, näiteks ohutuskaalutlustel, ja nõuda ehitise vastamist kehtivatele nõuetele. Juba kasutuses olevate ehitiste puhul tuleb arvestada, et see ehitis peab vastama vähemalt kasutusele võtmise ajal kehtinud nõuetele. Kui avalik huvi on piisavalt ülekaalukas, võib õigusaktis sätestada nõude, mille kohaselt juba kasutuses olevad ehitised peavad mingite aspektide osas vastama ka uutele nõuetele. Näiteks võib tuua kas või suitsuanduri paigaldamise kohustuse. Erikohtlemist vajavad ka ehitised, millel on avalik funktsioon. Näiteks ei ole mõeldav, et 80 aastat tagasi ehitatud ja kasutusele võetud haiglahoone ei peaks vastama kaasaegsetele nõuetele.

§ 11. Ehitamisele esitatavad nõuded

Sarnaselt ehitisele esitatavate nõuetega, annavad ka ehitamisele sätestatud nõuded konkreetse ja kohustusliku indikatsiooni normiadressaadile. Ehitamisele esitatavad nõuded peavad kajastama ehitamisele kui tegevusele omaseid nõudeid.

EhS-le omaste tegevuste, näiteks projekteerimise, ehitamise, kasutamise ja lammutamise juures on kolmandate isikute õiguste seisukohalt mõistlik esitada nõudeid viimasele kolmele tegevusele. Samas tuleb mõnda ka esimesena mainitud tegevuse olulisust ja määravat tähtsust kõigi järgnevate tegevuste jaoks.

EhSi kohaselt tuleb ehitada hea ehitustava kohaselt. Samuti tuleb lähtuda loogikast, et ehitamisega koos kehtivad nõuded ehitusloa, ehitajale ja teistele ehitusvaldkonnas tegutsevatele ettevõtjatele esitatavate nõuete, ehitusprojekti kohta jne. Praegu on eriseadustes ehitamise lisanõuded, mis tekitavad segadust ning ei lähe kokku EhS-ga. Ehitamise puhul on probleemiks osutunud ka vormilt avalik-õiguslike, sisult eraõiguslike asjaõiguslike nõuete seadmine seaduse tasandil.

Võrdlusriikidest võib välja tuua, et ehitamisele on kehtestanud nõuded Saksamaa, Sloveenia, Uus-Meremaa, Soome ja Taani. Saksamaal ja Sloveenias on sätestatud ka naabrusõigustega arvestamise kohustust. Sloveenia ja Uus-Meremaa toovad välja professionaalsuse – Uus-Meremaal ehitamisega tegelevate isikute litsentseerimine ning Sloveenias kutsesüsteem. Iirimaa ja Itaalias ei ole

⁵¹ Vabariigi Valitsuse seaduse § 63 lg 1: „Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas on riigi majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamine ning elluviimine tööstuse, [...] elamumajanduse, ehituse [...] valdkondades ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.“

⁵² „Põhiseaduse §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õiguselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte). Õiguselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.“ Riigikohtu lahend 3-4-1-16-05, RT III 2006, 1, 2.

ehitamisele nõudeid kehtestatud, primaarsed on ehitisele esitatavad nõuded. Ehitamise kontrollimisele on nõuded kehtestatud kõigis võrdlusriikides. Enamasti taanduvad need samadele protsessielementidele nagu Eestis kasutusel on (ehitusluba-kasutusluba ja loa eelduseks olevad tehnilised dokumendid (ehitusprojekt). Itaalias on eraldi kasutuses nn vaba ehitustegevuse kontseptsioon, s.o ehitamine, mille puhul mõni ehitamise kontrollimisele suunatud menetluse komponent ei ole kohustuslik. Samas on ka teistes riikides ehitusloa kohustuse alt välistatud tegevusi.

Tegemist on paragrahviga, millega seostatakse ehitustegevuse erinevate ehitamise kontrollimisele suunatud protsessielementidega. Ehitada tuleb ehitusloa alusel, ehitusloa eelduseks on nõuetele vastav ehitusprotsess, ehitusprojekti nõuded tulenevad planeeringust või projekteerimistingimustest. Selline on tavapärane ehitusprotsess. Seejuures on arvestatud, et mitte iga ehitamine ei vaja eelkirjeldatud viisil kontrollimist. On olemas ka nn vaba ehitustegevus. See on hõlmab ehitisi ja ehitamist, mille puhul ehitusloa või kasutusloa nõue oleks kas liiga koormav või ei oleks mõistlik. Tegemist on ka ehitamisega, mille puhul avalik huvi, mida peaks kaitsma ehitus- ja kasutusloa nõudega kaitsma, on väike. Tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et ehitusloa või kasutusloa nõude puudumine mõjuta muudest nõuetest kinnipidamise kohustust.

Ehitamise nõue on muuhulgas ka see, et ehitamine peab olema kooskõlas ehitise asukohast tulenevate avalik-õiguslike kitsendustega, detailplaneeringu või projekteerimistingimustega. Detailplaneeringu puudumisel peab ehitamine olema kooskõlas üldplaneeringu või projekteerimistingimustega. Kooskõla avalik-õiguslike kitsendustega tähendab vastavust üldistele nõuetele. Nõuded ehitamisele võivad tuleneda erivaldkondade õigusaktidest. Näiteks võivad ehitamisele kehtestatud tingimused tuleneda keskkonnaõigusest, suurõnnetusohuga ettevõtetele või ohtlikele ettevõtetele sätestatud reeglitest, aga ka muinsuskaitseõigusest. Ehitada sooviv isik peab arvestama, et ehitamisele esitatavad nõuded võivad näiteks sisalduda kaitseeskirjast või hoiuala määrusest (Vabariigi Valitsuse määrused). Samuti muinsuskaitseala määrusest. Avalik-õiguslike kitsenduste üldnimetaja alla saab paigutada ka erinevate kaitse- ja piiranguvööndite järgimise kohustuse.

Kooskõla detailplaneeringu või projekteerimistingimustega tähendab, et ehitamine peab olema kooskõlas detailplaneeringus kehtestatud ehitusõigusega⁵³ või projekteerimistingimustes sätestatud ehitustingimustega. Kui esineb olukord, kus detailplaneeringu tegemine ei ole kohustuslik, tuleb lähtuda projekteerimistingimustest. Kui esineb omakorda olukord, kus ka projekteerimistingimuste taotlemine ei ole nõutav, peab ehitada sooviv isik vältima vastuolu üldplaneeringuga.

Planeerimisseaduses sätestatud juhtudel peab ehitamine olema kooskõlas ka maakonnaplaneeringuga. Nimetatud säte käsitleb erandlikku juhtu, kus ehitatakse ehitisi, mille ehitamise eesmärgiks on olulise keskkonnamõjuga tegevuse alustamine või jätkamine ja millest tingitult transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt või mis mõjutab mitut kohaliku omavalitsuse üksust ja mille asukoha valikul ja toimimisel on suur riiklik huvi. Vastava ehitise asukoht valitakse maakonnaplaneeringu alusel ning edasiselt menetletakse planeeringut detailplaneeringule sätestatud reeglite kohaselt. Seega antakse vastava menetluse tulemusel ka ehitusõigus planeerimisseaduse mõttes, mis võimaldab anda ehitusloa.

⁵³ PlanS ehitusõigusega määratakse:

- 1) planeeritava maa-ala või selle osade kasutamise sihtotstarve;
- 2) hoonete ja olulise avaliku huviga rajatiste suurim lubatud arv või nende puudumine maa-alal;
- 3) hoonestusala;
- 4) hoonete ja suure rahvahulga kogunemise või olulise avaliku huviga rajatistesuurim lubatud ehitusalune pindala;
- 5) hoonete ja suure rahvahulga kogunemise või olulise avaliku huviga rajatiste lubatud maksimaalne kõrgus;
- 6) hoonete ja suure rahvahulga kogunemise või olulise avaliku huviga rajatise suurim lubatud sügavus.

Ehitamisel tuleb arvestada teiste isikute õiguste ja huvidega ning võtta tarvitusele abinõusid, et vältida neile tekkida võivaid ülemääraseid mõjutusi.⁵⁴

§ 12. Ehitusprojektile esitatavad nõuded

Kehtiva seaduse piires on palju küsimusi tekitanud ehitusprojekti staadiumite küsimus, kui detailne ja kompleksne peab ehitusprojekt olema, et selle alusel saaks anda ehitusluba, millises ehitusprojekti staadiumis tuleb sellele teha audit (ekspertiis) jmt. Need ja muudki küsimused on saanud oma lahenduse hiljuti kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri määruses "Nõuded ehitusprojektile".

Nõuetele vastava ehitusprojekti koostamisel on vaja tugineda õigetele lähteandmetele. Ehitise asukohaga seonduvaid tingimusi tuleb projektis arvesse võtta ning vajadusel näha projektis ette meetmeid nendest tingimustest tulenevate negatiivsete mõjude vähendamiseks. Kehtiva seaduse piires on probleem pigem ehitusluba andvate asutuste omavoli nõuda varem tehtud uuringute uuesti tegemist või siis projekteerijate otsus mitte teha uuringuid olukorras, kui neid siiski peaks tegema. Ehitusuuringute tellija ei ole EHS-s üheselt määratletud. Seega võib ehitusuuringuid tellida ehitise omanik või ehitada soovija omal algatusel. Põhjendatud juhtudel võib kohaliku omavalitsuse üksus nõuda ehitusuuringut ehitusloa menetluses tekkinud kahtluse kontrollimiseks (EHS-i § 23 lõige 6). Samuti sätestab § 24 lõike 1 punkt 4 ehitusloa väljaandmisest keeldumise ühe alusena asjaolu, et ehitusprojekt ei tugine ehitatava ehitise asukoha ehitusuuringute tulemustele. Sõnastuse põhjal võiks järeldada, et ehitusuuringute tegemine on kohustuslik, kuid EHS-i § 19 lõige 2 seda kohustuslikuna ette ei näe.

Huvigruppidega küsimust ei arutatud, kuna samal ajal oli Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi eestvedamisel käimas uue ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse väljatöötamine.

Küll aga käsitleti ehitusuuringuid. Aruteludel huvigruppidega on leitud, et senine termin „ehitusgeoloogilised ja -geodeetilised“ uuringud tuleks asendada üldisema terminiga. Projekteerimiseks võib olla vaja teha ka muid uuringuid, näiteks liikluskoormuse või müra uuringuid jmt. Samuti tõstatati uuringute tulemuste autoriõiguste kaitse küsimus. Uuringu kulud on osa projekteerimise kuludest, samas tuleb uuringu tulemused tasuta üle anda ning teised isikud võivad nendega tutvuda ja seega ilmselt ka oma töös aluseks võtta. Autoriõigustega seoses võib praegu võtta seisukoha, et autori varalised õigused lõppevad siis, kui uuring on üle antud. Autor on põhimõtteliselt oma töö eest juba ka tasu saanud. Küll ei lõppe aga muud autoriõigused.

Võrdlusriikides ei ole ehitusprojekti nõudeid sellise detailsusega õigusakti tasemel välja toodud.

Tegemist on paragrahviga, mis suures osas lähtub kehtivast õigusest. Muudetud ei ole ehitusprojekti olemust ega sisu. Küll on aga ehitusprojektile esitatavad nõuded paremini välja toodud – kehtiv seadus sätestas, et projekti koostamisel on lähteandmeteks kas detailplaneering või projekteerimistingimused. Sellest sõnastusest ei tulenenud selgelt kohustust, et ehitusprojekt peab olema detailplaneeringu või projekteerimistingimustega kooskõlas. Ometigi oli see ka kehtivas EHS-s vastava sätte mõte.

⁵⁴ Vt naabusõiguste kaitse kohta lähemalt: **Tõrge! Ei leia viiteallikat..**

§ 13. Ehitamise dokumenteerimisele esitatavad nõuded

Ehitamise dokumenteerimise nõue pärineb PES-st. Selle kohaselt peab ehitise omanik tagama kogu ehitusprojekti säilitamise ehitamise ajal ning kohaliku omavalitsuse üksus kogu ehitusprojekti ja ehitisega seotud dokumentatsiooni ehitise olemasolu jooksul. Kehtiva EhS § 31 sätestab samuti ehitise ohutusest tuleneva nõude ehitamisprotsess dokumenteerida. Selline tegevus toimub ehitamise tehniliste dokumentide koostamise kaudu. Ehitise dokumenteerimine võimaldab hiljem kontrollida ja tagada vea teinud isiku vastutus. Detailsema regulatsiooni sätestamine on jäetud majandus- ja kommunikatsiooniministri kohustuseks.

Ehitise dokumenteerimise regulatsiooni on kritiseerinud ehitusettevõtjad. Ettevõtjate sõnul ei sätesta seadus piisava täpsusega, millised dokumendid on kindlasti vaja koostada ja sellega jäetakse ehitusettevõtja piisava õiguskaitseta omaniku omavoli eest. Kuivõrd iga ehitise eripära põhjal ei koostata alati kõiki dokumente, siis kui ehitusettevõtja on oma oskusteabe põhjal otsustanud mingil viisil ehitustegevust dokumenteerida ja see kord ei ole enne lepingus fikseeritud, võib tellija hiljem nõuda ka dokumente, mida ettevõtjal ei ole võimalik enam tagantjärele esitada ning ehitusettevõtjal puudub seaduslik alus, millele oma valikute põhjendamisel toetuda. Seda probleemi on võimalik sobivalt lahendada ehitamise dokumenteerimisele esitatavates nõuetes, mille eelnõu kohaselt kehtestab majandus- ja kommunikatsiooniminister.

Tegemist on eelkõige rakendusliku küsimusega ja võrdlusriikide õigus ei ole siin tähtis. Võib vaid mainida, et ka mitmes teises riigis on olemas ehitusregistritaoline infosüsteem, mille eesmärk ei ole mitte ainult pidada arvestust ehitiste ja ehitamise üle, vaid võimaldada ka ehitamisega seonduvaid menetlusi vastava infosüsteemi kaudu korraldada (nt Ühendkuningriigid *Planning Portal*).

Sisuliselt on tegemist kehtiva seaduse nõudega. Uuendusena on esitatud dokumentide elektroonse esitamise nõue, kuid see on sõnastatud eelistusena. Ei ole kohustus dokumenteerida ehitamist alati just elektroonselt, kui ehitamist on dokumenteeritud paberil, tuleb dokumendid esitada paberil. Elektroonne esitamine võimaldab seostada dokumentide säilitamist ehitusregistriga.

§ 14. Ehitise kasutamisele ja hooldamisele esitatavad nõuded

Kehtiva EhSi § 3 lg 5 sätestab, et ehitise kasutamine ja hooldamine ei või selle kasutajatele põhjustada ettearvamatuid riske ega õnnetusi, näiteks libisemine, kukkumine jmt. See on üldiselt piisav regulatsioon ohutu hooldamise tagamiseks ja tuleks üle kanda ka uude seadusesse. Kuna nõuded ehitise kasutamisele ja hooldamisele saavad alguse juba ehitise projekteerimise käigus, on arvatud, et ehitise kasutamise ja hooldamise regulatsioon peaks piirduma ehitise kasutamisele esitatavate nõuete kehtestamisega ehitise hooldus- ja kasutusjuhendile miinimumnõuete sätestamisega. Miinimumnõuded kajastaksid seda, millised tegevused on vajalikud, et tagada ehitise säästlik kasutamine ja optimaalne elukaar. Miinimumnõuete kehtestamine aitaks ära hoida ka ehitise hooldamisest tulenevaid lisariske, näiteks võib hoone valesi soojustamisel rikkuda hoone sisekliima.

Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liit on teinud ettepaneku kinnisvara korrashoiuga seotud tegevuste reguleerimiseks EhS-s. Vaieldamatult sõltub kinnisvara heaperemehelikust korrashoiust ehitise ohutus ning ebapädev hooldamine võib ehitise kasutamisega oluliselt vähendada ja muuta ehitise ohtlikuks. Seega on kinnisvara hooldamisel olemas ka teatud avalik huvi. Seetõttu peab avalikul võimul olema õigus ehitise omaniku sundida ja võtta tarvitusele vajalike meetmeid, kui omanik ei täida talle õigusaktidega pandud kohustusi, muu hulgas ka ehitise ohutuse tagamise kohustust. Kehtivas EhS-s on see sõnastatud omaniku kohustuse kaudu tagada ehitise ning selle asukoha maaüksuse korrashoid ja ohutus ümbruskonnale ehitise kasutamisel (EhS-i § 29 lg 1).

Sloveenia ehitusseaduse kohaselt on ehitise kasutamine ka ehitamise mõistega hõlmatud. See tähendab ühtlasi, et neid põhimõtteid ja nõudeid, mis kehtivad ehitamisel, tuleb täita ka kasutamisel. Soome maakasutus- ja ehitusseaduse §-s 12 sätestatud ehitamise korraldamise eesmärkide seas on mainitud ehitatud keskkonna ja hoonestuse eesmärgipärane ja pidev hooldamine ja korrashoid. Uus-Meremaal on sätestatud kohustus hooldada ehitist ehitusjärelevalve asutuse antud hooldusjuhise kohaselt. Hooldusjuhises kirjeldatakse ehitisega seonduvaid süsteeme ning nende hooldamist. Nende süsteemide hooldamise eesmärk on tagada, et ehitis oleks ohutu ja tervislik inimestele, kes selles ehitises elavad, sinna satuvad või seal töötavad. Hooldusjuhises kirjeldatakse ka nende süsteemide toimimise nõudeid, kuidas neid süsteeme hooldada ja üle vaadata jne. Hooldusjuhise kohustuslik, hooldamise kohustus on ehitise omanikul. Samuti on kohustuslik hooldusjuhise järgimine. Omanik peab iga aasta saatma järelevalveasutusele aruande, milles kirjeldab, kuidas ta on hooldusjuhise nõudeid täitnud, selle aruande koopia tuleb panna ka ehitises nähtavale kohale. Hooldusjuhise aruande juurde tuleb lisada pädeva isiku allkirjastatud aruanne hooldusjuhises sätestatud inspekterimise ja hooldustööde tegemise kohta.

Ehitise kasutamise regulatsioon seisneb eelkõige ehitise korrashoius ja hooldamises. Õigusakti tasemel on vajalik näha ette üldised kasutamise nõuded, et näidata, et seda valdkonda peetakse oluliseks. Üldiselt peaks ehitise hooldamine ja kasutamine jääma ehitise omaniku vastutada ning riigi sekkumine peaks siinkohal olema minimaalne. Omaniku soov ehitist hooldada ja korras hoida peaks pigem lähtuma omaniku huvist säilitada ehitise toimivus, kasutusotstarbele vastavus ja ohutus.

Eraldi vajab rõhutamist hooldusjuhendi olemasolu ja selle järgimise vajalikkus. Hooldusjuhendi eesmärk on tagada, et ehitist hooldataks nõuetekohaselt ja et ehitise omanik oleks teadlik ehitise ja ehitises olevate tehnosüsteemide hooldamise ja auditeerimise (ehk ülevaatuse ja tehnilise kontrolli) nõuetest. Ehitise kasutamise ja hooldamise nõudeid on eriosades ehitiste eripärast tulenevalt täpsustatud.

§ 15. Ehitise omanikujärelevalve

Kuna probleeme on tekitanud nii omanikujärelevalve sisu (sarnasus riikliku järelevalve üleandmisega eraisikule ja seega halduslepingu vajalikkus) kui ka sobitumine EhS eelnõu loogikasse, on järgnevas esitatud säte parandatud kujul, võttes arvesse mõlemat nimetatud ebakohta.

Sellisel juhul saab § 8 lõike 7 alusel välja antud määrusse panna kõik need tegevused, mille üle teostatava järelevalve korral peab olema tõendatud pädevus. Pädevuse mõõdupuud saaks omakorda samas määruuses reguleerida (nt sama pädevus, mis oleks ehitise projekteerijal). Ehitisluba andval pädeval asutusel oleks võimalus keelduda ehitusloa andmisest § 33 punkti 1 alusel, kui omaniku järelevalve kohustust ei täida pädev isik.

Muudatustega on välditud eraldi instituudi („omanikujärelevalve“) ning isiku loomist („omanikujärelevalve tegija“) - järelevalve tegemine on sätestatud omaniku kohustusena (mida ta sisuliselt ka on). Ühtlasi on muudetud kohustuse sisu: tegemist ei ole otsese kohustusega kontrollida ehitamise vastavust seadusest tulenevatele nõuetele (s.o tegelda riikliku järelevalvega), vaid teostada järelevalvet üldisemas mõttes.

§ 16. Ehitise garantii

Tingituna muudatustest EhS eelnõus vajas ehitise garantii säte korrastamist (ehitustöö mõistest loobumine jm). Järgnevalt on toodud ehitise garantii osa parandatud seletuskirjast koos normiga.

Segadust on tekitanud küsimus, kas ehitise garantii laieneb ehitise igakordsele omanikule või on tegemist tagatisega esialgses ehitaja ning tellija vahelises töövõtulepingus.⁵⁵ Huvigruppidega arupidamisel ilmnes, et arusaamatuks on jäänud ka ehitise garantii alusel esitatavate nõuete ulatus ja seega kogu garantiisuhte olemus.

Huvigrupid pooldavad ehitise garantii instituudi säilitamist. Lisaks soovitati kaaluda ehitise garantii tugevdamist garantiitöödeks kuluva summa eelneva deponeerimise nõude või mõne muu finantstagatise nõude sisseadmise läbi.

Seaduse alusel tekkivat garantiisuhet ehitise omaniku ning ehitaja vahel ei esine üheski võrdlusriikidest.

Praktikas kasutatakse kohustuslikku kindlustuse sõlmimise nõuet Taanis, kuid viimane kehtib ainult lepingutele, mille sõlmib riik või riigi poolt hallatav asutus.⁵⁶ Uus-Meremaal katab tarbijatagatiseadusest tulenev garantii ehitusteenust ning ehitusmaterjale, kuid ei kehti ehitisele tervikuna või selle osale.⁵⁷ Samuti ei esine finantstagatise andmise kohustuslikkust.⁵⁸ Hetkel kaalutakse Uus-Meremaal ehitaja vastutuse regulatsiooni reformimist ning finantstagatistega seonduva täpsemat reguleerimist, muuhulgas on pakutud kas kindlustuslepingute kohustuslikuks muutmist või vabatahtliku kindlustuse korral kindlustuskaitse olemasolust või puudumisest tarbija informeerimise kohustuse sätestamist.⁵⁹

Ehitise garantii näol on tegemist seaduse alusel tekkiva võlasuhtega töö teostanud isiku ning ehitise omaniku vahel. Ehitise garantii alusel õigustatud isikuks on ehitise igakordne omanik ning garantii ei sõltu töövõtulepingust töö tellija ning ehitaja vahel ega võimalikest hilisematest müügilepingutest.

Garantii sisu on ehitaja kohustus tagada, et tema poolt teostatud töö tulemusena valminud ehitis on vastavuses töö üleandmisel kehtivate seadusest tulenevate nõuetega, eeldusel, et ehitist või selle osa on kasutatud ja hooldatud sihipäraselt ning et nõuetele mittevastavus ei ole tekkinud mingil töövõtja kohustuste rikkumisest sõltumatul põhjusel (nt loodusõnnetus). Kohustuse sisuks on mittevastavuse kõrvaldamine ehitaja oma kulul ning mõistliku aja jooksul, ehitise garantii alusel ei ole seega võimalik nõuda mittevastavusest tulenevate ebamugavuste hüvitamist (nt mujal elamist).

Ehitise garantii kestuseks on vähemalt kaks aastat ehitise üleandmisest esimesele omanikule, kuid poolte kokkuleppel võib see tähtaeg olla ka pikem. Täna levinud pea- ja alltöövõtu skeemides tähendab see seda, et sõltumata töö üleandmisest alltöövõtjalt peatöövõtjale, hakkab alltöövõtja poolt tehtud töö garantii tähtaeg ehitise omaniku jaoks kulgema hetkest, kui terviktöö antakse üle ehitise (kinnisasja) omanikule. Seetõttu on ka eelduslik, et garantii alusel nõude esitamine käib „ahela“ viimase töövõtja vastu ning töövõtjate omavahelisi suhteid reguleerivad eelkõige nendevahelised lepingud.

⁵⁵ vt nt C. Plaks, K. Loor. Ehitusboom ja garantii. – Äripäev online, 14.01.2009. Internetis. Kättesaadav: <http://www.ap3.ee/?PublicationId=75e52a65-5ca0-4da0-a29d-09adf617cb6e>, 24 august, 2010.

⁵⁶ B. Nyman (Editor). Building Sector Regulations. A background to increased exchange between countries in the Baltic Sea region. Copenhagen, 2004, p 23. Online. Available: http://www.norden.org/da/publikationer/publikationer/2004-547/at_download/publicationfile, 24 August 2010.

⁵⁷ Consumer Guarantees Act 1993, section 2 paragraph 'c' of goods definition. Online. Available: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0091/latest/DLM311053.html>, 24 August 2010.

⁵⁸ Department of Building and Housing. Cost-effective quality: next generation building control in New Zealand. Building Act Review discussion document. *Sine loco*, 2010, p 38. Online. Available: <http://www.dbh.govt.nz/UserFiles/File/Consulting/pdf/Cost-effective-quality-BAR-discussion-document.pdf>, 24 August 2010.

⁵⁹ *op cit*, p 35 ff.

Kuna garantiitähhtaeg hakkab kulgema ehitise üleandmisest on oluline ehitise üleandmise-vastuvõtmise akt, ehitise hilisemal omanikul on see võimalik välja nõuda VÕS § 211 lg 1 alusel. Ehitise garantii kõrvale jäävad alles kõik võimalikud nõuded töövõtulepingust või müügilepingust.

Ehitise garantii regulatsiooni eesmärk on tagada ehitise omanikule lisakaitse. Ehitise garantii annab ehitise omanikule otsenõude töö teostanud isiku vastu. Sellise regulatsiooni olulisus avaldub eelkõige olukordades, kus ehitise omanik ei ole ehitustöö tellija ning seega puudub tal lepinguline suhe töö teostanuga, nt kui ehitise võõrandatakse edasi uuele omanikule. Ühtlasi kergendab ehitise garantii ehitise omaniku tõendamiskoormat: garantiist tulenevate nõuete kasutamiseks piisab, kui ta tõendab mittevastavuse olemasolu, ehitustöö teostanud seevastu on võimalus tõendada, et selline mittevastavus on tekkinud kas ehitise või selle osa mittesihipärasest kasutamisest või hooldamisest või muul viisil ning mitte ehitaja kohustuse rikkumise tagajärjel. Viimasel juhul tulevad näiteks kõne alla olukorrad, kui ehitaja on ehitanud vastavalt töövõtulepingule ning juhindudes ehitusprojektist, kuid ehitusprojekt on ise olnud vale. Selline tõendamiskoormise osaline ümberpööramine on õiglane, arvestades ehitise omaniku ning ehitaja erinevat asjatundlikkust ning võimalusi tõendatavate asjaolude väljaselgitamisel.

Majanduslikest kaalutlustest lähtuvalt on regulatsioonis loobutud finantstagatiste süsteemi loomisest ning deponeerimisnõude sätestamisest. Suurte projektide puhul võib garantiitöödeks kuluda töö hinnaga võrreldav summa ning selle deponeerimine kaheks aastaks ahendaks oluliselt ehitusettevõtte tegutsemisvabadust. Samuti raskendaks deponeerimisnõue uute ehitusettevõtete turulesisenemist, sest see eeldaks märkimisväärset stardikapitali. Ilmselt hakkaks selline nõue tõstma ka ehituslepingute hinda. Samasugust mõju omaks säte, mille kohaselt töö teostaja peaks kindlustama oma vastutuse garantii alusel – kindlustusmakseteks eelduslikult kuluva summa osas tõuseks lihtsalt töövõtulepingu hind, seejuures ei saa olla kindel, kas ehitaja kindlustusmakseid ka realselt maksab ning kindlustuskaitset kindlustusjuhtumi toimumise hetkel omab.

Seetõttu on majanduslikult efektiivsem jätta tagatiste küsimus turu reguleerida – ehitustöö tellija saab enne lepingu sõlmimist uurida, kas ehitaja vastutus oleks garantiijuhtumi toimumisel kindlustatud või mitte. Kindlustuskaitse olemasolu tõstaks ehitusettevõtte renomeed ning muudaks teda turul atraktiivsemaks. Selline vabatahtlikul kindlustusel põhinev motivaator toimib näiteks projekteerimisettevõtete seas.

§ 17. Ehitise audit

Kehtiv EhS ei sätesta ehitise kasutusaja vältel tehtavaid kontrole ega inspekteerimisi. Samas on eriseadustes sageli ette nähtud teatud sagedusega või teatud ehitamisjärgselt tehtavad kohustuslikud kontrollid. Olgu selleks siis kas või tuleohutuse seadusest tulenev kohustus lasta enne kütteperioodi algust küttesüsteem asjatundjal üle vaadata (korstnapühkija) või tehnilise valdkonna ohutusseadustest tulenev tehnilise kontrolli kohustus. Taolised kontrollikohustused on sätestatud erinevates õigusaktides ja suunatud ühe konkreetse ohu ennetamisele (näiteks tule- või elektriõhutus), erinevad on ka kontrolli protseduurid. Erinevad on ka kontrolli toimingud, sest need lähtuvad kontrollitava objekti eripärast. Samas on ka palju sarnaseid aspekte – see on ehitise kasutamisele suunatud nõue, kohustatud isikuks on ehitise omanik (või vastava seadme omanik), eraõiguslikel alustel kontrollib vastava valdkonna asjatundja.

Huvigruppidega on arutatud võimalust ühitada erinevaid kontrolliprotseduure. See hõlmaks nii nende koondamist ühtse mõiste alla kui ka nende kajastamist ehitise hooldusjuhendis. Põgusalt arutati ka küsimust, millised peaksid olema kontrolli sagedused. Leiti, et üheks võimaluseks määrata kontrolli sagedus, on ehitise hooldusjuhend. Ehitise hooldusjuhendis on võimalik määrata objekti ja seadmepõhiselt kõige optimaalsem kontrollisagedus. Praegu on sellised sagedused ja juhud enamasti õigusaktis määratletud. Kõigile ühtsete kontrollisageduste määramine teeb süsteemi haldamise küll

lihtsamaks, kuid samas ka isikutele kallimaks kuna see ei arvesta uue ja tõhusama tehnoloogia kasutamise võimalustega. Arutati ka seost ehitisregistri – põhimõtteliselt oleks võimalik sellise süsteemi arendamine, kus nii hooldustoimingud kui kontrollitoimingud oleksid kajastatud ehitise kohta käivas ehitusregistri kandes.

Võrdlusriikidest oli näiteks Uus-Meremaal sätestatud selles eelnõus sätestatuga sarnane süsteem. Ehitise perioodiline inspekterimine on kohustuslik teatud ehitiste ja ehitises olevate teatud tehnosüsteemide puhul (gaasitorud, liftid, elektripaigaldis jne).

See on säte, mis koondab ehitusvaldkonna eriseadustes sätestatud kontrollitoimingute tegemise kohustused. Ehitise kasutusloa menetluses tuleb teatud juhtudel samuti teha audit (kasutuseelne audit). Selle sisu on aga laiem kui kasutusajal tehtav audit. Kehtiva seaduse kohaselt tuleb kasutuseelse auditiga (ehitise ekspertiis) hinnata ka ehitise vastavust planeeringule ja projekteerimistingimustele.

Muudatus võrreldes kehtiva õigusega seisneb eelkõige asjaolus et kontrolliprotseduurid ja nende perioodilisus ei pruugi alati olla õigusaktis sätestatud. Need võivad olla määratletud ka tootja dokumentatsioonis. Kehtivas õiguses on need valdavalt imperatiivselt õigusaktiga määratud. Seda eelkõige põhjusel et taasiseseisvumise järgselt oli kasutuses palju sellist tehnoloogiat, mille ettenähtud kasutusiga oli juba ületatud või mille tehnilise seisukorra kohta igasugune info puudus ja kus selle tehnoloogia jätkuva kasutamise ohutuse tagamiseks oli vaja rangemat kontrolli. Sageli ei olnud taolise tehnoloogia osas ka adekvaatset dokumentatsiooni säilinud. Tänapäeval hetkel on vana ja aegunud tehnoloogia suures osas välja vahetatud kaasaegsema vastu ning ei ole enam kõigile seadmetele ühetaolist kohtlemist ette näha. Formaalseks muudatuseks seonduvalt auditiga on ka auditi kohta andmete edastamise korra muutumine. Seoses uue ehitisregistri arendamisega on kavas edaspidi auditi toimingud ja seeläbi auditeeritud seadmete (ehitiste) kohta andmeid kajastada ehitisregistris. Hetkel kajastatakse neid andmeid Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalve infosüsteemis (JVIS).

§ 18.-24. Projekteerimistingimused

Kehtiva EhS § 19 lg 3 kohaselt on projekteerimistingimused ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused, mille määrab ehitisele kohaliku omavalitsuse üksus. Projekteerimistingimuste koostamisel lähtutakse üldplaneeringust selle olemasolu korral. 1. juulist 2009. a tuleb projekteerimistingimuste andmisel lähtuda ka maakonnaplaneeringust. Projekteerimistingimusi on käsitletud kehtiva PlanSi mõnedes paragrahvides, sätestades näiteks § 9 lõikes 10 projekteerimistingimuste kooskõlastamise kohustuslikkuse naaberkinnistute omanikega. Lisaks eelnevale on projekteerimistingimuste kohta käivaid sätteid veel lennundusseaduses, raudteeseaduses, maaparandusseaduses, teeseaduses ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduses.

Projekteerimistingimuste legaldefinitsiooni sisu kattub detailplaneeringule lisaks antavate lisatingimustega. On vaieldav, kas detailplaneeringu koostamise kohustuse ja selle puudumise korral on tegemist samade tingimustega või mitte. Erinevus on vaid selles, et projekteerimistingimuste andmise korral käsitletakse ühte konkreetset ehitist, samas kui detailplaneeringu aladel saab samu tingimusi määrata kas ühele või ka mitmele ehitisele seni, kuni ei muudeta detailplaneeringut.

Vajadust reguleerida vähemalt üldisel tasandil projekteerimistingimuste sisu, st mida projekteerimistingimustega reguleerida võib, on rõhutanud ka Riigikohus⁶⁰. Riigikohtu halduskolleegium leiab, et projekteerimistingimuste kindlaksmääramisel teostab kohaliku

⁶⁰ RKHK 3-3-1-28-06, RT III 2006, 18, 171.

omavalitsuse üksus ulatuslikku diskretsiooni. Seni vaid üldplaneeringus (kui see on olemas) sisaldunud üldiselt reguleeritud ehituslikud küsimused konkretiseeritakse projekteerimistingimustega kindla ehitise püstitamise tingimusteks. Seega on projekteerimistingimuste kindlaksmääramisel haldusorganil ulatuslik diskretsiooniruum ning oluline on sellise otsuse motiveerimine. Vajalik on nende projekteerimistingimuste motiveerimine, millega ehitusõigust üldplaneeringu või muu õigusaktiga võrreldes kitsendatakse. Isikul on õigus teada, mis põhjustel selline kõrvalekaldumine üldistest tingimustest tema kahjuks tehakse.

Eraldi probleem on asjaolu, et projekteerimistingimuste andmisel on veel liiga vähe informatsiooni kavandatava ehitise kohta ning seetõttu nõutakse mõnikord tingimuste andmisel enne eskiislahendust või eelprojekti kooskõlastamist. Samas on küsitav, kas kohaliku omavalitsuse üksus saab ilma enne üldises regulatsioonis märkimata nõuda projekteerimistingimuste, projekti või ehitusloa kooskõlastamist, kui see ei tulene mõnest seadusest. Praktikast tekkinud probleeme EhS-i § 19 lõikes 3 sätestatud 15-päevasest projekteerimistingimuste väljaandmise tähtajast kinnipidamisel, sest tingimuste kooskõlastamine võib võtta rohkem aega. Kohalikud omavalitsused on probleemi lahendanud pragmaatilisel – projekteerimistingimused küll antakse, kuid mööndusega, et nende taotleja peab tingimused kooskõlastama veel mitme asjakohase asutusega või nõutama sealt lisaprojekteerimistingimusi.

Projekteerimistingimused on sisuliselt ehitusloa eelhaldusaktiks. Ehitusloa eelhaldusaktina saab sisuliselt (kuid mitte vormiliselt) käsitleda ka ehitusõigust määratlevat planeeringut (detailplaneering). Aladel ja juhtudel, kui detailplaneeringut ei ole kohustust koostada, võib ehitusõigust määratleda ka projekteerimistingimustega. Projekteerimistingimuste kaudu saab isik enne ehitamist teada tingimused, mida tuleb ehitusprojekti koostamisel arvestada. Erinevalt planeeringust on projekteerimistingimustega ehitusõiguse määratlemisel piiriks üldplaneeringus sätestatud ehituslikud tingimused nende olemasolu korral ja projekteerimistingimuste taotlusega hõlmatud ala ümbruskonnas väljakujunenud keskkonnatingimused. Nii saab projekteerimistingimusi kasutada eelkõige nn ühe krundi planeeringute asemel aladel, kus on kõik ehitusõiguse määramiseks olulised tingimused juba välja kujunenud, st sarnaste hoonete vahele võib vabale krundile ehitada sarnase hoone ilma, et selleks peaks detailplaneeringut koostama.

Huvigruppide aruteludel on leitud, et projekteerimistingimused peavad lähtuma üldplaneeringust või detailplaneeringust. Projekteerimistingimustes peaks olema kajastatud ümbruskonna avalikud huvid ja printsiibid. Seda ei tohiks nimetada projekteerimistingimusteks, vaid pigem projekteerimise lähteseisukohtadeks. Need ei tohiks olla väga parameetritekesksed, vaid paindlikud. Projekteerimistingimusi võiks olla paralleelselt detailplaneeringuga suuremal maa-ala või projekteerimistingimused ühe krundi kohta. Detailplaneering jääb seotuks algatamise, vastuvõtmise, kehtestamisega. Küsimus on, kas projekteerimistingimustes ei või öelda midagi sellist, mis ei tulene detailplaneeringust või üldplaneeringust.

Projekteerimistingimusi kui üht ehitamise kontrollimisele suunatud meetet võrdlusriikide õiguses enamasti käsitletud ei ole. Võrdlusriikidest ainsana on projekteerimistingimusi käsitletud Uus-Meremaal. Seal on projekteerimistingimused ehitusloa andmise aluseks ja planeeringute realiseerimise lisavahendiks, mitte planeeringut asendavaks instrumendiks. Seega on tegemist veidi teistsuguse instrumendiga kui projekteerimistingimused Eesti kehtiva EhS tähenduses. Uus-Meremaa projekteerimistingimused on kokkuvõtlik dokument konkreetse ehitusobjekti suhtes kohalduvatest nõuetest ja tingimustest. See ei ole planeeringu lünga täitmist võimaldav instrument. Projekteerimistingimustega antakse ehitada soovivale isikule teada piirangutest, mis kavandatava ehitustööga seonduvad. Projekteerimistingimustes koondatakse kõik selle ehitusobjekti suhtes kohalduvad avalik-õiguslikud nõuded, sh andmed objekti kultuuriväärtuse, maa eriliste omaduste, andmed üleujutuste ja sadevete kohta, mis seonduvad kavandatava töö või naabruses olevate kinnistutega. Kui projekteerimistingimuste menetluses tuvastatakse, et planeering puudub, ja et

planeering võib muuta või muudaks kavandatavat ehitustööd oluliselt, siis keelatakse ehitustöö, kuniks planeering kehtestatakse või lubatakse vaid teatud ehitustöid.

Kehtiv EHS ja kehtiv PlanS küll tunnustavad projekteerimistingimuste olemasolu ja annavad neile ka õigusliku tähenduse, kuid kumbki seadus ei sisalda projekteerimistingimuste menetluslikke sätteid. See ei ole ka tingimata vajalik, kuna kohaliku omavalitsuse üksuse ehitusmääruses, mis ongi suures osas ehitusõiguse menetluslikke aspekte käsitlev, on enamasti sätestatud ka projekteerimistingimuste menetlusnõuded. Samas on see tekitanud olukorra, kus projekteerimistingimusi menetletakse kohaliku omavalitsuse üksustes erinevalt, kuid samas on erinevused marginaalsed.

Kuna kõnesoleva eelnõu menetlemise raames leiti, et kohaliku omavalitsuse üksuse ehitusmääruse võiks asendada seaduse tasemel regulatsioon ja ehitusmäärused senisel kujul sootuks kaotada, siis on seaduse tasemel sätestatud üldised menetlusreeglid. Kuivõrd projekteerimistingimused on sisuliselt ehitusloa eelhaldusaktiks, ehitusloa menetlus on samas alati olnud seaduse tasemel sätestatud, siis menetluste ühtlustamise ja terviklikkuse huvides tuleb ka projekteerimistingimuste menetlus seaduse tasandil esitada.

Eelnõus on avatud projekteerimistingimuste olemus ja sisu. Projekteerimistingimused on nõutavad ehitusloakohustuslike ehitiste puhul ehitise püstitamiseks, rajamiseks või laiendamiseks, kui detailplaneering ei ole nõutav. Vastav norm kehtestab projekteerimistingimuste nõudmise alused. Kuna tegu on seadusliku alusega projekteerimistingimuste andjale, siis muudel seaduses sätestamata juhtudel on projekteerimistingimuste nõudmine keelatud. Seega on oluline tähele panna, et projekteerimistingimustele on eelnõus antud ühene tähendus – need on detailplaneeringut asendavad projekteerimise aluseks olevad ehituslikud, arhitektuurilised ja kujunduslikud tingimused. Nimetatud tingimuste seaduse tasemel reguleerimine on vajalik, selleks et olukordades, kus detailplaneeringu koostamine on liialt koormav, oleks avalikku ruumi kujundaval haldusorganil võimalik siiski ehitustegevust teatud määral suunata.

Projekteerimistingimuste nõudmise alus sisaldab kolme olulist tingimust, mis peavad esinema samaaegselt:

- 1) ehitusloakohustuslik ehitise;
- 2) tegu on ehitise püstitamise, rajamise või laiendamisega;
- 3) detailplaneering ei ole nõutav.

Ehitusloakohustuslikud ehitised on sätestatud käesoleva seadustiku Lisas 1. Seega peab isik, kes soovib ehitada, tabelist kontrollima, kas tegu on loakohustuse või teatise esitamise kohustusega. Kui tegu on ehitusloakohustusliku ehitisega, peab isik tegema selgeks, kas tegu on ehitise püstitamise, rajamise või laiendamisega. Siinkohal on oluline tähele panna, et projekteerimistingimuste kohustus kohaldub ehitistele, see tähendab, et hõlmatud on nii hooned kui ka rajatised. Seega peab kontrollima Lisa 1 hoonete ja rajatiste osa ning tegema kindlaks, kas tegu on ülalnimetatud tegevustega.

Viimasena tuleb vaadata, kas detailplaneering on nõutav. Detailplaneeringu koostamise kohustus tuleneb planeerimisseadusest ning see on vajalik:

- 1) linnades ja alevites hoone püstitamiseks ja olemasoleva hoone laiendamiseks rohkem kui 33 %;
- 2) hoone püstitamiseks ja olemasoleva hoone laiendamiseks rohkem kui 33 % aladel, mis üldplaneeringuga on määratud detailplaneeringu koostamise kohustusega alaks;
- 3) suure rahvahulga kogunemisega seotud hoone püstitamiseks ning laiendamiseks rohkem kui 33%;
- 4) olulise avaliku huviga rajatise rajamiseks ning laiendamiseks rohkem kui 33 %;

Seega kõikidel muudel juhtudel, kui ehitise ehitusloakohustuslik ning tegu on selle püstitamise, rajamise või laiendamisega tuleb taotleda projekteerimistingimusi.

Projekteerimistingimused on ehitusluba andva asutuse määratletud tingimused, mida tuleb ehitusprojekti koostamisel arvestada. Kui on olemas ehitusõigust määratlev detailplaneering, siis projekteerimistingimusi nõuda ei saa. Kui isik neid ka taotleb, siis tuleb projekteerimistingimuste andmisest sellisel juhul keelduda. Sellisel juhul on projekti koostamise lähteandmeteks detailplaneering. Projekteerimistingimused on ehitusloa suhtes eelhaldusakt, millega ehitusluba andev asutus määratleb siduvalt ära ehitise ehituslikud ja arhitektuurilised tingimused. Seega on loogiline, et projekteerimistingimusi annab ehitusluba andev asutus.

Projekteerimistingimustega määratakse, kui see on asjakohane:

- 1) ehitise kasutamise otstarve;
- 2) ehitiste suurim lubatud arv;
- 3) hoonestus- või paigutusala;
- 4) lubatud suurim ehitusalune pindala, ehitise kõrgus ja sügavus;
- 5) muud ehitise arhitektuurilised, ehituslikud ja kujunduslikud nõuded.

Loetletud tingimused sarnanevad ehitusõiguse mõiste sisule planeerimisseaduses. Eelnõu koostajate eesmärk on olnud detailplaneeringus sätestatud ehitusõiguse ja projekteerimistingimuste sisu ühtlustamine, et need oleksid võrreldavad. Kuna nii planeerimisseaduses kehtestatud ehitusõiguse ja projekteerimistingimuste eesmärk on ühene – anda siduvad nõuded ehitiste projekteerimiseks. Projekteerimistingimused erinevad detailplaneeringust selle poolest, et peale n.-õ. ehitusõiguse määratlemise, ei ole vaja lahendada muid küsimusi, mis tavaliselt detailplaneeringus lahendatakse.

Muuhulgas on lubatud määratleda ehitise arhitektuurilised, ehituslikud või kujunduslikud nõuded. Kuna sellised kujunduslikud nõuded saavad tuleneda ainult kohaliku omavalitsuse üldplaneeringust, on lubatud nende nõuete täpsustamine, kuid mitte täiendavate tingimuste seadmine. Seetõttu on alternatiivsena sätestatud ka võimalus täpsustada arhitektuurilisi, ehituslikke või kujunduslikke nõudeid, kuid vastava sätte sisu on hetkel jäetud lahtiseks.

Projekteerimistingimuste menetlus on tavapärane haldusmenetlus. Haldusmenetlus algab taotluse esitamisega. Seaduses on sätestatud taotluse sisu ja vorminõuded. Vorminõuded on olulised, et võimaldada menetlust korraldada elektroonsete kanalite kaudu (ehitisregister).

Projekteerimistingimused ei saa kehtida piiramatult, nende andmise aluseks olnud asjaolud võivad ajas muutuda. Seega võivad ka projekteerimistingimused ise sisuliselt ebatäpselt muutuda.

Projekteerimistingimused kehtivad kaks aastat. Kehtivusaeg on piiratud, kuna ehituslikud, arhitektuurilised ja kujunduslikud nõuded võivad ajas muutuda. Projekteerimistingimuste uuesti taotlemine ei ole normiadressaadile niivõrd koormav, kui näiteks detailplaneeringu uuesti tegemine. Seetõttu on mõistlikum neid kahe aasta möödudes ajakohastada. Projekteerimistingimuste kehtivuse puhul saab eristada kahte juhtumit. Esiteks olukord, kui projekteerimistingimused kaotavad oma kehtivuse automaatselt. Sellise juhtumi tingib olukord, kui isik ei ole suutnud määratletud aja jooksul loamenetluses esitada nõuetekohast ehitusprojekti. Projekteerimistingimuste andmise mõte on siiski ehitusloani ja ehitamiseni jõudmine. Teiseks olukord, kui muutuvad projekteerimistingimuste andmise aluseks olnud asjaolud. Näiteks kehtestatakse planeering, mis mõjutab varem antud projekteerimistingimusi. Sellisel juhul võib projekteerimistingimused kehtetuks tunnistada. Mõistagi tuleb sellel alusel kehtetuks tunnistamisel kaaluda ka kõiki asjaolusid, sealhulgas arvestada ka haldusmenetluse seaduses haldusakti kehtetuks tunnistamise nõudeid.

§. 25. – 36. Ehitise teatis ja ehitusluba

§ 25.-28. Ehitise teatis

Ehitise teatise esitamise menetlus on Eesti õiguses kehtivas õiguses tuntud erandlikel juhtudel. Väikeehitise püstitamise teatise (kehtiv EHS § 16 lg 6) peab ehitise omanik esitama kohaliku omavalitsuse üksusele detailplaneeringu kohustusega aladel kuni 20 m² ehitisealuse pinnaga väikeehitise püstitamisel. Teavitamiseks tuleb kümme tööpäeva enne väikeehitise püstitamise alustamist esitada vormikohane taotlus ehitise püstitamiseks ja ehitise asukoha kirjeldus krundil. Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita nimetatud tähtaja jooksul väikeehitise püstitamisele täiendavaid tuleohutusnõudeid või krundi ja ümbruse varasemast hoonestusest tulenevaid nõudeid või ei nõua ehitise omanikult lisaandmeid, võib ehitise omanik alustada väikeehitise püstitamist. Ehitise omanik esitab ehitise teatise viie tööpäeva jooksul väikeehitise püstitamise päevast arvates.

Võrdlusriikide õiguses oli teatise esitamist reguleeritud Iirimaa, Saksamaal ja Itaalias.

Saksa teatemenetlus (või ka mõneti eksitav „loast vabastuse menetlus“, *Genehmigungsfreistellungsverfahren*, MBO § 62) on võimaldatud teatud lihtsamate ehituslike rajatiste korral, kui:

- need asuvad kvalifitseeritud hoonestusplaani (BauGB § 30 lg 1) või projektiga seotud hoonestusplaani (BauGB § 12 ja § 30 lg 2) kehtivusallas;
- ei ole hoonestusplaaniga vastuolus;
- tagatud on ühendatus infrastruktuuriga ning
- kohalik omavalitsus ei ole sellele vastu.

Sellisel juhul peab ehituse tellija esitama kohaliku omavalitsuse üksusele vajalikud dokumendid, kes edastab need viivitamatult edasi ehitusjärelevalveametile, juhul kui ta ise selleks pole. Ehitustegevusega tohib alustada pärast ühe kuu möödumist dokumentide esitamisest arvates.

Itaalias on regioonidel õigus näha, ette millal võib ehitamise vabastada ehitusloa kohustusest ning asendada selle ehitamise alustamise teatisega. Samuti on regioonidel vastupidine kompetents – nad võivad leida, et teatud tegevused peavad olema allutatud ehitusloa andmisele, tulenevalt urbanistilistest iseärasustest. Ehitamise alustamise teatisele (art 22 L¹) on allutatud tegevused, mis ei ole kaetud ehitusloaga (art 10) ja mis ei ole vaba ehitustegevus (art 6) ja mis on kooskõlas urbanistiliste nõuetega, ehitusnormidega ning ohutusõigusega.

Ehitamise alustamise teate esitab ehitise omanik või mõni muu isik, kellel on õigus see esitada. Teatis esitatakse vähemalt 30 päeva enne ehitustegevuse alustamist. Teatisel peab olema projekteerija allkiri, mis tõendab urbanistilistele nõuetele ja ohutusõigusele vastavust. Teavitada tuleb ka eeldatavast tööde lõppemise ajast.

Ehitise teatise menetlus eelnõus sätestatud kujul on uuenduslik. Menetluse loomise eesmärk on:

- 1) vähendada halduskoormust olukordades, kus ehitusloa taotlemine oleks liialt koormav;
- 2) võimaldada isikutel vähemohklikumaid või avaliku huvita ehitisi ehitada ehitusloata;
- 3) võimaldada avalikul võimul saada loamenetluseta teavet ehitatavate ehitiste kohta.

Haldusorganite halduskoormus väheneb, sest ehitise teatise esitamisel on isikul kohe õigus alustada ehitise ehitamist. See tähendab, et teatise esitamisel ei pea haldusorgan korraldama põhjalikku haldusmenetlust ning tegema kaalutletud otsust. Ehitise teatise alusel on lubatud ehitada seaduse lisas 1 nimetatud ehitisi.

Ehitise teatise alusel ehitamisel tuleb samuti järgida ehitisele ja ehitamisele esitatud nõudeid. Ehitisele esitatavad nõuded hõlmavad käesoleva seadustiku §-s 10 nimetatud nõudeid, mis

puudutavad eelkõige ohutust. Ehitamisele esitatavad nõuded on sätestatud seadustiku §-s 11. Ehitise teatise alusel ehitatav ehitise peab samuti olema kooskõlas ehitise asukohast tulenevate avalik-õiguslike kitsendustega, detailplaneeringu või projekteerimistingimuste või üldplaneeringuga. Seega tuleb teatise alusel ehitatava ehitise ehitamisel järgida planeeringutes sätestatud nõudeid. Nimetatud nõuded võivad näiteks käsitleda ehitise välisilmet, asukohta aga ka keeldu mõningaid teatisekohustuslikke ehitisi ehitada (nt piirdeaiaid, puukuurid jne).

Ehitise teatist ei tule esitada, kui ehitusloakohustusliku ehitise ehitusprojektis sisalduvad ehitise teatise kohustuslikud ehitised. Säte sisaldab ühildamis põhimõtet, kus isikul ei ole kohustust esitada nii teatist kui ka ehitusloa taotlust samaaegselt, vaid ehitusloa taotluse esitamisega on nimetatud kohustus täidetud.

Ehitise teatis esitatakse pädevale asutusele, kes üldjuhul on kohaliku omavalitsuse üksus. Eriosades võidakse sätestada, et ehitise teatis esitatakse mõnele teisele pädevale asutusele, näiteks Tehnilise Järelevalve Ametile. Teatise esitamine toimub ehitisregistri kaudu, kus isik sisestab ise nõutavad andmed. Need andmed on:

- 1) esitaja nime;
- 2) taotluse sisu;
- 3) ehitise kasutamise otstarvet;
- 4) ajutise ehitise ehitamise korral ehitise kasutamise aega, kuid mitte kauem kui 5 aastat;
- 5) ehitise asukoha andmeid;
- 6) seaduses sätestatud juhul energiatõhususe kohta käivaid andmed;
- 5) seaduses sätestatud juhul pädeva isiku andmeid.

Isikul on soovituslik ehitise ehitamiseks koostada ehitusprojekt, kuid ehitise teatise menetluse üldreegel on, et haldusorgan ei saa ehitusprojekti nõuda. Ehitise teatisega koos saab ehitusprojekti nõuda erandlikel juhtudel, kui:

- 1) asendatakse kahekümne kuni kuuekümne ruutmeetrise avalikkusele suunatud funktsiooniga hoone osasid;
- 2) asendatakse üle kuuekümne ruutmeetrise hoone osasid;
- 3) lammutatakse kahekümne kuni kuuekümne ruutmeetrist hoonet.

Ülalnimetatud juhtudel on projekti nõudmise sätestamise kaalutluseks teabe saamise vajadus hoone tehniliste parameetrite kohta. Lammutusprojekti nõudmise alus on eelkõige avalik huvi, mis seondub hoonet teenindavate rajatiste korrektse lahtiühendamise ning ehitusmaterjalide või -toodete keskkonnasäästliku taaskasutusega.

Ehitise teatise alusel ehitamise aeg on piiratud ühele aastale. Ajaline piiritlemine on vajalik, sest ehitise asukohast tulenevad avalik-õiguslikud piirangud võivad muutuda, mistõttu ehitise ehitamine ei pruugi enam olla lubatav.

§ 29. Ehitusluba

Ehitusloa taotlemisega seotud suurimaks probleemiks on selle menetlemisega seonduv bürokraatia. Ehitusloa taotlejal ei ole mõistlikul viisil võimalik enne dokumentide esitamist tuvastada, kellega ehitusprojekt kooskõlastada tuleb. Kuna ehitamist reguleerivad erinevad õigusaktid, on ka kooskõlastavad institutsioonid väga erinevad. Üldjuhul tuleb kõik ehitusprojektid kooskõlastada Päästeametiga ja kõikide võrguvaldajatega, keda ehitustegevus võiks puudutada olenemata sellest, kas võrguga soovitatakse liituda või mitte. Ehitusloa regulatsioon on kehtivas EhS-s raskesti leitav ja jälgitav ning osaliselt mitte päris eesmärgipäraselt rakendunud. Alljärgnevalt esitatakse loetelu olulisematest kitsaskohtadest, mis on seotud kehtivas EhS-s ehitusloa regulatsiooniga. Ehitusloa andmise kui haldusmenetluse eriliigi lahtimõtestamine on jäänud rakendajate ja kohtute teha.

Praktikas on tekkinud arusaamatused, sest EhS-s reguleeritud menetlusi ei osata siduda halduse üldpõhimõtetega. Õigusselguse huvides oleks ehitusluba käsitlev osa seadus üles ehitada lähtudes HMS-st.

Ehitusloa taotleja osas on leitud, et 1.05.2009 tehtud muudatustega läks EhS regulatsioon keerukamaks, sest ehitusloa taotluse võib esitada ainult omanik. Samuti sätestati keerukas normistik korterelamute tõttu, kus kaasomandis olevaid ehitise osi on teiste omanike teadmata rekonstrueeritud ning see on hiljem tekitanud vaidlusi kasutusloa saamisel.

Huvigruppide arutledes leiti, et taastada võiks kuni 2009. a kehtinud regulatsiooni, kus ehitusluba võis taotleda igaüks. Toodi välja, et varasem regulatsioon ei olnud hea, sest kaasomanikud ei teadnud oma õigusi ja said liiga hilja teada, et nende varaga on hakatud midagi tegema. Ehitada soovija ei teavitanud kõiki kaasomanikke. Leiti, et (kaas)omanik tuleb menetlusse kaasata niikuinii. Lahtine on vaid küsimus kes peaks kaasamise eest hoolitsema: kas kohaliku omavalitsuse üksus või ehitada sooviv isik.

Ehitusloa kooskõlastamise puhul leiti, et eristada saab kooskõlastamist, kaasamist ja teavitamist. Kooskõlastamine on eelkõige avaliku võimu sisene suhtlus, mida peaks korraldama avalik võim ise. Veel toodi välja, et avaliku võimu koormus peab olema võimalikult väike. Arutati, kes peab ehitusprojekti kooskõlastama võrguvaldajatega. Leiti, et pigem on tegu eraõigusliku probleemiga, millesse kohaliku omavalitsuse üksus ei peaks sekkuma. Võimalik, et võrguvaldajate kaasamine võiks toimuda juba ehitusprojekti koostamise staadiumis. Pigem võiks see olla projekteeija vastutada. Sama küsimus tõusetus planeeringute juures – planeering võiks olla niivõrd üldine, et ei lahendaks ära konkreetseid kooskõlastusküsimusi.

Ehitusloa andmise keeldumise aluste juures leiti, et HMS-i ei ole vaja üle korrata. Samas töid mõned huvigrupid välja, et seadus oleks selgem, kui kõik loa andmisest keeldumise alused on ühes kohas.

Lisaks arutati, kuidas saaks loamenetluse venimise korral menetlust lõpetada. Eristada tuleks ehitusloa menetluse alustamisest keeldumist, taotluse tagasilükkamist ning menetluse lõpetamist. Huvigrupid soovisid, et ehitusloa menetlus oleks selgem. Kui lähteandmed ja projekteeimistingimused on antud ning esitatakse nõuetele mittevastav projekt, siis ei tohiks menetlust venitada. Kui ehitusloa taotlus lükatakse tagasi ja menetlust ei alustata, on isikul õigus taotleda riigilõivu tagastamist. Leiti, et projekti mitteesitamine või vale projekti esitamine võib olla taotluse tagastamise alus. Arutleti, millised võivad olla puudused ning milliseid puudusi võib kohaliku omavalitsuse üksus lasta taotlejal kõrvaldada ning kui pikk on mõistlik lisatähtaeg.

Käsitleti ka loamenetluse pikkust. Huvigrupid töid välja, et see sõltub, kes on loa menetleja kohalikus omavalitsusüksuses: vallavalitsus või volikogu. Leiti, et kooskõlastusteks kulub aega, seega pakuti, et menetluse pikkus võiks olla kaks kuud.

Järgnevalt arutleti, kas ehitusluba peaks jääma tähtjatuks (tingimusel, et ehitamist on alustatud). Kuna ehitisele esitatavad nõuded võivad vahepeal muutuda ning oleks mõistlik, et valmiv ehitise vastaks kehtivatele nõuetele, leiti, et kui sätestada tähtaeg, siis võiks see olla viis aastat. Selline tähtaeg lähtub samast intervallist mis on ka energiatõhususe nõuetele. Lisaks tehti ettepanek, et kehtida võiks 5 + 2 süsteem, mis tähendab, et kui viie aasta jooksul on ehitamist alustatud, kuid ehitise ei ole valmis saanud, võiks ehitusloa kehtivust pikendada kaheks aastaks.

Saksamaa MBO kontekstis vajab iga ehitusliku rajatise ehitamine, muutmine ning kasutuse muutmine ehitusluba (MBO § 59 lg 1). Kasutuse muutmine ei nõua ehitusluba, kui uuele kasutusele ei kohaldu teistsugused avalik-õiguslikud nõuded kui senisele kasutusele või kui ehitusliku rajatise ehitamine või muutmine oleks vabastatud ehitusloa kohustusest (MBO § 61 lg 2). Loanõue, mis iseenesest riivab

omandipõhiõigust, ei keela ehitamistegevust, vaid kujutab endast „preventiivset keeldu loareservatsiooniga“⁶¹.

Ehitusloamenetlus algab taotlusega, mille allkirjastavad ehituse tellija ning projekteerija. Sõltuvalt liidumaast esitatakse see taotlus kas kohalikule omavalitsusele või ehitusjärelveeametile. Ehitusjärelveeameti alumine aste, mis tegeleb ka ehitusloa menetlusega, on tihti kohaliku omavalitsuse organ, nt linnavalitsus. Järgmised astmed, nagu ka ehitusjärelveeamet üldiselt, on riiklikud (st liidumaade pädevuses).⁶²

MBO § 64 järgi kontrollib ehitusjärelveeamet ehituslike rajatiste vastavust esitatud nõuetele (BauGB §-d 29–38), ehituskorras toodud nõuetele ning teistele avalik-õiguslikele nõuetele. Vastavuse kontrollimisele kaasatakse kohalik omavalitsus (BauGB § 36 lg 1 ls 1) ning teatud juhtudel, kui liidumaa valitsus on oma määrusega niimoodi määranud, ka kõrgem haldusasutus (BauGB § 36 lg 1 ls 4). MBO § 69 täiendab kohaliku omavalitsuse kaasamise nõuet ning sätestab, et ära tuleb kuulata ka muud ametid, kelle kaasamine või ärakuulamine on õigusnormiga ette nähtud või kelle seisukoha või nõusolekuta ei ole ehitusloataotlust võimalik hinnata. Lisaks näeb MBO § 70 ette (ainult⁶³) piirnevate kruntide omanike (otseste naabrite) kaasamise.

Ehitusluba tuleb anda, kui ehitusprojektile ei seisa vastu ükski avalik-õiguslik nõue, mida loamenetluses kontrollida tuleb (MBO § 72 lg 1). Ehitustegevusega tohib alustada alles siis, kui ehitusluba on jõudnud ehituse tellija kätte ning kui vajalikud ohutust tõendavad dokumendid ja ehitamisega alustamise teade on esitatud ehitusjärelveeametile (lg 6).

Ehitusluba kaotab kehtivuse, kui ehitustegevusega ei ole alustatud kolme aasta jooksul alates ehitusloa andmisest või kui ehitustegevus on jäänud seisma kauemaks kui üks aasta (MBO § 73 lg 1). Tähtaega on võimalik pikendada kirjaliku taotluse alusel kuni ühe aasta võrra (lg 2).

Sloveenia ehitusseaduses esitatakse ehitusloa definitsioon nii – ehitusluba on haldusorgani otsus, millega asjakohane haldusorgan lubab teostada selliseid ehitustöid, millega nähakse ette eritingimused, mida tuleb töodel järgida. Ehitusloa menetlemise käigus veendutakse, et kavandatav ehitus vastab planeeringule, täidab olulisi tehnilisi nõudeid, ei mõjuta ülemäära kolmandaid isikuid ega kahjusta avalikku huvi.

Mõistete osas selgitatakse, et ehitusluba antakse ehitusprojekti alusel. Sama loaga pannakse tööde teostajale kohustus järgida tööohutuse ja tervishoiu nõudeid ja järelveeametile teostajale antakse kohustus tagada ehitusloa alusel tehtavate tööde kvaliteet.

Teatud juhtudel teostatakse ehitusprojektile auditeid (ekspertiise), mille eesmärk on kontrollida, kas ehitusprojekt vastab ehitustööde olulistele nõuetele, kas see on kooskõlas planeeringutega ja tehniliste normidega ning kas see on funktsionaalne, tõhus, ohutu ja kuluefektiivne.

Ehitustööde käigus on omanikujärelveeametile teostajal kohustus kontrollida, kas ehitatav ehitus vastab ehitusloa aluseks olnud projektile. Seaduse artikkel 3 sätestab tingimused ehitamise alustamiseks – ehitamist võib alustada ehitusloa alusel ja sellisel juhul peetakse ehitusluba lõplikuks õiguslikus mõttes. Vaatamata ehitusloa instituudi olemasolule, võib huvitatud isik alustada ehitamisega omal vastutusel ka ilma ehitusloata tingimusel, et järgitakse planeeringuid ja selle rakendusmäärust, naabrite huvisid ja seadusandlike akte. Sellisel juhul kehtivad tavalised (tsiviilõiguslikud) õiguskaitsevahendid.

⁶¹ Stüer, B. Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. 4. Auflage. C.H. Beck Verlag. München, 2009, Rn 2375

⁶² Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 448.

⁶³ Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 460.

Ehitusloa menetluses kontrollitakse järgmisi tingimusi:

- kas projekt on koostatud lähtuvalt planeeringust ja selle rakendusmäärusest;
- kas projekti on koostanud ja allkirjastanud pädev isik;
- kas kõik vajalikud kooskõlastused on olemas;
- kas projekt vastab kõigile kõnesolevas seaduses sätestatud nõuetele ja kas see on läbinud ekspertiisi, kui ekspertiis on nõutav;
- kas ehitusloa taotleja on tasunud kõik maksud, sissemaksud ja muud kohustused riigi ees;
- kas taotlejal on õigus sellele maale ehitada.

Ehitusluba kaotab kehtivuse, kui ei ole alustatud ehitamist:

- keeruka ehitise puhul kolme aasta jooksul;
- lihtsa ehitise puhul kahe aasta jooksul;
- ehitise sihtotstarbe muutmisel ühe aasta jooksul.

Ehitusloa andja võib ehitusluba pikendada kahel korral, kuid kokku rohkem mitte kui kaheks aastaks.

Uus-Meremaal võib ehitustöid teha ainult ehitusloa alusel. Selle nõude rikkumine on karistatav 100 000 dollarit ja kui rikkumist jätkatakse, siis 10 000 dollarit iga päeva eest, mil rikkumine jätkub (p 40).

Järgnevaid ehitustöid võib teha ilma loata:

- 1) riigi ehitised ja nende ehitustööd;
- 2) loetletud ehitustööd (loetelu mitmel leheküljel), näiteks akende vahetus jne;
- 3) ükskõik, milline ehitustöö, mille puhul loa taotlemine ei oleks praktilistel kaalutlustel mõeldav, nt avariitööd;
- 4) energiatööd (gaasi- ja elektritööd).

Ehitusloa regulatsioon sisaldab lisaks tavapärasele menetlussätetele ka muudatusi ehitusloas ja/või ehitusloa aluseks olnud projektis, sealhulgas on käsitlemist leidnud ka tuletõrje kaasamine. Eraldi on sätestatud, et ehitusluba ei välista teistest seadustest tulenevate nõuete järgimise kohustust.

Ehitusluba aegub, kui selle andmisest on möödunud 12 kuud ning ehitustöid ei ole alustatud. Loa andja võib määrata ka pikema aegumistähtaja. Loa eest tuleb tasuda lõiv, mis sõltub kavandatava ehitustöö hinnangulisest keskmisest väärtusest. Lõivu tasumise/mittetasumise korral rakendatavad abinõud, ehitusloa andja ja erinevate võimutasandite omavahelised suhted lõivu tasumise puhul on põhjalikult reguleeritud.

Itaalia ehitusseaduse art 10 L sätestab, et ehitusloale on allutatud tegevused, mis toovad endaga kaasa urbanistlikud ja ehituslikud muudatused. Sellised muudatused on:

1. uute ehitiste ehitamine;
2. uuesti ehitamine;
3. uuesti ehitamine, mis toob kaasa ehitise osa muutmise võrreldes varasemaga, kui muutub korterite arv, maht, pindala ja välised muudatused ning kasutusotstarve.

Ehitusluba antakse ehitise omanikule või isikule, kellel on õigus seda taotleda. Ehitusluba on üleantav koos ehitisega pärijatele või õigusjärglastele. Ehitusluba ei tohi kaasa tuua kolmandate isikute õiguste kitsendamist. Ehitusluba antakse kooskõlas urbanistlike nõuete, ehitusnormide ja ohutusõigusega. Kui ehitusloa taotlus on vastuolus urbanistlike nõuetega, siis peatatakse taotluse menetlemine kuni on tagatud urbanistlikele nõuetele vastavus.

Ehitusluba on tähtajaline. Tähtaeg näidatakse ehitusloal. Ehitustöödega tuleb alustada ühe aasta jooksul ehitusloast teatavaks tegemisest arvates ja ehitustegevus tuleb lõpetada kolm aastat pärast tööde alustamist.

Soome planeerimis- ja ehitusseaduse sätestab, et ehitamiseks peab olema ehitusluba. Samuti siis, kui tehakse selliseid remondi- või muutmistöid, mis on võrreldavad ehitamisega, näiteks ehitise laiendamine või korruste juurdeehitamine. Lisaks on vaja ehitusluba siis, kui tegevusel võib olla mõju ehitise kasutajate turvalisusele ja tervisele.

Ehitusluba on nõutav ka ehitise või selle osa kasutuseesmärgi oluliseks muutmiseks. Loa andmise kaalumisel võetakse arvesse kasutuseesmärgi muutmise mõju planeeringu elluviimisele ja muule maakasutusele ning ehitise nõutavaid omadusi. Luba eeldavaks kasutuseesmärgi muutmiseks on muu hulgas suvila ümber ehitamine alaliseks elamiskohaks. Ajutise ehitise püstitamisel võidakse ehitusluba asendada nõutava tähtajaga, kui kauaks ajaks ehitist püstitada võib.

Taani ehitusseadus sätestab, et ehitamist (uusehitise püstitamine, ehitise ümberehitamine, ehitise kasutusotstarbe muutmine, ehitise lammutamine) ei tohi alustada ehitusloata (§ 2). Ehitusloa võib jagada osalubadeks, kui kohaliku omavalitsuse arvamuse kohaselt võib ehitamist alustada ka nii, et kõik ehitusprojekti käsitlevad asjaolud oleksid lõplikult selged. Taani ehitusseaduse § 16 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksus võib ehitusloa taotlejalt nõuda nende andmete esitamist, mis on vajalikud taotluse hindamiseks.

Ehitusloa menetlemisel vastutab kohaliku omavalitsuse üksus seaduse ja kooskõlas seadusega kehtestatud eeskirjade järgimise eest, samuti korralduste täitmise eest ning ka lubades või erandites sisalduvate tingimuste täitmise eest. Kui kohaliku omavalitsuse üksus avastab seadusevastase asjaolu, peab ta püüdma selle seadustada, välja arvatud kui tegemist on vähetähtsa asjaoluga. Kohaliku omavalitsuse üksuse otsuste puhul võib esitada kaebuse maakonnale.

Rakendusanalüüsi põhjal on tehtud ettepanek kaotada kirjaliku nõusoleku instituut ja nimetada kõiki lubasid ehitusloaks. Ehitusloaga tuvastatakse ehitise planeeringu kooskõla kehtiva õigusega (ehitusloa konstateeriv osa, mis on omalaadne kvaliteedimärk), millega nõustutakse projekti elluviimisega (ehitusloa reguleeriv osa).⁶⁴ Ehitusluba on kinnitus ehitusloa andjalt, kelleks võib olla nii riik kui ka kohaliku omavalitsuse üksus, et ehitamist võib alustada.

Ehitusloa kohustuse sätestamisel tuleb hoolikalt kaaluda, millistel juhtudel on vajalik avalik-õigusliku kontrolli sekkumine. Ehitusloast tuleneb õigus ehitada ehitusloas ette nähtud piirides. Ehitusloa andmine ei anna õigust ehitada suvalisel viisil või kohas. I. Pilving on oma doktoritöös juhtinud tähelepanu: „Vaieldav on, kas ehitusloa kujundav mõju ammendub koos ehitise valmimisega“.⁶⁵ Sellele seisukohale on doktoritöö kirjutaja asunud Riigikohtu lahendist lähtudes, kus öeldakse järgmist: „Kui Esmar Ehitus AS on ehituslubade alusel trassid välja ehitanud, on ehitusloa kehtivus lõppenud ja ehitusloa tühistamine kohtu poolt ei ole enam võimalik“⁶⁶. Ehitusloa kujundava mõju ammendatavuse käsitlemine on oluline ehitusloa kehtetuks tunnistamisel. Kui ehitusluba ammendub ehitusloast tuleneva õiguse ära kasutamisega, siis ei ole ehitusloa kehtetuks tunnistamisel soovitud õiguslikku tagajärge. Samas leiab I. Pilving, et ehitusloa kujul väljendub ehitusloa andnud haldusorgani õiguslikult siduv seisukoht valmiva ehitise säilitamise ehk alalhoidmise õiguse suhtes.⁶⁷ Sarnast seisukohta on väljendatud ka hilisemastes kohtulahendites: „Ehitusloa õiguslik toime ammendub seetõttu ehitisele kasutusloa andmisega. Ehitisele antud ehitusluba kehtib kuni ehitisele kasutusloa andmiseni, pärast kasutusloa andmist kaotab ehitusluba kehtivuse. Pärast ehitisele kasutusloa andmist ei ole võimalik ehitise nõuetele vastavust vaidlustada ehitusloa peale protesti või

⁶⁴ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Juura AS. Tallinn, 2004, lk 140.

⁶⁵ I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2006, lk 185.

⁶⁶ RKHK 3-3-1-33-05, RT III 2005, 36, 355.

⁶⁷ I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2006, lk 186.

tühistamiskaebuse esitamise teel. Samuti ei ole haldusorganil enam võimalik ehitusloa kehtetuks tunnistamine. Vastava põhjendatud huvi olemasolu korral on võimalik ehitusloa õigusvastasuse tuvastamise taotlemine.⁶⁸

P. Sarv on ehitusloa ammendumist käsitlenud lahendit 3-3-1-63-10 selgitavas artiklis⁶⁹. Halduskolleegium selgitas, et juba valminud ja kasutusloa saanud ehitise õiguspärasuse kontrollimiseks saab taotleda ehitise kasutusloa tühistamist.⁷⁰ Ka haldusorganil endal on võimalik ehitisele antud kasutusluba kehtetuks tunnistada.

Artikli autor märgib, et ehitise vastavust õigusaktidega kehtestatud nõuetele tuleb hinnata nii ehitusloa kui ka kasutusloa andmisel (vrd ehitusloa ja kasutusloa andmisest keeldumise aluseid EhS § 24 lg 1 p-s 2 ja § 34 lg 1 p-s 8). I. Pilving selgitab, et lähtudes ehitusloa kui kehtiva haldusakti siduvuse põhimõttest, ei ole võimalik kasutusloa andmisest keelduda põhjusel, et kehtiva ehitusloaga kooskõlas olev ehitise ei vasta õigusaktides esitatavatele nõuetele. Kui aga kasutusloa menetluses ilmneb, et ehitusloa andmisel on tehtud tõsine viga, tuleb kaaluda ehitusloa muutmist või kehtetuks tunnistamist, vajadusel koos ettekirjutusega ehitise nõuetekohaseks ümberehitamiseks või erandina lammutamiseks.⁷¹ Seejuures tuleb lähtuda haldusmenetluse seaduse regulatsioonist (sh arvestada ehitusloa adressaadi usalduse kaitset).

Riigikohtu halduskolleegium leidis asjas 3-3-1-63-10, et vaid juhul, kui ehitusloa muutmise või kehtetuks tunnistamine ei ole võimalik (nt kui ehitusloa adressaadi usalduse kaitse kaalub üles avaliku või kolmandate isikute huvi), saab õigusvastasele ehitisele õiguspäraselt kasutusloa anda. Kolleegium viitas siinkohal ka oma otsusele haldusasjas 3-3-1-62-03, milles kolleegium leidis, et „kui kasutusloa andmisel ilmneb, et ehitusluba ei olekski tohtinud anda, sest ehitusprojekt ei olnud nõuetekohane, ei või kohalik omavalitsus kasutusluba andes seda viga tähelepanuta jätta. Vea ilmnemisel tuleb kaaluda ehitise omanike ja kolmandate isikute õigusi ja huve“⁷². Samuti viitas halduskolleegium samas lahendis toodud selgitusele olukorra kohta, kus õigusvastase ehitusloa alusel ehitatud ehitist kasutusele võtta ei saa: „Paratamatult kaasneb ehitusloa alusel ehitamisega kahju, kui valminud ehitist ei ole hiljem võimalik kasutusloa andmata jätmise tõttu soovitud eesmärgil kasutusele võtta. Kui kasutusloa andmise võimatus on tingitud kohaliku omavalitsuse veast ehitusloa andmisel, mis ei pidanud ehitise omanikule olema enne ehitustööde alustamist arusaadav, siis võib kohalikul omavalitsusel tekkida kohustus hüvitada ehitise omanikule asjatu ehitamisega kaasnev kahju.“⁷³

Artikli autor leiab, et ka kolleegiumi enamuse heaks kiidetud tõlgendusest lähtudes saab ja tuleb kasutusloa õiguspärasuse hindamisel kontrollida ehitise vastavust ehitus loaga kinnitatud ehitus projektis märgitud nõuetele. I. Pilvingu kohaselt muutub ehitus projekt ehitusloa andmise korral sisuliselt ehitusloa resolutsiooni osaks. EhS § 32 lõike 11 kohaselt antakse kasutus loaga nõusolek, et valminud ehitise või selle osa vastab ehitusloa või kirjaliku nõusoleku taotlemisel esitatud ehitus projektile. /-/ Silmas tuleb pidada ka seda, et kasutusloa andmise menetluse toimumise ajal on

⁶⁸ RKHK 3-3-1-63-10.

⁶⁹ P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas 3-3-1-63-10. Juridica 2011/2, lk 148-152.

⁷⁰ Kas ka olukorras, kus isikul oleks samade argumentide alusel olnud võimalik taotleda ehitusloa tühistamist? Artikli autori arvates saaks sellises olukorras lähtuda Riigi kohtu haldus kolleegiumi selgitustest 10. oktoobri 2003. a otsuses asjas 3-3-1-62-03: „Kasutusluba ei ole aga õige kolmanda isiku vastu väidetele tuginedes jätta välja andmata juhul, kui kolmas isik oli nõuete kohaselt kaasatud ehitusloa andmise menetlusse ja talle pidi olema arusaadav, et ehitusloa alusel ehitatava hoone või ümber ehituse projekti järgne kasutamine toob kaasa tagajärjed, millele vastuväide tugineb“ (p 11). Seega ei oleks sellises olukorras põhjendatud ka kasutusloa tühistamine kohtu poolt.

⁷¹ I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2006, lk 188.

⁷² RKHK 3-3-1-62-03, RT III 2003, 30, 309.

⁷³ Samas.

ehitusluba veel kehtiv haldus akt, samuti seda, et ehitusluba kaotab kasutusloa andmisel kehtivuse üksnes edasi ulatuvalt.

Võrdlusriikide õiguse kohaselt on ehitusloa instituut olemas kõikides riikides (Iirimaa on tegevuse alustamise teatis). Erinevused võrdlusriikide vahel seisnevad selles, millise tegevuse jaoks ehitusluba nõutakse. Ühtse parameetrina võib välja tuua, et ehitusluba on vaja uue ehitise püstitamisel ja rajamisel ning ehitise (olulisel) muutmisel. On riike, kes annavad ehitusloa ka kasutusotstarbe muutmisel ehk teisisõnu käsitlevad ehitamist kasutamisenä (Saksamaa, Itaalia, Taani). Võrdlusriikide õiguse kohaselt annab ehitusluba õiguse ehitada sellel näidatud mahus ja kohal. Ehitusloa saamisega võib ehitustöödega alustada. Ehitusluba on vajalik eelkõige siis, kui ehitustegevusega kaasneb mõju ümbritsevale. Ehitusloa andmise käigus tuleb lahendada naabrusõigustega seonduvad küsimused. Ehitusloa andmise menetluse puhul on mõnedel võrdlusriikidel lihtsustatud kord (Saksamaa, Itaalia, Sloveenia). Enamasti on lihtsustatud korra eesmärk teavitamine. Teavitamisel kontrollitakse peamiselt vastavust planeeringutele.

Ehitusloa mõistet on analüüsinud ka Riigikohus, kelle lahendi nr 3-3-1-25-02⁷⁴ kohaselt on ehitusluba haldusakt, mille eesmärk on kontrollida projekteeritava ehitise ja kavatsetavate ehitustööde vastavust ehitusnormidele, planeeringutele, tervisekaitse, tuleohutuse ja keskkonnanõuetele juba enne ehitustööde algust. Muu hulgas peavad ehitamist reguleerivad normid tagama ka tulevase ehitise külgnivate kinnisasjade omanike õiguste kaitse. Seega tehakse ehitusloaga kindlaks projekteeritud ehitise vastavus õigusnormidele. Pärast ehitise valmimist on ehitusloal tuvastav funktsioon.

Ehitusloa nõue tuleneb ehitamisele esitatud nõuetest (§ 11 lg 3) ning seega on kohustuslik ehitusluba taotleda. Ehitusloa taotlemise kohustusest on tehtud erandid ehitise teatise kohustuslike ehitiste puhul. Kuna lammutamine on ehitamise mõiste all, siis kohaldub sellele tegevusele ehitusloale kohanduvad sätted.

§ 30. Ehitusloa andja

Ehitusloa andjana on sätestatud pädev asutus, et vastav säte sobiks kohaldamiseks EhS eriosas, kus võidakse sätestada, et ehitusloa andja on mõni teine haldusorgan. Selle sätte teine lõige täpsustab, et pädev asutus on üldjuhul kohaliku omavalitsuse üksus.

§ 31. Ehitusloa taotlus

Ehitusloa taotlus tuleb esitada ehitisregistris. Kui isikul ei ole võimalik elektrooniline ehitusloa taotluse esitamine, võib need esitada ka paber kandjal pädevale asutusele, kellel on kohustus esitatud andmed ehitisregistrisse kanda.

Vastavalt HMS-i § 14 lõikele 3 peab kirjalik taotlus sisaldama taotluse esitaja nime, selle selgelt sõnastatud sisu, esitamise kuupäeva ja taotleja allkirja, haldusakti või muu dokumendi kättetoimetamise soovitatavat viisi ja selleks vajalikke kontaktandmeid ning muid õigusaktidega ettenähtud andmeid. HMS-ile on viidatud selleks, et mitte koormata EhS teksti. HMS võimaldab lisaks seal loetletud andmetele küsida muid õigusaktis ette nähtud andmeid. EhS-s on muude andmetena loetletud ehitise kasutamise otstarve, ajutise ehitise ehitamise korral ehitise kasutamiseks taotletav aeg ja teave riigilõivu tasumise kohta.

⁷⁴ RKHK 14.05.2002 3-3-1-25-02.

Ehitusloa taotluse võib esitada igaüks. Selle muudatusega taastub enne 2009. a kehtinud regulatsioon, kus ehitusloa taotluse võis esitada igaüks. See õigus ei võta haldusorganilt ära kohustust kaasata vajadusel menetlusse puudutatud isikud (eelkõige kinnisasja omanik).

Ehitise kasutamise otstarvet on vaja nimetada, sest selle järgi saab loa menetleja hinnata ehitusprojekti vastavust detailplaneeringule ja projekteerimistingimustele. Samuti on võimalik selle kaudu määratleda ehitusloa õiguslikud piirid. Ehitise nimetuse määramine on vajalik, et anda edasi ehitise iseloomulik tunnus, mille järgi on võimalik seda teistest eristada. Ehitise nimetus kantakse ehitisregistrisse ka vana EhS kohaselt.

Ajutise ehitise kohta käivate andmete esitamine on vajalik, sest ajutise ehitise kasutamise aeg muutub hiljem ehitusloa kõrvaltingimuseks. Määratud ajaline piirang on ehitusloa omajale kohustuslik. Kui ehitist soovitakse ehitada kauemaks kui viieks aastaks, ei ole tegu ajutise ehitisega ning taotleja peab järgima tavapärast loamenetlust, sealhulgas planeerimisseadusest tulenevaid nõudeid. Ajalise piirangu lõppemisel tuleb taotleda uus ehitusloa või ehitis lammutada. Ajutise ehitise ajaline lubatavus (kuni viis aastat) ning uue kõikidele nõuetele vastava ehitusloa andmine on ehitusloa andja kaalutusotsus.

Seaduses sätestatud juhul tuleb esitada pädeva isiku andmed. Seaduses sätestatud juhuks tuleb pidada asjatundlikkuse põhimõttest tulenevaid juhtumeid ning sellele lisanduvat nimekirja isikutest, kes peavad oma pädevust tõendama. Teave riigilõivu tasumise kohta on vajalik esitada selleks, et ehitusloa menetleja saaks ehitusloa menetlust algatada .

Ehitusloa taotlusele lisatakse ehitusprojekt. Ehitusprojekt peab vastama ehitusprojektile esitatud nõuetele. Nõuded ehitusloa taotlemiseks vajaminevale projektile esitatakse alamastme õigusaktis. Teatud juhtudel tuleb ehitusprojekt lasta üle kontrollida selleks pädeva isiku poolt, sellisel juhul tuleb ka viimase arvamus lisada ehitusprojektile.

§ 32. Ehitusloa taotluse kontroll ja taotluse läbi vaatamata jätmine

Ehitusloa menetluse reguleerimine on uuenduslik kuna menetlus on jaotatud kahte etappi. Taotluse esitamisel kontrollitakse taotluse formaalset nõuetele vastavust, mille järel algab ehitusloa menetlus, kus selgitatakse välja materiaalsete nõuete järgimine. Taotluse formaalne kontroll on vajalik, et ehitusloa menetleja ei peaks alustama taotluse sisulise kontrolliga ning seejärel tegema ehitusloa andmisest keeldumise otsust. Vastava menetlusetapi eristamine õigusakti tasemel peaks eelduslikult hoidma kokku haldusorgani, aga ka taotleja aega.

Menetluse mõtteliselt kahte etappi jagamine ei tähenda, et ehitusloa menetluse alustamiseks oleks vajalik eraldi otsus. Kui ehitusloa taotluse kontrollimisel tuvastatakse, et kõik vajalikud andmed on olemas ning ei esine ehitusloa menetluse alustamist välistavaid asjaolusid, siis läheb ehitusloa menetlus edasi. Kui pädev asutus tuvastab, et ehitusloa taotluses on olulised puudused, näiteks ei esitatud ehitusprojekti, siis ehitusloa taotlus tagastatakse. Kui ehitusloa taotlusega on tasutud riigilõiv, siis tagastatakse ka riigilõiv.

Ehitusloa taotluse saamisel kontrollitakse, kas ei esine asjaolusid, millal ehitusloa andmine oleks ilmselgelt võimatu. Ilmselge võimatuse hindamisel tuleb hinnata asjaolusid, mille tõttu ehitusloa andmine ei oleks taotlejale võimalik. Sisuliselt on tegu HMS-i § 14 lõike 6 punktis 2 sätestatud asjaoluga, kus haldusorgan tagastab taotluse seda läbi vaatamata seadusega sätestatud juhtudel. Sellisteks asjaoludeks saab EhS mõistes näiteks lugeda olukorda, kus ehitusloa andmiseks puudub ehitusõigus. Ehitusõiguse puudumine tuleneb detailplaneeringu või teatud juhtudel projekteerimistingimuste puudumisest, kui nende koostamine oli kohustuslik.

Ilmselge võimatuse hindamisel tuleb lähtuda ehitusloa andmise aluse sättest, kus on öeldud, et ehitusluba antakse, kui:

- 1) ehitis vastab detailplaneeringule;
- 2) ehitis vastab projekteerimistingimustele;
- 3) ehitis vastab ehitisele ja ehitamisele esitatavatele nõuetele;
- 4) ehitusprojekt vastab ehitusprojektile esitatavatele nõuetele.

§ 33. Ehitusloa menetlus

Könesolev säte kehtestab ehitusloa menetluse. Pädev asutus kontrollib ehitusloa menetluses ehitusprojekti vastavust detailplaneeringule, projekteerimistingimustele ja ehitusprojektile esitatud nõuetele. Ehitusloa taotlemiseks vajalikule projektile esitatavad nõuded sätestatakse määruses. Ehitusprojekti koostab pädev isik ja allkirjastab selle. Välistatud ei ole, et eriosade järgi võib pädevale asutusele suunatud kontrolliese muutuda. See loetelu on vajalik, et pädevale asutusele oleks selge, mis on tema kohustused. Pädev asutus saab ehitusprojekti puhul kontrollida ehitusprojekti vastavust ehitusprojektile esitatud nõuetele. Sisuliselt saab pädev asutus hinnata, kas ehitusprojekt koosneb ettenähtust ning kas selle on allkirjastanud pädev isik. Pädev asutus ei pea tegema ehitusprojekti sisulist kontrolli, vaid piisav on formaalsete nõuete kontroll.

Ehitusloa kõrvaltingimusena võib sätestada ajutise ehitise lammutamise tähtaja, kohustuse teavitada pädevat asutust vähemalt 3 tööpäeva enne ehitusloa alusel ehitatava ehitise ehitamise alustamist või ehitise omaniku järelevalvekohustuse. Loetletud juhtudel on pädeval asutusel õigus sätestada ehitusloa kõrvaltingimusi. Kui isik taotleb ehitusloa ajutise ehitise ehitamiseks, siis peab pädev asutus määratlema, millal tuleb ajutine ehitis lammutada. Pädeval asutusel on diskretsiooniõigus viie aasta piires. Pädev asutus võib ehitusloas ette näha, et ehitusloakohustusliku ehitise ehitamise alustamisest teavitatakse avalikku võimu vähemalt kolm tööpäeva enne ehitamise alustamist. Ehitamise alustamise teatis on vajalik eelkõige ohutuse tagamiseks. Sellega teatatakse ehitustööde alustamisest pädevale asutusele, kes saab vajadusel võtta kasutusele meetmeid ohutuse tagamiseks.

Teatisel tuleb näidata ehitava isiku andmed, kui ehitavaks isikuks ei ole loa saanud isik. Kuna lammutamine on paigutatud ehitamise mõiste alla, siis kohaldub ehitamise alustamise teatis ka lammutamisele. See tähendab, et enne lammutamist tuleb esitada ehitamise alustamise teatis. Nimetatud tingimus on oluline olulist mõju või kõrgendatud ohuga ehitiste ehitamise osas, kus pädev asutus peab tegema täiendavaid toiminguid, et võimaldada ehitamise alustamist, näiteks liikluse ümberkorraldamist. Pädev asutus võib kõrvaltingimusena sätestada, et ehitise omanikul on täiendav järelevalve kohustus. Veel võib ehitusloa kõrvaltingimusena sätestada ehitamisele eelneva olukorra taastamise kohustuse kinnisasjal. Vastav norm on samuti kehtivas EHS §-s 28 lg 3. Kuna ehitusluba antakse ka ehitise lammutamiseks, siis tuleb haldusorganile sarnaselt kehtiva õigusega anda õigus kohustada ehitusloa adressaati taastama ehitamisele eelnev olukord kinnisasjal. Kehtiva õigusega on erinevus, et nimetatud nõude sai kehtestada kinnisasja omanikule, kelle kinnisasjal ehitis asus. Kuigi tavapärasel olukorras ongi kohutatud isik tõenäoliselt omanik, siis võib esineda ka erandlikke olukordi, kus on ebaseaduslikult ehitatud võõrale kinnisasjale või ehitatud ja lammutada sooviv isik ei ole kinnisasja omanik. Sellistel juhtudel saab pädev asutus korrastamise kohustuse panna ka nimetatud isikutele.

Põhjendatud juhtudel on pädeval asutusel õigus lisaks nõuda ehitusprojekti aluseks olevate uuringute tegemist, olemasolevate uuringute täpsustamist ja/või ehitusprojekti ülevaatamist pädeva isiku poolt. Ehitusprojekti aluseks olevad uuringud on sätestatud ehitusprojekti uuringuid kirjeldavas paragrahvis. Lisauuringute nõudmist tuleb põhjendada ning see on võimalik, kui pädev asutus tuvastab, et ehitusprojekti aluseks olevaid uuringuid ei ole teinud pädev isik, kui ehitise omaduste tõttu oleks olnud vajalik teha teatud uuringuid või kui tehtud uuringud on ilmselgelt ebapiisavad. Lisauuringute nõudmine peab olema seotud EHS-s sätestatud nõuete täitmisega - ühesõnaga neil

peab olema selge väljund, mis on esitatud ehitusprojektis jäetud kajastamata. Pädev asutus võib samuti nõuda ehitusprojekti auditit. Ehitusprojekti auditit saab nõuda ehitusprojektile, mille puhul on ehitusprojekti auditi tegemine kohustuslik.

Pädev asutus kaasab vajadusel külgnevate kinnisasjade omanikud või muud isikud, kelle õigusi või huve võivad taotletav ehitise ja ehitamine riivata või märkimisväärselt mõjutada. Pädev asutus võtab kaasamisel arvesse külgnevate kinnisasjade omanike või muude isikute varasemaid seisukohti, mis puudutavad esitatud ehitusloa taotlust. Pädev asutus võib põhjendatud juhul jätta eeltoodud isikud kaasamata, kui ehitusloa on võimalik anda eeltoodud isikute õigusi või huvisid märkimisväärselt riivamata. See säte annab ehitusloa andjale kaalutusõiguse isikute kaasamiseks. Pädeva asutuse kaasamiskohustus ei ole absoluutne. Kui kavandatava ehitisega seonduvaid küsimusi on arutatud detailplaneeringu või projekteerimistingimuste andmise menetluses, saab pädev asutus arvestada nimetatud menetlustes väljendatud seisukohtadega. Kaasamine on kohustuslik isikute osas, kes ei ole teadlikud ehitise ehitamise kavandamisest.

Avalike naabrusõiguste piiritlemisel on oluline naabri mõiste ja seega naabrusõiguse isikuline kaitseala. Ka siin ei ole suurt abi seadusandja senisest tegevusest, küll aga on naabri mõistega tegeldud kohtupraktikas. Näiteks oli Tallinna Ringkonnakohtu lahendis 3-07-102⁷⁵ tegemist olukorraga, kus vaidlustatava ehitusloaga seotud kinnistu ja kaebajale kuulunud kinnistu vahele jäi kaks tänavat ning park. Ringkonnakohus leidis, et kuna kaebaja huvisid kaitsvaks õigusnormideks võiksid olla muinsuskaitseala põhimääruse ning planeeringu normid miljöö säilitamiseks, siis on subjektiivne avalik õigus kõikidel piirkonna elanikel ja järelikult ei ole vajalik naabrite kinnistute vahetu piirnemine.

Ringkonnakohus leidis, et põhimõtteliselt võivad avalikke naabrusõigusi omada ka eluruumi võlasuhte (nt üürilepingu) alusel kasutatavad isikud, juhul kui ehitusnormid on mõeldud kaitsma ka ehitise lähialal elavate isikute huve oma elukeskkonna suhtes; eluruumi kasutamise õiguslik alus mõjutab ainult isiku selle eluruumiga seotud huvide kaalu⁷⁶. Milliste ehitusnormidega sellisel juhul tegemist võiks olla, jätab ringkonnakohus mainimata. Selle kaasuse lõpplahendis võtab ringkonnakohus aga seisukoha, et kindlasti ei ole selleks detailplaneeringu normid, mille kohaselt on mingi ala ette nähtud avalikkuse poolt kasutatavateks ehitisteks⁷⁷. Seega puudub nende normide rikkumisel kaebeõigus planeeringuga naabruses elava, kuid kinnisvara mitteomaval isikul.

Naabri mõistet ei tuleks kitsendada vaid vaidlusaluse kinnistuga piiri omava kinnistu omanikule, vaid lähtuda pigem asjaomase kaitsenormi (avaliku naabrusõiguse) mõjualast ning mõista naabrina ka kaugemal asuvate kinnisasjade omanikke. Selles osas tuleb nõustuda ringkonnakohtu seisukohaga, et sõltuvalt normist võivad kaitse all olla kõikide ehitise lähialal elavate isikute huvid. Rangelt ainult naabrite ühisest piirist lähtumine tuleks samas kõne alla normide puhul, milles juba üldabstraktsel tasandil (õigusnormis) on juttu ainult külgnevate kinnisasjade omanikest (nt kujud). Ka Saksa õiguses nähakse kinnisasja omanikku kui oma kinnisasja „esindajat“ õiguslikes suhetes teiste kinnisasjadega. Omanikuga on võrdsustatud korteriomanik, hoonestusõiguse omanik, kasutusvaldaja ja märkega kindlustatud kinnistu ostja, kellele on üle läinud valdus, viljad ning koormatised.⁷⁸

Avalike naabrusõiguste kaitse saab kehtivas õiguses tuletada nii planeerimis- kui ka ehitusõigusest. Planeerimisõiguses kajastatakse naabrusõigusi peamiselt detailplaneeringus, samas võivad teatud maakasutuspiirangud samuti tuleneda kõrgema astme planeeringutest. Kinnisomandile võib maakasutus- ja ehitustingimusi seada planeeringu alusel⁷⁹, mis tähendab, et reaalsed kitsendused

⁷⁵ TlnRK 3-07-102, p 14.

⁷⁶ Kohtumäärus asjas 3-06-310, p 15

⁷⁷ 3-06-310, p 12.

⁷⁸ Wahl in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, § 42, Abs. 2, Rn 143.

⁷⁹ PlanS-i § 3 lõige 3.

tulenevad alles planeeringu alusel antud aktidest. Planeerimine on suunav haldus, mis erineb ehitusõigusest kui korraldavast haldusest sanktsioonide puudumise poolest. Planeerimisõiguses kokku lepitud lahenduste täitmine ja tagamine (siinkohal rõhk avalikel naabusõigustel) realiseeruvad hilisemas tegevuses. Kuigi planeerimismenetluses kehtib igaüheõigus kehtestatud planeeringu vaidlustamiseks, on see piiritletud avalike huvide kaitse või subjektiivsete õiguste või vabaduste riivega.⁸⁰ Populaarkaebuse eesmärk ei ole kolmandate isikute erahuvide kaitse.⁸¹

Avalike naabusõiguste eripära seisneb nende tekitatavas kolmepolaarses suhetekompleksis haldusorgani ja haldusakti adressaadi (ehitaja) ning haldusorgani ja kolmanda isiku (naabri) vahel⁸² – seega võib öelda, et haldusorgan vahendab kahe eraisiku vahelist konflikti (horisontaalsuhet)⁸³. Kuna sellise õigusliku puntra tekitab esmalt suhe adressaadi ja haldusorgani vahel, on leitud, et naaber, seistes kolmandana sellest õigussuhtest väljapool, peab leppima „mitte eriti tänuväärse kolmanda isiku rolliga“⁸⁴ ja on kogu õiguslikus konstruktsioonis seega vihjamisi tagaplaanil. Tegelikult tuleks hoiduda naabri huvide alaväärtustamisest ehitaja huvide ning avalike huvide ees, sest kolmanda isiku kujul ei ole siiski tegemist kolmandajärgulise, vaid horisontaalsuhtes ehitajaga sümmeetrilisel õiguspositsioonil asuva isikuga.⁸⁵

Selleks, et teha kindlaks, kas tegemist on naabri huve kaitsva normiga, mille rikkumise korral on võimalik pöörduda halduskohtusse, kasutab Saksa õigusteadus (ja mitte kuigi üllatuslikult ka Riigikohus⁸⁶) kaitsenormiteooriat (saksa keeles *Schutznormtheorie*). Kaitsenormiteooria kohaselt sõltub subjektiivsete avalike õiguste tunnustamine sellise sätte olemasolust, mida ei ole vastu võetud lihtsalt avalikes huvides, vaid mis peaks teenima ka eraisikute huvisid. Mõõtuandev on seega seadusega kavandatud huvide kaitse.⁸⁷ Samas ei anna kaitsenormiteooria mingeid kindlaid kriteeriumeid, mille abil tuvastada, kas õigusnorm kaitseb avalike huvide kõrval ka kellegi erahuvisid. Eesti konteksti juurde tagasi tulles ei paku seejuures abi ka püüd kitsendada otsinguid ainult ehitusõigusele, sest väidetavalt on haldusaktist ebasoodsat mõju kogeval isikul, kes ei ole haldusakti adressaat, just selles õigusharus kõige raskem näidata, et tema subjektiivset avalikku õigust on rikutud.⁸⁸

Saksa kohtupraktikas on üks üldsõnastusega, mida võib käesoleva seletuskirja autorite arvates pidada kõige üldisemaks kriteeriumiks avalikku naabusõigust sisaldava õigusnormi tuvastamisel – normi naabusõigusliku toime eelduseks ja tõendiks on asjaolu, et normi faktilise koosseisu individualiseeritud tunnustest on võimalik tuletada isikute ring, kes eristuvad üldsusest.⁸⁹ Dogmaatikas on õnneks mindud täpsemaks ning selgitatud, et õigusnormid kaitsevad naabrit ainult siis, kui nad loovad ehitaja kujundushuvi ning naabri säästmishuvi vahel konkreetse tasakaalustatuskorra⁹⁰ ja n-ö saatusekaaslaste ringi, mille tagajärg on, et ehitaja peab oma tegevuses arvestama piirangutega naabrite huvides ja võib samas oodata, et ka naabrid neist piirangutest kinni peavad⁹¹. Seega võib teise kriteeriumina välja tuua teatava solidaarsussituatsiooni tekkimise naabrite

⁸⁰ PlanS-i § 26 lõige 1.

⁸¹ RKHK 3-3-1-29-10, p 19. – RT-s avaldamata.

⁸² C. Bönker in C. Bönker, S. Grotefel, W. Hoppe. *Öffentliches Baurecht. 4. Auflage.* C.H. Beck Verlag. München, 2010, § 18, Rn 31 (S 510).

⁸³ Schmidt-Kötters in H.Posser, H. A. Wolff. *VwGO. Beck'scher Online-Kommentar. Stand 1.7.2010. Edition 14.* C.H. Beck Verlag. München, § 42, Rn 138.

⁸⁴ M. Keller. Omanikud, naabrid ja ehitusamet – suhtekolmnurk Saksa avalikus naabusõiguses. *Juridica* 2006, VII, lk 471.

⁸⁵ R. Wahl in E. Schmidt-Aßmann, F. Schoch, R. Pietzner. *Verwaltungsgerichtsordnung. – Kommentar.* München, 2009, *Vorbemerkung zu § 42, Abs. 2, Rn 66*

⁸⁶ E. Vene. Mõningaid tähelepanekuid haldusprotsessuaalsest kaebeõigusest kohtupraktika pinnalt. Toim. A. Avi, Riigikohus 2001. Lahendid ja kommentaarid, Tallinn 2002, lk 1135.

⁸⁷ Maurer, § 8, Rn 8 (S. 166).

⁸⁸ I. Pilving. Right of Action in Estonian Administrative Procedure. *Juridica International* 1999, IV, p 60.

⁸⁹ H. Maurer. *Allgemeines Verwaltungsrecht.* München, 2004, § 8, Rn 9 (S. 167)

⁹⁰ Wahl/Schütz in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, § 42, Abs. 2, Rn 141.

⁹¹ H. Maurer. *Allgemeines Verwaltungsrecht.* München, 2004, § 8, Rn 9 (S. 167 ff)

vahel, mille alusel võib üks naaber teiselt (haldusorgani kaudu) nõuda, et viimane peaks kinni samasugustest avalik-õiguslikest nõuetest nagu temagi.

Naabrite huvide vaheline tasakaalustatuskord võib Saksa seadusandja poolt olla ammendavalt reguleeritud abstraktsete koosseisutunnustega⁹², seega juba õigusnormi tasandil⁹³. Sellisel juhul on tegemist normidega, mis vahendavad naabri kaitset üldiselt, normi sisu alusel⁹⁴. Samamoodi sisaldub ka kaitstavate isikute ring (ehk kes on naaber õiguslikus mõttes) juba normis eneses.⁹⁵ Need normid teeb huvitavaks see, et kuna eesmärgiks seatud kaitsenivoo on juba ette antud, on nendes normides sisalduvate nõuete rikkumise korral tegemist naabri subjektiivse avaliku õiguse rikkumisega ja naabri õiguste tegeliku tuntava riive tuvastamine ei ole seega enam oluline.⁹⁶ Tüüpiliseks näiteks kolmandat isikut üldiselt kaitsvate normide koht on vahekauguse (kujade) sätted.⁹⁷

Normi kaitsemõju võib aga tuleneda ka alles selle täiendamisest viite kaudu konkreetsele ruumilisele situatsioonile (olukorraservatsiooniga kaitsenormid)⁹⁸. Sellisel juhul on lisaks normi objektiivsele rikkumisele nõutav veel hinnangu andmine üksikjuhtumi asjaolude alusel. Alles normi sisu ja üksikjuhtumi asjaolude hindamise kombinatsioon määrab, kas üksikjuhtumil on tegemist naabri kaitseõigusega⁹⁹. Näiteks on olukorra spetsiifika oluline, kui naaber tugineb oma kaebuses nn arvestamise põhimõttele, mis kohustab objektiiv-õiguslikult (Saksa ehitusseadustiku § 34 lg 1) ehitajat keskkonnale ning eriti naaberkinnistutele tähelepanu pöörama ja mis omandab ainult erandkorras subjektiiv-õigusliku naabrit kaitsva iseloomu.¹⁰⁰ Isiku huvi tegelik kahjustamine võib olla ka naabusõiguse enda nõutav.¹⁰¹ Samuti on naabri mõiste olukorraservatsiooniga kaitsenormide puhul suhteline ja sõltub iga juhtumi puutumusest. Mõistagi vajab alati tõlgendamist, kas tegemist on olukorraservatsiooniga kaitsenormiga ning kui on, siis kui suur faktiline riive on vajalik subjektiivse avaliku õiguse tekkimiseks. Erinevates normides võib seejuures olla eelduseks seatud erinev kraad faktilist riivet.¹⁰² Järelikult on olukorraservatsiooniga normide puhul tegemist Eesti halduskohtumenetlusele tuttavate normidega, mille puhul peab kaebaja näitama lisaks subjektiivsele avalikule õigusele ka selle riive toimumist.

Riigikohus on mitmetes lahendites tunnustanud arvestamisepõhimõtet. Lahendis nr 3-3-1-42 leiti, et „Riik ja omavalitsused ei tohi võimaldada isikutel enda omandiõiguse teostamisel kahjustada piiramatult teiste isikute ja avalikke huve (PS § 19 lg 2 ja § 32 lg 2 kolmas lause). /.../ Ehitusloa andmisel ei saa aga olla takistuseks igasugune naabri vara väärtuse vähenemine uue ehitise tõttu. Ka naabri omandiõigus ei ole piiramatu. Õigesti märgib linnavalitsus, et naaber peab taluma ehitise rajamist, mis on lubatud planeeringuga ja sobib ümbrusse ning on ka muidu õiguspärane.“¹⁰³. Väärtuse vähenemise kohta on näiteks öeldud, et asja ümbritsev müra võib vähendada asja, sh korteriomandi väärtust ilma asja füüsiliselt kahjustamata juhul, kui müra segab asja kasutamist ning asja omanikul ei ole võimalik nõuda segamise lõpetamist. Juhul kui müra levimine kujutab endast õigusrikkumist, on asja omanikul õigus nõuda müra tekitamise lõpetamist või müra tugevuse viimist kooskõlla VÕS-i § 1055 lg 1 esimese lause alusel.¹⁰⁴

⁹² Wahl/Schütz in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, § 42, Abs. 2, Rn 141.

⁹³ Mampel in H. Johlen, M. Oerder. *Münchener Anwalts Handbuch, Verwaltungsrecht*. München, 2003, § 9, Rn 34.

⁹⁴ M. Keller, lk 473.

⁹⁵ Wahl/Schütz in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, § 42, Abs. 2, Rn 141.

⁹⁶ Mampel in Johlen/Oerder, § 9, Rn 34.

⁹⁷ M. Keller, lk 474.

⁹⁸ Wahl/Schütz in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, § 42, Abs. 2, Rn 141.

⁹⁹ M. Keller, lk 473. D. Mampel, § 9, Rn 36.

¹⁰⁰ H. Maurer. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, 2004, § 8, Rn 9 (S. 167 ff)

¹⁰¹ Bönker in Hoppe/Bönker/Grotefels, § 18 Rn 39 (S. 513)

¹⁰² Wahl/Schütz in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, § 42, Abs. 2, Rn 141.

¹⁰³ RKHK 3-3-1-42-03, p 16. – RT III 2003, 23, 229.

¹⁰⁴ RKTk 3-2-1-43-08, RT III 2008, 26, 172.

Täpsemalt on õiguste rikkumise võimaluse kohta võimalik välja tuua järgnevad arvamused. Ehitusloa saab teoreetiliselt kellegi õigusi rikkuda juhul, kui lubatav ehitustegevus on vastuolus ehitusloa sisulisi või selle väljaandmise menetluslike nõudeid sätestava õigusnormiga, millest tuleneb kellegi subjektiivne õigus.¹⁰⁵ Ehitus ei vasta nõuetele, kui ehitus või selle projektikohane kasutamine kahjustaks ebamõistlikult kolmandate isikute õigusi.¹⁰⁶ Näiteid võib tuua ka vastupidisest olukorrast. Riigikohus leidis, et „Kaebaja väide detailplaneeringu nõuete rikkumisest rekonstrueerimisel ei saa iseendast olla kaebuse rahuldamise aluseks, kui sellega ei kaasne kaebaja õiguste rikkumine.“¹⁰⁷ Veel on Riigikohus leidnud, et kaebusest ei nähtu, et kaebajale kuuluks servituudist tulenev õigus keelata naabril püstitada ehitist üle teatud kõrguse, saada piiramata mahus loomulikke valgust või keelata kõike, mis võib takistada väljavaadet kinnistult. Kaebusest ei nähtu, et rekonstrueeritava hoone kõrguse tõttu on rikutud kaebaja õiguslikult kaitstav privaatsus.¹⁰⁸

Riigikogus on laiendanud AÕS-st tulenevat naabrusõiguste kaitset ja leidnud, et „Ringkonnakohus on andnud tõlgenduse PES §-le 54 ja leidnud ennatlikult, et kaebajat ei tulnud ehitusloa andmise menetlusse kaasata, sest loa andmisel on ehitusloa taotlejale kuuluva kinnisasja naabrid menetlusosalisteks vaid siis, kui loa andmisega kahjustatakse nende asjaõigusseaduse §-des 143–154 sätestatud naabrusõigusi. Halduskollegium ei nõustu selle seisukohaga ja leiab, et tulenevalt inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitses ning hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetlusse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Naabrite õiguste piiramine ei välista ehitusloa andmist, kuid neile tuleb anda võimalus kaasa rääkida neid puudutava otsuse tegemisel.“¹⁰⁹

Naabrite kaebeõiguse kohta leidis Ringkonnakohus, et „Ehitusloa andmise menetluses ja halduskohtus kaitstav subjektiivne õigus kasvab välja juba ehitusloa andmisega kaasnevast tuntavast riivist naabri huvidele. PES § 43 lg-s 1 toodud nõuded, mille kohaselt peab ehitus olema projekteeritud ja ehitatud hea ehitustava ja üldtunnustatud reeglite järgi, sealhulgas nii et see sobiks kokku ümbrusega, kaitsevad avaliku huvi kõrval ka ehitamisest puudutatud naaberkinnisasjade omanike huve vältida ehitamisega kaasnevaid negatiivseid mõjutusi oma varale. /.../ Seetõttu on isikul, kellele ehitusloaga ettenähtud ehitustegevus tekitab negatiivseid mõjutusi, õigus ehitusloa vaidlustada motiivil, et ehitusloa ei põhine kehtival detailplaneeringul.“¹¹⁰

Avalike huvide kaitse kaalumise näite ehitusloa kehtetuks tunnistamisel võib tuua Hotell Delfine kaasusega seotud Tallinna Ringkonnakohtu lahendi, kus tõdeti, et kaebuse esitaja huvi säilitada juba püstitatud ehitus, ei ole vältimatult kaalukam kui avalik huvi tagada seaduslikkus ja naaberkinnisasjade omanike huvid, et tagada neile senine miljöö planeerimismenetluse ajaks. Vastustaja pidas avalikku huvi seaduslikkuse tagamiseks ülekaalukamaks kui kaebuse esitaja huvisid, arvestades ka asjaolu, et kaebuse esitaja oli ehitamise õigusvastasusest teadlik.¹¹¹

Ehitusloa menetluse puhul on tunnustatud isiku õigust teabele, mida on käsitletud seoses motiveerimiskohustusega. Riigikohus leidis, et „Vajalik on nende projekteerimistingimuste motiveerimine, millega ehitusõigust üldplaneeringu või muu õigusaktiga võrreldes kitsendatakse. Isikul on õigus teada, mis põhjustel selline kõrvalekaldumine üldistest tingimustest tema kahjuks tehakse.“¹¹² Näite võib tuua ka vastupidisest kohustusest: „Ehitusloa vaidlustada sooviv isik peab ehitusloast teadasaamisest astuma samme selleks, et selgitada, kas ja kuidas võib ehitusloa tema

¹⁰⁵ TlnRK 3-06-2228.

¹⁰⁶ RKHK 3-3-1-34-05, RT III 2005, 36, 356.

¹⁰⁷ RKHKm 3-3-1-3-06, RT III 2006, 9, 86.

¹⁰⁸ RKHKm 3-3-1-3-06, RT III 2006, 9, 86.

¹⁰⁹ RKHK 3-3-1-56-02, RT III 2002, 25, 283.

¹¹⁰ 3-04-109, p 21.

¹¹¹ TlnRK 3-06-1858, p 10.

¹¹² RKHK 3-3-1-28-06, p 9.

õigusi rikkuda. Sellisteks sammudeks on eelkõige ehitusloa väljanõudmine ning ehitusloa aluseks olnud ehitusprojektiga tutvumine.¹¹³ Naabri ülekaalukaid huvisid on Riigikohus tunnustatud järgnevalt: „Veel on leitud, et samuti ei välistaks kasutusloa andmise võimalus omavolilise juurdeehituse lammutamist, kui naabri ülekaalukad huvid või avalik huvi seda tingivad.“¹¹⁴

Pädev asutus kooskõlastab ehitusloa taotluse, ehitusprojekti ja ehitise auditi vastava valdkonna asutustega või küsib selle kohta arvamust. Vastava valdkonna asutuste all on eelkõige silmas peetud riikliku järelevalve teostajaid riikliku järelevalve peatüki järgi. Kuna ei saa välistada, et taotlus koos teiste dokumentidega tuleb esitada ka teistele asutustele, on see loetelu jäetud lahtiseks. Eristada tuleb kooskõlastajaid ja arvamuse andjaid. Kooskõlastada saab haldusorganitega, kelle pädevuses on ehitusloa andja tähelepanu juhtida seadusest tulenevatele kohustustele või keeldudele. Kooskõlastaja seisukoht on lõppotsustajale siduv. Arvamuse andmiseks võib taotluse esitada ehitusloa andja valitud isikutele, kelle arvamus on ehitusloa menetluses lõppotsuse suhtes tähtis. Arvamus ei ole lõppotsustajale siduv. Kooskõlastatakse ja arvamust antakse eelduslikult ehitisregistris elektroonse menetlusena. Seega teeb edasisaatmistoimingud haldusorgan ise ja seega hoitakse kokku halduskoormust ja ressursse. Kui kooskõlastajad või arvamuse avaldajad esitavad märkusi, mille tulemusel tuleb ehitusloa taotlust või sellega seonduvaid dokumente muuta, siis haldusorgan annab taotlejale puuduste kõrvaldamiseks tähtaja. Kuna menetlus toimub ehitisregistri kaudu, on kooskõlastamise või arvamuse andmiseks ette nähtud kümme tööpäeva, mis peaks olema piisav puudustele viitamiseks.

Otsus ehitusloa andmisest või andmata jätmisest tuleb teha 20 tööpäeva jooksul. HMS-i järgi on seda tähtaega võimalik pikendada.

§ 34. Ehitusloa andmisest keeldumine

Ehitusloa andmisest keeldumise alused on sätestatud, et näidata, millistel juhtudel võib ehitusloa andja keelduda ehitusloa andmisest. Kui ehitusloa menetluse paragrahv sätestas kontrollieseme piirid – detailplaneeringu, projekteerimistingimuste ja ehitusprojekti ehitusprojektile esitatavatele nõuetele vastavuse. Ehitusloa andmisest keeldumine on kaalutusotsus, mille piirid tulenevad kõnesolevas seaduses sätestatud põhimõtetest ja -nõuetest. Ehitusloa andja peab taotluses puuduste tuvastamisel rakendama lisameetmeid – nõudma uuringute täiendamist, ehitusprojekti ülekontrollimist pädeva isiku poolt või tuvastama ehitusprojekti nõuetele mittevastavuse ning andma seejärel taotlejale lisatähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Kui neid meetmeid on rakendatud, võib otsustada, kas keelduda ehitusloa andmisest. Keelduda on võimalik, kui ehitise ei vasta detailplaneeringule, projekteerimistingimustele ega ehitisele ja ehitamisele esitatud nõuetele. Lisatud on keeldumise alus, kus ehitusloa andmisest saab keelduda, kui sellega kaasneb kinnisasjaga piirnevate kinnisasjade omanikele või muudele mõjualas olevatele isikutele märkimisväärne negatiivne mõju, mida ei ole võimalik vähendada ega leevendada. See alus viitab naabusõiguste kaitsele. Lisaks on ehitusloa andmisest võimalik keelduda, kui ehitusprojekt ei vasta ehitusprojektile esitatavatele nõuetele. Samuti võib keelduda, kui pädev asutus on algatanud ehitusprojekti aluseks olnud detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise menetluse. Planeerimisseadus annab võimaluse sätestada olulise ruumilise mõjuga objekti planeerimise, üldplaneeringu või detailplaneeringu koostamise ajaks ajutise ehituskeelu. Seetõttu ei saa anda ka ehitusluba.

Veel on ehitusloa andmisest keeldumise alus see, kui taotleja on teadlikult esitanud valeandmeid. Valeandmete esitamine võib puudutada näiteks ehitusprojekti aluseks olevate andmete ebaõigel kujul esitamist või muid taotlusega seonduvaid asjaolusid. See alus on vajalik, sest valeandmete esitamise tõttu võivad saada riivatud kolmandate isikute õigused, mistõttu tuleb sellisel juhul

¹¹³ TlnRK 3-04-109, p 15.

¹¹⁴ RKHK 3-3-1-64-02, p 14.

ehitusloa andmisest keelduda. Asjatundlikkuse põhimõtte ja ehitamisele esitatavate nõuete põhjal peab ehitusprojekti koostama või selle koostamist kontrollima pädev isik. Pädev asutus kontrollib ehitusprojekti üle üksnes formaalset. Seetõttu on vajalik, et ehitusprojekt oleks koostatud pädevalt ja et selle alusel saaks ehitada nõuetele vastav ehitis. Eelduslikult suudab sellise projekti koostada üksnes selleks piisavate teadmistega isik. Lisaks on ehitusloa andmisest keeldumiseks alus siis, kui ehitise või ehitamisega kaasneb oluline keskkonnamõju, mida ei ole võimalik vältida ega leevendada. Viimase aluse rakendamine eeldab keskkonnamõtjude hindamist, see nõue tuleneb eriseadusest. Ehitusloa andmisest keeldutakse, kui ehitise lammutamine ei vasta avalikele huvidele. Nimetatud alus on seotud eelkõige eriosadega, kus ehitise säilimise osas on oluline avalik huvi, näiteks raudteerajatised.

§ 35. Ehitusloa kehtivus

Erinevalt varasemast on ehitusloa kehtivusele seatud viieaastane piir, mis ei ulatu kaugemale kui seitse aastat. Vastava sätte lisamise tingis asjaolu, et energiatõhususe nõuded muutuvad iga viie aasta tagant ning avalikul võimul peaks olema võimalik ehitada soovivaid isikud mõjutada selleks, et nad täidaksid energiatõhususega seonduvaid nõudeid. Kui ehitusloa kehtivus lõpeb, siis tuleb taotleda uus ehitusluba.

§ 36. Ehitusloa kehtetuks tunnistamine

Ehitusloa kehtetuks tunnistamisel, peatamisel või muutmisel võib olla õiguslik tähendus sellest tulenevate meetmete kasutuselevõtuks. Haldusakti kehtetuks tunnistamine, peatamine ning muutmine on HMS-s reguleeritud ühte moodi, seetõttu ei eristada ka käesolevas paragrahvis, et tegu on kõikide loetletud juhtudega. Ehitusloa kehtetuks tunnistamine tähendab sellest tulenevate õiguste – ehitamise õiguse – peatamist. Peatamine on väga levinud erinevate lubade puhul, kus loa adressaadi tegevuses mingite tunnuste ilmnemisel vastava loa toime ajutiselt peatatakse. Kuna sellise peatamise esialgne tagajärg on analoogiline haldusakti kehtetuks tunnistamisele – haldusaktiga antud õigust või kohustust ei ole võimalik realiseerida – siis tuleb haldusakti peatamisel arvestada haldusakti kehtetuks tunnistamise regulatsiooniga. Nagu haldusakti kehtetuks tunnistamine, nii ei tohi ka haldusakti peatamine toimuda kergekäeliselt.¹¹⁵ Riigikohus on märkinud, et loa peatamise otsustamisel peab haldusorgan arvestama proportsionaalsuse põhimõttega, st et 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.¹¹⁶

Ehitusloa kehtetuks tunnistamise säte on vajalik selleks, et anda haldusorganile hiljem võimalus ehitusluba peatada, muuta või kehtetuks tunnistada. Sätte sõnastus viitab ka sellele, et haldusakti kehtetuks tunnistamisele peab eelnema haldusakti peatamine. See säte on riikliku järelevalve teostajatele antud ettekirjutuste tegemiseks. Ettekirjutuse tegemisel saavad riikliku järelevalve teostajad lähtuda kehtetuks tunnistamise sätetest. Kõnesoleva seaduse eriosades võidakse sätetada, et ehitusloa kehtetuks tunnistamiseks esineb veel aluseid. Ehitusloa kehtetuks tunnistamiseks võib esitada taotluse nii ehitusloa omaja kui ka mõni teine isik, samuti võib selle otsustada pädev asutus omaalgatuslikult.

Riigikohus on oma otsuses nr 3-3-1-23-06¹¹⁷ leidnud, et ehitusloa kehtetuks tunnistamine on äärmiselt range mõjutusvahend, mida saab kasutada kohases menetluses ning üksnes ilmselgelt domineeriva avaliku huvi korral. Seejuures peavad puuduma või olema ammendatud leebemad

¹¹⁵ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 375.

¹¹⁶ RKHK 3-3-1-32-02, RT III 2002, 20, 232.

¹¹⁷ RKHK 3-3-1-23-06, RT III 2006, 23, 211.

võimalused rikkumise kõrvaldamiseks või selle kahjulike tagajärgede ärahoidmiseks (ehitusloa peatamine, muutmine, ettekirjutus puuduste kõrvaldamiseks jms).

Kõnesolev säte näeb ette, et ehitusluba võib kehtetuks tunnistada, kui ehitusloa omaja seda taotleb, välja arvatud kui teistel isikutel on ehitusloa kehtima jäämise osas õigustatud huvi. Selline huvi võib esineda näiteks juhtudel, kui ehitusluba on antud isikule, kes ei ole kinnisasja omanik või vastupidi. Kuigi kinnisasja omanikul on omandipõhiõigusest tulenevalt õigus oma kinnisasjal ehitamist piirata, võib kolmandal isikul – näiteks riigil või kohalikul omavalitsusel – olla ülekaaluka avaliku huviga seonduv põhjus ehitusloa kehtima jäämise osas (avaliku huviga ehitised). See alus annab ehitusloa omajale õiguse taotleda ehitusloa peatamist, muutmist või kehtetuks tunnistamist. Selle aluse kasutamine võib kõne alla tulla juhtudel, kui isik soovib uut ehitusluba või soovib vana luba mingitel põhjustel muuta. Selle aluse kasutamisel tuleb arvestada kolmandate isikute õigustega ja muude tingimustega HMS-i järgi.

Lisaks on ehitusluba võimalik peatada või kehtetuks tunnistada, kui ehitise ei vasta ehitusprojektile, detailplaneeringutele, projekteerimistingimustele ega ehitisele ja ehitamisele esitatud nõuetele või kui ehitamine ei vasta ehitusprojektile, detailplaneeringutele, projekteerimistingimustele ega ehitisele ja ehitamisele esitatud nõuetele.

Samuti on ehitusluba võimalik peatada, kui ehitusloa õigusvastase realiseerimisega kaasneb kinnisasjaga piirnevate kinnisasja omanikele või muudele mõjualas olevatele isikutele märkimisväärne negatiivne mõju, mida ei ole võimalik vähendada ega leevendada. See säte viitab naabusõigustele, mida on selgitatud ehitusloa menetluse sätte juures.

Veel on ehitusluba võimalik peatada või kehtetuks tunnistada, kui ehitusloa taotlemisel on teadlikult esitatud valeandmeid, millel oli ehitusloa andmise otsustamisel oluline mõju.

§ 37. – 48. Kasutamise teatis ja kasutusluba

§ 37.-40. Ehitise kasutamise teatis

Ehitise kasutamisest teavitamine on Eesti õiguskorras uuenduslik. Töögrupp ei tuvastanud analoogset regulatsiooni ka võrdlusriikidest. Kasutamisest teavitamise instituudi loomise eesmärk on sarnane ehitise teatisega, kus eesmärk on:

- 1) vähendada halduskoormust;
- 2) võimaldada isikutel vähemohtlikumaid või avaliku huvita ehitisi kasutada kasutusloata;
- 3) võimaldada haldusorganil saada ehitiste kohta käivat teavet loamenetluseta.

Ehitise kasutamise teatis asetseb n.-õ. vaba kasutamise ja kasutusloa vahel ja annab haldusorganile võimaluse saada hõlpsasti teada, milliseid ehitisi on asutud kasutama. Haldusorgan saab seejärel oma riikliku järelevalve ülesandeid paremini planeerida. Eelduslikult peaks osaliselt vabanema loamenetlusele kulutatav ressurss, mistõttu haldusorganitel peaks tekkima paremad võimalused teostada järelevalvet

Ehitist kasutada soovival isikul on aga teatud ehitisi võimalik seaduslikult kasutama hakata teatise esitamise kaudu. Haldusorganil on õigus tulla teatatud ehitist kontrollima talle sobival ajal.

Ehitise kasutamise teatist ei tule esitada, kui kasutuskohustusliku ehitise kasutusloa taotlus sisaldab ehitisi, mille kasutamisest peab teavitama. Sellisel juhul asendab ehitise kasutusluba ka kasutamise teatist. Säte sisaldab kontsentratsioonipõhimõtet, kus isikul ei ole kohustust esitada nii teatist kui ka kasutusluba samaaegselt, vaid kasutusloa taotluse esitamisega on nimetatud kohustus täidetud. Seejuures kui kasutusloa taotluse esitamise ajal ei olnud kasutamise teatise esitamise kohustusega

objekti nimetatud, siis hiljem ehitisse kasutamise teatisega süsteemi lisamise järgselt peab ikkagi esitama ka kasutamise teatise (kui see on nõutav).

Ehitise kasutamise teatis esitatakse ehitisregistris elektrooniliselt. Kui elektroonilist teatist ei ole võimalik esitada, esitatakse teatis paber kandjal ja pädeval asutusel on kohustus teatises esitatud andmed kanda ehitisregistrisse. Teatises esitatakse järgnevad andmed:

- 1) esitaja nime;
- 2) taotluse sisu;
- 3) ehitise kasutamise otstarvet;
- 4) ajutise ehitise ehitamise korral ehitise kasutamise aega, kuid mitte kauem kui 5 aastat;
- 5) ehitise asukoha andmeid;
- 6) seaduses sätestatud juhul energiatõhususe kohta käivaid andmeid;
- 5) seaduses sätestatud juhul pädeva isiku andmeid.

Ehitise kasutamise teatise alusel võib ehitist kasutada tähtajatult. Mõistagi on kasutamise eelduseks ehitise nõuetele vastavus. Kui ehitis ei vasta nõuetele või on suisa ohtlik, tuleks selle kasutamine peatada.

§ 41. Kasutusluba

Praktikas esilekerkivaks suurimaks probleemiks kasutuslubade taotlemisel on omavoliliste ehitiste või ehitustööde ehk ehitusloata ehitamise korral ehitisele kasutusloa taotlemine. Kehtiva regulatsiooni kohaselt tuleb taotleda kõigepealt ehitusluba ja seejärel kasutusluba.

Arutelul huvigruppidega leiti, et kasutusloa taotleja küsimus peaks olema lahendatud sarnaselt ehitusloa taotleja küsimusega. Toodi välja, et kasutusluba näitab, et ehitusloal toodud ehitis on valmis saanud.

Tekkis arutelu, millal on vajalik koostada ehitusprojekt, et saada uus kasutusluba (nt kasutusotstarbe muutmisel). Päästeamet rõhutas, et kui muudetakse ehitise kasutusotstarvet, kuid ehituslikke töid, mis nõuaksid ehitusluba, ei tehta, siis võiks olla ehitise funktsiooni muuta lubava kasutusloa eelduseks ehitustehniline ekspertiis, mis kinnitaks ehitise sobivust ka uueks otstarbeks. Küsimused olid kasutusloa ja kasutusotstarbe siduvusest ning nende eristamisest. Veel arutleti, millised ehitised ei vaja kasutuslube, kas üksikelamu vajab kasutusluba ning kuidas see on seotud ehituslubadega. Muuhulgas tehti ka ettepanek et üksikelamutel ei ole kasutusluba vajalik. Kui laiendada ehitist 33%, siis ei ole planeeringut vaja, aga korterelamu ehitamisel on vaja loamenetlus.

Sloveenias on kasutusluba defineeritud kui haldusorgani luba ehitatud ehitise kasutamiseks. Kasutusluba antakse inspekteerimise tulemuste alusel. Inspekteerimisel kontrollitakse, kas ehitatud ehitis vastab ehitusloale ja kehtivatele tehnilistele nõuetele. Ruumide kasutuselevõtmine on keelatud, enne kasutusloa andmist.

Loamenetlus

- 1) Kes esitab taotluse – nii ehitusloa kui kasutusloa taotluse esitab investor ehk tellija. Kui investor kasutusloa taotlust ei esita, võib selle esitada ka ehitaja.
- 2) Kes kaasatakse menetlusse – nii puudutatud isikud kui ka kooskõlastajad/arvamuse andjad. Ehitusloa puhul kaasatakse isikuid, kellesse asi võib puutuda. Kasutusloa puhul moodustab haldusorgan inspekteerimise komisjoni. Kui mõni komisjoni liige ei ilmu määratud ajal kohale, loetakse, et tal ei ole vastuväiteid.
- 3) Kes on loa andja – haldusasutus (ilmselt KOV), mõningatel juhtudel ehitusluba ei anta (nt riikliku tähtsusega infrastruktuuri rajatised), ilmselt on sellisel juhul tegemist mingi teise loa ja loa andjaga.

4) Millal loa andmisest keeldutakse – loa andmisest keeldutakse eelkõige juhul, kui projekteeritud ehitise ei vasta planeeringule või mõjutab liigselt naabreid.

Kasutusluba ei tohi anda, kui ehitise kohta esitatavate tõendusdokumentide usaldusväärsus on kaheldav.

Uus-Meremaal on reguleeritud vastavussertifikaat (inglise keeles *code compliance certificate*). See on ametlik kinnitus ehitustööde nõuetele vastavuse kohta. Sellega kinnitatakse, et tööd, mida on tehtud ehitusloa alusel, vastavad ehituskoodeksi nõuetele. Sertifikaadi annab sama asutus, kes andis ehitusloa. Ehitusloa ja vastavussertifikaadi kontrolliesemest nähtub, et ehitusjärelevalve (KOV) sisu on ehitisele kohalduvate nõuete täitmise tagamine, mitte ainult tagada ehitise sobivus linnaruumi. Vastavussertifikaati tuleb taotleda pärast seda, kui ehitusloakohased ehitustööd on lõpetatud. Kui isik ei esita taotlust, on teatud juhtudel taotlus automaatselt esitatud ning ehitusjärelevalveasutus algatab vastavussertifikaadi menetluse omaalgatuslikult. Taotlus on automaatselt esitatud, kui ehitusloa andmisest on möödunud kaks aastat või ehitusjärelevalve ja ehitise omaniku vahel kokkulepitud hilisem aeg. Nii on ka tagatud, et kasutusloata ehitisi ei ole kasutuses. Vastavussertifikaat antakse, kui on tuvastatud, et ehitustööd on ehitusloa kohased ja vajadusel on koostatud hooldusjuhised.

Itaalia ehitusseadus näeb ette, et elamisluba (kasutusluba) kinnitab ehitise ja seal olevate seadmete turva-, hügieeni-, tervise- ja energiatõhususe nõuetele vastavust.

Elamisloa annab kohalik omavalitsus järgmistele ehitistele:

- 1) uued ehitised;
- 2) totaalne või osaline rekonstrueerimine;
- 3) tegevus, mis võib mõjutada uusi ehitisi.

Elamisluba antakse nii ehitusloa kui ka ehitise alustamise teatise korral. Kasutusluba võivad taotleda ehitusloa omajad või tema pärijad.

Elamisloa taotlus tuleb esitada 15 päeva pärast ehitustööde lõppu. Elamisloa taotleja esitab koos taotluse ja järgnevad dokumendid:

- a) ehitise katastrisse panemise taotlus;
- b) kinnitus, et ehitustööd vastavad projektile;
- c) ehitisse paigaldatud seadmete vastavus nõuetele, mida peab kinnitama seadmete paigaldaja.

30 päeva jooksul peab kohalik omavalitsus vaatama läbi esitatud dokumendid ja kinnitama, et:

- a) ehitise on püsiv (annab vastavussertifikaadi);
- b) ehitisele on tehtud regiooni poolt tehniline kontroll;
- c) on olemas nõutavad dokumendid;
- d) ehitise vastab ohutusnormidele.

Elamisluba antakse vaikimisi (tegevusetusega) 60 päeva jooksul. Kui ehitustööd ei vasta ülaltoodud kriteeriumitele, siis antakse välja elamiskõlbmatuse deklaratsioon.

Kasutusluba on avalik-õiguslik konstateering, et ehitise vastab nõuetele ja et seda võib hakata kasutama selleks ette nähtud eesmärgil. Kasutusloa teine funktsioon on kasutusotstarbe määramine. Kuna luba sisaldab kahte erinevat elementi – vastavuse tõendamist ja kasutusotstarbe määramist – tuleb sellest sõltuvalt sätestada kasutusloa andmisest keeldumise alused ning kasutusloa peatamise ja kehtetuks tunnistamise alused. Ehitise kasutusotstarbed tulenevad maa sihtotstarbest ja planeeringus määratletud otstarvetest. Majandus- ja kommunikatsiooniminister sätestab loetelu ehitise kasutusotstarvetest. Kui kasutusotstarvet muudetakse, tuleb taotleda uut kasutusluba, sest

kasutusotstarbe järgi võivad muutuda nõuded ehitisele, näiteks tuleohutus või tervisenõuded. Avalik võim peab kontrollima, kas need nõuded on täidetud. Kasutusotstarbe määratlemine on kasutusloa kestev osa.

Riigikohus on kehtiva EHS puhul leidnud, et kasutusloa andmisel peab ehitusjärelevalve organ kontrollima ehitise vastavust nii ehitus- ja planeerimisõiguse normidele kui ka hindama, kas ehitise kasutamine kavandatud otstarbel võib olla vastuolus muude õigusnormidega. Ehitise ei vasta nõuetele, kui ehitise või selle projektikohane kasutamine kahjustaks ebamõistlikult kolmandate isikute õigusi. Ehitise on õigusvastane ka siis, kui see paikneb võõral maatükil õigusliku aluseta.¹¹⁸ Kõnesolevas sättes on kehtestatud, millistele nõuetele vastavust kontrollitakse kasutusloa andmise ajal. Nende nõuete kontrollimisel ei ole püsivat väärtust, vaid avalik võim kinnitab, et loa andmise ajal vastas ehitise seaduses sätestatud nõuetele. Eriosades võib sätestada, et ehitisel on niinimetatud seisundinõuded, mille kohaselt on vajalik ehitise pidev nõuetega vastavuses hoidmine või nõuetele vastavusse viimine.

Oluline on, et avalik võim kinnitaks kasutusloa andmisega, et ehitise vastab nõuetele. Kasutusloa andmisel tuleb vaadata vastavust detailplaneeringuga või projekteerimistingimustega, sest ehitisluba võis olla õiguspärane, kuid ehitamisel võidi ehitusloast kõrvale kalduda.

Kasutusluba on nõutav seadustiku lisas 1 nimetatud ehitiste osas.

§ 42. Kasutusloa andja

Kasutusloa andjana on sätestatud pädev asutus, et vastav säte sobiks kohaldamiseks EHS eriosas, kus võidakse sätestada, et kasutusloa andja on mõni teine haldusorgan. Selle sätte teine lõige täpsustab, et pädev asutus on üldjuhul kohaliku omavalitsuse üksus.

§ 43. Kasutusloa taotlus

HMS-d § 14 lõike 3 järgi peab kirjalik taotlus sisaldama esitaja nime, taotluse selgelt sõnastatud sisu, taotluse esitamise kuupäeva ja taotleja allkirja, haldusakti või muu dokumendi kättetoimetamise soovitatavat viisi ja selleks vajalikke kontaktandmeid ning muid õigusaktidega ettenähtud andmeid. HMS-ile on viidatud selleks, et mitte koormata EHS teksti. HMS võimaldab lisaks seal loetletud andmetele küsida muid õigusaktis ette nähtud andmeid. EHS-s on muude andmetena loetletud ehitise kasutamise otstarve, ajutise ehitise ehitamise korral ehitise kasutamiseks taotletav aeg, ehitise kasutamise ja hooldamise juhend ning teave riigilõivu tasumise kohta.

Kasutusloa taotlusega esitatakse pädevale asutusele ehitusprojekt, mille järgi ehitise ehitati. Kui ehitusloa taotluse juures esitatakse ehitusprojekt, mille kohaselt on pädeval asutusel võimalik hinnata üksnes teatud nõuete täitmist, siis kasutusloa juures tuleb esitada ehitise keerukusele vastav põhjalikum projekt.

§ 44. Kasutusloa taotluse kontroll ja taotluse läbi vaatamata jätmise

Kasutusloa taotluse kontrolli reguleerimine on uuenduslik. See säte jagab ehitusloa menetluse kaheks. Taotluse esitamisel kontrollitakse taotluse formaalset nõuetele vastavust, mille järel algab kasutusloa menetlus, millega selgitatakse välja materiaalsete nõuete järgimine. Taotluse formaalne kontroll on vajalik, et kasutusloa menetleja ei peaks alustama taotluse sisulise kontrolliga ega seejärel tegema kasutusloa andmisest keeldumise otsust. Vastava menetlusetapi eristamine õigusakti tasemel peaks eelduslikult hoidma kokku haldusorgani, aga ka taotleja aega.

¹¹⁸ RKHK 3-3-1-34-05, RT III 2005, 36, 356.

Menetluse mõtteliselt kahte etappi jagamine ei tähenda, et kasutusloa menetluse alustamiseks oleks vajalik eraldi otsust. Kui kasutusloa taotluse kontrollimisel tuvastatakse, et kõik vajalikud andmed on olemas ja ei esine kasutusloa menetluse alustamist välistavaid asjaolusid, siis läheb kasutusloa menetlus edasi. Kui pädev asutus tuvastab, et kasutusloa taotluses on olulised puudused, näiteks ei esitatud ehitusprojekti, mille järgi ehitati, siis kasutusloa taotlus tagastatakse. Kui kasutusloa taotlusega on tasutud riigilõiv, siis tagastatakse ka riigilõiv.

Kasutusloa taotluse saamisel kontrollitakse, kas ei esine asjaolusid, mille tõttu oleks kasutusloa andmine ilmselgelt võimatu. Ilmselge võimatuse hindamisel tuleb hinnata asjaolusid, mille tõttu kasutusloa andmine ei oleks taotlejale võimalik. Sisuliselt on see HMS-i § 14 lõike 6 punkti 2 sätestatud asjaolu, millega haldusorgan tagastab taotluse läbi vaatamata seadusega sätestatud juhtudel. Sellisteks asjaoludeks saab EhS mõistes lugeda olukorda, kui kasutusloa andmiseks puudub õiguslik alus. Ilmselge võimatuse hindamisel tuleb igakordselt hinnata kasutusloa andmise tingimusi, mis on sätestatud kasutusloa menetluse sättes. Kui taotluse saamisel selgub kohe, et mõnda loetletud tingimustest ei ole võimalik täita, siis taotlus tagastatakse koos riigilõivuga.

§ 45. Kasutusloa menetlus

Riigikohus on kehtiva EhSi puhul leidnud, et kasutusloa andja peab ka kasutusotstarbe muutmisega seonduva kasutusloa andmisel kontrollima, kas ei esine EhS-i §-s 34 sätestatud ja vastava kasutusloaga seonduvad kasutusloa andmise keeldumise alused. Kuigi EhS-i §-s 34 sõnaselge sätte puudub, tuleb kasutusloa andmise otsustamisel muu hulgas hinnata ka seda, kas kasutusloa andmise ning ehitise või selle osa kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel ei too kaasa kolmandate isikute õiguste ülemäärast riivet või rikkumist.¹¹⁹

Töögrupp leidis, et kasutusloa menetlus peaks tulevikus toimuma elektroonselt. Kasutusloa taotleja esitab taotluse (soovitatavalt) ehitusregistri kaudu. Kõnesolev säte kehtestab kasutusloa menetluse. Pädev asutus kontrollib kasutusloa menetluses ehitusprojekti, mille järgi ehitati, vastavust detailplaneeringule, projekteerimistingimustele, ehitusprojektile esitatud nõuetele ja ehitisele ja ehitamisele ning ehitamise dokumenteerimisnõuetele. Ehitusprojekti koostab pädev isik ning allkirjastab selle. Ehitusprojekt, mille järgi ehitatakse, peab olema põhjalikum kui ehitusprojekt, mis on nõutav ehitusloa taotluse esitamisel. Pädev asutus saab ehitusprojekti osas kontrollida ehitusprojekti vastavust ehitusprojektile esitatud nõuetele. Sisuliselt saab pädev asutus hinnata, kas ehitusprojekt koosneb õigusaktis sätestatud osadest ning kas selle on allkirjastanud pädev isik. Pädev asutus ei pea ehitusprojekti sisuliselt üle kontrollima, piisav on formaalsete nõuete kontroll. Põhjendatud juhtudel on pädeval asutusel õigus nõuda ehitise auditit.

Pädev asutus kaasab menetlusse kinnisasja omaniku ja vajadusel sellega piirnevate kinnisasjade omanikud või muud isikud, kelle õigusi või huve võib taotletav ehitis riivata või mõjutada. See säte annab kasutusloa andjale kaalutusõiguse isikuid kaasata. Sättega soovitakse ehitusõigusesse tuua naabusõiguste instituuti. Vaata naabusõiguste kohta täpsemalt § 33. Ehitusloa menetlus sätte seletuskirja osa.

§ 46. Kasutusloa andmisest keeldumine

Kasutusloa menetluse paragrahv sätestas kontrollieseme piirid, mida pädev asutus kasutusloa andmisel kontrollima peab. Kasutusloa andmisest keeldumise alused lähtuvad kontrolliesemest. Kasutusloa andmisest keeldumine on kaalutusotsus, mille piirid tulenevad kõnesolevas seaduses sätestatud põhimõtetest ja -nõuetest. Kasutusloa andja peab taotluses puuduste tuvastamisel

¹¹⁹ RKHK 18.10.2007 3-3-1-60-07.

rakendama lisameetmeid – nõudma ehitise auditit või kasutama teisi järelevalvemeetmeid ja andma seejärel taotlejale lisatähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Kui neid meetmeid on rakendatud, võib otsustada kasutusloa andmisest keeldumise üle.

Kasutusloa andmisest on võimalik keelduda, kui ehitise ei vasta taotletud kasutusotstarbeks ette nähtud ehitisele esitatavatele nõuetele. Need nõuded võib kehtestada majandus- ja kommunikatsiooniminister või muu asjaomane minister, samuti võivad need tuleneda muudest allikatest. Veel on kasutusloa andmisest võimalik keelduda, kui ehitise ei vasta ehitusloale. Ehitusloale vastavuse tuvastamisel tuleb kontrollida, kas ehitise vastab detailplaneeringule või projekteerimistingimustele, samuti muudele ehitusloal näidatud tingimustele, kui ehitise olemusest tulenesid sellele lisanõuded.

Kasutusloa andmisest saab keelduda, kui ehitisega kaasneb kinnisasjaga piirnevate kinnisasjade omanikele või muudele mõjualas olevatele isikutele märkimisväärne negatiivne mõju, mida ei ole võimalik piisavalt vähendada ega leevendada või seda ei ole piisavas mahus tehtud. See keeldumise alus annab võimaluse kaaluda ehitisest tulenevaid mõjutusi naabrusõiguste valguses. Naabrusõigused on pikemalt lahti seletatud ehitusloa seletuse juures.

Kasutusloa andmisel peab ehitusjärelevalve organ kontrollima ehitise vastavust mitte ainult ehitise ja planeerimisõiguse normidele, vaid hindama ka seda, kas ehitise kasutamine kavandatud otstarbel on vastuolus muude õigusnormidega, kusjuures ehitise ei vasta nõuetele, kui ehitise või selle projektikohane kasutamine kahjustaks ebamõistlikult kolmandate isikute (näiteks ümberkaudsete elanike) õigusi ehk kasutusluba, mis on väljastatud õigusvastase ehitusloa alusel ehitatud ehitisele, on õigusvastane.¹²⁰

Kasutusluba ei saa anda, kui pädev asutus on algatanud ehitusloa kehtetuks tunnistamise menetluse, kuna sellisel juhul võidakse välja anda õigusvastane kasutusluba või luba, mida ei ole võimalik realiseerida.

Lisaks saab keelduda, kui kasutusloa taotlemisel on teadlikult esitatud valeandmeid, millel on ehitusloa andmise otsustamisel oluline mõju; ehitusprojekti ei ole koostanud või selle koostamist ei ole kontrollinud pädev isik; või kui ehitisega kaasneb oluline keskkonnamõju, mida ei ole võimalik vältida ega leevendada.

Veel on kasutusloa andmisest võimalik keelduda kui selle otstarve ei vasta avalikele huvidele. Nimetatud alus on eelkõige seotud eriosas sätestatavate ehitistega, näiteks raudteerajatistega.

§ 47. Kasutusloa kehtivus

Kasutusluba kehtib osas, mis see on kestvusluba, tähtajatult. Nõuetele vastavuse tuvastamise puhul ei ole kasutusloal püsivat kehtivust. Seaduses sätestatud juhtudel võib pädev asutus nõuda nõuetele vastavuse perioodilist tuvastamist.

§ 48. Kasutusloa kehtetuks tunnistamine

Kasutusloa kehtetuks tunnistamisel, peatamisel või muutmisel võib olla õiguslik tähendus sellest tulenevate meetmete kasutuselevõtuks. Kasutusloa kehtetuks tunnistamine tähendab sellest tulenevate õiguste – teatud otstarbel kasutusõiguse – peatamist. . Loa kehtetuks tunnistamise tagajärg on analoogiline haldusakti kehtetuks tunnistamisele, – haldusaktiga antud õigust või kohustust ei ole võimalik realiseerida. Kasutusloa kehtetuks tunnistamisel tuleb arvestada haldusakti

¹²⁰ RKHK 3-3-1-62-03, RT III 2003, 30, 309; [RKHK 3-3-1-34-05](#), RT III 2005, 36, 356.

kehtetuks tunnistamise regulatsiooniga. Nagu haldusakti kehtetuks tunnistades, ei tohi ka haldusakti peatada kergekäeliselt.¹²¹ 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.¹²²

Kasutusluba on võimalik kehtetuks tunnistada, kui kasutusloa omaja seda taotleb, välja arvatud kui teistel isikutel on kasutusloa kehtivuse osas õigustatud huvi. Lisaks on neid toiminguid võimalik teha, kui ehitise või ehitise kasutamine ei vasta kasutusloale. Selles punktis on koos nii ehitise nõuetele vastavus kui ka ehitise kasutamise nõuetele vastavus. Ehitisele esitatavad nõuded tulenevad vastavast paragrahvist ja need on üldnõuded. Ehitise kasutamisele võidakse kasutusotstarbe järgi sätestada erinõuded, eelkõige näiteks ohtlike ehitiste või ohtlike aineid sisaldavate ehitiste puhul. Meede on sellisel juhul vajalik, et kasutusloa omaja viiks ehitise või selle kasutamise nõuetega kooskõlla.

Kasutusluba tunnistatakse kehtetuks, kui kasutusloa õigusvastase realiseerimisega kaasneb kinnisasjaga piirnevate kinnisasjade omanikele või muudele mõjualas olevatele isikutele märkimisväärne negatiivne mõju, mida ei ole võimalik vähendada ega leevendada. See säte lubab teha teatud toiminguid naabusõiguste kaitseks. Veel on võimalik kasutusluba peatada või kehtetuks tunnistada, kui kasutusloa taotlemisel on teadlikult esitatud valeandmeid, millel oli kasutusloa andmise otsustamisel oluline mõju. Sellisel juhul võib olla tegemist õigusvastase haldusaktiga.

§-d 49.–52. Ehitisregister

Olulisimad tähelepanekud on seotud ehitusregistri (edaspidi *EHR*) tarkvaras kasutatava registrile ebatüüpilise arhitektuuriga, mis on muutnud *EHR*-is realiseeritud ärioloogika keeruliselt muudetavaks. Selle tagajärjel võib näiliselt väikeste muudatuste sisseviimine tähendada ebaproportsionaalselt suurt eelanalüüsi ja arendustööd, kuna suur osa ärioloogikast on realiseeritud andmebaasi protseduuride tasemel. Kriitiline on ka tähelepanek arendusprotsessi ja tarkvara koodi vähese dokumenteerituse kohta. *EHR*-i tarkvara ei ole lahendatud teenustele orienteeritud arhitektuuriga, mis muudab keeruliseks integratsiooni teiste riigi registrite ja süsteemidega (sh *X*-teega) ning ei võimalda eristavate loogiliste osade sõltumatut arendamist.¹²³ Nende kolme puuduse koosmõjul võib öelda, et praeguse *EHR*-i tarkvara pikaajaline jätkusuutlikkus ja edasiarendatavus on tõsise kahtluse all. Samas osales ehitusõiguse kodifitseerimise töögrupis 24.03.2009 Verner Eibner, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi infosüsteemide arenduse talituse juhataja, kelle hinnangul on *EHR*-i integreerimine teiste riigi registritega, sh *X*-teega, siiski võimalik. Tõenäoliselt tuleb selleks kasutada lisa infotehnoloogilisi lahendusi.

Puudusena tõi Eibner välja ka asjaolu, et registri andmed on üles ehitatud alusdokumentide kaudu, milleks loetakse erinevat liiki teateid, mistõttu on *EHR*-i nimetatud ka dokumendipõhiseks registriks. Ka see muudab *EHR*-i arendustööd keerulisemaks. Kui aga õnnestub rakendada nn andmeaida mudelit, mis ei võimalda näidata andmete asjakohasust küll reaajas, küll aga näiteks 24-tunnise viiteajaga, on võimalik ka dokumendipõhist registrit edukalt kasutada. Samas kui andmed ei ole reaajas adekvaatsed, piirab see registri kasutamist toimingute tegemisel ning sellel on õiguslik tagajärg.

¹²¹ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 375.

¹²² RKHK 17.06.2002 3-3-1-32-02.

¹²³ *EHR* infosüsteemi audit. Aleksander Jastremski, Webmedia AS. 22.01.2007.

Igapäevase tegevuse puhul on EHR-is puudulikult lahendatud kasutajaõiguste ja dokumentide haldamise süsteem ning aruandluse loomine ja genereerimine on paindumatu ja aeglane.¹²⁴ Seda probleemi on võimalik infotehnoloogiliste arendustöödega parandada.

Seaduslikult on EHR-i andmetel statistiline ja informatiivne tähendus ning andmete õigsuse eest vastutab andmete esitaja (EhS-i § 56 lg 2 ja § 57 lg 2). Samas on EHR-i praegused andmed osaliselt kujunenud erinevate varasemate registrite liitmisel, mille tõttu registri pidajatel ja menetlejatel puudub täielik kindlus EHR-is olevate andmete kvaliteedi kohta. Rahulolematust EHR-i andmete kohta on avaldanud ka Statistikaamet. Riigikontroll on riiklikku statistikat käsitlevas aruandes¹²⁵ toonud välja tähelepaneku, et kuigi EHR-i andmed on statistilise tähendusega, ei sobi need riikliku statistika tegemiseks.

Riigikontrolli auditi¹²⁶ käigus selgus, et ehitisregistri abil ei ole võimalik anda ülevaadet rannale ja kaldale ehitatud ehitiste kohta. Ehitusjärelevalve planeerimisel ei saa alati ehitisregistrile tugineda, sest selles sisalduvad andmed ei kajasta adekvaatselt tegelikku olukorda. Seetõttu ei toetu näiteks KKI järelevalve tegemisel enamasti registrile, vaid küsib teavet otse omavalitsustelt. Järelevalve planeerimisel on peamiseks puuduseks see, et ehitisregister ei võimalda jälgida ehitise seisundit (kas ehitis on püstitatud või püstitamata). Osaliselt on see tingitud ka omavalitsuste tegemata jätmistest, kes ei nõua, et ehituse alustamise kohta esitataks teatis, ega kontrolli, kas valminud ehitisel on kasutusluba. Kuna ehituslubade arvuga võrreldes sisaldab ehitisregister oluliselt vähem kasutuslube, jääb selle põhjal ekslik mulje, et enamik ehitisi ei olegi valmis ehitatud. Ehitisregister ei võimalda luba seostada ka konkreetse kinnistu või loodusliku asukohaga, sest registris puuduvad ehitiste koordinaadid. Alates 2003. aastast kehtib omavalitsustele kohustus lisada ehitisregistri kannetele ka ehitise koordinaadid. Omavalitsused jätvavad aga tihti kohustuse täitmata ning registri pidaja ka kontrollimata.

MKM-i loodav GIS-i rakendamise süsteem peaks ehitise asukoha tuvastamist oluliselt hõlbustama. Ehitisregistri korraldusliku poole pealt on oluliseks puuduseks, et pole võimalik sisestada ehitisega seotud muutusi. Näiteks ei kanta ehitisregistrisse ehitusloas tehtud ehitusmahtude muutusi. Kuna ehitisregistri süsteem võimaldab kannetes muudatusi teha vaid 20 päeva jooksul, kuid haldusmenetluse seaduse järgi võib haldusakti muuta pikema perioodi jooksul, võib registris sisalduvat teavet olla hiljem muudetud. Ka ei ole võimalik võtta dokumenti registrist tagasi juhul, kui isik on oma taotluse tagasi võtnud. Samuti on omavalitsustel raskusi varem ehitusloa saanud, kuid registrisse kandmata ehitiste registreerimisega, mistõttu andmed varasemate ehitiste kohta on puudulikud. Näiteks puuduvad registrist kanded suvilarajoonide kohta. Ehitisregister ei ole seotud teiste riiklike registritega, mistõttu võivad selles sisalduvad andmed olla eksitavad. Näiteks ei kajastu registrites ehitise omaniku muutus ega ka katastriüksuse nime või suuruse muutus.

EHR-i andmete kvaliteeti on tagantjärele võimalik parandada ainult eraldi projekti käigus, kuna see töö on väga mahukas. Kuna EHR-i andmetel statistiline ja informatiivne tähendus puudub ning andmete registrisse kandmine ei too endaga kaasa õiguslikke tagajärgi, siis puudub osapooltel ka otsene huvi ja motivatsioon tagada andmete kvaliteet. Kui EHR peaks tulevikus kujunema andmebaasiks, mis toetaks kohalike omavalitsuste tööd ehituslubade menetlemisel ja järelevalve tegemisel, tuleb andmete parandusprojektile pöörata eriti suurt tähelepanu.

Soomes reguleerib ehitiste registreerimisega seonduvaid küsimusi Rahvastikuregistri ja rahvastikuregistri keskuse teenuste kinnitamise seadus (21.8.2009/661) ja selle alusel antud Valitsuse

¹²⁴ Samas

¹²⁵ Riikliku statistika asjakohasus ja andmete kogumise tõhusus. Riigikontrolli aruanne 21.12.2007. Kättesaadav Internetis: <http://www.riigikontroll.ee/audit.php?audit=554>.

¹²⁶ Riigikontrolli aruanne Riigikogule „Ehitustegevus ranna- ja kaldaaladel“. Tallinn, 21.11.2007, lk 108–112.

määrus (25.2.2010/128). Eeltoodud õigusaktide järgi on Soomes ehtisregister osaks Rahandusministeeriumi alluvuses asuvast Rahvastikuandmete infosüsteemist.

Ehtisregister sisaldab ehitiste kohta järgmisi andmeid:

- tunnused;
- asukoht (aadress, koordinaadid, osavald);
- omaniku / omaniku esindaja aadress;
- planeeringu seis ehitusloa andmise hetkel (ÜP, DP või ilma planeeringuta);
- pindala, maht, korruste arv;
- ehitise haldamine (isiklik, üüritud);
- ehitusmaterjal;
- kütteviis (õli-, elektri-, gaasi-, puuküte);
- varustus (nt lift, saun, bassein);
- valmimisaeg;
- kasutuseesmärk (väikeelamu, ridaelamu, korrusmaja, suvila);
- liidetud võrgud (vesi, kanalisatsioon, elekter)
- ehitusloa andmed;
- teave korterite ja ruumide kohta;
- ehitise elanikud.

Ehtisregister asutati 1983. aastal ja täielikult valmis 1990. aastal. See sisaldab lisaks kasutuses olevatele ehitistele teavet ehitushangete (ehitavate ehitiste) kohta. Registrisse annab andmeid valla ehitusjärelevalve. Kinnisturegistri pidamise ja ehitise õige kinnistuga sidumise eest vastutavad maamöödubürood koos kohaliku omavalitsusega.

Ehitiste kohta väljastatakse andmeid Rahvastikuregistri ja rahvastikuregistri keskuse teenuste kinnitamise seaduse §-des 28–34 sätestatud registrist andmete väljastamise üldiseid nõudeid arvestades.

Taani ehitusseaduses on mitmeid viiteid maaregistrile. Näiteks sätestab § 27, et kohalik omavalitsus laseb omaniku kulul maaregistrisse märkida tingimused, mis käsitlevad kinnistu või selle osa kasutamist või muud valdamise õigust. Ka kohaliku omavalitsuse ettekirjutusi võib lasta omaniku kulul maaregistrisse kanda. Samuti on näiteks §-s 12A nähtud ette, et kui aluspõhjaga seotud või muud asjaolud tekitavad ehitiste kahjustamise ohu, võib kohalik omavalitsus kanda maaregistrisse otsuse, et kõnealuses piirkonnas peab saama esitada erinõudeid ehitise vundamendi rajamise meetodite suhtes, sealhulgas et ehitisel ei tohi olla keldrit ning et seoses ehitustöödega ei tohi ei ajutiselt ega püsivalt langetada põhjaveetaset.

Ehtisregistri sätted käesolevas eelnõus on esitatud näitlikustatuna. Reguleerimine vastab avaliku teabe seadusest tulenevatele nõuetele. Täpsema normistiku ning selgituste kirjutamine on võimalik ehtisregistri valmimisel.

Eriosa

§ 53. - 60. Hoone energiatõhusus

Tegemist on EL-i õigusest tuleneva reguleerimisega. Hoonete energiatõhusust käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/31/EL. Nimetatud direktiiv asendab varasemat, samasisulist direktiivi 2002/91/EÜ. Viimane on ka kehtiva EHS-ga üle võetud 2009. aastal. Tegemist on üsna uue reguleerimisega, mistõttu ei saa veel välja tuua märkimisväärsed praktikas ilmnenud probleeme. Võib siiski märkida mõningaid probleemseid aspekte. Eelkõige võib põhiliseks probleemiks pidada inimeste vähest teadlikkust energiatõhususest.

Direktiivi üldisem eesmärk on muuta mõtteviisi ning soodustada ja suunata energiasäästlikemate lahenduste kasutamisele ja vähendada seeläbi hoonetega seonduvat energiatarbimist. Ehitiste kasutamisega seonduv energiavajadus moodustab ca 40 % kogu Euroopa energiavajadusest. On strateegiliselt oluline vähendada ehitistega seonduvat energiatarbimist. Hoonete energiatõhususe direktiivist tulenevad selleks ka teatud suunised.

Näiteks on sisekliima tagamisega hoonete puhul nõutav energiamärgis. Hoone energiamärgisega antakse tarbijale teada, milline on selle hoone keskmine aastane energiatarbimine. Direktiivi kohaselt soovitakse saavutada olukord, kus hoone ostmisest või üürimisest huvitatud isikul oleks võimalik hoonete või nende eraldi kasutatavate osade energiavajaduse alusel teha teadlik valik hoone üürile võtmisel või ostmisel. Eelduslikult eelistatakse väiksema energiavajadusega hooned. Nimetatud teave peab olema müügi või üürikuulutuste juures avaldatud selliselt, et võimalik üürnik või ostja ei peaks seda isegi eraldi küsima. Eriti just kinnisvara ostul on tegemist suure investeringuga ning arvestades energiahinna jätkuvat tõusu, on ka edasised kulutused ehitise energiaga varustamisel ostjale üheks valikukriteeriumiks. Praktikas ei ole see aga Eestis seni rahuldavalt rakendunud. Osalt kindlasti põhjusel, et kehtiv seadus ei sätesta vastavat nõuet sõnaselgelt. Teisalt kindlasti ka põhjusel, et tegemist on siiski üsna uue regulatsiooniga ning selle rakendamiseks on vaja enam aega. Ka turuosaliste valmisolek tegeleda hoonete energiatõhususega ei ole veel piisavalt tasemel.

Kehtivas EhS-s oleva energiatõhususe regulatsiooni aluseks olev direktiiv 2002/91/EÜ on asendatud samasisulise direktiiviga 2010/31/EL hoonete energiatõhususe kohta. Hetkel on Riigikogu menetluses eelnõu¹²⁷ (156 SE), millega muudetakse ehitusseadust, korteriühistuseadust, korteriomandiseadust ja hooneühistuseadust lähtuvalt vajadusest viia nimetatud seaduste regulatsioon kooskõlla uuest hoonete energiatõhususe direktiivist tulenevaga. Ühtlasi on nimetatud seaduse muudatuste paketi eesmärgiks lahendada hetkel teada olevad ja praktikas esile tulnud probleemid.

Uus hoonete energiatõhususe direktiiv on põhiolemuselt sama mis asendatav samasisuline direktiiv, kuid läheb eelmisest direktiivist mõnevõrra kaugemale. Näiteks sätestab see ühe eesmärgina, et aastal 2020 on kõik uued ehitatavad hooned nn ligi nullenergiahooned. Samuti sätestab uus direktiiv nn olulise energiatarbega tehnosüsteemide osas perioodilise auditi nõude. Direktiiv jätab liikmesriigile valikuõiguse: perioodilise auditi asemel on võimalik rakendada ka muid, kuid vähemalt sama tõhusaid meetmeid.

Riigikogu menetluses olevas eelnõus ongi välja pakutud alternatiivne viis – ehitise omanik peab saama asjakohast nõu, kohustuslikust perioodilisest seadmete energiatõhususe auditist on loobutud. Seda eelkõige põhjusel et tegemist oleks liialt koormava ja eesmärgile tõenäoliselt mitte viiva meetmega. Kuna energiakasutusega kaasneb isikule kulu, siis on isikud tõenäoliselt niisamagi huvitatud energiast suurel määral tarbivate seadmete (boilerid, jahutusüsteemid jmt) energiatõhususe suurendamisest. Seadme energiatõhususe audit oleks vähese lisaväärtusega, tõenäoliselt võib keskmine seadme omanik seadme kasutamisega kaasneva kulu alusel isegi anda seadme energiatõhususe kohta iseendale teatud hinnanguid.

Käesoleva peatüki koostamisel on arvestatud ka hetkel on Riigikogu menetluses oleva eelnõu (156 SE) lahendustega, millega viiakse kehtiv õigus kooskõlla direktiivist 2010/31/EL tulenevaga. Seetõttu on käesoleva peatüki puhul tegemist eelkõige vormilise muutusega. Sisulisi muudatusi ei ole regulatsioonis kavas teha rohkem kui on vajalik seadustiku üldosast tulenevate põhimõtete kooskõlla viimiseks (näiteks majandustegevuse registri registreeringu või tegevusloa nõude kaotamine ja asendamine asjatundlikkuse põhimõttest tuleneva pädeva isiku nõudega).

¹²⁷ Ehitusseaduse, korteriühistuseaduse, korteriomandiseaduse ja hooneühistuseaduse muutmise seadus 156 SE I. Internetis: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1468603&u=20120212162123>.

Järelevalve lähtub seadustiku üldosast.

Väärteokoosseisude osas tuleb lähtuda hetkel veel Riigikogu menetluses olevast ehitusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõust (156 SE), millega täiendatakse ehitusseadust järgnevate väärteteokoosseisudega: energiamärgise puudumine; energiamärgise andmete kajastamata jätmine kuulutuses; energiamärgise külastajate jaoks nähtavale kohale paigaldamata jätmine; energiamärgise nõuetele mittevastavus. Nimetatud väärteteokoosseisud seonduvad üksnes hoone energiatõhususe regulatsioonist ja peaksid leidma kajastamist ka uues EHS-s.

§ 61. - 72. Ehitise kaitsevöönd

Ühendusvahendite õigusliku regulatsiooni korrastamise seaduse (ÜVÕRKS) eelnõu kontseptsiooni¹²⁸ väljatöötamine justiitsministeeriumis mõjutab oluliselt EHS eelnõu ehitiste kaitsevööndeid puudutavat osa. Ehitise kaitsevööndite regulatsioon EHS eelnõus tuleb viia kooskõlla ÜVÕRKS eelnõu kontseptsiooniga.

Ehitiste kaitsevööndite regulatsioon on täna kehtiva õiguse järgi probleemne, sest lubab olukorda, kus kinnisomandi kitsendus tekib määruuses sisalduva normi ja konkreetse objekti koostoisemest. Üksikobjektile kitsenduste seadmine üldaktiga (määrusega) ei võimalda kinnisasja omanikul või muul puudutatud isikul oma õigusi piisavalt kaitsta, sest halduskohtus on võimalik vaidlustada vaid üksikakti. Kinnisomandi kitsenduse kehtestamine määrusega ei ole seega kooskõlas põhiseadusega – järeldus, millele on jõudnud ka Riigikohus¹²⁹.

Praktilise probleemina võib lisada veel objekti asukoha tuvastamatuse looduses ja seega ebakindla pidepunkti kogu piiranguvööndi tekkele (nt maa-alune sidekaabel, mille kohta pole täpseid andmeid ka selle omanikul). Regulatsiooni raskestimõistetavusele ning ebaselgusele ning seega ehitisest lähtuvate piiranguvööndite korrastamise vajadusel on juhtinud tähelepanu ka õiguskantsler.¹³⁰

ÜVÕRKS eelnõu kontseptsioonist tulenevalt tuleb EHS kaitsevööndi sätete kirjutamisel lähtuda järgnevast:

- kaitsevöönd ei teki ehitise ehitamisega automaatselt, vaid kehtestatakse haldusaktiga (sundvaldusega), mida võib võimalusel asendada servituudiga;
- kaitsevöönd katab nii selle ehitise paiknemise ala, mille jaoks piirangud on seatud, kui ka ehitise ümber oleva piirangutega vööndi, seega nii talumiskohustus kui piiranguvöönd täna kehtiva seaduse terminites;
- kaitsevööndis kehtivate piirangute sisu ning võimalik ulatus, samuti konkreetse ulatuse määramise põhimõtted tulevad seadusest;
- sundvalduse määramisel üksikjuhul lähtub haldusorgan tegelikest võimalustest ja vajadustest piirangute järele;
- kitsendustega ala koos kitsenduste kirjeldusega kantakse maakatastrisse.

Õigustvõrdlevas analüüsis on võetud aluseks Saksamaa ning Prantsusmaa kaitsevööndeid puudutav regulatsioon.

¹²⁸ Ühendusvahendite õigusliku regulatsiooni korrastamise seaduse eelnõu kontseptsioon. Internetis: http://www.just.ee/jdocs/menetlus.aspx?doc_id=%7bc04822fc-dc66-4d52-a386-90acd9566a0d%7d, 16.01.2012

¹²⁹ RKÜK 3-3-1-85-10, RT I, 10.06.2011, 3.

¹³⁰ viimasena vt nt „Kommentaariid Justiitsministeeriumi tehnovõrkude ja -rajatiste analüüsile“, 20.07.2011 nr 18-2/110822/1103082. Internetis: <http://www.oiguskantsler.ee/dokumendiregister/Default.aspx>, 17.01.2012

Saksamaal ei ole tehnovõrkude puhul tehnorajatise asukohast meetrites arvatavat kaitsevööndit. Selle asemel kaetakse kogu kitsendatud ala ühtse õiguslikus mõttes sama päritolu kitsendusega (mis ilmselt ei välista, et kitsendatud ala raames ei võiks olla erineva intensiivsusega piirangute vööndeid). Õiguslik alus võõra kinnistu kasutamiseks tehnovõrkude paigaldamiseks võib tulla kas kokkuleppest võrguettevõtja ja kinnistu omaniku vahel või seadusest; osades liidumaades on kinnistut võimalik kasutada naabrusõiguste kaudu.¹³¹ Kokkuleppe puhul võib tegemist olla nii võlaõigusliku (üür, rent) kui asjaõigusliku lepinguga (isiklik kasutusõigus). Kokkuleppe mittesaavutamisel on võimalik kinnistu sundvõõrandamine.

Saksamaal eristatakse kinnistu kasutamiseks õigusliku aluse olemasolu osas muude tehnovõrkude kõrval telekommunikatsiooniliine, mida peab kinnistu omanik taluma tasuta, kui see ehitatakse juba olemasoleva tehnovõrgu kaitsevööndisse (*Telekommunikationsgesetz*, edaspidi *TKG* § 76 lg 1 alt 1), mõistagi eeldusel, et ka juba olemasoleva tehnovõrgu talumiseks on olemas õiguslik alus, nt leping. Telekommunikatsiooniliini võib seega ehitada teise tehnorajatise peale, alla või kõrvale. Ka nn soolotrasside korral, kus liin ehitatakse kinnistule, millel ei esine teist õiguslikul alusel juba rajatud tehnovõrku, on talumine tasuta, kui telekommunikatsiooniliin ei riiva kinnistu kasutamist või teeb seda mitteolulisel määral (*TKG* § 76 lg 1 alt 2).

Teine erisus puudutab tehnovõrkusid energia ning ühisveevärgi ja kanalisatsiooni valdkonnas. Selliste tehnovõrkude puhul on omanikul tehnovõrgu tasuta talumiskohustus, kui see kinnistu on ühendatud tehnovõrku või kui seda kinnistut kasutatakse majanduslikus ühenduses kinnistuga, mis on ühendatud vastavasse tehnovõrku, või kui see kinnistu saab muul viisil tehnovõrgu olemasolust majanduslikku kasu (*Verordnung über Allgemeine Bedingungen für den Netzanschluss und dessen Nutzung für die Elektrizitätsversorgung in Niederspannung* § 12 lg 1, *Verordnung über Allgemeine Bedingungen für den Netzanschluss und dessen Nutzung für die Gasversorgung in Niederdruck* § 12 lg 1, *Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser* § 8 lg 1, *Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme* § 8 lg 1).

Teede puhul on reguleerib liidu tasemel teedega (kiirteed) seonduvat *Bundesfernstraßengesetz* (edaspidi *FStrG*), ülejäänud teed on liidumaade teedeseaduste (*Straßengesetze*, edaspidi *StrG*) pärusmaa. Avalike teede puhul on tee koosseisus nii teaalune maa, kui ka tee teenindamiseks vajalik maa (*FStrG* § 1 lg 4, Baden-Württembergi liidumaa *BWStrG*, § 2 lg 2). Avalikku kasutusse määramiseks peab haldusorganil olema eraõiguslik käsutusõigus tee koosseisu jääva maa üle (*FStrG* § 2 lg 2, *BWStrG* § 5 lg 1), seega ei ole tee koosseisu jääval maal piirangute kehtestamine probleemne. Ehituspiirangud on seaduse alusel kehtestatud lisaks aga ka teega piirnevatele kinnisasjadele (*BWStrG* §22, § 23, § 25), mille eest on kinnisasja omanikul võimalik saada hüvitist, kui ta oli õigustatud ootuses teinud ettevalmistusi kinnisasja ehituslikuks kasutamiseks (*BWStrG* § 24). Liidu tasandil võtab sama kokku analoogne säte (*FStrG* § 8a).

Seega esineb Saksamaal avalike teede osas seadusest vahendamatult tulenev piirang teega piirnevatele kinnisasjadele, mis seisneb teatud ehituslikust kasutamisest hoidumises.

Prantsusmaal on eraõiguslike servituutide kõrval avalikõiguslikud haldusservituudid (*servitudes administratives*, *Code civil* art. 649, 650), mis jagunevad omakorda avaliku huvi servituutideks (*servitudes d'utilité publique*) ning urbanismiservituutideks (*servitudes d'urbanisme*). Urbanismiservituutidena nähakse kitsendusi, mis sisalduvad erinevates planeeringutes ning mis kohalduvad seega automaatselt (*de plein droit*), lisaks ei ole nende eest reeglina ette nähtud hüvitist (*Code de l'urbanisme* art L 160-5). Seega on nad võrreldavad Eestis planeeringutest (eelkõige üld- ja detailplaneeringust) tulenevate kitsendustega.

¹³¹ Horstkotte, M., Seeliger, P., Schütte, D. B. *Leistungsrechte*. Stuttgart, 2011, S 9.

Avaliku huvi servituudid on määratud haldusorgani poolt avalikes huvides ning enamasti piiravad nad otseselt maa kasutust. Seetõttu on nende eest ette nähtud ka hüvitis. Maa kasutust piiravad avaliku huvi servituudid sisalduvad kommuuni tasemel planeeringu (*plan local d'urbanisme* – võrreldav tinglikult üldplaneeringuga) lisas (*Code de l'urbanisme* art L 126-1).

Avaliku huvi servituute on nelja liiki (*Code de l'urbanisme* R*126-1, Annexe):

- loodus- ja kultuurivaramu servituudid;
- teatud ressursside ja ehitiste servituudid (siia alla käivad ka tehnorajatised);
- kaitseväe servituudid;
- avaliku tervishoiu ning turvalisuse servituudid.

Kaitsevööndite sätete sõnastamisel on lähtutud põhimõttest, et kõiki võimalikke kaitsevööndeid ühiselt puudutavad küsimused peaksid olema lahendatud üldsät(e)tes ning erinevate ehitiste eripärasid arvessevõtavad täiendused peavad olema toodud eraldi selle ehitise kohta käivates sätetes. Kaitsevööndite üldregulatsiooni peamine eesmärk on sätestada ehitise omanikule kohustus taluda ehitist ning selle kaitsevööndi ulatuses ka muid kinnisasja kasutamise kitsendusi. Need kitsendused realiseeruvad sundvaldusega seatud piiratud asjaõiguses. Kaitsevööndite regulatsiooni teiseks eesmärgiks on sätestada kõikidele kaitsevööndi ulatuses tegutsevatele isikutele (seega mitte ainult kinnisasja omanikule) otse seadusest tulenevad piirangud, millest nad oma tegude sooritamises lähtuma peavad.

Kaitsevööndi kaitsev eesmärk on samuti kahepoolne: ühest küljest on selle mõte vältida ohtusid ehitisele, kuid samas ka ehitisest endast lähtuvate ohtude ning nende realiseerumise vähendamine.

Erisätetes tuleb määrata iga ehitise puhul tema eripäradega arvestav:

- ehitise kaitsevööndi vähim ja suurim ulatus,
- kitsendused, mis ei ole toodud üldosas.

Silmas tuleb pidada, et kuivõrd kaitsevööndi kehtestamisel seatakse maale piiratud asjaõigus, mis saab olla kas servituut või isiklik kasutusõigus, siis ei saa kaitsevööndis olla maaomanikul kohustust sooritada tegusid (nt raadata raudtee ümbruse metsa), välja arvatud kui need on servituudi või kasutusõiguse teostamisel abistava tähendusega (AÕS § 172 lg 2, § 225 lg 1, § 228). Sellest tuleb sätete hilisemal võimalikul täiendamisel ka lähtuda.

Loobutud on erinevate vööndite eristamisest. Kõiki vööndeid hakkab asendama tee kaitsevöönd, mille siseselt võib vajadusel tekitada erineva intensiivsusega kitsenduste vööndeid. Sättes on kitsendused, mis kehtivad tee kaitsevööndis ning lisaks lisakitsendused, mis kehtivad teealusel maal.

Teede puhul on eripärane ja endiselt probleemne asjaolu, et tegemist ei ole vallasasjast ehitisega (erinevalt enamusest teistest kaitsevööndit tekitavatest ehitistest, mis on peamiselt tehnorajatised). Seetõttu ei saa edasises lähtuda tee omaniku nõusolekust teatud tegevuste tegemiseks – see eeldaks, et otseselt tee alla jääv maa sundvõõrandataks. Avalikku kasutusse määratud erateede puhul asendab tee omaniku nõusoleku (tee avalikku kasutusse määranud) haldusorgani nõusoleku (tuleneb eratee avalikku kasutusse määramise sättest).

§ 73. - 84. Elektripaigaldis

Peatükk asendab elektriohutusseaduse¹³². Elektriohutusseadus kohaldub elektriseadmetele ja elektripaigaldistele. Elektripaigaldis on elektriseadmete statsionaarselt paigaldatud talitluslik kogum

¹³² Elektriohutusseadus 24.01.2007, [RT I 2007, 12, 64](#); 2010, 31, 158.

ehk sisuliselt kas ehitise või ehitise tehnosüsteem. Seega on põhjendatud hetkel elektriohutusseadusega reguleeritava valdkonna hõlmamine EhS-ga.

Praktikas on probleemseks osutunud eelkõige erinevate seaduste samaaegne kohaldamine. Elektriohutusseadus on EhSi tähenduses eriseadus. Vastavalt kehtiva EhSi § 1 lõikele 2 ei kohaldata EhSi ehitistele ja tegevustele, mis on reguleeritud mujal. Vastavalt elektriohutusseaduse § 2 lõikele 2 kohaldatakse elektripaigaldise ehituslikule osale ehitustegevust reguleerivas seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides ehitamisele sätestatud nõudeid käesolevast seadusest ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest tulenevate erisustega. Ehitustegevust reguleerivaks seaduseks on EhS, samas saab ehitustegevust reguleerivaks seaduseks pidada ka näiteks teeseadust ja maaparandusseadust.

Nimetatud asjaolust tulenevalt ei ole alati piisavalt üheselt selge millist seadust peaks kohaldama, millises ulatuses ja aspektides peaks teist seadust kohaldama ja kas üldse peaks mingit muud seadust kohaldama. Nimetatud probleemi kohta saab tuua ka konkreetsemaid näiteid: kehtiv elektriohutusseadus omanikujärelevalvet, seega peaks kohalduma EhS-st tulenev omanikujärelevalve regulatsioon. Samas ei võimalda EhS isikul registreerida majandustegevuse registris end elektripaigaldise ehitamise osas omanikujärelevalve tegijaks. Niisamuti on hetkel kehtiv olukord kaasa toonud juhtumeid kus isikute tegevusõigusega seonduv ei ole üheselt selge. Näiteks ei ole üheselt selge, kas elektritööks pädev isik võib teha ka nõrkvoolutöid. Elektriohutusseadus ei kohaldu nõrkvoolutöödele. Nõrkvoolutööde näol on tegemist elektriohutusseaduse eesmärgi ja kohaldamisala silmas pidades vähest ohtu kujutava tegevusega ning seetõttu on need tööd pigem EhS kohaldamisalas. Tegevusõigustega seonduvate probleemide vältimiseks on praktikas leitud sobivaks lahenduseks tegevusõigused mõlema seaduse alusel registreerida. See on aga ilmselgelt asjatu ja põhjendamatu halduskoormus.

Probleemseks võib muidugi pidada ka kaitsevööndite regulatsiooni, eelkõige kaitsevööndis tegutsemise piirangute üldsõnalisust, kuid selle lahendamine ei ole käesoleva peatüki teema.

Kuna kehtiva elektriohutusseaduse regulatsioon ei evi märkimisväärseid sisulisi probleeme, mida ehitusõiguse kodifitseerimise raames saaks või peaks lahendada, siis jääb ka käesoleva peatüki aluseks kehtiv õigus. Kodifitseerimise raames paigutub regulatsioon küll mõnevõrra ümber, kuid põhiolemuselt jääb siiski samaks. Seetõttu on käesoleva peatüki selgituseks vaja esmalt selgitada kehtivat õigust.

Elektriohutusseaduse alusel on üle võetud kaks EL-i direktiivi: direktiiv 2006/95/EÜ madalpingeseadmete kohta ja 2004/108/EÜ elektromagnetilise ühilduvuse kohta. Nende direktiivide näol on tegemist täielikku harmoneerimist eeldavate direktiividega. Nende direktiivide eesmärgiks on ühtlustada toodetele esitatavaid nõudeid, tagades seejuures ohutuse ja elektriseadmetest põhjustatud elektromagnetilise keskkonna mis ei häiriks teiste elektriseadmete tööd (elektromagnetilise ühilduvus).

Madalpingeseadmete direktiiv kohaldub üksnes elektriseadmetele ehk toodetele. Elektromagnetilise ühilduvuse direktiiv kohaldub lisaks elektriseadmetele ehk toodetele ka elektripaigaldistele ehk ehitistele. Seejuures on elektromagnetilise ühilduvuse direktiivi tähenduses elektripaigaldiseks ka transpordivahendi ja muu suure seadme tehnosüsteem. Viimane tekitab probleemi kodifitseerimisel kõik senise elektriohutusseaduse alusel reguleeritud objektid ei mahu ei EhSi ega toote nõuetele vastavuse seaduse kohaldamisalasse. Kuna selliseid objekte on siiski vähemuses, lisaks kehtib enamikele liikluses osalevatele sõidukitele omad tehnilised nõuded, mis muuhulgas sisaldavad ka elektromagnetilise ühilduvuse nõudeid, siis on käesoleva eelnõu elektripaigaldiste peatüki kohaldamisala laiendatud ka ehitiseks mitteolevale objektile, niivõrd kuivõrd neile ei kehti samade nõuete osas muu õigusakt.

See osa kehtivast regulatsioonist, mis kohaldub elektriseadmetele kui toodetele, on sobilik paigutada edaspidi pigem toote nõuetele vastavuse seaduse alla. Toote nõuetele vastavuse seaduse § 5 lõike 4 kohaselt võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud minister määrusega kehtestada tootele nõuded ja nendele nõuetele vastavuse tõendamise korra. Vabariigi Valitsus on 26.08.2010 määrusega nr 123 „Volituste andmine tootele nõuete ja vastavushindamise korra kehtestamiseks ning turujärelevalveasutuse määramiseks“ vastavad volitused elektriohutusseaduse alusel ülevõetud direktiivide osas andnud majandus- ja kommunikatsiooniministrile.

Elektripaigaldiste puhul on oluline ka elektriseadmete regulatsioon, kuna elektripaigaldis koosneb elektriseadmetest (näiteks kaabel). Seetõttu on elektripaigaldiste kohta käiva regulatsiooni puhul endiselt olulised ka nimetatud direktiividest tulenevad nõuded. Segaduste vältimiseks tuleb kasutada ka samu mõisteid.

Võrreldes kehtiva õigusega ei ole elektripaigaldisele esitatavate nõuete osas muutusi. Muudatused on üksnes vormilised. Kui varem tulenesid nõuded elektriohutusseadusest, siis edaspidi tulenevad need EhSi üldosast ja toote nõuetele vastavuse seadusest. Kuna elektriohutuse valdkond on väga ulatuslikult reguleeritud standarditega, siis on konkreetsed tehnilised nõuded kirjeldatud standardites. Standardite järgimine on küll vabatahtlik, kuid hea tava sisustamisel on nendega arvestamine reaalsuses enamasti möödapääsmatu.

Võrreldes kehtiva õigusega ei ole ka elektripaigaldise ehitamise osas muutusi. Tulenevalt elektromagnetilise ühilduvuse direktiivist tuleb sõnaselgelt sätestada nõue, mille kohaselt tuleb elektripaigaldis ehitada hea inseneritava kohaselt. Hea inseneritava on hõlmatav EhSi üldosas sõnastatud hea tava põhimõttega. Üldosas ei ole aga nõuet, et hea tava järgimine tuleb dokumenteerida. Tegemist on elektromagnetilise ühilduvuse direktiivist tuleneva nõudega.

Ehitusprojekti osas ei ole võrreldes kehtiva õigusega muud muudatust kui et kaotatud on nõue mille kohaselt pidi mittetüüpse elektripaigaldise, mille peakaitsme nimivool on üle 250 A, projektile tehtama ekspertiis kas elektriohutusseaduse alusel sarnast projekti koostama pädeva isiku või EhSi kohaselt ehitusprojekti ekspertiisi tegeva isiku poolt. Tegemist oli sisuliselt teise pädeva isiku hinnanguga projekti sobivuse kohta. Sellist hinnangut ei pea aga tingimata õigusaktis kohustuslikuna ette nägema. Liiatigi tekkis taoline kohustus elektriohutusseadusse alles 2009. aastal, ilmselt soovist lähendada seaduse regulatsiooni EhSi regulatsioonile. Seaduse eesmärki silmas pidades on oluline eelkõige, et elektripaigaldis vastaks nõuetele, selle saavutamiseks on sobivamad muud lahendused. Näiteks peab elektripaigaldisele igal juhul ja alati tegema kasutuseelse auditi (tehniline kontroll). Audit peaks tuvastama kõik olulised probleemid ning kui elektripaigaldise kasutusele võtmine põhjustaks ohtu, ei saa sellist paigaldist kasutusele võtta. See mehhanism peaks viima olukorrani, kus projekti koostav isik on piisavalt hoolas ja koostab nõuetele vastava projekti, kahtluse korral on alati õigus lasta projekt üle kontrollida teisel isikul. See ei ole aga midagi sellist, mida tingimata peaks seadusega kohustuslikuks tegema.

Elektripaigaldise ehitamise puhul ei ole ka omanikujärelevalve nõutav. Hetkel kehtiva õiguse kohaselt ei ole see küsimus üheselt lahendatud. EhSi ja elektriohutusseaduse koosmõjus võib jõuda järeldusele et elektripaigaldise ehitamise puhul tuleb järgida EhSi ka omanikujärelevalve osas. Samas sisuliselt ei ole see tingimatult vajalik. Isikud võivad leppida kokku seaduse regulatsioonist karmimas reeglistikus. Näiteks võib elektripaigaldise ehitamist telliv isik soovida omada ehitamise kui protsessi üle pidevat järelevalvet. Omanikujärelevalve ei ole elektripaigaldise ehitamisel primaarne. Elektripaigaldise ohutuse seisukohalt on piisav ka kasutuseelne audit.

Elektripaigaldise kasutusele võtmise ja kasutamise osas on sisuliselt muutunud, et edaspidi ei ole seadusest tulenevat kohustust esitada võrguettevõtjale teatist elektripaigaldise pingestamiseks.

Teatise esitamine on võrguettevõtja ja kliendi omavahelise kokkuleppe teemaks. Ilmselt ei pingesta võrguettevõtja suvalisel ajal ja suvaliselt suvalisi elektripaigaldisi. Ilmselt peab isik oma elektripaigaldise pingestamiseks pöörduma võrguettevõtja poole, sõlmima võrguteenuse kasutamiseks vastava lepingu jne. EhSi regulatsiooni seisukohalt ei ole võrguettevõtjale esitatav teatis oluline.

Auditi ehk endise tehnilise kontrolli osas on muutuseid mitmeid. Uus auditi regulatsioon küll toetub suures osas kehtivale õigusele. Muutusi on kavandatud eelkõige osas kes võib auditi teha. Kehtiv seadus jaotab auditi tegijad 4 kategooriasse: A, B ja C tüüpi inspekteerimisasutused ja elektritöö ettevõtjad. Lisaks tunneb kehtiv seadus ka mõõte- ja teimilabori.

Elektripaigaldise tehniline kontroll on kehtiva elektriõhutuseseaduse kontroll sisaldab 2 toimingute gruppi:

- 1) mõõte – ja teimilabori nõuetele vastav isik teeb mõõtmised ja katsed ning koostab vastava aruande;
- 2) inspekteerimisasutuste kriteeriumidele vastav tehnilise kontrolli teostaja hindab mõõte- ja teimilabori tulemusi ning teeb visuaalse kontrolli ning koostab omakorda aruande puudustest või puuduste puudumisel annab elektripaigaldise nõuetekohasuse tunnistuse. Seejuures võib nii mõõte- ja teimilabor kui tehnilise kontrolli teostaja sisuliselt olla ühes isikus, praktikas on need isikud aga erinevad. See on teinud elektripaigaldiste tehnilisest kontrollist ühe keeruka ja kuluka protseduuri. Käesoleva eelnõuga soovitakse olukorda muuta selliselt, et mõõte- ja teimilabor, kes teeb olulisema osa tööst, annaks oma töö lõpus ka hinnangu elektripaigaldise nõuetele vastavuse kohta.

Üheks olulisemaks muudatuseks on tegevusõigustega seonduv. Hetkel kehtiva korra kohaselt võib elektritöid teha üksnes majandustegevuse registri registreeringu olemasolul. 2014. aastal jõustuva majandustegevuse seaduse üldosa seaduse¹³³ kohaselt muutuvad senised registreeringud tegevusloaks. Seejuures on tegevusloa kontrolliesemeks vastutava spetsialisti olemasolu ja viimase pädevus. EhSi üldosa kohaselt asendub see regulatsioon asjatundlikkuse põhimõttega, mille üheks komponendiks on samuti, et töid tuleb teha pädeva isiku poolt või viimase järelevalve ja kontrolli all. Sellega seonduvaid muudatusi on põhjalikumalt selgitatud käesoleva seadustiku üldosa vastavate sätete juures. Esmapilgul võib tunduda et regulatsioon läheb seeläbi liberaalsemaks, kuid tegelikult muutub antud juhul regulatsioon pigem sisulisemaks ja eesmärgipärasemaks. Kaotatakse üksnes bürokraatlik nõue end registreerida või taotleda tegevusloa asjaolu (isiku pädevus) kohta mida tegelikult tegevusloa menetluse käigus täiendavalt üle ei kontrollita.

Samuti on oluliseks muudatuseks ehituslubadega seonduv. Kui hetkel kehtiva õiguse kohaselt tuleb sisuliselt igaks ehitamiseks vajalik ehitusloa või kirjalik nõusolek, siis käesoleva eelnõu raames sellist loakohustust leevendatakse. Loakohustuslik on üksnes põhivõrgu ja jaotusvõrgu ning elektrienergia tootmiseseadme püstitamise või rajamise. Samuti on oluline muudatus see, et mitut omavalitsust läbiva joonehitise (põhivõrgu või jaotusvõrgu) ehitamisel, mida näeb ette ka maakonnaplaneering, on ehitusloa andmiseks pädevaks asutuseks Tehnilise Järelevalve Amet.

§ 85. – 97. Survetorustik ja – anum

Peatükk asendab surveseadme ohutuse seaduse¹³⁴ ja küttegaasi ohutuse seaduse¹³⁵. Nimetatud seaduste kohaldamisalal olevad esemeid on enamasti võimalik käsitleda kui tooteid, ehitisi või ehitise tehnosüsteeme. Samas on surveseadme ohutuse seaduse kohaldamisalal ka selliseid

¹³³ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 23.02.2011, RT I, 12.12.2011, 12.

¹³⁴ Surveseadme ohutuse seadus 22.05.2002, RT I 2002, 49, 309, 2010, 31, 158.

¹³⁵ Küttegaasi ohutuse seadus 22.05.2002, [RT I 2002, 49, 311](#); [2010, 31, 158](#).

surveseadmeid, mida ei saa käsitleda kui ehitist või ehitise tehnosüsteemi. Neid võib käsitleda küll kui tooteid, kuid toote nõuetele vastavuse seaduse kohaldamine lõpeb seadme turule laskmisega, teatud seadmete puhul on oluline ka kasutusaegne kontroll ja hooldus. Seetõttu võib osutada otstarbekamaks eraldi seaduse väljatöötamine.

Praktikas on segadusi tekitavaks asjaoluks osutunud eelkõige erinevate seaduste samaaegne kohaldamine. Tegemist ei ole pelgalt normitehnilise probleemiga. Asjaolust, milline seadus ühele objektile kohaldub, sõltub, millise pädevusega inimesed seda käitada, remontida ja hooldada võivad, ka tehnilise kontrolli tähtsajad ja toimingud on sellest tulenevalt erinevad. Selliseid probleeme on küll juba kehtivate seaduste kollisiooninormidega reguleeritud, kuid siiski on võimalik regulatsiooni selles osas veelgi lihtsustada.

Näiteks küttegaasipaigaldis on samaaegselt nii ehitist EhSi tähenduses kui ka surveseadme tähenduses. Vastavalt kehtiva EhSi § 1 lõikele 2 ei kohaldata EhSi ehitistele ja tegevustele, mis on reguleeritud muude õigusaktidega. Sarnaseid kollisiooninorme sisaldavad ka surveseadme ohutuse seadus ja küttegaasi ohutuse seadus. Nii surveseadme ohutuse seadusel kui küttegaasi ohutuse seadusel on seos EhS-ga. Küttegaasi ohutuse seaduse ja surveseadme ohutuse seaduse koostoime paremaks selgitamiseks ja segaduste vältimiseks on nimetatud seaduste dubleeriva kohaldamise vältimiseks ka varem seaduseid muudetud. Analoogne küsimus seonduvalt EhSi samaaegse kohaldamisega on aga jäänud lahendamata seniajani. Surveseadme ohutuse seaduse § 2 lõike 4 kohaselt tuleb surveseadme ehitisse paigaldamisel järgida täiendavalt EhS-st tulenevaid nõudeid. Kui tegemist on nii nimetatud registreeritava surveseadmega ehk suuremat ohtu kujutavate surveseadmetega, tuleb lisaks EhS-le järgida surveseadme ohutuse seadusest surveseadmetöödele kohalduvaid nõudeid. Näiteks ei ole selge, kas surveseadme või küttegaasipaigaldise ehitamisel on tingimata vaja teha omanikujärelevalvet või rakendada muid EhS-s ettenähtud ehitamise kontrollimisele suunatud meetmeid.

Muid, märkimisväärseid probleeme, mida peaks nimetatud seaduste muutmise käigus lahendada, ei ole päevakorra kerkinud. Probleemseks võib muidugi pidada ka kaitsevööndite regulatsiooni, eelkõige kaitsevööndis tegutsemise piirangute üldsõnalisust, kuid selle lahendamine ei ole käesoleva peatüki teema.

Surveseadme ohutuse seaduse ja küttegaasi ohutuse seaduse asendamine käesoleva peatükiga tekitab omakorda ühe täiendava probleemi, mille lahenduseks võib olla hoopis eraldi seaduse väljatöötamine. Probleemi olemuseks on asjaolu, et hetkel kehtivate seaduste kohaldamissala on laiem ja hõlmab ka selliseid esemeid, mida ei saa paigutada EhSi kohaldamissalasse ja samuti ei sobitu neile kehtiv regulatsioon ühegi teise seaduse kohaldamisalasse. Näiteks on sellisteks objektideks gaasiballoonid, mille ohutuse tagamiseks on vaja tagada perioodiline kontroll, samuti muud transporditavad surveseadmed (raudteel-maanteel kasutatavad paakveokid ja tsisternid). Kuna tegemist on suurema ohu allikaks olevate seadmetega, annab kinnitust näiteks transporditavate surveseadmete direktiiv 2010/35/EÜ, millest tulenevalt on liikmesriikidel kohustus tagada kasutuses olevate transporditavate surveseadmete perioodiline kontroll (audit). Surveseadme ohutuse seaduse kehtima jätmise nende seadmete osas ei ole samuti hea lahendus.

Analoogseid küsimusi tekib ka teiste kodifitseerimisega hõlmatavate eriehitistega. Seetõttu võib olla mõistlik koostada hoopiski eraldi seadus. 2010. aastal, toote nõuetele vastavuse seaduse jätkuprojektina, esitas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ka vastava seaduse väljatöötamiskavatsuse¹³⁶. Selle ettepaneku kohaselt väljatöötatav nn ohtlike seadmete ohutuse seadus hõlmanuks surveseadme ohutuse seaduse, masina ohutuse seaduse, lifti ja köistee ohutuse seaduse ja küttegaasi ohutuse seaduse regulatsiooni ning koondanuks nende seaduste regulatsiooni

¹³⁶ Kiri 02.02.10 nr 2-2/10-00222/001.

ühte seadusse. Justiitsministeerium küll kooskõlastas seaduse väljatöötamise kavatsuse, kuid seaduse väljatöötamiseni ei ole jõutud. Seda eelkõige põhjusel et nimetatud seadused olid niikuinii hõlmatud ehitusõiguse kodifitseerimisega ning dubleerivat tööd ei oleks mõistlik teha olnud.

Kuna kehtiva õiguse rakendamisel ei ole antud juhul esile kerkinud märkimisväärseid sisulisi probleeme, mida saaks või peaks ehitusõiguse kodifitseerimise raames lahendada, saab regulatsiooni sisu osas lähtuda kehtivast õigusest. Seetõttu on alljärgnevalt esitatud ülevaade kehtivast õigusest.

Peatüki regulatsiooni aluseks on kehtiv õigus, mis omakorda lähtub suurel määral Euroopa Liidu õigusest. Nii surveseadme ohutuse seadus kui küttegaasi ohutuse seadus võtavad üle mitmeid EL-i direktiive. Tegemist on valdavalt toote turule laskmise tingimusi sätestavate direktiividega. Need direktiivid on suures osas võimalik üle võtta toote nõuetele vastavuse seadusega. Toote nõuetele vastavuse seaduse § 5 lõike 4 kohaselt võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud minister määrusega kehtestada tootele nõuded ja nendele nõuetele vastavuse tõendamise korra. Vabariigi Valitsus on 26.08.2010 määrusega nr 123 „Volituste andmine tootele nõuete ja vastavushindamise korra kehtestamiseks ning turujärelevalveasutuse määramiseks“ vastavad volitused surveseadme ohutuse seaduse alusel ülevõetud direktiivide osas andnud majandus- ja kommunikatsiooniministrile.

Toodete turule laskmist ja vastavushindamist käsitlevad nõuded on mõistlik kehtestada toote nõuetele vastavuse seaduse (TNVSi) alusel. TNVS sisaldab ka tootjate, importijate ja levitajate kohustuste kataloogi ning sätteid turujärelevalve jaoks. Toote nõuetele vastavuse seaduse kohaldamisele viitab ka kehtiv surveseadme ohutuse seadus. Seega on surveseadme ohutuse seaduse alusel harmoneeritud direktiivide taasülevõtmine toote nõuetele vastavuse seaduse alusel üksnes tehniline muudatus. Sisulisi muudatusi sellest tuleneda ei saa.

Surveseadme ohutuse seaduse kohaldamisala võib tinglikult jagada kaheks:

- 1) turule laskmise ja kasutusele võtmise etapp;
- 2) kasutusaegne etapp.

Kui esimese etapi puhul käsitletakse surveseadet kui toodet, siis teise etapi puhul on tegemist pigem paigaldise ehk ehitise või ehitise osaks oleva objektiga (tehnosüsteem). Erinevad on ka ohutuse tagamisele suunatud meetmed: esimesel etapil on oluline meede toote vastavushindamine ning kohustatud isikuks on tootja, teisel etapil rakendatav vastavushindamist nimetatakse tehniliseks kontrolliks ja kohustatud isikuks on seadme omanik.

Õiguse allikad erinevad samuti: esimesel etapil on selleks EL-i õigus, teisel etapil on tegemist valdavalt siseriikliku päritoluga õigusega. Seejuures erinevad nimetatud etappidel ka seaduse tegelik kohaldamisala: esimesel etapil on kohaldamisalas kõik definitsiooni alla mahtuvad surveseadmed; teises etapis on kohaldamisalas vaid teatud tehnilistele parameetritele vastavad surveseadmed ehk nii nimetatud registreeritavad surveseadmed. Enamasti on surveseadme kohaldamisalas olevad objektid ehk surveseadmed ühel või teisel viisil alati ehitistega seotud. Surveseade võib olla ise ehitise (näiteks paikne mahuti), või moodustavad ehitise tehnosüsteemi (näiteks meditsiinigaasisüsteem, tulekustutussüsteemi torustikud).

Küttegaasi ohutuse seadus on surveseadme ohutuse seadusele analoogne seadus. Sarnaselt surveseadme ohutuse seadusele, on võimalik ka küttegaasi ohutuse seaduse kohaldamisalas jagada tinglikult kaheks: seadmele kui tootele nõudeid kehtestavaks ja paigaldisele kui ehitisele nõudeid kehtestavaks. Küttegaasi ohutuse seaduse alusel on üle võetud gaasiseadmete direktiiv. See direktiiv on täna võimalik üle võtta toote nõuetele vastavuse seaduse alusel. Seega jääb küttegaasi ohutuse seadusest EhSi sisuks üksnes küttegaasipaigaldist kui ehitist käsitlev osa.

Küttegaasipaigaldis on samaaegselt ka surveseade, tulenevalt küttegaasi ohutuse seaduse regulatsiooni sarnasusest surveseadme ohutuse seadusele, on EhSi eriosas surveseadmeid ja küttegaasipaigaldisi käsitlev regulatsioon koondatud ühte peatükki. Samas on surveseadme ohutuse seaduse kohaldamisalas ka surveseadmeid, mida tuleb kohelda pigem kui transpordivahendit (näiteks autole või rongiveermikule paigaldatav tsistern), kui pakendit või toodet (gaasiballoon, kompressor, aerosooliballoon jne). See tekitab aga omakorda uue probleemi. Nimelt tekib selliselt olukord kus regulatsioon kodifitseerimise järgselt mitte ei koonu, vaid pigem killustub veelgi: surveseadmele kui toode kohalduks toote nõuetele vastavuse seadus; kui sama surveseade on ehitise osa või iseseisev ehitise, tuleb ühtlasi ja täiendavalt kohaldada ka EhSi. Kui samadele parameetritele vastav surveseade on aga näiteks transpordivahendile paigutatud, siis ei kohalduks selle kasutusele võtmise järgselt enam ükski seadus. Samas ka viimasel juhul on tegemist suurema ohu allikaga ning ohtude maandamiseks on kasutusaegne kontroll samavõrra vajalik.

Ehitusõiguse eriosas saab käsitleda üksnes ehitistega seonduvaid surveseadmeid nende kasutusetapis. Enne seda kohalduvad surveseadmele toote turule laskmise nõuded ja need tulenevad EL-i õigusest, mis saab üle võetud toote nõuetele vastavuse seaduse alusel. Surveseadmega seonduvad ehitusõiguslike küsimustega nagu näiteks ehitusluba ja kasutusluba ei kaasne kehtiva õigusega võrreldes muid erisusi peale loakohustuslike tegevuste täpsema määratlemise.

Ehitusõiguse kodifitseerimisega seonduvalt kaasnevad surveseadmete ja küttegaasipaigaldiste regulatsioonis muudatused, mis lühidalt kokkuvõttes on järgmised:

- isikute tegevusõigustega seonduv regulatsioon läheb majandustegevuse registri registreeringu / tegevusloa põhiselt reguleerimiselt üle kutsekvalifikatsiooni ehk isikute pädevuse põhisele regulatsioonile.
- ehitustegevuse kontrollimisega seonduvat regulatsiooni (ehitusloa ja kasutusloa) on kavas võimalikult suures ulatuses lihtsustada ja leevendada. Hetkel kehtivad surveseadme ohutuse seadus ja küttegaasi ohutuse seadus ei reguleeri nimetatud küsimust. Seega kohaldub ehitusloa, kirjaliku nõusoleku ja kasutusloa regulatsiooni osas EhS.
- surveseadmete ja küttegaasipaigaldistega seonduv ka kaitsevööndi regulatsioon. Kaitsevööndite regulatsioon koondatakse EhSi eraldi peatükki.

Järelevalvele kohalduv seadustiku üldosa. Järelevalvet teeb Tehnilise Järelevalve Amet.

§ 98. – 109. Raudteerajatis

Raudteerajatisena osa EhSi eelnõus sätestab raudteerajatisena ehitamise nõuded. Raudteerajatisena definitsioon tuleneb raudteeseaduse¹³⁷ (edaspidi RdtS) §-st 3 punktist 4. Raudteerajatisena on raudtee, sillad, viaduktid, estakaadid, tunnelid, tugiseinad, truubid, süvendid, rennid ja kraavid, kontaktvõrgud, turvangu-, side, valgustus- ja energiaseadmed ning tehnorajatisena, ülekäigu- ja ülesõidukohad, jaamad ja teised meldepunktid, oote- ja laadimisplatvormid, teekaitseobjektid ning muud raudtee sihtotstarbeliseks kasutamiseks vajalikud rajatisena.

Kohaldamisala on seotud raudteerajatisena, sest ainult selle mõiste seisukohast on vajalik sätestada erireeglid vastavate ehitiste ehitamiseks. Kuigi RdtS tunneb ka raudteeinfrastruktuuri hoonet, nimetatud mõistele erinorme raudteerajatisena eriosas ei sätestata. Raudteeinfrastruktuuri hoonel on RdtS mõttes ehitusõiguse väline tähendus, mistõttu raudteerajatisena osa raudteeinfrastruktuuri hoone osas ei kohaldu. Küll aga kohalduvad raudteeinfrastruktuuri hoone ehitamisele EhSi üldosa sätted. Käesolev peatükk kohalduv veel raudteerajatisena teenindamiseks vajalikele rajatistele. Nimetatud lisandus on vajalik, et raudteerajatisena olemuslikult seonduvaid ehitisi, mis võiksid oma

¹³⁷ Raudteeseadus 19.11.2003, RT I, 20.12.2011, 15.

kasutuseesmärgi järgi käia ka mõne muu EhS eriosa alla, oleks võimalik koos projekteerida ning loamenetluslikult sarnaselt ehitada. Muu raudteid puudutav regulatsioon jääb raudteeseadusesse.

Raudteerajatis peab vastama EhS üldosas sätestatud nõuetele. Samuti peab raudteerajatis ehitamine vastama üldosast tulenevatele nõuetele. Nõuded ehitisele on üldosas esitatud võimalikult abstraktselt, mistõttu on eriosas ehitise erilisusest tulenevalt võimalik sätestada erinõudeid. Nõuded ehitisele kohalduvad niivõrd, kuivõrd need on selle kasutusotstarbest tulenevalt asjakohased. Raudteerajatisele esitatavaid nõudeid on võimalik täpsustada ehitisele esitatavate nõuete paragrahvis antud volitusnormi alusel.

Nõuded ehitamisele hõlmavad nii kohustust lähtuda detailplaneeringust või projekteerimistingimustest kui ka kohustust lähtuda ehitusprojektist. Uudsenä tuleb ehitamisel arvestada ehitamisest mõjutatud isikute õigustega (naabrusõigustega). Raudteerajatis ehitamise alus on vastavalt PlanS-le detailplaneering, kui tegu on olulise avaliku huviga rajatisega. Olulise avaliku huviga rajatis on ehitise, millest tulenev mõju ulatub mitmele kinnisasjale, mille ehitamise osas on suur avalik huvi või millest võib tõusetuda kõrgendatud oht. Avalikku huvi saab eeldada, kui tegu on näiteks kohaliku arengu seisukohast olulise rajatisega, nagu laululava, spordistaadion, magistraalorustikud, avaliku raudtee laiendamine. Nimetatud rajatistest tulenevatest mõjutustest on vajalik avalikkust teavitada ning neid vastavasse menetlusse kaasata. Seetõttu on detailplaneering just sobilik protsess, kus saab juba varases staadiumis kaardistada erinevate osapoolt huvid ning nägemused nimetatud rajatis osas.

Teatud juhtudel on võimalik, et raudteerajatis saab ehitada maakonnaplaneeringu alusel. Tegu on uudse lähenemisega planeerimisõiguses, kus mitut kohalikku omavalitust või lausa mitut maakonda läbib või mõjutav ehitise planeeritakse ainult maakonnaplaneeringuga. Nimetatud ehitise tunnuseks peavad olema: transpordivõud, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt või mis mõjutab mitut kohaliku omavalitsuse üksust ja mille asukoha valikul ja toimimisel on suur riiklik huvi. Tegu on eelkõige riiklike huve kandva ehitise planeerimisega, kus maakonnaplaneeringu menetlus läheb ehitise asukohas detailplaneeringu täpsusastmele. Kohustus oleks kaasata ka detailplaneeringu menetluses kaasatavad isikud. Lahenduse vajalikkus seisneb selles, et maakonnaplaneeringu alusel on võimalik anda ehitusluba.

Raudtee ehitusprojekt peab vastama üldosas toodud nõuetele.

Raudteerajatis kasutamisele ja hooldamisele sätestatud nõuete osas tuleb järgida EhS üldosa. Erandina on sätestatud, et raudteerajatis osas ei ole vajalik kasutus- ja hooldusjuhendi koostamine. Vastava erandi põhjendus on, et hooldusjuhend on tavapärasel praktikal raudteerajatis tootja poolt kaasa antud.

Raudteerajatis omaniku järelevalve kohustus on kehtiva EhS mõistes omanikujärelevalve. Vastava instituudi sisu on muudetud (vt omaniku järelevalve kohustuse seletuskirja osa). Tegu on asjatundlikkuse põhimõttest lähtuva täiendava kontrollkohustuse sätestamine. Kontrollkohustus on omaniku ja järelevalvaja vahelise eraõigusliku suhtega reguleeritud. Avalik võim kontrollkohustusele nõuded seada ei saa, sest vastasel juhul oleks tegu riiklike järelevalve funktsioonide üleandmisega.

Raudteerajatis garantii vastab EhS üldosas toodud nõuetele. Ehitise garantii on üldosa kohaselt kaks aastat. Ehitise ehitaja vastutab ehitise puuduste eest selle perioodi vältel. Ehitise garantiid ei ole raudteerajatis puhul RdtS mainitud, seega võib tegu olla raudteerajatis puhul uudse nõudega. Garantii sätestamise eesmärk on, et kulutused ehitise puuduste ilmnemisel kannaks kahe aasta jooksul avalikkust õigusest tulenevalt ehitise ehitaja.

EhS üldosas eristatakse ehitise teatist ning ehitusluba selleks, et võimaldada loakohustuse alt välistada ehitised, mille osas avalik võim ei pea tegema täiendavat kontrolli. Raudteerajatiste osas on arutluskoht, kuidas täpselt vastav piir tõmmata. Ehitise teatise alusel ehitatavad ehitised ning loakohustuslikud ehitised eristatakse tegevuste kaupa seaduse lisas 1 toodud tabelis.

Ehitise teatise alusel teavitab isik pädevat asutust ehtisregistris ehitise ehitamise alustamisest. Raudteerajatiste puhul teavitatakse ehtisregistri kaudu Tehnilise Järelevalve Ametit. Teatise juurde võib kuuluda ehitusprojekt, kuid üldreeglina seda ei nõuta. Kui isik on teatise esitanud, on tal koheõigus alustada ehitamisega. Üldosas on piiratud teatise alusel ehitamine ühe aastaga. Seega tuleb teatise alusel ehitatavad ehitised ehitada valmis ühe aasta jooksul. Kui vastav aeg ammendub, siis tuleb esitada uus teatis.

EhS üldosas eristatakse ehitise kasutamise teatist ning kasutusluba selleks, et ehitise kasutuselevõtt oleks paindlikum ning et avalikule võimule ei tekiks ülemäärast koormust. Ehitise kasutamise teatise esitamine on analoogne ehitise teatisega. Ehitise kasutamise teatise kohta vaata täpsemalt: § 37.-40. Ehitise kasutamise teatis.

§ 110. – 122. Lift, köistee ja muu tõsteseade

Peatükk asendab lifti- ja köistee ohutuse seaduse¹³⁸ ja masina ohutuse seaduse¹³⁹. Lifti ja köistee ohutuse seadus võtab üle direktiivi 2000/9/EÜ köisteede kohta ja direktiivi 95/16/EÜ lifti kohta. Võib väita, et eraldi seaduse olemasolu põhjendus seisnebki valdavalt nimetatud direktiivide harmoneerimises. Köistee on sisuliselt ehtis, lift on samas enamasti ehitise osa, seega on põhjendatud nende objektide käsitlemine EhSi raames. Kuigi enamasti lifti ja köistee ohutuse seaduse ning masina ohutuse seaduse regulatsioonist saab paigutada, kas EhSi või toote nõuetele vastavuse seaduse kohaldamisalasse, tekib ka antud juhul analoogne probleem nagu surveadme ohutuse seaduse puhul. Masina ohutuse seadus kohaldub ka sellistele masinatele, mis ei ole ehitisena käsitletavat (nt transpordivahendile paigutatud kraana) samuti kohaldub see regulatsiooni näiteks kraana käitajale. Isegi kui kraana on ehtis, siis ehitise kasutaja pädevusele ei ole plaanis EhSi raames nõudeid kehtestada. Neid võib käsitleda küll kui tooteid, kuid toote nõuetele vastavuse seaduse kohaldamine lõpeb seadme turule laskmisega. Teatud seadmete puhul on oluline kasutusaegne kontroll ja hooldus. Seetõttu võib osutada otstarbekamaks eraldi seaduse väljatöötamine.

Praktikas on segadusi tekitavaks asjaoluks osutunud eelkõige erinevate seaduste samaaegne kohaldamine. Tegemist ei ole pelgalt normitehnilise probleemiga. Asjaolust, milline seadus ühele objektile kohaldub, sõltub, millise pädevusega inimesed seda käitada, remontida ja hooldada võivad, tehnilise kontrolli tähtsajad ja toimingud on sellest tulenevalt erinevad. Selliseid probleeme on küll juba kehtivate seaduste kollisiooninormidega reguleeritud, kuid siiski on võimalik regulatsiooni selles osas veelgi lihtsustada. Seejuures väärib märkimist asjaolu et seaduste kohaldamisalade probleemistik on osalt tingitud nende seaduste aluseks olevast EL-i õigusest. Lifti ja köistee ohutuse seaduse kohaldamisala lähtub lifti ja köistee direktiivi kohaldamisalast. Lifti direktiiv välistab kohaldamisalast mitmeid tavapärasest käsitluses liftiks või liftisarnaseks objektiks olevaid lifte. Need objektid jäävad seega masina ohutuse seaduse kohaldamisalasse. On selge, et taolised aspektid ei tee kohaldatava õiguse tuvastamise ja sellest arusaamist lihtsamaks.

Kuna kehtiva õigusega ei ole märkimisväärseid sisulisi probleeme esinenud, mida saaks või peaks ehitusõiguse kodifitseerimise raames lahendada, saab käesoleva peatüki aluseks võtta kehtiva

¹³⁸ Lifti ja köistee ohutuse seadus 22.05.2002, RT I 2002, 50, 312; [2010, 31, 158](#).

¹³⁹ Masina ohutuse seadus 10.12.2008, RT I 2009, 3, 13; 2010, 31, 158.

õiguse. Kodifitseerimise raames paigutub regulatsioon küll mõnevõrra ümber, kuid põhiolemuselt jääb siiski samaks.

Masina ohutuse seaduse alusel on üle võetud mitmeid EL-i direktiive:

1. Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu 17. mai 2006. aasta direktiiv 2006/42/EÜ, mis käsitleb masinaid ja millega muudetakse direktiivi 95/16/EÜ (ELT L 157, 09.06.2006, lk 24-86);
2. Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu 8. mai 2000. aasta direktiiv 2000/14/EÜ välitingimustes kasutatavate seadmete müra kohta käivate liikmesriikide seaduste ühtlustamise kohta (EÜT L 162, 03.07.2000, lk 1–78);
3. Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu 23. märtsi 1994. aasta direktiivi 94/9/EÜ plahvatusohtlikus keskkonnas kasutatavaid seadmeid ja kaitsesüsteeme käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 100, 19.04.1994, lk 1-29).

Nii köisteedirektiivi kui lifti direktiivi ja masina ohutuse seaduse aluse üle võetud direktiivide puhul on tegemist toote turule laskmise tingimusi ühtlustavate direktiividega, need direktiivid eeldavad täielikku harmoneerimist, liikmesriigi kaalutusõigus on viidud miinimumini. Need direktiivid on suures osas võimalik üle võtta toote nõuetele vastavuse seadusega. Toote nõuetele vastavuse seaduse § 5 lõike 4 kohaselt võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud minister määrusega kehtestada tootele nõuded ja nendele nõuetele vastavuse tõendamise korra. Vabariigi Valitsus ongi 26.08.2010 määrusega nr 123 „Volituste andmine tootele nõuete ja vastavushindamise korra kehtestamiseks ning turujärelevalveasutuse määramiseks“ vastavad volitused liftide ja köisteede ning nende ohutusseadiste ja alamsüsteemide ning masinate osas andnud majandus- ja kommunikatsiooniministrile.

Tinglikult võib nii masina ohutuse seaduse kui lifti ja köistee ohutuse seaduse kohaldamisala jagada kahte ossa. Esimene osa käsitleb toote turule laskmise etappi (seaduse 2 peatükk), teine osa aga toote kasutamise etappi (alates 4. peatükist). Kui nn esimeses osas on õiguse allikaks vastavad EL-i direktiivid, siis nn teises osas, on valdavalt tegemist siseriikliku päritoluga õigusega. Selle teise osa regulatsioon pakub ehitusõigusele enam tähelepanu.

Toodete turule laskmist ja vastavushindamist käsitlevad nõuded on mõistlik kehtestada toote nõuetele vastavuse seaduse (TNVSi) alusel. TNVS sisaldab ka tootjate, importijate ja levitajate kohustuste kataloogi ning sätteid turujärelevalve jaoks. Toote nõuetele vastavuse seaduse kohaldamisele viitab ka kehtiv lifti ja köistee ohutuse seadus (§ 1 lg 5). Seega on lifti- ja köistee ohutuse seaduse alusel harmoneeritud direktiivide taas ülevõtmine toote nõuetele vastavuse seaduse alusel üksnes ja eelkõige tehniline muudatus.

Samas sisaldavad direktiivid ka selliseid sätteid, mis otseselt toote nõuetele vastavuse seadusega ei haaku. Tegemist on köistee-lifti ehitamist (paigaldamist) käsitlevate normidega:

- köistee direktiiv artiklis 4 kohustuse teha köistee kavandamisel ka ohutusanalüüs ja kirjeldada seda ohutusraportis, ohutusraporti sisulised nõuded on täiendavalt sätestatud direktiivi lisa III. Tegemist on sisuliselt ehitise projekti nõuetega ning taoline nõue sobib pigem EhSi;
- mõlemas direktiivis on nõue, mille kohaselt paigaldaja peab kasutama nõuetele vastavaid komponente (CE märgistusega) mis võimaldavad valmis köisteel või paigaldatud liftil vastata kõigile nõuetele ja olla kasutamiseks ohutud;
- Lifti direktiivis on esitatud nõue, mille kohaselt peavad lifti paigaldaja ja ehitises ehitustööde eest vastutav isik omavahel koostööd tegema ja informeerima teineteist ja rakendama meetmeid selleks, et paigaldatavat lifti saaks ohutult ja sobivalt kasutada (lifti direktiivi artikkel 2.2);

- Lifti direktiivis artiklis 2.3 on esitatud ka konkreetne nõue ehitisele, millesse lift paigaldatakse: lifti šahtis ei tohi olla muid tehnosüsteeme peale lifti tööks vajalik. Iseenesest võib taolise tehnilise nõude sätestada küll ka ehitisele esitatavate nõuete vastavas määras.

Lifti turule laskmisel ja kasutusele võtmisele tuleb teha ka eelnev vastavushindamine. Sisuliselt on tegemist auditi protseduuriga. Kuna tegemist on direktiivist tuleneva protseduuriga, sealhulgas on direktiivis reguleeritud ka kes võib neid protseduure teostada, siis ei saa seda protseduuri siiski samastada auditiga. Kasutuseelset auditit võib teha üksnes isik, kellele on vastavaks tegevuseks antud tegevusluba ja kellest on teavitatud Euroopa Komisjoni ja teisi liikmesriike ning kelle andmed on kättesaadavad üle-euroopalisest andmebaasist NANDO. Taolisele isikule tegevusõiguse andmise protseduur on sätestatud toote nõuetele vastavuse seaduses.

Masina ohutuse seaduse eesmärgiks on masinate, osaliselt komplekteeritud masinate, potentsiaalselt plahvatusohtlikus keskkonnas kasutatavate seadmete, kaitsesüsteemide, komponentide ja tarvikute ning välistingimustes kasutatavate seadmete ohutuse tagamine. Selleks sätestab seadus nõuded nimetatud seadmetele, nende turule laskmisele ja kasutusele võtmisele.

Tinglikult võib seaduse kohaldamisala jagada kahte ossa. Esimene osa käsitleb toote turule laskmise etappi (seaduse 2 peatükk), teine osa aga toote kasutamise etappi (alates 4. peatükist). Kui nii nimetatud esimeses osas on õiguse allikaks vastavad EL-i direktiivid, siis nn teises osas, on valdavalt tegemist siseriikliku päritoluga õigusega. Teise osas tegelik kohaldamisala sõltub asjaolust kas masin on registreeritav või mitte. Registreeritavate masinate¹⁴⁰ (kraanad, lõbustuspargi seadmed) puhul on tegemist suuremat ohtu kätkevate masinatega, mille ohutuse tagamiseks on vaja rakendada täiendavaid nõudeid – tehniline kontroll, nõuded isikutele.

Seaduse esimese osa kohaldamisala aluseks olevad EL-i direktiivid ei kohaldu kõigile mõiste poolest nende kohaldamisalasse kuuluda võivatele toodetele. EL-i õigusaktid käsitlevad reeglina üksnes turule laskmise etappi, riigi pädevus harmoneeritud valdkonnas reguleerida ja nõudeid kehtestada algab alles sealt, kus EL-i pädevus valdkonda reguleerida lõpeb. Direktiivide kohaldamisalast on välistatud mitmeid tooteid, põhjustel et neile kohalduks kas mõni teine EL-i või mõne muu rahvusvahelise organisatsiooni õigusakt või ei ole suutnud liikmesriigid teatud tootele direktiivi kohaldamise osas kokkuleppele saada. Sellisteks masinateks, millele EL-i õigus ei kohaldu ja millele on Eestis kehtestatud siseriiklikud nõuded, on näiteks lõbustuspargi seadmed. Hoolimata sellest, võib nii nimetatud esimese osa masina ohutuse seadusest probleemideta kehtestada hoopis toote nõuetele vastavuse seaduse alusel.

¹⁴⁰ Registreeritavad masinad on:

- 1) kabiinist juhitud sild-, pukk- ja konsoolkraana;
- 2) väljaspool kraanat asuvat juhtpuldist juhitud sild-, pukk- ja pöörd- või liikuv konsoolkraana tõstevõimega alates 5 tonnist;
- 3) tornkraana ja statsionaarne noolkraana tõstevõimega üle 1 tonni;
- 4) portaalkraana;
- 5) liikurnoolkraana;
- 6) raudteekraana;
- 7) kaubalift tõstevõimega üle 300 kilogrammi ja kabiini sügavusega üle 1 meetri, põrandapinnaga üle 0,8 m² ning kabiini kõrgusega üle 1,2 meetri;
- 8) platvormtõstuk tõstevõimega üle 300 kilogrammi;
- 9) kabiiniga ehitustõstuk;
- 10) hüdrotõstuk tõstevõimega alates 7 tonnist;
- 11) korvtõstuk tõstekõrgusega alates 10 meetrist;
- 12) atraktsioon, mis on ette nähtud vähemalt kolmele inimesele ja mis liigutab sellel olevat inimest vähemalt kiirusega 0,5 m/s või tõstab maapinnast kõrgemale kui 3 meetrit.

Seaduse teise osa regulatsioon seondub üksnes teatud masinatega – registreeritavad masinad. Valdavalt on sellised masinad aluspinnasega ühendatud ja ettenähtud paigalduskohas kasutamiseks. Seetõttu saab nendele kohalduv õigus sisalduda ka EHS-s. On siiski masinaid, mis sellele määratlusele ei allu ja mille puhul on vajalik sobiv regulatsioon esitada muus õigusaktis.

Masina ohutuse seadus reguleerib ka masina käitajaid, sätestades §-s 14 nõude, mille kohaselt võib teatud masinaid opereerida vaid tõendatud pädevusega isik. Sellised masinad on:

- 1) kabiinist juhitud sild-, pukk- ja konsoolkraana;
- 2) väljaspool kraanat asuvast juhtpuldist juhitud sild-, pukk- ja pöörd- või liikuv konsoolkraana tõstevõimega alates viiest tonnist;
- 3) tornkraana ja statsionaarne noolkraana tõstevõimega üle ühe tonni;
- 4) portaalkraana;
- 5) liikurnoolkraana;
- 6) raudteekraana.
-

Masina käitaja regulatsioon ei seonu ehitusõigusega. Samuti on masina ohutuse seaduse kohaldamisalas selliseid masinaid, mida ei ole võimalik seostada ehitusõigusega. Seetõttu on ilmselt sobivam lahendus eraldi seaduse koostamine, millele ka varem seoses surveadmete kohta käiva peatükiga on välja toodud.

Võrreldes kehtiva õigusega kaasneb siiski ka mõningaid sisulisi muudatusi. Need on eelkõige:

- isikute tegevusõigustega seonduv regulatsioon läheb majandustegevuse registri registreeringu / tegevusloa põhiselt reguleerimiselt üle kutsekvalifikatsiooni ehk isikute pädevuse põhisele regulatsioonile.

- ehitustegevuse kontrollimisega seonduvat regulatsiooni (ehitusload ja kasutusload) on kavas võimalikult suures ulatuses lihtsustada ja leevendada. Hetkel kehtivad lifti- ja köistee ohutuse seadus ning masina ohutuse seadus ei reguleeri nimetatud küsimust. Seega kohalduv ehitusloa, kirjaliku nõusoleku ja kasutusloa regulatsiooni osas EHS. Käesoleva kodifitseerimise raames on üritatud võimalikult täpselt ja lihtsalt määratleda juhud mil on nõutav ehitusluba, ehitise teatis või kasutusele võtmise teatis või kasutusluba.

Järelevalve lähtub seadustiku üldosast. Pädevaks asutuseks on Tehnilise Järelevalve Amet.

§ 123. – 133. Tee

Teeseaduse integreerimisega käesolevasse eelnõusse muutub kehtetuks teeseadus¹⁴¹ ja selle asemel hakkab teede ehitamisega seotud valdkonda reguleerima ehitusseadustik ning ehitamisega mitte seotud TeeS regulatsioon viiakse teistesse õigusaktidesse (liiklusseadus, metsaseadus, riigieelarve seadus, riigivaraseadus, säästva arengu seadus).

Eelnõuga muudetakse teede ehitamist reguleeriv valdkond selgemaks ja arusaadavamaks. TeeS ja selle alamakte iseloomustab mõistete erinevus¹⁴², määrusega seaduse teksti kordamine¹⁴³,

¹⁴¹ Teeseadus 17.02.1999, RT I, 30.12.2011, 35.

¹⁴² Näiteks mõistet „tee“ on sisustatud erinevalt vähemalt neljal erineval moel. Vrdl TeeS § 2 lg 1, TSM määrus "Tee ja tee kaitsevööndi kasutamise ja kaitsmise nõuded" p 3, LS § 2 p 81, 1. lause. Samuti esineb mõistete paljus nn „kergliiklustee“ regulatsioonis, kus eristatakse järgmisi mõisteid: jalgratta- ja jalgte; jalgrattarada; jalgrattatee; jalgte; kõnnitee. Erinevus mõistes seisneb ka TeeS ja LS vahel, kuigi valdkond on sama.

¹⁴³ Vrdl TeeS ja TSM määrus "Tee ja tee kaitsevööndi kasutamise ja kaitsmise nõuded".

õigusaktidega lepingutingimuste reguleerimine¹⁴⁴. Eelnõuga korrastatakse mõisted, põhimõtted ning need saavad olema ühesugused teiste ehitusvaldkondadega, samuti annab eelnõu hea võimaluse TeeS alamaktide ülevaatamiseks ja korrastamiseks ning ajakohastamiseks. TeeS on oma olemuselt suunatud avalikult kasutatavate teede (riigile ja kohaliku omavalitsusele kuuluvad) ehitamisele, kuid regulatsiooni alt on välja jäänud erateed.

TeeS § 2 lg 1 kohaselt on tee rajatis. Ehitusseaduse § 2 lg järgi jagunevad ehitused hooneteks ja rajatisteks, seega saab öelda, et tee on ehitis. Kuigi tee on ehitis, ei kohaldu otsese viitena tee ehitamisele EhS-s, kuid seosed TeeS ja EhS vahel on olemas ka läbi vastavate viidete. TeeS § 17 lg 5 kohaselt tee-ehitusmaterjali ja -toote nõuetele vastavuse tõendamise kord ja nõuetele vastavuse tõendamiseks vajalikud vastavushindamise protseduurid kehtestatakse ehitusseaduses sätestatud korras. TeeS alusel antud Teede- ja Sideministri 28.09.1999.a määrus nr 55 „Tee projekteerimise normid ja nõuded“ p 1.2.1. lg 1 viitab EhS-le: Maanteevõrgu planeerimisel ja maantee projekteerimisel tuleb lähtuda teeseaduse, planeerimis- ja ehitusseaduse ning teiste õigusaktide sätetest, tagades võimalikult paljude ühiskonnaliikmete huvisid arvestavad tingimused keskkonna kujundamiseks, selle kestvaks ja säästvaks arenguks, maakasutuseks ning sotsiaal-majandusliku ja territoriaalse planeerimise sidumiseks. Samuti viitab EhS teid (§ 13 teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamine): Detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni tagab kohalik omavalitsus, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti.

EhS kohane ehitamise mõiste laieneb ka rajatiste (tee) ehitamisele, samuti räägib TeeS tee (rajatise) ehitamisest. See tähendab, et on olemas ka eriseadused, mis reguleerivad ehitiste ehitamist. Teeseaduses räägitakse näiteks teede remondist, mida EhS tähenduses käsitletakse rekonstrueerimisena. Kuna TeeS on EhS-e kontekstis eriseadus, siis rakendub EhS regulatsioon ainult niivõrd, kui võrd TeeS teede ehitamist ei reguleeri.

TeeS § 19 sätestab, et uue tee ehitamisel koostatakse projekti esimese etapina tee eelprojekt, millega määratakse kindlaks tee asukoht. Samuti nähakse ette, et eelprojekti koostamise käigus küsib tee omanik puudutatud isikute arvamust, millega eelprojekti koostamisel võimaluse korral arvestatakse. Kui tee asukoht erineb üldplaneeringus sätestatust, peab algatama planeeringute muutmise. Arusaamatu on, mis on enne – eelprojekt või planeering. TeeS sõnastuse järgi on eelprojekti koostamise menetlus mõnevõrra sarnane planeerimismenetlusele. Samuti võib eelprojekti kajastatu erineda üldplaneeringus kehtestatust ning sellise erinevuse puhul tuleb algatada planeeringute muutmise. Eelprojekti menetlus ja planeerimismenetlus on teineteist dubleerivad, kuigi olemuslikult on need erinevad. Samuti võib ühes menetluses tehtud kokkulepped ja peetud läbirääkimised teises menetluses jälle uuesti avada ning sarnastele tulemustele ei pruugita enam jõuda.

Eelduse TeeS ühendamiseks annab ka asjaolu, et TeeS ja EhS reguleerivad ühte valdkonda - ehitamist ning mõlema seaduse mõisted on sarnased. Mõlemad seadused räägivad ehitamisest, remondist (rekonstrueerimine), ehitusloast, kasutusloast, omanikujärelevast.

Lisaks ehitamise regulatsioonile, on TeeS-s palju sätteid, mis reguleerivad LS valdkonda, mis sobivad olemuselt paremini LS-sse. TeeS esimese paragrahvi kohaselt TeeS sätestab liikleja õigused ja kohustused, lisaks on viiteid liikluse regulatsioonile paragrahvides 31¹⁴⁵, 34¹⁴⁶, 37¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Vt MKM määrus „Tee ehitus- ja remonditööde omanikujärelevalve tegemise kord“, MKM määrus „Tee ehitus- ja remonditööde dokumenteerimise nõuded ja kord“ § 3, 5, 8 jt

¹⁴⁵ TeeS § 31 lg 1: Riigimaantee seisu ja kasutamise ja kaitse põhinõuete kohta annab teavet Maanteeamet. Operatiivinfot riigimaantee liiklusolude kohta annab Maanteeamet üleriigilise levikuga raadio kaudu. jj

¹⁴⁶ TeeS § 34 Liiklusväline teabevahend.

TeeS regulatsioon on suunatud avalikele teedele, milleks on riigimaanteed (riigile kuuluvad teed) ja kohalikud teed (kohalikule omavalitsusele kuuluvad) ning erateedele, mis on avalikkusele suunatud funktsiooniga. Avalikkusele suunatud funktsiooniga erateed, mida ei ole vajadus määrata avalikult kasutatavaks teeks, on eelkõige sellised teed, mis mõeldud kasutamiseks suuremale rahvahulgale või mootorsõidukitele, näiteks parklad, juuresõiduteed majandus- ja kutsetegevust pakkuva keskuse juurde, kinnisvara arendusalal asuvad teed.

Tee ehitamisel, kui tegemist üldosa kohase ehitisega, mida ei ole reguleeritud eriosaga, tuleb lähtuda seaduse üldosast või teistest õigusaktidest (Nt metsaseadus).

Tee on maatükiga püsivas ühenduses olev rajatis ning maatüki oluline osa, kuuludes seega maatüki omanikule¹⁴⁸. TsÜS § 53 lg 2 kohaselt asi ja selle olulised osad ei saa olla eri isikute omandis. Asja ja selle olulisi osasid ei saa koormata erinevate asjaõigustega, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Ehk, tee ja tee alune maa ei saa kuuluda erinevatele omanikele.

Seadusega laiendatakse, võrreldes TeeS-ga, teede ringi, millele rakendatakse tee ehitamisega seonduvaid nõudeid. Teede regulatsiooni alla tuuakse erateed, mis TeeS-s on reguleeritud minimaalselt. TeeS kohaselt peab eratee omanik lähtuma TeeS-st siis, kui eratee on muudetud avalikult kasutatavaks teeks. Vajadus reguleerida eratele kehtivaid nõudeid, tuleneb sellest, et täna on erateede ehitamise regulatsiooni alt välja jäänud. Näiteks ei saa anda eraparklatele tee-ehitusluba ega projekteerimistingimusi, kuna puudub vastav nõue. Samuti välistab TeeS (§ 20 lg 2) riikliku järelevalve tegemise eratee ehitamise üle. Erateede ehitamisel peab lähtuma seaduse nõuetest, et tagada kõigile kasutamiseks avatud erateede ehitamine toimub vastavalt ohutust tagavatele tingimusele.

Seadusega antakse majandus- ja kommunikatsiooniministrile volitusnorm kehtestada riigi teede liigid, mis TeeS-s on välja toodud kui põhimaantee, tugimaantee, kõrvalmaantee.

Avalikuks kasutamiseks mõeldud teed on riigi või kohaliku omavalituses hallata ning nende kasutamine on tasuta ja kõigile kättesaadav, eratee omanikul on õigus eratee kasutamise eest võtta tasu (Nt: parklad) ja määrata ära, mis tingimustel seda tohib kasutada. Eratee kasutamise tingimused tähendavad samuti seda, et eratee omanik võib nõuda eratee kasutajalt tee kasutamisega seotud kulude katteks hüvitist. Hüvitamise nõude õigus toetab ka „Asjaõiguseadus“, millele on viidanud ka Riigikohus. Riigikohus on juhtinud tähelepanu Riigikohtu 7. juunil 2011 tsiviilasjas nr 3-2-1-44-11 tehtud määruse p-le 28, milles Riigikohus leidis, et eratee omanikul on õigus nõuda teed juurdepääsuna kasutavalt isikult tasu AÕS § 156 lg 1 järgi. Riigikohtu otsuse nr 3-2-1-90-11 on öeldud, et juurdepääsutasu suuruse määramisel AÕS § 156 lg 1 järgi tuleb arvestada eelkõige teeseaduses sätestatud tee omaniku kohustuse täitmiseks vaja minevaid kulutusi. Näiteks peab teel olema TeeS § 10 lg 1 järgi võimalik ohutult liigelda ja tee peab vastama tee seisundi nõuetele. Eratee omanik korraldab TeeS § 25 lg 4 järgi tema omandis oleval teel teehoidu ja on kohustatud looma tingimused ohutuks liiklemiseks tema teel.

Teetööde tehnoloogia ja kvaliteet peavad TeeS § 30 lg 1 järgi vastama liiklusohutus- ja keskkonnakaitse- ning tee seisundi kohta esitatavatele nõuetele. Teeseadusest ei tulene, et teeomanik vabaneb nendest kohustustest, kui tal on kohustus taluda kõrvalkinnistu omaniku juurdepääsuõigust ja õigus nõuda selle eest tasu AÕS § 156 lg 1 alusel. Eratee omaniku tasunõuet juurdepääsu taotlenud tee kasutaja vastu tee kasutamise eest ei välista asjaolu, et tema ja/või mõni

¹⁴⁷ TeeS § 37 lg 1 p 4: Avalikult kasutatava tee omanik on kohustatud liiklusõnnetuse korral ja muus teisi liiklejaid ohustavas olukorras paigaldama tee kasutajat hoiatavad või liiklust ümbersuunavad liikluskorraldusvahendid.

¹⁴⁸ P.Pärna. Asjaõiguseaduse kommenteeritud väljaanne. Juura AS. Tallinn.

muu isik kasutab sama teed. Sellisel juhul tuleb tee kasutamise tasu arvestamisel võtta arvesse iga isiku osa tee kasutamisel, kusjuures neid osasid tuleb eelduslikult pidada võrdseteks. Kolleegium leiab, et eratee omanik, kes peab AÕS § 156 lg 1 järgi lubama teed kasutada teisel isikul, võib nõuda hüvitist teise isiku teekasutuse tõttu kinnistu turuväärtuse vähenemise eest vaid ulatuses, milles see on suurem TeeS § 37 lg 3 järgi arvestatavast hüvitisest. Riigikohtu otsuse viidatud TeeS tee omaniku kohustused on üldjoontes üle võetud ka käesolevasse eelnõusse.

Liikluse korraldamine toimub kõigil teedel vastavalt liikluseadusele. Eelnõuga täpsustatakse selguse huvides, et kõigil teedel, sealhulgas erateedel, tuleb liikluse korraldamisel lähtuda liikluseadusest. Täpsustus on lisatud lähtuvalt kohtuvaidlustes tõusetunud probleemidest, nimelt riigikohus on korduvalt leidnud, et tee kuuluvus ei mõjuta iseenesest liiklusnõuete kohaldumist ja see põhimõte tuleneb otsesõnu ka teeseaduses sisalduvast tee määratlusest. Avalik-õigusliku liikluskorraldusvahendi järgimine on kohustuslik ka eraomandis olevas parklas sõltumata tsiviilõigusliku parkimislepingu tingimustest (RK 3-1-1-101-11).

TeeS kohaselt eratee avalikult kasutatavaks teeks muutmine saab toimuda TeeS § 4 lg-s 3 sätestatud korras – eratee määrab avalikuks kasutamiseks valla- või linnavalikogu kohaliku omavalitsuse huvidest lähtudes tee omaniku nõusolekul ja tingimustel ning valla- või linnavalitsuse ja eratee omaniku vahel sõlmitud lepingu alusel. Hetkel on teeregistri info kohaselt ligi 4600 km ulatuses selliseid erateid, mis on muudetud avalikuks kasutamiseks. Teeregistris on tee avalikuks kasutamiseks muutmise lepinguid u 18500, kuid kõigi kohaliku omavalitsuse poolt sõlmitud lepingute kohta info teeregistris puudub. Alltoodud tabelis on toodud erateed, mis on muudetud avalikult kasutatavaks teeks maakondade lõikes:

Maakond	Pikkus (m)
Harju maakond	103740
Hiiu maakond	125956
Ida-Viru maakond	106809
Jõgeva maakond	206262
Järva maakond	442950
Lääne maakond	298725
Lääne-Viru maakond	324948
Põlva maakond	363707
Pärnu maakond	352526
Rapla maakond	207856
Saare maakond	403365
Tartu maakond	501166
Valga maakond	82298
Viljandi maakond	293678
Võru maakond	759575
Üldkokkuvõte	4573561

Lepingus nähakse ette eratee kasutamise kord ja tähistus, hüvitis eratee omanikule ning teehoiukulude kandjad. Reaalselt eksisteerib olukordasid, kus riigi või kohaliku omavalitsuse tee kulgeb mingis kohas üle eraomaniku kinnistu ning seetõttu on tegemist erateega. TeeS § 4 lg-st 3 tulenevalt tuleks sõlmida selles osas eratee omanikuga vastav leping. Nii hoolduse, kui liikluskorraldusest lähtuvalt tuleks sellised teed muuta avalikult kasutatavateks, kuid eraomanikuga kokkuleppel jõudmata, ei ole võimalik lepingut sõlmida. Samuti ei saa eratee muuta ühepoolselt avalikult kasutatavaks teeks.

Nii on see toonitanud muuhulgas ka Tartu Ringkonnakohus oma 23. november 2010.a otsuses nr 3-10-260: „Kuna eratee avalikult kasutatavaks teeks muutmiseks on ette nähtud selgesõnaliselt omaette kord (TeeS § 4 lg 3) ning seda ei ole käesoleval juhul järgitud, ei saa asuda seisukohale, et eramaal asuva tee saaks muuta avalikult kasutatavaks teeks lihtsalt tee kandmisega kohalike teede nimekirja. Teeseadusest ei tulene, et nimekirja kandmisel oleks selline õiguslik tagajärg.“ Samuti ei ole võimalik erateed tee omaniku ühepoolse avaldusega ega kahe eraisiku vahelise lepinguga muuta see avalikuks kasutatavaks teeks. Sellisele seisukohale on asunud Tallinna Ringkonnakohus oma otsuse nr 3-09-1655 „Kahe eraõigusliku isiku vahel sõlmitud lepinguga ei ole võimalik erateed määrata avalikult kasutatavaks, vaid sellega saab reguleerida üksnes lepinguosaliste õigusi ja kohustusi seoses tee kasutamise. TeeS § 4 lg 3 teise lause kohaselt määrab eratee avalikuks kasutamiseks valla- või linnavolikogu. Sellise haldusakti andmine on võimalik üksnes tee omaniku nõusolekul ja tingimustel ning valla- või linnavalitsuse ja eratee omaniku vahel sõlmitud lepingu alusel. Sarnaselt eraõiguslikule lepingule ei ole erateed võimalik siduvalt avalikuks kasutamiseks määrata ka teemaniku ühepoolse tahteavaldusega, sest eratee omanikul puudub pädevus määrata teed avalikult kasutatavaks. Tee avaliku kasutamise ei ole samastatav eratee omaniku kui nimetatud asja üle AÕS § 68 lg 1 kohaselt täielikku õiguslikku võimu omava isiku luba igaühel teed kasutada täiendavate piiranguteta, kuigi nende lõpptulemus võib olla identne (tee vaba kasutus). See tähendab, et eratee omanik võib küll lubada eratee kasutamist sisuliselt avalikult kasutatava teena TeeS § 4 lg 1 tähenduses, kuid ilma TeeS § 4 lg-s 3 sätestatud ja kehtiva haldusaktita ei ole selline tee avaliku kasutamise lubamine omanikule siduv ning ta võib selle igal ajal lõpetada.“

Kehtiv TeeS § 4 lg 3 nägi võimaluse eratee muuta avalikult kasutatavaks teeks läbi võlaõigusliku lepingu sõlmimisega riigi või kohaliku omavalitsuse ja eratee omaniku vahel. Võlaõigusliku lepingu sõlmimine ei taga, et selline eratee jääks avalikuks kasutamiseks, kuna eratee omanikul on võimalus leping lõpetada ja tee kasutamine lõpetada.

Menetlust eratee avalikuks teeks muutmisel muudetakse käesoleva eelnõuga ning uus menetlus tee protsessi läbipaistvamaks ning õiguslikult korrektsemaks arvestades kohtute seisukohti ja õiguse üldpõhimõtteid.

Eelnõu järgi määratakse eratee avalikuks kasutamiseks haldusaktiga, mida on võimalik vaidlustada vastavalt haldusmenetluse seadusele. Kui riik või kohalik omavalitsus ja eratee omanik jõuavad kokkuleppele, võib eratee omaniku taotluse alusel määrata haldusaktis ka tee hooldamise ja muud tee kasutamise seotud kulude jaotuse.

Tee avalikuks kasutamiseks määramise sätte aluseks on Saksamaa *FStrG* § 2 lg 2 (*Widmung*) ja § 7 lg 1 (*Gemeingebrauch*).

Haldusakt, millega tee avalikku kasutusse määratakse, ei muuda omandisuhteid, vaid sellega määratakse halduse kandja kasutusse sattunud tee kõigile kasutamiseks. Seega on tegemist üldkorraldusega, millega muudetakse asja avalik-õiguslikku staatust. Mõistagi peab enne sellise haldusakti vastuvõtmist halduse kandjal olema mingi õigus tee kasutamiseks. Selguse ning ökonoomsuse huvides on eelnõus lähtutud sellest, et edaspidi saab selline õigus tulla ainult sundvalduse seadmisest, mille käigus seatakse kinnisasjale piiratud asjaõigus (KASVS § 6 lg 2), sest ka tee kaitsevööndi määramiseks tuleks igal juhul seada sundvaldus. Seega tuleb eraomandis oleva tee avalikku kasutusse määramisel võtta vastu kaks haldusakti: esiteks kinnistu omanikule suunatud sundvalduse seadmine, et võimaldada halduse kandjal teed üldse kasutada, ning teiseks avalikkusele suunatud avalikku kasutusse määramise otsus, millega võimaldatakse igaühel halduse kandja poolt määratud või muudest õigusaktidest tulenevatel tingimustel teed kasutada.

Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõuga nähakse ette ülemineku säte, et TeeS § 4 lõikes 3 nimetatud lepingute alusel avalikuks kasutamiseks määratud teede kohta tuleb

läbi viia ehitusseadustiku paragrahvi 124 kohane menetlus hiljemalt 2025. aastaks. Teeregistris kajastuva 18500 lepingu asemel tuleb 226 kohalikul omavalitsuse üksusel 2025. aastaks viia läbi haldusmenetlus ning viidatud teed tuleb avalikult kasutatavaks teeks muuta haldusaktiga. Riik ei ole erateeomanikega tee avalikuks kasutamiseks määramise lepinguid sõlminud.

Eratee määramisel avalikku kasutusse lähevad tee omaniku eelnõu kohased kohustused (näiteks § 128 jt) üle halduse kandjale. Tulenevalt praktilistest kaalutlustest võimaldab eelnõu halduse kandjal ning avalikku kasutusse määratud eratee omanikul kalduda kõrvale kohustuste üleminekust (nt võib osa teeomaniku kohustusi jääda edaspidi eratee omanikule, kui kohustuste täielik üleminek kohalikule omavalitsusele oleks viimasele liiga koormav).

Avalikult kasutatavateks teeks määratud teedele määratakse kaitsevöönd lähtudes ehitise kaitsevööndi sätetest.

Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõuga nähakse ette ülemineku säte, et TeeS § 4 lõikes 3 nimetatud lepingute alusel avalikuks kasutamiseks määratud teede kohta tuleb korraldada ehitusseadustiku § 124 kohane menetlus hiljemalt 2025. aastaks. Teeregistris kajastuva 18500 lepingu asemel tuleb 226 kohaliku omavalitsuse üksusel 2025. aastaks korraldada haldusmenetlus ning viidatud teed tuleb avalikult kasutatavaks teeks muuta haldusaktiga. Riik ei ole erateeomanikega tee avalikuks kasutamiseks määramise lepinguid sõlminud.

Eratee muutumisel avalikult kasutatavaks teeks lähevad tee omaniku eelnõu (näiteks § 128 jt) kohased kohustused üle haldusorganile ning avalikult kasutatavateks teeks määratud teedele määratakse kaitsevöönd lähtudes ehitise kaitsevööndi sätetest.

Käesolev tee mõiste on sisustatud läbi ehitusliku protsessi. Tee võib iseenesest koosneda erinevatest tee osadest, mis on vajalik tee ehituslikuks püsimiseks, liiklusohutuse ja teel toimuva tagamiseks. Tee toimimiseks vajalikud osad saab määratakse majandus- ja kommunikatsiooniministri määruusega, millega sätestatakse tee projekteerimise nõuetega arvestades tee liiki, otstarvet ja konkreetseid vajadusi. Samuti on osaliselt tee osad tood välja liikluseaduse § 2 p 81 teises lauses: tee koosseisu kuuluvad ka teepeenrad, eraldus- ja haljasribad.

Liikluseaduse § 2 p 81 kohaselt on tee jalakäijate või sõidukite liiklemiseks avatud rajatis või maaomaniku poolt liikluseks ettenähtud muu ala. Lisaks jalakäijatele ja sõidukitele, võrreldes TeeS-ga, on tee kui rajatise kasutamise otstarvet laiendatud loomadele mõeldud rajatistega, siin mõeldakse nii kariloomi, kui ka metsloomi, kelle jaoks rajatakse ökodukte.

Paragrahvis on mõistetena sätestatud „maantee“ ja „tänav“, kuna need on vajalikud seaduses defineerida kaitsevööndi sätete tõttu.

Tee võib koosneda erinevatest tee liikidest, lisaks eelnõus nimetatud tänavale ja maanteele, võib majandus- ja kommunikatsiooniminister täiendavalt kehtestada tee liike, kui on vajalik ehituslikult ja kasutusotstarbelt neid eristada. Näiteks jalgteed, jalgrattateed, kergliiklusteed, kõnniteed, sõiduteed, kruusateed jne.

Tee võib koosneda üheaegselt nii maanteest, kui ka tänavast, kui tee läbib asulaid (tänav) ja asula välist territooriumi (maantee). Samuti võib tee koosneda samaaegselt maanteest ja kõnniteest või jalgrattateest, kui liiklusohutuse tagamiseks on see mõistlik.

Tee ehitamisel tuleb lähtuda üldosas toodud nõuetest, kuid lisaks on eriosas toodud nõuded, mis lähtuvad tee ehitamise eesmärgist. Eelnõu paragrahvis § 4 toodud tee ehitamise nõuded on samad, mis kehtiva TeeS §-s 15.

Lisaks on paragrahvis toodud nõuded tunneli ehitamisele, mis on sarnane TeeS-s toodule. Euroopa Liidu direktiivi 2004/54/EÜ tunnelite miinimumohutusnõuete kohta Euroopa teedevõrgus peab olema märge jätkuvalt Eesti õigusaktis, kuigi nimetatud direktiivis käsitletud tunnelite ehitamine Eestis ei ole tõenäoline, on direktiivi ülevõtmiseks tehtud vastav viide ning antud volitusnorm vajalike nõuete kehtestamiseks.

Tee ehitamise ja hooldamise tehnoloogilised nõuded kehtestab majandus- ja kommunikatsiooniminister analoogselt kehtiva TeeS § 30 lg-le 2.

Tee ehitamise garantii nõuet ei ole enne seaduses esinenud, garantiinõue on olnud tellija ja töövõtja vaheline kokkuleppe. Kohustuslik garantii tagab teed parema kvaliteedi ning vähendab hoolduskulusid. Riigi teede ehitamisel on rakendatud lepingutes 5 aasta pikkust töövõtjapoolset garantiid ning senise praktika põhjal on 5 aasta optimaalne garantii kehtivuse nõue.

Võrreldes üldosaga, kus ehitise garantii on 2 aastat, on teede garantii 5 aastat.

Tee seisundinõuete analoogiline säte on ka kehtivas TeeS-s. Võrreldes kehtiva TeeS-ga, ei kehtestata selle seadusega ega anta volitusnormi taliteede (jäätee) ja metsatee seisundinõudeid. Talitee (jäätee) ja metsatee seisundinõuded sätestatakse liiklusseaduses ja metsaseaduses.

Tee omanik on kohustatud korraldama tee hooldamist, samuti on tee hooldamise kohtust avalikuks kasutamiseks määratud erateel riigil või kohalikul omavalitsusel, tulenevalt eratee avalikuks kasutamiseks määramise sätetest.

Käesoleva eelnõu säte sisaldab kehtiva TeeS §-s 32 ja 33 toodud nõudeid. Täiendavalt on lisatud kohustus hüvitada kahju kolmandatele isikutele, kui tee sulgemisega tekitati kahju. Eelkõige on siin mõeldud olukorda, kus tee sulgemisega seoses on vaja korraldada ümber ühistransport.

Eelnõu säte on täiendus üldosa sättele ehitise omaniku järelevalvekohustus (§ 15). Eriosa ütleb millal on kohustus teostada tee ehitamisel täita ehitise omaniku järelevalvekohustust, see on siis kui tee ehitamiseks on vaja ehitusprojekti. Muudel juhtudel on tee omaniku valik, kas ta peab vajalikuks tellida omanikujärelevalvet või mitte.

Võrreldes TeeS-ga, ei reguleeri käesolev eelnõu TeeS-s sätestatud omanikujärelevalvet tegeval isiku õigusi, mida saab ehituse töövõtulepingu ja omanikujärelevalve käsunduslepinguga reguleerida.

Tee ehitamine ehitusprojekti alusel toimub üldosa sätetest lähtuvalt. Täiendavalt on lisatud vabadus otsustada, millal ei pea ehitusprojekti alusel ehitama. Kehtivas õiguses on sarnane otsustusvabadus toodud ära majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.05.2010.a määruses nr 35 „Teetööde kirjeldusele esitatavad nõuded ning teetööde kirjelduse järgi tehtavate teetööde liigid ja loetelu“.

Võrreldes kehtiva TeeS-ga on välja jäetud projekteerimise tingimuste andmine riigi ja kohaliku omavalitsuse teede (TeeS § 19 lg 5), kuna tegemist on TeeS-s sisult projekti tellimise töövõtulepingu tingimustega ning nendel on põhimõtteliselt erinev tähendus võrreldes ehitusseaduse ja eelnõu projekteerimistingimuste sisuga.

Tee ehitusloa andmine toimub üldosast lähtuvalt. Üldosa kohaselt annab ehitusloa pädev asutus või kohalik omavalitsus, kui ei ole sätestatud teisiti. Eriosas on määratud asutus, kelleks on Tehnilise Järelevalve Amet, kes annab ehituloo nii riigi, kohaliku omavalitsuse kui ka eratee ehitamiseks. Võrreldes kehtiva TeeS-ga on ehituloo andja muutunud. Kui TeeS § 21 lg 2 kohaselt riigimaantee tee-

ehitusloa annab Maanteeamet ja kohaliku tee tee-ehitusloa annab valla- või linnavalitsus, siis eelnõu järgi on ehitusloa andja Tehnilise Järelevalve Amet.

Kehtivas õiguses on segadust tekitanud erateede ehitusloa andmine. Vaidlusi on tekitanud, kas eratee ehitamisel tuleb anda TeeS kohane ehitusluba või EhS kohane ehitusluba või kas eratee ehitamisel tuleb üldse ehitusluba anda. Tallinna Halduskohus on oma 21. jaanuar 2011.a otsuses nr 3-09-338 märkinud, et laoplatz on EhS § 2 lg 1 alusel ehitis, so aluspinnaga kohtkindlalt ühendatud ja inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklik asi. Riigikohus on oma 19.06.2006 otsuses nr 3-1-1-44-06 leidnud, et ehitisena EhS § 2 lg 1 mõttes tuleb mõista inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklikku asja, mille asukohta ei suuda selle omanik omal jõul muuta ja mille teisaldamine on võimalik üksnes abivahendeid kasutades. Ei ole kahtlust, et kaebaja poolt ehitatud laoplatzi ei ole võimalik abivahendeid kasutamata teisaldada. Järelikult on tegemist ehitisega EhS § 2 lg 1 tähenduses. Vastavalt EhS § 2 lg-le 3 on tegemist rajatisega. Sellise funktsionaalselt koos toimivatest rajatistest koosneva tervikliku rajatise püstitamiseks kehtib ehitusseadusest tulenev ehitusloa nõue ning ei tule hinnata, kas ehitusluba oli eraldiseisvalt vajalik piirdeaia või asfaltplatsi ehitamiseks.

Eelnõuga muudetakse ehitulubade regulatsioon täpsemaks. Tee ehitamisel tuleb ehitusluba anda olenemata sellest, kas tegemist on riigi või kohaliku omavalitsuse teega või erateega, järgides üldosa vastavaid sätteid.

Tehnilise Järelevalve Ameti sisse toomine aitab lahendada huvide konflikti olukorda, mis eksisteerib kehtivas õiguses. Kehtiva õiguse kohaselt on tee ehitusprojekti tellijaks, tee ehitajaks ning ehitusloa andja sama isik (Maanteeamet või kohalik omavalitsus) ehk teisisõnu ehitusluba antakse sisuliselt iseendale ning selline olukord ei ole läbipaistev ega taga objektiivsust.

§ 134. – 143. Avalikus veekogus kaldaga püsivalt ühendatud ja ühendamata ehitis

Avalikus veekogus kaldaga püsivalt ühendatud ja ühendamata ehitiste ehitamise regulatsioon sisaldub kehtivas EhS-s. seal asuvad normid on üldise EhS loogikaga nõrgalt seotud. Avalikus veekogus kaldaga püsivalt ühendatud ja ühendamata ehitiste eriosasse toomine on vajalik õigusselguse huvides. Kuna avalikku veekoguse kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste menetluse osas on piisavalt suured erisused üldnormidest, on seaduse parema rakendamise huvides vastavatest normidest rääkida eraldiseisvalt. Samuti on seaduse lisaks olemas tabelis sätestatud teatise või loakohustuse erisused.

Avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendatud ja ühendamata ehitiste osas on üldjoontes järgitud kehtivast õigusest tulenevat raamistikku. Seetõttu ei ole normide seletus siinkohal vajalik.

§ 144. – 158. Maaparanduseehitis

Maaparandussüsteemi ja maaparandusehitise ehitamist reguleerib hetkel maaparandusseadus. Maaparandusseadus on kehtiva EhSi § 1 lõike 2 tähenduses ehitist ja ehitustegevust reguleeriv eriseadus. Maaparandusseadus reguleerib kõik samu aspekte ning kasutab samu regulatsioonitehnikaid ja instrumente mida ka EhS kasutab. Seega välistab maaparandusseaduse olemasolu EhSi kohaldamise täielikult. Üksnes mõningates üksikutes aspektides teeb maaparandusseadus viite EhSi kohaldamisele (maaparandussüsteemi hoone ja kasutatav ehitustoode ja –materjal peavad vastama EhSi nõuetele). Seega ei ole kehtivas õiguses antud juhul vähemalt mitmete seaduste samaaegse kohaldamisega probleeme tekkinud.

Maaparandusseaduses sätestatud ehitist ja ehitamist käsitlev regulatsioon on ilmselgelt inspireeritud EhSi regulatsioonist. Seejuures on mõned EhS-s kasutusel olevad õigusinstrumentid

maaparandusseaduse tähenduses hoopis teisiti sisustatud. Näiteks on EhSi tähenduses projekteerimistingimused sisuliselt nn väike planeering, maaparandusseaduse kohaselt on projekteerimistingimused pigem ehitusloa eelhaldusaktiks. Kuna maaparandusseaduse regulatsiooniobjekt on sisuliselt ikkagi ehitus, siis on põhjendatud selle hõlmamine EhSi kodifitseerimisega. EhSt kodifitseerimise raames muutuvad mitmed kehtiva EhSi kesksed põhimõtted. Õigussüsteemi kui terviku parema toimimise huvides on et ka sisult sarnases või analoogses valdkonnas lähtutakse samadest põhimõtetest ning kasutatavad õigusinstrumentid võiksid olla ühese tähendusega.

Kuna käesoleval hetkel ei ole veel toimunud maaparandussüsteemide regulatsiooni osas kohtumisi huvigruppidega, on raske kindlalt väita mingi sisulise probleemi olemasolu või selle puudumist. On küllalt tõenäoline et põhilisemad probleemid seonduvad siiski mitte niivõrd ehitusõigusega kuivõrd pigem maaparandussüsteemi toimimise tagamise ja hoolduskohustusega ning maaparandussüsteemi maa-alale teiste ehitiste ehitamisega.

Maaparandussüsteem on maaparandusseaduse kohaselt eelkõige maatulundusmaa sihtotstarbega maa viljelusväärtuse suurendamiseks vajalik ehitiste kompleks, ehk teisisõnu on see ehitiste kompleks mille eesmärk on põllumajanduses kasutatavat maad niisutada või kuivendada. Kuna maaviljelusperiood on Eestis hooajaline, siis justkui ei ole oluline millised mõjud on maaparandussüsteemil maaviljelusperioodi välisel ajal. Maaparandussüsteemi alal või selle lähistel võivad asuda ka elamud, mille kasutamist võib maaparandussüsteem oluliselt mõjutada. Näiteks võivad liigvee perioodil (hilissügisel- varakevadel) maaparandussüsteemi ehitised (kraavid) tekitada üleujutusi, nende vältimiseks võib olla vaja maaparandussüsteemi ka väljaspool maaviljelusperioodi hooldada. Maaparandussüsteemi omaniku huvi võib piirduda üksnes sellega, et aktiivse põlluharimise ja viljakasvatamise ajal oleks maaparandussüsteem toimiv. Lisaks võib praktikas esineda probleeme mahajäetud maaparandussüsteemidega, mis omamata enam küll enam tähtsust maaparandussüsteemina, omavad jätkuvat mõju maakasutusele.

Samuti on esinenud probleeme seoses maaparandussüsteemi maa-alale teiste ehitiste ehitamisega. Maaparandussüsteem ei ole ainult kõigile nähtavad kraavid jmt ehitised. Suurem osa maaparandussüsteemist on valdavalt kaetud (drenaaž). Maaparandussüsteemi maa-alale ehitamise korral võidakse maaparandussüsteemi tahtmatult kahjustada.

Peatükk asendab maaparandusseaduse osaliselt. Maaparandusseadus jääb endiselt kehtima osas mis käsitleb maaparandussüsteemi hooldamist, seiret ja maaparandusühistut. EhSi on mõistlik koondada üksnes maaparandussüsteemi kui ehitist ja selle ehitamist käsitlev regulatsioon. See regulatsioon on suures osas ka kehtivast EhS-st inspireeritud ning seetõttu võib eeldada et EhSi koondamisega seonduvalt ei teki mingeid täiendavaid probleeme. Maaparandussüsteemi puhul on EhSi tähenduses tegemist teatud spetsiifilise otstarbega ehitisega, samuti on eri otstarbega ehitiseks näiteks ka tee või raudtee.

Peatüki aluseks on kehtiv maaparandusseadus, eelkõige selle 2 peatükk. Regulatsioonis ei ole tehtud muid sisulisi muudatusi lisaks sellele mis tulenevad EhSi üldpõhimõtetest. Lähtuvalt sellest kaasnevad regulatsioonis eelkõige järgmised muudatused:

- Tegevusõigustega seonduv regulatsioon kujundatakse maaparandusalal tegutsevate ettevõtjate registri baasil tegutsemiselt ümber pädeva isiku ehk asjatundlikkuse põhimõttel baseeruvaks.

Vastavalt majandustegevuse seadustiku üldosas seaduse rakendamise käigus maaparandusseaduses tehtavatele muudatustele, muutuksid senine registreeringupõhine tegevusõigus teavitamiskohustusega tegevusõiguseks. EhSi põhimõttelise lahenduse kohaselt muutuksid aga senised tegevusloa või registreeringukohustusega tegevusõigused majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses vabaks majandustegevuseks. Senised tegevusloa või registreeringu kohustused

asendatakse asjatundlikkuse põhimõttega, mille üheks olulisimaks komponendiks on nõue, et töid tuleb teha pädeva isiku poolt või viimase juhendamise ja kontrolli all. See põhimõte oli sisuliselt ka kehtiva õiguse registreeringu või tegevusloa kohustuse taga, kuid ei olnud otsesõnu seaduses sätestatud vaid sellest üksnes tuletatav.

Asjatundlikkuse põhimõtte ei eelda, et isik/ettevõtja peaks olema registreeritud või endast teada andma (teavitama). Sellega seoses kaob vajadus ka maaparandusalal tegutsevate ettevõtjate registri järgi. Täpsemalt on asjatundlikkuse põhimõtet selgitatud EhSi üldosa käsitlevas seletuskirjas.

EhS-st erinevalt on kehtivas maaparandusseaduses sisustatud projekteerimistingimuste ja ehitise auditi regulatsioon. Käesoleva peatüki koostamisel on eesmärgiks seatud koostada võimalikult ühetaoline ja EhS üldosa põhimõtetega kooskõlas olev regulatsioon.

Projekteerimistingimus on maaparandusseaduses reguleeritud kui ehitusloa eelhaldusakt. EhS tähenduses on tegemist aga detailplaneeringu asemel ehitise ehituslikke ja arhitektuursete ja kujunduslike tingimuste seadmise instrumendiga. Kuna kehtiva maaparandusseaduse kohaselt ei ole projekteerimistingimustega võimalik sätestada muud kui vaid informatiivseid kohustusi (nt kellega peab projekti kooskõlastama), siis ei ole projekteerimistingimustel maaparandussüsteemide osas hetkel tegelikult lisandväärtust.

Pädev asutus saaks ka ehitusloa menetluses kõiki aspekte asjakohaselt käsitleda ning mõned aspektid on sootuks pädeva asutuse kui haldusorgani enese kohustus (projekti kooskõlastamine), mille panemine isiku ehk ehitusloa taotleja õlule ei ole õige. Uuringute vajaduse üle peaks esmalt otsustama projekti koostav isik, seega ei ole ka uuringute vajaduse sätestamine projekteerimistingimuste vajaduse üle hinnangu andmisel määrava tähtsusega. Projekteerimistingimuste andmise etapis ei saa veel teada olla milline projekt on, seega ei saa projekteerimistingimuste andmise hetkel määrata ka projekti suhtes ekspertiisi /auditi tegemise vajadust. Niisamuti ei saa isikult nõuda, et viimane esitaks juba projekteerimistingimuste taotluses andmed kasutatavate ehitusmaterjalide ja –toodete kohta. Kasutatavad ehitusmaterjalid ja –tooted selguvad alles projekti koostamise käigus. Projekti koostamisega on mõistlik alustada alles pärast projekteerimistingimuste saamist. Seejuures on tähelepanuväärne, et projekteerimistingimuste kontrolliesemes ei ole maaparandusehitise kohta käivaid tehnilisi andeid, projekteerimistingimustega ei saa määrata seega maaparandusehitise suhtes mingeid ehituslikke nõudeid.

Arvestades eeltoodud selgitusi on hetkel eelnõus projekteerimistingimused sätestatud alternatiivse lahendusega:

- 1) projekteerimistingimustele kohaldatakse EhSi üldosas sätestatud, ehk sisuliselt laiendatakse oluliselt ja sisuliselt projekteerimistingimuste menetlust ka maaparandussüsteemidele;
 - 2) projekteerimistingimused ei ole maaparandussüsteemide ehitamisel nõutavad.
- See, millise variandi kasuks lõpuks otsustada, sõltub eelnõu edasisest menetlusest.

Niisamuti on ehitise audit ehk maaparandussüsteemi audit maaparandusseaduses reguleeritud pigem kui haldusmenetluslik või korrakaitseline meede. Selle kohaldamise kohustus selgub läbi haldusorgani kaalutusõiguse rakendamise. EhSi üldosas on audit pigem kui ehitise omaniku avalik-õiguslik kohustus tõendada kasutatava ehitise nõuetele vastavust. Läbi auditi saab ehitise omanik tõendada kasutusele võetava või kasutatava ehitise või selle osa nõuetele vastavust, selle instrumendi analoogiks on mitmetes ohutusseadustes kasutatav tehniline kontroll, sõiduautode perioodiline ülevaatus. Tegemist on instrumendiga, mida kohaldatakse kõrgendatud ohuga objektide suhtes. Maaparandussüsteemide puhul võiks olla kõrgendatud ohuga objektiks alates teatud suurusest maaparandussüsteemid. Suurematel maaparandussüsteemidel on oluline ruumiline ja keskkonnatingimusi muutev mõju ning selliste süsteemide kasutusele võtmisele peaks eelnema põhjalikum eelkontroll.

Ehitusprojekti auditi /ekspertiisi nõue on EhSi asendatud selle instrumendi sisu paremini avava regulatsiooniga. Tegemist ei ole sisuliselt ekspertiisiga vaid teise sõltumatu ja pädeva isiku hinnanguga projekti nõuetele vastavuse ja sobivuse osas. Kuna tegemist on ehitusprojekti nõudega, mille osas ei ole esialgselt hinnangul maaparandussüsteemi puhul erinõudeid, siis laieneb selles osas EhSi üldine regulatsioon.

Järelevalvet teeb maaparanduse valdkonnas Põllumajandusamet. Järelevalve meetmete osas lähtutakse EhSi üldosas sätestatust. Lisaks jääb kehtima ka maaparandusseadus, mis sätestab järelevalve osas teatud eritingimused: näiteks nõuded järelevalveametniku eririietusele jne.

§ 159. – 162. Riiklik järelevalve

EhS-s puudub selgesõnaline norm, millal peab ehitusjärelevalvemenetluse algatama. Õigusaktides puudub mehhanism, kuidas sundida kohaliku omavalitsuse üksust korraldama järelevalvemenetlust. Seetõttu on reaalne et isegi kui ilmsetelt rikutakse ehitusseaduse nõudeid jääb ehitusjärelevalve passiivseks ning ei algata järelevalvemenetlust. Isik saab pöörduda halduskohtusse ainult kui tegemist on konkreetselt tema õiguste rikkumisega. Seega kui isiku õigusi ei rikuta, ei ole võimalik saavutada ka kohtu kaudu järelevalvemenetluse rakendamist. Kuna nii ehitusjärelevalve kui riikliku järelevalve pädevus on paljuski kattuv, võib küll alati pöörduda järgmise järelevalve asutuse poole. Siiski, ei ole see hea lahendus ja õigusriigile kohane. Riigil ja kohalikul omavalitsusel on kohustus tagada isikute põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Üheks selliseks õiguseks on ka õigus oma õiguste kaitseks. Ehitusõiguse kontekstis tähendab õiguste kaitse vaieldamatult ka tõhusat ehitusjärelevalvet.

Toodi välja, et suurimad probleemid on ebaseaduslike ehitistega, mis seadustatakse tagasiulatuvalt hiljem tehtava detailplaneeringuga. Väga selgelt tuleb eristada seaduslikke ja ebaseaduslikke ehitisi ning sätestada eraldi reeglistik ebaseaduslike ehitiste lammutamiseks. Huvigrupid tõid välja, et seadustamine peab olema reguleeritud ehk peab olema selge, millistel juhtudel üldse seadustada võib.

Saksa õiguses on sätestatud, et pideva jälgimise käigus on järelevalveasutustel õigus kontrollida ehitamise nõuetele ning ehitusloale vastavust, oma ulatuses korrespondeerib kontroll enne tehtud loa andmise menetlusele.¹⁴⁹ Ühtlasi võib järelevalveamet nõuda teatud ehitustööde algusest ning lõpetamisest teatamist (MBO § 82 lg 1).

Ehitusjärelevalvet Itaalias teeb kohalik omavalitsus. Kohaliku omavalitsuse pädevuses on oma territooriumil vastavalt seadustele ja kohaliku omavalitsuse õigusaktidele kontrollida ohutusnormidele ja urbanistlikele instrumentidele vastavust (art 27 L).

Kui ehitusjärelevalveteostaja tuvastab, et ehitustöid tehakse loata ja vastuolus riiklike, regionaalsete või teiste urbanistlike normidega, kui ehitatakse ehituskeelu alale või aladele, mis on ette nähtud üldsuse huvisid järgivate ehitiste rajamiseks, lisaks kui ehitustöid tehakse muudetud või lisatud (ehitatakse rohkem) kujul, siis ehitusjärelevalvet tegev isik näeb ette lammutamise või eelneva olukorra taastamise.

Ehitusjärelevalve tegutseb iseseisvalt või isikute kaebuste peale. Ehitusjärelevalve avaliku võimu teostavate ehitustööde üle teevad regioonid kohaliku omavalitsuse kaebuse peale, lisaks teavitatakse ka transpordi ja infrastruktuuri ministeeriumi (art 28 L).

¹⁴⁹ Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 475.

Ebaseaduslikud ehitustööd (itaalia keeles *lottizzazione abusiva*). Ebaseaduslik ehitustöö on tegevus, mis toob endaga kaasa urbanistlikud või ehituslikud muudatused või urbanistlike normide vastase käitumise. Kui ehitusjärelvalveteostaja teeb kindlaks ebaseaduslike ehitustööde tegemise, teatab ta sellest ettekirjutusega maa omanikku, ehitusloa omajat, ehitajat, ehitustööde juhatajat ja projekteerijat. Ettekirjutus peatab kohe tööde tegemise ja igasugused toimingud, mis on seotud ehitustöö maaga. See keeld kantakse ka ehtisregistrisse. Kui ettekirjutust ei täideta 90 päeva jooksul, siis ebaseadusliku ehitustööga seonduv maa muutub selle kohaliku omavalitsuse üksuse maaks, kes korraldab ka ebaseaduslike ehitiste lammutamise. Järelevalve meetmetena eristatakse ehitusloa puudumist, täielikku mittevastavust ehitusloale ja olemuslikku erinevust ehitusloast. Täielik mittevastavus ehitusloale seisneb sellistes ehitustööde tegemises, mis erinevad täielikult oma olemuslikest tunnustest. Olemuslikud tunnused on planovolumeetriselised mõõtmed, kasutusotstarve, ehitise maht või teised piirangud, mis on näidatud projektis ja kui ehitatakse ehtis või selle osa, mis on iseseisvalt kasutatav.

Kui ehitusjärelvalvet tegev isik tuvastab ehitusloata ehitustegevuse, ehitusloaga täielikus vastuolus oleva tegevuse või ehitusloaga olemuslikult erineva ehitustöö, käsib ta omanikul või tegevuse eest vastutaval isikul ehitatu lammutada või eemaldada. Kui rikkumise eest vastutav isik ei lammuta ebaseaduslikku ehitist 90 päeva jooksul, siis läheb ehitustöödealune maa tasuta kohaliku omavalitsuse omandisse. Omandi ülekandumisega tekkinud kulutused kannab rikkuja. Omandi üleminekut põhjendatakse avalike huvidega (art 31 L).

Ehitusprojektist ja ehitusloast olemuslike erinevuste sätestamine on regioonide pädevuses. Üldiselt võivad need seisneda järgmises:

- a) kasutusotstarbe muutmine (täpsemalt sätestatud määrusega);
- b) kubatuuri tõus või pööningu pindala suurenemine võrreldes enne esitatud ehitusprojektiga;
- c) olemuslike urbanistlike või ehituslike muudatuste tegemine võrreldes enne esitatud ehitusprojektiga;
- d) ehitustöö olemuslik muutmine;
- e) ohutus- või antiseismiliste normide rikkumine.

Eraldi normid on ette nähtud ehitusloata rekonstrueerimisele või ehitusloaga täielikus vastuolus olevale rekonstrueerimisele. Nende normide rikkumise puhul on sanktsioon võrdne kahekordse ehitise väärtusega.

Osalist ja täielikku ehitusloale mittevastavat tegevust eristavad sellele järgnevad sanktsioonid. Osalise mittevastavuse korral saab kohalik omavalitsus teha ettekirjutuse ehitustööde ehitusloale vastavusse viimiseks. Täieliku mittevastavuse korral on võimalik ainult lammutamine.

Osalise ehitusloale mittevastavuse korral ehtis kas lammutatakse või ebaseaduslikult ehitatud osa eemaldatakse rikkuja kulul. Vastavusse viimine või lammutamine tuleb täide viia ettekirjutuses näidatud tähtaja jooksul.

Lisaks on erinormid ebaseaduslikule ehitustegevusele riigi või avaliku võimu asutuste omandil.

lirimaal on järelevalve instrumendiks ettekirjutus (inglise keels *enforcement notice*). Ettekirjutust võib teha, kui:

- on alustatud või lõpetatud sellist ehitustööd, millele ehitusmäärused kohalduvad, või on toimunud oluline muudatus ehituse kasutuses;
- ehitis või ehitustööd ei ole projekteeritud või tehtud kooskõlas ehitusmäärustega;
- ehitusmääruse rikkumine ei ole selline, mille suhtes võiks ehituskontrolli asutus teha järeleandmisi (ehituskontrolli asutusel on õigus teha järeleandmisi ehitusmääruses sätestatud nõuete täitmise osas).

Ettekirjutust ei saa teha, kui ehitustööde lõpetamisest või ehitise kasutusotstarbe muutumisest on möödunud viis aastat. Ettekirjutus võidakse adresseerida ehitise omanikule või ehitustööde tegijale. Ettekirjutus toimetatakse kätte ühel järgneval viisil:

antakse isiklikult üle;

jäetakse ettekirjutuse isiku aadressile;

saates tähitud kirja isiku aadressile;

kui aadressi ei ole võimalik tuvastada, jättes ettekirjutuse ehitises elavale või töötavale üle 16 aastasele isikule või kinnitades ettekirjutuse ehitise juurde nähtavale kohale.

Ettekirjutusega võidakse nõuda rakendada ettenähtud aja jooksul meetmeid, et viia ehitist või töid nõuetega kooskõlla, sealhulgas võidakse nõuda ükskõik missuguse struktuuri muutmist, kõrvaldamist, ohutuks tegemist või mistahes tööde peatamist või kohustada tegema teatud töid. Samuti võib ettekirjutusega keelata ehitise või selle osa kasutamise ajaks. kuni on rakendatud piisavaid abinõusid ehitise või ehitise osa ohutuks muutmise osas.

Ettekirjutus jõustub ettekirjutuses sätestatud aja möödumisel, mis peab olema vähemalt 14 päeva ettekirjutuse kättetoimetamisest arvates. Ettekirjutuse saanud isik peab: 1) ettekirjutust täitma, kui ta ei vaidlustega seda kohtus; 2) kohtus vaidlustamise korral täitma kohtu antud suuniseid (kohus võib ettekirjutuse osaliselt peatada, seda muuta jne); 3) kohtus vaidlustamise korral ja kohtust kaebuse tagasi võtmise korral – täitma ettekirjutust, kuid täitmise tähtaega ei hakata lugema mitte ettekirjutusel märgitud tähtajast, vaid kaebuse tagasivõtmise tähtajast alates.

Kui isik ei täida ettekirjutust või ei suuda seda täita, võib ehituskontrolli asutus siseneda ehitisse, territooriumile jms ning teha, mida on vaja ettekirjutuse täitmiseks (asendustäitmine) ning nõuda vastavad kulud kohustatud isikult sisse.

Uus-Meremaal on ehitusjärelevalve õigused (p 222):

inspekterida maad, millel ehitustöid hakatakse tegema või tehakse; ehitustöid, mis on tehtud või mida tehakse; igat ehitist;

siseneda valdustesse inspekterimise eesmärgil või et tuvastada, kas ehitis on ohtlik või ebasanitaarne. Eluruumidesse võib siseneda siiski vaid valdaja nõusolekul või kohtu loal (p 226).

Ehitusjärelevalve meetmed:

ohtlike, ebasanitaarsete ehitiste suhtes on piirata ehitis taraga, panna üles hoiatussilte ja teha ettekirjutusi, et kõrvaldada oht või ebasanitaarsus;

teha ettekirjutusi;

rakendada asendustäitmist;

menetleda rikkumisi, kohaldada karistusi.

Taani ehitusseaduse §-des 17–25 on sätestatud nii kohaliku omavalitsuse kui ka elamu- ja linnaministri õigused ja kohustused seoses ehitamise üle järelevalve teostamisega. Üldjoontes on seadusest välja loetav põhimõte, et riiklikku järelevalvet ehitamise ja ehitiste kasutamise üle teostab kohaliku omavalitsuse üksus, kes saab teha ettekirjutusi ja määrata trahve, vajadusel lahendab erimeelsusi minister, samuti saab kohaliku omavalitsuse ettekirjutuse kaevata kohtusse.

Kohaliku omavalitsuse üksus võib kohtu otsuseta nõuda juurdepääsu uurimistoimingute tegemiseks eraomandile. Uurimistoimingute eesmärgiks saab olla seaduse, seadusest tulenevate nõuete või ehitusloa tingimuste täitmise tuvastamine.

Riikliku järelevalve osa peab kohalduma nii üld- kui ka eriosaga hõlmatud ehitistele. Seetõttu on kõnesolevas peatükis hõlmatud kõik riikliku järelevalvega seonduvad riikliku järelevalveteostajad ja nende pädevused. EhS loetleb järelevalve teostajad, kuid jätab eriseaduste sisustada nende

koosseisupärane, õigusvastane ja süüline tegu oleks toime pandud juriidilise isiku huvides.¹⁵⁰ Juriidilise isiku organi või juhtivtöötaja tegutsemine juriidilise isiku huvides ei ole mitte deliktistruktuuri iseseisev neljas element, vaid süütekoosseisu osis. See tähendab, et juriidilise isiku organi või juhtivtöötaja poolt juriidilise isiku huvides tegutsemine peab olema tuvastatud koos teiste objektiivse ja subjektiivse koosseisu tunnustega enne kui asutakse vaagima õigusvastasuse küsimust.¹⁵¹

Seoses juriidilise isiku või juhtivtöötaja tegevusega tuleb arvestada sellega, et paljudes väärtekoosseisudes kirjeldatud teod, mille eest on ette nähtud ka juriidilise isiku vastutus, on sellised, mida reeglina ei pane toime juriidilise isiku juhtivtöötaja ega organ, vaid tavatöötajad. Sellest tulenevalt on kohtupraktikas aktsepteeritud ka seda, et teo paneb toime juriidilise isiku tavatöötaja juhtivtöötaja või organi käsul või vähemalt heakskiidul.¹⁵² Riigikohtu hinnangul võib teoks, mida reeglina ei pane vahetult toime juriidilise isiku juhtivtöötaja, lugeda ka ehitise püstitamise ehitusloata.

Riigikohus on korduvalt selgitanud, et nimetatud andmete kajastamine väärteprotokolli teokirjelduses on vajalik ning vastasel juhul tuleb väärtetasjas menetlus lõpetada, kuna kõiki süüte tunnuseid ei ole võimalik tuvastada.¹⁵³

Nende asjaolude väärteprotokolli teokirjelduses kajastamise vajalikkus tuleneb sellest, et vastavalt VTMS §-le 87 ei või kohus väljuda väärteprotokollis või kiirmenetluse otsuses sisalduva väärtetekirjelduse piiridest.¹⁵⁴ Kuna juriidilisele isikule saab mingit tegu omistada vaid KarS § 14 lg 1 sätestatud tingimustel, peabki juriidilise isiku väärtetasjas väärteprotokolli või kiirmenetluse otsuse teokirjeldusest nähtuma ka see, kas kõnealused tingimused on täidetud.

Taani ehitusseaduse kohaselt karistatakse trahvidega seda, kes

- alustab ehitustööd, võtab ehitustöö kasutusele või üldiselt käivitab meetmed, ilma et tal oleks selleks olemas seaduses või kooskõlas seadusega välja antud eeskirjades ettenähtud luba, või kes teeb ehitustööd või võtab muid eelnevat luba nõudvaid meetmeid mingil muul viisil, kui asjaomane ametiasutus on lubanud,
 - jätab tähele panemata loas sisalduvad tingimused, mis on kindlaks määratud seaduse või kooskõlas seadusega kehtestatud sätete kohaselt, ei ole täitnud korraldust või keeldu, mis on antud seaduse või kooskõlas seadusega kehtestatud sätete kohaselt,
 - jätab tegemata hooldustööd, mis aitavad vältida ehitise elanike või muude isikute ohtusattumist.
- Kui ehitustöö on tehtud ebaseaduslikul viisil, karistatakse töö eest vastutajat või töö teostajat või vastavalt asjaoludele ka mõlemat. Töö tellija võetakse vastutusele üksnes siis, kui viimane ei suuda tõestada, et süüdi on keegi teine või kui ta on aidanud teadlikult rikkumist sooritada, olles teo ebaseaduslikkusest teadlik, või kui võib oletada, et ta oli sellest teadlik. Sellisel juhul võidakse asjaolusid arvesse võttes vabastada isikud kriminaalvastutusest.

Trahviga karistatakse ka neid isikuid, kes ehitusel kasutamiseks toodavad või müüvad selliseid ehitusmaterjale, mida kooskõlas kehtivate ehituseeskirjadega kõnesoleva ehituse puhul seaduslikult kasutada ei tohi. Rikkumiste eest võib äriühinguid jms (juriidilised isikud) võtta kriminaalvastutusele karistusseaduse eeskirjade kohaselt.

¹⁵⁰ RKKK 3-3-1-7-04, RT III 2004, 9, 103.

¹⁵¹ RKKK 3-1-1-137-04, RT III 2005, 18, 184.

¹⁵² RKKK 3-1-1-82-04, RT III 2004, 24, 263; 3-1-1-145-05, RT III 2006, 7, 59.

¹⁵³ RKKK 3-1-1-82-04; 3-1-1-121-04; 3-1-1-131-04; 3-1-1-9-05; 3-1-1-22-05; 3-1-1-70-05; 3-1-1-25-06; 3-1-1-80-06; 3-1-1-64-07; 3-1-1-84-07

¹⁵⁴ RKKK 3-1-1-75-03

Norra ehitus- ja planeerimisseaduse XVIII peatükk sätestab kriminaalvastutuse alusel ehitusalaste rikkumiste juhuks.

Seaduse § 110 – 112 kohaselt karistatakse trahvidega isikut, kes tahtlikult või hooletuse tõttu:

- projekteerib või teostab projekti vastuolus käesoleva seaduse või käesoleva seaduse alusel antud sätetega, kui sellega võib kaasneda või on kaasnenud isikukahju või oluline materiaalne kahju,
- teostab või laseb teostada projekti ilma vastava vajaliku loa olemasoluta või vastuolus sellise loa tingimustega või kui projekt on vastuolus seadusega.
- kasutab või laseb kasutada ehitist või ehitise osa, tarindit või maad ilma vajaliku loa olemasoluta, või vastuolus seaduse vastavate sätetega või ilma et projekti või kasutuse suhtes oleks tehtud erand omavalitsusüksuse arengukava maakasutusliku osaga, maakasutuse või hoonestuse detailplaneeringuga vastuolus oleva projekti teostamiseks või kasutuselevõtuks vastavalt,
- projekteerib, teostab või laseb teostada projekti ilma, et töid teeks kas vastavalt sertifitseeritud vastutav projekteerija või vastavalt sertifitseeritud vastutav isik, kasutab või lubab kasutada valmis ehitist jms ilma valmimistõendi, ajutise kasutusloa või vajaliku opereerimisloa olemasoluta,
- teostab projekti järelevalvet vastuolus seaduse või käesolevale seaduse alusel antud sätetega; esitab ametivõimudele või keskele sertifitseerimisorganile ebaõiget või eksitavat teavet.
- märgistab toote CE-märgistusega ilma selleks vajalike eelduste olemasoluta või ei esita järelevalveasutusele andmeid või ei võimalda järelevalve käigus juurdepääsu tootele, ruumidele, alale või muule piirkonnale. Sellise toote müügile kaasaitamist karistatakse samal viisil,
- kirjalikule ettekirjutusele vaatamata ei täida kohustust hoida ehitist ja paigaldised heas korras või vastavat ohutusmeetmete võtmise kohustust
- ei täida kirjalikku ettekirjutust hoone või hoone või rajatise säilinud osade likvideerimiseks või krundi heakorrastamiseks,
- ei täida kirjalikku ettekirjutust ehitustehniliste paigaldiste tekitatud koormuse heastamise meetmete võtmiseks;
- ei täida ehitus- ja planeerimisseaduse, riiklike või kohalike määruste kohustusi või keeldusid;
- erilist ettekirjutust või keeldu, mis on antud mõne sellise sätte alusel, kui kohalik omavalitsus on asjassepuutuvat isikut eelnevalt kirjalikult teavitanud kriminaalvastutuse tekkimisest juhul, kui asjaolu ei seata korda määratud tähtaja jooksul ning see tähtaeg on ületatud.

Väärteokoosseisud on käesolevas eelnõus sätestatud üldistena, et need vajadusel avalikkusega arutades täpsemaks teha. Arvestatud on põhimõtet, et kõikide põhimõtteliste nõuete rikkumisel on võimalik teha väärteokaristus. Karistused kehtivad nii üld- kui ka eriosa kohta ühtemoodi. Väärteokaristused on esitatud eelnõus suhteliselt üldised, et katta kõik võimalikud rikkumised. Arutelude käigus on võimalik ja vajalik neid erivaldkondadele sobivalt täpsustada.

Seadustiku lisad 1, 2 ja 3

Ehitusseadustiku lisade loomise eesmärk on tuua täiendavat õiguslikku selgust teavitamis- ja loakohustuse regulatsiooni. Teavitamis- ja loakohustuse olemus on täpsemalt lahti seletatud §-de 25-48 selgituste juures. Normitehnika eeskiri § 31 alusel on seaduse lisana lubatud tabelid, vormid, näidised, kaardid, kavandid, skeemid või muud sama laadi materjalid, mis vormistatakse seaduseelnõu osaks olevate lisadena, kui nende kehtestamiseks ei anta volitusnorme. Kui seaduse teksti arusaadavuse seisukohalt on see oluline, siis võib tabelleid kasutada ka seaduseelnõu tekstis. Seadustiku lisa omab seadusega võrdset õigusjõudu.

Esmalt selgitatakse seadustiku lisa 1 ja 2 sisu ja koostamise põhimõtteid. Teavitamis- ja loaregulatsioon on üles ehitatud ühest küljest ehitiste liikidele ning teisest küljest ehitisega seonduvale tegevusele. Kuna ehitise eriliike on palju ning teavitamis- või loakohustus erineb ka ehitise suurusest tulenevalt, otsustati selguse huvides seaduse lisa koostamise kasuks. Olemasolevad

lisad 1 ja 2 on käsitletavad töögrupi ettepanekutena, mistõttu saab aruteludes neid täpsustada ja vajadusel muuta. Lisade koostamisel võeti aluseks olemasolev lubasid või kirjalikku nõusolekut puudutav normistik ning jagati ehitised vastavalt, kas teavitamis- või loakohustuslikuks.

Tabelid on koostatud pidades silmas järgnevaid põhimõtteid:

1. ehitise ohutus, avalik kasutatavus või avalik huvi – tegu on üldiste parameetritega, mille alusel töögrupp otsustas, kas ehitis peaks olema teavitamis- või loakohustuslik või vastavatest kohustustest vabastatud;
2. ehitusprojekti esitamise vajadus – kui ehitis ei vasta esimesele kriteeriumile, kuid ehitamise kohta käiv teave, eelkõige ehitusprojekti sisalduv teave, on avaliku võimu jaoks oluline (nt järelevalve teostamiseks), on ehitise ehitamisest vajalik teavitada ning teatisele lisada ehitusprojekt;
3. ehitusloa- ja kasutusloakohustuslikkuse eristamine – ehitise ehitamine võib vajada avaliku võimu kontrolli, kuid selle kasutamise kontrollimise osas võib haldusorgani põhjaliku kontrolli nõue puududa. Eristamine võimaldab regulatsiooni rakendada paindlikult ja vähendab halduskoormust. Riikliku järelevalve teostajal on võimalik valida, millal ta kontrollib ehitisele ja ehitamisele esitatavatele nõuetele vastavust;
4. teavitamis- või loakohustuslikud on ainult teatud ehitistega seonduvad tegevused – need tegevused on hoonete püstitamine, rajatiste rajamine või seadmete paigaldamine, rekonstrueerimine, laiendamine, osade asendamise samaväärsetega ning lammutamine.

Ehitusseadustiku ehitamise mõistet on muudetud ning selle kohaldamisala on tunduvat laiem kui kehtivas EhS-s. Selle muudatuse peamine eesmärk oli lõpetada vaidlused ehitise ja ehitamise mõiste üle ning tagada, et asi, mille eesmärk seda ehitisena kasutada, vastaks vähemalt ehitusseadustiku põhimõtetele, sealhulgas eriti ohutuse põhimõttele. Samas ei pidanud töögrupp vajalikuks täielikult muuta olemasolevat arusaama avaliku võimu kontrolli vajavatest tegevustest.

Lisa 1 ja 2 esimesed osad kohalduvad hoonetele. Hoonete puhul on võimalik eristada hooneid ja avalikkusele suunatud funktsiooniga hooneid. Hoonete suuruste eristamisel on lähtutud kehtivast EhS-st. Leiti, et hoonete osas vastavad esimesele ülaltoodud kriteeriumile eelkõige üle 60 m² suurused hooned, kui neid püstitatakse, rekonstrueeritakse, laiendatakse üle 33% või lammutatakse. Erisus on lubatud laiendamisel alla 33%, kus isikul on võimalik ehitada, esitades ainult ehitise teatise. Seadustiku kirjutajad on sellise võimaluse loonud, pidades silmas ainult esmakordset laiendamist alla 33%. Seaduse mõttega ei ole kooskõlas mitmekordne 33% piiridesse jääv laiendamine, sest sellel oleks suur ruumiline mõju planeerimisseaduse tähenduses. Kui planeerimisseaduses sätestatud ehitusõigus on mahuliselt ammendatud, ei ole laiendamine detailplaneeringut muutmata võimalik.

Teatisekohustuslikud on 20-60 m² hooned. Teatud juhtudel on need teatisest vabastatud, nt laiendamise puhul alla 33%. Teatud juhtudel tuleb koos teatisega esitada ehitusprojekt, nt avalikkusele suunatud funktsiooniga hoone osade asendamisel. Ehitusprojekt on siinkohal vajalik ohutuse kontrollimise vajadusest tulenevalt. Alla 20 m² hooned on üldjuhul vabastatud avaliku võimu kontrollist. Erandid on sätestatud avalikkusele suunatud funktsiooniga hoonetele.

Lisa 1 ja 2 teine osa käsitleb rajatise ning põhineb eriosade struktuuril. Rajatiste teavitamis- või loakohustuslikuks jagamise osas lähtuti samuti ülaltoodud põhimõtetest. Erisus on tegevuste jagunemises – laiendamist ei eristata protsentuaalselt. Kui eriosad reguleerivad ka hooneid, siis kohaldatakse neile hoonete vastavat osa ja üldosa regulatsiooni, niivõrd, kui see on asjakohane.

Seaduse Lisa 3 täpsustatakse koos huvigruppidega, kui otsustatakse lisa tegemise kasuks.

IV. Eelnõu terminoloogia

Seaduses on kasutatud kehtivas õiguses kasutuses olevat terminoloogiat. Uusi termineid on kasutusele võetud minimaalselt ja neid on vastavate sätete juures ka selgitatud. Näiteks on veidi muudetud ehitise mõistet, täpsustades seda nii, et ka varasema mõiste kohaselt ehitise mõiste alt välja jäävaid, kuid olemuslikult ehitisena kasutatavad objektid oleksid siiski ehitisena käsitletavad.

Samuti on senise termini „ekspertiis“ asemel kasutusele võetud termin „audit“. Termini „ekspertiis“ kasutamine on praktikas tekitanud segadusi, kuna EhSi alusel tehtav ekspertiis ei ole sama, mis kohtumenetluses tehtav kohtuekspertiis.

V. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

On kirjeldatud iga ehitise liigi juures lühivalt. Eelnõu on vastav Euroopa Liidu õigusele.

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 rakendamise 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

Kavandatud on järgnevate rakendusaktide väljatöötamine:

- vajadusel ehitisele esitatavate nõuete täpsustamiseks;
- maaparandusehitisele esitatavad nõuded;
- maaparandussüsteemi ehitamise tehnilised nõuded;
- vajadusel ehitamisele esitatavate nõuete täpsustamiseks;
- ehitusprojektile esitatavad nõuded, sealhulgas ehitusprojekti kontrollimise nõuded;
- raudteerajatisel ehitusprojektile esitatavad nõuded, sealhulgas ehitusprojekti kontrollimise nõuded;
- maaparandusehitise ehitusprojektile esitatavad nõuded, sealhulgas ehitusprojekti kontrollimisele ja uuringutele esitatavad nõuded;
- vajadusel nõuded ehitamise dokumenteerimisele, dokumentide üleandmisele ja nende säilitamisele;
- maaparandussüsteemi ehitamise tehniliste dokumentide koostamise kord;
- vajadusel nõuded hooldusjuhendile, selle hoidmisele ja esitamisele, juhud, millal hooldusjuhend on nõutav;
- tee ehitamise ja hooldamise tehnoloogilised nõuded;
- ehitise auditile esitatavad nõuded, samuti korralise auditi juhud;
- maaparandussüsteemi auditile esitatavad nõuded;
- ehitise tehniliste andmete loetelu;
- ehitise kasutamise otstarvete loetelu;
- ehitisregistri põhimäärus;
- riigi teede liigid;
- tee toimimiseks vajalikud osad, arvestades tee projekteerimise nõuetes tee liiki, otstarvet ja konkreetseid vajadusi;

- energiatõhususe miinimumnõuded, sealhulgas tehnosüsteemidele esitatavad nõuded ning tingimused taastuenergia kasutuselevõtuks hoones;
- nõuded elektriseadmele- ja paigaldisele, nende elektromagnetilisele ühilduvusele, märgistuse ja teabega varustamisele ning vastavushindamise kord“. Määrusega võetakse üle madalpingedirektiiv ja elektromagnetilise ühilduvuse direktiiv ning kehtestatakse direktiivide kohaldamisalast väljajäävatele elektriseadmetele ja paigaldistele nõuded läbi üldtunnustatud standardite järgimise kohustusele viidates. Määrus tuleb taaskehtestada toote nõuetele vastavuse seaduse alusel;
- käidukorraldusele ja elektritööle esitatavad nõuded - käidukorraldus on ehitusseadustiku tähenduses hooldustööd, elektritöö on ehitustöö. Määruse sisuks on nõue et hooldustöid tuleb teha käidukava alusel, elektritöödel tuleb järgida standardit EVS-EN 50110-1.
- Energiatõhususe arvutamise metoodikale ja energiamärgisele esitatavad nõuded, sealhulgas energiatõhususe arvutamise metoodikale esitatavad nõuded;
- nõuded gaasi- ja abiseadmele, selle teabega varustamisele ja vastavusmärgi paigaldamisele - tegemist on gaasiseadmete direktiivi ülevõtva määrusega. Määrus tuleb taaskehtestada toote nõuetele vastavuse seaduse alusel;
- gaasi- ja abiseadme nõuetele vastavuse hindamise ja tõendamise kord ning nõuetele vastavuse hindamiseks ja tõendamiseks vajalikud vastavushindamise protseduurid - Tegemist on gaasiseadmete direktiivi ülevõtva määrusega. Määrus tuleb taaskehtestada toote nõuetele vastavuse seaduse alusel;
- vedelgaasi ohutusnõuded - määrus reguleerib sisuliselt gaasi käitlemise ohutusnõudeid. Gaas on ohtlik aine, ohtlike ainete käitlemist reguleerib samas ka kemikaaliseadus. Seetõttu on võimalik gaasi käitlemise ohutusnõudeid kehtestada ka kemikaaliseaduse alusel;
- gaasipaigaldise ja -seadme tehnilise kontrolli teostamise juhud, kord, sagedus ja tähtsajad - ehitusseadustiku eelnõus on tehnilisele kontrollile vastav instrument nimetatud auditiks. Tehnilise kontrolli nõuded saab sisuliselt taaskehtestada. Ehitusseadustiku ideoloogia kohaselt hakkab prioriteetset tähtsust omama tootja määratletud tingimused, kui neid ei ole või kui ei ole ka hooldusjuhiseid antud mis perioodilist kontrolli käsitleksid, tuleb lähtuda määruses sätestatud miinimumnõuetest. Kontrolliprotseduure ei ole reeglina tootja poolt niikuinii ette nähtud. Seega määruse järgi vajadus jääb alles;
- Surve- ja tõsteseadmete ning gaasipaigaldiste registreerimise kord - see määrus on kehtestatud mitme seaduse alusel, kõik need on hõlmatud käesolevasse kodifitseerimisprojekti. Seadme registreerimine on põhimõtteliselt tehnilise kontrolli teostaja poolt andmete esitamine Tehnilise Järelevalve Ameti peetavasse andmekogusse (JVIS);
- surveadme, tõsteseadme, gaasipaigaldise ja masina kasutamise järelevaataja ning surveadmetöid, tõsteseadmetöid, gaasitöid, masinatöid juhtiva isiku, tehnilist kontrolli teostava töötaja ning gaasipaigaldise terastorustike survetaluvust mõjutavaid püsiliiteid tegeva isiku nõuetele vastavuse hindamise ja tõendamise kord - määruse sisuks on personali sertifitseerimise korra kehtestamine. Määruse edasine vajadus sõltub üldosas valitud lahendustest. Kui säilib nõue, et teatud tööde puhul peab isiku pädevus eelnevalt kolmanda isiku poolt tõendatud olema, siis on selle määruse järgi jätkuvalt vajadust. Samas on suund kutsestandardite põhisele tõendamisele üleminekule. Antud valdkonnas võib kutsestandarditepõhisele pädevuse hindamisele üleminek osutada mõneti problemaatiliseks (tegemist on üsna kitsa valdkonna erialadega jne).;
- nõuded surveadmele ning selle nõuetele vastavuse hindamise ja tõendamise kord - tegemist on määrusega, millega võetakse üle mitmeid EL-i direktiive. Need direktiivid on võimalik uuesti üle võtta toote nõuetele vastavuse seaduse alusel;
- loetelu surveadmetest, mille käitajalt nõutakse pädevustunnistust, samuti käitaja nõuetele vastavuse hindamise ja tõendamise kord“. Määrus on tänaseks oma sisulise tähenduse kaotanud. Ainus nõue, mis sellest tuleneb on see, et kui käideldav katel ei ole automaatjuhtimisega, peab katlakäitaja (ehk katlakütja) olema tõendatud pädevusega (katlakütja kutsetunnistus);
- nõuded surveadmetöödele - tegemist on määrusega, mis sisaldab nõudeid nii teatud surveadmetele kui ka valmistamise protsessile ehk töödele (projekti nõuded, keevitustööde nõuded, seadme teabega varustamise nõuded). Nõuded on kehtestatud läbi surveadme valmistamisele kehtestatud nõuete. Paljuski ei ole neid nõudeid vaja uuesti kehtestada, sest need on

sisuliselt kaetud ehitusseadustiku üldosast tulenevaga. Vajadusel saab need siiski ka uuesti kehtestada, kuid kindlasti eeldab see eelnevat sisulist analüüsi. Kehtiv määrus kajastab kunagi kehtinud eeskirju, mis ei pruugi tänasel päeval enam asjakohased olla;

- surveseadme tehnilise kontrolli teostamise kord ja sagedus - ehitusseadustiku eelnõus on tehnilisele kontrollile vastav instrument nimetatud auditiks. Tehnilise kontrolli nõuded saab sisuliselt taaskehtestada. Ehitusseadustiku ideoloogia kohaselt hakkab prioriteetset tähtsust omama tootja määratletud tingimused. Kui neid ei ole või kui ei ole ka hooldusjuhiseid antud, mis perioodilist kontrolli käsitleksid, tuleb lähtuda määruses sätestatud miinimumnõuetest. Kontrolliprotseduure ei ole reeglina tootja poolt ette nähtud. Seega määruse järgi vajadus jääb alles. Surveseadme tehnilise kontrolli määrus reguleerib ka toodete tehnilist kontrolli (gaasiballoonid ja muud transporditavad surveseadmed), ja kõiki neid nõudeid ei saa paigutada ehitusseadustiku alla. Kasutusel olevate surveseadmete perioodilise tehnilise kontrolli nõue tuleneb nii EL-i õigusaktidest kui ka mõnest rahvusvahelisest konventsioonist (ADR/RID). Kuna taolisi surveseadmeid, mida ei anna paigutada ehitusseadustiku alla, kasutatakse reeglina kemikaalide käitlemiseks, võib kaaluda ka kemikaaliseaduse täiendamist;

- nõuded köistee ohutusanalüüsile - määruse sisuks on riskianalüüsi koostamine, tuleneb köistee direktiivist. Köistee on ehitis ning enne ehitama asumist tuleb projekteerimise näol ikka teatud eeltöö ära teha. See ohutusanalüüs võiks olla projekti koostamise osaks;

- nõuded liftile, köisteele, alamsüsteemile ja ohutusseadisele, nende teabega varustamisele ja vastavusmargi paigaldamisele^{1"} - määruse sisuks on direktiivide 2000/9/EÜ ja 95/16/EÜ ülevõtmine. Määruse saab taaskehtestada toote nõuetele vastavuse seaduse alusel;

- lifti, alamsüsteemi ja ohutusseadise nõuetele vastavuse hindamise ja tõendamise kord ning nõuetele vastavuse hindamiseks vajalikud vastavushindamise protseduurid - määruse sisuks on direktiivide 2000/9/EÜ ja 95/16/EÜ ülevõtmine. Määruse saab taaskehtestada toote nõuetele vastavuse seaduse alusel;

- surve- ja tõsteseadmete ning gaasipaigaldiste registreerimise kord - määrus on kehtestatud mitme seaduse alusel. Kõik need seadused on hõlmatud kodifitseerimisega. Määruse sisu käib tegelikult tehnilise kontrolli kohta andmete esitamisest, ehk auditi aruandlusest. Hetkel esitatakse andmeid tehnilise kontrolli kohta TJA järelevalve infosüsteemi. Seda protseduuri nimetataksegi seadme registreerimiseks;

- lifti ja köistee korralise tehnilise kontrolli teostamise sagedus ja kord ning kasutamisele eelneva ja erakorralise tehnilise kontrolli teostamise kord - ehitusseadustiku eelnõus on tehnilisele kontrollile vastav instrument nimetatud auditiks. Tehnilise kontrolli nõuded saab sisuliselt taaskehtestada. Ehitusseadustiku ideoloogia kohaselt hakkab prioriteetset tähtsust omama tootja määratletud tingimused. Kui neid ei ole või kui ei ole ka hooldusjuhiseid antud, mis perioodilist kontrolli käsitleksid, tuleb lähtuda määruses sätestatud miinimumnõuetest. Kontrolliprotseduure ei ole reeglina tootja poolt ette nähtud. Seega määruse järgi vajadus jääb alles;

- surveseadme, tõsteseadme, gaasipaigaldise ja masina kasutamise järelevaataja ning surveseadmetöid, tõsteseadmetöid, gaasitöid, masinatöid juhtiva isiku, tehnilist kontrolli teostava töötaja ning gaasipaigaldise terastorustike survetaluvust mõjutavaid püsiliiteid tegeva isiku nõuetele vastavuse hindamise ja tõendamise kord". Määruse sisuks on personali sertifitseerimise korra kehtestamine. Määruse edasine vajadus sõltub üldosas valitud lahendustest. Kui säilib nõue, et teatud tööde puhul peab isiku pädevus eelnevalt kolmanda isiku poolt tõendatud olema, siis on selle määruse järgi jätkuvalt vajadust. Samas on suund kutsestandardite põhisele tõendamisele üleminekule. Antud valdkonnas võib kutsestandarditepõhisele pädevuse hindamisele üleminek osutada mõneti problemaatiliseks (tegemist on üsna kitsa valdkonnaga);

- majandustegevuse registri seaduse alusel on MKMi määrusega kehtestatud ka registreerimistaotluse vormid. Lifti ja köistee ohutuse seaduse kehtetuks tunnistamise korral tuleb kehtetuks tunnistada ka nende seaduste alusel tehtavate registreerimismenetluste kohta käivad sätted, sh taotluse vormid. Seda siiski tingimusel, kui seoses MTSÜSi jõustumisega 1. Jaanuar 2014 ei ole nimetatud määrus ja majandustegevuse registri seadus kehtetuks muutunud;

- nõuded masinale ja osaliselt komplekteeritud masinale, ohutusseadisele ja masinaga kaasnevale teabele ning masina ja osaliselt komplekteeritud masina vastavushindamise kord - määrusega võetakse üle direktiiv 2006/42/EÜ. Sisuliselt saab selle määruse taaskehtestada toote nõuetele vastavuse seaduse alusel;
- nõuded plahvatusohutsooni seadmele, kaitsesüsteemile, komponendile ja tarvikule ning nendega kaasnevale teabele, plahvatusohutsooni seadmete liigitus seadmerühmadesse ja kategooriatesse ning plahvatusohutsooni seadme, kaitsesüsteemi, komponendi ja tarviku vastavushindamise kord - määrusega võetakse üle direktiiv 94/9/EÜ plahvatusohtlikus keskkonnas kasutamiseks mõeldud seadmed ja süsteemid (ATEX). Määruse saab sisuliselt taaskehtestada toote nõuetele vastavuse seaduse alusel;
- nõuded välitingimustes kasutatavate seadmete poolt tekitatavale mürale, mürataseme mõõtmisele ja mürataseme märgistamisele ning välitingimustes kasutatavate seadmete vastavushindamise kord - määrusega võetakse üle direktiiv 2000/14/EÜ välitingimustes kasutatavate seadmete müra kohta. Määruse saab sisuliselt taaskehtestada toote nõuetele vastavuse seaduse alusel;
- nõuded plahvatusohtliku keskkonna tsoonide määramisele - määrus taaskehtestatakse ehitusseadustiku alusel;
- loetelu masinatest, mille käitajalt nõutakse pädevustunnistust ning nõuded pädevustunnistusele ja pädevustunnistuse andmise kord;
- loetelu masinatest, mille paigaldamine on lubatud tehnilise kontrolli teostaja poolt heakskiidetud paigaldusprojekti alusel, nõuded paigaldusprojektile ning paigaldusprojekti heakskiitmise kord - loetelu kui sellist ei ole vaja kehtestada, loetelu on vaid ühepunktiline. Paigaldusprojekti nõuded saab kehtestada ehitusseadustiku üldosa alusel, niisamuti heakskiitmise korra (sõnastust muutes);
- masina tehnilise kontrolli teostamise kord, korralise tehnilise kontrolli sagedus ja kasutamisele eelneva ning erakorralise tehnilise kontrolli teostamise juhud - ehitusseadustiku eelnõus on tehnilisele kontrollile vastav instrument nimetatud auditiks. Tehnilise kontrolli nõuded saab sisuliselt taaskehtestada. Ehitusseadustiku ideoloogia kohaselt hakkab prioriteetset tähtsust omama tootja määratletud tingimused. Kui neid ei ole või kui ei ole ka hooldusjuhiseid antud, mis perioodilist kontrolli käsitleksid, tuleb lähtuda määruses sätestatud miinimumnõuetest. Kontrolliprotseduure ei ole reeglina tootja poolt ette nähtud. Seega määruse järgi vajadus jääb alles;
- registreeritavate masinate loetelu, registreeritavate masinate, nende omanike ja kasutamise järelevaatajate ning masinate tehnilise kontrolli kohta esitatavate andmete loetelu, andmete esitamise, registreerimise ja registreeringuandmete muutmise kord - uues eelnõus selle määruse järgi vajadus puudub. Registreeritavad masinad on sisuliselt need masinad, mille puhul on nõutav tehniline kontroll (audit);
- surveseadme, tõsteseadme, gaasipaigaldise ja masina kasutamise järelevaataja ning surveseadmetöid, tõsteseadmetöid, gaasitöid, masinatöid juhtiva isiku, tehnilist kontrolli teostava töötaja ning gaasipaigaldise terastorustike survetaluvust mõjutavaid püsiliiteid tegeva isiku nõuetele vastavuse hindamise ja tõendamise kord - Määruse sisuks on personali sertifitseerimise korra kehtestamine. Määruse edasine vajadus sõltub üldosas valitud lahendustest. Kui säilib nõue, et teatud tööde puhul peab isiku pädevus eelnevalt kolmanda isiku poolt tõendatud olema, siis on selle määruse järgi jätkuvalt vajadust. Samas on suund kutsestandardite põhisele tõendamisele üleminekule. Antud valdkonnas võib kutsestandarditepõhisele pädevuse hindamisele üleminek osutada mõneti problemaatiliseks (tegemist on üsna kitsa valdkonnaga);
- maaparandussüsteemi ehitamise tehnilised nõuded - Tegemist on jätkuvalt olulise määrusega. See tuleb sisuliselt taaskehtestada. Vastav volitusnorm on eelnõus ka sätestatud;
- Maaparandussüsteemi projekteerimisnormid - Tegemist on jätkuvalt olulise määrusega. See tuleb sisuliselt taaskehtestada. Vastav volitusnorm on eelnõus ka sätestatud;
- maaparandussüsteemi ehitusprojekti sisu- ja vorminõuded - Tegemist on jätkuvalt olulise määrusega. See tuleb sisuliselt taaskehtestada. Vastav volitusnorm on eelnõus ka sätestatud;
- maaparanduse uurimistöole esitatavad nõuded - tegemist on jätkuvalt olulise määrusega. See tuleb sisuliselt taaskehtestada. Vastav volitusnorm on eelnõus ka sätestatud;

- maaparandussüsteemi ehitusprojekti ekspertiisile esitatavad nõuded ja ekspertiisi tegemise kord - eelnõus ei kasutata enam ehitusprojekti ekspertiisi või auditit. Projekti ekspertiis oli sisuliselt teise pädeva ja projekti koostajast sõltumatu isiku hinnang projekti sobivusele. Sellise reeglistiku kehtestamiseks on eelnõus vajalik volitusnorm olemas;
- maaparandussüsteemi ehitusloa taotluse ning ehitusloa sisu- ja vorminõuded - Ehitusloa sisu ja vorminõuete osas lähtutakse ehitusseadustiku üldosas sätestatust;
- maaparandussüsteemi omanikujärelevalve tegemise kord - omanikujärelevalve osas lähtutakse nii ehitusseadustiku üldosast kui ka eriosas maaparandusehitistele sätestatud regulatsioonist. See regulatsioon sisaldab muuhulgas ka volitusnormi põllumajandusministrile omanikujärelevalve täpsustatud reeglistiku sätestamiseks;
- maaparandussüsteemi kasutuselevõtu akti sisu- ja vorminõuded“. Taolist instrumenti ei tunne ehitusseadustiku üldosa ning sellest lähtuvalt ei ole ka eriosa maaparandusehitiste kohta seda sätestatud. Sisult sarnane instrument on kasutusloa. Ehitise kasutusloa puhul lähtutakse ehitusseadustiku üldosas sätestatust;
- maaparandussüsteemi ekspertiisile esitatavad nõuded ja ekspertiisi tegemise kord - kuna maaparandusseadus käsitleb maaparandussüsteemi ekspertiisi kui haldusmenetluslikku toimingut, ehitusseadustik käsitleb seda aga teises tähenduses (isiku avalik-õiguslik kohustus tagada asja nõuetele vastavus ning seda ka tõendada), siis esialgsel kujul see regulatsioon ei sobi ehitusseadustikku. Kui maaparandussüsteemi ekspertiis kujundada ümber ehitusseadustikule vastavaks, siis on vastav volitusnorm ehitise auditile nõuete kehtestamiseks olemas;
- maaparandussüsteemi ehitamise tehniliste dokumentide koostamise kord ning sisu- ja vorminõuded - tegemist on jätkuvalt olulise määrusega. See tuleb sisuliselt taaskehtestada. Vastav volitusnorm on eelnõus ka sätestatud.
- maaparandusalal tegutsevate ettevõtjate registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus - eelnõuga kavandatavate muudatuste tõttu ei oleks nimetatud registril enam vajadust. Seega tuleks see andmekogu lõpetada;
- maaparandusalal tegutseva ettevõtja registreerimistaotluse ja registreeringuandmete muutmise taotluse vorminõuded ning taotluse esitamise kord - Eelnõuga kavandatavate muudatuste tõttu ei ole nimetatud määrust enam vaja.

IX. Seadustiku jõustumine

Seadustik jõustub ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendusseaduse jõustumisel.

X. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon on plaanitud 2012. aastal.