



Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Teie: 02.08.2021 nr MKM/21-0959/-1K

Meie: 15.10.2021 nr 1-7/200-3

**Arvamus ehitusseadustiku muutmise ja sellega
seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu
väljatöötamise kavatsusele**

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on saatnud Siseministeeriumile kooskõlastamiseks ehitusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse (edaspidi VTK). Siseministeerium koostöös Päästeametiga kooskõlastab VTK järgmiste märkustega.

Siseministeeriumil (ja Päästeametil) on üks põhiline märkus ja see puudutab ehitusseadustiku muutmisel ka teiste seaduste muutmist. Palume lisada muudetavate õigusaktide nimekirja päästeseadus, tuleohutuse seadus ja kemikaaliseadus. Nimetatud õigusaktide muutmise vajaduse põhjendused on järgmised:

1. Teeme ettepaneku ehitusseadustiku väljatöötamise kavatsuse raames analüüsida ehitusseadustiku seost kemikaaliseadusega. Praktika näitab, et olukorras, kus ehitusseadustikus ei viidata kemikaaliseadusele, unustatakse kemikaali valdkond kas planeerimis- ja ehitusmenetluse käigus arvesse võtmata või on selle käsitus väga ebaühtlane, põhjustades segadust nii taotlejates kui menetlejates.

Probleemi illustreerimiseks toome Päästeameti praktikast järgmised näited.

Kemikaaliseaduse § 32 lg 4 alusel tuleb enne uue ohtliku või suurõnnetuse ohuga ettevõtte rajamist, olemasolevas käitises tegevuse laiendamist või tootmise suurendamist (kui selliseks tegevuseks on vaja algatada planeering või muuta seda või anda ehitusluba) või nende ohualasse jääva maa-ala planeerimisel või sinna ehitise kavandamisel esitada planeering või ehitusprojekt kooskõlastamiseks Päästeametile. Kuna ehitusseadustikus puudub viide kemikaaliseaduse §-le 32 ning ehitusseadustiku lisades toodud loetelus ei ole viidatud suurõnnetuse ohuga ja ohtlikele ettevõtetele, on ebaselge, kas lisades nimetamata ehitise püstitamiseks on nõutav teavitamine või loamenetlus. Praktikas on sageli näha, et KOV-id kaasavad Päästeameti ehitus- ja kasutusloa menetlusse TuOS alusel, mitte KeMS alusel, samuti jätavad projekteerijad aeg-ajalt arvestamata KeMS §-s 32 sätestatu.

Kemikaaliseaduse § 32 lg 6 alusel võib Päästeamet kooskõlastuse andmata jätta, kui planeeringuga või ehitusprojektiga kavandatav tegevus suurendab suurõnnetuse riski või õnnetuse tagajärgede raskust ja õnnetuse ennetamiseks kavandatavad meetmed ei ole piisavad. Kuna kemikaalivaldkonnaga seotud planeeringute ja projektide (ehitiste) menetlemiseks puuduvad ühtsed selged nõuded õigusaktide tasemel, siis sõltub kooskõlastamine või

keeldumine suuresti ametniku kaalutlusest, sh põhjendusoskusest. Nõuete puudumine on seotud nii uue kütise rajamise, olemasolevas kütises muudatuste tegemise kui ka ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte ohualasse (nõuded täielikult puuduvad) planeerimise ning projekteerimisega.

Kemikaaliseaduses § 8 lg 6 kohaselt võib vastava valdkonna minister kehtestada nõuded kemikaali käitlemisele ja käitlemiskohale, sealhulgas erinõuded ammooniumnitraadi käitlemisele ja veovahendile. Majandus- ja taristuminister on küll 11.01.2016 määrusega nr 5 kehtestanud erinõuded ammooniumnitraadi käitlemisele, ent üldiseid nõudeid kemikaali käitlemisele ja käitlemiskohale kehtestatud ei ole. Leiame, et kemikaaliseaduse § 8 lõikes 1 sätestatud nõue, et kemikaali tuleb käidelda inimese elule ja tervisele ning asjale ja keskkonnale ohutult, tuleb määruse tasandil täpsemalt reguleerida. Pragune üldine sõnastus ei võimalda ühelt poolt adressaatidel mõista (seda nii planeerimise ja projekteerimise faasis kui ka juba tegutseva ettevõtte puhul), millised on vastava valdkonna käitumisjuhised ja neile pandud kohustused, ning järelevalvet teostavatel asutustel viidata üheselt mõistetavat õigusnormile, mille rikkumist adressaadile ette heidetakse. See tähendab ka seda, et kui planeeritakse või projekteeritakse kemikaale käitlevat ettevõtet (selle ehitisi), siis puuduvad kemikaaliohutuse seisukohalt nõuded, kuidas tuleb ehitist ohutult planeerida või projekteerida. Olemas on väga selged nõudmised ehitiste tuleohutusele (ehitusseadustiku § 11 lg 4 alusel kehtestatud siseministri 30.03.2017 määruse nr 17 „Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded“), kuid puuduvad selged nõudmised kemikaali käitlemisele ja käitlemiskohale. Nõudeid kemikaalide käitlemisele ja käitlemiskohale ei ole vajalikud mitte vaid ohtliku ettevõtte ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte seisukohast lähtuvalt, vaid ka kõikide teiste kemikaale käitlevate ettevõtete (väikekäitlejad) jaoks.

Selleks, et Päästamet saaks vajaliku info selle kohta, kas kavandatav planeering või ehitist suurendab suurõnnetuse riski või õnnetuse tagajärgede raskust (kemikaaliseadus § 32 lg 5 p 1) ning millised on õnnetuste ennetamiseks kavandatud meetmed (kemikaaliseadus § 32 lg 5 p 2), on vajalik teostada planeerimis- ja ehitusloa menetluse raames ka riskide hindamine. Kui planeerimise ja projekteerimise faasis korraldatakse keskkonnamõju strateegiline hindamine või keskkonnamõju hindamine, hinnatakse kütisega seonduvaid riske ja ohte ning teavitatakse avalikkust selle menetluse käigus. Muudel juhtudel riskide ja ohtude hindamist ei ole reguleeritud.

Majandus- ja taristuministri 17.07.2015 määruses nr 97 on kehtestatud nõuded ehitusprojektile. Määruse nr 97 § 4 on välja toodud ehitusprojekti osad. Tänapäevase praktika kohaselt kemikaaliseaduse § 32 nõuete täitmiseks on kemikaaliohutusega seotud asjaolud ära kirjeldatud tuleohutuse punktis (määrus nr 97 § 4 lg 1 p 6), samas ei ole see õige, kui võrd kemikaaliohutust võib aga ei pruugi olla samane tuleohutusega. Kui on mõeldud, et kemikaaliohutust on hõlmatud määruse nr 97 § 4 lõike 1 punktiga 6, tuleks seda määruse tekstis täpsustada üheselt mõistetavalt. Samuti tuleks määruse tasandil reguleerida, millest kemikaaliohutuse osa koosneb (sarnaselt tuleohutuse osale §-s 22).

2. Teeme ettepaneku kehtestada EhS-s riikliku järelevalve teostajatele laiem õigus nõuda erinevaid dokumente (nt projekt, ehitus- ja kasutusloa dokumentatsioon või audit) ehitise ohutuse tõendamiseks. Tänapäevane regulatsioon näeb küll ette erakorralise auditi tegemise juhud (majandus- ja taristuministri 12.10.2020 määruse nr 61 „Ehitise auditi tegemise kord“ § 8), kuid ei anna kõigil vajalikel juhtudel riikliku järelevalve teostajale selget alust nõuda isikult dokumentatsiooni ehitise ohutuse tõendamiseks. Järgnevalt on toodud paar näitlikku olukorda, mille esinemisel ehitise ohutuse tõendamiseks vajaliku dokumentatsiooni esitamise nõudeõigus peaks olema kehtestatud.

Esimese näitena võib tuua eramu kasutusotstarbe muutmise, mille tulemusel hakatakse eramut kasutama nt lastehoiu hoonena. Kasutusotstarbe muutmise teatise esitamiseks ei ole nõutavat dokumentatsiooni kehtestatud. Samas ei anna EhS otsest võimalust nõuda kasutusotstarbe muutmise korral taotlejalt näiteks projekti, ehitus- ja kasutusloa dokumentatsiooni või audit esitamist. Päästeameti hinnangul peaks sellises olukorras olema võimalik nõuda taotlejalt ehitise ohutust tõendavat dokumentatsiooni, mis kinnitaks, et kasutusotstarbe muutmisel on järgitud muuhulgas tuleohutuse nõudeid.

Teise näitena võib tuua vaba ehitustegevuse hoonetevahelises kujas, mis haakub VTK punktis 9.3.1 tooduga. EhS kohaselt puudub kohustus esitada dokumente (ehitusteatis, ehitusprojekt, kasutusteatis) alla 20 m² ehitisealuse pinnaga hoonete (edaspidi väikeehitiste) ehitamiseks. Väikeehitiste ehitamise puhul ei ole seega alati järgitud kõiki ohutusnõudeid. Üheks eirataavaks nõudeks väikeehitiste püstitamisel on hoonetevahelise kuja nõue, mis tuleneb siseministri 30.03.2017 määruse nr 17 „Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded“ §-st 22 ja mille eiramine võib muuhulgas tähendada tuleohutusnõuete rikkumist. Päästeameti hinnangul aitaks olukorda lahendada, kui riikliku järelevalve teostajal oleks õigus väikeehitise omanikult nõuda väikeehitise ohutusnõuete tõendamist. Muuhulgas oleks isikul sel viisil võimalik tõendada, et hoonetevahelisse kujasse ehitatud väikeehitis vastab vaatamata kuja nõude eiramisele siiski tuleohutusnõuetele. Praeguse EhS lisade 1 ja 2 alusel puudub detailne ülevaade, millised ehitised, eelkõige väikeehitised, kinnistul asuvad. Sellest tulenevalt teeme ettepaneku kaaluda võimalust kehtestada nõue, mille kohaselt enne väikeehitise ehitamist tuleks esitada minimaalne dokumentatsioon kohalikule omavalitsusele (näiteks väikeehitise asukoht asendiplaanil). Tegemist võiks olla tänases regulatsioonis sätestatud teavitamiskohustuse lihtsustatud versiooniga. Selline tegevus aitaks vältida asjatuid tõendamis- ja ehituskulutusi, mis tekivad omanikul, kui ta asub teadmatuses väikeehitist ehitama ilma eelneva dokumenteerimiseta näiteks hoonetevahelise kuja alasse.

3. Kavandatav muudatusettepanek 9.1.1, millega soovitakse täpsustada ehitise ja ehitamise mõisteid ja eelkõige hoone ja rajatise eristamisel selliseid ehitisi, millel küll tekib siseruum, kuid siseruumi olemasolu ei ole püsiv. Kuna tuleohutuse nõuded kehtivad üldjuhul ehitistele (hoone ja rajatis), kuid teatud juhtudel on nõuded kehtestatud ainult hoonele, siis on vajalik selle muudatusega muuta ka tuleohutuse seadust või siseministri 30.03.2017 määrust nr 17 „Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded“.

4. Kavandatav muudatusettepanek 9.3.3 puudutab menetlustähtaegasid, kuid samad tähtajad on nimetatud ka päästeseaduse § 5 lg 1 p-s 8, seega tuleb koos EhS-iga muuta ka päästeseadust.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristian Jaani
siseminister

Mari Tikan 6125142
mari.tikan@siseministeerium.ee

Kristjan Õim 6125023
kristjan.oim@siseministeerium.ee