Tuleohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Seaduseelnõu väljatöötamise peamine eesmärk on lihtsustada inimeste jaoks üksikelamu, suvila, aiamaja või nende teenindamiseks vajaliku abihoone ehitusloa ning ehitus- ja kasutusteatise menetlusi ning seeläbi vähendada bürokraatiat. Selge menetluskord ja kohaliku omavalitsuse üksus (edaspidi *KOV*) keskse menetleja ja kontaktina muudavad ehitusseadustiku alusel toimuva menetluse ehitada sooviva inimese jaoks lihtsamaks.

Eelnõuga võimaldatakse KOVil lihtsamates menetlustes hinnata tuleohutusnõuete täitmist ilma Päästeametit (edaspidi ka *PäA*) kaasamata ja seeläbi vähendada tarbetut halduskoormust. Arvestades üksikelamute, suvilate, aiamajade ja nende teenindamiseks vajalike abihoonete olemust ning tuleohuriske, ei ole proportsionaalne nõuda ehitusloa ning ehitus- ja kasutusteatise menetluses Päästeameti kooskõlastust. Tegemist on valdavalt väiksemate ja lihtsama ehituslahendusega ehitistega, mille tuleohutusnõuded on õigusaktides selgelt määratletud ning mille hindamine on KOV-ile jõukohane.

Täiendavalt täpsustatakse eelnõuga küttesüsteemi standardi nimetust ning viiakse küttesüsteemi eksperthinnangu tegijate loetelu kooskõlla kehtivate kutsestandarditega. Samuti lisatakse rakendussäte küttesüsteemi eksperthinnangu tegija kutsepädevuste kehtivuse kohta.

Eelnõu ei mõjuta ettevõtjate ega inimeste halduskoormust, seega ei ole vaja näha ette muudatusi halduskoormuse vähendamiseks. Halduskoormuse mõju on käsitletud punktis 6.1.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi nõunik Mari Tikan (mari.tikan@siseministeerium.ee) koostöös Päästeameti ohutusjärelevalve osakonna juhataja Maret Rannalaga (maret.rannala@paasteamet.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusnõunik Kai Reinhold (kai.reinhold@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Keelelahenduste eesti keele vanemtoimetaja Tiina Alekõrs (tiina@luisa.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse tuleohutuse seadust (*edaspidi TuoS*) avaldamismärkega RT I, 29.06.2024, 7.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi punktiga 54[1]:

1. korrastame tuleohutusvaldkonna ja üksikelamu, suvila, aiamaja ja nende juurde kuuluvate abihoonete rajamiseks või renoveerimiseks vajalike dokumentide kooskõlastamise õigusruumi, sh kaotame ajakohatud nõuded;

[1] Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu alusleping | Eesti Vabariigi Valitsus

2. samas suurendame usaldusväärsust pädevate isikute tegevuse suhtes ning vähendame dubleerimist, töötades välja vajalikud õigusmuudatused.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu panustab Siseturvalisuse Arengukava programmi „Ennetava ja turvalise elukeskkonna kujundamine 2026–2029“ tegevusse 1: „Õnnetuste, süütegude ja varakahjude ennetamine“.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte enamus.

2. Seaduse eesmärk

Seaduse peamine eesmärk on lihtsustada menetlusi vähendades kaasatavate asutuste ringi lihtsamate ehitiste ehitusloa ning ehitus- ja kasutusteatise menetlustes.

Käesoleva eelnõu muudatused toetavad ühtlasi ehitusseadustiku 1. augustil 2026 jõustunud muudatuste eesmärki kiirendada osade elamute kasutuselevõtu menetlusi. Ehitusseadustiku muudatusega lihtsustati elamu (kasutamise otstarbe üldkoodidega 11100 ehk ühe korteriga elamu ja 11210 ehk kahe korteriga elamu) ning selle teenindamiseks vajaliku hoone (abihoone) kasutuselevõttu nii, et enam ei ole vaja taotleda kasutusluba, vaid piisab kasutusteatise esitamisest. Käesoleva eelnõuga on hõlmatud hooned koodidega 11101 ehk üksikelamu ja 11103 ehk suvila ja aiamaja ning nende abihooned.

Samuti on käesolev muudatus suunatud bürokraatia vähendamisele ning avaliku halduse tõhusamale korraldusele ja riikliku ressursi riskipõhisele kasutamisele. Muudatus võimaldab Päästeametil keskenduda keerukamate ja suurema tuleohuriskiga ehitiste nõuete hindamisele ning tegevustele, kus riiklik sekkumine annab ohutuse tagamisel suuremat lisandväärtust. Juba kehtiva õiguse kohaselt vastutavad ehitiste nõuetekohasuse eest omanikud, keda toetavad oma teadmistega projekteerimis- ja ehitustegevuses osalevad kutsepädevusega isikud. Kavandatava muudatusega ei muudeta ehitistele kehtivaid tuleohutusnõudeid ega vähendata nende täitmise kohustust. Ehitiste projekteerimisel ja ehitamisel tuleb jätkuvalt järgida kehtivaid nõudeid ning õigusaktides sätestatud juhtudel peab töid tegema asjatundlikkuse põhimõttel omanik või vastava kutsepädevusega isik. Lihtsamate ehitiste menetlustes saab tuleohutusnõuete vastavust asjakohastele nõuetele hinnata dokumentide alusel. Nende dokumentide kontrollimine ei eelda üldjuhul eriteadmisi, mis jäävad väljapoole KOV-i ehitusvaldkonna ametnike tavapärast pädevust.

Ka kehtiva õiguse kohaselt võivad KOV-id tuleohutusnõudeid iseseisvalt hinnata. Ligi pooled üksikelamu, suvila, aiamaja või nende teenindamiseks vajalike abihoonete ehitus- ja kasutusloa ning ehitus- ja kasutusteatise menetlustest viiakse juba praegu läbi Päästeametit kaasamata. Seega ei ole tegemist KOV-idele uue ülesande andmisega, vaid senise praktika laiendamisega.

Viimase kahe aasta andmetel on KOV-id ligikaudu 70 protsenti kõigist ehitus- ja kasutuslubade ning ehitus- ja kasutusteatiste menetlustest läbi viinud Päästeameti kooskõlastuseta.

Tabel 1. Kõik ehitus- ja kasutuslubade ning ehitus- ja kasutusteatiste menetlused 2024. ja 2025. aastal

	Kõik menetlused	**KOV menetles Päästeametita**	**KOV kaasas PäA**
2024. aasta	174 631	120 802	53 829
2025. aasta	196 201	134 991	61 210

Üksikelamu, aiamaja, suvila või nende abihoone menetlustes on 2024. ja 2025. aastal kaasatud Päästeametit pea pooltel kordadel. Tabelis 2 kajastub ka üksikelamu, suvila, aiamaja või nende abihoone kasutusloa menetlus, mis on ehitusseadustiku 2026. aasta muudatusega asendatud kasutusteatise menetlusega. Seda muudatust on arvestatud ka praeguses eelnõus. Seega on tabelis praegu muu hulgas need menetlused, mis on nii sisult kui ka vormilt oluliselt lihtsamaks muutunud.

Tabel 2. Üksikelamu, aiamaja, suvila või nende abihoone ehitus- ja kasutuslubade ning ehitus- ja kasutusteatiste menetlused 2024. ja 2025. aastal

Loendus kogusummast menetleja	Veerusildid		
	Pääste	KOV	Üldkokkuvõte
2024	**15045**	**12190**	**27235**
Ehitusloa taotlus	**5056**	**6976**	**12032**
Suvila, aiamaja	375	511	886
Üksikelamu	3352	4725	8077
Abihoone	1329	1740	3069
Ehitusteatis	**3482**	**2559**	**6041**
Suvila, aiamaja	248	198	446
Üksikelamu	2249	1637	3886
Abihoone	985	724	1709
Kasutusloa taotlus	**4732**	**2005**	**6737**
Suvila, aiamaja	288	57	345
Üksikelamu	3724	1747	5471
Abihoone	720	201	921
Kasutusteatis	**1775**	**650**	**2425**
Suvila, aiamaja	130	21	151
Üksikelamu	1257	505	1762
Abihoone	388	124	512
2025	**14873**	**14250**	**29123**
Ehitusloa taotlus	**4876**	**7775**	**12651**
Suvila, aiamaja	356	550	906
Üksikelamu	3299	5387	8686
Abihoone	1221	1838	3059
Ehitusteatis	**3437**	**3262**	**6699**
Suvila, aiamaja	285	299	584
Üksikelamu	2133	1917	4050
Abihoone	1019	1046	2065
Kasutusloa taotlus	**4721**	**2377**	**7098**
Suvila, aiamaja	289	77	366
Üksikelamu	3776	2041	5817
Abihoone	656	259	915
Kasutusteatis	**1839**	**836**	**2675**
Suvila, aiamaja	150	38	188
Üksikelamu	1310	624	1934
Abihoone	379	174	553
Üldkokkuvõte	**29918**	**26440**	**56358**

Seejuures on oluline märkida, et Maa- ja Ruumiameti ülevaate järgi on kõik KOV-id iseseisvalt läbi viinud vähemalt kaks menetlust. Kõige vähem on üks KOV iseseisvalt läbi viinud kaks menetlust 31st, kõige rohkem aga teine KOV 12 096 menetlust 15 599st. See kinnitab, et kõigil KOV-idel on olemas senine praktiline kogemus viia iseseisvalt läbi üksikelamu, suvila, aiamaja või nende teenindamiseks vajaliku abihoone ehituslubade ning ehitus- ja kasutusteatistega seotud menetlusi. Samas peab tõdema, et PäA kaasamine on sageli seotud KOV-i enda sisemise töökorraldusega, mis võib omavalitsuseti erineda.

KOV-ide toetamiseks on Päästeamet korraldanud koolitusi ja koostanud juhendmaterjale[2], milles selgitatakse eelnõuga hõlmatud ehitiste suhtes kohaldatavaid tuleohutusnõudeid ja nende täitmise hindamist. Üksikelamu, suvila, aiamaja või nende teenindamiseks vajaliku abihoone tuleohutusnõuete täitmist hinnatakse peamiselt dokumentide alusel, kuna neile kohaldatavad tuleohutusnõuded on lihtsad ja üheselt mõistetavad. KOV-idel tuleb eelkõige kontrollida, kas projekti koosseis on terviklik ning koostatud ja esitatud majandus- ja taristuministri 17. juuli 2015. aasta määruse nr 97 „Nõuded ehitusprojektile[1]“ kohaselt. Ehitise omanik vastutab ehitise tuleohutusnõuetele vastavuse tõendamise eest nii projekteerimisel kui ka ehitamisel ning peab ehitise kasutamisel käituma tuleohutult kogu ehitise eluea jooksul. KOV saab menetluses tugineda omaniku esitatud dokumentidele ja tõenditele.

Päästeameti ülevaate kohaselt on üksikelamu, suvila, aiamaja või nende teenindamiseks vajaliku abihoonega seotud taotluste senise kooskõlastamata jätmise peamised põhjused olnud nõuetekohase veevõtukoha puudumine, kuja nõuetele mittevastavus ning küttesüsteemide ohutuse käsitluse puudumine nõuetele vastavuse hindamiseks vajalikus dokumentatsioonis. Tegemist on asjaoludega, mida KOV-id saavad hinnata ka iseseisvalt. Seetõttu ei ole põhjendatud täiendava kooskõlastusmenetluse läbiviimine üksnes selliste puuduste tuvastamiseks, mille hindamiseks on KOV-il vajalik kompetents juba olemas.

Keerulisemad üksikelamute erilahendused on üldjuhul seotud küttesüsteemidega. Kui küttesüsteemi tuleohutusnõuetele vastavuse hindamiseks puudub piisav teave või omanik ei suuda nõuetele vastavust muul viisil tõendada, võimaldab ka kehtiv TuOS § 9 lõige 5 küsida kutsepädevusega isiku koostatud eksperthinnangut (seda sätet ei muudeta). See võimaldab lahendada eriteadmisi nõudvaid küsimusi ilma Päästeameti kooskõlastuseta. Eksperthinnangu küsimise võimalus säilib ka kavandatava muudatuse järel ning omaniku jaoks ei muutu nõuetele vastavuse tõendamise põhimõtted.

KOV-il ega Päästeametil ei pea olema erijuhtude lahendamiseks vajalikke eksperditeadmisi, sest sellistel juhtudel võib kaasata eriteadmistega isikuid, kelle hinnangutele ja otsustele saab tugineda. Nii toimitakse juba praegu. Küttesüsteemi tootja ja paigaldaja vastutus nõuetele vastavuse eest säilib. Moodulahju või erineval kütusel töötava katla nõuetele vastavuse eest vastutavad selle tootja ja paigaldaja ka praegu. Päästeamet ei kontrolli seda tegevust ka praegu üle ning seda ei eeldata tulevikus ka KOV-ilt.

Eelnõu koostajad näevad kutsepädevusega asjatundja kaasamist pigem üksikjuhtumi kui tavana, sest üksikelamu, suvila, aiamaja või nende teenindamiseks vajaliku abihoone tuleohutusnõuete täitmise tõendamisel tuginetaksegi peamiselt taotleja esitatud dokumentidele ja tõenditele.

KOV-id on tuleohutusnõuete täitmist iseseisvalt hinnanud alates 2021. aastast ja eluhoonete tulekahjude arv ei ole viimase viie aasta jooksul märkimisväärselt muutunud. Eluhoonete tulekahjude statistika kohaselt on nende tekke põhjused sageli seotud inimeste käitumisega, küttesüsteemide vale paigaldamise, kasutamise või ebaõige hooldusega ning elektripaigaldiste rikete või elektrisüsteemide ülekoormamisega, mitte niivõrd ehituslike tuleohutusnõuetega.

[2] Koolitused on kättesaadavad Päästeameti YouTube’i kanalil, Päästeameti kodulehelt leiab juhendid eraisikule, asutustele ja projekteerijale

Senine praktika ja tulekahjude statistika ei anna alust järeldada, et Päästeameti kooskõlastuse ärajätmine nimetatud ehitiste menetlustes tooks iseenesest kaasa tuleohutuse vähenemise.

Ehitise tuleohutus ei sõltu üksnes selle nõuetekohasest projekteerimisest ja ehitamisest, vaid ka ohutust kasutamisest ja korrashoiust kogu ehitise kasutusea jooksul. Iga inimene peab ise rakendama meetmeid, mis aitavad ennetada tulekahjusid ja vähendada nende tagajärgi ehitise kasutamise ajal, näiteks täites TuOS nõuet, et üksikelamus peab igal aastal küttesüsteemi puhastama ja üks kord viie aasta jooksul peab seda tegema korstnapühkija. Päästeamet jätkab riikliku järelevalve tegemist senistel alustel ning omanikele mõeldud ennetustegevusi, sealhulgas juhendmaterjalide koostamist ja levitamist, et toetada tuleohutusnõuete täitmist ja ehitiste ohutut kasutamist. Ehituslike tuleohutusnõuete rikkumine ei ole kõnealustes hoonetes üldjuhul tulekahjusid põhjustanud, vaid nende põhjuseks on olnud pigem inimeste väär käitumine. Viimase viie aasta jooksul on eelnõuga hõlmatud hoonete (üksikelamud, suvilad, aiamajad või nende abihooned) tulekahjud moodustanud 0,38 protsenti kõigist hoonetulekahjudest, olenemata nende tekke põhjusest. Kui vaadelda eraldi nimetatud hoonetes küttesüsteemidega seotud tulekahjusid, moodustavad need 0,16 protsenti kõigist tulekahjudest. Ehitisregistri andmetel on eelnõuga hõlmatud hooneid 639 524, millest 2446 hoones on viimase viie aasta jooksul olnud tulekahju. Neist 1022 juhul on tulekahju põhjustanud küttesüsteemi rike või vale kasutamine.

Tulekahjude tekke põhjuste kohta võib kõigi eluhoonete (mitte ainult eelnõuga hõlmatud hoonete) kontekstis esile tuua, et 2025. aastal toimus kokku 408 eluhoonetulekahju, millest 103 sai alguse elektrist, 74 küttesüsteemist ja 66 suitsetamisest. 2024. aastal toimus kokku 473 eluhoonetulekahju, millest 152 sai alguse elektrist, 77 küttesüsteemist ja 60 suitsetamisest.

Seaduseelnõule eelnes väljatöötamiskavatsus [3] , millele andsid tagasisidet Justiits- ja Digiministeerium, Kliimaministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Eesti Linnade ja Valdade Liit ning Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda. Tagasisidet arvestati olulisel määral, mistõttu erineb eelnõu esialgsest kavatsusest kutsepädevusega isiku võimaliku järelevalvepädevuse osas. Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja tagasiside ei puudutanud niivõrd konkreetset väljatöötamiskavatsust, kuivõrd põllumajandushoonete tuleohutusnõudeid üldisemalt. Tehtud märkused vaadatakse üle, kui otsustatakse muuta siseministri 30. märtsi 2017. aasta määrust nr 17 „Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded“ ja standardit „EVS 812-4:2018 Ehitiste tuleohutus. Osa 4: Tööstus- ja laohoonete ning garaažide tuleohutus“.

TuOS-i väljatöötamiskavatsuse kohta esitatud tagasisides suhtuti ettevaatlikult ettepanekusse võimaldada KOV-idel menetleda üksikelamute, suvilate, aiamajade ja nende teenindamiseks vajalike abihoonete ehituslubade taotlusi ning ehitus- ja kasutusteatisi Päästeameti kooskõlastuseta:

- Justiits- ja Digiministeerium tegi ettepaneku säilitada võimalus kaasata Päästeamet keerukamate juhtumite menetlemisse. Erandipõhise kooskõlastuse säilitamine eeldaks täiendavate kaasamiskriteeriumide kehtestamist ja rakendamist, mis võib suurendada menetluse keerukust ega pruugi anda tuleohutuse tagamisel proportsionaalset lisaväärtust. Arvestades ehitiste iseloomu, KOV-ide senist praktikat ja olemasolevaid nõuetele vastavuse

[3] https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/5530d58e-6933-48c3-a5d6-869f01b30798

tõendamise võimalusi, ei pea eelnõu koostajad täiendava kohustusliku kooskõlastuskorra säilitamist vajalikuks.
- Eesti Linnade ja Valdade Liit tegi ettepaneku lisada hõlmatud hoonete loetellu ridaelamud. Eelnõu koostajad jäid siiski olemasoleva loetelu juurde, kuna see hõlmab eelkõige ühe pere kasutuses olevaid hooneid, mille puhul võivad ohud puudutada piiratud arvu inimesi. Ridaelamus elab mitu peret ning võimaliku tuleohu hindamisel tuleb arvestada hoone eri osade koosmõju ja rangemaid tuleohutusnõudeid. Seetõttu on jätkuv Päästeameti kaasamine põhjendatud.

Eelnõu esimese kooskõlastusringi järgselt täiendati Päästeameti, Eesti Linnade- ja Valdade Liidu ettepanekul seletuskirja ning lisati MTÜ Eesti Pottsepad ettepanekul rakendussäte, mis räägib kehtivate kutsetunnistustega isikute tegutsemisest kutsetunnistuste kehtivuse lõpuni. Lisaks eemaldati Justiits- ja Digiministeeriumi tähelepanekute järgselt tuleohutusülevaatusega seonduv muudatus, see tehakse pärast põhjalikumat ettevalmistust TuOSi järgmisel muutmisel.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse TuOS § 5 lõikeid 1^1 ja 1^2, kus on sätestatud erisused TuOS § 5 lõikest 1, ehk olukorrad mis ei nõua tuleohutusõuete kooskõlastamist Päästeametiga. Kavandatud muudatuste kohaselt saab KOV hinnata ehitusseadustikus sätestatud ehitusloa andmisel ning ehitus- või kasutusteatise menetluses üksikelamu, suvila, aiamaja või nende teenindamiseks vajaliku abihoone tuleohutusnõudeid iseseisvalt, ilma Päästeameti kooskõlastuseta. Seega muudatuste jõustumisel hindab KOV ise väiksemate ehituste ehitusloa andmise üle otsustamisel tuleohutusnõuetele vastavust, ehk langeb ära vajadus otsustada selle üle, kas lisaks KOV hinnangule tuleks võtta ka Päästeameti kooskõlastus (TuOS § 5 lg 1^1 muudatus). Sama vajadus Päästeameti kooskõlastuse vajaduse üle otsustamise kohta langeb ära ka väiksemate hoonete ehitus- või kasutusteatise menetluses, sest vastavate teatiste puhul hindab eelnõuga kavandatud muudatuste jõustumisel ehitise tuleohutust KOV iseseisvalt (TuOS § 5 lg 1^2 muudatus).

Nagu käesoleva seletuskirja punktis 2 märgitud, võimaldab KOV-ide suurem iseseisvus kiirendada menetlusaegu ja lihtsustada menetlusi, mõjutamata seejuures oluliselt senist menetluspraktikat. KOVidelt ei eeldata täiesti uusi teadmisi. Üksikelamute, suvilate, aiamajade või nende juurde kuuluvate abihoonete ehitamise või ümberehitamisega seotud ehituslubade taotluste ning ehitus- ja kasutusteatiste menetlemisel eeldatakse järgmisi juba KOVidel olemasolevaid ja tavapraktikasse kuuluvaid kompetentse:
- ehitusõiguse üldine loogika ja menetluspraktika;
- projektide tervikluse hindamine, st kontrollimine, kas projekt vastab sellele esitatud nõuetele ning sisaldab kõiki olulisi dokumente ja tuleohutust tõendavat teavet (nt teave suitsu- ja vingugaasianduri olemasolu kohta, kusjuures gaasi- või tahkeküttega kütteseadme puhul peab peale suitsuanduri olema ka vingugaasiandur);
- oskus arvutada ehitistevahelist kuja vastava kaardirakenduse abil;
- oskus arvutada tuletõrje veevõtukoha kaugust ehitisregistris määratud asukoha alusel;
- päästeautole juurdepääsu hindamine (võrreldav prügiautole juurdepääsu tagamisega);

- küttesüsteemi portaali kasutamine, et otsida sealt vajalikku teavet, juhul kui pole piisavat teavet esitatud (võrreldav elektripaigaldise auditi olemasolu kontrolliga, mida KOV teeb juba praegu);
- Päästeameti juhendmaterjali kasutamine.

Seega ei nõuta KOV-idelt erikompetentsi, sest ehitusõiguse rakendamine ja ehitusprojekti tervikluse hindamine kuuluvad juba praegu kõigi KOV-ide ülesannete hulka. Muude asjaolude hindamiseks on sobivad kaardirakendused ja registrid, mida KOV-id samuti juba kasutavad. Seega ei lisandu KOV-idele uusi eriteadmisi nõudvaid ülesandeid, mille täitmiseks oleks vaja täiendavat kompetentsi.

Põhiseaduspärasuse analüüs

Kavandatava muudatuse puhul analüüsitakse puutumust järgmiste põhiseaduse (edaspidi ka *PS*) sätetega:
- paragrahvist 16 (õigus elule) ja paragrahvi 28 lõikest 1 (õigus tervise kaitsele) tulenev kohustus kaitsta inimeste elu ja tervist;
- paragrahvis 154 sätestatud ülesannete andmine KOV-ile.

Õigus elu ja tervise kaitsele

Eelnõuga kavandatud muudatus seisneb selles, et väiksemate hoonete ehitusseadustiku alusel toimuvad menetlustes ei pea KOV Päästeametiga tuleohutusnõudeid kooskõlastama. Kehtiva õiguse kohaselt on KOV-il võimalik menetlus Päästeametiga kooskõlastamata jätta juhul, kui KOV-il on endal võimekus tuleohutusnõudeid iseseisvalt hinnata. Muudatuste tulemusel PäA-ga väiksema ehitise tuleohutust kooskõlastama ei pea, Päästeameti kooskõlastuse etapi saab väikemate hoonete tuleohutuse hindamise puhul ära jätta, sest KOV-il endal on reeglina võimekus väiksemate ehitiste tuleohutust hinnata. Olukorras, kus KOV-i võimekusest tuleohutuse hindamiseks ei piisa, on KOV-il võimalus nõuda ehitada soovivalt isikult sõltumatu eksperdi hinnangut ehitatava hoone tuleohutuse kohta. Vastav võimalus on kehtiva õiguse kohaselt nii KOV-il kui ka PäA-l.

Kui reguleeritav vajav valdkond on seotud ohuga elule või tervisele, siis vahetegu riigi- ja kohaliku elu küsimuste vahel pole määrav. Seega peab inimese elu ja tervist kaitsma nii riik kui ka KOV. Eelnõuga kavandatud muudatustega ei leevendata tuleohutusnõudeid ega järelevalve korraldust. Seega ka pärast muudatuste jõustumist ei ole KOVi poolne tuleohutusnõuete hindamine sisuliselt leebem PäA omast. Väiksemate hoonete puhul on tuleohutusnõudeid lihtsam kontrollida ning KOVil on vastav hindamise võimekus olemas.

Tulenevalt eeltoodust asuvad eelnõu koostajad seisukohale, et eelnõuga kavandatav muudatus ei riiva põhiseadusega kaitstud õigust elule ja tervisele.

Kooskõla põhiseaduse §-ga 154

PS § 154 seab KOV-idele riiklike ülesannete andmisel teatud piirangud: KOV-idele on võimalik riiklikke ülesandeid anda kokkuleppel või seaduse alusel. Eelnõuga ei anta KOV-ile uut ülesannet, vaid suurendatakse nende menetluste osakaalu, milles KOV hindab tuleohutusnõuete täitmist iseseisvalt.

KOV-id on järjest enam kasutanud võimalust tuleohutusnõudeid iseseisvalt hinnata nii PäA koolituste toel kui ka tänu kogunenud praktilistele kogemustele. Statistika kohaselt ei ole ühtegi KOV-i, kes ei oleks tuleohutusnõudeid iseseisvalt hinnanud.

Muudatuse mõju hindamisel tuleb arvestada ka KOV-ide võimaliku täiendava töökoormusega. Eelnõu koostajate hinnangul ei eelda muudatuse rakendamine KOV-idelt täiendava personali värbamist ega täiendavate kompetentside arendamist, kuna tegemist on senise ülesande täitmise laiendamisega ning tuleohutusnõuete hindamine on olemasolevate ehitusseadustikus sätestatud menetluste osa.

Seega on eelnõu koostajate hinnangul muudatus kooskõlas põhiseaduse §-ga 154.

Eelnõu § 1 punktiga 2 asendatakse § 8 lõikes 1 tekstiosa „EVS 812:3“ tekstiosaga „EVS 812-3“. Standardi “EVS 812-3:2018/AC:2018 Ehitiste tuleohutus. Osa 3: Küttesüsteemid” viide parandatakse Eesti Standardimis- ja Akrediteerimiskeskuse ettepanekul, sisulist muudatust sellega ei kaasne.

Eelnõu § 1 punktiga 3 muudetakse paragrahvi 9 lõike 5 teist lauset selliselt, et vajaliku eksperthinnangu tegija kutsepädevused oleksid õigete nimetustega ja kooskõlas kehtivate kutsestandarditega. Kehtivas TuOS-is on sätestatud, et eksperthinnangu koostab 5. taseme kutsetunnistusega pottseppmeister, 5. taseme kutsetunnistusega korstnapühkija-meister või kutsetunnistusel kajastuva vastava valitud kompetentsiga 6. taseme kutsetunnistusega tuleohutuseekspert. Peale vastavate kutsestandardite muutmist on aga õigem, et eksperthinnangu koostab isik, kellele on antud kutse „Pottseppmeister-ekspert, tase 5“, kutse „Korstnapühkijameister-ekspert, tase 5“ või kutse „Tuleohutuseekspert, tase 6“, mille kutsetunnistustel kajastub ka vastav valitav kompetents.
Kõik nimetatud kutsestandardid on kättesaadavad kutseregistris: pottseppmeister-ekspert, tase 5; https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/11359657;
korstnapühkijameister-ekspert, tase 5;
https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/11465110;
tuleohutuseekspert, tase 6; https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/11086806.

Eelnõu § 1 punkti 4 kohaselt täpsustatakse TuOS § 38 lõike 1 punkti 8 sõnastust. Vastav muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 1. Kehtivas TuOS § 38 lõike 1 punktis 8 on KOV-i järelevalvepädevus seotud TuOS § 5 lõigetes 1^1 ja 1^2 sätestatud „võimaluse kasutamisega“, kuid eelnõuga kaob KOV-i senine valikuvõimalus ning seetõttu asendatakse vastav viide sõnaga „juhul“. Muudatuste jõustumisel on KOV igal juhul kohustatud tegema riikliku järelevalvet kui loa või teatiste menetlemisel rakendusid TuOS § 5 lõiked 1^1 ja 1^2 eelnõuga kavandatud sõnastuses.

Eelnõu § 1 punktiga 5 täpsustatakse pädevate isikute kutsenimetusi, kellele on varasema kutsestandardi alusel väljastatud kutsetunnistus „Korstnapühkija-meister, tase 5“ või „Pottseppmeister, tase 5“. Varasemas kutsestandardis ei olnud tahkeküttel küttesüsteemi eksperthinnangu koostamist nii selgelt kirjeldatud, kuid pädevus selle kohta on neil olemas.

Eelnõu §-ga 2 sätestatakse seaduse § 1 punktide 1 ja 4 jõustumise kuupäevaks 1. jaanuar 2028. See annab KOV-idele piisavalt aega, et vaadata üle asjakohased juhendid, hinnata võimalikku

koolitus- ja pädevusvajadust ning kohandada menetluskorraldust. Kuigi KOV-id on viimase viie aasta jooksul korraldanud suure osa menetlustest Päästeametit kaasamata, on kohanemisaja jätmine põhjendatud. Teised muudatused jõustuvad üldises korras.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uut terminoloogiat.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga ei võeta üle ega rakendata Euroopa Liidu õigust.

6. Seaduse mõjud

6.1. Mõju halduskoormusele

Sihtrühm: füüsilised ja juriidilised isikud, kes taotlevad ehitusluba või esitavad KOVile ehitus- või kasutusteatise üksikelamute, suvilate, aiamajade või nende juurde kuuluvate abihoonete ehitamise või ümberehitamisega seotult, kus küsitakse PäA kooskõlastust. Nimetatud menetlusi on aastas ca 30 tuhat.
Avalduv mõju. Eelnõuga hõlmatud hoonete loa- ja teatisemenetluses väheneb halduskoormus eelkõige seetõttu, et sihtrühma jaoks väheneb menetluses osalevate asutuste arv. Kõik vajalikud dokumendid esitatakse jätkuvalt ehitusseadustikus ette nähtud korras KOV-ile. Lihtsamate tuleohutusnõuete puhul ei ole sisulist vahet, kas neid hindab PäA või KOV, sest ka KOVil on olemas vajalikud teadmised ja kompetents.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale. Seega võib eelnõu mõju füüsiliste ja juriidiliste isikute osas pidada mõju menetluse kestusele ja korraldusele positiivseks, seda peamiselt olukorras, kus ainuke kooskõlastaja oleks olnud PäA. Mõju halduskoormusele ei muutu. Mõju olulisus sihtrühmale on suur, kuivõrd kõikidel juhtudel kaob ära vajadus tuleohutusnõuete PäA-ga kooskõlastamiseks.

6.2. Mõju avaliku sektori asutuste töökorraldusele

Sihtrühm I: KOV (kokku 78)
Avalduv mõju Maa- ja Ruumiameti andmetel menetlevad KOV-id eelnõuga hõlmatud ehitiste lube ja teatisi juba praegu ligikaudu pooltel juhtudel ilma Päästeametit kaasamata. Kehtiv õigus võimaldab KOV-il menetleda üksikelamute, suvilate, aiamajade või nende juurde kuuluvate abihoonete ehitamise või ümberehitamisega seotud ehituslubade taotlusi ning ehitus- ja kasutusteatisi ilma Päästeameti kooskõlastuseta. Hinnangu andmisel saab KOV tugineda Päästeameti juhendmaterjalidele, isiku esitatud tuleohutusnõuetele vastavust tõendavatele dokumentidele ja kutsepädevusega isikute eksperthinnangutele.

Muudatuse mõju võib omavalitsuseti erineda olenevalt senisest menetluspraktikast, menetluste arvust, ametnike erialasest pädevusest ja vajadusest kaasata kutsepädevusega isikuid. Peale 2021. aasta TuOSi muudatust koolitas PäA kõiki KOVe, et nad saaksid iseseisvalt hakkama tuleohutusnõuete hindamisega üksikelamute, suvilate, aiamajade ja nende abihoonete

ehituslubade ning ehitus- ja kasutusteatiste menetlustes. PäA on valmis seda vajadusel uuesti tegema. Võib eeldada, et väiksema menetlusarvuga KOVides, kus on vähem praktikat, võib PäA koolitusvajadus olla suurem. Muudatuse jõustumistähtaega sätestades on seda arvesse võetud. Samas tuleb silmas pidada, et tegevused, mida muudatuse järel teeb KOV ilma PäA-d kaasamata, ei eelda uusi kompetentse.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale. Mõju olulisus sihtrühmale on kokkuvõttes keskmine, kuivõrd KOVides, kus menetlusarv on suurem, on mõju olulisus pigem vähene. Suurem on üleminekuajal mõju väiksema menetlusarvuga KOVides, kus tuleb töökorralduslikult tagada PäA koolitustel osalemine ja sisendi alusel uute tööprotsesside juurutamine, esimesed menetlused võivad pisut rohkem aega võtta.

Sihtrühm II: Päästeamet (kokku umbes sada ametnikku, kes tuleohutusega tegelevad).
Avalduv mõju. Päästeameti töökorralduses ega ülesannetes ei kavandata olulisi ümberkorraldusi, kuid muudatuse tulemusena saab olemasolevat ressurssi (ca 30 tuhat vabanevat menetlust aastas) kasutada senisest eesmärgipärasemalt ja riskipõhisemalt.

Päästeametil on võimalik keskenduda keerukamate ja suurema tuleohutusriskiga ehitiste nõuetele vastavuse hindamisele ning uutele ülesannetele, nagu varjumise korraldamine ja hiljuti jõustunud varjendite rajamise nõuete täitmise kontrollimine.

Seega seisneb muudatuse positiivne mõju eelkõige olemasoleva ressursi tõhusamas kasutamises, mitte Päästeameti ülesannete või personali vähendamises. Samuti ei nähta ette senisest suuremas mahus üksikelamute, suvilate, aiamajade ja nende abihoonete kohapealseid kontrolle.

Päästeamet jätkab üksikelamute, suvilate, aiamajade või nende abihoonete omanikele mõeldud ennetus- ja juhendamistegevust. Samuti säilib Päästeametil pädevus teha nendes ehitistes riiklikku järelevalvet tuleohutusnõuete täitmise üle, kuid muudatusega ei kavandata praegu nende ehitiste järelevalve kontrolli mahu suurenemist. Ajutiselt võib kasvada PäA koormus KOV-ide nõustamisel ja juhendmaterjalide täiendamisel. Tegemist on siiski Päästeameti seniste tegevuste jätkamise ja vajaduspõhise täiendamisega, mida saab korraldada olemasoleva töökorralduse ning personali raames. Samuti säilib Päästeametil TuOS § 38 lõike 2 alusel § 38 lõike 1 punktis 8 nimetatud juhtudel pädevus teha edasilükkamatutel juhtudel riiklikku järelevalvet. Seega ei ole ette näha töökoormuse olulist kasvu ega vajadust Päästeameti personali suurendada.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale. Mõju olulisus sihtrühmale on suur, kuivõrd vabaneb ressurss lihtsamate menetluste arvelt ning töökorralduslikult tuleb tagada kõikidele KOVidele vajalikus mahus koolitused ja nõustamised.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja KOV-i tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega ei kaasne riigieelarvelist kulu ning ka riigieelarvelisi tulusid ette ei nähta. KOVi eelarvet seaduse rakendamisel ei suurendata, sest seaduse rakendamine ei mõjuta KOV-i eelarvet mahus, mis väljuks KOV-ile ehitusseadustikuga pandud tavapärasest tegevusest

ehk ehitusõiguse rakendamisest. Küll aga võib KOVide erinev võimekus tingida suuremas mahus PäA koolituse vajaduse.

PäA koolitustegevus on kaetud PäA eelarvega ja ei vaja KOVile suunatud koolitamise, nõustamise, juhendmaterjalide täiendamise, KOV-ide koolitus- ja pädevusvajaduse hindamise ning menetluskorralduse kohandamise osas suurendamist. Samuti on PäA olemasoleva eelarve piires valmis erijuhtudeks, kus võib olla KOVi poolt vajadus põhjalikumaks koolituseks.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga ei nähta ette rakendusaktide andmist.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub KOV-e puudutavas osas 1. jaanuaril 2028, et anda KOV-idele piisavalt aega eelnõuga kavandatavate muudatustega kohaneda, kusjuures muudatuste jõustumise ajal pooleliolevate menetluste puhul lähtutakse haldusmenetluse seaduse § 5 lõikest 5.

Muus osas jõustub seadus üldises korras. Üldkorras jõustuvad muudatused on vajalikud selleks, et eksperthinnangu tegija kutsepädevuse nimetused oleksid kooskõlas kehtivate kutsestandarditega. Seega ei kaasne muudatustega sihtrühmale uusi kohustusi, millega oleks tarvilik tutvuda ja kohaneda. Vanade nimetustega kutsetunnistuse omajad saavad oma tegevust ekspertidena jätkata ja hinnanguid anda kuni kutsetunnistuse kehtivuse lõpuni.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu 26-0561 ning arvamuse avaldamiseks Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Kindlustusseltside Liidule, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, MTÜ-le Eesti Tuleohutusspetsialistid, MTÜ-le Eesti Tuleohutusekspertide Liit, MTÜ-le Korstnapühkijate Koda ja MTÜ-le Eesti Pottsepad. Märkuste arvestamist on kajastatud kooskõlastustabelis (lisatud).

Algatab Vabariigi Valitsus 26. novembril 2026. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)
Heili Tõnisson
Valitsuse nõunik