



Õiguskantsler

Hr Juhan Parts
Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie 15.05.2013 nr 1.1-14/13-00102/005

Meie 08.08.2013 nr 6-1/130495/1303473

Soovitus
Ehitusseaduse energiamärgiste regulatsioon

Lugupeetud härra minister

Teile teadaolevalt pöördus minu poole avaldusega Notarite Koda, paludes mul hinnata ehitusseaduse energiamärgiste regulatsiooni põhiseaduspärasust.

Avalduse pinnalt kerkisid esile kaks peamist probleemi, mida menetluse käigus käsitlesin. Esimene neist puudutas energiamärgise tellimise kohustuslikkust, täpsemalt seda, millisest ajahetkest alates ning millistel juhtudel on ehitise omanik kohustatud tagama energiamärgise olemasolu. Teine küsimus puudutas korteriomanike vastutust olukorras, kus hoone eraldi kasutatava osa (korteri) tasulisel võõrandamisel või kasutusse andmisel energiamärgis puudub.

1. Menetluse käik

Pöördusin menetluse käigus Teie poole teabe nõudmisega. Minu teabe nõudmisele saadetud vastuses viitasite erinevatele ehitusseaduse sätetele, mis näevad ette või millest on tuletatav energiamärgiste olemasolu tagamise kohustus erinevatel juhtudel. Selgitasite veel, et ehitusseaduse (edaspidi: EhS) § 29 lg 2 punkti 7 ei saa mõista nii, nagu oleks omanikul kohustus tagada hoonel kehtiva energiamärgise olemasolu üksnes siis, kui hoone on püstitatud või tasu eest omandatud pärast 01.01.2009. Sealsamas märkisite oma kirjas aga järgmist: „EhS § 29 lõike 2 p 7 sõnastusest tuleneb, et ehitise omanik on kohustatud kindlustama, et sisekliima tagamisega hoonel või selle eraldi kasutataval osal oleks kehtiv energiamärgis, kui see on nõutav ja kui see hoone on kas

- 1) püstitatud pärast 2009. aasta 1. jaanuari (projekteeritava hoone korral väljastatakse energiaarvutusel põhinev energiamärgis) või
- 2) tasu eest omandatud pärast 2009. aasta 1. jaanuari (olemasoleva hoone korral väljastatakse mõõdetud energiakasutuse andmetel põhinev energiamärgis)” (minu rõhutused).

Märkisite lisaks, et tuginedes EhS § 3² lõikele 7 on kehtiva energiamärgise olemasolu tagamise kohustus ka sellel isikul, kelle hoone on püstitatud või tasu eest omandatud enne 01.01.2009 juhul, kui ta müüb või annab hoone või selle eraldi kasutatava osa üürile pärast 01.01.2009. Kui

aga isik ei kavatse hoonet või selle osa müüa ega välja üürida, ei ole tal Teie selgituste kohaselt ka energiamärgise olemasolu tagamise kohustust, sõltumata sellest, millal hoone on püstitatud või tasu eest omandatud.

Seondult korteritele eraldi energiamärgise tellimisega tõdesite oma kirjas, et ehitusseadus sellist võimalust ette ei näe. Seda seetõttu, et ühise küttesüsteemiga majades ei saa korteriomaniik tavaliselt eraldi küttearveid kaugkütte teenuse pakkujatelt, vaid teenusepakkuja koostab arve tervele kortermajale, võttes arvesse kogu hoone summaarset energiatarbimist. See aga, kuidas küttearve korteriomaniike vahel jaguneb, sõltub nende omavahelisest kokkuleppest, mis võib muutuda. Seega ei ole korteriomaniike esitatavatel arvetel konkreetses korteris tarbitud energiakoguse kohta teavet. Sellest lähtuvalt ei pea Te ühise küttesüsteemiga majades energiamärgiste korterite kaupa väljastamist õigeks. Märkisite veel, et energiamärgiste korterite kaupa koostamine ja väljastamine ei aitaks kaasa eesmärgile ergutada omanikke hoonete terviklikule renoveerimisele.

Mis puutub EhS §-i 69¹, mis näeb ette korteriomaniiku karistamise puuduva energiamärgise eest, siis Teie hinnangul kuulub see rakendamisele eelkõige juhtudel, kui ostja soovib saada teavet soetatava kinnisvara energiatõhususe kohta, kuid müüja ei soovi seda näiteks tulenevalt ehitusvigadest anda ning jätab tahtlikult ja teadlikult energiamärgise tellimata ja vastava informatsiooni ostjale esitamata. Märkisite veel, et Teie hinnangul saab korteriomaniik juhul, kui korteriühistu juhatus või kaasomandi eseme valitseja vaatamata omaniku nõudmistele ei telli hoonetele energiamärgist, selle ise tervele majale tellida ning hiljem vastavad kulutused teistelt korteriomaniikelt sisse nõuda.

2. Õiguskantsleri hinnang ja soovitus

Energiamärgiste regulatsioon viidi ehitusseadusesse esmakordselt sisse 22.10.2006 jõustunud ehitusseaduse, hooneühituseaduse, korteriomandiseaduse, korteriühituseaduse ja seadmete energiatõhususe seaduse muutmise seadusega. Nõuded energiamärgisele, energiamärgise üleandmise kohustus tehingute korral ning energiamärgiste olemasolu nõue suurte rahvahulkade kogunemisega seotud hoonete puhul jõustusid 01.01.2009.

Laiem kohustus energiamärgiste süsteemi rakendada tuleneb Eestile Euroopa Liidu (edaspidi: EL) õigusest, täpsemalt direktiividest 2002/91/EÜ ning 2010/31/EL¹. Seda arvesse võttes ei olnud minu menetluse eesmärgiks energiamärgiste kohustuslikkuse kui sellise põhiseaduspärasuse hindamine, kuivõrd see võiks tähendada sisuliselt Euroopa Liidu direktiivi põhiseaduspärasuse kontrollimist, milleks mul üldjuhul pädevus puudub.

Sellele vaatamata tahaksin siiski Teie tähelepanu juhtida mõningatele ehitusseaduse energiamärgise regulatsiooni aspektidele, mis minu hinnangul vajavad täiendavat läbimõtlemist ja võimalik et täpsustamist. Viitan, et ka EL direktiive üle võtavad Eesti õigusaktid, eriti kui need panevad isikutele kohustusi, peavad vastama põhiseadusest tulenevale õigusselguse nõudele.

Energiamärgised olemasolevatele ja uutele hoonetele

Minu esimene tähelepanek puudutab seda, milliste hoonete puhul ja millal täpselt on omanik kohustatud tagama, et hoonel või selle eraldi kasutataval osal oleks olemas kehtiv energiamärgis.

Nõustun, et ei 01.01.2009 jõustunud ehitusseaduse energiamärgiseid käsitlev regulatsioon ega ka eespool viidatud Euroopa Liidu direktiivid sätesta energiamärgise omamise kohustusele selgeid

¹ Direktiiviga 2010/31/EL tunnistati varasem direktiiv 2002/91/EÜ alates 01.02.2012 kehtetuks.

ajalisi piiranguid sõltuvalt hoone või selle osa ehitamise või omandamise ajast. Kinnitasite ka teabe nõudmisele saadetud vastuses, et energiamärgise omamise kohustus ei sõltu sellest, kas hoone on püstitatud või tasu eest omandatud enne või pärast 01.01.2009 – hoone või selle osa võõrandamisel või üürile andmisel peab sellel olema energiamärgis sõltumata hoone enda ehitamise või omandamise ajast.

Selle taustal tõusetub aga küsimus EhS § 29 lg 2 punkti 7 sõnastusest. Nimelt lisati 01.05.2009 jõustunud ehitusseaduse muutmise seadusega ehitusseadusesse § 29 lg 2 p 7, mille järgi on ehitise omanik kohustatud „[---] kindlustama, et sisekliima tagamisega hoonel või selle eraldi kasutataval osal oleks kehtiv energiamärgis, kui see on nõutav ja kui hoone on püstitatud või tasu eest omandatud pärast 2009. aasta 1. jaanuari.” Seega seob eelnimetatud säte vähemalt grammatiliselt tõlgendusest lähtuvalt ehitise omaniku energiamärgise olemasolu tagamise kohustuse sellega, millal hoone püstitatud või tasu eest omandatud on.² Kahjuks ei selgu ei 01.05.2009 jõustunud ehitusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast³ ega Teie vastusest minu teabe nõudmisele, mis põhjusel teeb kõnealune säte viite hoone püstitamise või tasu eest omandamise ajahetkele ning millist tähendust see viide üldse omab, kui Teie kinnitusel ei sõltu energiamärgise omamise kohustus üldse hoone püstitamise või omandamise ajast.⁴ Juhul kui viide hoone püstitamise või tasu eest omandamise ajahetkele mingit regulatiivset sisu ei oma, siis võiks minu hinnangul kaaluda selguse huvides selle seadusest kõrvaldamist.

Eelneva arutluskäigu valguses palun Teil kaaluda, kas kehtiva energiamärgise tagamise kohustus, selle kohustuse tekkimise hetk ning selle kohustuse adressaadid vajaksid ehitusseaduses selgemat sätestamist. Seda eelkõige osas, mis puudutab EhS § 29 lg 2 punktis 7 toodud viidet hoone püstitamisele või tasu eest omandamisele enne 01.01.2009. Juhul, kui Te minu analüüsis toodud järeldustega ei nõustu, palun Teil seda põhjenda, selgitades seejuures, kuidas tuleb EhS § 29 lg 2 punktis 7 toodud viidet hoone püstitamise või omandamise ajahetkele mõista.

Vastutus energiamärgise puudumise eest

Minu teine tähelepanek puudutab korteriomaniiku kohustust tagada energiamärgise olemasolu hoone või selle eraldi kasutatava osa võõrandamisel ning eelkõige selle kohustuse sidumist EhS §-s 69¹ sätestatud väärtekaristusega.

Teie hinnangul kuulub EhS § 69¹ rakendamisele eelkõige juhul, kui ostja soovib küll saada müüjalt teavet hoone või selle osa energiatõhususe kohta, kuid müüja ei soovi seda tulenevalt ehitusvigadest anda ning jätab tahtlikult ja teadlikult energiamärgise tellimata ja vajaliku

² Sellele viitab säte sõnastuses kasutatud „ja”-seos, mis osutab, et energiamärgise tagamise kohustuse tekkimiseks peavad üheaegselt olema täidetud mõlemad sättes toodud tingimused: energiamärgis peab olema ehitusseaduse järgi nõutav ja hoone peab olema püstitatud või tasu eest omandatud pärast 01.01.2009.

³ 01.05.2009 jõustunud ehitusseaduse muutmise seaduse eelnõu nr 389 SE III seletuskiri on kättesaadav Riigikogu kodulehel www.riigikogu.ee.

⁴ Märgin, et ka EhS § 29 lg 2 punktide 6 ja 7 omavahelisel võrdlemisel võib tekkida küsimus, kas ja mil määral on nimetatud punktides ehitise omanikule sätestatud kohustused eristatavad. Nimelt sätestab EhS § 29 lg 2 p 6, et ehitise omanik on kohustatud „[---] tagama sisekliima tagamisega hoone või selle osa tasulisel võõrandamisel või kasutusse andmisel energiamärgise olemasolu, kui energiamärgis on nõutav, ning võimaldama sellega tutvuda. EhS § 29 lg 2 p 7 näeb aga ette ehitise omaniku kohustuse kindlustada „[---] sisekliima tagamisega hoonel või selle eraldi kasutataval osal oleks kehtiv energiamärgis, kui see on nõutav ja kui hoone on püstitatud või tasu eest omandatud pärast 2009. aasta 1. jaanuari (minu rõhutused). Nii näikse EhS § 29 lg 2 p 6 siduvat ehitusmärgise tagamise ja tutvuda võimaldamise kohustuse olukorraga, kui hoonet või selle osa võõrandatakse või tasulisse kasutusse antakse, EhS § 29 lg 2 p 7 tundub aga vähemalt keeleliselt sätestavat ehitise omaniku üldise (st võõrandamisest või kasutusse andmisest sõltumatu) kohustuse kindlustada energiamärgise olemasolu, kuid seda ainult siis, kui hoone on püstitatud või tasu eest omandatud pärast 01.01.2009.

informatsiooni ostjale esitamata. Märkin, et EhS § 69¹ praegune sõnastus minu hinnangul Teie poolt selle sätte kohaldamisalale antud kitsendavat tõlgendust ei peegelda. Juhul, kui selle sätte eesmärk ei ole võimaldada karistada kõiki korterit müüa või välja üürida soovivaid korteriomanikke olukorras, kus vastava kortermajas moodustatud ühistu või kaasomandi eseme valitseja ei ole vaatamata korteriomaniku nõudmisele energiamärgist tellinud, siis palun Teil kaaluda kõnealuse sätte sõnastuse täpsustamist nii, et oleks üheselt selge, keda ja mis eeldustel on võimalik energiamärgise puudumise eest rahatrahviga karistada (nt lisades vajadusel süüteokoosseisu täiendavaid, vastutust piiravaid tingimusi). Rõhutan, et õigusnormi sõnastuse selgus on eriti oluline just sellistes olukordades, kus teatud tegu või teost hoidumine võib kaasa tuua karistuse.

Viitasite oma kirjas ka võimalusele, et juhul, kui korteriühistu või hooneühistu juhatus või kaasomandi eseme valitseja vaatamata korteriomaniku nõudmisele energiamärgist ei telli, võib korteriomanik seda ise teha ja hiljem kulud teistelt korteriomanikelt välja nõuda. Sellest võimalusest lähtuvalt ja õigusselguse huvides võib minu arvates olla vajalik kaaluda ka korteriomandiseaduse, korteriühistu seaduse ja hooneühistuseaduse asjakohaste sätete täiendamist selliselt, et oleks üheselt selge, et ühel korteriomanikul on tõepoolest võimalik ka ise tervele hoonele energiamärgis tellida, juhul kui juhatus või kaasomandi eseme valitseja on sellest keeldunud, ja kulud hiljem teistelt kaasomanikelt tagasi nõuda. Viitan, et praegu sätestavad korteriomandiseadus (KOS § 15 lg 8), korteriühistuseadus (KÜS § 15²) ja hooneühistuseadus (HÜS § 15 lg 3) sõnaselgelt üksnes vastavalt kas kaasomandi eseme valitseja, korteriühistu juhatuse või hooneühistu juhatuse õiguse ja ühtlasi kohustuse energiamärgist tellida. Mis puutub aga korteriomaniku võimalusse iseseisvalt, ilma teiste korteriomanike nõusolekuta toiminguid teha, siis sätestab KOS § 15 lg 2, et korteriomanikul on õigus sel viisil teha kaasomandi eseme säilitamiseks vajalikke toiminguid ning sel juhul võib ta teistelt korteriomanikelt nõuda, et nad hüvitavad vajalikud kulutused kaasomandi kulude kandmise suhte alusel⁵.

Viimaks märkin, et isegi kui korteriomanikul on õiguslikus mõttes võimalik ise tervele kortermajale energiamärgist tellides täita seadusest tulenev kohustus ning vältida EhS §-s 69¹ sätestatud väärteokaristust, on mul sellegipoolest tekkinud kahtlus, kas sellise kohustuse lõppastmes korteriomanikule asetamine ja selle sidumine väärteokaristuse kohaldamise võimalusega on põhjendatud ja mõõdukas. Osutan, et suurte kortermajade puhul võib energiamärgise tellimine olla võrdlemisi kulukas ja pole välistatud et nii mõnelegi inimesele korraga rahaliselt ülejõukäiv (nt olukorras, kus korterile tuleb kiiresti üürnik leida).⁶ Samuti võib energiamärgise tellimine ühe korteriomaniku poolt olla praktiliselt põhjustel raskendatud või

⁵ Siinkohal tekib aga küsimus, kas energiamärgise tellimist saab käsitada kaasomandi eseme säilitamiseks vajaliku toiminguna. Ka korteriomandiseaduse eelnõu seletuskirjas käsitletakse kaasomandi eseme säilitamiseks vajalike toimingute mõistet kitsalt: „Kaasomandi säilitamiseks vajalikke toiminguid võivad korteriomanikud teha ka ilma teiste korteriomanike nõusolekuta. Nõusolekust keeldunud korteriomanikud on kohustatud kaasomandi osade säilitamiseks vajalikud kulutused hüvitama vastavalt kulude kandmise suhtele. Selle normi kohaselt on igal korteriomanikul õigus võtta tarvitusele konkreetseid meetmeid kaasomandi säilitamiseks selle ohtu sattumisel. See säte on ka kehtivas korteriomandiseaduses (§ 9 lg 2). Erinevus on vaid selles, et eelnõu kohaselt on lubatud võtta meetmeid juhul, kui kaasomandi säilimine satub ohtu. Samuti on teised korteriomanikud kohustatud hüvitama üksnes vajalikud kulutused. Eelmises lõikes sisaldub üldpõhimõte, mille kohaselt valitsevad korteriomanikud kaasomandit ühiselt. See tähendab, et eespool kirjeldatud äärmuslikku abinõu võib korteriomanik kasutada juhul, kui muud, tavapäraseid abinõud ei aita ja hoone säilitamiseks on vaja kiiresti rakendada meetmeid (minu rõhutus). Korteriomandiseaduse eelnõu seletuskiri on kättesaadav Riigikogu kodulehel www.riigikogu.ee.

Konkreetselt energiamärgisega seoses näeb aga KOS § 15 lg 5 ette, et korteriomanike vastavate otsuste või kokkulepete puudumisel saab korteriomanik nõuda korteriomandi eseme valitsemist korteriomanike huvidest lähtuvalt, mh energiamärgise tellimist (minu rõhutus).

⁶ Nii nähtub nt Eesti Energia AS-i kodulehel olevast hinnakirjast, et üle 30 korteriga kortermajade puhul maksab energiamärgise tellimise Eesti Energia AS-ilt 160 eurot. Viide kodulehele: <https://www.energia.ee/energiamargis>.

lausa võimatu, kuna korteriomanikule ei pruugi alati olla kättesaadavad kõik energiamärgise koostamiseks vajalikud lähteandmed.

Eeltoodu valguses palun Teil veel kord kaaluda energiamärgistuse olemasolu tagamise kohustuse väärtekaristusega sidumise vajalikkust ja mõõdukust, seda nii konkreetselt korteriomanike kontekstis, aga ka laiemalt.

Viitan seejuures, et Justiitsministeeriumis on valminud karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, mille üks eesmärke on just ülemäärase karistatavuse kõrvaldamine. Muu hulgas lähtub eelnõuga kavandatav karistusseadustiku revisjon arusaamast, et väärtetovastutust tuleb kohaldada üksnes siis, kui haldussund ei anna tulemust⁷. Seejuures plaanitakse eelnõuga kehtetuks tunnistada mitu ehitusseaduse väärtekaristust ette nägevat sätet just põhjendusega, et vajalik eesmärk on võimalik saavutada pigem haldussundi rakendades⁸. Palun Teil kaaluda, kas sarnane lahendus oleks mõeldav ka energiamärgise olemasolu tagamise kohustuse raames⁹.

Palun Teilt minu esitatud seisukohtade ja soovitude osas tagasisidet hiljemalt 30.09.2013. Seejuures palun Teil käsitleda eraldi küsimust energiamärgise olemasolu tagamise kohustusest EhS § 29 lg 2 punkti 7 kontekstis ning küsimust energiamärgise tellimise võimalusest ühe korteriomaniku poolt ning selle sidumist väärtekaristusega. Viidake oma vastuses, kas ja mis põhjustel Te minu arutluskäigu ja soovitustega nõustute või ei nõutu ning kas ja milliseid samme on Teil minu soovitude valguses kavas astuda.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Merike Saarmann 6938437
Merike.Saarmann@oiguskantsler.ee

⁷ Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 74. Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu ja selle seletuskiri on kättesaadavad eelnõude infosüsteemist <http://eelnoud.valitsus.ee>, toimik nr 13-1051.

⁸ Samas, lk 82.

⁹ Pean vajalikuks viidata, et karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohaselt plaanitakse kehtetuks tunnistada mh EhS § 68, mis näeb ette vastutuse EhS §-s 29 loetletud ehitise omaniku kohustuste eiramise eest. Märkin, et EhS §-s 29 loetletud kohustuste hulgas on ka hoone või selle eraldi kasutatava osa omaniku kohustus tagada energiamärgise olemasolu.

Veel osutan, et ka Justiitsministeeriumis koostatud ning hetkel eelnõude infosüsteemis kooskõlastamisel olev uus ehitusseaduse eelnõu ei seo energiamärgise olemasolu tagamise kohustust väärtekaristusega. Vt planeerimiseseaduse, ehitusseadustiku ning ehitusseadustiku ja planeerimiseseaduse rakendamise seaduse kooskõlastamiseks või arvamuse andmiseks esitamine. Kättesaadav eelnõude infosüsteemist <http://eelnoud.valitsus.ee>, toimik nr 13-0907.