

Tuleohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte ja seaduse eesmärk

Seaduseelnõu on välja töötatud eesmärgiga lühendada inimeste jaoks üksikelamu, suvila, aiamaja või elamu teenindamiseks vajaliku abihoone ehitus- ja kasutusloa ning ehitus- ja kasutusteatise menetlusaega. Selleks võimaldatakse kohaliku omavalitsuse üksustel (edaspidi KOV) lihtsamates menetlustes tuleohutusnõuete täitmist hinnata ilma Päästeameti (edaspidi PÄA) kooskõlastuseta ning seeläbi vähendatakse tarbetut halduskoormust. Nii eelnevalt nimetatud kui ka praktikas esile kerkinud muude kitsaskohtade lahendamiseks on vaja muuta tuleohutuse seadust (edaspidi TuOS).

Kehtiva õiguse kohaselt on kohalikel omavalitsustel võimalik tuleohutusnõudeid iseseisvalt hinnata ning ligi 70% kõigist ehitus- ja kasutusloa ning ehitus- ja kasutusteatise menetlustest viivad kohalikud omavalitsused juba praegu läbi Päästeametit kaasamata. Seega ei ole tegemist kohalikele omavalitsustele täiesti uue ülesandega.

Tuleohutusnõuete täitmise hindamiseks ja kohalike omavalitsuste toetamiseks on Päästeamet korraldanud koolitusi ning koostanud juhendmaterjale. Vajaduse korral saab kohalik omavalitsus küsida menetluse käigus lisadokumente või kaasata kutsepädevusega isiku. Päästeameti kooskõlastuse ärajätmine ei vähenda eeldatavasti tuleohutust. Kohalikud omavalitsused on tuleohutusnõuete täitmist iseseisvalt hinnanud alates 2021. aastast ning eluhoonete tulekahjude arv ei ole viimase viie aasta jooksul kasvanud.

Tuleohutusnõuete iseseisev hindamine kohaliku omavalitsuse poolt lühendab üksikelamu, suvila, aiamaja või elamu teenindamiseks vajaliku abihoone ehitus- ja kasutusloa ning ehitus- ja kasutusteatise menetlusaega. Ehitusseadustiku kohaselt on kohalikul omavalitsusel teatiste menetlemiseks 10 päeva ja lubade menetlemiseks 30 päeva. Kooskõlastavale asutusele ette nähtud täiendava 10 päeva ärajäämine võimaldab menetlusaega selle võrra lühendada.

TuOSi muudatustega sätestatakse ka isiku kohustus kõrvaldada tuleohutusülevaatusel tuvastatud puudus. Praegu on see nõue sätestatud rakendusaktis, kuid õigusselguse huvides tuleb see lisada seadusesse. Muudatuste tegemisel on lähtutud põhimõttest, et tuleohutuse tagamine ei muutuks isiku jaoks koormavamaks. Isik vastutab ka edaspidi tuleohutuse tagamise ja tuleohutusnõuete rikkumiste kõrvaldamise eest, kuid menetlusajad lühenevad ning menetlusega kaasnev bürokraatia väheneb.

Täiendavalt täpsustatakse standardi nimetust ning viiakse küttesüsteemi eksperthinnangu tegijate loetelu kooskõlla kehtivate kutsestandarditega.

Eelnõuga ei suurendata ettevõtjate või inimeste halduskoormust.

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

Seaduseelnõule eelnes väljatöötamiskavatsus, millele andsid tagasisidet Justiits- ja Digiministeerium, Kliimaministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Eesti Linnade ja Valdade Liit ning Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda. Tagasisidega arvestati

olulisel määral, st eelnõu erineb esialgsest kavatsusest, mis puudutas kutsepädevusega isiku võimalikku järelevalvepädevust. Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja tagasiside ei olnud niivõrd konkreetsele väljatöötamiskavatsusele kuivõrd üldisemale põllumajandushoonete tuleohutusnõuetele. Tehtud märkused võetakse arvesse, kui muudetakse siseministri 30.03.2017 määrust nr 17 „Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded“ ja standardit „EVS 812-4:2018 Ehitiste tuleohutus. Osa 4: Tööstus- ja laohoonete ning garaažide tuleohutus“.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi nõunik Mari Tikan (mari.tikan@siseministeerium.ee). Samuti oli eelnõu koostamisse kaasatud Päästeameti ohutusjärelvalve osakonna juhataja Maret Rannala (maret.rannala@paasteamet.ee). Õiguslikke ettepanekuid on teinud Siseministeeriumi õigusnõunik Kai Reinhold (kai.reinhold@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskiri toimetatakse keeleliselt pärast esimest kooskõlastusringi.

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse tuleohutuse seadust avaldamismärkega RT I, 29.06.2024, 7.

Eelnõu on seotud [Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga](#):

1. korrastame tuleohutusvaldkonna ja üksikelamu, suvila, aiamaja ja nende juurde kuuluvate abihoonete rajamiseks või renoveerimiseks vajalike dokumentide kooskõlastamise õigusruumi, sh kaotame ajakohatud nõuded,
2. samas suurendame usaldusväärst pädevate isikute tegevuse suhtes ning vähendame dubleerimist, töötades välja vajalikud õigusmuudatused.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

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 koosseisu häälteenamus.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse TuOSi paragrahvi 4² lõikega 5¹ selliselt, et oleks selgemalt sätestatud ehitise valdaja või omaniku kohustus olukorras, kus tuleohutusülevaatuse käigus on avastatud puudused.

Praegu sätestab siseministri 16.02.2021 määruse nr 7 „Tuleohutusülevaatuse toimingud, tuleohutusülevaatuse tegemise erisused, tuleohutusülevaatuse akti sisu ja teabevahetuse kord“ § 4 lg 1, et tuleohutusülevaatuse käigus avastatud puuduste korral lepitakse kokku nende kõrvaldamise tähtajad, mis märgitakse akti kavandisse.

Samas ei sätesta TuOS ega nimetatud määrus, kellel lasub kohustus tuvastatud puudused kõrvaldada. Kui kutsepädevusega isik on tuvastanud tuleohutusnõuete täitmisel puudusi, tuleb

need kõrvaldada ilma Päästeameti kohese sekkumiseta, sest isikul on üldine kohustus järgida tuleohutusnõudeid ja tagada tuleohutus. Päästeamet jätkab üldise tuleohutusjärelevalve tegemist, lähtudes kutsepädevusega isiku tuvastatud puudustest.

Seega ei asenda tuleohutusülevaate tegija hinnang riikliku järelevalve käigus tehtavat otsust. Kui ehitise omanik või valdaja ei nõustu puuduse olemasolu või selle kõrvaldamise vajadusega või kui kokkulepet ei saavutata, lahendatakse küsimus vajaduse korral Päästeameti riikliku järelevalve menetluses.

Eelnõu § 1 punktiga 2 muudetakse TuOSi paragrahvi 5 lõikeid 1¹ ja 1², et kohalik omavalitsus saaks ehitusseadustikus sätestatud ehitus- või kasutusloa andmisel ning ehitus- või kasutusteatisel menetluses üksikelamu, suvila, aiamaja või elamu teenindamiseks vajaliku abihoone puhul hinnata tuleohutusnõudeid iseseisvalt Päästeameti kooskõlastusega.

Alates 2021. aasta märtsist on kohalikel omavalitsustel olnud võimalik väljastada lubasid ja menetleda teatise ilma Päästeameti kooskõlastusega. Viimase kahe aasta andmed näitavad, et kohalikud omavalitsused on ligikaudu 70% ehitus- ja kasutuslubade ning ehitus- ja kasutusteatisel menetlustest läbi viinud Päästeameti kooskõlastusega.

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

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

Seejuures on oluline märkida, et Maa- ja Ruumiameti ülevaate kohaselt on kõik kohalikud omavalitsused menetlusi iseseisvalt läbi viinud. Seega on kohalikel omavalitsustel olemas vajalik võimekus viia iseseisvalt läbi üksikelamu, suvila, aiamaja või elamu teenindamiseks vajaliku abihoone ehitus- ja kasutuslubade ning ehitus- ja kasutusteatisel seotud menetlusi.

Kohalike omavalitsuste toetamiseks on Päästeamet korraldanud koolitusi ja koostanud juhendmaterjale¹ selgitamaks, milliseid tuleohutusnõudeid ja kuidas lihtsamate ehitiste puhul hinnata. Üksikelamu, suvila, aiamaja või elamu teenindamiseks vajaliku abihoone puhul hinnatakse tuleohutusnõuete täitmist peamiselt dokumentide alusel, kuna neile kohaldatavad tuleohutusnõuded on lihtsad ja üheselt mõistetavad. Ehitise omanik vastutab ehitise tuleohutusnõuetele vastavuse tõendamise eest nii projekteerimisel kui ka ehitamisel. Kohalik omavalitsus saab menetluses tugineda omaniku esitatud dokumentidele ja tõenditele.

Päästeameti tuleohutusnõuete ülevaate kohaselt on üksikelamu, suvila, aiamaja või elamu teenindamiseks vajaliku abihoonega seotud taotluste kooskõlastamata jätmise peamiseks põhjusteks nõuetekohaste veevõtukohtade puudumine, ebapiisav kuja ning puudused küttesüsteemi nõuetele vastavuse hindamiseks vajalikus dokumentatsioonis. Tegemist on nõuetega, mille täitmist on kohalikel omavalitsustel võimalik hinnata iseseisvalt ning seetõttu ei ole põhjendatud menetlusaja pikenemine üksnes.

Soovi korral saab kohalik omavalitsus kaasata kutsepädevusega isiku. See õigus on sätestatud kehtivas ehitusseadustikus (§ 42 lg 4 ja § 54 lg 3 p 5). Eelnõu koostajad näevad sellist kaasamist pigem üksikute juhtumite kui tavapärase praktikana, kuna üksikelamu, suvila, aiamaja või

¹ Koolitused on kättesaadavad [Päästeameti YouTube kanalil](#), Päästeameti kodulehelt on leitavad juhendid [erisikule](#), [asutustele](#) ja ka [projekteerijale](#).

elamu teenindamiseks vajaliku abihoone tuleohutusnõuete täitmise tõendamisel saab tugineda taotleja esitatule.

Päästeameti kooskõlastusest loobumine ei too eeldatavasti kaasa tuleohutuse taseme langust. Seda kinnitab asjaolu, et kohalikel omavalitsustel on alates 2021. aastast olnud võimalus hinnata tuleohutusnõuete täitmist iseseisvalt ning nad on seda võimalust ka kasutanud. Kuna Päästeameti andmetel ei ole eluhoonete tulekahjude statistikas viimase viie aasta jooksul ilmnenud kasvutrendi, ei ole põhjust pidada sellise trendi kujunemist ka edaspidi ülemäära tõenäoliseks.

Ehitusseadustiku viimase muudatusega lihtsustatakse väiksemate eramute ja muude mittelehoonete seadustamise. Muuhulgas asendatakse mõned kehtivad loakohustused lihtsama teatamismenetlusega ning mõne tegevuse puhul kaotatakse teatamiskohustus täielikult. Seega on kavandatud TuOS-i muudatus kooskõlas üldise suundumusega lihtsustada ja kiirendada väiksemate ehitistega seotud menetlusi.

TuOS-i väljatöötamiskavatsuse kohta esitatud tagasisides suhtuti ettevaatlikult ettepanekusse võimaldada kohalikel omavalitsustel menetleda üksikelamute, suvilate, aiamajade ja elamute teenindamiseks vajalike abihoonete ehitus- ja kasutuslubade taotlusi ning ehitus- ja kasutusteatisi Päästeameti kooskõlastuseta.

- Justiits- ja Digiministeerium tegi ettepaneku säilitada võimalus kaasata keerukamate juhtumite menetlemisse Päästeamet. Eelnõus sellist erandit ei sätestatud, sest PÄA senised märkused on peamiselt puudutanud veevõtukoha puudumist, ebapiisavat kuja ning küttesüsteemi nõuetele vastavuse hindamiseks vajalike dokumentide puudumist. Päästeamet on neid asjaolusid juhendmaterjalide ajakohastamisel arvesse võtnud ja täpsustanud kohalike omavalitsuste võimalusi selliste juhtumite lahendamisel.
- Eesti Linnade ja Valdade Liit tegi ettepaneku lisada hõlmatud hoonete loetellu ka ridaelamud. Eelnõu koostajad jäid 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 tuleohtu hindamisel tuleb arvestada hoone eri osade koosmõju ja rangemate tuleohutusnõuetega. Seetõttu on põhjendatud jätkuv Päästeameti kaasamine.

Nagu eespool märgitud, võimaldab kohalike omavalitsuste suurem iseseisvus lühendada menetlusaegu, mõjutamata seejuures oluliselt senist menetluspraktikat.

Eelnõu § 1 punktiga 3 asendatakse paragrahvi 8 lõikes 1 tekstiosa „EVS 812:3“ osaga „EVS 812-3“ – tegemist on Eesti Standardimis- ja Akrediteerimiskeskuse poolt tähelepanu juhitud standardi viite muutmisega, mis ei kanna endas sisulist muudatust.

Eelnõu § 1 punktiga 4 muudetakse paragrahvi 9 lõike 5 teist lauset selliselt, et vajaliku eksperthinnangu tegija kutsepädevused oleksid õigete nimetustega. Kehtivas TuOSis on kirjas, et eksperthinnangu koostab 5. taseme kutsetunnistusega pottseppmeister, 5. taseme kutsetunnistusega korstnapühkija-meister või kutsetunnistusel kajastuva vastava valitud kompetentsiga 6. taseme kutsetunnistusega tuleohutusekspert. Peale vastavate kutsestandardite muutmist on aga õigem, et eksperthinnangu koostab 5. taseme kutsetunnistusega pottseppmeister-ekspert, 5. taseme kutsetunnistusega korstnapühkija-ekspert või kutsetunnistusel kajastuva vastava valitud kompetentsiga 6. taseme kutsetunnistusega tuleohutusekspert.

Eelnõu § 1 punkti 5 sõnastust täpsustatakse tulenevalt eelnõu punktist 2. Kehtivas TuOSi § 38 lg 1 p-s 8 on KOVi järelevalvepädevus seotud § 5 lg-tes 1¹ ja 1² sätestatud „võimaluse kasutamisega“, kuid eelnõuga kaob KOVi senine valikuvõimalus ning seetõttu asendatakse vastav viide sõnaga „juhul“.

Eelnõu §-s 2 sätestatakse seaduse jõustumise kuupäevaks 1. aprill 2027. See annab kohalikele omavalitsustele piisavalt aega, et vaadata üle asjakohased juhendid, hinnata võimalikku koolitus- ja pädevusvajadust ning kohandada menetluskorraldust. Kuigi kohalikud omavalitsused on viimase viie aasta jooksul korraldanud suure osa menetlustest Päästeametil kaasamata, on kohanemisaja jätmise siiski põhjendatud.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga ei võeta üle ega rakendata Euroopa Liidu õigust.

4. Seaduse mõjud

4.1 Sotsiaalne ja majanduslik mõju

Sihtrühm I: tuleohutusülevaatus kohuslased (ca 15 tuhat objekti, mille hulgas on büroohooned, tööstus- ja laohooned ning garaažid).

Avalduv mõju ja mõju olulisus: Tuleohutusülevaatus kohustusega isikute jaoks täpsustatakse nõuet, mille kohaselt tuleb tuleohutusülevaatus tegija tuvastatud tuleohutusnõuete rikkumised kõrvaldada. Muudatus ei too sihtrühmale kaasa sisulist muutust, sest juba praegu lepivad tuleohutusülevaatus tegija ja objekti omanik kokku puuduste kõrvaldamise tähtajad ning jälgivad neist kinnipidamist. Kui puudusi ettenähtud tähtajaks ei kõrvaldata, on Päästeametil õigus alustada riikliku järelevalve menetlust. Muudatus ei suurenda tuleohutusülevaatus kohustusega isikute halduskoormust.

Sihtrühm II: tuleohutusspetsialistid (kutseregistri andmetel ca 145)

Avalduv mõju ja mõju olulisus: Tuleohutusteenuse osutajad tuvastavad tuleohutusnõuete täitmist ka edaspidi samal viisil nagu praegu. Samuti jätkavad nad vajaliku teabe kandmist ohutusportaali, sealhulgas tuvastatud puuduste ning nende kõrvaldamise kohta tehtud märkuste sisestamist. Seetõttu ettevõtjate halduskoormus ei suurene.

4.2. Mõju riigiasutuse töökorraldusele

Sihtrühm I: KOV (kokku 78)

Avalduv mõju ja mõju olulisus: Maa- ja Ruumiameti andmetel menetlevad kohalikud omavalitsused juba praegu ligikaudu 70% kõigist menetlustest Päästeametil kaasamata. Kehtiv õigus võimaldab kohalikul omavalitsusel menetleda üksikelaamute, suvilate, aiamajade ja nende juurde kuuluvate abihoonete ehitamise või ümberehitamisega seotud ehitus- ja kasutuslubade taotlusi ning ehitus- ja kasutusteatisi ilma Päästeameti kooskõlastuseta. Hinnangu andmisel saab kohalik omavalitsus tugineda Päästeameti juhendmaterjalidele, isiku esitatud tuleohutusnõuetele vastavust tõendavatele dokumentidele ja kutsepädevusega isikute eksperdihinnangutele.

Muudatuse mõju võib omavalitsuste lõikes erineda sõltuvalt senisest menetluspraktikast, menetluste arvust, ametnike erialasest pädevusest ja vajadusest kaasata kutsepädevusega isikuid.

Sihtrühm II: Päästeamet (kokku ca 100 ametnikku, kes tuleohutusega tegelevad).

Avaldub mõju ja mõju olulisus: Päästeameti töökorralduses ei nähta ette sisuliselt suuri muutusi, kuid eeldatavasti saab amet keskenduda senisest enam varjenditele esitatavate uute nõuete kontrollimisele. Päästeamet jätkab riikliku järelevalve tegemist eramajade, suvilate, aiamajade ja eramute abihoonete tuleohutusnõuete täitmise üle. Ajutiselt võib suureneda PÄA koormus kohalike omavalitsuste nõustamisel ja juhendmaterjalide täiendamisel. Kuna Päästeamet on seda kõike varem juba teinud, ei saa ka seda pidada oluliseks töökorralduslikuks muudatuseks. Samuti säilib Päästeametil TuOS § 38 lõike 2 alusel § 38 lõike 1 punktis 8 nimetatud juhtudel pädevus teha edasilükkamatutel juhtudel riiklikku järelevalvet.

5. Seaduse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Seaduse rakendamisega ei kaasne riigieelarvelist kulu ning ka riigieelarvelisi tulusid ette ei nähta.

6. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 1. aprillil 2027, et anda võimalus KOVidele piisav aeg eelnõuga kavandatavate muudatustega kohanemiseks.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) vahendusel kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile, Kliimaministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ja Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Päästeametile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Kindlustusseltside Liidule, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, MTÜle Eesti Tuleohutusspetsialistid, MTÜ-le Eesti Tuleohutusekspertide Liit, MTÜle Korstnapühkijate Koda ja MTÜle Eesti Pottsepad.