

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS
Avaliku õiguse osakond

Rigo Rebane

PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTE HOONETE ENERGIATÕHUSUSE
KONTEKSTIS

Magistritöö

Juhendaja: *PhD.* Ülle Madise
Mag.iur. Evelin Lopman

Tallinn 2020

SISUKORD	2
SISSEJUHATUS	3
1. EUROOPA LIIDU HOONETE ENEGRIATÕHUSUSE MIINIMUMNÕUETE ÕIGUSLIKUD ALUSED, KUJUNEMINE JA EESMÄRKIDE SISU	8
1.1. Euroopa Liidu toimimise leping.....	8
1.2. Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid	9
1.2.1 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2010/31/EL, 19. mai 2010	10
1.2.2 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2012/27/EL, 25. oktoober 2012.....	12
1.2.3 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2018/844/EL, 30. mai 2018.....	13
1.2.4 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2018/1999/EL, 11. detsember 2018.....	14
2. EESTI ÕIGUSESSE ÜLEVÕETUD HOONETE ENERGIATÕHUSUSE MIINIMUMNÕUETE REGULATSIOON.....	19
2.1. Põhiseaduslik keskkonnakaitse	22
2.2. Ehitusseadustik.....	23
2.2.1 Hoone energiatõhususele esitatavad nõuded üldisemalt	23
2.2.2 Energiatõhususe miinimumnõuded	24
2.2.3 Energiamärgis	25
2.2.4 Riiklik järelevalve ja vastutus	26
3. ENERGIATÕHUSUSE MIINIMUMNÕUETE PROPORTSIONAALSUSE HINDAMINE LÄHTUDES EESTI ÕIGUSE REGULATSIOONIST	29
3.1. Nõuete sobivus.....	31
3.2. Nõuete vajalikkus kitsamas tähenduses	41
3.3. Nõuete mõõdukus ehk proportsionaalsus kitsamas tähenduses	48
KOKKUVÕTE	56
THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY IN THE CONTEXT OF ENERGY EFFICIENCY OF BUILDINGS	62
LÜHENDID	69
KASUTATUD KIRJANDUS.....	70
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	71
Siseriiklikud õigusaktid.....	71
EL õigusaktid.....	71
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	72
Eesti kohtulahendid.....	72
Euroopa Kohtu kohtulahendid ja kohtuasjad.....	72
MUUD ALLIKAD	73

SISSEJUHATUS

Keskkonnakaitse eesmärkidel on kehtestatud üha suurema majandusliku ja ehitustehnilise mõjuga nõudeid hoonetele. Nende nõuete järgimise tulemusel peaks hoonete ehitamiseks, renoveerimiseks, kütmiseks, jahutamiseks ja ventileerimiseks kuluma senisest oluliselt vähem energiat, seeläbi kahanema süsinikdioksiidi heide. Aastal 2002 võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu esimese ehitiste energiatõhususe direktiivi,¹ kuid juba aastal 1988 märgiti ehitustooteid reguleerivas direktiivis² energiasäästlikkust ja keskkonnakaitset.

Seatud kliimamuutuse pidurdamise ja keskkonnakaitse eesmärgid on kindlasti legitiimsed. Maailma rahvaarv kasvab pidevalt, Rahvusvahelise Energiaagentuuri (IEA) info kohaselt primaarenergia koguarvustus³ ja elektri lõpptarbimine⁴ niisamuti. Lühiajalise tarbimise vähenemise tingis kümnendi tagune majanduslangus. Kui seitsmekümnendatel elas maailmas ca 3,7 miljardit ja praegu elab ca 7,6 miljardit inimest, siis aastaks 2055 ennustatakse maailma rahvaarvuks 10 miljardit inimest.⁵ Heaolu ja inimväärseid elutingimusi soovivad kõik, seepärast on vajalik hulk muutusi senises elukorralduses, mh suundumine taastumatute energiaallikate kasutamisel taastuvate energiaallikate kasutamisele, õhusaaste vähendamiseks ja kliimasoojenemise aeglustamiseks.

Ehitusmaterjalide, ehitustehnoloogia, arhitektuursete lahenduste jm kvaliteedi ja keskkonnatõhususe parandamine on üks oluline inseneriteaduse suund. Innovatsioon uudsete lahenduste tegelik käivitamine sõltub aga paljudest teguritest: lahendada tuleb hulk õiguslikke ja majanduslikke küsimusi,⁶ kõrvale ei saa jätta ka demokraatliku valitsemise seaduspärasid ega inimloomust. Uuendused peavad olema otsustavale osale ehitussektori ettevõtjaist ja elanikkonnast mõistetavad ja vastuvõetavad. Suurte muutuste saavutamiseks kulub sageli kümneid aastaid.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/91/EÜ, 16. detsember 2002, ehitiste energiatõhususe kohta. – EÜT L 1, 4.1.2003, lk 65-71 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 12, kd 002, lk 168 – 174).

² Euroopa Ühenduste nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ, 21. detsember 1988, ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta. – EÜT L 40, 11.2.2989, lk 12-26 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 12, kd 009, lk 296).

³ International Energy Agency (IEA). Total primary energy supply. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.iea.org/> (21.02.2020).

⁴ Samas. Elektrienergia lõpptarbimine. Kättesaadav arvutivõrgust: - <https://www.iea.org/data-and-statistics?country=WORLD&fuel=Energy%20consumption&indicator=Electricity%20final%20consumption> (01.01.2020).

⁵ Maailma rahvaarv. Kättesaadav arvutivõrgust - https://et.wikipedia.org/wiki/Maailma_rahvaarv (01.01.2020).

⁶ Parejo-Navajas, T. A Legal Approach to the Improvement of Energy Efficiency Measures for the Existing Buildig Stock in the United States Based on the European Experience. Seattle Journal of Environmental Law 2015. Article 14, page 357.

Oluline on esmalt hinnata millised meetmed tagavad energia ja keskkonna säästlikuma eluviisi. Lisaks õiguslikule reguleerimisele saab uuendustega kaasa minema motiveerida rahaliste toetuste abil, kaasates aruteludesse erasektorit ning kasutades seatud eesmärkide mittesaavutamisel vähemkoormavaid, õiglasi sunnimehhanisme. Oluline on ka avaliku sektori eeskuju.⁷

Euroopa Liit (edaspidi: EL) on seadnud selge eesmärgi liikuda energiasäästlikuma elukeskkonna poole ja võtnud selle valdkonna enda juhtida.⁸ Samas tuleb arvestada, et Euroopa on maailmajaona rahvastiku arvu poolest 11% kogu maailmast ja EL vaid alla 7% 2018 aasta seisuga ehk EL individuaalne panus oleks ilmselgelt kliimamuutustesse liiga väike, rääkimata ehitussektori osast. Samas on hea meel tõdeda, et ka ülejäänud maailmajagude riigid on kliimamuutustesse oma panust andmas läbi erinevate rahvusvaheliste kokkulepete, nagu näiteks – ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon,⁹ Kyoto protokoll,¹⁰ Pariisi kokkulepe.¹¹ Ehitussektori arenguks on loodud erinevates riikides erinevaid rahvusvahelisi organisatsioone, mis väljastavad renoveeritavatele ja uutele hoonetele sertifikaate, väljendades sellega hoone keskkonnasõbralikkust ja energiatõhusust.¹² Ka Eestis on mitmed hooned ehitatud Ameerika Ühendriikidest pärit LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*) sertifitseerimissüsteemi põhimõtteid järgides – Navigaatori Ärimaja, Viru Keskus, Ärihoone Explorer, Öpiku Maja.

EL energiapoliitika üldpõhimõtteid arvestades on energiapoliitikas üks olulisemaid suundasid energia sõltumatus saavutamine¹³ ehk vaja on saada hakkama liidus toodetud energiaga ja võimalusel seda eksportida. Lisaks keerulisele energia sõltumatus saavutamisele tuleb silmitsi seista selliste ebamugavustega nagu kõikuvad energiahinnad, pidevalt kasvav globaalne energianõudlus, erinevad julgeolekuriskid, kliimamuutustega seotud riskide suurem oht, taastuvate energiaallikatega tekkivad küsimused ja madal energiatõhususe edenemine

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/31/EL, 19. mai 2010, hoonete energiatõhususe kohta. – ELT L 153, 18.6.2010, lk 16, põhjendus 21.

⁸ The European Green Deal . Brussels, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, pp 1-24.

⁹ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon. RT II 1994, 14, 43.

¹⁰ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokoll. RT II 2002, 26, 111.

¹¹ Pariisi kokkulepe. Arvutivõrgust kättesaadav:

https://www.envir.ee/sites/default/files/pariisi_kokkulepe_eesti_k.pdf (02.01.2020).

¹² Azhar, S., Carlton, W.A., Olsen, D., Ahmad, I. Building information modeling for sustainable design and LEED rating analysis. – Automation in Construction 20, ELSEVIER 2011, 217-224.

¹³ Lember, P. Horisontaalsed eesmärgid ja hankelepingu esemega mitteseotud hindamiskriteeriumid riigihankemenetluses. – Juridica IX/2013, lk 636.

peamiselt elamumajanduse sektoris. Sellest tulenevalt püütakse läbi erinevate meetmete olukorda parandada.¹⁴

Selgitades kui suur osakaal on elamumajanduses energia tarbimise osa kogu tarbitavast energiast, siis sellele päris ühest vastust ei ole võimalik leida. Mõnel pool leitakse see olevat 50% ja mõnel pool suisa 80% lähedal mis võibki riigiti erinev olla tiheasustuse ja muude asjaolude tõttu. Kui lähtuda Eesti Statistikaameti (edaspidi: ESA) tulemustest, siis Eestis moodustab elektrienergia tarbimine kodumajapidamises kogu elektrienergia tarbimisest kokku ca 25 %¹⁵ ja soojusenergia tarbimine kodumajapidamises moodustab kogu soojusenergia tarbimisest kokku ca 42%.¹⁶ Seega moodustab kodumajapidamiste energiatarve kogu energia tarbest Eestis siiski arvestatava osa. Ilmselt on tegu mahuga, mille puhul hoonete energiatõhususe parandamine võiks anda suurt energiatarbimise kokkuhoiu efekti elamumajanduses vähemalt teoreetiliselt.

Hoonete energiatõhususe üldine sisu, tulenevalt olemasolevast vananenud elamufondist kogu Euroopas, on olemasolevate hoonete renoveerimine ja uute liginullenergiahoonete ehitamine. Selle tulemusel püütakse liidus tervikuna vähendada oluliselt aastaks 2050 elamumajanduse energiatarvet. Liikmesriikidel on tulnud üle võtta energiatõhususega seonduvaid direktiive aastast 1988 ja Eestil on tulnud seda teha alates liiduga liitumisest aastast 2004. Täpsemaks sisuks on liikmesriikide poolt üle võetavad direktiividest tulenevad regulatsioonid, mis sätestavad peamiselt energiatõhususe arvutusmeetodikad, energiatõhususe miinimumnõuded ja energiamärgiste nõuded, mis tõendavad energiatõhususe miinimumnõudeid. Eelpool kirjeldatud kohustused esitavad aga väga koormava väljakutse ehitussektorile, mille tehniline areng ja energiatõhususe inseneride peale kasv ei pruugi kiirete regulatsioonide arengutega samas tempos kulgeda. Erinevalt seadusloomest on insenertehniliste lahenduste välja töötamine raha- ja ajamahuka teadustöö tulemus, mille osapooleks ei ole ainult ehitussektor, vaid kogu majandussektor tervikuna.

Energiatõhususe nõuded on seotud mitmete erinevate õiguslike valdkondadega ja väärtustega. Energiatõhususe eesmärkide saavutamisel oleks eelkõige positiivne mõju keskkonnale, sest

¹⁴ Euroopa Parlament, Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Energiapoliitika üldpõhimõtted. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/68/energiapoliitika-uldpoohimotted> (08.10.2019).

¹⁵ Eesti Statistikaamet, KE03: Elektrienergia bilanss. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://andmebaas.stat.ee/index.aspx?DatasetCode=KE03> (21.10.2019).

¹⁶ Samas, KE04: Soojuse bilanss. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://andmebaas.stat.ee/index.aspx?DatasetCode=KE04> (21.10.2019).

elamumajanduse energiatarbimise kulud väheneksid märgatavalt. Seega on tegemist otsese keskkonnakaitse meetmega keskkonnaõiguslikus vaates, kui seda loomulikult saavutada mõistlikult ehk ei tehtaks arutuid kulutusi tulemuste saavutamiseks. Mõistlikult saavutatud eesmärk omakorda muudab kogu liidus elukeskkonda elamisväärsemaks. Mõistagi ei ole keskkonnaõigus ainuke energiatõhusust puudutav avalik õigusharu, vaid sellega puutub kokku kogu avalik õigus. Alustades planeeringutest ja lõpetades näiteks vääртеomenetlusega energiatõhususe nõuete mittetäitmisel. Arvestades kitsamalt ehitussektorit, siis puutub energiatõhususe nõuded kokku peamiselt äriõigusega ettevõtlusvabadusega ja omandiõigusega kinnisvaraga seonduvate juriidiliste küsimustes. Esimesel juhul on tegemist olulise panusega majandusse laiemalt ja teisel juhul omandikaitsega üksikisiku tasandil. Nõuded on seotud tugevalt ka ehitusvabadusega ja seeläbi eneseteostusega, sest miinimumnõuded määravad otseselt ära mida ja kuidas ja milliste tingimuste alusel tuleb renoveerida olemasolevaid või ehitada uusi hooneid.

Kuna hoonete energiatõhususe eesmärkide saavutamise puhul on tegemist ehitussektori jaoks väga suure ja keeruka väljakutsega, siis kõige olulisem on jõuda teadmiseni hoonete energiatõhususega seonduvate nõuete põhiseaduspärasusest. Eesmärkideni jõudmisel on võimalus põhiseaduspärasust hinnata peamiselt formaalselt ja materiaalselt. Esimesel juhul analüüsitakse nõuete vastavust pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning teisel juhul nõuete sisulist põhiseaduspärasust. Materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb saavutada tasakaal energiatõhususe nõuete ja põhiõiguste või vabaduste piirangute vahel. Samas ei ole välistatud, et eesmärkide saavutamiseks on nõuded hoopis liiga leebed ja neid mitte karmistades on juba ilmselge, et nõuete saavutamine ei oleks seetõttu võimalik.

Magistritöö sisuline ülesehitus vastab kombineeritult analüütilisele ehk deduktiivsele, kvantitatiivsele ja mingil määral võrdlevat metoodikale. Kuigi energiatõhusus ühe keskkonnakaitse meetmena on suures osas rahvusvaheline teema, analüüsitakse käesolevas töös siiski eelkõige regulatsioone ja nõudeid hoonete energiatõhususe eesmärkide saavutamisel Eestis.

Käesoleva magistritöö eesmärk on vastata küsimusele, kas hoonete energiatõhususe miinimumnõuded on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega. Hoonete energiatõhususe juriidilisi küsimusi on seni käsitletud väga pinnapealselt ja seetõttu puudub ka sellekohane varasem sedalaadi teaduslik analüüs ning seisukohti kujundav kohtupraktika.

Aastast 2021 peavad kõik projekteeritavad ja valmivad hooned vastama liginullenergia hoonete nõuetele, ¹⁷ mis tähendab, et kaasaegsed tulevikuhooned tarbivad eelduslikult vajaminevat energiat väga vähe või mõnel juhul toodavad seda rohkem kui ise tarbivad. Samas jääb endiselt ka kohustus olemasolevaid hooneid renoveerida. ¹⁸

Põhiküsimusele vastamiseks eelduste loomiseks on magistritöö esimeses peatükis käsitletud energiatõhususe nõudeid kehtestavate õiguslike regulatsioonide sisu ja arengut ning asjakohaseid ehitustehnilisi lahendusi.

Teises peatükis saab vastuse küsimus, kuidas on Eesti Vabariik võtnud üle EL direktiivides sätestatud energiatõhususe nõuded, ennekõike on oluline, kas ja milles seisneb Eesti valikuruum ning kuidas seda on kasutatud.

Kolmanda peatüki sisu on esimeses ja teises peatükis tehtud järelduste alusel Eestis kehtivate energiatõhususe miinimumnõuete põhiseaduspärasuse analüüs: nõuete kehtestamise eesmärk, nende sobivus, vajalikkus ja mõõdupärasus ning kooskõla muude põhiõiguste, -vabaduste ja kohustustega.

Magistritöös seatud küsimusteele vastamiseks on kasutatud asjakohaseid EL ja Eesti Vabariigi õigusnorme ja kohtulahendeid ning energiatõhusust käsitlevaid teaduspublikatsioone.

Sissejuhatus lõpetuseks soovib autor eelkõige avaldada tänu oma juhendajale *PhD*. Ülle Madise ja kaasjuhendajale *mag.iur.* Evelin Lopman, kes oma kannatlikkusega olid suunajaks minu magistritöö kujunemisel. Samuti tänan Tartu Ülikooli ja oma tööandjat AS YIT Eesti selle keerulise aga huvitava tee läbimise võimaldamise eest. Lisaks soovin avaldada tänu oma emale ja tütrele, kes mulle kogu sellel teel toeks olid ja minuga koos vastu pidasid.

Märksõnad: keskkonnapoliitika, energiapoliitika, energiatõhususe direktiivid, hoonete energiatõhusus, energiamärgistus, proportsionaalsuse põhimõte.

¹⁷ Direktiiv 2010/31/EL (viide 7), lk 21, artikkel 9, lg 1.

¹⁸ Samas, lk 21, artikkel 9, lg 2.

1. EUROOPA LIIDU HOONETE ENEGRIATÕHUSUSE MIINIMUMNÕUETE ÕIGUSLIKUD ALUSED, KUJUNEMINE JA EESMÄRKIDE SISU

Kuigi peamiselt tulenevad kliimamuutuste parandamise kohustused Euroopa Liidule erinevatest rahvusvahelistest lepingutest, nagu eelnevalt välja toodud, on suur vajadus seda parandada ka liidul endal. Antud peatükk annab üldise ülevaate EL energiatõhususe regulatsioonide arengust kuni energiatõhususe miinimumnõueteeni välja, mille uurimishüpoteesiks on välja selgitada üldisemad energiatõhususe eesmärgid, nende areng ja sisu kuni kevad 2020. Selge on aga see, et hoonete energiatõhususe ja energiatõhususe miinimumnõuete puhul on tegemist ajas pidevalt areneva suunaga mitmetel erineval põhjusel. Peamisteks põhjusteks võiks pidada energiatõhususega seonduva osas teadlikkuse jätkuvat kasvu, kiiret tehnilist arengust ja majandusliku võimekuse olulist kasvu, mis omakorda on tingitud üldisest heaolu kasvust.

1.1. Euroopa Liidu toimimise leping

EL loomise alguses on juba lähtunud ühtsetest põhimõtetest. Seda ilmestab suurepäraselt Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi: ELTL) preambul, mis kirjeldab, et üheskoos panna alus Euroopa rahvaste liidu vahel ning seeläbi ressursse ühendades tugevdama ja säilitama rahu ning vabadust kutsudes kõiki sarnaselt mõtlejaid nende jõupingutustega ühinema.¹⁹ Teada on ju selline rahutagamise ja stabiilsuse käsitlus juba EL loomisaegadest, mil sooviti rahutagamiseks liit moodustada Saksamaa ja Prantsusmaa vahel.²⁰

Lisaks on väga tähtsal kohal ka EL keskkonnapoliitika, millele väga suurt rõhku pannakse ja millest paljudes sõnavõttudes praktiliselt igapäevaselt kõneldakse. ELTL artikkel 191 punkt 1 sätestab kesksed teemad keskkonnapoliitikas, mille eesmärgid on keskkonna ehk looduse kaitse, inimese tervise kaitse, loodusressursside kaitse ja keskkonna kaitse rahvusvahelisel tasandil laiemalt.²¹ Need on üldised alused, millest liikmesriigid peaksid koostöös lähtuma, et jõuda ühiselt soovitud tulemusteni. Tulenevalt sama artikli punktist 3 võtab aga liit arvesse keskkonnapoliitika ettevalmistamisel kättesaadavaid teaduslikke ja tehnilisi andmeid, liikmesriikide asukohast lähtuvaid keskkonnatingimusi, meetmete rakendamisest või

¹⁹ Euroopa Liidu toimimise leping, konsolideeritud versioon – EÜT C 202, 7.6.2016, lk 1-388.

²⁰ Euroopa Liidu ametlik veebileht, EL rajajad. Arvutivõrgust kättesaadav: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/eu-pioneers_et (10.10.2019).

²¹ ELTL (viide 19), lk 1-388.

mitterakendamisest tekkivaid tulusid ja kulusid ning liidu tervikliku majanduslikku ja sotsiaalset arengut.²²

ELTL artikkel 194 punkt 1 sisustab energeetika majandamise üldpõhimõtted tagamaks ühtne energiaturu toimimine, energiaga varustamise kindluse tagamine, edendada energiatõhusust koos taastuvate energiaallikate väljaarendamisega ja energiavõrkude ühendamist liikmesriikide vahel. Sama artikli punkt 2 on volitusnormiks energiatõhususega seonduvatele direktiividele aastast 2010.²³ EL on üldises plaanis liikmesriikide ees energiatõhususe eesmärkide saavutamisel ainupädevus, tulenevalt EL õiguse ülimuslikkusest liikmesriikide õiguse ees. Seega tuleb nõustuda, et siis peaksid EL põhiõigused, mis on enamjaolt sätestatud ka liikmesriigi põhiõiguses, kaitsma kõiki EL kodanikke võrdselt.²⁴ EL üldpõhimõtted kuuluvad aluslepingute kõrval teisele kohale konstitutsiooni allikatena, milleks on ka proportsionaalsuse põhimõte.²⁵

Selline aluspõhimõtete loomine ja nende järgi joondumine on väga oluline samm teadvustamaks globaalset keskkonna ja energeetika probleemi, kaitstes seejuures EL kodanike põhiõigusi. Samuti on sellistest põhimõtetest lähtudes juba märksa lihtsam edasi liikuda konkreetsemad samm astudes, et saavutada säästvamad suunad nii energeetikas kui ka keskkonnapoliitikas, et jõuda ühtsete energiatõhususe eesmärkideni.

1.2. Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivid

Üldisematest aluspõhimõtetest, mis tulenevad EL toimimise lepingust, on samm edasi EL direktiivid valdkondade kaupa. Hoonete energiatõhususe direktiivi eesmärk on ühtlustada Euroopa sisest ehitussektori seadusandlust arvestades seejuures liikmesriikide mitmekesisust, andes juhiseid energiatõhususe meetme loomiseks ja rakendamiseks EL eesmärkide saavutamisel. Põhiliseks erinevuseks liikmesriikidel on kliima, mis ühtedele seab suuremad väljakutsed hoonete kütmisel ja teistele seevastu jahutamisel. Veel on oluliseks erinevuseks tooraine energia tootmisel, milleks Eestis on põhimahus põlevkivi. Selliseid erinevusi arvestades on võimalik igal liikmesriigil ise otsustada, kuidas energiatõhususe eesmärkideni jõuda, kuid teeb omakorda keeruliseks seda EL komisjonil hõlpsalt kontrollida.

²² ELTL (viide 19), lk 133.

²³ Samas, lk 134.

²⁴ Lõhmus, U. Põhiõigused ja Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted: funktsioonid, kohaldamisala ja mõju. – Juridica IX/2011, lk 639.

²⁵ Samas, lk 640.

1.2.1 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2010/31/EL, 19. mai 2010

Antud direktiiv on järg sissejuhatuses väljatoodud 1988 ja 2002 aasta energiatõhusust käsitletud direktiividele ja üks vajadus on olnud energiatõhusust edasi arendada tulenevalt erinevatest rahvusvahelistest kokkulepetest. Kuigi eelpool nimetatud direktiivid olid oma mahult suhteliselt kesised, oli tegemist siiski algusega, peale mida aastal 2010 võeti vastu märksa mahukam ja sisukam direktiiv hoonete energiatõhususe kohta.²⁶

Arvestades energiatõhususega seonduvaid arenguid sai antud direktiiv uuesti sõnastatud juba kohe peale algse versiooni vastu võtmist samal aastal. Direktiiv ei kirjelda küll elamumajanduse energiakulu eraldi, kuid kirjeldab hoonete energiakulu kokku mis moodustab 40% tarbitavast energiast liidus.²⁷ Siiski on tegemist märkimisväärse mahuga hetkel tarbitavast energiast, mille puhul energiatõhususe tõstmine võiks olulist energiasäästu tagada, olgugi et rahvastiku kasvades vajadus energiatõhususele aina kasvab. Lisaks säästule ei ole vähemoluline liidu energiasõltuvuse ja kasvuhuonegaaside heitkoguste vähendamine, millele ehitussektor võib energiatõhususe parendamisega oluliselt kaasa aidata.²⁸ Samas tuleb tõdeda, et antud teemaga haakuvad väga paljude huvigruppide huvid, majanduslik suutlikkus ja poliitiline tahe.

Kõnealuse ja eelmise direktiivi vahelisel ajal aastal 2007 rõhutati vajadust saavutada energiatarbimise 20 % vähendamine liidus aastaks 2020.²⁹ Selline eesmärk paneb väga suure koormuse ehitussektorile, kuna sisuliselt tuleks kogu olemasolev hoonete maht kogu liidu territooriumil renoveerida väga suures ulatuses ja uusi hooneid ehitada vaid ligi nullenergia hoonetena. Selline ulatuslik ehitussektori kasv ei tundu sellise aja jooksul võimalik kuna lihtsalt ei jätkuks selle sektori spetsialiste, kellega seda saavutada. Direktiiv mõonab pädevate kutsetöötajate vajadust, kuid vajalike kogemustega spetsialistide juurdekasv võib aega võtta keskmiselt kuni 10 aastat, sest pelgalt koolipingist saadud teadmistega seda tagada ei suudeta.

Lisaks energiatarbimise vähendamisele peetakse väga oluliseks tulenevalt ühenduse kohustusest kasvuhuonegaaside heitkoguste vähendamist, pannes eesmärgiks, et aastaks

²⁶ Direktiiv 2010/31/EL (viide 7), lk 13-35.

²⁷ Samas, lk 13, põhjendus 3.

²⁸ Samas.

²⁹ Samas, lk 13, põhjendus 5.

2020 peaks energiatootmine põhinema 20 % ulatuses taastuvatest energiaallikatest.³⁰ Ka selline eesmärk puudutab otseselt ehitussektorit, mis hõlmab insenertehniliselt väga spetsiifilist osa sektorist. Asjaomane osa sektorist vajab samuti selliste eesmärkide saavutamisel väga kiiret arengut, mis ei pruugi erinevate takistuste tõttu laitmatult sujuda. Põhiliseks takistusteks võivad olla näiteks tuuleparkide arendamisel erinevad keskkonnaalased või oma kõrguste tõttu isegi riigikaitse küsimused.³¹ Sellised takistused võivad aga suuremahulised investeeringuid lükata kohati teadmatusse kaugustesse, rääkimata vajalikest spetsialistide ja ekspertide juurdekasvust.

Direktiiv annab juhiseid ka energiatõhususe arvutamise meetodika ja sisu kohta, et eesmärke kiiremini saavutada arvestades liikmesriikide kliimat ja muid eripärasid. Oluline osa on siinkohal veel tänapäeva nõuetele vastava sisekliima tagamine ja et kogu protsess saavutataks kulutasuvalt ehk ei kulutata ebamõistlikult rohkem kui kokku hoitakse.³² Selliseid kulutasuvaid lahendusi on tänapäeval võimalik välja arvutada kasutades simulatsiooni programme,³³ milles erinevate hoone parameetrite muutmisel ja asendamisel suudetakse saavutada insenertehniliselt kõige optimaalsemad lahendused. Lihtsustatult võib öelda, et näiteks välisseina soojustuse teatud kihipaksuse edasisest kasvatamisest ei pruugi enam anda kulutasuvat lahendust, sest sellesse panustatava investeeringu suurus ei anna enam soojustehniliselt paremat tulemust.

Komisjon on endale direktiiviga määranud kohustuse luua võrdlev meetodika, et liikmesriigid saaksid üksteise energiatõhususe miinimumnõudeid võrrelda ja suurema kui 15 % erinevuse puhul erinevust põhjendada või välja selgitama suurema erinevuse põhjused ning võtma tarvidusele meetmed erinevuste vähendamiseks.³⁴ Selline võrdlev meetodika võiks pikas perspektiivis anda kogu energiatõhususe arengule jätkusuutliku ja ühtlustatava suuna. See omakorda lihtsustaks tulevikus lihtsamalt kogutavaid andmeid võrrelda, analüüsida ja komisjonil eesmärkide saavutamist kontrollida.

Energiatõhususe soovitud tulemuste kiiremaks saavutamiseks tuleb liikmesriikidel esmalt alustada kõige suuremat efekti andvatest tegevustest, läbi võimalike liidu poolsete

³⁰ Direktiiv 2010/31/EL (viide 7), lk 13, põhjendus 5.

³¹ TrtRnKo 3-17-911.

³² Direktiiv 2010/31/EL (viide 7), artikkel 1, lg 1.

³³ Voll, A; Tark, T; Seinre, E; Maivel, M; Kuusk, K; Raide, I; Loorits, A; Loit, M; Eichler, K; Sergejeva, M; Laas, M; Saksekulm, U; Kurg, J; Tuuling, A; Ruzitš, P; Loo, O. Energiatõhususe miinimumnõuete ja selle kontrolli võimekuse tõstmine. Projekt nr 1.5.0107.09-0044, uuringu aruanne. Tallinn 2010, lk 19.

³⁴ Direktiiv 2010/31/EL (viide 7), lk 14, põhjendus 14.

rahastusvõimaluste.³⁵ Arvestades, et energiatõhususe teema on pidevas arengus ja päris kõike tulemusi soovitud ajaks ei pruugita saavutada, siis meetmete karmistamisest ja regulatsioonist olulisem vahend on toetused ning rahastussüsteemid esmasteks tegevusteks.

Oluline sääst on võimalik saavutada lihtsalt ka hoone kasutajate suhtumist muutes. Kui hoone sisekliimat on vaja reguleerida, siis tuleks võimalusel seda teha vahenditega mis energiakulu ei vaja või vajab seda minimaalselt. Selle asemel, et varustada suvel palavate ilmadega ruumid jahutussüsteemidega, tuleks hoopis esmalt kaaluda varjestamist, et päevapäike ruumi võimalikult minimaalselt paistaks. Selline varjestamise kulu oleks jahutussüsteemi välja ehitamisega võrreldes sisuliselt olematu.³⁶

Tähelepanu tuleks veel pöörata asjaolule, et hoonete energiatõhususe direktiivi on ära märgitud EL õigusaktide ja teiste EL seonduvate avalike dokumentide veebilehel (*EUR-Lex*) rohkem kui kolmesajast dokumendis.³⁷ Antud direktiivi kohta on tehtud hulgaliselt muudatuste ettepanekuid, seda on konsolideeritud, täiendatud, muudetud ja parandatud alates vastuvõtmisest pea kahekümnel korral üheksa aasta jooksul. Muutvaid direktiive on kokku kolm, mille alusel hoonete energiatõhususe direktiivi on muudetud, aastal 2012 ja 2018. Nendest kolmest tuleb ka järgnevalt lühiülevaade.

Seega on tegemist direktiiviga mis sõnastab juba oluliselt konkreetsemalt hoonete energiatõhususe saavutamiseks kasutatavaid meetmeid ja sellega seonduvaid muid kohustusi nii liidule endale kui ka liikmesriikidele. Kuna liikmesriigid ei ole suutnud energiatõhususe eesmärke ise piisaval määral saavutada, siis on liit võtnud seda enda reguleerida liidu tasandil, lähtudes EL aluslepingutest tulenevatest pädevustest.³⁸

1.2.2 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2012/27/EL, 25. oktoober 2012

Kõnealune direktiiv käsitleb energiatõhusust laiemalt, millega muudetakse ka hoonete energiatõhususe direktiivi. Laiem käsitlus seondub eelkõige tagada võimaluste piires

³⁵ Direktiiv 2010/31/EL (viide 7), lk 15, põhjendus 19.

³⁶ Samas, lk 16, põhjendus 25.

³⁷ EUR-Lex. Otsing – 2010/31/EL. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1578341906715&text=2010/31/EL&scope=EURLEX&type=quick&lang=et> (06.01.2020).

³⁸ Direktiiv 2010/31/EL (viide 7), lk 17, põhjendus 33.

sõltumatus energiaimpordist, vähendada oluliselt kasvuhoonegaaside heidet ja varasemast veel kõrgemad eesmärgid energiatõhususe tagamiseks liidu tasandil.³⁹

Suur rõhk pannakse liikmesriikide avalikule sektorile, kes läbi oma tegevuse oleks eeskujuks ja suunanäitajaks energiatõhususe meetmete välja töötamisel, seadusandluse kujundamisel ja avaliku sektori asutustele kuuluvate hoonete energiatõhususe parandamisel. Seda ka selletõttu, et avalik sektor hinnatakse kulutuste mahu poolest oluline osa olevat liidu sisemajanduse koguproduktist ehk potentsiaal energiatõhusust juba oluliselt parandada läbi oma eeskujuliku tegutsemisega.⁴⁰

Kuigi avalikule sektorile pannakse suur vastutus hoonete energiatõhususe parandamisele, tuleb siiski arvestada liikmesriikide eripärasid mitte ainult kliimatiliselt, vaid ka maavaralisi või asukohast tulenevaid. Sellised mõjurid võivad saada vägagi oluliseks takistuseks ühtsete hoonete energiatõhususe eesmärkide saavutamiseks, sest võib kaasa tuua ebaproportsionaalseid piiranguid sellises olukorras olevatele riikidele.⁴¹ Näiteks oleks mõistlik kaaluda kohaliku maavara efektiivset kasutamist, töötades samal ajal välja alternatiive taastuvatest energiaallikatest.

Antud direktiiv suurendab olulisel määral liikmesriikide panust energiatõhususe eesmärkide saavutamiseks läbi avaliku sektori eeskuju andmise erasektorile. Liikmeriikidel on seda eeskuju võimalik paraku saavutada vaid läbi tiheda koostöö erasektoriga, kellel on selle tagamiseks teadmised, pädevus, kogemus ja tööjõud kinnisvara- ja ehitussektoris.

1.2.3 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2018/844/EL, 30. mai 2018

Tegemist on direktiiviga, millega muudetakse direktiivi 2010/31/EL hoonete energiatõhususe kohta ja direktiivi 2012/27/EL energiatõhususe kohta. Soov võtta veelgi suuremaid ja ajaliselt kaugemale ulatuvaid eesmärke kasvuhoonegaaside vähendamiseks,

³⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2012/27/EL, 25. oktoober 2012, milles käsitletakse energiatõhusust, muudetakse direktiive 2009/125/EÜ ja 2010/30/EL ning tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2004/8/EÜ ja 2006/32/EÜ. – ELT L 315, 14.11.2012, lk 1, põhjendused 1, 2, 17.

⁴⁰ Samas, lk 3, põhjendus 15.

⁴¹ Samas, lk 3, põhjendus 14.

suurendades selle saavutamiseks tarbitava taastuenergia osakaalu ja EL üldist energiasõltuvust.⁴²

Eelpool nimetatud direktiivide järjekordse muutmise tingis 2016. aastal tehtud eesmärkide ümberhindamisel ja energiatõhususega seotud investeeringute rahastamise tingimuste osas läbi erinevate fondide. Varasemad kogemused on siiski komisjoni uurimise tulemusena selgitanud vajadust direktiivides teha muudatusi, et veel efektiivsemalt energiatõhususe eesmärke saavutada.⁴³

Komisjon tõdeb, et hoonetega seonduvad nõuded tuleb energiatõhususe direktiivist üle viia hoonete energiatõhususe direktiivi selguse ja asjakohasuse tõttu.⁴⁴ Sellise üleviimise mõte tagab kindlasti paremat selgust, sest hoonetega seonduv koondatakse ühte direktiivi kokku.

Mida varasemalt väga käsitletud ei ole, on olemasolevate hoonete ümberehitamine liginullenergiahooneteks ja selle rahastamine.⁴⁵ Selline meede ei pruugi ja üldjuhul ei olegi kõige kulutõhusam, sest võib juhtuda, et väga põhjaliku renoveerimise mõttekus võib jääda tahaplaanile ja mõistlikum oleks vana hoone lammutada ning selle asemele uus ehitada.

Uuem on ka selline direktiivi käsitus, mis on läbi hoonete energiatõhususe saavutada energiatõhusus ka transpordisektoris.⁴⁶ Seda peamiselt arendades hoonete ehitamisel välja muuhulgas elektritaristuid elektriautode laadimiseks nii hoonetes kui nendele kuuluvates parklates. Iseenesest on asi teostatav, kuid toob omakorda kaasa rida omandiga seonduvaid juriidiliselt lahendamist vajavaid küsimusi ja infrastruktuuride ümberehitamisi olemasolevate hoonete renoveerimisel.

1.2.4 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2018/1999/EL, 11. detsember 2018

Antud direktiiv kordab taaskord üle energiatõhususe üldised põhimõtted tulenevalt varasematest energiatõhususega seonduvatest direktiividest ja kinnitab nende kooskõlas

⁴² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/844, 30. mai 2018, millega muudetakse direktiivi 2010/31/EL hoonete energiatõhususe kohta ja direktiivi 2012/27/EL energiatõhususe kohta. – ELT L 156, 19.6.2018, lk 75.

⁴³ Samas.

⁴⁴ Samas, lk 76, põhjendus 8.

⁴⁵ Samas, lk 76, põhjendus 9.

⁴⁶ Samas, lk 77 põhjendus 22.

olemise Pariisi kliimakokkuleppega.⁴⁷ Samas nagu ka direktiivis endas kirjas, muudab antud direktiiv hulgaliselt energiatõhususega seonduvaid direktiive ja sealhulgas ka hoonete energiatõhususe direktiivi ennast.

Lisaks üldistele täpsustavatele suundadele, mida direktiiv kirjeldab on hoonete energiatõhususe muudatuse põhisuunaks pikaajaline renoveerimisstrateegia renoveerimise toetamiseks kogu riigis ja hõlbustada olemasolevate hoonete kulutasuvat ümberehitamist liginullenergiahooneteks.⁴⁸

Peale eelpool kirjeldatud direktiivide arengust ja sisukirjeldusest on veel nimetamata kõige olulisem antud töö kontekstis, milleks on hoonete energiatõhususe miinimumnõuete regulatsioon ja mis on iga liikmesriigi enda kehtestada.⁴⁹ Samuti annab hoonete energiatõhususe direktiiv liikmesriikidele üldise juhise, et kehtestatavad nõuded peaksid olema kulutõhusad,⁵⁰ kuid teatud tingimustel on õigus ka kehtestada karmimad miinimumnõuded, arvestades tehnika arengut.⁵¹ Sisult on tegemist nõuetega, millede kehtestamine määrab tehniliselt ära, millisele energiamärgisest tulenevale energiatõhususarvule⁵² mingi renoveeritav või ehitatav hoone⁵³ peab vastama projekteerimise järgselt ehitusloa taotluse hetkel, peale ehitustööde lõppu kasutusloa taotluse hetkel ja siis kui hoone on juba kasutuses olnud. Oluline on veel erisusena märkida, et kui erasektori kohustused kehtestatud miinimumnõudeid täita tulenevad hoonete energiatõhususe direktiivist 2010/31/EL, siis avalikul sektoril peamiselt energiatõhususe direktiivist 2012/27/EL viidates miinimumnõuete puhul esimesele.⁵⁴ Komisjon on samas võtnud ka endale kohustuse sätestada energiatõhususe miinimumnõuete kulutõhusa taseme arvutamise meetodika, millega liikmesriigid saaksid võrrelda üksteise kehtivaid miinimumnõudeid ja peavad 15% erinevuse puhul seda põhjendama või korrigeerima.⁵⁵ Selge on aga see, et tegemist on äärmiselt keeruka võrdlusega mis võib paljuski erinevusi tekitada eelkõige lähtuvalt liikmesriikide ehitussektori hinnatasemetest,

⁴⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/1999, 11. detsember 2018, milles käsitletakse energialiidu ja kliimameetmete juhtimist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 663/2009 ja (EÜ) nr 715/2009, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 94/22/EÜ, 98/70/EÜ, 2009/31/EÜ, 2009/73/EÜ, 2010/31/EL, 2012/27/EL ja 2013/30/EL ning nõukogu direktiive 2009/119/EÜ ja (EL) 2015/652 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 525/2013. – ELT L 328, 21.12.2018, lk 1 lg 1 jj.

⁴⁸ Samas, artikkel 53.

⁴⁹ Direktiiv 2010/31/EL (viide 7), lk 16, põhjendus 10.

⁵⁰ Samas, lk 16, artikkel 2, lg 1, p 14.

⁵¹ Samas, lk 18, artikkel 1, lg 3.

⁵² Hoone energiatõhususe miinimumnõuded. RT I, 22.08.2019, 2. § 2 lg 20.

⁵³ Direktiiv 2010/31/EL (viide 7), lk 17, artikkel 1, lg 2, p b) ja c).

⁵⁴ Direktiiv 2012/27/EL (viide 39), artikkel 5.

⁵⁵ Direktiiv 2010/31/EL (viide 7), lk 16, põhjendus 14.

kasutatavatest energiatoorainetest ja erinevast hoonete elukaare ⁵⁶ määratlustest. Nimetatud võrdleva meetodika peamine eesmärk on muidugi võimaldada komisjonil saada energiatõhususe miinimumnõuetest parem ülevaade kogu liidus ja neid tulemusi analüüsida. ⁵⁷ Vaatamata direktiivides sätestatule, peavad liikmesriigid direktiividest tuleneva õiguse siseriiklikkusse õigusesse üle võtmisel arvestama muuhulgas proportsionaalsuse põhimõttega, mille eesmärgiks on EL kodanike kaitse ja põhimõtte kujunemisel on peamiselt kaasa aidanud EL kohtupraktika. ⁵⁸

Energiatõhususe miinimumnõuetel peamise energiatõhususe indikaatorina ja kogu regulatsioonil on väga oluline roll energiatõhususe eesmärkide saavutamisel kogu elamumajandust arvestades EL tervikuna, kuid siiski jäävad üles mõned küsimused, milledele tuleb vastused leida ja kaalutletud otsuseid vastu võtta. Euroopa Komisjon on olemasoleva elamufondi suuremahulise renoveerimisega seadnud endale liigagi ambitsioonika eesmärgi energiatõhususe parandamisel elamumajanduses ja seda mitmel erineval põhjusel. Esiteks tuleks komisjonil läbi mõelda, milline meede energiatõhususe eesmärkideni jõudmiseks elamumajanduses oleks kõige efektiivsem ehk kas renoveerida väga suurt olemasolevat elamufondi lõputult või asuda liginullenergia hoonetega seda jõudsamalt kaasajastama. Eelpool kirjeldatud direktiivide peamine fookus on suunatud pigem renoveerimisele ja rekonstrueerimisele, mis tänast kiiret tehnilist arengut arvestades on pehmelts öeldes üllatav, sest muudes valdkondades püütakse pigem aegunud energiatõhusamate vastu välja vahetada kui lõputult parandada või remontida. Samuti pidurdab selline olemasolevate hoonete renoveerimise hoiak olulisel määral tegelikku ehitussektori arengut, mis on niigi problemaatiline vähese innovatsiooni tõttu. ⁵⁹ Seda ka põhjusel, et kui kõik ressursid suunata täna peamiselt renoveerimisele, siis väheneks uue elamufondi vajalik osas juurdekasv ja elamumajandus jääkski renoveerimise tsükklisse kinni. See tähendab, et täna renoveeritud hoone on aastaks 2050 30 aastat tagasi renoveeritud hoone ja ilmselt tuleb alustada uute renoveerimise plaanidega või ette võtta hoopis lammutus. Kui valida taaskord renoveerimine, oleks peale järgmist 30 aastat tegu juba üle saja aastase hoonega. Kui aga peale esimest renoveerimist vajava hoone vanus võib laenukoormusest vabanedes ulatuda ca 80 aastani, siis täna ehitatud

⁵⁶ Kask, K; Veemaa, J; Puolokainen, T; Varblane, U; Võrk, A; Unt, T; Lees, K; Keerberg, C-M. Ehitussektori tootlikkuse, lisandväärtuse ja majandusmõju analüüs. Tartu Ülikool. Detsember 2018, lk 20. Arvutivõrgust kättesaadav:

https://www.mkm.ee/sites/default/files/ehitussektori_tootlikkuse_lisandvaartuse_ja_majandusmoju_analuus_uuendatud.pdf (18.01.2020).

⁵⁷ Direktiiv 2010/31/EL (viide 7), lk 16, põhjendus 14.

⁵⁸ Triipan, M. Proportsionaalsuse põhimõtte Euroopa Liidu õiguses. – *Juridica III/2006*, lk 153.

⁵⁹ Kask, K. jt. (viide 56), lk 9.

liginullenergia hoone oleks selleks ajaks 30 aastat vana ja nõuetekohaselt hooldatuna vajaks vaid iluravi, efektiivsuse erinevust siinkohal arvestamata. Vajadus elamufondi mahtu suurendada on juba globaalne probleem ja seda ka Euroopa linnades, kus elamispindade defitsiit on aina kasvav trend.⁶⁰ Selge on aga see, et pelgalt suurte ja pikaajaliste renoveerimisplaanidega uusi elamispindasid juurde ei ole võimalik toota. Teiseks vägagi oluliseks aspektiks tuleks komisjonil koos liikmesriikidega ühiselt leida ressursid, millega elamumajanduses energiatõhususe eesmärgid on võimalik saavutada. Nendeks ressursideks on aeg, inimesed ja finantsvahendid. Ajaressursiga on asi selge ja selleks on jäänud vaid 30 järgmist aastat. Olulisem küsimus seisneb selles, kuidas järele jäänud ajaga soovitud eesmärkideni jõuda. Nagu eelnevalt märgitud, toovad direktiivid välja peamiste ressursidena vajaduse olulisel määral ehitussektorisse spetsialistide juurdekasvu ja finantsmehhanismide väljatöötamise. Neid küsimusi ei oleks kindlasti mõistlik jätta vaid iga liikmesriigi enda lahendada, sest nii katkeks energiatõhususe eesmärkide saavutamise järjepidevus elamumajanduses EL tervikuna ja liikmesriikide fookus oleks peale igat direktiivist tuleneva kohustuse formaalset täitmist taas suunatud pigem lahendama siseriiklike aktuaalseid probleeme. Kui direktiivid toovad esile, et oluline on liikmesriikide eeskuju ja koostöö erasektoriga, siis sama võiks kehtida EL ja liikmeriikide vahelises koostöös.

Eelneva põhjal saab järeldada, et kogu EL seatud eesmärkide saavutamine hoonete energiatõhususe ja üldiste energiatõhususe kohta laiemalt on väga keeruline ja pelgalt direktiive muutes, luues uusi tingimusi ning neid karmistades, ei pruugi see õnnestudagi. Seda peamiselt ka selle tõttu, et selline pidev eelnevalt kirjeldatud tegevus seab liikmeriikidele väga suure halduskoormuse ja energiatõhususe tegelikud eesmärgid jäävad varju. Ilmselgelt, arvestamata direktiivide eesmärke ja mõju, peaks olema iga liikmesriigi enda huvides majandada säästlikult, tagades sellega riiklik heaolu, energiajulgeolek ja kõrgem konkurentsivõime vastavalt enda võimalustele teiste riikide ees. Üle reguleerimisega ja liiga suure survega võib kaasneda hoopis vastupidine efekt, sest riigiti ollakse väga erinevates olukordades ja seeläbi võib tekkida olukord kus püütakse leida võimalusi, kuidas tegelike eesmärkide saavutamist manipuleerida kõiksugu keeruliste majandusnäitajatega. Üheks selliseks tagajärjeks võiks näitena tuua Ameerika Ühendriikide väljaastumise algatamist Pariisi kliimakokkuleppes väidetava ebaõiglase majandusliku koorma tõttu. Siiski on jäetud üles võimalus taasühinemiseks kui

⁶⁰ Kask, K. jt. (viide 56), lk 17.

tingimusi muudetakse.⁶¹ Raske on mudigi tegelikke tagamaid siinkohal hinnata, sest samas võib olla tegu hoopis poliitiliste sammudega.

Tänase seisuga saab ära nimetada põhilised halduskoormust oluliselt suurendavad kohustused liikmesriikidele hoonete energiatõhususe eesmärkide saavutamisel ja sealhulgas Eestile, mis tulenevad eelpool nimetatud EL energiatõhususe direktiividest:

- järgima direktiividest tulenevaid pidevalt täienevaid ja kõrgendatuid kohustusi;
- hoonete energiatõhususe siseriikliku regulatsiooni täiendamist;
- olema avaliku sektorina eeskujuks erasektorile;
- koostama tegevuskavad eesmärkide saavutamiseks ja teostama energiatõhususe nõuete järgimisele järelevalvet nii avalikus kui erasektoris.

⁶¹ ERR uudised. USA teavitas ÜRO-d ametlikult Pariisi kliimaleppest lahkumisest. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.err.ee/999267/usa-teavitas-uro-d-ametlikult-pariisi-kliimaleppest-lahkumisest> (09.01.2020).

2. EESTI ÕIGUSESSE ÜLEVÕETUD HOONETE ENERGIATÕHUSUSE MIINIMUMNÕUETE REGULATSIOON

Selles peatükis saab vastuse küsimus, kuidas on Eesti Vabariik Euroopa Liidu seatud energiatõhususe nõuded oma õiguskorda üle võtnud. Põhirõhk on küsimusel, kas Eesti on valinud ehitussektoriga seotud isikuid enam või vähem säästva regulatsiooni.

Oluline on selgitada ka kahte ehitussektoris kasutusel olevat sarnast terminit, et lugejale parem ülevaade anda. Hoonete energiatõhususe direktiiv toob välja kaks terminit – renoveerimine ja rekonstrueerimine. Seevastu Eesti ehitusseadustik käsitleb vaid rekonstrueerimist. Renoveerimise puhul on peaaesjalikult tegemist uuendamise või korrastamisega ehk sisuliselt võiks seda käsitleda hoone värskendamise või iluraviga. Sellisteks töödeks on korterelamute puhul paneeli vuukide tihendamine, korrodeerunud plekkide asendamine uute vastu, fassaadi värvimistööd ja näiteks trepikodade värvitud pindade uuesti üle värvimine. Sellised tööd üldjuhul ei muuda väga olulisel määral hoone füüsikalisi omadusi ja on sisult pigem esteetilist laadi. Renoveerimise puhul on tegemist väiksemamahuliste töödega, mida korteriühistud teevad üksikute tööde kaupa siis kui selleks on vajadus ja võimalus ning kasutades üldjuhul omavahendeid tööde finantseerimisel. Selliste tööde teostamiseks puudub Eestis tänase regulatsiooni järgi riiklik loovajadus, kuna sellistel puhkudel on kehtiva ehitusseadustiku järgi tegemist osade asendamisega samaväärse vastu. Rekonstrueerimine on Eesti ehitusseadustiku § 4 lg 3 alusel defineeritud ehitise ümberehitamiseks ja renoveerimise termin kui selline seadustikust puudub täielikult. Rekonstrueerimine on siis ehitise või ehitise osade ümberehitamine, mille tulemusena hoone füüsikalised omadused muutuvad oluliselt. Sellisteks töödeks on akende vahetamine, fassaadile lisasoojustuse paigaldamine ja katuse soojustuse lisamine. Sellised tööd toovad üldjuhul kaasa olulise välisilme muutuse ja parandab energiatõhususe koha pealt oluliselt hoone soojapidavust, mis vähendab hoone energia tarbimist. Elektri-, kütte- ja ventilatsioonisüsteemide rekonstrueerimine või lisamine tõstab hoone ohutust ja parandab oluliselt hoone sisekliimat ning vähendab samuti energia tarbimist. Ümberehitamisele ei ole Eesti ehitusseadustiku järgi nõutav ehitusluba, kuid on vaja taotleda ehitusteatis ja koostada rekonstrueerimistööde projekt, mis lähtus energiatõhususe regulatsioonist ja eelkõige energiatõhususe miinimumnõuetest. Erinevalt renoveerimistöödest on rekonstrueerimistöödele võimalik taotleda riikliku toetust hoone energiatõhususe parandamisel. Kuigi hoonete energiatõhususe direktiiv käsitleb mõlemaid termineid, on Eestis vastu võetud regulatsioon seevastu sõnaselgem, kasutades vaid rekonstrueerimise terminit.

Renoveerimise ja rekonstrueerimise termineid käsitleb antud töö sünonüümidena, sest juriidilises kontekstis ei oma nende sisustamine energiatõhususe miinimumnõuete analüüsimisel erilist rolli.

Töös järgnevalt käsitletava ehitussektori termini all tuleks mõista ehitussektorit laiemalt, millega on seotud peale pea- ja alltöövõtjate ka kõik sektoriga seotud turu osad. Need on asjaosalised kes hoonete ehituseelsete, valmimise ja valmimisjärgsete tegevustega suuremal või vähemal määral kogu protsessile kaasa aitavad.⁶² Arvestades, et ehitussektoril on elamumajanduse energiatõhususe eesmärkide saavutamisel kandev roll, tuleb lisaks arvestada asjaoluga, et ehitussektor on majandustegevusena üks haavatavamaid majandusharusid. Selle tõestuseks võiks esile tõsta 2008-2009 aasta majanduslangust, kus Eesti ehitussektor sai tugeva löögi ja nii mõnedki suured elamuarendused pandi seisma või lükati määramata ajaks edasi. Tänapäevaseks majandust oluliselt mõjutavaks teguriks võiks tuua COVID-19 pandeemia puhangut, mis peaauglikult paneb löögi alla küll turisminduse sektori, kuid kindlasti riivab ka olulisel määral ehitussektorit. Peale pandeemia esimest kuud on juba teada, et mitmete suurte elamuarenduste ehitustegevus on peatatud või määramata tähtajaks edasi lükatud. Samuti on teadmata esimest korda ajaloos Eestis kehtestatud eriolukorra lõppemine ja pandeemia eelse majanduse olukorra taastumine kogu maailmas. Selliste ehitussektorit tugevalt mõjutavate asjaolude ilmumine näitab kui keeruline on saavutada üks kõik milliste eesmärkide saavutamist, millel on kandev roll ehitussektoril.

Hoonete energiatõhusus ja keskkonnakaitse on väga tugevalt omavahel seotud ehk sisuliselt ongi energiatõhususe parandamine ehitussektoris iseenesest keskkonnakaitse üks vast kõige olulisematest meetmetest. Selline meede tõstab inimkonnale keskkonna väärtus vahendina veelgi,⁶³ sest rahvastiku arvu pidevalt kasvades tuleb järjest enam mõelda, kuidas tagada võimalikult paljudele inimestele loodusest tulenevaid eluks vajalikke hüvesid. Seetõttu on tekkinud tugev vajadus hoonete energiatõhususe valdkonda reguleerida läbi seadusandluse ka Eestis.

Etteruttavalt saab lohutuseks öelda, et Eestil on läinud EL direktiivist tulenevate hoonete energiatõhususe sätete üle võtmisega suhteliselt sujuvalt ehk ei ole esinenud sellekohaseid komisjoni esitatud hagisid Euroopa kohtusse. Selliseid hoonete energiatõhususe direktiivi

⁶² Kask, K. jt. (viide 56), lk 7.

⁶³ Veinla, H., Lopman, E., Relve, K., Triipan, M. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2016, lk 19.

ülevõtmise rikkumismenetlusi on liidus esinenud siiski mitmel korral, mis ühel juhul oli tingitud ebaõigest ülevõtmisest,⁶⁴ teisel juhul mittetäielikust üle võtmisest⁶⁵ ja kolmandal juhul direktiivist tuleneva kohustuste rikkumise tõttu.⁶⁶ Kõigil eel pool mainitud juhtudel tuli rikkumismenetluste osalistel leppida kohtuvaidluse kaotusega ja kohtukulude tasumisega. Hetkel pooleli olevaid energiatõhususega seotud menetlusi on neli, milles ühes hages komisjon Tšehhi Vabariiki, kuna ei ole täidetud energiamärgiste nõuetele vastav esitlemine.⁶⁷ Teisel juhul hages komisjon samuti energiamärgisega seonduva osas Sloveenia Vabariiki.⁶⁸ Kolmanda ja neljanda juhtumi puhul on tegemist direktiividest tuleneva ülevõtmiskohustuse rikkumisega. Belgia Vabariigi⁶⁹ menetlus veel kestab, kuid Soome Vabariigi menetlus lõpetati Euroopa Kohtu presidendi määrusega.⁷⁰ Raske on üheselt hinnata, kas liidu mõistes on tegemist paljude juhtumitega või mitte, kuid üks on selge, et sellised menetlused pidurdavad oluliselt tegelikele energiatõhususe eesmärkideni jõudmist.

Enne Eesti regulatsiooni ülevaadet tuleks avada ka hoonete energiatõhususe hetkeseisu teistes EL liikmesriikides. Eesti ja teised liikmesriigid püüavad koostöös naaberriikidega energiatõhususe nõudeid siseriiklikult kehtestada, võrreldes ja hinnates üksteise naaberriikide varajasemaid kogemusi ning püüdes ületada erinevaid takistusi energiatõhususe eesmärkide saavutamisel. Vaatamata ühtsetele direktiividest tulenevatele volitusnormidele on energiatõhususe arusaam oma siseriiklikusse õigusesse üle võtmisest, rakendamisest ja energiamärgiste esitlemisest liikmes riigiti vägagi erinev. Viimati koostas komisjon novembris 2019 põhjaliku uuringu hoonete renoveerimise aktiivsuse ja liginullenergiahoonete nõuete rakendamise kohta kõigis EL liikmesriikides,⁷¹ millest on võimalik välja tuua paar olulist erinevust. Hoonete renoveerimise aktiivsusest energiatõhusust arvestades on näha, et väiksemad riigid on oluliselt aktiivsemad teostatud renoveerimise mahtusid võrreldes rahvaarvuga. Näiteks võiks siinkohal esile tuua kõige suuremate erinevustega riigid, milleks on vaieldamatult Saksamaa⁷² ja Malta.⁷³ Nende riikide puhul erineb renoveerimiste maht elamumajanduses suisa mitmesaja korra, mis samas võib osaliselt olla tingitud ka elamufondi

⁶⁴ EKo 13.03.2013, C-345/12 *Itaalia Vabariik*.

⁶⁵ EKo 16.01.2014, C-67/12 *Hispaania Kuningriik*.

⁶⁶ EKo 02.03.2017, C-160/16 *Kreeka Vabariik*.

⁶⁷ EK kohtuasi 12.04.2019, C-305/19 *Tšehhi Vabariik*.

⁶⁸ EK kohtuasi 24.05.2019, C-413/19 *Sloveenia Vabariik*.

⁶⁹ EK kohtuasi 24.06.2014, C-302/14 *Belgia Kuningriik*.

⁷⁰ EK kohtuasi 07.07.2014, C-329/14 *Soome Vabariik*.

⁷¹ Esser, A., Dunne, A., Meeusen, T., Quaschnig, S., Wegge, D., Hermelink, A., Schimschar, S., Offerman, M., John, A., Reiser, M., Pohl, A., Grözinger, J. Comprehensive study of building energy renovation activities and the uptake of nearly zero-energy buildings in the EU. European Union. November 2019. pp 1-121.

⁷² Samas, lk 48.

⁷³ Samas, lk 80.

erinevatest mahtudest riigi kogu hoonete bilansi arvestades. Maltal on elamumajandus maht kogu hoone bilansist 84% ja Saksamaal on seevastu 66%. Liginullenergia hoonete puhul saab välja tuua olulised erinevused, mille tingivad riigiti vägagi erinevad energiatõhususe arvud, millede kõige suuremad erinevused leiavad aset Austria ja Taani energiatõhususe arvudes liginullenergia hoonete puhul.⁷⁴ EL kehtiva vaba liikumise põhimõttest lähtuvalt on aga sellises olukorras väga keeruline orienteeruda liikmesriikide kinnisvara turgudel energiatõhusate kinnisvarade otsinguil näiteks rentimisel või ostmisel. Tänapäevases olukorras tuleks eelnevalt asjakohase liikmesriigi energiatõhususe miinimumnõuded endale selgeks teha, mis võiks osutada tavainimesele tehnilises mõttes vägagi keerukaks või isegi võimatuks. Selline killustatus energiatõhususe käsitluses on ilmselge märk sellest, et olenemata iga liikmesriikide püüdlustest vajab üldine arusaam ühtset reguleerimist liidu üleselt.

2.1. Põhiseaduslik keskkonnakaitse

Kuna looduslikku keskkonda meie ümber on peetud juba ammustest aegadest väga oluliseks tema väärtuse tõttu, siis tänaseks on asutud seda ka väga kõrgetasemeliselt kaitsma Eesti põhiseaduses. Kaitse käsitleb laiemalt nii inimest ennast kui ka looduslikku keskkonda tema ümber ja seda juba rahvusvahelistel tasanditel läbi erinevate kokkulepete, mida sissejuhatavas osas sai ära märgitud ja milledega ka Eesti on liitunud.⁷⁵ EL on samuti üha enam astunud märkimisväärseid samme keskkonna kaitse ja eelkõige kliimamuutuste osas nii liidu kui rahvusvahelisel tasandil, mida ilmestab EL seotus paljude kliima-alaste tegevustega.⁷⁶ PS § 53 paneb kohustuse igapäevase kaitsta läbi säästmise elu- ja looduskeskkonda ning kahju tekitamise tagajärjel selle korvama läbi vastavasisuliste seaduste.⁷⁷ Kuigi riigisisene regulatsioon reguleerib siseriiklik keskkonna kaitset täpsemalt, ei saa ka liikmesriigina arvestamata jätta EL direktiividest ülevõetud ning võetavaid kohustusi,⁷⁸ lähtudes EL õiguse ülimuslikkuse põhimõttest liikmesriikide õiguse ees.⁷⁹

Ehitussektor puutub kokku olulisel määral keskkonnaga ja seda vägagi otseses mõttes. Hoonete ehitamine, millest hoonete energiatõhususe direktiivid räägivad, on siiski üks osa kogu

⁷⁴ Esser, A jt (viide 71), lk 8, 32.

⁷⁵ Keskkonnaministerium. Rahvusvahelised kokkulepped. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/kliima/rahvusvahelised-kokkulepped> (09.01.2020).

⁷⁶ Keskkonnaministerium. Euroopa Liidu algatused. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/kliima/euroopa-liidu-algatused> (09.01.2020).

⁷⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

⁷⁸ Veinla, H. jt (viide 63), lk 119.

⁷⁹ Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 217.

ehitustegevusest. Ehitamine muudab keskkonda alates sellest, et kus kunagi ei olnud linna, seal täna on ja kus enne oli linn, seal enam ei ole. Selline muutuste pidev jada keskkonna kaitse mõttes vajab kindlasti kindlamõttelist reguleerimist juba alates põhiseadusest.

2.2. Ehitusseadustik

Alates Eesti liitumisest EL aastal 2004⁸⁰ on tulnud ehitusega seonduvatest direktiividest mitmeid regulatsioone üle võtta või vastavalt vajadusele olemasolevat regulatsiooni kohandada. Sama on tulnud teha ka hoonete energiatõhususe sätetega, mille täna kehtiva ehitusseadustiku (edaspidi: EhS) volitusnormiks ongi hoonete energiatõhususe direktiiv.⁸¹ Kogu protsess enne uuenduslikuma ehitusseadustiku vastu võtmist aastal 2015 kujunes seitsme aasta pikkuseks⁸² ja selle üheks oluliseks osaks võib nimetada hoonete energiatõhususega seonduvat. Kuigi energiatõhusust käsitletakse põgusalt EhS üldosas, on siiski põhiregulatsioon kajastatud EhS eriosas § 62 jj⁸³, millest järgnevalt saab peamise ülevaate eelkõige hoonete energiatõhususe miinimumnõuetest.

2.2.1 Hoone energiatõhususele esitatavad nõuded üldisemalt

EhS sätestab, et hoonete energiatõhususe nõudeid kohaldatakse hoonetele, mille sisekliima kvaliteedi tagamiseks ja kütmiseks kasutatakse energiat. Muuhulgas kehtivad samad nõuded muude selliste hoonete kõrval ka korterelamutele, mille potentsiaali energia kokku hoidmisel arvatakse olevat kõige suurem. Küll aga tuleb arvestada, et on hulk tingimusi, millede puhul energiatõhususe nõudeid ei kohaldata. Kortereid arvestades on sellisteks tingimusteks hooned mis paiknevad miljööväärusel aladel või on muinsuskaitsealused hooned. Selliste hoonete omanikel on niigi väga keeruline oma kinnisvara renoveerida tulenevalt kõiksugu selliste erinõuetega hoonete kohta sätetatut arvestades, rääkimata rekonstrueerimisest isegi kui selline tahe omanikul oleks.

Kui hoonete energiatõhususe direktiiv käsitleb peamiselt eluhooneid ja nende olulisust energiatõhususe parandamisel, siis EhS kirjeldab hooneid üldisemalt. EhS kirjeldab vajadust rakendada meetmeid energiatõhususe parandamiseks, kuid teha seda viisil, mis

⁸⁰ Lepingu Eesti Vabariigi jt ühinemise kohta Euroopa Liiduga ratifitseerimise seadus. – RT II 2004, 3, 8.

⁸¹ Direktiiv 2010/31/EL (viide 7), lk 13-35.

⁸² Mikli, S., Pelisaar, A. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi. – Juridica III/2016, lk 184.

⁸³ Ehitusseadustik. – RT I, 21.12.2019, 5.

arvestaks nõuetele vastavat sisekliimat ja kasutustingimusi, kaaludes kuluefektiivseid lahendusi ja tehnosüsteemide rekonstrueerimisel tagada selle töö optimaalsus.⁸⁴

Eelnevalt kirjeldatud regulatsioon suunab otseselt mõistlikke ja kaalutletud otsuseid tegema nii hoone kavandamisel, projekteerimisel kui ka ehitamisel või isegi kogu hoone elukaart⁸⁵ võimalusel arvestades. Eesti hoonete energiatõhususele esitatavate nõuete regulatsiooni võib pidada universaalseks, kuna see rakendub lisaks uutele hoonetele ka olemasolevate hoonetele ja samuti nii avalikule kui ka erasektorile. Seda peamiselt läbi hoonete auditeerimise ja energiatõhususe arvutamise meetodika, mis aitab hoonete renoveerimisel efektiivsemaid lahendusi välja töötada läbi vastavate simulatsioonide.⁸⁶ Saadud info põhjal on võimalik kavandada hoonele optimaalseid konstruktiivseid ja tehnilisi lahendusi, mille põhjal teha omakorda kuluefektiivsemaid finantseerimisplaane võimaliku parima tasuvusaja suhtes.

2.2.2 Energiatõhususe miinimumnõuded

Küll ei ole aga võimalik hoonete energiatõhususe nõudeid täita kui selleks ei ole kehtestatud energiatõhususe miinimumnõuded.⁸⁷ EhS § 65 reguleerib olukorda, kus ehitatav või oluliselt renoveeritav hoone peab vastama loa andmise ajal kehtinud energiatõhususe miinimumnõuetele, mida uuendatakse iga viie aasta järel.⁸⁸ Põhjuse iga viie aasta järel nõuded üle vaadata on seotud kiire tehnilise arenguga ja sellest tulenevate võimalustega miinimumnõudeid kas tõsta või siis erandkorras alandada. Kui tehniline areng võiks eeldada pigem miinimumnõuete tõstmist, siis võib tekkida erandkorras olukordi kus mõningaid nõudeid alandatakse tulenevalt asjaolust, et varasemaid nõudeid ei suudetud täita, on juba täidetud suuremas mahus või ei peeta neid miinimumnõuete täitmist kogemuste saades enam lihtsalt võimalikuks.

Mõistmaks hoonete energiatõhususe miinimumnõuete laiemat sisu, siis tuleb selgituseks öelda, et tegemist on hoone füüsikalisi omadusi kirjeldava andmete kogumiga. Kogum saadakse selle tarbeks välja töötatud arvutusmeetodit kasutades ja väljendub

⁸⁴ RT I, 21.12.2019, 5. (viide 83), § 64.

⁸⁵ Kask, K. jt. (viide 56), lk 20.

⁸⁶ Simulatsiooniprogrammid annavad võimaluse erinevate hoone konstruktsiooni ja tehnosüsteemide võimaluste katsetamistel saavutada parim lahendus energiatõhususe ja kuluefektiivsuse osas.

⁸⁷ Hoone energiatõhususe miinimumnõuded. RT I, 22.08.2019, 2.

⁸⁸ RT I, 21.12.2019, 5. (viide 83), § 65 lg 3.

energiatõhususarvuna, mis peab vastama energiatõhususe miinimumnõuetes olevatele piirväärtustele hoone kasutusotstarbe järgi. See tähendab, et lisaks hoone välispiiretele arvestatakse ka kõiki tehnosüsteeme, milleks võivad olla elektri-, kütte-, jahutuse-, ventilatsioonisüsteemid ja erinevad taastuvat energiat tootvad süsteemid.

2.2.3 Energiamärgis

Energiamärgis EhS § 66 tõendab hoone vastavust energiatõhususe miinimumnõuetele ja on oma olemuselt info, mis jagab kõik olemasolevad hooned, hetkel ehitatavad hooned ja tulevikus planeeritavad hooned erinevatesse klassidesse läbi energiatõhususarvu, mis on hoone energia kulu kilovatt-tundi ühe ruutmeetri kohta aastas.⁸⁹ Nende kulude teada saamine on võimalik kas energiatõhusus arvutuste põhjal hoone projekteerimisel või arvutatuna olemasoleva hoone tegelike energiatarbe kulude olemasolul. Sellise info põhjal on võimalik hooned omavahel võrrelda omadustelt, hinna poolest ja eksploatatsiooni kuludest lähtuvalt. Projekteeritud uuele hoonele antav energiamärgis kehtib vaid kaks aastat peale hoone valmimist, kuid tegeliku energiatarbe alusel arvutatud energiamärgis kehtib seevastu kümme aastat.⁹⁰ Esimese tingib asjaolu, et selgitada välja uue hoone või renoveeritud hoone ehitusjärgne kvaliteet ja viimase puhul on tegemist olukorraga, mille puhul kasutatakse juba reaalseid väärtusi energiamärgise arvutamisel.

Energiamärgise regulatsioon sätestab muuhulgas võimaluse energiamärgist väljastada hoone mitmele osale eraldi. Selline vajadus võib näiteks tekkida korterelamute renoveerimise või uute liginullenergia hoonete kavandamisel, mille all on täiteks eraldi köetavad ja ventileeritavad garaažiboksid või panipaigad. Sellisel juhul on võimalik projekteerimisel lähtuda eluruumide puhul kõrgematest energiatõhususe miinimumnõuetest ja tehniliste ruumide puhul madalamatest energiatõhususe miinimumnõuetest. Selline regulatsioon võimaldab eluruumidele saavutada arvutuslikult ja tegelikkuses paremaid energiatõhususe tulemusi lihtsamalt kui koos tehniliste ruumidega, mis annavad tõesema tulemuse vastavalt tegelikule energiatarbimisele eluhoone osas.

⁸⁹ RT I, 22.08.2019, 2. (viide 87), § 2 lg 20.

⁹⁰ RT I, 21.12.2019, 5. (viide 83), § 66 lg 3.

2.2.4 Riiklik järelevalve ja vastutus

Järelevalve puhul on tegemist ilmselgelt ühe kõige olulisema riikliku meetmega, et energiatõhususe eesmärke liikmesriigina üldse oleks võimalik ohjata. Seda just selletõttu, et läbi riikliku järelevalve omada sellekohast adekvaatset informatsiooni ja olla eeskujuks energiatõhususe arengu rajamisel. Energiamärgiste adekvaatse info puudumise tõttu ehitisregistris ei anna tänase olukorra kohta täit ülevaadet, mille tõttu on keeruline ka hoonete energiatõhusus klassi hinnata.⁹¹ Peamine pädevus hoonete energiatõhususega seonduva ehk vastavust miinimumnõuete kohta järelevalvet teha on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil (edaspidi: TTJA) tulenevalt EhS § 130 lg 3 p 5 ja lg 4.⁹² Selline pädevus hõlmab üleriigiliselt nii avaliku kui erasektori olemasolevaid ja ehitatavaid hooneid. Kohaliku omavalitsuse (edaspidi: KOV) tasandil piirdub hoonete energiatõhususe järelevalve pigem kontrollimisega loamenetluste puhul, et projekt dokumentatsioon sisaldaks ehitusloa⁹³ ja kasutusloa⁹⁴ taotlemisel energiamärgise nõuetekohast olemasolu. Järelevalve teostamisel tuvastades energiatõhususe teemalise rikkumise, on võimalik rikkujat vastutusele võtta väärtegade kohtuvälise menetlejana linna- või vallavalitsusel ning TTJA-l.⁹⁵ Nendeks rikkumisteks saaks olla EhS üldsätetest tulenevad nõuete rikkumised ehitisele ja ehitamisele ning nõuetele mittevastava ehitise projekteerimisel.

Hoonete energiatõhususe nõuete mittejärgimine, kõrvale kaldumine või nende nõuete erinev tõlgendamine võib peamiselt kaasa tuua tsiviilvaidlusi. Selliseid vaidlusi võib esineda näiteks energiamärgiste erinevate arvutusmeetodite alusel saadud tulemuste üle või siis kui tegelik hoone energiatarbimine koos sellest tulenevate kuludega on märgatavalt kõrgemad kui energiamärgisel esitletud. Kuna selliste tulemuste ilmumine on suhteliselt pikaajaline, siis hetkel ei ole selliseid vaidlusi kohtuteni jõudnud. Suuremaid vaidlusi võib aga tekkida näiteks olukorras kus tellitakse liginullenergia hoone projekteerimine koos ehitamisega ja aastate pärast selgub, et hoone ei vasta soovitud nõuetele. Peale tsiviilvaidlusi võib esineda isegi olulisel määral rohkem haldusvaidlusi, sest enne hoone valmimist tuleb taotleda näiteks renoveerimiste tarvis toetused ja ehitusluba. Toetuste menetluste käigus tuleb üldjuhul selliseid vaidlusi ette olukorras, kus toetuse andja leiab, et

⁹¹ Kurnitski, J; Kalamees, T; Hamburg, A; Kuusk, K; Kull, T-M; Simson, R; Fadejev, J; Arumägi, E; Kiil, M; Tark, T. Hoonete arvutuslike energiamärgiste vastavus tegelikule tarbimisele. Tallinna Tehnikaülikooli lõpuaruanne. Tallinn 2016, lk 34.

⁹² RT I, 21.12.2019, 5. (viide 83).

⁹³ Samas, § 40 lg 2 p 7.

⁹⁴ Samas, § 52 lg 2 p 8.

⁹⁵ Samas, § 141 lg1 p 1 ja 2.

peale toetust saades on rikutud mingeid kokkulepitud tingumusi ja sellest tulenevalt nõutakse toetust tagasi.⁹⁶ Mõlema puhul on oluline ära märkida, et juba toetuste saamisest kuni projektide valmimiseni kulub ajaliselt ca 5 aastat ja lisaks sellele kulub pool aastat toetuse tagasinõudmise vaidlusele. Peale selliseid vaidlusi võib lisaks tekkida loamenetlusega seonduvaid haldusvaidlusi näiteks olukorras, kus hoone omanik soovib hoonet renoveerida vastavalt tänapäevastele hoone energiatõhususe nõuetele, kuid ametid on seisukohal, et tegemist on arhitektuurimälestisega ja selle renoveerimine on võimalik vaid muinsuskaitse eritingimuste alusel.⁹⁷ Kahtlemata on selliste vaidluste tekkimine üldises plaanis hoonete energiatõhususe eesmärkide saavutamisel pärssiv ja ajaliselt edasilükkav iseloom. Vähem kui üldse, võib aga hoonete energiatõhususega seonduvate nõuete eiramisel või rikkumisel tekkida kriminaalvaidlusi, sest üldjuhul ei esine sellises olukorras otsest ohtu inimestele ja keskkonnale.

Hoonete energiatõhususe miinimumnõuded on Eesti õiguskorda üle võetud vastavalt direktiivis sätestatud pädevusele,⁹⁸ mis määravad üldise raamistiku miinimumnõuete kohta nii eluhoonetele kui mitteeluhoonetele peamiselt nende kasutusotstarbe järgi.⁹⁹ Hoonete energiatõhususarvude piirväärtuste järgi jagunevad miinimumnõuded madalenergiahooneteks, oluliselt rekonstrueeritavad hooned ja liginullenergiahooned.¹⁰⁰ Küll aga aastast 2021 saavad liginullenergia hoonete ehitamise kohustused¹⁰¹ jätavad madalenergiahooneteks vaid väikeelamud.¹⁰² Hoonete energiatõhususe miinimumnõuded kirjeldavad justkui hoonete energiatõhusust üldisemalt, kuid tegelikult määravad ära ka kõik hoone osad eraldi, sest näiteks ei ole võimalik tagada hoone vastavust energiatõhususe miinimumnõuetele valides selle saavutamisel mittevastavaid materjale või seadmeid juba projekteerimise käigus. Seega võiks öelda, et energiatõhususe miinimumnõuete puhul on tegemist hoonete energiatõhususe saavutamisel väga olulise osaga alates projekteerimisest. Samas tuleb jõudalt arendada energiatõhususe miinimumnõuete tõendamise ja järelevalvega seonduvat, millega täna ollakse tõsisel hädas.¹⁰³ Tugev tõendamisevõime ja tõhus järelevalve tagaks oluliselt parema arusaamise hetkeolukorrast ja seeläbi oleks võimalik efektiivsemalt saavutada energiatõhususe eesmärgid avalikus ja erasektori elamumajanduses.

⁹⁶ TlnHKo 3-15-2843/14; TlnHKo 3-15-2861/16.

⁹⁷ TlnHKo 3-18-622/12.

⁹⁸ Direktiiv 2010/31/EL (viide 7), lk 14, põhjendus 10.

⁹⁹ RT I, 22.08.2019, 2. (viide 87), § 1.

¹⁰⁰ Samas, Lisa 2.

¹⁰¹ Direktiiv 2010/31/EL (viide 7), artikkel 9.

¹⁰² RT I, 22.08.2019, 2. (viide 87), § 20 lg 4.

¹⁰³ Voll, A jt. (viide 33), lk 9.

Eestis kehtiva hoonete energiatõhususe regulatsiooni kohta võib kokkuvõtvalt öelda, et regulatsioon on suhteliselt paindlik eelkõige projekteerijatele ja arendajatele ehk kirjeldatud on tulemused mida on vaja saavutada, kuid kuidas seda saavutada ei ole üheselt ja detailselt reguleeritud. Selline paindlik regulatsioon seab ühest küljest üldised raamid hoonete energiatõhususe eesmärkide saavutamiseks arenduste planeerimisel, kuid samas jätab seadusandjale võimaluse miinimumnõudeid täpsustada, täiendada või muuta läbi määruste. Viimase vajadus võib tuleneda EL direktiivide ja energiatõhususe enda üldisest arengust. Lisaks annab selline paindlik regulatsioon märku, et tegemist ei ole Eestis laiemas plaanis üle reguleerimise olukorraga, mida püütakse saavutada ka Saksamaal kogu ehitusõiguse valdkonnas.¹⁰⁴ Samas vajab Eesti energiatõhususe miinimumnõuded põhiseaduspärasuse analüüsi. Seda eelkõige üksikisiku põhiõiguste ja -vabaduste kaitse mõttes, sest viies liikmesriigina ellu EL energiatõhususe eesmärke, saab seda teha vaid erasekori tegevust nõuetega suunates ja piirates. Mõistagi peavad sellised piirangud olema üksikisiku suhtes proportsionaalsed, mille materiaalõiguslikku põhiseaduspärasust järgmine peatükk käsitleb.

¹⁰⁴ Ramsauer, U. Ehitusjärelvalve meetmed ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamiseks. – *Juridica* VII/2006, lk 480.

3. ENERGIATÕHUSUSE MIINIMUMNÕUETE PROPORTSIONAALSUSE HINDAMINE LÄHTUDES EESTI ÕIGUSE REGULATSIOONIST

Selles peatükis saab vastuse küsimus, kas Eestis vastu võetud energiatõhususe miinimumnõuded on põhiseaduspäraseks või mitte. Selline teadmine annab seadusandjale ülevaate tegelikust olukorrast energiatõhususe miinimumnõuete rakendamisel ja edasised suunad täiendavateks seadusloome tegevusteks antud õigusvaldkonnas. Lühidalt on selle analüüsi järgselt võimalik hinnata kas materiaaõiguslikud põhiõiguslikud riived on liiga intensiivsed või liiga leebed. Leebemate riivete puhul võib tekkida hoopis vajadus riivete intensiivsust tõsta, et soovitud hoonete energiatõhususe eesmärged efektiivsemalt saavutada ja liiga intensiivsete puhul neid kas leebemaks muuta või motiveerides neid üksikisikul taluma läbi erinevate riiklike hüvede.

Ehitussektor on majandustegevusena üks laiemaid ja olulisemaid tegevusvaldkondi,¹⁰⁵ mis hoonete elukaare¹⁰⁶ mõttes hõlmab väga erinevaid etappe ja seeläbi puutub kokku väga paljude erinevate juriidiliste küsimustega. Näiteks on sektori juriidilised küsimused seotud peamiselt avalikõiguslike küsimustega planeeringute ja loamenetlustes, kuid ülejäänud osas põhiliselt eraõiguslike küsimustega asja- ja võlaõiguslike suhete tasandil. Avalikõiguslikul tasandil võivad juriidilised küsimused tõusetuda veel põhiõiguslike riivete puhul ja kuna subjektiivsete põhiõiguste kandjateks võivad olla nii füüsiline kui juriidiline isik¹⁰⁷, siis tuleb arvestada, et ka ehitustegevusega seonduva käigus püsib võimalus erinevateks põhiõiguslikeks riiveteks. Kuigi võib juriidilist isikut põhiõiguste kandjana laiendada ka avalikõiguslikele juriidilistele isikutele, ollakse praktikas selle võimalikkust pigem eitaval positsioonil.¹⁰⁸ Selline mitmekülgsus vajab kindlasti väga head orienteerumist kõigi sektoris tegutsevate isikute poolt vastavalt juriidilise küsimuse olemusele ja seab üha suuremaid väljakutseid seadusandajale ning rakendajatele.

Peamised kokkupuuted põhiõiguste riivetega võib aset leida juba päris alguses ehitustegevuse planeerimise faasis kui piiratakse kehtestatud planeeringutingimustes vaba eneseteostust maastikuarhitekti töös, piirangutest tulenevat ettevõtlusvabadust, planeeringuga riivatud omandipõhiõigust ja kodu puutumatus või hoopis ebavõrdsest kohtlemisest hoonete energiatõhususega seonduvate küsimuste lahendamisel ja eesmärkide saavutamisel.

¹⁰⁵ Kask, K. jt. (viide 56), lk 9, 14.

¹⁰⁶ Samas, Joonis 9, lk 21.

¹⁰⁷ Ernits, M. PõhiSK § 11, lk 84, p 4.1. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, 2. vlj. – Tallinn: Juura 2008.

¹⁰⁸ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Justiitsministeerium, põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, 1997, lk 97.

Ehitustegevuse mõjust meie ümber keskkonda muuta on samuti väga olulisel kohal nii loodusvarade kasutamise kui ka puhta elu- ja loodusliku keskkonna osas, mis samuti võivad kaasa tuua põhiõiguslike riiveid – näiteks õigus inimväärsele elu- ja looduskeskkonnale. Viimase puhul on tegemist olukorraga, kus põhiline fookus on pigem avalikul huvil, kui individuaalsel põhiõiguste riivel. Selle teemaliste viimaste aegade kõige rohkem Eesti avalikkust puudutanud ehitusega seonduvad erimeelsused on aset leidnud puidu rafineerimise tehase ja naaberriike ühendava raudteevõrgustiku planeerimisel. Muidugi ei ole välistatud ka muud PS tulenevate põhiõiguste riived.

Hoonete energiatõhususe miinimumnõuete põhiseaduspärasuse hindamisel saab põhiõiguste riive eelkõige tekkida vertikaalse suhte puhul ehk suhtega, mille üheks pooleks on riik ja teiseks pooleks antud töö kontekstis siis ehitussektoris tegutsevad või ehitusteenuseid tellivad isikud. Kõikide vertikaalse suhte riivete puhul on kesksel kohal haldusorgani diskretsiooni ehk kaalutusõiguse kasutamise proportsionaalsus ja selle kolmeastmeline hindamine. Kuigi ei ole proportsionaalsuse põhimõtte Eesti põhiseaduses otseselt kirjas, on sellest saanud Eesti õiguskorra üheks aluspõhimõtteks.¹⁰⁹ Sellise esmase proportsionaalsuse hindamiseni jõudis Eesti riigikohus aastal 2000 oma lahendis.¹¹⁰ Selle tulemusena on võimalik põhiseaduspärasust analüüsides hinnata kas mingi nõue, eesmärk või meede on sobiv, vajalik ja mõõdukas. Nõuete sobivuse sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest,¹¹¹ vajalikkuse hindamise sisuks kitsamas tähenduses on vähem koormavate abinõude leidmine või olemasoleva õigustamine¹¹² ja mõõdukuse hindamise sisuks on haldusorgani kaalutusõiguse proportsionaalsus soovitud eesmärgi ja põhiõigusliku riive vahel.¹¹³

Lähtudes võimalusest, et kehtestatud hoonete energiatõhususe miinimumnõuded võivad kaasa tuua erinevaid põhiõiguslikke riiveid nii avalikus kui erasektoris, tuleb eelnevalt proportsionaalsuse analüüsile kontrollida nõuete eesmärki ja legitiimsust.¹¹⁴ Kuna eelnevalt on selgeks saanud, et energiatõhususe miinimumnõuete rakendamise üldisem eesmärk on parandada energiatõhusust ja selle tulemusena saavutada energiasääst kaitstes seeläbi looduskeskkonda, siis eesmärgipärasus ei vajaks samuti rohkemat õigustamist, kuna see tuleneb juba põhiseadusest.¹¹⁵ Küll aga vajab miinimumnõuete lubatavus ehk legitiimsus tuvastamist

¹⁰⁹ Triipan, M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – *Juridica* V/2001, lk 311.

¹¹⁰ RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p-d 13, 16 jj.

¹¹¹ RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 30 jj.

¹¹² Ernits, M. PõhiSK § 11 (viide 107), lk 127, p 3.2.

¹¹³ Samas, lk 128 p 3.3.

¹¹⁴ Samas, lk 125 p 2.1.2.

¹¹⁵ Kalmo, H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – *Juridica* II/2013, lk 84.

läbi põhiõiguste piiriklausli. ¹¹⁶ Hoonete energiatõhususe miinimumnõuete rakendamisel tekkivate põhiõiguste piiramiste puhul on tegemist lihtsate piiriklauslitega, mis on lihtvolitus seaduseandjale põhiõiguste piiramisel. ¹¹⁷ Riigikohuski on legitiimse eesmärgi tuvastamisel olnud seisukohal, et iga lihtsa reservatsiooniga põhiõiguste puhul on seaduspärane iga eesmärk mis ei ole põhiseadusega vastuolus. ¹¹⁸

Antud uurimus keskendubki peamiselt hoonete energiatõhususe direktiivi nõuetest tulenevate Eesti õigusesse üle võetud hoonete energiatõhususe miinimumnõuete proportsionaalsuse hindamisele, et tuvastada hetke olukord ja saada mõtteid edaspidiseks hoonete energiatõhususe üldisemale arengule. Analüüs käsitleb eelkõige hoonete energiatõhususe miinimumnõuetega seonduvat seadusandlust läbi materiaalse põhiseaduspärasuse, kuid ei käsitle detailselt nõuete formaalset põhiseaduspärasust. Kui formaalsest põhiseaduspärasusest midagi analüüsida, siis võiks nendeks olla, tulenevalt pidavast energiatõhususe nõuete muutmisest, õigusselguse ja õiguskindluse küsimused, kuid need vajaksid eraldi käsitlemist ja ei ole käesoleva töö eesmärk. Põhjus on selles, et energiatõhususe miinimumnõuded on oma olemuselt üldise legitiimse iseloomuga ja materiaalne ehk sisuline põhiseaduspärasus on autori hinnangul oluliselt kaalukam hindamiskriteerium energiatõhususe eesmärkide tegelikul saavutamisel.

3.1. Nõuete sobivus

Hoonete energiatõhususe olulise parandamise vajadus Eestis on otseselt seotud EL poolsest suunast kliima- ja energiapoliitika elluviimisel ja koostöös kõigi liikmesriikidega. Hoonete energiatõhususe miinimumnõuete sobivuse hindamine on suhteliselt keeruline protsess, sest juba erasektori ja avaliku sektori hoonete renoveerimisele ning uute hoonete ehitamisele on kehtestatud mõneti erinevad tingimused. Esimene oluline erinevus hoonete energiatõhususe miinimumnõuete täitmisel põhiõigusi kaitstes seisneb juba selles, et põhiõiguse kandjaks on füüsiline või juriidiline isik ja põhiõiguste adressaadiks riik. Mis tähendab sisuliselt, et riik peab miinimumnõuete täitmist tagama muuhulgas endalt põhiõiguste adressaadina ja nõudma neid energiatõhususe eesmärke saavutama ka erasektorilt põhiõiguste kandjana ilma nende põhiõigusi riivamata.

¹¹⁶ Ernits, M. PõhiSK § 11 (viide 107), lk 89 p 8.

¹¹⁷ Samas, lk 89 p 8.1.

¹¹⁸ Kalmo, H. (viide 115), lk 84.

EL hoonete energiatõhususe nõuete adressaadiks on liikmesriigid, kellede põhilisteks direktiividest tulenevateks ülesanneteks on energiatarbimise ja kasvuhoonegaaside heitmete oluline vähendamine, mille tänane aktiivsus on pehmelt öeldes kesine. Seda ilmestab ka liikmesriikide vähene osavõtt liikmesriikide keskvalitsuse hoonete energiatõhususe hetkeseisusu kohta.¹¹⁹ Peamiselt püütakse direktiividest tulenevalt eesmärke saavutada elamumajanduse efektiivsuse tõstmise tulemusena, renoveerides olemasolevaid hooneid ja ehitades juba lähiajal liginullenergia hooneid. Selleks on loodud hoonete energiatõhususe arvutamise meetodika, kehtestatud miinimumnõuded hoonetele ja energiamärgiste andmise kord. Lisaks eelnevale kohustab direktiiv liikmesriikidel koostada selle teemalisi kavasisid ja pikaajalisi strateegiaid. Kuna surve energiatõhususe eesmärkide saavutamiseks EL poolt on väga suur, siis võib juhtuda, et kogu teemaga mõtlematu ja konkreetse suunata tegutsemine ei pruugi tulemusi anda või on need hoopis vastupidised. Peamiselt ka selle tõttu, et paaniliselt püütakse teha plaane aastasse 2050, kuid unustatakse ära, et meil on vaja olukorda parandada eelkõige täna, et soovitud tulevikuni üldse jõuda. Seega tuleks tegeleda kõige olulisemate ja esmaste meetmetega, et muutustele hoog sisse saada. Alustades hoonete energiatõhususe spetsialistide peale kasvuga, mida võiks nimetada hoonete energiatõhususe parandamise vundamendiks. Selliste spetsialistide peale kasv võiks aidata oluliselt kaasa ka energiatõhususe teadmiste laialdase levikuni teadlastest kuni kutsetasemeni välja, sest hoone hakkab valmima lõppkokkuvõttes inimtegevuse tulemusena.

Arvestades meetodeid energiatõhususe miinimumnõuete saavutamisel, siis tegelikult puudub teadmine, kas need meid sihile viivad või mitte ehk sobivad. Pigem lähtutakse siiski tänasest parimast teadmisesest ja suhteliselt subjektiivsest tuleviku prognoosist kui arvestada just hoonete laiaulatuslikku renoveerimise plaane. Kui hinnata seda, milline on olnud globaalne maailma areng viimase dekaadi paari jooksul ja pidada teadmiseks arvatavat järgmise kolme dekaadi arengut on pehmelt öeldes teadmatus, olgugi, et suund säästlikkusele võib-olla õige. Arvestades asjaoluga, et viimase 10 aasta jooksul on Eestis suurendatud elamufondi ca 17%,¹²⁰ siis võiks tekkida küsimus, et kas järgmise 30 aastaga ikka suudetakse ca 80% olemasolevast elamufondist renoveerida ja samal ajal ehitada lisaks juurde ka uusi liginullenergia hooneid. Selle peamiseks takistuseks on ressursipõhine suutmatus. See tähendab, et kiireks arenguks napib piisavalt aega, kogemusi, inimesi ja vahendeid.

¹¹⁹ Energy Efficiency of Public Sector Buildings. EUROSAI WGEA Cooperative Audit 2018. lk 1-42.

¹²⁰ Eesti Statistikaamet, EH05: Elamumajandus. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?DataSetCode=EH05> (16.02.2020).

Avaliku ja erasektori hoonete energiatõhususe tõstmise ja miinimumnõuete täitmise olulisteks erinevusteks on see, et praktilised põhiteadmised ja kogemused on peamiselt erasektoril ehk riigil puudub adekvaatne ülevaade energiatõhususe tegeliku olukorra kohta. Seda võrreldes kasvõi vastavate spetsialistide vähesuse osas avalikus ja erasektoris või riigi poolset ükskõiksust mida sellekohane uuring on välja toonud.¹²¹ Formaalselt kõik justkui toimib, kuid teadmine tegeliku hetkeseisu kohta puudub, mis peamiselt on ka tingitud vähesete kogemuste olemasolust ajalisel vaates. Hoonete energiatõhususe teemadel tehtud uuringuid ja statistikat on tellinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi: MKM) neljal korral aastatel 2012-2017¹²² ja SA KredEx on tellinud pea kahekümnel korral alates aastast 2007¹²³. Energiatõhususe miinimumnõuete tuvastamine loamenetluses toimub üldjuhul läbi visuaalse kontrolli, tuvastades vaid seda kas hoone on projekteeritud ehitusloa menetluse ajal kehtivatele energiatõhususe miinimumnõuetele ja kasutusloa menetluses kontrollitakse kas hoone on ehitatud projektis ette antud miinimumnõuetele. Kui tuvastatakse ehitusloa menetluses, et hoonele on projekteerimise käigus määratud vale energiamärgis mis on antud miinimumnõuete tõendamiseks, siis saadetakse projekt tagasi täiendamiseks. Kui järgmisel esitamisel on nõuetele vastav energiamärgis projektile lisatud, siis väljastatakse ehitusluba, kuid seda, mille alusel uus energiamärgis määrati ei suuda menetlev ametnik objektiivselt hinnata. Seda näiteks põhjusel, et üldine valmisolek tõendamiseks on väga nõrk.¹²⁴ Samas olukorras ollakse ka riigihangete läbiviimisel, mille pakkumiste hindamise eeliseks pidada kontrollimise võimaluse alusel teha kaalutletud otsus.¹²⁵ Kui aga läbipaistvat kontrolli läbi viia ei saa, siis on lõpliku otsuse tegemise kvaliteet küsitav. Ehitushangete puhul ollakse seisukohal, et pakkumiste võrdlemiseks oleks vajalik lähtuda paindlikumast hindamiskriteeriumist,¹²⁶ kuid ka see paneks hankija olukorda, kus ta ei tea mida tegelikult saab. Sisuliselt on hoone energiatõhususe miinimumnõudeid tõendav energiamärgis formaalsus, mida ei suudeta tegelikkuses hinnata ja samuti ei suudeta seda teha peale hoone valmimist tulenevalt erinevatest energiamärgise keerulistest arvutusmeetoditest. See on tingitud sellest, et energiamärgise arvutused üldjuhul ei sisalda mitte valemeid tulenevalt arvutus metoodikast, vaid on märgitud tarkvara programm, millega tulemus on saadud. Isegi seda ei ole võimalik ametnikul hinnata, kas tulemus on saadud

¹²¹ Voll, A jt. (viide 33), lk 135.

¹²² Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Analüüsid ja uuringud. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.mkm.ee/et/uudised-pressiinfo/analüüsid-ja-uuringud#energeetika> (16.02.2020).

¹²³ SA KredEx. Energiatõhususe teadlikkuse suurendamine. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.kredex.ee/et/suurendame-teadlikkust-energiatõhususest/olemasolevate-hoonete-energiatõhusus> (16.02.2020).

¹²⁴ Voll, A jt. (viide 33), lk 9.

¹²⁵ Lember, P. (viide 13), lk 639.

¹²⁶ Samas, lk 640.

nimetatud programmi alusel mida väidetakse. Rääkimata nende programmide rohkusest ja erinevustest.¹²⁷ Sellises olukorras ei ole isegi vahet, kas ametnikul on sellised ametialased teadmised ja pädevus või mitte, sest selline kontroll eeldaks tehniliste vahendite olemasolu ja oskus neid kasutada. Kuna sisuliselt on energiamärgise puhul tegemist formaalse nõudega, siis sellest tulenevalt on selle sisust arusaamine kohati üsna ebaselge ja arusaamatu.¹²⁸ Erinevalt loamenetluse ametnikest on energiamärgise sisulise kontrolli pädevus TTJA-1, mis tuleneb EhS 15. peatükist. Kui aga arvestada hoonete energiamärgisete kasvava kontrollimise vajadusega iga kümne aasta tagant ja seda kogu hoone bilansile, siis võib-olla vähe tõenäoline, et sellega sisuliselt jõutakse tegeleda. Kontrolli teostatakse siis kui tekib vaidlusi ja kahtlusi ebaõigesti väljastatud või arvutatud energiamärgise kohta, kuid selline tegevus on tagajärgedega tegelemine, millest pigem tuleks hoiduda. Seda põhjusel, et eelpool nimetatud olukorrast võivad vaidlused tekkida hilisemal kasutusel tingitud suuremate ülalpidamis kulude tõttu, on väga raske tagant järgi tehtud arvutus või ehitustehnilist viga tuvastada. Samuti oleks nende puuduste tuvastamisel nende kõrvaldamine hilisemas faasis vägagi kulukas ja see omakorda võib suurendada energiatõhususe alaseid kohtuvaidlusi. Saksamaal ollakse selles osas seisukohal, et ehitusloa menetluses tuleks kontroll läbi viia oluliselt põhjalikumalt,¹²⁹ et vältida hilisemast järelevalve käigus repressiivsest haldusorgani sekkumise vajadust ehitustegevusse. Selline meede ehitusloa menetluseks eeldaks küll ametnike kõrgemat tehnilist pädevust, kuid hoiaks kindlamalt ära hoonete energiatõhususe miinimumnõuetest tulenevaid võimalikke kohtuvaidlusi.

Õigus proportsionaalsusele on nii kodanikul kui riigiorganil.¹³⁰ Hoonete energiatõhususe miinimumnõuded peaks olema samuti kehtestatud avalikule ja erasektorile proportsionaalsuse alusel võrdselt, kuid tegelikkuses see nii ei ole. Liikmesriikidele on direktiiviga pandud kohustus olla erasektorile energiatõhususe eesmärkide saavutamisel eeskujuks, kuid ei maksa unustada, et tegelikkuses on avalik ja erasektor üksteisest vägagi sõltuvuses. Näiteks võiks tuua kasvõi selle, et riik vajab erasektori spetsialiste ja erasektor jälle riigi finantseerimistuge läbi toetuste. Vajadus sellise koostöö järgi on tähelepanu pööratud ka vastavates uuringutes¹³¹ ehk erasektor ei suuda pädevat teenust üksi pakkuda. Erinevus seisneb veel direktiividest tulenevate kohustuste imperatiivsuses ehk kui liikmesriikidel on kohustus avaliku sektori keskvalitsuse

¹²⁷ Voll, A jt. (viide 33), lk 18.

¹²⁸ Kurnitski, J jt. (viide 91), lk 33.

¹²⁹ Ramsauer, U. (viide 104), lk 479.

¹³⁰ Kalmo, H. (viide 115), lk 86.

¹³¹ Voll, A jt. (viide 33), lk 135.

omanduses ja kasutuses olevatest hoonetest renoveerida 3% igal aastal ¹³², siis erasektorile sellist kohustust ei ole. Igaiühel kellel on erasektoris võimalust renoveerimiseks toetust saada ja renoveerida soovib, on selleks teatav võimalus olemas, kuid see ei ole kohustus. Keskvalitsuse omanduses ja kasutuses olevatest hoonetest kogu mahtu arvestades on avalik hoonefond võrreldes erasektoriga olematu. ¹³³ Seega ongi hetkel olukord kus riik vastutab ja erasektor võib hoonete energiatõhususe ellu viia, aga ei pea. Vähe sellest, kui aga avalik sektor ei suuda enda kohustusi eeskujuna täita või on selle täitmisega hädas ¹³⁴, ei oleks justkui õigustust nõuda miinimumnõuete täitmist ka erasektorilt, rääkimata nende sanktsioneerimisest nõuete mittetäitmisel, tulenevalt väärteo koosseisuna ehitusseadustikust. Kirjeldatud hetkeolukord kindlasti ei soosi energiatõhususe eesmärke saavutada ja seda tuleks esimesel võimalusel olulisel määral parandada.

Kui võib-olla esmapilgul tundub, et ehitamine on nii renoveerimine kui ka uue hoone püstitamine, siis teoreetiliselt see nii ongi, kuid tegelikult on tegemist vägagi erinevate tegevustega. Renoveerimine on tegelikult vaid üks osa hoone elukaare mõttes erinevalt uue hoone kavandamisest, projekteerimisest, ehitamisest, kasutamisest, hooldamisest ja hilisemast lammutamisest. Uue hoone elukaare ¹³⁵ tsüklis jääks renoveerimine ehitamise ja lammutamise vahele ehk nende vahelist ajavahet pikendatakse oluliselt või täpsem oleks öelda, et lükatakse edasi. Samas võib-olla olukordi, kus mingeid hooneid on juba varasemalt renoveeritud, kuid mitte tänapäevastele nõuete vastavalt. Mis tingib olukorra, et selline mahukas töö tuleb uuesti ette võtta. ¹³⁶ Renoveerimise puhul on oluline teada, et kui hoonet on peale valmimist 50 aastat hiljem renoveeritud, siis peale renoveerimisaja tasuvuse täitumist või selle algusest 30 aasta pärast ei ole hoone mitte 30 aastat, vaid 80 aastat vana. Mis omakorda tähendab, et täna renoveerimata suurpaneel kortermajade renoveerimist tuleb alustada nende tööea lõpus. ¹³⁷ Isegi renoveerimise või olulise rekonstrueerimise puhul ei pruugita hinnata üldjuhul hoone püsimiseks ja ohutuseks vajalikke kandekonstruksioone, rääkimata nende parandamist, sest selline tegevus renoveerimistoetuse andmisel peaks olema energiatõhususe miinimumnõuete saavutamisel abikõlbulik. Vastasel juhul toetus sellistele tegevustele ei laieneks ja jääks kanda

¹³² Direktiiv 2012/27/EL (viide 39), artikkel 5, lg 1.

¹³³ Esser, A jt. (viide 71), lk 36.

¹³⁴ Avaliku sektori hoonete energiatõhusus. Riigikontrolli aruanne 24.05.2018, lk 2. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2464/language/et-EE/Default.aspx> (16.02.2020).

¹³⁵ Kask, K. jt. (viide 56), Joonis 9, lk 21.

¹³⁶ Kalamees, T; Öiger, K; Kõiv, T-A; Liias, R; Kallavus, U; Mikli, L; Lehtla, A; Kodi, G; Luman, A; Arumägi, E; Mironova, J; Peetrimägi, L; Korpen, M; Männiste, L; Murman, P; Hamburg, A; Tali, M; Seinre, E. Eesti eluasemefondi suurpaneel-korterelamute ehitustehniline seisukord ning prognoositav eluiga, uuringu lõppraport. Tallinna Tehnikaülikool. Tallinn 2009. lk 18.

¹³⁷ Samas, lk 7.

omavahenditest toetuse saajal. Samas peab tõdema, et hoone kandekonstruktsioonide hindamist ei olegi võimalik ja igakord otstarbeks teha ning kui hoone visuaalne vaatlus mingeid ohu märke ei näita, siis otsustataksegi olemasolevad välisseinad uute fassaadikatetega katta, ilma kandekonstruktsioone põhjalikumalt uurimata. Selline suhtumine on aga väga vale, kuna kõige esmane ülesanne oleks tagada enne renoveerimist avariihohtlike olukordade kaardistamine ja likvideerimine. Peale mida tuleb tagada tervislik sisekliima ja ohutus ning seejärel tuleks alles alustada energiatõhusust parandavate meetmetega.¹³⁸ Peale välisseinte soojustamist ei ole enam paraku võimalik tulevikus näiteks välisseinte kandekonstruktsioonide kandepüsivust hinnata ilma konstruktsioone avamata, mis võib halvemal juhul kaasa tuua varisemisohtlike hoonete teket, sest hooned ei täida enam ehitusseadustikust tulenevaid ehitisele esitatavaid olulisi nõudeid.¹³⁹ Sobivaim on renoveerimismeede energiatõhususe parendamisel pigem otstarbekas miljöövärtuslike, muinsuskaitsealuste ja muude eripäraste hoonete puhul mis on kirjeldatud EhS § 62 ja milledele ei kohaldu hoonete energiatõhususe miinimumnõuded.

Nagu eelnevalt kirjeldatud on renoveerimise puhul tegemist siiski hoone eluea pikendamisega ja seda ilmestavad renoveerimisjärgsete uurimuste tulemusena saadud energiatõhususe nii tehnilised- kui majandusnäitajad ja energiaklassi tõstmise efektiivsus. Aastal 2014 esitas Tallinna Tehnikaülikool (edaspidi: TALTECH) uuringu energiatõhususe teemal, mille sisuks oli Sõpruse pst 244, Tallinnas korterelamu renoveerimisjärgne analüüs. Kogu renoveerimise investeeringu maht oli 450 000 €¹⁴⁰ Kui hinnata antud hoone renoveerimisjärgseid majandustulemusi ja energiatõhususe miinimumnõuetele vastavust mis on uuringus välja toodud, siis need on pehmelt öeldes ülimalt tagasihoidlikud. Esiteks on tulemuste võrdlemisel võrreldud kõige kulukama (2007) ja kõige säästlikuma (2012) aastate tulemusi ehk mis annab kulude suhteliseks vähenemiseks 29%. Siiski oleks otstarbekam tõesema tulemuse saamiseks arvestada 2007-2009 aastate aritmeetilist keskmist, mis oleks andnud kulude vähenemise tulemuseks vaid ca 24%. Kasutades rehkendust edasi aritmeetiliste arvutuste põhjal ja et ka järgnevad aastad ei ole kõik sarnased, siis iga aastaselt hoitaks kokku kogu hoone energiatarbimiselt 9 471 €, mis omakorda teeb iga korteri kohta kokkuhoidu 13,1 €/kuus. Kui selliste mahukate tööde ettevõtmine tuleks finantseerida omavahenditest, tuleks eelpool nimetatud rehkenduste põhjal tasuvusajaks ca 48 aastat. Sisuliselt tähendaks selline tasuvusaeg seda, et kui tasuvusaeg kätte jõuab, oleks ühel korteril nende tingimuste põhjal, 2014 a.

¹³⁸ Kalamees, T jt. (viide 136), lk 17; 164 jj.

¹³⁹ Samas, lk 149.

¹⁴⁰ SA KredEx. Sõpruse pst 244, Tallinn korterelamu renoveerimisjärgne uuring, lk 9. Arvutivõrgus kättesaadav: https://kredex.ee/sites/default/files/2019-03/Sopruse_pst_244_korterelamu_renoveerimisjargne_uuring.pdf (16.02.2020).

hindasid arvestades, võimalus puhtalt kokku hoidma hakata 13,1 €kuus. Kuid siis võib hoone juba vajada uute remonttööde planeerimist ja teostamist. Kuna antud hoone renoveerimiseks saadi toetust ja omafinantseering läbi pangalaenu oli summas 292 500 €arvestamata intressi ja hoolduse kulusid, siis tuleks eelpool tehtud arvutuste põhjal tasuvusajaks ca 31 aastat.¹⁴¹ Lisaks tuleb ära märkida, et antud renoveerimise tulemusena saavutati ühe energiakasutuse klassi võrra parem tulemus renoveerimise eelsest olukorrast,¹⁴² kuid kindlasti paranesid renoveerimisjärgselt elanike elukeskkonna tingimused. Sellise renoveerimise tulemusena parandatakse küll hoone energiatõhusust, kuid lahendamata jääb kogu hoonega seonduv infrastruktuur,¹⁴³ millest üks olulisem on parkimine vanade korterelamute rajoonides. Antud uuringu tulemusi kinnitab ka varasem uuring, mille tulemusena saadi hinnanguliseks kortermaja eluea pikenemiseks 25-40 aastat ja selle tulemusel suurenevat turuväärtust.¹⁴⁴ Viimane väide on siiski küsitav, sest tehes sellise suure investeeringu, saaks kõrgemat turuväärtust nautida, vaid seda kinnisomandit renoveerimisjärgselt kohe müües.

Tänaste teadmiste ja võimaluste pinnalt saab väita, et teoreetiline teadmispõhine valmisolek peagi saabuva liginullenergia hoonete planeerimise, projekteerimise ja ehitamise nõuete kasutamiseks ollakse Eestis siiski valmis. Seda nii energiatõhususe regulatsiooni osas kui ka tehniliselt ja kogu ehitussektorit arvestades. Suuremahuliste uusarenduste puhul on võimalik juba varajases staadiumis arvestada erinevate energiatõhusust tagavate planeerimislahendustega, infrastruktuuriga ja projekteerida kaasaegsetest materjalidest energiasäästlikke liginullenergia hooned koos tipptehnoloogiliste tehnosüsteemidega. Kui rääkida elamufondist, siis liginullenergia hoonete efektiivsus võrreldes oluliselt renoveeritavate hoonetega võib energiatõhususarvude piirväärtusi hinnates olla ligi 30 %¹⁴⁵ kõrgem ja vähem renoveeritud hoonete puhul veelgi kõrgem. Selline efektiivsus võiks iseenesest olla ajendiks panustada amortiseerunud hoonete renoveerimise asemel rohkem uutesse arendustesse saavutades juba esimestel kasutusaastatel 30% rohkem energiasäästu iga aastaselt. Vähemolulised ei ole ka ühehoone mahulised arendused elamurajoonide siseselt, sest siis on KOV-l võimalus arendajalt halduslepingu raames nõuda välja ehitada ka hoonet teenindav infrastruktuur ja seda mõningatel kordedel isegi rohkemal määral kui vahest seda tarvis oleks. Selle tulemusel lahendatakse peamiselt juurdepääsu võimalused koos vastavasisulise liikluskorraldusega, parkimisküsimused ja teostatakse nõuetele vastav tänavavalgustus.

¹⁴¹ SA KredEx. Sõpruse pst 244. (viide 140), lk 51-52.

¹⁴² Samas, lk 53.

¹⁴³ Hoonet teenindavad maa-alused ja maapealsed rajatised.

¹⁴⁴ Kalamees, T jt. (viide 136), lk 168.

¹⁴⁵ RT I, 22.08.2019, 2. (viide 87), Lisa 2.

Selliseid tegevusi aga hoonete renoveerimistööde käigus üldjuhul ei teostata või kui siis hädapärases mahus oma vahenditest, sest tegemist ei oleks taaskord energiatõhususe parandamise toetuste eraldamise kontekstis abikõlblike tegevustega, mille kohta saab lisainfot SA KredEX kodulehelt.

Järgmise nüansina on vajadus esile tuua finantsmehhanismide olulisust kogu hoonete energiatõhususe saavutamisel aastaks 2050. Oluline on selliste mehhanismide rakendamine avalikus ja erasektoris ühiselt, mida töös ka eelnevalt sai esile tõstetud. Saavutamaks seeläbi peamiselt avalikus sektoris keskvalitsuse hoonete 3% renoveerimist iga aastaselt ja tugevdades energiatõhususe arengut. Erasektoris oleks finantsmehhanismid peamise motivaatorina hoonete energiatõhususe eesmärkide saavutamisel. Lisaks on vaja jõuliselt panustada rahaliselt energiatõhususega seonduvate teadustegevustesse õppekavade loomisel ja spetsialistide koolitamisele. Elamumajanduses energiatõhususe meetmete rakendamise puhul on finantsmehhanismide loomine ja stabiilsus eriti olulisel kohal. Olgu selleks renoveerimine või uued hooned. Täna turuolukorras soositakse toetusi jagada siiski rohkem renoveerimisega seonduvatele ettevõtmistele ja uusarendused on pigem alarahastatud või pole seda üldse. Arvestades veel eelpool esile toodud asjaolusid arvestades, et uusarendused olenemata nende mahust on oluliselt efektiivsemad energiasäästu tagamisel ja lisaks uuele hoonele tagatakse arenduse käigus olulises mahus vajalike infrastruktuuride välja ehitamist. Seega on igati mõistlik eelkõige uurida välja suuremat efektiivsust saavutatavad meetmed ja neid olulisel määral toetada. Kasutu on olemasolevad vahendid energiatõhususe parandamiseks ühtlaselt ära jagada kõikide vajaminevate meetmete vahel, sest siis jäävad lihtsalt palju oluliste ja efektiivsete meetme arendamised pooleli või potentsiaal kasutamata. Eestis on väljendatud energiatõhususe rahastamise vajadust Eesti Vabariigi Valitsuse poolt 20.10.2018 heakskiidetud „Energiamajanduse arengukava aastani 2030“ (edaspidi: ENMAK2030) arengukavas.¹⁴⁶ Kavas hinnatakse valdkondlikku investeerimise vajalikuks kuluks, energiamajandusega seonduvatele tegevustele hoonefondi osas, aastatele 2015...2030 olemasolevate meetmete ja tegevuste jätkamisel 960 mln €a ning ENMAK 2030 täiemahulise rakendamise puhul 1,165 mlrd €a. Selliste rahaliste vahendite vajaduse tõttu peaks veel eriti hoolikalt kaaluma kõige efektiivsemate meetmete toetamist ja seda enam olukorras kus sellisid vahendeid ei suudeta tegelikkuses tagada. Siseriiklikult toetatakse siiski vaid peamiselt olemasoleva elamufondi energiatõhususe parandamist läbi SA KredEx, mille taotluste voorud suletakse kiirelt, sest

¹⁴⁶ Energiamajanduse arengukava aastani 2030. Vabariigi Valitsus 20.10.2017, lk 114, 115. RT III, 24.10.2017, 1.

vahendeid soovijatele ei pruugi lihtsalt jaguda.¹⁴⁷ Selline olukord kahjuks seab tugevalt kahtluse alla energiatõhususe eesmärkide saavutamise planeeritud ajaks laiemalt.

Esmaseks põhi teemaks sobivuse sisulisel hindamisel seisneb hoonete energiatõhususe eesmärkide saavutamise kindlas plaanis või selle puudumises. Seda nii aja, vahendite kui inimeste ressursse arvestades. Peab tunnistama, et energiatõhususe miinimumnõuetest üksi ei piisa. Olgugi, et haldusorgani võetud hoonete energiatõhususe eesmärgid ja liigkõrge ambitsioon ei ole justkui haldusorganile endale siduv, oleks kindlate teadmiste põhjal plaane teha märksa tulemusrikkam või vähemalt eeldused selleks tunduvalt reaalsemad. Hoonete energiatõhususe eesmärkide saavutamisel on siiski kõige olulisem selle elluviija ehk inimese, alates töömehest kuni tippjuhi ja -poliitikuni välja. Seega üks kõik kui kõrgeid eesmärke püstitada ja üks kõik kui palju raha energiatõhususele kulutada ei saavutata neid eesmärke kunagi kui puuduvad vajalike teadmiste ja oskustega inimesed. Täna EL poolt seatud eesmärgid seda kahjuks soosivad, sest sellega ei olda hädas mitte ainult meil Eestis, vaid ka mujal riikides pärsivad sarnased takistused eesmärkide saavutamist.¹⁴⁸

Teiseks oluliseks teemaks sobivuse hindamisel tuleb ära märkida riigi poolset kontrolli hoonete energiatõhususe miinimumnõuete täitmise üle või selle puudlikkust. Arvestades, et peamised praktilised kogemused ja praktilised teadmised on erasektori käes, siis on raske ette kujutada, kuidas riik seda kõike kontrollida suudab või kas tahabki.¹⁴⁹ Volitatud energiatõhususe spetsialist, tase 8 kvalifikatsiooni omab Eestis kokku neliteist isikut ja nendest vähem kui pooled teostavad igapäevast sellealast riiklikku teadustööd. Kokku on energiatõhususe kutsetunnistusi väljastatud neljakümne kahele¹⁵⁰ spetsialistile v.a kõrgkooli lõpetanud esmase energiatõhususe kutse saajad. Tulenevalt vajadusest on spetsialiste ilmselgelt vähe, kuid samas tuleb tõdeda, et juurdekasv siiski aasta-aastalt jätkub. Areng on ühest küljest hea, kuid siiski seisab riik olukorra ees kus erasektor omab rohkem vajaminevaid praktilisi teadmisi ja seda just läbi kogemuste ning riiklikult koordineeritud tegevused koosnevad pigem energiatõhususe alasest riiklikust teadustööst ja EL poolt nõutavate analüüside koostamist tegevuskavade sisustamiseks. Hoonete energiatõhususe miinimumnõuete täitmise kontrolli raskendab veel asjaolu, et nõuded liikmesriikidele on imperatiivsed tulenevalt keskvalitsuse hoonete 3%

¹⁴⁷ SA KredEx. Energiatõhususe suurendamise toetused. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.kredex.ee/et/teenused/energiatohususe-suurendamiseks> (17.02.2020).

¹⁴⁸ Parejo-Navajas, T. (viide 6), page 358.

¹⁴⁹ Kalamees, T jt. (viide 136), lk 135.

¹⁵⁰ Kutsekoda. Kutsetunnistused. Valdkond: ehitus, arhitektuur, kinnisvara, Kutseala: ehitiste energiatõhusus. Arvutivõrgust kättesaadav: https://www.kutseregister.ee/kutsed/avalik_kutsetunnistused/ (17.02.2020).

renoveerimiskohustusest aastas, kuid erasektorile valdavalt mitte. Erasektorile tekib kohustus miinimumnõudeid järgida, vaid uute hoonete arendamisel ja ehitamisel, mille juurdekasv on aga aeganõudev arvestades elamumajanduse renoveerimisvajaduse mahtu. Kui alustatakse olemasolevate hoonete renoveerimise kavandamist, siis sõltub nõuete järgimine näiteks sellest kui suurt renoveerimise toetust soovitakse või mis on üldisemad renoveerimisvõimalused omafinantseeringust lähtudes. Kui majaelanikel võimalusi ei ole, siis ei võeta ka renoveerimist ette. Selline riigi tasakaaluta olek erasektori ees teeb hoonete energiatõhususe eesmärkide saavutamise arusaadavalt veelgi keerulisemaks. Eesmärkide tagamist saaks oluliselt suurendada vaid avaliku ja erasektori väga tiheda ning konstruktiivse koostöö jõulise arengu puhul. Koostöö ei tähendaks mõistagi seda, et erasektor panustab ja avalik mitte.

Kolmandaks teemaks hoonete energiatõhususe miinimumnõuete sobivuse sisulisel hindamisel on oluline käsitleda renoveerimise ja uute hoonete arendamise tasakaalu. Vajalik on püüda selgusele jõuda, milline energiatõhususe meede on efektiivsem ja otstarbekam. Nagu eelnevalt välja toodud on elamumajanduse renoveerimismahu vajadus ca 80% ehk sisuliselt peaks kogu praegune ehitussektor pühenduma renoveerimisele, mitte uusarendustele ja seda vähemalt järgmiseks 30 aastaks. Selline suund ei pruugi olla väga jätkusuutlik kui rääkida innovatsioonist ehitussektori arendamisel laiemalt ja pidevalt kasvavast vajadusest kvaliteetse eluaseme järgi. Pigem tuleks ikka anda suurem panus ehitussektori innovatsiooni, et saavutada parim ja jätkusuutlikum efektiivsete liginullenergiahoonete juurde arendamine. Juba varasemalt on töös välja tulnud, et ehitussektoris on väga madal innovatsioon, mis pidurdab kogu majandustegevuse arengut. Samal ajal teostada ka mingites mahtudes renoveerimist kus muud võimalused energiatõhususe parandamiseks on oluliselt piiratud. Nagu eelnevalt kirjeldatud, võiks näiteks seda rakendada miljöövääruslike või muinsuskaitsete eluhoonete puhul. Efektiivsuse tõstmiseks tuleb hinnata ümber tõsiselt toetuste osad, sest hetkel toetatakse põhimahus vaid renoveeritavaid hooneid, kuid toetada oleks mõistlik ka uusarendusi. Uusarendused elavdavad sektorit oluliselt, toovad riigile rohkem maksutulu ja on peale kasutusele võttu ülalpidamiskulude poolest renoveeritavatest oluliselt energiatõhusamad. Selge on see, et hoonete renoveerimine ja liginullenergiahoonete ehitamine soodustavad mõlemad energiatõhususe eesmärkide poole liikuda, kuid leida tuleb sobivaimast lahendustest sobivaim.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et peamisteks energiatõhususe miinimumnõuete täitmist takistavateks teguriteks Eestis on ressursipuudus, ebaselgus energiamärgise olemuse ja vajaduse hindamisel, avaliku sektori puudulik eeskuju, avaliku ja erasektori nõuete

ebaproportsionaalne tasakaal ja elamumajanduses uusarenduste vähene toetamine. Kui läheneda sobivuse hindamisele radikaalselt, siis võiks eelneva analüüsi põhjal öelda, et Eesti ei suuda takistavate tegurite tõttu täies mahus energiatõhususe miinimumnõudeid rakendades energiatõhususe nõudeid aastaks 2050 täita ja seega ei ole energiatõhususe miinimumnõuded sobivad.¹⁵¹ Sellist radikaalset hoiakut ei saaks selletõttu aluseks võtta, kun üldine idee on valdavalt see, et seadusandjal on õigus eksida.¹⁵² Samas tuleb arvestada, et energiatõhususe miinimumnõuded aitavad siiski energiatõhususe eesmärkide saavutamisele kaasa, mille tõttu ei ole mõistlik vaid radikaalsest seisukohast lähtuda. Seega võib üldises plaanis väita, et Eesti ehitusseadustikus sätestatud hoonete energiatõhususe miinimumnõuded soodustavad rohkemal või vähemal määral hoonete energiatõhususe eesmärkide saavutamist laiemalt, ükskõik kui keerulisteks nende täitmine kujuneda võib. Energiatõhususe miinimumnõuete puhul ei ole tegemist ilmselgelt ebasobivate abinõudega ja seetõttu võiks tegemist olla pigem proportsionaalselt sobivate nõuete põhiseaduspärasuse mõttes.

3.2. Nõuete vajalikkus kitsamas tähenduses

Kui sobivuse hindamisel oleks tuvastatud, et energiatõhususe miinimumnõuete puhul oleks tegemist ilmselgelt ebasobivate meetmetega energiatõhususe eesmärkide saavutamisel, siis oleks langenud ära ka vajadus kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust vastavalt Eesti põhiseaduses kirjeldatule. Ilmselge ebasobivuse tuvastamisel oleks saanud väita, et energiatõhususe miinimumnõuded ei ole kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega. Kuna energiatõhususe miinimumnõuded aitavad siiski energiatõhususele kaasa, tuleb jätkata nõuete vajalikkuse hindamist kitsamas tähenduses.

Töö varasemates osades on kirjeldatud, et vajalikkuse hindamise laiem idee on leida haldusorgani valitud abinõule võimalusel isikut vähem koormavam, kuid sama efektiivne kui esimene abinõu. Sealjuures arvestades vähem koormavat abinõud ka haldusorganile endale. Hoonete energiatõhususe miinimumnõuete kehtestamise kohustus tuleneb liikmesriikidele hoonete energiatõhususe direktiivist. Mis tähendab, et liikmesriigid on sunnitud ise EL õiguse üle võtmisel objektiivselt hindama, kui koormavad või leebed energiatõhususe miinimumnõuded siseriiklikult kehtestada. Ühest küljest oleks tegu justkui riigi võimalusega valida vähem koormavat abinõud põhiõiguste kandja suhtes vältides põhiõiguste rikkumist,

¹⁵¹ Triipan, M. (viide 109), lk 307.

¹⁵² Samas, lk 308.

kuid madalamate miinimumnõuete kehtestamisel väheneks energiatõhususe eesmärkide saavutamise efektiivsus. Seetõttu võiks EL õiguse ülimuslikkust arvestades liikmesriigi õiguse ees järeldada, et energiatõhususe miinimumnõuded on justkui ainuvajalikud, sest liikmesriigil on direktiivist tulenevast kohustusest piiratud võimalused leida isikut vähem koormavam, kuid sama efektiivne abinõu kui seda on energiatõhususe miinimumnõuded.

Hoonete energiatõhususe miinimumnõudeid hinnata proportsionaalsuse teise astmena ehk vajalikkust kitsamas tähenduses on ilmselt kõige keerulisem selle vaieldavuse tõttu. Seda eelkõige tulenevalt juba sektorite võimalikest erimeelsustest, ehk kui avalik sektor oma kohustustest tulenevalt oleks seisukohal, et abinõud energiatõhususe eesmärkide saavutamiseks on vajalikud, siis erasektor sooviks võiks olla seisukohal, et pigem mitte. Erasektori seisukoht võiks tuleneda näiteks sellest, et kõik lisatingimused piiravad ehitusvabadust ja kui ei ole valida erinevate paindlike võimaluste vahel, siis võib juhtuda, et kinnisvara jääb soetamata, arendamata või ehitamata. Teiseks võib liigne ehitusvabaduse piiramine kaasa tuua olukorra, kus hakatakse soetama kinnisvara, millelele energiatõhususe miinimumnõuded ei kehti. Näiteks soetatakse miljöövärtuslikul alal soodsatel tingimustel kehvas seisus kinnisvara ja lihtsalt kasutatakse seda, mitte ei renoveerita, sest keegi seda otseselt nõuda ei saa. Küll on aga eelneva käigus käsitletud energiatõhususe miinimumnõuetest tekkivaid kohustusi liikmesriikidele, mis tulenevad direktiividest ja kohustavad peamiselt olemasolevaid hooned renoveerima ja uusi hooned ehitama juba lähitulevikus liginullenergia hoonetena, millede energiatõhususe miinimumnõuetele vastavaust hinnatakse ja esitletakse energiamärgisega. Vaatamata vaieldavusele püüab antud alapeatükk analüüsides hinnata erinevaid vaatenurki energiatõhususe miinimumnõuete vajalikkuse kohta, mis on kehtestatud olemasolevate hoonete renoveerimisel ja uute liginullenergia hoonete ehitamisel.¹⁵³

Enne veel kui asuda energiatõhususe miinimumnõuete vajalikkust hindama, tuleb arvestada energiatõhususe eesmärkide saavutamisel asjaoluga, et Eesti elamufondist kuulub vaid 4% avalikussektori omandisse¹⁵⁴ ja 90% korterelamutest on ehitatud enne 1991 aastat¹⁵⁵ ehk just see osa elamufondist mis vajaks kõige enam tähelepanu energiatõhususe parandamisel. EL tervikuna on seis mõnevõrra parem, sest elamufondi mahtu hinnatakse liidus kokku 75% kogu hoonete mahust, millest arvestatav osa on samuti erasektori omandis¹⁵⁶ ja vaid 10%

¹⁵³ RT I, 22.08.2019, 2. (viide 87), Lisa 2.

¹⁵⁴ ENMAK2030 (viide 146), lk 55.

¹⁵⁵ Lauri, M. SA KredEx. Korterehamute renoveerimisturu ülevaade ja perioodi 2010-2014 korterehamute rekonstrueerimistoetuste analüüs. Tallinn 2014, lk 4.

¹⁵⁶ Šajn, N. Energy efficiency of buildings. European Union 2016, page 6.

olemasolevatest hoonetest kokku hinnatakse olevat energiatõhusad.¹⁵⁷ Kirjeldatud asjaolud näitavad, mis raskendab Eesti ja teiste liikmesriikide avalikul sektoril olulisel määral energiatõhususe miinimumnõudeid rakendada, olla eeskujuks erasektorile ja seeläbi saavutada energiatõhusama elamufondi kiire areng. Selge on aga see, et selline olukord võib sundida liikmesriike kasutusele võtma vahest liiga intensiivseid ja mitte vajalikke meetmeid, mis omakorda võivad kaasa tuua erinevaid põhiõiguslikke riiveid, et midagigi saavutada. Seda selles mõttes, et kui eraomanduses oleva kinnisvara renoveerimise või uute hoonete ehitamise aktiivsus on liiga madal, siis püütakse meeletult energiatõhususe miinimumnõudeid rakendada nende kaudu, kes soovivad olemasolevaid hooneid renoveerida või uusi liginullenergia hooneid ehitada. Seda enam peaks selline olukord suunama liikmesriike valima vaid vajalikke ehk isikuid vähem koormavaid abinõusid energiatõhususe eesmärkide saavutamisel ja seda mõistagi efektiivselt.

Kuna eelkõige piiravad ehitusseadustikus sätestatud energiatõhususe miinimumnõuded peamiselt ehitusvabadust,¹⁵⁸ siis esmalt võiks analüüsida, kas nende nõuete tulemusel midagi paraneb ehitussektoris laiemalt või juhtuks see ilma nende nõuetetagagi. Nii nagu üleüldine tehniline areng, nii on ka ehitussektor pidevas arengus, mida isegi hoonete energiatõhususe direktiiv mõõnab,¹⁵⁹ andes juhised miinimumnõudeid muuta kui tehniline areng seda nõuab. Tegu oleks justkui olukorraga kus reguleeritakse õiguslikku olukorda mis iseenesest on just nagu olevik juba. Selline olukord aga mitte ei vii energiatõhususe eesmärkidele lähemale, vaid fikseerib õiguslikult hetkeolukorra, milleks ollakse võimelised nii võimaluste kui teadmiste poolest. Lisaks tuleb arvestada, et liginullenergiahoonete regulatsioonist tulenevad nõuded saavutatakse juhul kui hoonele projekteeritakse lokaalsed energiatootmise jaamad. Üheks selliseks võimaluseks on näiteks PV¹⁶⁰ paneelide süsteem, millega toodetakse elektrienergiat omatarbeks ja kui kõike PV paneelidest toodetavat energiat ära ei tarbita, siis müüakse seda tagasi võrguteenuse operaatorile. Tuues eelpool mitmel korral esile tehnilise arengu kui protsessi, siis näiteks PV süsteemide areng on saanud alguse aastast 1839,¹⁶¹ mis ilmestab tegelikkust kui pikaks võivad ja üldjuhul kujunevadki erinevad tehnilised arengud olenemata nende regulatsioonidest. Ilmselt tuleb siinkohal nõustuda, et olgugi energiatõhususe miinimumnõuete näol tegemist energiatõhususe eesmärkide saavutamise vundamendiga,

¹⁵⁷ Šajn, N. (viide 156), lk 3.

¹⁵⁸ Mikli, S., Pelisaar, A. (viide 82), lk 185.

¹⁵⁹ Direktiiv 2010/31/EL, (viide 7), lk 14, põhjendus 10.

¹⁶⁰ Päikesepaneel (ing: *photovoltaic cells*).

¹⁶¹ Fraas, L.; Partain, L. Solar Sells: A Brief History And Introduction. Second Edition. John Wiley & Sons 2010. page 3.

puudub vähesest kogemusest teadmine, kas need nõuded ka vajalikud on ja sihile viivad. Ehitusvabaduse kui omandipõhiõigus osa ¹⁶² piiramine võiks pigem olla mittevajalik abinõu suuremas plaanis, sest ilmselge on see, et olemasolevaid hooned renoveeritakse ja uusi liginullenergia hooned ehitatakse vaid siis kui selleks võimalus on, olgu selleks omavahendid või toetuse saamine. Arvestades ehitusekori mitmekülgust ja mastaape, eelkõige direktiividest tulenevat vajalikku renoveerimise mahtu, tuleks kindlasti paindlikumaid ja rohkem efektiivseid võimalusi leida energiatõhususe nõuete eesmärkide saavutamiseks laiemalt. Seda eelkõige põhjusel, et motiveerida elamufondi erasektori poolt veel rohkem uuendama, kui seda täna tehakse.

Teiseks tuleks esile tuua olemasolevate hoonete renoveerimise või uute liginullenergia hoonete ehitamise vajalikkuse hindamine energiatõhususe eesmärkide saavutamisel. Nagu töös varasemalt selgitatud, on renoveerimine ehitustegevusena hoone üks väike elukaare osa, mida sisuliselt ehitamine laiemalt endas sisaldab. Kui vajalikkuse analüüsimise sisuks on hinnata olukorda kus ühele põhiõigust riivavale abinõule tuleb leida vähemalt sama efektiivne ja isikut vähem koormav abinõu või tuleb olemasolevat õigustada, ¹⁶³ siis võib öelda, et olemasolevate hoonete renoveerimine ja uute liginullenergia hoonete ehitamine võiks teineteist justkui välistada. Seda põhjusel, et mõlemal energiatõhususe miinimumnõuetest tuleneval juhul, mis võivad põhiõigusi riivata, võib esineda põhiõiguste kandjaid vähem ja rohkem koormavaid omadusi. Hoonete renoveerimise eelisenä liginullenergia hoonete ehitamisega võrreldes, võiks esile tuua mõnevõrra väiksema tööde mahu. Üldjuhul puuduvad hoonete renoveerimisel detailplaneeringu nõuded ¹⁶⁴ ja projekteerimistingimuste nõuded, ¹⁶⁵ mis lihtsustavad oluliselt tööde planeerimist ja kavandamist. Samuti puudub hoonete renoveerimisele loakohustus ¹⁶⁶ ja renoveerimise tööde mahtu saab ise valida vastavalt võimalustele. Renoveerimise üheks peamiseks eeliseks tuleks nimetada veel riikliku toetuste võimalust, mida tänaste tingimuste alusel liginullenergia hoonete planeerimisel ei jagata. Küll aga käib toetuste saamine omadel tingimustel ¹⁶⁷ ja kas toetust üldse lõpuks saadakse on jällegi omaette küsimus. Seega võiks nende tingimuste põhjal tõdeda, et liginullenergia hoonete ehitamise nõue ja sellest tuleneva võimaliku põhiõigusliku riive puhul oleks hoonete renoveerimine justkui isikut vähemkoormav abinõu energiatõhususe nõuete eesmärkide saavutamisel elamumajanduses. Küll aga on hoone

¹⁶² Mikli, S., Pelisaar, A. (viide 82), lk 185.

¹⁶³ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

¹⁶⁴ Planeerimisseadus. RT I, 19.03.2019, 104. § 125.

¹⁶⁵ RT I, 21.12.2019, 5. (viide 83), § 26.

¹⁶⁶ Samas, Lisa I.

¹⁶⁷ Kortere lamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused ja kord. RT I, 26.04.2019, 7.

renoveerimise kui energiatõhususe saavutamise abinõu puhul küsitav selle efektiivsus ja kuivõrd koormavad on need abinõud kolmandatele isikutele ning toetustena tehtavate kulutuste osas riigile, milledega samuti tuleks arvestada.¹⁶⁸ Seevastu liginullenergia hoonete ehitamisel on kindel eelis efektiivsuses, võrreldes hoonete renoveerimisega. Efektiivsus väljendub laiemalt kogu hoone elukaare ehk eluea mõttes ja kitsamalt oluliselt väiksemate ülalpidamiskulude osas vähemalt 30-50 järgmist aastat. Kuigi esmapilgul võiks kehtiva regulatsiooni alusel väita, et arendajatele on planeeringute ja loakohustuste nõuded liginullenergia hoonete planeerimisel võrreldes olemasolevate hoonete renoveerimisega koormavamad, kaaluvad siiski need kohustused üle lisaväärtused mis uusarendused avalikule ruumile laiemalt annavad. Olgu nendeks väärtusteks kas kaasaegne linnaruum või uusarendusi teenindav energiatõhus infrastruktuur. See omakorda vähendab linnakodanike kui kolmandate isikute võimalikke riiveid parema elukeskkonna tõttu ja riigi finantskoormust kulutuste näol toetuste jagamisel olemasolevate hoonete renoveerimiseks. Riigile saadava lisakasuna tagab suuremamahuline innovatiivne elamuarendus valitsemissektorile suuremaid kaudseid ja otseseid tulusid.¹⁶⁹ Eelneva põhjal võiks tõdeda, et liginullenergia hoonete planeerimine oleks energiatõhususe miinimumnõudeid järgides hoonete renoveerimisest põhiõiguste kandjale justkui koormavam, arvestades planeeringute ja loamenetluste kohustust ning toetusmeetmete puudumist, kuid hinnates suures pildis nõuetest saadavaid lisaväärtusi võivad kohustused lõppastmes devalveeruda.

Olenemata vajalikkuse hindamist riigi või erasektori kasuks, tuleb lõppkokkuvõttes leida meetmed mis võiksid kõige kiiremini võimalikult paremaid energiatõhususe tulemusi elamumajanduses tagada. See tähendab, et tuleb selgeks teha suund, kas renoveerida suur hulk olemasolevaid hooneid, millega sisuliselt lükatakse vaid edasi olemasolevate hoonete eluiga või ehitatakse riigi toel hulga rohkem liginullenergiahooneid, mis tagavad samas mahus energia lõpptarbimise elamumajanduses. Seda, et Eestil on võimekus liginullenergia korterelamuid kõrgetasemeliselt kavandada ja ehitada pole kahtlustki. Seda näitab viimati näidishoone põhjal läbi viidud uuring Põhjamaades, mille tulemusel selgus, et Eesti liginullenergia hoone tulemused olid kõige lähedasemad võrreldes teiste naaberriikidega, mis vastasid Euroopa Komisjoni soovitudele.¹⁷⁰ Peale kõrge võimekuse uusi hooneid liginullenergia nõuetele vastavalt ehitada, on uute hoonete eluiga renoveeritavatest pea poole pikem. Seetõttu tuleks ka

¹⁶⁸ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

¹⁶⁹ ENMAK2030 (viide 146), lk 114.

¹⁷⁰ Kurnitski, J. NZEB requirements in Nordic countries. REHVA Journal – December 2019. p 12.

riigil vajalikkust arvestades lähtuda eelkõige efektiivsemast meetmest ehk lühemast teest eesmärgile lähemale.

Kolmandaks asjakohaseks nõudeks tuleks hinnata energiamärgise vajalikkust, millega tõendatakse nii renoveeritavate kui liginullenergiahoonete vastavust energiatõhususe miinimumnõuetele lähtudes hoonete otstarbest. Esmakordselt jõudis ehitusseaduse sõnastusse energiatõhususe miinimumnõuded ja energiamärgis aastal 2006¹⁷¹ ja rohkem kui aasta hiljem võeti vastu energiatõhususe miinimumnõuete määrus ise.¹⁷² Olgugi, et energiamärgise regulatsioon jõudis seadusesse varem, tekkis vajadus selle järgi alles peale energiatõhususe miinimumnõuete kehtestamist. Seda põhjusel, et miinimumnõudeid tõendatakse energiamärgisega. Seitse aastat hiljem, aastal 2013, jõustus redaktsioon, milles sätestati energiamärgisega seonduvate rikkumistega kaasnevad sanktsioonid.¹⁷³ Selliste sanktsioonide vajaduse võis tekitada olukord, kus seadusandja mõistis, et hoonetele energiamärgiste taotlemine ja väljastamine, olenemata nõuetest, ei ole hoogu sisse saanud. Selle aga võis omakorda põhjustada tolleaegne vähene kogemus energiatõhususe nõuete rakendamisel ja spetsialistide puudus, mille kohta ka töö varasemates lõikudes on tähelepanu juhitud. Täna sees kehtivas ehitusseadustikus sellist otsest energiamärgisest tulenevate kohustuste rikkumise sanktsioneerimist kirja pole pandud, kuid seda oleks siiski võimalik rakendada näiteks projekteerimisele, ehitisele ja ehitamisele kehtestatud nõuete rikkumise puhul.¹⁷⁴ Kindel on aga see, et energiatõhususe miinimumnõuete ja selle tõendamiseks vajamineva energiamärgise nõuete rikkumise sanktsioneerimine ei aita kuidagi kaasa hoonete energiatõhususe eesmärkide täitmisel, vaid pigem võib seda tugevalt pärssida. Kuna energiatõhususe miinimumnõuded jõustusid aastal 2008,¹⁷⁵ siis tulenevalt regulatsioonist oleks toona valminud korterelamud ja nende omanikud pidanud taotlema uued energiamärgised juba aastal 2010.¹⁷⁶ Kui see nii oli, siis juba aastal 2020 tuleks nendele hoonetele taas taotleda uued energiamärgised hoonete tegeliku energiatarbimise alusel järgmiseks 10 aastaks.¹⁷⁷ Selline erinevatel meetoditel ja aegadel väljastatavad energiamärgised võivad aga ehitussektoris kaasa tuua lähiajal palju segadust ja kohtuvaidlusi. Põhjus seisneb nimelt selles, et kui energiamärgise klass¹⁷⁸ on kõigil

¹⁷¹ Ehitusseadus. RT I 2002, 47, 297. Redaktsiooni jõustumise kuupäev: 22.10.2006.

¹⁷² Energiatõhususe miinimumnõuded. RT I 2007, 72, 445.

¹⁷³ Ehitusseadus. RT I, 25.05.2012, 22. § 69¹ jj.

¹⁷⁴ RT I, 21.12.2019, 5. (viide 83), § 134 jj.

¹⁷⁵ RT I 2007, 72, 445. (viide 172).

¹⁷⁶ Ehitusseadus. RT I 2002, 47, 297. Redaktsiooni jõustumise kuupäev: 01.01.2008. § 3¹ lg 2 p 2.

¹⁷⁷ RT I, 21.12.2019, 5. (viide 83), § 66 lg 3.

¹⁷⁸ Nõuded energiamärgise andmisele ja energiamärgisele. RT I, 22.08.2019, 4. Lisa 1, energiamärgise vormi täitmise juhend, lk 2, p 1.

sama, siis pidevast energiatõhususe miinimumnõuete täiendamisest võib tekkida olukord, kus kahele erinevale hoonele on väljastatud energiamärgised sama klassiga, kuid energiatõhususarv või kaalutud energiakasutusarv võivad olla erinevad.¹⁷⁹ Näiteks kui võrrelda aastal 2010 kehtinud energiatõhususe miinimumnõuete piirväärtusi¹⁸⁰ täna kehtivas redaktsioonis sätestatuga,¹⁸¹ siis on selgelt näha, et energiatõhususarvu piirväärtused erinevad korterelamute puhul 16-25 %. Lisaks sellele puudub varasemas redaktsioonis mõiste liginullenergia hoone ja erinesid ka oluliselt energiakandjate kaalumistegurid, millega võetakse arvesse tarnitud energia tootmiseks vajalik primaarenergia kasutus ja selle keskkonnamõju.¹⁸² Sellistele segadustele on ka varem tähelepanu juhitud.¹⁸³ Kahtlemata tuleks sellist olukorda õigusselguse huvides vältida kuna tekib mitmeti mõistetavust. Selguse võiks tuua regulatsioon, millega sätestatakse liginullenergia hoonete projekteerimise ja ehitamise nõuded, kuid kummagi käigus energiamärgist ei väljastata. Energiamärgis väljastatakse alles siis, kui hoone on kogu mahus kasutuses olnud vähemalt 3 aastat ja peale seda väljastatakse taotlusel energiamärgis tegeliku energiatarbimise alusel, mida siis näiteks uuendatakse iga 10 aasta tagant. Samuti saaks teha renoveeritavate hoonete puhul.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et energiatõhususe miinimumnõuete vajalikkust kitsamalt hinnates tuleks eelkõige lähtuda efektiivsusest, sest kui arvestada direktiividest tulenevaid ajalisi eesmärke, siis oleks naiivne arvata, et kogu olemasolevat elamuhoonete fondi võiks jõuda planeeritud mahus ära renoveerida. See oleks üks vajalikkuse põhimõtte väljendus,¹⁸⁴ mille tulemusena tuleks kontrollida, kas olemasoleva elamufondi ulatuslik renoveerimine on ikka indiviidile kõige vähem koormav abinõu või mitte.¹⁸⁵ Selge on see, et renoveerimine jääks üheks võimaluseks hooneid korrastada, luues elanikele paremaid elutingimusi, kuid pikas perspektiivis on siiski tegu ajutiste lahendustega. Lisaks liginullenergia hoonete efektiivsusele aitaks uue elukeskkonna loomine kaasa ka innovaatilisusele ehk uusehitiste tehniline areng jätkuks jõudsamalt ja seega suureneks efektiivsus veelgi. Samuti paraneks mitmel korral esile tõstetud infrastruktuur. Küll aga võiks küsitavaks pidada projekteerimisaegset ja ehitusjärgset energiamärgise vajalikkust kitsamalt, sest kõige reaalsema tulemuse annab ikkagi hoone terviklikul kasutusel põhinevate tegelike energiatarbe alusel tehtavad arvutused. Selliste põhimõtete alusel kaoks ära ka olemasolevaid, renoveeritud ja uusi liginullenergia hooneid

¹⁷⁹ RT I, 22.08.2019, 4. (viide 178), lk 2, p 2.

¹⁸⁰ Energiatõhususe miinimumnõuded. RT I 2007, 72, 445. Redaktsiooni jõustumise kuupäev: 12.09.2009. § 3.

¹⁸¹ RT I, 22.08.2019, 2. (viide 87), Lisa 2.

¹⁸² Samas, § 2 lg 1.

¹⁸³ Kurnitski, J jt. (viide 91), lk 33.

¹⁸⁴ Ramsauer, U. (viide 104), lk 481.

¹⁸⁵ Triipan, M. (viide 109), lk 308.

eristada, sest kõigile väljastatakse energiamärgis samadel alustel. Selle põhjal võiks tõdeda, et uusehitiste ehitamine ja tegelikel energiatarbe alustel väljastatavad energiamärgised oleks suures pildis vähem koormavamad abinõud ja seega vajalikud kitsamas tähenduses nii avalikule kui erasektorile põhiseaduspärasuse mõttes.

3.3. Nõuete mõõdukus ehk proportsionaalsus kitsamas tähenduses

Seadusandja kohaldades oma kaalutlusõigust, peab arvestama põhiseaduslike põhimõtete poolt ette antud kriteeriumitega, ¹⁸⁶ lähtudes energiatõhususe miinimumnõuete eesmärkidest ja arvestama proportsionaalsuse põhimõttega laiemas tähenduses. ¹⁸⁷ Sellest tulenevalt sõltub ka energiatõhususe miinimumnõuete mõõdukus suuresti siseriiklikust seadusandja diskretsioonist, arvestades ühelt poolt nõuete võimaliku põhiõigusliku riive intensiivsust ja ulatust ning teiselt poolt energiatõhususe laialdasemat tähtsust. See on haldusorgani läbiviidav protsess, mis mahutab argumentatsiooni ratsionaalsesse struktuuri. ¹⁸⁸ Tegemist ei ole ilmselgelt üheselt võetava seisukohaga, vaid suures osas objektiivsete väärtushinnangutega riigi poolt, mille kujunemine energiatõhususe kontekstis on loodetavasti õiges suunas hoogu sisse saamas, kuna EL poolt energiatõhususe eesmärkide ette antud aeg aina väheneb. Kui arvestada, et seni püstitatud eesmärgid pole väga edukalt saavutatud, ¹⁸⁹ siis tuleks esmalt hinnata miks see nii on. Nagu eelnevalt esile toodud, piiravad energiatõhususe miinimumnõuded peamiselt ehitusvabadust kui omandipõhiõiguse üht osa. Piirangud laienevad lisaks ettevõtlusvabadusele ehitussektorit hõlmates ja eneseteostamisele. Olulisel kohal on ka kõikide ehitussektoriga kokkupuutuvate isikute võrdne kohtlemine energiatõhususe miinimumnõuete rakendamisel. Selliste riivete kaalumisositsuse tegemise puhul tulebki haldusorganil lähtuda mõõdukuse ehk proportsionaalsuse põhimõttest, et vältida kaalutlusvigu. ¹⁹⁰

Avalik sektor oma eeskjuju kohustusega on arusaadavalt väga keerulises olukorras, kuna ühelt poolt on kohustus ise lähtuda hoonete energiatõhususe miinimumnõuetest ehitades uusi ja renoveerides keskvalitsuse hallatavaid olemasolevaid hooneid, kuid teiselt poolt on vajadus erasektorit panna energiatõhususe eesmärkide suunas jõulisemalt liikuma. Samas tagades seda suunates mitte rikkuda ehitussektoris tegutsevate isikute PS tulenevaid põhiõigusi. Kaalumise

¹⁸⁶ Pikamäe, K. Kaalutlusvigadest. – *Juridica* II/2006, lk 80.

¹⁸⁷ Ramsauer, U. (viide 104), lk 482.

¹⁸⁸ Alexy, R. (viide 108), lk 46.

¹⁸⁹ Euroopa Liidu komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule. Brüssel, 9.4.2019, COM(2019) 224 final, lk 1.

¹⁹⁰ Pikamäe, K. (viide 186), lk 81.

põhireeglikuks mõõdukuse hindamisel lähtutakse põhimõttest, et mida intensiivsem on energiatõhususe miinimumnõuete riive põhiõigustesse, seda kaalukamad peavad olema energiatõhusust õigustavad põhjused.¹⁹¹ Kaalumise teeb aga keeruliseks energiatõhususe mitmekülgsus. Eelpool ära mainitud ressursipuudus mängib selles olukorras väga suurt rolli. Lähtudes Pareto optimaalsuse nõudest, siis selle järgi võiks täht A tähistada tänast võimekust energiatõhususe eesmärke ellu viia, B võiks tähistada seda mida selleks tegelikult tehakse ja C tähistada aastat 2050, millal saabub direktiividest tulenev energiatõhususe eesmärkide tähtaeg.¹⁹² Selgitades ära, et täna on kogenematuses meile Eestis kättesaadav B, kuid sellega me raiskame ressursse. Graafiku järgi oleks meil võimalik hakata liikuma punkti A suunas ja kui sinna oleme jõudnud, oleks energiatõhususe efektiivsus saavutatud maksimaalsele tulemusele. Seega nüüd tuleb riigil liikudes C suunas kaaluma asuda kumb on kaalukam, kas energiatõhususe miinimumnõuete eesmärgid või kodanike põhiõiguste kaitse.

Põhiõigustesse sekkumise ulatust energiatõhususe miinimumnõudeid hinnates, võiks esmapilgul asuda seisukohale, et tegemist on ehitussektori ja sellega seotud isikute puhul suhteliselt kitsa ringiga. Kaaludes ettevõtlusvabaduse või ehitusvabaduse piiramist, saaks ju öelda, et tegemist on iga isiku vaba valikuga, kas ehitada või mitte ehitada, kuid mitte ehitamine taaskord ei soodustaks mingilgi määral energiatõhususe eesmärkideni jõudmist. Kui arvestada töös varasemalt välja toodud ehitussektori olulisust majanduses, siis pigem tuleks asuda seisukohale, et ka põhiõigustesse sekkumise ulatust tuleks kaaluda koos energiatõhususe eesmärkide tähtsusega, sest üldjuhul on selle määramine delegeeritudki põhiseaduse rakendajale. Ilmselt ei nõustuks tänapäeval ükski mõistlik inimene väitega, et looduskeskkond ei ole oluline.¹⁹³ Sellest tulenevalt on väga keeruline argumenteerida, selle üle, et kas energiatõhususe miinimumnõuete ulatust peaks liiga täpselt piiritlema kui see on kellegi jaoks eriti koormav või pigem mitte. Ulatuse olulisus aktiveeruks vaid energiatõhususe miinimumnõuete rakendumisel kui planeeritakse või alustatakse ehitustegevust, kuid siiski kogu ehitussektoriga seotud isikutele.¹⁹⁴

Asudes analüüsima energiatõhususe miinimumnõuete mõõdukust ehk proportsionaalsust kitsamalt hoonete renoveerimisel, tuleks hinnata direktiivist tuleneva renoveerimis kohustusega kaasnevat intensiivsust ja teiselt poolt sellega saavutatava eesmärgi tähtsust ehk

¹⁹¹ Ernits, M. PõhiSK § 11 (viide 107), lk 129, p 3.3.1.

¹⁹² Kalmo, H. (viide 115), lk 88 ja 89.

¹⁹³ Samas, lk 80.

¹⁹⁴ Triipan, M. (viide 109), lk 309.

energiatõhusamat elamufondi. Nagu sobivuse ja vajalikkuse hindamiste puhul selgus, on tõenäoline, et hoonete renoveerimisel võib tekkida olukord, kus renoveerimise järgselt ei saavutata planeeritud tulemusi. Selliste olukordade puhul võiks järeldada, et tegemist on liiga intensiivsete energiatõhususe miinimumnõuetega olemasolevate hoonete renoveerimisel ja selle tõttu ei peaks seadma esikohale ka eesmärgi tähtsust. Ühest küljest koormab selline nõue oluliselt erasektorit, kellel otsene kohustus eesmärkide saavutamiseks puudub. Teisalt on avalik sektor olukorras, kus kohustuste adreessadina ei suudeta täita direktiividest tulenevaid renoveerimis kohustusi EL ees. Lisaks koormab renoveerimise toetamine asjatult riiki, arvestades renoveerimise madalat efektiivsust ja suutmatust renoveerimisega saavutada planeeritud tulemusi. Selliseid insenertehnilisi analüüse ja uuringuid on aastaid läbi viidud, et leida aina täpsemaid tulemusi.¹⁹⁵ Tõsi, võiks ju öelda, et siis tuleb renoveerida põhjalikumalt, kuid siis ollakse silmitsi kulutõhususega ehk tehtud investeering tuleks ebamõistlikult suur, mis tekitaks omakorda olukorra, kus uue hoone ehitamine olekski juba otstarbekam. Otstarbekust ei tohi järgimata jätta ka haldusorgan oma kaalumisosustes.¹⁹⁶ Selge on see, et olemasoleva elamufond on liiga suur kõigil liikmeriikidel ja renoveerimise aktiivsus ei ole ilmselt selle mahu tõttu hoogu sisse saanud.¹⁹⁷ See võib olla tingitud veel asjaolust, et viimase paari dekaadi jooksul on toimunud kiire tehniline areng, kuid eelmise sajandi viimase kahe dekaadi areng oli ilmselt kordades kesisem. Raske hinnata, kuid vajadus oleks kogemuste saades teha põhjalikumaid tehnilisi analüüse, et leida veel efektiivsemaid renoveerimise lahendusi, mis tagaks planeeritavad tulemused hõlpsamalt. Kiirele tehnika arengule ei jõua järgi kahjuks tööturg, mida kirjeldab ehitussektoris töötavate spetsialistide¹⁹⁸ ja sellest renoveerimisega tegelevate spetsialistide¹⁹⁹ vahekord. Selle tulemusel võib öelda, et energiatõhususe miinimumnõuete tingimuste alusel hoonete renoveerimise ja rahalise toetamise tulemusena saavad toetuse saajad küll ajutiselt mugavamatesse elutingimustesse, kuid suur maksukoormus jääb koormaks aasta kümneteks ja tasuvusaeg jääb kaugesse teadmatusse.²⁰⁰ Avalik sektor seevastu saab ühe kesise sammu võrra energiatõhususe eesmärkidele lähemale. Hinnates hoonete renoveerimise puhul miinimumnõuete intensiivsust omandipõhiõiguse riivele, siis on keeruline õigustada abstraktset avalikule sektorile suunatud energiatõhususe kohustuse tähtsust suuremaks kui seda on omandiõiguse põhiõiguslik kaitse. Samasuguse abstraktse

¹⁹⁵ Hamburg, H., Kalamees, T. How well are energy performance objectives being achieved in renovated apartment buildings in Estonia? – Energy & Buildings 199, ELSEVIER 2019, page 338.

¹⁹⁶ Pikamäe, K. (viide 186), lk 81.

¹⁹⁷ Esser, A jt. (viide 71), pp 1-121.

¹⁹⁸ Eesti Statistikaamet, EH032: Ehitus, tööga hõivatud isikute arv. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp> (21.02.2020)

¹⁹⁹ Esser, A jt. (viide 71), page 36.

²⁰⁰ Kalamees, T jt. (viide 136), lk 164.

ebakindlusega on proportsionaalsuse hindamisel oldud varasemalt probleemi ees ka ettevaatusprintsipi analüüsid. ²⁰¹ Kui asuda eelneva alusel seisukohale, et riive intensiivsus on jämeskaala alusel suur ja riivet õigustavad põhjused tulenevalt üldisest energiatõhususe eesmärkidest seevastu väiksed, võiks järeldada, et energiatõhususe miinimumnõuetest tulenevad nõuded hoonete renoveerimisele on vastuolus Eesti PS-ga. ²⁰²

Järgmine analüüs hindab energiatõhususe miinimumnõuete mõõdukust uute korterelamute ehitamisel. Antud juhul on olulisel kohal ka võimaliku riive ulatus. Kui hoonete renoveerimine on üks osa hoone elukaarest, siis uute hoonete planeerimisel ja ehitamisel võib riive olla märksa ulatuslikum. Seda põhjusel, et puudutatud oleks kogu ehitussektor, ehitussektoriga seotud sektorid ja ehitusteenuseid tellivad isikud. Olles seisukohale, et looduskeskkond ja kliima on täna väga olulisel kohal kogu inimtegevust hõlmates, siis tuleks ulatuse olulisust jaatada ka ühe väikse osa ehk hoonete energiatõhususe puhul. Uute hoonete arendamine tagab laialdasema tehnilise arengu ja innovatsiooni jätkuva kasvu, erinevalt renoveerimisest, mis hõlmab arenguna ehitustegevusest vaid ühte osa. Sobivuse ja vajalikkuse osas sai esile tõstetud uus elamuarenduste efektiivsuse koos infrastruktuuride lahendamisega, mis annab juurde rohkem kaalu energiatõhususe tähtsusele jämeskaalal riive intensiivsuse ees, kui arvestada omandi põhiõiguslikku riivet. Seda põhjusel, et uusarenduste puhul ei ole planeerimiste faasis omandit üldjuhul veel tekkinud ja seetõttu ei ole ka riive võimalik. Samuti on ka hilisem omandipõhiõiguste riivamine vähetõenäoline, sest kinnisvara soetatakse üldjuhul teadlikult. Kaaludes võrduspõhiõiguse riive intensiivsust energiatõhususe tähtsusega, võib tasakaal kalduda taas pigem riive intensiivsuse poole ja abstraktne energiatõhususe üksildane eesmärk jääda põhjusena liiga lahjaks. Ütleb ju PS § 12 üheselt, et kõik on seaduse ees võrdsed ja keelatud on diskrimineerida muuhulgas varalise ja sotsiaalse seisundi tõttu. Energiatõhususe miinimumnõuete puhul on normisiseselt aga loodud kaks ebavõrdset olukorda, milles oluliselt rekonstrueeritavate hoonetele jagatakse riiklike toetusi, kuid madalenergiahoonete ja liginullenergia hoonete ehitamisele mitte. Ebavõrdsust süvendab veelgi asjaolu, et uusarendused panustavad oluliselt rohkem andes lisaväärtusi hoonete renoveerimise ees. Peamiselt väljendub see avaliku ruumi kaasajastamises ja efektiivsemas energiasäästus, mis on ju energiatõhususe üks peamisi eesmärke vähendades seeläbi ka õhusaastet heitmete õhku paiskamise vähendamisega. Esmapilgul võiks öelda, et energiatõhususe miinimumnõuded teenivad PS § 12 lg 1 alusel üldisi huve, siis lõppastmes teenib see pigem ikkagi olulisel määral

²⁰¹ Veinla, H. Keskkonna kaitstuse taseme määramine ja ettevaatusmeetmete proportsionaalsuse hindamine. Euroopa Ühenduse õiguse mõju. – Juridica II/2004, lk 125.

²⁰² Ernits, M. PõhiSK § 11 (viide 107), lk 129, p 3.3.2.

üksikisiku huve omandipõhiõigusest lähtudes.²⁰³ Samuti oleks PS § 12 lg 1 tuleneva diskrimineerimisega ehk meelevaldne tunduks üheselt väita, et uusarendajad oleks kuidagi paremas olukorras kui need kes hooneid renoveerivad või seda plaanivad. Kui aga uusarendajad oleks seadusandja hinnangul paremas olukorras, siis tuleks mittetoetamise puhul nii ebavõrdset kohtlemist kui diskrimineerimist väga kaalukalt põhjendada,²⁰⁴ sest seadusandja peab järgima võrdse kohtlemise põhimõtet.²⁰⁵ Ebavõrdse kohtlemise kindlaks tegemist tuleb alustada sellest, hinnates kas nii uusehitised kui hoonete renoveerimine kuulub ühe ühise ehitussektori alla, milles ilmselt sisuline kahtlus puuduks.²⁰⁶ Samuti ei tundu kaheldav olema ebavõrdne hoonete renoveerimise toetamise ja uute hoonete ehitamise mitte toetamine, arvestades seda, et mõlemal juhul on tegemist energiatõhusust ühendava eesmärgiga, toomata siinkohal välja lisaväärtusi mida uusarendused veel lisaks loovad.²⁰⁷ Erinevalt suurt omandipõhiõiguse intensiivset riivet hoonete renoveerimisel, tuleb seda eitada uushoonete ehitamisel ja planeerimisel. Seega võib öelda, et uute korterelamute osas vastavad energiatõhususe miinimumnõuded Eesti PS-le. Eelneva põhjal on olukord keerulisem võrdsuspõhiõiguse riive puhul. Uusarenduste lisaväärtused annavad ühest küljest rohkem kaalu juurde küll energiatõhususe tähtsusele laiemalt, kuid üldisem seisukoht põhiõiguste kaitsel on see, et olulisem on põhiseaduslik individualism ehk üksikisiku põhiõigused.²⁰⁸ Kuna üksikisiku põhiõigused kaaluksid siinkohal üle üldisemad energiatõhususe eesmärgid, mille täitmiseega ollakse niigi hädas, on selles osas energiatõhususe miinimumnõuded vastuolus Eesti PS-ga.

Energiamärgise mõõdukuse hindamisel ei ole tegemist küll otseselt energiatõhususe miinimumnõuete normikontrolliga, kuid väga olulisel määral on sellega seotud. Eelneva energiamärgise vajalikkuse analüüsi järelduse põhjal ei oleks otstarbekas ja vajalik energiamärgist väljastada erinevatel hoone elukaare tsüklitel,²⁰⁹ vaid pigem väljastada energiamärgis kõigile hoonetele ainult energia tegeliku tarbimise põhjal. Selline olukord tagaks oluliselt energiamärgise selgus kogu ehitussektoris olenemata hoonete vanusest. Energiamärgise mõõdukust hinnates energiatõhususe miinimumnõuete olulise mõõdupuuna, tuleks asuda seisukohale, et energiamärgiste laiaulatuslik ja arutu väljastamine erinevatel hoonete elukaare tsüklites, võiks liialt intensiivselt riivata peamiselt ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust. Mõlema osas tuleks esile tõsta liig suure halduskoormuse erasektorile

²⁰³ Alexy, R. (viide 108), lk 67.

²⁰⁴ Samas, lk 70.

²⁰⁵ Ramsauer, U. (viide 104), lk 482.

²⁰⁶ Alexy, R. (viide 108), lk 74.

²⁰⁷ Samas.

²⁰⁸ Samas, lk 67.

²⁰⁹ Peale projekteerimist, peale ehitamist ja hiljem tegeliku energiatarbe põhjal.

energiamärgiste tiheda taotlemise vajaduse ja varasemalt välja toodud energiamärgise selguse probleemi tõttu. See omakorda tähendaks, et mõõdukuse jämeskaalal jääks energiamärgise nõude ülemäärane vajadus riive intensiivsusele alla ja seetõttu oleks selles osas energiatõhususe miinimumnõuete tõendamisinstrument Eesti PS-ga vastuolus. Mis aga tähendab, et üldine vajadus energiamärgisele jääks alles, väljastades seda vastavalt tegelikele energiatarbimiste põhjal kogu hoonete fondile.

Energiatõhususe miinimumnõuded ei riiva siiski ainult omandi- ja võrdsuspõhiõigust. Lisaks nendele võib riiveid esineda veel ehitussektoriga seotud isikute eneseteostusele, ettevõtlusvabadusele laiemalt, ehitusvabadusele ja õigus inimväärsele elu- ja looduskeskkonnale. Eneseteostuse riive võib saada alguse juba päris algusfaasis kui alustatakse suuremaid planeeringuid näiteks uusarendustele elamumajanduses, mis seab üldjuhul maastikuarhitektile ette mitmeid keskkonnavalaseid, mahulisi ja muid piiranguid. Esmapilgul võiks küsida, et kui palju on planeeringul sidet energiatõhususe miinimumnõuetega, siis peab ütleva, et üllatavalt palju. Nimelt sõltub kogu hoonete kompleksi teenindava infrastruktuurist hoonete energiatõhusus. Näiteks kas hooneid hakatakse kütma kaugküttega taastumatutest energiaallikatest või taastuvatest energiaallikatest. Lisaks võiks energiatõhususe miinimumnõuded riivata eneseteostust oluliselt ka arhitektide töös, sest sellised miinimumnõuded seavad arhitektide loometööle olulised piirangud ette. Sisuliselt tähendab see seda, et kas tuleb mingitest loomingulistest lahendustest loobuda või osutuvad need väga kulukateks. Seega võib eneseteostuse riivet küll esineda, kuid seda mõõdukuse hindamise jämeskaalal oleks see väike riive ja energiatõhususe üldine tähtsus sellel puhul pigem suur. Ettevõtlusvabaduse ja ehitusvabaduse riive võib peamiselt aset leida olukorras, kus energiatõhususe miinimumnõuetest tulenevate kõrgete nõudmiste tõttu ei jagu tööturul lihtsalt spetsialiste, jagub neid ainult ühele alale või oleks turul saadaval ainult kindlad ehitusmaterjalid, mis vastaks energiatõhususe miinimumnõuetele. Näiteks suure renoveerimise mahu tagajärjel ei jagu spetsialiste uusehitiste ehitamiseks. Selle tulemusena peaksid ettevõtted hakkama oma suundumusi muuta, mis kindlasti riivaks ettevõtlusvabadust ja ehitusvabadust ehitussektoris. Nagu eneseteostuse riive puhulgi, tuleb ka nende riivete puhul nõustuda, et kuigi riive on olemas, jääb nende riivete intensiivsus alla mõõdukuse hindamisel energiatõhususe tähtsusele, sest samas on nendel riivetel energiatõhusust edasiviiv iseloom ehk kogu ehitussektor on läbi nende väikeste riivete suunatud energiatõhususe arengule. Õigust inimväärsele elu- ja keskkonnale on väga üldise iseloomuga riive, mis pigem kannab PS

tulenevat kahju hüvitamise eesmärki ning jõuab seetõttu vähetõenäolisemalt individuaalse põhiõigusliku riiveni, olgugi et see võimalus siiski jääb.

Kokkuvõtvalt võib kolmeastmelise proportsionaalsuse analüüsi tulemuse kohta järeldada, et väga ekstreemseid energiatõhususe miinimumnõuetest tulenevaid põhiõiguslikke riiveid siiski ei esine. Küll tuleks ära nimetada peamised põhiõiguslikud riived, mille liiga intensiivsed riived võivad kaasa tuua erinevaid põhiõiguslikke kohtuvaidlusi tulevikus.

Esmaseks selliseks liiga intensiivseks võib nimetada energiatõhususe miinimumnõuded oluliselt renoveeritavatele hoonetele. Viimase analüüsi tulemusena sai selgeks, et antud tegevuse ulatus ja intensiivsus riivab jämeskaala alusel liiga kõrgelt omandipõhiõigust. Seda kahel järgmisel põhjusel. Ühel juhul on probleem, et olulise renoveerimise tulemusena ei suudeta saavutada kulutõhususe põhimõttest lähtuvalt planeeritud tulemusi. Teisel juhul on toetuste saamise protsess ajakulukas ja renoveerimisjärgselt jääb vaatamata renoveerimistoetusele kümneteks aastateks suur laenukoormus.

Teise olulise liiga intensiivse riivena tuleb välja tuua võrdsuspõhiõigus, mis väljendub energiatõhususe miinimumnõuetest tuleneva kõrgete nõuetega liginullenergia hoonete ehitamisel, mida erinevalt renoveeritavatest hoonetest ei toetata. Kuigi eesmärk energiatõhusamat elamufondi luua on üks.

Viimase olulise intensiivse riivena tuleks esile tõsta energiatõhususe miinimumnõudeid tõendava energiamärgise liig koormavat nõuet, mille vajalikkuse analüüsimisel sai juba selgeks, et tegu on liig suure halduskoormusega tegelikult mõlemale sektorile ja sellest tulenevalt toob selline tihe vajadus kaasa palju ebaselgust.

Eelnevast tulenevalt ongi riik dilemma ees, sest viimasel kümnel aastal ei ole riik suutnud elamufondi uusehituste taastuvvajadusest tulenevalt 1% võrra ja rekonstrueeritavate hoonete taastuvvajadusest tulenevalt 2% võrra aastas teostada,²¹⁰ kuid samas ei ole rikutud isikute põhiseadusest tulenevaid põhiõigusi. Selline, hetkel kehtiv olukord ei taga direktiividest tulenevate energiatõhususe eesmärkide õigeaegset saavutamist. Karmistades oluliselt energiatõhususe miinimumnõudeid ning rakendades karmimalt karistusi nõuete mittetäitmisel, võib küll parandada energiatõhususe eesmärkide saavutamist, kuid kaasa tuua ulatusliku ja

²¹⁰ ENMAK2030 (viide 146), lk 52.

intensiivse isikute põhiõiguste riive, mis omakorda võib ka lõppastmes põhiõiguste rikkumiseni viia. Viimase vältimiseks aitaks kaasa riigi poolne ulatuslik kaasabi nii tehnilise toe osas kui ka rahaliste toetuste osas kogu protsessi vajadusi arvestades.

KOKKUVÕTE

Magistritöö peamine eesmärk oli uurida Eestis kehtivate hoonete energiatõhususe miinimumnõuete kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega. Täpsemalt analüüsid energiatõhususe miinimumnõuete proportsionaalsust läbi kolmeastmelise süsteemi. Esmalt analüüsid seeläbi energiatõhususe eesmärkide saavutamise abinõuna miinimumnõuete sobivust, mille sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Seejärel analüüsid miinimumnõuete vajalikkust, mille sisuks on vähem koormavate abinõude leidmine või olemasolevate õigustamine. Viimaks sai analüüsitud energiatõhususe miinimumnõuete mõõdukust ehk proportsionaalsust kitsamas tähenduses, mille sisuks on kaaluda ühelt poolt põhiõigustesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga energiatõhususe üldisemate eesmärkide tähtsust.

Et mõista parmini energiatõhususe miinimumnõuete olulisust laiemas plaanis, avab töö ka üldisemad kliima ning energeetikaga seonduvad eesmärgid ja põhjused mis võivad meie ümbritsevat keskkonda selletõttu mõjutada. Küll on energiatõhususe miinimumnõuete puhul tegemist suures kliimapoliitika valguses väga väikse osaga, ei maksa unustada, et suured asjad saavadki alguse väikestest asjadest. Sai selgeks, et tegu ei ole ainult EL soovidega midagi muuta, vaid püstitatud eesmärgid on ilmselgelt rahvusvaheliste mõõtmetega. Jääb vaid loota, et kõik riigid sellesse ühtmoodi tõsiselt suhtuvad ja palju panustavad. Teine oluline tähelepanek kliimamuutustega võitlemisel on rahvastiku peatumatu kasv maailmas, mis esitab kogu inimkonnale kliimaga üldisemalt ja hoonete energiatõhususega seoses väga suured väljakutsed.

Mõistmaks Eesti siseriikliku regulatsiooni eellugu, annab töö ülevaate EL peamistest hoonete energiatõhususega seonduvatest direktiividest. Olgugi, et EL aluspõhimõtted ja keskkonnapoliitika alused on juba sätestatud EL toimimise lepingus, on siiski mindud seda teed, et erinevaid valdkondi veelgi läbi direktiivide reguleerida. Üheks selliseks kitsaks valdkonnaks kogu EL energiapoliitikas on töös käsitletav ehitusvaldkond, mille direktiividest tulenev regulatsioon on saanud juba alguse aastast 1988. Antud direktiiv reguleeris ehitustoodete osa, mis oli suunatud energiatõhususele. Aastal 2002 võeti vastu juba otseselt hoonete ehitusega seonduv ehitiste energiatõhususe direktiiv ja aastal 2010 võeti vastu täna kehtiv hoonete energiatõhususe direktiiv. Olenemata sellest, et viimase vastu võtmisest on möödas ca 10 aastat, on hoonete energiatõhususe direktiivi muudetud teiste seotud direktiividega kolmel korral. Käesolevas uuringus on selgunud, et vaatamata regulatsiooni

täiendamisele, uuendamisele ja karmistamisele ei ole liikmesriigid suutnud soovitud mahus tulemusi ikkagi saavutada. Selline olukord on põhjustatud mitmel põhjusel. Esmalt liiga ambitsioonikate eesmärkide tõttu, tulenevalt vähesest kogemusest ja spetsialistide puudusest. Teiseks suure olemasoleva elamumajanduse mahu tõttu kogu EL arvestades. Kolmandaks pärssivaks teguriks võiks loetleda hulga turutõkkeid. Nendeks on põhiliselt keskkonnaga seonduvad teemad, juriidilised küsimused, poliitilise tahte küsimused, erinevad majandushuvid ja kogu energiatõhususe rahastamise küsimused. Selge on see, et olenemata takistustest, on keskkonda suures plaanis kaitsvad meetmed õige suund ja seda tuleb arendada. Arukalt.

EL liikmesriikidele on direktiivide näol justkui antud ette ühesugused juhised eesmärkideni jõudmiseks, kuid töös selgus, et praktiliselt kõik liikmesriigid saavad nendest juhistest erinevalt aru. Seda mitte pelgalt kliimaerinevusi arvestades, vaid märgatavad erinevused esinevad ka naaberriikide vahel. Lisaks selgus töös, et liikmes riigiti on suur erinevus ka energiatõhususe eesmärkide üle võtmisel siseriiklikkuse õigusesse ja selle rakendamisel. Mitmel liikmesriigil on tulnud läbida komisjoni poolt algatatud rikkumismenetlus seoses hoonete energiatõhususe sätete üle võtmisega siseriiklikkuse õigusesse ja mõned menetlused on veel tänagi pooleli. Veel tuli välja, et väiksemad liikmesriigid on hoonete renoveerimise osas aktiivsemad kui suured ja energiatõhususe arvud erinevad liikmes riigiti samuti kohati kordades. Selline killustatus näitab, et hoonete energiatõhususega seonduvat on vaja rohkem korrastada ja ühtlustada terves EL. See saab võimalikuks vaid kõikide energiatõhususega seonduvate spetsialistide konstruktiivses koostöös, mille tulemusena saaks tänast olukorda parandada ja kiirendada praegust kulgemist energiatõhususe eesmärkide suunas.

Hoonete energiatõhususe direktiivist tulenevad kohustused on Eesti enda õiguskorda eeskujulikult üle võtnud ja rikkumismenetlustega pole olnud vaja tegeleda. Kuigi Eesti on juba EL liige olnud alates 2004 aastast, on ka Eestis olnud hoonete energiatõhususe regulatsioon pidevas arengus nagu seda on olnud direktiiv isegi. Seega on ka valdav osa energiatõhususe eesmärkide saavutamise takistustest samad mis EL tervikuna. Tõsisema ja täna Eestis kehtiva hoonete energiatõhususe regulatsiooni menetlusaeg oli väga vaevaline ja võeti vastu alles aastal 2015 kehtima hakanud ehitusseadustikus. Ka seda on tänaseks mitmetel kordadel täiendatud lähtudes uutes teadmistest ja EL poolt pidevalt täienevate nõuete tõttu. Töös tuli välja, et Eesti enda hoonete energiatõhususe regulatsioon on suhteliselt paindlik ja annab ehitussektorile suhteliselt vabad käed tegutsemiseks, kuid ikka esineb teatavaid rakendamise seonduvaid probleeme, mille tulemusena sai töö eesmärgiks valitud Eesti õiguses sätestatud

energiatõhususe miinimumnõuete põhiseadusele vastavust analüüsida. Peamiselt pühendus töö materiaalses põhiseaduspärasuse analüüsile, jättes kõrvale formaalse põhiseaduspärasuse analüüsi, mis vajaks eraldi käsitlust. Põhjuse andis selleks autori seisukoht, et materiaalne käsitus puutub rohkem kokku tegelike energiatõhususe eesmärkide saavutamise ja seda formaalne käsitus.

Energiatõhususe miinimumnõuete analüüs andis ülevaate sellest, et Eesti avalik ja erasektor on väga erinevates olukordades. See väljendub sisuliselt selles, et avalik sektor on kohustatud EL energiatõhususe direktiividest tulenevaid kohustusi täitma, kuid erasektor seda otseselt ei ole. On vaid siis kui soovitakse olemasolevaid hooned renoveerida või uusi hooned ehitada. Samuti selgus, et avalikul sektoril puudub võimekus nõuetest tuleneva keskvalitsuse hoonete iga-aastane renoveerimise kohustus. Selline avaliku sektori kaaluta olek ja võimalik ükskõiksus ei võimalda energiatõhususe eesmärkide saavutamist riikliku kontrolli all hoida, kui puudub eeskujud ja initsiatiiv. Kui aga energiatõhususe eesmärkide areng ei ole riigi kontrolli all, siis tõenäoliselt ei suudeta seda ka täita. Tuleb tunnistada, et pelgalt seadusloomega seda siiski ei taga.

Eelneva probleemi põhjuseks tuleb omakorda esile tõsta riigiametnike olematut pädevust ja energiatõhususe direktiividest tulenevat suurt halduskoormust. Seda nii pidevate analüüside kui ka energiatõhususe aruannete koostamise kohustusest komisjonile esitamiseks. Millele omakorda lisandub direktiivi täiendamise tulenevate kohustustega uuenduste sisseviimisel siseriiklikusse seadusandlusesse. Hoonete energiatõhususe pädevus vaevab ka tugevalt erasektorit. Selline mõlema sektori pädevuse otsene suurendamise vajadus on väga suur kui soovida midagi muuta ja seda igal ehitussektori tasandil. Suur lisavajadus energiatõhususe spetsialistide osas on tingitud juba eesmärkide saavutamiseks etteantud tähtsusest. Selgeks sai asjaolu, et olenevalt suurtest ambitsioonidest on vähe tõenäoline, et ilma spetsialistide hüppelise juurdekasvuta suudetakse energiatõhususe eesmärke planeeritud 2050 aastaks täita. Eriti arvestades, et ka vajalike spetsialistide juurdekasv võib võtta sama aja kui soovitakse täita energiatõhususe eesmärke. Viimaseks mõjutab kahte esimest puudujääki veel finantsmehhanismide vajalikus mahus olemasolu ja nende rakendamine. Ilmselge on muidugi see, et rahalised toetused inimest ei asenda ehk vahet pole kui palju energiatõhususe parandamise raha eraldada, teeb töö ära inimene, kellest sektoris täna suur puudus on. Samas on kahtlemata finantsmehhanism üks kolmest olulisest ressursist. Neid kolme käsitletakse töös mitmel pool ressursidena hoonete energiatõhususe eesmärkide saavutamisel.

Keeruliseks teeb energiatõhususe nõuete täitmise avaliku sektori jaoks veel asjaolu, et riik on avalikusektorina korraga mitmes rollis. Ühelt poolt on riik nõuete rakendamisel põhiõiguste adressaat, et tagada üksikisiku põhiõiguste kaitse. Teiselt poolt võib olla riik nõuete rakendajana põhiõiguste adressaat ja ehitustööde hankijana põhiõiguste kandja. Üksikisik jääb aga alati põhiõiguste kandjaks suhtes riigiga.

Eesti ehitusseadustikus reguleeritud energiatõhususe miinimumnõuete proportsionaalsuse analüüs andis hea ülevaate hetke olukorra kohta nii avalikus kui erasektoris. Tulemus annab kindlasti seadusandjale üldisemad suunised tõhusamaks ja teadlikumaks jätkamiseks hoonete energiatõhususe arendamisel nii seadusloome kui tehnilise poole pealt. Töö tulemusena selgus, et kõige efektiivsema tulemuse energiatõhususe eesmärkide saavutamiseks annab siiski uute liginullenergia hoonete arendamine ja ehitamine. Uusarendused lisaks oma efektiivsusele parandavad linnaruumi laiemalt, parandab elamispindade kasvavat defitsiiti vähendada ja aitavad olulisel määral kaasa lisaväärtusena infrastruktuuri arengul. Suuremahulised uusarendused aitavad muuhulgas kaasa innovatsiooni arengule kogu ehitussektoris, elavdab majandust ja toob riigile tagasi olulisel määral maksutuluseid. Selle kõige juures riivamata liiga suures ulatuses ja intensiivselt Eesti põhiseadusest tulenevaid isikute peamisi põhiõigusi. Ainuke põhiõiguslik intensiivne riive mis uute hoonete puhul esile kerkis, oli ebevõrdne kohtlemine efektiivsete liginullenergiahoonete ehitamiseks toetuste mittedaamine, erinevalt renoveeritavatest.

Hoonete renoveerimise analüüs andis aga negatiivsema tulemuse. Peamiseks põhjuseks oli see, et renoveerimiste käigus saavutatakse suhteliselt tagasihoidlik tulemus, arvestades seniseid investeeringuid ja üldjuhul ei suudeta saavutada algselt planeeritavat tulemust. Samuti jääb renoveerimisjärgselt ühistutele väga suur laenukoormus olenemata toetusest, mille tegelik tasuvusaeg on enamasti hinnanguline ja täpsemalt seega teadmata. Seega võivad korteriomanikud sattuda olukorda, kus laenukoormuse alt vabanedes tuleb alustada uute renoveerimistööde planeerimisega.

Viimase olulise nõudena analüüsiti energiatõhususe miinimumnõuete tõendamisinstrumendi ehk energiamärgise põhiseaduspärasust, mille tulemusena avastati samuti märkimisväärsed puudujääke. Esmane avastus oli see, et energiamärgist väljastatakse erinevatel tingimustel, mis teeb arusaamise tegeliku olukorra kohta väga keeruliseks. Arvutusliku energiamärgise nõue näeb ette väljastada energiamärgis projekteerimise ajal ja kui hoone on valmis, mis kehtib kaks

aastat. Energia tegeliku tarbimise põhjal väljastatakse energiamärgis juhul kui on hoonet juba kasutatud ja see kehtib ja uuendatakse 10 aasta tagant. Nende erinevate tulemuste põhjal saadud energiamärgiste energiatõhusus arvud võivad aga kohati olla väga erinevad ja selle tõttu ei anna hoonete kohta tõest infot, mida esitleda.

Proportsionaalsuse kolmeastmelise süsteemi analüüsi tulemused andsid hea ülevaate energiatõhususe miinimumnõuete regulatsiooni põhiseaduspärasuse kohta Eestis. Sobivuse hindamisel selgus, et hoonete energiatõhususe miinimumnõuete puhul ei ole tegemist ilmselgelt ebasobivate meetmetega ja nimetatud nõuded soodustavad rohkemal või vähemal määral energiatõhususe eesmärkide saavutamist. Seega kui jätta kõrvale radikaalsed hoiakud, siis olenemata paljudest olulistest takistustest ja puudustest, võib energiatõhususe miinimumnõudeid pidada sobivateks meetmeteks ja seega põhiseadusega kooskõlas olevaks. Vajalikkust kitsamalt hinnates selgus, et kuna energiatõhususe miinimumnõuete regulatsioon on pärit EL direktiivist, siis EL õiguse ülimuslikkuse põhimõttest lähtuvalt on liikmesriikide valikud energiatõhususe eesmärkide saavutamisel elamumajanduses mõnevõrra piiratud. Direktiiviga on jäetud liikmesriikidele vaid pädevus miinimumnõudeid ise kehtestada, mis on aga toonud kaasa liikmesriikide nõuetes väga erinevad tulemused. Eesti energiatõhususe miinimumnõuete regulatsiooni kohta vajalikkust hinnates võiks öelda, et suures pildis on tegemist vajalike nõuetega energiatõhususe saavutamisel, kuid regulatsioon vajab seadusandja ja inseneride koostöös kohandamist, et saavutada eesmärkide saavutamise efektiivsus ja rohkem selgust. Seega on järeldus vajalikkust hinnates, et vastu võetud energiatõhususe miinimumnõuete regulatsioon liginullenergia hoonete ehitamiseks ja tegeliku energiatarbe alusel energiamärgiste väljastamiseks on vähem koormavad abinõud ja seega kooskõlas põhiseadusega. Samas hoonete suuremahuline renoveerimise ja energiamärgise erinevatel etappidel väljastamise vajaduse regulatsioon on seevastu liialt koormavad abinõud ja seega pigem vastuolus põhiseadusega. Mõõdukust analüüsidest selgus, et energiatõhususe miinimumnõuete põhiõiguslike riivete intensiivsus vajab üldisemalt kindlasti paremat tasakaalustamist. Seda eelkõige olukorras kus eesmärkide saavutamine on väga küsitav või isegi võimatu. Mõistlik oleks seetõttu väiksemate põhiõiguslike riivete intensiivsuse tõstmine ja liiga intensiivsete riivete leevendamine põhiõiguslike rikkumiste ära hoidmiseks. Üheks võimaluseks tuleb riigil arvestada, et kui soovitakse energiatõhususe miinimumnõudeid efektiivsemalt rakendada, tuleb kõiki sellega seonduvate põhiõiguslike riivete intensiivsust siiski pigem tõsta. Põhiõiguste rikkumiste vältimiseks ja õigustamiseks tuleks riigil sellisel

juhul välja töötada hästitoimiv toetusmeetmete pakett energiatõhususe eesmärkide saavutamisel kogu elamumajandust arvestades.

Seega saab kokkuvõtvalt töös püstitatud küsimusele järeldada, et Eestis kehtival energiatõhususe miinimumnõuete regulatsioonil on küll puudusi, kuid puuduste kõrvaldamise järgselt peaks olema oht põhiõiguste rikkumisele seadusandja poolt minimaalne ja energiatõhususe eesmärkide saavutamine siiski vähemalt teatud osas võimalik. Oluliselt aitaks hoonete energiatõhususe eesmärkide saavutamisele kaasa Eesti avaliku ja erasektori senisest tõhusam koostöö. Riik peaks rohkem panustama arendus ja toetusmehhanismidesse, olema eeskujuks, võtma hoonete energiatõhususe eesmärkide saavutamise enda kontrolli alla ning erasektor ehitustegevusega selle reaalselt ellu viima parimal võimalikul viisil.

Kuna töö keskendus peamiselt vaid materiaalsele põhiseaduspärasusele, siis vajaks energiatõhususe miinimumnõuete regulatsioon lähitulevikus formaalse põhiseaduspärasuse analüüsi, näiteks töös välja tulnud energiatõhususe miinimumnõuete ebaselguse ja liigkeerukuse tõttu.

Selge on see, et energiatõhususe eesmärkide saavutamine ei saa ega tohiks olla ainult EL liikmesriikide lahendada, vaid kogu EL ühine panus tervikuna. Tuleb tunnistada, et eesmärke ei ole võimalik saavutada ainult läbi keeruliste, pidevalt täienevate regulatsioonide ja karne nõudeid kehtestades. Kogu Euroopa Liidu ehitussektoril ja eelkõige elamumajanduses on vaja ühtsemat ja läbipaistvamat energiatõhususe süsteemi, et saavutada planeeritud tulemused.

THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY IN THE CONTEXT OF ENERGY EFFICIENCY OF BUILDINGS

Summary

Since Estonia's accession to the European Union in 2004, the Estonian Building Code has developed in parallel with the development of European Union directives. One of the regulations in the Building Code is the section on the energy efficiency of buildings, the legal basis for which was originally the European Parliament and Council Directive 2002/91/EC of 16 December 2002 and thereafter the European Parliament and Council Directive 2010/31/EC of 19 May 2010. For the latter directive, the empowering provision is the Article 194 of the Treaty on the Functioning of the European Union, which sets out the general objectives of energy policy to preserve the natural environment and improve energy efficiency in the European Union's internal market.

Achieving energy independence and improving competitiveness are the main directions of the European Union's energy policy, in line with the general objectives of the Treaty on the Functioning of the European Union. One aspect in achieving these goals is a significant improvement in the energy efficiency of buildings in housing, which consume a significant amount of energy in the European Union. As the share of existing apartment buildings in the whole European Union is significantly higher than that of new buildings, the main emphasis is on the renovation of buildings. The Commission has set out guidelines in the Energy Performance of Buildings Directive for member states to develop minimum energy efficiency requirements to be met by renovated and new buildings. The minimum requirements are confirmed by energy labels issued to buildings, the purpose of which is to distinguish between buildings with different energy consumption in the local real estate market.

In the European Union, as in Estonia, the principle of proportionality has become one of the important instruments for the protection of citizens' fundamental rights. This analysis highlights the strengths and weaknesses of the laws, assessing their formal and material constitutionality. As for the former, it is checked whether the legislation restricting fundamental rights meets the requirements of competence, procedure and formality. As for the latter, it is checked whether the legislation restricting fundamental rights has a legitimate aim and whether

the interference is proportionate. Depending on the results of the analysis, the legal provision being checked may turn out to be constitutional or unconstitutional.

The main goal of the master's thesis was to study the compliance of the minimum energy efficiency requirements for buildings in Estonia with the Constitution of the Republic of Estonia. In particular, the proportionality of minimum energy efficiency requirements was analyzed based on a three-tier system. First, the suitability of minimum requirements as a means of achieving energy efficiency objectives was analyzed, the purpose of which is to protect individuals against unnecessary interference by public authorities. Then the need for minimum requirements was analyzed, aimed at finding less burdensome measures or justifying existing ones. Finally, the moderation or proportionality of the minimum energy efficiency requirements in the narrower sense was analyzed, in order to consider the extent and intensity of the interference with fundamental rights on the one hand, and the importance of more general energy efficiency goals on the other.

In order to better understand the importance of minimum energy efficiency requirements in a broader sense, the thesis also covers some more general climate and energy-related goals and reasons that may, therefore, affect our environment. Although minimum energy efficiency requirements are a very small part of the broader climate policy, it should be noted that all big things start off small. It was evident that it was not just a matter of the EU wanting to change something, but that the goals set clearly had an international dimension. One can only hope that all countries will take it equally seriously and contribute a lot. Another important observation in the fight against climate change is the unstoppable growth of the world's population, which poses great challenges to all of humanity in terms of climate in general and the energy efficiency of buildings in particular.

In order to understand the background of Estonian national regulation, the thesis provides an overview of the main EU directives pertaining to the energy efficiency of buildings. Although the founding principles of the EU and the foundations of environmental policy are already set out in the Treaty on the Functioning of the European Union, the authorities have decided to further regulate various areas through directives. One such narrow area in the EU energy policy as a whole is the construction sector, the directive-based regulation of which dates back to 1988. This directive regulated the part of construction products that focused on energy efficiency. The Energy Performance of Buildings Directive directly related to the construction of buildings was

adopted in 2002 and the Energy Performance of Buildings Directive in force today was adopted in 2010. Despite the fact that about 10 years have passed since its adoption, the Energy Performance of Buildings Directive has been amended three times by other related directives. This study has shown that, despite the additions, modernization and tightening of regulations, member states have still not been able to achieve the desired results. This situation is caused by several reasons. Firstly, due to overly ambitious goals, caused by lack of experience and lack of specialists. Secondly, due to the large volume of existing housing in the Union as a whole. A third deterrent pertains to a number of market barriers. These are mainly environmental and legal issues, issues of political will, differing economic interests and issues of financing energy efficiency as a whole. It is evident that, despite the obstacles, measures to protect the environment are, for the most part, the right direction and must be developed, but in conscious and close cooperation with all parties.

In the form of directives, the EU member states seem to be given the same guidelines for achieving the goals, but it still turned out that virtually all member states have different understandings of these guidelines. This is not only due to differences in climate – significant differences exist between neighboring countries as well. In addition, the thesis revealed that there are major differences between member states in regard to the internal transposition and implementation of energy efficiency objectives. The several Member States have had to go through infringement proceedings initiated by the Commission for the transposition of energy efficiency provisions in buildings, and some proceedings are still pending today. It also became clear that smaller member states are more active than large ones in renovating buildings, and energy efficiency figures also vary from one member state to another. This fragmentation highlights the need for more regulation and harmonization of the energy efficiency of buildings across the Union. More clarity will only be possible through strong cooperation between lawyers and civil engineers, which could significantly reduce the current fragmentation.

Estonia has transposed its obligations under the Energy Performance of Buildings Directive in an excellent manner and has not had to deal with infringement proceedings. As mentioned above, Estonia's national regulation of the energy efficiency of buildings has been constantly evolving with the Directive. Thus, the majority of obstacles to achieving energy efficiency targets are the same as in the Union as a whole. The procedure for the more thorough energy efficiency regulation of buildings in force in Estonia today was very cumbersome and was adopted only in 2015 in the Building Code. It has also been updated several times in the light

of new knowledge and due to the constantly evolving requirements of the Commission. The thesis revealed that the Estonian national regulation of energy efficiency in buildings is relatively flexible and thus gives the construction sector a lot of freedom, but there are still some problems with implementation. Therefore, the thesis aimed to analyze the constitutionality of the minimum energy efficiency requirements provided for in Estonian law. The thesis mainly focused on the analysis of material constitutionality, leaving aside the formal analysis of constitutionality, which would need to be dealt with separately. This was due to the author's view that the material approach is more concerned with achieving real energy efficiency goals than the formal approach.

First of all, the analysis of the minimum energy efficiency requirements gave an overview of the fact that the Estonian public and private sectors are in very different situations. This is essentially reflected in the fact that the public sector is obliged to comply with the requirements under the European Union's energy efficiency directives, but the private sector is not. The private sector is obliged to comply only when renovating existing buildings or building new ones. For example, it became clear that the public sector does not have the capacity to meet the requirements for the annual renovation of central government buildings. This vacuum and possible indifference of the public sector will hinder the achievement of energy efficiency targets to be kept under state control without a role model and initiative. However, if the development of energy efficiency objectives is not under state control, they are unlikely to be met. Legislation alone does not guarantee this.

The reason for this problem, in turn, is the lack of competence of public officials and the high administrative burden arising from the energy efficiency directives. This is due to the obligation to submit both continuous analyses and energy efficiency reports to the Commission. This is further complicated by obligations to supplement the Directive when introducing innovations into national law. The lack of competence in energy efficiency in buildings also plagues the private sector. This direct need for competence in both sectors is considerable for making changes, at every level of energy efficiency. The remarkable need for additional energy efficiency specialists is due to the set deadline for achieving the objectives. It became clear that, depending on high ambitions, it is unlikely that the energy efficiency targets for 2050 will be met without a surge in specialists. This is especially true since the increase in the number of specialists needed can take the same time as achieving the energy efficiency goals themselves. Finally, the first two shortcomings are further affected by the existence and implementation of

financial mechanisms. It is obvious, of course, that financial subsidies are no replacement for people, that is, no matter how much money is allocated to improving energy efficiency, the work is done by people, of whom there is a great shortage in the sector today. At the same time, the financial mechanism is undoubtedly one of the three most important resources. These three are often considered in the thesis as resources for achieving the energy efficiency objectives of buildings.

The proportionality analysis of the minimum energy efficiency requirements regulated in the Estonian Building Code provided a good overview of the current situation in both the public and private sectors. The result will certainly provide the legislators with general guidelines for pursuing a more efficient and informed approach to developing the energy performance of buildings. As a result of the thesis, it was found that the development and construction of new near-zero-energy buildings will provide the most effective result for achieving energy efficiency objectives. In addition to their efficiency, new developments improve urban space more broadly and contribute significantly to the added value of infrastructure development. Large-scale new developments, among other things, contribute to the development of innovation in the entire construction sector, stimulate the economy and bring back more tax revenue to the state. All this without infringing too much and too intensively on the basic fundamental rights of persons, as per the Estonian Constitution. The only intensive fundamental violation that emerged in the case of new buildings was the unequal treatment in terms of not providing subsidies for the construction of efficient near-zero-energy buildings, unlike those under renovation. On the other hand, the analysis of building renovation gave a more negative result. The main reason was that the renovations will achieve a relatively modest result, considering the share of investments with subsidies, and the result will be less than originally planned. Also, after the renovation, the co-operatives will have a very high debt burden, regardless of subsidies, the actual payback period of which is mostly estimated and therefore not known in detail. Thus, apartment owners may find themselves in a situation where they have to start planning new renovation works as soon as the debt is settled. As a last important requirement, the constitutionality of the instrument for proving minimum energy efficiency requirements, i.e. the energy label, was analyzed, as a result of which significant shortcomings were also discovered. The primary shortcoming was that, under the current regulations, the energy label was issued at different stages of construction. The requirement for a calculated energy label is to issue an energy label at the time of design and when the building is completed. The label is valid for two years. An energy label is issued based on the actual energy

consumption if the building has already been used, in which case the label is valid and renewed every 10 years. However, the energy efficiency figures of energy labels based on these different results can sometimes vary widely and therefore do not provide true information about buildings.

The results of the three-level system analysis of proportionality and the main subsidiary changes on the regulatory constitutional use of minimum requirements in Estonia. The suitability assessment showed that the building would be continuous if it were not done, if it were necessary to encourage its use, and if it were favorable if possible. Therefore, radical points of view aside, and despite many significant obstacles and shortcomings, minimum energy efficiency requirements can be considered appropriate measures and thus constitutional. A more specific assessment of the necessity revealed that, as the regulation of minimum energy efficiency requirements is based on an EU directive, the choice of Member States to achieve energy efficiency targets in housing is somewhat limited, due to the principle of the primacy of EU law. Based on the Directive, the Member States themselves only have the power to set the minimum requirements, which has led to very different results in the Member States' requirements. Assessing the necessity of the regulation of Estonian minimum energy efficiency requirements, it could be said that, in the big picture, the requirements are necessary for achieving energy efficiency, but the regulation needs to be adjusted in cooperation with the legislator and engineers for efficiency and more clarity. Thus, the conclusion of assessing the necessity is that the adopted regulation of minimum energy efficiency requirements for the construction of near-zero-energy buildings and the issuance of energy labels on the basis of actual energy consumption are less burdensome measures and therefore in accordance with the Constitution. At the same time, the regulation of the necessity of large-scale renovation of buildings and the issuance of energy labels at different stages contains, on the other hand, too burdensome measures and therefore can be considered unconstitutional. The analysis of moderation showed that the intensity of the fundamental violations of the minimum energy efficiency requirements definitely needs to be better balanced in general. This is especially true in situations where achieving the goals is highly questionable or even impossible. It would therefore be sensible to increase the intensity of minor infringements of fundamental rights and to alleviate the infringements that are too intense, in order to prevent violations of fundamental rights. One possibility for the state is to take into account that if the minimum energy efficiency requirements are to be implemented more effectively, the intensity of all related fundamental violations must be increased. In order to justify and prevent violations of fundamental rights,

the state should develop a well-functioning package of support measures to achieve energy efficiency goals for the whole housing sector.

Although the regulation of minimum energy efficiency requirements in force in Estonia has significant shortcomings, the risk of violation of fundamental rights should be minimal after the elimination of these shortcomings. More efficient co-operation between the Estonian public and private sectors and its faster development would contribute significantly to achieving the energy efficiency objectives of buildings. The state should invest more in the development of energy efficiency and support mechanisms, set an example, take control of the achievement of energy efficiency objectives for buildings, and the private sector should implement it in the best possible way through construction activities.

As the thesis focused mainly on material constitutionality, the regulation of minimum energy efficiency requirements would also need a formal constitutionality analysis in the near future in order to get a better overview, for example, due to the ambiguity and over-complexity associated with the minimum energy efficiency requirements in the work.

It is clear that achieving energy efficiency targets cannot and should not be a matter for the EU Member States alone, but for the EU as a whole. It must be acknowledged that the objectives cannot be achieved by complex, constantly evolving regulations and strict requirements alone. In order to achieve the intended results, a more coherent and transparent energy efficiency system is needed throughout the construction sector in the European Union, and in housing in particular.

LÜHENDID

EhS – ehitusseadustik

EL – Euroopa Liit

ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping

ENMAK – energiamajanduse tegevuskava

ESA – Eesti Statistikaamet

IEA – Rahvusvaheline Energiaagentuur

KOV – Kohalik omavalitsus

MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus

RKÜKo – Riigikohtu üldkogu otsus

SA – Sihtasutus

TALTECH – Tallinna Tehnikaülikool

TlnHKO – Tallinna Halduskohtu otsus

TTJA – Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Justiitsministeerium, põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, 1997.
2. Annus, T. Riigiõigus. – Kirjastus Juura, Tallinn 2006.
3. Azhar, S., Carlton, W.A., Olsen, D., Ahmad, I. Building information modeling for sustainable desing and LEED rating analysis. – Automation in Construction 20, ELSEVIER 2011, pp 217-224.
4. Fraas, L., Partain, L. Solar Sells: A Brief History And Introduction. Second Edition. John Wikey & Sons 2010. pp 1-10.
5. Hamburg, H., Kalamees, T. How well are energy performance objectives being achieved in renovated apartment buildings in Estonia? – Energy & Buildings 199, ELSEVIER 2019, pp 332-341.
6. Kalmo, H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – Juridica II/2013, lk 79-97.
7. Kurnitski, J. NZEB requirements in Nordic countries. REHVA Journal – December 2019. p 8-12.
8. Lember, P. Horisontaalsed eesmärgid ja hankelepingu esemega mitteseotud hindamiskriteeriumid riigihankemenetluses. – Juridica IX/2013, lk 635-647.
9. Lõhmus, U. Põhiõigused ja Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted: funktsioonid, kohaldamisala ja mõju. – Juridica IX/2011, lk 639-651.
10. Mikli, S., Pelisaar, A. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi. – Juridica III/2016, lk 184-195.
11. Parejo-Navajas, T. A Legal Approach to the Improvement of Energy Efficiency Measures for the Existing Buildig Stock in the United States Based on the European Expirience. Seattle Journal of Enviromental Law 2015. Article 14, pp 341-414.
12. Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. – Juridica II/2006, lk 75-83.
13. Ramsauer, U. Ehitusjärelvalve meetmed ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamiseks. – Juridica VII/2006, lk 479-489.
14. Triipan, M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – Juridica V/2001, lk 305-313.
15. Triipan, M. Proportsionaalsuse põhimõte Euroopa Liidu õiguses. – Juridica III/2006, lk 151-158.

16. Truuväli, E-J jt. Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, teine täiendatud väljaanne. – Kirjastus Juura, Tallinn 2008.
17. Veinla, H. Keskkonna kaitstuse taseme määramine ja ettevaatusmeetmete proportsionaalsuse hindamine. Euroopa Ühenduse õiguse mõju. – Juridica II/2004, lk 117-128.
18. Veinla, H; Lopman, E; Relve, K; Triipan, M. Keskkonnaõigus. Kirjastus Juura, Tallinn 2016.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

Siseriiklikud õigusaktid ja rahvusvahelised kokkulepped

19. Eesti Vabariigi põhiseadus – RT I, 15.05.2015, 2.
20. Ehitusseadus. RT I 2002, 47, 297; RT I, 25.05.2012, 22.
21. Ehitusseadustik. – RT I, 21.12.2019, 5.
22. Energiatõhususe miinimumnõuded. RT I 2007, 72, 445.
23. Hoone energiatoõhususe miinimumnõuded. RT I, 22.08.2019, 2.
24. Kortere lamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused ja kord. RT I, 26.04.2019, 7.
25. Lepingu Eesti Vabariigi jt ühinemise kohta Euroopa Liiduga ratifitseerimise seadus. – RT II 2004, 3, 8.
26. Nõuded energiamärgise andmisele ja energiamärgisele. RT I, 22.08.2019, 4.
27. Planeerimisseadus. RT I, 19.03.2019, 104.
28. ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon. RT II 1994, 14, 43.
29. ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokoll. RT II 2002, 26, 111.

EL õigusaktid

30. Euroopa Liidu toimimise leping, konsolideeritud versioon – EÜT C 202, 7.6.2016, lk 1-388.
31. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/91/EÜ, 16. detsember 2002, ehitiste energiatoõhususe kohta. – EÜT L 1, 4.1.2003, lk 65-71 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 12, kd 002, lk 168 – 174).

32. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/31/EL, 19. mai 2010, hoonete energiatõhususe kohta. – ELT L 153, 18.6.2010, lk 13-35.
33. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2012/27/EL, 25. oktoober 2012, milles käsitletakse energiatõhusust, muudetakse direktiive 2009/125/EÜ ja 2010/30/EL ning tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2004/8/EÜ ja 2006/32/EÜ. – ELT L 315, 14.11.2012, lk 1-56.
34. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/844, 30. mai 2018, millega muudetakse direktiivi 2010/31/EL hoonete energiatõhususe kohta ja direktiivi 2012/27/EL energiatõhususe kohta. – ELT L 156, 19.6.2018, lk 75-91.
35. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/1999, 11. detsember 2018, milles käsitletakse energialiidu ja kliimameetmete juhtimist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 663/2009 ja (EÜ) nr 715/2009, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 94/22/EÜ, 98/70/EÜ, 2009/31/EÜ, 2009/73/EÜ, 2010/31/EL, 2012/27/EL ja 2013/30/EL ning nõukogu direktiive 2009/119/EÜ ja (EL) 2015/652 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 525/2013. – ELT L 328, 21.12.2018, lk 1-77.
36. Euroopa Ühenduste nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ, 21. detsember 1988, ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta. – EÜT L 40, 11.2.2989, lk 12-26 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 12, kd 009, lk 296-310).

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Eesti kohtulahendid

37. TlnHKO 3-15-2843/14.
38. TlnHKO 3-15-2861/16.
39. TlnHKO 3-18-622/12.
40. RKPJKo 3-4-1-6-00.
41. RKÜKo 3-1-3-10-02.
42. RKPJKo 3-4-1-1-02.

Euroopa Kohtu kohtulahendid ja kohtuasjad

43. EKo 02.03.2017, C-160/16 *Kreeka Vabariik vs komisjon*.

44. EKo 16.01.2014, C-67/12 *Hispaania Kuningriik vs komisjon*.
45. EKo 13.03.2013, C-345/12 *Itaalia Vabariik vs komisjon*.
46. EK kohtuasi 24.05.2019, C-413/19 *Sloveenia Vabariik vs komisjon*.
47. EK kohtuasi 12.04.2019, C-305/19 *Tšehhi Vabariik vs komisjon*.
48. EK kohtuasi 24.06.2014, C-302/14 *Belgia Kuningriik vs komisjon*.
49. EK kohtuasi 07.07.2014, C329/14 *Soome Vabariik vs komisjon*.

MUUD ALLIKAD

50. Avaliku sektori hoonete energiatõhusus. Riigikontrolli aruanne 24.05.2018, lk 2. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2464/language/et-EE/Default.aspx> (16.02.2020).
51. Eesti Statistikaamet, EH032: Ehitus, tööga hõivatud isikute arv. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp> (21.02.2020).
52. Eesti Statistikaamet, EH05: Elamumajandus. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?DataSetCode=EH05> (16.02.2020).
53. Eesti Statistikaamet, KE03: Elektrienergia bilanss. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://andmebaas.stat.ee/index.aspx?DatasetCode=KE03> (21.10.2019).
54. Eesti Statistikaamet, KE04: Soojuse bilanss. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://andmebaas.stat.ee/index.aspx?DatasetCode=KE04> (21.10.2019).
55. Energiamaajanduse arengukava aastani 2030. Vabariigi Valitsus 20.10.2017, lk 114, 115. RT III, 24.10.2017, 1.
56. Energy Efficiency of Public Sector Buildings. EUROSAI WGEA Cooperative Audit 2018. lk 1-42
57. ERR uudised. USA teavitas ÜRO-d ametlikult Pariisi kliimaleppest lahkumisest. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.err.ee/999267/usa-teavitas-uro-d-ametlikult-pariisi-kliimaleppest-lahkumisest> (09.01.2020).
58. Esser, A; Dunne, A; Meeusen, T; Quaschnig, S; Wegge, D; Hermelink, A; Schimschar, S; Offerman, M; John, A; Reiser, M; Pohl, A; Grözinger, J. Comprehensive study of building energy renovation activities and the uptake of nearly zero-energy buildings in the EU. European Union. November 2019. pp 1-121.
59. Euroopa Liidu ametlik veebileht, EL rajajad. Arvutivõrgust kättesaadav: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/eu-pioneers_et (10.10.2019).

60. Euroopa Liidu komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule. Brüssel, 9.4.2019, COM(2019) 224 final.
61. Euroopa Parlament, Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Energiapoliitika üldpõhimõtted. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/68/energiapoliitika-uldpoohimotted> (08.10.2019).
62. International Energy Agency (IEA). Total primary energy supply. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.iea.org/> (21.02.2020).
63. Kalamees, T; Õiger, K; Kõiv, T-A; Liias, R; Kallavus, U; Mikli, L; Lehtla, A; Kodi, G; Luman, A; Arumägi, E; Mironova, J; Peetrimägi, L; Korpen, M; Männiste, L; Murman, P; Hamburg, A; Tali, M; Seinre, E. Eesti eluasemefondi suurpaneel-korterelamute ehitustehniline seisukord ning prognoositav eluiga, uuringu lõppraport. Tallinna Tehnikaülikool. Tallinn 2009. lk 1-188.
64. Kask, K; Veemaa, J; Puolokainen, T; Varblane, U; Võrk, A; Unt, T; Lees, K; Keerberg, C-M. Ehitussektori tootlikkuse, lisandväärtuse ja majandusmõju analüüs. Tartu Ülikool. Detsember 2018. Arvutivõrgust kättesaadav: https://www.mkm.ee/sites/default/files/ehitussektori_tootlikkuse_lisandvaartuse_ja_majandusmoju_analuus_uuendatud.pdf (18.01.2020).
65. Keskkonnaministeerium. Euroopa Liidu algatused. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/kliima/euroopa-liidu-algatused> (09.01.2020).
66. Keskkonnaministeerium. Rahvusvahelised kokkulepped. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/kliima/rahvusvahelised-kokkulepped> (09.01.2020).
67. Kurnitski, J; Kalamees, T; Hamburg, A; Kuusk, K; Kull, T-M; Simson, R; Fadejev, J; Arumägi, E; Kiil, M; Tark, T. Hoonete arvutuslike energiamärgiste vastavus tegelikule tarbimisele. Tallinna Tehnikaülikooli lõpuaruanne. Tallinn 2016, lk 1-50.
68. Kutsekoda. Kutsetunnistused. Valdkond: ehitus, arhitektuur, kinnisvara, Kutseala: ehitiste energiatõhusus. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Tunnistused/showKutsetunnistused/> (17.02.2020).
69. Maailma rahvaarv. Kättesaadav arvutivõrgust - https://et.wikipedia.org/wiki/Maailma_rahvaarv (01.01.2020).

70. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Analüüsid ja uuringud. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.mkm.ee/et/uudised-pressiinfo/analuisid-ja-uuringud#energeetika> (16.02.2020).
71. Pariisi kokkulepe. Arvutivõrgust kättesaadav: https://www.envir.ee/sites/default/files/pariisi_kokkulepe_eeesti_k.pdf (02.01.2020).
72. SA KredEx. Energiatõhususe suurendamise toetused. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.kredex.ee/et/teenused/energiatohususe-suurendamiseks> (17.02.2020).
73. SA KredEx. Energiatõhususe teadlikkuse suurendamine. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.kredex.ee/et/suurendame-teadlikkust-energiatohususest/olemasolevate-hoonete-energiatohusus> (16.02.2020).
74. Lauri, M. SA KredEx. Korterelamute renoveerimisturu ülevaade ja perioodi 2010-2014 korterelamute rekonstrueerimistoetuste analüüs. Tallinn 2014, lk 1-27.
75. SA KredEx. Sõpruse pst 244, Tallinn korterelamu renoveerimisjärgne uuring. Arvutivõrgust kättesaadav: https://kredex.ee/sites/default/files/2019-03/Sopruse_pst_244_korterelamu_renoveerimisjargne_uuring.pdf (16.02.2020).
76. Šajn, N. Energy efficiency of buildings. European Union 2016 , pp 1-10.
77. The European Green Deal . Brussels, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, pp 1-24.
78. Voll, A; Tark, T; Seinre, E; Maivel, M; Kuusk, K; Raide, I; Loorits, A; Loit, M; Eichler, K; Sergejeva, M; Laas, M; Saksekulm, U; Kurg, J; Tuuling, A; Ruzitš, P; Loo, O. Energiatõhususe miinimumnõuete ja selle kontrolli võimekuse tõstmine. Projekt nr 1.5.0107.09-0044, uuringu aruanne. Tallinn 2010, lk 1-147.