

**Majandus- ja taristuministri 24. augusti 2020. a määruse nr 51 „Korterelamu
elemendipõhise rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused ja kord“ muutmise
määruse eelnõu seletuskiri**

1. Sissejuhatus

Määrus kehtestatakse atmosfääriõhu kaitse seaduse § 161 lõike 3 alusel.

Määruse muutmise eesmärk tuleneb COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 levikust lähtuvate ehitushindade tõusu mõjude leevendamisest. Ehitusmaterjalide ja -toodete tootmine kriisi ajal vähenes, kui nõudlus tegi läbi tugeva languse. Riikide majanduste kiire taastumine on tekitanud ehitusmaterjalide ja -toodete nõudluse kasvu ja Eestis on tekkinud tarneraskused. Defitsiit on oluliselt kasvatanud ehitusmaterjalide ja -toodete hindu ja hinna ebakindlus sektoris on ühtlasi tõstnud riski koefitsienti, mistõttu korterelamute rekonstrueerimise sektoris tervikuna on ruutmeetri hinnad kasvanud. Soodustamiseks uute tehniliste lahenduste kasutuselevõttu korterelamute rekonstrueerimisel on oluline vähendada defitsiidi tõttu tekkinud hinnasurvet ja ehitaja riske.

Eelnõu ja seletuskirja koostasid ning keeletoimetuse tegid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehitus- ja elamuosakonna ekspert Raiko Puustusmaa (tel: 631 3609, e-post: raiko.puustusmaa@mkm.ee), ehitus- ja elamuosakonna peaspetsialist Kaie Kunst (tel: 625 6366, e-post: kaie.kunst@mkm.ee), SA KredEx eluaseme ja energiatõhususe osakonna juht Triin Reinsalu (tel: 667 4130, e-post: triin.reinsalu@kredex.ee), eluaseme ja energiatõhususe osakonna hoonete energiatõhususe projektijuht Kalle Kuusk ja riskiosakonna jurist Ingrid Ajangu. Õiguslikke ettepanekuid tegi eelnõule Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Hendrick Rang (tel: 625 6351, e-post: hendrick.rang@mkm.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Määruse eelnõu koosneb 6 punktist.

Eelnõuga muudetakse atmosfääriõhu kaitse seaduse alusel kehtestatud määrust kuna võrreldes 2020. aastaga on oluliselt kasvanud korterelamute rekonstrueerimise hinnad ja suurenenud võimalikud riskid meetme eesmärkide saavutamisel potentsiaalselt jätkuva ehitushinna tõusu tõttu.

Punktiga 1 tehtava muudatuse kohaselt muutub tehases eelnevalt valmistatud elementidest katuse paigaldamine vabatahtlikuks. Elemendil põhinev katus suurendab oluliselt korterelamu rekonstrueerimise maksumust, samas ei mõjuta projekti valmimise kiirust ega energiatõhustamise kvaliteeti. Meetme peamine eesmärk on testida seinaelementidega hoone energiatõhustamist.

Punkti 2 kohaselt tõstetakse korterelamu rekonstrueerimise projekti piirsummat eesmärgiga tagada lubatud toetuse osakaalu projekti kogueelarvest ja tasakaalustada ehitushindade olulist kallinemist. Tõenäoliselt kaasneb kavandatud muudatuste jõustumisel rahuldatavate toetuse taotluste arvu vähenemine võrrelduna kehtiva määruse põhjal eeldatavaga kuna taotluste rahastamise eelarve ei muutu. Teisalt on muudatuste jõustumine vajalikuks garantiiks meetme eesmärkide saavutamisel. Kuna ehitushinnad on käimasoleva kriisi tõttu oluliselt tõusnud, siis on see ainus võimalus tagada, et rahuldatud toetuse taotlused on võimalik ellu viia ja korterelamud määruse nõuete kohaselt rekonstrueerida.

Punktiga 3 täpsustatakse taotluste menetlemise tähtaega. Kavandatava muudatusega viiakse tähtaeg tegelikele oludele vastavaks ja kõrvaldatakse varasem ebatäpsus, kuna ehitussektoris toimunud eelkirjeldatud muutuste tõttu ei ole pilootprojekti läbi viimine kehtiva regulatsiooni tingimustes (taotlusvooru avatud olemise minimaalne tähtaeg, majade grupeerimine tüüpprojektide järgi, avalik konkurss, hilisem hinnapakumiste võtmine, korteriühistutega kooskõlastusprotsessid jne) enam võimalik. Tähtaja sätestamisel on arvestatud pilootprojekti senist kulgu vältimaks hilisema muutmise või pikendamise vajadust.

Punktidega 4 ja 5 tehtav muudatus puudutab ehitushindade kasvuga seotud riskide maandamist projektide elluviimisel. Taotluse rahuldamise otsusega rekonstrueerimistöodele eraldatud toetuse summat on võimalik suurendada eeldusel, et ehitushinnaindeks on § 6 lõike 1 punktides 1–12 nimetatud tööde elluviimisel võrreldes taotluse rahuldamise otsuse tegemise hetkega tõusnud vähemalt 2% vähemalt ühes kvartalis või kokku 6% taotluse rahuldamise otsusest 12 kuu jooksul arvates.

Põhjendatud taotluse alusel on võimalik juhul, kui rekonstrueerimistööd kallinevad kuni 10% võrreldes varasema pakkumusega, suurendada toetuse summat kuni 10% rekonstrueerimistööde algses pakkumuses toodud maksumusest vastavalt punktile 5.

Ehitusturu olukord avaldab otsest mõju ehitustööde hinnale. Toetuse summa sisaldab lisaks rekonstrueerimistöödele teisigi abikõlblikke kulusid nagu omanikujärelevalve teostamise või tehnilise konsultandi teenuse kasutamise kulu. Rekonstrueerimistööde väliseid kulusid ei suurendata. Seega on võimalik toetuse summa suurendamine seatud sõltuvusse ehitus- ehk rekonstrueerimistööde maksumuse suurenemisest ja kaetakse taotluste rahastamise eelarve vahenditest.

Muudatuse vajaduse tingib vältav hinna ebakindlus ehitussektoris, mistõttu on pilootprojekti osalejatele oluline pakkuda maksimaalset võimalikku kaitset kõrgete ehitushindade vastu, mis võivad viia korterelamute rekonstrueerimistööde enneaegse lõppemise ja meetme eesmärkide mittesaavutamiseni.

2021. aastat arvestamata on viimase viie aasta keskmine kvartaalne ehitushinnaindeksi tõus olnud 0,3% ja viimase kümne aasta keskmine kvartaalne tõus 0,5%. 2021. aasta esimese kvartali tõus oli aga 5,2%. Seega on hetkel tegemist olulise ehitushinnaindeksi tõusuga, mille osaline kompenseerimine toetuse summa suurendamise läbi on projekti elluviimise seisukohalt otsustava tähtsusega.

Punktiga 6 täiendatakse määrust rakendussätetega, mis võimaldavad kohaldada kavandatavaid muudatusi pilootprojektiga seotud isikutele. Toetuse eraldamise otsuseid ei ole tehtud ja need tehakse pärast ettevõtjate esitatavate pakkumuste kinnitamist. Ettevõtjad ehk projekteerijad, ehitajad ja elementide tootjad on leitud KredExi poolt avaliku konkursi raames vastavalt määruses ja ministriumini ja KredExi vahel sõlmitud halduslepingus sätestatule; nendega on sõlmitud vastavad koostöölepingud ja võetud igale majade grupile hinnapakumised. Muudatuste jõustumisel on ettevõtjatel õigus esitada uued hinnapakumised. Pakkumuste kinnitamisel saavad taotlejad esitada muudetud taotluse, arvestades ühtlasi toetuse andmise tingimuste muudatusi ning KredEx teha taotluse rahuldamise otsused. Taotluse muutmise tähtaja sätestamisel on lähtutud nii taotluste menetlemise üldisest tähtajast kui asjaolust, et asjakohaste muudatuste vajadus selgub ennekõike taotlejale esitatud pakkumusest.

Muudatustel on tagasiulatav mõju. Kuna pilootprojekt seisneb korterelamute rekonstrueerimisel uute tehniliste lahenduste kasutuselevõtu soodustamises ja tehases

eelnevalt valmistatud elementide tootjate kaasamises, on selle eesmärgipärasel elluviimises kesksel kohal elementide tootjate kaasatus. Viimaste esitatud hinnapakumised osutusid küll ehitusturu olukorrale vastavaks, kuid projektide rahastamise vaates vastuvõetamatuteks. Eelnevast tulenevalt ja arvestades asjaolu, et pilootprojektiga on hõlmatud kõik huvitatud ja võimekad ettevõtjad, on kavandatavate muudatuste elluviimine määrava tähtsusega. Muudatused võimaldavad avaliku konkursi lähteülesannet täiendada ja esitada uutel tingimustel hinnapakumised. Täiendavat survet avaldab ka meetme rahastusallikas ehk raha kasutamisele on seatud tähtaeg.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse ja diskrimineerimiskeelu. See tähendab, et ilma mõistliku ja asjakohase põhjendusega ei tohi isikuid erinevalt kohelda. Võrdselt tuleb kohelda võrreldavaid gruppe.

Praegu on võrreldavateks gruppideks ühelt poolt isikud, kes on kehtiva määruse alusel taotluse esitanud ja need, kes taotlust ei esitanud, kuna katuse soojustamise toetatavaks tegevuseks kvalifitseerumise eelduseks oli tehases toodetud katuse elementide kasutamine rekonstrueerimistöodel. Samuti võis mõni korteriühistu jätta taotluse esitamata kehtiva toetuse maksimaalse summa tõttu, kuid oleks taotluse esitanud siis, kui toetuse maksimaalne summa oleks olnud selline nagu käesoleva määruse muudatuse jõustumisel olema saab.

Kehtiva määruse tingimustes on rekonstrueerimistöode läbiviimiseks võimekad korteriühistud juba taotlused esitanud, neid on palju rohkem, kui toetuse andmise eelarvest on taotlusi võimalik rahuldada. Ei saa pidada tõenäoliseks, et üksnes tehases toodetud katuse elementide kasutamise nõue või toetuse kehtiv maksimaalne määr on saanud takistuseks toetuse taotluse esitamisele. Teisiti öeldes on olemas kaks gruppi, kellest ühe puhul on teada nende võimekus korterelamute elemendipõhise rekonstrueerimistöode läbiviimiseks ja teine grupp, kelle puhul selline võimekus teada ei ole. Korteriühistud peavad olema ka valmis sõlmima 30 päeva jooksul taotluse rahuldamisest ehitusprojekti koostamise ja rekonstrueerimistöode teostamise lepingud. Üks isikute grupp on oma võimekust ja valmisolekut näidanud, teine seda teinud ei ole. Seega ei ole tegemist olemuslikult võrreldavate isikute gruppidega ja neid on õiguspärane erinevalt kohelda.

Lisaks on mainitud kahe grupi erinevaks kohtlemiseks legitiimne eesmärk. Mõistlikuks ja asjakohaseks põhjenduseks on avalik huvi viia ellu toetuse andmise pilootprojekti eesmärgid. See on oluline tagamaks Vabariigi Valitsuse heakskiidetud hoonete rekonstrueerimise pikaajalise strateegia elluviimine. Samuti on oluliseks legitiimseks eesmärgiks riigi raha otstarbekas ja säästlik kasutamine ning menetluse efektiivsus. Alternatiiviks kavandatavale kohaldamisalale on uue taotlusvooru avamine. Täiendavate tegevuste ajalist eeldatavat mahtu hinnates satub reaalsesse ohtu toetuse andmise pilootprojekti elluviimine. Ühest küljest on pilootprojekt seotud raha kasutamise tähtajaga, st projekti tegevused tuleb lõpetada hiljemalt 31. augustil 2024. a, teisalt tekitab protsesside edasilükkamine ja kordamine olemasolevates taotlejates nende õigustatud ootuse petmist ja usaldamatust riigi kui partneri suhtes.

Määruse muudatused ei ole toetuse andmise tingimusi, kui tervikut silmas pidades, otsustava tähtsusega ja uue taotlusvooru korraldamisega kaasnev kahju võib osutada suuremaks, kui sellest saadav kasu, mistõttu on erinevate gruppide erinev kohtlemine ka vajalik, sobiv ja mõõdupärane.

Korterelamu elemendipõhise rekonstrueerimise soovi ja selle läbiviimise võimekusega korteriühistud on taotlused juba esitanud, arvestades nende õigustatud ootusi, on vajalik nimetatud isikute grupiga ka edasi minna. Juhul, kui muudatusi ei viida koheselt ellu, ei ole tagatud elementide tootjate osalemine pilootprojekti, sest puudub kindlus nende

tootmismahutude tagamise hilisemasse võimekusse. Hetkel on vastavad elemendid väljavaadatud, kuid ehitusturul toimuv avaldab paratamatult ettevõtja otsustele ajalist ja rahalist survet. Seega on toetuse andmise pilootprojekti õnnestumiseks vajalik sellega võimalikult kiiresti edasi minna.

Valitud lähenemine on sobiv, kuna uue taotlusvooru avamine seaks ohtu toetuse andmise eelarve raha tähtaegse kasutamise ja võiks põhjustada kogu toetuse andmise pilootprojekti ebaõnnestumise. Alternatiivina uue taotlusvooru läbiviimine ei oleks olemasolevate taotlejate huve silmas pidades ning toetuse andmise eelarve raha kasutamise tähtaegu arvestades sobiv lahendus.

Määruse muutmine on mõõdupärane, kuna elemendipõhise rekonstrueerimise kogu regulatsiooni arvesse võttes on tehtavad muudatused väikesed ja riive, mida kujutab endast määruse muudatuste järgsete hüpoteetiliste uute toetuse taotlejate kõrvalejätmine, on vähene. Arvestada tuleb proportsiooni, et uue taotlusvooriga kaasnev ajakulu võib tähendada kogu projekti ebaõnnestumist ning toetust korterelamute elemendipõhiseks rekonstrueerimiseks ei saa sellisel juhul mitte keegi.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei puuduta Euroopa Liidu õigust.

4. Määruse mõjud

Määruse eelnõuga täpsustatakse toetatavaid tegevusi, tõstetakse toetuse piirmäära ja seotakse taotluse rahuldamise otsuse alusel rekonstrueerimistöodele eraldatud toetuse summa ehitushinnaindeksiga. Muudatused on suunatud pilootprojekti olemusest tulenevalt kindlaksmääratud isikute grupile ja seega ei mõjuta avalikku huvi ega riku õiguskindluse põhimõtteid. Laiemal avalikkusel, kes antud sihtgruppi ei kuulu, puudub õigustatud ootus seoses kavandatavate muudatustega.

Määruse rakendamisega kaasneb positiivne mõju majandusele, regionaalarengule ning elu- ja looduskeskkonnale. Määruse rakendamisega ei kaasne olulist mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, sotsiaalvaldkonnale ega riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja eeldatavad tulud

Määruse rakendamisega ei kaasne tulusid, kulusid ega täiendavaid tegevusi kohaliku omavalitsuse üksusele ega riigile.

Meedet rahastatakse kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega enampakkumiste vahenditest. Meetme maht on ca 18 miljonit eurot, millest saab toetada hinnanguliselt kuni 16 korterelamu rekonstrueerimist.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu kooskõlastamine ja huvigruppide kaasamine

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS vahendusel Rahandusministeeriumile kooskõlastamiseks.