

Avaliku sektori hoonete energiatõhusus

Kui energiatõhusad on avaliku sektori hooned?

Avaliku sektori hoonete energiatõhusus

Kui energiatõhusad on avaliku sektori hooned?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Energia kokkuhoid on kujunenud üheks tähtsamaks Euroopa Liidu (EL) kliima- ja energiapoliitika alustalaks, mille eesmärk on vähendada fossiilkütuste kasutamisega kaasnevat keskkonnaheitmeid ja sõltuvust imporditavatest kütustest ning suurendada liikmesriikides majanduse konkurentsivõimet. 2020. aastaks on ELis tervikuna kavandatud 20% energiasäästu saavutamine ning 2030. aastaks planeeritakse selle eesmärgi seadmist 30%-le.

Hoonete energiatarve moodustab ligi 40% Euroopa Liidu energia kogutarbimisest ja energiasäästu potentsiaal on suur, sest kolmandik hooned on püstitatud enam kui 50 aastat tagasi. Hoone eluringi tervikuna arvestades on energiasäästlike lahenduste kasutamine majanduslikult otstarbekas, kuid kuluka alginvesteeringu tõttu ei ole hooneomanike valmisolek rekonstrueerimiseks kuigi suur.

Samas soodustab hoonete energiatõhususe suurendamine ehitusturul tehnoloogilist arengut ja innovatsiooni. Seetõttu on hoonete seisukorra parandamise edendamiseks Euroopa Liidu direktiividega ette nähtud riikidele eeskuju näitav roll ning seatud nõuded hoonete energiatõhususele. Alates 2020. aastast tohib ehitada ainult väga väikese energiavajadusega uusi hooned ehk liginullenergiahooneid ning riikidel on kohustus igal aastal rekonstrueerida vähemalt 3% keskvalitsuse hoonete pinnast energiatõhusaks.

Auditi käigus hindas Riigikontroll, kas ja kuidas on riik taganud ELi direktiivides seatud avaliku sektori hooned puudutavate eesmärkide, kohustuste ja soovitude täitmise. Riigikontroll korraldas auditi osana Euroopa kõrgeimate auditiasutuste koostööorganisatsiooni (EUROSAI) keskkonnaauditi töörühma avaliku sektori hoonete energiatõhususe ühisauditist.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Avaliku sektori asutuste kasutuses on rohkem kui 9 miljonit ruutmeetrit hoonete pinda ehk rohkem kui 6,7% kõigi Eesti riigi territooriumil asuvate hoonete pinnast. Riigi kinnisvara kasutamisega seotud kulud moodustavad märkimisväärse osa riigieelarvest. Paljudes avaliku sektori hoonetes on võimalik parandada hoone seisukorda, sisekliimat ning vähendada hoone energiakasutust ja ülalpidamiskulusid, rekonstrueerides hooned, et need vastaksid vähemalt energiatõhususe miinimumnõuetele.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul tuleks avaliku sektori omandis ja kasutuses olevate hoonete energiatõhusust parandada. Paljud avaliku sektori hooned pole energiatõhusad või pole nende seisukord teada, sest osal hoonetel puudub energiamärgis. Riigi kinnisvara korrastamisel ja

riigieelarve koostamise protsessis tuleks avaliku sektori omandis ja kasutuses olevate hoonete energiatõhususele suuremat tähelepanu pöörata.

Olulisemad auditi tulemusel tehtud tähelepanekud on järgmised:

- **Riigikontrolli hinnangul on vähetõenäoline, et Eesti suudab senisel kursil jätkates edaspidi täita Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivi nõuet rekonstrueerida igal aastal 3% keskvalitsuse hoonete pinnast energiatõhusaks.** Direktiivist tulenevalt peab Eesti igal aastal energiatõhususe miinimumnõuetele vastavaks rekonstrueerima ligikaudu 25 000 m² keskvalitsuse omandis ja kasutuses olevate hoonete pinnast. Kuigi senimaani on Eesti 3% nõuet edukalt täitnud, suudetakse Rahandusministeeriumi hinnangul perioodiks 2017–2021 otsustatud investeeringute pinnalt rekonstrueerida vaid 10 000 m² hoonepinda aastas. 3% nõude täitmiseks ei ole koostatud kava ega eelarvet. Rahandusministeeriumi sõnul on riigi kinnisvarainvesteeringute otsuste tegemisel energiatõhusus välja toodud kui üks kriteerium, kuid praktikas on olnud otsuste tegemisel esmatähtsad poliitilised ja valdkonnapoliitilised prioriteedid, mitte aga ehitustehnilised kriteeriumid.
- **Paljudel avaliku sektori hoonetel puudub energiamärgis ning nende energiatarbimine ega seisukord pole teada.** Hoone energiatarbimise hindamiseks vajalik energiamärgis puudus 2017. aastal 38%-l keskvalitsuse ja 49%-l kohalike omavalitsuste omandis ja kasutuses olnud hoonetest ning seega pole nende hoonete energiatarbimine ja energiatõhusus teada. Paljud energiamärgisega hooned ei ole energiatõhusad. Ehitisregistris esinevad lüngad nii energiamärgiseid kui ka hoonete rekonstrueerimist puudutava teabe osas, mistõttu puudub riigil terviklik ülevaade avaliku sektori hoonete energiakasutusest ja seisukorrast. Ülevaate olemasolu võimaldaks hoonete energiatõhusamaks muutmise meetmeid paremini kavandada.
- **Kohalike omavalitsuste hoonete seisukorra parandamiseks tehtavad investeeringuid peavad olema läbimõeldud.** Kohalikud omavalitsused on aastateks 2017–2021 koostatud eelarvestrateegiates kavandanud hoonete korrastamiseks 680 miljonit eurot. Riigikontrolli hinnangul on aga omavalitsuste tegelik investeerimisvõimekus väiksem: umbes kaks kolmandikku planeeritud summast. Kohalikud omavalitsused loodavad hoonete kordategemiseks saada riigilt toetusi. Hoonete korrastamiseks investeeringute planeerimisel tuleks omavalitsustel esmalt välja selgitada, milliseid hooneid nad kavatsevad pikas perspektiivis kasutada, ja enne investeeringute tegemist hoonete kasutamine optimeerida.
- **Ettevõtjad peavad olema valmis ehitama liginullenergiahooneid esialgu plaanitust varem.** Kõik avaliku sektori hooned, millele antakse ehitamiseks luba alates 2019. aastast, ning erasektori hooned, millele antakse ehitamiseks luba 2020. aastast alates, peavad olema liginullenergiahooned. Euroopa Komisjoni seisukohast lähtudes toodi erasektori liginullenergiahoonete ehitusloa väljastamise tähtaeg aasta võrra varasemaks: algne tähtaeg oli 2021. Kuigi direktiivi järgi tuleb liginullenergiahoonetele üleminekuks koostada kava, ei ole

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium seda teinud. Küll aga on ministeerium toetanud liginullenergiahoonete tüüpprojektide väljatöötamist ja näidishoonete ehitamist. Riigikontrolli hinnangul ei pruugi Eesti ehitussektor, hoonete tellijad ega KOVid olla valmis, et tähtajaks liginullenergiahoonete ehitamisele üle minna.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontroll soovitab ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministril ning majandus- ja taristuministril arendada ehisregistrit selliselt, et selle põhjal oleks võimalik analüüsida avaliku sektori hoonete energiatõhusust ning strateegiliselt planeerida energiatõhususe saavutamist. Samuti soovitab Riigikontroll igakülgele infole tuginedes töötada välja meetmed avaliku sektori hoonete energiatõhusamaks muutmiseks, sealjuures võimalused erasektori rahastuse kaasamiseks.

Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister selgitas oma vastuses erinevate registrite – ehisregistri, kinnistusraamatu ja riigi kinnisvararegistri – eesmärgid ning hindas riigivaraga seonduvate tehingute ja lepingute analüüsimiseks sobivaimaks riigi kinnisvararegistrit. Minister selgitas, et riiklike andmebaaside põhiandmete dubleerimine on keelatud ning sellest tulenevalt ei ole Riigikontrolli soovitatud ehisregistri võimekuse arendamine otstarbekas. Samas rõhutas minister, et ehisregistri andmed on avalikud ja ministeerium on alati valmis andma infot registrisse kantud ehitiste tehniliste andmete kohta, sealhulgas andmed ehitiste energiatõhususe kohta.

Minister oli nõus Riigikontrolli seisukohaga, et nõustamisel ja juhendmaterjalidel on oluline roll liginullenergiahoone nõudele üleminekul. Seepärast on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koos Tehnilise Järelevalve Ametiga korraldamas kohalikele omavalitsustele infopäevaid ning plaanis on energiatõhusust reguleerivate õigusaktide seletuskirjad avaldada juhendmaterjalina ministeeriumi kodulehel.

Lisaks tõdes minister, et erasektori rahastamise kaasamise meetmete väljatöötamise kohustus tuleneb ka hoonete energiatõhususe direktiivi uuest redaktsioonist, mille on Euroopa Parlament kinnitanud 17.04.2018. Vastav renoveerimisstrateegia töötatakse välja pärast direktiivi uue redaktsiooni avaldamist.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll juhib tähelepanu sellele, et riigi kinnisvararegister, mida minister pidas oma vastuses hoonete energiasäästu andmete kogumiseks sobivaimaks, sisaldab andmeid enamiku keskvalitsuse omandis olevate hoonete kohta, aga sealt puuduvad täielikult kohalike omavalitsuste hoonete andmed. Seega ei ole ka riigi kinnisvararegistris olevad andmed piisavad, et saada terviklikku ülevaadet kogu avaliku sektori hoonete seisukorrast ning teha informeeritult rekonstrueerimise ja rahastamise otsuseid.

Kontrolliaruande punktis 50 on välja toodud asjaolu, et hoonete omanike andmed on olemas kinnistusraamatus, kuid probleemiks on registrite omavahelise andmevahetuse puudumine. Samuti on kontrolliaruandes välja toodud mitmete osapoolte selgitused ehisregistri puuduste kohta. Riigikontrolli hinnangul võiks ehisregister olla see riigi register, kust on võimalik saada kogu infot kõikide hoonete kohta, sealjuures teisi registreid dubleerimata.

Riigikontroll soovib riigihalduse ministril riigi kinnisvara investeeringuid planeerides veenduda, et oleks täidetud 3% keskvalitsuse hoonete rekonstrueerimise nõue, ja kavandada edaspidi keskvalitsuse hoonete energiatõhususe investeeringud regulaarselt, prioriteetse osana riigi kinnisvara juhtimissüsteemist.

Riigihalduse minister vastas, et peab oluliseks energiatõhususe nõuete täitmist, et muu hulgas hoida kokku riigi kinnisvarakulusid. Investeeringutaotluste hindamisel analüüsitakse ka praegu energiatõhususe kriteeriumi täitmist, kuid Vabariigi Valitsus lähtub otsuseid tehes lisaks ka muudest kriteeriumidest, sh valdkondlikest vajadustest ja ehitustehnilisest kriitilisusest. Rahandusministeerium on aga muutmas otsustuprotsesse selliselt, et kulude (sh energiakulude) kokkuhoidu võimaldavad kriteeriumid pälviksid senisest enam tähelepanu ning paraneks ülevaade kinnisvara ja energia kasutamise tõhustamise võimalustest.

2018. aasta aprillis otsustas valitsus riigi eelarvestrateegia 2019–2022 planeerimise käigus moodustada Riigi Kinnisvara ASi juurde kinnisvarakulude kokkuhoidu võimaldavate investeeringute paindlikuks rahastamiseks optimeerimise reservi, millest hakatakse muu hulgas rahastama juhtimiskavadest tulenevate kinnisvarakulude (sh energiakulude) kokkuhoidu võimaldavate projektide elluviimist. Seega on ministri hinnangul riigi eelarvestrateegias alates 2019. aastast planeeritud ka raha koostatavate kavade elluviimiseks.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	6
Energiatõhusus Euroopa Liidus ja Eestis	6
Avaliku sektori hoonete energiatõhusus Eestis	7
Avaliku sektori hoonete energiatõhususe parendamine vajab rohkem riigi tähelepanu	12
3% keskvalitsuse hoonete rekonstrueerimise nõude täitmist pärsib puudulik planeerimine ja ülevaate puudumine investeeinguvajadustest	12
Paljudel avaliku sektori hoonetel puudub energiamärgis ning nende energiatarbimine ja seisukord pole teada	14
KOVide hoonete energiatõhusamaks muutmine takerdub rahanappuse taha	18
Liginullenergiahoonete ehitamisega peab alustama plaanitust varem	21
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused	28
Auditi iseloomustus	32
Auditi eesmärk	32
Hinnangu andmise kriteeriumid	32
Lisa A. Hoonete energiatõhususe miinimumnõuded ja nõuded liginullenergiahoonele	36
Lisa B. Energiamaajanduse korralduse seaduse järgi keskvalitsuse mõiste alla kuuluvad asutused	37
Lisa C. Hoonete energiatõhususe teemaline küsitlus kohalikes omavalitsustes	38

Valdkonna ülevaade

Primaarenergia – looduslikust allikast saadud energia, mida tarbitakse teisteks energialiikideks muundamata kujul (nt põlevkivi, nafta, maagaas, biomass).

Energia lõpptarbimine – kogu energia, mis tarbitakse tööstus-, transpordi-, teenindus- ja põllumajandussektoris ning kodumajapidamistes.

Teadmiseks, et

Eesti olemasoleva hoonefondi energiasäästu tehnilist potentsiaali on hinnatud kuni kolmandikuks Eesti praegusest summaarsest energiatarbimisest – ca 10 TWh/a.

Allikas: riiklik hoonete rekonstrueerimise strateegia

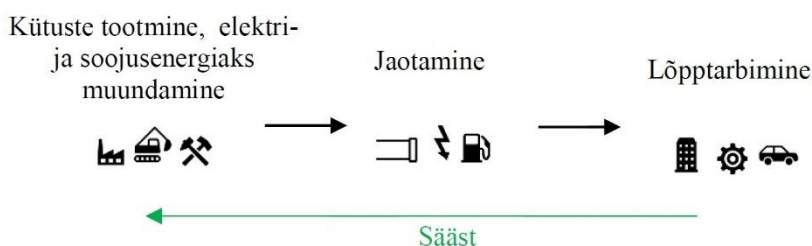
Energiatõhusus (energiakasutuse tõhusus) – kasuliku ja kulutatud energia suhe. Tõhus energiakasutus tähistab elektri ja/või kütuse tarbimise ökoönoomsust seadme või ehitise sihtotstarbelise kasutamise korral.

Energiatõhusus Euroopa Liidus ja Eestis

1. Euroopa Liidu energia- ja kliimapoliitika üks olulisemaid põhimõtteid on energia tarbimise vähendamine. 2020. aastaks on lepitud kokku eesmärk säästa ELis tervikuna 20% ulatuses **primaarenergia**t võrreldes 2007. aastal tehtud prognoosidega. 2030. aastaks kavandatakse juba primaarenergia säästu saavutamist 30% ulatuses.¹

2. Primaarenergia saab kokku hoida kogu selle kasutamise ahelas (vt joonis 1), kuid ennekõike annavad säästuefekti **energia lõpptarbimisele** suunatud meetmed, milleks on näiteks hoonete soojustamine, vähem kütust tarbivate autode ning energiasäästlike kodumasinate kasutamine. Näiteks moodustab hoonete energiatarve ligi 40% energia kogutarbimisest ELis ning samal ajal on 35% hoonetest vanemad kui 50 aastat.²

Joonis 1. Primaarenergia jõudmine lõpptarbijani



Koostaja: Riigikontroll

3. ELi energiasäästu eesmärgi saavutamiseks peab iga liikmesriik seadma soovitusliku riikliku **energiatõhususe** eesmärgi.³ Eesti riiklikuks energiatõhususe eesmärgiks on, et summaarne energia lõpptarbimine ei tohi olla aastal 2020 suurem, kui see oli 2010. aastal. Teisisõnu ei tohiks 2020. aastal summaarne energia lõpptarbimine olla suurem kui 32,8 TWh.⁴ 2016. aastal oli energia lõpptarbimine Eestis 33,8 TWh⁵ ning see tähendab, et eesmärgi saavutamiseks tuleb energiat senisest enam säästa.

4. 2016. aasta lõpus Euroopa Komisjoni väljapakutud „Puhta energia paketi“⁶ seatakse sihiks saavutada senisest ambitsioonikamad

¹ Energiatõhususe teemaleht Euroopa Komisjoni koduleheküljel.

<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency>.

² Hoonete energiatõhususe teemaleht Euroopa Komisjoni koduleheküljel.

<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/buildings>.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2012/27/EL artiklid 3 ja 24. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0001:0056:ET:PDF>.

⁴ Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“.

https://riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti2020_tekstiosa_2017-2020_istungile_27.04.17.pdf. Riigid võivad oma energiasäästu eesmärgi seada primaarenergia või energia lõpptarbimise suhtes. Eesti valis energiakandjate ekspordi olulisest mahust tulenevalt energia lõpptarbimisel põhineva eesmärgi.

⁵ Statistikaameti andmed. <https://www.stat.ee/34168>.

⁶ Ettepanek, millega muudetakse direktiivi 2012/27/EL. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0761&from=EN>. Ettepanek, millega muudetakse direktiivi 2010/31/EL. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0765&from=EN>.

Hoone energiatõhusus – tüüpilise kasutusega seotud energianõudluse rahuldamiseks vajalik arvutuslik või mõõdetud energiahulk, mis hõlmab kütmiseks, jahutuseks, ventilatsiooniks, vee soojendamiseks ja valgustuseks tarbitavat energiat.

energiatõhususe eesmärgid, karmistada **hoonete energiatõhususe** nõudeid ning rekonstrueerida senisest veelgi enam hooned. Avalikul sektoril on võimalik hoonete ostmisel ja kasutusse võtmisel rangemaid nõudeid seades ka ehitustehnoloogilisi uuendusi edendada.

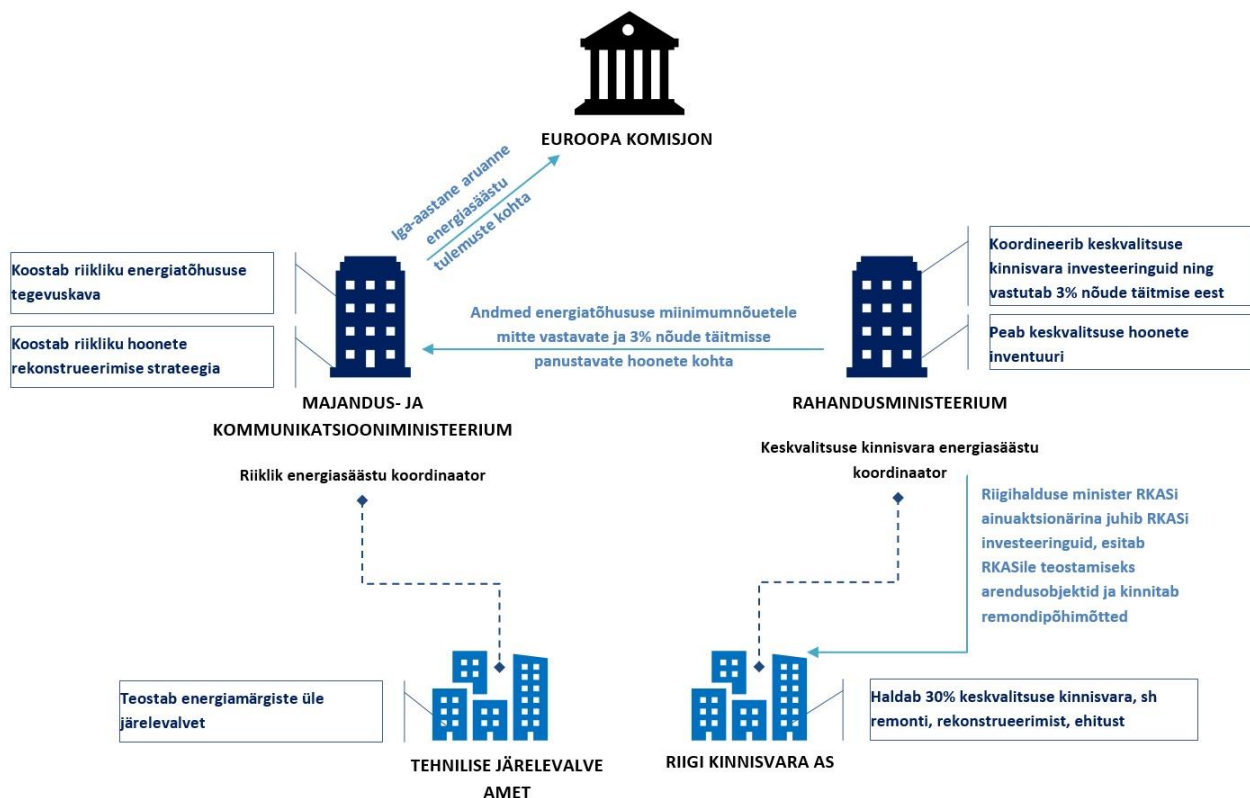
5. Euroopa Liidu 2010. aasta hoonete energiatõhususe⁷ ja 2012. aasta energiatõhususe direktiivis⁸ on eesmärgiks seatud olemasolevate hoonete energiatõhusamaks rekonstrueerimine ja uute energiatõhusate hoonete ehitamine. Direktiivide nõuded on Eestis üle võetud ehitusseadustiku ja energiamajanduse korralduse seadusega.

Avaliku sektori hoonete energiatõhusus Eestis

6. Energiamajanduse korralduse seaduse⁹ kohaselt vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) üldise energiasäästu eesmärgi saavutamise eest ehk on määratud energiasäästu koordinaatoriks (vt joonis 2). Keskvalitsuse hoonete rekonstrueerimise eest vastutab Rahandusministeerium, kes juhib muu hulgas riigihalduse ministri kui Riigi Kinnisvara ASI (RKAS) ainuaktsionäri kaudu RKASe investeeringute tegemist ja volitab Vabariigi Valitsuse investeeringuotsuste täitmise RKASile.

Kohustused energiatõhususe valdkonnas ja vastutajad

Joonis 2. Ülesannete jagunemine avaliku sektori hoonete energiatõhususe valdkonnas



Koostaja: Riigikontroll

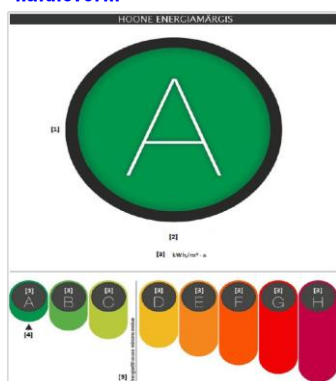
⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/27/EL. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0001:0056:ET:PDF>.

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/31/EL. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32010L0031>.

⁹Energiamajanduse korralduse seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/EnKS>.

Hoone suletud netopind – hoone kõigil korrustel olevate kasutatavate pindade summa, millest on maha arvatud korruste välis- ja siseseine alused pinnad.

Joonis 3. Energiamärgise näidismvorm



Energiatõhususe miinimumnõuded – hoone summaarse energiatarbimise piirmäärad. Kehtestatakse ELi suuniseid järgides, kohalikke tingimusi arvestades.

Oluline rekonstrueerimine – ehitamine, millega seotud kulud on suuremad kui üks neljandik rekonstrueeritava hoonega samaväärse hoone keskmisest ehitismaksumusest.

Kulutõhus tase – energiatõhususe tase, mis viib väikseimate kuludeni hinnangulise majandusliku olelusringi jooksul.

7. Kohalike omavalitsuste (KOV) hoonete energiatõhususe eest vastutavad KOVid ise. Riiklikul tasemel nende ega muude keskvalitsuse asutustele mittekuuluvate avaliku sektori hoonete energiatõhusamaks muutmist ei koordineerita (vt ka punktid 16–17).

8. Ehitusseadustiku¹⁰ alusel peab kõigil üle 250 m² suletud netopinnaga ja sageli külastatavatel avaliku sektori asutuste hoonetel olema energiamärgis (vt joonis 3). Märgis tuleb hoones paigaldada külastajate jaoks kergesti nähtavale kohale. Energiamärgistel tuuakse välja hoone energiatarbimine, mida väljendatakse energiaklassiga. Kõige energiatõhusamad on A-klassi hooned ja kõige rohkem kulutavad energiat H-klassi hooned.¹¹

9. Hoone ehitusprojekti järgi arvatud energia tarbimisandmetega märgised kehtivad 2 aastat alates hoonete kasutusloa väljastamisest ning tegelikke mõõdetud tarbimisandmeid kajastavate märgiste kehtivusaeg on 10 aastat.

10. Ehitusseadustiku alusel tuleb uued hooned koos oma tehnosüsteemidega projekteerida ja ehitada selliselt, et hoonete kasutamisel täidetakse energiatõhususe miinimumnõudeid (kehtivad nõuded on toodud lisas A). Sama kehtib olemasolevate hoonete olulisel rekonstrueerimisel.

11. Valdav osa avaliku sektori asutuste valduses olevatest hoonetest on ehitatud enne energiatarbimise miinimumnõuete väljatöötamist ja need hooned kasutavad miinimumnõuete oluliselt rohkem energiat. Nõuetele vastavusse viimine ei ole tavapärasel hoone kasutamisel kohustuslik, kuid kui hoonet hakatakse oluliselt rekonstrueerima, tuleb nõudeid täita.

12. Lisaks peavad alates 2019. aastast väljastatava ehitusloa või -teatise alusel püstitatud kõik riigi, kohaliku omavalitsuse ja avalik-õigusliku juriidilise isiku hooned olema liginullenergiahooned ehk väga suure energiatõhususega hooned (nõudeid liginullenergiahoonele vt lisast A).¹² Liginullenergiahoonetes tarbitav energia peaks olulisel määral pärinema taastuvatest energiaallikatest.

13. Energiamajanduse korralduse seadusega on energiatõhususe direktiivist üle võetud kohustus rekonstrueerida igal aastal 3% keskvalitsuse omandis ja kasutuses hoonete pinnast nii, et need hooned vastaksid vähemalt energiatõhususe miinimumnõuetele (edaspidi ka „3% nõue“), arvestades sealjuures kulutõhusat taset. 3% arvutatakse nendest keskvalitsuse hoonetest, mille kohta kehtib kohustus täita energiatõhususe nõue, kuid mis vastava aasta alguse seisuga miinimumnõuetele ei vasta.

¹⁰ Ehitusseadustik. <https://www.riigiteataja.ee/akt/103032017002>.

¹¹ Majandus- ja taristuministri 30.04.2015. a määruse nr 36 „Nõuded energiamärgise andmisele ja energiamärgisele“ lisa 1. <https://www.riigiteataja.ee/akt/107102016004>.

¹² Majandus- ja taristuministri määrus 03.06.2015. a nr 55 „Hoone energiatõhususe miinimumnõuded“, § 19 lg 2. <https://www.riigiteataja.ee/akt/119012018006>. Avaliku sektori eraõiguslikke juriidilisi isikuid (nt riigi äriühingud, sihtasutused ja MTÜd) antud nõue ei puuduta.



Põlva Gümnaasium, üks esimesi liginullenergia-koolihooneid Baltikumis, on väga hea õhu- ja soojapidavusega; kasutust leiavad nii päikeseenergia kui ka vihmavesi.

Foto: Sille Annuk, Postimees/Scanpix Baltics

Teadmiseks, et

energiatõhususe nõuded ei kohaldu

- miljööväärtuslikule alale jäävatele ja muinsuskaitse all olevatele hoonetele ning mälestistele;
- kultuskohtadele ja religioosseteks tegevusteks kasutatavatele hoonetele;
- ajutistele hoonetele, mille kasutusiga on kuni 2 aastat;
- elamutele, mis on mõeldud kasutamiseks vähem kui nelja kuu jooksul aastas;
- hoonetele, mille suletud netopind on vähem kui 50 m².

Allikas: Ehitusseadustik

Mõisted avalik sektor ja keskvalitsus

14. Lisaks tuleneb direktiivist ka kohustus koostada ning saata Euroopa Komisjonile iga kolme aasta tagant riiklik energiatõhususe tegevuskava. Selle tegevuskava ühe osana peavad liikmesriigid esitama ka pikaajalise hoonete rekonstrueerimise strateegia. Eesti koostas hoonete rekonstrueerimise riikliku strateegia energiatõhususe parendamiseks 2014. aastal ning uuendas seda 2017. aastal. Strateegias on küll välja toodud erinevad meetmed ja tegevused avaliku sektori hoonete energiatõhusamaks muutmiseks, kuid MKMi sõnul viiakse tegelikult ellu vaid nõuet rekonstrueerida igal aastal 3% keskvalitsuse hooneid.

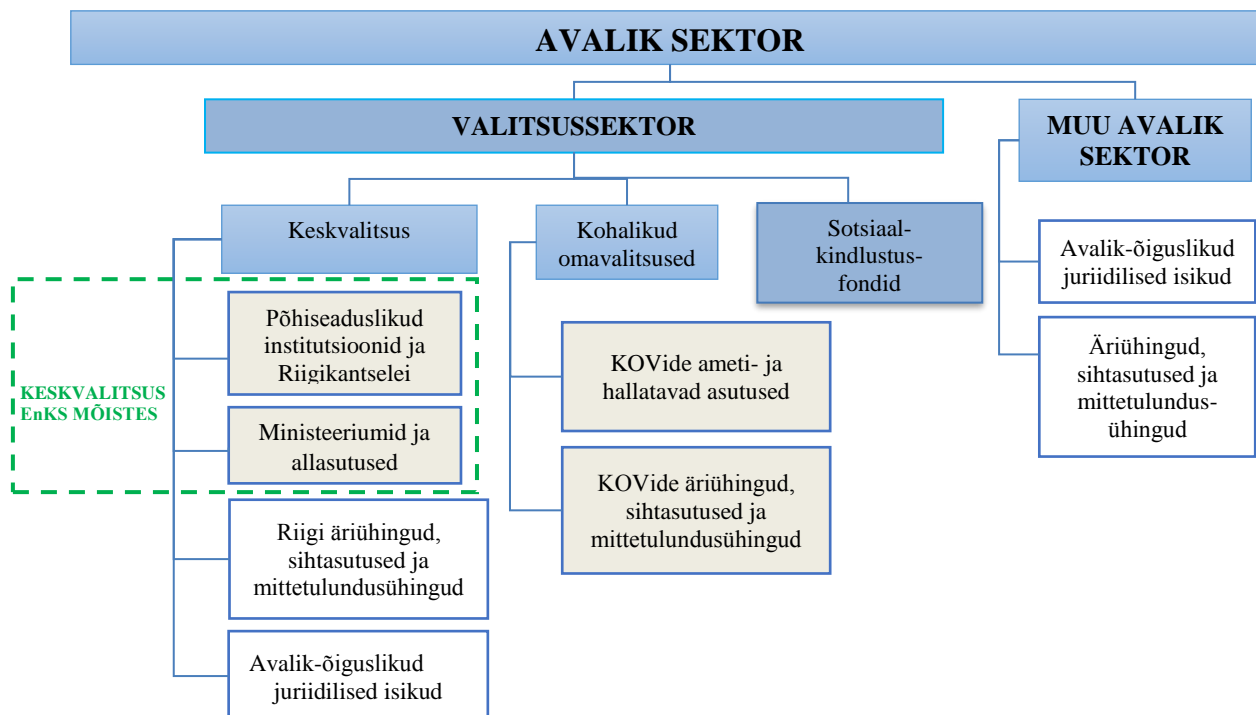
15. Lisaks on energiamajanduse korralduse seaduses sätestatud ka avaliku sektori, kuid peamiselt keskvalitsuse kohustuse näidata energiatõhususe alal eeskujul. Selleks tuleb energiasäästu koordinaatoril julgustada ennekõike parima praktika jagamise kaudu ülejäänud avaliku sektori asutusi järgima keskvalitsuse eeskujul suure energiatõhususega hoonete ostmisel ning energiatõhususkavade koostamisel.

16. Avaliku sektori mõistet üheselt üheski õigusaktis määratletud ei ole. Riigieelarve seaduse mõistes jaguneb avalik sektor valitsussektoriks ja muuks avalikuks sektoriks (vt joonis 4).

17. Auditi käigus keskendus Riigikontroll joonisel 4 halli taustaga märgitud avaliku sektori osadele, kuna ülejäänul osas on andmetes olulisi puudusi. Näiteks on riigi sihtasutustele ja avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele kuuluvate hoonete pindala küll teada, aga täpsemad energiatõhususega seotud andmed mitte.

18. Mõiste „keskvalitsus“ on defineeritud riigieelarve seaduses ja hõlmab põhiseaduslikke institutsioone, Riigikantseleid, ministereid ja nende allasutusi, riigi äri- ja mittetulundusühinguid, sihtasutusi ning avalik-õiguslike juriidilisi isikuid (vt ka joonis 4).

Joonis 4. Avaliku sektori jagunemine (auditis lähemalt käsitletud avalik sektor on märgitud halli taustaga)



EnKS – energiamajanduse korralduse seadus

Koostaja: Riigikontroll Rahandusministeeriumi¹³ joonise põhjal

19. Euroopa Komisjoni koostatud suunistes¹⁴ energiatõhususe direktiivi ülevõtmiseks on toodud kaks võimalikku „keskvalitsuse“ definitsiooni. Neist esimene on 2004. aasta riigihangete direktiivi¹⁵ ning teine avaliku sektori eelarvepuudujäägi määruse järgne definitsioon¹⁶, mis suuresti sarnaneb riigieelarve seaduses toodud keskvalitsuse määratlusega. Energiamajanduse korralduse seaduses on keskvalitsuse definitsiooniks valitud neist kahest kitsam ehk riigihangete direktiivi määratlus, mis piiritleb keskvalitsuse põhiseaduslike institutsioonide, Riigikantselei ning ministeeriumite ja nende allasutustega (roheline kast joonisel 4).

20. Energiamajanduse korralduse seaduse seletuskirja kohaselt valiti riigieelarve seadusest kitsam keskvalitsuse definitsioon, sest riigil on kitsa definitsiooni alla kuuluvate hoonete kohta olemas ülevaade riigi kinnisvararegistris (vt ka p 19) ning kitsa definitsiooni korral on nõude täitmine riigile jõukohasem. 2018. aasta seisuga oli selle seaduse alusel keskvalitsuse alla liigitatud 46 asutust (vt nimekiri lisas B).

¹³ Riigi kinnisvara valitsemise koondaruanne 2013–2014, lk 29.

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/riigivara/riigi_kinnisvara_valitsemise_koondaruanne_2013-2014_lopp_final.pdf.

¹⁴ Komisjoni teatis COM/2013/762 Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Komisjoni suunistes energiatõhususe direktiivi rakendamise kohta“. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52013D0762>.

¹⁵ Riigihangete direktiiv 2004/18/EÜ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0018>.

Praegu kehtib uus riigihangete direktiiv 2014/24/EL. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>.

¹⁶ Nõukogu määrus (EÜ) nr 479/2009, 25. mai 2009, Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust käsitleva protokolliga kohaldamise kohta. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:145:0001:0009:en:PDF>.

Energiamajanduse korralduse seaduse seletuskirjas on välja toodud, et alternatiivse definitsiooni korral oleks nimekirja kuulunud ligikaudu 323 asutust.

Avaliku sektori hoonete arv ja pindala

21. 2017. aasta alguse seisuga¹⁷ oli eeltoodud seaduse mõistes keskvalitsuse omandis ja kasutuses 2214 hoonet pindalaga veidi alla kahe miljoni ruutmeetri. Avaliku sektori sihtasutuste omandis ja lepingu alusel kasutuses on Rahandusministeeriumi 2016. aasta alguse andmetel 620 000 m² pinda ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute omandis ja lepingulises kasutuses umbes 800 000 m² pinda.

22. Märkimisväärne osa avaliku sektori hoonetest on aga kohalike omavalitsuste valduses.¹⁸ Riigikontrolli andmetel¹⁹ oli 2015. aasta lõpu seisuga omavalitsuste ja nende ühingute valduses kokku 5386 põhivara arvestuses kajastatud hoonet suletud netopinnaga 5,6 miljonit ruutmeetrit.²⁰

23. Kokku on seega avaliku sektori omanduses ja kasutuses rohkem kui 9 miljonit ruutmeetrit²¹ pinda, mis ehitisregistri andmetel moodustab rohkem kui 6,7% kõigist Eesti alal asuvatest hoonetest.

Riiklik ehitisregister – andmekogu, mis sisaldab teavet kavandatavate, ehitatavate ja olemasolevate ehitiste ning nendega seotud menetluste kohta.

24. Avaliku sektori hoonetega seotud andmestikku talletatakse esiteks **riiklikus ehitisregistris**, mille vastutav töötleja on MKM; teiseks **riigi kinnisvararegistris**, mida haldab Rahandusministeerium; ja kolmandaks kinnistusraamatus, mis kuulub Justiitsministeeriumi vastutusvaldkonda. Avaliku sektori hoonete tehnilised andmed on leitavad riiklikust ehitisregistrist, energiamajanduse korralduse seaduse mõistes keskvalitsuse omandis ja kasutuses olevad hooned on leitavad riigi kinnisvararegistrist ning kinnistusraamatus on andmed hoonete omanike kohta. Neile lisaks talletatakse andmeid maamõõtmise tulemuste, maa loodusliku seisundi, väärtuse ja tegeliku kasutamise kohta Maa-ameti maakatastris.

Riigi kinnisvararegister – andmekogu, mis sisaldab andmeid riigi kinnisvara, kinnisvaratehingute ja hoonestatud kinnisvara kasutamise kohta ning võimaldab riigivara valitsejatel teha toiminguid.

25. Auditi käigus hindas Riigikontroll, kas ja kuidas on riik taganud ELi energiatõhususe ja hoonete energiatõhususe direktiivides seatud avaliku sektori hooned puudutavate eesmärkide, kohustuste ja soovitude täitmise. Kuigi 3% hoonete rekonstrueerimise nõue omavalitsustele ei kohaldu, käsitles Riigikontroll auditis ka KOVide hoonete energiatõhususega seotud küsimusi, sest nende valduses on suur hulk hooned ning KOVidel on keskne roll hoonete ehitus- ja kasutuslubade menetlustes.²²

¹⁷ Keskvalitsuse kinnisvara energiatõhususe inventuur. Rahandusministeerium. <https://riigivara.fin.ee/kvr/km/energiainventuur.jsessionid=rq2yhLvL0Qy13hLD5Q65Ns41C8YGmMh28LXM17SXLpFp5J25knGJ!-1275462064!-1843052718>.

¹⁸ Riigikontrolli ülevaade omavalitsuste hoonestatud kinnisvarast ja selle haldamisest. <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2413/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.

¹⁹ Siin ja edaspidi on analüüsitud 213 omavalitsuse andmeid kuni 2017. aastal kehtinud halduspiirides, kui ei ole märgitud teisiti.

²⁰ Kuna riigil puudub seni täpsem ülevaade omavalitsuste valduses olevatest hoonetest, on auditis tuginetud Riigikontrolli 2016. aasta ülevaade (omavalitsuste hoonestatud kinnisvara ja selle haldamise kohta) koostamise käigus kogutud andmetele.

²¹ Sealjuures tuleb arvestada, et sotsiaalkindlustusfondide, MTÜde ja riigi äriühingute omandis ja kasutuses hoonete kohta puuduvad andmed täielikult, seega need hooned lisanduvad toodud arvule.

²² Ehitusseadustiku kohaselt on kohalikud omavalitsused pädevad asutused, et anda ehitiste projekteerimistingimused, ehitusteatised ja -load ning kasutusteatised ja -load.

26. Riigikontroll korraldas auditi osana Euroopa riigikontrollide koostööorganisatsiooni EUROSAI keskkonnaauditi töörühma avaliku sektori hoonete energiatõhususe ühisprojektist.

Avaliku sektori hoonete energiatõhususe parendamine vajab rohkem riigi tähelepanu

3% keskvalitsuse hoonete rekonstrueerimise nõude täitmist pärsib puudulik planeerimine ja ülevaate puudumine investeringuvajadustest

Teadmiseks, et

energiatõhususe direktiivi kohaselt võib 3% sisse arvestada ka uusi hooned, kuid seda vaid juhul, kui neid uusi hooned kasutatakse ja omatakse eelmise kahe aasta jooksul lammutatud keskvalitsuse hoonete asemel või selliste hoonete asemel, mis on eelmise kahe aasta jooksul müüdnud, lammutatud või kasutusest kõrvaldatud muude hoonete suurema kasutuse tõttu.

Rahandusministeeriumi hinnangul ei täida Eesti senise investeringupraktika jätkumisel tulevikus 3% renoveerimisnõuet

Kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem – süsteem, mille eesmärk on vähendada kasvuhoonegaaside heitkogust selle ühikutega kauplemise teel. Kvoodi ostjateks on suuretevõtted, kes peavad hankima oma heitkogustele vastava arvu kvoodiühikuid. Eesti ühikute eest riigieelarvesse laekuvast tulust kasutatakse (seaduse kohaselt) vähemalt pool kliimapoliitika eesmärkide saavutamiseks.

Allikas: Keskkonnaministeerium

27. Eesti riik peab 3% rekonstrueerimisnõude täitmiseks alates 2014. aasta 1. jaanuarist igal aastal miinimumnõuetele vastavaks viima Rahandusministeeriumi viimase 2017. aastal tehtud inventuuri kohaselt keskmiselt 25 000 m² jagu keskvalitsuse omandis ja kasutuses olevate hoonete pinnast.²³ Riigikontroll eeldas, et hoonete rekonstrueerimise nõude täitmine on riigil hoolikalt läbi mõeldud ja selleks on eraldatud piisavalt raha.

28. 2014. aastal viidi energiatõhususe miinimumnõuetega vastavusse 1,5%, 2015. aastal 6,2% ning 2016. aastal 3% keskvalitsuse hoonete pinnast. Kuna direktiivi kohaselt on lubatud arvestada aastase rekonstrueerimismäära hulka ka neid hooned, mis on kolme eelmise või kolme järgneva aasta jooksul nõutud määrast rohkem rekonstrueeritud, jaotuvad iga-aastased protsendid kolme aasta peale ning Eesti on igal aastal keskmiselt rekonstrueerinud veidi üle 3% hooned.

29. Sellele vaatamata on Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse kabinetiistungitele esitatud materjalides välja toonud, et valitsuse otsustatud investeringutega ei täida Eesti lähiaastatel ELi seatud rekonstrueerimiskohustust. Praeguseks tehtud otsuste elluviimisel rekonstrueeritakse perioodil 2017–2021 aastas 10 000 m² hoonepinda. Seega jääb 3% nõude täitmisest puudu 15 000 m² renoveeritud pinda aastas. Nõude täitmiseks tuleb rakendada muid meetmeid, näiteks pinnakasutuse optimeerimist või remonti.

30. Investeringuid keskvalitsuse hoonete rekonstrueerimiseks tehakse peamiselt riigieelarvest või Riigi Kinnisvara ASI²⁴ eelarvest. 2018. aastast on võimalik kasutada kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega (nn CO₂-kvoodid) kauplemise tulusid keskvalitsuse hoonete energiatõhusamaks muutmiseks. Neist vaid CO₂-kvoodimüügi raha eest tehtavad investeringud on otseselt suunatud hoonete energiatõhusamaks muutmisele.

²³ Varem on riigi kinnisvara koonaruannetes 3% nõude täitmiseks vajalikku rekonstrueerimismäära hinnatud 30 000 m². Kuna iga aasta mingi osa keskvalitsuse hoonetest rekonstrueeritakse, kahaneb rekonstrueerimisvajadus järjepidevalt.

²⁴ Riigiasutused võõrandavad kinnisvara jooksvalt RKASile ning üürivad vajalikud pinnad tagasi. 2018. aasta alguse seisuga üüriti Rahandusministeeriumi riigivara osakonna andmetel 30% riigiasutuste kasutuses olevast pinnast RKASilt. Lisaks osutas RKAS kinnisvara haldamise teenust 6%-l riigiasutuste kasutuses olevast pinnast.

Rahandusministeerium on esitanud ettepanekuid 3% nõude täitmiseks, kuid ettepanekutest pole saanud ametlikku plaani

Lisandunud pind – uuendatud pind ehk uusehitised ja rekonstrueeritud hooned miinus nende asemel kasutusest välja läinud ehk müüdüd, lammutatud ja ebavajalikuks muutunud pind

Teadmiseks, et

muinsuskaitsealuste hoonete puhul on vaja säilitada nende ajalooline autentsus (sh materjalid, originaaldetailid ja konstruktsioonid) ning kaasaegsete ehitustehnoloogiliste lahenduste kasutamine nende hoonete soojustamisel ja õhutihedaks muutmisel on raskendatud. Rekonstrueerimisel ei kehti nendele hoonetele energiatõhususe nõuded.

31. Riik pole planeerinud, kuidas 3% nõuet täita. Rahandusministeerium on alates 2014. aastast, kui 3% nõue jõustus, koostanud kaks riigi kinnisvara valitsemise koondaruannet ning mitmeid memorandumid Vabariigi Valitsuse kabinetistiitungitele. Nendes dokumentides on ministeerium hinnanud nii nõude täitmiseks vajalike investeeringute suurust kui ka nõude täitmiseks vajalikke tegevusi. Sealhulgas tõi ministeerium 2015. aasta koondaruandes välja, et üks probleem, mis takistab nõude täitmist, on asjaolu, et riigil puudub direktiivist tuleneva kohustuse täitmiseks kava. 2018. aasta alguse seisuga sellist kava endiselt ei ole.

32. Rahandusministeerium tegi ka Vabariigi Valitsusele ettepaneku planeerida igal aastal riigieelarvest ja RKASi eelarvest 70 miljonit eurot keskvalitsuse hoonete remondivõla vähendamiseks. Kuigi ministeeriumi ettepanekut ametliku strateegiana kinnitatud ei ole, järgitakse Rahandusministeeriumi kinnitusel seda põhimõtet investeeringute planeerimisel.

33. Samas tehakse planeeritud 70 miljoni euro eest investeeringuid ka uute hoonete, memoriaalide ja monumentide ehitamiseks ning investeeritakse ka energiamajanduse korralduse seaduse mõistes keskvalitsuse definitsiooni alla mittekuuluvate keskvalitsuse ja muu avaliku sektori hoonetesse. Selle tulemusel tekib riigile kinnisvara juurde, kuid olemasoleva kinnisvara parendamiseks raha ei jätku.

34. Valitsuskabineti 10.04.2017. a istungile esitatud memorandumi kohaselt lisandub planeeritud investeeringute tulemusel 2017.–2021. aastal 16 000 m² keskvalitsuse hoonete pinda ehk kogu ehitatud ja rekonstrueeritud pinnast 40% moodustab **lisandunud pind**. Paljud uued hooned aga ei asenda vanu, vaid võetakse lisaks kasutusele ning paljud rekonstrueeritud hooned on muinsuskaitse all ning seega ei lähe nende rekonstrueerimine 3% nõude täitmisel arvesse (vt, millistele hoonetele ei kehti energiatõhususega seotud nõuded lk-lt 8).

35. Auditi käigus selgus, et energiatõhusus pole hoonete rekonstrueerimise otsustamisel prioriteet. Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole veel mõistetud, et energiatõhususe nõuete täitmine võimaldab kokku hoida ka tegevuskulusid.

36. Kuigi energiatõhususe direktiivi kohaselt peaksid liikmesriigid esmajärjekorras rekonstrueerima need hooned, mis on kõige vähem energiatõhusad, kinnitas Rahandusministeerium, et praktikas seda ei tehta, kuna puudub ühtne ülevaade hoonete seisukorrast ja kuludest. Rahandusministeeriumi sõnul on energiatõhusus riigi kinnisvara koondülevaadetes välja toodud kui üks oluline kriteerium otsustusprotsessis, kuid praktikas on otsuste tegemisel esmatähtsad poliitilised ja valdkonnapoliitilised prioriteedid, mitte aga ehitustehnilised kriteeriumid.

37. Üheks probleemiks on ka asjaolu, et Vabariigi Valitsus ei veendu kinnisvarainvesteeringute otsustamisel, kas investeeringute tulemusel suudetakse 3% nõuet täita. Kuigi Rahandusministeerium analüüsib investeerimisvajadust ning esitab valitsusele oma ettepanekud, ei pruugi viimane neid arvesse võtta.

CO₂-kvoodimüügist lisanduvatest investeeringutest ei piisa keskvalitsuse hoonete kordategemiseks

HOPE-projekt – hoonestatud kinnisvara optimeerimise, planeerimise ja eelarvestamise projekt, mille eesmärk on luua ühtsed põhimõtted ja infovaramu kinnisvara juhtimisotsuste tegemiseks.

38. Valitsuskabineti 21.04.2016. a istungile esitatud memorandumini kohaselt aitab raha puudujääki leevendada CO₂-kvoodimüügist saadud tulude kasutamine hoonete energiatõhususe parendamiseks. 2018. aastal on riigil plaanis avada keskvalitsuse hoonete energiatõhusamaks muutmiseks toetusmeede, mille suurus on Rahandusministeeriumi sõnul 15 miljonit eurot. Riigikontrolli hinnangul ei ole aga tõenäoline, et ühekordse 15 miljoni euro suuruse meetme rakendamisel suudetakse igal aastal lisaks rekonstrueerida 15 000 m² keskvalitsuse hoonete pinda.

39. Riigikontroll on viidanud oma varasemas riigi kinnisvara auditis, et riigis tuleks välja töötada kinnisvarapoliitika põhimõtted, et kujundada ministeeriumide valitsemisalade kinnisvara kasutamist ja arendamist ühtsemalt.²⁵ Rahandusministeerium on 2016. aastal algatanud **HOPE-projekti**, mille väljatöötamise järel tekib ministeeriumi hinnangul kinnisvaraotsuste tegijatel muu hulgas võimalus edaspidi arvesse võtta ka energiatõhususe nõudeid. Projekti käigus peaks tekkima ülevaade kinnisvaravajadusest, kinnisvara kasutusest ja kuludest ning investeeringuvajadustest.

40. 2018. aastal on Rahandusministeeriumil projekti tulemusena kavas esitada Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks riigi hoonestatud kinnisvara tegevuspõhise juhtimissüsteemi raamdokument.

41. Intervjuust Rahandusministeeriumiga selgus, et üks peamisi põhjuseid, miks siiani pole hoonete energiatõhusus kinnisvarainvesteeringute otsustamisel olnud prioriteetne, võib olla asjaolu, et 3% nõude täitmise üle puudub reaalne järelevalve. Kuigi liikmesriigid esitavad Euroopa Komisjonile igal aastal ülevaateid energiatõhususe vallas tehtud sammude (vt ka joonis 2), sealhulgas rekonstrueeritud keskvalitsuse hoonete ning miinimumnõuetele mittevastavate hoonete pindala kohta, ei ole komisjon rakendanud sanktsioone, kui liikmesriigid ei ole 3% nõuet ei täitnud.

Paljudel avaliku sektori hoonetel puudub energiamärgis ning nende energiatarbimine ja seisukord pole teada

42. Riigikontroll eeldas, et kõikidel hoonetel, millel peab olema energiamärgis, on see olemas. Märgise andmed leiab ehitisregistrist ja need andmed võimaldavad saada ülevaate, kui suur on hoonete energiatarve ja millised hooned vastavad kehtivatele energiatõhususe miinimumnõuetele. Kõik uued hooned ja oluliselt rekonstrueeritavad hooned peaksid vastama energiatõhususe miinimumnõuetele ning neil peaks olema energiamärgis.

43. 2017. aasta alguses tegi Rahandusministeerium keskvalitsuse kinnisvara energiatõhususe inventuuri.²⁶ Inventuuri andmete analüüsimisel selgus, et keskvalitsuse omandis ja kasutuses on 616

²⁵ Riigikontrolli audit „Riigi tegevus riigi kinnisvara haldamise tsentraliseerimisel“. <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2412/Area/18/language/et-EE/Default.aspx>.

²⁶ Rahandusministeeriumis läbiviidud keskvalitsuse kinnisvara energiatõhususe inventuur. <https://riigivara.fin.ee/kvr/km/energiainventuur;jsessionid=rq2yhLvL0Qy13hLD5Q65Ns41C8YGmMh28LXM17SXLpFp5J25knGJ!-1275462064!-1843052718>.

hoonet, millel peaks olema energiamärgis. Neist 234-l ehk 38%-l energiamärgis ehitisregistri andmetel puudus.

44. Omavalitsuste hoonete energiamärgistest ülevaate saamiseks küsis Riigikontroll MKMilt 2017. aasta lõpus ehitisregistri andmeid energiamärgiste kohta. Saadud andmeid ja Riigikontrolli 2016. aastal tehtud andmekorjet aluseks võttes leidis Riigikontroll, et energiamärgis puudus 2017. aasta lõpu seisuga 1557-l ehk 49-l% kohalike omavalitsuse valduses oleval üle 250 m² suletud netopinnaga hoonel.²⁷

45. Võrreldes 2016. aasta lõpu seisuga on omavalitsuste energiamärgistega hoonete arv ehitisregistri andmetel kasvanud 40%.²⁸ Sellele viitavad ka Riigikontrolli poolt 47 omavalitsuses korraldatud küsitluse tulemused.²⁹ 44st vastanud KOVist, kus puudus kõigil või osal hoonetel 2016. aasta lõpu seisuga energiamärgis, vastas 2017. aasta detsembris 21 KOVi, et kõigile hoonetele on energiamärgis hangitud. Ülevaate küsitluse korraldamisest on toodud lisas C.

**Järelevalve
energiamärgiste
olemasolu üle on
andnud tulemusi**

46. Märgiste arvu kasvule on kaasa aidanud Tehnilise Järelevalve Ameti (TJA) järelevalve energiamärgiste olemasolu ja nende nõuetele vastavuse üle. TJA on alates 2015. aastast kontrollinud nii riigi kui ka omavalitsuste hoonete energiamärgiseid. Selle tulemusel on nii keskvalitsus kui ka paljud kohalikud omavalitsused enda hoonetele hankinud energiamärgise ning olemasolevad energiamärgised ehitisregistrisse lisanud. Näiteks on 2017. aasta lõpuks kasvanud selliste keskvalitsuse energiamärgistega hoonete hulk 55%, mille kohta TJA oli 2015. kevadel välja toonud, et neil puudub energiamärgis.

**Ehitisregistrist ei saa
täielikku ülevaadet
energiamärgistest ega
hoonete seisukorrast**

47. Siiski ei saa ehitisregistrist täielikku ülevaadet energiamärgistest, sest enne 2013. aasta maikuud väljastati hoonetele energiamärgis paberil ja kohustust sisestada selliste märgiste andmed registrisse pole. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on seisukohal, et nende märgiste tagantjärele registrisse kandmist ei saa nõuda, välja arvatud juhul, kui hoonet müüakse või üüritakse välja.

48. Samas ei osanud ministeerium hinnata, kui palju võib olla hooneid, millel on küll märgised olemas, kuid registrist selle kohta infot ei leia. Intervjuust MKMiga selgus, et praegu ei kavanda MKM registriandmete täiendamiseks muudatusi ja loodab, et energiamärgiste andmed saavad korda hiljemalt 2023. aastaks, kui kõik vanad, registrisse kandmata märgised peaks olema kehtivuse kaotanud.

49. Tallinna linnavalitsusega tehtud intervjuust selgus, et Tallinna linn on enda valduses olevatest hoonetest ja nende seisukorrast ülevaate saamiseks loonud eraldi kinnisvararegistri, mis sisaldab ka energiatõhususega seotud andmeid. Linnavalitsuse sõnul loodi selline

²⁷ Arvutusse on sisse arvatud ka omavalitsuste valitseva mõju all olevate äriühingute ja sihtasutuste omandis olevad hooned. Energiamärgise kohustuseta muinsuskaitsealuseid hooneid ei olnud võimalik ehitisregistri andmekirjetest eraldada. Tuleb ka märkida, et MKMilt saadud andmed ning Riigikontrolli enda andmekorje tulemusel saadud andmed KOVide valduses olevate hoonete kohta erinevad kohati, kuna Riigikontrolli andmekorjes on sees ka hooned, mida ei ole ehitisregistris.

²⁸ Riigikontroll arvutas trendi välja MKMi 2017. aasta lõpu ehitisregistri andmeid ning Riigikontrolli 2016. aasta lõpu seisuga kogutud andmeid võrreldes.

²⁹ Küsitluse valimi koostamisel ei arvestatud Tallinna linnavalitsust, kus korraldati auditi ajal eraldi intervjuu (vt punkt 49).

infosüsteem parema ülevaate saamiseks kõikidest linna hoonetest. Samuti tõi linnavalitsus välja, et hoonete andmed riiklikes registrites on killustunud ja ülevaate saamine hoonetest pole võimalik. Linna loodud infosüsteem võimaldab edaspidi hakata kogutud andmete põhjal võrdlema hoonete energiatarbimist aastate kaupa ja selle põhjal muutma hooneid ka energiatõhusamaks.

50. Lisaks andmete puudumisele energiamärgiste kohta on ehitisregistri andmetes teisi puudusi. Seetõttu on hoonete seisukorrast ja energiatarbimisest ülevaate saamine raskendatud. Näiteks ei ole ehitisregistris võimalik eristada avaliku sektori asutuste omandis olevaid hooneid muudest hoonetest, sest register ei sisalda andmeid hoonete omanike kohta ega suuda pärida neid andmeid kinnistusraamatust või maakatastrist.

51. Intervjuust Tehnilise Järelevalve Ametiga selgus, et ehitisregistri andmekoosseisu puuduste tõttu tuli hoonete energiamärgistega seotud järelevalve tegemiseks otsida omavalitsuste valduses olevate hoonete kohta teavet nii nende kodulehtedelt kui ka pöörduda vastava päringuga eraldi iga üksiku omavalitsuse poole.

52. Ka Riigikontrolli korraldatud küsitluse tulemusel selgus, et 20% küsitletud KOVidest pidas probleemseks asjaolu, et register ei võimalda saada ülevaadet kõigi omavalitsuse hoonete kohta korraga. Samale probleemile viitas intervjuus ka RKAS keskvalitsuse hoonete osas.

53. Rahandusministeerium tõi samuti 2015. aasta riigi kinnisvara valitsemise koondaruandes ehitisregistri puudusena välja asjaolu, et registris puuduvad andmed selle kohta, kas hoones peavad olema täidetud **sisekliima** nõuded või kas hoone vastab kriteeriumile, mille tõttu ei ole vaja täita energiatõhususe miinimumnõuet, näiteks kuulub muinsuskaitseliste objektide hulka. Sellest tulenevalt pidi Rahandusministeerium keskvalitsuse hoonete energiatõhususe inventuuri käigus tegema riigi kinnisvara registris keskvalitsuse asutuste kohta täiendava andmekorje.

54. Riigikontroll on seisukohal, et kuni kõikide energiamärgiste andmeid ei ole ehitisregistrisse koondatud, puudub riigil ka võimalus hinnata, milline on avaliku sektori hoonete energiakasutus tervikuna. Ilma sellise ülevaata on keeruline kavandada hoonete muutmist energiatõhusamaks.

55. Keskvalitsuse omandis ja kasutuses on 616 üle 250 m² ning energiatõhusaks muutmise kohustusega (vt, milliste hoonete kohta ei kehti energiatõhususnõuded lk-lt 8) hoonet, millest ei vastanud 2016. aasta lõpu seisuga Rahandusministeeriumi koostatud energiatõhususe inventuuri järgi energiatõhususe miinimumnõuetele 423 ehk 70%. Rahandusministeerium pidas keskvalitsuse hooneid, millel polnud energiamärgist, miinimumnõuetele mittevastavaks.

56. Kohalike omavalitsuste hoonete energiakasutusest ülevaate saamiseks analüüsis Riigikontroll 1321 sellise hoone energiatarbimist, millel oli 2016. aasta lõpu seisuga³⁰ ehitisregistri andmetel energiamärgis. Analüüsi tulemusel selgus, et rohkem kui 250 m² suletud netopinnaga hoonetest,

³⁰ Riigikontroll kasutas analüüsi tegemisel 2016. aasta lõpus ehitisregistris olnud energiamärgiste andmeid, sest uuemaid andmeid ei ole sama täpsusega kogutud.

Sisekliima näitab hoone ruumiõhu kvaliteeti. Sisekliima tagamise all mõeldakse hoone valgustamist ning energia kasutamist ruumiõhutemperatuuri hoidmiseks, tõstmiseks või langetamiseks, lähtudes ventilatsiooni- ja ruumiõhutemperatuuri nõuetest.

Paljude keskvalitsuse ja KOVide hoonete seisukord ei vasta energiatõhususe miinimumnõuetele

mis olid omavalitsuste omandis ja millel oli energiamärgis, oli miinimumnõuetest madalama energiaklassiga 556 hoonet ehk 42,1%. Samas tuleb tähele panna, et 2016. aasta lõpu seisuga puudusid ehitisregistri andmetel energiamärgised 64%-l KOVide hoonetest. Kuna ehitisregistris olev teave hoonete energiamärgiste kohta on puudulik, ei olnud Riigikontrollil võimalik anda hinnangut kõikide KOVi hoonete energiatarbimise kohta.

57. Auditi käigus korraldatud küsitlusele vastas 44 KOVist 30%, et viimase 3 aasta jooksul ei ole nad oma valduses olevaid hooned energiatõhususe miinimumnõuetega vastavusse viinud. Ligi 90% KOVidest, kes olid seda teinud, oli viinud energiatõhususe miinimumnõuetega vastavusse osa hooned (1–3 hoonet) (vt lisa C).

58. Selleks et teha kindlaks, kas hoone peab vastama pärast rekonstrueerimist energiatõhususe miinimumnõuetele, peab kõigepealt olema teada, kas hoonet rekonstrueeritakse oluliselt. Hoonete energiatõhususe direktiivi järgi on rekonstrueerimine oluline, kui rekonstrueerimisega seotud kulud on suuremad kui 25% hoone väärtusest või kui rekonstrueeritakse rohkem kui 25% hoone välispiirete pindalast. Eesti õigusesse on direktiivi mõiste üle võetud ehitusseadustikuga ning hoone rekonstrueerimise olulisust on otsustatud hinnata hoone väärtusest lähtudes.

59. MKM on hoone olulise rekonstrueerimise tuvastamiseks välja töötanud arvutusmetoodika³¹, mille järgi tuleb hoone omanikul teha rekonstrueerimistööde maksumuse kohta arvutused. Ehitus- ja kasutuslubade väljastajad ehk kohalikud omavalitsused või Tehnilise Järelevalve Amet peavad enne ehitamiseks loa andmist kontrollima neile esitatud ehitustööde maksumuse alusel rekonstrueerimistööde olulisust. Selle põhjal tuleb neil otsustada, kas hoone peab pärast rekonstrueerimist vastama energiatõhususe miinimumnõuetele ning kas hoonele tuleb väljastada energiamärgis.

60. Riigikontrolli küsitlus KOVides näitas, et praktikas on määruks kehtestatud metoodika kasutamine osutunud liiga keeruliseks ning valdavalt jätavad omavalitsused ehitustööde olulisusele hinnangu kas üldse andmata või teevad seda metoodikas toodust erineval viisil. Küsitletud omavalitsustest 68% ei olnud enne ehitusloa väljastamist rekonstrueerimise olulisusele määruks toodud metoodikat kasutades hinnangut andnud. Juhul kui ehitusloa andmisel ei ole hoone rekonstrueerimise olulisust hinnatud, võib tekkida olukord, kus tegelikult olulise rekonstrueerimise läbinud hoone ei vasta energiatõhususe miinimumnõuetele.

61. Samuti selgus intervjuust Riigi Kinnisvara ASiga, et ka nemad on olulise rekonstrueerimise puhul loobunud määruks toodud metoodika kasutamisest eelkõige selle keerukuse tõttu. Praktikas on RKAS lähtunud sellest, et kui hoone rekonstrueerimine on nii mahukas, et selleks on ehitusseadustiku kohaselt vaja ehitusluba, siis ongi tegemist olulise rekonstrueerimisega.

³¹ Majandus- ja taristuministri 01.07.2015. a määrus nr 63 „Hoone keskmise ehitusmaksumuse hindamise kord“. <https://www.riigiteataja.ee/akt/116062015004>.

**Hoone olulise
rekonstrueerimise
tuvastamise metoodikat ei
kasutata**

62. Intervjuust MKMiga selgus, et neil ei ole ülevaadet, kas ja kuidas olulise rekonstrueerimise määramise meetodikat praktikas kasutatakse.

63. Ka ehtisregistris ei ole võimalik eristada hooneid, mida on oluliselt rekonstrueeritud ja mis peavad seetõttu vastama energiatõhususe miinimumnõuetele. Riigikontrolli hinnangul ei ole ka ehtisregistri andmete põhjal võimalik saada selget ülevaadet, millistel juhtudel on olulise rekonstrueerimise korral omavalitsus jätnud selle hindamata ning sellest tulenevalt nõudmata ka energiatõhususe miinimumnõuete täitmise.

KOVide hoonete energiatõhusamaks muutmine takerdub rahanappuse taha

64. Kuigi omavalitsuste hoonetele ei kehti 3% rekonstrueerimise nõue ja olemasolevaid hooneid, mida ei plaanita oluliselt rekonstrueerida, võib endisel viisil edasi kasutada, eeldas Riigikontroll, et energiatõhususe direktiivide laiema eesmärgi ehk võimalikult suure energiasäästu saavutamiseks panustavad riik ja omavalitsused ka vanemate hoonete energiatõhusamaks muutmisesse.

Paljud omavalitsuste hooned vajavad seisukorra parandamiseks investeeringuid

65. Riigikontrolli 2016. aasta küsitluse³² tulemusel selgus, et omavalitsuste hinnangul oli 47% omavalitsuste hooneid heas või väga heas seisukorras. 53% hoonetest oli rahuldavas, halvas või väga halvas seisukorras ning see tähendab, et suur hulk hooneid vajas kiiremas korras tähelepanu või olid kasutamiseks lausa ohtlikud. Koolihoonetest oli näiteks heas või väga heas seisus 62%, omavalitsuse administratiivhoonetest 61% ja lasteaedade hoonetest 60%.

66. Kohalikud omavalitsused ei pea oma võimekust hooneid rekonstrueerida suureks. Vaid 18% käesoleva auditi käigus küsitatud KOVidest pidas enda rahalist võimekust piisavalt suureks, et hooneid energiatõhusamaks rekonstrueerida. 52% KOVidest vastas, et raha hoonete rekonstrueerimiseks neil ei ole. Ülejäänud KOVid andsid vastuseid, mis enamjaolt viitavad, et võimekus ei ole piisav. 16% KOVidest avaldas küsitlusele vastates lootust, et rahaline võimekus võiks haldusreformi tulemusena suurened.

KOVide võimekus energiatõhususe investeeringuid teha sõltub toetustest

67. Aastateks 2017–2020 koostatud kohalike omavalitsuste eelarvestrateegiate järgi on KOVidel kavas investeerida enda valduses olevate hoonete rekonstrueerimisse kokku 680,6 miljonit eurot. Sellest 476,3 miljonit on nad kavandanud leida ise ja 204,3 miljoni ulatuses ehk ligi 30% koguinvesteeringust loodavad omavalitsused saada riigilt toetusena.

Teadmiseks, et

2016. aastal pidasid omavalitsused vajalikuks lähema viie aasta jooksul rekonstrueerida vähemalt 1511 enda valduses olevat hoonet suletud netopinnaga 2 061 313 m².

Hoonete rekonstrueerimisega seotud tegelikuks investeeringuvajaduseks on omavalitsused hinnanud 837 658 603 eurot, mis on 157 miljonit eurot rohkem, kui nad on kavandanud investeeringuid eelarvestrateegiates.

68. Rahandusministeerium selgitas Riigikontrollile antud intervjuus, et analüüsib kohalike omavalitsuste eelarvestrateegiates esitatud andmeid, kuid ei tee seda nii detailselt, et oleks võimalik saada ülevaadet hoonete seisukorra parandamiseks vajalikest investeeringutest. Samas on Rahandusministeerium seisukohal, et olemasolevate toetuste abil on omavalitsustel hoonete rekonstrueerimiseks ja energiatõhusamaks muutmiseks vajalik võimekus olemas.

³² Riigikontrolli ülevaade omavalitsuste hoonestatud kinnisvarast ja selle haldamisest. <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2413/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.

69. Riigikontrolli analüüs näitas, et isegi kui omavalitsused kasutavad kogu oma vaba raha³³ üksnes hoonete rekonstrueerimiseks, jääb sellest väheks kõikide kavandatud investeeringute tegemiseks ning KOVide võimekus investeerida enda hoonete korrastamisse jääb ka tulevikus suuresti sõltuma laenudest ja riigi toetustest. Ka Riigikontrolli varasem audit³⁴ näitas, et omavalitsuste plaanid investeerida enda hoonete rekonstrueerimisse on osutunud liiga optimistlikuks ja tegelikult ei jätku omavalitsustel hoonete energiatõhusamaks muutmiseks raha.

Teadmiseks, et

terminit „haige hoone sündroom“ hakkas juba 1970. aastal kasutama Maailma Terviseorganisatsioon (WHO) hoonete kohta, mis mõjuvad inimeste tervisele ebasoodsalt. Sellistes hoonetes viibides võivad ilmned erinevad sümptomid nagu naha, silmade, nina ja kurgu limaskestade ärritus või kuivus, väsimus, uimasus, allergilised reaktsioonid ja peavalu.

Enamasti on haige hoone sündroomiga tegu uute või hiljuti renoveeritud hoonetega, mille ruumide sisustamiseks on kasutatud sünteetilisi ja keemilisi materjale või neist valmistatud tooteid, sh mööblit, paigaldatud õhutihedad plastaknad ja kontoritehnikat. Ilma korralikult toimiva ventilatsioonita halvenevad ruumi siseõhu kvaliteedinäitajad oluliselt.

70. Rahandusministeeriumi sõnul on nad aastateks 2017–2021 kavandanud kohalikele omavalitsustele 117,5 miljoni euro ulatuses riiklikke toetusmeetmeid, millest toetatakse ka hoonete rekonstrueerimist. Samas ei ole eraldatavad toetused suunatud üksnes hoonete rekonstrueerimisse. Riiklikke toetusi saab kasutada ka lasteaiakohtade loomiseks vajalike uute hoonete ehitamiseks, koolivõrgu korrastamiseks ja muudeks regionaalseteks investeeringuteks. Hoonete rekonstrueerimiseks antud toetuste lõplik summa selgub alles pärast toetusprogrammide lõppu.

71. Aastatel 2007–2016 toetati kohalike omavalitsuste sotsiaalse taristu kordategemist 345 miljonit euroga. Selle kaasabil on enim korrastatud koolihooneid (99,7 miljonit eurot), lasteaiahooneid (78 miljonit) ja rahvamajasid (24,6 miljonit).³⁴

72. Riigikontroll viitas kohalike omavalitsuste hoonetele eraldatud taristutoetuste kasutamist analüüsid³⁴, et kuna toetuste summad on olnud piiratud, kasutasid omavalitsused toetusi vaid hädapäraste ehitustööde tegemiseks ja hooned, mida on korduvalt vaid osa kaupa korrastatud, ei pruugi ikkagi vastata sisekliima ega energiatõhususe nõuetele. Kuna seni ei ole omavalitsustele antud väiksemad toetused võimaldanud omavalitsuste hooneid tervikuna korrastada, on ligi pooled toetust saanud KOVide hooned endiselt rahuldavas või halvas seisukorras.

73. Lisaks selgus intervjuust Riigi Kinnisvara ASiga, et perioodil 2010–2013 keskenduti CO₂-kvoodiraha eest rekonstrueeritud hoonete puhul CO₂-kvoodimüügi tingimuste kohaselt vaid energiatõhususe nõuete täitmisele ja hoone sisekliima kohta veel nõudeid esitada ei saanud. Selleks, et vältida nn haige hoone sündroomi tekkimist, vajaksid need hooned sisekliima parandamiseks uusi investeeringuid.

74. Hoonete energiatõhususse investeerimist pärsib ka asjaolu, et hoone põhjaliku ümberehitamisega ei pruugi alati kaasned energiasäästu, kui rekonstrueeritud hoonet on varem energiatarbimise mõistes alakasutatud. Sellisel juhul võib rekonstrueeritud hoone energiatarbimine varasemaga võrreldes isegi kasvada ning kulude kokkuhoiu asemel muutub hoone kasutamine edaspidi hoopis kallimaks.

75. Riigi Kinnisvara AS juhtis Riigikontrolli tähelepanu sellele, et mõõtmised, mis nad on teinud hoonete sisekliima parendamise järel,

³³ Vaba raha all on mõeldud raha, mis jääb üle põhitegevuskuludest ja laenudest.

³⁴ Riigikontrolli audit „Euroopa Liidu ja muude taristutoetuste kasutamise probleemid kohalikes omavalitsustes“.

<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2454/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.

näitavad paljudel juhtudel rekonstrueeritud hoone energiakasutuse suurenemist võrreldes varasemaga. Selle peamine põhjus on, et enne rekonstrueerimist on neis hoonetes puudunud ventilatsioonisüsteem või polnud seda kasutusse võetud.

76. Selleks et saada pärast rekonstrueerimist teada saavutatud energiakokkuvõtteid, tuleks RKASi hinnangul enne hoone rekonstrueerimist energiakasutuse väljaarvutamisel lisada tinglikult juurde nõuetele vastava sisekliima hoidmiseks vajalik energiatarbimine. See võimaldab tegelikult hinnata, milline on energiatõhususe meetmete abil saavutatav energia ja raha sääst, võrreldes olukorraga, kui neid meetmeid ei oleks rakendatud. Kui sisekliima nõuete täitmiseks vajalikku energiatarbimist arvesse ei võeta ja hoonesse paigaldatakse rekonstrueerimise käigus ventilatsiooniseadmed, võibki hoone rekonstrueerimise järel energiatarbimine kasvada.

77. RKAS ütles intervjuus Riigikontrollile, et on teinud Rahandusministeeriumile ettepaneku võtta nende meetodika rekonstrueerimisega saavutatava energiasäästu arvutamiseks ametlikult kasutusele.

78. Kuigi Riigikontrolli küsitletud omavalitsustest 43% andis teada, et hoonete energiatarbimist on olulise rekonstrueerimise järel kontrollitud, ning 89% nendest omavalitsustest on leidnud, et energiatarbimine on rekonstrueerimiseelse olukorraga võrreldes vähenenud, ei ole Riigikontrollile täpsemalt teada, kuidas KOVID on rekonstrueeritud hoonete energiatarbimist kontrollinud ja analüüsinud.

Teadmiseks, et

2016. aastal rekonstrueeriti energiatõhususe lepingu alusel Tartu linnale kuuluv Aura Veekeskus. Selle tulemusel saavutati esimesel aastal mõõdetud tulemuste järgi energiasääst 1181 MWh ja kulusid hoiti kokku ligikaudu 60 000 eurot aastas. Lisaks paranes oluliselt hoone sisekliima ja õhku jäi paiskamata 172 tonni CO₂.

Energiatõhususe leping – tellija ja energiateenusepakkumise leping, kus teenusepakkumise teeb investeringud energiasäästumeetmetesse ning tellija tasub need saavutatud tegeliku energia- või rahalise säästu alusel.

79. 2016. aasta juunis Riigikogus võetud haldusreformi seaduse tulemusel moodustatud suuremad omavalitsused muutuvad loodetavasti senisest võimekamaks ja eeldatavasti saavad nad kinnisvara korrastamiseks kasutada ka rohkem raha. Riigikontroll juhib tähelepanu, et ka omavalitsuste hoonete puhul tuleb enne rekonstrueerimist hinnata, kas pikas perspektiivis on hoone omavalitsusele vajalik ja suunata investeringud ainult vajalikesse hoonetesse.³⁵ Uute omavalitsuste tegelikku haldusreformijärgset rahalist võimekust saab hinnata 2018. aastal pärast omavalitsuste eelarvete koostamist.

80. Üheks energiatõhususe direktiivis väljatoodud viisiks avaliku sektori hoonete energiatarbimise rekonstrueerimiseks on erasektori investeringute kaasamine **energiatõhususe lepingute** sõlmimise kaudu. See võimaldab hoonete seisukorra parandamiseks hajutada investeringu eest tasumist pikemale perioodile ja tasuda investeringu eest vähemalt osaliselt säästetud energia arvelt. Selliseid skeeme ei ole Eestis ulatuslikult rakendatud, kuna on hinnatud, et lepingute tasuvus on vähenenud ning energiateenusepakkumisele ei ole seetõttu huvi investeringuid teha.³⁶

³⁵ Riigikontroll on ka 2016. aastal koostatud ülevaates omavalitsuste hoonestatud kinnisvara ja selle haldamise kohta juhtinud kohalike omavalitsuste tähelepanu sellele, et hoonete korrastamiseks investeringute planeerimisel tuleks hinnata hoonete kasutust tulevikus.

³⁶ Energiatõhususe lepingu (EPC) analüüsi kokkuvõte. RKAS, 2013. https://energiatõhusus.ee/img_auth.php/8/87/Riigi_Kinnisvara_AS_Energiatõhususe_lepingu_%28EPC%29_anal%C3%BC%C3%BCsi_kokkuv%C3%B5te_2013.pdf.

Liginullenergiahoonete ehitamisega peab alustama plaanitust varem

81. Hoonete energiatõhususe direktiivi kohaselt peavad alates 2019. aastast kõigis liikmesriikides uusehitised, mida omavad või kasutavad riigiasutused, olema liginullenergiahooned. Sujuva ülemineku tagamiseks peavad liikmesriigid koostama kava liginullenergiahoonete arvu suurendamiseks ja saatma selle Euroopa Komisjonile. Kava peab regulaarselt uuendama.

82. Esialgne kava pidi direktiivi kohaselt sisaldama liginullenergiahoonete riigisisest definitsiooni, sealhulgas liginullenergiahoonele vastavate energiatõhususarvude määramist, riiklikke tegevuskavu ja finantsmeetmeid eesmärgi täitmiseks ning vaheeesmärke aastaks 2015.

Teadmiseks, et

2017. aasta lõpu seisuga on Eestis 9 liginullenergiahoonet, neist 5 uued ning 4 rekonstrueeritud.

Teadmiseks, et

Eesti esimene liginullenergiahoone oli Rakvere Targa Maja Kompetentsikeskus, mis valmis 2015. aastal.



Allikas: Virumaa Teataja/Scanpix Baltics

83. Euroopa Komisjoni andmetel ei ole Eesti liginullenergiahoonetele üleminekuks kava koostanud.³⁷ Riigikontrollile selgitas MKM, et kitsa suunitlusega kavad ei sobi riigieelarve seaduses kehtestatud riikliku strateegilise planeerimise põhimõtetega ning seetõttu ei ole liginullenergiahoonete hulga suurendamiseks eraldi kava koostatud.

84. Samas tõi MKM välja, et liginullenergiahoonetele üleminekut on kajastatud energiamajanduse arengukava (ENMAK 2030) meetmes 2.5 „Uute hoonetega seotud eeldatava energiatõhususe tõstmine“, mille tulemuste hindamise mõõdikuks oli seatud 5 liginullenergiahoone tüüpprojekti valmimine 2017. aastaks. 2018. aasta alguseks töötas KredEx välja eramute ja korterelamute jaoks juhendid ning tüüpprojektid.³⁸ Samuti on Eesti-Šveitsi koostööprogrammi energiatõhususprojekti³⁹ toel rahastatud näidishoonete rajamist.

85. Riigikontrolli päringule selle kohta, millises riiklikus dokumendis on välja toodud meetmed, mida hoonete energiatõhususe direktiivi kohaselt liginullenergiahoonetele ülemineku kava sisaldama peab, vastas MKM, et seda temaatikat on käsitletud 2011. aastal valminud ning Euroopa Komisjonile saadetud energiatõhususe tegevuskavas.

86. Tegevuskavas on liginullenergiahoonetele üleminekuks vajalikest tegevustest kirjeldatud näiteks vajadust kehtestada nõuded ja eesmärgid liginullenergiahoonete arendamiseks, otsustada edasised kavad selliste hoonete arendamise toetamiseks ning töötada välja toetuskeem avaliku sektori hoonetele. Intervjuust MKMiga selgus, et nõuded on kehtestatud liginullenergiahoonetele, aga edasist kava ega toetuskeemi veel välja töötatud ei ole.

87. Nõue, et kõik hooned, milles tuleb tagada nõuetekohane sisekliima ja millele väljastatakse ehitusluba või esitatakse ehitusteatis pärast 2020. aasta 31. detsembrit, peavad olema liginullenergiahooned, kehtestati

³⁷ Euroopa Komisjoni liginullenergiahoonete meetmeid kirjeldav lehekülj, kuhu on koondatud riikide kavad liginullenergiahoonetele üleminekuks. <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/buildings/nearly-zero-energy-buildings>.

³⁸ Kättesaadavad KredExi koduleheküljel:

<http://kredex.ee/energiatohususest/liginullenergiahooned/hoonete-projektid/>.

³⁹ 2014. aastal eraldas Šveits 13-le ELi riigile ligi miljard Šveitsi franki, et vähendada riikidevahelisi majanduslikke ja sotsiaalseid erinevusi. Eesti abisumma oli ligikaudu 33 miljonit eurot, millest muu hulgas rahastati ka KOVide hoonete ehitamist ja rekonstrueerimist liginullenergiahooneteks.

Liginullenergiahoonetele tuleb üle minna varem kui algul plaanitud

energiatõhususe miinimumnõuete määrusega. Osana avaliku sektori kohustusest olla energiatõhususe alal eeskujuks oli riigi ja kohaliku omavalitsuse üksustele ning avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele kehtestatud liginullenergiahoonetele üleminekuks kaks aastat varasem tähtaeg ehk 2018. aasta 31. detsember.

88. Euroopa Komisjon leidis 2016. aastal, et Eesti ja paljud teised liikmesriigid on liginullenergiahoonetele üleminekuks tähtaegade seadmisel teinud direktiivi tõlgendamisel vea⁴⁰ ja seadnud üleminekuks hilisema tähtaja. Komisjoni hinnangul peaksid hooned, mis peale 2020. aasta 31. detsembrist valmivad, olema juba liginullenergiahooned. Eesti lähenemine, kus ülemineku tähtaeg on seotud ehitusloa väljastamisega, tähendab aga, et need hooned oleksid valminud oluliselt hiljem, kui direktiivis toodud tähtaeg.

89. Tulenevalt sellest, et Euroopa komisjoni hinnangul tõlgendas Eesti liginullenergiahoonetele ülemineku kohustust valesti, otsustas MKM 2018. aasta 22. jaanuaril jõustunud määruse muudatusega tuua aasta varasemaks kuupäeva, mil kõikidele hoonetele antavates ehituslubades ja -teatistes peab olema ette nähtud, et hoone vastab liginullenergiahoonele kehtestatud nõuetele. Sellisel juhul on vähemalt teoreetiliselt võimalik, et hooned, mis pärast 2019. aasta 31. detsembrist saavad ehitusloa, valmivad pärast 2020. aasta 31. detsembrist juba liginullenergiahoonetena.

90. Samas aga ei muudetud sama tähtaega avaliku sektori hoonete puhul, kuna see ei jäta MKMi hinnangul avalikule sektorile aega muudatustega kohanemiseks ning kõik praegu ehitamiseks ehitusluba vajavad uued hooned peaksid olema projekteeritud juba liginullenergiahoonetena.

91. Kuigi MKM kinnitas, et nii avalik kui ka erasektor on liginullenergiahoonetele üleminekuks valmis, vastas neljandik Riigikontrolli küsitletud KOVidest, et ehitusmaksumuse kallinemise tõttu valmisolek liginullenergia hooneid ehitada puudub; 9% vastanud KOVidest ei osanud oma valmisolekut hinnata. Ligi kolmandik KOVidest märkis, et uusi hooneid ei ole lähiajal kavas ehitada. 25% küsitletud omavalitsusi viitas, et uute ehitiste projekteerimisel juba arvestatakse liginullenergia hoonete nõuetega või kallima ehitusmaksumusega (vt täpsemalt lisa C).

92. Samuti tekitas ministeeriumi otsus kuupäevi varasemaks tuua vastuolu erialaliitustes, kelle hinnangul sunnib selline otsus juba projekteeritud hooneid ning eelkõige projektide eelarve üle vaatama ning rikub õiguspärase ootuse põhimõtet.⁴¹ Ka RKAS märkis intervjuus Riigikontrollile, et sel otsusel on oluline mõju ettevõtjate äriplaanidele ning seda ei oleks tohtinud kergekäeliselt vastu võtta.

⁴⁰ Euroopa Komisjoni soovitus EL/2016/1318, 29. juuli 2016, suuniste kohta liginullenergiahoonete ja parima tava edendamiseks, et 2020. aastaks oleksid kõik uued hooned liginullenergiahooned. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32016H1318>.

⁴¹ 2017. aastal Eesti kinnisvaraarendajate seal läbi viidud uuringu tulemusena järeldati, et liginullenergiahoonete ehitamine on veel varajase turu staadiumis ning vajab tuge valdkondliku teadus- ja arendustegevuse ning riigi tugimeetmete näol. Allikas: Eesti kinnisvaraarendajate valmisolek ehitada liginullenergiahooneid. Rait Riim, Estonian Business School, 2016

93. Kokkuvõtvalt võib öelda, et hoonete energiatõhusamaks muutmise eesmärk, mis on seatud Euroopa direktiividega, on vähendada energia, sh kütuste tarbimist selle kaudu, et uued hooned ehitatakse ja vanad rekonstrueeritakse energiatõhusamaks. Riigikontrolli hinnangul ei ole Eestis avaliku sektori hoonete energiatõhusust riiklikul tasemel oluliseks peetud ja hoonete energiatõhusamaks muutmiseks saaks riik rohkem teha.

94. Audit näitas, et riigi ja kohalike omavalitsuste võimekus rekonstrueerida enda omandis ja kasutuses olevaid hooned sõltub oluliselt sellest, kui palju on riigil võimalik hoonete rekonstrueerimise raha ning toetusmeetmeid suunata. Rahandusministeerium on välja töötanud riigi hoonestatud kinnisvara optimeerimise, planeerimise ja eelarvestamise põhimõtted, mille rakendamise käigus on riigiasutuste kasutuses ja omandis oleva hoonepinna optimeerimise kaudu loodetavasti võimalik ka hoonete energiatõhusamaks muutmisele senisest suuremat tähelepanu pöörata.

95. Avaliku sektori hoonete energiatõhusamaks muutmise planeerimise eelduseks on terviklik ülevaade avaliku sektori kasutuses ja omandis olevatest hoonetest, nende seisukorrast, energiatarbimisest ning energiamärgistest. Riigikontrolli hinnangul pole ehitisregistri andmetele tuginedes hoonete energiatõhususest praegu võimalik terviklikku ülevaadet saada. Samuti ei saa ehitisregistri andmetele tuginedes tuvastada, kas hoonel peaks olema energiamärgis või kas olulise rekonstrueerimise puhul peaks hoone edaspidi vastama energiatõhususe miinimumnõuetele.

96. Riigikontrolli hinnangul tuleks ehitisregistri funktsionaalsust parandada ja andmeid korrastada nii, et energiasäästu koordinaatoril oleks võimalik saada terviklik ülevaade avaliku sektori hoonetest ja nende energiatõhususest. Tervikliku ülevaate olemasolu võimaldab riigi eraldatavad finantstoetused viia vastavusse avaliku sektori, sh KOVide investeerimisvõimekuse ja -vajadustega ning mõelda läbi, kuidas soodustada muu avaliku sektori hoonete muutmist energiatõhusamaks.

97. Riigikontrolli soovitused ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistrile ning majandus- ja taristuministrile:

- Arendada ehitisregistrit selliselt, et selle põhjal oleks võimalik analüüsida avaliku sektori hoonete energiatõhusust ning strateegiliselt planeerida energiatõhususe parendamist, sealhulgas investeringute rahastamist pikas perspektiivis. Ehitisregister peaks võimaldama hoone omanike ja kasutajate kaupa hooned sortida ning eristada hooned, millel peab olema energiamärgis, ja hooned, mida on oluliselt rekonstrueeritud.

Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri vastus: Vabariigi Valitsuse 19.06.2015. a määruse nr 69 „Ehitisregistri põhimäärus“ paragrahv 2 on sätestatud: ehitisregister on andmekogu, mille eesmärk on hoida, anda ja avalikustada teavet kavandatavate, ehitatavate ja olemasolevate ehitiste ning nendega seotud menetluste kohta.

Seega ei ole ehitisregistri asutamise eesmärk investeringute planeerimine, vaid ehitiste tehniliste andmete ja ehitistega seotud ehitus- ja kasutuslubade kohta käivate andmete kogumine, samuti elektroonilise loamenetluse läbiviimise võimaldamine. Ehitisregister on arendatud

selliselt, et registrisse saab kanda andmeid ehitiste energiatõhususe, sealhulgas ehitiste energiamärgiste kohta. Nimetatud andmed kantakse registrisse menetluse käigus. Kui olemasolevate ehitiste kohta vastavad andmed puuduvad, on nende andmete registrile esitamine omaniku ülesanne.

Hoone omanike ja üürnike andmete kogumine ja talletamine pole kunagi olnud ei ehtisregistri ega selle eellase hooneregistri ülesandeks. Kinnisasjade (sealhulgas kinnisasjal asuvate ehitise) omanike kohta kogub andmeid kinnistusraamat, mis on asutatud 01.12.1993. a jõustunud kinnistusraamatusel. Andmeid ehitise kasutuslepingute kohta ei kanta ka kinnistusraamatusse. Riigi kinnisvara, kinnisvaratehingute ja hoonestatud kinnisvara kasutamise kohta ülevaate andmine, andmete avalikustamine ja menetluste läbiviimise võimaldamine on riigi kinnisvararegistri eesmärk. Registrisse kantakse vara valitsemise eesmärk; andmed kinnisasja võõrandamise ja kasutamiseks andmise teadete, otsuste ja lepingute, sealhulgas allkasutusse andmise lepingute, ning riigivara valitsejate vahel sõlmitud asja kasutamise kokkulepete kohta; andmed riigi poolt kinnisasja omandamise ja kasutamiseks võtmise otsuste ja lepingute kohta; andmed riigivara valitseja ja volitatud asutuse määramise kohta; andmed hoonestatud kinnisvara kasutamise kohta; energiakasutusega seotud andmed; muud õigusaktides ette nähtud andmed.

Eeltoodust nähtub, et andmeid riigivara ja selle kasutuse kohta kogutakse riigivara registrisse.

Vastavalt avaliku teabe seaduse paragrahvile 436 on põhiandmed riigi infosüsteemi kuuluvasse andmekogusse kogutavad andmekogu unikaalsed andmed, mis tekivad andmekogu haldaja avalike ülesannete täitmise käigus. Andmete töötlemisel, mida kogub põhiandmetena teine riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, tuleb aluseks võtta vastava teise andmekogu põhiandmed.

Eeltoodust nähtub, et riiklike andmebaaside põhiandmete dubleerimine on keelatud. Vastavalt asjaolule, et riigivara kasutamise kohta andmete kogumiseks on asutatud riigivara register ja lähtudes andmete mitmekordse nõudmise keelust, oleme seisukohal, et sobivam register riigivaraga seonduvate tehingute ja lepingute analüüsimiseks oleks kahtlemata riigivararegister. Lähtudes eelöeldust ei ole ehtisregistri sellise võimekuse arendamist meie hinnangul otstarbekas. Samas rõhutame, et ehtisregistri andmed on avalikud ja oleme alati valmis andma informatsiooni registrisse kantud ehitiste tehniliste andmete kohta, sealhulgas registrisse kantud andmeid ehitiste energiatõhususe kohta.

Oleme nõus Riigikontrolli soovitusel, mille kohaselt peaks olema võimalik oluliselt rekonstrueeritavaid hooned muudest ümberehitatud hoonetest eristada. Arvestame selle soovitusel ehtisregistri eesootavaid arendusi planeerides.

Riigikontrolli kommentaar: Juhime tähelepanu, et ministri nimetatud riigi kinnisvararegister hõlmab andmeid enamiku keskvalitsuse omandis olevate hoonete kohta, aga sealt puuduvad täielikult kohalike omavalitsuste hoonete andmed. Seega ei ole ka riigi kinnisvararegistris olevad andmed piisavad, et saada terviklikku ülevaadet avaliku sektori

hoonete seisukorrast ning teha informeeritult rekonstrueerimise ja rahastamise otsuseid.

Kontrolliaruande punktis 50 on välja toodud asjaolu, et hoonete omanike andmed on olemas kinnistusraamatus, kuid probleemiks on registreeritud omavahelise andmevahetuse puudumine. Samuti on kontrolliaruandes välja toodud mitmete osapoolte selgitused ehitisregistri puuduste kohta. Riigikontrolli hinnangul võiks ehitisregister olla see riigi register, kust on võimalik saada kogu infot kõikide hoonete kohta, sealjuures teisi registreid dubleerimata.

- Koondada ehitisregistri andmete korrastamisel info avaliku sektori hoonete energiatõhususe kohta, selgitada välja avaliku sektori hoonete energiasäästu potentsiaal ning igakülgselt infot tuginedes töötada välja meetmed avaliku sektori hoonete muutmiseks energiatõhusamaks.

Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri vastus: Avaliku sektori hoonete energiasäästu potentsiaali uurimine on kindlasti oluline, aga oleme seisukohal, et energiasäästu potentsiaali väljaselgitamine ei ole üks ühele seotud ehitisregistri andmete korrastamise protsessiga. Ehitisregistri andmete korrastamine on pidev ja ajamahukas protsess ja võib võtta mitmeid aastaid. Otsuste tegemine alles pärast protsessi lõppemist pärsiks energiatõhustamise potentsiaali määramist. Seda ilmestab asjaolu, et vastavat energiatõhustamise potentsiaali juba käsitletakse Rahandusministeeriumi väljatöötatud kavas HOPE (HOPE projekt ehk hoonestatud kinnisvara optimeerimine, planeerimine, eelarvestamine). Vastav kava põhineb insenertehnilisel analüüsil, mille puhul on andmetel abistav funktsioon. Ehitisregistril saabki vastava potentsiaali määramisel olla üksnes abistav funktsioon, kuid ehitisregister ise seda potentsiaali välja ei selgita.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub sellega, et ehitisregistril on avaliku sektori hoonete energiasäästu potentsiaali uurimisel abistav funktsioon, kuid ilma ehitisregistri andmete korrastamiseta puudub riigil ülevaade avaliku sektori hoonete seisukorrast ning hoonete energiasäästu tegeliku potentsiaali hindamine on raskendatud, kui mitte võimatu.

- Analüüsida võimalusi erasektori rahastuse kaasamiseks avaliku sektori hoonete rekonstrueerimisel (nt energiatõhususe lepingute kasutamine).

Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri vastus: Selline kohustus tuleneb ka uuest hoonete energiatõhususe direktiivi redaktsioonist, mis on Euroopa nõukogus heaks kiidetud 31.01.2018. a ja Euroopa Parlamendis kinnitatud 17.04.2018. a. Vastavalt hoonete energiatõhususe direktiivi uuele redaktsioonile kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2012/27/EL energiatõhususe kohta artikkel 4 uues redaktsioonis ja teises asukohas. Uues sõnastuse kohaselt peavad liikmesriigid hõlbustama juurdepääsu asjakohastele mehhanismidele, selleks et toetada kaasa arvatud erasektori investeeringute tegemist renoveerimisse. Hetkel vaadatakse direktiivi uut redaktsiooni läbi Euroopa Komisjoni õigus- ja tõlketeenistuses. Uue direktiivi redaktsiooni eeldatavaks avaldamise ajaks Euroopa Liidu Teatajast on 2018. a juuni. Vastav renoveerimisstrateegia töötatakse välja peale direktiivi uue redaktsiooni avaldamist.

- Nõustada ja toetada igakülgset kohalikke omavalitsusi ja erasektorit liginullenergiahoonetele üleminekul, sealhulgas koostada teadlikkuse parandamiseks juhendmaterjale, korraldada koolitusi.

Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri vastus: Oleme nõus, et nõustamisel ja juhendmaterjalidel on oluline roll liginullenergiahoone nõudele üle minemisel. Selle tõttu on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koos Tehnilise Järelevalve Ametiga korraldamas kohalikele omavalitsustele suunatud infopäevaid, mille käigus antakse muu hulgas ülevaade hoonete energiatõhususe regulatsiooni ulatuses ees ootavatest muudatustest. Vastavad infopäevad toimuvad maikuu jooksul, neljas Eesti piirkonnas. Kutsed on edastatud kõikidele kohalikele omavalitsustele. Tallinnas toimuva infopäeva ettekanded lindistatakse ja tehakse internetis vabalt kättesaadavaks. Infopäevade korraldamist oleme kavandanud ka edaspidi.

Oleme hoone energiatõhususe nõuetega seonduvaid muudatusi juba kajastanud mitmel – eelkõige erasektori initsiatiivil korraldatud – üritustel, näiteks Äripäeva „Eesti ehituskonverents 2017“; TTÜ, KredExi ja MKMi „Liginullenergia infopäev“; Tallinna Linnaplaneerimise Ameti „Ehitusturu konverents“; Äripäeva „Säästlik hoone 2018“; Tartu Regiooni Energia Agentuuri ümarlinal; EKVÜ, TTÜ, EEL ja teadmispõhise ehituse tippkeskuse „Teadmispõhine ehitus 2018“. Jälgime täiendava teavitamise vajadust ja osaleme ka edaspidi erasektori kutsel sarnastel üritustel.

Liginullenergiahoone teemalised juhendmaterjalid on Eestis olnud vabalt kättesaadavad alates 2012. a, kui töötati välja liginullenergiahoone määratlus. Nüüd oleme liginullenergiahoone nõuete rakendumisele oluliselt lähemal. Seega on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning KredExi korraldatud hanke alusel välja töötatud viie liginullenergiahoone näidisprojektid ning olemasolevate juhenditega võrreldes oluliselt detailsemad infomaterjalid. Näidisprojektide väljatöötamisel on lähtutud olemasolevatest hoonetest ning täiendatud neid lahendustega, mille rakendamisega viiakse need liginullenergiahoone tasemele. Lisaks näidisprojektidele on koostatud juhendmaterjalid, milles esitatakse üldised põhimõtted liginullenergiahoonete kavandamiseks. Väljatöötatud või väljatöötamisel on juhendid, milles käsitletakse konkreetseid tehnilisi aspekte. Eraldi juhendmaterjalides on esitatud info joonsoojuslähivuste arvestamiseks, valgustiheduse arvutuste, õhulekete ärahoidmiseks ja mõõtmiseks. Need on kõik teemad, millele tuleb kõrgema energiatõhususega hoonete rajamisele üle minnes senisest rohkem tähelepanu pöörata. Nimetatud infomaterjalid on huvilistele tasuta ja vabalt kättesaadavaks tehtud KredExi koduleheküljel. Nende materjalide olemasolust on informeeritud erialaliite ning neid on kajastatud kõigil eelnevalt nimetatud üritustel.

Samuti plaanime erinevate energiatõhusust reguleerivate õigusaktide väljatöötamisel avaldada õigusaktide seletuskirjad juhendmaterjalina ministeeriumi kodulehel.

- Analüüsida määruse „Hoone keskmise ehitusmaksumuse hindamise kord“ alusel reguleeritud hoone olulise rekonstrueerimise määramise meetodika praktilist kasutatavust ja kaaluda vajaduse korral alternatiivse meetodika väljatöötamist

ning viia ellu tegevused (nt korraldada infopäevi või koostada infomaterjale), mis aitaksid meetodikat rakendavatel asutustel meetodika reaalselt kasutusele võtta.

Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri vastus: Mõõname, et kehtiv ehitismaksumuse hindamise kord võib olla kasutajate jaoks raskesti mõistetav. Ilmselt on see üheks põhjuseks, miks seda olulise rekonstrueerimise piiripealsetel olukordadel ei rakendata. Peame seda puudust järgnevatel aastate uuringuvajadusi planeerides silmas. Mõistlik on kõnealuse määru tervikteksti ülevaatamine samal ajal uue energiatõhususe regulatsiooni ülevõtmisega.

98. Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministrile: veenduda riigi kinnisvara investeeringuid planeerides, et oleks täidetud 3% keskvalitsuse hoonete rekonstrueerimise nõue; ning kavandada edaspidi keskvalitsuse hoonete energiatõhususe investeeringud regulaarselt, prioriteetse osana riigi kinnisvara juhtimissüsteemist.

Riigihalduse ministri vastus: Peame oluliseks energiatõhususe nõuete täitmist, kuna see toetab ka riigi kinnisvarakulude kokkuhoidu. Investeeringutaotluste hindamisel analüüsitakse ka praegu energiatõhususe kriteeriumi täitmist, kuid Vabariigi Valitsus lähtub otsuseid tehes lisaks ka muudest kriteeriumitest. Energiatõhususest prioriteetsemad on valdkondlikud vajadused ja ehitustehniline kriitilisus. Oleme muutmas otsustuprotsesse selliselt, et kulude (sh energiakulude) kokkuhoidu võimaldavad kriteeriumid pälviksid senisest enam tähelepanu ning paraneks ülevaade kinnisvara ja energia kasutamise tõhustamise võimalustest.

2018. aasta märtsis kiitis valitsus heaks riigi hoonestatud kinnisvara tegevuspõhise juhtimissüsteemi raamistiku, mille läbiv põhimõte on minna üle paindlikumale ja süsteemsemale rahastamisele kinnisvara juhtimiskavade alusel. Valitsus otsustas, et valitsemisalad koostöös Riigi Kinnisvara ASiga koostavad 31. detsembriks 2018 hoonestatud kinnisvara juhtimiskavad, et neid saaks kasutada planeerimis- ja rahastamisotsuste tegemisel. Üheks kinnisvara juhtimiskavas järgitavaks mõddikukuks on portfelli vastavus energiatõhususe miinimumnõuetele. Kinnisvara juhtimiskavad saavad olla aluseks valitsemisalade-ülese hoonete energiatõhususe miinimumnõuetele vastavaks viimise kava koostamisele, et senisest paremini planeerida ja seirata energiatõhususe nõuete täitmist.

2018. aasta aprillis otsustas valitsus riigi eelarvestrateegia 2019–2022 planeerimise käigus moodustada Riigi Kinnisvara ASi juurde kinnisvarakulude kokkuhoidu võimaldavate investeeringute paindlikuks rahastamiseks optimeerimise reservi, millest hakatakse muu hulgas rahastama juhtimiskavadest tulenevate kinnisvarakulude (sh energiakulude) kokkuhoidu võimaldavate projektide elluviimist. Seega on riigi eelarvestrateegias alates 2019. aastast planeeritud ka vahendid koostatavate kavade elluviimiseks

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile mitmeid soovitusi. Riigihalduse minister saatis Riigikontrollile oma vastuse 27.04.2018 ning ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister saatis Riigikontrollile 10.04.2018 oma vastuse.

Üldised kommentaarid auditeeritud kohta

Riigihalduse minister: Tunnustame Teid põhjaliku töö eest kontrolliaruande „Avaliku sektori hoonete energiatõhusus“ koostamisel.

Riigi Kinnisvara ASi juhatuse esimees: Oleme Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus esitatud märkuste ja tähelepanekutega tutvunud ning tunnustame Teid põhjaliku töö eest kontrolliaruande koostamisel. Riigi Kinnisvara AS peab väga oluliseks energiatõhususnõuetega seonduvat, mida on kirjeldatud ka ettevõtte strateegilistes eesmärkides. Nõustume Riigikontrolli kontrolliaruandes olevate ettepanekutega ja soovitusetega:

- ehitisregistri arendamine, et tõsta registri funktsionaalsust;
- kiirendada energiamärgiste väljastamist ja andmete korrastamist, et saavutada ülevaade avaliku sektori hoonete energiatõhususest;
- töötada välja tegevuskava 3% keskvalitsuse hoonete kohustuslikuks rekonstrueerimiseks ja eraldada täiendavad eelarvelised vahendid tegevuskava elluviimiseks;
- Riigi Kinnisvara AS hakkas valmistuma liginullenergiahoonete arendamisele üleminekuks aastal 2011, mil telliti esimene asjakohane juhendmaterjal. Täna on Riigi Kinnisvara ASis valmis arendama liginullenergia hooned. Liginullenergiahoone arendamine on rahaliselt kulukam ning ajamahukam, samas elukaarekulude vaates on liginullenergiahoone kulutõhus.

Leiame, et Riigikontrolli soovitude realiseerimine võimaldab suurendada avaliku sektori hoonete energiatõhusust ja seeläbi saavutada riigi kinnisvarakulude kokkuhoidu hoonete elukaare jooksul.

Tehnilise Järelevalve Ameti ehitusosakonna peaspetsialist: Tehnilise Järelevalve Amet vaatas edastatud kontrolliaruande eelnõu läbi, täiendavaid kommentaare meil esitada ei ole.

Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister: Lisaks Teie poolt antud soovitudele vastuste andmisele peame vajalikuks juhtida Teie tähelepanu aruande punkti 14 sõnastusele. Punktis 14 olete kirjutatud: „Strateegias on küll välja toodud erinevad meetmed ja tegevused avaliku sektori hoonete energiatõhusamaks muutmiseks, kuid MKMi sõnul viiakse tegelikult ellu vaid 3% keskvalitsuse hoonete iga-aastast rekonstrueerimist.“. Meie hinnangul on selline väide mitmeti mõistetav. Sellisel sõnastatud väitest on võimalik aru saada nii, et planeeritud strateegiast ja eesmärkidest viiakse ellu üksnes 3%, mis ei ole täpne. MKM on Riigikontrolliga kohtudes korduvalt selgitanud, et vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2012/27/EL energiatõhususe kohta ja Riigikogu 16.06.2016. a energiamajanduse korralduse seadus § 5 lõikele 1 korraldab keskvalitsuse kinnisvara energiasäästu koordinaator, et igal aastal rekonstrueeritakse 3 protsenti keskvalitsuse kasutuses olevate hoonete kasulikust üldpõrandapinnast, et täita vähemalt energiatõhususe miinimumnõuded. Keskvalitsuse kinnisvara energiasäästu koordinaatori ülesandeid täidab Rahandusministeerium.

Riigikontroll: Riigikontroll muutis kontrolliaruande punkti 14 sõnastust, lähtudes ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri tähelepanekust.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
<p>Hoonete energiakasutuse andmed registrites</p> <p>97. Riigikontrolli soovitused ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministrile ning majandus- ja taristuministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Arendada ehitisregistrit selliselt, et selle põhjal oleks võimalik analüüsida avaliku sektori hoonete energiatõhusust ning strateegiliselt planeerida energiatõhususe parendamist, sealhulgas investeeringute rahastamist pikas perspektiivis. Ehitisregister peaks võimaldama hoone omanike ja kasutajate kaupa hooned sortida ning eristada hooned, millel peab olema energiamärgis, ja hooned, mida on oluliselt rekonstrueeritud. 	<p>Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri vastus: Vabariigi Valitsuse 19.06.2015. a määruse nr 69 „Ehitisregistri põhimäärus“ paragrahvis 2 on sätestatud: ehitisregister on andmekogu, mille eesmärk on hoida, anda ja avalikustada teavet kavandatavate, ehitatavate ja olemasolevate ehitiste ning nendega seotud menetluste kohta.</p> <p>Seega ei ole ehitisregistri asutamise eesmärk investeeringute planeerimine, vaid ehitiste tehniliste andmete ja ehitistega seotud ehitus- ja kasutuslubade kohta käivate andmete kogumine, samuti elektroonilise loamenetluse läbiviimise võimaldamine. Ehitisregister on arendatud selliselt, et registrisse saab kanda andmeid ehitiste energiatõhususe, sealhulgas ehitiste energiamärgiste kohta. Nimetatud andmed kantakse registrisse menetluse käigus. Kui olemasolevate ehitiste kohta vastavad andmed puuduvad, on nende andmete registrile esitamine omaniku ülesanne.</p> <p>Hoone omanike ja üürnike andmete kogumine ja talletamine pole kunagi olnud ei ehitisregistri ega selle eellase hooneregistri ülesandeks. Kinnisasjade (sealhulgas kinnisasjal asuvate ehitise) omanike kohta kogub andmeid kinnistusraamat, mis on asutatud 01.12.1993. a jõustunud kinnistusraamatuseaduse alusel. Andmeid ehitise kasutuslepingute kohta ei kanta ka kinnistusraamatusse. Riigi kinnisvara, kinnisvaratehingute ja hoonestatud kinnisvara kasutamise kohta ülevaate andmine, andmete</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>avalikustamine ja menetluste läbiviimise võimaldamine on riigi kinnisvararegistri eesmärk. Registrisse kantakse vara valitsemise eesmärk; andmed kinnisasja võõrandamise ja kasutamiseks andmise teadete, otsuste ja lepingute, sealhulgas allkasutusse andmise lepingute, ning riigivara valitsejate vahel sõlmitud asja kasutamise kokkulepete kohta; andmed riigi poolt kinnisasja omandamise ja kasutamiseks võtmise otsuste ja lepingute kohta; andmed riigivara valitseja ja volitatud asutuse määramise kohta; andmed hoonestatud kinnisvara kasutamise kohta; energiakasutusega seotud andmed; muud õigusaktides ette nähtud andmed.</p> <p>Eeltoodust nähtub, et andmeid riigivara ja selle kasutuse kohta kogutakse riigivara registrisse.</p> <p>Vastavalt avaliku teabe seaduse paragrahvile 436 on põhiandmed riigi infosüsteemi kuuluvasse andmekogusse kogutavad andmekogu unikaalsed andmed, mis tekivad andmekogu haldaja avalike ülesannete täitmise käigus. Andmete töötlemisel, mida kogub põhiandmetena teine riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, tuleb aluseks võtta vastava teise andmekogu põhiandmed.</p> <p>Eeltoodust nähtub, et riiklike andmebaaside põhiandmete dubleerimine on keelatud. Vastavalt asjaolule, et riigivara kasutamise kohta andmete kogumiseks on asutatud riigivara register ja lähtudes andmete mitmekordse nõudmise keelust, oleme seisukohal, et sobivam register riigivara seonduvate tehingute ja lepingute analüüsimiseks oleks kahtlemata riigivara register. Lähtudes eelöeldust, ei ole ehitisregistri sellise võimekuse arendamist meie hinnangul otstarbekas. Samas rõhutame, et ehitisregistri andmed on avalikud ja oleme alati valmis andma informatsiooni registrisse kantud ehitiste tehniliste andmete kohta, sealhulgas registrisse kantud andmeid ehitiste energiatõhususe kohta.</p> <p>Oleme nõus Riigikontrolli soovitusega, mille kohaselt peaks olema võimalik oluliselt rekonstrueeritavaid hooned muudest ümberehitatud hoonetest eristada. Arvestame selle soovitusega ehitisregistri eesootavaid arendusi planeerides.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Juhime tähelepanu, et ministri nimetatud riigi kinnisvararegister hõlmab andmeid enamiku keskvalitsuse omandis olevate hoonete kohta, aga sealt puuduvad täielikult kohalike omavalitsuste hoonete andmed. Seega ei ole ka riigi kinnisvararegistris olevad andmed piisavad, et saada terviklikku ülevaadet avaliku sektori hoonete seisukorrast ning teha informeeritult rekonstrueerimise ja rahastamise otsuseid. Kontrolliaruande punktis 50 on välja toodud asjaolu, et hoonete omanike andmed on olemas kinnistusraamatus, kuid probleemiks on registreerimise omavahelise andmevahetuse puudumine. Samuti on kontrolliaruandes välja toodud mitmete osapoolte selgitused ehitisregistri puuduste kohta. Riigikontrolli hinnangul võiks ehitisregister olla see riigi register, kust on võimalik saada kogu infot kõikide hoonete kohta, sealjuures teisi registreid dubleerimata.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Koondada ehitisregistri andmete korrastamisel info avaliku sektori hoonete energiatõhususe kohta, selgitada välja avaliku sektori hoonete energiasäästu potentsiaal ning igakülgele infole tuginedes töötada välja meetmed avaliku sektori hoonete muutmiseks energiatõhusamaks. <p>(p-d 47–57)</p>	<p>Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri vastus: Avaliku sektori hoonete energiasäästu potentsiaali uurimine on kindlasti oluline, aga oleme seisukohal, et energiasäästu potentsiaali välja selgitamine ei ole üks ühele seotud ehitisregistri andmete korrastamise protsessiga. Ehitisregistri andmete korrastamine on pidev ja ajamahukas protsess ja võib võtta mitmeid aastaid. Otsuste tegemine alles pärast protsessi lõppemist pärsiks energiatõhustamise potentsiaali määramist. Seda ilmestab asjaolu, et vastavat energiatõhustamise potentsiaali juba käsitletakse Rahandusministeeriumi väljatöötatud kavas HOPE (HOPE projekt ehk hoonestatud kinnisvara optimeerimine, planeerimine, eelarvestamine). Vastav kava põhineb insenertehnilisel analüüsil, mille puhul on andmetel abistav funktsioon. Ehitisregistril saabki vastava potentsiaali määramisel olla üksnes abistav funktsioon, kuid ehitisregister ise seda potentsiaali välja ei selgita.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub sellega, et ehitisregistril on avaliku sektori hoonete energiasäästu potentsiaali uurimisel abistav funktsioon, kuid ilma ehitisregistri andmete korrastamiseta puudub riigil ülevaade avaliku sektori hoonete seisukorrast ning hoonete energiasäästu tegeliku potentsiaali hindamine on raskendatud, kui mitte võimatu.</p>

<p>Hoonete rekonstrueerimise rahastamine</p> <ul style="list-style-type: none"> Analüüsida võimalusi erasektori rahastuse kaasamiseks avaliku sektori hoonete rekonstrueerimisel (nt energiatõhususe lepingute kasutamine). <p>(p-d 64–80)</p>	<p>Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri vastus: Selline kohustus tuleneb ka uuest hoonete energiatõhususe direktiivi redaktsioonist, mis on Euroopa nõukogus heaks kiidetud 31.01.2018. a ja Euroopa Parlamendi poolt kinnitatud 17.04.2018. a. Vastavalt hoonete energiatõhususe direktiivi uuele redaktsioonile kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2012/27/EL energiatõhususe kohta artikkel 4 uues redaktsioonis ja teises asukohas. Uues sõnastuse kohaselt peavad liikmesriigid hõlbustama juurdepääsu asjakohastele mehhanismidele, selleks et toetada kaasa arvatud erasektori investeeringute tegemist renoveerimisse. Hetkel vaadatakse direktiivi uut redaktsiooni läbi Euroopa Komisjoni õigus- ja tõlketeenistuses. Uue direktiivi redaktsiooni eeldatavaks avaldamise ajaks Euroopa Liidu Teatajast on 2018. a juuni. Vastav renoveerimisstrateegia töötatakse välja peale direktiivi uue redaktsiooni avaldamist.</p>
<p>Liginullenergiahooned</p> <ul style="list-style-type: none"> Nõustada ja toetada igakülgset kohalikke omavalitsusi ja erasektorit liginullenergiahoonetele üleminekul, sealhulgas koostada teadlikkuse parandamiseks juhendmaterjale, korraldada koolitusi. <p>(p-d 81–92)</p>	<p>Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri vastus: Oleme nõus, et nõustamisel ja juhendmaterjalidel on oluline roll liginullenergiahoone nõudele üle minemisel. Selle tõttu on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koos Tehnilise Järelevalve Ametiga korraldama kohalikele omavalitsustele suunatud infopäevaid, mille käigus antakse muu hulgas ülevaade hoonete energiatõhususe regulatsiooni ulatuses ees ootavatest muudatustest. Vastavad infopäevad toimuvad maikuu jooksul, neljas Eesti piirkonnas. Kutsed on edastatud kõikidele kohalikele omavalitsustele. Tallinnas toimuva infopäeva ettekanded lindistatakse ja tehakse internetis vabalt kättesaadavaks. Infopäevade korraldamist oleme kavandanud ka edaspidi.</p> <p>Oleme hoone energiatõhususe nõuetega seonduvaid muudatusi juba kajastanud mitmel – eelkõige erasektori initsiatiivil korraldatud – üritustel, näiteks Äripäeva „Eesti ehituskonverents 2017“; TTÜ, KredExi ja MKMi „Liginullenergia infopäev“; Tallinna Linnaplaneerimise Ameti „Ehitusturu konverents“; Äripäeva „Säästlik hoone 2018“; Tartu Regiooni Energia Agentuuri ümarlaual; EKVÜ, TTÜ, EEL ja teadmistepõhise ehituse tippkeskuse „Teadmistepõhine ehitus 2018“. Jälgime täiendava teavitamise vajadust ja osaleme ka edaspidi erasektori kutsel sarnastel üritustel.</p> <p>Liginullenergiahoone teemalised juhendmaterjalid on Eestis olnud vabalt kättesaadavad alates 2012. a, kui töötati välja liginullenergiahoone määratlus. Nüüd oleme liginullenergiahoone nõuete rakendumisele oluliselt lähemal. Seega on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning KredExi korraldatud hanke alusel välja töötatud viie liginullenergiahoone näidisprojektid ning olemasolevate juhenditega võrreldes oluliselt detailsemad infomaterjalid. Näidisprojektide väljatöötamisel on lähtutud olemasolevatest hoonetest ning täiendatud neid lahendustega, mille rakendamiseks viiakse need liginullenergiahoone tasemele. Lisaks näidisprojektidele on koostatud juhendmaterjalid, milles esitatakse üldised põhimõtted liginullenergiahoonete kavandamiseks. Väljatöötatud või väljatöötamisel on juhendid, milles käsitletakse konkreetseid tehnilisi aspekte. Eraldi juhendmaterjalides on esitatud info joonsoojuslõdvuste arvestamiseks, valgustiheduse arvutuste, õhulekete ära hoidmiseks ja mõõtmiseks. Need on kõik teemad, millele tuleb kõrgema energiatõhususega hoonete rajamisele üle minnes senisest rohkem tähelepanu pöörata. Nimetatud infomaterjalid on huvilistele tasuta ja vabalt kättesaadavaks tehtud KredExi koduleheküljel. Nende materjalide olemasolust on informeeritud erialaliite ning neid on kajastatud kõigil eelnevalt nimetatud üritustel.</p> <p>Samuti plaanime erinevate energiatõhusust reguleerivate õigusaktide väljatöötamisel avaldada õigusaktide seletuskirjad juhendmaterjalina ministeeriumi kodulehel.</p>
<p>Oluline rekonstrueerimine</p> <ul style="list-style-type: none"> Analüüsida määruse „Hoone keskmise ehitusmaksumuse hindamise kord“ alusel reguleeritud hoone olulise rekonstrueerimise määramise meetodika praktilist kasutatavust ja kaaluda vajaduse korral alternatiivse meetodika väljatöötamist ning viia ellu tegevused (nt korraldada infopäevi või koostada infomaterjale), mis aitaksid meetodikat rakendavatel asutustel meetodika reaalselt kasutusele võtta. <p>(p-d 58–63)</p>	<p>Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri vastus: Mõõname, et kehtiv ehitusmaksumuse hindamise kord võib olla kasutajate jaoks raskesti mõistetav. Ilmselt on see üheks põhjuseks, miks seda olulise rekonstrueerimise piiripealsetel olukordadel ei rakendata. Peame seda puudust järgnevatel aastatel uuringuvajadusi planeerides silmas. Mõistlik on kõnealuse määruse tervikteksti ülevaatamine samal ajal uue energiatõhususe regulatsiooni ülevõtmisega.</p>

<p>Keskvalitsuse hoonete energiatõhusus</p> <p>98. Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministriile: veenduda riigi kinnisvara investeeringuid planeerides, et oleks täidetud 3% keskvalitsuse hoonete rekonstrueerimise nõue; ning kavandada edaspidi keskvalitsuse hoonete energiatõhususe investeeringud regulaarselt, prioriteetse osana riigi kinnisvara juhtimissüsteemist.</p> <p>(p-d 27–41)</p>	<p>Riigihalduse ministri vastus: Peame oluliseks energiatõhususe nõuete täitmist, kuna see toetab ka riigi kinnisvarakulude kokkuhoidu. Investeeringutaotluste hindamisel analüüsitakse ka praegu energiatõhususe kriteeriumi täitmist, kuid Vabariigi Valitsus lähtub otsuseid tehes lisaks ka muudest kriteeriumitest. Energiatõhususest prioriteetsemad on valdkondlikud vajadused ja ehitustehniline kriitilisus. Oleme muutmas otsustuprotsesse selliselt, et kulude (sh energiakulude) kokkuhoidu võimaldavad kriteeriumid pälviksid senisest enam tähelepanu ning paraneks ülevaade kinnisvara ja energia kasutamise tõhustamise võimalustest.</p> <p>2018. aasta märtsis kiitis valitsus heaks riigi hoonestatud kinnisvara tegevuspõhise juhtimissüsteemi raamistiku, mille läbiv põhimõte on minna üle paindlikumale ja süsteemsemale rahastamisele kinnisvara juhtimiskavade alusel. Valitsus otsustas, et valitsemisalad koostöös Riigi Kinnisvara ASiga koostavad 31. detsembriks 2018 hoonestatud kinnisvara juhtimiskavad, et neid saaks kasutada planeerimis- ja rahastamisotsuste tegemisel. Üheks kinnisvara juhtimiskavas järgitavaks mõõdikuks on portfelli vastavus energiatõhususe miinimumnõuetele. Kinnisvara juhtimiskavad saavad olla aluseks valitsemisalade-ülese hoonete energiatõhususe miinimumnõuetele vastavaks viimise kava koostamisele, et senisest paremini planeerida ja seirata energiatõhususe nõuete täitmist.</p> <p>2018. aasta aprillis otsustas valitsus riigi eelarvestrateegia 2019-2022 planeerimise käigus moodustada Riigi Kinnisvara ASi juurde kinnisvarakulude kokkuhoidu võimaldavate investeeringute paindlikuks rahastamiseks optimeerimise reservi, millest hakatakse muu hulgas rahastama juhtimiskavadest tulenevate kinnisvarakulude (sh energiakulude) kokkuhoidu võimaldavate projektide elluviimist. Seega on riigi eelarvestrateegias alates 2019. aastast planeeritud ka vahendid koostatavate kavade elluviimiseks.</p>
--	--

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli välja selgitada, kas ja kuidas on riik edendanud avaliku sektori hoonete energiatõhusamaks muutmist. Selleks analüüsis Riigikontroll, kuidas on tagatud direktiividega 2010/31/EL ja 2012/27/EL riikidele pandud energiatõhususe eesmärkide, kohustuste ja soovitude täitmine.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Riigikontroll lähtus kriteeriumite esitamisel Euroopa Kõrgeimate Auditiasutuste Organisatsiooni (EUROSAI) keskkonnaauditi töörühma avaliku sektori hoonete ühisauditi raames kokku lepitud kriteeriumitest. Koostööauditi käigus hindasid riigikontrollid, kas on kehtestatud riiklikud plaanid või strateegiad või seatud asjakohased meetmed Euroopa Liidu energiatõhususe ja hoonete energiatõhususe direktiivides toodud kohustuste täitmiseks, kas kohustuste täitmiseks on olemas raha ning kas raha kasutamise üle tehakse järelevalvet. Kriteeriumite täitmise hindamiseks võttis Riigikontroll aluseks direktiivides 2010/31/EL ja 2012/27/EL toodud nõuded.

Riigikontrolli hinnangul on kohustused täidetud, kui direktiivide nõuded on seadustesse üle võetud, neid järgitakse ning nende üle tehakse järelevalvet. Direktiivide kohustustest hindas Riigikontroll järgmisi:

- Direktiivi 2010/31/EL nõue, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada hoonete või hoone osade energiatõhususe miinimumnõuete kehtestamine eesmärgiga saavutada kulutõhus tase.
- Direktiivi 2010/31/EL nõue, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada uute hoonete vastavus direktiivi kohaselt sätestatud energiatõhususe miinimumnõuetele.
- Direktiivi 2010/31/EL nõue, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et kui hooneid oluliselt rekonstrueeritakse, suurendatakse hoone või selle rekonstrueeritud osade tehnilise, funktsionaalse ja majandusliku teostatavuse piires nende energiatõhusust nii, et see vastaks direktiivi kohaselt kehtestatud energiatõhususe miinimumnõuetele.
- Direktiivi 2010/31/EL nõue, et liikmesriigid tagavad, et a) 31. detsembriks 2020 on kõik uued hooned liginullenergiahooned ning b) pärast 31. detsembrit 2018 on uusehitised, mida kasutavad ja omavad riigiasutused, liginullenergiahooned.
- Direktiivi 2010/31/EL nõue, et liikmesriigid kehtestavad riiklikud kavad liginullenergiahoonete arvu suurendamiseks.
- Direktiivi 2010/31/EL nõue, et liikmesriigid sätestavad meetmed, mis on vajalikud hoonete energiamärgise väljastamise süsteemi loomiseks.
- Direktiivi 2010/31/EL nõue, et liikmesriigid tagavad, et energiamärgis väljastatakse a) ehitatavatele, müüdavatele või uuele üürnikule üüritavatele hoonetele või hoone osadele ning b) üle 500 m² kasuliku põrandapinnaga hoonetele, milles asuvad riigiasutused ning mida inimesed sageli külastavad. 9. juulil 2015 vähendatakse 500 m² suurune künnis 250 ruutmeetrile.
- Direktiivi 2010/31/EL nõue, et liikmesriigid võtavad meetmed tagamaks, et hoones, milles on rohkem kui 500 m² kasulikku põrandapinda, millele on direktiivi kohaselt väljastatud energiamärgis, ning milles asuvad riigiasutused, mida inimesed sageli külastavad, paigutatakse energiamärgis silmatorkavasse ja avalikkusele selgelt nähtavale kohale. 9. juulil 2015 vähendati 500 m² künnis 250 m²-ni.
- Direktiivi 2012/27/EL nõue, et liikmesriigid koostavad pikaajalise strateegia investeeringute tegemiseks nii avaliku kui ka erasektori elamu- ja ärihoonete renoveerimiseks kogu riigis.

- Direktiivi 2012/27/EL nõue, et iga liikmesriik tagab, et alates 1. jaanuarist 2014 renoveeritakse igal aastal 3% nende keskvalitsuse omanduses ja kasutuses olevate köetavate ja/või jahutatavate hoonete üldpõrandapinnast, et täita vähemalt energiatõhususe miinimumnõuded, mis asjaomane liikmesriik direktiivi 2010/31/EL kohaldamisel on kehtestanud.
- Direktiivi 2012/27/EL nõue, et liikmesriigid julgustavad avaliku sektori asutusi, k.s piirkondliku ja kohaliku tasandi asutusi, ja sotsiaalmajadega tegelevaid avalik-õiguslikke asutusi, võttes arvesse nende pädevust ja halduskorraldust, a) võtma vastu energiatõhususe kava, mis sisaldab energiasäästu ja -tõhususe eesmärgi ning meetmeid, et järgida keskvalitsuse hoonete eeskujut; b) looma energiatehnikasüsteemi, sealhulgas nägema ette energiaauditid, nii et see oleks osa kava rakendamise; c) kasutama vajaduse korral energiateenuse ettevõtjaid ja energiatõhususe lepinguid, et rahastada renoveerimisi ja rakendada kavasid, et säilitada või parandada energiatõhusust pikas perspektiivis.
- Direktiivi 2012/27/EL nõue, et liikmesriigid julgustavad avaliku sektori asutusi, sealhulgas piirkondliku ja kohaliku tasandi asutusi, järgima keskvalitsuse eeskujut ja ostma üksnes suure energiatõhususega tooteid, teenuseid ja hooned.
- Direktiivi 2012/27/EL nõue, et liikmesriigid soodustavad koos sidusrühmadega, sealhulgas kohalike ja piirkondlike ametiasutustega, teavituste, teadlikkuse parandamise ja koolitusalgatuste elluviimist, et teavitada elanikke energiatõhususe parandamise meetmetega kaasnevast kasust ja praktilistest üksikasjadest.

Lisaks hindas Riigikontroll direktiivide laiemate eesmärkide ning soovitude, nagu avaliku sektori hoonete renoveerimismäära suurendamine ja avaliku sektori eeskujut näitamine ülejäänud riigile, täitmist.

Auditi ulatus ja käsitlusviis

Auditeeritud asutused olid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium, Riigi Kinnisvara AS. Kohalike omavalitsuste hoonete energiatõhususe kohta koostati ülevaade, kuid ei antud hinnanguid üksikutele omavalitsustele. Probleemidele tähelepanu juhtimiseks koostas Riigikontroll kohalikele omavalitsustele eraldi märgukirja.

Auditi käigus analüüsiti järgmisi dokumente:

- Euroopa Liidu direktiivid, Euroopa Komisjoni soovitused ja juhendid direktiivide ülevõtmiseks, Euroopa Komisjoni hinnang direktiivide nõuete täitmise kohta;
- dokumendid, sealhulgas andmetabelid ja energiatõhususe tegevuskavad, mis Eesti esitas Euroopa Komisjonile;
- riigisisese õigusaktid, sealhulgas ehitusseadustik ning sinna juurde kuuluvad määrused, energiamajanduse korralduse seadus, energiamajanduse arengukava 2030+ ja riigi kinnisvarategevuse strateegia;
- riigi kinnisvara valitsemise koondaruanded;
- valitsuskabineti 21.06.2012. a, 10.04.2014. a, 07.07.2014. a, 21.04.2016. a ja 10.04.2017. a istungile esitatud materjal;
- riigi kinnisvararegistri andmed, sealhulgas energiatõhususe inventuuri aruanne;
- Rahandusministeeriumi arvestustabelid 3% nõude täitmise kohta;
- riigieelarvete strateegiad 2012–2020 ja riigieelarvete seletuskirjad;

- riigi kinnisvara energiajuhtimise aastaaruanded 2014, 2015 ja 2016;
- Tehnilise Järelevalve Ameti energiamärgiste järelevalve menetlusedokumentid;
- Tallinna linna asutuste hoonete soojustarbimise ja energiamärgiste andmed, Tallinna linnavalitsuse istungi protokoll ja seletuskiri „Tallinna säästva energiamajanduse tegevuskava aastateks 2011–2021“ täitmise kohta aastatel 2011–2016.

Tabel 1. Auditi käigus intervjueritud inimesed

Asutus	Intervjueritud	Kohtumise kuupäev
Tehnilise Järelevalve Amet	Kaur Kajak, peadirektor Kati Tamtik, ehitusosakonna juhataja Riina Tamm, ehitusosakonna peaspetsialist	18.09.2017
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeerium	Madis Laaniste, energeetikaosakonna strateegilise planeerimise juht Karin Sillmann, ehitus- ja elamuosakonna juhataja Margus Tali, ehitus- ja elamuosakonna nõunik Ülle Reidi, ehitus- ja elamuosakonna peaspetsialist	10.10.2017
Rahandusministeerium	Eve Murumaa, riigivara osakonna analüütik	10.10.2017
Riigi Kinnisvara AS	Allan Hani, keskkonna ja tehnilise toe osakonna juhataja	11.10.2017
Tallinna Linnavalitsus	Villu Vakra, Tallinna Linnakantselei linna haldusteenistuse kinnisavara korrashoiu arendamise osakonna juhataja Viljar Meister, Tallinna Linnakantselei linna haldusteenistuse haldusdirektor Anti Sirkel, Tallinna Haridusameti haldusosakonna juhataja Oliver Eglit, Tallinna Linnavaraameti elamumajanduse ja varahalduse osakonna juhataja asetäitja Pille Arjakas, Tallinna Energiaagentuuri peaspetsialist	25.10.2017

Auditi lõpetamise aeg

Audititoiminguid tehti 2017. aasta aprillist 2017. aasta detsembrini.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Kaire Kuldpere ning audiitorid Kaire Kesküla, Janne Kurg ja Kristiina Visnapuu.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsioonüksusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.
Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/70128/7.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid avaliku sektori hoonete ja energiatõhususe valdkonnas

03.06.2009 – **Riigi tegevus energiasäästu saavutamisel**

18.10.2016 – **Riigi tegevus riigi kinnisvara haldamise tsentraliseerimisel**

26.10.2016 – **Ülevaade omavalitsuste hoonestatud kinnisvarast ja selle haldamisest**

04.12.2017 – **Euroopa Liidu ja muude taristutoetuste kasutamise probleemid kohalikes omavalitsustes**

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Hoonete energiatõhususe miinimumnõuded ja nõuded liginullenergiahoonele

Majandus- ja kommunikatsiooniministri 03.06.2015. a määruse nr 55 „Hoone energiatõhususe miinimumnõuded“ kohaselt ei tohi ehitatavate ja oluliselt rekonstrueeritavate hoonete ning liginullenergiahoonete energiatõhususarv⁴² ületada tabelis toodud piirväärtusi.

Hoone tüüp	Ehitatava hoone energiatõhususarvu piirväärtus (kWh/m ² ·aastas)	Oluliselt rekonstrueeritava hoone energiatõhususarvu piirväärtus (kWh/m ² ·aastas)	Liginullenergiahoone energiatõhususarvu piirväärtus (kWh/m ² ·aastas)
Väikeelamu kōetava pinnaga kuni 100 m ²	184	210	50
Väikeelamu kōetava pinnaga üle 100 m ²	160	210	50
Korterelamu	150	180	100
Büroohoone, raamatukogu ja teadushoone	160	210	100
Ärihoone	210	270	130
Avalik hoone	200	250	120
Kaubandushoone ja terminal	230	280	130
Haridushoone	160	200	90
Koolieelne lasteasutus	190	240	100
Tervishoiuhoone	380	460	270

⁴² Hoone aastane energiatarbimine ruutmeetri kohta.

Lisa B. Energiamaajanduse korralduse seaduse järgi keskvalitsuse mõiste alla kuuluvad asutused

Energiamaajanduse korralduse seadusest lähtudes kohaldub nõue igal aastal rekonstrueerida 3% keskvalitsuse hoonete pinnast, mis ei vasta energiatõhususe miinimumnõuetele, põhiseaduslikele institutsioonidele, ministereeriumitele ning ministereeriumite allasutustele ja Riigikantseleile (vt tabel).

Tabel. Asutused, mille kohta 3% rekonstrueerimisnõue kehtib

7 riigiinstitutsiooni	11 ministereeriumi	24 ametit	4 inspeksiooni
Vabariigi Presidendi kantselei	Haridus- ja Teadusministeerium	Kaitsepolitsei amet	Andmekaitse Inspeksioon
Riigikogu kantselei	Justiitsministeerium	Kaitseressursside Amet	Keeleinspeksioon
Riigikohus	Kaitseministeerium	Keskonnaamet	Keskonnainspeksioon
Riigikontroll	Keskkonnaministeerium	Konkurentsiamet	Tööinspeksioon
Õiguskantsler	Kultuuriministeerium	Lennuamet	
Riigiprokuratuur	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Maa-amet	
Riigikantselei	Maaeluministeerium	Maanteeamet	
	Rahandusministeerium	Maksu- ja Tolliamet	
	Siseministeerium	Muinsuskaitseamet	
	Sotsiaalministeerium	Patendiamet	
	Välisministeerium	Politsei- ja Piirivalveamet	
		Põllumajandusamet	
		Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet	
		Päästeamet	
		Ravimiamet	
		Riigi Infosüsteemi Amet	
		Sotsiaalkindlustusamet	
		Statistikaamet	
		Tarbijakaitseamet	
		Teabeamet	
		Tehnilise Järelevalve Amet	
		Terviseamet	
		Veeteede Amet	
		Veterinaar- ja Toiduamet	

Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi andmete põhjal

Lisa C. Hoonete energiatõhususe teemaline küsitlus kohalikes omavalitsustes

Riigikontroll korraldas kohalike omavalitsuste hoonete energiatõhususega seotud küsimustest parema ülevaate saamiseks küsitluse. Küsitluse valimi koostamiseks kasutati ehitisregistri andmeid, mida Riigikontroll kogus 2016. aastal KOVide energiamärgiste kohta. Valim koostati 47 KOVist, mille kõigil või osal hoonetel puudus 2015. aasta detsembri seisuga energiamärgis. 25 küsimusest koosnev küsimustik saadeti KOVidele Riigikontrolli elektroonse küsitluskeskkonna Netsurveys kaudu. Küsitlusele vastas 44 KOVi ehk 94% adressaatidest.

Küsitlusele vastasid järgmised kohalikud omavalitsused: Ambla vald, Antsla vald, Audru vald, Emmaste vald, Helme vald, Hiiu vald, Illuka vald, Jõelähtme vald, Jõgeva vald, Kernu vald, Kihnu vald, Kohila vald, Kohtla-Järve linn, Konguta vald, Kuressaare linn, Laheda vald, Lüganuse vald, Muhu vald, Mõisaküla linn, Narva linn, Padise vald, Palupera vald, Puurmani vald, Põltsamaa vald, Põlva vald, Pärnu linn, Saarde vald, Salme vald, Sangaste vald, Sauga vald, Sindi linn, Sõmeru vald, Tapa vald, Tartu linn, Toila vald, Tõstamaa vald, Valga linn, Varbla vald, Viljandi linn, Viljandi vald, Vinni vald, Võhma linn, Võru vald, Väike-Maarja vald.

Küsimus (iga küsimuse all on toodud vastanud omavalitsuste arv)	Vastuste jaotumine (iga vastuse all on toodud selle vastuse valinud omavalitsuste arv ja osakaal kõigist antud vastustest)					
	Jah, kõikidel meie hoonetel on energiamärgis	Osal hoonetel on märgised	Ühelgi hoonel pole märgist	Muu		
Kas teie omavalitsuse valduses ja kasutuses olevatel rohkem kui 250 m ² kasuliku pinnaga hoonetel on energiamärgised?	21 (47,7%)	11 (25%)	9 (20,5%)	3 (6,8%)		
Millisel põhjusel ei ole energiamärgiseid hangitud?	Lähiajal plaanime energiamärgised hankida	Aja- ja inimressursi puudumine	Raha vähesus	Energiamärgiste hankimine on pooleli	Märgised on paberil olemas, kuid märgiste andmeid ei ole ehitisregistrisse kantud	Muu
	8 (22,2%)	8 (22,2%)	7 (19,4%)	4 (11,1%)	1 (2,8%)	8 (22,2%)
Kas ja kuidas tagate, et omavalitsuse valduses ja kasutuses olevate hoonete energiamärgiste kohta on ehitisregistris õiged andmed?	Oleme kõigi energiamärgiste andmed registris üle kontrollinud	Oleme pisteliselt kontrollinud energiamärgiste andmeid ehitisregistris	Ei ole neid üle kontrollinud, registris võib olla ka valeandmeid	Ei oska öelda	Muu	
	16 (36,4%)	11 (25%)	10 (22,7%)	1 (2,3%)	6 (13,6%)	
Palun nimetage, milliseid probleeme on teil esinenud ehitisregistri kasutamisel seoses energiamärgiste andmetega?	Probleeme ei ole esinenud	Ei ole võimalik saada ülevaadet kõikide omavalitsuse hoonete kohta korraga	Osa andmeid on puudu	Andmed ei vasta tege-likkusele	Ei oska öelda	Muu
	21 (41,2%)	10 (19,6%)	6 (11,8%)	4 (7,8%)	4 (7,8%)	6 (11,8%)
Kui mitmele omavalitsuse valduses olevale hoonele	1–10 hoonele		Ei ole tellinud energiaauditeid		Enam kui 10 hoonele	

olete tellinud energiaauditi?						
44	31 (70,4%)		8 (18,2%)		5 (11,4%)	
Kas peate arvestust omavalitsuse valduses olevate hoonete energiatarbimise üle?	Jah, meil on olemas igakuised andmed kõikide hoonete energiatarbimise kohta	Jah, meil on olemas igakuised andmed osa hoonete energiatarbimise kohta	Ei, omavalitsus ei pea hoonete energiatarbimise kohta arvestust	Muu		
44	26 (59,1%)	10 (22,7%)	6 (13,6%)	2 (4,6%)		
Kas teil on ülevaade omavalitsuse valduses ja kasutuses olevatest hoonetest, mis ei vasta energiatõhususe miinimumnõuetele?	Jah, oleme koostanud nimekirja hoonetest, mis ei vasta energiatõhususe miinimumnõuetele	Ülevaade puudub	Ülevaade puudub, kuid plaanime järgmise aasta jooksul selle koostada	Kõik meie hooned vastavad energiatõhususe miinimumnõuetele	Muu	
44	13 (29,5%)	11 (25%)	8 (18,2%)	5 (11,4%)	7 (16,1%)	
Millise kasutusotstarbega hoonete puhul, mis on omavalitsuse valduses ja kasutuses, näete kõige suuremat probleemi energiatõhususe miinimumnõuete tagamisel?	Lasteaiad, koolid	Büroohooned ja muud avalikud hooned	Suuri probleeme ei ole	Tervishoiuhooned, hoolekandetasutused	Ei oska öelda	
44	18 (40,9%)	9 (20,4%)	8 (18,2%)	5 (11,4%)	4 (9,1%)	
Kas omavalitsus on viimase 3 aasta jooksul oma valduses olevaid hooned energiatõhususe miinimumnõuetele vastavusse viinud?	Jah, 1–3 hoonet		Ei ole		Jah, 4–10 hoonet	
44	27 (61,4%)		13 (29,5%)		4 (9,1%)	
Kas kavandate viia energiatõhususe miinimumnõuetele mittevastavad hooned nõuetele vastavusse?	Jah			Muu		
39	28 (71,8%)			11 (28,2%)		
Palun täpsustage, millistest allikatest plaanite rahastada hoonete energiatõhususe miinimumnõuetele vastavaks viimist?	Sobiv toetusmeede	Eelarveraha	Võtame laenu	Muu		
70	34 (48,6%)	23 (32,9%)	10 (14,3%)	3 (5,2%)		
Palun täpsustage, millised on peamised takistused ja probleemid hoonete viimisel energiatõhususe miinimumnõuetele vastavusse?	Selleks pole eelarves raha	Pole sobivaid toetusmeetmeid	Riigi toetused ei ole piisavad hoonete energiatõhususe parandamiseks	Puudub võimalus taotleda riigi toetusi, kuna ei vasta kriteeriumitele	Pole aja- ja inimressurssi	Muu
84	29 (34,5%)	17 (20,2%)	14 (16,7%)	10 (11,9%)	10 (11,9%)	4 (4,8%)

Ehitusseadustiku kohaselt peavad oluliselt rekonstrueeritavate hoonete puhul olema täidetud energiatõhususe miinimumnõuded. Kuidas hindate, kas hoone rekonstrueerimistöde puhul on tegu olulise rekonstrueerimisega?	Lähtume ehitusprojekti toodud hinnangust	Peame rekonstrueerimist oluliseks, kui rekonstrueerimiseks on tarvis ehitusluba	Kasutame määruses nr 63 „Hoone keskmise ehitusmaksumuse hindamise kord“ toodud meetodikat	Ei oska öelda	Muu	
44	26 (59,1%)	12 (27,3%)	3 (6,8%)	2 (4,5%)	1 (2,3%)	
Palun hinnake määruses „Hoone keskmise ehitusmaksumuse hindamise kord“ olulise rekonstrueerimise määramiseks toodud arvutusmeetodikat.	Ei oska hinnata, sest me ei ole määruuses toodud meetodikat rakendanud	Meetodika rakendamine on liiga keeruline	Meetodika on hea ja praktikas kasutatav	Muu		
44	30 (68,2%)	7 (15,9%)	4 (9,1%)	3 (6,8%)		
Kas olete hinnanud oluliselt rekonstrueeritud hoonete energiatarbimist pärast nende kasutusele võtmist (nt 2 aasta jooksul)?	Ei ole kontrollinud		Oleme kontrollinud		Ei ole hooneid oluliselt rekonstrueerimist	
44	19 (43,2%)		19 (43,2%)		6 (13,6%)	
Kuidas on võrreldes rekonstrueerimiseelse olukorraga nende hoonete energiatarbimine muutunud?	Energiatarbimine on vähenenud		Energiatarbimine on veidi vähenenud		Ei ole üheselt selge	
18	16 (88,9%)		1 (5,6%)		1 (5,6%)	
2019. a alates peavad ehitusloa saavate hoonete puhul olema täidetud karmimad energiatõhususe nõuded ehk need hooned peavad olema liginullenergiahooned. Kuidas hindate oma valmisolekut ehitada liginullenergia-nõuetele vastavaid hooneid?	Me ei plaani uusi hooneid ehitada	Ei ole valmis, hoonete ehitamine läheb kallimaks	Oleme valmis: arvestatakse liginullenergiahoone nõuetega	Ei oska hinnata	Jah, oleme arvestanud uute hoonete ehitamisel nende kallima hinnaga	Muu
44	13 (29,5%)	12 (27,3%)	9 (20,4%)	4 (9,1%)	2 (4,5%)	4 (9,2%)
Kui oluliseks peate investeerida omavalitsuse valduses olevate hoonete energiatõhususe parandamisse?	Peame väga oluliseks	Ei oska öelda	Ei pea oluliseks	Muu		
44	34 (77,3%)	3 (6,8%)	2 (4,5%)	5 (11,4%)		
Kuidas hindate omavalitsuse senist rahalist võimekust rekonstrueerida hooneid energiatõhusamaks (viimase 3 aasta jooksul)?	Võimekus puudub	Võimekus on piisav	Muu	Näited „Muu“ vastusevariandi puhul täpsustatud vastustest		
44	23 (52,3%)	8 (18,2%)	13 (29,5%)	„Ainult eelarvelistest vahenditest ei piisa“; „Võimekus ebapiisav“; „Üritame, kuidas rahakott lubab“; „Võimekus on olemas, kuid võiks olla suurem“; „Võimekus on, kuid väike“; „Suudame ainult läbi toetus-		

				<i>meetmete hooned energiatõhusamaks muuta</i>		
Kuidas hindate oma-valitsuse rahalist võimekust investeerida hoonete rekonstrueerimisse edaspidi (2018. a alates)?	Võimekus jääb samaks	Võimekus võib väheneda	Võimekus võib haldusreformi tõttu väheneda	Võimekus suureneb tänu haldusreformile	Muu	Võimekus suureneb
44	15 (34,1%)	10 (22,7%)	7 (15,9%)	7 (15,9%)	4 (9,1%)	1 (2,3%)
Kas olete taotlenud ja kasutanud omavalitsuse valduses olevate hoonete energiatõhususe parandamiseks saadaolevaid toetusi?	Jah, oleme taotlenud ja kasutanud toetusi	Ei ole taotlenud toetusi	Oleme taotlenud, aga ei ole saanud toetust	Muu		
44	26 (59,1%)	7 (15,9%)	6 (13,6%)	5 (11,4%)		