

Rakendusuuringu tehniline kirjeldus

„Ehitusloa taotlemiseks esitatava ehitusprojekti tuleohutuse osa kohustusliku sisu ja detailsuse rakendusuuring.“

Rakendusuuringu eesmärk

Selgitada välja suurimad riskid tulekahju tekkeks, levikuks ja kahjude tekkimiseks üksikelanutes, suvilates, aiamajades ja nende juurde kuuluvates abihoonetes. Uurida, millised on tulekahjuriski mõjutavad faktorid ja nendest lähtuvad ehitusprojekti tuleohutuse osas rakendatavad nõuded ning nende riiklikud kontrollmehhanismid läänemeresaadetes (Eesti, Soome, Rootsi, Läti, Leedu, Norra).

Uuringu käigus:

1. tuvastada ja analüüsida riskitegurid, mis omavad suurimat mõju tuleohutusele;
2. hinnata olemasolevate nõuete ja esitatavate andmete asjakohasust ja proportsionaalsust;
3. modelleerida sihtrühmade (ehitise omanik, teenuse pakkuja (tuleohutusekspert, projekteerija, omanikujärelevalve, ehitaja, kohalik omavalitsus, päästeamet) vaates riskipõhised ehitusprojekti tuleohutuse osa koostamis- ja otsustusmudelid, mis võimaldavad eristada määratavaid ning mittemääratavaid andmeid.

Töötada välja üksikelanute, suvilate, aiamajade ja nende juurde kuuluvate abihoonete ehitusprojektidele **rakendatav, selgelt struktureeritud ja riskipõhine tuleohutuse osa standardlahendus** ehk mudel, mis:

1. parandab projekteerimise õigusselgust ja kvaliteeti,
2. vähendab menetlusaega,
3. tagab turvalisuse,
4. lihtsustab kodaniku tegevusi ehitusprojektide tuleohutusosa koostamisel,
5. lihtsustab ning vähendab menetlejate poolset kontrolli tegevust ja vähendab menetlusosaliste kaasamist tuleohutuse hindamisel,

6. loob eeldused digilahenduste ja automatiseeritud kontrollmehhanismide kasutuselevõtuks,
7. mudel loob võimaluse ka edaspidi sama andmestikku analüüsida.

Lähtutakse põhimõttest, et kontroll ja regulatiivne detailsus keskenduvad eeskätt neile faktoritele ja kriteeriumidele, mis omavad statistiliselt ja sisuliselt olulist mõju tulekahju tekkimisele, levikule ja kahjude ulatusele.

Teiste riikide praktikaid ei analüüsita tulekahjude statistika võrdlemiseks, vaid eesmärgiga tuvastada, kuidas on neis riikides struktureeritud ehitusprojekti tuleohutuse osa ning millised andmed ja miks on käsitletud kohustuslikena.

Taustainfo

2025 aastal menetleti ehitusloa taotlemise alusel päästeameti poolt üksikelamu, suvila, aiama ja nende juurde kuuluvaid abihooneid 7864 korda. Keeldumiste osakaal on 37% menetluste üldarvust.

Ehitusloa taotlemisel esitatava ehitusprojekti tuleohutuse osa sisu ja detailsus ei ole kehtivas regulatsioonis piisavalt selgelt määratletud. See põhjustab praktikas erinevaid õigusruumi tõlgendusi omanike, teenusepakkujate, kohalike omavalitsuste ning riikliku järelevalve vahel, mille tulemusel suureneb:

1. ehitusloa menetlusaeg,
2. projektide tagasilükkamiste arv,
3. menetlusega seotud halduskoormus.

Probleem on eriti ilmne üksikelamute, suvilate, aiamaajade ja nende juurde kuuluvate abihoonete puhul, kus sageli kohaldatakse rahvarohketele või kõrgema tuleohuriskiga hoonetele mõeldud nõudeid, mis ei ole proportsionaalsed hoone kasutusotstarbe ega riskitasemega. Ebamäärane nõuete detailsus toob kaasa põhjendamatu ressursikulu nii projekti koostajatele, loa taotlejatele kui ka riiklikule järelevalvele.

Kehtiv olukord ei toeta riskipõhiseid nõuete täitmisi ja järelevalve rakendamist.

Seos strateegiliste dokumentidega

Projekt toetab Siseturvalisuse arengukava (STAK) 2020–2030 eesmärkide saavutamist, eelkõige:

1. Programmi 1 „Ennetava ja turvalise elukeskkonna kujundamine“, tegevusi 1 ja 3.
2. Programmi 2 „Kiire ja asjatundlik abi“, tegevust 6 – digilahenduste ja automaatsete järelvalvesüsteemide arendamine;
2. Programmi 5 „Tark ja innovaatiline siseturvalisus“ – innovatsiooni ja tõenduspõhise poliitikakujundamise edendamine.

Uuring toetab laiema kasu loomist ühiskonnale lihtsustades menetlusprotsessi kodaniku, ettevõtja ja riigi vaates.

Oodatavad tulemused

Rakendusuuringu peavad olema saavutatud ja esitatavad järgmised tulemused:

1. Tõenduspõhine analüüs ja põhjendatud ettepanek ehitusprojekti tuleohutuse osa **kohustusliku miinimumsisu ja detailsusastme** määratlemiseks.
3. Riskimudel või riskimaatriks, mis seob ehitusprojekti esitatavad andmed tulekahju tekkimise ja leviku riskidega.
4. Võrdlev ülevaade Eesti, Soome, Rootsi, Norra, Läti ja Leedu struktureerimise praktikatest ning nende võimalikust ülekandmisest Eesti konteksti.
5. Rakendatav ja valideeritud standardlahendus (nt juhend, mall, vormipõhine struktuur), mida on võimalik kasutada ehitusloa menetluses.
5. Ettepanekud õigusaktide, standardite ja juhendmaterjalide muutmiseks koos mõju hinnanguga.
6. Rakenduskava tulemuste järkjärguliseks kasutuselevõtuks. Võimalusel lisada digilahenduse ja automatiseeritud kontrolli kontseptuaalne kirjeldus (nt masinloetavate andmeväljade loetelu, riskipõhiste kontrollreeglite määratlemine, algoritmilise otsustusloogika).

7. Rakendusuuringu vahekokkuvõtete ja lõpptulemuse esitlused hankijale.
8. Rakendusuuring on sisestatud ja leitav teadusinfosüsteemis.

Uuringu ulatus

Uuring hõlmab:

1. üksikelanute, suvilate, aiamajade ja nende juurde kuuluvate abihoonete projekteerimise tuleohutusnõudeid ja ehitusloa menetluses teostatavat vastavuskontrolli;
2. menetlusprotsessi tervikuna tuleohutusvaates;
3. digitaalse ja riskipõhise kontrolli võimalusi.

Uurimisküsimused

1. Millised ehituslikud tuleohutuse nõuded on otseselt seotud tulekahju tekkimise ja leviku riskiga?
2. Millised ehituslikud tuleohutusnõuded ei oma olulist riski ning milline on nende eemaldamise mõju?
3. Millised nõuded on ehitusprojekti tuleohutuse osasse struktureeritud Eestis, Soomes, Rootsis, Norras, Lätis ja Leedus?
4. Kuidas on nendes riikides jaotatud vastutus ja ülesanded (omanik, pädev isik, riiklik järelevalve)?
5. Kuidas on nendes riikides korraldatud tuleohutuse projekteerimisetappide järelevalve eri koostööstuse menetlusetappides?
6. Millised on peamised ehitusprojektide tagasilükkamise põhjused?
7. Kas ja millise detailsusastmega ning millise meetodika alusel teostab riiklik järelevalve ehitusprojekti tuleohutuse osa ülevaatus?
8. Millised tuleohutuse osa projekteerimise ja loa taotlemise menetlusetapid põhjustavad seotud osapooltele suurimat ebaselgust ning ajakulu?

9. Milline võiks olla riskipõhine otsustusmudel ehitusprojekti tuleohutuse osa koostamiseks ja hindamiseks?
10. Millised praktilised meetmed parandaksid ehitusprojekti tuleohutuse osa koostamise ja hindamise protsessi kvaliteeti ja kiirust?
10. Millised on eeldused ehitusprojekti tuleohutuse osa standardlahenduse koostamiseks ja selle digitaalse kontrolli rakendamiseks?

Tulemuste rakendamine ja jätkusuutlikkus

Tellijal kavandatakse uuringu tulemuste rakendamist järgnevalt:

1. õigusaktide ja juhendmaterjalide ajakohastamine;
2. standardlahenduse piloteerimine koostöös kohalike omavalitsuste ja Päästeametiga;
3. digilahenduste arenduse algatamine;
4. sihtrühmade teavitamine ja koolitamine.

Uuring loob eeldused ehitusloa menetluse ja tuleohutuse järelevalve pikaajaliseks tõhustamiseks ning võimaldab osalemist rahvusvahelistes koostööprojektides, sh tuleohutusnõuete ühtlustamisel Läänemere piirkonnas.

Ajakava

1. Uurimistöö peab olema üle antud hiljemalt 7 kuu möödumisel lepingu sõlmimisest.
2. Üksikasjaliku aja ja tegevuskava esitab täitja oma pakkumuses, lähtudes rakendusuringu tehnilisest kirjeldusest.
3. Täitja peab arvestama, et tellijal on iga esitatava vahetulemi (alusandmed, vahearuanne, tööversioon, lõppversioon) tagasisidestamiseks ja kooskõlastamiseks vähemalt 5 tööpäeva, kui pooled ei lepi kokku teisiti.
4. Vajaduse korral täpsustatakse ajakava, vahetulemuste ja lõpptulemuse esitamise tähtsajad avakoosolekul arvestades, et uurimistöö antakse üle hiljemalt 7 kuu möödumisel peale lepingu sõlmimist.

Koostöö Tellijaga

1. Metoodika valik

Sobivaima andmete kogumise, töötlemise ja uuringu metoodika, millest lähtutakse lepingu täitmisel, pakub käesoleva tehnilise kirjelduse alusel välja täitja. Täitjale jäetakse võimalus täiendada uurimisküsimusi ja allikaid.

2. Avakoosolek

Enne tegevustega alustamist toimub poolte vahel avakoosolek, kus arutatakse läbi täitja pakkumuses esitatud metoodika ning aja- ja tegevuskava.

3. Materjalide edastamine

Täitja edastab tellijale arutamist vajavad küsimused ja materjalid vähemalt 5 tööpäeva enne planeeritavat koosolekut ning arvestab tellija soovitude ja ettepanekutega uurimistöö läbiviimisel.

4. Täiendavad koosolekud ja info

Tellijal on õigus saada regulaarselt informatsiooni uurimistöö elluviimise käigust ning vastavalt vajadusele kokku kutsuda täiendavaid koosolekuid.

5. Keel

Uuringumeeskond suhtleb tellijaga eesti keeles.