

Igor Taro
Siseministeerium
Pikk tn 61
15065 Tallinn
info@siseministeerium.ee

Teie 16.02.2026 nr 1-6/3378-1

Meie 13.03.2026 nr YLD-14/2026-6

Ettepanekud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõule

Eelnõude infosüsteemis on avaldatud ettepanekute esitamiseks Vabariigi Valitsuse määruse „Nõuded varjendile ja varjumisplaanile, varjumiskoha kohandamise põhimõtted ning varjumisplaani koostamise kord“ eelnõu (edaspidi: eelnõu või määrus).

Riigi Kinnisvara Aktsiaselts esitab käesolevaga eelnõule oma ettepanekud.

1. Määruse jõustumiseks on vajalik üleminekuvaeg

Eelnõu § 20 kohaselt määrus jõustub 2026. aasta 1. juulil. Samal kuupäeval jõustub hädaolukorra seaduse (HOS) uus redaktsioon. Kui HOS vastav redaktsioon võeti vastu 24.09.2025, siis tänaseni on teadmata, millises sõnastuses määrus jõustub.

Samas sätestatakse määrusega hoone projekteerimise sisendiks olevad väga olulised nõuded, nagu varjendi ehituslikud nõuded, sh nõuded varjendis olevatele seadmetele ja varustusele, varjendi suuruse arvutamise põhimõtted hoone kasutamise otstarbe ja kasutajate arvu järgi jms. Määruse seletuskiri viitab ka alles tulevikus loodavale projekteerimisjuhisele. 1. juuli 2026 on projekteerimise vaatest liiga varajane kohaldamistähtaeg, sest ehitusloa esitamise hetkeks peavad põhilised projekteerimisotsused olema juba tehtud.

Eeltoodu tähendab, et projekteerijatel ja arendajatel ei ole olnud mõistlikku ettevalmistusaaega projektide koostamiseks, kuigi varjendilahendus tuleb läbi töötada enne ehitusloa taotluse esitamist. Sisuliselt peab hoone projekteerija juba praegu ilma kehtivate nõueteta olema suuteline projekteerima tulevikus jõustuva määruse nõuetele vastavat varjendit, et oleks võimalik esitada ehitusloa taotlus 01.juulist 2026.a.

Samas sõltub varjendi kavandamine määruses sätestatavatest tehnilistest nõuetest, sealhulgas varjendi klassist, varjumispinna suurusest, piirdekonstruktioonide tugevusest, sisse- ja väljapääsude lahendusest, ventilatsioonist, tähistamisest ning varjumisplaani koostamise põhimõtetest. Need asjaolud mõjutavad hoone arhitektuurset lahendust, kandekonstruktioone, tehnosüsteeme, kasutatavat pinda, maksumust ja ehitusloa taotluse aluseks olevat projekti. Sisuliselt asetatakse projekteerijad, arendajad ning ka ehitusloa menetlejad olukorda, kus seadusest tulenev kohustus rakendub enne, kui selle täitmiseks vajalikud tehnilised nõuded on olnud piisavalt aegsasti teada ja praktikas rakendatavad.

Muudatuse vajadust põhjendab ka asjaolu, et varjendi rajamise nõue ei ole pelgalt ehitise hilisema kasutamisega seotud lisatingimus, vaid mõjutab ehitusprojekti lahendust juba selle koostamise varases etapis. Kui nõuete lõplik sisu selgub alles vahetult enne kohaldamise algust, tekib reaalne oht, et juba valmimisjärgus või valminud projektlahendused ei vasta uutele nõuetele ning need tuleb osaliselt või täielikult ümber teha.

Projektide ümbertegemine toob kaasa täiendavaid projekteerimiskulusid, nõuab täiendavat kooskõlastamist ja pikendab ettevalmistusprotsessi. Ümbertegemise vajadus võib puudutada arhitektuurset osa, konstruktiivset osa, eriasasid ning tuleohutuse ja evakuaatsiooni lahendusi. Sellega kaasneb oluline ajakulu ning arvestatav rahaline lisakoormus nii arendajale kui ka projekteerimismeeskonnale. Samuti võib see suurendada haldusorganite töökoormust, kui menetlusse esitatud lahendusi tuleb korduvalt parandada või täiendada. Seetõttu on õigusselguse ja proportsionaalsuse põhimõttest lähtudes põhjendatud anda täiendav üleminekuvaeg, et turuosalistel oleks võimalik uute nõuetega aegsasti arvestada ning vältida juba koostatud projektide kulukat ümbertegemist.

Üleminekuvaeg on vajalik kehtestada ka varjumiskohtade loomise kohustuse rakendamisel. HOS § 53 lg 23 järgi tuleb varjumisplaani § 16³ lg 1 nimetatud hoone kohta koostada kasutusloa olemasolu korral hiljemalt 1. juuliks 2027 ning kasutusloa puudumise korral kasutusloa taotlemise hetkeks. HOS § 53 lg 24 järgi tuleb võimaluse korral kohandada varjumiskoht § 16⁴ lg 3 nimetatud hoonesse või selle osasse kasutusloa olemasolu korral hiljemalt 1. juuliks 2028 ning kasutusloa puudumise korral kasutusloa taotlemise hetkeks.

Eeltoodu tähendab, et hoone omanikul on juba varakult olemas selgus, milline peab olema nõuetekohane varjumisplaani ja milliseid ehituslikke ja muid korralduslikke kulusid tuleb selleks planeerida. Kuna määrus ei ole jõustunud, ei ole võimalik koostada nõuetekohaseid varjumisplaanide ja eelarvestamist varjumiskohtade loomiseks.

Eriti puudutab nimetatud probleem riigieelarvelisi asutusi. Vastavalt Rahandusministeeriumi Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatule 2027-2028, peab olema riigieelarve sisend esitatud 1. juuniks 2026 ehk selleks ajaks peab olema selge, millised kulud ja/või investeeringud tuleb varjumiskohtade loomiseks ette näha. Riigi Kinnisvara peaks esialgse prognoosi kohaselt leidma varjumiskohtade rajamiseks täiendavaid vahendeid vähemalt 2 miljoni euro ulatuses. Kui rahalisi vahendeid ei ole võimalik 2027-2028 eelarvesse õigel ajal kavandada, võib varjumiskohtade tegelik loomine või kohandamine nihkuda vähemalt ühe eelarveaasta võrra edasi. Sellisel juhul ei

ole 1. juuli 2028 tähtaeg paljude asutuste jaoks saavutatav. Seetõttu teeme ettepaneku kehtestada täiendav kuue kuuline üleminekuaeg ka varjumiskohtade loomisele.

Lisaks eeltoodule on üleminekusätte ettenägemine vajalik ka seetõttu, et uue regulatsiooni rakendamine eeldab täiendavat koolitamist projekteerimise valdkonnas. Varjumiskohtade hindamine, kavandamine ja kohandamine ei ole tavapärane projekteerimisülesanne, vaid nõuab projekteerijatelt uute nõuete sisulist mõistmist ning nende rakendamise oskust. Kuna määrusega kehtestatakse nõuded on uued ning väljakujunenud praktika puudub, on vaja täiendavalt aega täiendkoolituste läbimiseks ja ka ühtse praktika kujundamiseks. Ilma piisava ettevalmistusajata on oht, et varjumiskohtade ja varjendite lahendusi kavandatakse ebaühtlaselt, tehakse vigu nõuete tõlgendamisel või tekib vajadus juba koostatud projektid ümber teha.

Tulenevalt eeltoodust teeme ettepaneku:

- lükata varjendi rajamise kohustuse kohaldamise tähtaeg edasi vähemalt kuue kuu võrra, soovitatavalt kuni 1. jaanuarini 2027;
- muuta HOS § 53 lg 22 sõnastust selliselt, et varjendi rajamise nõuet ei kohaldata hoonele, mille ehitusloa taotlus või ehitusteatis püstitamiseks on esitatud enne 1. jaanuari 2027.

muuta HOS § 53 lg 23 ja 24 sõnastust selliselt, et kasutusloaga hoone puhul tuleb varjumisplaani koostada hiljemalt 1. jaanuariks 2028 ning võimaluse korral kohandada varjumiskoht hiljemalt 1. jaanuariks 2029

2. Standardite ja määruse nõuete rakendamisest

Vastavalt eelnõu § 5 lg 2 võib varjendi projekteerimisel ja ehitamisel juhinduda asjakohasest Eesti, Euroopa või rahvusvahelisest standardist, kui käesoleva määruse nõuded on täidetud. Eelnõu seletuskiri ütleb, et enne käesoleva eelnõu jõustumist koostatud ehitusprojektid, milles on kasutatud muud standardit, on jätkuvalt asjakohased.

Teeme ettepaneku muuta § 5 lg 2 järgmiselt:

„(2) Kuni 2027. aasta 1. jaanuarini võib varjendi projekteerimisel ja ehitamisel juhinduda asjakohasest Eesti, Euroopa või rahvusvahelisest standardist ka juhul, kui käesolevas määruses sätestatud nõuded ei ole täielikult täidetud, tingimusel et standardi alusel kavandatud ja ehitatud lahendus tagab varjendi eesmärgipärase toimimise ning vähemalt samaväärse ohutustaseme.“

Ettepanekuga nähakse kuni 2027. aasta 1. jaanuarini ette ajutine võimalus juhinduda varjendi projekteerimisel ja ehitamisel asjakohasest Eesti, Euroopa või rahvusvahelisest standardist ka juhul, kui määruses sätestatud nõuded ei ole täielikult täidetud, tingimusel et lahendus tagab varjendi eesmärgipärase toimimise ning vähemalt samaväärse ohutustaseme. Muudatus on vajalik uue regulatsiooni rakendamise algaasis paindlikkuse tagamiseks ning selleks, et vältida põhjendamatuid takistusi projekteerimisel ja ehitamisel olukorras, kus standardipõhine lahendus võib sisuliselt tagada samaväärse kaitse. Samuti aitab muudatus vähendada vajadust juba koostatud projektide ümbertegemiseks, mis oleks ajamahukas ja kulukas.

3. Ehitise omaniku kohustustest

Eelnõu järgi on ehitise omanikul mitmeid kohustusi: (i) kinnitada varjumisplaani või volitada selleks sobiv isik (§ 17 lg 1), (ii) korraldada varjendi või varjumiskoha valmisolekusse seadmine 72 tunni jooksul pärast vastavat otsust (§ 16 lg 4), (iii) tagada varjendi ja varjumiskoha märgistus ehitisel ja selle territooriumil (§ 19 lg 5), (iv) osaleda vajadusel koostöös suunaviitade paigaldamisel avalikus ruumis (§ 19 lg 6), (v) korraldada vähemalt kord aastas varjendi kontrollid ja katsed (§ 13 lg 2), (vi) uuendada aegunud varustus ning parandada või välja vahetada katkised seadmed (§ 13 lg 3), (vii) tagada, et hoolduse ja kontrolli tulemused ning kord on kajastatud varjumisplaanis (§ 13 lg 4), (viii) tagada vähemalt kord kümne aasta jooksul pädeva isiku tervikkontroll (§ 13 lg 5), (ix) märgistada omaniku poolt seadmed ja vahendid eristatavalt ning tagada, et need oleksid alaliselt varjendis ja kasutatavad (§ 12 lg 3) ja (x) sisuliselt tagada, et varjend ja varjumiskoht vastaksid eelnõus sätestatud ruumilistele, tehnilistele, ohutus-, varustus- ja kasutusnõuetele (§-d 10, 12, 15, 18).

On arusaadav, et varjendi rajamise kohustus on ehitise omanikul, kuid kõik muud korralduslikud, hoolduslikud ja tehnilised toimingud on mõistlik anda täitmiseks hoone valdajale või varjumisplaani täitmise eest vastutavale isikule. Tulenevalt eeltoodust teeme ettepaneku määruse üldsätetes täpsemalt määratleda ehitise **omaniku, valdaja ja varjumise korraldamise eest vastutava isiku ülesanded**.

Kõigi eelnimetatud kohustuste panemine omaniku kanda ei ole mõistlik ja otstarbekas. Näiteks määruse sõnastus paneb valmisolekusse seadmise kohustuse varjendi või varjumiskoha omanikule, mis ei pruugi olla praktiliselt ega õiguslikult põhjendatud, kuna varjendi või varjumiskoha igapäevane kasutamise korraldus, ligipääs ruumidele, varude olemasolu ning tegelik valmisoleku tagamine on enamasti valdaja või varjumisplaanis määratud vastutava isiku käes. Omanik ei pruugi olla isik, kellel on tegelik võimalus 72 tunni jooksul ruum varjumiseks kohandada, ligipääs korraldada ning tagada varjumisplaanis ette nähtud meetmete rakendamine.

Rollide selguse huvides on põhjendatud siduda valmisolekusse seadmise kohustus eeskätt varjumisplaanis määratud varjumise eest vastutava isikuga, kuna just see isik peab olema eelnevalt määratud varjumise praktiliseks korraldajaks. Juhuks, kui sellist isikut ei ole määratud, on põhjendatud näha vastutajana ette ehitise valdaja, kellel on tavaliselt tegelik kontroll ruumidele juurdepääsu üle.

4. Varjendi suuruse nõudest

Segadust põhjustab eelnõuga sätestatud varjendi suuruse nõue.

Palume muuta eelnõu § 4 ning lisa 1 selliselt, et varjendi tegeliku varjumispinna arvutamise ainus alus oleks hoone suletud netopind ning välistatud oleks kohustus või vajadus suurendada varjendi tegelikku varjumispinda hoone kasutajate või projekteeritud inimeste arvu alusel.

Määruse seletuskiri tekitab varjendi suuruse määramisel olulist segadust, sest selles on samal ajal kirjeldatud kaks erinevat ja omavahel konkureerivat loogikat. Ühelt poolt on näidatud, et 1500 m² suletud netopinnaga hoone puhul tuleb 2% nõude alusel rajada 30 m² tegelikku varjumispinnaga varjend. Teisalt selgitatakse, et kui samasse hoonesse on projekteeritud 100 inimest, tuleb varjumispinda suurendada 75 m²-ni, lähtudes arvestusest 0,75 m² inimese kohta, ning mõnel juhul võib tegelikku varjumispinda ka vähendada vastavalt tegelikule kasutajate arvule. Seletuskiri ütleb ka sõnaselgelt, et „esialgne tegelik varjumispind määratakse arvestusega 1 või 2 % hoone netopinnast” ja sellele vajadusel lisatakse või sellest tuletatakse muudatus inimeste arvu järgi.

Selline lähenemine muudab normi ebaselgeks, milline on tegelik kohustus. Hoone netopind on objektiivne, kontrollitav ja projekteerimise algstaadiumis teada olev näitaja. Inimeste arv seevastu võib sõltuda hoone kasutusmudelist, tulevase kasutuskorraldusest või oletusest, kuidas hoonet kasutatakse vahetu kõrgendatud ohu korral. Eriti problemaatiline on see juhtudel, kus seletuskiri eeldab hinnangu andmist sellele, kas hoones tegelikult viibitakse samas mahus ka kõrgendatud ohu ajal või kas kasutajate arvu on võimalik piirata. Selline lähenemine võib tuua kaasa erineva halduspraktika ja vaidlused nii projekteerimisel kui ehitusloa menetluses.

Seetõttu on põhjendatud kehtestada üheselt mõistetav reegel, et varjendi tegelik varjumispind määratakse üksnes hoone suletud netopinna alusel, lähtudes määruuses või selle lisas kehtestatud protsendimäärast. Inimeste arvu võib vajaduse korral kasutada varjumisplaani koostamisel, kuid mitte varjendi rajamise kohustuse mahu määramisel.

Leiame ka, et eelnõu seletuskirjas esitatud mõjuanalüüs on puudulik ega vasta ehitussektorile kaasnevale tegelikule mõjule. Sisuliselt pole hinnatud varjendi rajamise mõju hoone ehitamise maksumusele, projekteerimislahendustele ega investeeringu kogumaksumusele.

Näitena toome varjendi rajamise koolimajale netopinnaga 4605m², mis on hetkel projekteerimise etapis.

Eskiisis tegelik varjumispind 90-100m ²	Eelprojektis tegelik varjumispind 360,7m ²
2% hoone pinnast	0,75m² /480 kasutajat
Maksumus 250 000€ (km-ta)	Maksumus üle 3x suurem

Eskiisis lähtuti algsest plaanist, et tegelik varjumispind on 2% hoone pinnast. Määruse jõustumisel on väga suur tõenäosus, et tulevikus rajatavad ehitised muutuvad vähemalt 6% kallimaks võrreldes tänasega, mis on suureks lisakoormuseks riigieelarvele ja majandusele tervikuna.

See näide osutab ka laiemale probleemile mõjuanalüüsis. Kui eelnõu seletuskiri ei arvesta tegelike projekteerimisandmete, kasutajate arvu, tehnosüsteemide, varjendi lisapindade, konstruktsioonide tugevdamise ja erilahenduste mõjuga, siis ei näita see regulatsiooni tegelikku majanduslikku mõju. Eriti oluline on see avalike hoonete puhul, nagu näiteks koolid, kus varjumispind eelnõu kohaselt sõltub kasutajate arvust ning kus pindala- ja ehituse maksumuse mõju võib osutada esialgsetest hinnangutest kordades suuremaks.

5. Varjendi seadmete ja vahendite paiknemisest ja vastavusest

Eelnõu § 12 lg 3 kohaselt varjendis kasutatavad seadmed ja vahendid peavad olema varjendi omaniku poolt eristatavalt märgistatud, olema alaliselt varjendis ja kasutatavad.

Palume § 12 lõiget 3 täpsustada, kuna praegune sõnastus ei ole mõistlik ega proportsionaalne, sest näeb ette, et kõik varjendis kasutatavad seadmed ja vahendid peavad olema alaliselt varjendis. Eelnõu § 10 lõige 9 näeb ette loetelu vahenditest, mis tuleb varjendis tagada, kuid sellise varustuse puhul ei ole põhjendatud ega ka praktiliselt otstarbekas nõuda, et see paikneks alaliselt varjendis.

Meie hinnangul on selline nõue problemaatiline vähemalt järgmistel põhjustel. Esiteks ei ole kõik § 10 lõikes 9 nimetatud vahendid olemuslikult kohtkindlad ega varjendi püsivarustuse hulka kuuluvad. Eelnõu § 12 lõige 1 käsitleb kohtkindlaid seadmeid, avatäiteid ja läbiviike, mille puhul on põhjendatud nõuda varjendis kasutamiseks toodetud ja sertifitseeritud lahendusi ning süsteemset ühildumist. Sama loogikat ei saa laiendada kõigile teisaldatavatele vahenditele, mis on oma olemuselt tarbe- või reservvaru ja mille hoidmise viis võib olla paindlikum.

N.ö tarbevaru alalise hoidmise nõue võib ise tekitada lisaohu või vähendada varustuse kasutuskõlblikkust. Eelnõu § 12 lõike 2 järgi ei tohi varjendis kasutatav varustus tekitada lisaohu varjendis viibivatele inimestele. Samal ajal on § 10 lõikes 9 nimetatud hulgaliselt esemeid ja aineid, mille pikaajaline hoidmine varjendis võib tuua kaasa praktilisi ja ohutuslaseid probleeme. Näiteks joogivesi, veepuhastusaine, ravimid või jooditabletid on säilivusajaga ning neid tuleb regulaarselt uuendada. Igasugused suuremõõtmelised teisaldatavad vahendid võtavad ruumi ja võivad tavaolukorras takistada ruumi sihipärast kasutamist või korrashoidu.

Eelnõu § 16 lg 3 järgi võib varjend valmiduse etapis olla kasutusel muul otstarbel ning ei pea olema ette valmistatud varjumiseks, kuigi tegevused peavad olema suunatud varjendi korrashoiule. Eeltoodust võiks järeldada, et vähemalt osa varustusest võiks olla hoitud mujal ning tuuakse varjendisse valmisolekusse seadmise etapis, milleks on eelnõu järgi ette nähtud kuni 72 tundi. Lisaks eeltoodule toob alalise varustuse hoidmise nõue kaasa tarbetu lisakulu ja halduskoormuse. Kui kõik vahendid peavad paiknema pidevalt varjendis, võib see tähendada suuremat ruumivajadust, suuremaid hoiustamispindasid, säilivusaja jälgimist, asendamist ning ka varguse riski. Eriti ebamõistlik on see selliste vahendite puhul, mida kasutatakse harva, mille säilivusaeg on piiratud või mille kvaliteedi säilitamiseks on mõistlikum hoida neid kontrollitud tingimustes mujal ning tuua need varjendisse valmisolekusse seadmise etapis.

Seetõttu ei ole põhjendatud käsitleda kõiki § 10 alusel nõutavaid vahendeid ühte kategooriana, mida tuleb igal juhul alaliselt varjendis hoida. Teeme ettepaneku eristada kohtkindlaid ja varjendi toimimiseks vältimatult vajalikke seadmeid, mis peavad olema alaliselt varjendis ja teisaldatavat varustust ja tarbevaru, mille võib hoida varjendi vahetus läheduses või muus määratud hoiukohas tingimusel, et see on märgistatud, kiiresti kättesaadav ja viiakse varjendisse valmisolekusse seadmise etapis.

Teeme ettepaneku sõnastada § 12 lg 3 järgmiselt:

„(3) Varjendis kasutatavad kohtkindlad seadmed ja püsivalt paigaldatud vahendid peavad olema alaliselt varjendis ja kasutatavad. Teisaldatavad vahendid võivad paikneda väljaspool varjendit tingimusel, et need on varjumisplaanis määratud hoiukohas, eristatavalt märgistatud, regulaarselt kontrollitud ning vajaduse korral varjendisse toodavad.”

Lugupidamisega
(allkirjastatud digitaalselt)
Priit Valk
Haldusteenuste direktor