

**EHITUSPROJEKTILE ESITATAVATE NÕUETE
ÕIGUSANALÜÜS
(VIITENUMBER 274075)**

SORAINEN

**TAL
TECH**

SISUKORD

Lühikokkuvõte.....	4
1. Uuringu eesmärk ja metoodika.....	12
1.1 Uuringu eesmärk ja uurimisülesanded.....	12
1.2 Analüüsi küsimused ja metoodika lühikirjeldus	13
2. Üldised suundumused ehitusvaldkonnas, mis mõjutavad ehitusprojektile ja selle koostamisele esitatavaid nõudeid	15
2.1 Kavandamise ja projekteerimise kitsaskohad	15
2.2 Ehitiste kavandamist mõjutavad arengud.....	16
2.3 Kavandamise tegevus, omadused, eripärad ja keerukused	17
2.4 Ehitiste kavandamine ja koostöö.....	20
2.5 Lühikokkuvõte ja ettepanekud	21
3. Ehitusprojektile ja selle koostamisele esitatavad nõuded ning nende rakenduspraktika.....	23
3.1 Ehitusprojekti mõiste	23
3.2 Ehitusseadustiku põhimõtted ja nende seosed ehitusprojekti regulatsiooniga.....	27
3.2.1 Hea tava, sh õigusaktide ja ehitusprojekti standardi vahekord ning ühtlustamise vajalikkus.....	27
3.2.2 Ohutuse põhimõte.....	30
3.2.3 Keskkonnasäästlikkuse põhimõte.....	31
3.2.4 Asjatundlikkuse põhimõte	32
3.3 Ehitusseadustikus sätestatud nõuded ehitusprojektile ja selle koostamisele.....	34
3.3.1 Ehitusprojektile esitatavad nõuded	35
3.3.2 Ehitusprojekti koostamine ja kontrollimine.....	38
3.4 Ettepanekud ehitusseadustiku muutmiseks	41
3.5 Määruse kohaldamisala ja üldsätted	43
3.5.1 Määruse reguleerimisala ja eesmärk.....	44
3.5.2 Määruse kohaldamisala ja seosed teiste õigusaktidega	46
a) Ehitusteatisega esitatav ehitusprojekt	48
b) Kasutusteatisega esitatav ehitusprojekt	52
c) Ehitusprojektile esitatavad nõuded vaba ehitustegevuse puhul.....	54
3.6 Ehitusprojekti muutmine ning selle seosed teavitus-ja loamenetlusega, andmete kustutamine, parandamine ja täiendamine	57
3.6.1 Ehitusprojekti muutmiseks peab esinema oluline muudatus	57
3.6.2 Muudatusprojekti esitamise regulatsioon määruses	60
3.6.3 Ehitusprojekti muutmine KOVide, erialaliitude ja valitsusasutuste praktikas	61
3.7 Nõuded ehitise kasutamisele ja korrashoiule	63
3.8 Ettepanekud ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse muutmiseks.....	68

4. Minimaalne vajalik teave ja vormistusnõuded ehitusõiguse andmiseks ning BIM-lahenduste kasutuselevõtu soodustamiseks	73
4.1 Ehitusprojekti teabenõuded.....	73
4.1.1 Dokumendi- versus andmekeskne mõtlemine ja lähenemine: paradigma muutus	76
(a) Dokumendikeskne mõtlemine	76
(b) Andmepõhine mõtlemine.....	77
(c) Võrdlus ja olulised sammud	77
4.1.2 Ehitusprojekti staadiumid	78
4.1.3 Üldnõuded ehitusprojekti teabele ja ehitusprojekti koostamisele.....	81
4.1.4 Ehitusprojekti osad ja valdkonnad.....	82
4.1.5 Ehitusprojekti minimaalne vajalik teave ehitusteatise esitamisel või ehitusloa taotlemisel	84
4.1.6 Ehitusprojekti minimaalne teave ehitusteatise esitamiseks	90
4.1.7 Ehitusprojekti minimaalne teave kasutusteatise ja kasutusloa taotlemisel	93
4.2 Ehitusprojektile esitatavad vorminõuded ja BIM	94
4.2.1 Ehitusprojekti vormistamine: olemasolev olukord.....	95
4.2.2 Ehitusprojekti ja ehitusprojekti koostamise määruse üldised nõuded vormistamisel.....	96
4.2.3 Ehitusprojekti dokumentide vormistamise ja allkirjastamise nõuded	98
4.2.4 Vorminõuete analüüs BIM-i vaatest.....	99
4.3 Ettepanekud ehitusprojektiga esitatava andmemahu ja vormistamise osas	101
5. Ehitusmaterjalide ja -toodete korduskasutus ja ringlus ning selle seosed ehitusprojekti koostamise nõuetega, sh lammutusprojektiga	111
5.1 Ehitusmaterjalide ja -toodete ringlussevõtu ja korduskasutamise õigusraamistik	112
5.2 Ehitusmaterjalide ja -toodete taaskasutuse tulevikusuundumused: ökodisaini määrus ja uus ehitustoodete määrus	117
5.3 Toodete, materjalide ja jäätmete kaardistamine lammutamise eelselt	119
5.3.1 Lammutamise-eelselt tekkivate toodete, materjalide ja jäätmete kaardistamine.....	122
5.3.2 Lammutamise eelselt tekkivate toodete, materjalide ja jäätmete korduskasutamise ja ringlussevõetavuse potentsiaali kaardistamine.....	123
5.4 Ettepanekud.....	125
5.5 Toodete, materjalide ja jäätmete kaardistamine ehitamise eelselt	126
Lisa: intervjuude Küsimused.....	130

LÜHIKOKKUVÕTE

1. Analüüsi eesmärk on täiendada ja ajakohastada ehitusprojektile esitatavate nõuete määruses¹ ja EhS-s ehitusprojektile esitatud nõudeid, tuginedes parimatele teadmistele ja praktikatele. Ehitussektor on ühiskonda teenindav sektor, mistõttu tuleb ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse kaasajastamisel silmas pidada erinevaid üldiseid arenguid nii ühiskonnas kui ka ehitusvaldkonnas. Ehitusprojekt on teabekogum ehk ehitis(t)e ja selle osade ehitamiseks, kasutamiseks ja korrashoiuks vajalik teave, mis võib olla vormistatud ja esitatud dokumendina, ehitusteabe mudelina (edaspidi *Building Information Modeling*, **BIM**), teabekonteinerina või mõnel muul viisil.
2. Õiguslikus vaates on ehitusprojektile esitatavad nõuded avalike huvide või kolmandate isikute õiguste kaitseks kehtestatud regulatsioon. Ehitusprojekt on ehitusloa saamise eeltingimus, mis tagab ehitise ja ehitamise õiguspärasuse (ehitise põhinõuetele, ehitamisele ja ehitusprojekti koostamisel esitatavatele nõuetele vastavuse) ja annab võimaluse seda kontrollida ning võtta ehitise hilisemalt kasutusele. Küsimus on, millises ulatuses tuleb vastavad tingimused näha ette õigusaktiga, et need tagaksid avalikke huve ja kolmandate isikute õigusi, kuid oleksid ühtlasi proportsionaalsed nende täitmise osas. Oluline on märkida, et ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse algne eesmärk oli seada üksnes üldised nõuded ehitusprojektile selliselt, et määrus oleks ühendavaks lüliks EhS üldpõhimõtete, hea tava ja standardite vahel.
3. Ehitusprojekti reguleeriv õigusraamistik on killustunud. Üldehitusele ja eriehitistele kehtivad erinevad alamaktid². Nendes on sätestatud ulatuslikud erandid ja seal sätestatud normide detailsusaste on samuti väga erinev (vt ptk 3.5.2). Küsimus ei ole ehitise eripärast tulenevate nõuete kehtestamises, vaid nt ehitusprojekti mõiste erinevas sisustamises ja ehitusprojekti koostamisele esitatavate üldnõuete kordamises erinevates õigusaktides.³ Arvestades vajadust töödelda kõikide ehitiste ning nende kohta käivate ehitusprojektide teavet EHR-s, peaks ühtlustama arusaama ehitusprojekti terminist erivaldkondades.
4. Käesolevas analüüsis vaadeldakse põgusalt eriehitisi puudutavaid ehitusprojekti määruseid ulatuses, mida võiks reguleerida ehitusprojektile esitatavate nõuete määruses. Eriebitisi puudutavatele määrustele muudatusettepanekuid ei tehta, kuna tegu on valdkonnaspetsiifiliste õigusaktidega, mis vajavad eraldiseisvat analüüsi. Näiteks teede projekteerimise normid sarnanevad oma sisult pigem ehitusprojekti standardiga⁴, mis on suunatud detailselt reguleerima teedehituse valdkonda. Teede ehitusprojekti määruses puudub arusaam, kas kõik ette antud normid on vajalikud loamenetluste läbiviimiseks või on pigem tegu tellija ja töövõtja suhteid reguleeriva õigusaktiga, mille õiguslik vajadus on küsitav.

¹ Majandus- ja taristuministri 17.07.2015 määrus nr 97 "Nõuded ehitusprojektile" (edaspidi ka **määrus** või **ehitusprojektile esitatavate nõuete määrus**). - RT I, 05.07.2023, 292.

² Vt nt Siseministri 16.02.2021 määrus nr 8 „Tuletõrje veevõtukoha rajamiseks ehitusprojektile esitatavad nõuded“. – RT I, 23.02.2021, 8; Majandus- ja taristuministri 09.01.2020 määrus nr 2 „Tee ehitusprojektile esitatavad nõuded“. – RT I, 20.11.2020, 4 (edaspidi **teede ehitusprojekti määrus**); Kultuuriministri 13.06.2019 määrus nr 27 „Kinnismälestise ja muinsuskaitsealal asuva ehitise konserveerimise, restaureerimise, ehitamise ja teisaldamise ehitusprojekti koostamise nõuded ja kord“. – RT I, 18.06.2019, 26, Keskkonnaministri 09.07.2015 määrus nr 43 Nõuded salvkaevu konstruktsiooni, puurkaevu või -augu ehitusprojekti ja konstruktsiooni ning lammutamise ja ümberehitamise ehitusprojekti kohta, puurkaevu või -augu projekteerimise, rajamise, kasutusele võtmise, ümberehitamise, lammutamise ja konserveerimise korra ning puurkaevu või -augu asukoha kooskõlastamise, ehitusloa ja kasutusloa taotluste, ehitus- või kasutusteatis, puurimispäeviku, salvkaevu ehitus- või kasutusteatis, puurkaevu või -augu ja salvkaevu andmete Eesti looduse infosüsteemi esitamise korra ning puurkaevu või -augu ja salvkaevu lammutamise teatise vormid.

³ Vrdl nt Keskkonnaministri 09.07.2015 määrus nr 43 § 4 ja § 5.

⁴ Eesti Standardimis- ja Akrediteerimiskeskus MTÜ, 16.05.2017, standard EVS 932:2017 „Ehitusprojekt“. (edaspidi **ehitusprojekti standard**).

5. EhS ja ehitusprojektile esitatavate nõuete määrus reguleerivad kavandamise ja projekteerimise tegevust kaudselt, esitades nõudeid ehitusprojekti koostamise alustele ja ehitusprojekti koostamise töö tulemile. Samas on kavandamise tegevusel olulised omadused ja eripärad võrreldes näiteks ehitamise tegevusega. Analüüsi ptk-s 2 käsitletakse lühidalt ehitiste kavandamise ja projekteerimise mõisteid, väljakutseid, üldisi suundumusi, tuues esile nende keerukuse ja mitmekülguse. Ehitusprojekt on tervik, mille tagamine sõltub kavandamise protsessi ja tegevuste kvaliteedist ning osapoolte vahelisest koostööst. Ehitiste kavandamise tegevus hõlmab pea alati sotsiaalsete ja tehniliste aspektide koos käsitlemist ja lahendamist. Sotsiaalne tähendab, et ehitist kavandatakse, pidades silmas selle sotsiaalset ja kultuurilist keskkonda (kvaliteetne ruum⁵), tulevast kasutusotstarvet ning kaasatakse ja arvestatakse ehitise kasusaajate, kasutajate ja sellest otseselt või kaudselt mõjutatud isikutega. Tehniline aspekt tähendab, et lisaks füüsikaseadustele ja tehnikateadustele arvestatakse kavandamisel parima võimaliku teadmise ja praktikaga ehitise lahenduste, tehnoloogiate, meetodite ja vahendite valikul.

6. Ehitussektor seisab silmitsi ressursside liigtarbimise, keskkonna saastamise, ebapiisava energiatõhususe, suure raiskamise, madala tootlikkusega, jms. Nende probleemidega tegelemine nõuab muutusi nii sektoriüleselt kui ka ettevõtete tasandil. Uute teooriate ja praktiliste meetodite integreerimine aitab kaasa ehitussektori väljakutsetele vastamisel ning tagab kvaliteetsete ja kestlike ehitiste rajamise. Edukas koostöö, usaldus ja digitaliseerimine on võtmetähtsusega, et saavutada sektori pikaajalised eesmärgid ja toetada rohe- ning digipööret. *Lean* filosoofia ja digitaalsed lahendused, nagu integreeritud arendusprojekti teostus/allianss-lähenemine, BIM ja e-ehituse platvorm, pakuvad võimalusi ehitussektori tõhususe ja jätkusuutlikkuse parendamiseks. *Lean* filosoofia rõhutab tõhusa kommunikatsiooni ja koostöö olulisust projektide edukaks elluviimiseks. Digitaalsed tööriistad aitavad tõhustada teabevoogusid ja tagada ehitusprojektide läbipaistvust ning vastavust regulatiivsetele nõuetele. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määrus ning sellega seonduvad avalik-õiguslikud kontrollid on vaid üks osa eelkirjeldatud protsessist. Ehituse arendusprotsessi algatab ja korraldab “tark tellija”, kelle valikutest ja otsustest sõltub, millal ja kuidas kedagi kaasatakse ning mismoodi osapooled teevad koostööd.

7. Samuti mõjutavad ehitiste kavandamise ja projekteerimise protsesse EL strateegiad ja õigusaktid, mis keskenduvad lisaks kõigile muule hästi palju energiatõhususe ja keskkonnasäästlikkuse suurendamisele (vt ptk 2.2 ja 5). Nende arengutega peab arvestama EhS-i ja ehitusprojektile esitatavate nõuete määruase kaasajastamisel. Olulisemad muutused hõlmavad rangemate energiatõhususstandardite kehtestamist, ühtse energiatõhususe arvutamise metoodika loomist, renoveerimiskavade ja -passide kehtestamist, taastuvenergia süsteemide integreerimist, energiaauditite ja juhtimissüsteemide nõudeid, keskkonnasõbralike ehitustoodete väljatöötamise edendamist, riiklike regulatsioonide arendamist, innovatsiooni edendamist, jätkusuutlike praktikate toetamist ning arhitektide, inseneride ja energiatõhususe ekspertide koostöö suurendamist. Digitaalsed tööriistad ja meetmed hõlmavad hoonete logiraamatuid, energiatõhususe sertifikaatide digitaliseerimist, BIMi ja digitaalsete kaksikute kasutamist, nutivalmiduse näitajaid, digitaalseid tootepasse ning elektroonilisi ja masinloetavaid teabevooge, mis tagavad täpse ja ajakohase teabe kättesaadavuse kogu tarneahelas.

8. Haldusorganid ei saa ja ei pea loamenetlustes hindama ja kontrollima kõike eespoolt käsitletud. Käesoleva analüüsi fookus on üksnes küsimustel, mis mõjutavad avalik-õigusliku

⁵ Davosi kvaliteedisüsteem 2018. Arvutivõrgust leitav: <https://davosdeclaration2018.ch/en/davos-baukultur-quality-system/>; Council conclusions on culture, high-quality architecture and built environment as key elements of the New European Bauhaus initiative. Arvutivõrgust leitav: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14534-2021-INIT/en/pdf>.

kontrolli läbiviimist. Ehitussektori vajadustele vastav ehitusprojekti määratlus ning avalik-õiguslikku kontrolli läbiv ehitusprojekt võivad olla erinevad, kuna nt avalik-õigusliku kontrolli läbiviimiseks vajalik teabemaht on olulised piiratum, kui tervikliku ning valdkonna vajadustele vastava ehitusprojekti oma.

9. Analüüsima, kas kehtivad õigusaktid täidavad esialgset eesmärki sätestada ehitusprojektile vähimad kohustuslikud nõuded (TK p 3.1.1.1.), uuriti ehitusprojekti mõistet, EhS põhimõtteid ja nõudeid ehitusprojektile. Ehitusvaldkonna esindajad näevad, et kehtiv ehitusprojekti mõiste seaduses sisaldab ehitise projektlahendit kirjeldavat osa, mis on vaid osa ehitamiseks vajalikust teabest. Samuti toovad valdkonna asjatundjad välja kitsaskoha, et ehitusprojekti mõistet kasutatakse täna praktikas kahes tähenduses: ehitusprojekt kui projektdokumentatsioon ja kui ehituse arendusprotsess. Lisaks eeltoodule on ehitusprojekti definitsioon dokumendikeskne. Üle tuleb minna teabekeskssele lähenemisele, kus ehitusprojekt ei ole dokument, vaid ehitise tehnilise lahenduse kohta käiv terviklik teave, mis võimaldab hinnata ehitise ja ehitamise ning vajadusel kasutamise ja korrashoiu nõuetelevastavust ning on aluseks ehitamisele. Teavitus- ja loamenetluses peab olema võimalik menetleda erinevas formaadis esitatud ehitusprojekte. Samas oodatakse riigilt digilahenduste suunamist ja toetamist (vt ptk-d 3.1 ja 4).

10. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse muutmisel on esmalt küsimus selle kohaldamis- ja reguleerimisalas (vt ptk 3.5). Kohaldamisala näeb ette, millal tuleb määruse nõuetele vastav ehitusprojekt koostada, st kohaldamisala ulatus on seotud teatise- ja loakohustusliku ehitise ehitusprojektile esitatavate nõuetega. Reguleerimisala sätestab määrusega normitavad küsimused, mis jagunevad formaalseteks (nt nõuded vormistusele) ja materiaalsedeks nõueteks (nõuded ehitusprojekti osadele, st jaotistele ja valdkondadele). Selleks, et vastata tellija esitatud küsimustele teatise- ja loakohustusliku ehitusprojekti eristamise kohta (TK p-d 3.2.1.1 – 3.2.1.3; 3.7.1.1), oli vaja hinnata, kas olemasolev süsteem on kooskõlas EhS eesmärkidega, sh kas teavituskohustuslike ehitiste ehitamine on vähem (haldus)koormavam.

11. Analüüsis ilmnes, et teavitus- ja loakohustuslike ehitisi alamaktide tasemel ei eristata, mistõttu on menetlused oma sisult sarnased ega paku halduskoormuse mõttes leevendust. Sellest tulenevalt tuleb määruse kohaldamisala muuta ja kaaluda alljärgnevaid alternatiive:

11.1 Teavitus- ja ehitusloakohustuslike ehitiste regulatsioonis tehakse põhimõtteline muudatus, mis leevendab ehitusprojektile esitatavate nõuete kohaldamist ehitiste kavandamisel. EhS Lisa 1 ja 2 muudetakse viisil, et kategooria „teatis ja ehitusprojekt“ kaotatakse. Seega rakenduks määrus edaspidi üksnes loakohustuslikule ehitamisele;

11.2 Teavituskohustuslikele ehitistele luuakse erisätteid esitatava teabe piiramiseks, näiteks alltoodud alustel (alternatiivid):

- a. Teavituskohustuslike ehitiste EHRi esitamise vorme (määrus nr 67) täiendatakse viisil, et esitatav andmemaht on piiratud (EHRis täidetavad andmeväljad on ette antud). Andmemaht, st nõuded esitatavale teabele võiksid olla seostatud ehitusprojekti valdkondadega (osadega). Vormile saab lisada asendiplaani või graafilise projektdokumendi (nt illustratsiooni), mida on tarvis menetluse läbiviimiseks, sh kolmandate isikute õiguste kaitse tagamiseks. EHRi kannete aluseks olevaid vorme tuleb käsitleda järgnevates analüüsides, nt kas need võimaldavad hinnata vastavust planeeringutele, sh kujunduslikele jms nõuetele ja ehitisele, ehitamisele ja kasutamisele esitatavatele nõuetele. Lisaks on küsimus, kas rajatised, nt elekter, side jms võivad vajada eraldiseisvaid vorme, et vähendada töödeldavat andmemahtu (vt vormi sisu osas ptk 4.1.5);

- b. Teavituskohustuslike ehitiste kohta koostatakse eraldiseisev säte ehitusprojektile esitatavate nõuete määrukses, kus piiratakse teavituskohustuslike ehitistega seonduvaid infokohustusi.

11.3 Teavituskohustuslike ehitiste eriregulatsioon ülalkirjeldatud viisil kohalduks nii „teatise“ kui ka „teatise ja ehitusprojekti“ esitamise korral (ettepanek on sõltuvuses p-s 12 toodud valikust). See tähendab, et vormi kasutamine lihtsustaks kategooria „teatis ja ehitusprojekt“ ehitiste kohta käiva teabe esitamist ning vähendaks sellega seonduvat andmemahutu. Muudatusel võiks olla positiivne mõju, et vähendada halduskoormust, kuna nõudeid andmete esitamisele on vähem ning andmete esitamiseks ei ole vajalik koostada eraldi ehitusprojekti nõuetele vastavat dokumentatsiooni (teabekogumit).

12. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määruks reguleerimisala peab muutuma üldisemaks ning lähenema heale tavale ja seda esindavatele standarditele. Arvestades normide abstraktset taset, ei ole vajalik eristada hoonete ja rajatiste ehitusprojekte (TK p 3.2.1.4). Ehitusprojektile esitatavate nõuete määruks tuleb keskenduda ehitusprojektile kui teabele või teabekogumile. Kaaluda tuleb, kas projekteerimisele kui protsessile on vajalik seada nõudeid (nt määruks § 2 lg-d 2-5; § 4 lg 2), kuna need ei ole hilisema avalik-õigusliku kontrolli eesmärgiks. Ehitusprojekti seletuskiri võiks olla informatiivsem valitud lahenduse selgitamiseks ning EhSiga kooskõla hindamiseks (võrdluseks nt planeeringu seletuskiri). Täna esitatud napid kirjeldused võiks asendada analüüsiga, mis esitab kaalutlused lähteandmete rakendamise kohta. Näiteks peaks seal olema seostatud ehitusprojekti koostamise alusdokumendid ja lähteandmed, sh planeeringud ja valitud lahendus. Nii tekiks selgem sidusus ka ehitus- ja planeerimisvaldkonna vahele.

13. Erinevat tüüpi ehitiste ehitusprojektidele esitatavaid nõudeid ei pea koondama ehitusprojektile esitatavate nõuete määruksesse (TK p 3.7.1.2), kuna nende ühisosa olemasoleva määruksiga on vähene. Küll aga on oluline, et eraldiseisvalt tegeletakse erinõuete põhjendatuse analüüsiga, arvestades, et nõuded on vajalikud eeskätt avalik-õigusliku kontrolli teostamiseks. Analüüsi vajab, kas erandid üldnormidest on põhjendatud, sh esitatava teabe vaates. Ühtlustamine on vajalik ulatuses, et eriehitiste ehitusprojektide menetlus oleks EHRs võimalik üldosaga samadel alustel. Lihtsamate ehitiste ehitusprojektide puhul, mille osas on täna kehtivad eriõigusaktid, tuleks samuti kaaluda EHRi esitamise vormide kehtestamist, et piirata töödeldavat andmemahutu (vt ka ptk 3.5.2).

14. Ehitusprotsessis osalevate isikute ehitusprojekti teabevajadused on oluliselt laiemad, kui avalik-õigusliku kontrolli teostamine. Samas antakse nt ehitusluba ehitusprojektile (§ 42 lg 1), mis hõlmab terviklikku nägemust ehitistest ja ehitamisest. Ehitusloa andmise eeldused jagunevad laias laastus kolmeks: nõuetele vastav ehitusprojekt, planeeringutes (projekteerimistingimused) tulenevad nõuded ning ehitisele ja ehitamisele sätestatud nõuded. Viimased kaks suuremat eeldust kujundavad uurimispõhimõtte ulatuse, olles samal ajal ka ehitusprojekti lähteandmed (vt ka ptk 3.3.2). Analüüsis on leitud, et pädeva asutuse uurimispõhimõtte ulatus on piiritletud EhS §-dega 11 – 14, 44 ja 55 ning andmemahu vähendamine lähteandmete töötlemisel võiks omada negatiivset mõju õiguspärase ehitusõiguse andmisel. Sealhulgas on see oluline eriehitiste kohta käivate määruksede hindamisel, kuna kohati ületavad vastavad määruksed EhS üldosas sätestatud kontrollieset ning seal esitatavaid nõudeid.

15. Eelnevaga on seotud ehitusprojekti staadiumite eristamine. Ehitusprojekt on tervik, mille staadiumitesse jaotamine on vajalik eelkõige eraõiguslike suhete raames. Ehitusprojekti staadiumitest on eelprojekti staadium seotud ehitusloa taotlusele lisatava ehitusprojektiga (määruks § 13 lg 2). Eelprojekti staadium on aga sisustatav teabemahu kaudu. Sellest tulenevalt on tehtud ettepanek määruks §-de 8 – 11 kehtetuks tunnistamiseks (ptk 4.1.1).

16. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määruks §-d 8 – 11 võiks asendada alljärgneva regulatsiooniga:

16.1 Eristatakse ehitusloa ja kasutusloa taotlemiseks vajalikku ehitusprojekti ja sellele vastavat teavet või teabemahtu. Kui lähtuda põhimõttest, et projekteerimine on järk-järguline üldisemalt detailsemale teabeloome protsess, siis kasutusteatisel esitamisel/kasutusloa taotlemisel peab ehitusprojekt sisaldama teavet samade valdkondade (ehitusprojekti osade) kohta, mis esitati ehitusteatisel esitamisel/ehitusloa taotlemisel;

16.2 Kasutusteatisel esitamisel/kasutusloa taotlemisel sisalduv ehitusprojekti teave peab olema samade valdkondade kohta, kuid sellise täpsusega ja detailsusega, kus ehitusprojekti osad on omavahel lõpuni kooskõlas, on lõplik ülevaade projekteerimise alustest, saab kontrollida nõuetele vastavust, ehitada ja täita omanikujärelevalve ülesandeid ning mis ei ole vastuolus ehitusteatisel esitamisel/ehitusloa taotlemisel esitatava teabega. Kasutusteatisel või -loaga esitatav ehitusprojekt võib olla ka eelprojekti andmemahus, kui see on ehitise olemusest tulenevalt võimalik (nt teatud rajatised);

16.3 Analüüsi elluviimisel tuleb kaaluda, kas staadiumite sisu puudutav regulatsioon, nt milline teave peab olema eelprojekti leitud või mis on teabe esitamise eesmärk, tuleb siiski jätta määrusesse muudetud kujul alles (vrdl nt määruse § 13 lg 2), kuna see on oluline pädeva asutuse kaalutlusõiguse piiritlemiseks.

17. Erialaliitude sisendi ja valdkonna hea tava alusel on koostatud ülevaade ehitusprojekti tüüpilistest projekteerimise valdkondadest (ehitusprojekti osadest), nendele vastavatest teabevaldkondadest ja tüüpilistest soovituslikest jaotistest ehitusteatisel/ehitusloa taotlemisel (ptk 4.1.3). Need on kooskõlas ehitusprojekti standardi juhistega, kuid määruse nõuded on vähem detailsemad. Määruse ajakohastamiseks on analüüsis teabevaldkondade osas pakutud neli alternatiivi:

17.1. Ehitusprojekti osad (projekteerimise valdkonnad) ei muutu, nn 0-alternatiiv;

17.2. Määruses sätestatud ehitusprojekti osi reguleerivad sätted vaadatakse üle ja need korrastatakse ning kaasajastatakse. Seejuures võivad korrastamise tulemusena teabevaldkonnad jääda samaks või muutuda rohkem ehitusprojekti standardiga sarnaseks. Määrusesse lisatakse juurde üksnes teabevaldkonnad, mis on täna puudu ja on hädavajalikud, nt välisvõrgud. Muus osas määruse sõnastust ei muudeta;

17.3. Määruses sätestatud ehitusprojekti osi reguleerivad sätted vaadatakse üle ja teabenõuded sõnastatakse valdkondade kaupa ehitusprojekti standardi eeskujul. Teabenõuded jäävad üldisele tasemele. Täpsemad juhised nende sisustamiseks annab standard või ministeeriumi kehtestatud juhendid;

17.4. Määruses sätestatud ehitusprojekti osi reguleerivad sätted vaadatakse üle ja teabenõuded sõnastatakse valdkondade kaupa ehitusprojekti standardi eeskujul. Seejuures avatakse teabenõuded määruses detailselt, lähtutakse EKEL-i määruse kavandist ja ehitusprojekti standardist.

18. Digilahenduste kasutuselevõtuks on vaja esmalt täpsustada ja lihtsustada ehitusprojekti koostamisele kehtestatud vormistamisnõudeid (TK 3.3.1). Ehitusprojekti vormistamise üldnõudeid on esitatud määruse §-s 7, kuid formaalseid üldnõudeid leiab samuti kehtiva määruse teistest paragrahvidest. Formaalsed nõuded saab omakorda jagada nõueteks vormistamisele, allkirjastamisele ja esitamisele. Nõuded vormistamisele omakorda aga vormistamise üldnõueteks (kehtivad kõikidele osadele), ehitusprojekti osade vormistamise nõueteks (kehtivad kindlatele ehitusprojekti osadele) ja dokumentide vormistamise nõueteks, näiteks nõuded ehitusprojekti seletuskirjale. BIM kasutuselevõtu soodustamiseks tuleks teha põhimõttelised muudatused määruse §-des 2 – 4 ja 6 – 7. Nendes sätetes tuleb vähendada või loobuda normidest, mis rõhutavad dokumentide esitamist ja vormi ning keskenduda teabepõhisele käsitlusele.

19. Samuti kehtestada üldpõhimõtted, -nõuded ja -alused ehitusprojekti vormistamisele ehitusteabe mudelina ehk BIM-s:

19.1 Teabemudelina esitatud ehitusprojekti teave peab olema vastuoludeta ja üheselt arusaadav ning seda peab olema võimalik eesmärgipäraselt kasutada. Ehitise projekti esitamisel ehitusteabe mudelina kasutatakse avatud ja laialdaselt kättesaadavaid failiformaate, lähtutakse ja kasutatakse rahvusvaheliselt tunnustatud ja avatud standarditest. Ehitusteabe mudelis esitatud teave (nii geomeetria kui ka mitte-geomeetriaga seotud teave) peab olema korrektselt liigitatud, kasutades selleks õigeid modelleerimise vahendeid ning üheselt, arusaadavat masinloetavat vormingut. Ehitusteabe valdkonnamudelid (kindlaks kasutusotstarbeks kohandatud teemamudelid) peavad sobima kokku, olema ühildatavad ja vastuoludeta. Vastuolude hindamisel arvestatakse ehitise projekti arengujärguga;

19.2 Samuti tuleks määruse muutmisel lisada viide, et ehitise projekti esitamisel ehituse teabemudelina ehitusloa või -teatise ning kasutusloa või -teatise taotlemiseks peab lähtuma täiendavatest Kliimaministeeriumi veebilehel avaldatud juhistest. See on sarnane põhimõtte § 7 lg-le 11, kus ehitusprojekti digitaalsel esitamisel juhendatakse täiendavalt Kliimaministeeriumi veebilehel avaldatud juhistest.

20. Analüüsis on tehtud ettepanek jätta määrusest välja ehitusprojekti muutmist puudutav säte. Selle ettepaneku lõplik kuju sõltub määruse kohaldamis- ja reguleerimisala sätte sõnastusest. Eesmärk on teavituse- ja loakohustuslike ehitiste puhul kaotada ära nn muudatusprojekti menetlus, mis on oma olemuselt menetlusi aeglustav kontrollikohustus. Edasistes tööprotsessides vajab mõtestamist, mida käsitletakse ehitusloa, sh ehitusprojekti muutmisenä ning millise teabe muutmist aktsepteeritakse. Tuleks tegeleda õigusliku tähendusega ning informatiivse tähendusega andmetike eristamisega⁶, võttes arvesse kohtupraktikat, mis lubab ehitusloast vähesel määral kõrvale kalduda, kui sellega ei rikuta kolmandate isikute õigusi või avalikke huvisid (vt täpsemalt ptk 3.6).

21. Muudatusi saab edaspidi menetleda alljärgneval viisil:

21.1. Ehitusprotsessi kestel tuleb oluliste muudatuste korral muuta ehitusluba (EhS § 46 lg 1; § 36 lg 6). Oluliste muudatuste sätte sisu tuleks ühtlustada ümberehitamise sättega, st ümberehitamise juhud peaksid samuti olema mõtestatud oluliste muudatustena. Üle tuleb vaadata EhS § 46 lg 1 sõnastus, et muutmisevajaduse tooks kaasa üksnes oluline muudatus, mitte igasugune tehniliste andmete muutmine. Ehitisregistrisse (edaspidi EHR) tuleb luua võimalus muuta olemasolevat luba, st ainult seda osa loast, mis on praktikas vajalik;

21.2. Vähemolulised muudatused, st kõik muud muudatused, mis ei ole käsitletud EhS §-s 46 lg-s 1, tuleks esitada kasutusteatise või -loamenetluses selle ehitusprojekti koosseisus, mille järgi ehitati. Need muudatused tuleks kanda EHRi ning menetluse kestel kaalutleda, kas neil võiks olla mõju kolmandate isikute õigustele või avalikule huvile;

21.3. Ehitusprotsessi kestel muudatuste tegemiseks, mis omavad tähtsust eraõiguslikes suhetes, nt korteriomandite moodustamiseks vajalikud materjalid, tuleks esitada andmete esitamise teatise EHRi. Vaja on üle vaadata, kas korteriomandi- ja korteriühistuseadus (KrtS) piirab korteriomandite moodustamist ilma kohaliku omavalitsuse poolse eelkontrollita.

22. Ehitusmaterjalide ja -toodete korduskasutus ja ringlus on võimalik ja majanduslikult otstarbekas vaid juhul, kui on teavet ehitises kasutatud materjalide kohta. Täpsed andmed materjalide tootja, margi, koostise, omaduste jne kohta aitavad kindlaks teha, millised

⁶ Vt selles osas selgitusi Ehitisregistri andmehalduse raamistiku analüüs. TalTech, 2023, lk 69.

materjalid on ringluseks või korduskasutamiseks sobilikud ning kas ja milliseid töötlemismeetodeid tuleb rakendada. Analüüsis on tehtud ettepanek (ptk 5) olemasolevates ehitistes kasutatud materjalide ja toodete kaardistamiseks lammutamise-eelselt (TK 3.5.1.1. – 3.5.1.2.). Kaardistamine eeldab olemasoleva dokumentatsiooni analüüsi, vajadusel vaatlust või uuringute läbiviimist. Analüüsis on tehtud ettepanek määruse § 25 lg 5 täiendada nii, et ehitise lammutamiseks ehitusloa taotlemisel või ehitisteatisega koos esitatav ehitusprojekt sisaldab ehitises kasutatud toodete, materjalide ja jäätmete auditi (materjaliaudit) aruannet. Ehitise materjaliauditile ja aruandele esitatavad täpsemad nõuded, sh pädeva isiku kvalifikatsiooninõuded, vorminõuded, meetodid ja lähtealused kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega, st on vajalik volitusnormi kehtestamine. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse muutmine peaks toimuma koos vastava infrastruktuuri (nt hoiustamise võimalused) ja EHR arendustega (infopank). Vastasel juhul ei ole kohustuste sätestamine põhjendatud.

23. Kavandatud ehitistes on otstarbekam materjalide kaardistamisega tegeleda ehitamise käigus või ehitamisjärgselt, mitte -eelselt (TK 3.5.1.4.). Vastasel juhul on tegemist prognoosiga, mis ei pruugi täituda. Kaardistamist saaks läbi viia kasutusloa taotlusega esitatava ehitusprojekti ja dokumentatsiooni alusel ning täiendavate nõuete sätestamine ei ole otstarbekas. Kasutatud toodete ja materjalide kaardistamiseks saaks täpsustada määruse nr 67 lisa 9 nii, et kasutusloa taotleja esitaks pädevale asutusele detailsemaid andmeid ehitustoodete ja -materjalide osas. Sellele peaks järgnema ka vastav EHR arendus. Arvestades sooviga loobuda dokumendipõhisest lähenemisest, võib kaaluda ka dokumenteerimise määruse muutmist, digitaliseerides ehitamise dokumenteerimise protsessi ja võimaldades näiteks esitada andmed kasutatud materjalide osas ehitamise jooksul tarkvara või mobiilirakenduse kaudu.

24. Tehnilises kirjelduses (p 3.6) on palutud analüüsida kasutus- ja hooldusjuhendi regulatsiooni säilitamise vajadust (vt täpsemalt ptk 3.7). Praktikas eristatakse kasutus- ja hooldusjuhendit, kuid see ei tähenda, et nende sisu tuleks reguleerida õigusaktis. Analüüsis tehakse ettepanek õigusaktides kasutusjuhendi kohta käiva regulatsiooni kehtetuks tunnistamiseks, kuna see omab peamiselt tähendust eraõiguslikes suhetes (nt asja kokkulepitud omaduste vastavuse hindamisel, eelkõige suhetes tarbijaga). Olulised kasutamise või hooldamisega seonduvad tingimused peaksid jõudma kasutusloa kõrvaltingimusteks. Näiteks võivad hooldamise tingimused olla seotud projekteeritud erilahenduse hooldamise (või korrashoiu) välbaga. Vastav teave peaks olema kajastatud EHR-s loa kõrvaltingimusena, mida tuleb täita teatud aja möödudes ning vastavaid andmeid ka uuendada. Analüüsi autorid peavad silmas, et kasutusloa kõrvaltingimustesse jõuaks teave, mis mõjutab ehitise kasutamist oluliselt, nt olulised piirangud ehitisele ning muud erinõuded.

25. Hooldusjuhendi osas on kehtestatud eraldi määrus⁷. On võimalik, et hooldusjuhend eraldiseisva dokumendina (ja ehitamise dokumenteerimise määrus) ei ole õiguslikult vajalik. Samas peavad hooldamisele esitatud olulisemad erinõuded olema toodud loas või ehitusprojekti, et nad oleksid selle elluvijale, eelkõige omanikule kohustuslikud. Eraldiseisvalt vajab analüüsi Määruse 3 § 12 sätestatud andmemahd ning selle vajadus tulenevalt lubade ja riikliku järelevalve ulatusest. Vastav säte sisaldab tingimusi, nt infot oluliste piirangute kohta ehitisele, aga ka avalik-õiguslikust vaates ebavajalikke küsimusi, nagu heakord. Kasutamist ja hooldamist puudutavaid küsimusi saab edaspidi käsitleda ehitusprojekti standardi alusel koostatavas ehitusprojekti, kuna see võib olla ehitise terviklikkuse vaates oluline.

⁷ Majandus- ja taristuministri määrus 14.02.2020 nr 3 Ehitamise dokumenteerimisele, ehitusdokumentide säilitamisele ja üleandmisele esitatavad nõuded ning hooldusjuhendile, selle hoidmisele ja üleandmisele esitatavad nõuded. - RT I, 05.07.2023, 312 (edaspidi **ehitamise dokumenteerimise määrus**).

26. Ehitise olulisi tehnilisi lahendusi puudutavad või projekteeritud erilahenduste kasutaja/või hooldustingimused peaksid olema kehtestatud kasutusloa kõrvaltingimustena. Tegu on tingimustega, mis on vajalikud asja ohutu seisundi vaates. See ei tähenda, et tavapärane hoolduskohustus (nt ventilatsioonisüsteemi filtri vahetamine) või õigusaktides sätestatud kohustused peavad saama loa kõrvaltingimuseks. Samas olulised nõuded tuleks üldistatud tasemel kajastada. Loakohustuslike ehitiste puhul kontrollib vastavaid nõudeid enamasti pädev isik. Kui ehitusprotsess on lõppenud, vastutab loas sätestatud nõuete täitmise eest eelkõige omanik ning tal peaks olema võimalik EHR-s asjakohaseid andmeid ka uuendada (nt andmete esitamise teatisega). Eraldiseisev küsimus on, kes teostab ehitisega seonduva hooldustöö, nt lifti hoolduse, ja kas töö teostamine eeldab eraldiseisva pädevuse olemasolu (nt korstnapühkimine). Sõltuvalt hooldamise tingimustest, võib andmete esitamiseks kohustatud isik olla erinev. Lõppastmes vastutab ehitise eest selle omanik. Edasistes analüüsides tuleks käsitleda EHR ja nt tehnilise järelevalve infosüsteemi andmete ühildamist, et paigaldiste ja seadmetega seonduv teave kajastuks ehitise kasutusloa juures ning et järgitav oleks hoolduskohustuste täitmise ulatus vastavalt loas või ehitusprojektis sätestatule.

27. Ehitusprojekti standardit uuendati 2017, millega seati eesmärgiks projektlahendite prioriseerimine formaalsete küsimuste ees, võimaldada uute ja arenevate info esitusviiside paindliku juurutamist ja kavandamise/projekteerimise töö aluspõhimõtete ühtlustamist ja täpsustamist. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määrus kehtestati terviktekstina 2015. Määrus on tänasele heale tavale ja praktikale jalgu jäänud. Selle töö üheks oluliseks fookuseks oli määruise, hea tava ja ehitusprojekti standardi põhimõtete võrdlemine ja võimalusel ühtlustamine. Töö käigus on tehtud ettepanekuid määruise muutmiseks, mis lähtuvad tänasest parimast praktikast, akadeemilisest teadmistest ja samuti ehitusprojekti standardist. Samas tehti ka ettepanek ehitusprojekti standardi käsitluse muutmiseks ehk liikuda dokumendikeskselt lähenemiselt projektilahendi kohta teabekeskele lähenemisele ning võimaldada suuremat paindlikust vorminõuete osas, sh ehitusprojekti allkirjastamise nõuded. Ehitusprojekti standard vajab veel kaasajastamist seoses ligipääsetavuse ning keskkonnasäästlikkuse põhimõttega, sh kliimakindluse tagamisega.

28. Ehitusprojekti standardi muutmisel ning laiemalt valdkonna arengut silmas pidades on küsimus, kas loamenetlustes võiks panna suurema vastutuse pädevale isikule ning vähendada pädeva asutuse poolset kontrolli. Küsimus on kas ehitusprojektid on läbivalt sellise kvaliteediga, et asjatundlikku isikut saab usaldada tema tööd loamenetlustes üle kontrollimata. Selle ettepaneku elluviimine eeldab teadlikku lähenemist asjatundlike isikute koolitamisele, kus tagatakse, et ka nende isikute praktilised oskused, sh teabe vormistamisele, vastavad avalik-õigusliku kontrolli vajadustele.

Analüüsi koostamist juhtis Sandra Mikli ning selle koostamises osalesid Ergo Pikas (TalTech), Elina Lumiste ning Nele Otsalt.

1. UURINGU EESMÄRK JA METOODIKA

1.1 Uuringu eesmärk ja uurimisülesanded

Kliimaministeerium on välja kuulutanud riigihanke viitenumbri 274075, mille eesmärk on analüüsida ehitusprojekti koostamisele esitatavaid nõudeid ning esitada ettepanekud nende nõuete muutmiseks lähtuvalt kehtivast õigusruumist, tuvastatud probleemkohtadest ja rakenduspraktikast. Eesmärk on jõuda eelnõu vormis konkreetsete ettepanekuteni ehitusprojektile esitatavate nõuete ajakohastamise osas ehitusprojektile esitatavaid nõudeid reguleerivas määruses ning vajadusel ka ehitusseadustikus (EhS) või muudes seonduvates õigusaktides.

EhS revisjoni analüüsis on leitud, et tulevikus tuleb liikuda selles suunas, et ehitusprojekti käsitletakse kui protsessi alates planeerimistegevusest kuni ehitise kasutusele võtmiseni ja lammutamiseni. Seega pole oluline mitte ainult ehitusprojektina esitatav dokument või fail, vaid selles sisalduv teave.⁸ Analüüsi eesmärk on leida parimad viisid Eesti õigusaktide, eriti määruse ja EhS-i, täiendamiseks, et ajakohastada ehitusprojektile esitatavaid nõudeid, tuginedes parimatele praktikatele. See hõlmab olemasolevate õigusnormide analüüsi, võimalike lünkade tuvastamist ja sobivate lahenduste väljatöötamist, mis aitaksid tagada ehitiste ja ehitamisega seonduva ajakohase nõuete raamistiku, muutes menetluse võimalikult efektiivseks ja lihtsaks.

BIM infomodeli kasutusele võtmine on üks võimalus ehitusprojekti kui protsessi võimestamiseks. Selleks on vaja luua vastavad eeldused EhS-s ja selle alusel kehtestatud määrustes. Ehitise ja ehitamisega seonduv kontekst ja õigusraamistik on muutunud või muutumas ning sellega tuleb ehitusprojekti koostamisel arvestada. Määrus pöörab olulist tähelepanu ehitiste ohutusele ja ligipääsetavusele, tänases maailmas peaks aga tähelepanu pöörama ka kvaliteetse elu- ja ehitatud keskkonna nõuete sätestamisele, keskkonna ja ressursside säästmisele.

Lisaks on praktika killustunud erivaldkondi reguleerivate õigusaktide vahel. Analüüsi koostamise raames pöörasime tähelepanu sellele, kas erinõuded on põhjendatud või on teatud nõuded võimalik tuua n-ö sulgude ette ja ühtlustada, arvestades, et teataval määral on ühtlustamine ehitusprojekti koostamise nõuete osas toimunud ehitusprojekti standardis, mis on 2017. aastal kaasajastatud. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määrust ei ole aga kaasajastatud. Erialaliidud EKEL⁹ juhtimisel on teinud sektori vajadustest lähtuva ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse analüüsi ning pakkunud välja omapoolse nägemuse vajalikest muudatustest (edaspidi **määruse uusversioon**). Määruse uusversiooni käsitletakse käesolevas analüüsis eraldiseisva allikana. Määruse muutmise ettepanekud töötatakse välja erinevate osapoolte tagasiside, õigusanalüüsi ning erialaekspertide sisendi pinnalt.

Valdkondlike arengute tõttu on oluline pöörata tähelepanu ka uutele suundumustele. Ruumiloome töörühma poolt välja toodud kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted¹⁰ hõlmavad mitmekülgset ja sidusat lähenemist, mis tagab ruumide funktsionaalsuse, jätkusuutlikkuse ja kasutajasõbralikkuse. Need põhimõtted sisaldavad näiteks aja- ja asjakohasust, otstarbekust ning paindlikust ehk ruumilahendused peavad olema ajas relevantssed ja praktiliselt põhjendatud, vastates praegustele ja tulevastele vajadustele.

⁸ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi uuring „Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine. Internetis: ehitus.ee/timeline-post/ehitise-elukaare-oigusruumi-digitaliseerimiseks-kohandamine-uuring/.

⁹ Eesti Ehituskonsultatsiooniettevõtete Liit (EKEL) - Määruse nr 97, 17.07.2015, „Nõuded ehitusprojektile“ uusversiooni ettepanek. 31.10.2023 (edaspidi **EKEL-i määruse kavand**)

¹⁰ Kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted. Internetist kättesaadav: <https://www.kul.ee/media/60/download>.

Olulisel kohal on ka kliimakohasus ja keskkonnasõbralikkus, sest ruumide (st projektide) kujundamisel peab arvestama kliimamuutuste mõjusid ja püüdlema keskkonnasäästlikkuse poole. Kuivõrd 2030. aastaks on Euroopa Liidu ülene kliimaeesmärk vähendada kasvuhoonegaaside netoheidet varasemaga võrreldes 55% ning liikuda edasi kliimaneutraalsuse saavutamise poole, tuleb ka käesoleva töö raames arvestada, et muudatusettepanekud toetaksid nende eesmärkide elluviimist. Näiteks tuleb analüüsida, kas määruse muutmine saab toetada kliima- (olelusringi hindamine), keskkonnamõjude hindamist ja ringmajandust ehitussektoris (ehitusmaterjalide taaskasutus).

1.2 Analüüsi küsimused ja metoodika lühikirjeldus

Lähtuvalt uurimisküsimustest, viidi esmalt läbi dokumendi- ning senise praktika analüüs. Töö käigus analüüsiti erialaliitude määruse muudatusettepanekuid ja viidi läbi fookusgrupi intervjuud. Erialaliitude määruse ettepanekut kaaluti olulise sisendina, sest selle väljatöötamises osales ja arvamust avaldas suur osa ehitussektori olulistest erialaliitudest ning eksperdid ettevõtetest ja Tallinna Tehnikaülikoolist. Kavandi koostamine ja arvamuste avaldamine toimus 2023. aastal. Koostatud kavandile avaldasid arvamust: Kütte- ja Ventilatsiooniinseneride Ühendus, Veevarustuse ja Kanalisatsiooni Inseneride Selts, Arhitektide Liit, Maastikuarhitektide Liit, Ehitusettevõtjate Liit, Elektritööde Ettevõtjate Liit, Valgustusdisainerite Assotsiatsioon, ja Digitaalehituse Klaster. Arvamust ei avaldanud Sisearhitektide Liit ja Eesti Soojustehnikainseneride Selts.

Olemasolevate õigusaktide, uuringute ja teaduskirjanduse analüüsis uuriti uurimisküsimuse perspektiivis ehitusseadustikku (EhS), planeerimisseadust (PlanS), keskkonnaseadustiku üldosa seadust (KeÜS), ehitusprojektile esitatavate nõuete määrust ning nendega seonduvat kirjandust, kohtupraktikat ja Õiguskantsleri seisukohti.

Seejärel saadeti fookusgruppidele (KOVid, valitsusasutused, erialaliidud) struktureeritud küsimustikud, mille vastuste analüüsimiseks toimusid intervjuud, et valideerida ja täpsustada uuringu keskmeks olevate probleemkohtade esinemist praktikas ning arutada võimalikke lahendusi muudatusettepanekute tegemiseks.

Tervikliku lahenduse välja töötamiseks on koondatud eelnõu tasandil konkreetset ettepanekud määruse ja vajadusel EhSi või teiste seonduvate õigusaktide täiendamiseks, lisaks on välja toodud ka muudatuste mõjuanalüüs.

Analüüs on koostatud, tuginedes järgnevale põhimõtetele ja eeldustele:

- Analüüsi struktuur lähtub õigusaktides esitatud teemadest, st liigub üldiselt üksikule. Iga alateema raames on käsitletud KOV-de, valitsusasutuste ja erialaliitude seisukohti. Neid on kõrvutatud kohtupraktika ja Õiguskantsleri seisukohtadega. Õigusanalüüsi struktuuris on püütud leida koht tellija küsimustele vastamiseks. Õigusanalüüs on laiem kui Tellija esitatud küsimused, kuna muudatusettepanekute tegemiseks on vajalik terviklik ja süsteemne ülevaade määrusest ja selle seostest teiste õigusnormidega.
- Analüüsi koostamisel ja ettepanekute tegemisel eeldatakse, et EhS ja määrus ei lahendada kõiki valdkonna probleeme, kuid seadusandlus ei tohi neid juurde luua. Pidev ehitusvaldkonna enesehinnang ja -areng on hädavajalik. Näiteks peab Eesti ehitussektori tegema läbi kvalitatiivse arenguhüppe vastandumiskeskselt ehitusprojektide teostamiselt koostööpõhisele lähenemisele. See eeldab muutusi ülikoolides, ehituse arendusprojektide tellimises ja pädevate spetsialiste teadmistes ja oskustes. Selleks peavad ehitusvaldkond ja seda puudutav seadusandlus arenema terviklikult ja käsikäes.

- Oluline on samuti rõhutada, et ehitussektor ei eksisteeri vaakumis. Ehitussektor on osa ühiskonnast ning teenindab selle laiemaid vajadusi. Inimühiskond on pidevas arengus. Seetõttu arenevad vajadused ja nõuded ehitistele, ehitamisele, kasutamisele ja korrashoiule. Ehitusprojekt on ehitise elukaare keskne mitmeid erinevaid osapooli ühendav teabekogum. Ehitusprojekt käsitlus, tähendus ja sisu peab arenema koos ühiskonna muutuvate vajadustega.
- Analüüsi koostamisel ja ettepanekute tegemisel lähtutakse üldpõhimõttest, et EhS kehtestab kohustuse ja määrus üldised nõuded. Nii nagu oli määruse algne eesmärk, on ta ühendavaks lüliks EhS üldpõhimõtete, hea tava ja standardite vahel. Määrus ei asenda eriehitistele esitatavaid nõudeid, vaid kajastab tava- ja eriehitiste ühiseid üldiseid nõudeid.
- Õiguslikust vaatest on ehitusprojekti reguleerimise puhul tegemist avalike huvide ja kolmandate isikute õiguste kaitseks kehtestatud regulatsiooniga. Ehitusprojekt peab sisaldama teavet, mida vajab pädev või järelevalvet tegev asutus ehitise, ehitamise, kasutamise ja korrashoiu nõuetelevastavuse hindamiseks ja kontrollimiseks (EhS §-d 11 – § 14 ja asjakohasel juhul § 15 – § 17).
- EhS ja määrus võib reguleerida ehituse arendusprojekti algataja/omaniku ja töövõtja vahelisi kokkuleppeid ja erasuheteid niivõrd kui see on vajalik pädeval või ehitusjärelevalvet teostaval asutusel ehitise, ehitamise, kasutamise ja korrashoiu nõuetelevastavuse hindamiseks ja kontrollimiseks. Ehk EhS ja määrus ei peaks reguleerima ehitise arhitektuuri ja insener-tehnilisi lahendusi ning nende loomise ehk kavandamise tegevuse korraldamise kokkuleppeid. EhS ja määrus peab esitama kohustused ja nõuded ehitusprojekti koostamise alustele (EhS § 14) ja loodud ehitusprojekti lahendusi kirjeldavale teabele ning vormistamisele, dokumenteerimisele, allkirjastamisele ehk vastutuse ja vastutaja tõendamisele ja esitamisele.
- Ehitusteabe mudeli kasutamine lahenduste kohta käiva teabe loomiseks, organiseerimiseks ja kirjeldamiseks on fundamentaalselt erinev täna traditsioonilisteks peetavatest kirjeldusviisidest. Ehitusteabe mudelite kasutamine muudab põhimõtteliselt seda, kuidas masinloetaval viisil kirjeldatakse ehitise kohta esitatavat teavet ning selleks kasutades objektorienteeritud andmeobjektideks jagamise viisi.
- Ehitusregistrisse kantud andmetel on informatiivne ja statistiline tähendus. Kehtib ja kehtima peab jääma põhimõte, et ehitise ehitusprojekt on ehitise kohta käiva teabe lähteallikas ja EHR-is peegeldatakse mingi hulka olulist teavet. Täpsemalt, kõik EHR-i esitatavad andmed peavad olema tuvastatavad ehitus- või kasutusloa aluseks olevast ehitusprojektist.

2. ÜLDISED SUUNDUMUSED EHITUSVALDKONNAS, MIS MÕJUTAVAD EHITUSPROJEKTILE JA SELLE KOOSTAMISELE ESITATAVAID NÕUDEID

Ehitusprojekt on ehitise elukaare keskne mitmeid erinevaid osapooli ühendav teabekogum. Ehitusprojekt käsitus, tähendus ja sisu peab arenema koos ühiskonna muutuvate vajadustega. Ehitusprojekt peab lisaks omaniku väärtuspakkumusele lahendama kõik ehitise ja ehitamise ning vajadusel kasutamise ja korrashoiuga seonduvad olulised küsimused. Ehitise projektilahendi kavandamisel ja ehitise projekti koostamisel tuleb rakendada asjatundlikkuse põhimõtteid. Mida keerukam on ehitusprojekt, seda suurem on enamasti kaasatud osapoolte ja spetsialistide arv¹¹. EhS § 10 sätestab, et asjatundlikkuse põhimõtte kohaselt peab pädev isik lisaks hoolsuskohustusele, selgitamiskohustusele tegema koostööd teiste ehitusprojekti koostamisel ja ehitamisel osalevate isikutega. EhS-s on otsesõnu kohustus teha koostööd, selgitada enda seisukohti ning teha seda parimate teadmiste ja oskuste kohaselt. Kahjuks võetakse koostööd enesestmõistetavana, ignoreeritakse, tõlgendatakse valesti või rakendatakse praktikas kehvasti. Samuti ei saada aru kavandamise, projekteerimise ja projekteerimise juhtimise sisust.

Ehitustegevus üldiselt ja ehitusprojekt ei eksisteeri vaakumis. Määruse analüüsiks on vaja kirjeldada ehitise kavandamise ja projekteerimise taustsüsteemi, üldiseid suundumusi ning ehitusprojekti koostamisega seotuid väljakutseid. Analüüsi selle osa eesmärk ei ole anda soovitusi kõigi järgnevate teemade ja küsimuste reguleerimiseks EhS-s, pigem kirjeldada ehitusprojekti valdkonnaga seotud suundumusi, väljakutseid ja tänaseid parimaid teadmisi ning seeläbi mõtestada valdkonna vajadusi.

2.1 Kavandamise ja projekteerimise kitsaskohad

Ehitusprojektid ebaõnnestuvad ja sageli on selle põhjuseks puudulik ehitiste kavandamine (projekteerimine) ja projekteerimise juhtimine. Love ja Li¹² ning Love *et al*¹³ sõnul on puudulik kavandamise tegevus ja selle tulemid peamiseks „panustajaks“ hoonete ja rajatiste probleemidele ning ehitusprojektide aja ja kulude ületamistele. Uuringud erinevates geograafilistes piirkondades näitavad, et ehituse arendusprojektide ebaõnnestumistest ligikaudu 50%-70% võib seostada kavandamise/projekteerimise protsessi puuduste ja vigadega^{14,15}.

¹¹ Ballard, G. 2020. “Target Value Delivery.” *Lean Constr. Core Concepts New Front.*, 148–161. New York, USA: Routledge.

¹² Love, P. E., and H. Li. 2000. “Quantifying the causes and costs of rework in construction.” *Constr. Manag. Econ.*, 18 (4): 479–490. Taylor & Francis.

¹³ Love, P. E., D. J. Edwards, and Z. Irani. 2008. “Forensic project management: An exploratory examination of the causal behavior of design-induced rework.” *IEEE Trans. Eng. Manag.*, 55 (2): 234–247. IEEE.

¹⁴ Agarwal, J., M. Haberland, M. Holický, M. Sykora, and S. Thelandersson. 2012. “Robustness of structures: Lessons from failures.” *Struct. Eng. Int.*, 22 (1): 105–111. Taylor & Francis.

¹⁵ Nicholas, E., and D. Patrick. 2014. “Spatial Analysis of Building Collapse in Nigeria: A Study of the Causes and Problems.” *J. Econ. Sustain. Dev.*, 5 (25): 95–107. Citeseer.

Kavandamise ja projekteerimise probleemid vähendavad ehitustootlikkust¹⁶ ning ehitatud vara väärtust¹⁷. Lisaks panustavad kavandamise vead sageli surmaga lõppevatesse tööõnnetustesse ja vigastustesse ehitusplatsil ning ehitiste kasutamisel^{18,19}.

Kirjanduses on käsitletud tüüpilisi kavandamise, projekteerimise ja projekteerimise juhtimise probleeme²⁰. Olulisemad probleemid on seotud:

- kliendi ebasüsteemse või puuduliku kaasamisega;
- nõuete ja teabe ebasüsteemse haldamisega;
- puudulike alternatiivide uurimisega;
- puuduliku või vigaste projektlahenditega või projektdokumentatsiooniga;
- puuduliku protsesside, kommunikatsiooni ja koostöö korraldamisega; ja
- ebapiisavate kompetentsidega.

Paljud neist probleemidest on tingitud puudulikust juhtimisest. Sageli ei rakendata tänaseid parimaid teadmisi näiteks protsesside kavandamiseks ja korraldamiseks, mudelprojekteerimise mahu ja ulatuse täpsustamiseks ning tööjärjestuse optimeerimiseks ja vigadest õppimise hõlbustamiseks²¹. Probleemide lahendamiseks või leevendamiseks on proovitud ja arendatud mitmeid erinevaid abinõusid, kuid praktikas on muutused visad tulema. Tarvis on põhimõttelisi muutusi – projekteerimise protsesside ja koostöö tervikliku juhtimist. See ei ole otseselt regulatsiooni küsimus, kuid seadused ei tohi soodustada ebapädevat ehitustegevust.

2.2 Ehitiste kavandamist mõjutavad arengud

Ehitiste kavandamine ja projekteerimine peavad lähitulevikus läbi tegema kiire ja ulatusliku arengu. See tuleneb Euroopa Liidu rohepöörde ja digitaliseerimise eesmärkidest ja strateegiatest, mis omakorda on tingitud globaalsest kliima ja elurikkuse kriisist. Ehitussektori ärimudelid ja väärtusahelad peavad kohanema uute jätkusuutlikkuse, energiatõhususe ja digitaalse majanduse eesmärkidega.

Energiatõhususe direktiivi (2023/1791) ja hoonete energiatõhususe direktiivi (2024/1275) uusversioonide fookus on roheleppe eesmärkide saavutamisel. Direktiivid käsitlevad hoonete energiatõhususe ja kasvuhoonegaaside heite vähendamist eesmärgiga muuta Euroopa hoonefond 2050. aastaks kliimaneutraalseks. Kohustuste ja nõuete kehtestamisel arvestatakse väliste kliimaatiliste tingimustega, kohalike vajadustega ning siseruumide keskkonnakvaliteedi nõuetega. Uute ja rekonstrueeritavate hoonete puhul tuleb rakendada kõrgemaid energiatõhususstandardeid, integreerida taastuvenergia lahendusi, nagu päikesepaneelid ja soojustpumbad, ning kasutada uuenduslikke ehitusmaterjale ja -tehnoloogiaid, mis vähendavad ehitiste keskkonnamõjusid kogu olelusringi vältel.

¹⁶ Kärnä, S., and J.-M. Junnonen. 2017. "Designers' performance evaluation in construction projects." Eng. Constr. Archit. Manag. Emerald Publishing Limited.

¹⁷ Fischer, M., H. W. Ashcraft, D. Reed, and A. Khanzode. 2017. Integrating project delivery. Wiley Online Library.

¹⁸ Behm, M. 2005. "Linking construction fatalities to the design for construction safety concept." Saf. Sci., 43 (8): 589–611. Elsevier.

¹⁹ Sacks, R., J. Whyte, D. Swissa, G. Raviv, W. Zhou, and A. Shapira. 2015. "Safety by design: dialogues between designers and builders using virtual reality." Constr. Manag. Econ., 33 (1): 55–72. Taylor & Francis.

²⁰ Pikas, E., L. Koskela, and O. Seppänen. 2020. "Improving Building Design Processes and Design Management Practices: A Case Study." Sustainability, 12 (3): 911. <https://doi.org/10.3390/su12030911>.

²¹ Pikas, E., L. Koskela, and O. Seppänen. 2020. "Improving Building Design Processes and Design Management Practices: A Case Study." Sustainability, 12 (3): 911. <https://doi.org/10.3390/su12030911>.

Samuti uuendatakse ehitustoodete määrust (EL nr 305/2011). Määrusega kehtestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused kogu Euroopa Liidus ja seatakse nõuded ehitustoodete keskkonna- (näiteks keskkonnadeklaratsioonid) ja ohutusnäitajatele, samuti määratakse ehitustoodete tootjate, tarnijate ja teiste sidusrühmade õigused ja kohustused. Eesmärk on soodustada ohutute, keskkonnasäästlike ja kvaliteetsete toodete kasutamist ehitussektoris, tagades samal ajal, et need tooted vastavad kogu Euroopa Liidus kehtestatud standarditele. Muuhulgas töötatakse välja digitaalse tootepassi süsteem, mis peaks võimaldab lihtsamat tooteteabe jälgitavust ja vastavuse kontrolli. Digitaalsed tootepassid peavad sisaldama olulist teavet nagu toimivus- ja vastavusdeklaratsioonid, tehniline dokumentatsioon ning ohutusteave, mis on kättesaadavad elektrooniliselt ja masinloetavalt. See peab aitama lihtsustada regulatiivseid protsesse ja toetama ehitussektori digitaliseerimist, vähendades samal ajal halduskoormust ja suurendades läbipaistvust. Samuti soovitakse luua ühine andmesõnastik, mis põhineb Euroopa standarditel ja hõlmab ehitustoodete andmestruktuuri ning nende omaduste määratlusi, toetades nii riiklike asutuste tööd kui ka sektori üldist digitaliseerimist.

Ehk digitaalseerimiselt oodatakse lisaks kõigele muule keskkonna- ja energiatõhususe eesmärkide saavutamist, mistõttu see on muutunud ehitussektori üheks keskseks teemaks. Rõhk on digitaalsete tööriistade ja platvormide kasutuselevõtul. Samas peab märkima, et kuigi BIMi kasutuselevõtuga on toimunud märkimisväärsed muutused ehitussektoris, näiteks see kuidas koordineeritakse erinevate valdkondade tööd, siis paljud protsessid on endiselt dokumendikesksed ja lokaalsetele tarkvaralahendustele tuginevad. Ehitussektori järgmine digitaalne arenguhüpe seisneb veebitehnoloogiate ja hajusate andmehalduslahenduste kasutuselevõtus. See võimaldab lihtsamat andmetele juurdepääsu ja integreerimist erinevate valdkondadega.

Sama mõtet sedastab Eesti "ehituse pikk vaade 2035"²², mis keskendub innovatsioonile, andmepõhistele otsustele, tehnoloogiate arendamisele ja koostööle. Eesti ehitussektorile on seatud eesmärgiks tõsta tootlikkust ja kvaliteeti andmepõhiste otsuste, digitaliseerimise ja koostöö abil. Ehk digitaliseerimine peab toetama ehitusprotsesside tõhustamist laiemalt kui loamenetlused ja keskkonnasäästu eesmärkide saavutamine. Edukas digitaliseerimine nõuab kvaliteetsete andmete kättesaadavust, infosüsteemide koostalitlusvõimet ja küberturvalisust, samuti riigi ja erasektori koostööd, et saavutada tõhusam, teadus- ja teadmispõhine ehitustegevus. Selle eelduseks on riiklike andmehalduse põhimõtete ja standardite kehtestamine.

Eesti on siin olnud esirinnas, arendades riikliku e-ehituse platvormi. Lisaks saab täna registris teostada BIM-põhiseid loamenetlusi. E-ehituse platvorm on riiklik andmekogu, mis haldab teavet kavandatavate, ehitatavate ja olemasolevate ehitiste ning nendega seotud menetluste kohta. E-ehituse platvorm mängib kasvavat rolli poliitikate kujundamisel ja eesmärkide saavutamisel, näiteks Euroopa roheleppes, mis nõuab ehitusvaldkonna panust keskkonnakaitstes ja energiatõhususe saavutamises. Oluline on, et andmed oleksid usaldusväärsed ja kvaliteetsed, toetades digitaalseid lahendusi ja andmepõhiseid otsustusi.

2.3 Kavandamise tegevus, omadused, eripärad ja keerukused

Kavandamine akadeemilise distsipliinina tekkis 1960. aastatel. Seda mõistet on kasutatud viitamaks kavandile, distsipliinile, tegevusele või kavandamise ülesandele. Kohe alguses tekkisid erinevad käsitlused, mis üldistatult jagunesid kaheks: tehniline (formaalne ja objektiivsusele suunatud) ja sotsiaalne (inimesele ja suhtlemisele suunatud) kavandamise käsitlus. Esimest seostatakse inseneride tegevusega ehk kavandatava objekti ja tegevuse

²² Ehituse pikk vaade 2035: <https://mkm.ee/ehitus-ja-elamumajandus/ehitus/ehituse-pikk-vaade>.

põhjuslikkusega (põhjus-tagajärg suhe); teine on omane planeerijatele ja arhitektidele ning on seotud inimeste vajaduste, eesmärkide ja suhtluse tõlgendamisega. Näiteks projekteerimine (inglise keeles *engineering design*)^{23,24} esindab kavandamise tehnilist käsitlust; inimesele keskendunud (inglise keeles *human-centered design*)^{25,26} ja kaasav kavandamine (inglise keeles *participatory design, co-design*)²⁷ sotsiaalset ehk tõlgendamisele suunatud käsitlust.

Kavandamise tegevuse kohta ei ole üldtunnustatud definitsiooni. Love²⁸ väitis, et kavandamise osas puudub üksmeel, kuna see on keeruline nähtus, mida defineeritakse erinevatest vaatenurkadest ja erinevatel täpsustasemetel. Selle tulemusena on esitatud mitmeid erinevaid kavandi ja kavandamise määratlusi, mis juhivad tähelepanu kavandamise tüüpilistele aspektidele^{29,30}. Näiteks tuuakse sageli välja seda, et kavandamisel kasutatakse (tänapäeval valdavalt digitaalset) mudeleid, et toetada ette/edasi mõtlemist, hinnata mõjusid (samuti ohutust) ning tabada tundmatut ja arendada ideid uuritava objekti kohta³¹. Eelkõige ilmneb, et kavandamine on inimtegevus, mille tulemuseks on kavandatav objekti või tegevuse kirjeldus. Samuti seda, et kavandamine hõlmab lisaks kõigile muudele tegevustele vähemalt ühte mitterutiinset mentaalset kavandamise tegevust (taipamist), mis on mõjutatud sotsiaalsest kontekstist. Mitterutiinne tähendab, et kavandamine kui teabeloome protsess on oma olemuselt õppimise protsess ehk kavandamise loomulik osa on eksimine ja lahendite muutmine.

Kavandamise tegevusel on lisaks uudsusele teisi olulisi omadusi ja eripärasid. Kavandamise olulised eripärad võrreldes ehitamise tegevusega on järgmised:

1. Teabeloome protsess: ehitise kavandamine on valdavalt füüsilise materjali töötlemise protsess³². Kavandamise tegevus ei ole tingimata seotud füüsilise asukohaga, kuid kavandatav ja ehitatav objekt on asukohakeskne;
2. Järkjärguline üldiselt detailsemale teabeloome protsess: kavandamise probleemi ja lahenduse teavet plaanitakse, luuakse ja korraldatakse hierarhiliselt ja lahendusele orienteeritult³³. Kavandamisel liigutakse üldisemalt detailsemale ja selle juures eeldatakse, et kavandamise ülesandele leidub lahendus. Ehitamine on valdavalt vastupidine tegevus ehk detailselt üldisemale liikumine protsess;
3. Uudsus ja õppimine: ehitamise tegevuses keskendutakse tõhususe saavutamiseks kordusele; kavandamise protsessides soovitakse luua samuti midagi uut. Kui iteratsioonid on ehitamisel raiskamine, siis kavandamisel võimaldavad need õppimist:

²³ Gregory, S. (1966). "Design science." The design method, Springer, 323-330.

²⁴ Hubka, V., and Eder, W. E. (1996). Design science: introduction to the needs, scope and organization of engineering design knowledge, Springer.

²⁵ Norman, D. A. (2005). "Human-centered design considered harmful." interactions, 12(4), 14-19.

²⁶ Steen, M. (2012). "Human-centered design as a fragile encounter." Design Issues, 28(1), 72-80.

²⁷ Sanders, E. B.-N., and Stappers, P. J. (2008). "Co-creation and the new landscapes of design." Co-design, 4(1), 5-18.

²⁸ Love, T. (2000). "Philosophy of design: a meta-theoretical structure for design theory." Design studies, 21(3), 293-313.

²⁹ Andreasen, M. M., Hansen, C. T., and Cash, P. (2015). Conceptual Design: Interpretations, Mindset and Models, Springer.

³⁰ Andreasen, M. M. (2011). "45 Years with design methodology." Journal of Engineering Design, 22(5), 293-332.

³¹ Maier, A. M., Wynn, D. C., Howard, T. J., and Andreasen, M. M. (2014). "Perceiving design as modelling: A cybernetic systems perspective." An Anthology of Theories and Models of Design, Springer, 133-149.

³² Koskela, L. 2000. "An exploration towards a production theory and its application to construction." Doctoral Dissertation. Espoo, Finland: VTT Technical Research Centre of Finland.

³³ O'Donovan, B., C. Eckert, and P. J. Clarkson. 2004. "Simulating design processes to assist design process planning." Int. Des. Eng. Tech. Conf. Comput. Inf. Eng. Conf., 503-512.

- 1) projektlahendi edendamiseks, 2) kavandatud lahenduste parandamiseks või muutmiseks ja 3) osalejate, otsuste ja töövoogude koordineerimiseks;³⁴
4. Protsessi ja koostööd tuleb samuti kavandada: ehitamise puhul on üldiselt teada alg- ja lõppolukord ning ülesanne on leida tõhusaim viis kavandatud ehitise rajamiseks. Kavandamise puhul on lõpptulem, meetod ja sageli isegi algolukord teadmata. Kavandamisel peavad arenema kavandamise probleem, lahendus, osalejate arusaamine³⁵ ja protsess³⁶ koos;
5. Kavandamise tegevused on vastastiksõltuvuses: erinevalt ehitamise tegevusest võivad kavandamise tegevused olla vastastikuses sõltuvuses (ehk “sõlmtöö”)³⁷ – muutus ühe töö tulemites toob sageli kaasa muutusi teises töös ja vastupidi.

Need omadused ja eripärad põhjustavad kavandamise tegevuse keerukuse. Samuti võib nende mitte mõistmine olla põhjuseks olukorrale, kus selles osalejad (näiteks projekteerimise projektijuhid ja seaduseandja) ei mõista seda protsessi, milles osalevad või mida reguleerivad³⁸. Ehk kavandamise protsessi teevad keerukaks järgmised asjaolud:

1. Kavandamise ülesannet on keeruline üheselt määrata: kavandamise ülesanded alluvad erinevate huvirühmade perspektiivide, väärtuste ja eesmärkide mitmekesisusele³⁹.
2. Tööjaotuse struktuuri koostamine on keeruline: kavandamise tegevusi täpsustakse ja kohandatakse aja jooksul järk-järgult ning kavandamise protsessis avastatakse uusi ettenägematuid tegevusi ja seoseid⁴⁰. Ehk ehitusprojekt peab kohanduma ehitusprotsessi vältel tõusnud vajadustega.
3. Keeruline on määrata parimat tööde järjekorda: kavandamise tegevused on sageli vastastikku sõltuvad ehk niinimetatud “sõlmtöö”⁴¹.
4. Kavandamise tegevust on lihtne alustada kasutades selleks eeldusi: otsuseid tehakse kavandamisel puuduliku või esialgse teabe põhjal, mis tingib raiskamist.
5. Kavandamise ülesande lõpetamise hindamise kriteeriumi määratlemine on keeruline: kavandamise tegevused hõlmavad lisaks põhjuslikkusele ka tõlgendamist.

EhS-s on teadlikult välistatud kavandamise tegevuse reguleerimine (väljaarvatud EhS § 14, mis seab nõuded ehitusprojekti koostamise alustele) ja selle asemel reguleeritakse EhS-s kavandamise tegevuse sisendeid ja väljundeid. Samas peab ka kavandamise sisenditele ja väljunditele esitatavate nõuete kehtestamisel arvestama kavandamise tegevuse olulisemate omaduste, eripärade ja keerukustega.

³⁴ Wynn, D. C., and C. M. Eckert. 2017. “Perspectives on iteration in design and development.” *Res. Eng. Des.*, 28 (2): 153–184.

³⁵ Halström, P. L., and P. Galle. 2015. “Design as co-evolution of problem, solution, and audience.” *Artifact J. Des. Pract.*, 3 (4): 3–1. Intellect.

³⁶ Ballard, G., and L. Koskela. 2009. “Design should be managed as a physical process, too.” *Proc. Int. Conf. Eng. Des.*, 251–262. Palo Alto, CA, USA;: University of Stanford.

³⁷ Eppinger, S. D., and T. R. Browning. 2012. *Design structure matrix methods and applications*. Cambridge, USA: MIT Press.

³⁸ Wynn, D. C., and P. J. Clarkson. 2018. “Process models in design and development.” *Res. Eng. Des.*, 29 (2): 161–202.

³⁹ Buchanan, R. 1992. “Wicked problems in design thinking.” *Des. Issues*, 8 (2): 5–21.

⁴⁰ Karniel, A., and Y. Reich. 2011. *Managing the dynamics of new product development processes: a new product lifecycle management paradigm*. Springer Science & Business Media.

⁴¹ Eppinger, S. D., and T. R. Browning. 2012. *Design structure matrix methods and applications*. Cambridge, USA: MIT Press.

2.4 Ehitiste kavandamine ja koostöö

Kasvav spetsialiseerumine on olnud oluline strateegia ehitiste kasvava keerukusega toime tulemiseks. Selle tulemusena on tekkinud kavandamise protsessis vajadus teha koostööd. Osapooled peavad tegema koostööd, sest ⁴²:

- meeskond panustab ühise eesmärgi ja vastavate prioriteetide saavutamisse;
- varasemad lahendused ei pruugi rahuldada kliendi nõudeid;
- kavandamise projekti meeskonna liikmed vahetavad protsessis omavahel sisendeid ja väljundeid;
- ehitise osad peavad sobima kokku; ja
- toimivus tuleb saavutada ehitise terviku tasemel.

Kleinsmann⁴³ defineeris kavandamise koostööd kui „protsess, mille käigus erinevate erialade esindajad jagavad oma teadmisi kavandamise protsessi ja kavandi kohta. See loob ühise arusaama protsessist ja kavandatavast objektist, aitab integreerida teadmisi ja keskenduda suurematele ühistele eesmärkidele – kavandatavale lõpptootle“. Selles ilmnevad mitmed olulised elemendid. Koostööprotsess hõlmab suhtlemist ja teadmiste integreerimist, et luua ühtne taustsüsteem ja arendada ühist arusaama kavandamise ülesandest ja protsessist^{44,45}.

Lisaks koostööle on usaldus ja digitaliseerimine välja pakutud kui üldised meetmed teabe- ja töövoos loomise, parendamise ja säilitamise tagamiseks ehitusprojektides. Kahjuks on sageli Eesti ehitussektori iseloomustamiseks kasutatud väljendit „usalduse puudumine“ ehk koostööpõhise lähenemise asemel on läbiv mõttemall vastandumiskeskne. Koostöö ja usalduse puudumist on peetud probleemide üheks olulisemaks põhjustajaks, eriti erinevate rollide ja valdkondade ristumiskohtades. Seda raskendab asjaolu, et erinevad kavandamise meeskonna liikmed, näiteks arhitektid ja ehituskonstruksiooni insenerid tegutsevad erinevates "objektimaailmades", jagades "kavandamise ülesande erinevateks [spetsialiseerunud] ülesanneteks". Nende objektimaailmade vahel on olulised erinevused väärtustes, paradigmas, keeltes ja tegevussüsteemides, mis põhjustavad ühise ja jagatud arusaama puudumist.

Kavandamise meeskonna ühise ja jagatud arusaama säilitamiseks või arusaama erinevuste vähendamiseks on vaja rakendada parimaid teadmisi, meetodeid ja praktikaid, eriti kui varasemad lahendused või tavapärane tegutsemisviis pole piisavad⁴⁶. Ebatavalised olukorrad võivad nõuda kollektiivset loovust⁴⁷. *Lean* raames on välja töötatud erinevaid vahendeid ehituse arendusprojektide organisatsiooni loomiseks, lepingute sõlmimiseks ja toimesüsteemide toimimiseks, et hõlbustada kollektiivset tööd⁴⁸.

⁴² Pikas, E., B. Pedó, A. Tezel, L. Koskela, and M. Veersoo. 2022. "Digital Last Planner System Whiteboard for Enabling Remote Collaborative Design Process Planning and Control." *Sustainability*, 14 (19): 12030. MDPI.

⁴³ Kleinsmann, M. S. 2006. "Understanding Collaborative Design." PhD Thesis. Wateringen, Netherlands: Delft University of Technology.

⁴⁴ Casakin, H., and P. Badke-Schaub. 2017. "Sharedness of team mental models in the course of design-related interaction between architects and clients." *Des. Sci.*, 3. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/dsj.2017.15>.

⁴⁵ Pikas, E., L. Koskela, N. Trelldal, G. Ballard, and R. Liias. 2016. "Collaboration in Design – Justification, Characteristics and Related Concepts." 143–152. Boston, USA.

⁴⁶ Gomes, D., and P. Tzortzopoulos. 2020b. "Challenges and opportunities for early project collaboration." *Lean Constr. Core Concepts New Front.*, 408. New York, USA: Routledge.

⁴⁷ Wróbel, A., and P. Cash. 2021. "Facilitating creativity: Shaping Team Processes." *Creat. Innov. Manag.*, 1–21. <https://doi.org/10.1111/caim.12465>.

⁴⁸ da CL Alves, T., and W. Lichtig. 2020. "Integrated project delivery: Basic tenets and recommendations." *Lean Constr.*, 162–185. Routledge.

Lean lähtub protsessipõhisest maailmavaatest, milles eeldatakse, et "paljud ülesannete vahelised sõltuvused, mida sageli pole võimalik ette näha, lahendatakse koostöö abil"⁴⁹. Kavandamise ja koostöö olulisus *Leanis* on ilmne selle paljudes meetodites ja praktikates⁵⁰: integreeritud projekti teostamine (*Integrated Project Delivery*), 'suur tuba' (*Big Room*), sihtväärtuse kavandamine ja teostamine (*Target Value Design and Delivery*), eelistepõhine otsustamine (*Choosing by Advantages*), viimase plaanija süsteem (*Last Planner System*), A3 probleemide lahendamiseks ja teabevahetuseks ning BIM (*Building Information Modelling*).

Analüüsi kontekstis on oluline mõista, et oskus koostööd teha ei ole kaasa sündinud ja see ei ole ehitusprojekti koostamisel isetekkinud nähtus. Koostööd ja selle tekkimist peab soodustama, suunama ja juhtima. Koostöö mõtestamine, oskuste arendamine ja rakendamine peab saama alguse arhitekti ja ehitusinseneri alushariduse andmisel. Samuti peab õpetama koostööd täiendõppe kaudu juba sektoris töötavatele osapooltele. See on vajalik EhS § 10 esitatud asjatundlikkuse põhimõtte rakendamiseks, mille sisuks on ka kohustus teha koostööd ehitusprojekti koostamisel ja ehitamisel osalevate isikutega. Hetkel on selle puhul tegemist sisutühja sättega.

2.5 Lühikokkuvõte ja ettepanekud

Ehitusprojekt ei eksisteeri eraldiseisvalt kõigest muust ehk ehitusprojekti tähendus ja sisu peab arenema koos ühiskonna ja valdkonna muutuvate vajadustega. Eesti ehitussektori lähituleviku kvalitatiivne arenguhüpe eeldab üleminekut vastandumiskeskselt ehitusprojektide teostamiselt koostööpõhisele lähenemisele. Selleks peavad ehitusvaldkond ja seda puudutav seadusandlus arenema terviklikult ja käsikäes.

EhS-i ja määruse kaasajastamisel peab lähtuma valdkonna väljakutsetest ja parimatest teadmistest. Sageli neid ei teadvustata ja siis juhtub, et seadusesse jäetakse kirjutamata või kirjutatakse sisse sisutühjad sätted või põhimõttelised vastuolud. Näiteks ei mõisteta, et kavandamine on teabeloome järkjärguline üldisemalt detailsemale liikumise protsess ja ehitusprojekt on arenev tervik. Ehitusprojekt on valmis, kui on läbitud kõik projekteerimise staadiumid ja lahendatud kõik lahtised küsimused sellise täpsuse ja detailsusega, mis on vajalik ehitise ja ehitamise, samuti kasutamise ja korrashoiu eesmärkide, nõuete, ja vajaduste rahuldamiseks.

Järgmiselt on esitatud olulisemad ettepanekud Eesti ehitiste kavandamise ja ehitusprojekti valdkondade ning seadusandluse kaasajastamiseks:

1. Selgemad määratlused: näiteks selgitada, mida tähendab koostöö kui asjatundlikkuse põhimõtte. Samuti peab arvestama kavandamise ja projekteerimise tegevuse loova ja sotsiaalse mõõtmega ning selle olulisemate omaduste ja eripäradega, näiteks sellega, et ehitusprojekti koostamine on üldisemalt detailsemale liikumise teabeloome protsess ning tuleb alati käsitleda tervikuna;
2. Koostöö ja kommunikatsiooni parandamine: ehitusprojekti koostamisel on tihe koostöö osapoolte vahel kriitiline, kuid seda ei rakendata sageli tõhusalt. Koostöö juhtimist tuleks süsteemselt soodustada, toetada ja arendada terviklikult;
3. Juhtimise kvaliteedi tõstmine: kavandamise/projekteerimise juhtimise kvaliteet vajab tõstmist, rakendades parimaid teadmisi, praktikaid ja tehnoloogiaid, nagu *Lean* ja BIM;

⁴⁹ Koskela, L. 2020. "Theory of lean construction." *Lean Constr. Core Concepts New Front.*, 2–13. New York, USA: Routledge.

⁵⁰ Tzortzopoulos, P., M. Kagioglou, and L. Koskela. 2020. *Lean Construction: Core Concepts and New Frontiers*. Routledge.

4. Digitaliseerimise edendamine: digitaalsed lahendused, nagu EHR ja digitaalsed tootepassid peavad aitama suurendada protsesside läbipaistvust ja töövoos tõhusust;
5. Hariduse ja koostööoskuste arendamine: haridussüsteem ja täiendõpe peaksid keskenduma koostööoskuste arendamisele, et tagada tulevaste spetsialistid valmisolek ehitusturul toimetamiseks.

Need sammud aitaksid tugevdada kavandamise protsessi terviklikkust, innovatsiooni ja koostööd, toetades samal ajal Eesti ehitussektori konkurentsivõimet ja jätkusuutlikkust.

3. EHITUSPROJEKTILE JA SELLE KOOSTAMISELE ESITATAVAD NÕUDED NING NENDE RAKENDUSPRAKTIKA

Vastamaks tehnilise kirjelduse küsimusele 3.1.1.1, kas kehtivad õigusaktid täidavad esialgset eesmärki sätestada ehitusprojektile vähimad kohustuslikud nõuded, tuleb alustuseks analüüsida ehitusprojekti mõistet. Seda eelkõige põhjusel, et ehitusprojekti määratlus on aluseks nende nõuete kehtestamisele ja rakendamisele (ptk 3.1.1.).

Järgmisena analüüsitakse EhS-is sätestatud põhimõtted ja nende seosed määrusega, kuna need põhimõtted loovad raamistiku ja juhised, millest lähtudes on määratletud nii ehitusprojekti kui ka selle koostamiseks ja rakendamiseks vajalikud nõuded (ptk 3.1.2.). Ilma nende põhimõtete analüüsita ei saa hinnata, kas kehtiv regulatsioon on piisav ja kas see täidab oma algset eesmärki.

Viimaks analüüsitakse EhS-is sätestatud nõudeid ehitusprojektile ja selle koostamisele (ptk 3.1.3.). Küsimus on oluline, et hilisemalt piiritleda minimaalse andmemahuga seonduvate küsimustele vastamist. EhS §-d 13 ja 14 näevad ette nõuded õiguspärase ehitusprojekti koostamisele, nt määratletakse ehitusprojekti koostamise aluseks olevate lähteandmete ulatus. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määrus peab õiguslikult sisustama ja viima ellu eelkõige seadustiku § 13 ja 14. Kui määrust ei oleks, tuleks ehitusprojekt koostada vastavalt nendele sätetele. Kui ehitusprojekt on nõuetele vastavalt koostatud, siis on täidetud üks loa saamise eeltingimustest. Määruses esitatud nõuete asjakohasust ning seost seadustikus esitatud nõuetega käsitletakse analüüsi ptk-des 3.5 jj.

Küsimus on, kas EhS §-d 13 ja 14 on piisavalt seostatud ehitusprojektile esitatavate nõuete määrusega või kas määruses on küsimusi, mida tuleks reguleerida seadustiku tasemel võttes arvesse, et määruse eesmärk on eelkõige viia ellu seadustiku §-des 13 ja 14 piiritletud kohustusi.

3.1 Ehitusprojekti mõiste

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse ehitusprojekti mõistet, mis on alus ehitusprojektile vähimate kohustuslike nõuete kehtestamisel. Tegemist on valdkonna keskse mõistega, millest lähtuvalt on sisustatud nõuded alamaktides. Lisaks EhS-ile mainivad ehitusprojekti mitmed teised õigusaktid, nt muinsuskaitseseadus, tuleohutuse seadus jt. Näiteks on eraldi terminina sätestatud „tee ehitusprojekt“ ja „maaparandussüsteemi ehitusprojekt“. Erivaldkondades sätestatud ehitusprojekti mõiste kehtestamine võib olla mõistlik valdkonna eripäradest tulenevalt, kuid EhS üldosa puudutavate küsimuste analüüsimisel ja muudatusettepanekute tegemisel peab silmas pidama, kas erivaldkondades sätestatud erireeglid on põhjendatud või peaks eriosad sarnaselt üldosaga kohanduma valdkondlike uute suundumustega, nt digitaliseerimine. EhS kodifitseerimise ja ka revisjoni mõte on olnud, et ehitusõiguse üldosast erinevate reeglite sätestamine peab olema põhjendatud valdkonnast tulenevate eripäradega. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määrus on üldosa teistele eriregulatsioonide kehtestavatele määrustele.

Ehitusprojekti mõiste on defineeritud EhS üldsätetes §-s 5, mille kohaselt ehitusprojekt on projekteerimise käigus koostatud dokument või dokumentide kogum, mis sisaldab ehitamiseks vajalikku teavet. Asjakohasel juhul kajastab ehitusprojekt ka ehitise kasutamiseks ja korrashoiuks vajalikku teavet. EhS ehitusprojekti mõiste sisustamisel arvestati põhimõttega, et mõiste peab sobima ühtviisi hästi nii hoonetele kui ka rajatistele. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määrase kohaselt on ehitusprojekt projekteerimise käigus koostatav dokument või dokumentide kogum. Võrreldes EhS-iga ei ole täpsustatud, et ehitusprojekt sisaldab ehitamiseks vajalikku teavet. Õigusaktides sätestatud ehitusprojekti mõisted on oma olemuselt sarnased, kuna kõik viitavad dokumentide kogumile, mis on vajalik ehitustegevuse

teostamiseks. Kõik määratlused on seotud ka projekteerimise protsessiga. Siiski on kõik definitsioonid erineva detailsusastmega.

Ehitusprojekti standardis⁵¹ on ehitusprojekti mõiste kirjeldatud viisil, et ehitusprojekt on projekteerimise ja ehitusprojekti koostamise käigus loodud dokument või dokumentide kogum, mis lähtuvalt ehitusprojekti staadiumist sisaldab vajalikku teavet:

1. kavandatava ehitise arhitektuuri- ja insenerivaldkondade lahenduste põhimõtete sobivuse hindamiseks;
2. kavandatava ehitise maksumuse hindamiseks;
3. kavandatava ehitise nõuetelevastavuse hindamiseks;
4. ehitushanke korraldamiseks; ja
5. ehitise või selle osa (k.a. tehnovõrkude ja -süsteemide) ehitamiseks.

Praktikas, st eelkõige standardi alusel ehitamisel ei kasutata ehitusprojekti mõistet õigusaktides sätestatud tähenduses. Sellest tulenevad sisulised ja vormilised ebakõlad, kuna koos proovitakse rakendada õigust ja valdkonnas väljakujunenud arusaama.

Hea tava, ehitusprojekti standardi⁵² ja parimate teadmiste kohaselt sisustavad praktikud ehitusprojekti mõistet läbi kahe osamõiste, sest seaduse mõistekasutus on ebatäpne. Osamõistete abil eristatakse teabevormi ning välja töötatud lahenduse sisu:

- **Ehitise projekt** on ehitise tehniline teabevorm, milles kirjeldatakse ehitise projektlahendit, esitatakse projektlahendi välja töötamise alusandmed ning projektlahendi välja töötamise asjaolud. Ehk sisu on teave kavandatud projektlahendi ja selle ohutuse, keskkonnasäästlikkuse ja muu kohta.
- **Ehitise projektlahend** on ehitise arhitektuurilise ja insenerliku projekteerimise tulem, mis väljendub ehitise esteetilisest ning tehnilisest lahenduses ja kvaliteedinõuetes.

Kuna õiguslikult ja praktikas saadakse ehitusprojekti mõiste sisust väga erinevalt aru, puudub ühtne arusaam, milliseid küsimusi peaks reguleerima ehitusprojektile esitatavate nõuete määruks. Sellest tulenevalt on ka erinevate osapoolte ootused määruks sisule erinevad. Suures plaanis taandub normeerimise küsimus sisule ja vormile esitatavate nõuete eristamisele. Samas ei ole EhS koostamisel teadlikult välistatud ühe teema, st sisu või vormi väljajätmist, vaid tegu on ajalooliselt kasutuses olnud mõiste ülekandumisega uude õigusakti. Seadusandja on ehitusprojekti mõiste kujundamisel pidanud silmas nii sisu kui ka vormi, kuid jätnud need terminoloogiliselt eristamata.

Kohtupraktikas leitakse, et ehitusprojekt on tavatähenduses ehitatava objekti kavand, ehitamisel vm aluseks olev jooniste komplekt.⁵³ Kõik ehitamisel tähtsust omavad asjaolud peavad kajastuma ehitusprojekti.⁵⁴ „Ehitamiseks vajalik teave“ võib tähendada nt juhiseid ehitustööde tegemiseks⁵⁵, sh tehnoseadme paigaldusjuhend/kasutusjuhend, mis sisaldab nii ehitamiseks, kasutamiseks kui ka korrashoiuks vajalikke andmeid, sh paigalduskoha määramise juhiseid⁵⁶. Ehitusprojekt omab tähendust ka pooltevahelistes vaidlustes, kus sellel on juhenddokumendi tähendus. Riigikohus on selgitanud töövõtulepinguga seotud ehitusvaldkonna vastutusega seondult, et tuleb hinnata, kas ja milliseid juhiseid ehitajale üleantud ehitusprojekt sisaldas ja

⁵¹ Ehitusprojekti standard, lk 8 p 3.1.8.

⁵² *Ibid*

⁵³ TlnRingKo 27.02.2023, 2-20-15679, p 13.

⁵⁴ Vt nt TrtRingKo 18.06.2020, 3-19-674, p 28.

⁵⁵ RKTko 2-20-1836, p 13 kolmas lõik.

⁵⁶ TlnHko 14.06.2024, 3-23-1998, p 10.1.

kas neid juhiseid tööde tegemisel ka järgiti.⁵⁷ Kohtupraktikas ei tehta vahet EhS-is sätestatud ehitusprojekti mõistel ja ehitusprojektile esitatavate nõuete määruses sätestatud ehitusprojekti mõistel.⁵⁸ Kohtupraktika pinnalt ei saa järeldada, et ehitusprojekti mõiste oleks ebatäiuslik või puudulik.

Õiguskantsler on selgitanud, et ehitusprojektina saab käsitada ehitamiseks koostatud mistahes dokumenti (EhS § 5). Isegi kui isik ei pea ehitusprojekti esitama, võib see olemas olla. Kui tegemist on täpsemalt reguleerimata küsimusega, siis otsustab isik ise vastavalt vajadusele, kuidas ta ehitusprojekti vormistab ja milline see on. Ka selline ehitusprojekt on õiguspärane. Selleks, et ehitusprojekt oleks õiguspärane, ei pea seda kinnitama mõni pädev asutus ning seda ei pea esitama EHR-i. Üksnes siis, kui tegemist on ehitamisega, mille puhul on nõutav ehitusluba, peab ehitusprojekt vastama EhS § 13 lg 3 alusel kehtestatud määruse nõuetele.⁵⁹ Seega kinnitab Õiguskantsleri seisukoht, et ehitusprojekti mõiste on oluliselt laiem, kui ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse sisu ning mõiste kohaldub valdkonnaüleselt erinevatele ehitamise aluseks olevatele dokumentidele.

Ehitusprojekt võib olla ka enda tarbeks koostatud dokument, mis käsitleb näiteks ehitusmaterjalide kulu, milles sisaldub tööde üldine kirjeldus või olulisemate tööde jaoks vajalikud arvutused. Olenevalt konkreetse ehitamise olemusest võib ehitusprojekti olla ka näiteks ehitise tehnosüsteemi või selle osaks oleva seadme paigaldus- või seadistusjuhise. Ehitusprojekt peab vastama töö keerukusele ja ehitamise vajadustele. Selle, millises mahus ja kuidas ehitusprojekt koostada, otsustab isik enamasti ise. Seadus ei sätesta, et kõik ehitusprojekti peavad vastama etteantud vormi ja sisu nõuetele.⁶⁰ Kui tegemist on vaba ehitustegevuse või puhta teavituskohustusega, puudub kohustus vormi- ja sisunõuete järgimise osas.

Erialaliidud juhtisid määruse uuendamise vajaduse analüüsis tähelepanu tarvidusele eristada „ehitusprojekti“ mõistet „ehitise projekti“ mõistest. Seda eelkõige põhjusel, et mõiste „ehitusprojekt“ hõlmab praktikas kahte tähendust: ehitusprojekti kui projektdokumentatsioon ja ehitusprojekti kui arendusprojekti ehitusperioodi.⁶¹ Eesti Ehitusinseneride Liidu terminivaras „ehitiste projekteerimine“ on ehitusprojekt/ehituse arendusprojekt defineeritud⁶² kui „alguse ja lõpuga plaanipärane tegevus ehitusega seotud eesmärgi saavutamiseks.“⁶³ Ehk ehitise elluviimiseks tehtavate kavandamise, projekteerimise, ehitamise või muud tegevused, mis katab kõik etapid ja tegevused idee sünnist ehitada kuni ehitise kasutusele võtmiseni.

Ehitusprojekt EhS-is keskendub valdavalt ehitise projektile ja sisaldab vaid osa ehitamiseks vajalikust teabest. Selline käsitlus ei ole kooskõlas kohtupraktikas välja kujunenud arusaamaga. Kohtupraktika kohaselt tähendab „ehitamiseks vajalik teave“ nt juhiseid ehitustööde tegemiseks⁶⁴, sh tehnoseadme paigaldusjuhend/kasutusjuhend, mis sisaldab nii ehitamiseks, kasutamiseks kui ka korrashoiuks vajalikke andmeid, sh paigalduskoha määramise juhiseid⁶⁵.

⁵⁷ RKTko 05.04.2023, 2-20-1836, p 17.

⁵⁸ HarjuMKo 21.09.2023, 2-20-6204, p 117.

⁵⁹ Õiguskantsleri 05.06.2018 seisukoht nr 7-4/180473/1802580 „Eluasemelaenu intressi mahaarvamine maksustatavast tulust ehitusprojekti olemasolul“.

⁶⁰ Õiguskantsleri 20.04.2018 seisukoht nr 7-4/180473/1801915 „Eluasemelaenu intresside mahaarvamine maksustatavast tulust remonditööde korral“.

⁶¹ Vt Eesti Arhitektide Liidu ja Eesti Ehitusinseneride Liidu terminikomisjon poolt koostatud terminivara, mida arendatakse ehitusala oskussõnavara arendamiseks ja selgitamiseks – Eesti Arhitektide Liidu ja Eesti Ehitusinseneride Liidu terminikomisjon: <https://www.ehitusinsener.ee/kasulik-info/terminivara/>

⁶² *Ibid*

⁶³ Selgitus: ehituse arendusprojekti võib jagada järgmisteks põhietaappideks: 1) algatamine; 2) projekteerimine; 3) ehitamine.

⁶⁴ RKTko 2-20-1836, p 13 kolmas lõik.

⁶⁵ TlnHko 14.06.2024, 3-23-1998, p 10.1.

Ka Riigikohtu käsitlest näib, et ehitusprojektis võivad sisalduda tööde tegemise juhised⁶⁶ ehk arendusprojekti ehitusperiood.

Ehitusprojekti mõistega seondub veel mõiste osana käsitletav „dokument“ või „dokumentide kogum“. Ehkki üldine suundumus ehitusprojekti koostamisel ja menetlemisel on digitaliseerimine, on vajalik arvestada, et teatud juhtudel võib esineda vajadus paberkandjal dokumentatsiooni esitamiseks. Õiguskantsler on EHR kasutajasõbralikkuse vajadusele juhtinud tähelepanu 2017, selgitades, et EHR keskkonda on vajalik täiendada moel, et kasutusloa taotlusprotsessiga tuleb edasi liikuda ka olukorras, mil osad dokumendid (nt ehitusprojekt) on varem ehitusluba taotledes esitatud pädevale asutusele paberil. Seetõttu peab kasutusloa taotlemise käigus olema võimalik vältida elektroonilise projektifaili sisestamist ning omanikul peaks olema võimalik teha selgitav märge ehitusprojekti varasema (paberil) esitamise kohta.⁶⁷

Käesolevas analüüsis tehakse ettepanek ehitusprojekti mõiste lahti sidumiseks projekteerimise käigus valmivatest dokumentidest ning asendada see teabekogumiga, mille formaati täpsustatakse ehitusprojektile esitatavate nõuete määruses.

Analüüsides eespool käsitletud definitsioone, kohtupraktikat ja Õiguskantsleri seisukohti, joonistub välja rida praegusele mõistele iseloomulikke probleemkohti:

1. EhS-is sätestatud ehitusprojekti mõiste on ebatäiuslik ja praktikast erinev, sest ei sisalda reeglina kogu ehitamiseks vajalikku teavet. Samas on õiguslikult küsitav, kas ehitusprotsessi kajastamine mõiste koosseisus on vajalik, kuna ehitusprotsess ei kuulu reeglina avalik-õigusliku kontrolli alla;
2. EhS-is sätestatud ehitusprojekti mõiste ei ole ajakohane, keskendudes peamiselt dokumendile ehk paberil esitamisele ja sellega kaasnevatele nõuetele;
3. Samas on oluline, et ehitusprojekti mõiste hõlmaks igasuguste ehitiste ning ehitamise jaoks vajalikku teavet, mis sobib universaalsena erinevate ehitiste ehitamiseks. See tähendab, et EhS eesmärk on, et ehitamine oleks eelnevalt kavandatud ning kavandamine (projekteerimine) ei pea nt vaba ehitustegevuse puhul järgima rangeid määruse (ka standardi) nõudeid. See on vajalik nt riikliku järelevalve teostamiseks, et tagantjärele oleks võimalik tuvastada nt vaba ehitustegevuse käigus tehtud ehitustöödega seonduvat teavet.

Kokkuvõttes vajab EhS mõiste ajakohastamist, et liikuda edasi (paber) dokumendikesksest mõtteviisist. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse mõiste võiks vähemalt määruse seletuskirja ja rakendusjuhiste kaudu haakuda praktikas kasutatavate mõistega, tagamaks valdkondliku sõnavara selgust kõikide huvirühmade jaoks. Seejuures on otsustava tähtsusega ehitusprojekti sisu, mitte vorm, sest just sisu on avaliku õigusliku kontrolli objekt – selle alusel otsustatakse, kas kavandatav ehitis on ohutu ja vastab nõuetele. Kehtivas õigusruumis on aga rõhk pandud ehitusprojekti vormistamisele. Selle lähenemisega kaasnevad praktilised probleemid, mis põhjustavad menetluste venimist. Ehitusprojekti mõiste muutmisel tuleb seega muuta teabe esitamise vormi (dokument) ning lähtuda eesmärgist, et ehitusprojekt esitataks sellises vormis, mis võimaldab kontrollida ehitise ja ehitamise nõuetelevastavust. Täpse vormi üle otsustab taotleja. Ehitusprojektile esitatavate täpsemate vormistusnõuete kohta vaata analüüsi ptk 4.2.

⁶⁶ RKTko 05.04.2023, 2-20-1836, p 17.

⁶⁷ Õiguskantsleri 13.12.2016 vastus kiri nr 7-5/161233/1605110 „Ehitisregistri kasutajasõbralikkus“.

3.2 Ehitusseadustiku põhimõtted ja nende seosed ehitusprojekti regulatsiooniga

Ehitusprojektile esitatavad nõuded peavad olema kooskõlas EhS-is sätestatud üldpõhimõtetega, sh hea tava (EhS § 7). Praktikas sisustatakse ehitusvaldkonna head tava valdkonnas laialdaselt kasutusel olevate ja tunnustatud allikatele tuginedes, mh standardite abil.

Käesolevas osas antakse ülevaade kehtivatest EhS-is sätestatud põhimõtetest ja seonduvast kohtupraktikast ning õiguskantsleri seisukohtadest, andes seejuures vastuse tehnilise kirjelduse p-s 3.4.1 toodud küsimustele.

Ehitusprojekt peab ajas kohanduma valdkondlike suundumuste ja arengutega, pidades silmas EhS eesmärgi. EhS rakendamisel ja rakendusaktide sisustamisel ning tõlgendamisel tuleb silmas pidada seaduse üldeesmärgi, milleks on soodustada jätkusuutlikku arengut ning tagada ohutus, ehitatud keskkonna eesmärgipärane toimivus ja kasutatavus (EhS § 1). Ehitusõiguse kontekstis viitab jätkusuutlikkus eelkõige sellele, et ehitus peab vastama nii kasutaja kui ühiskonna vajadustele kui ka sellele, et juba ehitise projekteerimisel ja ehitamisel võetaks arvesse ehitisega seonduvaid aspekte, seejuures on ajaliseks perspektiiviks kogu ehitise elukaar. Arvestada tuleb nii ehitise ehitamise ja kasutamise ajal kehtivate nõuetega ja seonduvate kuludega, aga ka võimalusega ehitist hiljem muul otstarbel kasutada või ülemääraste kuludeta ümber ehitada või lammutada ja lammutusjäätmeid taaskasutada.

3.2.1 Hea tava, sh õigusaktide ja ehitusprojekti standardi vahekord ning ühtlustamise vajalikkus

EhS § 7 kohaselt tuleb ehitus projekteerida ja ehitada ning korras hoida hea tava kohaselt. Head tava tuleb järgida ka muus EhS-iga reguleeritud tegevuses. EhS seletuskirja kohaselt hõlmab hea tava kogu ehitusvaldkonda ehitise elukaare vältel ning seadustikus loobuti hea tava täpsemast sisustamisest. Kuna valdkonnas kehtiv hea tava on ajas muutuv ning peab asjakohasel juhul hõlmama erinevaid nõudeid, siis on see jäetud EhS-is täpsemalt lahti kirjutamata.⁶⁸

Hea tava põhimõte mõjutab ehitusprojekti koostamisele esitatavaid nõudeid eelkõige standardi ehitusprojekt ning kohtupraktika kaudu. Seda eelkõige põhjusel, et standard on õiguslikult mittesiduva dokumendina, üks hea tava sisustamise vahend.⁶⁹ Näiteks on küsimus, kas hea tava kaudu tuleb hoonete projekteerimisel arvestada linnatänavate standardiga⁷⁰, mis ei ole kohustuslik õigusakt. EhS sätestab küll hea tava põhimõtte, kuid EhS standarditega seonduvat üldjuhul ei reguleeri. EhS nimetab *expressis verbis* standardeid üksnes hoone energiatõhusust oluliselt mõjutava tehnosüsteemi paigaldamise reguleerimisel (§ 69²), mille kohaselt peetakse nõuetekohaseks paigaldust või ehitamist, milles on lähtutud valdkonna heast tavast, asjakohasest standardist või paigaldusjuhendist.

Riigikohus on selgitanud, et "hea ehitustava" on määratlemata õigusmõiste, mille sisustamine jääb kohtu kaalutusõiguse piiresse. Hea tava hõlmab ka kaalutlust, kas kavandatav ehitus sobitub ümbritsevasse keskkonda.⁷¹ Lisaks tuleb arvesse võtta, et standardid ei ole ainsad hea ehitustava allikad. Lisaks standardiorganisatsioonide kehtestatud standarditele, on kohus hea ehitustava sisustamist pidanud võimalikuks ka selliste ehitusnõuetega, mis ei tulene

⁶⁸ Ehitusseadustiku SE 555 seletuskiri, lk 32.

⁶⁹ TlnHKO 03.06.2021, 3-20-2112, p 18.

⁷⁰ Eesti Standard EVS 843:2016 Linnatänavad (edaspidi **linnatänavate standard**).

⁷¹ RKHKO, 28.03.2012, 3-3-1-4-12, p 23.

standarditest, vaid näiteks teaduskirjandusest, kutseorganisatsioonide reeglistikust või on tuletatavad looduseadustest.⁷²

Ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse § 4 lg 2 p 2 kohaselt lähtutakse ehitusprojekti koostamisel mh standarditest. Standard on üheks võimaluseks EhS §-is 7 sätestatud hea tava sisustamisel. Ehitusstandardite õiguslikku staatust on analüüsinud Õiguskantsler, kes selgitas ehituse hea tava ja standarditega seonduvalt, et ehitusloa andja saab loamenetluses esitada nõudeid, mis tuginevad seadusele. Sageli ei sisalda seadus üksikasjalikke ja ammendavaid nõudeid, sest nende sätestamine õigusaktis ei ole mõistlik ega vajalik. Seetõttu piirduvad õigusaktid eesmärgi, põhimõtte või üldise nõude sätestamisega. Nii on see ka ehitusvaldkonnas. Täpsustatud nõuded võivad tuleneda ehitusvaldkonna heast tavast, mida võib sisustada muu hulgas standardite abil.⁷³

Standardite tähendus ja õiguslik määratlus ei ole rakenduspraktikas olnud üheselt selge. Praktikas sisustatakse ehitusvaldkonna head tava valdkonnas laialdaselt kasutusel olevatele ja tunnustatud allikatele tuginedes, muuhulgas standardite abil. Õiguskantsler on ehitusloa menetlusega seonduvalt selgitanud standardite tähendust haldusmenetluses ning leidnud, et standardile saab tugineda üksnes õigusakti nõude täpsustamisel ja põhjendamiskohustuse täitmisel, kuid standardist ei saa tuleneda sellist kohustuslikku nõuet, mida ei ole võimalik taandada õigusaktile.⁷⁴

Õiguskantsler on varasemalt väljendanud ka seisukohta, et õigusaktides ei ole lubatav viidata standardile kui kohustuslikule nõudele. Õiguskantsler leidis, et kohustusliku standardi võimaldamine toob kaasa veel vastuolud õigusriigi, õiguskindluse ja seaduslikkuse põhimõtetega – standardid kuuluvad autorikaitse alla, seetõttu ei ole nad samamoodi kättesaadavad kui õigusaktid ning eraõiguslikust organisatsioonist standardiandja ei saa üldjuhul kehtestada üldkohustuslikke reegleid.⁷⁵

Samas on standardites sisalduvad ohutusnõuded hea tava kaudu siduvad ehitiste ehitamisel. Samuti on kohtupraktikas⁷⁶ tunnustatud seoseid hea tava ning ehitise sobivuse osas ümbruskonda. Näiteks piirkonda sobimatu hoone ehitamine halvendab vaadet naaberkinnistuilt ning võib seega vähendada naaberkinnistute väärtust ega ole kooskõlas hea tavaga.

Riigikohus on selgitanud, et ehitus on niivõrd tehniline valdkond, kus on palju erinevaid nõudeid, mida ei ole nende rohkuse tõttu mõistlik ega ka võimalik õigusaktides sätestada. Seetõttu on vaid üksikud nõuded toodud EhS-is ja muudes õigusaktides. Ülejäänud ehitusnõuded ei tulene õigusaktidest, vaid on kehtestatud eelkõige standarditega, sh Eesti standarditega. Eesti standardid ei ole õigusaktid, kuna neid ei ole kehtestatud vastava õigusliku menetlusega. Sellest asjaolust tuleneb ka standardite soovituslik iseloom.

Ehituses kasutatavate toodete puhul reguleerib standardite tähendust toote nõuetele vastavuse seadus (TNVS)⁷⁷, mille § 42 lg 6 näeb ette, et standard saab olla kohustuslik vaid siis, kui rahvusvahelise õiguse või Euroopa Liidu õigusnormid nõnda sätestavad. Näiteks on ehitusvaldkonnas mitmed standardid, nt toote ohutuse valdkonnas, seetõttu kohustuslikud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 305/2011, millega sätestatakse ehitustoodete

⁷² RKKKo 17.03.2010, 3-1-7-10, 3 p 7.3.

⁷³ Õiguskantsler, 24.11.2017 nr 7-5/171427/1705374 „Ehitusloa menetluses esitatavad nõuded ja standardile tuginemine“.

⁷⁴ *Ibid*

⁷⁵ Õiguskantsler, 09.07.2012, nr 19 „Toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 lausete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse kohta“.

⁷⁶ RKKKo 28.03.2012, 3-3-1-4-12.

⁷⁷ Toote nõuetele vastavuse seadus. - RT I, 03.02.2023, 11.

ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ⁷⁸, alusel. Käesolevas analüüsis tuuakse erinevates ptk-des välja nimetatud määruse muutmise⁷⁹ seonduvaid küsimusi, mida oleks vaja arvestada ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse muutmisel (vt nt ptk 2.2. ja 5.2.).

Analüüsis käsitletakse küsimust, kas standardites sisalduvad nõuded peaksid olema kajastatud ka õigusaktides. KOVide küsimustiku vastustest nähtub õigusaktide, sh määruse nõuete reguleerimise muutmise osas pigem negatiivne tagasiside – mida vähem muutmist, seda parem. Näiteks toodi välja, et ehitusprojekti üldnõuded võiks pigem jääda määrusesse ja mitte liikuda standardisse, kuivõrd need täiendavad teineteist. Vastanute hulgas oli kaks KOVi, kes leidsid, et standard võiks ehitusprojektile esitatavaid andmeid sisustada, aga seda juhul, kui EhS-i tekiks viide ehitusprojekti kontrollides EVS-ini liikuda. Sellise lahenduse eelisena on välja toodud ka asjaolu, et menetlus muutuks sel juhul lihtsamaks, kuivõrd poleks vajadust määrust veel lisaks standardile kontrollida.

Erialaliidud on soovitanud ühtlustada omavahel määruse ja 2017. aastal uuenenud ehitusprojekti standardi sisu. EhS üldnõuete kohaselt peab ehitise projekt sisaldama teavet, mida pädev asutus vajab projektlahendile hinnangu andmiseks ehitusloa taotlemise või ehitusteatise esitamise menetluses või kontrollimiseks ehitamisel või kasutusloa või -teatise esitamisel. Kuid määrus ei tohi reguleerida projektlahendit ja selle töö korraldamist, mis määratakse projekteerimise ja tellija vahelise kokkuleppega ning see põhineb projekteerimise tööprogrammil ja juhenditel, mh ehitusprojekti standardil.

Valitsusasutused ei avaldanud seisukohti selles osas, kas nõudeid reguleerida seaduse või määruse tasemel või kas muudatusi on vajalik seoses standardiga.

Tulenevalt eelnevast võib õigusaktis sisalduvaid üldnõudeid täpsustada, nt ehitustoodete määruse muudatustest tulenevaid nõudeid (heitmed). Õigusaktide ja standardi kooskõla vaates oleks mõistlik mõlemas aktis täpsustada läbivalt teabe esitamise vormi (vt täpsemalt ptk 4) ning mõistekasutust. Analüüsi koostajate hinnangul ei peaks standardite detailsed nõuded olema välja toodud õigusaktides. Standardi järgimist ei saa nõuda olukorras, kus õigusakt vastavat nõuet ei sisalda. Lisaks on oluline säilitada erinevate õigusaktide ja standardite paindlikkus. Õigusaktide ja standardite sõnastus peab võimaldama teatud ulatuses kohaneda muutuvate oludega.

EhS § 13 loomisel on samuti soovitud luua piisavalt üldine regulatsioon, et lahendada erinevad elulised probleemid. Ehitusvaldkonnas kehtiva hea tava põhimõtet sisustatakse ka juba täna praktikas läbi valdkonnas kehtivate standardite, sh on ehitusprojekti standardi jälgimine ehitusprojekti koostamisel praktikas juurdunud. Seega arvestades üha muutuvat keskkonda, muudatusi ja täiendusi standardites toodud nõuetes, standardite tehnilist sisu ning asjakohaseid Õiguskantsleri ja Riigikohtu seisukohti, ei pea käesoleva analüüsi koostajad vajalikuks standardites toodud detailsemate nõuete kajastamist õigusaktides, sh ehitusprojektile esitatavate nõuete määruks. Kuna õigusakt on võrreldes standardiga üldine ning käsitleb üksnes valitud teemasid, siis ei sisalda see osasid, mis peaksid liikuma määruks standardisse. Seeläbi tagatakse ka määruse algne eesmärk – seada üksnes kõige üldisemad nõuded ehitusprojektile selliselt, et määrus oleks ühendavaks lüliks EhS üldpõhimõtete, hea tava ja standardite vahel.

Selline lähenemine toetab ka eraõiguses olulist lepinguvabaduse printsiipi, mille kohaselt võivad tellija ja ehitusprojekti koostaja leppida kokku ka määruks sätestatust detailsemas

⁷⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 305/2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ. – ELT L 88, 4.4.2011, lk 5–43

⁷⁹ European Parliament legislative observatory procedure file 2022/0094 (COD) New Regulation on Construction Products. Kättesaadav siit – 05.12.2024 seisuga on määrus allkirjastatud ja ootab avaldamist EL Teatajas (edaspidi **ehitustoodete määrus**).

ehitusprojekti dokumentide mahus ning konkreetsemate standardite kasutamises, sh detailsemate standardi nõuete rakendamises. Enamasti seda praktikas ka tehakse. Analüüs käsitleb ka ehitusprojekti standardis muudatuste tegemist, et see oleks kooskõlas määruse uusversiooniga ning oleks projekteerijatele täpsustavaks juhendmaterjaliks. KOVid oma töös standardist mõningate eranditega ei lähtu. Vähene kasutamine on tingitud sellest, et standardid ei ole tasuta kättesaadavad, samuti on tegu vabatahtliku nii öelda turvatunde tekitajaga. Need, kes standardit kasutavad, teevad seda näiteks siis, kui tekib vajadus projekteerijaga erimeelsusi lahendada või kui tegemist on ehitusloakohustuslike ehitistega.

Kuivõrd standardikasutajaid on vastanute hulgas pigem vähe, nähtub vastustest paar muudatusettepanekut, mis standardisse sisse võiks viia. Nimelt, võiks standardit uuendada selles osas, et seal kajastuksid aja jooksul muutunud seadused ja määrused ning kaoks vastukäivused EhS-is sätestatuga. Välja toodi ka standardi muutmist lihtsamini kättesaadavaks.

Lisaks ettepanekule ühtlustada määruse ja standardi sisu omavahel, on erialaliidud ehitusprojekti standardi osas soovinud ühtlustada valdkonna põhimõtteid, terminoloogiat ning täpsustada projekteerimisvaldkondade ja osade tähendust ehitusprojekti. Näiteks, üldiselt jaguneb projekteerimise töö mitmeks projekteerimisvaldkonnaks ja nende projektlahendid esitatakse ehitusprojekti osades, jaotistes. Selline jagunemine tuleneb projekteerijate erialasest spetsialiseerumisest (vt teabevaldkonnad ptk 4.1.3), konkreetse objekti iseloomust, konkreetse ehituse tervikprojekti iseloomustest ning ehitajate erialasest spetsialiseerumisest. Jaotamine võimaldab igal spetsialistil keskenduda oma eriala vajadustele ning nõuetele ja tagada, et kõik aspektid on korrektselt projekteeritud ja dokumenteeritud. Selline lähenemine on eriti oluline keerukate ja mastaapsete ehitusprojektide edukaks teostamiseks, tagades tervikliku ja kooskõlastatud lõpptulemuse.

Oluline on samuti märkida, et ehitusprojektil ei ole ühest, kõikide objektide ja olukordade jaoks sobivat koosseisu (vt ka minimaalse andmemahu kohta käiv ptk 4). Ehk valdkondadeks ja sealt edasi ehitusprojekti osadeks jagamine ei saa olla jäigalt ja lõplikult piiritletud. See tuleneb õigusaktides sätestatud nõuetest ja asukohast tulenevatest tingimustest (nt teatud tehnovõrkude olemasolu) ning lepatakse ühtlasi kokku ehitusprojekti tellija ja projekteerija vahelises kokkuleppes, lähtudes kavandatavast objektist, ehituse vajadustest ja tellija lähteülesandest. Kõige olulisem on, et koostatud ehitusprojekt tervikuna hõlbustaks teabe mõistmist ja kasutamist ning asjakohasel juhul oleks ehitusprojekti selgitused projektdokumentatsiooni struktuurist arusaamiseks. Ehitusprojekti esitatavad teabevaldkonnad (osad) võivad ehitise liigist tulenevalt olla erinevad, mistõttu peab ehitusprojekti koostamisel selgitama selle koostamise eesmärgi ning käsitletavate teabevaldkondade vajalikkust.

3.2.2 Ohutuse põhimõte

EhS § 8 kohaselt peab ehitise, ehitamine ja ehitise kasutamine ning ehitamisega seonduv muu tegevus olema ohutu. Ehitise, ehitamine ja ehitise kasutamine ning ehitamisega seonduv muu tegevus on ohutu, kui see ei põhjusta ohtu inimesele, varale, keskkonnale, riigi julgeolekule või riigikaitseobjektile. Ehitise ja ehitamise ohutus hõlmab loodus- ja kultuuriväärtuse kaitset ning asjakohasel juhul ka looma elu ja tervist. Ohutuse põhimõte ja ehitusprojekti regulatsioon on omavahel seotud viisil, et ehitusprojekti kohaselt ehitatav ehitise peab vastama nõuetele, sh olema ohutu kogu ehitise eluea vältel (alates ehitise planeerimisest, projekteerimisest ja ehitamisest kuni kasutusjärgse lammutamiseni). Seega tuleb ohutuse põhimõttega kaitstavaid õigushüvesid silmas pidades käsitleda seda üheks olulisemat väärtust kandvaks põhimõtteks.⁸⁰

⁸⁰ Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine II ja III etapi analüüs, lk 41.

EhS koostamise aluseks oli lähenemine, et ohutusnõuetele vastavust on võimalik hinnata standardite alusel. EhS koostamisel lähtuti varem käsitletud Riigikohtu seisukohast, mis ütles, et sellises tehnilises valdkonnas nagu ehitus on palju erinevaid nõudeid, mida ei ole nende rohkuse tõttu mõistlik ega ka võimalik õigusaktides sätestada. Siiski rõhutas kohus ohutusega seoses, et standardite soovituslikkus ei tähenda seda, et nendest tulenevad ohutusnõuded oleksid soovituslikud. EhS § 3 lg-s 1 sätestatud kohustust järgida ehitamisel head ehitustava ja tagada ehitise ohutus täidab üksnes isik, kes järgib ehitamisel ohutusnõudeid, st nõudeid, mis on ehitamise valdkonna spetsiifika tõttu sätestatud lisaks õigusaktidele ka soovituslikku tähendust omavates aktides.

Kohtupraktikas on leitud, et ehitis peab olema ohutu kogu olemasolu vältel, sh hõlmavad ehitisele esitatavad nõuded muuhulgas tuleohutust (EhS § 11 lg 2 p 2).⁸¹ Määruse nr 315 (ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded) § 2 lg 3 järgi loetakse ehitise ja selle osa vastavus olulistele tuleohutusnõuetele tõendatuks ka juhul, kui need vastavad asjakohasele standardile. Päästeamet on kinnitanud, et hoone tuletõkkekonstruktsioonide vastavus nii määruses nr 315 sätestatud nõuetele kui ka asjakohasele standardile tagab oluliste tuleohutusnõuete täitmise.⁸² Ehitusprojekt peab olema koostatud nii, et ehitusloa andjal oleks võimalik selle alusel kontrollida vähemalt ehitise põhilahenduste ohutust.⁸³ Õige ei ole hinnata negatiivseid mõjusid alles kasutusloa menetluses, see on EhS §-s 8 sätestatud ehitise ohutuse põhimõttega vastuolus.⁸⁴ Järelikult peab ohutusele esitatavaid nõudeid ja nende vastavust olema võimalik hinnata ja kontrollida ehitusprojektist, mida aitavad sisustada ehituse hea tavana käsitletavat standardid. Hea tavana käsitletava standardi andmemaht on kirjeldatud teabevaldkondade kaudu ptk-s 4.1.4.

Kokkuvõttes peab ehitusprojektile esitatavate nõuete määrus võimaldama esitada asjakohast informatsiooni, et võimalik oleks kontrollida ehitise ja ehitamise ohutust. Käesolevas analüüsis ei uurita detailselt, milliseid andmekategooriaid on vajalik seoses EhS §-des 11-14 esitatud nõuete täitmiseks kontrollida. Küll aga tuleks vastavat teemat täiendavalt analüüsida, et piirata esitatavate andmete mahtu. Sealhulgas tuleb üle vaadata ehitise tehniliste andmete määrus, dokumenteerimise määrus ning teatise ja loa vormid. Käesoleva analüüsi uurimisküsimused seonduvad ehitusprojektile esitatavate nõuete määrusega, kuid (teavitus-) ja loamenetluste kontrolliese on andmemahu mõttes laiem, nt hõlmab see ka ehitusdokumentide kontrolli. Seega tuleb neid teemasid eraldiseisvalt analüüsida ja vajadusel lahendused ühitada ehitusprojektile esitatavate nõuete määrusse muudatusettepanekutega.

Kontrollikohustusega seotud teabevaldkonnad ning nende seosed normidega on käsitletud ptk-s 4.

3.2.3 Keskkonnasäästlikkuse põhimõte

EhS § 9 kohaselt peab ehitis, ehitamine ja ehitise kasutamine olema võimalikult keskkonnasäästlik, sealhulgas tuleb ehitamisel säästlikult kasutada loodusvarasid. EhS-is sätestatud keskkonnasäästlikkuse põhimõtte arvestamise osas ehitusprojekti koostamisel puudub kohtupraktika.

Varasemates analüüsid on leitud, et ehitustegevus peab olema kavandatud ja läbi viidud ohutult ja olema keskkonnasäästlik, avaldades ümbritsevale minimaalselt (negatiivset) mõju. Eriti arvestades asjaolu, et ehitustegevus kui selline võib kesta aastaid, mille käigus tekib palju CO₂ ja muid inim- ja looduskeskkonda saastavaid heitmeid. Järelikult tuleks avalikkusele

⁸¹ ViruMKo 01.11.2022, 2-21-13792, p 23.4.

⁸² RKHKo 31.01.2017, 3-3-1-69-16, p 31.

⁸³ RKHKo 13.12.2018, 3-16-1050, p 17.

⁸⁴ TlnHKo 05.04.2021, 3-20-1831, p 35.

selgitada, et üldised ohutuse ja keskkonnasäästlikkuse põhimõtted ei ole rakendatavad üksnes valminud ehitise ja selle kasutamise osas, vaid ka juba ehitustegevuse faasis.⁸⁵

Täna kehtiv keskkonnasäästlikkuse põhimõtte vajab ajakohastamist, et kajastada uusi suundumusi nagu ehitise ja selle kasutamise ning ehitamise kliimakindlus ja keskkonnasõbralikkus, vastutustundlik maakasutus, säästvate liikumisviiside ning taaskasutuse soodustamise põhimõtte. Nimetatud suundumused on osa kvaliteetse ruumi aluspõhimõtetest ning tuleks integreerida EhS § 9 sõnastusse, tagamaks keskkonnasäästlikkuse põhimõtte ajakohastamine. Oluline on tagada ehitise ja ehitamise pikaajaline jätkusuutlikkus ja minimeerida keskkonnamõjusid. Seda saab teha eelkõige ehitusprojekti koostamisel, tagamaks, et ehitusprojekti koostamisel võetakse arvesse ka keskkonnaga seonduvaid asjaolusid, sh kliimakindlust, keskkonnasõbralikkust, vastutustundlikku maakasutust ning säästvate liikumisviiside ja taaskasutuse soodustamise põhimõtet (TK 3.7.1.1). Ajakohastatud põhimõtte peaks mh tagama, et ehitusmaterjalide ja -toodete valik toetaks ehitise ja ehitamise kliimakindlust, tagades ühelt poolt keskkonna kaitse ja teiselt poolt vastupidavuse kliimamuutustele (vt täpsemalt ka ptk 5).

3.2.4 Asjatundlikkuse põhimõtte

EhS § 10 kohaselt peab isik täitma hoolsuskohustust, et tagada oma tegevuses ohutus, nõuete arvestamine ja nõuetekohase tulemuse saavutamine. Asjatundlikkuse eelduseks on tegevuse eripäradele vastavad teadmised ja oskused. Asjatundlikkuse põhimõtte kohaselt peab majandus- ja kutsetegevuse raames tegutsev isik täitma selgitamiskohustust. Selgitamiskohustus hõlmab nii info andmist oma tegevusega seonduvates küsimustes kui ka asjassepuutuvate isikute teavitamist asjaoludest, mis mõjutavad ehitise ohutust, selle vastavust nõuetele ja kasutamise otstarbele. Asjatundlikkuse põhimõtte kohaselt peab majandus- ja kutsetegevuse raames tegutsev isik tegema koostööd teiste ehitusprojekti koostamisel ja ehitamisel osalevate isikutega, et tagada ehitamise ratsionaalsus ning ehitusprojekti osade kokkusobivus ja ehitise osade koostoitimine. EhS ei anna täpsemaid juhiseid koostööle ehitise kavandamise faasis ning vastav teema on jäetud hea tava (ja eraõiguslike suhete) reguleerida.

Tänapäevaste ehitiste keerukuse, projekteerijate spetsialiseerumise ja kvalifikatsiooninõuete olukorras on harvaesinev erand, kui projekt koosneb ainult ühest osast ja mille on koostanud üks projekteerija. Tüüpiliselt on ehitusprojekti koostajaid mitu.

Projektlahendus jaguneb valdkonnaspetsiifilisteks osadeks, mida projekteeritakse vastavalt iga spetsialisti pädevusalale. Iga osa tegeleb teatud valdkonna tehniliste ja funktsionaalsete nõuetega, tagades, et kõik ehitise aspektid on kaetud ja vastavad vajalikele standarditele ja regulatsioonidele. Ehitusprojekti dokumentatsioon jagatakse ehitusprojekti standardis soovituslikult ühisosaks (üldteave) ja erialaspetsiifilisteks jaotisteks. Viimane koostatakse vastavalt iga eriala spetsifikatsioonidele ja vajadustele. Projekti jaotised sisaldavad teavet ja juhiseid, mis on vajalikud muuhulgas ehitustööde kavandamiseks, korraldamiseks, teostamiseks ning ehitise kvaliteedi ja ohutuse tagamiseks.

Ehk ehituse projekteerimisel on süvenev spetsialiseerumine ja ehitusprojekti osade eest vastutavad erinevad projekteerimise valdkonnad (vt valdkondade kohta ptk 4). Samuti on enamik ehituse projektide probleeme seostatavad puuduste või vigadega projektdokumentatsioonis (vaata ptk 2). Seega on ehitusprojekti koostamisel keskse tähendusega asjatundlikkuse põhimõtte rakendamisel just koostöökohustus. See väljendub erinevate ehitise elukaarel tegutsevate isikute (sh tellija, projekteerija ja ehitaja) omavahelises ühiste eesmärkide poole töötamises.

⁸⁵ Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine II ja III etapi analüüs, lk 43.

Ehitusprojektile esitatavate nõuete määramises toodud üldnõuded ehitusprojektile ja selle koostamisele mainivad samuti koostöökohustust olulise põhimõttena ehitusprojekti koostamisel. Määruse § 2 lg 3 ja 5 kohaselt vastutab ehitusprojekti terviklikkuse ja ehitusprojekti osade kokkusobivuse eest peaprojekterija, kes korraldab ehitusprojekti koostamisel osalevate isikute koostööd, et tagada projektilahenduse ratsionaalsus, ehitusprojekti osade kokkusobivus, ehitise osade koostoimimine, energiamärgise andmise ja hooldusjuhendi koostamine. Sealhulgas peab ehitusprojekti seletuskirjas sisalduma teave, kuidas ehitusprojekti koostaja korraldab koostööd teiste ehitusprojekti koostamisel ja ehitamisel osalenud isikutega ning kuidas on korraldatud edasine koostöö nendega (määruse § 4 lg 5).

Riigikohus on analüüsinud tehnovõrgu omaniku ja ehitustöövõtja vastutuse jaotust sidetorstiku ja valguskaablite lõhkumisel kohtuasjas nr 2-19-7379. Tegu on küll tsiviilõigusliku vaidlusega, kuid selle pinnalt saab teha järeldused ka asjatundlikkuse põhimõtte ning EhS § 13 ja § 14 rakendamise kohta. Need sätted annavad sisendi ja nõuded ehitusprojekti koostamisele, sh selles sisalduvale andmemahule. Asjaolude kohaselt lõhuti puurimistööde käigus sidetorstik ja selle sees olevad valguskaablid. Torustiku omanik oli andnud ehitajale andmed torustiku ligikaudse asukoha kohta ja tegutsemisloa (sh kooskõlastanud ehitaja projekti), kuid seda märkustega, et ehitaja peab veenduma torustiku täpses sügavuses enne puurimistööde algust. Ristumiskoha sügavust kontrolliti sidekaevude kaudu (s.o ligikaudselt). Töövõtja ei teinud ühtegi muud toimingut sidetorstiku täpse sügavuse väljaselgitamiseks. Puurimistööde tegija puuris ehitusprojekti järgi (horisontaalpuurimine), kuid puuris sidetorstikku ja lõhkus ära nii torustiku kui ka hageja sidekaablid.

Kohus leidis, et kostjal kui professionaalsel puurimistööde tegijal lasus kohustus enne puurimistööde algust tuvastada, millisel sügavusel torustik täpselt asub. Kostja kuulus oma tegevusvaldkonna poolest isikute gruppi, mille liikmetel lasub nende tegevuse iseloomu arvestades kõrgem hooldsuskohustus kui sellesse gruppi mittekuuluvatel isikutel. Kostja tegi kõnealuseid puurimistöid oma majandustegevuse raames, mistõttu lasus tal kohustus võtta töid tehes kasutusele abinõud, mille rakendamist võib keskmiselt temaga sarnases tegevusvaldkonnas tegutsevalt isikult mõistlikult oodata, et hoida ära enda tegevuses teiste isikute õiguste rikkumine. Ringkonnakohus ei pidanud vajaliku hooldsuskohustuse piisavaks täitmiseks seda, et kostjal oli olemas tegutsemisluba ja käppenäitamise akt.⁸⁶ Seega rõhutas Riigikohus asjatundlikkuse põhimõtte olulisust ka ehitusprojekti koostamisel ja selle realiseerimisel.

Analüüsi koostajate hinnangul ei vaja asjatundlikkuse põhimõtte EhSis täiendavalt muutmist (TK 3.7.1.1), kuna see käsitleb muuhulgas ka koostöökohustust ehitusprojekti koostamisel ja ehitamisel osalevate isikutega, sh isehitajate puhul (EhS § 19 lg 2). Kuigi asjatundlikkuse põhimõtte rakendamisega võib praktikas ilmnedä probleeme, siis ehitusprojektile esitatavate nõuete määramises ei ole vajalik seda teemat täiendavalt reguleerida. Koostöökohustuse detailsem reguleerimine ehitusprojektile esitatavate nõuete määramises ei ole vajalik, kuna ammendava loetelu koostamine koostöö kohustuse tagamiseks ei ole võimalik, ega ka mõistlik. Vastav teema peab jääma erasektori reguleerimisalasse, sh valdkondliku hea tava kujundada. Üldine koostöö tegemise kohustuse regulatsioon tagab, et koostatud oleks nõuetele vastav ehitusprojekt ja selle realiseerimise võimalikkus.

Samas tuleb koolituste vms kaudu selgitada, et ehitusprojektile esitatavate nõuete määramis kohaldub koosmõjus EhS üldosaga ehk põhimõtete järgimist peab määramise rakendamisel pidevalt silmas pidama. Nt ülaltoodud kaasuse põhjal võib öelda, et asjatundlikkuse põhimõtte järgimata jätmine, sh hooldsuskohustuse täitmata jätmine viis nõuetele mittevastava

⁸⁶ Vt TlnRKO 28.02.2023, 2-19-7379, p-d 18, 18.1 ja RKTko 26.10.2018, 2-19-7379, p 18.

ehitusprojekti koostamiseni. Seega ei tulene nõuded ehitusprojektile üksnes määrusest, vaid kogu EhS üldosast.

EhS põhimõtteid käsitleva peatükki kokkuvõttena võib järeldada, et:

- Põhimõtted annavad raami ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse rakendamisele ja sisustamisele. See tähendab, et põhimõtteid ei ole vajalik määruse tekstis üle korrata. Samas peab määruse rakendamisel nendega arvestama. Näiteks tuleb arvestada, et asjatundlikkuse põhimõte sisaldab mh selgitamis-, hoolsus- ja koostöökohustust ning keskkonnasäästlikkuse põhimõte nõuab keskkonnoahu ennetamist ja vähendamist, mida tuleb määruse rakendamisel silmas pidada, sõltumata sellest, kas määruks on selleks täpsustavad sätteid või mitte;
- Hea tava ja ohutuse põhimõte annavad juhise nõuetele vastavaks ehitamiseks. Hea tava kaudu tuleb järgida valdkondlikke (ohutus)standardeid. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määruks on oma reguleerimis- ja kohaldamisalalt (vt ptk 3.5) kitsam kui hea tava ja ohutuse põhimõte. Näiteks on standardid hea tava osana regulatiivses mõttes laiemad kui määruks (vrdl nt ptk 4.1.2 ehitusprojekti osad/teabevaldkonnad), käsitledes küsimusi, mida ei ole reguleeritud määrukses. Põhimõtete kaudu peavad ehitustegevuses osalevad isikud järgima laiemaid nõudeid, kui need on ette nähtud määrukses. Ehitusluba antakse määruks nõuete järgimisel, kuid põhimõtted viitavad, et isikud peavad projekteerimisel ja ehitamisel järgima ka muid, sh hea tavana käsitletavaid norme. Määruks tuleb rakendada koostoimes EhS üldosaga;
- Põhimõtete analüüsi tulemusel ei ole vajalik asuda head tava või muid põhimõtteid õigusnormidena määruksesse kodifitseerima, küll aga tuleb teadvustada, et määrukses esitatakse pisteline ülevaade hea tava osaks olevatest küsimustest. Hea tava ning teised põhimõtted on ka pidevas muutumises, nt uute standardite või kohtupraktika lisandumisel, mistõttu peab põhimõtete rakendamine jääma paindlikuks.

3.3 Ehitusseadustikus sätestatud nõuded ehitusprojektile ja selle koostamisele

Käesolevas peatükis võetakse kokku EhS-is sätestatud nõuded ehitusprojektile, selle koostamisele ja kontrollimisele (§ 13 - 14). Ehitusprojektile ja selle koostamisele esitatud nõuded on seotud määrusekohase ehitusprojekti koostamise nõudega (vt ptk 3.5) ning selle koostamiseks vajalike lähteandmetega, mis piiritlevad pädeva asutuse uurimispõhimõtte (HMS § 6) rakendamise ulatuse.

EhS § 11 lg 1 ja § 12 lg 1 toovad välja, et ehitist peab olema ohutu kogu oma eluea vältel ning et ehitist tuleb ehitada ehitusprojekti kohaselt. Seega on ehitusprojekt üks olulisemaid ehitamise dokumente (teabekogumeid), mille tähtsus ei ammu ehitise valmimisel, vaid see annab informatsiooni ehitise kohta kogu tema elukaarel. Hea ehitusprojekt lahendab kõik ehitisega seonduvad olulised aspektid: ehitise sobivus keskkonda, ohutusega seonduvad küsimused ning planeeringu ja muude asukohaga seonduvate tingimuste arvestamine. Ka ehitavale isikule jääb teatud kaalutusõigus lahenduste valikul ja ka vastutus oma valikute eest.⁸⁷

Seega on ehitusprojektil ehitusprotsessis keskne tähendus. Ehitusprojekt peab olema dünaamiline ning kohanduma ehitusprotsessi vältel tõusetunud vajadustega. Peale ehitusetaapi lõppu on ehitusprojektil tuvastav funktsioon, kus see kinnitab ehitamise ja ehitise nõuetelevastavust ning annab alused ja teabe ehitise elukaare järgnevateks tegevusteks, nt ehitise ümberehitamiseks või teistes õigusvaldkondades ette nähtud lubade taotlemiseks,

⁸⁷ Ehitusseadustiku SE 555 seletuskiri, lk 28.

näiteks keskkonnalaad. Ehitusprojektil on oluline tähendus ka ehitise kasutusfaasis, kus ehitusprojekti vead võivad mõjutada ehitise ohutut ning kasutusotstarbekohast kasutamist. Ehitusprojektil võib olla oluline tähendus ka ehitise või selle osa elukaare lõpus (vt ptk 5).

3.3.1 Ehitusprojektile esitatavad nõuded

Ehitusprojektile esitatavad nõuded on üldisel tasemel reguleeritud EhS §-s 13. Täpsemad nõuded reguleeritakse valdkonna eest vastutava ministri määrusega, mis kehtestatakse EhS § 13 lg 3 alusel. EhS § 13 lg 1 kohaselt peab ehitusprojekt olema selline, et selle kohaselt ehitatav ehitise vastaks nõuetele (EhS § 11), sealhulgas arvestaks ehitise sobivust, kasutatavust ja korrashoiu vajadust (EhS § 16). Teisisõnu on ehitusprojekti eesmärk tagada, et selle alusel ehitatav ehitise vastaks kõigile seadustes esitatud ja muudele tehnilistele nõuetele. See tähendab, et projekteerimise käigus tuleb arvesse võtta kõiki asjakohaseid regulatsioone, standardeid ja parimaid praktikaid, et tagada ehitiste ohutus, kvaliteet ja funktsionaalsus.

Ehitusprojektile esitatavate nõuete kontrolli ulatus avaldub nt EhS § 42 lg-s 1 ja §-s 54, kus ehitus- või kasutusluba tuleb anda, kui ehitusprojekt vastab õigusaktides sätestatud nõuetele, samuti detailplaneeringule või projekteerimistingimustele. Ehitusprojekti nõuetele mittevastava ehitusprojekti alusel on pädev asutus kohustatud keelduma ehitusloa andmisest (EhS § 44 p 5).

Ehitusprojekti koostamisel tuleb arvesse võtta ka teisi asjakohaseid ehitusloa andmisest keeldumise aluseid (st lähteandmeid). Näitena saab tuua Riigikohtu hiljutise praktika, kus kohus on selgitanud, et ehitusloa andmisel tuleb arvestada kliimamõju (kasvuhoonegaaside heide).⁸⁸ Kliimamõju arvesse võtmise vajadus tuleneb kehtiva õiguse kohaselt EhS § 44 punktist 10, mille järgi tuleb ehitusloa andmisest keelduda, kui ehitise või ehitamisega kaasneb oluline keskkonnamõju, mida ei ole võimalik piisavalt vältida ega leevendada. Riigikohtu varasemast praktikast tuleb ka kohustus arvestada raadiosüsteemide töövõimega ja planeeritava ehitise (tuulepargi) tervikmõjuga elektromagnetilisele kiirgusväljale.⁸⁹

Õiguskantsler on selgitanud, et ehitusprojekti koostamiseks vajalike andmete kogumiseks on ette nähtud menetlused (projekteerimistingimused, ehitusuuringud, ehitusluba), mille nõuetekohasel kohaldamisel tagatakse, et ehitise asukohaga seonduvaid nõudeid järgitakse ennetavalt. Kuna nõuded võivad olla spetsiifilised ja neile hinnangu andmine võib eeldada eriteadmisi (sh juurdepääsu piiratud teabele), mida ehitusprojekti koostajal, tellijal ja ehitusõigust andval haldusorganil ei pruugi olla, on ette nähtud kohustus kaasata menetlusse kooskõlastajana teine asutus, kelle pädevusvaldkonda kavandatav tegevus võib puutuda.⁹⁰

Keskkonnasäästlikkuse põhimõtte ja loodusvarade säästva kasutamise (EhS § 11 lg 2 p 7) nõude ajakohastamisel saab ehitusloa andmisest keelduda EhS § 44 p-de 1 või 10 alusel, s.o. kavandatava ehitise mittevastavuse tõttu ehitisele või ehitamisele esitatavatele nõuetele ning olukorras, kus kavandatav ehitiseega kaasneb oluline keskkonnamõju. Kuna ehitusluba antakse ehitusprojektile, on küsimus, kas ja kuidas peab ehitusprojekti koostamisel kliimamõjusid adresseerima. Kliimamõjud ehitise puhul hõlmavad mitmeid aspekte, mis mõjutavad ehitise vastupidavust, kasutusmugavust, energiatõhusust, heitmeid. Tegu on ehitusprojekti lähteandmetega, mida peavad projekteerijad senisest enam silmas pidama. Eeltoodud kaalutlusi saab ehitusprojekti tasemel adresseerida materjalivaliku, insenertehniliste lahenduste (nt

⁸⁸ RKHKo 11.10.2023, 3-20-771.

⁸⁹ RKHKo 18.05.2022, 3-16-1562, p 25.

⁹⁰ Õiguskantsleri 08.02.2021 seisukoht nr 9-2/210072/2100742 „Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-12“, p 14.

efektiivne veeärajuhtimisesüsteem), tõhusate kütte-, ventilatsiooni- ja jahutussüsteemide valiku, heliisolatsiooni, insulatsiooni, taastuvenergia integreerimise jms kaudu.

EhS ei nimeta ehitise ümbruskonda sobivust eraldi põhimõttena, kuid Riigikohus on tuletanud sobivuse põhimõtte EhS § 13 lg-st 1 selgitades, et teatud juhtudel võib kavandatav ehitis olla vastuolus EhS § 13 lg-st 1 tuleneva ehitise ümbruskonda sobivuse põhimõttega. Sobivus võib tulla nii üldplaneeringualal esinevast miljööst, kui ka detailplaneeringu alal esinevast miljööst. Näiteks olukorras, kus suhteliselt väikestel kruntidel on valdavalt lubatud püstitada vaid üks hoone.⁹¹ Varasemas lahendis leidis Riigikohus, et ümbruskonda sobimatust ei saa tuletada ainult sellest, et tegelik hoonestuslaad erineb planeeritust.⁹² Ehitusprojekt ei pruugi vastata ka üldplaneeringus sätestatud koormusindeksile.⁹³ Viidatud Riigikohtu lahendites selgitas kohus, millal ehitis on vastuolus sobivuse nõudega. Sobivus ehk kavandatava ehitise lähteandmed on kohtupraktika järgi ka hoonete arv krundil, kontekst ning sellest tulenev hoonestuslaad ja koormusindeks. Tegu on lähteandmete (põhimõttega), mida tuleb ehitusprojekti koostamisel järgida.

Õiguskantsler on linnakeskkonda sobivuse osas märkinud, et kuna tegemist on subjektiivse hinnanguga, peab pädev asutus nõudeid eriti hoolikalt põhjendama. Kui pädev asutus leiab, et pakutav lahendus ei ole „sobiv“ või puudub „hea arhitektuurne tervik“, siis tuleb neile etteheidetele anda arusaadav sisu. Pädev asutus peab kõiki esitatud nõudmisi arusaadavalt ja piisavalt põhjendama, et isik teaks, milliseid muudatusi temalt oodatakse ja miks on vaja üht või teist muudatust teha. See võimaldab isikul ühtlasi kontrollida ja veenduda, kas pädeva asutuse nõudmine on õigustatud ja kas pole eksitud kaalutusõiguse kohaldamisel. Nii saaks isik vältida asjatuid kulutusi, et pakkuda sellist arhitektuurset lahendust, mis sobiks pädeva asutuse esindajatele. Põhjendamiskohustuse täitmine soodustab ka pädeva asutuse enesekontrolli ja aitab vältida pealiskaudsust, kiirustamisest tulenevaid eksimusi. See võimaldab ka nõude esitajal endal veenduda, kas kõik nõuded on proportsionaalsed.⁹⁴

Kohtupraktikast näib, et ehitusprojektiga seoses tekivad ka vaidlused, mis ei puuduta ehitise vastavust nõuetele, vaid hoopis vormistusnõudeid. Näiteks on ühe vaidluse esemeks olnud projekti allkirjastamise nõude täitmata jätmine, mis takistas kasutusloa saamist. Kõnealuse kaasuse peamine takistus seisnes selles, et ehitusprojekt ei vastanud õigusaktides sätestatud nõuetele, mistõttu ei saanud seda kasutada kasutusloa menetluses – projektil puudusid eriosade projekteerijate allkirjad, mis on kasutusloa saamiseks vajalikud. Projektile oli alla kirjutatud vaid hageja juhatuse liige. Tallinna Linnaplaneerimise Amet oli kasutusloa menetluses teinud märkuse, et kõik esitatud projektid peavad olema vastutavate projekteerijate poolt allkirjastatud. Lisaks selgus, et kostja oli hankinud projektidele allkirjad kolmandatelt isikutelt, kes polnud projekti koostamisega seotud, mistõttu ei vastanud need nõuetele. Kohtu hinnangul pidi hageja teadma, et projekt, mille koostamisel ta osales, peab vastama nõuetele, sealhulgas olema varustatud vajalike allkirjadega, et seda saaks kasutusloa menetluses kasutada. Seetõttu leidis kohus, et projektil olid puudused, kuna vastutavate spetsialistide allkirjad olid projekti eriosadelt puudu.⁹⁵ Seega saab järeldada, et allkirja puudumisest ei saa kasutusloa menetluses mööda vaadata.

Ehitusprojekti kohaselt peab olema võimalik (EhS § 13 lg 2):

- ehitada;

⁹¹ RKHKo 26.04.2024, 3-21-459, p 21.

⁹² RKHKo 25.11.2019, 3-17-1930, p 15 kolmas lõik.

⁹³ RKHKo 25.11.2019, 3-17-1930, p 14.

⁹⁴ Õiguskantsleri 17.10.2022 seisukoht nr 7-5/221292/2205374 „Ehitusteatise menetlus“

⁹⁵ TlnRnKo 10.04.2023, 2-21-2752, p-d 51-53.

- ehitise ja ehitamise nõuetele vastavust kontrollida;
- ning asjakohasel juhul ka ehitist kasutada ja korras hoida.

Selle sättega kehtestati põhimõte, et ehitusprojekt on ajas muutuv. Olenevalt ehitusprotsessi staadiumist võib piisav olla ka selline ehitusprojekt, mis võimaldab saada ettekujutuse kavandatava ehitise välisilmest ja anda sellele hinnangu lähtuvalt planeeringuga kooskõlas olemisest ehk ruumi sobivusest. Teisest küljest peab projekt olema koostatud detailsusastmes, mis võimaldab hinnata kas nõuded ehitise ohutusele ja püsivusele on täidetud ning kas ehitist ei ohustada selle kasutajate ega teiste inimeste elu, tervist või vara ega keskkonda.⁹⁶

Kohtupraktikas on välja toodud, et projekteerimine peab tegelikkuses olema lahutamatult seotud nõuetekohase ehitamisega, mis tähendab ühtlasi ka seda, et projektikohane ehitamine peab tagama ehitise ohutuse. Vastupidine lähenemine muudaks projekteerimise n-ö asjaks iseeneses, mis ei arvesta välismaailma reaalsusega.⁹⁷ Kohus selgitas oma lahendis, et peab ebaõigeks seisukohta, kus projekteerimisviga saaks esineda üksnes juhul, kui oleks tuvastatud projekteerimist puudutav kitsas tähenduses tehniline nõue, mida projekteerija on rikkunud. /-/ Ehk teisisõnu, hageja tõlgenduse aktsepteerimine tähendaks seda, et kui mistahes projektikohaselt ehitatud ehitist (sh nt kortermaja, kauplus jne) ei suudaks enam ohutult maapinnal püsida (variseks kokku, vajuks jne), võiks seda siiski lugeda nõuetekohaseks projekteerimiseks, kui pole tuvastatud mingit konkreetset tehnilist nõuet sätestavat keelunormi taolise ohtliku ehitise projekteerimiseks.

Projekteerimisveaga on tegemist ka juhul, kui ei ole tuvastatud projekteerimist puudutav kitsas tähenduses tehniline nõue, mida projekteerija on rikkunud. EhS § 14 lg 1 kohaselt tuleb ehitusprojekti koostamisel mh arvesse võtta ehitisele esitatavaid nõudeid, sealhulgas kasutusotstarbest tulenevaid erinõudeid; samuti asjakohaseid riskianalüüse ja muid ehitise asukohaga seonduvaid asjaolusid ning ehitamisprotsessist lähtuvaid vajadusi. Ehitusprojekti vead hõlmavad ka olukorda, kui projekti järgi ehitades ei oleks ehitist ja selle kasutamine ohutud.⁹⁸ Näiteks on kohus sulundseina vajumise kaasuses leidnud, et vajumise põhjuseks oli projekteerimisviga, kuna projekteerimisel ei arvestatud keeruliste geotehniliste tingimustega. Sulundseinad tulnuks antud pinnaseoludes ehitada mehaaniliselt vastupidavamaks ja stabiilsemaks.⁹⁹ Käesoleva analüüsi kontekstis tähendab see, et vähima vajaliku teabemahu etteandmine ei pruugi tagada nõuetele vastava ehitusprojekti koostamist ning selle alusel nõuetele vastava ehitise ehitamist. Käsitatud kohtulahendites tekkis projekteerimisviga ebapiisavalt või valesti tõlgendatud lähteandmete tõttu. Projekteerimisviga võib omada tähendust eraõiguslikes suhtes, kuid olla oluline ka avaliku õiguse vaates, kui see toob kaasa ohtliku ehitise ehitamise (käsitletavas kaasuses ka nii juhtus).

Tellijal palus täiendavalt analüüsida, kas EhS § 13 lg 3 sisalduv volitusnorm võimaldab seadusandjal kehtestada määruse tasandil täiendavaid nõudeid ehitusprojekti koostamisele ja vormistamisele, sh ehituseelse materjalide raporti koostamise kohustuse näol või on tarvilik volitusnormi täpsustamine või tuua kohustus seaduse tasemele (T.K. 3.5.1.5). Teemapüstitus volitusnormi piisavusest ning vastavusest seadusliku aluse põhimõttele hõlmab seega EhS §-des 13 ja 14 käsitletavaid küsimusi ning detailsemas vaates ehituseelse materjalide raporti koostamise küsimusi.

Volitusnormist peavad selguma volituse saaja ning volituse eesmärk, sisu ja ulatus. PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenevalt on määrus põhiseadusega vastuolus nii juhul, kui see on antud

⁹⁶ TlnHKo 30.05.2016, 3-15-873, p 56.

⁹⁷ HarjuMKo 21.09.2023, 2-20-6204, p 118.

⁹⁸ RKTko 02.06.2021, 2-15-8204, p 14.

⁹⁹ HarjuMKo 21.09.2023, 2-20-6204.

põhiseadusevastase volitusnormi alusel, kui ka siis, kui määrus on antud ilma volitusnormita või ei ole volitusnormiga kooskõlas. PS § 3 lg 1 esimesest lausest tuleneb otsese riigivõimu reservatsioon, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.¹⁰⁰ PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. On oluline, et riived oleksid avalikes huvides ja proportsionaalsed.¹⁰¹

EhS § 13 lg 3 kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega ehitusprojektile esitatavad nõuded. Kõnealuse volitusnormi alusel kehtestatava määruse eeskujuks oli kehtiv ehitusprojekti nõuete määrus. Volitusnormi kasutajate ring ei ole piiratud vaid ühe ministeeriumiga, kuivõrd ehitustegevus võib omada puutumust erinevate ministeeriumite valitsemisaladega. Ehitusprojektile kehtestatud nõuded riivavad isikute omandiõigust, kuid riive ei ole sedavõrd intensiivne, et seadusandja ise peaks täpsemalt sätestama ehitusprojekti nõuded. Määruse andmisel peab minister arvestama EhS § 13 lõikes 1 ja 2 sätestatud volituse piiriga. Sealjuures on oluline arvestada ka EhS §-st 14 tulenevate nõuetega ehitusprojekti koostamisele, näiteks sätestab määruse § 2 samuti nõuded ehitusprojekti koostamisele, mis õiguslikus mõttes väljub EhS § 13 lg 3 volitusnormi piiridest. Lisaks on EhS § 10 lg-s 3 esitatud kaudselt nõue ehitusprojekti koostamisele, et ehitusprojekti koostamisel tuleb tagada ehitamise ratsionaalsus ning ehitusprojekti osade kokkusobivus ja ehitise osade koostoimimine.

Seega tuleb ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse aluseks olevat volitusnormi täpsustada ning lisada sinna volitus arvestamiseks EhS § 14 tulenevate nõuetega. EhS § 13 lg-sse 3 tuleb lisada alus, et esitada nõudeid ehitusprojekti koostamisele ja vormistamisele. Koostamise all peetakse silmas üldisi nõudeid ehitusprojekti koostamisele, mida väljendatakse ehitusprojektile seatavate eesmärkide kaudu, näiteks terviklikkuse ja osade kokkusobivuse põhimõtte järgimine. Koostamise all ei peeta silmas, et täpsustada tuleks projekteerimisprotsessi, mis tugineb eelkõige pooltevahelistele eraõiguslikele suhetele.

Looduvarade säästlik kasutamine (EhS § 9) ja EhS §-s 1 sätestatud jätkusuutlikkuse põhimõte hõlmavad ka ehitusmaterjalide ja -toodete ringlussevõttu ja korduskasutamist ning seda kogu ehitise elukaare jooksul. Seega lammutusprojektile täiendavate nõuete kehtestamine (materjaliaudit, vt ptk 5) ei välju EhS § 13 sätestatud volitusnormi piiridest. Vastupidi – määruse muutmine panustab EhSis sätestatud põhimõtete rakendamisse. Sama kehtib ka määruse 67 lisa 9 muutmise osas (vt täpsemalt ptk 5).

3.3.2 Ehitusprojekti koostamine ja kontrollimine

EhS § 14 reguleerib ehitusprojekti koostamisele ja selle kontrollimisele esitatavaid nõudeid. Tegu on sättega, mis käsitleb ehitusprojekti koostamise lähteandmeid ning nende andmete väljaselgitamise võimalusi (ehitusuuringud). Lähteandmete kogumisele on teatud juhtudel sätestatud erinõuded.¹⁰² Pealiskaudsus EhS § 14 rakendamisel võib kaasa tuua projekteerimisvead (vt kohtupraktika ptk 3.3.1), mis ei võimalda nõuetekohaselt ehitada ega vastavat ehitist kasutada. Sellised vead võivad olla avalik-õigusliku või tsiviilõigusliku vastutuse aluseks.

Ehitusprojekti koostamisel tuleb arvestada seega mitmeid olulisi aspekte, et ehitusprojekt oleks kõikehõlmav ja selle alusel ehitatav ehitis vastaks nõuetele. Samuti, lähtudes EhS üldpõhimõtetest, täpsemalt asjatundlikkuse põhimõtetest, peab majandus- ja kutsetegevuse

¹⁰⁰ RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 54.

¹⁰¹ RKPSJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99, p 13.

¹⁰² Majandus- ja taristuministri 14.04.2016 määruses nr 34 Topo-geodeetilisele uuringule ja teostusmöödistamisele esitatavad nõuded. - RT I, 19.04.2016, 3.

raames tegutsev pädev isik täitma hoolsus- ja selgitamiskohustust. Ehitusprojekt ehk selles sisalduv teave ning selle vorm võimaldavad täita selgitamiskohutust ehk ehitusprojekti peab andma arusaadavat ja õiget teavet kavandatud projektlahendi ning selle vastavuse kohta õigusaktides, sealhulgas detailplaneeringus või projekteerimistingimustes, ja asjakohastes tehnilistes normdokumentides, standardites ning juhendites sätestatud nõuetele. Samuti peab esitama ehitusprojekti projektlahendi väljatöötamise aluseks olevad lähteandmed ja dokumendid, milleks on normdokumendid, standardid ja juhendid ning ehitusuuringud, analüüsid, tehnilised auditid, eksperdihinnangud, mõõdistused jms aruanded. Vajadusel esitatakse muinsuskaitse eritingimused ja Muinsuskaitseameti uuringuaruanded.

Ehitusprojekti koostamise lähteandmete hulka kuulub praktikas ka eskiisprojekt. Praktilises vaates on eskiisprojekti koostamine ehitusloale vahetult eelnev etapp, kus alustingimused on olemas ning mahuarvutuste jms tulemusel liigutakse eelprojekti koostamise suunas. Aruteludes toodi välja, et eskiisprojekt võiks olla ehitusprojektile esitatavate nõuete määruises sisustatud. Analüüsi käigus ilmnes, et eskiisprojektil puudub aga sidusus seadustiku regulatsiooniga. Kui eskiisprojekt sisustada nt detailplaneeringu menetluses, on see üleliia piirav edasiste lahenduste kavandamiseks. Samasugune olukord on seotud ka projekteerimistingimustega. Andes maa-alale üldised ehitus- ja kasutustingimused, peaks nende tingimuste elluviimisel jääma piisav kaalutlusruum konkreetse lahenduse valimiseks. Kui eskiisprojekt kehtestatakse detailplaneeringu või projekteerimistingimustega, muutuks see edasistes menetlustes õiguslikult siduvaks ja osapooltele kohustuslikuks. Selline lähenemine võib aga olla üldnõudena ebamõistlikult koormav, kuna kavandamise käigus võivad nägemused ja vajadused asjas muutuda. Eeltoodust tulenevalt jääb kehtima vana kord, kus eskiisprojekt ei ole määruises sisustatud.

KOVide küsimustike põhjal nähtub, et ehitusprojekti, sh kavandatava ehitise või ehitamise nõuetelevastavust kontrollitakse peamiselt nõuded määruise, mitte seaduse järgi. Suur osa pooldab halduskoormuse vähendamise eesmärgil ehitusprojektile esitatavate nõuete leebemaks või konkreetsemaks muutmist, eriti lihtsate ja väikeste ehitiste ning piirdeaedade puhul. Küll aga peaks lihtsustamine olema üheselt mõistetav ja tooma kaasa selguse, mitte täiendavate küsimuste tekkimise. Vastanute hulgas oli ka neid, kes leidsid täiendavat selgitust lisamata, et nõudeid ei peaks lihtsamaks muutma.

Erialaliitude fookusgrupi intervjuude ja määruise uusversiooni kavandist nähtub, et täna tekitab määruis praktikas probleeme. Määruis keskendub eelkõige projektdokumentatsiooni vormistamise nõuetele, mis ei võimalda pädeval asutusel ja ehitusloa taotlejal saada selgust, millist teavet tuleb ehitusloa ja kasutusloa taotlemisel esitada ehitise projektlahendi kohta esitada, hinnata ja kontrollida. Kuigi projekteerimistöö sisu on ehitise projektlahendi, mitte projektdokumentatsiooni koostamine, keskendutakse sageli vormistusele. Seega pole üllatus, et praktikas tekib probleem, mida sisuliselt soovitakse ja mida tuleks kontrollida. Erialaliidud pooldavad halduskoormuse vähendamise eesmärgil ehitusprojektile esitatavate nõuete täpsemaks ja konkreetsemaks muutmist. See ei tähenda nende juurde tekitamist, pigem olemasolevate täpsustamist ja selgitamist.

Valitsusasutuste praktika analüüs näitas, et ehitusprojektile ja selle koostamisele esitatavaid nõudeid kontrollitakse teavitus- või loamenetluste käigus. Valitsusasutused rõhutasid, et taotlejate koostöö ja kooskõlastused enne EHR-is ametlikku esitamist ei pruugi olla kooskõlastatavale ametnikule teada ning teenivad eelkõige menetluse sujuva ettevalmistuse eesmärki. Et menetlust kiirendada ning et EHR menetluses saaks tugineda inspektori eelnevale kooskõlastusele tuleks vastavad kokkulepped protokollida ja lisada EHR-i. Osapooltel tuleb arvestada, et kui projektis tehakse vahepeal muudatusi ei saa varasematele kokkulepetele alati tugineda.

EhS § 14 lg 2 järgi tuleb ehitusprojekti koostamiseks vajaduse korral teha ehitusuuring oluliste ehitustehniliste andmete väljaselgitamiseks. Olulised ehitustehnilised andmed on nt teistele ehitistele kaasnev mõju¹⁰³. Ehitusprojekt peab asjakohastel juhtudel reguleerima ka ehitise kasutamist¹⁰⁴. Ehitusprojekt võib sisaldada tingimusi, mis on seotud keskkonnaväärtuste, näiteks taimede kasvukoha kaitsega, eriti juhul kui ilma sellise kaitseta tuleks loa andmisest keelduda.¹⁰⁵ EhS § 14 lg 2 mainib üksnes ehitusuuringuid, kuid ei too oluliste lähteandmetena sisse muid uuringuid, nt radooni-, piisava loomuliku valguse olemasolu aga ka keskkonnauuringuid (nt müra osa). Viidatud kohtupraktika selgitab, et ehitusprojekti koostamisel peab asjakohasel juhul arvestama ka keskkonnaväärtusi puudutavate uuringutega. EhS § 14 lg 2 sõnastus keskendub aga üksnes ehitusuuringutele. Seega tuleb muuta vastava sätte sõnastust ning käsitleda ehitusprojekti koostamise lähteandmetena erinevaid uuringuid, mis on vajalikud nt asukohast või ehitise kasutusotstarbest tulenevalt. Selles vaates on vajalik hinnata ka ehitusprojekti standardi muutmise vajadust, st kas lähteandmed on terviklikult kajastatud ehitusprojekti staadiumite koostamise eeldustena.

Kohtupraktikas on veel välja toodud, et PT määrab üksnes lähtealused ehitusprojekti koostamiseks (EhS § 14 lg 1 p 3 ja § 44 p 1), mitte ei sätesta kavandatava ehitise tehnilisi üksikasju, ning PT ülesandeks on küll määrata ehitusuuringu tegemise vajadus (EhS § 26 lg 4 p 8), kuid uuringu lõplik ulatus oleneb projekteeritava ehitise konkreetsetest parameetritest ja valitud lahendustest. Seejuures on oluline rõhutada, et ehitise, ehitamine ja ehitise kasutamine ning ehitamisega seonduv muu tegevus peab alati olema ohutu (nt EhS § 8, § 11 lg 1, § 19 lg 1 p 4) ning EhS § 14 lg 2 kohaselt tuleb ehitusprojekti koostamiseks oluliste ehitustehniliste andmete (sh teistele ehitistele kaasneva mõju) väljaselgitamiseks vajaduse korral ehitusuuring teha igal juhul, sõltumata sellest, kas ehitusuuringu tegemise nõue on PT-s eraldi sätestatud või mitte.¹⁰⁶ EhS § 42 lg 4 annab pädevale asutusele põhjendatud juhul õiguse nõuda ehitusuuringute tegemist või olemasolevate uuringute täpsustamist ka ehitusloa menetluses. Kohtupraktikas leitakse, et uuringu nõudmisel saab lähtuda vastu võetud, kuid veel mitte kehtestatud üldplaneeringust, kuid see saab olla üksnes üheks kaalutusargumendiks, mitte õiguslikuks aluseks nõuda uuringu tegemist.¹⁰⁷

Ehitusprojekti tuleb sõltumatu pädeva isiku poolt kontrollida juhtudel, mil kavandatav ehitise on ehitustehniliselt keerukas või muul põhjusel kõrge ohupotentsiaaliga (EhS § 14 lg 3). Sellised ehitised sätestab ehitusseadustiku § 14 lg 4 alusel kehtestatud ehitusprojekti ekspertiisi määrus. EhS § 14 lg-st 3 tulenevalt on ekspertiisi teostamine vajalik sätte p-des 1 ja 2 viidatud juhtudel enne ehitamise alustamist (st mitte enne ehitusloa andmist¹⁰⁸). Halduskohus on trasside rajamise kaasuses selgitanud, et trasside rajamine ei ole ehitustehniliselt keerukas ning ühe, kuigi vana ja väärtusliku, puu kahjustamise oht ei ole antud juhul selline, et tegu oleks „suurema ohupotentsiaaliga ehitisega“. Ehitusprojekti ekspertiisi ei ole ainus võimalus ehitamisega seotud mõjude hindamiseks ning sellise ekspertiisi tegemine ei ole iseäranis vajalik juhul, kui projekti realiseerimine endas mingisuguseid olulisi ehitustehnilisi riske ei kätke. Võimalikke muud laadi ohtusid on võimalik enne projekti koostamist ja/või ehitusloa andmist hinnata ka muul moel, näiteks konkreetset ohtu hindava erialaspetsialisti poolt.¹⁰⁹

Kohtupraktikast ilmneb, et ehitusprojekti koostamisest huvitatud isikul on kohustus enda initsiatiivil või pädeva asutuse palvel viia läbi ehitise ohutust tõendavaid uuringuid, sh

¹⁰³ TlnRnKo 06.02.2020, 3-19-675, p 16

¹⁰⁴ RKHKo 28.03.2024, 3-21-1370/35, p 38.

¹⁰⁵ *Ibid*, p 38.

¹⁰⁶ TlnRnKo 06.02.2020, 3-19-675, p 16.

¹⁰⁷ TlnRnKo 13.01.2023, 3-21-188, p 11.

¹⁰⁸ TlnRnKo 29.03.2018, 3-15-2481, p 15.

¹⁰⁹ TlnHko 13.09.2019, 3-19-1086, p 14.

ehitusuuringuid. Uuringute läbiviimisel on oluline hinnata asjakohaseid lähteandmeid, mh võib lähteandmeteks olla koostamisel olev üldplaneering. Ehitusprojekti vastavust sellele esitatud nõuetele saab uurida ehitusprojekti ekspertiisiga, mille koostamisel peab samuti arvestama seadustiku §-dega 13 ja 14, st hindama ka lähteandmete ja uuringute piisavust.

3.4 Ettepanekud ehitusseadustiku muutmiseks

Ettepanek	Tehniline lahendus	Õiguslik lahendus	Mitteregulatiivne lahendus / standardi täiendamine
Vaadata üle ehitusprojekti mõiste sisustamist õigusaktides ja praktikas.			Selgitada õigusaktides kasutatava mõiste vajalikkust ning jääda juurdunud termini (ehitusprojekt) juurde.
EhS tervikuna tuleb üle vaadata dokumendipõhise lähenemise osas ning hinnata, kas dokumendi mõiste säilitamine on mõistlik HMS seisukohast või see takistab digilahenduste kasutuselevõttu (vrld nt § 15, § 29 lg 1; § 36 lg 3 p 1; § 40 lg 1 jne).		Muudatused tuleb koostada järgnevate analüüside käigus.	Täiendavalt analüüsida, kas dokumendipõhine lähenemine EhS-is takistab digilahenduste kasutuselevõttu.
Tulenevalt eelnevast ettepanekust tuleb muuta ehitusprojekti mõistet ka ehitusprojekti standardis.			Ehitusprojekti mõistes tuleb loobuda dokumendipõhisest lähenemisest. Ühtlustada standard seadustiku lähenemisega.

EhS § 11 lg 2 tuleb täiendada vastavalt ehitustoodete määruse lisa 1 punktile 7.		Paragrahv 11 lõige 2 punkti täiendatakse ja sõnastatakse järgmiselt: <u>„7¹) heitmete sattumist ehitisest väliskeskkonda;“;</u>	Lisaks tuleb eelnõu seletuskirjas selguse ja arusaadavuse huvides mõtestada lahti loodusvarade säästvat kasutamist vastavalt ehitustoodete määruse eelnõu lisa 1 punktile 8.
EhS § 13 lõige 3 volitusnorm tuleb muuta vastavaks ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse sisule.		Paragrahvi 13 lõige 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: <u>„(3) Valdkonna eest vastutav minister kehtestab määrusega ehitusprojekti esitamisele, selle sisule ja vormile ning ehitusprojekti koostamisele esitatavad nõuded“;</u>	
EhS § 14 lg 1 p 2 tuleb täiendada erinevate uuringutega arvestamise kohustusega. Lähteandmete, sh uuringutega arvestamist tuleb käsitleda ehitusprojekti seletuskirjas.		Paragrahvi 14 lõige 1 punkt 2 täiendatakse ja sõnastatakse järgmiselt: <u>„2) asjakohaseid uuringuid, sealhulgas riskianalüüse ja muid ehitise asukohaga seonduvaid asjaolusid;“</u>	Lisaks tuleb eelnõu seletuskirjas selguse ja arusaadavuse huvides tuua välja näiteid erinevate asjakohaste uuringute kohta, sh ehitise CO2 jalajälje arvutamise, ringmajanduse põhimõtete järgimise, kvaliteetse ruumi aluspõhimõtete järgimise, insolatsiooni, müra, radooni uuringuid ja analüüse.
EhS § 16 lg 3 tuleb tunnistada kehtetuks kasutusjuhendile viitav osa (vt täpsemalt ptk 3.8).		Paragrahvi 16 lõige 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: <u>„(3) Nõuded ehitise kasutamisele ja korrashoiule tulenevad heast tavast,</u>	

		õigusaktist või ehitise kohta koostatud hooldusjuhendist.“.	
EhS § 54 lg 3 tuleb täiendada kõrvaltingimuse seadmise alusega, mis käsitleks erinõudeid ehitise kasutamise ja hooldamisega. Ettepanek seondub ehitise kasutus- ja hooldusjuhendi regulatsiooni muutmise määruses (vt ptk 3.8).		Paragrahvi 54 lõige 3 täiendatakse punktiga 3 ¹ järgmises sõnastuses: „3 ¹) lisakohustuse ehitise kasutamisele või hooldamisele ning sellega seonduvale teabe esitamisele;“;	
Muuta kasutusloa taotluse ja selle esitamise korda (ettepanek on seotud ptk-ga 5).	EHR arendus ja andmete korrastamine. EHRi võiks tekkida materjalide kataloog koos lingitud tootepassidega (soodustab ka uue ehitustoodete määruse rakendamist).	Muuta määruse nr 67 lisa 9 punkt 16 nii, et kasutusloa taotluses tuleb täpsustada eelviidatud punktis esitatava info detailsusastet lisades kasutatud materjalide kogused ja täpsustades kasutatud materjalide tootjad, margid jne vastavalt taotlusele lisatavale ehitusprojektile.	

3.5 Määruse kohaldamisala ja üldsätted

Ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse ajakohastamise vajaduse hindamiseks tuleb analüüsida ka määruse eesmärgi, reguleerimis- ja kohaldamisalaga ehk määruse §-ga 1 seotud küsimusi. Kuigi tellija ei ole vastavat küsimust tehnilises kirjelduses esitanud, on seda vajalik terviklikkuse vaates siiski analüüsida. Määrus kehtestab nõuded projekteerimise käigus koostatavale dokumendile või dokumentide kogumile (st ehitusprojektile). Kõik määrusega kehtestatavad nõuded on miinimumnõuded.¹¹⁰

Nõuded spetsiifilisemate ehitiste ehitusprojektile tulevad lisaks määrusele ka teistest õigusaktidest. Kehtiv kohaldamisala tekitab praktikas halduskoormust, kuna ka teatisekohustuslike ehitiste puhul tuleb esitada ehitusprojekt, mis vastab ehitusloa taotlemisel esitatava ehitusprojekti nõuetele. Selliselt on teatisemenetlus isikutele sageli sama koormav kui loamenetlus, kuigi teatisemenetluse eesmärk on vastupidine – vähendada halduskoormust

¹¹⁰ Määruse seletuskiri lk 2 ptk 3 viimane lõik.

olukordades, kus ehitusloa taotlemine oleks liialt koormav. Samas on õiguslikult reguleerimata, mis on kasutusloa taotlusega esitatavale ehitusprojektile kohalduvad nõuded.

Eeltoodust tulenevalt jaguneb analüüsi ülesehitus kahte põhiossa. Esimeses osas analüüsitakse määruse reguleerimisalaga ja eesmärgiga seonduvat probleemistikku ning teises osas analüüsitakse määruse kohaldamisalaga seonduvat probleemistikku.

3.5.1 Määruse reguleerimisala ja eesmärk

Määrus sätestab nõuded projekteerimise käigus koostatavale dokumendile või dokumentide kogumile (vt ka ptk 3.1.1). Ehitusprojektile esitatavate nõuete määruks reguleeritakse järgnevaids küsimusi, mille saab tinglikult jagada materiaalseteks (sisulisteks) ja formaalseteks nõueteks. Eristamine on vajalik, et kontrollida kooskõla EhS-s esitatud materiaalsete ja formaalsete nõuetega, et lõppastmes oleks tagatud EhS alusel antavate lubade õiguspärasus.

Formaalsed nõuded:

- ehitusprojekti koostamise nõuded (loetavus, loogilisus ja arusaadavus, määruse § 2 lg 1);
- ehitusprojekti ja selle koostamise korraldamise, terviklikkuse ja osade kokkusobivuse eest vastutav isik (määruse § 2 lg 3-5);
- ehitusprojekti staadiumite liigid ning nende tähtsus ja vahekord (määruse §§ 5-6);
- ehitusprojekti vormistusnõuded (määruse § 7). Seletuskirja kohaselt on vormistusnõuete eesmärk muuhulgas vastutava isiku kvalifikatsiooni kontrollimine ja vastutuse määramine.

Materiaalsed nõuded:

- ehitusprojekti osad ja tehnilised andmed (kirjeldav tekst, graafilised dokumendid, muu (määruse §§ 3-4);
- ehitusprojekti staadiumitele esitatavad nõuded (määruse §§ 8-11);
- ehitusprojekti muutmine (määruse § 12);
- nõuded ehitusloa taotlemisel esitatavale või koos ehitusteatisega esitatavale ehitusprojektile (§§ 13 - 24);
- nõuded ehitusprojektile ehitise lammutamiseks (§ 25);
- nõuded ehitise kasutus- ja hooldusjuhendile (§ 26).

Määrusekohane ehitusprojekt ei sisalda võrreldes ehitusprojekti standardiga kogu ehitamiseks vajaliku teavet. Näiteks ei pöörata seal tähelepanu ehitusprotsessi läbiviimisele ning koostööle erinevate osapoolte vahel, puuduvad mitmed valdkonnas kasutuses olevad teabevaldkonnad (ehitusprojekti osad, nt välisvõrgud ja valgustus). Need teemad on erialaekspertide jaoks olulised, kuid võivad avalik-õigusliku kontrolli vaates tunduda teisejärgulised. Ehitusprotsessis käsitletaval teabel on erinevad eesmärgid. Ühest küljest on vajalik luua terviklik teabekogum, et ehitatav ehitise vastaks nõuetele ning oleks kooskõlas ka tellija ootustega. Lisaks on vajalik näha ette nõuded ehitusprotsessi läbiviimisele. Teisest küljest koostatakse ehitusprojekt EhS-s sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks. EhS esitatud nõuded on kitsamad, kui praktilised vajadused ehitusprojekti koostamisel. Käesoleva analüüsi ptk-s 4 tuuakse täpsemalt välja ehitusprojekti osad ning analüüsitakse teabevaldkondade määruksle lisamise vajalikkust, st analüüsitakse küsimust, kas ehitusprojektile esitatavate nõuete määrukses on reguleerimiseseme vaates teemasid puudu.

Erialaliidud on määruksle reguleerimisala osas välja toonud, et selle sisu ja ülesehitus kipub olema hoonekeskne. Näiteks on määruksle puudu hoonevälise ruumi/keskkonna

projekteerimise valdkondade ja ehitusprojekti osade jaotus, konkreetsemalt näiteks välisvõrgud.

Määrus ei reguleeri eraldi väliruumi osa, nii nagu see on kirjeldatud ehitusprojekti standardis, kuid see oleks ehitusprojekti terviklikkuse vaates vajalik. Lisaks puudub määruse reguleerimisalast tehnovõrkudega seonduv ehk kõik, mis jääb hoonest välja (tehnosüsteemid ja tehnovõrgud on erinevad asjad). Samas reguleerib määrus kõikide ehitiste tüüpide ehitusprojekti koostamist, välja arvatud EhS Lisa 1 ja määruses nimetatud erisused. Veel on erialaliidud juhtinud tähelepanu ehitusprojekti staadiumite reguleerimisele määruses ning leidnud, et staadiumite eristamine loob määruse väärtetekujutuse, et tegu on eraldiseisvate dokumentitüüpidega. Tegelikult on tegu sama ehitusprojekti erinevate arengujärgkudega, millest moodustub üks tervik.

Samuti tuleks eristada ja reguleerida nõudeid uusehitise/ümberehitamise ehitusprojektile ja lammutusprojektile. Lammutusprojekt on oma olemuselt erinev. Selle fookus on eelkõige ehitustöö tehnoloogia kavandamisel. Lisaks tuleks erialaliitude hinnangul täpsustada muudatusprojekti olemust ja kriteeriumeid ning kasutus- ja hooldusjuhendite seost ehitusprojekti ja projektiga, mis praegu tekitab praktikas segadust.

Erialaliidud on esitanud ettepaneku jätta määruse reguleerimisalast välja juhised, mis puudutavad eraõiguslikke suhteid, ehitusprotsessi kavandamist ning pooltevahelisi suhteid. Nende ettepanekul on määrus eelkõige avaliku võimu, ametiasutuste ja ametnike töövahend ning peab sätestama nõuded ehitusteatise, ehitusloa, kasutusteatise ja kasutusloa taotlemisel esitatava ehitise projekti sisule ja vormile.

Erialaliitude poolt on välja toodud ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse sätted, mis puudutavad eraõiguslikke suhteid, mida ei peaks avalik-õiguslikult reguleerima:

- § 2 „Üldnõuded ehitusprojektile ja ehitusprojekti koostamisele“: peaprojekteeija kohustused on määratletud projekteerimise juhtimise võtmes, mis on korrektne, kuid seab teenuse pakkuja kohustusi, mis pigem viitavad projekteerimise peatöövõtja kohustusele ja tellija ning töövõtja vahelistele suhetele;
- § 5 lg 2: „Ehitusprojekti staadiumis kajastatud projektlahendused esitatakse tellijale kooskõlastamiseks“. Tegemist on protsessi korraldamise küsimusega;
- § 23 lg 2: „Nõutava energiamärgise andmise korraldab peaprojekteeija“. Tegemist on projekteerimise töövõtu ja -korralduse küsimusega;
- § 25 lg 6: Lammutamise töö korraldamise nõue on töö tehnoloogia kavandamise sisu, mis sõltub kontekstist ja on lammutusprojekti koostaja pädevus;
- § 25 lg 7: „Vajadusel koostatakse ehitise lammutamiseks lisaks ehitusprojektile ehitustööde organiseerimise kava“. Sätte sisu ei sobi kokku määruse reguleerimisala ja sisuga.

Valitsusasutused ega KOVid ei esitanud tagasisidet ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse reguleerimisala osas.

Õiguskirjanduses ega kohtupraktikas ei ole kirjeldatud, et ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse reguleerimisalas oleks jäetud olulised teemad käsitlemata, mis võiksid näiteks puudutada kolmandate isikute õigusi või avalikke huvisid. Sõltuvalt määruse kohaldamisalast ning sellega seonduvatest muudatustest, on küsimus määruse reguleerimisala ulatusest ning detailse regulatsiooni sätestamise vajalikkusest. Seda põhjusel, et loakohustusliku ehitusprojekti koostamise kohustus on pädeval isikul (v.a iseendale ehitamise erisus), kes rakendab reeglina ehitusprojekti standardist jms erialatest dokumentidest tulenevaid nõudeid. Määrus on siiski juhiseks vajalik pädevatele asutustele loa- või teavitushinnetluse läbiviimiseks.

Tulenevalt eelnevast leiavad töö autorid, et määruse reguleerimisala eesmärk on sätestada nõuded projekteerimise käigus koostatavale dokumendile või dokumentide kogumile (§ 1 lg 1) ning see õigusakt ei peaks reguleerima protsessi korraldust. Meetodid ja töövõtted tervikliku, vastuoludeta ning määruse nõuetele vastava projektdokumentatsioonini jõudmiseks on eraõiguslik küsimus ja sõltuvad tellija valitud ehitusprojekti töökorralduse mudelist ning lepingutingimustest. Seega tehakse ettepanek ülaltoodud sätted jätta välja määruse tekstist. Samas tuleb eristada töökorralduse ja ehitamise ehitustehnoloogiat piiravaid (näiteks kaevetööde teostamisel või mittestandardijärgsete konstruktsioonide ehitamisel) ohutuse jaoks vajalikke küsimusi. Analüüsi autorite hinnangul on vajalik määruuses säilitada ohutuse hindamiseks vajalikud normid, kuid jätta reguleerimisalast välja sätted, mis puudutavad erinevate osapoolte vahelisi suhteid, nt tellijaga kooskõlastamise nõue. Sellest tulenevalt arvestatakse ka erialaliitude ettepanekuga jätta määruusest lammutusprojekti puhul välja ehitustööde organiseerimise kava.

3.5.2 Määruse kohaldamisala ja seosed teiste õigusaktidega

Käesolevas peatükis analüüsitakse määruse kohaldamisalaga seonduvaid küsimusi, eesmärgiga selgitada välja, kas kehtiv kohaldamisala vajab laiendamist või kitsendamist seoses praktikas tekkinud probleemidega. Määruse § 1 lg-d 2 ja 4 sätestavad määruse kohaldamisala ehk olukorrad, millal tuleb koostada määruse nõuetele vastav ehitusprojekt ja millal pole see vajalik (millal määrus ei kohaldu).

Määruse § 1 lg 2 kohaselt võib määruse nõuetele vastava ehitusprojekti koostamine kohustuslik olla nii loa- ja teatisekohustuse, kui ka olulise rekonstrueerimise puhul. Määrust ei kohaldata teele ja elamut teenindava sisekliima tagamiseta hoonele, mille ehitisealune pindala on kuni 60 m² ja kõrgus kuni 5 m (nt abihoone või garaaž). Viimane välistus on aga vastuolus kohaldamisala sisulise sättega, mis näeb ette, et määrust kohaldatakse, kui ehitamiseks on nõutud EhS lisas 1 nimetatud juhtudel koos ehitusteatisega ka ehitusprojekt, sest elamu teenindamiseks vajalikule hoonele kohaldatakse EhS lisades elamule esitatavaid nõudeid.

Õiguskantsler on selgitanud, et ehitusprojekt peab üksnes õigusaktis määratud juhtudel vastama määruusega kehtestatud täpsematele nõuetele. /-/ Kui ehitusprojekt koostatakse majandus- ja kutsetegevuse raames ja kui see käsitleb ehitusloakohustuslikku ehitamist, siis peab selle koostaja olema kvalifikatsiooninõuetele vastav ehk kutsetunnistusega pädev isik (EhS § 24 lg 1, lg 2 p 2). Muudel juhtudel ei pea isikul kutset olema ja seega võib isik ise ehitusprojekti koostada.¹¹¹

Määrus näeb ette ehitusprojektile esitatavate nõuete rakendamise ehitise olulisel rekonstrueerimisel, kuid see termin ei haaku EhS üldterminoloogiaga. EhS § 4 lg 3 kohaselt on rekonstrueerimine ümberhitamise sünonüüm. Ümberhitamine on ehitamine, mille käigus olemasoleva ehitise omadused muutuvad oluliselt. Määrus kohaldub juhul kui ehitist rekonstrueeritakse oluliselt. Väljendit „oluline rekonstrueerimine“ EhS üldosa ei defineeri. Vastav definitsioon sisaldub EhS 7. ptk „Eriehitised ja erinõuded“ § 63 lg-s 4. Viidatud normi kohaselt on oluline rekonstrueerimine seotud eelkõige hoone ja ehitismaksumusega. Seadustikku tõlgendades näib, et määruse kohaldamisalast on seega välja jäetud rajatiste oluline rekonstrueerimine. EhS kasutab lisaks eeltoodud terminoloogiale ka terminit „põhjalik rekonstrueerimistöö“ (EhS § 61² lg 5 ja 61⁸ lg 1 ja 3), mis on samuti seotud ainult hoonega.

Praktika vaates on oluline selgitada EhS § 13 lg-te 1 ja 2 ning määruse kohaldamisala vahekorda ulatuses, mis puudutab ehitise ning ehitamise nõuetelevastavust. See tähendab, et vajalik on

¹¹¹ Õiguskantsleri 20.04.2018 seisukoht nr 7-4/180473/1801915.

saada aru, kas ehitise ja ehitamise nõuetelevastavust on võimalik hinnata üksnes määrusele vastava ehitusprojekti koostamisel või on selleks ka muud võimalused.

Ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse kohaldamisala ei haaku EhSiga olukorras, kus pädev asutus võib otsustada teavituse- või loakohustuse täiendava määramise. Lisaks on praktikas ebaselge ehitusprojektile esitatavate nõuete järgimine vaba ehitustegevuse korral, nt olukorras kus EhS-ist tulenevad eelkontrolli kohustused puuduvad, kuid ehitusprojekt on vajalik koostada muudel eesmärkidel. Küsimus seondub ka erirajatiste ja kinnisasja avalikes huvides omandamise regulatsiooniga, kus praktikas võidakse vaba ehitustegevuse puhul (teatud sideehitised) või teavituskohustuse esinemisel nõuda ehitusprojektile esitatavate nõuete määrusele vastavat ehitusprojekti, kuigi selle koostamine võib olla ebamõistlikult koormav. Seega on määruse muutmisel küsimus, kas kohaldamisala sättesse on vajalik teha viide EhS §-dele 38 lg 3 ja 50 lg 2 sätestatud juhtudele, kus pädev asutus võib nõuda loa taotlemist ehitiste suhtes, mida ei ole käsitletud seadustiku lisades.

Nõuded spetsiifilisemate ehitiste ehitusprojektile tulevad lisaks määrusele ka teistest õigusaktidest (TK küsimused 3.7.1.1 ja 3.7.1.2). EhS § 13 lg 3 alusel on analüüsi kirjutamise hetkel kehtestatud tuletõrje veevõtukohta ehitusprojektile esitatavad nõuded, kinnismälestise ja muinsuskaitsealal asuva ehitise konserveerimise, restaureerimise, ehitamise ja teisaldamise ehitusprojekti koostamise nõuded ja kord, tee ehitusprojektile esitatavad nõuded ja nõuded salvkaevu konstruktsiooni, puurkaevu või -augu ehitusprojekti ja konstruktsiooni ning lammutamise ja ümberehitamise ehitusprojekti kohta, puurkaevu või -augu projekteerimise, rajamise, kasutusele võtmise, ümberehitamise, lammutamise ja konserveerimise korra ning puurkaevu või -augu asukoha kooskõlastamise, ehitusloa ja kasutusloa taotluste, ehitus- või kasutusteatise, puurimispäeviku, salvkaevu ehitus- või kasutusteatise, puurkaevu või -augu ja salvkaevu andmete Eesti looduse infosüsteemi esitamise korra ning puurkaevu või -augu ja salvkaevu lammutamise teatise.

Muudel juhtudel saab õiguslikult eeldada, et ehitusprojekti koostamisel lähtutakse määruses toodud üldnõuetest. Näiteks viitab:

- EhS § 82 lg 1, et projekteeritava ja ehitatava sideehitise asukoha märgistamine lahendatakse sideehitise ehitusprojekti ning selle kohta küsitakse kinnisasja omaniku arvamust;
- EhS § 84¹ lg 2 räägib soojuselektrijaama ehitusprojekti, millele ei ole erinõudeid EhS-s kehtestatud;
- EhS § 88 lg 1 kirjeldab raudteerajatise ehitusprojekti koostamist;
- EhS § 105 lg 2 kaldaga püsivalt ühendamata ehitise ehitusprojektile;
- EhS § 117 riigikaitse ja julgeolekuasutuse ehitise ning riigipiiri taristu ehitusprojektile.

Nimetatud juhtudel võib eeldada, et kehtivad EhS üldsätted ning määruses sisalduvad nõuded ehitusprojekti koostamiseks.

Analüüsi autorid hindasid üldiselt ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse ning ülalnimetatud eriehitise käsitlevate määruste reguleerimis- ja kohaldamisala. Määrused on kõik eriilmelised ning vajaksid läbivalt revisjoni ning õiguse üldküsimuste kui ka käesoleva analüüsi kontekstis järgmistes küsimustes:

- Segased on eriõigusaktide seosed EhS §-dega 13 ja 14. Käesoleva analüüsi ptk-s 3.3 on kirjeldatud üldnõudeid ehitusprojektile ja selle koostamisele, millest saab lähtuda ka eriehitiste kavandamisel. Nt tuleks eriehitiste regulatsiooni ülevaatamisel hinnata, kas

lähteandmete küsimus on vastavalt EhS üldosale lahendatud, sh tuleb analüüsida, kas piisaks EhS kohaldamisest ning detailsete loetelude esitamine ei ole määruse tasemel vajalik. Seosed EhS üldosaga on olulised ka lubade kontrolliesemete vaates. See tähendab, et eriõigusaktide mahukusest tulenevalt on vastavate ehitiste loamenetlused ja seal kontrollitavad nõuded väga erineva detailsusastmega. Erinõuded võivad olla põhjendatud, kuid nende tegeliku vajaduse peaksid vastava valdkonna ministriumid üle vaatama.

- Eriõigusaktidest viitab ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse kohaldamisele üksnes kinnismälestise ja muinsuskaitsealal asuvaid ehitisi puudutav määrus. Sarnase üldviite lisamine teistesse õigusaktidesse oleks aga samuti vajalik, nt selleks et hilisemalt oleks võimalik ühtlustada EHR-i esitamist, dokumendipõhiselt mõtlemiselt üleminekut teabemudelitele jms üldisi teemasid.
- Esitatavate normide täpsusaste on eriõigusaktides väga erinev. Nt on tee projekteerimismid üldosa mõistes esitatud standardi täpsusastmes. Samas on analoogselt ehitusprojektile esitatavate nõuete määrusele vastav õigusakt vajalik eelkõige loamenetluse kontrollieseme piiritlemiseks. Standardi täpsusastmes nõuete esitamine teenib muid eesmärgi, sh asjaolu, et riik vastutab ise teede ehitamise ja projekteerimise eest.
- Eriõigusaktid sisaldavad haldusmenetlust puudutavaid norme, mis peaksid tulenema seadusest. Menetlusnormid on reeglina n.ö sulgude ette viidavad, mis tähendab, et nende vajalikkuse peavad üle vaatama vastava valdkonna ministriumid. Nt selgitab puurkaevu ja -auke puudutav määrus kooskõlastamise tähendust (§ 3), mis on reguleeritud EhS üldosas loamenetluse sätete juures. Lisaks kordab näiteks puurkaevu ja -augu määrus seadustiku lisades esitatavaid nõudeid teavitus- ja loamenetlusele (§ 12).
- Eriõigusaktide seosed EhS teiste alamaktidega on samuti segased. Erivaldkondades võiks võimalikult suurel määral lähtuda EhS üldosa alusel kehtestatud määrustest.
- Erinormidena peavad alles jääma üksnes valdkonnaspetsiifilised reeglid, mille vajalikkus tuleb samuti üle hinnata halduskoormuse vaates. Nt puurkaevu ja -augu rajamise määrus nõuab, et projekteerija peab koha peal tutvuma kavandatava puurkaevu asukohaga. Küsimus on, kas sellised normid on vajalikud avalik-õiguslikust seisukohast.

Praktikas tekitab enim halduskoormust teatisekohustuslike ehitiste ja vaba ehitustegevuse puhul ehitusprojekti esitamise nõue. Sellest tulenevalt jaguneb analüüsi ülesehitus kolme põhiossa (TK küsimused 3.2.1.1 – 3.2.1.2). Esimeses osas analüüsitakse kas on otstarbeks nõuda koos ehitusteatisega ka ehitusprojekti esitamist määrusega seatud mahus. Teises osas analüüsitakse sama probleemi kasutusteatisega koos esitatava ehitusprojekti projekti vaatevinklist, sh vaba ehitustegevuse kontekstis. Kolmandas osas analüüsitakse sama probleemi vaba ehitustegevuse vaatenurgast (EhS § 35 lg 4). Minimaalse andmemahu osas vt ptk 4.

a) Ehitusteatisega esitatav ehitusprojekt

Ehitusteatis ja ehitusprojekti esitamise kohustus on sätestatud EhS Lisas 1. See on üles ehitatud ühest küljest ehitiste liikidele ning teisest küljest ehitise seonduvale tegevusele. Ehitusprojekti esitamise vajaduse juures selgitatakse, et Lisa 1 koostamisel lähtuti põhimõttest, et juhul kui ehitise ei ole ohtlik ega oma avalikku huvi, kuid ehitamise kohta käiv teave, eelkõige ehitusprojekti sisalduv teave, on avaliku võimu jaoks oluline (nt järelevalve teostamiseks), on

ehitise ehitamisest vajalik teavitada ning teatisele lisada ehitusprojekt.¹¹² Käesolevas peatükis käsitletakse põhimõttelisi küsimusi, mis seonduvad ehitusteatise ja ehitusprojekti esitamisega. Ehitusteatise ja ehitusprojekti seoseid esitatavate andmetega on uuritud ptk-des 4.1.4 ja 4.1.5.

EhS seletuskirja kohaselt on ehitusteatise esitamise eesmärk eelnevalt teavitada pädevat asutust ehitamisest. Teisisõnu vähendada halduskoormust olukordades, kus ehitusloa taotlemine oleks liialt koormav. See võimaldab isikutel vähemohtlikumaid või avaliku huvita ehitisi ehitada ehitusloata, kuid samas võimaldab ka avalikul võimul saada loamenetlusteta teavet ehitatavate ehitiste kohta ning suurendada sel viisil teadlikkust kohaliku omavalitsuse territooriumil olevate ehitiste kohta, mis võimaldaks efektiivsemalt planeerida järelevalvet. Igasugune ehitustegevus peab vastama EhS §-s 11 ja §-s 12 sätestatud nõuetele, st ehitada tuleb ehitusprojekti kohaselt ning selle olemasolu võib pädev asutus nt riikliku järelevalve käigus kontrollida. Kehtiva ehitusprojektile esitatavate nõuete määrase kohaselt ei eristata nõudeid teavitus- ja loakohustusliku ehitise ehitusprojektile.

Kohtupraktika kinnitab, et seadusandja tahe ei olnud eranditult iga ehitustegevuse teostamiseks seada ehitusprojekti koostamise nõue. Vastupidi – teatud juhtudel ei pruugi, lähtuvalt ehitustegevuse iseloomust, olla ehitusprojekti koostamine mõistlik ega vajalik.¹¹³ Ehitusprojekt peab sisaldama nõuetekohaseks ehitamiseks vajalikku teavet ning ehitise olemusest sõltuvalt pole alati nõutav, et ehitusprojekt sisaldaks kõiki määrase §-s 4 loetletud osi.¹¹⁴

Kohtupraktikast on ehitusteatise eesmärk sisustatud mõnevõrra erinevalt. On leitud, et KOV kontrolliese ehitusteatise teavitatuks lugemisel on oluliselt laiem kui pelgalt ehitise ohutuse küsimus.¹¹⁵ Ehitusteatise eesmärk on võimaldada KOVil kontrollida, kas ehitise või ehitamine on nõuetega vastavuses; on olemas vajalikud kooskõlastused ning ehitamine vastab arhitektuurilistele, ehituslikele ja kujunduslikele nõuetele (vt EhS § 36 lg 5 p-d 1-3). Ehk ehitusprojekti, vastavalt ehitamise tegevuse sisule ja ulatusel, peab sisalduma vastav teave ehitise nõuetele vastavuse hindamiseks. Tüüpilised asja (ehitise) omadused, millest tuleb alustada kontrollimist, on asja nimetus/liik, asukoht/paiknemine ning asjaga seonduvad põhiomadused.

KOV saab kontrollida ehitusteatise ja -projekti aktsepteerimisel seda, kas ehitise või ehitamine toob kaasa sellise püsiva negatiivse mõju, mis on üleliia koormav ja mida ei ole võimalik piisavalt leevendada (EhS § 36 lg 6 ja § 44 p 4).¹¹⁶ Kohtupraktikas on leitud, et isikul puudub subjektiivne õigus nõuda, et tema kinnistu väärtus või merevaade üldse ei väheneks ning kolmas isik jäta detailplaneeringu realiseerimata. Samas on tal õigus sellele, et ehitusloa andmise menetluses hinnatakse ja kaalutakse sisuliselt võimalusi, kuidas kaebaja õiguste riive ei oleks ülemäärane.¹¹⁷ Kohtupraktikas leitakse, et kuna sisuliselt on ehitusteatise puhul tegemist ehitusloa lihtsustatud menetlusega, saab selle suhtes kehtida ehitusloa menetlust puudutav kohtupraktika.¹¹⁸

Riigikohus on täiendavalt selgitanud, et ehitusteatise menetluses tuleb pädeval asutusel arvestada ka ehitise ja selle kasutamise mõju teistele isikutele. Kui ehitamisele esitatavate avalik-õiguslike nõuete rikkumine kahjustab naabrite õigusi, tuleb pädeval asutusel algtada täiendav kontroll. See puudutab ka ohtu, et kaasomaniku vara kahjustatakse ehitamise käigus

¹¹² EhS seletuskiri lk 148 viimane lõik, lk 149.

¹¹³ TlnHKo 20.03.2020, 3-19-1430, p 32.1.

¹¹⁴ TlnHKo 14.06.2024, 3-23-1998 p 10.1.

¹¹⁵ TlnHKo 03.06.2021, 3-20-2112, p 15.

¹¹⁶ TlnHKo 14.06.2024, 3-23-1998, p 9.

¹¹⁷ TlnRingKo 22.02.2024, 3-22-1311, p 15.

¹¹⁸ TrtHKo 06.12.2016, 3-16-1530, p 5.

projektis kavandamata kõrvalmõjuna.¹¹⁹ Seega puudutab teavituskohustusliku ehitustegevuse puhul ehitusprojekti esitamise nõue ka kolmandate isikute õigusi või avalikke huve. Kuna ehitusprojekt on teabekogum, et saada aru kavandatavast ehitustegevusest, siis selle esitamise kohustuse kaotamisel tekib küsimus, kust saavad nt naabrid teavet kavandatava tegevuse kohta. Teavituskohustusliku ehitustegevuse puhul rakenduvad analoogia korras EhS § 44 (ja kasutusteatise puhul § 55) sätestatud alused, kus loa andmisest keeldutakse, kui piirnevate kinnisasja omanikele kaasneb ehitise või ehitamisega püsiv negatiivne mõju. Sellise mõju väljaselgitamine peab toimuma lähteandmete kaardistamise raames (vt ptk 3.3). ehitusprotsessist lähtuvaid vajadusi tuleb EhS § 14 lg 1 p 5 kohaselt ehitusprojekti koostamisel arvestada.

Kui pädevale asutusele esitatakse koos ehitusteatisega ehitusprojekt eelprojekti staadiumis, peab eelprojekti kirjeldama kavandatavat ehitist nii arhitektuurilahendusest kui ka tehniliselt sellise detailsusega, et ehitusprojekti oleks võimalik saada piisavat informatsiooni selle kooskõlastamiseks, otsustamiseks ehitusteatise üle. Nõuded ehitusloa taotlemiseks esitatavale ehitusprojektile ning ehitusteatisele lisatavale projektile on sätestatud määruse §-des 13-33.¹²⁰ Teisisõnu on nõuded ehitusloa taotlemiseks esitatavale ehitusprojektile ning ehitusteatisele lisatavale projektile identsed.

Eeltoodu tähendab, et ehitusteatise esitamisega koos esitatakse samas mahus projekt, mis on nõutud ehitusloakohustuslike ehitiste puhul (määruse § 24). Teisisõnu ehitusteatise esitamisel esitatakse ehitusprojekti enda valitud staadiumis, s.o kas eel-, põhi- või tööprojekti, ning olenemata esitatud ehitusprojekti staadiumist, annab pädev asutus ehitusprojektile hinnangu lähtudes eelprojektile esitatavatest ja määruse 3. peatüki nõuetest. Niisiis ei ole õigusaktidega nõutud, et ehitusteatise esitamisel tuleks pädevale asutusele esitada põhiprojekt või tööprojekt, vaid vastupidi – isegi põhi- või tööprojekti esitamisel hindab pädev asutus projekti vastavust üksnes eelprojektile esitatud nõuetele. Seega võib näida, et seatud standard on minimaalne ega ole koormav.

Eelprojekti esitamise nõue ei pruugi siiski olla kooskõlas teatisekohustuse eesmärgiga eelkõige määruhes eelprojektile esitatud nõuete mahukuse tõttu. Eelprojekti esitatakse arhitektuurilahendus, insener-tehniliste lahenduste põhimõtted, asendiplaan, tuleohutuse osa, sisearhitektuuri-, maastikuarhitektuurilahendused ja insener-tehnilised lahendused (vt ka ptk 4.2). Lisaks peab eelprojekt võimaldama määrata ehitise energiatõhusust ja orienteeruvat ehitismaksumust.

Sisuliselt tuleb kehtiva õiguse kohaselt loakohustusliku ehitise, näiteks büroohoone, jalgrattaparkla, kasvuhoone või külalistemaja puhul esitada samas mahus ehitusprojekt. See ei täida ehitusteatise esialgset eesmärki, mis on peamiselt teavitada ehitamisest ja avalikul võimul saada teavet ehitiste kohta. Avalikul võimul tihti ei ole vaja nii detailset infot hindamiseks, kas teatisekohustuslik ehitis ja selle kasutamine avaldab mõju kolmandatele isikutele. Küsimus sellest, kas väliköök või lehtla on ohutu, sh tuleohutu, ei vaja eelprojekti mahus info esitamist. Andmemahu osas vt täpsemalt ptk 4.

Määruse § 24 sisalduv nõue, et ehitusteatise esitamisel kohaldatakse loakohustusliku ehitise ehitusprojektile esitatavaid nõudeid, ei ole ehitusteatisekohustuslike ehitiste puhul põhjendatud, kuna viimased on reeglina väiksema ja lihtsama ulatusega ja konstruktsiooniga ehitised, v.a praktikas näitena toodud korterelamu ümberehitamine. Nende ehitamine ei kujuta endast keerulist tehnilist väljakutset ega saa potentsiaalselt kujutada endast suurt ohtu kolmandatele isikutele. Seda arvestades ei ole eelprojekti koostamisele kuluv aeg ja rahaline ressurss

¹¹⁹ RKHKo 13.12.2018, nr 3- 16-1050, p 12; määrus asjas nr 3-3-1-67-01

¹²⁰ Määruse seletuskiri lk 8 esimene lõik.

proportsioonis eelprojektist saadava kasuga avaliku võimu või kolmandate isikute vaates. Vastupidi – eelprojekti mahus andmete läbitöötamine, sh vormistamise nõuete täitmise kontrollimine on KOVi jaoks täiendav ülesanne, mis võtab samuti aega ja inimressurssi. KOV-ide praktikas tegeleb loa- ja teavituskohustuse küsimustega üldiselt mitu ametnikku, mõnedes kohtades on loodud selle jaoks ka eraldi osakond. KOVid on eraldi välja toonud, et ehitusteatisega esitatava ehitusprojekti menetlemine on tihti pikem kui ehitusloa menetlus. Seda põhjusel, et ehitusteatisel aluseks olevat ehitusprojekti võib koostada igaüks ning tihti tehakse seda puudulikult.

Kuigi valitsusasutused puutuvad peamiselt kokku ehitusloataotluste menetlustega, on neil siiski kogemust ka ehitusteatisete hindamisel. Valitsusasutuste välja toodud probleemid kattuvad KOVide väljatoodud probleemidega. Valitsusasutused selgitasid, et praktikas järgitakse nõuetelevastavuse hindamiseks määruse täitmist üsna punktuaalselt kuivõrd praktikas soovitakse hoida nõuete joont lubade hindamisel, et vältida põhjendamatu erisuste tegemist taotlejatele. Pädevad asutused hindavad ka ehitusteatisete puhul teiste valitsusasutuste kaasamise vajadust.

Praktikas on enim probleeme tekitanud esitatavate dokumentide kvaliteet ja maht (vt ka ptk 4). Ehitusprojekti koostajate motivatsioon ja teadmised varieeruvad oluliselt ning tase on ebaühtlane. Näiteks esitatakse kehtiva õigusraamistikuga mitte kooskõlas olevaid ehitusprojekte s.t mitmed olulised andmed on kooskõlastuse andmise hindamiseks puudu. Probleem on, et mitmeid andmeid ei esitata, sisu ja vormistus on algelised, seletuskirjas ei tooda seoseid teiste rajatistega, asendiplaanid on puudulikud jne. Praktikas esineb sageli probleem, kus esitatud dokumentide sisu ei vasta nende pealkirjale või nimetusele. Näiteks nimetavad taotlejad projekte töö- või põhiprojektiks, kuid sisuliselt täidetakse vaevu eelprojekti nõudeid (palju infot puudu, seletuskiri on üks lehekülg jne).

Erialaliidud pooldavad teatise lihtsustamist, sest täna ei erine ehitusprojekti kohustusega ehitusteatisel menetlus loakohustuslikust menetluse protsessist. Samas ei näe nad võimalust see ära kaotada, sest ehitamisest otseselt või kaudselt mõjutatud isikutel peab olema õigus saada teavet kavandatava ehitustegevuse kohta. Teatisele ehitusprojekti koostamise nõude ärakaotamine vajab analüüsi, kuhu ja milliste kriteeriumite alusel tõmmata piirid teavituse ja loakohustuse vahele. Võimalused ehitusteatisel ja ehitusprojekti olukorra lahendamiseks:

- Tekitada kahe eristamiseks üheselt määratletud kriteeriumid ja eristada vastavalt sellele ehitise projektlahendi dokumentatsiooni sisu;
- Võtta ära erisus § 1 lg 2 p 5 "ümberehitamisele ehitise olulisel rekonstrueerimisel", teha oluline rekonstrueerimine selgelt loakohustuslikuks ja teatis EHR-s vormitaimise põhiseks;
- Kaotada teatis ära. Samas ei saa loobuda kaasamise põhimõttest. Naabril ja seotud osapooltel peab jääma õigus saada teavet ja arvamust avaldada ka lihtsamate ehitustegevuste korral.

Seevastu osade valitsusasutuste praktikas esitatakse neile kohati liiga palju infot, mis omakorda pikendab menetlust. Ehkki määruses ei ole palju infot, võiks koostajale abiks olla standard, mis räägib veel kord staadiumid lahti ning on olnud ettepanekuid etappe täpsemaks kirjutada. Valitsusasutused standardi osas täpsemaid ettepanekuid ei esitanud.

Valitsusasutustele ei ole alati üheselt selge, kuidas tõlgendada EhS Lisa 1 ja EhS-is sätestatud mõisteid, sh mis on ümberehitamine, laiendamine vs uus ehitise või rajatis. See on problemaatiline eelkõige põhjusel, et kui mõisteid tõlgendatakse ebaõigesti, võib see viia ka

ebaõige järelduseni selles osas, kas ehitusprojekti esitamine on vajalik.¹²¹ Valitsusasutused rõhutasid, et lähtuvad praktikas peamiselt sellest, milline mõju teatud tegevusel või ehitisel on ja sellest tulenevalt määratlevad, kas tegevus on ehitusloa- või teatisekohustuslik.

Mõlemal juhul on mõju menetluste ajale – see pikendab menetlusaega kuivõrd on vajalik (ka korduvalt) küsida pöördujalt täiendavat teavet või selgitusi. Esineb ka olukordi, kus täiendava teabe küsimist heidetakse haldusorganile ette ja tõlgendatakse ka nõ kiusamisena. Taotlejate hinnangul ei ole ehitusprojekti nõuetele vastavuse hindamised alati asjakohased ning lihtsamateks menetlusteks peaks olema lihtsam kord. Valitsusasutused on välja toonud, et püüavad lihtsamaid asju kiiremini menetleda, kui see on võimalik. Näiteks kui tegevusel puudub teistele isikutele oluline mõju (nt maakaabelliini paigaldamine teatud juhtudel). Võimalusel menetletakse teatiseid 10 päeva jooksul või kiiremini, kuid see on pigem erand. Osad valitsusasutused tõid välja, et EhSis sätestatud 10-päevane ehitusteatise menetlustähtaeg on liiga lühike kuivõrd see võib sisaldada ka kahte nädalavahetust.

Valitsusasutused üldiselt nõustusid vajadusega menetlusi lihtsustada, eelkõige ei peaks igal väiksemal ja väikese mõjuga ehitisel või rajatisel olema ehitusprojekt nõutav. Küsimus seisneb piiri tõmbamises: kas see peaks olema määratletud teatud ruutmeetrite piiranguga või muu kriteeriumi alus, nagu avalik või naabrite huvi. Valitsusasutuste ootus on, et projekti koostajatele antakse selgemad juhised, mis peaksid tagama kvaliteetsemate projektide esitamise.

Eeltoodust selgub, et ehitusteatise menetlus võiks olla paindlik ja kiire. Eelprojekti mahus ehitusprojekti nõudmine pikendab aga menetlust ja tekitab tarbetut bürokraatiat. Paindlik ja kiire menetlus samas ei tähenda, et KOV ei peaks kontrollima, kas ehitis või ehitamine on nõuetega vastavuses, sh ohutu ja avaldab mõju teistele isikutele. See tähendab, et KOV peab siiski lähtuma EhS § 36 lg-s 5 sätestatud tingimustest ja välistama analoogia korras EhS §-st 44 tulenevad tegevuse keelamise alused.

Kokkuvõttes on ehitusteatise menetlus sama koormav kui ehitusloa menetlus, kuigi selle instrumendi loomise eesmärk oli vastupidine – vähendada halduskoormust olukordades, kus ehitusloa taotlemine oleks liialt koormav. Seetõttu on mõistlik lihtsustada ehitusteatisega esitatavate andmete (ehitusprojekti) sisu ning kaaluda selle piiritlemise võimalusi.

Analüüsi koostaja hinnangul tuleks jätta teatisekohustuslikud ehitised määruse kohaldamisalast välja, sh tunnistada kehtetuks määruse § 24. Küsimus sellest, millega saaks eelprojekti nõuet (§ 24) asendada vajab täiendavat analüüsi. Eeskätt vajab kaardistamist see, mis andmed on ka ehitusteatisekohustusliku ehitise puhul ilmtingimata vajalikud. Seejärel saab kujundada lõpplahenduse. Tegemist ei pruugi olla uue õigusliku instrumendiga, vajalike andmete esitamist saab korraldada ka EHR arenduse abil. Vt täpsemalt vajaliku andmemahu kirjeldust analüüsi ptk-dest 4.1.4 – 4.1.6.

b) Kasutusteatisega esitatav ehitusprojekt

Kasutusteatisega seonduvat reguleerivad EhS §-d 47-49. Kasutusteatise- ja loa ning ehitusprojekti esitamise kohustus on sätestatud EhS lisa 2. Ka see on sarnaselt lisale 1 üles

¹²¹ Näiteks on praktikas problemaatilised tehnovõrkude muudatused (mis on tehnovõrgu ümberehitamine, laiendamine vs uus ehitis ei ole õigusaktidest tulenevalt üheselt selge; kas tehnovõrgu teisele kinnistule pikendamine on laiendamine või ümberehitamine; gaasitorustiku laiendamine on vaba ehitustegevus, kuid tegelikkuses peaks olema suure läbimõõduga gaasitorustiku nihutamine ehitusloakohustuslik ja ehitusprojekti esitamise kohustusega jne). Samuti on problemaatilised kallasrajale ulatuvad piirdeaiad, mis omavad mõju ümberkaudsetele liikujatele. Eraldi toodi välja, et EhS lisa 1 ei ole vesiehitised üheselt defineeritud, sh tiigid ja veehoidlad. Vesiehitiste liigid vajavad ülevaatamist ning vastavavad lisa 1 muudatusettepanekud on varasemalt esitatud Keskkonnaministeeriumile.

ehitatud ühest küljest ehitiste liikidele ning teisest küljest ehitisega seonduvale tegevusele. Määrus seega kohaldub, kui EhS lisa 2 kohaselt tuleb kasutusteatisega koos esitada ehitusprojekt.

Kasutusteatis tuleb esitada, kui ehitis on valmis ja soovitakse asuda kasutama ehitist või selle osa ning sellega seonduvalt on täidetud ehitise kasutamisele esitatavad nõuded (EhS § 47 lg 2). EhS 2015. a jõustunud redaktsiooni väljatöötamisel nenditi, et ehitise kasutamisest teavitamine on Eesti õiguskorras uuenduslik ning selle kohta puudub varasem regulatsioon ning analoogset regulatsiooni ei ole tuvastatud ka võrdlusriikidest.¹²²

Ehitusprojekti esitamise kohustus kasutusteatise puhul tuleneb EhS § 48 lõikest 4, mille kohaselt tuleb EhS lisas 2 nimetatud juhul koos kasutusteatisega esitada ehitusprojekt, mille järgi ehitis ehitati. Norm annab aluse, et EhS lisas on võimalik kehtestada ehitusprojekti esitamise kohustuslikkus.¹²³ Seega ei tule kõikide kasutusteatise puhul ehitusprojekti esitada, vaid üksnes juhul, kui ehitusprojekti esitamise vajadus on markeeritud EhS lisas 2. Lisast 2 nähtub, et kasutusteatise kohustuslike hoonete puhul on ehitusprojekt nõutav eelkõige suurema pindalaga või kõrgete hoonete ümberehitamise või laiendamise puhul.

Ehitusprojekti esitamise nõude kaotamisel tuleb mh hinnata, kas pädeval asutusel on menetluse läbi viimiseks vajalik teave olemas ka ehitusprojektita. Seega kui peaks esinema vajadus kaotada ehitusprojekti esitamise nõue kasutusteatise või kasutusloa puhul on vajalik vastavad muudatused ka EhS asjakohastes sätetes, sh lisas 2. Vt vajaliku andmemahu osas ptk 4.1.6.

Määruse nr 3 (dokumenteering) § 14 lg 1 kohaselt antakse ehitusdokumendid EHRile üle elektrooniliselt hiljemalt koos kasutusteatisega kui koos ehitusteatisega peab esitama ehitusprojekti. Selle kohustuse eesmärgiks on võimaldada pädeval isikul kasutusteatise menetluses ehitise ohutust kontrollida. Määruse nr 3 seletuskirjas on öeldud, et ehitamise dokumenteerimise esmane eesmärk on võimaldada ehitamise nõuetekohasuse ja kvaliteedi tuvastamist, mida tehakse avaliku võimu poolt eelkõige kasutusloa andmisel ja kasutusteatise kontrollimisel. Kasutusloa andja või kasutusteatise saaja peab saama veenduda, et ehitis on ehitusprojekti järgi ehitatud ja ohutu, sealhulgas oleks kasutatud ohutuid materjale ja tooteid, ning hindama muid asjaolusid, mis võisid mõjutada ehitamise ning ehitise ohutust, keskkonnasäästlikkust või asjatundlikkust.

EhS seletuskirja kohaselt on kasutusteatise esitamise eesmärk ehitusteatise esitamise eesmärgiga sarnane. Kasutusteatis asetseb n-ö vaba kasutamise ja kasutusloa vahel ja annab haldusorganile võimaluse saada hõlpsasti teada, milliseid ehitisi on asutud kasutama. Haldusorgan saab seejärel oma riikliku järelevalve ülesandeid paremini planeerida. Eelduslikult peaks osaliselt vabanema loamenetlusele kulutatav ressurss, mistõttu haldusorganitel peaks tekkima paremad võimalused teostada järelevalvet. Kasutusteatis võimaldab isikul teatud aja möödumisel alustada ehitise kasutamist.¹²⁴ Kohtupraktikas on EhS seletuskirjale viidates leitud, et vastava nõude eesmärk on anda pädevale asutusele õigus veenduda kasutatava ehitise ohutuses kooskõlas avalik-õiguslike nõuetega ning teiste isikute õiguste kaitses.¹²⁵ Kasutusteatise menetluses tuleb ehitise nõuetele vastavuse kontrollimisel hinnata ka seda ega ehitis või selle projektikohane kasutamine kahjustaks ebamõistlikult kolmandate isikute õigusi.¹²⁶ Näiteks võib kasutamine kahjustada kolmandate isikute õigusi või avalikke huvisid, kui ehitise tööle hakkamisel on ülemäärane negatiivne mõju (vrld tuulikud ning riigikaitselised ehitised).

¹²² Ehitusseadustiku eelnõu SE 555, seletuskiri, lk 91.

¹²³ Ehitusseadustiku eelnõu SE 555, seletuskiri, lk 93.

¹²⁴ Seletuskiri § 47 lk 91.

¹²⁵ TlnHKO 02.07.2020, 3-19-2197, p-d 29-30.

¹²⁶ RKHKO 20.10.2005, 3-3-1-34-05, p 8.

Sisuliselt jätab määrus lahtiseks selle, mis mahus tuleb esitada kasutusteatisega koos esitatavat ehitusprojekti. Määruse alusdokumendid, eelkõige seletuskiri, seda küsimust ei käsitle. Õiguslikult on segane, kas kasutusteatisega esitatav ehitusprojekt peab vastama määruse 3. ptk-s sätestatud nõuetele, kuna kasutusteatisega esitatava ehitusprojekti kohta puudub määruse §-ga 24 sarnane norm. Sõltuvalt käesoleva analüüsi lõppjäreldustest on kasutusteatisega esitatava ehitusprojekti osas võimalikud erinevad lahendused. Vt täpsemalt ptk 4.1.6.

Määruse tõlgendamisel võib seega jõuda järelduseni, et 3. ptk-s sätestatud nõuded kasutusteatisega esitatavale ehitusprojektile ei kohaldu. Siiski kohalduvad sellisele ehitusprojektile üldised nõuded, sh viitab sellele määruse kohaldamisala säte (määruse § 1 lg 2 p 4). See tähendab, et kasutusteatisega esitatava ehitusprojekti puhul peavad olema kaasas tekstiline ja graafiline projektdokumentatsioon ja muud asjakohased dokumendid ning ehitise tehnilised andmed, mis on nõutud kasutusteatisel esitamisel (määruse § 3).

Praktikas võib see tekitada segadust nii pädevale asutusele, kui ka isikule, sest määrusest otsesõnu ei selgu millistele nõuetele peab selline ehitusprojekt vastama. See ei ole kooskõlas kasutusteatisel loomise eesmärgiga, nii tekib halduskoormust ja bürokraatiat juurde, mitte ei vabane loamenetlusele kulutatav ressurss. Lisaks ebaselgusele ehitusprojektile esitatavate nõuete osas ei ole avalikul võimul tihti vaja nii detailset infot hindamaks, kas teatisekohustusega ehitist saab kasutusele võtta.

Kokkuvõttes on tänapäeval kasutusteatisel menetlus sama koormav kui kasutusloamenetlus. Analüüsi koostajate hinnangul ei peaks kasutusteatisega koos esitatavale ehitusprojektile määrus kohalduma. Ehitusprojekti nõudmisest loobumine ei tähenda siiski, et KOV ei kontrolli, kas ehitist või selle kasutamine on nõuetega vastavuses, sh ohutu. Vajalike andmete esitamiseks tuleb sarnaselt eelmistest peatükkides toodule luua spetsiaalne vorm, mis võimaldaks koguda vajalikke andmeid, kuid samas vabastaks isikut ehitusprojekti koostamise kohustusest. Vt täpsemalt ptk-d 4.1.6.

c) Ehitusprojektile esitatavad nõuded vaba ehitustegevuse puhul

EhS lähtub arusaamast, et ehitamise mõiste on lai (vt EhS § 4), kuid kogu ehitamisena käsitatav tegevus ei vaja pädeva asutuse luba ega isegi pädeva asutuse eelnevat teavitamist.¹²⁷ Ehitustegevust, mille puhul ei ole vajalik esitada ehitusluba või ehitusteatisel nimetatakse vabaks ehitustegevuseks. Seadusandja on sisuliselt otsustanud, et ei vaja teavet vaba ehitustegevuse kohta. KOVide arvates peaks vaba ehitustegevus olema selgelt defineeritud, mitte mitmeti mõistetavana tabelis paiknema. Soovitakse vaba ehitustegevuse täpsustamist ka selles osas, et ehitada tuleb siiski ehitusprojekti alusel.

Vaba ehitustegevus ei tähenda siiski, et ehitamisele ja ehitistele nõuded ei kohaldu. Vastava ehitise osas tuleb järgida üldisi ehitistele ja ehitamisele esitatavaid põhimõtteid¹²⁸ ning mitte üksnes EhS-ist tulenevatele nõuetele, vaid ka teistest õigusaktidest tulenevatele keeldudele, nt looduskaitseadusest tulenevatele keeldudele¹²⁹. Vaba ehitustegevuse üle teostatakse riiklikku järelevalvet EhS § 130 jj alusel, kus uuritakse samuti igasugust teavet ehitustegevuse õiguspärasuse osas, nt planeeringutele vastavust.

Erialaliitudega arutelul toodi välja, et vaba ehitustegevus on kohati problemaatiline ning nende vaates on ebaselge ka see, kas teatise või loamenetlus võiks olla vajalik näiteks andmete kogumiseks. St erialaliitude hinnangul võiksid siiski olla olemas andmed ehitiste kohta, mida

¹²⁷ TlnRnKo 26.06.2020, 3-19-1430, p 12.

¹²⁸ EhS seletuskiri lk 149 viimane lõik.

¹²⁹ Vt nt TlnRnKo 26.06.2020, 3-19-1430, p 24.

täna käsitletakse vaba ehitustegevusena. Kuigi kehtiv õigus näeb ette, et tuleb ehitada ehitusprojekti alusel ning seda ka sel juhul kui KOVile seda kooskõlastamiseks ei esita, toimub praktikas suur osa ehitamist siiski „niisama“. Seda möönsid ka valitsusasutused, tuues eraldi välja, et alla 20 m² hooned, mida saab ehitada vabalt, on problemaatilised, sest tuleohutuspõhiseid sageli rikutakse. Teisalt puudub valitsusasutustel ressursid väikehoonete nõuetelevastavuse kontrollimiseks.

Erandlikult võib pädev asutus EhS § 35 lg 4 alusel nõuda ehitusteatise esitamist ka ehitise kohta, mis ei sisaldu EhS lisas 1. Pädev asutus peab EhS § 35 lg 4 rakendamisel kaaluma ehitise ohtlikkust, mõju avalikule ruumile ja isikute õigustele ning võrdlema seda EhS lisas 1 sisalduvate sarnaste näitajatega. Samuti võib esineda avalik huvi koguda ehitiste kohta teatavaid andmeid. Suunised selliste ehitiste täiendavaks kontrolliks KOV asukohast või eripäradest tulenevalt saab anda nt üldplaneeringus.

EhS § 35 lg 4 ei sätesta otsesõnu KOVi õigust nõuda koos ehitusteatisega ka ehitusprojekti esitamist. Samas võib ehitise ohtlikkuse, mõju avalikule ruumile ja isikute õigustele hindamine olla ilma ehitusprojektita raskendatud. Loogilise tõlgenduse põhjal võib järeldada, et seadusandja sooviks oli tõenäoliselt jätta selles küsimuses KOVile kaalutusõigus. Samas on see küsimus ebaselge, kuna vastavat alust ei ole ette nähtud ehitusprojektile esitatavate nõuete määramise kohaldamisalas (vt ptk 3.5.1).

See tähendab, et ka vaba ehitustegevuse puhul ei ole välistatud, et nõutakse ehitusprojekti samas mahus nagu ehitusloakohustuslike ehitiste puhul. Praktikas tähendab see, et kohati on ka vaba ehitustegevus sama koormav kui ehitusloamenetlus. See tekitab halduskoormust ja on vastuolus esialgse eesmärgiga vaba ehitustegevuse kohta teavet mitte koguda. Analüüsi autorite hinnangul peavad kaalutusõigust andvad sätted jääma seadustikku alles, kuna ehitiste ja ehitamise liike on erinevaid ning kõiki elulisi juhtumeid ei ole võimalik ette näha. Ehitised, mida praktikas määratakse korduvalt teavitus- või loakohustuse alla, tuleks lisada teavitus- ja loamenetluse tabelisse (nt elektriliinid alla 35 kV). Käesoleva analüüsi kontekstis tuleks eristada loa- või teavitushaldustes esitatavat andmemahutust ning teavitushaldustuse määramisel piirata pädeva asutuse kaalutusõigust andmemahule vastavalt. Nt viisil, et teavitushaldustuse määramisel saab nõuda üksnes andmete vormi esitamist.

Eelnevat analüüsi arvesse võttes, kui ehitusteatisekohustusliku ehitise puhul ei ole eelprojekti mahus andmete nõudmine põhjendatud, ei saa samasugune nõue olla põhjendatud ka vaba ehitustegevuse puhul. See on seotud vaba ehitustegevuse lihtsa ja väikse iseloomuga, mille puhul ei täidaks andmete kogumine ja projekti koostamine mistahes eesmärgi. Sellistel ehitistel on reeglina kõige väiksem mõju, mistõttu andmete edastamisele ja projekti koostamisele kuuluv ajaline ja rahaline kulu ei ole põhjendatud võrreldes ehitisest tuleneva potentsiaalse mõjuga.

Kohtupraktikast siiski selgub, et teatud juhtudel võib ka vaba ehitustegevuse puhul ehitusteatise nõudmine põhjendatud olla. EhS § 35 lg 4 osas puudub Riigikohtu praktika, kuid esineb ringkonnakohtupraktikat ja halduskohtupraktikat.

Kohtupraktikas on leitud, et näiteks järgmistel juhtudel võib olla ehitusteatise esitamise nõudmine põhjendatud:

- 1. Juurdepääsuga seotud küsimused, nagu piirdeaia või tõkkepuu paigaldamine.** Ringkonnakohtus leidis, et kaevetööde mõiste sisustamisel saab arvestada varasemat praktikat. Näiteks ei ole eraisiku kinnistul piirdeaia rajamiseks sügavamate kui 30 cm kaevetööde puhul ehitusteatist ja -projekti vaja, kui kinnistul ei asu kolmandatele isikutele kuuluvaid tehnovõrke. Sellisel juhul on kaeveloa eesmärk vältida tehnovõrkude kahjustamist või omavolilist ümberpaigutamist. Kuna antud kaasuses selliseid asjaolusid ei esinenud, ei olnud alust tegevust käsitleda kaevetöödena ning selle

alusel ehitusteatise ja -projekti nõudmine ei olnud põhjendatud. Siiski leidis kohus, et piirdeaia rajamine avalikule veekogule ligipääsu piiramiseks võib mõju omada avalikule ruumile ja isikute õigusele. Kui detailplaneeringuga reguleeritakse avaliku rannaga piirneva kinnistu ehitusõigust, on kinnistule piirdeaia rajamise näol tegemist muu hulgas avalikku ruumi ja teiste isikute õigusi puudutava küsimusega, kuna küsimus seondub avalikule veekogule juurdepääsuga, mis tähendab, et teatise esitamise nõudmine on vajalik.¹³⁰ Tõkkepuu paigaldamise kaasuses ringkonnakohus leidis, et vaidlusalune tänav kui erakinnistu, millel asub eratee, on üks osa pikemast tänavast, kus ääres asuvad elamud ning seda kasutatakse liiklemiseks. Kõnealune eratee asub munitsipaalomandis olevate teede vahel, moodustades seeläbi liiklemiseks mõeldud ühe tervikliku tee. Seetõttu tõkkepuu kui rajatise paigutamine vaidlusalusesse asukohta võib avaldada sellist mõju avalikule ruumile ja isikute õigustele, mis annab aluse nõuda selle kohta ehitusteatist ja –projekti.¹³¹

2. **Seinade eemaldamisega seotud ehitustööd.** Kohtupraktikas on leitud, et pädeval asutusel on õigus nõuda ehitusteatise esitamist ka ohutuse põhimõttest tulenevalt s.t sõltumata EhS lisast 1, kui edasise ehitamisega esineb oht inimeste elule ja tervisele. Nii oli see näiteks puitmajas paikneva korteri ümberehitustöödel, kus võeti maha osad seinad, kuid hoone vahelae talad olid läbi vajunud ja põrand vetrus.¹³²
3. **Väikehooned, mis võivad puurkaevu sanitaarkaitseala mõjutada.** Nii võib põhjendatud juhul kohalik omavalitsus nõuda ehitusteatist ka kinnistule püstitatud ehitiste osas, milleks on aiamaja, WC ja kuur, mille ehitisealune pind on kuni 20 m² ja need on kuni 5 m kõrged, kuid mis võivad avaldada mõju teise isikule kuuluva puurkaevu sanitaarkaitsealale.¹³³

Vaba ehitustegevuse puhul ei vaja seadusandja hinnangul KOV infot ka vaba ehitustegevuse kasutamise kohta. Erandlikult on EhS § 47 lg 5 kohaselt pädeval asutusel põhjendatud juhul õigus nõuda kasutusteatise esitamist ehitise kohta, mis ei sisaldu EhS lisas 2. Kasutusteatise esitamist võib nõuda, kaaludes ehitise ohtlikkust, mõju avalikule ruumile ja isikute õigustele ning võrreldes seda käesoleva seadustiku lisas 2 sisalduvate sarnaste näitajatega.

EhS § 47 lg 5 ei sätesta otsesõnu KOVi õigust nõuda koos kasutusteatisega ka ehitusprojekti esitamist. Samas võib ehitise ohtlikkuse, mõju avalikule ruumile ja isikute õigustele hindamine olla ilma ehitusprojektita raskendatud. Seadusandja sooviks oli tõenäoliselt jätta selles küsimuses KOVile kaalutlusõigus. Kaalutlusõigus määrab seega kehtiva õiguse kohaselt, kas tuleb esitada määruse nõuetele vastav projekt. See tekitab halduskoormust ja on vastuolus esialgse eesmärgiga vaba ehitustegevuse kohta teavet mitte koguda.

EhS 47 lg 5 rakendamisel ei ole põhjendatud kasutusteatisega koos ehitusprojekti nõudmine. Selles osas tuleks lähtuda samast ettepanekust nagu on tehtud eelnevalt ehitusteatisekohustuslikke ehitiste puhul ja lahendada vajalikke andmete kogumist vormi täitmise, mitte ehitusprojekti esitamise kaudu. Kui KOV leiab, et ehitusprojekt on siiski vajalik, on otstarbekam kasutusloamenetluse algatamine EhS § 50 lg 2 alusel.

Kohtupraktikasse jõudnud juhtumite asjakohasust kinnitab ka valitsusasutuste rakenduspraktika. Valitsusasutused on arvamusel, et teatud vaba ehitustegevuse raames tekib teave, mille olemasolu on avalikes huvides, kuid mida täna alati ei koguta. Näiteks on sageli puudulikud maa-aluste tehnovõrkude andmed. Leiti, et ka vaba ehitustegevuse korral peaks olema teada, mis maa-aluses maailmas toimub, vastasel juhul on see võrke täis, millest keegi ei

¹³⁰ TlnRingKo 29.01.2021, 3-20-606, p 15.2, 15.3.

¹³¹ TlnHKo 30.04.2021, 3-20-913, p 21.

¹³² TlnRingKo 31.03.2023, 3-21-994, p 11.5.

¹³³ TlnRingKo 28.03.2023, 3-21-752, p-d 21.5-21.6.

tea. Seega leiavad valitsusasutused, et maa-aluste võrkude puhul võib olla oluline vaba ehitustegevuse põhimõtet muuta, selleks et saada teavet ehitatud võrkude asukoha kohta.

Valitsusasutused on seisukohal, et probleemid on ka korterelamute sisesed ümberehitustööd, eelkõige mittekandvate seinte mahavõtmised või ehitamised, mis mh mõjutavad ruumide arvu või korteri pindala. Kohtupraktika näitab, et sarnane probleem esineb ka ilma ehitusprojektita ümber ehitatud torude ja kommunikatsioonidega seoses. Ka vabaehitustegevuse korral peaks olema teada, mis seinte sees toimub, kuna see võib põhjustada kolmandatele isikutele kahju.¹³⁴ Mitu KOVi on samuti teinud ettepaneku korterelamute ümberehitamine muuta loakohustuslikuks.

Rakenduspraktika ja kohtupraktika kokkuvõttes saab järeldada, et KOVi võib esineda vajadus teatud andmete järele ka vaba ehitustegevuse puhul. EhS 35 lg 4 rakendamisel ei ole siiski põhjendatud ehitusteatisega koos ehitusprojekti nõudmine. Selles osas tuleks lähtuda samast ettepanekust nagu on tehtud eelmises ptk-s ehitusteatisekohustuslikke ehitiste puhul ja lahendada vajalikke andmete kogumist vormi täitmise, mitte eelprojekti esitamise kaudu (vt ptk 4.1.4 vorme puudutav osa). Kui KOV leiab, et ehitusprojekt on siiski vajalik, on otstarbekam ehitusloamenetluse algatamine EhS § 38 lg 3 alusel.

3.6 Ehitusprojekti muutmine ning selle seosed teavitus-ja loamenetlusega, andmete kustutamine, parandamine ja täiendamine

Ehitusprojekti muutmine on sätestatud eelkõige EhS § 46 lg-s 1 ja määruse §-s 12. Küll aga ei ole õigusaktides täpselt määratletud, millised ehitusprojekti muudatused hõlmavad ehitusloa muutmist – tegemist on hinnangulise otsusega. Kasutusloa andmisest keeldumise alustest saab järeldada, et ehitusloa on vaja muuta üksnes olulise muudatuse korral (EhS § 55 p 5). Kohtupraktikast lähtuvalt tuleb hinnata ka mõju kolmandatele isikutele, näiteks ei ole tuulikutüübi muutmine õigusvastane, kui sellega ei kahjustata avalikku huvi või kolmandate isikute õigusi ning planeeringust ei nähtu selgelt selle kehtestaja tahe määrata seadme tüüp kindlaks õiguslikult siduvana.¹³⁵ Seega on teabekoosseisu ja mahu osas küsimus ka ehitusprojekti muutmise või täpsustamise teabemahu reguleerimises.

3.6.1 Ehitusprojekti muutmiseks peab esinema oluline muudatus

Ehitusprojekti muutmise seisukohalt on oluline mõista, mis on oluline muudatus. Lähtudes olulise muudatuse määratlemisel seadusest, tuleb esmajoones pöörduda EhS § 4 lg 3 ja § 46 lg 1 juurde. Mõlemad sätted aitavad analüüsida, kas ehitusprojektis tehtav muudatus kvalifitseerub oluliseks või mitte, erinevusega selles osas, et § 4 lg 3 keskendub ehitise ümberehitamisele ning § 46 lg 1 konkreetsematele tunnustele, mis annavad aluse oluliste muudatuste tõttu ehitusloa kehtetuks tunnistamiseks. Küll aga on mõlemas sättes kirjeldatud, et tehniliste andmete, sh tööparameetrite ja energiatõhususe muutmine, samuti hoone kasutusotstarve ja sellele vastavate nõuete muutmine on oluline muudatus.

Sätteid eraldi vaadates on järgnevalt välja toodud, mis kvalifitseerub seadusandja arvates ehitise oluliseks muudatuseks. EhS § 4 lg-s 3 on seadusandja olulise muudatusena ette näinud järgneva:

1. hoone piirdekonstruksioonide muutmine;
2. hoone kande- ja jäigastavate konstruksioonide muutmine ja asendamine;

¹³⁴ Vt nt HarjuMKo 22.05.2015, 2-14-57717.

¹³⁵ RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 29.

3. tehnosüsteemi paigaldamine, muutmine või lammutamine, mis muudab ehitise omadusi, sealhulgas välisilmet;
4. ehitise tööparameetrite või kasutatava tehnoloogia oluline muutmine;
5. ehitise kasutusotstarbele vastavate nõuetega kooskõlastamise tarbeks ümberehitamine;
6. osaliselt või täielikult hävinud ehitise taastamine.

EhS § 4 lg-s 3 käsitletud olulise muudatuse mõistet on analüüsinud ka Õiguskantsler. Nimelt tuleb iga konkreetse situatsiooni puhul muudatust eraldi hinnata. Kui muudatus ei too kaasa teiste isikute õiguste püsivat ja negatiivset õiguste riivet või asjasse ei puutu kaalukad avalikud huvid, ei ole tegemist olulise muudatusega.¹³⁶

EhS § 46 lg 1 p 1 alusel (koostoimes EhS § 36 lg-ga 6) tunnistab pädev asutus ehitusloa kehtetuks, kui ehitusloa taotlemise aluseks olnud ehitusprojekti muudetakse selliselt, et ehitise olulised tingimused muutuvad märgatavalt, näiteks ehitise tuleohutus, energiatõhusus, kasutamise otstarve, mõjuvad koormused või ehitusloas märgitud muud olulised tehnilised näitajad. Toetudes lisaks seadustiku seletuskirjale,¹³⁷ põhineb ehitusloa kui haldusakti kehtetuks tunnistamise regulatsioon HMS §-l 64. Seetõttu kohaldatakse kõnealust sätet ka ehitusloa muutmisele ja selle kehtivuse peatamisele (HMS § 64 lg 1). Haldusakti kehtetuks tunnistamisega sarnane mõju on ka haldusakti muutmisel, ka muutmine võib rikkuda õiguspärasest ootust. Seetõttu kehtivad kehtetuks tunnistamise sätted muutmise, samuti haldusakti osa kehtetuks tunnistamise suhtes, kui see on kooskõlas muutmise olemusega konkreetsel juhtumil. Haldusmenetluse kontekstis räägitakse haldusakti muutmisest siis, kui see jääb haldusakti regulatsiooni piiridesse ehk antud juhul ehitusprojekti reguleerimises ei ole tervikuna muutunud.

Viidates peatüki algusele, on EhS § 46 seotud ka EhS §-ga 55. Nimelt ei ole õigusaktides selgelt sätestatud, milline muudatus täpsemalt nõuab ehitusloa muutmist ja seetõttu on oluline roll kohalike omavalitsuste kaalutusotsustel, milleks annab pädevuse just § 55 p 5. Paragrahv 55 käsitleb kasutusloa andmisest keeldumise aluseid, mis üldjuhul tulevad kõne alla siis, kui ehitise ei ole ehitusloa alusel ehitatud, st tegu on oluliste muudatustega, ning seetõttu ei saa seda näiteks ettenähtud otstarbel kasutada. Kehtiva õiguse kohaselt tuleb kasutusloa dokumentatsioonina esitada kogu terviklik ehitamise aluseks olnud projektdokumentatsioon. Juhul, kui tegelikele töödele vastav projektdokumentatsioon ei vasta ehitusloa aluseks olnud dokumentidele, tuleb esitada „muudatusprojekt“, mis kajastab tegelikku olukorda.

Siinkohal tuleb esile tõsta, et sõna „muudatusprojekt“ ei ole asjakohane, kuivõrd projekteeritakse ehitisi, mitte muudatusi. Kui tegemist on väiksemate kõrvalekalletega ehitusloast või muudest alusdokumentidest, mis ei riiva kolmandate isikute õiguseid või avalikke huve, ei tohiks need olla kasutusloa andmisest keeldumise aluseks, st neid saab tõlgendada väheoluliste muudatustena. Ka positiivne muudatus võib kaasa tuua mõjusid ehitusprojekti teistele osadele. Näiteks rohkemate päikesepaneelide paigaldamisel muutub energiatõhusus paremaks, ent samal ajal muudab see oluliselt kandekonstruktsioone.

Seega ei saa seadusega sätestada, et positiivse muudatuse korral saab asja lihtsamalt menetleda. Oluline on jätta otsustusruum hindamaks, kas ühest küljest positiivne muudatus võib kaasa tuua teisest küljest negatiivse muudatuse. Kasutusloa eelnõu (taotlus) tuleb kooskõlastada pädevate asutustega ning kooskõlastusringi raames saavad teised haldusorganid anda hinnangu muudatuse olulisusele ja mõjule, sh hinnata EhS § 55 sätestatud aluste esinemist. Väheoluliste

¹³⁶ Õiguskantsleri 27.10.2020 seisukoht nr 7-5/201626/2005775 “Soovitused ehitusteatise menetluse korraldamise muutmiseks Tallinnas”.

¹³⁷ Ehitusseadustiku SE 555 seletuskiri, lk 89-90.

muudatuste osas, mis omavad suuresti tähtsust eraõiguslikes suhetes on mõistlik esitada andmete esitamise teatisega vajalikud materjalid otse EHRi, muudel juhtudel (mis ei ole EhS § 46 lg-s 1) esitada väheolulised muudatused kasutusteatises või -loamenetluses. Igal juhul peab pädev asutus EhS § 55 alusel hindama, kas ehitusprotsessis tehtud lihtsamad muudatused võivad tuua kaasa kasutusloa andmisest keeldumise. Selleks, et anda rohkem paindlikkust muudatuste aktsepteerimiseks kasutusloa menetluses ning järgida Riigikohtu praktikast tulenevaid juhiseid, võib kaaluda EhS § 55 sissejuhatava lause muutmist kaalutusõigust andvaks (*Pädev asutus võib kasutusloa andmisest keelduda, kui: ...*).

Ehitusprotsessis, kus detailid selguvad sageli alles ehituse käigus on muudatused võrreldes algse ehitusloaga paratamatud. Kuna ehitusluba väljastatakse eelprojekti alusel, ei pea näiteks akende või varikatuste täpsed lahendused olema selles etapis lõplikult kindlaks määratud. HMS-st tulenevalt on pädeval asutusel kohustus küsida selgitusi ja anda tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks, lähtudes hea halduse põhimõttest. Muudatused, mis ei ohusta turvalisust ega mõjuta kolmandate isikute õigusi, ei tohiks kaasa tuua kasutusloa andmisest keeldumist. Riigikohus on rõhutanud, et väiksemad kõrvalekalded ei tohiks viia kasutusloa andmisest keeldumiseni, kui need ei riiva avalikke huve ega kellegi õigusi. Sellistel juhtudel on pädeval asutusel kaalutusruum otsuste tegemisel, hinnates muudatuste olulisust ja nende mõju. KOV peaks igal juhul hindama vormivabaduse ja otstarbekuse põhimõtet. Analüüsi autorid leiavad eelnevale tuginedes, et lõputult ei ole mõistlik muutmist lihtsustada, vaid on põhjendatud kohustuse ära võtmine, kui muudatused ei teeni avalikke huve või kellegi õiguste kaitset. Liigne lihtsustamine võib viia olukorrani, kus tehtavate muudatuste üle puudub kontroll.

Määrus ei reguleeri olukordi, kus ehitusprojekti muudetakse peale kasutusloa saamist. Riigikohus on öelnud, et kasutusluba on KOVi või riigi nõusolek, et valminud ehitise või selle osa vastab ehitisele ettenähtud nõuetele ja seda võib kasutada vastavalt kavandatud kasutamise otstarbele. Seega fikseerib ehitise valmimist sellele väljastatud kasutusluba.¹³⁸ Küll aga, kui ehitusprojekti muudetakse selliselt, et see toob kaasa teavitus- või loakohustusliku tegevuse, on selge, et tuleb esitada teatis või taotleda ehitusluba. Kui muudatus toimub vaba ehitustegevuse raames, on küsimus, kas muutunud olukord peab EHRis kajastuma.

Menetluse valik on pädeva asutuse kaalutus, milleks annab õiguse eelmainitud EhS § 55. Kasutusloa menetlus ja riikliku järelevalve menetlus on oma olemuselt erinevad ja seetõttu on erinevad ka nende puhul kasutatavad meetmed. Oluline on, et riikliku järelevalve menetluses võib kasutada põhiõiguseid riivavaid meetmeid, mis kahtlemata on inimesele ebamugav. Kasutusloa menetluses KorS-ist tulenevad meetmed ei kohaldu.

Kui seaduse algne eesmärk oli, et ehitusloast nõ mööda ehitatud ehitise tuleb uues menetluses reaalse olukorraga vastavusse viia, oleks mõistuspärane eeldada, et detailplaneeringule mittevastava ehitusloa andmisest keeldutakse ning isik suunatakse vajadusel detailplaneeringut (osaliselt) muutma. Kuigi vaidlustes on leitud, et ehitusload on õigusvastased ning seetõttu on ka kasutusload tühistatud, otsitakse jätkuvalt lahendust ebaseaduslike ehitiste säilitamiseks olemasoleval kujul. Tekib küsimus, miks põlistatakse praktikat, kus ebaseaduslik ehitamine (üle etteantud suuruste) on ärimudeli osa. Seetõttu on soovitatav ehitusloa muutmine mingil viisil võimaldada, et kummutada arvamus, justkui ei tooks ebaseaduslik ehitamine ühtegi õiguslikku tagajärge kaasa, kuivõrd EHR isegi ei võimalda muutmist.¹³⁹ Ehitusloa muutmine praktikas ei ole aga tavapärane protsess. Menetlust ja sellega seonduvaid küsimusi tuleks selgitada ja soodustada või alternatiivselt selgitada, et ehitusluba ei pea muutma, aga kasutusloa raames tuleb teha vastavaid toiminguid, et asi vastaks nõuetele. Analüüsi autorite hinnangutel

¹³⁸ RKHKo 30.11.2019, 3-3-1-63-10, p 18-21.

¹³⁹ Mikli, S. Kaalutusruum kasutusloa andmisest keeldumisel. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas 3-17-1398. Juridica 2017/10. Lk 731.

ei vaja õigusaktid muutmist, kuna normid, sh menetlus, on paigas. Vaja oleks praktilisi juhiseid või selgitusi, kuidas muutmisi läbi viia, näiteks EHRis menetleda.

Kohtupraktikast tulenevad EhS § 46 lg 1 rakendamise osas näiteks järgmised seisukohad:

1. kaitsekihi paksuse muutmist ei loeta oluliseks muudatuseks, kuivõrd jäätmematerjali omadused võimaldavad looduslikku maavara asendada;¹⁴⁰
2. tulenevalt sellest, et hoone kõrgus jäi samaks ning põhjapindala veidi vähenes, kuid ühe korruse asemel ehitati kaks korrust, ei saa asuda seisukohale, et tegemist oleks niivõrd olulise muudatusega, millisel juhul oleks tulnud tingimata muuta ehitusluba. Kohus põhjendas, et ehitusluba tuleb vaadata koos selle aluseks oleva ehitusprojektiga. Kuivõrd ehitusprojektist nähtus, et juba algselt oli kavandatud kaks korrust, ei ole kõnealune muudatus oluline;¹⁴¹
3. kohus leidis, et hoone absoluutkõrguse tõstmine 49 cm võrra on ehitise olulise tingimuse muutmine, kuivõrd see omab tähtsust naaberkinnisasjade omanike ja kasutajate jaoks. Ehitusloa menetluses tuleb kohtu hinnangul tasakaalustada ehitamisest huvitatud isiku ja naaberkinnisasjade omanike huvid;¹⁴²
4. kuivõrd suletud brutopinna marginaalne muutmine ei saa kuidagi kaebajate õigusi kahjustada, ei ole tegemist ka sellise muudatusega ehitise tehnilistes näitajates, mida pidada oluliseks muudatuseks. Eelkõige tuleb lähtuda detailplaneeringus lubatud mahust;¹⁴³
5. olulise muudatuse hindamisel tuleb silmas pidada, kas see mõjutab kaebajate õigust muudatusi vaidlustada ning kas muudatused toovad kaasa negatiivse mõju. Kohus lisas, et EhS mõte ei saa olla selles, et puudutatud isikud jäetakse ilma võimalusest nende õigusi riivavaid lisandunud tegevusi vaidlustada, kuna need muudatused moodustavad kogu projektist vaid väikse osa. Kuna ehitusluba on kohaliku omavalitsuse nõusolek ehitusprojekti järgi ehitamiseks, siis peavad ka projekti muudatused olema puudutatud isikute poolt vaidlustatavad.¹⁴⁴

3.6.2 Muudatusprojekti esitamise regulatsioon määruses

Lisaks eeltoodule, on olulise muudatuse seisukohalt tähtis ka ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse § 12. Kui seadustik kohaldub olukorrale, kus uue ehitusloa taotlemine on vajalik, siis määrus tuleb kõne alla juhtudel, kus uut ehitusluba vaja ei ole. Määruse § 12 lg 1 sätestab, et ehitusprojekti muutmist kohaldatakse üksnes sellisele ehitusprojekti muudatusele, mille puhul muudatuse ulatusest, iseloomust või mahust tulenevalt ei pea taotlema uut ehitusluba või esitama uut ehitusteatist. Lähtuvalt seletuskirjast,¹⁴⁵ koostatakse ehitusprojekti muudatus, kui ehitamise käigus tekib vajadus muuta ehitise, selle osa või tehnosüsteemi kohta ehitusprojektis toodud tehnilisi lahendusi. Ehitusprotsessi käigus on loomulik, et ette võib tulla muutmist vajavaid aspekte, kuid muudatuste alla kuuluvad vaid ehitusprojekti võimalike vigade ja ebatäpsuste tegelemine ning operatiivselt üleskerkinud ehitustehniliste probleemide lahendamine. Ka nende osas tuleb koostada täiendav seletuskiri, milles on välja toodud uue lahenduse põhjendused ja võimalikud mõjud.

¹⁴⁰ TlnHKO 23.02.2022, 3-21-697, p 11.

¹⁴¹ TlnHKO 07.07.2020, 3-19-2334, p 9.1.

¹⁴² TlnRKm 23.04.2024, 3-23-2386, p 27.

¹⁴³ TlnHKO 02.02.2023, 3-17-2591, p 14.2.

¹⁴⁴ TlnHKO 15.04.2020, 3-19-1549, p 16.3.

¹⁴⁵ Määruse seletuskiri, lk 11.

Seega ei saa rääkida muudatusprojektist olukorras, kus parandusi tehakse ehitise oluliste tehniliste tingimuste osas. Küll aga tuleb tähele panna, et võrreldes EhS § 46 lg 1 loeteluga, ei loetle määrus, mis on oluline muudatus või mitte, vaid kuidas muudatust käsitleda. Kohtupraktikast tulenevad määruise § 12 osas näiteks järgmised seisukohad:

1. määruise § 12 ei kohaldu olukorras, kus ehitisaluse pinna muutus on suur - paikvaatlusega tuvastati, et ehitusprojektis on ehitise läänepoolse garaažiosa pikkus ette nähtud 6 m, kuid ehitatava ehitise garaažiosa on pikkusega 8,59 m. Samuti on võrreldes kinnitatud ehitusprojektiga pikemaks ja kõrgemaks ehitatud väikeplokkidest tugisein;¹⁴⁶
2. hoone kõrguse ja ehitisealuse pinna muutmine on oluline muudatus.¹⁴⁷

Õiguskantsler avaldas määruise § 12 osas arvamust ning leidis, et tõesti on piir ehitusloa muudatust nõudvate muutuste korral hääline ja põhineb suuresti hinnangutel. Siiski tuleb iga juhtumit hinnata selle asjaoludest lähtuvalt. Kui on sobivad ja piisavad põhjendused, võib kohalik omavalitsus asuda seisukohale ja leida, et tegemist on olulise muudatusega, mis toob kaasa ehitusloa muutmise. Õiguskantsler rõhutas, et kõik olulised muudatused ei pea tingimata kaasa tooma ehitusloa muutmise kohustust, kui tegemist oleks antud asjaolude pinnalt ebaproportsionaalse nõudega. Näiteks oleks ebaproportsionaalne olulise muudatusena käsitleda oma tarbeks hoone katusele paigaldatud päikesepaneelid. Olgugi et need muudavad hoone välisilmet ja elektrienergia edastust, seisneb muudatuse mõju üksnes hoone kasutamise kulutustes, mitte hoone omadustes.¹⁴⁸

Kokkuvõttes on ehitusloa peatamine oma olemuselt koormav ning vastav otsus ei tohi sündida kergekäeliselt. Arvestama peab meetme sobivuse ja vajalikkusega eesmärgi saavutamisel, millest tulenevalt on ehitusloa peatamine põhjendatud vaid juhtudel, mil ei leidu muid vahendeid loa peatamise eesmärgi saavutamiseks. Isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustamisel tuleb lisaks proportsionaalsuse põhimõttele kaaluda, kas selle tagajärjel säilivad avalikkuse ja kolmandate isikute huvid.¹⁴⁹ Seda enam tekitab praktikas probleeme ebatäpne määratlus selles osas, millal on tegemist piisavalt suureulatusliku ehitusprojekti muutmisega, et vajalik on uue ehitusloa taotlemine.

3.6.3 Ehitusprojekti muutmine KOVide, erialaliitude ja valitsusasutuste praktikas

Ehitusprojekti muutmise osas lähtub enamus KOVe seaduses ja määruises loetletud tegevustest. Küll aga nähakse loetelu liiga üldisena, mis tähendab, et sisuliselt jääb ikkagi ametnikule vastutus hindamaks iga konkreetse muudatuse puhul, kas tegemist on olulise muudatusega või mitte. Selliselt võib tekkida taotleja ja menetleja vahel eriarvamusi. KOVid andsid küsitluses hinnangu, et loetelu peaks täiendama ka ajalise ning kooskõlastamise aspekti osas – kui ehitusprojekti muudatuse vajadus tekib pärast ehitusloa väljastamist, aga enne ehitamise algust, peab muudatuse ulatuse ja sisu enne ehitusprojekti muutmist kooskõlastama ehitusloa andjaga. Samas ei andnud nad õiguslikku selgitust, kuidas nad kirjeldatud olukorda lahendaks. Kui ehitusprojekti muutmise vajadus tekib ehitamise käigus, saab seda muudatust hinnata alles kasutusloa menetluses. Tagantjärele ehitusluba anda ja hankida muudatustele kooskõlastused on problemaatiline.

¹⁴⁶ RKHKo 9.06.2023, 3-20-2247.

¹⁴⁷ RKHKm 04.11.2017, 3-17-505, p 9; RKHKo 09.06.2023, 3-20-2247, p 25.

¹⁴⁸ Õiguskantsleri 21.02.2024 seisukoht nr 14-5/240091/2401112 "Ehitusteatise läbi vaatamata jätmise ehitusloa tõttu".

¹⁴⁹ Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus 2004. Lk 375.

Valitsusasutustega arutati, millised on sellised ehitusprotsessi muudatused, mida teadlikult kavandatakse ning mis viiksid tagasi ehitusloa andmiseni – mida pidada aktsepteeritavaks ning mida on võimalik seadustada kasutusloa menetluses, sh kas tuleks lähtuda EhS §-ist 46, samuti ümberehitamise definitsioonist. Eelkõige on küsimus selles, mida loetakse valitsusasutuste praktikas „oluliseks“ muudatuseks. See võib olla erinevate ehitiste puhul väga erinev.

Valitsusasutused tõid esile, et muudatuste teema on üks neist küsimustest, mida alati põhjalikult kaalutakse, kuivõrd keegi ei soovi nõuist sama lubasid uuesti menetleda. Praktikas on muudatuse teema üks keerulisemaid valdkondi, mis võiks olla seaduses paremini reguleeritud, sh EhS § 46 võiks teemat paremini lahendada. Teisalt mõistetakse, et EhS sõnastus peab olema sobilik kõigile. Küsimusi tekitab, millised on need parameetrid, mis muutuvad ja mida tuleb hinnata – see on lõpuks menetleja otsustada. Näiteks, kui sidekaabliasukoht muutus vähesel määral, siis ei ole vaja uut ehitusloa taotleda. Siiski on see tõlgendamise ja otsustamise küsimus, sest seadus ei määratle täpselt, kas oluline muudatus on 2 või 3 meetrit – see sõltub konkreetsetest asjaoludest ja muudatuse mõjust. Oluline on ka hinnata, kas liiniomanik on saanud maaomaniku nõusoleku, mis aitab maandada muudatusega seotud riske.

Näiteks esineb valitsusasutuste praktikas juhtumeid, kus KOV ehitusloa menetluses valitsusasutust ei kaasa ning kooskõlastab loa või vastupidi. Kui valitsusasutus alles kasutusloamenetluses kaasatakse, selguvad tihtipeale ulatuslikud puudused, mis omakorda muudab eelprojekti mahtu ja vajab seega muudatusprojekti.

Terviseohutust puuduvates menetlustes on fookus avalik-õiguslikele hoonetel. Tervist mõjutavate teguritena toodi praktikas esineva kitsaskohana välja korterelamutega seotud müraprobleemid. Müraprobleemid seonduvad ruumide kasutusotstarbe muutmisega, nt kui mitteamu muudetakse elamuks. Samuti, kui elamus paigutatakse ruumid ringi, nt eluruumist tehakse köök või paigutatakse köök uude kohta, kus kasutatakse öisel ajal tehnikat (häiringud naabritele tekitavad vesi ja seadmete müra). Ka mittekandvate seinte ehitus võib naabritele avaldada negatiivset mõju. Tekkivale olmemürale ei ole kehtestatud selgeid norme ning seetõttu on valitsusasutuste menetluse läbiviimise võimalused on piiratud ning tuginevad peamiselt kaalutlusotsustel. Valitsusasutused esitasid ettepanekuna, et korterelamutes ruumide ringipaigutamine peaks olema loakohustuslik, et pädevatel asutustel oleks mh võimalik hinnata olmemüraga kaasnevaid võimalikke häiringuid teistele elanikele.

Praktikas võib mittekandva seina muutmine olla käsitletav vaba ehitustegevusena ning osaliselt on tegevus reguleeritud järelevalvetegevuse kaudu, kuivõrd ka vaba ehitustegevuse üle saab teha järelevalvet. Vaba ehitustegevuse üle järelevalve teostamine on aga keeruline – vajalik on tõendada, et ehitist ei vastata ehitisele kehtestatud nõuetele. Eelkõige on probleemid vanemates korterelamutes, kus mh puuduvad sammumüratõkked jms. Valitsusasutused tõstasid küsimuse, kas kõnealused probleemid on õiguslik probleem või saab tekkivaid häiringuid ennetada/lahendada inimeste teadlikkust tõstes. Ühe võimaliku lahendusena näevad valitsusasutused tänase vabategevuse või ehitisteatise asemel rakendada ehitusloamenetlust. Seevastu osade valitsusasutuste hinnangul loamenetlus olukorda ei lahendaks, kuivõrd ka täna on ehitusteatise menetluses ehitusprojekt nõutav ning pädevad asutused saavad vajadusel sekkuda. Eelkõige on vajalik kaardistada olukorrad, mille puhul projekti ei nõuta või seda ei esitata.

Ohutuse hindamiseks vaatavad pädevad asutused ehitise osa või ehitist tervikuna. Näiteks, kui on tegemist terve hoone soojustamisega, siis hinnatakse hoonet. Leiti, et kooskõlastus- ja järelevalvemenetlusi on vajalik hoida lahus ning kooskõlastusmenetluse käigus ei peaks ühele korterile üle kandma kogu ühistu kohustusi. Ohutuse hindamisel ei hinnata mittekandvate seinte muudatusi, kuid kandvate seinte muutmisel hinnatakse menetluse käigus ja tuginedes

ehitusprojektile, et korter oleks täies ulatuses tuletõkkesoon. Olemasoleva ehitise juurdeehitusel jälgitakse mh ka seda, et olemasolevas hoones oleksid korrektsed lahendused.

Erialaliitude vaatest nähakse probleemi pigem põhimõttelistes küsimustes. Esiteks soovitakse täpsustada, et argikeeles kasutatav „muudatusprojekt“, nii seaduse kui ka määruse kontekstis, on puudulik keelekasutus. Projekteerimise ja ehitamise objektideks on ehitised, mitte „muudatused“. Kui ehitise projektlahendit muudetakse, siis muudetakse ehitise projekti lahendit ja vastavalt sellele ehitise projektdokumentatsiooni. Kehtivas määruuses kehtestatakse nõuded projektlahendi muudatuste ja vigade paranduste tegemiseks juhul, kui need ei nõua uut ehitusteatist ega ehitusluba. Muudatuse või paranduse ulatus ja iseloom peavad olema sellised, et need ei mõjuta oluliselt projektlahendi põhimõtteid. Samas on oluline muudatusi ja parandusi ning nende mõjusid kogu projektlahendile ja ehitamisele selgitada (EhS selgitamiskohutus). Muudatused peab ehitusprojekti selgelt esile tooma, näiteks markeerides need märksõnaga "projektlahendi muudatus" ja vastav muudatus lisatakse projekti valdkonnaspetsiifilisse jaotisesse. Samuti tuleb esitada seletuskiri, mis sisaldab muudatuse põhjuseid, uue lahendi põhjendusi ja selgitusi ning muudatusega kaasnenud mõjusid. Ehitiste konserveerimise, restaureerimise või muinsuskaitsega seotud muudatuste puhul tuleb esitada spetsiaalsed juhised olemasolevate tarindite ja detailide kaitsmiseks ning ajutiseks ladustamiseks.

Samuti vajab erialaliitude hinnangult adresseerimist olukord, kus muudatuse sisuks on vea parandamine. Määruuses on vastuolu ehk põhimõtteline probleem. Määruse § 6 lg 2 „vastuolude esinemisel sama staadiumi erinevate ehitusprojekti dokumentide vahel lähtutakse kõigepealt seletuskirjast, seejärel joonistest ja seejärel muudest ehitusprojekti sisalduvatest dokumentidest“ ja lg 3 „[...] Kui seletuskirja ei esitata, lähtutakse vastuolude esinemisel kõigepealt joonistest ja seejärel muudest ehitusprojekti sisalduvatest dokumentidest“ on vastuolus määruse § 6 „ehitusprojekti dokumendid“ lõikega 1 „[...] Ehitusprojekti dokumendid täiendavad üksteist ja moodustavad terviku“ ja § 2 lõikega 1 „ehitusprojekt peab olema koostatud selliselt, et see on loetav, vastuoludeta ning erialaspetsialistile arusaadav ja üheselt mõistetav“. Kui ehitusprojekt peab olema vastuoludeta ja moodustama terviku, siis selliste erisuste loomine ja lubamine ei paista põhjendatud. Üldine põhimõte on ja peab olema, kui ehitise projekti esineb viga või puudus, siis see likvideeritakse ning selleks tehakse ehitise projektlahendis ja dokumentatsioonis vastav muudatus.

Lõpuks on ebaselge, mis on määruse § 12 kohaldamisala, kuivõrd see ei seonu määruse §-ga 1. Grammatiliselt lähenedes käib määruse § 12 ka vaba ehitustegevuse kohta, kuid kohaldamisala sellisel kujul ei ole mõistlik, sest §-s 1 on selgelt sätestatud piiratud kohaldamisala ehitusloakohustusliku või teavitusloakohustuslike ehitiste ehitusprojekti muutmise kohta. Muutmine iseenesest ei ole loakohustuslik, mis teeb küsitavaks, miks me üldse seda reguleerime ja kas see on puhtalt teabe kogumise eesmärgil mõistlik. Tähele tuleb panna, et kui arendajad hakkavad ehitus- ja kasutusloa projekte omal äranägemisel tõlgendama, tekib risk, et projektid ei vasta enam algsetele tingimustele. See võib kaasa tuua vaidlused selles osas, kas tehtud muudatused on piisavalt olulised, et oleksid vajanud uut luba. Eelneva pinnalt teeme ettepaneku tunnistada määruse § 12 kehtetuks, sest muudatusi hinnatakse kasutusloa juures. Sellisel juhul jääks ehitusprojekti muutmine ainult EhS § 46 kohaldamisalasse, täiendades selle lõiget 3 vajalikus mahus §-st 12 tuleneva informatsiooniga ning ühtlustada seda ümberehitamise sättega.

3.7 Nõuded ehitise kasutamisele ja korrashoiule

Käesolevas osas antakse ülevaade kehtivatest nõuetest ehitise kasutamiseks ja korrashoiuks, andes seejuures vastuse tehnilise kirjelduse p-s 3.6 toodud küsimustele.

Nõuded ehitise kasutamisele ja korrashoiule tulenevad EhS §-dest 16 ja 17. EhS § 16 järgi tuleb ehitise olemasolu vältel tagada selle ohutu seisund ja kui asjakohane, siis ka visuaalne korrasolek. Ehitist tuleb kasutada heaperemehelikult ja kasutusotstarbe kohaselt, tagades ehitise püsivuseks ja ohutuks kasutamiseks vajalik asjatundlik korrashoid. Seejuures nõuded ehitise kasutamisele võivad tuleneda nii heast tavast, õigusaktist või ehitise kohta koostatud kasutus- ja hooldusjuhendist (edaspidi hooldusjuhend).

Ehitusseadustik ega ka ehitamise dokumenteerimise määrus ei defineeri üheselt kasutus- ja hooldusjuhendit kui mõistet. Samuti ei ole eraldiseivalt sätestatud nõudeid kasutusjuhendi ja hooldusjuhendi sisule, vaid kasutus- ja hooldusjuhendit on käsitletud ühtse mõiste "hooldusjuhend" all nii EhS-is kui ka ehitamise dokumenteerimise määruks. Standardi EVS 8057:2016 „Kinnisvarakeskkonna juhtimine ja korrashoid“ kohaselt on hooldusjuhend tehniliste juhendite kogum hooldusspetsialistidele selleks, et tagada asja ettenähtud toimimine selle tehniliste spetsifikatsioonide ja ohutustingimuste järgi. Kasutusjuhend on aga juhendite kogum kinnisvaraobjekti kasutajale selleks, et nad suudaksid tagada objekti ja selle osade tehniliselt laitmatu ja ohutu funktsioneerimise ja kasutamise.¹⁵⁰ Kuigi ehitusprojekti standard eristab teataval määral kasutus- ja hooldusjuhendeid, tuleneb erisus ennekõike sellest, et kellele nimetatud juhend suunatud on (hooldusspetsialist vs kinnisvaraobjekti kasutaja).

Ka ehitamise dokumenteerimise määru § 12 lg 3 kohaselt eristatakse juhendi subjekte – ehitise omanikku, korrashoidjat ja ruumide kasutajat. Olukorras, kus tegelikku eristamise vajadust kasutusjuhendi ja hooldusjuhendi vahel seaduse tasandil oluliseks peetud ei ole (s.t. ei ole sätestatud erinõudeid eraldiseivalt kasutusjuhendile ja hooldusjuhendile), ei pea ka käesoleva analüüsi koostajad vajalikuks eraldiseivalt kasutusjuhendi mõiste alles jätmist ja selle nõuete seaduse tasemel reguleerimist. Hooldusjuhendi kui mõiste alles jätmine peaks omama tähendust ennekõike selliste ohtlike või erilahenduste hooldamise kontekstis, et välistada ohu realiseerumine.

EhS § 17 sätestab, et hooldusjuhend peab sisaldama ehitisse paigaldatud materjali, seadme või tootja poolt ettenähtud kasutamise- ja korrashoiunõudeid, arvestades ehitise kasutamisega seonduvat eripära. Kuivõrd hooldusjuhend ei ole kohustuslik (EhS § 17 lg 3), on tegemist pigem ehitise omanikku abistava dokumendiga, mis aitab tagada piisavad teadmised asjatundliku korrashoiu tagamiseks. Mingis mõttes paneb juhise paika ka asja omaduse standardid, ent küsimus on, kas selle standardiseerimine peaks olema avaliku võimu ülesanne. Arvestades, et hooldusjuhend reguleerib ennekõike eraõiguslikke, sh lepingulisi kohustusi ehitise korrashoiu- ja hoolduse tagamisel ehitise kasutusea vältel, on selle puutumus avalik-õiguslikku kontrolliesemega väike.

Juhul, kui ehitisse paigaldatud materjali, seadme või tootja poolt ette nähtud kasutamise- ja korrashoiunõuded omavad olulist tähendust oluliste avalike huvide tagamisel (nt ohutus), on võimalik nende reguleerimine kasutusloa kõrvaltingimusena. Seega saab olulised kasutamise ja hooldamisega seonduvad nõuded edaspidi välja tuua kasutusloa kõrvaltingimusena. Analüüsi autorid ei pea silmas, et õigusaktidest toodud hooldusvälpasid peaks hakkama lisama antavale loale. Loa kõrvaltingimustena on oluline kajastada nt ehitise erilahenduse hooldamise erinõudeid. Seadmele esitatavaid hooldusnõudeid, mis tulenevad õigusaktidest, ei pea kõrvaltingimustes kordama. Samas oleks mõistlik teha infotehnoloogiline lahendus, kust on näha ehitise osadele esitatavate hooldusnõuete täitmine, et ehitise kohta käiv informatsioon oleks ühest kohast kättesaadav.

¹⁵⁰ Siil, S. Ühiskondlike hoonete kasutusea ja hoolduskorralduse käsitus projektidokumentides. Magistr töö 2017. Lk 24.

Hooldusjuhendi koostab ehitise projekteerinud, ehitanud või muu selleks pädev isik (EhS § 17 lg 2). Seaduse seletuskirja järgi on hooldusjuhendi koostamine pädeva isiku ülesanne, kusjuures võiksid ehitist projekteerinud ja ehitanud isik selle koostamisel koostööd teha – nii saab kõige adekvaatsemalt tagada, et juhendis sisalduv informatsiooni on vastavuses kasutatud materjalide püsimiseks vajaliku teabega. Kuivõrd omanik ei pea olema eriteadmistega isik, ei ole põhjendatav kasutus- ja hooldusjuhendi koostamise kohustus näiteks talle määrata. Sama seisukoht tuleneb ka standardist.¹⁵¹ Hooldusjuhendi koostamine on ehituskonsultatsiooniteenus ja eeldab selle valdkonna oskusteavet, seega saab juhendi koostamise töö teha vajalikku pädevust omav ehituskonsultant.¹⁵² Omanikupoolsed soovid peaks ehitaja ja projekteerijaga kooskõlastama, kuivõrd lahendus töötab tervikuna. Samuti aitab asjatundja koostatud kasutus- ja hooldusjuhend vastutuse määramisel. Seega ei pea analüüsi koostajad vajalikuks hooldusjuhendi koostamise kohustuse jätmist omanikule, vaid lähtuda tuleks olemasolevast põhimõttest, mille kohaselt hooldusjuhend tuleb koostada ehitise projekteerinud, ehitanud või muu selleks pädeva isiku poolt. Pisimuudatuste tegemise õigus jääb menetlusökoonomia tagamiseks omanikule.

Kasutus- ja hooldusjuhendi lähteandmeteks on tööprojekt, teostusdokumendid, ehitise tellija info ehitise kasutamispõhimõtete kohta ning erinõuded hoolduse protseduurile ja korrashoiule.¹⁵³ Ehitamise dokumenteerimise määruse § 12 lg-s 4 on välja toodud, mis informatsiooni hooldusjuhend sisaldama peab:

1. olulised piirangud ehitisele;
2. ehitise ja selle osade, tehnosüsteemide, seadmete ja muu sellise kavandatud kasutusaeg;
3. tööde loetelu ehitise säilitamiseks või kahjustuste ennetamiseks ning nende soovitatav välp;
4. ehitise kavandatud energiavajadus ja juhised energiakulu optimeerimiseks;
5. juhised vee- ja energiatarbimise jälgimiseks;
6. ehitise osade, süsteemide, seadmete ja muu sellise ülevaate, hoolduse ja heakorra juhendid;
7. ehitise asukohast või muudest asjaoludest tingitud erinõuded.

Eeltoodud nõuete eesmärgiks on jälgida, kas ja kuidas on ehitist korras hoitud, kuivõrd hooleta jäätud ehitist mõjutab nii avaliku ruumi välisilmet kui on ka kolmandatele isikutele potentsiaalne ohuallikas. Näiteks omanik, kes ei eemalda maja katuseservalt talvel jääpurikaid, tekitab ohu mööduvatele isikutele, kes jääpurikaga pihta saades eluohtlikke vigastusi võivad saada. Praktikas on kohalikud omavalitsused ehitise visuaalse korrashoiu säilitamiseks teinud ettekirjutusi heakorraeeskirjade alusel. Ehitise heaperemehelikust kasutamisest sõltub otseselt ehitise ohutus, mis on ajendiks avalikku võimu teostavale kontrollile, et tagada näiteks ehitise tuleohutus. Lisaks mõjutavad eraomanike ehitised oluliselt ka ühiskonna kasutada olevaid ressursse, näiteks roheluse täis ehitamine.¹⁵⁴ Seetõttu peab ehitise korrashoiu teema, sh kasutus- ja hooldusjuhendi olemasolu, püsima aktuaalsena.

Nõuded ehitise kasutamisele ja korrushoiule on sätestatud ka ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse §-s 26, mille järgi tuleb asjakohasel juhul koostada ehitusprojekti staadiumist lähtuv ehitise kasutus- ja hooldusjuhend. Koostatav hooldusjuhend peab sisaldama üldisi nõudeid ehitise kasutusele ja hooldusele ning teavet, kuidas korraldada edasine koostöö teiste ehitusprojekti koostamisel ja võimalike ehitamisel osalevate isikutega, et tagada ehitise

¹⁵¹ Ehitusprojekti standard, lk 282.

¹⁵² Ehitusprojekti standard, lk 282.

¹⁵³ Ehitusprojekti standard, lk 282.

¹⁵⁴ Ehitusseadustiku SE 555 seletuskiri, lk 33.

valmimisel nõuetele vastava hooldusjuhendi olemasolu. Hooldusjuhendis esitatud nõuded ehitise, selle osade, ehitustoote, -materjali ja seadme ning tehnosüsteemi ja seadme ning muu sellise kasutamiseks ning hooldamiseks ei või olla põhjendamatult rohkem piiravad või koormavad, kui selle ehitustoote, -materjali või seadme ja muu sarnase tootja poolt esitavad nõuded. Asjakohasel juhul sisaldab hooldusjuhend teavet ehitise auditi kohustuslikkuse kohta, sealhulgas ehitise auditi toimingute ja auditi sageduse kohta. Sellega on määruse säte eeltoodud seaduse sätete põhjalikum täiendus, hoides ära kasutus- ja hooldusjuhendite liiga koormavaks muutmist. Käesoleval juhul peavad analüüsi koostajad määrustes, st ehitusprojektile esitatavate nõuete määruses ning dokumenteerimise määruses, toodud nõudeid hooldusjuhendi koostamisele piisavaks. Detailsemad nõuded hooldusjuhenditele peaksid olema reguleeritud standardite tasemel.

Ehitamise dokumenteerimise määruse § 12 lg 7 kohaselt on hooldusjuhendi asjakohasuse hindamine ja selle uuendamine pärast ehitises muudatuste tegemist (sh ümberehituste tegemist) või enne nn garantiiaja lõppu ehitaja kohustuseks. Samas ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse § 26 lg 5 seab hooldusjuhendi ajakohasuse hindamise ja selle uuendamise kohustuse ehitusprojekti koostajale üheskoos ehitajaga. Seega on ehitusprojektile esitatavate nõuete määrus ja ehitamise dokumenteerimise määrus omavahel vastuolus selles osas, et ehitamise dokumenteerimise määrus ei näe hooldusjuhendi uuendamise kohustust ette ehitusprojekti koostajale. Analüüsi koostajate hinnangul on mõistlik, et hooldusjuhendi uuendamise kohustus on jäetud koostöös ehitusprojekti koostajale ja ehitajale, arvestades valdkonna oskusteavet ning kõige hilisemaid teadmisi teostatud muudatustööde sisust ja mõjust ehitise ja selle osade kasutamisele ja hooldamisele. Ehitise omanikule hooldusjuhendi uuendamise kohustuse panemine oleks liiga koormav, arvestades, et tavapäraselt puuduvad omanikel ka vajalikud eriteadmised hooldusjuhendis toodud andmete ajakohastamiseks. Seetõttu on oluline, et hooldusjuhendi ajakohasuse hindamise kohustus oleks rangelt piiritletud üksnes järgnevate juhtudega: 1) kui ehitusprojekti võrreldes varasemasega oluliselt muudetakse (nt paigaldatakse uusi tehnopaigaldisi või eriseadmeid); 2) vahetult pärast ehitise valmimist ning 3) ehitise nn garantiiperioodi lõppedes, mil enamasti ilmnevad ka ehitise vead, eripärad või puudujäägid hoolduses.

Küsimus kasutus- ja hooldusjuhendi uuendamise sageduse osas on antud kontekstis üleliigne, kuivõrd see on suunatud eraõiguslikele suhetele. Nõuete jagunemine seaduse ja määruse vahel sõltub sellest, kelle kohustus on juhendi koostamine. Kui tegemist on hooldusjuhendi kaudu omaniku kohustusega, peaks nõuded kirjas olema seaduses, kui aga näiteks ehitaja või projekterija kohustus, peaks regulatsioon olema pigem määruses, kuivõrd asutakse kaudselt reguleerima eraõiguslikke suhteid. Menetlusökonoomia huvides on meie nägemuses põhjendatud ühtlustada ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse ning dokumenteerimise määruse kohaldamisalad. See tähendab, et nõuetele vastava ehitusprojekti koostamine ja dokumenteerimiskohustus oleksid samadel juhtudel. Käesolevas analüüsis on välja pakutud, et ehitusprojektile esitatavate nõuete määrus kohalduks üksnes loakohustusliku tegevuse korral. Kohaldamisala muutmine toob ühtlasi kaasa selle, et kasutus- ja hooldusjuhendit ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse kontekstis ei nõuta teavituskohustuslike ehitiste puhul.

Alus ehitise hooldusjuhendi osas nõuete esitamiseks peab tulenema seadustikust (TK 3.6.1.3), sest tegu on omanikule täiendava kohustuse panemisega, milleks peab olema seaduslik alus. Nõuded hooldusjuhendile, mis esitatakse ehitusprojekti koosseisus saavad jääda ehitusprojektile esitatavate nõuete määrusesse, kuid selle raames tuleb võtta arvesse ehitamise käigus dokumenteeritud täpsemat teavet ehitise ja selle osade kasutamise kohta. Kaaluda saab selgitava viite tegemist dokumenteerimise määrusele ehitusprojektile esitatavate nõuete määruses.

Kohtupraktika on kaudselt seotud käesolevas ptk-s käsitletud küsimustega. Oluliseks on peetud ehitise korrashoiu rikkumise kõrvaldamiseks ettekirjutuse tegemist põhjendatuks näiteks juhul, kui korteriühistu kinnistul ei sulgeta kõiki lahtiseid akna- ja ukseavasid või ei piirata kinnistul asuvaid ehitisi piirdeaia. Arvestades hoonete seisukorda ja ohtlikkust on igati proportsionaalne nõuda hoone avade sulgemist või piirdeaia paigaldamist, et vältida ohtu inimeste elule, tervisele ja varale.¹⁵⁵

Näited korrashoiu nõuete rikkumisest ei ole ainult hoonete kohta. Kuivõrd teomaniku kohustus on tema omandis oleval teel teostada teehoid ning looma tingimused ohutuks liiklemiseks, leidis kohus muuhulgas EhS § 16 lg-le 1 toetudes, et vaidlusaluses juurdepääsutee asjas tuleb tee laius muuta ohutusnõuetele vastavaks. Kohus võttis otsuse tegemisel arvesse, et valitseva kinnisasja omanikke on 12 majapidamist, kes kasutavad teed oma igapäevases elus ning eluliselt on usutav, et sõiduaudod ja kaubikud (või muud suuremad mootorsõidukid) võivad samaaegselt kohtuda vastassuunal liikudes, mistõttu nende üksteisest möödumine peab olema võimalikult ohutu ja võimalik ka ilma pikemalt autoga tagurdamata. Kohtu hinnangul teeb vaidlusaluse juurdepääsutee eriliseks just see, et juurdepääsu kasutavad 12 majapidamist ehk tegemist on tänavajagu inimestega, kelle liikumine koju ja kodust välja peab olema võimalik ka ühel ajal.¹⁵⁶

Riigikohus on mobiilsidemasti rajamisega seotud kaasuses rõhutanud, et haldusorgan peab ehitisluba andes arvestama lisaks ehitise tulenevale mõjule ka selle kasutamisega kaasnevaid mõjusid.¹⁵⁷ Kõnealuses kaasuses leiti, et välja on vaja selgitada, kas mobiilsidemast ja selle kasutamine võivad ohustada inimeste tervist ja keskkonda. Seega on kohtupraktikas kinnitust leidnud, et ehitise kasutamise ohutuse kontroll peab olema laiem. See tähendab, et tuleb hinnata mitte ainult ehitise enda ohtlikkust, vaid ka selle kasutamise mõju ja ohtlikkust laiemalt.¹⁵⁸

Õiguskantsler on avaldanud arvamust näiteks elektriliinide ohutuse osas. EhS § 16 lg 1 ja 2 kohalduvad siinkohal võrguettevõtja kohustusena, st tema peab tagama elektripaigaldise toimimise ja seadme ohutuse ning kui see hõlmab endas ohtlike puude või oksade eemaldamist elektriliinide läheduses, tuleb need muuhulgas EhS § 16 alusel eemaldada.¹⁵⁹

KOV-d on kasutus- ja hooldusjuhendite osas menetluse lihtsustamiseks koostanud näiteks abihoone püstitamise projekti juhendi ning näidisprojekti õhksoojuspumba paigaldamiseks. Juhendite vajalikkust nähaksegi just lihtsamate ehitiste osas, eriti piirdeaedade ja kuuride puhul, mida tihti teevad ilma vastava pädevuseta isikud. Teatisekohustusliku sauna ehituseks, kus on rohkem kommunikatsioone ning kütteallikaid, oleks tarvis põhjalikumat projekti, aiamaja/moodulmaja paigaldus- ja kasutusjuhendist piisaks.

Valitsusasutused otseselt kasutamise ja korrashoiuga seonduvalt kitsaskohti esile ei toonud, kuid väljendati üldist seisukohta ressursside taaskasutamiseks ning vajadust ennetada jäätmete teket kuivõrd see aitab vähendada survet keskkonnale. Näiteks ei pöörduta nende poole konkreetsete materjalidega taaskasutuse teemal, vaid hoonete taaskasutuse teemal. Pöördumise eesmärk on saada riskihinnang, mis selgitab välja, kas ruum kujutab endast inimesele ohtu. Valitsusasutus hindab olenevalt asjaoludest olemasolevat keskkonda ning näiteks seda, kas ja kuidas vajavad ruumid/materjalid puhastamist. Ohutuse tagamiseks on peetud vajalikuks osades vanades tehastes ja trükikodades seinade puhastamist, samuti elavhõbedareostuse kõrvaldamist. Ka rajatavate elamukvartalite osas on antud hinnanguid, kas kavandatavad

¹⁵⁵ TlnHKO 23.09.2022, 3-21-2516 p 7.1.

¹⁵⁶ TrtMKO 07.03.2022, 2-20-13537, p 20.

¹⁵⁷ RKHKO 11.10.2019, 3-15-2232/93, p 8.1.

¹⁵⁸ Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine. II ja III etapi analüüs. Lk 105.

¹⁵⁹ Õiguskantsleri 19.12.2023 seisukoht nr 7-7/231785/2306488 "Elektrikatkestused ja võrguteenuse toimepidevus Elektrilevi OÜ jaotusvõrgus".

tegevused on võimalikud. Eelnevalt nimetatu näol on tegemist hoonete taaskasutamise, mitte niivõrd materjali taaskasutamisega. EhS mõttes on tegemist rekonstrueerimisega ning ehitise kasutusotstarvet muudetakse.

Kokkuvõttes on kasutus- ja hooldusjuhendi eristamine ebavajalik, millest johtuvalt on analüüsi koostajate ettepanek kasutusjuhendi regulatsiooni kehtetuks tunnistamine. Olulised kasutamise ja hooldamise tingimused peaksid kajastuma kasutusloa kõrvaltingimustena ning olema EHRis, kus neid saab ajakohastada. Pärast ehituse lõppu vastutab omanik nõuete täitmise eest vastavalt kehtivatele õigusaktidele, kuid hooldustööde teostamine võib vajada eripädevust ja selles osas tuleb kaasata eriteadmistega isik.

3.8 Ettepanekud ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse muutmiseks

Ettepanek	Tehniline lahendus	Õiguslik lahendus	Mitteregulatiivne lahendus / standardi täiendamine
1. Koosmõjus teiste ettepanekutega tuleb üle vaadata teavitus- ja ehitusloakohustuslike ehitiste regulatsioon. Kuna on tehtud ettepanek EhS Lisa 1 ja 2 muuta viisil, et kategooria „teatis ja ehitusprojekt“ kaotatakse, siis tuleb üle vaadata loamenetluse tabelid ning tuua keerukamad teatisekohustuslikud ehitised loamenetluse alla, et neile säiliks ehitusprojekti koostamise kohustus. Loakohustuse lisamisega kaasneb majanduslik mõju, kuna 1) ehitusloakohustuslik ehitamine on PlanS § 125 detailplaneeringu koostamise kohustuse või EhS § 26 kohaselt projekteerimistingimuste taotlemise kohustusega tegevus; 2) ehitusloa eest tuleb tasuda riigilõiv; 3) ehitusloa kohustusega kaasnevad mitmed lisakohustused, nt dokumenteerimiskohustus ja pädeva isiku kaasamise nõue. 2. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse kohaldamisala piiratakse ning rakendatakse seda edaspidi üksnes loakohustuslike ehitiste ehitusprojektide koostamisele. Teavituskohustuslikele ehitistele luuakse erisätted esitatava teabe		Määruse § 1 lg 2 p 2 ja 4 muutmine / kehtetuks tunnistamine. Määruse paragrahv 24 tunnistatakse kehtetuks.	

piiramiseks, näiteks alltoodud alustel (alternatiivid): a) Teavituskohustuslike ehitiste EHRI esitamise vorme (määrus nr 67) täiendatakse viisil, et esitatav andmemaht on piiratud (EHR-s täidetavad andmeväljad on ette antud). Vormile saab lisada asendiplaani või graafilise projektdokumendi (nt illustratsiooni), mis on vajalik menetluse läbiviimiseks, sh kolmandate isikute õiguste kaitse tagamiseks. EHRI kannete aluseks olevaid vorme tuleb analüüsida järgnevates analüüsid, nt kas need võimaldavad hinnata vastavust planeeringutele, sh kujunduslikele jms nõuetele. Lisaks on küsimus, kas rajatised, nt elekter, side jms vajavad eraldiseisvaid vorme, et vähendada töödeldavat andmemahtu. (vt sisu osas täpsemalt ptk 4.1.5); Muudatusel võiks olla positiivne mõju, et vähendada halduskoormust, kuna nõudeid andmete esitamisele on vähem ning andmete esitamiseks ei ole vajalik koostada eraldi ehitusprojekti nõuetele vastavat dokumentatsiooni (teabekogumit). b) Teavituskohustuslike ehitiste kohta koostatakse eraldiseisev säte ehitusprojektile esitatavate nõuete määruks, kus piiratakse teavituskohustuslike ehitistega seonduvaid infokohustusi.			
Muuta ehitusprojekti kohaldamisala sätet viisil (juhinduda kohaldamisala põhimõttelistest muudatustest), et: 1) jätta ehitusprojektile esitatavate nõuete määru § 1 lg 2 p 5 ehitise oluline rekonstrueerimine määru sõnastusest välja ning ühildada see EhS üldmõistetega ja korrastada vastavalt lisasid;		Määruse paragrahvi 1 lõige 2 punkt 5 kustutatakse. Määruse paragrahvi 1 lõige 4 kustutatakse.	Eraldiseisvas analüüsis hinnata eriõigusaktides toodud ehitusprojektile esitatud nõudeid, sh tee-ehitusprojekti, ning nende asjakohasust võrreldes EhS asjakohaste sätetega.

2) elamu teenindamiseks kuni 60 m² hoonele kohaldatakse lisades elamule esitatavaid nõudeid. Alternatiivina otsustada, et vastav erand jääb kehtima. 3) jätta määruse § 1 lg 4 määruse tekstist välja, kuna nimetatud erandid ei ole põhjendatud.			
Täiendada määruse § 3 lõige 1 punkti 2 viisil, et asendiplaan oleks toodud välja graafilise projektdokumentatsiooni mõiste all.			
Õigusaktide tasemel ei peaks seostama standardeid ning ehitusprojekti määrust, kuna standard ei ole kõigile kättesaadav. Kaaluda määruse § 4 lõige 2 punkt 2 kehtetuks tunnistamist.			Koolitada standardi sisu osas KOV ning tuua välja standardi kasutatavuse eelised ning kasulikkus nt loamenetluste kontekstis.
EhS ja määrus peaksid ehitusprojekti koostamise nõuete osas olema ühesugused, nt seletuskirja sisu sätteid.		Paragrahv 4 lõiget 4 täiendatakse teise lausega järgmises sõnastuses: „Ehitusprojekti seletuskirjas esitatakse ehitusprojekti lähteandmetele põhinevad järeldused, nende saavutamiseks valitud lahenduse kirjeldus ning valiku põhjendused.“;	
Määruse § 12 tunnistatakse kehtetuks. 1) Ehitusprotsessi kestel tuleb oluliste muudatuste korral muuta ehitusluba (EhS § 46 lg 1; § 36 lg 6). Oluliste muudatuste sätte sisu tuleks ühtlustada ümberehitamise sättega;		Paragrahv 12 tunnistatakse kehtetuks. Kaaluda § 12 lg- te 2, 3, 6, 7 ja 8 lisamist ehitusprojekti vormistamise üldnõuete juurde,	Teha ehitusgiidis osa olulise muutmise kohta ning selgitada kohtupraktika näidete pinnalt, mida on meetud oluliseks ja mida mitte. Samuti tuleb õigusaktide

2) Vähemolulised muudatused, st kõik muud muudatused, mis ei ole käsitletud EhS §-s 46 lg-s 1, tuleks esitada kasutusteatisse või -loamenetluses selle ehitusprojekti koosseisus, mille järgi ehitati; 3) Ehitusprotsessi kestel muudatuste tegemiseks, mis omavad tähtsust eraõiguslikes suhetes, nt korteriomandite moodustamiseks vajalikud materjalid, tuleks esitada andmete esitamise teatisega EHRI. Eelnevaga seondub veel: 1) Selgitada EhS § 46 rakendamist praktikas; 2) Kaaluda EhS § 46 seostamist §-ga 4 lg 3 (ümberehitamine).		et neid menetleda koos kasutusloa taotlusele lisatava ehitusprojektiga.	muutmise asemel tegelda teadlikkuse tõstmisega seoses vaheseinade, põrandate vms ümberehitustöödega. Vältida tuleb olukorda, kus selliste tööde tulemusel tekivad häiringud kolmandatele isikutele, st ehitise hilisem kasutamine tekitab nt müraprobleeme.
Määruse § 25 lõige 4 tunnistada osaliselt kehtetuks, et ei viidataks ehitusprojekti staadiumitele. § 25 lõige 7 tunnistada kehtetuks, kuna reguleerib ehitusprojekti elluviimise tööprotsessi.		Teha vastavad muutmiskäsud ehitusprojekti määruse osas.	
Muuta määruse § 26 viisil, et: 1) kasutusjuhendi osa tunnistada kehtetuks; 2) hooldusjuhend jääb alles ulatuses, mis õigusaktides on sätestatud eraldi hoolduskohustused, nt ehitise erilahendused. St et hooldusjuhendi regulatsioon määruks jääb põhimõtteliselt samal kujul alles. Kaaluda võib viite tegemist dokumenteerimise määrusele, et näidata et hooldusjuhend täieneb ehitusprotsessi kestel; 3) hooldusjuhendi eesmärk on tagada ohtlike või erilahenduste hooldamine, selleks et välistada ohu realiseerumine. Muudatus seondub EhS § 54 lg-ga 3, kus saab kasutusloale lisada kõrvaltingimusi. Kasutamise ohutuse vaates olulised tingimused peaksid		Teha vastavad muutmiskäsud.	

jõudma kõrvaltingimusteks.	kasutusloa			
-------------------------------	------------	--	--	--

4. MINIMAALNE VAJALIK TEAVE JA VORMISTUSNÕUDED EHITUSÕIGUSE ANDMISEKS NING BIM-LAHENDUSTE KASUTUSELEVÕTU SOODUSTAMISEKS

Selles peatükis käsitletakse TK 3.1 küsimusi, mis puudutavad vähimat ehitusprojektiga esitatavat andmete ja dokumentide mahtu, mis on haldusorganile vajalik õiguspärase otsuse langetamiseks, TK 3.2 ehitusprojekti teabenõudeid (eespool ja edaspidi **teabenõuded**) ehitusteatise ning ehitusloa taotlusega esitatava ehitusprojekti nõuete eristamiseks ja TK 3.3 ehitusprojektile esitatavate nõuete analüüsi digilahenduste (sh ehitise infomodelite (BIM)) kasutuselevõtu soodustamiseks. Käesolevas ptk-s ei käsitleta põhimõttelisi küsimusi teavitus- või loamenetluse kohustuslikkuse osas. Teavitus- ja loamenetlust puudutavaid üldküsimusi, sh nt millistele olukordadele peaks rakendama ehitusprojekti koostamise kohustust, on uuritud ptk-s 3.5.2.

Error! Reference source not found. illustreerib ehitusseadustikus, määruses ja heas tavas kasutatavate mõistete omavahelisi seoseid, liikudes vertikaalselt üldiselt detailsemale tasemele. Tabel näitlikustab, kuidas ehitise üldine teave ja ülesanded jagunevad spetsiifilisemateks osadeks, nii nagu ehitise osa ja selle lahendused. Rollide osas liigub fookus projekteerimise juhilt valdkonna spetsialistidele ja nende juhendatavatele projekteerijatele. BIM-i kontekstis jaguneb teabemudel üldiselt tasemelt detailsemateks osamudeliteks, andmeobjektideks ja nende omadusteks. Dokumentatsiooni kategoorias jaguneb terviklik ehitusprojekt detailsemateks dokumentideks, nagu jaotised, dokumendi liigid ja tüübid. Horisontaalselt aitab see osaliselt mõista, kuidas on erinevad mõisted kategooriate lõikes ja tasanditel omavahel seotud. Kuid horisontaalselt vaadates ei saa teha olulisi järeldusi, sest horisontaalselt pole seosed alati üks-ühele.

Tabel 1 Visualiseerib kirjeldab Ehitusseadustiku, määruse ja hea tava puhul kasutatavate mõistete omavahelisi üldisemalt detailsemale ehk vertikaalseid seoseid. Samuti on tabelis näha mõistete ja kategooriate omavahelised seosed, kuid need ei ole alati üks-ühele.

	EHITIS	ROLLID	TEAVE	BIM	PROJEKTLAHENDUSE KIRJELDAMISE TASEMED JA VIISID
ÜLDISEM	Ehitis	Projekteerimise juht	Ehitise kohta käiv teave	Teabemudel	Ehitusprojekt kui terviklik dokumentatsioon
	Ehitise osa	Valdkonna ehk kutsega isik või tema juhendamisel töötav projekteerija	Ehitise osa kohta käiv teave	Osamudel/teemamudel	Jaotised (elektrooniline)/kõited (paber)
	Ehitise osa lahendus		Ehitise osa lahenduse kohta käiv teave	Andmeobjekt	Dokumendi liik (tekstilised, graafilised jne)
	Ehitise osa lahenduse elementid, komponendid ja liited		Ehitise osa lahenduse elementide, komponentide ja liidete kohta käiv teave	Andme element/omadus/parameeter	Dokumendi tüüp (seletuskiri, skeem, joonis, asendiplaan)
DETALISEM	Konkreetsed ehitusmaterjalid ja -tooted		Valitud ehitusmaterjalide ja -toodete teave		Dokumendi osa/leht

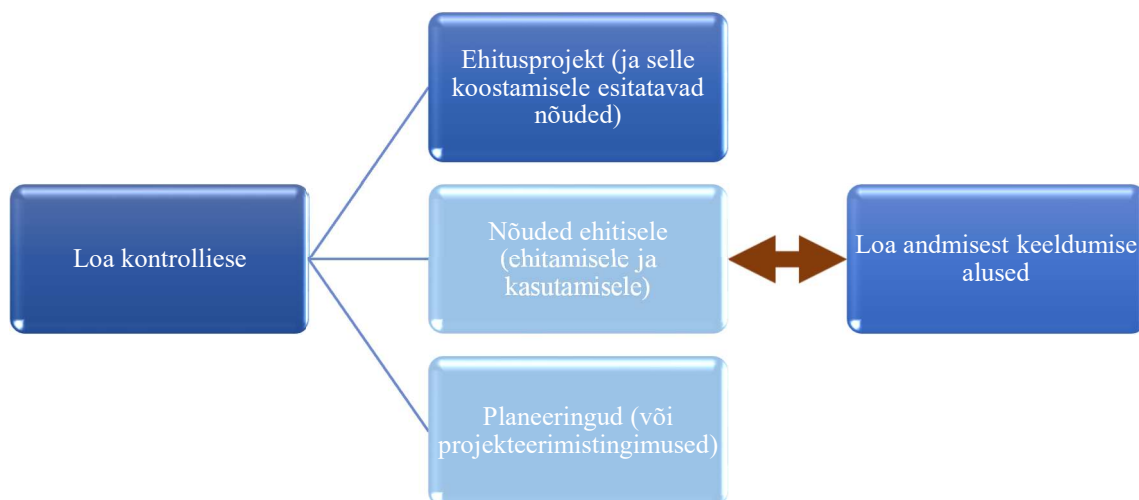
4.1 Ehitusprojekti teabenõuded

Tellijal soovib saada hinnangut, milline oleks minimaalne ehitusprojekti teabe ja dokumentide maht loakohustusliku ehitustegevuse õiguspärasuse hindamiseks. Tellija tehnilise kirjelduse selgitustest ja küsimustest ilmneb, et soovitakse teabe ja dokumentide kogust ja arvu. Selline ootus ei lähe kokku EhS põhimõtete ja valdkonna hea tavaga. Samuti ei esitata ehitusprojektis lihtsalt andmeid, vaid ehitise, selle osade ja nende lahenduste kohta käivat teavet ehk tähenduse saanud ja omavahel seostatuid andmeid. Lihtsustatud vastus tellija küsimusele oleks: tuleb

esitada nii palju kui tarvis, kuid nii vähe kui võimalik ning selliselt, et sellest teabest oleks võimalik lihtsasti aru saada.

Ehitusprojekt on ehitise elukaare keskne erinevaid osapooli ühendav ja ajas arenev teabekogum (vaata ptk 2). Ehitusprojekti koostamine jaguneb valdkondadeks. Hea ehitusprojekt peab lisaks omaniku väärtuspakkumusele lahendama ehitise ja ehitamise ning vajadusel kasutamise ja korrashoiuga seonduvad olulised küsimused (vt täpsemalt ehitusprojektile ja selle koostamisele esitatavate nõuete analüüs ptk 3.3). Määruses ja praktikas eristatakse ehitise projekti (vorm) ja projektlahendust (sisu). Teabe- ja dokumentide mahu küsimus on seotud eelkõige projektlahenduse kohta käiva teabega (vt täpsemalt ptk 3.1.1).

Ehitusprojektis sisalduva vähima teabemahu hindamine seondub EhS §-dega 13 ja 14. Minimaalne teabemaht õiguspärase ehitus- ja kasutusõiguse andmiseks kujuneb alloleval skeemil esitatud tingimuste kaudu. Käesoleva analüüsi peatükis 3.3 on selgitatud, et loa kontrolliesemes olevate/esitatavate andmete pinnalt hinnatakse, kas lubada taotletava ehitise ehitamist või kasutamist. Teabemahu moodustavad ehitusprojektis esitatav teave, nõuded ja planeeringutest tulenevad maakasutus- ja ehitustingimused. Töödeldav teabemaht on suunatud sellele, et välistada loa andmisest keeldumise aluste esinemine, st kõrvaldada tegevuselt seadusereservatsioon.



Joonis 1 Üldskeem loa- või teavitusmenetlustes (teatis + ehitusprojekt) töödeldavate andmete mahust. Nõuded ehitisele ja ehitamisele on ühtlasi ehitusprojekti koostamise lähteandmed.

Ehitusprojektiga esitatava teabe maht ja piiritlemine sõltub ehitise ja ehitamise liigist, kasutusotstarbest, ehitise ehitisealusest pindalast ja kõrgusest, selle asukohast tulenevatest nõuetest. Ehitusprojektiga võib käsitleda ehitiste kompleksi, ehitist või selle ühte või mitut osa. Samuti peab arvestama asjaoluga, et ehitusprotsessis osalevate isikute teabevajadused on oluliselt laiemad, kui avalik-õigusliku kontrolli teostamine. Ehitisele ja ehitamisele esitatavad nõuded ning planeeringutest tulenevad tingimused kujundavad uurimispõhimõtte (HMS § 6) ulatuse, olles samal ajal ka ehitusprojekti lähteandmed. Uurimispõhimõtte rakendamist piiravad loa andmisest keeldumise alused. See tähendab, uurima peab nii palju kui tarvis, et välistada õigusvastase haldusakti andmine, kuid nii vähe kui võimalik.

Eelnevalt tulenevalt peab tõdema, et ühte universaalset kõikehõlmavat teabehulka ja dokumentide arvu pole võimalik määrata. Seda eriti olukorras, kus kavandamise tegevuselt oodatakse uudsust ning õppimine, muutmine ja sageli ka vigade parandamine on ehitise projektlahenduse loomise ja ehitusprojekti koostamise tööprotsessi loomupärane osa (vaata peatükk 2.3). Teabemahu mõttes on võimalik piirata ehitusprojektis käsitletavaid valdkondi ja

nendes esitatavat teavet. Ehitus- ja kasutusloa taotlemiseks esitatava ehitusprojekti teabemahu vähendamisele aitaks kaasa juhendmaterjalide koostamine ehitise liikide kaupa, mis kirjeldaks teabevaldkondades töödeldavaid teabenõudeid, mis on vajalikud ehitusloa kontrollieseme hindamiseks (nt Ehitusgiidi alajaotus pädevatele asutustele).

EHRi tekib teave ehitus- ja kasutusteatisest ja -loa ning lammutuse esitamise ja taotluste kaudu. Nendes protsessides esitavad teavet omanikud, projekteerijad, ehitajad jt. Selles kontekstis on üheks oluliseks takistuseks ehitusteabe heterogeensus ja ühtsete aluste puudumine. Nende andmete kvaliteedi tagamiseks on vaja rakendada teabe- ja andmehalduse põhimõtteid (näiteks rahvusvahelisi standardeid andmehalduseks ehitusprojekti¹⁶⁰) ja praktikaid. Ehitusvaldkonna digipöördeks peab riik kehtestama üldise ehitusteabe strateegia ja raamistiku, et tagada andmete kvaliteet, infosüsteemide koostalitlusvõime (mida võimaldavad näiteks *buildingSMART*-i arendatavad standardid¹⁶¹), säilitamine ajas, küberturvalisus ja andmete omandi kaitse. Samuti on tarvis arendada olemasolevaid ja uusi tehnoloogiaid ja teenuseid, tõsta avalikkuse teadlikkust ning harida valdkonna osapooli digitehnoloogiate kasutamiseks. Näiteks ehituse ontoloogiate (ühise masinloetava sõnavara ja nende omavaheliste seoste) ja standardite arendamine ehk valdkonna (domeeni-) mudelite arendamine aitaks formaliseerida ehituse valdkonnateadmised masinloetaval kujul.

Erinevates valdkondades võib mõistel "teave/informatsioon" olla erinev tähendus. Kuna ehitusprojektile on esitatud praktilised ootused, siis sarnaselt infotehnoloogia valdkonnale, võiks seda käsitleda teadmistena ehk andmed on teadmiste esitus, mida saab edastada, tõlgendada ja töödelda mingil valitud eesmärgil. Üks viis seda mõtestada on andme- ja teabehalduse aluskontseptsiooni ehk teadmiste püramiidi kaudu. Seda tuntakse samuti kui *DIKW* (*data-information-knowledge-wisdom*) hierarhia¹⁶². See kirjeldab struktuurseid ja funktsionaalseid seoseid andmete, teabe/informatsiooni ja teadmiste vahel. Keskne mõte on, et taipamine või sügav arusaamine teemast kujuneb läbi nelja kvalitatiivse etapi: andmed → teave/informatsioon (info) → teadmised → sügav arusaamine:

1. andmed on üksikud, tähenduseta ja seostamata faktid või signaalid (näiteks temperatuuri anduriga mõõdetud numbriline väärtus);
2. teave/informatsioon sisaldab otstarbekohast struktureeritud kirjeldust (näiteks tegemist on ruumi sisetemperatuuriga ning see ruum on korter 19 C°);
3. teadmus ehk üldistatud ja mingi olukorraga suhestatud informatsioon (näiteks 19 C° selles ruumis on vähem kui ettenähtud 21 C°);
4. taipamine või sügav arusaamine sisaldab esimese kolme taseme pealt sünteesitud uudseid tõdesid (näiteks juhendit, et kontrollida, miks temperatuur on madalam kui ette nähtud).

Ehk ehitusprojekti ei esitata lihtsalt projektlahenduse kohta käivaid andmeid, vaid seostatud ja tähenduse saanud andmeid ehk teavet/informatsiooni projektlahenduse kohta. Selles tähenduses on minimaalse andmemahu kohta käivad küsimused ebatäpsed. Edasises analüüsis lähtutakse teabest kui töödeldud andmetest (andmetele on antud tähendus ja need on seostatud). Toetudes kirjeldatud kontekstile ja teadmiste püramiidi aluspõhimõtetele, analüüsitakse järgnevalt ehitusprojektile esitatavate nõuete määramises esitatud materiaalseid teabenõudeid. Formaalseid vorminõudeid käsitletakse ptk-s 4.2. Materiaalsed nõuded on jagatud teabe üldnõueteks ja ehitusprojekti teabevaldkonna nõueteks. Nende nõuetega on vahetult seotud ehitusprojekti

¹⁶⁰ ISO 19650-1 kuni 19650-5: <https://www.iso.org/ics/91.010.01/x/>.

¹⁶¹ *buildingSMART*: <https://www.buildingsmart.org/>.

¹⁶² Teadmiste püramiid, Wikipedia: https://et.wikipedia.org/wiki/Tarkuse_p%C3%BCramiid.

staadiumid, mida käsitletakse kõigepealt. Seejärel käsitletakse määruse üldnõudeid teabele ning järgnevates osades nõudeid teabevaldkondadele ja nõudeid ehitus- ja kasutusteatisega esitatavale ehitusprojektile.

4.1.1 Dokumendi- versus andmekeskne mõtlemine ja lähenemine: paradigma muutus

Analüüsis on mitmes kohas esitatud kriitikat määruse dokumendikesksusele. Kuna „dokumendikeskne mõtlemine“ ei pruugi olla iseenesest mõistetav, siis see vajab selgitamist. Dokumendikeskne mõtlemine kujunes mitme saja aasta jooksul avaliku halduse kontekstis ning on tänaseks arenenud standardiseeritud süsteemiks¹⁶³. Erinevad näited hõlmavad kirikuraamatuid, akadeemilisi diplomeid, sünnitunnistusi jne. Ajalooliselt on „dokument“ ja „dokumenteerimine“ olnud seotud sõnadega „tõendamine“ ning „vastutus“, näiteks identiteedi kinnitamine, andmete säilitamine ja halduse hõlbustamine. Kehtiv arhiiviseaduse § 2 lg 1 määratleb dokumenti kui „mis tahes teabekandjale jäädvustatud teave, mis on loodud või saadud asutuse või isiku tegevuse käigus ning mille sisu, vorm ja struktuur on küllaldane faktide või tegevuse tõendamiseks“.

Avaliku teenuste digitaliseerimine viimastel aastakümnetel pole sisuliselt muutnud paberi või elektrooniliste dokumentide kesksel teabevahetust. Traditsiooniline tõendusekeskne kontseptsioon ja formaat kehtib endiselt: paber- või elektroonilisi dokumente kasutatakse teabe „pakendamiseks“ ja selle edastamiseks asutuste vahel. Kodanikud on „postiljonid“, kes liigutavad dokumente koos olulise teabega ühelt ametilt teisele, kas füüsiliselt või elektrooniliselt. Avalike teenuste osutamisel on vaja paradigmapuutust dokumendipõhiselt lähenemiselt andmepõhisele, mis on teostatav tänu uute tehnoloogiate kasutuselevõtule¹⁶⁴. Tänapäeva tehnoloogiad võimaldavad jagada dokumendid vastavalt vajadusele detailsemateks ja spetsiifilisteks andmeteks, mitte koondada valideeritud teavet dokumentide „pakettideks“.

Samuti on dokumendipõhine mõtlemine ja lähenemine kesksel kohal ehituses ja ehitistega seotud loamenetlustes¹⁶⁵. Ehitussektori dokumendipõhise mõtlemise näitlikustamiseks on kirjeldatud erinevaid vastandamisi, näiteks „joonistepõhine versus ehitise teabemudelipõhine“ teabevahetus, „vormi- versus sisukeskne lähenemine“, „dokumendi- versus teabehaldus“ jne. Paljud kohalikud omavalitsused üle maailma on loobumas paberkandjal käsitsi menetletavatest lubade väljastamise protsessidest ja rakendavad üha rohkem veebipõhiseid digisüsteeme ehituslubade taotlemiseks ja väljastamiseks. Kuid sageli ei erine need süsteemid oma olemuselt füüsilisest lähenemisest, sest sisuliselt pole teabevahetuse põhimõtteid ja protsessi muudetud¹⁶⁶.

Üleminek dokumendipõhiselt mõtlemiselt andmekesksele lähenemisele tähendab arengut teabehalduses, eriti sellistes valdkondades nagu ehitus ja avalikud teenused. See rõhutab staatiliste, inimesele loetavate dokumentide asendamist struktureeritud, integreeritavate ja masinloetavate andmetega, mis peab aitama tõhustada ja osutada paremaid teenuseid.

(a) Dokumendikeskne mõtlemine

Dokumendikeskne mõtlemine (fookus) keskendub staatiliste, inimesele loetavate dokumentide koostamisele, haldamisele ja viitamisele. Teavet salvestatakse ja jagatakse peamiselt

¹⁶³ Konstantinidis, I., Kapantai, E., Michailidis, A., Deligiannis, A., Berberidis, C., Magnisalis, I., Peristeras, V., 2024. From document-centric to data-centric public service provision. Digit Gov Res Pr. 5, 28:1-28:27. <https://doi.org/10.1145/3676279>

¹⁶⁴ *Ibid*

¹⁶⁵ Bloch, T., Fauth, J., 2023. The unbalanced research on digitalization and automation of the building permitting process. Adv. Eng. Inform. 58, 102188. <https://doi.org/10.1016/j.aei.2023.102188>

¹⁶⁶ *Ibid*

tekstipõhistes ja ehituses samuti graafilistes formaatides, näiteks PDF-failides, Wordi dokumentides, arvutustabelites või joonistes. Dokumendikeskse mõtlemise olulisemad tunnused:

- **struktuur:** teave on organiseeritud, korraldatud ja esitatud dokumentidena (nt projekteerimisdokumendid, projekti aruanded);
- **juurdepääs:** vajaliku teabe leidmiseks tuleb dokumentides käsitsi navigeerida;
- **uuendused:** dokumentide täiendused ja parandused tähendavad sageli uute dokumentversioonide koostamist ja esitamist, mis suurendab vastuolude tekkimise riski. Näiteks, ehitusplatsil töötatakse vana ehitusprojekti versiooni järgi;
- **koostalitlusvõime:** üldiselt on koostalitlusvõime väga piiratud, sest dokumendid on eraldiseisvad ning eeldavad teiste süsteemidega integreerimisel olulist inimese sisendit.

Dokumendikeskse lähenemise eelised on järgmised: (1) intuiitiivne ja lihtne mõista kasutajatel; (2) sobib arhiivis talletamiseks ja pidamiseks; ja (3) õigustoimingutes „tõendamiseks“ ning „vastutuse“ määramiseks. Dokumendikeskse lähenemise piirangud: (1) ebaefektiivne suurte, keerukate või dünaamiliste andmekogumite haldamiseks; (2) versioonide haldamine keeruline; (3) andmetest ei teki tervikut iseenesest, terviku moodustab inimene (näiteks ehitusspetsialist) läbi andmete kasutamise ja tõlgendamise; (4) killustunud andmed tekitavad andmesilosid; (5) raske automatiseerida või integreerida kaasaegsete töövoogudega.

(b) Andmepõhine mõtlemine

Andmepõhine mõtlemine (fookus) keskendub struktureeritud ja integreeritud andmete haldamisele andmebaasides või tarkvarasüsteemides. Teave on esitatud masinloetavas formaadis. See võimaldab andmete paindliku kasutamist, integreerimist ja automatiseerimist. Andmepõhise mõtlemise olulisemad tunnused:

- **struktuur:** teave on jagatud väiksemateks ja standardiseeritud andmeelementideks (nt andmebaasi väljad, BIM-i omadused) ning rühmitatud klassidesse (näiteks IFC andmemudelid on seinaandmed *IfcWall* klassis);
- **juurdepääs:** andmetele pääseb ligi läbi programmi, neid saab filtreerida ja kasutada analüüsimiseks, kavandamiseks ja sünteesimiseks;
- **uuendused:** täiendused ja muudatused teostatakse otse struktureeritud andmestikus, et tagada erinevate teabe esitamise viiside vahel järjepidevus (näiteks akna elemendi eemaldamine teabemudelist kajastub automaatselt joonistel ja tabelites);
- **koostalitlusvõime:** eeldus on heaks koostalitlusvõimeks, sest struktureeritud ja hästi määratletud andmed loovad võimaluse platvormide omavaheliseks sujuvaks integreerimiseks.

Andmepõhise mõtlemise eelised: (1) sobib hästi keeruliste, omavahel seotud ja dünaamiliste andmekogumite haldamiseks; (2) võimaldab andmepõhiseid analüüse, automatiseerimist, ja koostööd reaajas; (3) lihtsustab tööriistade ja süsteemide integreerimist. Andmepõhise mõtlemise piirangud: (1) võib nõuda algselt üsna suurt investeringut tarkvarasse, infrastruktuuri ja koolitusse; ja (2) andmete terviklikkus ja standardimine on kriitilise tähtsusega.

(c) Võrdlus ja olulised sammud

Error! Reference source not found. on esitatud dokumendipõhise ja andmepõhise mõtlemise võrdlus. Oluline on mõista, et lõppkokkuvõttes on tarvis nii andmeid kui ka dokumente.

Küsimus on selles, kas rõhk on dokumentide koostamisel, vormistamisel ja esitamise nõuetel ning teave on teisejärguline või fookus on teabe loomisel, organiseerimisel ja töötlemisel ning dokumentide koostamine, vormistamine ja esitamine on toetav tegevus. Ehituses üleminek dokumendipõhiselt andmekesksele on igal-juhul suur muutus kõigile, kuid on vajalik, et toetada ja tõhustada kaasaegsete töövoogude rakendamist, näiteks digitaalsete kaksikute arendamist ja rakendamist. Üleminek andmepõhisele mõtlemisele hõlmab digitaalsete tööriistade kasutuselevõttu, andmestandardite ja halduse juurutamist, inimeste koolitamist ja infosüsteemide koostalitluse parandamist.

Tabel 2 Dokumendipõhise ja andmepõhise mõtlemise võrdlustabel

Omadus	Dokumendipõhine mõtlemine	Andmepõhine mõtlemine
Fookus	Staatiline inimesele loetavate dokumentide koostamisele, haldamisele ja viitamisele	Dünaamiline struktureeritud ja integreeritud andmete haldamine andmebaasides või tarkvarasüsteemides
Struktuur	Teave on organiseeritud, korraldatud ja esitatud dokumentidena	Teave on jagatud väiksemateks ja standardiseeritud andmeelementideks
Juurdepääs	Teave dokumentides ja käsitsi navigeeritav	Andmed andmebaasis, millele pääseb ligi läbi programmi
Uuendused	Dokumentide täiendused ja parandused esitatakse uute dokumentversioonidena	Täiendused ja muudatused teostatakse struktureeritud andmestikus, mis kajastuvad kõigis esitamisviisides
Koostalitlusvõime	Väga piiratud, sest dokumendid on eraldiseisvad ning eeldavad teiste süsteemidega integreerimisel inimese sisendit	Struktureeritud ja määratletud andmed loovad võimaluse platvormide sujuvaks integreerimiseks
Ehituse näited	PDF tekstidokumentid ja joonised, lepingud	Ehituse teabemudel, mõõteandmed

4.1.2 Ehitusprojekti staadiumid

Teabenõuded on seotud ehitusprojekti staadiumitega. Ehitusprojekti staadiumid ja nende tähendus ei ole EhS-is reguleeritud. EhS seletuskirjas on selgitatud, et seaduses ei pea eristama ehitusprojekti staadiume, kuivõrd seaduse sõnastus peab olema ja jääma võimalikult üldiseks, et võimaldada selle tõrgeteta toimimist pikema aja jooksul.¹⁶⁷ Ehitusprojekti staadiumid on reguleeritud määruses ja kirjeldatud ehitusprojekti standardis.

Määruses on tänane sõnastus ja sisustamine ebaselge. See on osaliselt tingitud sellest, et määruses ei eristata piisavalt selgelt ehitise projektlahendit, projekteerimise tööd ja projektlahendi dokumentatsiooni mõisteid, mis tekitab praktikas segadust. Määruse § 5 lg 1 sätestab, et ehitusprojekti staadiumid on eelprojekt, põhiprojekt ja tööprojekt. Praktikas tekitab määruses ehitusprojekti staadiumiteks jagamine probleeme erialaste alusteadmisteta isikute hulgas. Kahjuks eeldatakse, et staadiumid on seotud ehitise või ehitamise keerukusastmega ning vastavalt sellele tuleks esitada kas eel-, põhi- või tööprojekt.

Hea tava, parimate akadeemiliste teadmiste ja ehitusprojekti standardi kohaselt on kavandamine/projekteerimine järkjärguline projektlahenduse kohta käiva teabe loomise ja üldisemalt detailsemale liikumise protsess. Staadium tähendab ehitusprojekti koostamise tööprotsessi perioodi ja sellele vastavat töö tulemit ehk ehitusprojekti arengujärku. Staadiume eristavad nendele esitatavad eesmärgid, tehtava projekteerimistöö ja projektlahenduste kohta esitatava teabe sisu, täpsusaste ja detailsus. See kokku tähendab, et ehitise projektdokumentatsioonil (ehk ehitise projektil) ei ole staadiume ega etappe, need on ehitise

¹⁶⁷ Ehitusseadustiku eelnõu SE 555 seletuskiri, lk 12.

projektlahenduse välja töötamise töö ja ehitise projektlahendil. Projektdokumentatsioon väljendab pooleli oleva projekteerimistöö ehitise projektlahendi vahetulemusi või ehitise valmis projektlahendit.

Põhiprojekti teave on mahukam, täpsem ja detailsem kui eelprojekti teave ning sageli on selle eesmärgiks ehitushanke korraldamine. Tööprojekt on täpsem ja detailsem kui põhiprojekt ning peab rahuldama kõiki ehitamise vajadusi ning võimaldama nõuetekohast ehitamist. Oluline selle juures on mõista, et projekteerimistöö läbi kolme staadiumi moodustab ühe terviku ning iga eelnev staadium on järgneva staadiumi sisend. Ehk ehitise projektlahendit kirjeldav projektdokumentatsioon on valmis, kui on läbitud kõik projekteerimise staadiumid või kui on jõutud projektlahendini, mis on piisavalt detailne, et nõuetekohaselt ehitada. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse seletuskirjas selgitatust ei tulene sõnaselgelt, et ehitusprojekt on arenev dokument, st see, et pärast ehitusõiguse tekkimist arendatakse ehitusprojekti edasi selliselt, et selle järgi oleks võimalik ehitis tervikuna välja ehitada. Kaudselt on seda edasi antud põhimõttega, et tellija roll määruse kohaselt on kooskõlastada tehniliste lahenduste põhimõtted ning selliselt on vastav ehitusprojekti staadium siduvaks lähteülesandeks järgneva ehitusprojekti staadiumi koostamisele.¹⁶⁸

Projekti arendustöö jagamine staadiumiteks annab võimaluse vähendada ehitise tellija riske ehituse arendusprojekti elluviimisel ja teostada ehituse arendusprojekti protsesse paralleelselt. Samas alati ei pruugi eel- ja põhiprojekti eraldi vormistamine dokumentatsioonina olla mõistlik. Seda just väikeste või lihtsate ehitiste (näiteks suvemaja) korral. Sellest hoolimata peab pädev asutus projektlahendit hindama vastavalt ehitusteatis ehitise esitamise/ehitusloa taotlemise ehitusprojekti nõuetele.

Riigikohus on selgitanud, et ehitusprojekti detailsus on erinevates staadiumites (eel-, põhi- ja tööprojekt) erinev. Eelprojekti esitatakse ehitise arhitektuurilahendus ja insener-tehniliste lahenduste põhimõtted, mida täpsustatakse järgmistes staadiumites („Nõuded ehitusprojektile“ § 8 lg 1). Põhiprojekti staadiumis esitatakse ehitise lahenduste kirjeldus täpsusega, mis võimaldab määrata ehitise maksumust, korraldada ehitushanget ja koostada hinnapakkumust („Nõuded ehitusprojektile“ § 9 lg 1). Alles tööprojekti tuleb esitada ehitise lahenduste kirjeldus täpsusega, mis võimaldab nõuetekohaselt ehitada. Tööprojekti täpsustatakse eelnevate staadiumite lahendusi selliselt, et ehitis oleks võimalik valmis ehitada („Nõuded ehitusprojektile“ § 10 lg-d 1 ja 3).

Eelneva staadiumi ehitusprojekt on siduvaks lähteülesandeks järgneva staadiumi projekti koostamiseks („Nõuded ehitusprojektile“ § 5 lg 3). Ehitusloa taotlemisel võib piirduda eelprojekti esitamisega. Ehitusloa taotlemisel esitatavas ehitusprojekti esitatakse ehitise kohta need andmed ja ehitusprojekti osad, mis on asjakohased ja mida on otstarbekas ja võimalik määrata („Nõuded ehitusprojektile“ § 14 lg 1). Ehitusloa taotlemisel esitatav projekt peab vastama EhS § 13 nõuetele, sealjuures peab ehitusloa andjal olema võimalik selle alusel kontrollida vähemalt ehitise põhilahenduste ohutust. Ehitusloa saanud projekti hilisemad versioonid võivad projekti täpsustada, kuid ei tohi sellega vastuollu minna. Projekti täpsustamisest tuleb eristada projekti muutmist. Ehitusloa andmise aluseks olnud projekti muutmiseks tuleb väiksemate muudatuste korral lähtuda „Nõuded ehitusprojektile“ §-st 12. Olulisemate muudatuste korral tuleb taotleda uus ehitusloa või esitada uus ehitusteatis (vt EhS § 46 lg 1 p 1, „Nõuded ehitusprojektile“ § 12 lg 1).¹⁶⁹

KOVide arvates peab ehitusprojekt vastama nõuetele, mis tulenevad EhS-ist ja nõuetest ehitusprojektile. Ehitusprojekti staadiumite eristamise osas leiti, et eristamine on vajalik, aga

¹⁶⁸ Määruse seletuskiri, lk 5.

¹⁶⁹ RKHKo 13.12.2018, 3-16-1050, p-d 16-18.

pigem keerukamate projektide puhul, näiteks võiks eristamine toimuda väikeehitiste või rajatiste projektide puhul. See ootus on vastuoluline ja näitlikustab selgelt KOV-de puuduliku teadmist ja probleemi, mille puhul eeldatakse, et staadiumid on seotud ehitise või ehitamise keerukusastmega. Samas oli ka hinnanguid, et eristamine peaks toimuma kõikide projektide puhul, kuivõrd iga staadium annab võrreldes eelmisega olulisi täpsustusi. Vastasel juhul tuleks pidevalt tegeleda ehitusprojekti põhjaliku analüüsiga, et välja selgitada, kas staadiumita projektis on esitatud piisava detailsusega lahendusi nt ehitusloa andmiseks, ehitamiseks jms.

Vastupidised arvamused lähtuvad üldpildis järgnevast: ehitusprojekti staadiumite eristamine praktikas ei oleks vajalik kui teavitamismenetluses ja loataotluses kasutatakse ühe staadiumi projekti ehk tööprojekti. Näiteks teavitamismenetluses tuleb EhS § 48 lg 3 järgi esitada ehitusprojekt, mille järgi ehitise ehitati, mille järel peab pädev asutus kontrollima projekti alusel ehitise vastavust nõuetele. Eel- ja põhiprojekt määruse kohaselt ei sätesta ehitamise võimalikkust. Seega võiks olla ainult üks staadium, mille järgi taotletakse ehitusloa või esitatakse ehitusteatis ja mille järgi tegelikult ka ehitati. Kuid see ettepanek ei erine tänasest korrast, sest EhS ja määrus ei keela omanikul esitada nõ valmis ehk tööprojekti. Samas on staadiumiteks jagamine oluline just suurte, keeruliste ja riskantsete projektide puhul.

Rakenduspraktikas ja erialaliitude vaatest on määruuses staadiumite käsitlemine ja määratlemine ebaselge. Kriitika mõistmiseks, on tarvis aru saada, mida ehitusprojektilt täna oodatakse. Ehitise arendusprojekti jooksul puutub omanik riigiga kokku planeerimisel, ehitusteatisel või -loa ja kasutusteatisel või -loa ning lammutuse menetluses. Lammutus on eraldi välja toodud, sest lammutusprojekti puhul ei eristata kahte arengujärku. Käesolevas analüüsi osas keskendutakse eelkõige ehitusteatisel või -loa ja kasutusteatisel või -loa taotlemiseks esitatavatele projekti nõuetele. Kui ehitusteatisel või -loa või kasutusteatisel või -loa esitamiseks või taotlemiseks esitatakse projekt kahes arengujärgus ehk eel- ja tööprojekti mahus, siis tekib küsimus, milline on määruse eesmärk põhiprojekti staadiumi reguleerimisel. Erialaliitude soovitus on pädevat asutust mitte puudutavad staadiumite kirjeldused ja korralduslikud küsimused määrusest välja jätta. Veel on juhitud tähelepanu ehitusprojekti staadiumite reguleerimisele määruuses ning leitud, et staadiumite eristamine loob määruse väärettekujutuse, et tegu on eraldiseisvate dokumenditüüpidega. Tegelikuses on tegu sama ehitusprojekti erinevate arengujärgudega, millest moodustub üks tervik.

Valitsusasutused ei esitanud ettepanekuid ehitusprojekti staadiumide muutmiseks. Nad tõid esile pigem seda, et praktikas esitatakse sageli puudulikud projektid, kust on puudu õigusaktidega nõutav elementaarne teave või esitatakse ülemäärast teavet. Mõlemal juhul menetlusaeg pikeneb kuivõrd valitsusasutus peab esitama pöördujale täiendavad järelepärimised või töötama läbi hulgaliselt dokumente. Valitsusasutuste praktikast nähtub, et menetlusi saab kiirendada taotlejate teadlikkuse tõstmisega, sh on näha, et ehitusprojekti staadiumites esitatav teave ei ole pöördujatele alati teada. Valitsusasutustel puudub teave, kas taotlejad kasutavad abimaterjalina valdkonda reguleerivaid standardeid, kuid mõõndi, et standardite kasutamine võiks projektide kvaliteeti parandada kuivõrd standardites on staadiumid ning asjakohane teave lahti kirjutatud.

Praktilisest analüüsist selgub, et ehitusprojekti staadiumid on vajalikud eelkõige eraõiguslikes suhetes, kus ehitusprojekti staadiumid annavad informatsiooni ehitise kohta käiva vajaliku teabe kohta. Samuti viidatakse staadiumitele näiteks projekteerimis- (või ehituslepingutes) ja ehitusloa taotlusele lisatava ehitusprojekti regulatsiooni juures (määruse § 13 lg 1 ja 2). Samas on ehitise liike või ehitise osasid, mille nõuetelevastavust ei ole võimalik hinnata eelprojekti staadiumile vastava ehitusprojekti alusel, näiteks välisruumi osad, teed ja platsid, tehnovõrgud. Seetõttu esitatakse need osad sageli suurema täpsusastmega.

Ettepanek on staadiumite käsitlemine määruse reguleerimis- ja kohaldamisalast välja jätta ehk muuhulgas tunnistada kehtetuks § 5 lg 1, § 9 ning osaliselt § 8 ja § 10. Täpsemalt jätta kaks ehitusprojekti arengujärku ja nimetada need ehitusteatisel või -loa esitamisel ja kasutusteatisel või -loa taotlemisel esitatavaks ehitusprojektiks. Samuti tähendab see seda, et on ettepanek näha ette ehitusloa taotlusele lisatava ehitusprojekti kohustuslik teabevaldkondade maht, kuid jätta täpsustamata, millise ehitusprojekti staadiumiga on tegu. Näiteks saab vastava andmemahu sätestada ehitusloa taotluse vormiga. Nii oleks võimalik soodustada EHR üleminekut teabepõhisele lähenemisele.

4.1.3 Üldnõuded ehitusprojekti teabele ja ehitusprojekti koostamisele

Tänane EhS ja määrus on dokumendikeskne. EhS-is ja määrukses kasutatud terminid „dokument“ pole kehtivas õiguses defineeritud. EhS ja määruse alusdokumentide analüüsimisel näib, et termini „dokument“ all mõistetakse pigem teavet paber kandjal, mis kinnitab dokumendikeskset mõtlemist. Arvestades infotehnoloogilist arengut ja kehtivas EhS-is sisalduvat kohustust esitada teatise ja loataotlusi elektrooniliselt EHR kaudu, tuleks ehitusprojekti mõiste sisustamisel lähtuda teabepõhisest lähenemisest, kus ehitusprojekt koosneb konkreetse ehitise projektilahenduste kohta käivast teabest. See tähendab, et dokumendi asemel on ehitusprojekti puhul oluline eelkõige teave ehitise ja selle projektilahendi kohta.

Üldnõuded ehitusprojektile ja selle koostamisele on esitatud valdavalt 1. peatükis. Määruse § 2 lg 1 kohaselt peab ehitusprojekt olema koostatud selliselt, et see on loetav, vastuoludeta ning erialaspetsialistile arusaadav ja üheselt mõistetav. Selliselt sõnastatuna on see sisult nõue ehitusprojekti teabe vormistamisele. Seda saab üldistades kohandada ehitusprojekti teabele endale. Ehk ettepanek on lisada säte, mis kehtestab üldise kvaliteedinõude ehitusprojekti teabele. Ülejäänud selles paragrahvis olevad lõiked on projekteerimise protsessi korraldamisega seotud sätted. Ettepanek on need antud määrusest välja võtta ja tunnistada kehtetuks.

Üldnõudeid ehitusprojekti dokumentide koosseisule leiab § 3 lg-st 1. Selle kohaselt koosneb ehitusprojekt:

1. projekteeritud lahendusi kirjeldavatest tekstilistest projektdokumentidest, nagu seletuskiri, tabelid;
2. graafilistest projektdokumentidest, nagu tehnilised joonised, illustratsioonid, skeemid, graafikud;
3. muudest asjakohastest dokumentidest.

Määruse § 3 lg-d 2 ja 3 täpsustavad, et ehitusprojekti juurde kuuluvad asjakohasel juhul ka muud dokumendid, mis seonduvad ehitamisega, ehitise kasutamise ning korrashoiuga, nagu kasutus- ja hooldusjuhend. Ehitusprojekt peab sisaldama ehitise tehnilisi andmeid, mis on nõutud:

1. ehitusloa taotlemisel või ehitusteatisel esitamisel;
2. kasutusloa taotlemisel või kasutusteatisel esitamisel.

Määruse § 3 lg 1 on olemuselt üldine nõue ehitusprojekti vormistamisviiside valikule. Ehitusprojekti teabe üldnõudena peaks dokumentide ja nende tüüpide asemel rõhutama asjakohasust, nii nagu on seda tehtud § 3 lg-s 2. Samas seletuskirja eraldi välja toomine võib olla põhjendatud, sest see on selgituskohutuse (EhS § 10) kõige otsesem väljendusviis. Kuid tegemist on pigem vormistamise nõudega ja tuleks kokku panna üldiste vorminõuetega ehitusprojekti koostamisele. Seega võiks seda lõiku muuta üldisemaks ja rõhutada, et

ehitusteatise ja/või -loa ja kasutusteatise ja/või -loa taotlemisel esitatakse teave, mis on kavandatud ehitise ja selle projektilahendi puhul asjakohane. Viimane sõltub uurimispõhimõttest, mis kujuneb ehitisele, ehitusprojektile ja selle koostamisele esitatavatest nõuetest ja planeeringutest tulenevatest maakasutus- ja ehitustingimustest. Nõuded ja sellele vastava ehitusprojekti teabemahu määrab ja piiritleb ehitise ja ehitamise liik, kasutusotstarve, ehitise ehitisealune pindala ja kõrgus ning samuti asukohast tulenevad tingimused. Määruse § 3 lg-d 2 ja 3 on üldnõuded ja kui ei ole muid asjaolusid, võivad jääda määruses kehtima.

Samuti leiab üldnõudeid ehitusprojekti teabele §-st 4. Siin tuleb eristada osade (projekteerimise valdkondade) kohta käivad nõuded nendest, mis on ühine kõigile osadele ehk nii nimetatud üldnõuded. Määruse § 4 lg 2 tuleks kokku panna 3. peatükk § 14-ga. Määruse § 4 lg 2 peaks sõnastama üldnõudena ehk tooma sulgude ette ja mitte sõnastama ehitusprojekti osaspetsiifiliselt. Üldnõudena tuleb ehitise projekti dokumentatsiooni koostamisel loetleda õigusaktid, standardid, tehnilised, projekteerimis- või muud alused, millest projektilahenduse koostamisel lähtuti ning kõik normdokumendid, standardid ja juhendid, mida ehitise projektilahendi välja töötamisel järgiti. Samasse kategooriasse kuulub § 7 lg 1 p 3 ehk kinnismälestise või muinsuskaitsealal asuva ehitise eritingimused ja uuringuaruanded. Need on samuti alused, millest projektilahendi loomisel ja projektdokumentatsioon koostamisel peab lähtuma. Määruse § 4 lg-d 3 – 5 on vormistusnõuded ja käsitletakse eraldi peatükis 4.2.

Analüüsi järeldus üldnõuete vaatest on, et määruses on läbisegi ja korduvalt ühes või teises sõnastuses esitatud (üld)nõuded teabele, samuti nõudeid staadiumitele, ehitusprojekti osadele, üldisele vormistamisele, dokumendi vormistamisele, allkirjastamisele, ehitusprojekti esitamisele ja töö korraldamisele. Ettepanek on kõik üldnõuded teabele kokku tõsta ühte paragrahvi, muud samasisulised teistesse vastavatesse paragrahvidesse ning eemaldada dubleerimised.

4.1.4 Ehitusprojekti osad ja valdkonnad

Enne ehitusloa/ehitusteatise ehitusprojekti üldnõuete ja detailsemate nõuete käsitlemist on tarvis kirjeldada ehitusprojekti osade kontseptsiooni. Ehitiste kasvava keerukuse, projekteerijate spetsialiseerumise ja kvalifikatsiooninõuete olukorras koostab ehitusprojekti sageli mitu projekteerimise spetsialisti. Ehitise projektilahendus koosneb funktsionaalselt ja tehniliselt kokkusobivatest ja koostoimivatest osadest, mida kavandavad ja projekteerivad vastava kvalifikatsiooniga või hariduse, kogemuse ja pädevusega isikud. Vastava kutsega või pädevusega isik tegeleb ehitise kindla osa tehniliste ja funktsionaalsete nõuetega ja lahendustega, tagades, et kõik ehitise aspektid on kaetud ja vastavad vajalikele standarditele ja regulatsioonidele. Ehk projektilahendit kirjeldav ehitise projektdokumentatsioon jaguneb valdkonnaspetsiifilisteks jaotisteks, mis koostatakse vastavalt iga eriala vajadustele.

Projektdokumentatsiooni jagamine valdkondade kaupa või mõnel muul viisil otsustatakse tellija ja töövõtja vahelises kokkuleppes. Projektil on hea tava kohaselt ühis- või üldosa, milles on selgitatud ja kirjeldatud lähtekohad, -andmed, -dokumendid ja kõik muud alused ning see, kuidas projekt on jaotatud. See on vajalik projekti mõistmise ja teabe leidmise lihtsustamiseks. Samuti aitab selline jaotamine valdkonna spetsialistidel keskenduda enda osadele, nõuetele ja tagada, et kõik on korrektselt projekteeritud ja dokumenteeritud. Selline jagamine on eriti oluline keerukate ehitusprojektide puhul.

Määruse kohaselt on ehitusprojekti osad asendiplaan, arhitektuur, sealhulgas sisearhitektuur ja maastikuarhitektuur, konstruktsioonid, tehnosüsteemid, nagu küte ja ventilatsioon, jahutus ja soojusvarustus, gaasivarustus, veevarustus- ja kanalisatsioon, elektripaigaldised, tugevvoolu-, nõrkvoolu- ja automaatikapaigaldis, tuleohutus, energiatõhusus ja asjakohasel juhul ehitise eripärast tulenev osa. Määruses ei anta ehitusprojekti osade lõplikku loetelu ja rõhutatakse, et

ehitusprojekt sisaldab neid osi üldjuhul ja reeglina. Selline regulatsioon on kehtestatud seetõttu, et ehitised ja rajatised on oma olemuselt erinevad ning rajatistel ei pruugi olla kõiki osi, mis on hoonel (näiteks puuduvad torurajatisel välispiirded), samas peab määrus olema kasutatav nii hoonete kui rajatiste projekteerimisel.

Võrreldes rakenduspraktika ja ehitusprojekti standardiga, ilmneb määruse §-de 3 – 5 analüüsist mitu erialast ja sisulist probleemi. Läbisegi kasutatakse projekteerimisvaldkondi ja projektdokumentatsiooni liike. Näiteks kasutatakse väliruumi osasid kirjeldavate projekteerimisvaldkondade asemel asendiplaani mõistet. Projekteeritakse väliruumi osasid ja selle projektlahenduse üks väljendusvahend on asendiplaan (ehk joonise tüüp). Sama probleem on § 15 ja lg-d 1 ja 2. Samuti puudub määruhes tehnovõrkudega seonduv, see mis jääb hoonest välja: tehnosüsteemid ja tehnovõrgud on erinevad asjad. Tehnosüsteemid ja -võrgud on kokku pandud samuti § 15 lg 2. Määruhes tuleb tekitada eraldi väliruumi kirjeldavad osad, nii nagu on täna ehitusprojekti standardis. Lisaks ei panda täna rakenduspraktikas kokku maastikuarhitektuuri, ehitise arhitektuuri ja sisearhitektuuri. Nende osade projektlahendusi koostavad erinevate kutsekvalifikatsioonidega projekteerijad ja nende töö tulemuste kokkupanemine ehitise projekti ühte jaotisesse tekitab töö korraldamise probleeme ja vastutuse hajumist. Samuti võiks määruhes olevat sõna „konstruktsioonid“ asemel kasutada „kandvad ja jäigastavad tarindid“ või lisada see täiendava selgitusena, nii nagu on EhS-s, näiteks § 4.

Määruse § 4 lg 1 punkti 8 kohaselt on ehitusprojekti osaks asjakohasel juhul ehitise eripärast tulenev osa. See säte on määruhesse lisatud ilmselt just eriolukordade ja eriehitiste või -lahenduste käsitlemiseks. Samuti võivad selliseks osaks olla muinsuskaitseadusest tulenevad nõuded muinsuskaitsealal paikneval ehitisele.

Määruse § 4 lg 2 kirjeldab ehitusprojekti koostamise aluseid. Võttes arvesse, et ehituses on palju erinevaid nõudeid, mida ei ole õigusaktides sätestatud, on ka kohtud leidnud, et Eestis väljakujunenud hea (ehitus)tava järgi saab ehituses juhendada Eestis kehtinud projekteerimismõistetest (EPN), Soomes kehtivatest projekteerimismõistetest (RT), ehitusseadusest ja territoriaalselt lähedaste maade ehitus- ja projekteerimismõistetest (endine NSVL, Rootsi). Ka kohtupraktikas on asutud seisukohale, et ehitise kvaliteeti saab hinnata muuhulgas Soome vastavate normide abil.¹⁷⁰ Eeltoodust tulenevalt on sätestatud, et ehitusprojekti osade koostamisel saab lähtuda lisaks õigusaktides sätestatud ka standarditest, projekteerimis- ja muudest normidest või kirjeldustest, mille kasutamises on tellija ja ehitusprojekti koostaja kokku leppinud. Küll aga peab ehitusprojekti nähtuma, et millistest konkreetsetest standarditest või normidest ehitusprojekti koostaja lähtus.

Määruse § 4 lõike 4 kohaselt peab ehitusprojekti seletuskirjas esitama teabe millisest õigusaktist, standardist, tehnilisest, projekteerimis- või muust normist lähtuvalt on ehitusprojekt või selle osa koostatud. Tegemist on üldsättega ja vastav teave peab olema ka sellise ehitusprojekti seletuskirjas, mida esitatakse ehitusloa taotlemisel või ehitusprojekti muutmisel.

Määruse § 4 lg 5 on esitatud nõue, et ehitusprojekti peab sisalduma teave, kuidas ehitusprojekti koostaja korraldas projekteerimise ning kuidas peab olema korraldatud ehitusprojekti koostaja edasine koostöö teiste ehitusprojekti koostamisel ja võimalike ehitamisel osalevate isikutega, et tagada ehitamise ratsionaalsus ning ehitusprojekti osade kokkusobivus ja ehitise osade koostoimimine. Koostöökohustuse on esitatud EhS § 10 lg 3. See kohustus kohaldub pädevatele isikutele, kes pakuvad oma teenuseid ehitusalal ehk tegutsevad majandus- ja kutsetegevuse raames. Ehitamine on sageli ressursimahukas ja ajaliselt pikk protsess, milles osaleb palju isikuid (töövõtjad). Lõpptulemuse kvaliteedi huvides, ühilduvuse ja ebaotstarbekate toimingute tegemise vältimise huvides on oluline, et need isikud teeksid omavahel piisavalt koostööd.

¹⁷⁰ RKTko 14.06.2006, 3-2-1-59-06.

Määruse sättega tehakse ehitusprojekti koostajale kohustuseks anda selgitusi, kuidas ta senise projekteerimise käigus on täitnud ehitusseadustikust tulenevat nõuet ning samuti peab andma ka juhiseid, kuidas edaspidi korraldada eelkõige ehitaja, ehitusprojekti koostaja ning omaniku vaheline koostöö.¹⁷¹

Lisaks väikestele täiendustele, tehakse analüüsi tulemusena järgmised ettepanekud:

1. Ehitusprojekti jagunemine valdkondade kaupa ehitusprojekti osadeks peaks olema selgelt määratletud. Jaotamine võiks lähtuda kutsesüsteemist. Näiteks tuleks eraldada jaotised maastikuarhitektuuri, sisearhitektuuri ja väliruumi jaoks, sest neid valdkondi projekteerivad erineva kutsepädevusega isikud;
2. Määruses peaks kehtestama ehitusprojekti üldosa/ühisosa esitamise nõude, kus on kajastatud kõik projekti lähtekohad, andmed, dokumendid ning projekti jaotamise põhimõtted;
3. Sarnaselt ehitusprojekti standardile, koostada näidisjuhised tüüpehitistele ja –ehitamise tegevustele, kuidas ehitusprojekti või selle osasid saab koostada ja esitada paber või elektroonilise dokumendina ning võimalusel BIM mudelina;
4. Kuigi koostöö kohustus tuleneb otseselt EhS-st, on ettepanek jätta määrusest välja § 4 lg 5, sest projekteerimise ja koostöö korraldamine ei kuulu määruse kohaldamise ja reguleerimise alasse;
5. Määruses tuleks täpsustada, et ehitusprojekti osade hulka peab kuuluma ehitise eripärast tulenevad asjakohased projekteerimise valdkonnad ja vastavad osad, näiteks muinsuskaitsenõuded.

4.1.5 Ehitusprojekti minimaalne vajalik teave ehitusteatisel esitamisel või ehitusloa taotlemisel

Üldnõuete kehtestamisele ehitusprojekti teabele ehitusteatisel esitamisel või ehitusloa taotlemisel peab lähtuma eesmärgipärasusest ja EhS-is ehitisele (§ 11), ehitamisele (§ 12 ja § 15, samuti eriehitiste, näiteks gaasipaigaldisele kehtestatud nõuded), ehitusprojektile (§ 13 ja § 14) ning kasutamisele ja korrashoiule (§ 16, § 17), hea tava, ohutuse, keskkonnasäästlikkuse ja asjatundlikkuse põhimõtetest ja nõuetest (2. jagu, ehitisele ja ehitamisele esitatavad põhinõuded). Seejuures peab pädeval asutusel jääma ehitise ohtlikkuse, mõju avalikule ruumile ja isikute õigustele kaalutusvõimalus ja -vajadus, nii nagu see on kehtivas EhS-is.

Alampeatükk 4.1.2 käsitles üldnõudeid ehitusprojekti teabele ehk üldiseid nõudeid ehitusprojektile. See analüüsi osa keskendub määruse 3. ptk-le ehk nõuetele ehitusloa/ehitusteatisel esitamisel/taotlemisel esitatavale ehitusprojektile. Täpsemalt käsitletakse selles ptk-s koos määruse § 8 (staadiumi eesmärk ja üldised nõuded) ja 3. ptk-i sisu. Määruse § 9 on soovitus määrusest välja jätta, sest ei ole pädeva ja ehitusjärelvalvet teostava asutuse hinnatav või kontrollitav ehitusprojekti arengujärk. Määruse § 10 ehk tööprojekt või valmis projekt käsitletakse ptk 4.1.6. Määruse § 11 ehk lisanõuded puudutab nii projekteerimise materiaalseid sisunõudeid ja formaalseid vorminõudeid.

Kehtiva korra kohaselt ei erine ehitusteatisega esitatav ehitusprojekt ehitusloa taotlusele lisatavast ehitusprojekti (vt täpsemalt ka ptk 3.5.2. alaptk a). Sellest tulenevalt käsitletakse vastavate ehitusprojektide minimaalse andmemahu küsimusi käesolevas ptk-s koos. Järgmises alapeatükis käsitletakse ehitusteatisel ja selle esitamiseks vajalikku teavet eraldi, arvestades et teavituste regulatsioon ei ole hakanud tööle seadustiku koostamisel välja töötatud kujul.

¹⁷¹ Määruse seletuskiri, lk 4-5.

Järgneva alapeatükk kirjeldab seega teavitustega seonduvaid võimalusi ja suundumusi tulevikus kavandatavate muudatuste tegemiseks. Enne on tarvis selgitada, kuidas ehitusprojekti teabenõuded tekivad ehitusteatise esitamisel või ehitusloa taotlemisel.

Tabel 3 on illustreeritud põhimõtte, kuidas kujuneb ehitusprojekti teabevaldkonna teabenõue ehitisele ja ehitamisele üldisemalt detailsemale liikumise põhimõtte alusel. Sellest skeemist on välja jäetud planeeringud (projekteerimistingimused), mis määravad üldised maakasutus- ja ehitustingimused ehitusprojekti koostamiseks. Näites on kõrvutatud konstruktsiooni ja energiatõhususe osade teabenõudeid. Ehitised jagunevad EhS-s hooneteks ja rajatisteks. Need omakorda jagunevad kasutusotstarvete järgi. Kasutusotstarvete alusel tekivad ehitisele üld- (EhS § 11 ja § 12) ja erinõuded. Näiteks pole energiatõhususe ja eluruumide nõuded asjakohased rajatisele või lehtla tüüpi abihoonele, kuid on olulised ühepereelamule. Lähtuvalt kasutusotstarbest, ehitise tegevuse liigist ja ehitise olulistest põhiparameetritest (ehitisealune pindala ja ehitise kõrgus) tekib ehitusteatise või -loaga ja kasutusteatise või -loaga ehitusprojekti esitamise kohustus. Kui tuleb esitada ehitusprojekt, siis see peab vastama EhS § 13 ja § 14 üldnõuetele ning nendega seotud õigusaktides esitatud täpsustatud nõuetele. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määramises on määratletud üldised teabe- ja vorminõuded, samuti ehitusprojekti teabevaldkonnad ja nende teabenõuded.

Tabel 3 Teabenõude tekkimise alused ja põhimõtte

Nimetus	Näide aktide varal	Teabenäide	Teabeloome
Ehitise liik	Hoone või rajatis	Hoone	Üldisemalt detailsemale
Ehitise või ehitise osa kasutusotstarve	Kasutusotstarvete loetelu: Elamud > 11101 Üksikelamu	Elamud	
Ehitustegevuse liik ja ehitise parameetrid	Ümberehitamine ja ehitisealuse pinnaga 0–60 m ² ja üle 5 m kõrge	Ühepereelamu, ehitisealune pind 55 m ² , kõrgus 6 meetrit	
Ehitisele, ehitise osale või ehitamisele esitatavad nõuded	EhS § 11, § 12 ja seotud aktid	§ 11 lg 1 mehaanilist vastupidavust ja stabiilsust	
Ehitusprojekti esitamise nõue	EhS § 36 lg 4; § 38 lg 1; § 48 lg 4; § 50 lg 1	Ehitus- või kasutusloa ja ehitusprojekt	
Ehitusprojektile ja ehitusprojekti koostamisele esitatavad nõuded	EhS § 13 ja § 14	Hoone (ühepereelamu) ehitusprojekt	
Ehitusprojekti nõuded ja teabevaldkonnad	Määruse 1. peatükk „Üldised nõuded ja 2. peatükk „Ehitusprojekti staadiumid“ Määruse 3. peatükk Üldised nõuded > § 13 ja § 14	Konstruktsioonide osa; energiatõhususe osa	
Teabevaldkonna teabenõuded	Määruse 3. peatükk Nõuded ehitusloa taotlemisel esitatavale või koos ehitusteatisega esitatavale projektile > § 17. Konstruktsioonide osa	Normatiivsed kasutuskõormused; energiaarvutuse lähteandmed ja energiaarvutuse tulemused	

Esimesena käsitletakse ehitusteatise esitamisel või ehitusloa taotlemisel esitatava ehitusprojekti eesmärgi ja üldnõudeid puudutavat sätet. Määruse § 8 lg 1 kehtestab eelprojektile peamise eesmärgi ehk see on staadium, milles esitatakse ehitise arhitektuurilahendus ja inseneritehniliste lahenduste põhimõtted ja kvaliteedinõuded. Seda laiendatakse § 8 lg-des 3, 4, 8 – 10. Tegu on põhimõtteliselt õigete sätetega, kuid need on kohati üldnõuded teabele ja kohati kindla teabevaldkonna ehk 3. peatüki nõuded. Eesmärgi sõnastamisel peaks rõhutama ehitusteatise esitamisel/ehitusloa taotlemisel esitatavale ehitusprojektile seatud ülesannet (EhS § 13 lg 1): hinnata ehitise (põhi-)nõuetele ja asukoha piirangutele vastavust, samuti sobivust, kasutatavust ja korrashoiu vajadusi.

Ehk ettepanek on üldistada ehitusteatise esitamisel/ehitusloa taotlemisel esitatava ehitusprojekti nõudeid ja täpsustada selliselt, et see aitaks pädeval asutusel saada ülevaadet ja hinnata projektlahendi väljatöötamise aluseks olnud lähteandmed, uuringud, auditid, standardid, normid jm, anda terviklik ülevaade projektlahendusest ja selle vastavusest EhS §-dele 11 – 14 ja võimaldada hinnata vastavust detailplaneeringule või projekteerimistingimustele ja muudele esitatud nõuetele, ehitatavust ja lammutatavust; ja mõjusid ehitistele, ümbritsevale keskkonnale ja otseselt või kaudselt mõjutatud isikutele. Samuti peab see teave olema sellise täpsuse ja detailsusega, et ehitamise käigus on võimalik kontrollida projektlahendi ning selle arhitektuuriliste ja tehniliste kriteeriumite vastavust ehitusteatise esitamisel/ehitusloa taotlemisel esitatud projekti teabele. Ehk üldistatult, millest ehitusprojekti koostamisel lähtuti, mida, miks ja kellele kavandati, kuidas kavandati ehk kuidas vastab kõigile kohalduvatele nõuetele ja kuidas on arvestatud mõjudega teistele isikutele. See teave peab olema sellise täpsusastme ja detailsusega, et ehitamise käigus oleks võimalik kontrollida ehitusteatise esitamisel/ehitusloa taotlemisel esitatud ehitusprojektile vastavust.

Määruse § 8 lg-ga 2 täpsustatakse projekteerimise aluseid, mida on samuti käsitletud § 4 lg-s 2. Lisaks eelnenud teabele, täpsustatakse aluseid järgmiselt: lähteülesanne ja vajadusel ehitise eskiis või tehnoloogiline projekt või mõlemad. Määruse § 8 lg 5 on ebavajalik, sest vajadus võimaldada hinnata energiatõhusust on ehitisele, ehitusprojektile ja ehitusprojekti koostamisele esitatud EhS-i põhinõue ning maksumuse (kui välja arvata oluline rekonstrueerimine) hinnang on eraõiguslik küsimus. Viimast pole enam tarvis, kui olulise rekonstrueerimise erisus jäetakse seadusest välja. Määruse § 8 lg-d 6 ja 7 on ehituse projekteerimise valdkondade ehk teabevaldkondade küsimus ning need nõuded peaks olema esitatud vastavates osades, näiteks tehnosüsteemid. Määruse § 8 lg 9 on vormistusnõue ja osalt ehitusprojekti teabevaldkonna nõue ehk tuleks määruse uusversioonis käsitleda.

Lisaks on §-s 11 esitatud erinevad lisanõuded, mis puudutavad väliruumi projekti osade plaanilist ja kõrgusliku sidumist geodeetilise süsteemiga, tehnosüsteemide koordineerimise kohustust ja tööprojekti jooniste vormistamist täpsuse ja detailsusega, mis võimaldab seda vahetult kasutada ehitamiseks või omanikujärelevalve ülesannete täitmiseks. Esimene lõige on vastavate valdkondade üldnõue. Teine lõige on sõnastatud hetkel töökorralduse küsimusena, mis ei ole selle määruse reguleerimisala. Samas, kui sellest välja jätta viide tehnosüsteemile, siis võiks vastuoludeta ehitusprojekti projektlahendi ja dokumentatsiooni esitamise kohutuse esitada üldnõudena. Kolmas on valmis projekti nõue ehk nõue ehitusprojektile kasutusteatise esitamisel/kasutusloa taotlemisel.

Määruse 3. ptk käsitleb valdavalt ehitusteatise esitamisel/ehitusloa taotlemisel esitatud ehitusprojekti osasid ja nende täpsustatud teabenõudeid. Siin on kattuvaid ja korduvaid osasid määruse 1. ja 2. peatükiga. Enne 3. peatüki detailsemat analüüsi täpsustakse erinevusi ehitusprojekti standardi ja ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse vahel. Võrreldes määrusega on standardis kasutusele võetud mõiste ehitusprojekti üldosa/ühisosa. Ehk ehitusprojekti koosseisus esitatakse lisaks alajaotistele/osadele ehitusprojekti tervikut kirjeldav teave, mille koostab projekteerimise töö juhtinud isik või peaprojekteerija. Lähtudes heast praktikast, on EKEL-i määruse kavandis välja pakkunud sellele ühisosale teabenõuded. Ettepanekud ehitusprojekti üldosale on järgmised:

1. Esitatakse projektlahendiga hõlmatud maa-ala andmed, olemasoleva situatsiooni lühikirjeldus ja projektlahendi üldine tutvustus ning ulatus;
2. Esitatakse teave ehitise projekti ülesehituse ja koosseisu kohta, sealhulgas projekti jaotiste nimed ja tähised ning selle, millisest osast leiab millist erialaspetsiifilist teavet;

3. Esitatakse projektlahendi valdkonnaspetsiifilised osad projekteerinud ettevõtjate ja vastutavate isikute nimed või kontrollinud ning selle eest vastutavate pädevate isikute nimed;
4. Esitatakse loetelu ehitise projektlahendi kui terviku koostamisel lähtunud ja järgitud alustest (normdokumendid, ehitusuuringud, eksperdihinnangud, auditid jms aruanded);
5. Esitatakse ehitise projekti eesmärk – ehitusloa taotlemiseks, ehitusteatise esitamiseks, ehitustöö tegemiseks vm – ja ehitise projekti kasutamise piirangud;
6. Ajutise ehitise puhul esitatakse ehitise eeldatav eluiga;
7. Esitatakse ühiskasutatavate tehnovõrkude valdajate tehnilised liitumistingimused;
8. Esitatakse detailplaneeringu või projekteerimistingimuste ja projektlahendi võrdlus;
9. Muinsuskaitsealal asuva ehitise korral esitatakse muinsuskaitse eritingimuste ja projektlahendi võrdlus;
10. Esitatakse olulised projekteerimise protsessi ja projektlahendit mõjutanud asjaolud.

Lisaks ehitusprojekti üldosale/ühisosale on ehitusprojekti standardis täpsustatud ehitusprojekti osade loetelu. Kehtivas määruses on ehitusprojekti osad korduvalt kirjeldatud § 4 lg-s 1 ja § 14 lg-s 2. Täpsemalt on määruses kirjeldatud kümme ehitusprojekti osa, millega esineb mitmeid probleeme. Asendiplaan kui projekti osa tuleks kaotada ning asendada projekteerimise valdkondadega. Ehitusprojekti standardis eristatakse selgemalt välisruumi erinevaid osasid milleks on teed, liiklus, teerajatised, haljastus; elektrivarustuse välisvõrk; nõrkvoolu välisvõrk; soojusallikas; soojusvarustuse välisvõrk; gaasivarustuse välisvõrk; veervarustuse ja kanalisatsiooni välisvõrk; ja maa-ala väikeehitiste arhitektuur, ehituskonstruksioonid, tehnosüsteemid. Samuti peaks jagama arhitektuuri erinevateks alamvaldkondadeks. Sellised jaotused lähtuvad sellest, et ehitusprojekti valdkondi projekteerivad erineva teadmiste ja oskustega projekteerijad. Standardis on ehitusprojekti osadeks jagamisel ja määramisel lähtunud kutsekvalifikatsioonideks jagunemisest või valdkonna heast tavast.

Samas peab meeles pidama, et ehitusprojekti projektlahenduse osasid koostavad rollid pole alati üks-ühele vastavuses kutsesüsteemiga. Näiteks pole basseinitehnoloogia projekteerimiseks kutset, kuid on spetsialiseerumine sellele valdkonnale. Seega on projekteerimistöö aluseks projekteerijate spetsialiseerumine. Osade projekteerimiserialade puhul on olemas kutsed, aga osade puhul ei ole. Siin võib lähtuda kutseseaduse määratlustest. Kompetentsus on edukaks kutsetegevuseks vajalik teadmiste, oskuste, kogemuste ja hoiakute kogum, mis on vastavuses spetsialiseerumisega. Kvalifikatsioon on hindamise ametliku tulemusena tunnustatud kompetentsus ehk kutsekvalifikatsioon.

Lähtudes selle peatüki analüüsist, võrdlusest standardiga ja EKEL-i määruse kavandist, peaks ehitusteatise esitamisel/ehitusloa taotlemisel esitatav ehitusprojekt asjakohasel juhul järgima valikut 35 erinevast ehitusprojekti teabevaldkonnast. Siinkohal tuleb rõhutada - nii nagu on kehtivas EhS-s ja määruses, et ei esitata ehitusprojektiga teavet kõigi nende valdkondade kohta, vaid esitada tuleb asjakohane teave lähtudes ehitise ja ehitamise liigist ning arvestada asukohast tulenevate vajadustega. Alltoodud nimekirja saab määruse mitte liigseks koormamiseks lisada määruse lisasse:

1. Nõuded ehitusprojekti ühisosale;
2. Nõuded maastikuarhitektuuri teabele;
3. Nõuded teede ja teerajatiste, liikluse ning vertikaalplaneeringu teabele;
4. Nõuded maa-ala valgustuse teabele;

5. Nõuded elektrivarustuse välisvõrgu teabele;
6. Nõuded nõrkvoolu välisvõrgu teabele;
7. Nõuded gaasivarustuse välisvõrgu teabele;
8. Nõuded veevarustuse ja kanalisatsiooni välisvõrgu teabele;
9. Nõuded soojusvarustuse välisvõrgu teabele;
10. Nõuded külmavarustuse välisvõrgu teabele;
11. Nõuded tehnovõrkude koondteabele;
12. Nõuded soojusallika ja külmaallika teabele;
13. Nõuded ligipääsetavuse teabele;
14. Nõuded arhitektuuri teabele;
15. Nõuded sisearhitektuuri teabele;
16. Nõuded akustika teabele;
17. Nõuded valgustuse teabele;
18. Nõuded keskkonnagraafika ja viitade teabele;
19. Nõuded suluste ja lukustuse teabele;
20. Nõuded konstruktsioonile (kandvate ja jäigastavate tarindite) teabele;
21. Nõuded tuleohutuse teabele;
22. Nõuded ehitisesisese tuletõrjeveevärgi teabele;
23. Nõuded mehaanilise suitsutõrjepaigaldise teabele;
24. Nõuded automaatse tulekustutussüsteemi teabele;
25. Nõuded tuleohutussüsteemide automaatikapaigaldise teabele;
26. Nõuded sisekliima tagamise süsteemide teabele;
27. Nõuded veevarustuse ja kanalisatsioonipaigaldise teabele;
28. Nõuded gaasipaigaldise teabele;
29. Nõuded tugevvoolupaigaldise teabele;
30. Nõuded nõrkvoolupaigaldise teabele;
31. Nõuded hooneautomaatikapaigaldise teabele;
32. Nõuded radooniohutuse teabele;
33. Nõuded energiatõhususe teabele;
34. Nõuded muinsuskaitse teabele;
35. Nõuded lammutuse teabele.

Selline jaotamine tagab, et esitatav ehitusprojekt on piisavalt detailne ja vastab kõikidele tehnilistele ning regulatiivsetele nõuetele, et hõlbustada ehitusprojekti hindamist, kontrollimist ja elluviimist.

Samuti on määruse §-des 15 – 23 esitatud ehitusprojekti osade teabenõuded. Neid olemasolevaid teabenõudeid analüüsides ilmneb, et teabenõuded on esitatud väga erineval

üldistustasemel. Näiteks on asendiplaani kirjeldatud ainult mõne üksiku nõudega, samas § 22 tuleohutuse osas on esitatud palju detailsem nimekiri, mis peab ehitusloa taotlemisel või koos ehitusteatisega esitatav ehitusprojekt sisaldama. Lisaks teabevaldkondadele on EKEL-i määruse kavandis esitatud ka ettepanek teabevaldkondades esitatavatele teabenõuetele, mida ehitusprojekt peab asjakohasel juhul sisaldama ehitusteatisel esitamisel või ehitusloa taotlemisel. Need on kooskõlas ehitusprojekti standardiga ja valdkonna kehtiva parima praktikaga, kuid ettepaneku kohaselt on määruse nõuded vähem detailsed. Ehk tänased ehitusprojekti osade teabenõuded ja esitatud nimekirjad on probleemsed. Ühest küljest ei vasta need tänasele parimale praktikale ja teisest küljest pole ka piisavalt üldised.

Ehk kokkuvõtlikult saab öelda, et määru esitatud nõuded saab jagada teabe, teabe vormistamise, dokumendi, dokumendi vormistamise, allkirjastamise (vastutuse võtmine ja tõendamine) ja esitamise nõueteks. Nende nõuete alusel peab pädev ja ehitusjärelvalvet teostav asutus otsustama ehituse ja kasutamise õiguspärasuse üle. Kuid olemasolevaid nõudeid analüüsides ilmneb, et ehitusprojekti nõuded, mis kohati on samasisulised, on esitatud määruse erinevates osades läbisegi, erineva ulatuse ja väga erineval üldistustasemel. Näiteks on tuleohutuse osa teabenõuded märksa detailsemad kui energiatõhususe või konstruktsiooni osa kohta esitatavad teabenõuded. Ehk küsimusele, kas teha määrus täpsemaks või üldisemaks on põhimõtteline valik. Tänapäevase määruse vahepealne lahendus on probleemne, sest pädeval ja ehitusjärelvalvet teostaval asutuse esindajal puuduvad tihti vajalikud teadmised ja oskused ehitusprojekti esitatava teabe asjakohasuse ja nõuetelevastavuse hindamiseks ja kontrollimiseks.

Kokkuvõtlikult on määruse ajakohastamiseks teabevaldkondade ja -nõuete osas neli alternatiivi:

- Ehitusprojekti määrust ei muudeta ehk nn 0-alternatiiv.
- Määru esitatud ehitusprojekti osad vaadatakse üle ja need korrastatakse ning kaasajastatakse. Korrastamise tulemusena võivad teabevaldkonnad jääda samaks või muutuda rohkem ehitusprojekti standardiga sarnaseks. Eelkõige lisatakse juurde üksnes teabevaldkonnad, mis on tänapäevase puudu ja on hädavajalikud, nt välisvõrgud.
- Määru esitatud ehitusprojekti osi reguleerivad sätted vaadatakse üle ja teabenõuded sõnastatakse valdkondade kaupa ehitusprojekti standardi eeskujul. Teabenõuded jäävad üldisele tasemele. Täpsemad juhised nende sisustamiseks annab standard või ministeeriumi kehtestatud juhendid.
- Määru esitatud ehitusprojekti osi reguleerivad sätted vaadatakse üle ja teabenõuded sõnastatakse valdkondade kaupa ehitusprojekti standardi eeskujul.

Seega on määruse kaasajastamiseks erinevad võimalused. Määruse koostamisel kaalutakse ka alternatiivi, et olemasolevat olukorda ei muudeta. Kuigi selle alternatiivi rakendamisel esineb probleeme, siis suures pildis on nendele praktikas leitud lahendused ja ehitised ei ole jäänud seetõttu ehitamata.

Teine võimalus on minimaalselt vajalike muudatuste tegemine, mis tähendab määruse parandamist ja täiendamist ja kehtivate sätete sõnastuse parandamist ning dubleerivate ja ebavajalike sätete eemaldamist. Selle alternatiivi rakendamisel vaadatakse üle olemasolev ehitusprojekti osade nimekiri ning lisatakse sinna minimaalselt vajalikud teabenõuded.

Veel on võimalus määru esitatud kehtestada detailsed ja ühtlased teabenõuded kõigi teabevaldkondade kaupa. Selleks, et mitte koormata määrust liigsete detailidega, on seejuures ettepanek lisada kõik teabevaldkonnad ja nendes esitatavad teabenõuded määruse lisse. Võimaluse piires arvestatakse EKEL-i määruse kavandi ja ehitusprojekti standardiga.

4.1.6 Ehitusprojekti minimaalne teave ehitusteatises esitamiseks

Ehitusteatises algne idee oli vähendada halduskoormust olukorras kus ehitusloa taotlemine oleks liialt koormav ehk ehitusteatises menetlus peaks olema paindlik ja kiire. Ehitusteatises tuleb ehitusseadustiku lisas 1 nimetatud juhtudel esitada ehitusprojekt. Ehitusprojekti esitamise kohustus ehitusteatises sõltub ehitise ja ehitamise liigist. EhS seletuskirjas selgitatakse, et ehitusteatises esitamise eesmärk on eelnevalt teavitada pädevat asutust ehitamisest. Samuti seda, et Lisa 1 koostamisel lähtuti põhimõttest, et kui ehitise ei ole ohtlik ega oma avalikku huvi, kuid ehitamise kohta käiv teave, eelkõige ehitusprojekti sisalduv teave, on avaliku võimu jaoks oluline, on ehitise ehitamisest vajalik teavitada ning teatisesse lisada ehitusprojekt.

Ehk kehtiva korra kohaselt ei erine ehitusteatises esitatav ehitusprojekt ehitusloa taotlusele lisatavast ehitusprojekti. Mõlemal juhul kehtivad ehitusprojektile samad nõuded ja kasutatakse samu vorme, lihtsalt pealkiri on erinev. Kuigi kohalikud omavalitsused katavad võimaluste piires menetleda teatisi 10 päeva jooksul või kiiremini, siis pigem on see erand. Mitmed pädevad ja ehitusjärelvalvet teostavad asutused on välja toonud, et EhS-is sätestatud 10-päevane ehitusteatises menetlustähtaeg on liiga lühike. Seda juba põhjusel, et see võib sisaldada kahte nädalavahetust.

Ehk praktiliselt on ehitusteatises menetlus sama koormav kui ehitusloamenetlus, kuigi selle instrumendi esialgne loomise eesmärk oli vastupidine – vähendada halduskoormust olukordades, kus ehitusloa taotlemine oleks liialt koormav. Seetõttu on mõistlik kaaluda ehitusteatises kohustusega ehitiste puhul erinevaid alternatiive. Need ei pea olema eelkõige uued õiguslikud instrumendid, lahendused võivad olla samuti infotehnoloogilised või lihtsalt teadlikkuse tõstmine. Näiteks viitavad pädevad asutused ja ehitusjärelvalvet teostavad asutused sageli ehitusteatises esitatud ehitusprojektide puudulikule kvaliteedile. Seda saaks osaliselt lahendada näiteks läbi koolituste ja juhendmaterjalide koostamise.

Põhimõtteliselt on neli valikut:

1. esiteks mitte muuta tänast korda ja keskenduda teadlikkuse tõstmisele läbi juhiste;
2. eristada ehitusloa ja ehitusteatises kohustuslike ehitiste ning vastavalt nendele kehtestada eraldi nõuded ehitusloa ja ehitusteatises ehitusprojektidele;
3. kaotada teatis;
4. jätta ehitusseadustikust välja nõue esitada ehitusteatises koos ehitusprojekt.

Esimene ei vaja lisaselgitust, sest tegemist on tänase olukorraga ja käsitletud eelnenud lõikudes. Teine alternatiiv puudutab ehitusloa kohustuslike ja teatises kohustuslike ehitiste eristamist. See eeldab ehitiste määratlemist ja jagamist kaheks ehk kas nendes kahte gruppi kuuluvatel ehitistel on ühiseid omadusi, mille alusel saaks neid selgemini seaduses eristada. Küsimus seisneb piiri tõmbamises, näiteks, kas eristamine peaks lähtuma ehitisealusest pindalast ja kõrgusest nagu täna või ehitise keerukusest ning ohupotentsiaalset või kvalitatiivsetest kriteeriumitest nagu avalik huvi. Ehitiste, nende kombinatsioonide ja erinevate olukordade rohkuse tõttu ei ole eristamine seni õnnestunud. Samuti arenevad ehitised ajas ehk aegajalt tuleb ette, et mõeldakse välja täiesti midagi uut.

Sellest tulenevalt on sellise jaotuse hindamine, analüüs ning ettepanekute väljatöötamine mastaapne ehituserialane töö, mis ei saa olla ühekordne tegevus ehk seda tegevust peab kordama teatud regulaarsusega. Lisaks läheb see vastuollu EhS-i ja seotud õigusaktide üldisemaks tegemise eesmärkidega. Kolmanda alternatiivi vastu räägib EhS-i kaasamise põhimõte. Naabritel ja seotud osapooltel peab jääma võimalus ja õigus saada teavet ning avaldada arvamust ka lihtsamate ehitustegevuste korral. Neljas alternatiiv tähendab sisuliselt

seda, et seadusest jäetakse ära erisus § 1 lg 2 p 5 "ümberehitamisele ehitise olulisel rekonstrueerimisel", teha oluline rekonstrueerimine loakohustuslikuks ja teatis EHR-s vormitaitmise põhiseks. Järgnevalt käsitletakse seda alternatiivi.

Sellest tulenevalt vaadatakse tellija küsimust seoses ehitusprojektide minimaalse teabemahuga. Peamine erinevus on see, et ehitusteatise puhul käsitletakse sageli lihtsamat ehitist või ehitise osa või mitut osa. Samas peab taaskord rõhutama, et ühest universaalset ja minimaalset kõikehõlmavat teabehulka ja dokumentide arvu pole võimalik määrata. Ehk ehitusteatise puhul kehtib samuti pädeva asutuse kaalutlusvajadus ja -õigus, mille juures peab võtma arvesse ehitise ja ehitamise tegevuse iseloomu ja eripärasid. Kaalutlusvajaduseta saab hakkama ainult ehitusprojekti vorminõuete puhul. EhS eesmärk on tagada ohutus inimesele, keskkonnale, varale, riigi julgeolekule või riigikaitseobjektile, hõlmates ka loodus- ja kultuuriväärtuse kaitset ning vajadusel looma elu ja tervist. Samuti vajadus kaasata ja teavitada ehitamisest mõjutatud isikuid.

Täna kasutatakse ehitusteatise ja ehitusloa puhul sisuliselt samu vorme, pealkirjad on erinevad. Üldiselt vormil esitatav teave jaguneb ehitise ja ehitamise liigi valikuteks ja kirjelduseks, seotud isikute ja rollide, seotud dokumentide, ehitise ja ehitise osadega seotud tehnilisteks, asukoha ja riigilõivu andmeteks. Vormil kogu selle teabe esitamine ei ole kohustuslik, sest esitatav teave sõltub ehitise ja ehitamise liigist, kasutusotstarbest, ehitise ehitisealusest pindalast ja kõrgusest, selle asukohast tulenevatest nõuetest.

Täpsemalt on nendel vormidel nõutud järgmine teave:

1. ehitamise tegevus liigi valik ja selle täpsustused (hoone laiendamisel, ümberehitamisel või selle käigus tehnosüsteemide muutmisel);
2. teatise esitaja/load taotleja;
3. ehitusprojekti koostaja;
4. kontrollinud isik;
5. esitatavad dokumendid;
6. energiamärgise number;
7. ehitise ja ehitamise andmed;
8. ehitise tehnilised andmed, eelkõige ehitise pinna, kõrguse jms andmetega seonduv teave;
9. kasutamise otstarve ja pindalad;
10. ehitise asukoha andmed ja koordinaadid;
11. konstruktsioonid ja materjalid;
12. tehnosüsteemid;
13. hoone osad;
14. ehitusloal andmed riigilõivu tasumise kohta;
15. eluruumide andmed (täidetakse iga eluruumi kohta eraldi);
16. mitteeluruumide andmed (täidetakse iga mitteeluruumi kohta eraldi).

Valitsusasutustega arutati, kas on ehitusteatise kohustuslikke tegevusi, mida saaks lihtsustada selliselt, et EHRis esitatakse ehitusprojekti asemel vastav vorm ja dokumendid. Muud keerukamad tegevused läheksid ehitusloa ning ehitusprojekti kohustuse alusel. Näitena nimetati hoonete rekonstrueerimist, mis on ehitusteatise kohustuslik tegevus, kuid kuna ehitusprojekt on

kohustuslik, siis praktiliselt (kui välja arvata kvalifikatsioon tõendamise ning riigilõivu tasumise kohustus) ei ole taotleja jaoks vahet, kas kohaldub ehitusteatis või -loamenetlus, kuivõrd ehitusprojekti esitamine on igal juhul kehtiva õigusraamistiku järgi kohustuslik.

Praktikas on ressursimahukad näiteks õhksoojuspumpade paigaldamisega seotud menetlused, mida kooskõlastavad KOVid ja kus pöördujal on vajalik esitada ehitusprojekt. Valitsusasutused mõõnsid, et see protsess võiks olla taotlejatele lihtsam. Paigaldamine hõlmab sisuliselt teavet kolmes valdkonnas: tehnoseadme muutmine, fassaadi muutmine (kas vaja varjestust) ning müra temaatika – leiti, et tuleb sisuliselt läbi mõelda, mille jaoks on projekti esitamine vajalik, eriti olukorras, kus tootejoonised on olemas. KOVid küsivad sageli ka asendiplaani. Ühe lihtsustustettepanekuna toodi esile, et näiteks võiks olla piisav toote tehnilise passi ja kirjelduse esitamine. Joonise esitamine ei pea olema kohustuslik, kuid esitada tuleks kirjeldus asukoha kohta ning kuidas muudatus mõjutab keskkonda ja naabreid. Valitsusasutuste hinnangul toote detsibelli järgi piiri tõmbamine ei ole sobiv lahendus kuivõrd seda mõjutavad kaugused, kõrgused ja takistused. Terviseameti veebilehel on riikliku labori arvutustega abistav informatiivne materjal, kus nähtub, kuidas kaugustega väheneb õhksoojuspumba müra – see tabel on abistamise eesmärgil ka KOVidele saadetud, tabel sisaldab ka peegeldusefekti. Tabel ei ole üks ühele ülevõetav, kuid seda on võimalik kasutada abivahendina.

Erialaliidud pooldavad ehitusteatis lihtsustamist, kuid ei pea võimalikuks selle kaotamist. Ehitusteatis ei ole oluline ainult ehitise ja ehitamise põhinõuete täitmise hindamiseks/kontrollimiseks, vaid samuti otseselt ja kaudselt mõjutatud isikute, näiteks naabrite teavitamiseks ja kaasamiseks. Erialaliidud pooldavad halduskoormuse vähendamise eesmärgil ehitusprojektile esitatavate nõuete täpsemaks ja konkreetsemaks muutmist. Küll aga peaks lihtsustamine olema üheselt mõistetav ja tooma kaasa selguse, mitte täiendavate küsimuste tekkimise.

Kohtupraktikas on seoses ehitusteatisega koos esitatava ehitusprojektiga leitud, et ehitusprojekt peab sisaldama nõuetekohaseks ehitamiseks vajalikku teavet (EhS §-d 5 ja 13) ning ehitise olemusest sõltuvalt pole alati nõutav, et ehitusteatisele lisatud projekt sisaldaks kõiki määruse §-s 4 loetletud osi.¹⁷²

Lähtudes eespool tehtud analüüsist ja siin käsitletust on analüüsi ettepanek kaotada ehitusteatisega ehitusprojekti esitamise kohustus. Analüüsi koostajate hinnangul on täna vormil esitatav teave väikeste täiendustega piisav ehitusteatis esitamiseks ilma ehitusprojektita. Ettepanek on täiendada ehitusteatis vormi¹⁷³ ja lisada sellele väljad, milles ehitusteatis esitaja kirjeldab, selgitab ja tõendab ehitisele ja ehitamisele ning asjakohasel juhul korrashoiule ja kasutamisele esitatud nõuete täitmist.

Vormil esitatavat teavet võrreldi määruses käsitlevate ehitusprojekti osadega. Suures pildis kattuvad vormil esitatavad teabevaldkonnad määruses nõutavate osadega. Vormi erisus määruse teabevaldkondadest on, et pädevale asutusele esitatav teave ei pea olema terviklik, st teave esitamiseks ei ole vaja kasutada jooniseid ja seletuskirja või mudelit. Vormilt tuleks eemaldada ebavajalikud teabeväljad: ehitusprojekti koostaja ja riigilõivu kohta käiv teave. Dokumentide teave ja energiamärgise teave peaks jääma, sest vähemohtlikuma ehitustegevuste puhul võib samuti vajalik olla esitada asja kirjeldavaid ja illustreerivaid dokumente (näiteks tootejoonised, skeemid, paiknemise plaanid jms), kaasaarvatud energiamärgise dokumente. Täpsustada tuleb teatis vormi, et see ei oleks hoonekeskne (nt vormi p 16 hoone osad) ning kajastaks ka hooneväliseid võrke. Sealhulgas tuleks teha lahtrid liitumispunkti asukoha ja

¹⁷² TlnHKO 14.06.2024, 3-23-1998, p 10.1 (õhksoojuspump).

¹⁷³ Majandus- ja taristuministri määrus nr 67 "Teatiste, ehitus- ja kasutusloa ja nende taotluste vorminõuded ning teatiste ja taotluste esitamise kord". – RT I, 26.06.2015, 10 (edaspidi **määrus nr 67**).

põhiparameetrite, olemasolevate kaabelliinide ümbertõstmise põhimõtted ning tehnovõrgu struktuurskeem (nt side-, gaasi- või veevarustus).

Vorm peaks olema EHRis interaktiivselt täidetav ning sellele juurde peaks saama lisada vajalikke dokumente. Detailne vormide koostamine ja arendamine vajab täiendavat analüüsi, kuid eelkõige peaks see võimaldama lihtsat teabe esitamist ja mõistmist.

4.1.7 Ehitusprojekti minimaalne teave kasutusteatisel ja kasutusloa taotlemisel

Kohustus esitada kasutusteatisel esitamisel/kasutusloa taotlemisel ehitusprojekt on sätestatud EhS § 48 lg-s 4 ja § 52 lg 3 ja esitada tuleb ehitusprojekt mille järgi ehitati. Määruse § 10 ütleb, et selline projekt on tööprojekt. Lisaks on kasutusteatisel/kasutusloa ehitusprojekti sisu ja nõudeid osaliselt täpsustatud § 11 ja § 12. Samuti on nendele paragrahvidele läbi projekteerimise üldiste põhimõtete kasutusteatisel/kasutusloa ehitusprojekti sisustatud § 5 lg 3 ja § 6 lg 1 kaudu. Need lõiked sätestavad põhimõtte, et projekteerimine on järkjärguline protsess, üldiselt detailsemale liikumise teabe loomise protsess. Selline järkjärguline ehitusprojekti arendamine on vajalik omanikule/ehituse tellijale riskide ja ressursside mõistlikuks haldamiseks ning pädevale asutusele halduskoormuse vähendamiseks.

Järkjärguline protsess tähendab, et ehitusteatisel esitamisel/ehitusloa taotlemisel esitatav ehitusprojekt ei ole valmis ehitusprojekt ja kasutusteatisel esitamisel/kasutusloa taotlemisel peab esitama valmis ehitusprojekti. Valmis ehitusprojekt sisaldab teavet samade ehitise osade kohta, mis esitati ehitusteatisel esitamisel/ehitusloa taotlemisel. Kasutusteatisel/kasutusloa ehitusprojekti teave peab olema sellise täpsusega ja detailsusega, kus ehitusprojekti osad on lõpuni kooskõlas ning mille alusel on võimalik saada lõplik ülevaade projekteerimise alustest, kontrollida nõuetele vastavust, ehitada ja täita omaniku järelevalve ülesandeid. Kuid kasutusteatisel esitamisel/kasutusloa taotlemisel sisalduv ehitusprojekti teave ei tohi olla vastuolus ehitusteatisel esitamisel/ehitusloa taotlemisel esitatava teabega ehk viimane täpsustab ja detailiseerib, kuid ei muuda põhimõtteliselt ehitise projektlahendit.

Ehk esitada tuleb ehitusprojekt, mille alusel ehitati. Ehitada saab valmis projektlahendi ja dokumentatsiooni alusel. Ehitise projektlahendit kirjeldav ehitise projekt on valmis, kui on läbitud kõik projekteerimise staadiumid ja kui on jõutud projektlahendini, mis on piisavalt detailne, et nõuetekohaselt ehitada. Hea tava kohase valmis ehitusprojekti määratleb ehitusprojekti standard. Valmis ehitusprojekt on praktikas tööprojekt. Vastavalt EhS § 14 lg-le 3 on muuhulgas valmis ehitusprojekt see, mille vastavust nõuetele on kontrollinud „ehitusprojekti koostajast sõltumatu pädev isik“ ehk kes teeb ekspertiisi, kui õigusakt sätestab ekspertiisi koostamise kohustuse.

Sisuliselt on valmis ja kontrollitud ehitusprojekt kooskõlas kõigi kehtivate nõuetega, sealhulgas EhSis sätestatuga, ning sisaldab piisavalt detailset teavet, et võimaldada pädeval asutusel saada täielik ülevaade projektlahendi aluseks olnud andmetest ja normdokumentidest. Samuti peab selline projekt sisaldama asjakohaseid erialaspetsiifilisi jaotisi, mis on omavahel kooskõlas ja üksikasjalikult kontrollitud (vaata 4.2). Konserveerimise, restaureerimise või muinsuskaitsega seotud ehitiste puhul tuleb esitada spetsiaalsed juhised ja lahendused olemasolevate tarindite ja detailide kaitsmiseks ning ajutiseks ladustamiseks. Projekti teabele ja jaotistele tuleb lisada kogu vajalik lisateave, mis esitati ehitusteatisel või ehitusloa taotlemisel. Üldised nõuded on täidetud, kui projekt vastab ehitusseadustiku ja määruse nõuetele ning sisaldab head tava järgivat teavet.

KOVid soovivad ehitusprojekti näha, et seal esitatud andmed võimaldavad hinnata ehitise vastavust ehitusloa saanud ehitusprojektile, millised mõõdistusjoonised ja tööjoonised, teatisekohustuslikul ehitisel ka teostusjoonis. Tööprojekti (joonise) tähtsus seisneb selles, et

tegemist on staadiumiga, milles võtab projekteerija vastutuse kavandatu toimivuse eest, st tööprojektis projekteeritakse sellised lahendused, mis tagavad ehitise toimivuse.

Valitsusasutused ei esitanud otseselt kasutusteatisel või kasutusloaga seonduvaid ettepanekuid. Üldiselt toetati võimalusel menetluste lihtsustamist ja kiirendamist. Mõnel juhul toodi välja, et ehitusloa taotluse menetluses asjakohaseid valitsusasutusi neile mitteteadaolevatel põhjustel ei kaasata. Selle tagajärjeks võib mh olla, et valitsusasutus saab ebaõigetest lahendustest teada alles kasutusteatisel või kasutusloa menetluses, mil taotlejal on muudatusi raskem ellu viia.

EKEL-i määruse kavandis on tehtud soovitus määratleda valmis ehitusprojekt, mis on esitatud nende poolse määruse kavandis kriteeriumitena. Nende ettepanekul on projekt valmis, kui:

1. projektlahend on detailselt välja töötatud;
2. projektlahendi vastavus nõuetele on lõplikult kontrollitud, sealhulgas vastavalt ehitusseadustikus sätestatule;
3. projektlahendi erialaspetsiifilised osad on omavahel kooskõlas kuni detailideni.

See ei erine tänasest korrast, sest ehitusteatisel/ehitusloaga esitatakse eelprojekti mahus ehitusprojekt ja valmis projekti puhul tööprojekt ehk projekt mille alusel ehitati. Määruse § 10 on määratletud valmis projekti ehk tööprojektile esitatavad üldnõuded. Näiteks peab selline ehitusprojekt sisaldama (1) teavet sellise täpsusega, mis võimaldab nõuetekohaselt ehitada (lg 1); nimekirja lõplike projekteerimise lähtealuste kohta: eelnevad staadiumid, ehitustoote, -materjali ja -seadme teave ning täpsustatud tehnoloogilised või esteetilised eelistused ja piirangud (lg 2); (3) lahenduste kirjeldusi täpsusega, et ehitist oleks võimalik terviklikult valmis ehitada (lg 3); lahendusi ja nõudeid ehitustootele, -materjalile ja -seadmele, ehitisele ja selle osadele selliselt, et oleks kontrollitud ja omavahel kooskõlas (lg 4); jooniseid mõõtkavas ja vormituses, et seda oleks mugav kasutada ehitusplatsil (lg 5) jne.

Lähtudes eespoolt tehtud analüüsist ja siin käsitletust, on esimene ettepanek määruses täpsustada põhimõtet, et kavandamine on järkjärguline projektlahendite kohta käiva teabe loomise protsess. See tähendab, et ehitusteatisel esitamisel/ehitusloa taotlemisel esitatav ehitusprojekt ei ole valmis ehitusprojekt ja kasutusteatisel esitamisel/kasutusloa taotlemisel peab esitama valmis ehitusprojekti. Valmis ehitusprojekt sisaldab teavet samade ehitise osade kohta, mis esitati ehitusteatisel esitamisel/ehitusloa taotlemisel. Valmis ehitusprojekt erineb ehitusteatisel esitamisel/ehitusloa taotlemisel esitatavast projektis peamiselt kvalitatiivselt ehk see puudutab ehitise samu teabevaldkondasid, kuid kasutusteatisel/kasutusloa ehitusprojekti teave on sellise täpsuse ja detailsusega, kus osad on lõpuni kooskõlas ning mille alusel saab (lisaks kõigile muudele nõuetele) ehitada ning täita omaniku järelevalve ülesandeid. Vaja oleks määruses samasisulised valmis projektile esitatavad nõuded kokku tõsta ja ühtlustada ning selgemalt käsitleda ja sõnastada kasutusteatisel/kasutusloa ehitusprojekti nõuded teabele, teabevaldkondadele ja vormistamisele.

Teiseks, sarnaselt ehitusteatisel (seda ettepanekut vaata koos ptk 4.1.5) tehakse siin samuti ettepanek ära kaotada kohustus esitada kasutusteatisel ehitusprojekt. Ettepanek on täiendada kasutusteatisel vormi¹⁷⁴ selliselt, millel kasutusteatisel esitaja selgitab ja tõendab, kuidas on ehitise ja ehitamisele esitatud põhinõuded täidetud.

4.2 Ehitusprojektile esitatavad vorminõuded ja BIM

Selles peatükis käsitletakse TK 3.3 küsimusi. Ehitusprojekt koosneb projektdokumentidest – seletuskirjad, joonised, skeemid, loendid ja spetsifikatsioonid. Projektdokumentide vormistuse nõuded on osa erialasest "(kirja)keelest", mis võimaldab asjaosalistel üksteist mõista, aitab

¹⁷⁴ Määrus nr 67.

tagada ehitusprojekti selgust, terviklikust ning kontrollida ehitusprojekti koostajate kvalifikatsiooni ja usaldusväarsust. Elektrooniline esitamine ja EHR-i kasutamine ei vähenda vormistuse nõuete vajalikkust. Traditsiooniliste projektdokumentide puhul on need vormistuse nõuded hästi välja kujunenud. Ehituse teabemudeli osas on Eestis hea tava ja sobivad vormistuse nõuded välja kujunemas. Ehk olemasolevad vormistuse nõuded vajavad korramist ja täiendamist, kuid need ei ole ebavajalikud.

Ehitusprojekti vormistamise üldnõuded on esitatud määruse §-s 7, kuid neid leiab samuti määruse teistest osadest. Ehk formaalsed vorminõuded on esitatud määruses läbisegi ja väga erineva üldistustaseme juures. Formaalsed nõuded saab omakorda jagada nõueteks vormistamisele, allkirjastamisele (vastutuse võtmisele, andmisele ja tõendamisel) ja esitamisele. Nõuded vormistamisele omakorda aga vormistamise üldnõueteks, ehitusprojekti osade vormistamise nõueteks ja dokumentide vormistamise nõueteks, näiteks nõuded ehitusprojekti seletuskirjale. Samuti peab hindama kehtivaid vorminõudeid ehitusvaldkonna digisuundumuste valguses.

EhS revisjonis¹⁷⁵ on tehtud ettepanek EhS § 5 muutmiseks, et ehitusprojektina saaks käsitleda ka ehitise (digitaalset) infomudelit. Vastav ettepanek on asjakohane ka käesolevas analüüsis. Määruse kaasajastamiseks tuleb keskenduda sellele, milliseid andmeid peab ehitusprojekt sisaldama, mitte paberkuul esitamisele suunatud nõuetele. Minimaalse andmemahu osas vaata täpsemalt ptk 4.1.

Määruses tuleks keskenduda teabe vormistamise, allkirjastamise ja esitamise nõuetele, sõltumata vormingust. Näiteks tuleks määruses sätestada, et kõik vajalikud andmed, nagu ehitusprojekti nimetus, koostaja nimi, koostamise kuupäev ja muud seotud andmed, esitatakse elektrooniliselt ja vormingus, mis on tehnoloogiliselt kaasaegne ja toetab digitaalset töötlust ja säilitamist. Selline lähenemine lihtsustab andmete haldamist ja toetab efektiivseid tööprotsesse. Võimalus ehitusprojekt paberil esitada peab säilima, kuid nõuded, mis reguleerivad paberil esitamist (nt määruse § 7) peavad kohalduma ainult paberil esitatavale ehitusprojektile.

4.2.1 Ehitusprojekti vormistamine: olemasolev olukord

Analoogselt ehitusprojekti mõistet käsitleva ptk-ga on problemaatiline dokumendi mõiste kasutamine ehitusprojektile esitatavate nõuete määruses. Termin „dokument“ ei ole kehtivas õiguses defineeritud. Ka EhS-i ja määruse alusdokumentide analüüsimisel näib, et termini „dokument“ all mõistetakse pigem teavet paberkandjal. Arvestades infotehnoloogilist arengut ja kehtivas EhSis sisalduvat kohustust esitada teatise ja loataotlusi elektrooniliselt EHR kaudu, piirab selline lähenemine vajaliku teabe edastamist kindlate paberdokumendile sätestatud nõuetega, mis loovad ebavajalikku halduskoormust nii taotlejatele kui ka pädevatele asutustele. Taotlejad keskenduvad vormistamisele rohkem kui sisule ning ka pädevatel asutustel kulub arvestatavalt aega just vormistusnõuete, mitte sisu kontrollimisele. See ei ole põhjendatud. Kohtupraktikast kõnealuste sätete kohta täiendavaid selgitusi ei lisandu ning samuti puuduvad õiguskantsleri seisukohad. Kokkuvõttes viitab määruse tõlgendamine selgelt sellele, et seadusandja lähtus määruse koostamisel eeldusest, et ehitusprojekt esitatakse paberil. Määrus rõhutab tiitellehtede, leheküljenumbrite ja köidete olemasolu, allkirjade lisamist ning lehtede ja köidete nummerdamist, mis on kõik seotud paberdokumentidega.

Nõuded ja ehitised on ajas üha keerukamaks muutunud, mistõttu pööratakse nüüd rohkem tähelepanu ehitise ja selle ehitamiseks vajaliku teabe ettevalmistamisele. Selle tulemusena on nii avaliku kui ka erasektori tellijad hakanud ehitushangetes nõudma informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiate, eriti BIMi kasutamist. BIM pakub ehitussektorile uut

¹⁷⁵ Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine. 2020, lk 69.

võimekust, võimaldades ehitist ja ehitust digitaalselt prototüüpida ning lahendusi simulatsioonivahendite abil hinnata ja kontrollida. Digilahenduste kasutamisega ehitusprojekti koostamiseks luuakse ehitise kohta käiv teave ehk teabekogum. See teave on organiseeritud, struktureeritud ja vormistatud masinloetaval kujul, mis võimaldab töövooge tõhustada ja samuti automatiseerida. Avatud rahvusvaheliste standardite kasutamine, näiteks IFC (*Industry Foundation Classes*)¹⁷⁶, aitab tagada andmete parema säilimise digitaalsel kujul. Eeltoodud lahendus toetaks ka ehitusprojekti menetluste kiiremaks muutumist, säilitades vormistusnõuete sätestamise eesmärgi, näiteks samuti pädevuse kontrollimise.

Samuti peab tõstma esile seda, et rakenduspraktikas ja ehitusprojekti vormistamisel välja kujunenud hea tava, mille kohaselt ehitise projekt jagatakse üldosaks/ühisosaks ja valdkonnapõhisteks jaotisteks. Selline jaotis annab parema ja selgema arusaamise projekti käsitlusel, käsitledavast ehitisest ning projekti koosseisust. Sellist jaotust määruses pole.

Määruse kaasajastamiseks tuleb keskenduda sellele, milliseid andmeid peab ehitusprojekt sisaldama, mitte paberkuul esitamise vormistusele. Määruses tuleks loobuda sõna "dokument" kasutamisest ja dokumendipõhisest mõtlemisest. Selle asemel tuleb määruses selgelt reguleerida, millist teavet tuleb esitada, sõltumata vormingust. Näiteks tuleks määruses sätestada, et kõik vajalikud andmed, nagu projekti nimetus, koostaja nimi, koostamise kuupäev ja muud seotud andmed, esitatakse elektrooniliselt ja vormingus, mis on ajakohane ja toetab digitaalset töötlust ja säilitamist. Selline lähenemine lihtsustab andmete haldamist ja toetab efektiivseid tööprotsesse. Nõuded, mis reguleerivad paberil esitamist peavad kohalduma vaid paberil esitatavale ehitusprojektile.

4.2.2 Ehitusprojekti ja ehitusprojekti koostamise määruse üldised nõuded vormistamisel

Kõige olulisem üldnõue ehitusprojekti vormistamisele on esitatud § 2 lg-s 1, mille kohaselt peab ehitusprojekt olema koostatud selliselt, et see on loetav, vastuoludeta ning erialaspetsialistile arusaadav ja üheselt mõistetav. Seda nõuet laiendatakse § 6 lg-ga 1, mis sätestab, et ehitusprojekti dokumendid täiendavad üksteist ja moodustavad terviku. Määruse § 4 lg 3 lisab, et vajadusel võib erinevaid ehitusprojekti osi omavahel ühildada või eraldada selliselt, et need täiendaksid üksteist, kuid ei raskendaks ehitusprojekti loetavust. Ehitusprojekti jaotamise puhul üheks või mitmeks osaks tuleb lähtuda ehitise, ehitamise ja omaniku/tellija vajadustest ja seotud asjaoludest ning pädevate isikute asjatundlikkusest. Oluline on, et projekt oleks loetav ning mõistetav, teabe asukoht ja konkreetse teabe eest vastutav pädev isik teada. Tegemist on õige sättega, kuid sarnaselt ehitusprojekti standardile, peaks siin olema projekti üldosas/ühisosas (vaata ptk 4.2) kirjeldus ehitusprojekti ülesehituse ja koosseisu kohta, jaotiste nimed ja tähised, ning kust millist teavet leiab. See aitab ehitusprojekti kasutajal ja lugejal saada kiiremini selgust, mida, miks ja kust ehitusprojekti leiab.

Samuti on määruses mitu sätet, mis reguleerivad projekti koosseisu ja selle juurde kuuluvaid dokumenditüüpe ja nende esitatud nõudeid. Määruse § 3 lg 1 ütleb, et ehitusprojekt koosneb 1) projekteeritud lahendusi kirjeldavatest tekstilistest projektdokumentidest, nagu seletuskiri, tabelid; 2) graafilistest projektdokumentidest, nagu tehnilised joonised, illustratsioonid, skeemid, graafikud; ja 3) muudest asjakohastest dokumentidest. Määruse § 3 lg 2 lisab, et ehitusprojekti juurde kuuluvad asjakohasel juhul ka muud dokumendid, mis seonduvad ehitamisega, ehitise kasutamise ning korrashoiuga, nagu kasutus- ja hooldusjuhend. Esiteks võiks sarnase sisuga sätted olla kokku tõstetud ühte paragrahvi. Teiseks, antud punkt võiks

¹⁷⁶ ISO 16739-1:2024 Industry Foundation Classes (IFC) for data sharing in the construction and facility management industries: <https://www.iso.org/standard/84123.html>

selgesõnaliselt sisaldada teabemudelit ehk tegemist ühe võimaliku vormiga ehitusprojekti teabe esitamiseks.

Samuti on osaliselt reguleeritud, et millist tüüpi dokument, millist teavet ja millal peab kajastama. Näiteks, § 4 lg 4 sätestab, et ehitusprojekti seletuskirjas tuuakse ära teave, millest ehitusprojekti või selle osa koostamisel on lähtutud. Samuti seda, et ehitusprojekti seletuskirjas peab sisalduma teave, kuidas ehitusprojekti koostaja korraldas koostöö teiste ehitusprojekti koostamisel osalenud isikutega ja võimalike ehitamisel osalevate isikutega ning teave, kuidas peab olema korraldatud ehitusprojekti koostaja edasine koostöö teiste ehitusprojekti koostamisel ja võimalike ehitamisel osalevate isikutega, et tagada ehitamise ratsionaalsus ning ehitusprojekti osade kokkusobivus ja ehitise osade koostoimimine. § 4 lg 4 peaks olema kajastatud üldnõudena ehitusprojekti teabele ning § 4 lg 5 sisu ja ootus määruses jääb täna valdkonna praktikutele segaseks. See tähendab, et mida, miks ja kuidas peab kirjeldama.

Kui eelnevad määruse paragrahvid käsitlesid vormistamise üldnõudeid, siis lisaks nendele leiab määrusest üldiseid nõudeid kindlate dokumentide tüüpide kaupa. § 8 lg 9 ütleb, et eelprojekti puhul tuleb kavandatava ehitise asendiplaaniline ja arhitektuurilahendus ning tuleohutuse osa esitada eelprojekti nii tekstiliselt seletuskirjas kui ka graafiliselt joonistel. Sisearhitektuuri-, maastikuarhitektuurilahendused ja insener-tehnilised lahendused peavad olema kirjeldatud vähemalt tekstiliselt seletuskirjas. Samuti sätestab § 8 lg 10, et eelprojekti seletuskirjas tuuakse asjakohasel juhul eraldi peatükina välja ehitise ligipääsetavuse ja kasutamise lahendused, mis arvestavad puudega inimeste erivajadusi. Need lõiked on pigem teabenõuded ja peavad olema esitatud ehitusprojekti osa/teabevaldkonna juures. Dokumendi formaadi valik teabe edastamiseks peaks jääma pädeva isiku otsustada.

Määruse § 10 osad lõiked puudutavad üldiseid nõudeid tööprojektile, millest mitmed on vormistamise nõuded. Ehk tegemist on täpsustatud nõuetega ehitamise aluseks olevale ehitusprojektile. § 10 lg 5 ütleb, et tööprojekti joonis esitatakse mõõtkavas ja formaadis, mis võimaldab selle mugavat kasutamist ehitusplatsil. Sama paragrahvi lg 6 kohaselt esitatakse märkused ja lisanõuded võimalusel joonistel ja võimalusel selliselt, et mitme projektdokumendi üheaegne jälgimine ei oleks vajalik. § 10 lg 7 pole vormistamise nõue, vaid täpsustab dokumendi koostamise eeldust. § 10 lg 9 seab kohustuse selgelt dokumentatsioonis eristada projekteerimisel esinevad lahtised küsimused. § 11 lg 3 täpsustab tööprojekti ehk valmis projekti vormistamise nõuet ning annab edasi mõtet, et tööprojekti joonistel peab projekteeritud lahenduse geomeetria olema mõõtmetega ja/või koordinaatidega kirjeldatud määral, mis võimaldab joonist vahetult kasutada ehitamisel kui ka omanikujärelevalve tegemisel. Valmis projekti vormistamise nõuded võiks samuti olla ühte kohta kokku tõstetud. Lisaks § 11 lg 3, mis kirjeldab valmisprojekti tunnust ehk tööjoonise detailsust ja täpsust, peaks sätestama üldisemalt.

Määruse § 6 lg-d 2 ja 3 lisavad dokumentide käsitlemisele põhimõttelise prioriteetsuse. Lõige 2 ütleb, et vastuolude esinemisel sama staadiumi erinevate ehitusprojekti dokumentide vahel lähtutakse kõigepealt seletuskirjast, seejärel joonistest ja seejärel muudest ehitusprojekti sisalduvatest dokumentidest. Lisaks § 6 lg 3 täpsustab, et kui tööprojekti staadiumis esitatakse kogu vajalik informatsioon joonistel viidete ja märkustena, ei ole seletuskirja, tabelite, graafikute ja muude lisaselgitusi andvate dokumentide esitamine kohustuslik. Samuti, kui seletuskirja ei esitata, lähtutakse vastuolude esinemisel kõigepealt joonistest ja seejärel muudest ehitusprojekti sisalduvatest dokumentidest. Kui lähtuda määruse § 2 lg-st 1 ja § 6 lg-st 1 ehk kui projekt peab olema vastuoludeta ja moodustama terviku, siis selliste erisuste loomine ja lubamine ei ole põhjendatud. Kui projektis esineb puudus või viga, siis tuleb see likvideerida. Seega ei ole antud punktid täna asjakohased.

4.2.3 Ehitusprojekti dokumentide vormistamise ja allkirjastamise nõuded

Määruses on esitatud nõuded paberdokumentide vormistamisele § 7. Kui analüüsida nende sisu, siis selgub, et sätted ei ole kategoriseeritud vastavalt nende sisule. Hea oleks sätted, mis puudutavad dokumendi vormistamist panna ühte, allkirjastamist (ehk vastutust ja selle tõendamist) puudutav teise ning isikute rolle puudutav kolmandasse kokku. Samuti tasub kaaluda, eriti dokumentide vormistamise küsimustes, kas detailsete vorminõuete esitamine määruses on asjakohane. Seda eriti olukorras, kus täna võib esitada ehitusprojekti teavet paberkujul, elektroonilise dokumendina või teabemudelina. Ehk sama § 7 lg 11 võiks lisaks digitaalsele esitamisele kohaldada ka paberkandjal ehitusprojekti vormistamisele ja ehitusteabe mudelile. Need juhised võiks olla ehitusgiidis või sarnasel platvormil. Vastaselt korral peaks kõigi nende infokandjate vormistusnõuded olema esitatud määruses, mis teeks selle väga mahukaks. Kuid kindlasti pole mõistlik olukord, kus eelistatakse ainult paberkandjal, elektroonilise dokumendina või digitaalse teabemudelina esitatavat vormi.

EKEL-i määruse kavand kattub suures osas määrusega, väiksem rõhk on pandud vormi ja formaadi nõuetele ning pigem on fookus on materiaalsel nõuetel ehk projektlahendit kirjeldaval teabel ja selle vormistamisel. Kõige olulisem on, et ehitise projekt on loetav, vastuoludeta ja arusaadav. Projekti jagatakse erialaspetsiifilisteks osadeks vastavalt projekteeritud ehitise eripärade ja projektlahendi osade projekteerijatele. Vajadusel võib projektis erinevaid osi ühildada või jagada, kuid see ei tohi raskendada loetavust ja arusaadavust. Projekt koosneb tekstilistest ja graafilistest dokumentidest ning muust nõutud teabest. Projekti igale osale kehtivad vormistamise, allkirjastamise ja esitamise nõuded, sealhulgas rekvisiidid, mis seovad kogu dokumentatsiooni tervikuks ja võimaldavad selget viitamist ning vastutuse määramist.

EKEL-i määruse kavandis on erinev see, et määruse kavandi struktuur on lihtsam ja loetavam. Samuti see, et samasisulised sätted on kokku tõestud. Olulise erisusena võrreldes määrusega on projekti staatuse või eesmärgi määratlemine. Staatuse määratletakse vastavalt projekti valmidusele ja selle kasutamise eesmärgile, kas „ehitusteatise esitamiseks“, „ehitusloa taotlemiseks“ või „ehitustöö tegemiseks“. Lammutamise puhul märgitakse projektlahendi ja projektdokumentide valmidust ning eesmärki määratlevaks staatuseks „ehitustöö tegemiseks“. Ehitusprojekti eesmärgi määratlemine annab menetlevale pädevale asutusele võimaluse kiirelt hoomata, mis on esitatud projekti koosseis, detailsus ja täpsus. Näiteks, kas ehitusloa taotluseks on esitatud ehitustöö tegemiseks vajaliku detailsusega ehitusprojekt või ehitusloa taotlemiseks esitatav projekt.

Detailsem määruse kavandi ja kehtiva määruse võrdlemisel ilmnevad veel järgmised erisused:

1. Dokumenteerimine paindlikumaks: kavandis on säilitatud valdavad samad nõuded, pigem on rõhk olemasolevate korrastamisel, paindlikkusel ja pädeva isiku otsustamisel dokumentatsiooni jagamiseks. Ehk projekti koostaja määrab projekti koosseisu ja jagab dokumentatsiooni erialaspetsiifilisteks osadeks vastavalt projekti vajadustele. Jaotised määratletakse ja kirjeldatakse projekti üldosas;
2. Allkirjastamise nõuded: määrus eeldab projekti ja kõigi selle osade allkirjastamist vastutava isiku poolt ja lisaks dokumendi koostaja poolt. Kavandis on allkirjastamise nõudeid tehtud selgemaks;
3. Esitamise formaat: elektroonilise esitamise puhul on veelgi rohkem rõhutatud avatud ja laialdaselt kättesaadavaid failiformaate (ning samuti on jäetud üks avatuks teabemudelite kasutamiseks). Samuti põhimõtet, et teave peab olema kasutatav ja nähtav ilma täiendavate toimingute või spetsiifiliste tarkvarateadmisteta;

4. Fookus digitaalsel dokumentatsioonil: määrus on paberkandja keskne, kuid uus kavand keskendub elektroonilise dokumendi nimede, vormindamise ja loetavuse tagamisele. Samas on võimaldatud põhjendatud juhul paberkandjal esitamine;

4.2.4 Vorminõuete analüüs BIM-i vaatest

Täna toimuvad kiired digiehituse arengud. See on kaasa toonud uusi digitehnoloogiaid ja ühtlustatud standardite kasutusele võtmist rahvusvaheliselt kui ka riiklikult. Arvestades, et hetkel toimub enamik teavitamisi ja taotlusi elektrooniliselt, siis võib arvata, et määrase vorminõuded pole enam ajakohased. Ebavajalik formaalne kontroll võib ebamõistlikult pikendada projekti vastavuskontrolli. Samuti ei toeta kehtiv paberdokumendikeskne määrus valdkonna suundumusi ja ehitusteabe modelleerimise (BIM) rakendamist.

Dokumendikeskne versus mudelikeskne lähenemine: kehtivad nõuded rõhutavad detailseid dokumendi vormistamise nõudeid, sealhulgas füüsilisele dokumendile, millel on kindel teave iga lehe kohta, näiteks nimed, aadressid, kuupäevad ja allkirjad. See lähenemine keskendub teabe esitamisele staatiliste dokumentidena ning eeldab dokumentide käsitsi uuendamist ja järjepidevuse tagamist kõigis projektdokumentides, mis on aeganõudev ja vigadele vastuvõtlik. Tervikust arusaamine sõltub peamiselt projekti lugeja kompetentsidest. BIM on andmekeskne protsess, kus teave salvestatakse digitaalses mudelis, mitte staatilistes dokumentides. Mudel on dünaamiline ja integreeritud andmebaas, mis sisaldab asjakohast teavet ehitise osade kohta ja võimaldab koostööd. Muudatused BIM mudelis kajastuvad automaatselt kõikides vaadetes ja dokumentides, vähendades kordusi ja potentsiaalseid vastuolusid.

Paberipõhine versus digitaalne vormistus: kuigi määrus võimaldab ja sellesse on lisatud viide Kliimaministeeriumi veebilehel olevale ehitusprojekti digitaalse esitamise juhendile, siis see ei muuda põhimõttelistelt vormistamise nõuete olemust. BIM baseerub digitaalsetel ja interaktiivsetel masinloetavatel teabevormidel. Keskne kontseptsioon on standarditud andmeobjektide ja nendega seotud omaduste ja piirangute kasutamine, näiteks *IfcWall* (sein) IFC standardis.

Ehitussektor liigub kiirelt pilverakenduste ja masinloetava teabevahetuse kasutamise suunas. Samuti ei pruugi varsti dokumente selle tänases tähenduses eksisteerida. Näiteks arendatakse täna ehitise teabekonteinerite kontseptsiooni¹⁷⁷. Teabekonteiner on ehitist ja selle osasid kirjeldav ning selle ehitamiseks, kasutamiseks ja korrashoiuks vajalik teabekogum, mille osaks võivad olla ka traditsioonilised elektroonilised dokumendid.

BIM kasutuselevõtuks tuleks teha järgmised põhimõttelised muudatused määruhes. Määruse §§ 2 – 7 tuleb kriitiliselt üle vaadata ja vähendada, lihtsustada või ära jätta osad, mis rõhutavad (paber)dokumentide esitamist ja vormi ning keskenduda teabepõhisele käsitlusele, mis on kooskõlas samuti BIM põhimõtetega. Kehtestada määruhes üldpõhimõtted, -nõuded ja -alused ehitise projekti projektilahendi vormistamisele ehitusteabe mudelina ehk BIM-s:

1. Teabe terviklikkus ja arusaadavus: Teabemudelina esitatud ehitusprojekti teave peab olema vastuoludeta ja üheselt arusaadav ning seda peab olema võimalik eesmärgipäraselt kasutada;
2. Avatud standardite kasutamine: Ehitise projekti esitamisel ehitusteabe mudelina kasutatakse avatud ja laialdaselt kättesaadavaid failiformaate, lähtutakse ja kasutatakse

¹⁷⁷ ISO 21597-1:2020 Information container for linked document delivery — Exchange specification: <https://www.iso.org/standard/74389.html>

rahvusvaheliselt tunnustatud ja avatud standardeid, näiteks IFC (*Industry Foundation Classes*)¹⁷⁸;

3. Teabe korrektne liigendus: Ehitusteabe mudelis esitatud teave (nii geomeetria kui ka mitte-geomeetriaga seotud teave) peab olema korrektselt liigitatud, kasutades selleks õigeid modelleerimise vahendeid ning üheselt arusaadavat masinloetavat vormingut;
4. Valdkonnamudeli ühilduvus: Ehitusteabe valdkonnamudelid (või kindlaks kasutusotstarbeks kohandatud teemamudelid) peavad sobima kokku, olema ühildatavad ja vastuoludeta, arvestatakse ehitusprojekti arengujärguga;
5. Samuti tuleks määruse uusversiooni lisada viide, et ehitise projekti esitamisel ehituse teabemudelina ehitusloa või -teatise ning kasutusloa või -teatise taotlemiseks peab lähtuma täiendavatest Kliimaministeeriumi veebilehel avaldatud juhistest. See on sarnane põhimõtte § 7 lõikele 11: „Ehitusprojekti digitaalsel esitamisel juhindutakse täiendavalt Kliimaministeeriumi veebilehel avaldatud juhistest“;

Ehk üldine suund võiks olla, et eelpool nimetatud üldnõuded määruses ja juhendis on teabemudeli andmeobjekti ja väljataseme nõuded. Samuti vajavad olemasolevad juhised (ÜBN)¹⁷⁹ ja *buildingSMART* standardid, näiteks *IFC*, *bsDD* ja *IDS*, süvaanalüüsi. Lisaks sellele, tuleb hinnata mil määral ja kuidas aitab ehituse ühtse klassifitseerimissüsteemi kasutamine sisustada nõudeid teabemudelite kasutamisele ehitusprojektides. See on vajalik BIM-põhise loamenetluse ja automaatkontrollide arendamiseks.

Samas peab arvestama, et ehitise projekteerimistöö on loominguline arendustööd ning projektlahendustele esitatavate arhitektuuriliste ja insener-tehniliste nõuete ning piirangute (tehnilised juhendid ja standardid annavad enamasti raamistiku, mille sees on valikute tegemiseks üsna palju ruumi) iseloomu, võib automaatkontrolliga kontrollitav teave olla suhteliselt piiratud. Automaatkontrollid suudavad efektiivselt hinnata objektiivseid kvantifitseeritavaid nõudeid, näiteks ehitise mõõtmed, tõene või väär valikud, pindalad, kõrgused või energiatõhususe näitajad. Kuid paljud nõuded eeldavad samuti kvalitatiivset hinnangut, erialast otsustust ja kontekstipõhist tõlgendamist, mida automaatsüsteemid tänapäeval veel ei asenda.

Automaatkontrollist peaks mõtlema eelkõige kui toetavast ja informatiivsest vahendist ehk ühest sisendist otsustusprotsessis, mis aitavad taotlejal ja pädeval asutusel tuvastada võimalikke mittevastavusi nõuetele. Need tulemused ei ole iseseisvalt õiguslikult siduvad ehk nende alusel ei saa automaatselt anda ehitusluba või keelduda ehitusloa väljastamisest. Pädeval asutusel säilib otsustusõigus ning vastutus ehitusloa ja kasutusloa õiguspäruse tagamisel. Kui pädev asutus leiab, et automaatkontrolli tulemus ei kajasta projekti tegelikku vastavust nõuetele, peab ta selgelt välja tooma vastavad põhjendused (põhjendamiskohustus). Samuti tuleb taotlejale selgitada, et automaatkontrolli tulemused on abistavad ja ei taga automaatselt ehitusloa andmist või sellest keeldumist.

¹⁷⁸ ISO 16739-1:2024 Industry Foundation Classes (IFC) for data sharing in the construction and facility management industries: <https://www.iso.org/standard/84123.html>

¹⁷⁹ Ühtsed BIM Nõuded (ÜBN): <https://eehitus.ee/juhendid/bim/>

4.3 Ettepanekud ehitusprojektiga esitatava andmemahu ja vormistamise osas

Ettepanek	Tehniline lahendus	Õiguslik lahendus	Mitteregulatiivne lahendus / standardi täiendamine
4.1 Teabenõuded (ehk üldpõhimõtted)			
Täpsustada ja selgitada põhimõtet mitte valdkonna inimestele, et ehitusprojektiga esitatava vähima teabemahu piiritlemine on sõltuv ehitise ja ehitamise liigist, kasutusotstarbest, ehitise ehitisealusest pindalast ja kõrgusest, selle asukohast tulenevatest nõuetest.			Teabemahu ehitusprojektis moodustavad esitatav teave, nõuded ja planeeringutest tulenevad tingimused.
Ettepanek on rakendada andmete kvaliteedi tagamiseks teabe- ja andmehalduse põhimõtteid ja praktikaid, kuna EHRi tekib teave läbi ehitus- või kasutusteatisest ja -loa ning lammutusloa esitamise ja taotluste. Teavet esitavad omanikud, projekterijad, ehitajad jt. Probleem on ehitusteabe heterogeensus ja ühtsete aluste puudumine.			Ehitusvaldkonna digipöörde toetamiseks peab riik kehtestama üldise ehitusteabe strateegia ja raamistiku, et tagada andmete kvaliteet, infosüsteemide koostalitlusvõime, säilitamine ajas, küberturvalisus ja andmete omandi kaitse. Samuti arendada edasi olemasolevaid ja uusi tehnoloogiaid ja teenuseid, näiteks ehituse ontoloogiaid (masinloetav sõnavara ja nende omavahelised seosed) ja standardeid ehk valdkonna (domeeni-) mudeleid ehituse valdkonna-teadmised masinloetaval kujul käsitlemiseks.

Täpsustada ja selgitada põhimõtet mitte valdkonna inimestele, et ehitusprojektis ei esitada lihtsalt projektlahendi kohta käivaid andmeid, vaid seostatud ja tähenduse saanud andmeid ehk teavet/informatsiooni projektlahendi kohta.			Siduda riikliku ehitusteabe strateegia ja raamistik andme- ja teabehalduse aluskontseptiga ehk teadmiste püramiidiga, mida tuntakse samuti kui <i>DIKW</i> (<i>data-information-knowledge-wisdom</i>) hierarhia, teadmiste hierarhia, informatsiooni hierarhia, informatsiooni püramiid ja andmete püramiid.
4.1.2 Ehitusprojekti staadiumid			
Ettepanek on staadiumite käsitlemine määruse reguleerimis- ja kohaldamisalast välja jätta, kuna ehitusprojekti staadiumid on vajalikud eelkõige eraõiguslikes suhetes.		Staadiumite mõttes tunnistada kehtetuks § 5 lg 1 ja § 8 kuni 10.	
Teha ehitusprojekti kohta uus säte. Kaotada ehitusprojekti standardi kohased ehitusprojekti staadiumid. 1) Ehitusloa taotlusega esitatav ehitusprojekt. Säte määratleb, mis on vastavale ehitusprojektile esitatavad minimaalsed teabenõuded (üldnõuded teabevaldkondadele). 2) Kasutusloa taotlusega esitatav ehitusprojekt. Säte määratleb, mis on vastavale ehitusprojektile esitatavad minimaalsed		Teha määrusesse uued sätted ehitus- ja kasutusloa taotlusega esitatava ehitusprojekti kohta, ilma konkreetseid staadiumeid määratlemata.	Selgitada, et ehitusprojekt on tervik. Teha koolitusi, mis tähendus on ehitusprojekti staadiumitel ja et tegu ei ole eraldiseisva teabekogumiga. Selgituste esitamiseks saab kasutada ehitusgiidi. Tuua näiteid erinevate ehitiste juures. Tagada, et määruses oleks selgemini sõnastatud kaheastmeline ehitise projekti põhimõte: ehitusteatis või -loa taotlemiseks esitatav

teabenõuded (üldnõuded teabevaldkondadele).			ehitise projekt ja ehitise lõplik projekt, mille järgi ehitati, kasutusteatis ja -loa taotluse esitamisel. Samas tuleks lubada lihtsamate ehitiste (nt suvemajad) puhul valmis projekti esitamist ehitusloa taotlemiseks, et vältida tarbetut halduskoormust.
4.1.3 Üldnõuded ehitusprojekti teabele ja ehitusprojekti koostamisele			
Ettepanek on läbivalt muuta EhS ja määrus, tuues esile teabekesksust ja kaotades ära (paber) dokumendikesksust.		Läbivalt kogu EHS ja määruse liikuda teabepõhisele lähenemisele, kus ehitusprojekt koosneb ehitise kohta käivast teabest.	
Ettepanek on kõik üldnõuded teabele kokku tõsta ühte paragrahvi ja muud samasisulised teistesse vastavatesse paragrahvidesse.		Teha määrusesse uus ehitusprojekti teavet kirjeldav säte: Üldnõuded ehitusprojekti esitatavale teabele. 1) Teave peab olema terviklik, vastuoludeta (nt määruse § 2 lg 1); 2) Ehitusprojekt peab sisaldama ehitustehnilisi andmed (määruse § 3 lg-d 2 ja 3); 3) Ehitusprojekti koostamise alusteave (määruse § 4 lg 2 § 7 lg 1 p 3); 4) Seletuskirja sisu käsitlevad nõuded.	

Ehitusloa taotlusega esitatavad ehitusprojekti üldnõuded (määruse § 8 ja §-d 13-14) tuleb sõnastada üldisemaks ning ühildada eelneva ettepanekuga.		Teha uus säte ehitusloa taotlusega esitatavale ehitusprojektile, kus oleks toodud eelprojekti teabemahu nõuded koos üldnõuetega ehitusloa taotlemisele.	
Kasutusloa taotlusega esitatava ehitusprojekti nõuded tuua kokku ühte sättesse (määruse §-d 10, 11 lg-d 2 ja 3 – vastuolude kontroll).		Teha uus säte kasutusloa taotlusega esitatavale ehitusprojektile, kus oleks toodud põhi- või tööprojekti teabemahu nõuded koos üldnõuetega kasutusloa taotlemisele.	
4.1.4 Ehitusprojekti osad ja valdkonnad			
Ühtlustada põhimõtteid EhS-is ja määruses ehitusprojekti valdkondade ja osade osas.		Jätta määrusest välja § 4 lg 5, sest koostöö korraldamine ei kuulu määruse reguleerimise ja kohaldamise alasse.	Ehitusprojekti jagunemine valdkondade kaupa ehitusprojekti osadeks peaks olema selgelt määratletud. Näiteks tuleks eraldada jaotised maastikuarhitektuuri, sisearhitektuuri ja väliruumi jaoks, sest neid valdkondi projekteerivad erineva kutsepädevusega isikud. Määruses peaks kehtestama ehitusprojekti üldosa esitamise nõude, kus on kajastatud kõik projekti lähtekohad, andmed, dokumendid

			ning projektide jaotuse põhimõtted. Sarnaselt ehitusprojekti standardile koostada soovituslikud juhised, kuidas ehitusprojekti tuleb üles ehitada ja esitada. Määruses tuleks täpsustada, et ehitusprojekti osade hulka peavad kuuluma ehitise eripärast tulenevad projekteerimise valdkonnad ja vastavad osad, näiteks muinsuskaitseenõuded.
Muuta määruse § 4 sisu ning sõnastada see projekteerimise valdkondade kaudu. Oluline on välja tuua ehitusprojekti üldosa, nagu see on käsitletud ehitusprojekti standardis. Muuta tuleks: 1) sätestada ehitusprojekti üldosale nõuded, mis annab konteksti ülejäänud ehitusprojektile; 2) asendiplaan on joonise tüüp, see osa tuleb välja võtta; 3) puudu on välisvõrkude osa; 4) eraldi tuleb analüüsida projekteerimise valdkondi, kas loetelu tuleb täiendada (vt ptk 4)		Sõnastada ettepanekud määruse eelnõus.	

5) oluline on, et kõiki valdkondi ei pea kajastama, kui see ei ole asjakohane. Minimaalne andmemaht sõltub seega ehitise liigist. Tänapäevane projektdokumentatsioon jaguneb jaotisteks projekteerija valitud viisil.			
4.1.5 Ehitusprojekti minimaalne vajalik teave ehitusteatise esitamisel või ehitusloa taotlemisel			
Ühtlustada ja paremini selgitada ehitusprojekti teabenõude tekkimise aluseid ja põhimõtet.			Tabelis 1 on esitatud ehitusprojekti teabenõude tekkimine erinevate kategooriate kaupa üldisemalt detailsemale põhimõtte alusel. Antud loogika alusel tuleks luua BIMis ehitusprojekti esitamise juhendmaterjalid.
Määruse ajakohastamiseks on analüüsis teabevaldkondade osas pakutud neli alternatiivi: 1) Ehitusprojekti osad (projekteerimise valdkonnad) ei muutu, nn 0-alternatiiv; 2) Määruses sätestatud ehitusprojekti osi reguleerivad sätted vaadatakse üle ja need korrastatakse ning kaasajastatakse. Seejuures võivad korrastamise tulemusena teabevaldkonnad jääda samaks või muutuda rohkem ehitusprojekti standardiga sarnaseks. Määrusesse lisatakse juurde üksnes		Sätestada määruses täiendavad teabevaldkonnad ehitusprojekti standardi eeskujul, lisades juurde üksnes teabevaldkonnad, mis on hädavajalikud, kuid täna pudu, nt välisvõrgud. Muus osas jätta määruse §-de 15-23 sõnastus samaks.	

teabevaldkonnad, mis on täna pudu ja on hädavajalikud, nt välisvõrgud. Muus osas määruse sõnastust ei muudeta; 3) Määruses sätestatud ehitusprojekti osi reguleerivad sätted vaadatakse üle ja teabenõuded sõnastatakse valdkondade kaupa ehitusprojekti standardi eeskujul. Teabenõuded jäävad üldisele tasemele. Täpsemad juhised nende sisustamiseks annab standard või ministeeriumi kehtestatud juhendid; 4) Määruses sätestatud ehitusprojekti osi reguleerivad sätted vaadatakse üle ja teabenõuded sõnastatakse valdkondade kaupa ehitusprojekti standardi eeskujul. Seejuures avatakse teabenõuded määruses detailselt, lähtutakse EKEL-i määruse kavandist ja ehitusprojekti standardist.			
4.1.5 ja 4.1.6 Ehitus- ja kasutusteatis ehitusprojekti teave			
Kaotada kategooria „ehitusteatis ja ehitusprojekt“.	Luu vorm EHRis, millele saab juurde lisada vajalikke dokumente. Selliste vormide koostamine ja arendamine vajab täiendavat analüüsi.	Täiendada ehitusteatis vormi ja lisada selle väljad, milles ehitusteatis esitaja kirjeldab, selgitab ja tõendab ehitisele ja ehitamisele esitatud põhinõuete täitmist.	

Kaotada kategooria „kasutusteatis ehitusprojekt“.	Luu vorm EHRis, millele saab juurde lisada vajalikke dokumente. Selliste vormide koostamine ja arendamine vajab täiendavat analüüsi.	Täiendada kasutusteatis vormi ja lisada selle väljad, milles esitaja kirjeldab, selgitab ja tõendab ehitisele ja ehitamisele esitatud põhinõuete täitmist.	
4.2 Ehitusprojektile esitatavad vorminõuded ja BIM			
Vormistamise kontekstis tuleb käsitleda kolme erinevat temaatikat: 1) ehitusprojekti vormistamine, mis jaguneb alateemadeks: vormistamise üldnõueteks, ehitusprojekti osade vormistamise nõueteks ja dokumentide vormistamise nõueteks; 2) allkirjastamine; 3) ehitusprojekti esitamine. Teha uus säte: Üldnõuded ehitusprojekti vormistamisele: 1) Vormistamise üldnõuded (§ 4 lg-d 3-5); 2) Ehitusprojekti osa vormistamise nõuded; 3) Ehitusprojekti teabe esitamise nõuded (dokumendi) vormistamise formaadist, nt pdf, BIM jne; 4) Seletuskirja formaadi nõuded; 5) Lisanõuded (määruse § 11 lg 1).	BIM lahendused peavad olema menetletavad ja vormistusnõudeid järgides.	Teha määrusesse vormistamist käsitlev uus säte.	

Muuta määrus BIM kasutuselevõtu soodustamiseks.		Määruse §-des 2 – 7 sätestatud nõuded tuleb muuta, vähendada või ära jätta osad, mis rõhutavad dokumentide esitamist ja vormi ning keskenduda teabepõhisele käsitlusele. Kehtestada üldpõhimõtted, -nõuded ja -alused ehitise projekti projektilahendi vormistamisele ehitusteabe mudelina ehk BIMis: Teabemudelina esitatud ehitusprojekti teave peab olema vastuoludeta ja üheselt arusaadav ning seda peab olema võimalik eesmärgipäraselt kasutada. Ehitise projekti esitamisel ehitusteabe mudelina kasutatakse avatud ja laialdaselt kättesaadavaid failiformaate, lähtutakse ja kasutatakse rahvusvaheliselt tunnustatud ja avatud standarditest, näiteks IFC (<i>Industry Foundation Classes</i>)¹⁹⁰.	
--	--	--	--

		Ehitusteabe mudelis esitatud teave (nii geomeetria kui ka mitte-geomeetriaga seotud teave) peab olema korrektselt liigitatud, kasutades selleks õigeid modelleerimise vahendeid ning üheselt, arusaadavat masinloetavat vormingut. Ehitusteabe valdkonnamudelid (kindlaks kasutusotstarbeks kohandatud teemamudelid) peavad sobima kokku, olema ühildatavad ja vastuoludeta. Vastuolude hindamisel arvestatakse ehitise projekti arengujärguga. Samuti tuleks määruse uusversiooni lisada viide, et ehitise projekti esitamisel ehituse teabemudelina ehitusloa või -teatise ning kasutusloa või -teatise taotlemiseks peab lähtuma täiendavatest Kliimaministeeriumi veebilehel avaldatud juhistest. See on sarnane	
--	--	--	--

		põhimõtte määruse § 7 lõikele 11.	
ÜBN ja <i>buildingSMART</i> standardid vajavad süvaanalüüsi, et edendada BIM-põhist loamenetlust. Kolmas ÜBN versioon on hea lähtekoht ja raamistik BIM-tehnoloogia juurutamiseks, määratledes mudelprojekteerimise nõuded, kuid esindab samuti elektroonilist dokumendipõhist lähenemist. Samuti on ÜBN juhendis kirjeldatud BIM mudeli andmesisu nõuded erinevates ehitise elukaare etappides ja kehtestatud nõuded geomeetriliste vastuolude osas. Samas eeldatakse, et nende täitmist kontrollib vastava pädevusega isik, aga mitte automaat. Täna pole KOVid ja valitsusasutused võimelised BIMi rakendama.	BIM tehnoloogia abil oleks ka võimalik lihtsustada muudatuste haldamist ehitusloa ja kasutusloa ehitusprojekti taotlustes (vt 4.2.4).		<i>OpenBIMi</i> juba kasutusel olevad standardid (näiteks IFC ja BCF) toetavad tõhusat infovahetust, kuid uued standardid, näiteks <i>IDS</i> ja <i>bsDD</i> rakendamine teabenõuete masinloetaval kujul esitamiseks ja kontrollimiseks, rakendamine ehitusloa ja kasutusloa ehitusprojekti vastavuse kontrollimiseks vajab samuti süvaanalüüsi ja arendusi. Vastavuskontrollide automatiseerimine, koolitamine ja sobivate programmide pakkumine on oluliseks eelduseks BIM-põhise ehitusloa menetluse soodustamisel, kuid ei vabasta menetleja kohustusest hinnata või kontrollida ehitise nõuetelevastavust.

5. EHITUSMATERJALIDE JA -TOODETE KORDUSKASUTUS JA RINGLUS NING SELLE SEOS EHTUSPROJEKTI KOOSTAMISE NÕUETEGA, SH LAMMUTUSPROJEKTIGA

Ressursside ammendumise ja kliimaprobleemide tõttu loobutakse järk-järgult „võta-tarbi-viska ära“ majandusmudelitest ning minnakse aina rohkem üle ringmajanduslikele majandusmudelitele. Nii nagu teised valdkonnad, seisab ka ehitussektor silmitsi eeltoodud väljakutsetega.

Ehitamine ei ole võimalik ilma ehitustoodete ja -materjalideta (edaspidi ehitustoodete, ehitusmaterjal, toode või materjal), mille korduskasutuse ja ringlussevõetavuse potentsiaal on oluline kliimaeesmärkide elluviimisel. Seejuures peame tagama, et kehtiv õigus ei saaks eelnimetatu elluviimisel takistuseks.

Tellija on palunud antud küsimust analüüsida ehitus- ja lammutusjäätmete tekke vähendamise ning korduskasutuse, taaskasutuse ja ringlussevõtu kontekstis (TK 3.5.1.1. – 3.5.1.2., 3.5.1.4.). Kuigi ehitustoodete ja -materjalide korduskasutamine ja ringlussevõtt on tihedalt seotud jäätmevaldkonna õigusaktidega ja selliste probleemidega nagu jäätmete sorteerimine ja segunemine ehitusplatsil ja ehitades, jäätmekoodide ebatäpsus, ümbertöötlemise võimekuse puudumine, puudulikud andmed jne, ei käsitleta neid käesoleva analüüsi raames. Käesolev analüüs keskendub ehitusmaterjalide ja -toodete kaardistamisele ehitise püstitamisel ja lammutamisel ega käsitle jäätmevaldkonna õigusakte.

Käesolevas peatükis analüüsitakse ehitusmaterjalide ja -toodete korduskasutuse ja ringlussevõtu seoseid ehitusprojektiga ning ehitusprojekti koostamisele esitatavaid nõudeid läbi ringmajanduse prisma eesmärgiga välja selgitada, kuidas saab määrus ehitusmaterjalide ja -toodete taaskasutamist hõlbustada. Peatüki lõpus esitatakse ettepanek määruse ja teiste õigusaktide muutmiseks lähtuvalt kehtivast õigusruumist, tuvastatud probleemkohtadest ja rakenduspraktikast ning tulevikusuundumustest. Väljapakutud lahenduste elluviimine toetab riiklikult seatud eesmärki, kuid eeldab ka paralleelset infrastruktuuri loomist.

Alustuseks tuleb sedastada, et teemaga seonduv terminoloogia ei ole eriõigusaktides ühtlustatud. EhS ja selle seletuskiri räägivad läbivalt materjalide ja toodete taaskasutamisest. Jäätmeseadus eristab korduskasutust¹⁸⁰, ringlussevõttu¹⁸¹ ja taaskasutamist¹⁸². Seni kehtinud ehitustoodete määruks leidub ainult ringlussevõttu ja korduskasutust ning uues ehitustoodete määruks on kasutusel nii korduskasutus (defineerimata), ringlussevõtt¹⁸³, ringlussevõetavus¹⁸⁴ ja taastamine (defineerimata).

Eeltoodust tulenevalt kasutame analüüsis selgema arusaamise huvides vaid 2 terminit jäätmeseaduse tähenduses: korduskasutus ja ringlussevõtt. Seejuures kehtiva õigusruumi, st õigusaktide ja seletuskirjade kirjeldamisel on jäetud nendes kasutatud terminid.

5.1 Ehitusmaterjalide ja -toodete ringlussevõtu ja korduskasutamise õigusraamistik

Ehitusmaterjalide ringlussevõtt ja korduskasutus on tihedalt seotud Euroopa Liidu (edaspidi EL) õigusega, kuna projekteerimist ja ehitamist mõjutavad otseselt ehitustoodete kohta kehtivad nõuded, mis on Euroopa Liidus ühtlustatud. Nõuded ehitustoodetele on sätestatud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 9. märts 2011 määruks (EL) nr 305/2011¹⁸⁵ (edaspidi **ehitustoodete määrus**).

¹⁸⁰ Toote või materjali uuesti kasutamine nende esialgsel otstarbel.

¹⁸¹ Jäätmematerjalide töötlus toodeteks, materjalideks või aineteks, et kasutada neid nende esialgsel või muul eesmärgil. See ei hõlma jäätmete energiakasutust ja töötlemist materjalideks, mida kasutatakse kütusena või tagasitäiteks.

¹⁸² Jäätmete kasutamine kasulikult otstarbel selliselt, et nad asendavad teisi materjale, mida muidu oleks sellel otstarbel kasutatud, või jäätmete ettevalmistamine nende eelnimetatud otstarbel ja viisil kasutamiseks kas tootmises või majanduses laiemalt

¹⁸³ Ringlussevõtt direktiivi 2008/98/EÜ artikli 3 punktis 17 määratletud tähenduses

¹⁸⁴ Võimalikkus materjali või toodet tulemuslikult ja tõhusalt eraldada, koguda, sortida ja koondada kindlaksmääratud jäätmevoogudeks, et võtta see ringluse teisele toormena, minimeerides samal ajal kvaliteedi või funktsionaalsuse kadu asjaomase esmase toormega võrreldes

¹⁸⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 305/2011, 9. märts 2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 88, 4.4.2011, p. 5–43.

Ehitustoodete määruse lisas 1 on sätestatud ehitistele esitatavad põhinõuded, mis on Eesti õiguses kajastatud EhS § 11 lg-s 2. Määruse eesmärk on siiski ühtlustada mitte ehitistele või ehitamisele esitatavaid nõudeid, vaid üksnes „ehitustoodete“ toimivuse hindamise ja deklareerimise korda. Üks lisas 1 sätestatud põhinõuetest on loodusvarade säästev kasutamine. See tähendab, et ehitised peavad olema projekteeritud, ehitatud ja lammutatud nii, et loodusvarasid kasutatakse säästvalt ning on tagatud (i) ehitiste, nende materjalide ja osade korduskasutamine või ringlussevõetavus pärast lammutamist ning (ii) keskkonnasõbraliku tooraine ja teisese materjali kasutamine ehitises.¹⁸⁶ Seega toetab kehtiv EL raamistik, eelkõige loodusvarade säästva kasutamise põhimõtte, ehitustoodete ja -materjalide ringlussevõttu ja korduskasutust.

Ehitustoodete määruse lisa 1 annab liikmesriikidele võimaluse saavutada „loodusvarade säästva kasutamise“ eesmärki, kehtestades oma territooriumil nõudeid ehitistele.¹⁸⁷ Eestis on nõuded ehitisele sätestatud ehitusseadustikus ja selle alamaktides.

Jätkusuutlikku arengu soodustamine on üks ehitusseadustiku põhimõtetest (EhS § 1). Väga üldistatult on areng jätkusuutlik, kui on rahuldatud praeguse põlvkonna vajadused ja püüdlused, seadmata ohtu tulevaste põlvkondade samasuguseid huve. Nagu eelnevalt käsitletud, tähendab ehitusõiguse kontekstist jätkusuutlikkus, et ehitise peab kogu oma elukaare vältel vastama selle kasutaja ja ühiskonna vajadustele, võttes sealhulgas arvesse võimalust seda hiljem lammutada ja lammutusjäätmelid taaskasutada (vt ptk 3.2).

Ehitustoodete korduskasutus ja ringlus seostub ka keskkonnasäästlikkuse põhimõttega (EhS § 9). See püüab suunata head ehitustava ja mõtteviisi ka keskkonnasäästlikkuse aspektist. Keskkonnasäästlikkuse põhimõtte on defineeritud kui loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtte (KeÜS § 13). Taastuvaid ja taastumatuid loodusvarasid tuleb kasutada säästlikult, arvestades nende looduslikku täienemist ja varude jätkumist võimalikult pikaks ajaks. Keskkonnasäästlikkus hõlmab EhS seletuskirja kohaselt ka kõikide loodusressursside säästvat kasutamist ja on tegelikult asjakohane ehitise kogu elukaare vältel. Ehitusõigusega seonduvalt on lisaks ehitise kasutamise aegsele energiatarbimisele oluline ka ehitamisel ehitismaterjalide säästlik kasutamine, keskkonnaohutumate või väiksemat keskkonnahäiringut kaasa toovate ehitismaterjalide eelistamine, ehitise lammutamisel ehitismaterjalide taaskasutamine ja muud taolised aspektid. Kõiki võimalikke keskkonnasäästlikkuse aspekte ei olnud veel uue EhSi jõustumisel õigusaktidega sisustatud, kuid seletuskirjas tõdeti, et on tõenäoline, et üha rohkem tuleb ka neile aspektidele tähelepanu pöörata.

Eeltoodust näib, et kehtiv õigus toetab materjalide ja toodete ringlussevõttu ja korduskasutamist. EhSis käsitletud jätkusuutlikkuse ja loodusvarade säästava kasutamise põhimõtted on kooskõlas ehitustoodete määruse lisas 1 käsitletud loodusvarade säästava kasutamise põhimõttega. Eesti lähtub samast kontseptisoonist, seda ei ole kitsendatud ega sisustatud oluliselt erinevalt. EhS § 11 lg 3 sätestab ka otsesõnu, et ehitisele esitatavate nõuete sisustamisel järgitakse ehitustoodete määruse lisas 1 sätestatud olulisi nõudeid.

Toodete ja materjalide säästev kasutamine on võimalik vaid siis, kui materjalide ja toodete kohta on piisavalt andmeid ehitise kogu elukaare vältel. Säästva kasutamise vaatenurgast on olulised eelkõige materjalide ja toodete kogused, liigid, andmed tootjate ja markide kohta ning korduskasutuse ja/või ringlussevõtu potentsiaal. Ehitustoodete ja -materjalide korduskasutuse ja ringlusevõtu kontekstis omavad tähtsust ka ehitise kasutamise ja hooldamise nõuded, sest

¹⁸⁶ Ehitustoodete määruse lisa 1 alapunkt 7.

¹⁸⁷ Commission Staff Working Document SWD(2019)1770 - Evaluation of Regulation (EU) No 305/2011 laying down harmonised conditions for the marketing of construction products and repealing Council Directive 89/106/EEC lk 7 kolmas lõik, kättesaadav [siit](#).

nende järgimisest sõltub materjalide ja toodete korduskasutamise potentsiaal (vt kasutamise ja hooldamise nõuete kohta täpsemalt ptk 3.7).

Kehtiva õiguse kohaselt sisalduvad teatud andmed ehitustoodete ja -materjalide kohta ehitusprojektis. Seetõttu tuleb analüüsida kas kehtiv regulatsioon on püstitatud eesmärgi jaoks piisav.

Ehitusprojektile esitatavate nõuete määrus eristab uue ehitise püstitamiseks või olemasoleva ehitise ümberehitamiseks koostatava ehitusprojekti (edaspidi **ehitusprojekt**) ehitise lammutamiseks koostatavast ehitusprojektist (edaspidi **lammutusprojekt**), mistõttu käsitleme need allpool eraldi.

Ehitusprojektil on 3 staadiumit: eelprojekt, põhiprojekt ja tööprojekt. Eelprojektist ei ole reeglina võimalik saada detailset infot kasutatavate ehitustoodete ja -materjalide kohta. Ehitusloa taotlemisel või ehitusteatisel esitamisel esitatavas ehitusprojektis tuleb anda ehitise põhilise konstruktsioonikirjeldus koos põhiliste ehitustoodete äranäitamisega ning arhitektuurinõuded välispiiretele viimistluse kirjeldusega.¹⁸⁸ Ehitusloa taotlemisel esitatakse arhitektuuri- ja asjakohasel juhul sisearhitektuuri ja maastikuarhitektuuri osas vähemalt ehitise põhitariindite kirjeldus koos põhiliste ehitustoodete, -materjalide ja -seadmete äranäitamisega.¹⁸⁹ Eraldi tuleb täpsustada ka ehitustoodete ja -materjalide tuletundlikkust iseloomustavad näitajad.¹⁹⁰

Põhiprojektis esitatakse kõik olulised tehnilised nõuded ehitisele ja selle osadele ning ehitustoodetele.¹⁹¹ Asjakohasel juhul kajastatakse ehitises kasutatavatele ehitustoote, -materjali ja seadme kasutusele ja hooldusele esitatavad üldnõuded põhiprojekti seletuskirjas või kasutus- ja hooldusjuhendina.¹⁹² Seadmete ja ehitustoodete marke ja tootjafirmasid põhiprojektis reeglina ei nimetata.¹⁹³ Küll aga ei ole see keelatud ja praktikas seda tehakse, lisades valitud toote taha sulgudesse „või samaväärne toode“. Osaliselt on põhjus selles, et see lihtsustab projekteerimise tööd, aitab tagada soovitud funktsionaalsuse ja toimivuse ning teha ehitajal täpsem eelarve.

Tööprojekti staadiumis tehakse lõplik ehitustoodete valik, esitatakse reeglina valitud ehitustoodete ja seadmete tootja ja mark ning vajadusel antakse juhised nende seadistamiseks.

Andmed ehitises kasutatud materjalide ja toodete kohta võivad sisalduda ka ehitusdokumentides. Ehitusdokumentide koostamise, säilitamise ja üleandmise minimaalsed nõuded on reguleeritud ehitamise dokumenteerimise määrusega. Ehitamine dokumenteeritakse süstemaatiliselt selliselt, et tagatakse ehitamise läbipaistvus ja jälgitavus ning ehitusdokumentide alusel on võimalik mõistliku pingutuse ja kuluga tuvastada muuhulgas kasutatud ehitustoode ja -materjal, kui need andmed ei selgu ehitusprojektist (§ 2 lg 1 p 3) ning muid asjaolusid, mis võivad mõjutada ehitamise ning ehitise keskkonnasäästlikkust (§ 2 lg 1 p 6). Kasutatud ehitusmaterjalid ja -tooted kantakse ehituspäevikusse (§ 6 lg 3 p 5). Ehitusdokumendid antakse EHR-le üle elektrooniliselt hiljemalt koos kasutusloa taotlusega või kasutusteatisega, välja arvatud juhul, kui koos ehitusteatisega ei pea esitama ehitusprojekti (§ 14 lg 1).

¹⁸⁸ Määruse seletuskiri lk 12 viimane lõik.

¹⁸⁹ Määruse § 16 lg 1 p 4.

¹⁹⁰ Määruse § 22 lg 1 p 5.

¹⁹¹ Määruse seletuskiri lk 9 neljas lõik.

¹⁹² Määruse seletuskiri lk 9 viimane lõik.

¹⁹³ Määruse § 9 lg 5.

Peale ehitusetapi lõppu on ehitusprojekt ja ehitusdokumendid sisendiks ehitise elukaare järgnevate tegevuste jaoks, nt ehitise ümberehitamiseks või lammutamiseks, mida peetakse samuti ehitamiseks ja mille tarbeks on samuti vaja koostada ehitusprojekt.¹⁹⁴

Kui ehitusprojekti eesmärk on suunatud ehitise valmimisele, siis lammutusprojekti eesmärk on anda ehitist lammutavale ehitusettevõtjale teavet lammutatava ehitise või selle osa kohta, juhiseid lammutustööde ohutuks läbiviimiseks ning lammutamisel tekkivate jäätmete käitlemiseks.¹⁹⁵ Lammutusprojekti nõudmise alus on eelkõige avalik huvi, mis seondub hoonet teenindavate rajatiste korrektse lahtiühendamise ning ehitusmaterjalide või -toodete keskkonnasäästliku taaskasutusega.¹⁹⁶

Määruse §-s 33 on toodud nõuded lammutusprojektile. Nõuete kehtestamisel lähtuti samast struktuurist ja samadest põhimõtetest, nagu on sätestatud nõuetes ehitise ehitusprojektile.¹⁹⁷ Lammutusprojekt peab sisaldama vajadusel tarindite ja paigaldiste lahtiühendamise viisid ja kohad¹⁹⁸, lammutatavas ehitises leiduvad ohtlikku ainet sisaldavad materjalid, seadmed ja tooted, nende eeldatavad liigid, paiknemine, kogused ning nende ohutu ja liikide kaupa kogumise ja käitlemise nõuded, sealhulgas asbesti ja asbesti sisaldavate materjalide määramine, asbesti ja asbesti sisaldavate materjalide lammutamisel asbestikiudude leviku vältimise meetmed¹⁹⁹, lammutamisel tekkivate jäätmete ligikaudsed kogused jäätmeliikide kaupa ning jäätmeliikide kogumise ja edasise käitlemise korraldus²⁰⁰. Vajadusel koostatakse ehitise lammutamiseks lisaks ehitusprojektile ehitustööde organiseerimise kava.²⁰¹

Ehitusmaterjalide ringlussevõetavust ja korduskasutamist võivad käsitleda ka teatud EVS standardid. Ehitusmaterjalide taaskasutamise tõhusa, selge ja toimiva õigusraamistiku loomisel on oluline täiendavalt analüüsida standardites kajastatud põhimõtteid ja suundumusi selles osas.

Kokkuvõttes sisalduvad andmed ehitamisel kasutatud materjalide ja toodete kohta ehitusprojekti ja/või ehituspäevikus. Lammutuseelselt kaardistatakse vaid tekkivate jäätmete ligikaudset kogust jäätmeliikide kaupa ja ohtlikku ainet sisaldavate materjalide liigid, paiknemine ja kogused. EhS alusel kehtestatud alamaktid tagavad teatud määral ja vormis ehitusmaterjalide kohta andmete kogumist. Kas see on püstitatud eesmärgi jaoks piisav analüüsitakse alampeatükkides 5.3 ja 5.5.

Töö valmimisel analüüsiti ehitustoodete- ja materjalide korduskasutust ja ringlussevõetavust puudutatavat kohtupraktikat. Analüüsitavat perioodi ajaliselt ei piiratud. Otsingumeetodina on kasutatud ületekstiotsingut (märksõnad „korduskasutus“, „ringlussevõtt“, „taaskasutamine“, „ehitusmaterjal“, „ehitustööde“, jne). Õiguskantsleri seisukohad analüüsitava teemal puuduvad.

Kuna seni on Eestis kõige levinum olnud kasutatud ehitusmaterjalide täitematerjalina kasutamine, on kohtupraktikasse jõudnud just sellega seonduv problemaatika.

Kohtupraktikast on läbi käinud küsimus sellest, kas uueks täitematerjaliks tee kompleksstabiliseeritud (KS) kihi rajamisel saab pidada ka korduvkasutatavat asfalti²⁰². Hageja leidis, et kuna korduvkasutatav asfalt on lepingus viidatud standardite kohaselt lubatud täitematerjal, korduvkasutatav asfalt ei pärinenud vaidlusaluselt objektilt ning

¹⁹⁴ EhS § 4 lg 1 ja 4.

¹⁹⁵ Määruse § 25 lg 1 ja 2.

¹⁹⁶ EhS seletuskiri lk 67 esimene lõik.

¹⁹⁷ Määruse seletuskiri lk 16 viimane lõik.

¹⁹⁸ Määrus § 25 lg 5 p 5.

¹⁹⁹ Määrus § 25 lg 5 p 7.

²⁰⁰ Määrus § 25 lg 5 p 8.

²⁰¹ Määruse § 25 lg 7.

²⁰² Harju Maakohtu 20.11.2020 otsus tsiviilasjas nr 2-19-19736 (Nordecon AS hagi Eesti Vabariigi vastu).

korduvkasutatava asfaldi omadused olid kontrollitud, oli tegemist uue tootega või sellega samaväärse tootega ning seetõttu uue täitematerjaliga, mida hageja võis retseptis kasutada. Kostja seevastu leidis, et kuigi korduvkasutatav asfalt oli iseenesest standardi kohaselt lubatav täitematerjal, nägi vaidlusalune leping ja selle juurde kuuluv projekt ette, et objektilt kasutatavat freespuru võis kasutada 25% ulatuses ning ülejäänud osas tuli kasutada uusi täitematerjale. Korduvkasutatav asfalt ja objektilt pärinev freespuru on mõlemad põhimõtteliselt freespurud, mille omadused ei ole võrreldavad uute täitematerjalidega. Leping ei defineerinud väljendit „uus täitematerjal“.

Kohus leidis, et vaidluse all on küsimus töö lepingu tingimustele vastavuses ning järeldas, et lepingu pooltega sarnase mõistliku isiku seisukohast lähtuvalt pidi väljend „uus“ tähendama uusi tooteid, mitte vanu või juba kasutatud materjale. Kohtu hinnangul ei tõendanud hageja väiteid, et tänu töötlemisele on korduvkasutatava asfaldi omadused samaväärsed teiste uute mineraalset päritolu täitematerjalidega. Kostja on aga veenvalt tõendanud, et korduvkasutatav asfalt ei ole samaväärsete omadustega võrreldes uute täitematerjalidega. Lepingupunkt, mille kohaselt tuli KS kihi ehitamisel kasutada vähemalt 75% ulatuses uut täitematerjali, on kolmanda mõistliku isiku seisukohalt mõistetav ja tõlgendatav viisil, kus uue materjalina korduvkasutatavat asfaldi kasutada ei saanud. Kohtu hinnangul ei saa sellise tõlgenduse andmisel olla ka kahtlust, mis võimaldaks tõlgendada tingimust kostja kahjuks. Väljendi „uus“ kasutamine antud lepingu tingimuses, samuti projektis, tähendas selgelt uute ja mitte varem kasutatud täitematerjalide kasutamist. Lepingupooltega sarnane mõistlik isik pidi aru saama, et tulenevalt materjalide erinevatest omadustest ei saa uusi mineraalse päritoluga täitematerjale samastada korduvkasutatava asfaldiga, sest sellest sõltusid KS kihi tugevusomadused. Teistsuguseid järeldusi asjas kogutud tõenditest teha ei saa.²⁰³

Kokkuvõttes tõlgendas kohus antud kohtuasjas lepingut ja standardeid, peamiselt keskendus sellele mis on „uus täitematerjal“ ja kas uue täitematerjalina saab kasutada korduskasutatud asfaldi ehk freespuru. Kaasuse lahendamine taandus lepingule, standartidele ja asjatundjate arvamustele, mis pooled esitasid. Kohus leidis, et uue täitematerjalina ei saa kasutada korduskasutatud asfaldi. Selline kohtu järeldus ei ole kooskõlas Keskkonnaagentuuri analüüsi „Ehitus- ja lammutusjäätmete teke ja käitlemine“ (tööversioon)²⁰⁴ järeldusega, et tootestandardile vastavus tagab selle, et jäätmed võetakse kasutusse uue tootena.²⁰⁵ Samas kasutas kohus standardeid, et sisustada lepingu mõistet olukorras, kus ehitusmaterjalide korduskasutuse ja ringlussevõtu kohta puudub eraldi regulatsioon. Jäätmeseadusele kohus ei viidanud. Ka kohtuotsuses kasutatud terminoloogia ei ole kooskõlas kehtiva õigusega, mis teeb kohtu põhjenduste jälgitavuse keeruliseks.

Läbitöötatud kohtupraktika ei aita püstitatud küsimuse lahendamisel edasi, vaid kinnitab, et Eestis on kõige levinum kasutatud ehitusmaterjalide kasutamine täitematerjalina. Ühtlasi näib kohtuotsusest, et tegemist on õiguslikult keerulise teemaga, mis on peamiselt reguleeritud pooltevaheliste kokkulepete ja valdkonna standarditega.

Ehitusmaterjalide korduvkasutamise tõhustamise küsimust arutati erialaliitudega. Fookusgrupi intervjuul viibinud isikud viitasid Norra näitele²⁰⁶, seal kehtivatele protsessidele, kehtivatele standarditele ja praktikatele, mis on mõeldud olemasolevate ehitusmaterjalide

²⁰³ Samas p 218.

²⁰⁴ Tellija edastatud Keskkonnaagentuuri analüüs „Ehitus- ja lammutusjäätmete teke ja käitlemine“ analüüsi tööversioon, 2024.

²⁰⁵ Palju võetakse ringlusse ka betooni-, tellise-, plaadi- või keraamikatootesegusid, mida kasutatakse näiteks ehitustöödel täitematerjalina. Sageli jäätmed purustatakse kohapeal tootestandardile (EVNS-EN 13242:2006+A1:20) vastavaks täitematerjaliks. Tootestandardile vastavus tagab selle, et jäätmed võetakse kasutusse uue tootena.

²⁰⁶ FutureBuilt, rohkem infot kättesaadav siit: <https://www.futurebuilt.no/English>

taaskasutamiseks. Samas viitasid mitmed isikud, et Eestis ollakse lahti võetud ja lammutatud ehitusmaterjalide ja -toodete osas ettevaatlikud ja praktikas eksisteerivad mitmed takistavad tegurid. Seni on peamiselt taaskasutatud fassaadiplaate, kuid konstruktiivsete elementide taaskasutusele pole jõutud. Arhitektid rõhutasid taaskasutatud materjalide kättesaadavuse ja nende kohta käivate andmete tähtsust, et täita nõudeid uute hoonete osas, sealhulgas energiatõhususe osas. Märgiti, et materjalide taaskasutuspotentsiaali hindamine nõuab teavet materjali paigalduse kohta, mistõttu peaks kogu vajalik info olema dokumenteeritud. Arhitektid tõid samuti välja, et ei saa lammutusprojekti koostades määrata lammutamisel tekkivate jäätmete ligikaudsed kogused jäätmeliikide kaupa (määruse § 25 lg 5 p 8), kuna neil puudub vastav pädevus ja oskused.

5.2 Ehitusmaterjalide ja -toodete taaskasutuse tulevikusuundumused: ökodisaini määrus ja uus ehitustoodete määrus

Euroopa Komisjon võttis vastu meetmepaketi, mille abil soovitakse muuta kestlikud tooted ELis normiks. Esitatud paketi keskmes on kestlike toodete **ökodisaini määrus**²⁰⁷. Ökodisaini määrusega nähakse ette sealhulgas ringlust ning toodete keskkonna- ja kliimajalajälje üldist vähendamist puudutavate miinimumkriteeriumide kehtestamine.

Ökodisaini määruse toetamiseks tehti paketi osana ka sihipärased valdkondlikud algatused, **sealhulgas läbis revisjoni varasemalt käsitletud ehitustoodete määrus**. Vaatamata ehitusmaterjalide korduskasutust ja ringlust toetavate põhimõtete olemasolule regulatiivsel tasemel, ei võimalda kehtiva ehitustoodete määruse reguleerimisala esitada süstemaatiliselt teavet ainete sisalduse kohta ehitustoodetes, kuigi niisugune teave võib siiski aidata näiteks tarbijate teadlike valikute võimaldamise kaudu edendada keskkonnasõbralike ehitustoodete väljatöötamist ja kasutamist või ressursside säästvat kasutamist, muu hulgas ringlussevõtu ja korduskasutuse abil.²⁰⁸ Seoses loodusvarade säästva kasutamise põhimõttega leidis Euroopa Komisjon, et kuigi see ei ole seni tulemust andnud, on see siiski tähtis. Määrusele laekunud tagasiside rõhutas vajadust sätestada ELi õigusaktides korduskasutatavate ja ringlussevõetud ehitustoodete suhtes kohaldatavaid nõudeid, et aidata tõhusalt kaasa ringmajandusele.²⁰⁹

Eeltoodust tulenevalt kohalduvad uues määruses sätestatud nõuded ehitustoodete, sh kasutatud toodete²¹⁰ turule laskmisel ja turul kättesaadavaks tegemisel²¹¹. Seetõttu on tarvis seda käesolevas analüüsis käsitleda, et tehtavad ettepanekud oleksid ajakohased ja kooskõlas tulevikusuundumustega. Ökodisaini määrust detailides ei analüüsita, sest seda kohaldatakse ehitustoodetele vaid erandjuhtudel, kui ehitustoodete määruse nõuded ei ole piisavad ja neid ei saa mõistliku aja jooksul muuta ega täiendada.²¹²

Ehitustoodete määrus eristab kasutatud ja taastatud tooteid. Kasutatud toode on defineeritud kui toode, mis ei ole jääde või on lakanud olemast jääde direktiivi 2008/98/EÜ kohaselt, mis on vähemalt ühel korral paigaldatud ehitisse ning:

²⁰⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1781, 13. juuni 2024, millega kehtestatakse kestlike toodete ökodisaininõuete sätestamise raamistik, muudetakse direktiivi (EL) 2020/1828 ja määrust (EL) 2023/1542 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2009/125/EÜ (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 2024/1781, 28.6.2024.

²⁰⁸ Commission Staff Working Document SWD(2019)1770 - Evaluation of Regulation (EU) No 305/2011 laying down harmonised conditions for the marketing of construction products and repealing Council Directive 89/106/EEC p 5.2.10, kättesaadav [siit](#).

²⁰⁹ *Ibid*, lk 39 teine lõik.

²¹⁰ Ehitustoodete määruse artikkel 2 lg 1.

²¹¹ Ehitustoodete määruse artikkel 1.

²¹² Ehitustoodete määruse põhjenduspunkt 33.

- a) mida on võimalik kasutada ehituses ilma mis tahes muu eeltöötluseta (va kontrollimine, puhastamine või parandamine); või
- b) on ümber töödeldud, kuid see on toote toimivuse seisukohast ebaoluline.²¹³

Määrus näeb ette võimaluse töötada kasutatud toodete suhtes välja spetsiaalsed ühtlustatud tehnilised spetsifikatsioonid, mida saaks kohaldada seni, kuni kasutatud toode ei ole muutunud jäätmeks või on lakanud olemast jääde.

Taastatud toode on toode, mis ei ole jääde või on lakanud olemast jääde direktiivi 2008/98/EÜ kohaselt, mis on vähemalt ühel korral paigaldatud ehitisse ning mis on ümber töödeldud, kuid see on toote toimivuse seisukohast oluline.²¹⁴

Nende ettevõtete suhtes, kes lasevad turule kasutatud või taastatud tooteid, kohalduvad kõik määruse artikliga 22 ettenähtud tootja kohustused (artikkel 26 lg2). Turule laskmine on sh kasutatud toote esmakordne turul kättesaadavaks tegemine pärast selle toote ehitisest eemaldamist (art 3 p 5). Ehitises otseselt korduskasutatud tooteid ei tohiks siiski käsitada uuesti turule lastud toodetena ja seetõttu ei tohiks nende suhtes kohaldada määruse kohaseid meetmeid.²¹⁵

On ka ehitustooteid, mis muutuvad jäätmeteks olenemata sellest, et neid ei ole kunagi kasutatud. Määrus ei mõjuta liikmesriikide võimalust kohustada tootjaid olema nõus võtma kas ise või oma importijate ja turustajate kaudu tagasi ehitusplatsile või kasutajale tarnitud tooted, mis on jäänud kasutamata ja on samasuguses seisukorras nagu siis, kui need turule lasti.²¹⁶

Tootja on kohustatud toote turule laskmisel tõendama toote vastavust kohaldatavatele nõuetele ja põhiomadustega seotud toimivust, koostama toimivus- ja vastavusdeklaratsiooni, kinnitama CE-märgise²¹⁷ ning kandma hoolt selle eest, et tootega on kaasas üldteave, kasutusjuhend ja ohutusteave²¹⁸. Seejuures on oluline, et määrusega täpsustatakse ka lisa 1 sätestatud ehitisele esitatavad põhinõuded. Nimelt täiendatakse loodusvarade säästva kasutamise põhimõte nii, et tagatud peab olema tervete ehitiste või nende osade ja nende materjalide korduvkasutatavuse või ringlussevõetavuse maksimeerimine pärast demonteerimist või lammutamist (p 8(f)). Ka tootenõuded on täpsustatud ja tihedalt seotud ringlussevõetuga (lisa 3 p 2, p 3.1(c, h, l ja m)). Vajalik info toote ringlussevõetavuse, taastamise ja korduskasutamise kohta muutub üldiseks toote- ja ohutusteabeks, mida tuleb esitada kasutusjuhendis (lisa 4 p 2.7. ja 3) ja tootepassis (artikkel 75 lg 2 p j). Selliselt tagatakse ehitustoodete kestlikkus ja vastupidavus.²¹⁹

Kokkuvõttes täpsustab, laiendab, detailiseerib ja arendab ehitustoodete määrus kehtivas ehitustoodete määruuses sätestatud ressurside säästva kasutuse põhimõtet. Sõnaselgelt on sätestatud, et alates toote projekteerimisest tuleb mõelda ringlussevõetavuse potentsiaalset ning vastav info peab jõudma tootepassidesse ja kasutusjuhenditesse. Selline areng lihtsustab oluliselt toodete ja materjalide ringlussevõtu tulevikus, kuna tänapäeval ei ole toodete taaskasutamise potentsiaal ja tingimused ilma täiendavate hindamisteta teada. Vastava info esitamine tootjate poolt loob küll eelduse ehitusmaterjalide ja -toodete ringlussevõtu suurendamiseks ehitussektoris, kuid ainuüksi sellest ei piisa.

²¹³ Ehitustoodete määruse artikkel 3 p 20. Olulisust hinnatakse vastavalt kohaldatavale ühtlustatud tehnilisele spetsifikatsioonile.

²¹⁴ Ehitustoodete määruse artikkel 3 p 25. Olulisust hinnatakse vastavalt kohaldatavale ühtlustatud tehnilisele spetsifikatsioonile.

²¹⁵ Ehitustoodete määruse põhjenduspunkt 35.

²¹⁶ Ehitustoodete määruse põhjenduspunkt 54.

²¹⁷ Ehitustoodete määruse artikkel 22 lg 2.

²¹⁸ Ehitustoodete määruse artikkel 22 lg 6.

²¹⁹ Ehitustoodete määruse põhjenduspunkt 51.

Kasutatud ehitustoodete turg ei ole veel kuigi arenenud. Tagamaks sektoris ehitusmaterjalide ja -toodete ringlussevõtu % suurendamist, peavad riigid looma süsteeme vastavate andmete koondamiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks. Mida kiiremini koondatakse andmeid konkreetsetes ehitistes kasutatud ehitusmaterjalide ja -toodete kohta, seda kiiremini tekib kasutatud ehitustoodete turg. KOVide rakenduspraktika kinnitab, et suurem osa KOVidest ei ole täheldanud ettevõtjate huvi seoses ehitusjäätmete taaskasutamisega, pigem saavad ise ringmajandust arendada. Need, kelle poole antud küsimuses pöördutud on, annavad peamiselt nõu seoses kaevepinnase ladustamise ja lammutusjäätmete kasutamisega täitepinnasena. Valitsusasutused on vastupidiselt välja toonud, et teema on väga aktuaalne, ehitajad ja lammutajad tulevad vaikselt kaasa ning on tekkimas soov anda materjalidele uus elu. Uusehitiste puhul on valitsusasutused välja toonud, et andmete tuvastamine on lihtsam, sest on võimalik esitada tooted, paigaldusviisid, kogused jm. Uutel toodetel on tootekirjeldused kokkupanemiseks, samuti demonteerimise info – neid teabeid saaks kasutada.

Ressursside säästva kasutamise põhimõtte täpsustamine ei tingi ehitusseadustikus sätestatud põhimõtete muutmist. EhSis sätestatud põhimõtted on piisavalt laiad ja võimaldavad kooskõlalist tõlgendamist. Eeltoodud arengutega arvestades võib aga analüüsi koostajate arvates lähitulevikus tekkida vajadus täiendava EHR arendamise järgi kasutatud materjalide tootepassides ja kasutusjuhendites esitatud ringlussevõtu puudutava info koondamiseks. Ehitusmaterjalide ja -toodete korduskasutuse ja ringlussevõtu tingimused ei ole otseselt seotud ehitusprojektiga (va lammutusprojekt) ning sellele esitatavate nõuetega. Samas tuleb meele pidada, et materjalide korduskasutatavuse või ringlussevõetavuse maksimeerimine pärast demonteerimist või lammutamist sõltub otseselt sellest, milliseid materjale kasutati ning kas nende kasutamine või paigaldamine on toimunud tootja juhiste kohaselt.

5.3 Toodete, materjalide ja jäätmete kaardistamine lammutamise eelselt

Tellijal on palunud analüüsida kas ehitise lammutamise eelselt on võimalik tekkivaid tooteid, materjale ja jäätmekoguseid kaardistada ning kas ehituseelse raporti koostamine täidaks potentsiaalselt ehitus- ja lammutusjäätmekoguse vähenemise ning korduskasutuse, taaskasutuse ja ringlussevõtu suurendamise eesmärgi või oleks ehitusprojekti koostajale vaid formaalne kohustus (TK 3.5.1.1. -3.5.1.2.).

Ehitise **lammutamise eelselt** on võimalik tekkivaid tooteid, materjale ja jäätmekoguseid kaardistada erinevate meetoditega ning kasutades erinevaid allikaid. Nendeks on eelkõige ehitusprojekt, ehitusdokumentatsioon ja lammutusprojekt.

Esimene meetod keskendub ehitusprojekti analüüsile. Kehtiva regulatsiooni kohaselt kogutakse ehituseelselt **ehitusprojekti** andmeid kasutatavate ehitustoodete või -materjalide kohta. Ehitustoodete ja -materjalide kaardistamiseks ja nende ringlussevõetavuse potentsiaali hindamiseks sobiks vaid tööprojekti detailsusaste, kuna ehitusloa taotlusele lisatud eelprojekti detailsusaste või põhiprojekti detailsusaste ei ole püstitatud eesmärgi saavutamiseks piisav. Materjali või toote põhiomaduste tuvastamiseks on vaja teada selle tootja ja marki. Lammutamisele läheb järgnevate kümnendite jooksul ca 4500 nõukogude ajal ehitatud korterelamut. Kahjuks on enamuse nende kohta teave EHR-s puudulik. Ka arhiivides olev paberdokumentatsioon konkreetse ehitiste kohta võib puudulik olla. See võib eelkõige olla seotud ehitamise ajal kehtinud nõuetega. Andmed võivad ehitusprojekti puududa või olla ebapiisavad. Seega ei pruugi ehitusprojekti alusel kaardistamine üldse õnnestuda või on kaardistamine ebatäiuslik.

Ehitamise dokumenteerimise määrus sätestab, et ehitusprojektist või **ehitusdokumentidest** peab selguma kasutatud ehitustoodete ja -materjal. Kui toodete ja materjalide andmed ei selgu ehitusprojektist, peaks teoreetiliselt saama need kaardistada ehitusdokumentide alusel.

Viimased peavad kehtiva õiguse kohaselt olema koostatud nii, et kasutatud ehitustoodet ja -materjali on võimalik mõistliku pingutuse ja kuluga tuvastada (määrus nr 3 § 2 lg 1 p 6). Kasutatud ehitusmaterjalid ja -tooted kantakse ehituspäevikusse (§ 6 lg 3 p 5). Ehitusdokumentide alusel kaardistamisel esinevad samad väljakutsed nagu ehitusprojekti puhul – aastaid tagasi koostatud dokumentatsioon ei pruugi vastavaid andmeid sisaldada või on selles osas puudulik. Lisaks on ehitusdokumentide analüüs suuremahuline töö, mida ei pruugi saada automatiseerida. Seega ka ehitusdokumentide alusel kasutatud ehitustoodete ja -materjalide kaardistamine ei pruugi olla tulemuslik ja täiuslik.

Ehitise lammutamise eelselt on võimalik tekkivaid tooteid, materjale ja jäätmeid kaardistada ka **lammutusprojekti** koostamise käigus. Ehitusprojektile esitatavate nõuete määramises on välja toodud, et lammutusprojekti näidatakse ära lammutamisel tekkivate jäätmete ligikaudsed kogused jäätmeliikide kaupa ning jäätmeliikide kogumise ja edasise käitlemise korraldus. Seega peaksid juba täna olema olemas andmed potentsiaalsete korduvkasutatavate ja ringlussevõetavate jäätmete koguste osas. Lammutusprojekti ehitusmaterjale ega -tooteid välja ei tooda, keskendutakse peamiselt jäätmeliikidele. Ka määramise seletuskirjast jääb mulje, et seadusandja arvates võivad lammutuse järgselt tekkida vaid jäätmed. Jäätmehierarhiat arvestades tuleb aga eeskätt jäätmeteket vältida ehk kasutada toodet või materjali uuesti nende esialgsel otstarbel (korduskasutus). Kuigi ehitusseadustik lähtub selgelt põhimõttest, et loodusressursside säästev kasutus on asjakohane ehitise kogu elukaare vältel ja eristab keskkonnasäästlikkuse põhimõtte all ehitise lammutamisel ehitusmaterjalide taaskasutamist ja lammutusjäätmete utiliseerimist, ei väljendu see kuidagi määramise tekstis. Ka määramise alusmaterjalidest ei anna seda tõlgendamise teel tuletada. Seega ei saa lammutusprojekti alusel lammutamise eelselt tekkivaid tooteid, materjale ja jäätmeid kaardistada. Kaardistada saab ainult jäätmeliike. Sellised andmed on korduskasutamise või ringluse aspektist ebapiisavad ning sellise kaardistamisega on seotud praktilised probleemid, mis on seotud jäätmeregulatsioonidega ning mida käesoleva analüüsi raames ei käsitleta, nt sobiva jäätmekoodi puudumine, mis piisavalt täpselt iseloomustaks tekkinud jäätmeid²²⁰ ja ehitusmaterjalide, toodete ja jäätmete segunemine ehitusplatsil. Ühtlasi on arhitektid välja toonud, et neil puudub pädevus lammutusprojekti koostades määrata lammutamisel tekkivate jäätmete ligikaudsed kogused jäätmeliikide kaupa (määruse § 25 lg 5 p 8); esitatavad andmed ei põhine mistahes meetodikal ja ei ole usaldusväärsed. Lammutusprojekt ei sobi seega ehitustoodete ja -materjalide kaardistamiseks ja nende ringlussevõetavuse potentsiaali hindamiseks, sest selles ei esitata infot ehitises kasutatud materjalide ja toodete kohta, va ohtlikku ainet sisaldavad materjalid ja tooted²²¹. Seda eelkõige põhjusel, et jäätmeliik ei anna piisavalt detailset infot materjalide ja toodete ning nende põhiomaduste ja koguste kohta.

Täiendavalt on reguleeritud enne 1940. aastat ehitatud ehitise lammutusprojekt. Sellise ehitise puhul tuleb lammutusprojekti esitada andmed ehitamise ajaloo kohta, säilinud väärtuslike detailide loetelu koos fotodega ja ettepanekud nende taaskasutamiseks. Praktikast on teada, et kõik kohalikud omavalitsused seda siiski ei nõua. Pealegi ei ole pahatihti ajaloolises õiendis üles märgitud väärtuslike detailide edasisel saatusel mingit järelevalvet. Nende tegelik korduskasutusse suunamine, sõltumata ajaloolise õiendi koostamisest, on hoone omaniku vastutus, kuid nii temal kui lammutusega tegeleva ehitusettevõtte puudub reeglina huvi taolise täiendava kohustusega tegelemiseks. Parimal juhul liigub teade kasutuskõlblike elementide ja materjalide kohta sotsiaalmeedia gruppide kaudu ning eeldab huvitatud isikutelt erakordset kiirreageerimise valmidust, demonteerimisoskust ning transpordi- ja ladustamisvõimalust.²²²

²²⁰ Uuring "Ehitusmaterjalide ringkasutuse potentsiaal" lk 11 teine lõik.
https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2024-03/A5.2_Aruanne_13.11.2023.pdf

²²¹ Määruse § 25 lg 5 p 7.

²²² Uuring "Ehitusmaterjalide ringkasutuse potentsiaal" lk 12 viies lõik.

Kokkuvõttes ei ole kehtiva õiguse alusel olemasolevate ehitiste puhul võimalik lammutamise eelselt tekkivaid tooteid, materjale ja jäätmeid püstitatud eesmärgi tarbeks piisavalt kaardistada ei ehitusprojekti, ehitusdokumentatsiooni ega lammutusprojekti alusel. Vanad ehitusprojektid ja dokumentatsioon võivad olla materjalide ja toodete osas puudulikud. Lammutusprojekti kaardistatakse ära vaid materjalid, mis sisaldavad ohtlikku ainet, kuid seda mitte taaskasutamise eesmärgil. Enne 1940. aastat ehitatud ehitise puhul kaardistatakse väärtuslikud detailid, sh taaskasutamise eesmärgil. Eeltoodud andmetest eesmärgi saavutamiseks ei piisa. Korduskasutamise ja ringlussevõetavuse jaoks on vaja detailsemaid andmeid ehitises kasutatud materjalide ja toodete kohta. Määrus, sh lammutusprojekti regulatsioon ei ole seega soovitud eesmärgi toetamiseks aja- ja asjakohane.

Valitsusasutuse ja KOVide praktika ning arusaam eeltoodud probleemist on erinev. KOVide rakenduspraktika on näidanud, et ehitusmaterjalide osas KOVid detailsemaid andmeid ei vaja, tihtipeale saab lammutuse käigus teada, mis materjalid tegelikult kasutused on olnud. Üldiselt nõutakse sellise informatsiooni projektist lahti kirjutamist, vajadust eraldi registris kajastamise järgi KOVid ei näe. Probleemkoht on aga selles, et EHRi andmed ei pruugi tegelikkusele vastata. Et andmed oleksid lihtsamini kättesaadavad, nähakse potentsiaali näiteks ehitusjäätmete infopanga loomises, kuivõrd läbi selle saaks hõlbustada ehitusjäätmete korduvkasutust. KOVide soov on, et ehitusplatsil alustataks kasvõi ehitusjäätmete sorteerimisest. Ka valitsusasutused on välja toonud, et oluline on, kuidas lammutuskohal tekkivat materjali ladustatakse ja kogutakse.

KOVid on välja toonud, et probleemkoht jäätmete kasutamisel on ka teadmatus kvaliteedi osas. Lammutusjäägid võivad olla välitingimustes pikalt seisnud, mis vähendab märgatavalt võimalusi selle taaskasutamiseks. Näiteks selleks, et raudbetooni elemente sarnases konstruktsioonis uuesti kasutada, peaks enne läbi viima testimise, et näha, kui palju on säilinud koormustaluvus. Testides aga tihtipeale elemendid purunevad ehk materjal läheb ikkagi raisku. KOVidele tekitab küsimusi ehitise ohutuse tagamise, kui materjali hindamine on keeruline ja jääb võimalus, et hilisemalt avastatakse näiteks mikropragusid. Küll aga pole ühtegi reaalelulist näidet selle kohta, kus ehitusjäätmest ehitamine oleks viinud ohtliku olukorrani.

Valitsusasutustel on samuti vähene, kuid siiski mõningane praktika. Senise praktika pinnalt saab järeldada, et tegemist on kasvava valdkonnaga. Täna on ehitisi ja tooteid, mille kohta puuduvad andmed. Tulevikus peaks olukord paremaks minema (vt ptk 5.2.).

Valitsusasutused on analüüsi teemaga kokku puutunud ehitusloa menetlusse kaasamisel ja pigem hoonete taaskasutuse teemal, mitte konkreetsete materjalide taaskasutuse teemal. Nende hinnangul ei ole hetkel taaskasutus ajendatud niivõrd keskkonnasäästmise eesmärgist, vaid sellest, et vanu hooned soovitakse kasutada sellisena nagu need on, rõhutades nende ajaloolist väärtust. Näiteks on ehitisi, kus soovitakse kõik taaskasutada, sh kandvad konstruktsioonid, terastalad, seinad jne. Kui vanaaegne sein on kena ja arendaja soovib seda sellisena jätta, kuid Päästeamet kohustab tulepüsivuse tagamiseks seda tulevärviga katta, siis arendaja jaoks võib selle seina ajalooline väärtus kaduda.

Valitsusasutused on välja toonud, et valdkonda reguleeriva õigusakti puudumisel, ei hakka paljud siiski taaskasutusega kaasa tulema. Seni ei ole projektidele seatud eesmäärke võtta materjalid taaskasutusse, mistõttu valitsusasutused tõid välja ideed lammutusprojektile täiendavate nõuete kehtestamiseks näiteks demonteerimise ja ladustamise osas. Kui lammutamist on võimalik täpsemalt reguleerida, siis on võimalik saada kvaliteetsemat materjali ning seda on lihtsam suunata taaskasutusse ja ringlusse. Lisaks toodi välja, et lammutamisteedadega kaasneb hulgaliselt praktilisi küsimusi, sh kuidas teha kindlaks, et ohutus on tagatud ning millest toode koosneb. Samuti kantakse näiteks seinamaterjalidele vahendeid, mis mõjutavad korduskasutuse või ringlussevõetavuse potentsiaali, kuid mille osas

ei ole koostised teada – vastavad mõõteseadmed lakkide/värvide tuvastamiseks puuduvad. Eraldi rõhutati, et taaskasutatavate materjalide edasine kasutuskõlblikkus oleneb mh kavandatava ehitise kasutusotstarbest.

Valitsusasutused on üksmeelel, et kontrollimata materjalide kasutusse võtmist lubada ei saa – vajalik on selekteerida olemasolevaid materjale. Arutati, et olemasolevate hoonete lammutamisel on tõenäoliselt audit ainuke variant. Kui olemasolevate hoonete lammutamisel on audit kohustuslik ning auditist sõltub, kuidas utiliseeritakse, ning kui lammutamine läheb keerulisemaks ja kallimaks, siis ei saa samas välistada, et vanade hoonete omanikud mõtleavad rohkem näiteks, kas hoone kehand võtta uuesti kasutusele. Taaskasutatavatel ehitusmaterjalidel on väikeehituses taaskasutuse tava olemas ja toimib vastavate veebiplatvormide kaudu.

5.3.1 Lammutamise-eelselt tekkivate toodete, materjalide ja jäätmete kaardistamine

Kuna kehtiv õigus ei toeta ehitise lammutamise eelselt tekkivate toodete, materjalide ja jäätmete kaardistamist piisaval määral, et tagada ehitusmaterjalide ja -toodete taaskasutamise/korduskasutamise suurenemist, võib olemasolevate ehitiste puhul lahenduseks olla ehitise lammutamise eelselt eraldiseisva kaardistamise läbiviimine (edaspidi **materjalιαudit**). Tegemist ei ole ehitise auditiga EhS § 18 mõttes.

Materjalιαuditi eesmärk oleks eelkõige kaardistada ehitises või selle osas kasutusel olevad materjalid, tooted ja elemendid ning nende üldine seisukord. Auditi tegija koostab auditi läbiviimise järel ehitises kasutatud materjalide, toodete ja jäätmete auditi aruande. Auditi aluseks on olemasolev dokumentatsioon ja teiste meetoditega kogutud andmed. Ehitise materjalιαuditile ja aruandele esitatavad täpsemad nõuded, sh vorminõuded, meetodid ja lähtealused kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Määrusega on võimalik täpsustada materjali ja -tooterühmade kaupa auditi metoodika (nt olemasoleva dokumentatsiooni analüüs, vaatlus ja uuringud või ainult uuringud), meetodi (nt visuaalkontroll, kasutuskontroll, dokumentatsiooni kontroll), materjalιαuditi läbiviijale esitatavad kvalifikatsiooninõuded²²³ jne.

Auditi läbiviimine võiks aidata ka paremini hinnata ja planeerida lammutustöid/demonteerimist ning anda juhiseid lammutustööde/demonteerimise läbiviimiseks vastavale ehitusettevõtjale, et tagada materjalide kõlblikust ringluseks või taaskasutuseks. Seejuures on oluline, et ehitusettevõtja ja tema töötajad suudaks lammutusprojekti juhiseid järgida ja lammutamist säästvalt ellu viia. Vastasel juhul on tegemist lisakohustusega, mis tõstab halduskoormust, kuid ei vii päriselus soovitud tulemuseni (ehitusmaterjalide ja -toodete korduskasutamise ja ringlussevõtu suurenemine). Kohustuse täitmise üle tuleb teostada järelevalvet.

Materjalιαuditi kohustuslikud võiksid olla kõik ehitusseadustiku lisas 1 loetletud ehitised, mille lammutamine eeldab ehitusloa olemasolu. Eesmärgi saavutamisele aitab kaasa eeskätt suuremate ehitiste prioriseerimine. Seejuures tuleb arvestada ka püstitatud eesmärgiga – vähendada aastaks 2028 ehitus- ja lammutusjäätmete teket 10% võrra ning suunata 40% tekkivatest ehitus- ja lammutusjäätmetest ringlusse. Näiteks kui suuremad hooned tekitavad proportsionaalselt rohkem jäätmeid ja nende auditeerimine aitab märkimisväärselt kaasa jäätmete ringlussevõtule, siis võiks auditi kohustus kehtida hoonetele, mille suurus ületab teatud ruutmeetrite arvu. Konkreetse ruutmeetrite läve määramine, mille korral oleks auditeerimise mõju eesmärkide saavutamiseks kõige suurem vajab täiendavat statistilist ja matemaatilist analüüsi. Teised olulised kriteeriumid võiksid hõlmata näiteks hoone vanust, funktsiooni

²²³ Ehitustehnilise või materjalitehnoloogilise haridusega isik.

(tööstushoone, elamu või avalikud hooned) ja sega- või komposiitmaterjalide kasutamise osakaalu hoones.

Kohustuse seadmine vabale ehitustegevusele (mis eeldab ehitusteatist ja ehitusprojekti esitamist) ei ole põhjendatud, sest selle käigus tekkivate materjalide ja toodete maht ei ole niivõrd suur, et õigustada materjaliauditi läbiviimise kulu. Isikutele tekkiv ajaline ja rahaline kulu ei ole proportsionaalne võrreldes tekkivate materjalide mahuga. See oleks täiendav halduskoormus nii eraisikutele, kui ka riigile.

Arvestades vajadusega täiendava rakendusakti järele ning puuduvat infrastruktuuri kasutatud ehitustoodete realiseerimiseks, ei ole kohustuse sätestamine eraisikutele õigustatud. Riik peab töötama välja materjaliauditi läbiviimise põhimõtteid ja vajalikud IT lahendused, mis toetaksid kogutud materjalide realiseerimist ning koostöös KOViga või erasektoriga looma ka vastava infrastruktuuri ehitusmaterjalide hoidmiseks ja säilitamiseks. Vastasel juhul ei täida täiendavate andmete kogumine ja materjaliauditi kohustus lõppeesmärki, vaid tekitab ebavajalikku halduskoormust juurde.

Kui vajalikud rakendusaktid, infrastruktuur ja IT lahendused on paigal, peaks algusaastatel (1-2 aastat) materjaliauditi kohustus rakendama vaid avalikule sektorile. Seda eelkõige eesmärgiga väljatöötatud akte ja süsteeme testida ja teha protsessi erasektori jaoks tõhusamaks. Erasektor võib materjaliauditi algusaastatel teha vabatahtlikul alusel. Kui vajalikud õigusaktid ja protsessid on paika loksunud, saaks kohustust rakendada ka erasektorile. Eeldatavasti saab see toimuda mitte varem kui kahe aasta möödumisel hetkest, kui avalikule sektorile kohustus rakendus.

Järelevalvet nõuete täitmise tagamise üle saaks kõige efektiivsemalt teostada pädev asutus, kes lammutamisele suunatud ehitusloa andmist menetleb, sest just temal on kõige parem ülevaade ehitisega seotud dokumentidest ja seisust ning võimalus kontrollida lammutusprotsessi läbiviimist. Nõuete täitmise tagamiseks tuleb sätestada täpsemad ja detailsemad nõuded materjaliauditi aruandele, mh peaks aruanne olema masinloetav.

Nõuete täitmise tagamist peavad toetama ka vastav EHR arendus ja elulised eeldused, ilma milleta ei oma kaardistamine mõtet.

5.3.2 Lammutamise eelselt tekkivate toodete, materjalide ja jäätmete korduskasutamise ja ringlussevõetavuse potentsiaali kaardistamine

Eraldi tuleb lahendada küsimus kas materjali auditi käigus tuleb hinnata ka materjalide korduskasutamise või ringlussevõetavuse potentsiaali. Analüüsi koostaja arvates ei ole sellise kohustuse rakendamine põhjendatud.

Materjali korduskasutamise või ringlussevõetavuse potentsiaali tasub hinnata lammutamise järgselt, mitte eelselt. Seda eelkõige seetõttu, et korduskasutamise või ringlussevõetavuse potentsiaal võib lammutamise või demonteerimise käigus langeda (seda isegi juhul, kui lammutaja teostab töid materjaliauditis toodud juhiste kohaselt). Seega selle hindamine lammutamise eelselt ei pruugi soovitud eesmärki toetada. Ühtlasi sõltub materjalide ja toodete potentsiaal muuhulgas kavandatava ehitise kasutusotstarbest, kus materjale soovitakse kasutada. Ka see ei pruugi olla lammutamise/demonteerimise hetkel teada. Seda rõhutasid ka valitsusasutused. Analüüsi koostaja hinnangul piisab materjaliauditi raames toodete ja materjalide seisukorra esmasest hindamisest. Näiteks kui pädeva isiku arvates ilma täiendavate uuringuteta on mõni materjal niivõrd kahjustunud, et selle korduskasutus või ringlussevõtt ei ole tõenäoline, saaks seda aruandes välja tuua. Eesmärk on anda esmane hinnang materjali säästava kasutamise perspektiivist, mitte anda lõplik hinnang materjali põhiomaduste ja ohutuse osas.

Lammutamise järgselt peaks materjali korduskasutamise või ringlussevõetavuse potentsiaali ning ohutust hindama isik, kes soovib materjali korduskasutada või ringlusse võtta. Tema peab potentsiaali hindama oma projektist lähtuvalt ja tagama, et materjali korduskasutamine või ringlussevõtt sellisel viisil on ohutu.

Ka riigi tellitud uuringus²²⁴ leiti, et visuaalne vaatlus ei pruugi püstitatud eesmärgi (materjalide kordus- ja/või taaskasutus) saavutamiseks piisav olla, sest selline meetod ei anna täielikult usaldusväärset infot materjalide ja elementide kordus- ja/või taaskasutuse potentsiaali ja võimaluste kohta. Seega tuleks viia läbi detailsem uuring ehitises leiduvate materjalide ja elementide ning jäätmete seisukorra kohta. Selline uuring peab sisaldama mitmeid erinevaid mõõtmisi, avamisi ja katsetusi, mille puhul oleneb katsete hulk ja meetod hoone konstruktsioonidest. Puitmaterjalide, -konstruktsioonide ja -elementide puhul on visuaalselt tuvastatavad niiskuskahjustused, praod, kõverus ja läbipained, putuka- ja muud biokahjustused. Lisaks visuaalsele vaatlusele võib materjali potentsiaalsel kasutaja jaoks seega olla otstarbekas läbi viia ka tehnilisi uuringuid. Olulisemate uuringute ja katsetustena saab välja tuua:

1. konstruktsioonide avamine;
2. konstruktsioonide tugevuse hindamine;
3. tuvastatud niiskuskahjustuste mõõtmine;
4. biokahjustuste hindamine ja määramine;
5. siseõhu mikrobioloogilise reostuse määramine;
6. kandevõime, mädanike, õõnsuste, pragude määramine resistograafia abil.
7. Kivi- ja betoonkonstruktsioonelementide ja -materjalide seisukorra visuaalsel hindamisel on vaatluse teel võimalik tuvastada pragude teket, niiskuskahjustusi ning mõningaid biokahjustusi.

Lisaks võib olla otstarbekas läbi viia ka praktilisi uuringuid. Olulisemate praktiliste uuringute ja katsetustena saab välja tuua:

1. betooni karboniseerumise määramine;
2. hoone materjalide survetugevuse määramine Schmidti vasara abil;
3. hoonest võetud proovikehade survetugevuse määramine purustamise meetodil;
4. hoonest võetud proovikehade kaitsekihi paksuse määramine;
5. silluste ja talade läbipainde mõõtmine;
6. pragude olemasolul pragude laiuse mõõtmine;
7. mördi tugevuse hindamine;
8. pinna nakketugevuse määramine.

Kokkuvõttes võiks olemasolevate ehitusloakohustuslikke hoonete lammutamisel tekkivate ehitusmaterjalide ja -toodete korduskasutamisele ja ringlussevõetavusele kaasa aidata materjaliaudit. Materjaliauditi eesmärk oleks kaardistada ehitises või selle osas kasutusel olevad materjalid, tooted ja elemendid ning anda esmane hinnang nende seisukorra osas. Materjali korduskasutamise/ringlussevõetavuse potentsiaali ja ohutuse osas lõplikku hinnangu andmise kohustus tuleks jätta isikule, kes soovib materjali korduskasutada või ringlusse võtta, sest seda tuleb hinnata konkreetsest kasutusotstarbest lähtuvalt. Sellise hinnangu andmiseks

²²⁴ Uuring "Ehitusmaterjalide ringkasutuse potentsiaal" lk 11-12

läbiviidavate uuringute loetelu, vastavate teenusepakkujate olemasolu ja hinnakiri tuleb eraldi analüüsida.

Auditi käigus koostatav aruanne tuleb lisada lammutusprojektile või esitada lammutusprojekti koosseisus. Selleks tuleb täiendada määruse § 25 lg 5 punktiga 10 järgmiselt:

(5) Ehitise lammutamiseks ehitusloa taotlemisel või ehitisteatisega koos esitatav ehitusprojekt peab sisaldama vähemalt järgmist:

- 1) lammutatava ehitise osade kirjeldus ja dateering;*
- 2) tööde alasse jäävate ehitiste, sealhulgas tehnovõrkude- ja rajatiste, haljastuse ning muude säilitatavate elementide kaitsmise nõuded, viis ja ulatus;*
- 3) lammutustööde tehnoloogia kirjeldus, lammutamise järjekord ja ohutud võtted tööde läbiviimiseks;*
- 4) tehnovõrgu ja -rajatise lahtiühendamise tingimused ja kohad;*
- 5) vajadusel tarindite ja paigaldiste lahtiühendamise viisid ja kohad;*
- 6) vajadusel ehitise osade ajutise toestamise viisid;*
- 7) lammutatavas ehitises leiduvad ohtlikku ainet sisaldavad materjalid, seadmed ja tooted, nende eeldatavad liigid, paiknemine, kogused ning nende ohutu ja liikide kaupa kogumise ja käitlemise nõuded, sealhulgas asbesti ja asbesti sisaldavate materjalide määramine, asbesti ja asbesti sisaldavate materjalide lammutamisel asbestikiudude leviku vältimise meetmed;*
- 8) lammutamisel tekkivate jäätmete ligikaudsed kogused jäätmeliikide kaupa ning jäätmeliikide kogumise ja edasise käitlemise korraldus;*
- 9) enne 1940. aastat ehitatud ehitise kohta andmed hoone ehitamise ajaloo kohta, säilinud väärtuslike detailide loetelu koos fotodega ja ettepanekuid nende taaskasutamiseks;*
- 10) ehitusloa taotlemisel lammutamiseelne ehitises kasutatud toodete, materjalide ja jäätmete auditi (materjaliauditi) aruanne.**

Kuna eraldi tuleb täpsustada materjaliauditile esitatavad täpsemad nõuded, meetodid ja lähtealused ning auditi aruandele esitatavad nõuded, tuleb seadustikku täiendada vastava volitusnormiga.

5.4 Ettepanekud

Ettepanek	Tehniline lahendus	Õiguslik lahendus	Mitteregulatiivne lahendus / standardi täiendamine
Materjaliauditi kohustuse sätestamine ehitusloakohustuslike ehitiste lammutamisel. Vajadusel võib täiendavalt määrata ruutmeetrite läve,		Seadustiku täiendamine volitusnormiga, et esitada nõuded materjaliauditile.	

millest alates kohustus rakendub (eeldab täiendavat matemaatilist/statistilist analüüsi).			
Auditi koostaja pädevuse, sh oskuste ja teadmiste arendamine. Kaaluda, kas auditi koostaja peab olema kutsega isik EhS § 24 lg 1 p 8 mõttes.			Täiendada kutsestandardit vastavate oskuste nõudega, viia läbi koolitusi
Elektroonilise ringkasutuspanga loomine, et materjalauditi aruandes sisalduvad andmed lammutamisel tekkivate ehitusmaterjalide ja -toodete koguste, liikide ja asukoha kohta oleksid nähtavad võtmerühmadele	Teha lahendus EHRI		

* Oluline on märkida, et eesmärgi saavutamine ei ole võimalik ilma vastava infrastruktuurita, mida riik ja KOV peavad looma koostöös (laoruumid, infokanalid, EHR arendus jne). Vastasel juhul ei ole täiendava kohustusega koormamine õigustatud ja proportsionaalne ning EHR arendus vajalik. Tehtud ettepanekud peavad seega jõustuma paralleelselt eluliste eelduste loomisega või tuleks nende sätete jõustumiseks määrata hilisem tähtaeg.

5.5 Toodete, materjalide ja jäätmete kaardistamine ehitamise eelselt

Tellijal on palunud analüüsida ka seda, kas **ehitamise** (va lammutamine) **eelselt** on võimalik tekkivaid tooteid, materjale ja jäätmeid (sh ehitise eluea lõpus tekkivaid tooteid, materjale, jäätmeid) **kaardistada** ning kas eeltoodu täidaks ehitus- ja lammutusjäätmete tekke vähendamise ning taaskasutuse, korduskasutuse ja ringlussevõtu eesmärgi või oleks ehitusprojekti koostajale formaalne kohustus (TK 3.5.1.4.). Sellest tulenevalt käsitletakse selles peatükis küsimust, kas uute ehitiste püstitamisel toetab olemasolev regulatsioon kaardistamist piisavalt või vajab muutmist.

Analüüsi koostaja hinnangul on otstarbekam koguda andmeid materjalide ja toodete kohta ehitamise käigus või ehitamisjärgselt, mitte eelselt. Seda eelkõige põhjusel, et ehitamise eelne kaardistamine on sisuliselt prognoos kasutatavate materjalide ja toodete liigi ja koguste osas, mis ei pruugi täituda ning võib seetõttu oluliselt reaalsusest erineda. Selline kohustus ei täidaks ehitus- ja lammutusjäätmete tekke vähendamise ning taaskasutuse, korduskasutuse ja ringlussevõtu eesmärgi ja oleks ehitusprojekti koostajale formaalne kohustus.

Kehtiva õiguse alusel saaks ehitustoodete kaardistamist läbi viia ehitusprojekti ja ehitusdokumentatsiooni alusel. Valik ehitustoodete ja seadmete tootja ja margi osas tehakse tööprojekti staadiumis, mistõttu tööprojekti detailsusaste sobib püstitatud eesmärgi saavutamiseks kõige paremini. Seejuures tasuks lähtuda kasutusloa taotlusega esitatud ehitusprojekti, mille järgi ehitise ehitati, sest see on põhjalikum kui ehitusprojekt, mis on nõutav ehitusloa taotluse esitamisel ehk sobiva detailsusastmega ja suurema tõenäosusega kooskõlas päriseluga. Kui ehitusprojekt on kasutatud materjalide osas puudulik, saaks kaardistamist läbi viia ehitusdokumentide, nimelt ehituspäevikute alusel (§ 2 lg 1 p 3).

Eeltoodu ühtlasi tähendab, et uute ehitiste puhul peaksid andmed ehitises kasutatud toodete ja materjalide kohta olema olemas olemasolevas detailsusastmes ehitusprojekti ja ehitusdokumentides. Seega toetab kehtiv õigus ehitusmaterjalide ja toodete kaardistamist, mistõttu uute ehitiste puhul materjaliaudit pole vajalik.

Probleemi raskuskese ei ole eeltoodust tulenevalt andmete puudumises, vaid hoopis andmete esitamise vormis – andmed kasutatud materjalide ja toodete kohta on tänapäeval laiali erinevates „paberites“.

Kuna kaardistamist saaks kõige tõhusamalt läbi viia ehitamise käigus või kasutusloa taotlusega esitatava ehitusprojekti ja dokumentatsiooni alusel, näeme kahte potentsiaalselt lahendust:

1. mõtestada ümber kehtiva ehitamise dokumenteerimise regulatsiooni, muutes dokumenteerimist digitaalseks ja võimaldades isikutel ehitamise käigus jooksvalt esitada EHRi infot kasutatud materjalide ja toodete kohta; või
2. täpsustada kasutusloa taotluse, selle esitamise korra ja kasutusloa vorminõuded.

Arvestades üldist suundumust loobuda ehitusvaldkonnas paberikesksest mõtlemisest, võib kaaluda ehitamise dokumenteerimise digitaliseerimist. See aitaks vähendada paberdokumentide haldamise koormust ja suurendada andmete täpsust ja kättesaadavust. Viise dokumenteerimise digitaliseerimiseks on mitmeid – näiteks saab luua tarkvara, kuhu ehitamise jooksul on võimalik andmeid sisestada ja mis on seotud EHRiga või teha vastav arendus EHRi, tagamaks, et aruandlus on automatiseeritud. Töö tõhustamiseks saab luua ka mobiilirakenduse, millega isikud saavad operatiivselt infot edastada nt skaneerides materjali triipkoodi (võib olla ka erasektori poolt pakutav teenus). Ettepanek eeldab dokumenteerimise määrase muutmise vajaduse analüüsi.

Alternatiivina võib vaadata ja täpsustada kasutusloa taotluse, selle esitamise korra ja kasutusloa vorminõuded. Viimast reguleerib määrus nr 67, mille kohaselt esitab kasutusloa taotleja pädevale asutusele määrase lisas 9 toodud vormi kohase kasutusloa taotluse. Lisa 9 punkt 16 kohaselt täpsustab taotleja järgmist:

1. Vundamendi liik: puudub, madalvundament, vaivundament, muu;
2. kande- ja jäigastavate konstruktsiooni materjali liik: puudub, metall, looduslik kivi, tellis, monoliitne raudbetoon, monteeritav raudbetoon, plastmass, väike- või suurplokk, nt vaht, mull, kergkruus, kärg, betoon, puit, muu;
3. katuse ja katuselagede kandva osa materjali liik: puudub, profiilplekk, terasferm või -tala, monoliitne raudbetoon, monteeritav raudbetoon, puit, muu;
4. välisseina välisviimistluse materjali liik: puudub, krohv, looduslik kivi, keraamiline tellis, betoon, fassaadiplaat, klaas, metall, puit voodrina, puit palgina, muu;
5. vahelagede kandva osa materjali liik: puudub, profiilplekk, terasferm või -tala, monoliitne raudbetoon, monteeritav raudbetoon, puit, muu;

6. välisseina liik: vahetäitega sõrestik, plekk, looduslik kivi, tellis, betoon, tsementkiudplaat, palk;
7. katusekatte materjal: puudub, plaatmaterjal, sh tsementkiudplaat, katusekivi, plekk, puit või laast, roog või põhk, bituumen või PVC plaat või rullmaterjal, muu.

Materjalide ja toodete osas detailsema info, st tootja ja margi esitamine kasutusloa taotluses pole kehtiva õiguse kohaselt nõutav. Seetõttu ei kuvata kogutavaid andmeid koondatuna EHRis, sest andmed ei ole masinloetavad. Selliselt ei jõua ehitusprojektist ja ehitusdokumentidest vastav teave võtmeisikuteni (riik, eraisikud, ettevõtjad), kes saaksid tegeleda ehitusmaterjalide ja -toodete ringlussevõttuga. Andmed on olemas, kuid nende esitamise viis, mis on reguleeritud määrusega nr 67, ei võimalda vajalike andmestikke loomist. Info esitatakse EHRi ehitusprojekti ja ehitusdokumentide failides ja vajalikke andmeteni jõudmine eeldab dokumentide läbivaatamist kellegi poolt, st andmete koondatud kujul kuvamist ei ole võimalik automaatselt läbi viia. See takistab otseselt eesmärgi saavutamist.

Esitatavate andmete pinnapealsus viib selleni, et EHR kuvab küll ehitise konstruktsioone ja materjale (vt all Joonis 2), kuid seda ringlussevõetavuse perspektiivist ebapiisavas täpsusastmes. Kehtivad rakendusaktid ei võimalda isegi kasutatud materjalide koguste kaardistamist materjali ringlussevõetavuse potentsiaalset rääkimata, sest ei kuvata infot materjalide koguste ega ka tootjapoolset infot materjali põhiomaduste kohta.

Ehitise konstruktsioonid ja materjalid	
	Taotluse andmed
Vundamendi liik	madalvundament;
Kande- ja jäigastavate konstruktsioonide materjali liik	monoliitne raudbetoon; monteeritav raudbetoon;
Välisseina liik	betoon;
Välisseina välisviimistluse materjali liik	puit (vooder); fassaadiplaat (seal hulgas tsementkiudplaat); krohv;
Vahelagede kandva osa materjali liik	monteeritav raudbetoon;
Katuse ja katuselagede kandva osa materjali liik	monteeritav raudbetoon;
Katusekatte materjali liik	bituumen või PVC plaat või rullmaterjal;

Joonis 2 Kuvatõmmis EHRist

Ka valitsusasutused on välja toonud, et praktikas on neil esinenud probleeme materjalide kohta info kättesaamisega. See tuleneb asjaolust, et KOV otsustab, millist infot materjalide osas avalikustab. Teatud asutustel on siiski vaja andmeid ehitises kasutatud materjalide ja toodete kohta, nt järelevalve tegemiseks. Praktikas esineb tihti ka juhtumeid, kus asjakohane dokument leitakse, kuid selle sisu puudub.

Kokkuvõttes sätestavad määrus ja ehituse dokumenteerimise määrus kohustuse esitada andmeid kasutatud toodete ja materjalide kohta ning sätestatud detailsusaste on püstitatud eesmärgi jaoks piisav. Probleem on andmete esitamise/edastamise viisis ja vormis. Analüüsi autori hinnangul saaks uute ehitiste puhul ehitamise järgselt tõhusamalt kaardistada kasutatud tooteid ja materjale dokumenteerimise digitaliseerimise abil või täpsustades määrust nr 67, mitte ehitusprojektile esitatavate nõuete määrust. Dokumenteerimise digitaliseerimine eeldab dokumenteerimise määruse muutmise vajaduse analüüsi. Määruse nr 67 lisa 9 võib täiendada nii, et kasutusloa taotleja esitaks pädevale asutusele detailsemaid andmeid ehitustoodete ja -materjalide osas. Sellele peaks järgnema ka vastav EHR arendus, et kasutusloa taotlejal oleks

võimalik andmeid esitada ja et tekiks ehitusmaterjalide ja -toodete infopank, mis toetaks tulevikus kaardistatud materjalide korduskasutamist või ringlusse võtmist. Vastasel juhul ei täida andmete kogumine teises vormis lõppeesmärki, vaid tekitab ebavajalikku halduskoormust juurde.

Sellise kohustuse lisamine ei koorma taotlejat põhjendamatult, sest juba praegu kehtib põhimõte, mille kohaselt tuleb ehitamist dokumenteerida süstemaatiliselt selliselt, et ehitusdokumentide alusel oleks võimalik mõistliku pingutuse ja kuluga tuvastada muuhulgas kasutatud ehitustooteid ja -materjale. Seega täiendavate andmete esitamise kohustust ei sätestata, vaid täpsustatakse andmete esitamise vorm.

Kohustus võiks laieneda kõigile ehitistele nii erasektoris, kui ka avalikus sektoris. Riik peaks näitama eeskuju. Kohustuse seadmine vabaehitustegevusele ei ole põhjendatud – eesmärgi täitmiseks andmetest saadav kasutegur on madal, kuid kulu on suur, sest ehitusprojekti detailsusaste peab kehtiva õiguse kohaselt vastama sel juhul kasutusloaga esitatavale ehitusprojektile. Riigile lisahalduskoormust ei teki, va vajaliku EHR arenduse loomine.

Kohustuse täitmist tagab vastav IT lahendus ja kui teoga kaasneb pöördumatu tagajärg, saab kaaluda ka täiendava väärtekoosseisu sätestamist. Valeandmete esitamine on ühtlasi karistatav karistusseadustiku alusel.

Järelevalvet nõuete täitmise tagamise üle saaks kõige efektiivsemalt teostada asutus, kelle pädevuses on ehitisega seotud menetlused, nt kasutusloa menetlus, sest just tal on kõige parem ülevaade ehitisega seotud andmetest ja seisust.

Käesoleva ptk järelused on lisatud EhS muudatusi käsitlevate ettepanekute alla (ptk 3.8).

LISA: INTERVJUUDE KÜSIMUSED

Intervjuuga uurime teie hinnangut ehitusprojektile esitatavate nõuete määruse muutmiseks esitatud ettepanekutele.

1. Ettepanek muuta määruse kohaldamisala.

Täna kohaldub määrus nii loa kui ka teavitushetkel, kui seadustiku lisades on märgitud teatis ja ehitusprojekt. See on kaasa toonud olukorra, kus loa- ja teavitushetkel ei ole sisulisi erinevusi.

- 1.1 Tehtud on ettepanek, et nõuded ehitusprojektile määrus kohaldub edaspidi üksnes loakohustuslikele ehitistele.
- 1.2 Teavituskohustuslikele ehitistele luuakse erisätted esitatava teabe piiramiseks. EHRi esitamise vorme (määrus nr 67) täiendatakse viisil, et esitatav andmemaht on piiratud (EHR-s täidetavad andmeväljad on ette antud). Vormile saab lisada asendiplaani või graafilise projektdokumendi (nt illustratsiooni), mis on vajalik menetluse läbiviimiseks, sh kolmandate isikute õiguste kaitse tagamiseks.
- 1.3 Teatis ja ehitusprojekt väljad lisades asendatakse üksnes teatisega.

2. Ettepanek kaotada ehitusprojekti staadiumid

Ehitusprojekti staadiumid ei oma loamenetlustes tähendust, v.a eelprojekt ehitusloa menetluses. Ettepanek on staadiumid määrusest kaotada ning asendada need ehitus- ja kasutusloa taotlusega esitatavale ehitusprojektile esitatavate nõuete sätetega.

3. Ettepanek jätta ehitusprojekti osad (jaotised) samaks ning lisada ehitusprojekti ühisosa jaotis

Kliimaministeerium küsib, mis peab olema ehitusprojekti esitatav vähim andmemaht, et (ehitus)loa oleks õiguspärane, st piisavalt oleks kontrollitud ehitise ohutust ja teisi olulisi nõudeid. Töö käigus on selgunud, et praktilises vaates on olulised kõik asjakohased ehitusprojekti osad vastavalt standardile Ehitusprojekt. Kõikide osade toomine määramisse aga tõstab märgatavalt kontrollkohustust.

- 3.1 Kas ehitusprojekti osad (esitatav teave määruse §-d 15-23) vajavad täiendamist või on võimalik §-de sisu hoopis vähendada?
- 3.2 Mida täpselt kontrollib KOV, kui talle esitatakse terviklik ehitusprojekt –
 - Kas ehitusprojekti osad vastavad määramises esitatud nõuetele?
 - Kas ehitusprojekt kui tervik vastab nõuetele, sh võetakse appi nt Ehitusprojekti standard EVS 932:2017?

4. Ettepanek säilitada üksnes üldised ehitusprojekti vormistusnõuded ning kaotada detailsed nõuded ehitusprojekti esitamisele ning allkirjastamisele

- 4.1 Paberdokumentidele esitatavaid nõudeid vähendatakse. Vormistusnõuded peavad sobituma erinevate esitamise formaatidega, sh BIM.
- 4.2 Säilitatakse üksnes üldised nõuded vormistamisele, sh nt ehitusprojekti terviklikkus ja vastuolude puudumine.
- 4.3 Vormistamist käsitletakse juhendis.

5. Ettepanek kaotada muudatusprojekti menetlus (määruse § 12).

Ehitusprojekti muutmise eraldiseisva menetlusastmena (osades KOV-des) tekitab juurde täiendava menetlusastme. Ehitusprojektis tehtud muudatusi, mida ei pea menetlema ehitusloa või -teatise menetluses, võiks käsitleda kasutusloa menetluste kestel.

- 5.1 Vähemolulised muudatused, st kõik muud muudatused, mis ei ole käsitletud EhS §-s 46 lg-s 1, tuleks esitada kasutusloa menetluses selle ehitusprojekti koosseisus, mille järgi ehitati;
- 5.2 Ehitusprotsessi kestel muudatuste tegemiseks, mis omavad tähtsust eraõiguslikes suhetes, nt korteriomandite moodustamiseks vajalik teave, tuleks esitada andmete esitamise teatisega EHRI. St selleks ei ole vajalik läbi viia eraldiseisvat menetlust.

6. Ettepanek kaotada kasutusjuhend ning säilitada üksnes hooldusjuhendi regulatsioon

Kasutusjuhend on praktikas muutunud pigem eraõiguslikest vajadustest lähtuvaks instrumendiks, kuhu kogutakse ehitise korrashoiuga seonduvat teavet (nt põrandapinna pesu juhend). Tegu ei ole dokumendiga, mida peaks kontrollima avalik-õiguslikus menetluses. Säilitad tuleb eelkõige ohutuse seisukohast vajalik teave, st hooldusjuhend.

- 6.1 Hooldusjuhend jääb alles ulatuses, mis õigusaktides on sätestatud eraldi hoolduskohustused, nt seadmed. Hooldusjuhendi eesmärk on tagada ohtlike või erilahenduste hooldamine, selleks et välistada ohu realiseerumine.
- 6.2 Muudatus seondub EhS § 54 lg-ga 3, kus saab kasutusloale lisada kõrvaltingimusi. Kasutamise ohutuse vaates olulised tingimused peaksid jõudma kasutusloa kõrvaltingimusteks, sh hooldamist puudutavad tingimused.

7. Millistele nõuetele peab vastama kasutusloa saamiseks vajalik ehitusprojekt? Millist teavet küsitakse kasutusloa andmise menetluses lisaks ehitusprojektile?

8. Ettepanek täiendada õiguskorda ehitusmaterjalide või -toodete ringlusessevõtu soodustamise alustega.

- 8.1 Sätestada lammutusprojekti koosseisus materjaliauditi läbiviimise kohustus, kus käsitletaks ehitise ehitamisel kasutatud materjale ja tooteid.
- 8.2 Kasutatud materjalidest või toodetest ülevaate saamiseks oleks otstarbekam neid kaardistada ehitusprotsessi läbiviimise raames, nt täiendades dokumenteerimise määrust või kasutusloa taotlemiseks esitatavaid vorme.