

**„Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26. juuli 2013. a määruse nr 49
„Ehitusmaterjalidele ja -toodetele esitatavad nõuded ja nende nõuetele vastavuse
tõendamise kord“ muutmise“ eelnõu seletuskiri**

1. Sissejuhatus

Määruse muutmise eelnõuga (edaspidi *eelnõu*) võtab ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister peaministri 24. novembri 2016. a korralduses nr 130 „Ministrite pädevus ministeeriumi juhtimisel ja ministrite vastutusvaldkonnad“ sätestatud volituste alusel üle Euroopa Liidu nõukogu direktiivi 2013/59/EURATOM (edaspidi *direktiiv*) artikli 75 lõiked 2 ja 3. Direktiiviga kehtestatakse põhilised ohutusnormid kaitseks ioniseeriva kiirgusega kiiritamisest tulenevate ohtude eest. Direktiivi ülevõtmise tähtaeg on 6. veebruar 2018. a.

Eeltoodust tulevalt lisatakse eelnõuga sätted majandus- ja kommunikatsiooniministri 26. juuli 2013. a määrusesse nr 49 „Ehitusmaterjalidele ja toodetele esitatavad nõuded ja nende nõuetele vastavuse tõendamise kord“ (edaspidi *määrus*). Määrus on kehtestatud toote nõuetele vastavuse seaduse § 5 lõike 4 ja Vabariigi Valitsuse 26. augusti 2010. a määruse nr 123 „Volituste andmine tootele nõuete ja vastavushindamise korra kehtestamiseks ning turujärelevalveasutuse määramiseks“ § 1 lõike 1 punkti 3 ja lõike 2 alusel

Direktiivi artikli 75 lõiked 2 ja 3 sätestavad järgmist:

„2. Ehitusmaterjalide puhul, mille liikmesriik on tunnistanud kiirguskaitse seisukohalt probleemseks, võttes arvesse XIII lisas esitatud mittetäielikku loendit materjalide kohta seoses neist eralduva gammakiirgusega, tagab liikmesriik, et enne selliste materjalide turulelaskmist:

*a) määratakse VIII lisa kohaselt kindlaks radionukliidide aktiivsuskontsentratsioon ja
b) esitatakse asjakohase taotluse korral pädevale asutusele teavet mõõtmistulemuste ning VIII lisas määratletud vastavate aktiivsuskontsentratsiooni indeksite ja muude asjakohaste tegurite kohta.*

3. Lõike 2 kohaselt tuvastatud ehitusmaterjalitüübi puhul, millest saadavad doosid ületavad tõenäoliselt viitetaseme, määrab liikmesriik asjakohased meetmed, mis võivad muu hulgas olla konkreetsed ehitusnõuded või piirangud selliste materjalide kavandatavale kasutamisele.“

Keskkonnaministri 18. novembri 2016. a määruses nr 54 „Kiirgustöötaja ja elaniku efektiivdooside seire ja hindamise kord, radionukliidide sissevõtmust põhjustatud dooside doosikoefitsientide ning kiirgus- ja koefaktori väärtused ning nende mõõtmise kord“ (edaspidi *määrus nr 54*) on kajastatud aktiivsuskontsentratsiooni indeksi arvutamise valem ja ehitusmaterjali kasutusalaast sõltuvad radionukliidide parameetrite väärtused.

Määrus nr 54 on suunatud kiirgustegevusele ning reguleerib dooside seiret. Seega ei ole reguleeritud ehitusmaterjalide turule laskmine ja järelevalve, mistõttu tuleb seda teha muus asjakohases õigusaktis. Eesti õigusaktides ei sisaldu loetelu nendest ehitusmaterjalidest, mis võivad olla kiirguskaitse seisukohalt probleemsed ning mille üle tuleks kindlasti teha järelevalvet. Samuti ei ole teada, kas mõne Eestis toodetava ehitusmaterjaliga võiks selles osas probleeme olla. Koostöös Keskkonnaministeeriumi, Majandus- ja

Kommunikatsiooniministeeriumi ning vastavate allasutuste Tehnilise Järelevalve Ameti ja Keskkonnaametiga leiti, et direktiivi eelnimetatud nõuded oleks selguse ja tõhusa järelevalve huvides asjakohane sätestada majandus- ja kommunikatsiooniministri 26. juuli 2013. a määruses nr 49 „Ehitusmaterjalidele ja -toodetele esitatavad nõuded ja nende nõuetele vastavuse tõendamise kord“ (edaspidi *määrus*). Nagu viitab direktiivi preambuli punkt nr 19, tuleb direktiivi reguleerimisalas ja seega määruse eelnõus käsitletavaid ehitusmaterjale käsitada määruses (EL) nr 305/2011 määratletud ehitustoodetena selles osas, nagu seda määrust kohaldatakse ehitiste suhtes. Direktiivi artikkel 4 lõike 9 kohaselt on ehitusmaterjal iga ehitisse või selle ossa püsivaks paigaldamiseks mõeldud ehitustoode, mille toimivusel on mõju ehitise toimimisele selle ehitise kasutajate kiiritamisel ioniseeriva kiirgusega. Seega on põhjendatud määruses sõnastada, et nõuded kehtestatakse eelkõige ehitustoodetele.

Määruse eelnõu muudatuse koostamisel kaaluti vajadust teatud Eestis toodetavate ja turul olevate ehitusmaterjalide kiirgusohutuse seisukohalt probleemseks tunnistamist. Kaalumisel kontrolliti direktiivi lisa XIII loetelu, tuginedes M. Lusti ja E. Realo teadustöös „Assessment of natural radiation exposure from building materials in Estonia“¹ mõõdetud ehitusmaterjalide aktiivsuskontsentratsioonidele ja Keskkonnaameti laboris tehtud analüüsidele, mida on tehtud peamiselt tee-ehitusmaterjalidele nagu liiv, kruus ja killustik. M. Lusti ja E. Realo teadustööst tuleneb, et aktiivsuskontsentratsiooni indeks on alla 1 ka järgmistel Eestis kaevandatud materjalidest toodetel: Aseri tellised, Misso tellised, Kolumbia kivid, tuhaplokid, ehitussavi, kipsplaat, keraamilised põrandaplaadid ja Kunda tsement. Ühine seisukoht on, et hetkel Eestis toodetavad või turul olevad ehitusmaterjalid kiirgusohutuse seisukohalt probleemsed ei ole ning sellest tulenevalt deklareerimise ega lausmõõtmise kohustust ei kehtestata. Samas peab olema kiirgusohutus tagatud ka uute turule tulevate ehitusmaterjalide puhul ning seega sätestatakse määruse tasandil ehitustoote radionukliidide aktiivsuskontsentratsiooni taset iseloomustava parameetri, aktiivsuskontsentratsiooni indeksi, piirtasemeks 1.

Ehitustoote radionukliidide aktiivsuskontsentratsiooni indeksi piirtaseme määramine võimaldab nõuete sätestamisel osaliselt hõlmata direktiivi artikkel 2 lõige 2 punktis d sätestatud reguleerimisala, milleks on töötajate või elanike saadav kiiritus siseruumide õhus leiduvast radoonist, ehitusmaterjalidest tulenev väliskiiritus ning avariid või minevikus toimunud inimtegevuse järelmõjudest tingitud püsiv kiiritus. Samuti tuleb direktiivi artikkel 75 lõike 1 kohaselt eraldiseisvalt käsitleda välistingimustes toimuvat väliskiiritust ja ehitusmaterjalidest eralduvat gammakiirgust, mis avaldavad koondmõju keskkonnale, sealhulgas inimeste tervisele. Kui siseruumi ehitamisel kasutatakse üksnes ehitusmaterjale, mille aktiivsuskontsentratsiooni indeks on alla 1, siis võib vastava siseruumi puhul eeldada, et ehitusmaterjalidest tulenevalt kiirgusohutust inimeste tervisele puudub. Direktiivi VIII lisas sätestatakse muuhulgas järgmist. Aktiivsuskontsentratsiooni indeksi väärtust 1 saab kasutada konservatiivse sõelumisvahendina selliste materjalide tuvastamiseks, mis võivad põhjustada artikli 75 lõikes 1 sätestatud viitetaseme ületamise. Kui ehitusmaterjalidele aktiivsuskontsentratsiooni indeksi piirtaseme mitte sätestada, siis tuleb sama eesmärgi saavutamiseks sätestada nõuded üksnes siseruumile ja seega teha järelevalvet erinevates siseruumides, mis oleks ehitamisega seotud isikutele ja järelevalveasutustele oluliselt koormavam. Lisaks on keeruline viia nõuetele vastavaks ehitist, mis on valmis ehitatud ja milles on kasutatud turul levitatud kiirgusohutlikke ehitusmaterjale. Seega kehtestatakse nõuded eelkõige turule lastavatele ehitustoodetele.

¹ Kättesaadav seisuga 23.11.2017: http://www.eap.ee/public/proceedings_pdf/2012/issue_2/Proc-2012-2-107-112.pdf

Määruse eelnõu koostasid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehitus- ja elamuosakonna ehitustegevuse valdkonnajuht Ivo Jaanisoo (6397 638, ivo.jaanisoo@mkm.ee) ning Keskkonnaministeeriumi kliima- ja kiirgusosakonna nõunik Marily Jaska (5663 7374, marily.jaska@envir.ee). Määruse juriidilise ekspertiisi tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Hendrick Rang (6256 351, hendrick.rang@mkm.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Määruse eelnõu kohaselt lisatakse määrusesse paragrahv 2¹, millega sätestatakse ehitustoote aktiivsuskontsentratsiooni piirmäär ning esitatakse selle arvutamise valem.

Lõige 1 defineerib aktiivsuskontsentratsiooni indeksi, mis on ehitustoote võime emitteerida gammakiirgust ja esitab aktiivsuskontsentratsiooni arvutamise valemi.

Lõige 2 sätestab Eestis turule lastavatele ehitustoodetele aktiivsuskontsentratsiooni indeksi piirtaseme, milleks on 1. Indeksi väärtus on seotud gammakiirguse doosiga ning väljendab ehitusmaterjalidest saadavat kiiritust, mis lisandub väliskeskkonna kaudu saadavale kiiritusele. Üksiku materjali või toote mõõtmisega tegelikult doosi ja selle vastavust viitetasemele otseselt mõõta ei saa. Vastavus viitetasemele ehitamisel kasutatud materjalide aktiivsuskontsentratsiooni kaudu on tagatud lõikes 1 esitatud arväärtuste valikuga, mis sätestatakse Rahvusvahelise Kiirguskaitsekomisjoni (ICRP) soovitude kohaselt ka direktiivi koosseisus. Aktiivsuskontsentratsiooni indeksi väärtus 1 võimaldab hoida materjalidest tuleneva kiirguse aastase efektiivdoosi siseruumides kuni direktiivis sätestatud tasemel 1 millisiivert aastas (edaspidi mSv/a), mis tähendab, et selliste materjalide kasutamise puhul ei ole ette näha direktiivi artikli 75 lõikes 1 sätestatud viitetaseme ületamist. Määruse muudatus sätestab nõuded kõigile määruse nr 49 reguleerimisalas olevatele ehitustoodetele, kuivõrd ehitustoote turule laskmisel ei ole võimalik alati määrata, kas toodet kavandatakse kasutada hoone või rajatise ehitamisel.

Lisaks sätestatakse lõikes 2 võimalus kõrgema aktiivsuskontsentratsiooni indeksi väärtusega kui 1 toote kasutamiseks põhjendatud juhul, kui toote kavandatud kasutusotstarbest tulenevalt kasutatakse seda viisil, millel ei ole kiirgusalast mõju inimeste tervisele ja ohutusele. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 305/2011 artikkel 3 lõike 3 kohaselt peab ehitustoote kavandatud kasutusotstarve sisalduma toimivusdeklaratsioonis, mille koostamine on kohustuslik ühtlustatud tehnilise kirjeldusega hõlmatud toodete puhul. Piirtasemest kõrgema aktiivsuskontsentratsiooni indeksi väärtusega toote kasutamise võimaldamiseks peab ettevõtja kiirgusohutushinnangu abil tõendama, et vastava toote kasutamine ei suurenda siseruumis efektiivdoosi taset üle 1 mSv/a . Tegemist võib olla tootega, mis ei avalda mõju siseruumis viibivate inimeste tervisele, näiteks rajatiste ehitamiseks kasutatava tootega. Vastavalt keskkonnaministri 6. septembri 2016. a määrusele nr 27 „Keskkonnaameti põhitegevusega seotud tasuliste teenuste loetelu ja tasumäärad“ pakub kiirgustaseme mõõtmise teenust ja seega omab kiirgusohutushinnangu tegemiseks vastavat pädevust Keskkonnaamet. Seega hindab Keskkonnaamet juhtumipõhiselt ka seda, millise ehitustoote kavandatud kasutusotstarbe korral lubatakse väärtusest 1 kõrgema aktiivsuskontsentratsiooniindeksiga toote kasutamist. Väärtusest 1 kõrgema aktiivsuskontsentratsiooni indeksiga kui potentsiaalselt ohtliku ehitustoote kasutamiseks peab vastavalt toote nõuetele vastavuse seaduse §-le 13 tegema ettevõtja koostööd riikliku järelevalve asutusega.

Määruse §-s 2 sätestatakse, et ehitustootega peab kaasas olema teave selle omaduste ning kasutusala ja -viiside kohta. Ehitustootega kaasas oleva teabe all mõistetakse asjakohasel juhul ka teavet ohtlike ainete sisalduse ja kiirgusomaduste kohta. Seega võib põhjendatud kahtluse korral järelevalvemenetluse käigus nõuda, et tootega esitataks ka teave ehitustoote aktiivsuskontsentratsiooni indeksi kohta.

Direktiivis täpsustatakse, mis materjalide sisaldusega ehitustoodete puhul võib tekkida potentsiaalselt ohtlik gammakiirguse emissioon. Järgnevas loetelus on esitatud materjalid, mida ei ole küll Eestis toodetavate või turul olevate materjalide puhul kiirgusohutuse seisukohalt probleemseks tunnistatud, kuid mille puhul tuleb direktiivi lisast XIII lähtuvalt turuosalistel valmis olla asjakohasel juhul ehitustoote aktiivsuskontsentratsiooni tõendama ja põhjendatud juhul turujärelevalve asutusel kontrollima:

- 1) vulkaanilise päritoluga looduslik ehitusmaterjal või lisaaine, nagu granitoid, porfüür, tuff, putsolaan, laava või aluniit;
- 2) loodusliku radioaktiivse materjali tootmisjääkidest tulenev materjal nagu lendtuhk, fosfokips, fosforiräbu, tinaräbu, vaseräbu, punamuda, terasetootmise jäägid või leelis-muldmetallide tootmise jäägid.

Määruse eelnõuga sõnastatakse ümber määruse paragrahv 11 ja määratakse ehitustoote kiirgusohutuse nõuete üle riiklikku järelevalvet tegevaks asutuseks Keskkonnainspektsioon. Toote nõuetele vastavuse seaduse § 50 lõike 7 kohaselt teeb Keskkonnainspektsioon riiklikku järelevalvet probleemtoodetele ning muudele keskkonda ohustada võivatele toodetele kehtestatud nõuete täitmise üle. Kiirgusseaduse kohaselt teeb Keskkonnainspektsioon kiirgusohutuse riiklikku järelevalvet. Kiirgusohutuse seisukohalt on mõistlik, kui järelevalvemenetluse toimingu viib läbi vastavas valdkonnas seaduse alusel pädev asutus. Tuginedes toimivale praktikale, on kiirgusohutuse hindamise sisuline võimekus Keskkonnaametil, kes pakub ka vastavaid teenuseid. Seega eeldatakse antud teemal koostööd eelnimetatud kahe Keskkonnaministeeriumi allasutuse vahel. Lisaks eeldatakse koostööd eelnimetatud asutuste ja Tehnilise Järelevalve Ameti vahel, et asjakohasel juhul hõlmata üldisesse ehitustoodete riiklikku järelevalvesse ka kiirgusohutuse järelevalve.

Eelnõu kohaselt lisatakse määrusesse normitehniline märkus viitega ülevõetavale direktiivile. Käesolevale seletuskirjale lisatakse Euroopa Liidu direktiivi ja Eesti õigusakti vastavustabel.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu võtab üle Euroopa Liidu nõukogu direktiivi 2013/59/EURATOM (edaspidi direktiiv) art 75 lõiked 2 ja 3, millega kehtestatakse põhilised ohutusnormid kaitseks ioniseeriva kiirgusega kiiritamisest tulenevate ohtude eest ning tunnistatakse kehtetuks direktiivid 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom ning 2003/122/Euratom (ELT L 13, 17.1.2014, lk 1—73).

4. Määruse mõjud

Määruse muudatuse kohaselt täpsustatakse ioniseeriva kiirguse ohuga ehitusmaterjalide nõudeid. Arvestades, et ühtegi Eestis toodetud ehitusmaterjali kiirgusohutuse seisukohalt probleemseks ei ole tunnistatud, ei kehtestata ka deklareerimise ega lausmõõtmise kohustust. Määruses nr 54 ei ole sätestatav, milliseid kiirgusohutuse nõudeid tuleb järgida ja millistes olukordades tuleb ehitusmaterjalide kiirgusseiret teostada ehitustoodete tootjate, importijate ja turule laskjate seisukohalt. Määrus nr 54 on suunatud kiirgustegevusloa omajatele ning nende

korraldatavale seirele. Määruse nr 54 kohaselt teavitavad kiirgustegevusloa omajad Keskkonnaametit, kui seire tulemustest ilmneb, et ehitusmaterjalide, tänavate ja mänguväljakute ehitusmaterjalide või täitepinnase aktiivsuskontsentratsiooni indeks on või võib olla suurem kui 1. Käesoleva määruse eelnõu sätete rakendamiseks järelevalvetegevustes saab kasutada kiirgustegevusloa omajate seireinfot. Käesoleva määruse eelnõu kohaselt on ehitustoote turule laskmisel vaja tagada, et toote aktiivsuskontsentratsioon on madalam kui piirtase 1.

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

Võimalik mõju täiendavast järelevalvetegevusest lasub Keskkonnainspektsioonil, kelle töökoormus tõuseb tulenevalt potentsiaalsete järelevalvemenetluste lisandumisest. Töökoormuse tõusu võib prognoosida ka Keskkonnaametile, kellel on võimekus kiirgusohutust hinnata ja järelkult kellega koostöös ehitustoodete kiirgusohutus tuvastatakse. Samas ei ole tegemist Keskkonnaameti labori jaoks täiesti uue ülesandega, kuivõrd tee-ehitusmaterjalide kiirgusohutust juba praegu hinnatakse. Käesoleva muudatuse positiivne mõju on toote ohutuse valdkonna turujärelevalveasutuste koostöö tõhustamine. Eelkõige muutuvad selgemaks Tehnilise Järelevalve Ameti ja Keskkonnainspektsiooni pädevuse ja sellest tuleneva vastutuse piirid ehitustoodete kiirgusohutuse järelevalve tegemisel.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu Keskkonna- ja Sotsiaalministeeriumile. Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liidule, Eesti Ehitusettevõtjate Liidule, Eesti Maaomavalitsuste Liidule ja Eesti Linnade Liidule.

Määruse lisas olevas tabelis esitatakse teave direktiivi sätete ülevõtmise kohta käesoleva eelnõuga.

Lisa. Direktiivi vastavustabel