



ÕIGUSKANTSLER

Hr Hanno Pevkur
Sotsiaalminister
info@sm.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 19.04.2012 nr 6-3/110607/1201066

Pr Keit Pentus
Keskkonnaminister
keskkonnaministeerium@envir.ee

Märgukiri

Tuulegeneraatorite mürale piirmäärade kehtestamisest

Austatud ministrid

Analüüsisin Eesti Tuuleenergia Assotsiatsiooni palvel keskkonnaministri 04.03.2011 määruse nr 16 „Välisõhus leviva müra piiramise eesmärgil planeeringu koostamisele esitatavad nõuded“ § 3 lg 2 vastavust seadustele ja põhiseadusele. Seonduvalt analüüsisin ka välisõhu kaitse seaduse ning sotsiaalministri 04.03.2002 määruse nr 42 „Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid“ asjakohaste sätete vastavust põhiseadusele.

Analüüsi tulemusel jõudsin järeldusele, et:

- 1) keskkonnaministri 04.03.2011 määruse nr 16 „Välisõhus leviva müra piiramise eesmärgil planeeringu koostamisele esitatavad nõuded“ rakendamisel tuleks kohaldada välisõhu kaitse seaduse § 129 lg 1 alusel kehtestatud sotsiaalministri määrust müra piirmäärade kohta. Sotsiaalminister aga ei ole kehtestanud välisõhu kaitse seaduse § 129 lõikes 1 nimetatud määrust, mis on eelduseks mürale rangemate normtasemete kehtestamiseks. Leian, et selline olukord on vastuolus PS § 3 lõikega 1 ja PS § 94 lõikega 2 ning ühtlasi puudub õiguselgus;
- 2) vastuolu kõrvaldamiseks teen sotsiaalministrile ettepaneku kehtestada välisõhu kaitse seaduse § 129 lg 1 alusel määrus, millele viidatakse ka välisõhu kaitse seaduse § 129 lõikes 2.

Järgnevalt selgitan, kuidas ma oma seisukohani jõudsin. Esmalt annan ülevaate menetluse käigust ja asjakohastest õigusnormidest ning seejärel esitan oma arvamuse.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

I Menetluse käik

Algatasin lähtudes Eesti Tuuleenergia Assotsiatsiooni (edaspidi: *ETEA*) esitatud avaldusest ja tuginedes õiguskantsleri seaduse §-le 15 menetluse, et hinnata keskkonnaministri 04.03.2011 määruse nr 16 „Välisõhus leviva müra piiramise eesmärgil planeeringu koostamisele esitatavad nõuded“ (edaspidi: *KeM määrus*) § 3 lg 2 vastavust seadustele ja põhiseadusele. Viidatud säte ütleb, et kui planeeringuga kavandatakse tuulegeneraatorit, peab planeeringudokumentatsioon sisaldama ettepanekut kohaliku omavalitsuse organile kehtestada „Välisõhu kaitse seaduse“ § 129 lõike 2 alusel rangemad normtasemed või põhjendust selle kehtestamise mittevajalikkuse kohta.

ETEA avaldas oma pöördumises kahtlust, et määrust andes on keskkonnaminister ületanud välisõhu kaitse seaduse (edaspidi: *VÕKS*) § 127 lõikes 2 antud volitusnormi piire ning kehtestanud ilma põhjenduseta tuulegeneraatorite osas rangemad nõuded kui teiste müra põhjustavate objektide suhtes. Avaldaja leiab, et sellega on tuulegeneraatorite rajajaid koheldud põhjendamatult ebavõrdselt võrreldes teiste müraallikate omanikega (asjakohaste õigusnormide sisust annan täpsema ülevaate märgukirja punktis II).

Menetluse käigus esitasin keskkonnaministrile 30.05.2011 teabe nõudmise. Palusin keskkonnaministril selgitada, millistele juhtumitele *KeM* määrust kohaldatakse ning kuidas sobitub *KeM* määrus olemasolevasse planeerimist ja keskkonnamõju strateegilist hindamist puudutavasse normistikku. Samuti soovisin teada, mis on *KeM* määruse § 3 lg 2 kehtestamise üldisem eesmärk, sh miks on selles eraldi nimetatud tuulegeneraatorit, kuid mitte muid potentsiaalselt müra tekitavaid objekte.

Keskkonnaminister andis oma 05.07.2011 kirjas järgmised selgitused. Minister leidis, et *KeM* määruse reguleerimisalaga on hõlmatud kõik planeeringu liigid eeldusel, et planeeringuga kavandatakse ehitist või tegevust, mis võib kaasa tuua olulise mürahäiringu¹ (*KeM* määruse § 3 lg 1) või kui planeeringuga kavandatakse olulist mürahäiringut kaasa toovat tuulegeneraatorit (*KeM* määruse § 3 lg 2). Mürahinnangu koostamise kohustuse võib planeeringu koostamisest huvitatud isikule üle anda koos planeeringu koostamise korraldamisega. Mürahinnang moodustab ühe osa planeeringudokumentatsioonist ning mürahinnangu koostamisega kaasnevad kulud tuleb kanda olulist mürahäiringut põhjustava ehitise või tegevuse kavandajal. Keskkonnaminister arvas, et mürahinnang peab olema koostatud planeeringu koostamise korraldaja poolt hiljemalt planeeringu vastuvõtmiseks esitamisel. Lisaks märkis keskkonnaminister, et *KeM* määruse § 3 lõikes 2 nimetatud ettepanek ei ole võrdsustatav planeerimisseaduse § 16 lõikes 8 nimetatud ettepanekutega, kuivõrd ettepaneku tulemusel saab kohalik omavalitsus kehtestada rangemad normtasemed *VÕKS* § 129 lõike 2 alusel. Seega, kui ettepanek on esitatud, siis selle menetlemine ei toimu enam planeerimismenetluse raames vaid haldusmenetluse seaduses sätestatud menetlusreegleid silmas pidades. *KeM* määruse § 3 lg 2 nimetatud ettepaneku õiguslik tähendus planeerimismenetluses piirdub keskkonnaministri arvates üksnes asjaoluga, et ettepanek peab eksisteerima või peavad olema esitatud põhjendused, miks rangemaid normtasemeid kehtestada pole vaja.

Keskkonnaminister leidis, et *KeM* määruse § 3 lõikes 2 on ainult tuulegeneraatorite hõlmamine põhjendatud, kuna näiteks tehaste ja kaevanduste rajamine eeldavad ministri arvates laiema infrastruktuuri olemasolu. Samuti pidas keskkonnaminister tuulegeneraatorite töörežiimi ebakindlamaks, mistõttu võivad need inimeste taluvuspiiri kergemini riivata.

¹ Siin ja edaspidi minu rõhutused.

Keskkonnaminister rõhutas, et kuivõrd keskkonnamõju strateegiline hindamine ei ole kõikide planeerimisdokumentide ettevalmistamisel kohustuslik, siis tõstab mürahinnangu koostamise kohustus koostatava planeeringu kvaliteeti. Viimaks märkis keskkonnaminister, et KeM määrus ei ole kohaldatav enne määruse jõustumist algatatud planeeringutele.

Peale keskkonnaministri antud selgituste analüüsi pöördusin 25.08.2011 teabe nõudmisega sotsiaalministri poole ning palusin teavet seoses KeM määruse § 3 lõikes 2 sisalduva viitega VÕKS § 129 lõikele 2, milles omakorda viidatakse VÕKS § 129 lõikes 1 sotsiaalministrile pandud välisõhus leviva müra normtasemete ning müratasemete määramise ja hindamise meetodite kehtestamise kohustusele. Sotsiaalminister pole käesoleval hetkel kehtestanud VÕKS § 129 lg 1 alusel ühtegi määrust. Osundas oma teabe nõudmises sellele puudusele ning palusin sotsiaalministrilt selgitusi. Samuti selgitasin, et seadusega ettenähtud määruste andmata jätmine võib olla vastuolus PS § 94 lõikega 2 ning õigusselguse põhimõttega.²

Sotsiaalminister leidis, et haldusmenetluse seaduse § 92 lõike 2 järgi tuleb määruses viidata määruse andmise aluseks olevale volitusnormile. Sotsiaalministri 04.03.2002 määruses nr 42 „Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid“ (edaspidi *SoM määrus*) ei ole tõepoolest viidet VÕKS § 129 lõikele 1 ning seetõttu ei saa sotsiaalministri hinnangul seda pidada VÕKS § 129 lõike 1 alusel kehtestatuks. Ühtlasi leidis minister, et seetõttu ei ole käesoleval hetkel võimalik KeM määruse § 3 lõiget 2 rakendada. Sotsiaalminister kinnitas, et kavandab SoM määruse preambula täiendamist viitega VÕKS § 129 lõikele 1.

II Asjakohased õigusnormid

Järgnevalt annan ülevaate asjassepuutuvatest õigusnormidest.

ETEA vaidlustas oma avalduses KeM määruse § 3 lg 2 vastavuse seadustele ja põhiseadusele. Määruse § 3 lg 2 sätestab: „Kui planeeringuga kavandatakse tuulegeneraatorit, peab planeeringudokumentatsioon sisaldama ettepanekut kohaliku omavalitsuse organile kehtestada VÕKS § 129 lõike 2 alusel rangemad normtasemed või põhjendust selle kehtestamise mittevajalikkuse kohta.“

KeM määruse § 3 lõikes 2 viidatud VÕKS § 129 lg 2 sätestab: „Kohaliku omavalitsuse organil on õigus kehtestada välisõhus levivale mürale oma haldusterritooriumil või selle osal käesoleva paragrahvi lõike 1 alusel kehtestatud normidest kuni 50 protsenti rangemaid normtasemeid.“

VÕKS § 129 lõikes 2 viidatud § 129 lg 1 ütleb: „Välisõhus leviva müra normtasemed ning mürataseme määramise ja hindamise meetodid kehtestab sotsiaalminister määrustega.“

Lisaks on asjakohane viidata ka KeM määruse andmise aluseks olevale VÕKS § 127 lõikele 2, mis ütleb: „Välisõhus leviva müra piiramise eesmärgil planeeringu koostamisele esitatavad nõuded kehtestab keskkonnaminister määrusega.“

² RKPKJ on oma 17.06.1998 otsuses nr 3-4-1-5-98 leidnud: „[...] seaduses sisalduv delegatsiooninorm pole üksnes volitus täitevvõimule anda seaduse täitmiseks määrusi. Delegatsiooninorm on ühtlasi ka korraldus täitevvõimule anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks. Seaduse rakendamine võib osutada võimatuks, kui seadusandja poolt vajalikuks peetud määrust pole kehtestatud. Põhiseaduslikkuse järelevalve seisukohalt ei saa aktsepteerida seda, et Vabariigi Valitsus tegevusetusega takistab seaduse realiseerumist.“

III Õiguslik hinnang

KeM määrus kehtestab nõuded planeeringu, millega kavandatakse olulist mürähäiringut põhjustavat ehitist või tegevust, koostamisele. KeM määruse § 3 lg 1 järgi peab sellisel juhul planeeringudokumentatsioon sisaldama mürahinnangut. Mürahinnangu koostamise juhend on toodud KeM määruse §-s 4.

Tuulegeneraatorite planeerimise korral tuleb arvestada lisaks KeM määruse § 3 lõikega 2: selle sätte järgi tuleb tuulegeneraatori planeerimisel teha kohaliku omavalitsuse organile ettepanek VÕKS § 129 lg 2 alusel kehtestada tuulikute lähtuval mürale rangemad normtasemed või põhjendada, miks need normtasemed tuleb jätta kehtestamata.³ Ühtlasi nähtub KeM määruse § 3 lõikest 2, et kohaliku omavalitsuse organi kaalutlusruum müra normtasemete konkreetse suuruse määramisel on piiratud. Õigusnormid, millest tuleb müra normtasemete VÕKS § 129 lg 2 alusel reguleerimisel kohaliku omavalitsuse organil lähtuda, kehtestatakse VÕKS § 129 lg 1 alusel. VÕKS § 129 lg 1 alusel aga käesoleval hetkel ühtegi määrust antud ei ole.

Kuivõrd kohalikele omavalitsusele on VÕKS § 129 lõikega 2 antud õigus oma haldusterritooriumil reguleerida müra normtasemeid lähtudes sotsiaalministri VÕKS § 129 lg 1 alusel kehtestatud määruses sätestatud normtasemetest, siis takistab sotsiaalministri määruse puudumine kohalikul omavalitsusel määrasandlusõiguse teostamist. Analoogset olukorda ehk olukorda, kus seadusega ettenähtud määruse oli kehtestamata jätnud Vabariigi Valitsus, pidas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium mitteaktsepteeritavaks, kuna „seaduses sisalduv delegatsiooninorm pole üksnes volitus täitevvõimule anda seaduse täitmiseks määrusi. Delegatsiooninorm on ühtlasi ka korraldus täitevvõimule anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks. Seaduse rakendamine võib osutuda võimatuks, kui seadusandja poolt vajalikuks peetud määrust pole kehtestatud.“⁴ Viidatud Riigikohtu seisukoht on asjakohane ka antud juhtumil, kuna sotsiaalministri poolt VÕKS § 129 lg 1 alusel andmata jäetud määrus takistab VÕKS § 129 lg 2 rakendamist kohalike omavalitsuste poolt.

Seejuures osundan, et keskkonnaminister pidas VÕKS § 129 lõikes 2 nimetatud määruseks rahvatervise seaduse § 8 lõike 2 punkti 17 alusel antud sotsiaalministri 04.03.2002 määrust nr 42 „Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid“. Teisisõnu pidas keskkonnaminister KeM määrust rakendatavaks SoM määrusele tuginedes. Nii nähtub vähemalt KeM määruse seletuskirjast. Nimelt KeM määruse seletuskirja § 3 puutuv osa viitab 2002. a SoM määrusele, kui määrusele, milles sätestatud müranormidest on kohalikul omavalitsusel võimalik VÕKS § 129 lg 2 alusel kehtestada rangemad müra normtasemed.⁵ Pean eeltoodud seisukohta käesoleval hetkel ekslikuks järgmistel põhjustel.

SoM määrust ei saa lugeda VÕKS § 129 lg 1 alusel kehtestatud määruseks, kuna SoM määruses puudub viide VÕKS § 129 lõikele 1, kui määruse andmise aluseks olevale volitusnormile, mida eeldab haldusmenetluse seaduse § 92 lg 2. Seetõttu ei ole võimalik SoM määrust üheselt seostada VÕKS § 129 lõikega 1 ning pidada SoM määrust VÕKS § 129 lg 1 alusel antuks. Oluline on ka märkida, et SoM määrus on antud rahvatervise seaduse § 8 lõike 2 punkti 17 alusel ja see jõustus juba 01.07.2002 (ning on käesoleva ajani kehtiv oma algses sõnastuses). VÕKS jõustus

³ KeM määruse § 3 lg 2 sätestab alternatiivina, et rangemad normtasemed võib jätta ka kehtestamata, kui seda asjakohaselt põhjendatakse. Kuivõrd sel juhul puudub vajadus rakendada VÕKS § 129, siis ma seetõttu antud kontekstis seda aspekti täiendavalt ei käsitle.

⁴ RKPJKo 17.06.1998, nr 3-4-1-5-98, p IV.

⁵ Seletuskiri on kättesaadav eelnõude infosüsteemis: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#dlAziqz5>.

30.09.2004, seega jõustus volitusnormi sisaldav seadus üle 2 aasta hiljem kui SoM määrus. Juba eelnimetatud asjaolu tõttu ei ole võimalik pidada SoM määrust määruseks, mis täidaks VÕKS § 129 lõikega 1 taotletavat eesmärki.⁶

Oluline on ka märkida, et mürataset reguleeriva määruse kehtestamine VÕKS § 129 lg 1 alusel, nagu seadusandja seda silmas on pidanud, tagab erinevate isikute rühmade põhiõiguste tõhusama kaitse. Seoses mürataseme reguleerimisega ja mürauringu koostamisega on võimalik eristada mitmeid riivatavaid põhiõigusi. Tuulegeneraatorite planeerijate omandipõhiõigust riivab mürauringu koostamise kohustus iseenesest, kuivõrd sellega kaasnevad isikule täiendavad kulutused. Samuti on ettevõtlusvabadust ja omandit piiravad müranormid, mida tuulepargi arendaja peab oma tegevust kavandades silmas pidama. Müranormide puudumisel saaks tuulepargi arendaja toimida ju vastavate piiranguteta. Teiselt poolt tagavad müranormid kavandatava tuulepargi lähedal elavate isikute omandi ja ettevõtlusvabaduse kaitse ning õiguse eraelu puutumatusse, mida lubamatult kõrge müratase kahtlemata riivab. Arvestades sellega, et müranormid mõjutavad eri isikute, kellel võivad olla ka üksteisele vastanduvad huvid, põhiõiguste kaitset, siis peavad seaduse alusel kehtestatavad piirangud (müranormid) olema selge sisuga ja kõigile osapooltele üheselt arusaadavad ning võimaldama kõigil puudutatud osapooltel oma põhiõigusi parimal võimalikul moel kaitsta. Käesoleval juhtumil see kahjuks nii pole, kuna puuduvad eelnevalt kirjeldatud nõutavad formaalsed seosed eri tasandi õigustloovate aktide vahel.

Ühtlasi leian, et olukord, kus õiguse adressaatidel puudub üheselt mõistetav alus seostada, et SoM määrus on antud VÕKS § 129 alusel, on küsitav õigusselguse põhimõtte (PS § 13) seisukohalt.

Välisõhu kaitse seadusega ettenähtud määruse puudumine on vastuolus PS §-ga 3 ja § 94 lõikega 2, mis kohustab ministrit andma seaduse alusel ja täitmiseks määruseid. Seda põhjusel, et VÕKS § 129 lg 1 alusel pole sotsiaalminister käesoleva hetkeni määrust kehtestanud. VÕKS § 129 lõikega 1 sotsiaalministrile pandud määruse kehtestamise kohustuse täitmata jätmisega ei ole võimalik rakendada ka KeM määruse § 3 lõiget 2, mis näeb ette ettepaneku esitamise kohalikule omavalitsusele VÕKS § 129 lg 2 alusel rangemate müra normtasemete kehtestamiseks. Nagu eelnevalt osundas, siis on VÕKS § 129 lg 2 käesoleval hetkel sisutu norm, kuna puuduvad VÕKS § 129 lg 1 alusel kehtestatavad normid, millega võrreldes on kohalikul omavalitsusel võimalik müra normtasemeid oma haldusterritooriumil reguleerida.

Täiendavalt osundan, et käesoleval hetkel kehtivad müranormid on kehtestatud sotsiaalministri poolt juba kümme aastat tagasi. Arvestades, et vahepealsel ajal on lisandunud müraallikaid, mida 2002. aastal kas polnud üldse või esines vähesel määral (üheks näiteks ongi tuulegeneraatorid), siis võib eeldada, et asjakohane oleks olemasolevate müranormide terviklik kriitiline analüüs.

⁶ Ehkki enne delegatsiooninormi antud määruse kohaldamine ei ole välistatud, tuleb tagada määruse vastavus õiguskindluse põhimõttele. PSJVK 17.06.1998 otsus nr 3-4-1-5-98, p V: „Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium peab vajalikuks märkida, et enne delegatsiooninormi antud Vabariigi Valitsuse määruse kohaldamine rikub õiguskindluse põhimõtet. Arvestades delegatsiooninormi tulevikku suunatud olemust, on õiguse adressaadil alus eeldada, et täitevvõimu asjakohast üldakti tuleb otsida ajast, mis järgneb delegatsiooninormi andmisele. Õiguse adressaadilt ei saa nõuda, et ta otsiks oma käitumise korraldamiseks täitevvõimu akte, mis on antud enne sellise seaduse vastuvõtmist, mis peab vajalikuks ühes või teises valdkonnas täpsustavat õiguslikku reguleerimist täitevvõimu aktidega. Õiguse adressaadil peab olema kindlustunne, et talle kohustuslik täitevvõimu akt on kooskõlas seadusega ning ta ei pea kontrollima selle akti seaduslikkust. Kui rakendatav täitevvõimu akt on antud enne delegatsiooninormi, siis pole õiguse adressaadil sellist kindlustunnet ja ta on pandud olukorda, kus ta on sunnitud kontrollima akti seaduslikkust.“

IV Kokkuvõte

Eelnimetatud probleemi lahendamiseks teen sotsiaalministrile ettepaneku kehtestada VÕKS § 129 lg 1 alusel määrus, millele viidatakse VÕKS § 129 lõikes 2. Ühtlasi oleks sel juhul sisustatud keskkonnaministri 04.03.2011 määruse nr 16 „Välisõhus leviva müra piiramise eesmärgil planeeringu koostamisele esitatavad nõuded“ sisalduvad viited (määruse § 2 ja määruse § 3 lg 2) VÕKS § 129 lõikele 2.

Lähtudes sellest, et sotsiaalministrile esitatud ettepanek muudab rakendatavaks keskkonnaministri määruse, palun teil teha eelnevalt nimetatud probleemi lahendamisel koostööd. Samuti palun teil mind hiljemalt 28.05.2012 teavitada, kuidas kavatsete minu märgukirja täita.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Evelin Lopman
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Ave Henberg 6938435
ave.henberg@oiguskantsler.ee