



Õiguskantsler

Birgit Lao  
Terviseamet  
info@terviseamet.ee

Meie 14.04.2023 nr 7-4/230171/2302082

## Välisõhus leviva müra sihtväärtuse kohaldamine

Austatud peadirektor

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas Terviseamet järgib hea halduse tava, kui jätab detailplaneeringu kooskõlastamata selle tõttu, et mürahinnangu järgi ei ole tagatud müra sihtväärtust. Avaldaja väitel on Terviseamet tuginenud valele normtasemele, kui on kohaldanud müra piirväärtuse asemel sihtväärtust. Selle tõttu ei ole saanud kehtestada detailplaneeringut, mille alusel saaks ehitada mürarohkesse piirkonda hoonet, milles on nii äri- kui ka eluruum. Kui valdavalt ärihoonena kavandatud hoones on kasvõi üks eluruum, siis kohaldatakse kogu hoone suhtes elamule ettenähtud normtasest.

Õige on püüelda selle poole, et planeeringutega kavandatav elukeskkond oleks inimsõbralik. Samas tuleb Terviseametil oma tegevuses tähelepanelikult silmas pidada õigusaktis sätestatud müra normtasemete kohaldamise tingimusi ja kohaldada õiget normtasest. Näiteks planeeringule kooskõlastuse andmine või selle andmisest keeldumine on õiguspärane vaid siis, kui Terviseamet tugineb õigele õigusnormile.

Paraku ei ole seadusest võimalik ühemõtteliselt järeldada, millal tuleb rakendada müra sihtväärtust. Seetõttu juhin Riigikogu ja Keskkonnaministeeriumi tähelepanu vajadusele tuua selles selgust ja muuta õigusakte.

### Müra normtasemed

[Atmosfääriõhu kaitse seaduse](#) (AÕKS) §-s 56 on sätestatud müra normtasemed: müra piirväärtus ja sihtväärtus. Müra piirväärtus on suurim lubatud müratase, mille ületamisel tuleb rakendada müra vähendamise abinõusid. Müra sihtväärtus seevastu on suurim lubatud müratase uute üldplaneeringute aladel.

Müra sihtväärtus on rangem näitaja kui piirväärtus (vt keskkonnaministri 16.12.2016 määruse nr 71 „[Välisõhus leviva müra normtasemed ja mürataseme mõõtmise, määramise ja hindamise meetodid](#)“ [lisa 1](#)). Seega tagab müra sihtväärtusest lähtumine ka parema elukeskkonna.

Asjakohased on ka hoone sees leviva müra normtasemed. Sotsiaalministri 04.03.2002 määruse nr 42 „[Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid](#)“ § 1 lõike 4 järgi tuleb selles määruses sätestatud arvesse võtta ka planeeringu ja ehitusprojekti koostamisel. Paratamatult mõjutab väliskeskkonnas leviv müra müratasest ka hoone sees, kuid seda mõju on võimalik ehituslike abinõudega vähendada.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

Müranormid on õigusaktis määratletud ja Terviseamet kui kooskõlastav valitsusasutus peab oma pädevuses olevates menetlustes hindama, kas müra normtasemeid ei ületata. Selline ülesanne on Terviseametil ka planeeringu menetluses ([planeerimisseaduse](#) (PlanS) § 127 lg 1, Vabariigi Valitsuse 17.12.2015 määruse nr 133 „[Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused](#)“ § 3 p 12).

Terviseamet peab kohaldama õiget normtasest. Müra piirväärtusest saab lähtuda alati, kuid müra sihtväärtust saab kohaldada vaid teatud juhtudel. AÕKS § 56 lõike 2 punktist 2 järeldub, et müra sihtväärtus saab rakenduda üksnes üldplaneeringu kaudu. Samas ei selgu seadusest ühemõtteliselt, millisel juhul ja kuidas saaks siiski nõuda müra sihtväärtusest lähtumist.

Müra sihtväärtuse kohaldamise tingimus on määratletud AÕKS § 56 lõike 2 punktis 2. Paraku on selles sättes määratlust „uute üldplaneeringutega ala“ võimalik mõista mitmeti. Müra sihtväärtust saab kohaldada näiteks siis, kui üldplaneeringuga määratakse maa-alale juhtotstarve, millele on õigusaktis sätestatud müra normtase (AÕKS § 57). Samuti võib see rakenduda siis, kui üldplaneeringuga muudetakse maa-ala juhtotstarvet. On ka võimalik, et üldplaneeringus määratletakse konkreetses piirkonnas kehtivad müra normtasemed, vastavalt kas sihtväärtusele või piirväärtusele viidates (vt PlanS § 75 lg 1 p 22). Sellele, kuidas täpsemalt müra sihtväärtus üldplaneeringu kaudu rakendub ja millisel juhul, ei saa kahjuks seaduse põhjal ühest vastust anda.

Igal juhul tuleb detailplaneering koostada nii, et see oleks kooskõlas nii õigusaktidega kui ka üldplaneeringuga. Ühtlasi, kui detailplaneeringuga muudetakse üldplaneeringut, siis sellise planeeringu menetlusele kohaldatakse samasuguseid nõudeid nagu üldplaneeringule (PlanS § 142). Järelikult, kui üldplaneeringuga saaks täpselt käsitleda seda, kas konkreetsel alal tuleb kohaldada müra sihtväärtust, saaks seda teha ka üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga.

Kui Terviseamet jätab planeeringu kooskõlastamata selle tõttu, et ületatakse müra sihtväärtust, siis nõuab ta sisuliselt seda, et kavandatav uus hoone pakuks inimestele vaiksemat ehk paremat elukeskkonda, kui oleks nõutav müra piirväärtusest lähtumise korral. Selline taotlus on mõisteta, kuna nii saab ennetada tulevikus tekkida võivaid probleeme. Müraprobleeme on tagantjärele keeruline, kulukas ja mõnikord suisa võimatu lahendada.

Samas piirab Terviseameti selline rakenduspraktika omandiõigust (PS § 32), kuna sel juhul ei saa ehitada hoonet, mida müra piirväärtusest lähtumise korral oleks võimalik ehitada. Ka siis, kui parema elukeskkonna saavutamiseks ja tulevikus tekkida võivate probleemide ennetamiseks võib olla mõistlik rakendada rangemaid nõudeid, peab Terviseamet järgima seaduslikkuse põhimõtet ja piirduma siiski sellega, mida seadus võimaldab nõuda.

### **Müra sihtväärtuse kohaldamise tingimuste muutmine**

AÕKS § 56 lõike 2 punkti 2 on hiljuti muudetud: kuni 13.06.2020 kehtinud redaktsiooni järgi tuli müra sihtväärtusest lähtuda mistahes planeeringu (detail-, üld- ja eriplaneeringu) menetluses; alates 13.06.2020 jõustunud redaktsiooni järgi saab aga müra sihtväärtust rakendada vaid üldplaneeringu kaudu.

Atmosfääriõhu kaitse seaduse ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seaduse eelnõu (159 SE) seletuskirjas on öeldud: „Paragrahvi 57 kohaselt on müra normtasemed seotud üldplaneeringuga kehtestatavate maakasutuse juhtotstarvetega ning üldplaneeringu raames määratakse kohaliku omavalitsuse territooriumil alade müra kategooriad. Vältimaks detailplaneeringuga tehtavate muudatuste seostamist müra sihtväärtustega, on § 56 lõike 2 punktis 2 vaja asendada sihtväärtuse sättes termini „planeering“ terminiga „üldplaneering“. Sihtväärtust ei rakendata detailplaneeringuga kehtestatavate maa sihtotstarvete kohta ega üldplaneeringu juhtotstarbe muutmisel, vaid sellisel alal kehtib kohaliku omavalitsuse üldplaneeringuga määratud müra normtase.“

Eeltoodud [selgituse](#) põhjal võib järeldada, et muudatusega sooviti välistada müra sihtväärtuse rakendamine iga detailplaneeringu puhul ja võimaldada planeerida ja ehitada uusi hooneid juba hoonestatud piirkonda ka siis, kui müra sihtväärtus ei olegi mõistliku hinnaga saavutatav.

Seaduse normi tõlgendust on üritatud suunata keskkonnaministri 16.12.2016 määruse nr 71 „[Välisõhus leviva müra normtasemed ja mürataseme mõõtmise, määramise ja hindamise meetodid](#)“ §-s 5 uue planeeringuga ala määratlemisega. Selle järgi on „uus planeeringuala seni hoonestamata uus müratundlik ala, mis asub väljaspool tiheasustusala või kompaktse hoonestusega ala“. Peale selle on „müratundlik ala selline, millele on üldplaneeringus määratud juhtotstarve, millele on kehtestatud müra normtasemed“.

Keskkonnaministri määrusega on müra sihtväärtuse kohaldamise tingimusi oluliselt kitsendatud. Nende tingimuste järgi kohalduks müra sihtväärtus põhimõtteliselt vaid uutes, seni hoonestamata piirkondades. Sisuliselt on ministri määrusega antud tõlgendus, mille kohaselt müra sihtväärtus tuleb järgida vaid siis, kui näiteks põllule ehitatakse uus elamuasum. Kuigi ei saa õigeks pidada seda, et seaduse normi kohaldamise tingimusi reguleeritakse ministri määrusega, on see praegu kehtiv õigusnorm ja Terviseamet saab sellest lähtuda.

Riigikogu on müra normtaseme, sealhulgas sihtväärtuse kehtestamise õiguse delegeerinud keskkonnaministrile (AÕKS § 56 lg 4), kuid see volitus ei hõlma sihtväärtuse kohaldamise tingimuste määratlemist. Terviseametil ei ole normi rakendajana kohustust ise hinnata seda, kas ministri määrus ületab volitusnormi piire ega õigust jätta kohaldamata määruks olev norm, millele ei ole seaduslikku alust.

On ilmne, et müra sihtväärtuse kohaldamise tingimusi on (13.06.2020 jõustunud AÕKS § 56 lg 2 p 2 muudatusega) soovitud oluliselt kitsendada. Võib arvata, et muudatus on ajendatud praktilistest kaalutlustest. Kui varem tuli müra sihtväärtust kohaldada iga planeeringu puhul, siis rakendus see ka olemasoleva hoonestuse vahele tühjale krundile uue hoone planeerimisel. Seda ka juhul, kui piirkonnas juba oli norme ületav müratase. Selline range lähenemine tegi põhimõtteliselt võimatuks rajada müratundlikke hooneid piirkonda, kus planeeringust huvitatud isikul ei olegi müra sihtväärtust võimalik talle kättesaadavate vahenditega saavutada (nt suure liikluskoormusega tänava äärde). See ei võimaldanud rajada uusi ja müra eest paremat kaitset pakkuvaid hooneid.

Olemasoleva hoonestuse puhul tuleb lähtuda müra piirväärtusest ja rakendada müra vähendavaid meetmeid. Seevastu uut hoonet kavandades saab mürataset arvesse võtta juba ehitise projekteerimisel ja ehitada hoone selliselt, et selle elanikud oleksid müra eest kaitstud paremini kui samas piirkonnas juba elavad inimesed. Nii võib küll tekkida olukord, kus kõrvuti asetsevate hoonete puhul lähtutakse erinevatest nõuetest: olemasoleva hoone puhul müra piirväärtusest ja uue hoone kavandamisel müra sihtväärtusest. Seda olukorda ei pea siiski käsitama võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisena, kuna olemasolev ja uute nõuete järgi kavandatav hoone ongi erinevad ja neid võib käsitleda erinevalt.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407  
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee