



Õiguskantsler

Tarmo Tamm
Riigikogu Keskkonnakomisjon
keskkonnakomisjon@riigikogu.ee

Meie 21.04.2023 nr 7-4/230171/2302191

Keskkonnaministeerium
keskkonnaministeerium@envir.ee

Välisõhus leviva müra sihtväärtuse kohaldamise tingimused

Austatud keskkonnakomisjoni esimees
Austatud minister

Õiguskantslerile esitatud avalduse läbivaatamisel selgus, et [atmosfääriõhu kaitse seadusest](#) (AÕKS) ei selgu üheselt, millisel juhul tuleb rakendada müra sihtväärtust. Sellest võib sõltuda, kas mõnda kohta saab planeerida näiteks elamuid või hooneid, milles on nii äri- kui eluruumed.

AÕKS §-s 56 eristatakse välisõhus leviva müra piirväärtust ja sihtväärtust. Müra piirväärtus on künnis, mille ületamise korral tuleb rakendada mürataset vähendavaid abinõusid. Müra sihtväärtus on määratletud kui suurim lubatud mürataset uute üldplaneeringutega aladel. Müra sihtväärtus tähendab piirväärtusest rangemat normataset.

AÕKS § 56 lõike 2 punkti 2 järgi kohaldub müra sihtväärtus uute üldplaneeringutega aladel. Kahjuks ei ole seaduse sõnastuses „uute üldplaneeringutega ala“ üheselt arusaadav. Sellest sättest sõltub, millisel juhul tuleb rakendada rangemat normataset ja see peab olema ühemõtteline ja selge.

Välisõhus leviva müra piirväärtus ja sihtväärtus on määratletud täpsemalt keskkonnaministri 16.12.2016 määruses nr 71 „[Välisõhus leviva müra normtasemed ja müratasete mõõtmise, määramise ja hindamise meetodid](#)“. Seaduses ei ole antud ministrile volitust määratleda, millisel juhul tuleb järgida müra sihtväärtust. Müra sihtväärtuse kohaldamise juhtum ja tingimused peaksid selguma seadusest.

Kõnealune määrus tekitab segadust, kuna selle §-s 5 toodud termin „uue planeeringuga ala“, võib mõista seaduse kohaldamist kitsendavana. Sellisel juhul on määrus vastuolus seadusega ja seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3). Ministri määrusega ei saa määrata seaduse kohaldamist, ei laiendavalt ega kitsendavalt. Kui lähtuda määruses sätestatud suunistest, tuleks müra sihtväärtust kohaldada piltlikult öeldes vaid siis, kui näiteks põlluna kasutatud maa-alale rajatakse uuselamupiirkond. Selliselt on seaduses sätestatud müra sihtväärtuse tähendus muudetud sisutuks.

Õiguskantsleri pädevuses ei ole anda hinnangut, milline peaks olema kohalduv müra normtase. Riigikogul on võimalik seadusega täpsustada müra normtasemete kohaldamise tingimusi. Seejuures võib parlament müra sihtväärtuse nõudest sel kujul üldse loobuda või anda vastava valdkonna eest vastutavale ministrile volitus seda küsimust ise täpsemalt reguleerida.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Põhiõiguste piiramine

AÕKS § 56 järgi eristatakse välisõhus leviva müra piirväärtust ja sihtväärtust. Müra piirväärtus on normtase, mille puhul tuleb rakendada abinõusid, mis aitavad müra vähendada. Müra sihtväärtus on aga suurim lubatud müratase uute üldplaneeringutega aladel. Müra sihtväärtusest lähtumisel rakendatakse rangemat normi. Seega tagab müra sihtväärtuse rakendamine ka vaiksema ehk parema elukeskkonna.

Müranormide rakendamine puudutab mitut põhiõigust. See piirab omandipõhiõigust (PS § 32). Omandipõhiõiguse piirang võib väljenduda näiteks selles, et kui lähtuda müra sihtväärtusest, siis ei ole võimalik planeerida ega ehitada eluruumidega hoonet piirkonda, kus müra sihtväärtus ei ole tagatud, isegi kui müra piirväärtust ei ületata.

Omandipõhiõigus ei ole absoluutne ja omanik peab arvestama mitmesuguste piirangutega, mis võivad olla nii faktilised kui ka õigusaktidest tulenevad. Müra sihtväärtuse kohaldamisel ongi probleem selles, et AÕKS § 56 lõike 2 punktis 2 olev õiguslik alus ei ole õiguselge.

Euroopa Inimõiguste Kohus on käsitlenud müra ja muid elukeskkonda mõjutavaid nähtusi inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikli 8 (õigus era- ja perekonnaelu austamisele) kaitsealas olevana. Liigne müra võib vähendada inimeste heaolu ning nii kahjustada era- ja perekonnaelu.¹ Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditest tuleneb, et riik peab kaitsma inimesi mürast, haisust ja suitsust tingitud saaste eest, sest mitte keegi peale avaliku võimu ei ole võimeline lahendama mitme osapoole laialt lahknevaid huve. Sama põhiõigus on sätestatud PS §-s 26. Samuti võib müra käsitleda PS § 28 lõikes 1 sätestatud tervisepõhiõiguse alusel, millest tuleneb õigus tervislikule elukeskkonnale ning avaliku võimu kohustus seda tagada.

Kui avalik võim piirab põhiõigusi, peab selleks olema selge õiguslik alus. Põhiõiguste piiramist võimaldav õigusnorm peab olema sedavõrd arusaadav, et selle kohaldamist võiks ette näha juba normist endast. Kindlasti ei tohi põhiõigust piirava ja seaduses sätestatud õigusnormi kohaldamine selguma seaduse seletuskirja analüüsist või ministri määruses antud tõlgendusest.

Seadus on ebaselge

Paraku pole võimalik seaduse normist üheselt aru saada, millisel juhul tuleb lähtuda müra sihtväärtusest. Selles küsimuses on seadust muudetud (muudatus jõustus 13.06.2020). Varem kehtinud normi kohaselt tuli müra sihtväärtusest lähtuda iga planeeringu menetluses, normis ei olnud planeeringu liiki määratletud. Alates 13.06.2020 jõustunud AÕKS § 56 lõike 2 punkti 2 redaktsiooni järgi saab müra sihtväärtust rakendada vaid uute üldplaneeringutega aladel.

AÕKS § 56 lõike 2 punkti 2 muudatust on seaduseelnõu seletuskirjas õigustatud õiguselguse saavutamise püüdega, kuid kahjuks ei ole muudatus oma eesmärgi täitnud ja loonud pigem õiguselgusetust. Pärast vastava muudatuse jõustumist on pelgalt seaduse teksti põhjal keeruline mõista, millal tuleb rakendada müra sihtväärtust. Võib järeldada, et muudatusega sooviti võtta ära

¹ Müra on käsitletud järgmistes Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendites: 21.02.1990, 9310/81, Powell ja Rayner vs. Ühendkuningriik; 09.12.1994, 16798/90, Lopez Ostra vs. Hispaania; 19.02.1998, 116/1996/735/932, Guerra jt vs. Itaalia; 08.07.2003, 36022/97, Hatton jt vs. Ühendkuningriik; 16.02.2005, 4134/02, Moreno Gómez vs. Hispaania; 09.06.2005, 55723/00, Fadeyeva vs. Venemaa; 18.06.2013, 50474/08, Bor vs. Ungari; 24.04.2014, 27310/09, Udovičić vs. Horvaatia; Deés vs. Ungari 09.11.2010, 2345/06. Need kohtulahendid leiab aadressilt <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home&c>.

kohustus rakendada müra sihtväärtust iga detailplaneeringu menetluses, vaid üksnes siis, kui üldplaneeringus on see määratud.²

Paraku ei toeta seaduses tehtud muudatuse sõnastus ega ka seaduse muud normid sellist järeldust. Näiteks AÕKS § 53 lõike 3 järgi peab planeeringust huvitatud isik tagama, et koostataks planeering, mille elluviimisel ei ületataks müra sihtväärtust. Seega ei ole selle normi rakendamisel AÕKS § 52 lõike 2 punktis 2 tehtud muudatustel justkui tähtsust. AÕKS § 53 lõiget 3 saab tõlgendada siiski nii, et planeeringust huvitatud isik peab müra sihtväärtuse tagama vaid siis, kui sihtväärtusest lähtumine on kohustuslik. Samas on ebaselge, millal on müra sihtväärtusest lähtumine kohustuslik. Näib ka, et müranormide kujundamisel on lähtutud eeldusest, et planeeringust huvitatud isik soovib planeeringuga rajada uut müraallikat. Need normid kohalduvad aga ka sellisel juhul, kui planeeringust huvitatud isik soovib rajada ehitist sinna, kus väliskeskkonnas leviv müra juba ületab norme.

AÕKS § 56 lõike 2 punkti 2 järgi mõistetakse müra sihtväärtuse all suurimat lubatud mürataset uute üldplaneeringutega aladel. Seaduse sõnastus „uute üldplaneeringutega aladel“ ei ole arusaadav. Sõna-sõnalt tõlgendades võiks see tähendada üldplaneeringut, mis on kehtestatud pärast selle normi jõustumist (st pärast 13.06.2020). Selline järeldus ei ole aga loogiline, kuivõrd see välistaks varem kehtestatud üldplaneeringud, milles võis olla määratud müra normtase. Sellisele tõlgendusele on raske mõistlikku põhjendust ette kujutada. Samas, kui arvestada kõnealuse normi varem kehtinud redaktsiooni, siis müra sihtväärtus kohalduski iga uue planeeringu puhul, st ka iga uue detailplaneeringu puhul.

Ka ei saa „uute üldplaneeringutega ala“ tähendada ala, mida nüüd üldplaneeringuga hõlmatakse, ehk ala, millel varem üldplaneeringut ei kehtinud. Üldplaneering hõlmab kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi ning kogu Eesti territooriumi maismaaosa on mõne kohaliku omavalitsuse territoorium. Seega ei saa üldplaneeringuga mõnd uut ala hõlmata. Kõigil kohalikel omavalitsustel on üldplaneering.

AÕKS § 58 lõike 1 järgi tuleb uute planeeringute koostamisel hoolitseda selle eest, et planeeringu elluviimisel ei ületataks müra normtaset. Ka selles sättes ei ole täpsustatud, millist normtaset tuleb järgida. Kindlasti on õige lähtuda piirväärtusest, aga õige võib olla ka müra sihtväärtuse rakendamine.

Müra sihtväärtuse kohaldamine planeeringumenetluses

AÕKS § 56 lõike 2 punkti 2 järgi seondub müra sihtväärtuse kohaldamine üldplaneeringu menetlusega. Seetõttu on asjakohane ka planeerimisseaduses sätestatu.

Eelkõige on oluline elukeskkonna parendamise põhimõte ([planeerimisseaduse](#) (PlanS) § 8). Selle järgi peab planeerimisel eesmärgiks seadma senisest parema elukeskkonna saavutamise. On selge, et kui olemasoleva hoonestusega alal ei saa mürataseme vähendamiseks kuigipalju ette võtta, siis uue hoone planeerimisel on selleks võimalusi rohkem. Samas ei tähenda elukeskkonna

² Väljavõte atmosfääriõhu kaitse seaduse ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seaduse (159 SE) seletuskirjast: „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.“

parendamise põhimõtte konkreetset nõuet, vaid eelkõige seda, et tuleb kaaluda kõiki asjaolusid ja leida põhimõttega kooskõlaline lahendus.

Elukeskkonna parendamise põhimõtte ei nõua seda, et planeeringu elluviimisega tuleks saavutada müra sihtväärtus. Elukeskkonna parendamise põhimõttega kooskõlas võib olla seegi, kui uus hoone pakub lihtsalt paremat kaitset müra eest.

Uut hoonet kavandades tuleb müraolukorraga arvestada ja projekteerida selline hoone, mis pakub seal elavatele inimestele piisavat kaitset müra eest. Seega võib elukeskkond paremaks muutuda ka siis, kui mürarikkasse piirkonda püstitatakse uusi elamuid. Pealegi on enamasti nii, et müraallikas ei ole planeeringuga kavandatav uus hoone, vaid juba olemasolev keskkond, mida uue hoone rajamine ei halvenda. Uus hoone võib toimida ka müratõkkena ja niiviisi elukeskkonda parendada.

Kuna müra sihtväärtuse rakendamine on seotud üldplaneeringuga, võib kohalikul omavalitsusel olla ulatuslik kaalutusõigus otsustada, kus ja millist müra normtasest nõuda. PlanS § 75 lõike 1 punkti 22 ja lõike 2 järgi määrab vald või linn üldplaneeringuga müra normtasemete kategooriad, lähtudes kohaliku omavalitsuse üksuse ruumilisest vajadusest ja planeeringu eesmärgist. Üldplaneeringus müra normtasemete kategooriate määramisel tuleb lähtuda AÕKS §-s 57 sätestatud mürakategooriatest. Teisisõnu tähendab see, et kui üldplaneeringus määratakse näiteks keskuse maa-alad ja virgestusalad, siis rakendatakse neil maa-aladel vastavale mürakategooriale ettenähtud müra normtasest.

Paraku ei ole üheselt selge, kas kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomia tähendab ühtlasi õigust otsustada sellegi üle, millist müra normtasest (piirväärtust või sihtväärtust) üldplaneeringuga nõuda. Kuni 13.06.2020 kehtinud AÕKS § 56 lõike 2 punkti 2 redaktsiooni kohaselt võis järeldada, et kohalik omavalitsus ei saanud planeeringumenetluses müra normtasest valida – igal juhul tuli järgida müra sihtväärtust. Selline nõue võis olla liialt piirav ja seaduse muutmise võis olla õigustatud. Alates 13.06.2020 kehtiv AÕKS § 56 lõike 2 punkti 2 redaktsioon võimaldab tõlgendust, mille kohaselt on kohalikul omavalitsusel võimalik üldplaneeringus otsustada lähtuda vaid müra piirväärtusest.

Müra sihtväärtuse kohaldamise tingimuste määratlemine ministri määrusega

Kehtivat seadust arvestades peaks müra sihtväärtuse kohaldamise tingimused olema ühemõtteliselt ja ammendavalt sätestatud seaduses, näiteks AÕKS § 56 lõike 2 punktis 2. Kuigi müra normtasemete kehtestamine on delegeeritud ministrile (AÕKS § 56 lg 4), ei saa minister praegu talle antud volituse alusel määrusega otsustada seda, millal tuleb kohaldada müra sihtväärtust. Riigikogu võib seadust muuta ja anda ministrile vastava volituse.

Praegu on seaduse normi (müra sihtväärtuse) kohaldumist 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. Sättes on öeldud, et „uus planeeritav ala käesoleva määruse tähenduses on väljaspool tiheasustusalala või kompaktse hoonestusega piirkonda kavandatav seni hoonestamata uus müratundlik ala“ ning „müratundlik ala käesoleva määruse mõistes on üldplaneeringu juhtotstarbega määratud ala, millele on kehtestatud müra normtasemed“. Sellest järeldub, et määruses on antud tõlgendus, mille kohaselt tuleb müra sihttasemeid rakendada üksnes teatud tingimuste korral.

Kuigi viidatud määruse §-s 5 on sätestatud „uue planeeringuga ala“ termin „käesoleva määruse tähenduses“, ei kasutata seda terminit määruses ja selgusetuks jääb selle seos määruse muude sätetega. Arvestades seaduses tehtud muudatusi, võib see olla reguleerivas valdkonnas oluline termin ja peaks olema avatud seaduses. Millegipärast ei ole selle sisu seaduses määratletud, kuigi

seadusemuudatuste menetluse ajal võidi selle määratlemise vajadust juba teada (määruses on vastav muudatus tehtud ligikaudu samal ajal, keskkonnaministri 26.05.2020 [määrus](#) nr 29 jõustus 30.05.2020).

Niisiis on määruse §-s 5 toodud termin „uue planeeringuga ala“ määratletud selleks, et hõlbustada tõlgendust, mille järgi AÕKS § 56 lõike 2 punkti 2 (müra sihtväärtus) rakendatakse määruses sätestatud tingimustel. Seejuures ei ole määruse § 5 puhul ka terminikasutus ühtne, mis tekitab omakorda segadust: „uue planeeringuga ala“ ei ole sama, mis „uus planeeritav ala“ ega sama, mis AÕKS § 56 lõikes 2 punktis 2 nimetatud „uue üldplaneeringuga ala“.

Selline lahendus ei ole kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3). Kui seaduse termin, mis on oluline normi rakendamisel, määratletakse ministri määruses, võib see viia selleni, et ministri määrusega mõjutatakse seaduse kohaldamist. Praegusel juhul on määruse §-s 5 sätestatuga antud müra sihtväärtuse rakendamisele kitsam tähendus, kui seda võiks seaduse normist järeldada. Piltlikult öeldes on määruses antud suunis, et müra sihtväärtust tuleks kohaldada vaid siis, kui näiteks põllule planeeritakse uut elamupiirkonda. Seaduse põhjal võiks siiski järeldada, et müra sihtväärtus kohaldub ka muudel juhtudel.

Palun leidke võimalus muuta õigusakte nii, et oleks ühemõtteliselt arusaadav, millisel juhul tuleb kohaldada müra sihtväärtust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise