



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Müra normtasemete regulatsiooni kaasajastamine

Analüüs kehtiva müraalase
regulatsiooni probleemkohtadest
ja võimalikest lahendustest

SA Keskkonnaõiguse Keskus
2013

Sisukord

Sisukord.....	2
Kasutatud lühendid.....	3
Lähteülesanne ja metoodika.....	5
1. Müraregulatsiooni paiknemine.....	7
1.1. Regulatsiooni paiknemine erinevates seadustes	7
1.2. Normide reguleerimine seaduse või määruse tasandil	14
2. Müra normtasemete regulatsioon	18
2.1. Kriitiline tase	18
2.2. Taotlustase	27
2.3. Müra normeerimine täiendavatel juhtudel.....	33
3. Normtasemete ruumiline kohaldamine	34
3.1. Alade mürakategooriad.....	34
3.2. Alade kategooriate määramine.....	43
3.3. Müra normtasemete ruumiline kohaldamine välisõhus	50
4. Normtasemete ületamise tagajärjed.....	65
4.1. Normtasemete ületamise tagajärjed	65
4.2. Kumulatiivse mürahäiringu regulatsioon.....	66
4.3. Ettevõtte poolt müraprobleemi puudumise tõendamine.....	75
5. Müra mõõtmine ja järelevalve	80
5.1. Müra mõõtmine müra tekitaja teadmisel	80
5.2. Standardite kasutamine	81
5.3. Järelevalvepädevuste jaotumine erinevate asutuste vahel	81

Kasutatud lühendid

dB	detsibell
EhS	ehitusseadus
HMS	haldusmenetluse seadus
KeHJS	keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
KeJS	keskkonnajärelevalve seadus
KeÜS	keskkonnaseadustiku üldosa seadus
KKA	Keskkonnaamet
KKI	Keskkonnainspeksioon
KKM	Keskkonnaministeerium
KKM määrus nr 16	Keskkonnaministri 4.märtsi 2011. a määrus nr 16 „Välisõhus leviva müra piiramise eesmärgil planeeringu koostamisele esitatavad nõuded“
KMH	keskkonnamõju hindamine
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOV	kohalik omavalitsus
KSH	keskkonnamõju strateegiline hindamine
LHK projekt	lubatud heitkoguste projekt
MaaPS	maapõueseadus
PlanS	planeerimisseadus
RTerS	rahvatervise seadus
SoM	Sotsiaalministeerium
SoM määrus nr 42	Sotsiaalministri 4. märtsi 2002. a määrus nr 42 „Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid“
SoM määrus nr 87	Sotsiaalministri 29. juuni 2005. a määruses nr 87 „Välisõhu strateegilise mürakaardi ja välisõhus leviva müra vähendamise tegevuskava sisule esitatavad miinimumnõuded“
SVKS	saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli seadus
TA	Terviseamet

TeeS	teeseadus
VV määrus nr 108	Vabariigi Valitsuse 12. aprilli 2007. a määrus nr 108 „Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded mürast mõjutatud töökeskkonnale, töökeskkonna müra piirnormid ja müra mõõtmise kord“
VÕKS	välisõhu kaitse seadus
WHO	Maailma Terviseorganisatsioon (World Health Organisation)

Lähteülesanne ja metoodika

Käesolev analüüs on koostatud SA Keskkonnaõiguse Keskus poolt vastavalt Akukon Oy Eesti filiaali tellimuskirjale nr 2 töö nr 114015 „Eesti müranormide kaasajastamise kontseptsiooni väljatöötamine“ raames. Analüüsi koostasid SA Keskkonnaõiguse Keskus juristid Siim Vahtrus ja Kärt Vaarmari.

Enne käesoleva analüüsi koostamist on SA Keskkonnaõiguse Keskus koostanud sama töö raames 2012. aastal analüüsi müra normtasemetega regulatsiooni kohta, mille raames on andnud ülevaate müra reguleerivatest õigusnormidest ning kaardistanud probleemkohti. Käesoleva analüüsi eesmärgiks on nende probleemkohtade täiendav analüüs ja lahenduste pakkumine, mis oleksid kontseptuaalseks aluseks uue müraalase regulatsiooni väljatöötamisele.

Käesoleva analüüsi koostamisel on kasutatud õigusliku analüüsi meetodeid, samas on arvestatud ka Akukon Oy Eesti filiaalilt ning Keskkonnaõiguse Keskuse enda praktikast tulenevate andmetega halduspraktika kohta.

Võimalike lahenduste väljatöötamiseks toimus töö koostamise raames 2012. a novembris nõupidamine, millel osalesid Keskkonnaministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Akukon Oy Eesti filiaali ja SA Keskkonnaõiguse Keskus spetsialistid. Lahenduste sisu osas ei ole märkimisväärselt lähtutud teiste riikide eeskujust, kuna Akukon Oy Eesti filiaal poolt sama töö raames koostatud ülevaate „Euroopa keskkonnamüra alaste õigusaktide võrdlus“ kohaselt on erinevate riikide nõuded väga erinevad, sõltudes paljudest detailidest, mistõttu on neid nõudeid keeruline võrrelda.

Lahendused on välja pakutud põhimõtteliste lahendustena. Detailseid ettepanekuid konkreetsete normide muutmiseks ei ole üldjuhul tehtud, kuna selle eelduseks on põhimõtteliste valikute langetamine. Iga lahenduse puhul on püütud välja tuua nii selle rakendamise potentsiaal ja erinevad variatsioonid, kui ka piirangud. Seega tähistavad alternatiive/lahendusi kokkuvõtlikes tabelites esitatud märked „plussid“ ja „miinused“ nii lahenduste sisemisi nõrkusi ja tugevusi kui võimalusi ja ohte.

Analüüsis on esitatud lahenduste osas eelistused juhul, kui need on õiguse üldprintsiipidest tuletatavad (lisaks olukordadele, kus mõne lahenduse eelis teise ees on rakenduslikus mõttes ilmselge).

Müranormide kohaldamine kujutab endast erinevate põhiõiguste (nii kinnisasjade omanike omandiõiguse, müraallika valdaja ettevõtlusvabaduse kui ka müra poolt mõjutatavate inimeste õiguse tervise kaitsele) riivet; normide kohaldamise üksikasjadel on seejuures oluline mõju riive ulatusele. Seetõttu peaksid normid vastama põhiseaduse §-st 13 tulenevale õigusselguse põhimõttele.¹ Selleks, et regulatsioon vastaks võimalikult suurel määral õigusselguse põhimõttele ning oleks kõigi osapoolte poolt tõhusalt ellu viidav, peavad normid olema esiteks **võimalikult lihtsad ning selged**.

Teiseks on oluline, et normid oleks **realistlikult rakendatavad**, kuna ilmselge võimatus norme täita muudab selliste normide kehtestamise ebaotstarbekaks. Kolmandaks peab regulatsioon võimalikult suures ulatuses **arvestama ja tasakaalustama asjassepuutuvaid õigusi ja huve**, milleks on

¹ Õigusselguse põhimõte tähendab Riigikohtu praktika kohaselt, et „õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida“ (RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31). Lähemalt õigusselguse põhimõtte sisu kohta vt Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, 2012; § 13 p 5.2 (http://pohiseadus.ee/pg-13#a_1).

ühelt poolt individuaalsed õigused ja huvid, nt kinnisasjade omanike omandiõigus, igaihe õigus tervise kaitsele ja müraallika valdaja ettevõtlusvabadus, teiselt poolt aga ka erinevad avalikud huvid, nt seoses transpordisüsteemi toimimisega.

Analoogsetest kriteeriumidest peaks seadusandja lähtuma ka edaspidi lahenduste vahel valikuid tehes.

Käesolev analüüs koostati projekti „Eesti müranormide kaasajastamise kontseptsiooni väljatöötamine“ raames. Projekti rahastas Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK).



1. Müraregulatsiooni paiknemine

1.1. Regulatsiooni paiknemine erinevates seadustes

1.1.1. Kehtiv õigus

Kehtivas õiguses on müra normtasemetega seotud regulatsioon sätestatud kahes seaduses - rahvatervise seaduses (RTerS) ning välisõhu kaitse seaduses (VÕKS). Seejuures on täpsemaid müra normtasemeid sisaldav SoM määrus nr 42 antud vaid RTerS-le tuginedes, VÕKS-s sisalduv volitused müra normtasemete kehtestamiseks on hetkel kasutamata.

Rahvatervise seaduse eesmärk on vastavalt seaduse § 1 lõikele 1 inimese tervise kaitsmine, haiguste ennetamine ja tervise edendamine. Üheks inimese tervist mõjutavaks teguriks on seaduse kohaselt ka müra. Vastavalt RTerS § 4 lõikele 13 on üheks tervisekaitse põhinõudeks, et müratase ei tohi esile kutsuda tervisehäireid ja peab vastama puhke- ja olmetingimustele kehtestatud nõuetele.

Rahvatervise seadus kujutab endast olemuslikult „raamseadust“, milles on toodud vaid valdkonna põhimõisted, põhinõuded, erinevate osapoolte ülesannete loetelud, andmekogusid puudutavad üldsätted ning järelevalve ja vastutuse kord. Täpsemad, valdkonnaspetsiifilised reeglid on toodud sotsiaalministri määrustes². Üheks selliseks määruseks on SoM määrus nr 42, milles reguleeritakse müra normtasemeid nii siseruumides kui välisõhus (teatud aladel). Erandiks on vaid mineraalvett ja kosmeetikatooteid puudutavad detailsemad sätted (§-d 12¹ ja 12²).

RTerS üldpõhimõtted, samuti järelevalve ja vastutuse sätted on selle alusel antud määruste suhtes n-ö „üldosaks“. Sellest tulenevalt on järelevalveametnike volitused sõnastatud äärmiselt laialt - § 16 lõike 3 kohaselt on ametnikul õigus:

- o „kohustada avalik- ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid ning füüsilisi isikuid omandi valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel **piirama, peatama või lõpetama oma tegevust, mis kahjustab või võib kahjustada inimese tervist ning teha ettekirjutusi tervisekaitse õigusaktide rikkumiste kõrvaldamiseks** koos täitmise tähtaja kehtestamisega ning kontrollida nende täitmist.“

Välisõhu kaitse seaduse põhieesmärgina on seaduse § 1 lõikes 1 sõnastatud välisõhu kvaliteedi säilitamine piirkondades, kus see on hea, ja välisõhu kvaliteedi parandamine piirkondades, kus see ei vasta VÕKSis sätestatud nõuetele. Inimeste tervise kaitset ei ole seaduse eesmärgi sõnastuses selgelt välja toodud, samas on välisõhu kvaliteet oluline eelkõige just sellega kokku puutuvate isikute tervise seisukohalt (välisõhu kvaliteedi tagamisel on samas ka teisi eesmärgi – tundlike liikide ja elupaikade kaitse saasteainete ja müra eest, happevihmade vältimine jms). Üheks välisõhu kvaliteedi komponendiks on VÕKSi kohaselt ka välisõhus leviva müra tase. Täpsem regulatsioon välisõhus leviva müra tasemete osas on toodud seaduse 8. peatükis.

Võrreldes rahvatervise seadusega, on VÕKSi regulatsioon märksa üksikasjalikum, seda nii erinevate isikute kohustuste ja õiguste kui ka nt järelevalvepädevuse määratlemisel. Märkimisväärne osa regulatsioonist põhineb seejuures Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivil 2002/49/EÜ, mis on seotud keskkonnamüra hindamise ja kontrollimisega (nn EL keskkonnamüra direktiiv)³, kuivõrd

² Vastavate määruste kehtestamise aluseks on RTerS § 8 lg 2, mh on kehtestatud määrused [ultra- ja infraheli helirõhutasete, vibratsiooni](#) ja [mitteioniseeriva kiirguse](#) piirväärtuste kohta

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:07:32002L0049:ET:PDF>

VÕKSis on üle võetud direktiivist tulenevad nõuded (eelkõige strateegilist mürakaardistamist ning müra vähendamise tegevuskavasid puudutavad kohustused). Järelevalve teostamist (sh müra kaardistamist) puudutavad sätted on samas sõnastatud üldiselt, kohaldudes kõigile juhtudele, mil müra normtasemeid ületatakse.

EL keskkonnamüra direktiivi eesmärgiks on vältida, ennetada või vähendada keskkonnamüraga kokkupuutumisest tingitud kahjulikke mõjusid. Kahjulikud mõjud on seejuures direktiivi art 3 punkt b) kohaselt defineeritud negatiivsete mõjudena inimese tervisele. Direktiivi artikkel 2 määratleb täpsemalt direktiivi kohaldamisala – õigusakti kohaldatakse keskkonnamürale, mida direktiivi art 3 punktis a sisustatakse väljas (välisõhus) leviva mürana. Seega on direktiivi eesmärgiks küll inimtervise kaitse, ent seda kohaldatakse vaid välisõhus leviva müra suhtes.

Kokkuvõtvalt on kehtivas õiguses müra normtasemeid reguleeritud kahes siseriiklikus seaduses – välisõhu kaitse seaduses ja rahvatervise seaduses – ja nende alusel antud määrustes. Seejuures on mõlema seaduse (vähemalt üheks) sisuliseks eesmärgiks inimese tervise kaitse ning seaduste ruumilised kohaldamisalad kattuvad välisõhus leviva müra osas (mille mõiste ei ole samas ruumilisest aspektist üheselt ja selgelt määratletud). Seejuures kuuluvad seadused ja nende alusel antavad määrused üldiselt erinevate ministriumide haldusalasse. Müraalased õigusnormid on kohati sisuliselt kattuvad, kohati erinevad (nt müra normtasemete määratluse osas). Mõlema seaduse alusel on antud järelevalvepädevus Terviseametile, ent selle pädevuse ulatus nende seaduste nõuete täitmise kontrollimisel on seaduste omavahelise seose ebaselgusest tulenevalt samuti ebaselge.

Analüüsi koostajate hinnangul ei ole kehtiv müraalane regulatsioon seetõttu selge ei sisu ega järelevalvepädevuste osas, mis tekitab praktikas probleeme eelkõige keerukamates olukordades, kus on tekkinud vaidlus konkreetse normi rakendamise üle.

1.1.2. Alternatiivsed võimalused müra normtasemete reguleerimiseks erinevates seadustes

Alternatiivsed võimalused müraregulatsiooni kehtestamiseks on võimalik jagada järgmisteks põhimõttelisteks stsenaariumideks:

- 1) null-alternatiiv, ehk praeguse olukorra muutmata jätmine;
- 2) kogu regulatsiooni koondamine ühte õigusakti:
 - a) regulatsiooni koondamine VÕKSis;
 - b) regulatsiooni koondamine RTerSi;
 - c) regulatsiooni koondamine uude õigusakti;
- 3) normtasemete reguleerimine erinevates aktides, aga praegusest erineval viisil:
 - a) VÕKSis reguleerida vaid EL keskkonnamüra direktiiviga seonduvat;
 - b) Välisõhus leviva müra regulatsioon VÕKSis, siseruumide müra RTerSis.

1.1.3. Null-alternatiiv

Kehtiva õiguse muutmata jätmisel oleks müra regulatsioon esitatud kahes seaduses (RTerS ning VÕKS) ning nende alusel antud määrustes, kusjuures osaliselt regulatsioonid kattuksid.

Regulatsiooni ainsaks positiivseks küljeks oleks, et seda rakendavad asutused (eelkõige Terviseamet) oleksid regulatsiooniga harjunud ning suudaksid erinevates õigusaktides varasema praktika pinnalt hõlpsalt orienteeruda.

Samas ei ole normi adressaatidel (eelkõige müraallika valdajatel ja müraprobleemi tõttu kannatavatel isikutel) asjakohaste normide leidmine kuigi lihtne, kuna normide jaotusel puudub selge põhimõtteline alus. Regulatsioon ei ole ka selge, kuna teatud sätete kohaldamisala kattub (nt järelevalve osas) ning kohati on kasutatud vastuolulist sõnastust (nt normtasemete osas). Seetõttu võib esineda ka probleeme sätete rakendamisel praktikas. SoM määruses nr 42 on reguleeritud küsimusi, mis peaksid tegelikult olema reguleeritud seaduse tasandil (nt müra normtasemete ületamise tagajärjed), mistõttu tuleks ka null-alternatiivi puhul muuta selle määruse aluseks oleva RTerS sätteid. Selline spetsiifiline regulatsioon ei sobituks samas RTerS ülejäänud sätete vägagi abstraktse olemusega.

1.1.4. Regulatsiooni koondamine välisõhu kaitse seadusesse

Üheks võimalikuks lahenduseks oleks kogu müraga seotud regulatsiooni koondamine VÕKSi ning selle alusel antud määrustesse. Selle lahenduse eelduseks oleks mh SoM määruse nr 42 uuesti kehtestamine vastava VÕKSi volitusnormi alusel, kuna määruse aluseks olev volitusnorm tuleks RTerSist välja jätta.

Regulatsiooni koondamisel ühte õigusakti oleks oluliseks eeliseks, et see võimaldaks nii puudutatud isikutel kui ka ametiasutustel õigusnorme paremini üles leida. Kogu regulatsiooni sätestamine ühes õigusaktis (ja selle alusel antavas määruses või määrustes) võimaldab kõige lihtsamalt vältida ka sätete kattumist/dubleerimist ja võimalikke vastuolusid eri normide vahel ehk tagada regulatsiooni koherentsust. VÕKSi suhteliselt üksikasjaliku regulatsiooniga sobituksid täpsemad normid paremini kui nt RTerS regulatsiooniga. Samuti aitaks see põhjendada müranõuete kehtestamist keskkonnalubades.

Samas on kogu praeguse regulatsiooni koondamine VÕKSi oluliselt raskendatud, kuna SoM määrus nr 42 sisaldab ka siseruumides leviva müra regulatsiooni, VÕKSi ja selle alusel antavad määruste kohaldamisala on aga piiratud välisõhuga. Teoreetiliselt on võimalik täiendada VÕKSi selliselt, et müra osas kohaldataks seadust ka siseruumidele, ent selline oluline erisus ühe füüsikalise mõjuteguri osas ei oleks põhjendatud, kuna tooks kaasa seaduse senise, suhteliselt selge kohaldamisala segasemaks muutumise.

Samuti oleks kehtiva õigusnormide süsteemi valguses ebaloogiline kogu müraregulatsiooni RTerSist eemaldamine, kuna müraga sarnased inimtervist mõjutavad füüsikalised mõjutegurid (nt vibratsioon, ultraheli) on põhjalikult reguleeritud just RTerS-s ning selle alusel antud määrustes.

RTerS ja selle alusel antud määruste rakendamine kuulub tinglikult sotsiaalministeeriumi ning selle allasutuste (eelkõige Terviseameti) pädevusse, VÕKSiis sätestatud meetmete rakendamine omakorda aga keskkonnaministeeriumi ning selle allasutuste pädevusse. Kogu regulatsiooni VÕKSiis kehtestamisel tuleks seetõttu otsustada, kas jätta nii siseruumides kui välisõhus leviva müra osas järelevalve teostamine endiselt Terviseameti ülesandeks või teha müra normtasemete järgimise üle järelevalve teostamine (vähemalt välisõhu osas) ülesandeks Keskkonnainspektsioonile. Viimasel juhul oleks õiguslik olukord mõnevõrra selgem, kuna Keskkonnainspektsioon teostaks järelevalvet suurema hulga välisõhu kaitse seaduses sätestatud meetmete üle (vähem erandeid seaduse järelevalve sätete osas). Samas eeldaks see haldusorganite sisest tööülesannete ümberkorraldamist ning uute pädevuste tekitamist Keskkonnainspektsioonis, mis oleks seotud kuludega. Igal juhul tuleks aga vältida olukorda, kus müra normtasemete üle järelevalve teostamine oleks korruga kahe erineva haldusorgani – Terviseameti ning Keskkonnainspektsiooni – pädevuses, kuna see tooks kaasa pädevuste ebaotstarbeka dubleerimise ning põhjustaks segadust vastutava asutuse määratlemisel.

1.1.5. Regulatsiooni koondamine rahvatervise seadusesse

Teiseks võimaluseks, kuidas koondada normid ühte seadusesse, oleks sätestada kogu müraalane regulatsioon ainult RTerSis ja selle alusel antud määrustes. Sellisel juhul tuleks aga RTerSi olulisel määral täiendada, mh lisada sinna mitmed küsimused, mis on hetkel reguleeritud SoM määruises nr 42 (selle kohta lähemalt vt p 1.2.2.).

Lisaks suuremale õigusnormide koherentsusele vastab RTerS eesmärk võrreldes VÕKSi eesmärgiga selgemalt ja otsesemalt müranormide regulatsiooni eesmärgile, milleks on inimese tervise kaitse.

Samas on RTerS oma olemuselt raamseadus, milles ei sisaldu spetsiifilisi valdkondlikke regulatsioone (v.a kosmeetikatoodete ja mineraalvee osas). Seetõttu ei sobiks müraprobleemi täpsem ja detailsem reguleerimine selles seaduses hästi õigusakti praeguse ülesehituse ja olemusega. Samuti ei ole kogu välisõhus leviva müra normtasemete regulatsiooni kaotamine VÕKSist kooskõlas selle seaduse kavandatud eesmärgi ja reguleerimisalaga, kuna nende kohaselt peaks VÕKS tegelema kõigi välisõhu kvaliteeti mõjutavate (sh füüsikaliste) teguritega.

1.1.6. Regulatsiooni koondamine uude õigusakti

Veel üheks võimaluseks reguleerida kõik müra puudutavad küsimused ühes aktis on koondada vastavad sätted ühte ainult müra reguleerivasse õigusakti, ehk kehtestada uus nn müraseadus. Sellisel juhul tuleks kõik asjakohased määrused (eelkõige SoM määrus nr 42) uuesti kehtestada, kuna nende volitusnormid kuuluksid VÕKSist ja RTerSist kustutamisele.

Uue õigusakti loomisel oleks lisaks õigusnormide koherentsusele võimalik ette näha ka väga spetsiifilised ja selged regulatsioonid, sh järelevalve osas, mistõttu oleks paremini tagatud ühtne rakenduspraktika.

Uue õigusakti väljatöötamine aitaks vältida eelpool toodud probleeme, ent läheks vastuollu õiguspoliitilise eesmärgiga vältida õigusnormide erinevatesse aktidesse killustamist ning võimalusel õigusnorme kodifitseerida⁴. Seega oleks lahendus õigustatud vaid juhul, kui regulatsiooni sätestamine olemasolevates õigusaktides tooks igal juhul kaasa sätete olulise dubleerimise või paratamatud vastuolud.

Lahendus ei oleks õigusnormide süstemaatilise jaotuse seisukohast loogiline seetõttu, et teised analoogsed inimtervist kahjustavad füüsikalised häiringud (nt vibratsioon, ultraheli) jääksid endiselt reguleeritud RTerSis ja/või VÕKSis. Iga füüsikalise häiringu jaoks eraldiseisva seaduse loomine oleks jällegi vastuolus tunnustatud õiguspoliitiliste eesmärkidega.

1.1.7. VÕKSis vaid EL keskkonnamüra direktiiviga seonduva regulatsiooni sätestamine

Üheks võimalikuks normide jaotuse aluseks oleks jätta VÕKSi vaid EL keskkonnamüra direktiiviga seotud sätted ning jätta muu regulatsioon RTerSi ja selle alusel antud määrustes.

Sellise lahenduse puhul oleks normide jaotusel selge ja üheselt mõistetav alus, mis võimaldab lihtsalt ja selgelt määratleda, millised normid tuleks sätestada VÕKSis ja millised RTerSis, ning huvitatud

⁴ Selle kohta võib lähemalt lugeda Justiitsministeeriumi kodulehelt (<http://www.just.ee/41313>). Kodifitseerimist vajavate valdkondade hulgas on välja toodud ka keskkonnaõigus.

isikutel need kergesti üles leida. Senisest selgemini oleksid eristatud ka järelevalvet puudutavad normid.

Samas ei ole strateegiline müra kaardistamine ja müra vähendamise tegevuskavad ainsad välisõhu kaitse meetmed müravaldkonnas, mille reguleerimiseks VÕKS ja selle alusel antavad määrused olemuslikult sobiksid. Muude meetmete hulka kuuluvad ka nõuete sätestamine keskkonnalubades, konkreetsete müraallikate kaardistamine, akustiline planeerimine jms.

1.1.8. Välisõhus ja siseruumides leviva müra reguleerimine erinevates seadustes

Viimaseks võimalikuks lahenduseks oleks normid jaotada selliselt, et välisõhus leviva müra regulatsioon kehtestataks VÕKSis ja selle alusel antud määrustes ning siseruumides leviva müra regulatsioon RTerSis ning selle alusel antud määrustes.

Selline regulatsioon oleks kehtiva õigusega võrreldes eelistatum nii isikute kui haldusorganite jaoks õigusselguse ja regulatsiooni arusaadavuse seisukohalt, muuhulgas oleksid selgelt eristatavad ka järelevalvet puudutavad normid. Samuti oleks selle lahenduse korral kõige enam arvesse võetud RTerSi ja VÕKSi mõnevõrra erinevad reguleerimisalad ning eesmärgid.

Lahenduse kasuks otsustamisel tuleb aga vältida kaht võimalikku probleemi. Esmalt tuleb välisõhus leviva müra reguleerimisel ainult VÕKSis ja selle alusel antud määrustes otsustada, kes hakkab nõuete üle järelevalvet teostama. Õigusnormide süsteemi seisukohalt oleks loogilisem, kui seda teeks keskkonnajärelevalve asutusena Keskkonnainspeksioon, see aga tähendaks haldusorganite senise töökorralduse olulist muutmist. Teiseks on potentsiaalne oht, et müra normtasemed siseruumides ja välisõhus muutuvad põhjendamatult erinevateks, mis võib praktilisi probleeme kaasa tuua juhul, kui välisõhus lubatud normtasemed on nii ranged, et raskendavad oluliselt siseruumides lubatud normtasemete järgimist.

1.1.9. Võimalustega seotud kaalutluste kokkuvõte

1) o-alternatiiv – praeguse olukorra muutmata jätmine	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none">Regulatsiooni kohaldavatele asutustele oleksid normid harjumuspärased (lihtsalt leitavad)	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none">Normide jaotusel ei ole selget aluspõhimõtet, mis võimaldaks normi adressaatidel konkreetses olukorras kohalduvaid norme lihtsalt otsidaMõnede VÕKS ja RTerS ning nende alusel antud määruste sätete sisu osaliselt kattuks (nt järelevalvesätteid), teiste normide osas on kasutatud vastuolulist sõnastust (nt müratasemete definitsioonid), seetõttu ei ole regulatsioon selge ning rakendamisel võib esineda probleemeOsa SoM määruses nr 42 esitatud regulatsioonist tuleks tõsta seadusesse – spetsiifiline regulatsioon aga ei sobiks hästi

	kokku RTerS olemusega
2) Regulatsiooni koondamine ühte õigusakti	
a) Regulatsiooni koondamine VÕKSi	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Kogu regulatsioon oleks koondatud ühte õigusakti, mistõttu normid oleksid lihtsamini leitavad ning koherentsemad. VÕKS regulatsioon on üldiselt detailssem kui RTerS regulatsioon, seega sobiksid täpsemad sätted nt järelevalve osas VÕKSi normide süsteemi paremini. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> VÕKS regulatsiooni ei kohaldata siseruumidele, mistõttu tuleks kas laiendada VÕKSi kohaldamisala või jätta siseruumides leviv müra tulevikus reguleerimata. Müraga sarnased inimtervist mõjutavad füüsilised mõjutegurid (nt vibratsioon, ultraheli) on reguleeritud RTeRSis, seega oleks müra regulatsiooni kustutamine sellest seadusest ebaloogiline. Juhul, kui anda järelevalvepädevus Keskkonnainspeksioonile: täiendavad kulud seoses asutuste töö reorganiseerimisega ning sisulise pädevuse tekitamisega Keskkonnainspeksioonis.
b) Regulatsiooni koondamine RTerSi	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Kogu regulatsioon oleks koondatud ühte õigusakti, mistõttu oleks lihtsam vältida normide kattuvust ja erinevusi/vastuolusi normide vahel. Müra normtasemete eesmärk seonduv paremini seaduse eesmärgiga (inimese tervise kaitse). 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> RTerS on „raamseaduseks“, mis ei sisalda detaileid valdkondlikke regulatsioone. Kogu müra normtasemete regulatsiooni kaotamine VÕKSist olukorras, ei oleks kooskõlas seaduse eesmärgi ega reguleerimisalaga.
c) Regulatsiooni koondamine uude õigusakti	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Kogu regulatsioon oleks koondatud ühte õigusakti, mistõttu oleks lihtsam vältida normide kattuvust ja erinevusi/vastuolusi normide vahel. Võimalik kehtestada selge ja detailne regulatsioon, mh ka järelevalve osas, mis tagaks ühtse rakenduspraktika. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Juhul, kui leidub mõni muu realistlik alternatiiv, pole uue õigusakti koostamine õigustatud. Müra reguleerimine eraldi seaduses oleks ebaloogiline olukorras, kus teised analoogsed häiringud (nt vibratsioon, ultraheli) on endiselt reguleeritud RTeRSis ja VÕKSis.
3) Normtasemete reguleerimine mitmes õigusaktis	
a) VÕKSis reguleerida vaid EL keskkonnamüra direktiiviga seonduvat	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Üheselt mõistetav jaotuse alus, võimaldab 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Strateegiline müra kaardistamine ja müra

<p>lihtsalt ja selgelt määratleda, millised normid tuleks sätestada VÕKSis ja millised RTerSis.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normide jagunemine õigusaktide vahel selge kõigi osapoolte (nii rakendajate kui adreessaadiks olevate muude isikute vahel). • Järelevalvet puudutavad normid selgelt eristatud. 	<p>vähendamise tegevuskavad pole ainsad välisõhu kaitse meetmed müravaldkonnas.</p>
<p>b) Välisõhus leviva müra regulatsioon VÕKSis, siseruumide müra RTerSis</p>	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Üheselt mõistetav jaotuse alus, võimaldab lihtsalt ja selgelt määratleda, millised normid tuleks sätestada VÕKSis ja millised RTerSis. • Normide jagunemine õigusaktide vahel selge kõigi osapoolte (nii rakendajate kui adreessaadiks olevate muude isikute vahel). • Regulatsioon arvestaks kõige enam erinevate seaduste eesmärkide ja reguleerimisala erinevust. • Järelevalvet puudutavad normid selgelt eristatud. 	<p><i>Miinusused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Teoreetiliselt võimalik, et regulatsioon välis- ja sisekeskkonnas oleva müra osas muutub põhjendamatult erinevaks. • RTerS ja selle rakendamine kuulub tinglikult SoM „haldusalasse“, samas kui VÕKS rakendamine kuulub KKM haldusalasse. Muudatus võib seetõttu tuua kaasa muudatusi haldusorganite töökorralduses.

1.1.10. Kokkuvõte ja järeldused

Erinevatest lahendustest õigusnormide asukoha valikul on selgelt halvim praeguse olukorra jätkumine, kus normid ei taga üksikisikutele piisaval määral õigusselgust.

Normide koondamine ühte seadusesse ning selle alusel antavatesse määrustesse võimaldaks kõige lihtsamalt tagada normide koherentsuse, ent kogu asjakohase regulatsiooni sätestamine vaid VÕKSis või RTerSis, ei oleks teiste õigusnormide süstematiseerimise seisukohalt loogiliseks lahenduseks. Uue õigusakti loomine oleks aga vastuolus õiguspoliitiliste eesmärkidega, mistõttu tasuks selle kasuks otsustada vaid juhul, kui puuduvad muud realistlikud alternatiivid.

Võimalik on veel jaotada regulatsioon mitme seaduse ja nende rakendusaktide vahel, tehes seda kehtivast õigusest erineval moel. Võimalikke selgeid lähtekohti oleks kaks – kas lähtuda sellest, mil määral on regulatsioon seotud EL keskkonnamüra direktiiviga, või jaotada normid vastavalt nende füüsilisele kohaldamisalale (siseruumid vs välisõhk). Viimane jaotus vastaks kõige paremini kahe seaduse eesmärkidele ning reguleerimisaladele, samuti aitaks see lahendada kehtivas õiguses esinevaid probleeme õigusselguse ja koherentsusega.

Seetõttu leiavad analüüsi koostajad, et õigusselguse ja rakendatavuse seisukohalt parimaks lahenduseks oleks välisõhus leviva müra reguleerimine VÕKSis (ning selle rakendusaktides) ning siseruumides leviva müra reguleerimine RTerSis (ja selle rakendusaktides).

1.2. Normide reguleerimine seaduse või määruse tasandil

1.2.1. Üldised nõuded normide reguleerimiseks õigusaktides

Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (normitehnika eeskiri)⁵ § 12 sätestab, et volituskohus ei tohi sisaldada volitust reguleerida valdkonda, mida Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt saab reguleerida üksnes seadusega. Samas paragrahvis on esitatud ka näidisloetelu küsimustest, mida ei tohiks sätestada määruses. Nende küsimuste hulgast on SoM määruse nr 42 kontekstis kõige olulisemad järgmised:

- põhiõiguste ja -vabaduste piirangute alused ja tingimused;
- rahanduse, riigieelarve, riigi välis- ja siselaenu ning varaliste kohustuste alused, samuti riiklik maks, aktsiis, lõiv, koormis, rahatrahv, rahaline karistus, sunniraha, maksuintress, viivis ja sundkindlustuse makse;
- kohtukorraldus, vastutus, karistused ning kohtuvälise menetluse ja kohtumenetluse kord; riiklike kohustuste panemine kohalikule omavalitsusele.

Seda, milliseid norme võib kehtestada seaduse ning milliseid määruse tasandil, on korduvalt analüüsinud ka Riigikohus. Kohtuasjas nr 3-4-1-10-02 tehtud otsuses leidis Riigikohus mh: „Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule.“⁶ Riigikohus lisas samas otsuse punktis: „Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.“

Seega vähemalt isikute põhiõiguste osas on määruses võimalik vaid täpsustada põhiõiguste ja vabaduste piiranguid, mitte aga seada iseseisvaid kohustusi või õiguste piiranguid.

1.2.2. Mõra normtasemetel määruse regulatsioon

Eeltoodud põhimõttest lähtuvalt peaksid mõned hetkel SoM määruses nr 42 sätestatud normid olema kehtestatud seaduse tasandil. Sellisteks normideks on:

Kohustused - § 1 lg 2-4:

(2) Müratekitavate seadmete paigaldamisel ja haldamisel ei või müratase ületada normtasemeid käesolevas määruses käsitletud hoonetes ja välisterritooriumil.

(3) Määruse nõuetega tuleb arvestada ka müratekitavate seadmete paigaldamisel tööstushoonetesse ning nende välisterritooriumile, samuti meelelahutusürituste ja ehitustööde korraldamisel.

(4) Määruse nõudeid tuleb täita linnade ja asulate planeerimisel ning ehitusprojektide koostamisel, samuti müratekitavate ettevõtete paigutamisel elamutesse ja muudesse hoonetesse.

Nende sätete näol on tegemist iseseisvaid isikute õigusi ja kohustusi loovate sätetega, mis tuleks vastavalt normitehnika eeskirjale sätestada seaduse tasandil, mitte õiguste ja kohustuste täpsustustega, mida võib reguleerida määruses.

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>.

⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 24. detsembri 2002. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-10-02, p 24, <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222464624>.

Mõisted - § 2 p 2, 15-20 ning 22-24:

2) müra – inimest häiriv või tema tervist ja heaolu kahjustav heli;

15) mürasündmus – müra, mille kestus on väiksem kui 5 minutit;

16) müra normtase – mürataseme normitud arvsuurus, mida kasutatakse erineva müraolukorra hindamisel;

17) müra taotlustase – normtase uutel planeeritavatel ja rekonstrueeritavatel aladel ning ehitistes, samuti olemasoleva müraolukorra parandamisel;

18) müra piirtase – suurim lubatud normtase olemasolevatel aladel ja ehitistes;

19) müra kriitiline tase – normtase kriitilise müraolukorra hindamisel olemasolevatel aladel;

20) olmemüra – inimeste tegevusest põhjustatud müra hoonetes;

22) välisterritoorium – maa-ala hoone vahetus läheduses, mida kasutatakse puhkuseks;

23) müratundlikud hooned – elamud, hoolekandeesutused, tervishoiu-, laste- ja õppeasutused ning muud hooned, millele käesolevas määruses kehtestatakse müra suhtes kõrgendatud nõudeid;

24) segaala – väljakujunenud hoonestusega ala, kus elamute ja ühiskasutusega hoonete vahetus läheduses on müratekitavaid kaubandus-, teenindus- ja tootmisettevõtteid.

Tegemist on mõistetega, mida kasutatakse ka seaduse tasandil sätestatud (või sinna kuuluvates) normides. Seetõttu on seaduse rakendamiseks vajalik ka kehtestada vastavate mõistete definitsioonid seaduse tasandil. Seejuures on erinevates õigustloovates aktides samas tähenduses kasutatavate mõistete puhul parimaks lahenduseks defineerida mõisted ühes õigusaktis ning teises õigusaktis vastavale definitsioonile viidata.

Müra normtasemete kategooriad - § 3:

Hoonestatud või hoonestamata alad jaotatakse üldplaneeringu alusel:

I kategooria looduslikud puhkealad ja rahvuspargid, puhke- ja tervishoiuasutuste puhkealad;

II kategooria laste- ja õppeasutused, tervishoiu- ja hoolekandeesutused, elamualad, puhkealad ja pargid linnades ning asulates;

III kategooria segaala (elamud ja ühiskasutusega hooned, kaubandus-, teenindus- ja tootmisettevõtted);

IV kategooria tööstusala.

Seaduse tasandil tuleks kindlasti selgelt määratleda KOVide kohustused seoses alade kategooriatesse jagamisega (nt kohustus määratleda üldplaneeringuga alade müratundlikkuse kategooriad (tegema nn akustilist planeerimist)). Vajadusel võib täpsema kategooriate määramise menetluskorra esitada määruse tasandil.

Kategooriate liikide loetelu ja lähema kirjelduse võib sätestada alternatiivselt kas seaduses või määruses. Kuna alade kategooriad on pikema perioodi vältel püsinud muutumatutena, võiks loetelu võimalikest kategooriatest olla kehtestatud seaduse tasandil. Kuna kategooriate täpsem kirjeldus on tehnilisemat laadi küsimus, võib see olla sätestatud ka määruse tasandil.

Müra normtasemete liigitus - § 4:

(1) *Taotlustase – käesoleva määruse tähenduses müra tase, mis üldjuhul ei põhjusta häirivust ja iseloomustab häid akustilisi tingimusi. Kasutatakse uutes planeeringutes (ehitusprojektides) ja olemasoleva müraolukorra parandamisel. Uutel planeeritavatel aladel ja ehitistes peab müratase jääma taotlustaseme piiridesse. Kui taotlustasemel on soovituslik iseloom, antakse taotlustaseme arvsuuruse juurde sellekohane märkus.*

(2) *Piirtase – käesoleva määruse tähenduses müra tase, mille ületamine võib põhjustada häirivust ja mis üldjuhul iseloomustab rahuldavaid (vastuvõetavaid) akustilisi tingimusi. Kasutatakse olemasoleva olukorra hindamisel ja uute hoonete projekteerimisel olemasolevatel hoonestatud aladel. Olemasolevatel aladel ja ehitistes ei tohi müra ületada piirtaset. Kui piirtase on ületatud, tuleb rakendada meetmeid müra vähendamiseks.*

(3) *Kriitiline tase – käesoleva määruse tähenduses müra tase väliterritooriumil, mis põhjustab tugevat häirivust ja iseloomustab ebarahuldavat mürasituatsiooni. Kriitilised tasemed kehtestatakse liiklusmürale ja tööstusmürale. Kasutatakse olemasoleva olukorra hindamisel välismüraallikate vahetus läheduses. Uute müratundlike hoonete ehitamine kriitilise tasemega aladele on üldjuhul keelatud.*

(4) *Madalsagedusliku müra häirivustase – käesoleva määruse tähenduses madalsagedusliku müra helirõhutase 1/3 oktaavribade kesksagedustel, mille ületamine võib põhjustada häirivust. Kasutatakse küttesüsteemidest, meelelahutuspaikade muusikast või muudest madalsageduslikest müraallikatest põhjustatud müra hindamisel eluruumides või nendega võrdsustatud ruumides vastavalt lisas 1 toodud soovitusele.*

Osa sätete sisust kujutab endast vastava mõiste definitsiooni, osa määratleb isikute õiguseid ja kohustusi (nt „olemasolevatel aladel ja ehitistes ei tohi müra ületada piirtaset“). Mõlemad on asjakohane sätestada seaduse tasandil, eraldades seejuures definitsioonid isikute õigusi ja kohustusi määratlevatest sätetest.

Normide kohaldamine kumulatiivse mürahäiringu olukorras – seaduse tasandil väärriks sätestamist ka reegel, mille kohaselt ei tohi müra normtasemeid ületada ka juhul, kui müra pärineb erinevatest allikatest.

Seega võiks normitehnika eeskirjale vastavas müra normtasemete määruuses olla reguleeritud kaks küsimust, milleks on:

- müra normtasemete arvuline väärtus;
- müra mõõtmise meetodid.

1.2.3. Ühe määruse kehtestamine kahe volitusnormi alusel

Lisaks sellele, millised küsimused saavad olla reguleeritud määruse tasemel, on asjakohane ka küsimus, kas erinevates seadustes sätestatud volitusnormide alusel on võimalik välja anda üks määrus. Vastus sõltub eelkõige sellest, kas ja kuidas jagada seaduse tasandil sätestatud norme.

Kui jätta regulatsioon põhimõtteliselt muutmata, on ühe müramääruse väljaandmine kahe volitusnormi alusel põhimõtteliselt võimalik.

Samas on VÕKSi § 129 lõikes 1 sätestatud volitusnormis võrreldes RTerS § 8 lg 2 punktiga 17 erinevalt sätestatud määruse kohaldamisala. Nimelt näeb VÕKS § 129 lg 1 ette välisõhus leviva müra normtasemete kehtestamise, RTerS § 8 lg 2 p 17 seevastu normtasemete kehtestamise elu- ja puhkealal, elamutes ja ühiskasutusega hoonetes, paikse saasteallika sanitaarkaitsealal, õpperuumides

ja muudes kohtades, kus inimene viib pikemat aega). Volitusnormide erineva sõnastuse tõttu tuleks muuta määruse pealkirja ning vajadusel ka määruses kasutatavat terminoloogiat.

Kui valida regulatsiooni muutmiseks eelpool kõige eelistatavamaks tunnistatud lahendus (välisõhus leviva müra normtasemed VÕKSis, siseruumide normtasemed RTerS-s), on mõistlik kehtestada kaks erinevat müramäärust – üks välisõhus leviva müra ja teine siseruumides leviva müra suhtes. See võimaldaks vastavad normid nende adressaatidel ja rakendajatel hõlpsamini üles leida ning vältida võimalikke segadusi määruste kohaldamisel. Määruste sisu seejuures üldjoontes ei kattuks (mõningane kattuvus võib tekkida müra mõõtmise üldiste põhimõtete ning müraolukorra iseloomustamiseks kasutatavate indikaatorite (nt $L_{pA,eq,T}$) osas).

2. Müra normtasemete regulatsioon

Kehtiva regulatsiooni pinnalt ilmneb, et normtasemete – piirtaseme, taotlustaseme ja kriitilise taseme – omavahelised seosed ning nende kohaldamise tingimused on ebaselged.

Probleemi lahendamiseks on vajalik kaaluda, kas ja millisel viisil erinevaid normtasemeid kehtestada. Muuhulgas tuleks kaaluda, kas on võimalik mõnest normtaseme liigist üldse loobuda, et regulatsiooni lihtsamaks muuta.

Eeldusel, et vähemalt üks normtase peaks alles jääma ning sellena on kõige laiemalt kasutatava kohustusliku normtasemenähtena käsitletav eelkõige piirtase, on alljärgnevalt analüüsitud erinevaid võimalusi kriitilise taseme ja taotlustaseme regulatsiooni muutmiseks. Kuna kriitilisest tasemest või taotlustasemest loobumine või nendega seotud õiguslike tagajärgede muutmine ei ole üksteisest otseselt sõltuvuses, on neid käsitletud eraldi punktides.

Lisaks on käsitletud muid võimalusi müra normeerimiseks – seda siiski üksnes niivõrd, kui võrd analüüsi õiguslik iseloom on lubanud.

Lõpuks on käsitletud ka müra normtaseme (eelkõige piirtaseme) ületamise õiguslikke tagajärgi, kuna kehtivad õigusnormid on tekitanud ka selles osas küsimusi, samuti on selle küsimuse lahendamine oluline üldisemalt edasise müra normtasemete regulatsiooni terviklahenduse seisukohalt.

2.1. Kriitiline tase

2.1.1. Kehtivast õigusest tulenevad probleemid

Kehtiva regulatsiooni puudusena võib välja tuua, et kehtivad normid ei ole selged ning normtasemed (piirtase, taotlustase, kriitiline tase) ei ole omavahel selgelt seotud. VÕKS § 126 kohaselt on kriitiline tase müratase, mille ületamine tekitab ebarahuldava mürasituatsiooni ja põhjustab inimese tugeva häirituse ning mille juures tuleb rakendada abinõusid inimese tervise kaitseks. SoM määruse nr 42 § 4 lõike 3 kohaselt on tegemist müra tasemega välisterritooriumil, mis põhjustab tugevat häiritust ja iseloomustab ebarahuldavat mürasituatsiooni. Kriitilised tasemed kehtestatakse selle sätte kohaselt liiklusmürale ja tööstusmürale ning neid kasutatakse olemasoleva olukorra hindamisel välismüraallikate vahetus läheduses, kusjuures uute müratundlike hoonete ehitamine kriitilise tasemega aladele on üldjuhul keelatud. Seega on kriitilise taseme puhul VÕKS-s ja SoM määruses nr 42 esitatud määratlustes ühine küll see, et kriitilise taseme ületamine tekitab ebarahuldava mürasituatsiooni, ent sellega seotud õiguslikud tagajärjed üheselt ei kattu. Samuti ei ole mõiste „ebarahuldav müraolukord“ kohane, kuna müra vähendavaid meetmeid tuleb rakendada juba piirtaseme ületamisel – seega on ka piirtaseme ületamise puhul juba tegemist ebarahuldava müraolukorraga.

Lisaks sellele on otseselt probleemne SoM määruse nr 42 normide sõnastus. Esiteks kasutatakse kriitilise taseme definitsioonis mõistet „välisterritoorium“, mille kasutamine on kogu müraalases regulatsioonis ebaühtlane ja ei ole alati õigustatud (vt selles osas lähemalt käesoleva analüüsi p 3.3.1.). Teiseks kohaldatakse kriitilist taset selle definitsiooni kohaselt **olemasoleva** olukorra hindamiseks ning ka normtasemenähtena on kriitiline tase kehtestatud üksnes **olemasolevate alade** jaoks (SoM määruse nr 42 § 5 lg 7). Juhul, kui plaanitakse uusi müratundlike hooned, võib aga öelda, et tegemist on uute planeeritavate aladega – vähemalt on just selline lähenemine kasutusel piirtaseme ja taotlustaseme puhul (samas ei ole kehtivate normide pinnalt lõpuni selge, kas uute hoonete

planeerimine saab toimuda ka olemasolevatel aladel, ning kuidas sel juhul olemasolevaid ja uusi planeeritavaid alasid üldse eristada).

Selged ei ole ka SoM määrusest nr 42 tulenevad õiguslikud tagajärjed. SoM määruse nr 42 § 4 lõikes 3 sätestatud keeld müratundlike hoonete rajamiseks kriitilise taseme ületamisel on ebamäärane, kuna selle kohaselt on müratundlike hoonete rajamine kriitilist taset ületavatele aladele **üldjuhul** keelatud – seega ei ole selge, kas keeld on absoluutne või on leevendusmeetmete rakendamisel (nt müratundliku hoone rajamisel krundi vähem mürarikkasse osasse, mürakaitseekraanide paigaldamine vmt) võimalik ka uusi müratundlikke hooneid rajada.

Olulisem on probleem, et kehtivas regulatsioonis ettenähtud kaitsemeetmed (müratundlike hoonete rajamise keeld) seisnevad pigem tundliku tegevuse keelus kui müra tekitava tegevuse piiramises. Pikas perspektiivis ei ole see jätkusuutlik lahendus, kuna ei lahenda müraprobleemi ennast.

2.1.2. Võimalikud lahendused

Alljärgnevalt on täpsemalt käsitletud järgmisi võimalusi:

- 1) null-alternatiiv ehk olemasoleva regulatsiooniga jätkamine – kriitilise taseme ületamise korral on uute müratundlike hoonete rajamine piirkonda keelatud (SoM määruse nr 42 § 4 lg 3);
- 2) kriitilise taseme instituudist loobumine;
- 3) kriitilise taseme ületamise sidumine kehtivast õigusest erinevate õiguslike tagajärgedega (vaadeldud on eelkõige võimalusi seada müratekitajale täiendavaid kohustusi või keelde);
- 4) kriitilise taseme mõistest loobumine, ent samade õiguslike tagajärgede sidumine piirtaseme erineval määral ületamisega;
- 5) ühe kriitilise taseme kehtestamine kõigile müratekitajatele.

Neljas lahendus oleks seejuures rakendatav ka koos kolmanda lahendusega – teistsuguste õiguslike tagajärgede kehtestamist tuleks kaaluda ka juhul, kui kriitiline tase ise saaks määratletud teisiti kui kehtivates õigusnormides.

2.1.3. Null-alternatiiv

Null-alternatiivi korral jääks kehtiv regulatsioon samaks ning kehtima jääks keeld rajada müratundlikke hooneid piirkonda, kus kriitiline tase on ületatud.

Kehtiva regulatsiooni eeliseks on võimalus reguleerida tegevusi ning hoida ära müra tekkitav kahju olukorras, kus piirtaset on juba oluliselt ületatud (sh võib kriitilise taseme ületamine juhtuda kumulatiivse mürareostuse tõttu, isegi kui kõigi piirkonna müratekitajate müra jääb üksikult võttes piirtaseme piiresse). Kui kriitiline tase ära kaotada, oleks võimatu reageerida piirtaseme ulatuslikule ületamisele muul viisil kui müratekitaja tegevuskava või tema tegevuse muu piiramise või lõpetamise kaudu. Seega annab kriitilise tasemega seotud keeld lisameetme müraprobleemiga tegelemiseks ja mürakahjustuste ärahoidmiseks ning täidaks seega eesmärgi vähendada müra tulenevat ohtu ja kahju inimestevahelisele.

Vastav regulatsioon (millised õiguslikud tagajärjed müra normtaseme ületamisele järgnevad) peaks seejuures tulenema mitte müra normtasemeid kehtestavast määrusest, vaid seadusest (VÕKS), kuna vastava määruse andmise volitusnorm annab volituse vaid normtasemete, mitte nende ületamisega kaasnevate tagajärgede, keeldude ja kohustuste kehtestamiseks (vt selles osas ka p 1.2).

Kehtivate õigusnormide ebaselguse ja vastuolude kõrvaldamiseks oleks vajalik ka null-alternatiivi rakendamise puhul selgituste või juhiste koostamine, samuti tuleks normide sõnastust parandada ja mitmetimõistetavaid sätteid täpsustada (sh müratundlike hoonete rajamise keelu kohaldamise tingimusi). Igal juhul ei õnnestuks null-alternatiivi puhul olemasolevat olukorda lihtsustada (jätkuvalt jääksid kehtima erinevad kriitilised tasemed erinevat laadi müraallikate puhul).

Oluliseks puuduseks on lahenduse keskendumine mitte müraprobleemi lahendamisele, vaid müratundliku tegevuse keelamisele.

2.1.4. Kriitilisest tasemest loobumine

Müra normtasemete süsteemi lihtsustamiseks on üks võimalus kriitiline tase normtasemena üldse regulatsioonist välja jätta ning sätestada vaid üks müra normtase – piirtase (või piirtase ja taotlustase). See võimaldaks süsteemi kindlasti selgemaks muuta.

Alternatiivi puuduseks on see, et kriitilise taseme väljajätmisel kehtivast regulatsioonist puuduks ka võimalus reageerida olukorrale, mil tavaline piirtase oleks oluliselt ületatud nt kumulatiivse mürareostuse tõttu. Kuna normide eesmärgiks peab olema inimestevise kaitse ja õhukvaliteedi parandamine (tulenevalt VÕKS ja RTerS eesmärkidest), oleks mõistlik luua võimalus sellisele ebarahuldavale mürasituatsioonile reageerimiseks ka juhul, kui kriitiline tase praegusel kujul eraldi normtasemena ei kehtiks.

2.1.5. Kriitilise taseme sidumine praegusest erinevate õiguslike tagajärgedega

See lahendus oleks suunatud müraprobleemi lahendamisele – kriitilise taseme ületamine oleks seotud täiendava kohustuse või keeluga (täiendavate meetmete rakendamise kohustus, müra tekitava tegevuse peatamine, tegevusloa kehtetuks tunnistamine vmt). Selle võimaluse realiseeritavuse hindamiseks on vajalik esmalt analüüsida, millist laadi täiendavaid kohustusi või keelde oleks võimalik kriitilise taseme ületamisega siduda.

Käesolevas punktis käsitletakse üksnes olukordi, mil kriitilise taseme ületamine on tuvastatav ühe müratekitaja tegevuse tulemusena. Kumulatiivset kriitilise taseme ületamist käsitlevad analüüsi punktid 2.1.7. ja 4.2.2.

Esmalt on vajalik sedastada, et müranormi rikkumise haldusõiguslike tagajärgede eesmärgiks ei saa olla rikkumise eest karistamine. Seda eesmärki peavad täitma väärteomenetluse või kriminaalmenetluse korras määratavad karistused (eeldades ka vastava väärteo- või kuriteokoosseisu olemasolu). Haldusmenetluse kaudu rakendatavad meetmed peaksid seevastu olema suunatud mürast tekkiva ohu ärahoidmisele ja riskide vähendamisele, kusjuures mõnikord võib riski ärahoidmiseks olla vajalik tegevusloa muuta või kehtetuks tunnistada.

Kehtivas õiguses on tegevuse mõju või tagajärgedega seonduvalt **keskkonnalubade muutmise** aluseks üldjuhul tingimus, et loastatud tegevuse elluviimine on põhjustanud kahjulikke tagajärgi, mida loa andmisel ei saanud ette näha.⁷

Keskkonnanõu kehtetuks tunnistamise aluseks on samuti loa elluviimisest põhjustatud oht, mida loa muutmiseks ei ole võimalik vältida.⁸ Teine antud küsimuses asjakohane lubade kehtetuks

⁷ Nt VÕKS § 85 lg 1 p 2, MaaPS § 42 lg 1 p 3, SVKS § 24 p 2; sama põhimõtte näeb ette ka jõustumata KeÜS § 59 lg 1 p 2, ehkki ei seo muutmist mitte üksnes juba saabunud kahjulike tagajärgedega, vaid ka keskkonnaohuga

⁸ Nt VÕKS § 86 lg 1 p 7, MaaPS § 43 lg 1 p 3, SVKS § 26 lg 1 p 5; samuti jõustumata KeÜS § 62 lg 2 p 1

tunnistamise alus kehtivas õiguses on tingimus, et loa omanik/valdaja ei ole loas sätestatud nõudeid täitnud ning teda on selle eest karistatud.⁹

Eeltoodust ilmneb, et kehtivas õiguses ei ole tegevusloa muutmise või kehtetuks tunnistamise aluseks üldjuhul mitte lihtsalt õigusnormi rikkumine (nt piirmäära või normtaseme ületamine), vaid mingi saabunud kahjulik tagajärg või nõude korduv rikkumine (kusjuures rikkumise eest peab olema määratud ka karistus). See näitab, et loa muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks peavad kehtivate normide kohaselt olema olulised põhjused, milleks müra normtaseme ületamine ei pruugi iseseisvalt, st ilma tõendatud tagajärje või väärteomenetluses tõendatud rikkumiseta alati kvalifitseeruda.

Teistsugune loogika ilmneb veel jõustumata KeÜS sätetest, mille kohaselt on loa muutmise aluseks mitte üksnes tagajärgede, vaid juba **keskkonnaohu** teke (ning kui luba muutmata ei ole võimalik ohtu ära hoida, on võimalik luba KeÜS § 62 lg 2 p 1 kohaselt ka kehtetuks tunnistada). Keskkonnaohu teke on KeÜS § 5 kohaselt olulise keskkonnanahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Olulise keskkonnanahäiringu teket aga eeldatakse KeÜS § 3 lõike 2 p 1 kohaselt muuhulgas juhul, mil on ületatud keskkonna kvaliteedi piirväärtust. Seega on KeÜS jõustumise järel¹⁰ selle sätete kohaselt võimalik luba muuta või kehtetuks tunnistada ka müra normtaseme ületamise korral (kui see tekitab keskkonnaohu).

Ohu mõiste sisustamine on oluline ka ehitise kasutusloa kehtetuks tunnistamise otsustamisel. EhS § 38 lõike 1 p 1 kohaselt on kasutusloa väljastajal võimalik tunnistada kasutusloa kehtetuks, kui ehitise ohtlik inimese tervisele või varale või keskkonnale.

Seega on oluline kindlaks teha, kas müra tekitamisel on oluliseks keskkonnanahäiringuks juba piirtaseme ületamine, või kõrgema normtaseme, nt kriitilise taseme ületamine. Keskkonnaministri 4. märtsi 2011. a määruse nr 16 „Välisõhus leviva müra piiramise eesmärgil planeeringu koostamisele esitatavad nõuded“ (KKM määrus nr 16)¹¹ § 2 kohaselt loetakse oluliseks mürahäiringuks seda, kui elu- ja puhkealadele, elamuteni ning ühiskasutusega hooneteni ulatuv müratase ületab SoM määrusega nr 42 või VÕKS § 129 lõike 2 alusel kehtestatud õigusaktis sätestatud piiraset. Tuleb siiski arvestada, et KKM määruse nr 16 kehtestamisel ei pruugitud olulise häiringu mõiste sisustamisel arvestada KeÜS mõistesüsteemiga ning keskkonnaohu mõistega seotud tagajärgedega. Määruse seletuskirjast¹² nähtuvalt on olulise mürahäiringu mõiste sisustamisel lähtutud Maailma Terviseorganisatsiooni hinnangutest, mille kohaselt on vastuvõetav müra maksimaalselt 55 dB (päeva-öö keskmine helirõhutase). Analüüsi koostajate hinnangul ilmneb Maailma Terviseorganisatsiooni 1999. a soovitus¹³ tõepoolest, et Eestis hetkel kehtivad piirtasemed on sellised, mis võivad näiteks elamupiirkonnas tekitada juba tõsiseid häiringuid (*serious annoyance*).

⁹ Selline tingimus kajastub, küll variatsioonidega, nt VÕKS § 86 lg 1 p 6, MaaPS § 43 lg 1 p 2, SVKS § 26 lg 1 p 4, KeÜS § 62 lg 2 p 2; erinevates seadustes on seejuures erinevalt sätestatud see, kas rikkumine peab olema korduv ning kas kehtetuks tunnistamisel on loa andjal kaalutlusruum või ei ole kaalutlusruumi jätud.

¹⁰ Analüüsi koostajatele teadaolevalt on KeÜS plaanis jõustada 2013. a esimesel poolaastal, ent kuna KeÜS rakendamise seaduse eelnõu ei ole veel menetlusse jõudnud, ei saa seda kindlalt siiski prognoosida. Samuti ei hakka KeÜS koheselt jõustuma nende eriseaduste loamenetlust ning lubade muutmist ja kehtetuks tunnistamist puudutavate sätete osas, mida ei ole veel keskkonnaseadustiku eriosa seadustena kehtestatud (nende hulka kuuluvad mh välisõhu kaitse seadus ja maapõueseadus).

¹¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/109032011022>

¹² Kättesaadav Eelnõude Infosüsteemis, <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/129ff03a-4cd7-4e5a-b2fc-2f31e6d71454>

¹³ <http://whqlibdoc.who.int/hq/1999/a68672.pdf>

Analüüsi koostajate hinnangul tuleks seetõttu olulise keskkonnanähtinguna käsitleda piirtaseme ületamist, ning seda ka ehitise ohutuse hindamise kontekstis EhS tähenduses (kui ehitise kasutamine toob kaasa müra piirtaseme ületamise, ei ole ehitise ohutu). Võib kaaluda ka võimalust, et müra piirtase oleks KeÜS tähenduses keskkonnanähting tase ja keskkonnanähting loetakse müra kriitilise taseme ületamine, aga sel juhul tuleks kehtivate piirtasemete arvsuurused rangemaks muuta.

Ka juhul, kui lugeda oluliseks keskkonnanähtinguks piirtaseme ületamine, ei oleks selle automaatse tagajärjena tegevuskeelu seadmine või tegevusloa kehtetuks tunnistamine siiski mõistlik, vaid järelevalve teostajale ja loa andjale peab jääma **kaalutusruum tagajärje valiku osas** (nagu on sätestatud ka KeÜS-s). Vastasel korral ei oleks kindlaks tehtud, et valitud vahend on probleemi lahendamiseks ainuvõimalik ning et rakendatav meede on proportsionaalne (st probleemi lahendamiseks, rikkumise kõrvaldamiseks ei leidu muid, vähemkoormavaid vahendeid). Eraldi küsimuseks on, kas otsustuse kohaste müra vähendamise meetmete kohta saab loa andja / järelevalve teostaja teha enda kogutud info põhjal või on vajalik eraldi tegevuskava/meetmekava koostamine. Näiteks tööstusmüra puhul on piirtaseme ületamise tuvastamisel praktikas tavapärane, et järelevalvet teostav Terviseamet nõuab müratekitajalt tegevuskava koostamist, millest nähtuksid müra vähendamise meetmed.

Ka liikluse müra puhul ei tule piirtaseme ületamise korral kõne alla tegevuse lõpetamine või keelamine ilma, et oleks kindlaks tehtud, et see on ainus vahend probleemi lahendamiseks (vastasel korral ei ole tõendatud, et rakendatav meede oleks proportsionaalne ehk et ei leidu muid, vähemkoormavaid vahendeid). See eeldab samuti sisuliselt vastava tegevuskava koostamist ning vastava kohustuse künniseks peaks analoogselt tööstusmüraga olema piirtase, mitte kriitiline tase.

Juhul, kui kriitilise taseme ületamisega siduda mingid lisameetmed või tagajärjed, peaksid need olema rangemad/tõsisemad kui piirtaseme ületamise tagajärjed, ent ei saa samuti seisneda ilmselt absoluutses tegevuskeelus, ilma et muid võimalusi (või ka müra tekitamise põhjuseid) oleks analüüsitud. Küll oleks kriitilise taseme ületamise korral mõeldav ajutise ettevaatusabinõuna **tegevuse peatamine** kuni vastava meetme- või tegevuskava väljatöötamiseni, seda vähemalt tööstusmüra puhul. Liikluse müra puhul samalaadset võimalust alati kasutada ei saa, kuna juhul kui liiklus ajutiselt mujale juhtida, võib see tekitada analoogse müraprobleemi muus piirkonnas (rääkimata muudest probleemidest, mis võivad liikluse olulise ümberkorraldamisega kaasneda, kui see ei ole eelnevalt läbi analüüsitud).

Seega peaks see, millise ulatusega müra piirtaseme ületamise puhul millisel viisil reageerida, jääma järelevalve teostaja ja loa andja diskretsiooniks. Et järelevalve teostajal ja loa andjal oleks võimalik reageerida mitte üksnes juba tekkinud tagajärgedele, vaid ka ohuolukorras, tuleks kehtivatest eriseadustest tulenevaid lubade muutmise ja kehtetuks tunnistamise aluseid vastavalt täiendada. Loostamata tegevuste puhul jääb normide ületamisele reageerimise võimaluseks jätkuvalt riikliku järelevalve üldmeede – ettekirjutus – ning väärteomenetlus.

Täpsustada võiks ka piirtaseme ületamisega kaasnevaid tagajärge (kehtestades sõnaselgelt tegevuskava koostamise kohustuse) (vt selles osas analüüsi p 4.1.2.). Samuti oleks kriitilise taseme ületamise puhul mõeldav täiendada kehtivaid õigusnorme analoogselt keskkonnanähting järelevalve seaduse § 22 lõikele 2 klausliga, et sel juhul tegevus üldjuhul peatatakse, välja arvatud juhul, kui tegevuse peatamine võib põhjustada üldistele huvidele suuremat kahju kui põhjustaks tegevuse jätkumine. Viimasel juhul (peatamata jätmise erandjuhtudel) oleks mõistlik sätestada seaduses ka tähtaeg meetmete rakendamiseks või meetmekava väljatöötamiseks.

2.1.6. Kriitilise taseme mõiste asendamine piirtaseme ületamise teatud määraga

Üheks võimaluseks müranormide süsteemi lihtsustamisel oleks kriitilise taseme mõiste kaotamine, kehtestades samas täiendavad kohustused piirtaseme suuremal määral ületamise korral. Võimalik oleks diferentseerida piirtaseme ületamise õiguslikke tagajärgi – erineval määral (nt ületamine kuni 5dB, ületamine kuni 10 dB) ületamise korral võiksid teoreetiliselt kohalduda ka erinevad tagajärjed. Selle variandi eeliseks oleks müra normtasemete mõistesüsteemi lihtsustumine (alles jäävad vaid üks või kaks normtaseme), samas kui jätkuvalt jääks alles võimalus reageerida piirtaseme olulisele ületamisele (lisaks tavapärasele piirtaseme ületamise korral müra vähendamise meetmete rakendamise kohustusele, mis tuleneb SoM määruse nr 42 § 4 lõikest 2).

Vajadus lisameetme järele (st lisaks müra vähendamise meetmetele, mida müratekitaja peab piirtaseme ületamise puhul rakendama) võib tekkida ka juhul, kui piirtaset ei ületata oluliselt, vaid korduvalt. Sellises olukorras on ilmne, et müra vähendamise meetmed ei ole olnud piisavad või on nende rakendamisel tõsisemid probleeme.

Mõlemal juhul on keeruline sätestada, millised tagajärjed müranormide ületamisele peaksid järgnema. Tagajärgedeks saaksid olla loa (eelkõige keskkonnavalua, ent teatud juhtudel ka ehitise kasutusloa, vt p 2.1.5) muutmise kaalumise, selle võimatuse või tagajärjetuse korral ka loa kehtetuks tunnistamine – ent nagu eelmises punktis selgitatud, peaks vastav otsustus jääma loa andja kaalutusotsuseks ning seda ei saa otseselt siduda konkreetse normi ületamise määra arvsuurusega (v. a tegevuse peatamise üldreegel, mis võib hakata kehtima teatud müratasemest alates).

Korduva rikkumise puhul võib olla ka probleemiks, et tööstusmüra statsionaarselt ei mõõdata (vähemalt on see nii analüüsi koostajatele teadaolevalt) ning seega võib korduva piirtaseme ületamise tõendamine olla keerukas (eriti arvestades järelevalve piiratud võimalusi). Teistsugune võib olukord olla liikluse müra puhul, mille taset on võimalik tuletada pidevalt seiratavast liiklusedusest. Selliste andmete alusel müra normtaseme ületamise tuvastamine ei ole aga nii selgelt tõendatav, et selle alusel saaks teha müratekitajale (tee omanikule) ettekirjutusi – viimase jaoks on siiski vajalik müra normtaseme ületamise tõendamine mürataseme mõõtmise kaudu¹⁴. Küll võib liikluseduse alusel müraprobleemi tuvastamine anda aluse mõõtmiste teostamiseks, anda n-ö märku edasise tegutsemise vajadusest. Sellise tegutsemise vajaduse piiriks ei peaks aga olema piirtaseme korduv, vaid juba ühekordne ületamine.

Seega on antud lahendus võrdsest rakendatav koos eelmise lahendusega, mille puhul kriitilise taseme ületamise puhul üldjuhul seadusest otsest tagajärge ei tuleneks, v.a näiteks tegevuse peatamise üldreegel. Valik, kas kriitilise taseme mõistest loobuda või mitte, sõltub mh sellest, kas kriitilise taseme arvsuurused jäävad kehtima praeguse loogika kohaselt või kehtestatakse kõigile müratekitajatele üks kriitilise taseme arvsuurus (vt järgmine punkt).

2.1.7. Kriitilise taseme kehtestamine ühtse suurusena kõigile müratekitajatele

Arvestades, et kriitilise müratasemega seotud meetmete eesmärgiks kehtivas õiguses näib olevat lahendada olukord, kus müratase on niivõrd suur, et võib kahjustada müratundlikumaid gruppe/olukordi, oleks sama eesmärgi täitmiseks tegelikult vajalik sätestada n-ö kriitiline tase ühtse suurusena kõigile müratekitajatele (tööstusmüra, liikluse müra, tehnoseadmed). Kui kriitiline tase oleks kehtestatud kogu mürale, sõltumata tekitajast (st liiklus-, tööstus- ja tehnoseadmete mürale kokku),

¹⁴ Mõõteseaduse § 5 lg 2 p 2 kohaselt peab riikliku järelevalve teostamiseks mõõtetulemus olema jälgitav.

võimaldaks see reageerida eelkõige olukordadele, kus müraprobleem on tekitatud kumulatiivsest mürahäiringust. Edasiseks küsimuseks on see, milliseid meetmeid selline reageerimine saab hõlmata.

Üheks võimaluseks on piirata kõigi müratekitajate tegevust, ilma et oleks kindlaks tehtud, kes neist kõige enam müra põhjustab (nt määrata tööstusettevõtetele tegutsemisaja piirangud või rakendada kõigile ettevõtetele üksikult võttes rangemat müra normtasest, nt taotlustaset). See võimaldaks kriitilise taseme korral operatiivselt tegutseda, ent ei oleks kõigi müratekitajate suhtes õiglane.

Teine võimalus on käsitleda summaarset kriitilist müratasest lävendina, mis on edasise tegutsemise aluseks, luues kas kohalikule omavalitsusele või Terviseametile kohustuse müraprobleemi (sh selle põhjustajaid) analüüsida. Selleks võib seada Terviseametile või KOV-le kohustuse viia läbi mürauring ja töötada välja müra vähendamise tegevuskava, mille alusel oleks omakorda võimalik muuta tööstusmüra allikate tegevuslube/töötingimusi ja/või rakendada meetmeid liikluse müra vähendamiseks. See võimalus ei ole siiski sobilik seetõttu, et selliseks tegutsemiskohustuse läveks peaks kehtivate normtasemete arvsuuruste puhul olema piirtase (mis võib küll samuti olla summaarselt ületatud). Seega võib kriitiline tase kaasa tuua üksnes täiendavaid meetmeid analoogselt punktis 2.1.6. kirjeldatuga.

Olulisele kumulatiivsele mürahäiringule reageerimise võimalusi ning nendega seotud piiranguid on lähemalt käsitletud analüüsi punktis 4.2.4.

Ühtse kriitilise taseme kehtestamise suurimaks probleemiks on selle arvsuuruse määramise keerukus. Kuna kehtivates normides sõltub kriitilise taseme arvsuurus nii müra tekitaja liigist, tekitamise piirkonnast (ala kategooria) kui ka päevasest või öisest perioodist, varieeruvad kriitilise taseme arvsuurused oluliselt, ulatudes 50 dB-st (tööstusettevõtte kriitiline tase I kategooria alal öisel ajal), 80 dB-ni (liikluse müra kriitiline tase IV kategooria alal päeval ajal). Isegi kui IV kategooria selle praegusel kujul regulatsioonist välja jätta (vt selles osas analüüsi p 3.1.8.) oleks suurimaks kriitiliseks tasemeks ikkagi 75 dB (liikluse müra kriitiline tase III kategooria alal päeval ajal), mis erineb oluliselt madalaimast, 50 dB-st. Seega tuleks kriitilise taseme suurust erineva kategooriaga aladel igal juhul varieerida. Kuna tööstusmüra ja liikluse müra kehtivad piirtasemed olemasolevatel aladel on üldjuhul samad, siis oleks mõistlik kehtestada neile ka ühesugune kriitiline tase, mis oleks erineva kategooriaga aladel erinev (nt puhkealadel päeval ajal 60 dB jne).

Ühtse kriitilise taseme kehtestamine ei ole seega välistatud, ent selle rakendamise tagajärjed sõltuvad sellise kriitilise taseme arvsuurusest. Mida kõrgemaks määratakse kriitilise taseme piir, seda tõsisemad peaksid olema selle ületamise õiguslikud tagajärjed (nt tegevuse peatamise üldreegel teatud müratasemest alates).

Kriitilise taseme ühtse arvsuuruse kehtestamisel ei tohiks see üldjuhul kattuda ühegi müratekitaja piirtasemega. Siiski oleks mõeldav ka võimalus, et kui ühele müraallikale (nt liikluse müra) seatud piirtase ühtib üldise kriitilise tasemega, kehtivad sel juhul nii vastava piirtaseme ületamisest tulenevad tagajärjed (tegevuskava koostamise kohustus) kui kriitilise taseme ületamisest tulenevad tagajärjed (tegevuse piiramine või peatamine).

2.1.8. Lahendustega seotud kaalutluste kokkuvõte

Alternatiivsete lahendustega seotud kaalutlused:

1. Null-alternatiiv

<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Võimalus seada täiendavad kaitsemeetmed olukorras, mil piirtaset on juba oluliselt ületatud (sh kumulatiivse mürareostuse tõttu) 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kehtiva regulatsiooni ebaselgus • Kaitsemeetmed seisnevad uute müratundlike hoonete ehitamise keelus, mis ei ole jätkusuutlik lahendus (st ei lahenda müraprobleemi ennast)
2. Kriitilisest tasemest loobumine	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Süsteem muutub selgemaks, on üks normtase (või siis piirtase koos taotlustasemega) 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Puudub võimalus reguleerida olukorda, mil tavaline piirtase on oluliselt ületatud nt kumulatiivse mürareostuse tõttu.
3. Kriitilise taseme sidumine praegusest erinevate õiguslike tagajärgedega – lubade muutmine/kehtetuks tunnistamine, tegevuse peatamine	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lahendus näeks tegevuslubade muutmise ja kehtetuks tunnistamise, samuti tegevuse peatamise võimaluse ette mitte ainult negatiivsete tagajärgede ja karistatud rikkumiste, vaid ka ohu korral • Võimalus lahendada olulise mürareostuse probleemi otseselt – inimestest kahjustava tegevuse piiramise või lõpetamisega • Erinevalt müratundlike hoonete rajamise keelust oleks tegemist müraprobleemi lahendamisele suunatud meetmega 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tegevuslubade muutmine ja kehtetuks tunnistamine jääks jätkuvalt loa andja kaalutusotsuseks; kriitilise taseme ületamine ei saa absoluutselt alati tuua kaasa loa kehtetuks tunnistamist või muutmist • Kriitiline tase ei ole piisav lävi lubade muutmise/kehtetuks tunnistamise /tegevuse peatamise kaalumiseks, kuna vastav kaalumine peaks algama juba piirtaseme ületamisest (kehtivate normtasemete arvsuuruste puhul); seega ei pruugi kriitilisel tasemel sel juhul iseseisvat tähendust olla
4. Kriitilise taseme mõiste asendamine piirtaseme ületamisega suuremal määral	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Samad nagu eelmisel lahendusel (lahendusvariant nr 3) • Võimaldab läheneda n-ö kriitilisele tasemele paindlikult – selleks võib olla piirtaseme ületamine alates teatud määrast (nt 10 dB), ent ka piirtaseme korduv ületamine (eelkõige liiklusemüra puhul). 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Samad nagu eelmisel lahendusel (lahendusvariant nr 3) • Korduva piirtaseme ületamise määratlemine n-ö kriitilise tasemenähtena on piiratud, kuna tööstusmüra puhul on seda keeruline tuvastada. • Liiklusemüra puhul eeldab piirtaseme korduva ületamise tõsiskindel tuvastamine samuti mürataseme mõõtmisi, üksnes liiklusemüra puhul

	andmetest ei piisa.
5. Kriitilise taseme kehtestamine ühtse suurusena kõigile müratekitajatele	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lihtsustaks müraolukorra hindamist • Võimaldaks tegeleda probleemiga n-ö kannatanu seisukohalt, kelle jaoks ei ole oluline, kes on müratekitaja 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kui piirkonnas on mitu müratekitajat, ei pruugi olla võimalik tõestada, kellel oli müra tekitamises milline roll, mistõttu neile kõigile ühe meetme (nt taotlustaseme) rakendamine ei oleks õiglane • Kriitiline tase saab kumulatiivse mürareostusega tegelemiseks olla vaid n-ö lisaävi, kuna müra vähendamisele suunatud tegevused peaksid algama juba piirtaseme ületamisest. Seetõttu keeruline sätestada proportsionaalseid meetmeid, mis rakenduksid lisaks kriitilise taseme ületamisel. • Kriitilise taseme arvsuuruse määramine keeruline, kuna kriitiline tase, mis sobiks kõigi müratekitajate jaoks, võib olla liiga kõrge; madalam kriitiline tase võib aga kattuda juba mõne piirtaseme arvsuurusega ja muuta õiguslikud tagajärjed ebaselgeks. • Lisaks muud kumulatiivse mürahäiringu reguleerimisega seotud probleemid, vt p 4.2.2.

2.1.9. Kokkuvõtte ja järeldused

Kuna piirtaseme näol on (vähemalt kehtivas õiguses sätestatud arvsuuruste puhul) tegemist müratasemega, mille ületamine kujutab endast olulist mürahäiringut, peaks müra vähendamise meetmete ning nende väljaselgitamiseks tegevuskava koostamise kohustus algama piirtaseme ületamisest.

Kriitiline tase peaks kujutama endast sellist mürataset, mille ületamisel rakenduvad täiendavad meetmed. Seejuures ei ole otseselt oluline, kas vastavate õiguslike tagajärgede kehtestamiseks kasutatakse kriitilise taseme mõistet või seotakse need piirtaseme ületamisega suuremal määral (viimane lahendus võib siiski olla paindlikum ning võimaldaks paremini käsitleda kriitilise tasemena ka korduvat piirtaseme ületamist).

Põhimõtteliselt oleks võimalik sätestada kriitiline tase ühtse müratasemena kõigi müratekitajate (tööstusmüra, liiklusmüra, tehnoseadmed) suhtes, kui see sätestataks erinevate arvsuurustena erineva kategooriaga alade jaoks.

Müranormide ületamise üheks tagajärjeks võib olla tegevuslubade muutmine või kehtetuks tunnistamine. Et kehtivas õiguses on need alused keskkonnalubade puhul seotud kas juba tekkinud negatiivsete tagajärgede/kahju tekkimisega või rikkumistega, mille eest on müra tekitajal kehtiv karistus (teatud valdkonnas peab rikkumine olema koguni korduv), oleks vajalik keskkonnalubade muutmise ja kehtetuks tunnistamise aluseid seadustes täiendada ning siduda need ka ohu tekkimisega. Analoogne regulatsioon tuleneb ka keskkonnaseadustiku üldosa seadusest, mis aga ei ole veel jõustunud ega pruugi eriseaduste lubade regulatsiooni osas (nt välisõhu saastelood, kaevandamislood) jõustuda enne, kui vastav lubade regulatsioon on sätestatud keskkonnaseadustiku eriosa seadustes.

Konkreetsete õiguslike tagajärgedena kriitilise mürataseme ületamise puhul oleks võimalik kehtestada müra tekitava tegevuse peatamise võimalus või kohustus (viimasel juhul tuleks kehtestada ka erandid analoogselt keskkonnajärelevalve seaduse § 22 lõikele 2, mille kohaselt tegevust ei peatata juhul, kui tegevuse peatamine võib põhjustada üldistele huvidele suuremat kahju kui põhjustaks tegevuse jätkumine). Tegevuse peatamise üldkohustus oleks alates teatud müratasemest mõistlik, kuna teatud müratasemest alates tähendaks tegevuse jätkumine juba inimeste tervise kahjustamist, mille puhul ei tohiks olla kaalutusõigust (v.a eelpool nimetatud erandjuhtudel). Kui tegevus jäetakse erandjuhtumi tõttu peatamata, oleks mõistlik sätestada seaduses ka tähtaeg meetmete rakendamiseks või meetmekava väljatöötamiseks.

SoM määrusest nr 42 tulenev keeld müratundlike hoonete rajamiseks võiks küll olla inimese tervise kaitseks kehtestatavaks lisameetmeks, ent tegelikkuses puudub sellisel keelul sisu. Planeeritaval alal peab olema kriitilise taseme kehtestamisest sõltumata tagatud vastav müra normtase (nt lasteaia puhul vähemalt II kategooria piirtase); piisavate müra vähendamise meetmete rakendamisel on alati võimalik rajada ka müratundlikke hooneid.

2.2. Taotlustase

2.2.1. Kehtivast õigusest tulenevad probleemid

Kehtivas regulatsioonis on lähenemine taotlustasemele vastuoluline. Müra piirtaseme puhul sätestab SoM määrus nr 42, et tegemist on suurima lubatud normtasemega olemasolevatel aladel ja ehitistes, samas kui VÕKS definitsioon sellist kitsendust ei sätesta ning näeb piirtaset üldse suurima lubatud müratasemena.

Sellest tuleneb otseselt erinevus taotlustaseme käsitlemisel – kui SoM määruse nr 42 kohaselt on üldjuhul tegemist kohustusliku normtasemega (uutel planeeritavatel aladel ja ehitistes), ning selle rakendamise soovituslikud juhud peavad olema määruses eraldi ära märgitud (määruse § 4 lg 1), siis VÕKS § 127 lg 1 näeb taotlustaset küll uuel planeeritaval alal ja olemasoleva müraolukorra parandamiseks kasutatava vahendina, ent ei sätesta otsest mehhanismi selle vahendi kasutamiseks (seega ei sätesta taotlustaseme kohustuslikkust).

2.2.2. Võimalikud lahendused

Põhimõttelised lahendused vastuolu kõrvaldamiseks oleksid järgmised:

- 1) taotlustase jääb soovituslikuks normtasemeks (regulatsiooni tuleb sel juhul täpsustada selliselt, et sellest ei oleks võimalik tuletada taotlustaseme kohustuslikkust);

- 2) taotlustase jääb kõigi uute planeeritavate alade ja tegevuste puhul kohustuslikuks tasemeks, mis tähendab järk-järgulist üleminekut praegustelt piirtasemetelt taotlustasemetele;
- 3) taotlustase on kohustuslik normtase juhul, kui piirtaseme ületamise tõttu on vajalik rakendada täiendavaid meetmeid;
- 4) taotlustaseme mõistest loobutakse, jääb ainult piirtase.

Lisaks tuleks regulatsiooni lihtsustamiseks kaaluda võimalust, et taotlustase kehtestataks ühe arvusuurusena nii olemasolevatel kui uutel aladel.

2.2.3. Taotlustase kui soovituslik normtase

Lahendus eeldab, et õigusnormides on selgelt sätestatud, et taotlustase on üksnes soovituslik (see omakorda eeldab taotlustaseme definitsiooni ja tagajärgede sõnastuse muutmist).

Selle lahenduse puuduseks on, et taotlustaseme ületamisele ei saa seada õiguslikke tagajärgi ning seega ei oleks kohane seda normtasemena käsitleda. Sellisel kujul puuduks taotlustasemel praktiline tähendus ning selle kasutamine normtasemena muudaks süsteemi ebaproportsionaalselt segaseks, võrreldes kasuga, mis tuleneb sellest, et mõnel juhul võidaks taotlustaset tegevuste planeerimisel arvesse võtta.

Lahenduse ainus positiivne külg oleks see, et (võrreldes taotlustasemest loobumisega) oleks olemas vähemalt indikatsioon, milline võiks müratase olla n-ö ideaalolukorras.

2.2.4. Taotlustase kui kohustuslik normtase uutel planeeritavatel aladel

Lahenduse kohaselt oleks taotlustase ajaliste piiranguteta, st tähtajatult kohustuslik (st käsitletav piirtasemena) uutel planeeritavatel aladel, millest tulenevalt muutuks see alade järkjärgulise planeerimise tulemusena lõpuks valdavalt rakendatavaks piirtasemeks.

Lahenduse rakendamine võib olla probleemne, kui planeeringute kehtestamise andmed ei ole lihtsalt kättesaadavad (järelevalve teostajale) – juhul, kui taotlustase kehtiks kohustusliku normina alates teatud kuupäevast, oleks edaspidi iga mürakaebuse lahendamisel vaja kontrollida, millal on ala kohta planeering kehtestatud. Seda probleemi leevendab siiski kohalike omavalitsuste dokumendiregistrite ja planeeringute andmebaaside järk-järguline parendamine praktikas, samuti on järelevalvajal võimalik planeeringu kohta info välja küsida teabenõudega.

Normtaseme järgimise peaks sel juhul tagama uue tegevuse kavandaja (sh uues elamupiirkonnas). Kohalik omavalitsus ei tohiks nt lubada tööstusala kõrvale uue elamupiirkonna rajamist, kui ilmneb, et elamupiirkonnas ei suudetaks müranorme järgida. Juhul, kui elamupiirkonna rajamine oli ette nähtud juba üldplaneeringuga, peab tööstusettevõtte aga sellega arvestama.

Üks võimalik variatsioon sellest lahendusest on kehtestada taotlustase kohustusliku normina uue planeeringu koostamise ajaks. Sel juhul tuleks planeeringu kehtestamiseni tagada, et planeeringu realiseerimisel on tagatud taotlustaseme järgimine planeeringualalt tulenevast tegevusest. Piirtase täidaks sel juhul üldise mürataseme mõistlikes piirides hoidmise eesmärki, arvestades võimalusega, et piirkonda tuleb müratekitajaid juurde vmt. On võimalik, et kehtiv SoM määrus nr 42 ongi sellist eesmärki silmas pidanud, ent see ei tule sõnastusest selgelt välja. Selle variatsiooni rakendamise

probleemiks on asjaolu, et nõude täitmise üle on keeruline järelevalvet teostada – planeeringu kehtestamise hetkeks ei pruugi olla võimalik kontrollida, kas kavandatud meetmed ka tegelikkuses taotlustaseme täitmise tagavad.

Lahenduse rakendamist tervikuna raskendab asjaolu, et see ei sobi täielikult planeeringute hierarhilise süsteemi ning nende koostamise praktikaga. Nii ei ole selge, kas uue planeeritava alana tuleks käsitleda ka juhtumit, mil koostatakse üldplaneeringut muutvat detailplaneeringut, muudetakse kehtivat planeeringut, kehtestatakse tervikuna uus üldplaneering jmt. Üks võimalik lahendus on sätestada taotlustase kohustuslikuna kõigi uute detailplaneeringute puhul, ning kuna müra tekitavaid tegevusi võidakse hajaasustuses kavandada ka ilma detailplaneeringuta, siis ka projekteerimistingimuste puhul. Võimaliku sätte sõnastus võiks seega olla näiteks järgmine: „Taotlustase on tase, mille saavutamine tuleb seada eesmärgiks detailplaneeringute ja projekteerimistingimuste koostamisel“. Probleemiks võib osutuda, et senise praktikas koostatakse ka osaüldplaneeringuid ja teemaplaneeringuid väiksemal territooriumil üldplaneeringut muutva või mingis osas täpsustava planeeringuna, ent kuna teemaplaneeringuid koostatakse ka kogu KOV territooriumi puudutava temaatiliste planeeringutena, ei saa eeltoodud kohustust teemaplaneeringutega siduda (kaaluda tuleks küll nende sidumist osaüldplaneeringutega).

Lisaks eeltoodule tuleb arvestada, et planeeringu koostamise käigus ei ole alati võimalik hinnata kogu müra, mida plaanitav tegevus võib tekitada, kuna planeeringu koostamise ajaks ei ole kavandatava tegevuse ehitusprojekt valminud ja ehitamise tehnilised detailid ei pruugi seega teada olla. Sel juhul oleks planeeringu käigus võimalik hinnata olemasolevat müraolukorda ning määrata planeeringualal n-õ tsoonid, kus mingi ulatusega müra võib tekitada, pidades silmas, et planeeringualal (kui see on elamuala) või sellest väljapool (kui planeeritakse tööstusala) oleksid kohustuslikud müra normtasemed täidetud. Täpsem hinnang ehituskonstruksioonide ja tehniliste süsteemide spetsiifikast tulenevale mürale oleks sel juhul võimalik anda nt ehitusprojekti koostamise käigus (vt ka analüüsi p 4.3.5).

2.2.5. Taotlustase kui kohustuslik normtase meetmete rakendamise kohustuse korral

Üks võimalik lahendus on taotlustaseme rakendamine kohustusliku tasemenähtena, kui müratekitaja on piirtaset rikkunud korduvalt või on müraolukord selline, et tegevuse müratase on pidevalt normi piiripealne (või seda napilt ületav) ning tekitab vajaduse pidevat järelevalvet teostada. Sel juhul oleks otstarbekas kohaldada selle müratekitaja suhtes taotlustaset. Sisuliselt oleks tegemist praeguse regulatsiooni analoogiga (olemasoleva müraolukorra parandamine vastavalt SoM määruse nr 42 § 4 lõikele 1), mis oleks aga konkreetsemalt ja selgemalt normides lahti kirjutatud ja eesmärgistatud.

Lahendus muudaks müranormide täitmise üle järelevalve teostamise keerulisemaks, kuna järelevalvaja peaks igal üksikul juhul jälgima, millised normtasemed konkreetse müratekitaja suhtes kehtivad (st kes on norme varem rikkunud, kes mitte). Samas võib senise praktika põhjal eeldada, et eelkirjeldatud olukorda (pidev piiripealse müra või müra vähesel määral ületamise probleem) ei esine praktikas väga palju ning seega on probleemsed müratekitajad järelevalve teostajale üldjuhul juba teada (arvestades ka asjaolu, et järelevalvaja peaks selliste müratekitajate puhul jälgima ka seda, kas meetmeid reaalsuses ellu viiakse).

Lisaks võib see lahendus rikkuda aga müra tekitaja õigusi – ettevõtja jaoks, kes müra vähendavate meetmete tulemusena suudab tegelikkuses hoida oma müra piirtaseme piires, võib taotlustaseme rakendamine olla ebaproportsionaalne. Samuti tekib küsimus, kas taotlustaset tuleks (ja on õigustatud) rakendada ettevõtja suhtes tähtajatult, või on võimalik teatud perioodi möödudes (kui

ettevõtja on tõendanud, et ta suudab täita taotlustaseme nõudeid) rakendada ka leebemat normtasest (piirtasest). Juhul, kui eesmärki on võimalik saavutada ka muude vahenditega, oleks taotlustaseme rakendamisel selles olukorras pigem karistuslik iseloom, ent selline lähenemine ei oleks õiguspärane. Teisalt on võimalik ka argumenteerida, et rangema normi kohaldamine on proportsionaalne, kuna muu abinõu oleks avaliku ressursi kasutamise mõttes (pidev järelevalve teostamise vajadus) liiga kulukas. Samuti tagaks taotlustaseme rakendamine, et piiripealse müra puhul jääks müra ka mõõtmismääramatuse puhul igal juhul (2-4 dB, sõltuvalt kasutatavast mõõtmisstandardist ning mõõtmistingimustest) alla piirtaseme piiri.

Selle lahenduse variatsiooniks oleks taotlustaseme kohaldamine n-ö ajutiselt kohustuslikuna juhul, kui müratekitaja on ületanud piirtasest ning peab rakendama müra vähendavaid meetmeid. Sel juhul peaks müratekitaja meetmekava esitamisel tõendama, et meetmete rakendamisel oleks tagatud taotlustaseme saavutamine. Sellise lahenduse eesmärgiks oleks arvestada ka sellega, et müratase võib piirkonnas hiljem tõusta (nt teiste müratekitajate tõttu), ent see peaks piirkonnas tervikuna igal juhul jääma piirtaseme piiresse. Lahenduse praktilise väärtuse muudab küsitavaks see, et ka norme rikkunud ettevõtja saab hiljem siiski oma müra suurendada, kuna pärast meetmete rakendamist peab tema poolt tekitatav müra ikkagi jääma ainult piirtaseme piiresse.

2.2.6. Taotlustaseme ühe arvsuuruse kehtestamine olemasolevatele ja uutele aladele

Müranormide regulatsiooni lihtsustamiseks oleks otstarbekas kehtestada taotlustase nii olemasolevatele kui uutele aladele ühe arvsuurusena (erineva kategooriaga aladel ning erinevatele müratekitajatele jääksid siiski kehtima erinevad normid).

Lahendus võimaldaks üle saada uute planeeritavate alade määratlemise ebamäärasusest (sh seoses planeeringute hierarhia ja kehtestamise praktikaga, vt eestpoolt).

Lahenduse rakendamise muudab keeruliseks see, et tuleb otsustada, kas arvsuurusena jääks taotlustasemenähtena kehtima kehtivates normides sätestatud olemasolevale või uuele alale kohalduv taotlustase. Otsustuse keerukus on seotud ka sellega, kas taotlustase muutub teatud olukordades kohustuslikuks või mitte (kui tegemist oleks soovitusliku normiga, saaks see olla rangem, kuna ei piiraks majandustegevust nii oluliselt kui kohustuslik normtasest). Samas tuleks normtaseme arvsuurusel arvestada ka vajadusega müraolukorda üldisemas plaanis parandada.

2.2.7. Taotlustasemest loobumine

Taotlustasemest loobumine võimaldaks müranormide regulatsiooni lihtsustada – alles jääks vaid piirtase, teatud juhtude puhuks ka summaarne kriitiline tase (vt analüüsi p 2.1).

Kuna sel juhul kaoks ära n-ö indikatiivne ideaalolukord ning kohaldataks üksnes piirtasest, tuleks piirtaseme arvsuurused üle vaadata, et need oleksid inimeste tervise ja keskkonna kaitseks piisavad. Hetkel on müra normtasemed Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) soovitustest leebemad (55 dB elamupiirkonnas ja koolide mänguväljakutel on WHO hinnangul juba tõsine häiring, ent SoM määruse nr 42 kohaselt on see tööstusettevõtte müra päevase aja piirtase II kategooria alal).

Üks võimalus oleks seada sisse piirtaseme perioodilise ülevaatamise kohustus, nt iga 10 aasta tagant.

2.2.8. Lahendustega seotud kaalutluste kokkuvõte

1. Taotlustase kui üldine soovituslik normtase	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • On olemas indikatsioon, milline võiks müratase olla n-ö ideaalolukorras 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Soovituslikku normi ei saa tegelikult normtasemenä käsitleda, selle täitmist ei saa kellelegi kohustuseks panna ega rikkumise üle järelevalvet teostada – seega ei ole tegemist normiga. • Sellisel kujul puudub taotlustasemel praktiline tähendus ning see muudab süsteemi ebaproportsionaalselt segaseks, võrreldes võimaliku kasuga, mis tuleneb sellest, et teatud juhtudel võetakse taotlustase tegevuste planeerimisel eesmärgina arvesse.
2. Taotlustase kui plaanitavatel aladel kohustuslik normtase (n-ö uus piirtase)	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lahendus annaks võimaluse minna järkjärgult karmimatele normidele üle ning seega üldist müraolukorda parandada. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Järelevalve teostaja peab hakkama jälgima, millisel alal kehtib normina praegune piirtase, millised on olnud n-ö uued planeeritavad alad, kus kehtib taotlustase. • Planeeritavate alade määramine on keeruline, kuna uus planeering võidakse koostada ka alale, kus kehtiv kõrgema tasandi planeering juba lubab vastava iseloomuga tegevust, samuti on nt uue üldplaneeringu puhul tegemist uue planeeringuga (kas sel juhul ka planeeritava alaga?). Planeeritavate alade mõiste on võimalik normides ära määrata, ehkki kõiki olukordi ei ole võimalik katta.
3. Taotlustase kui kohustuslik normtase meetmete rakendamise kohustuse korral	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lahendus võimaldaks lahendada probleemseid müraolukordi, mil müratekitaja on piirtaset kas korduvalt ületanud või tegevus on piirtaseme piiril, 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Järelevalve teostaja peaks igal üksikjuhul jälgima, millised normtasemed konkreetse müratekitaja suhtes kehtivad. • Kui taotlustaset rakendada probleemse

<p>seda mõnikord ületades (sh tagaks taotlustaseme rakendamine, et müra jääks ka mõõtmisvea või kõikumise puhul tulevikus piirtaseme piiresse).</p> <ul style="list-style-type: none"> • See omakorda võimaldaks vähendada müra kaebusi ning järelevalve teostamise, sh mõõtmiste läbiviimise vajadust selliste müratekitajate puhul, aidates sellega kokku hoida avalikku ressursi. 	<p>müratekitaja suhtes tähtajatult, võib see rikkuda tema õigusi (teatud olukorras või ajaperioodist alates ei pruugi enam tegemist olla proportsionaalse meetmega).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kui taotlustaset rakendada n-ö ajutise meetmena, üksnes müra vähendamise meetmete eesmärgina ning kuni meetmekava kinnitamiseni, ei pruugi taotlustaseme rakendamisel olla soovitud mõju – pärast meetmete rakendamist võib ettevõtja oma tegevuse mahtu, aega vmt suurendada eesmärgiga jääda ainult piirtaseme piiresse (mis võib jällegi tekitada piiripealse olukorra).
---	--

4. Ühtse taotlustaseme kehtestamine kõigile aladele

<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lahendus lihtsustaks müranormide olemasolevat regulatsiooni, võimaldades ühtlasi üle saada planeeritavate alade määratlemise ebamäärasuse probleemist. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tuleb otsustada, kas taotlustasemena jääks kehtima praegustes normides sätestatud olemasolevatele või uutele planeeritavatele aladele kohalduv taotlustase. Kui selleks jääb olemasolevate alade praegune taotlustase, siis muutuvad müranormid mõnes mõttes leebemaks.
---	---

5. Taotlustasemest loobumine

<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lahendus lihtsustaks müranormide olemasolevat regulatsiooni, alles jääks vaid üks normtaseme (piirtase), koos summaarse kriitilise taseme rakendamisega teatud olukordades. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Taotlustasemest loobumise korral kaoks ära n-ö indikatiivne ideaalolukord ning piirtase muutuks n-ö parimaks müratasemeks. Sel juhul tuleks kaaluda normtasemete arvnäitajate muutmist, kuna hetkel on piirtaseme arvsuurused nt WHO soovitustest leebemad.
--	---

2.2.9. Kokkuvõtte ja järeldused

Taotlustaseme regulatsiooni muutmise võimalikest alternatiividest täidaks müraprobleemi vähendamise eesmärgi kõige parem lahendus, mille korral taotlustase oleks kohustuslik normtaseme uute detailplaneeringute ja projekteerimistingimuste puhul ning jääks nende puhul kohustuslikuna kehtima ka pärast planeeringu kehtestamist või projekteerimistingimuste väljastamist. Ülejäänud lahenduste (taotlustasemest loobumine või selle sätestamine üksnes üldise soovitusliku normtasemena) puhul ei oleks regulatsiooni eesmärgid täidetud.

Seejuures oleks lisaks võimalik rakendada ka alternatiivi 4 ning kehtestada kõigile aladele üks taotlustase (eristamata uusi ja olemasolevaid alasid), mis aitaks regulatsiooni lihtsustada.

2.3. Müra normeerimine täiendavatel juhtudel

2.3.1. Täiendavate normide kehtestamine õigusaktides

Müraalase regulatsiooni täiendamisel võib kaaluda täiendavate normide kehtestamist n-ö maksimaalsele mürale, nt üksikute mürasündmuste või ettevõtte aktiivse tööperioodi mürale. Näiteks liikluse müra puhul on üksikute mürasündmuste maksimumtase sätestatud SoM määruse nr 42 § 5 lõikes 8 (maksimaalne helirõhutase), ent tööstusmüra puhul sarnast normi kehtestatud ei ole.

Konkreetsed lahendused eeldavad põhjalikumat analüüsi, mida teema tehnilisuse tõttu ei ole võimalik teostada üksnes juriidilise analüüsina (ettepanekute tegemiseks on vaja ka müraekspertide poolset hinnangut olemasolevate müranormide piisavusele ja uute võimaluste realiseeritavusele).

2.3.2. Kohaliku omavalitsuse poolt rangemate müranormide kehtestamine

VÕKS § 129 lõikes 2 on sätestatud, et kohaliku omavalitsuse organil on õigus kehtestada välisõhus levivale mürale oma haldusterritooriumil või selle osal § 129 lõike 1 alusel kehtestatud normidest kuni 50 protsenti rangemaid normtasemeid.

Analüüsi koostajate hinnangul annab see säte KOVidele liiga laiad volitused. Õiguskantsler on sotsiaalministrile 25.08.2011. a saadetud kirjas nr 6-3/110607/1104247 väljendanud seisukohta, et kuna määrusega kehtestatud normtasemed on eelduslikult sellised, mis tagavad inimestele hea ja tervisliku elukeskkonna, on kaheldav, kas neist omakorda 50% rangemate tasemete kohaldamine saab olla põhjendatud.

Üheks võimaluseks seda probleemi leevendada on vähendada ulatust, milles KOVid saavad rangemaid normtasemeid kehtestada, nt sätestada, et KOV võib rakendada kuni 5dB rangemaid normtasemeid.

Teisalt on küsimuseks, kas rangemate normtasemete kohaldamine KOVide poolt võiks üldse põhimõtteliselt olla õigustatud. Võttes arvesse, et õigustloovas aktis kehtestatud normtasemed peaksid tagama inimestele hea ja tervisliku elukeskkonna ning KOVidel on konkreetsel alal kohaldatavaid müra normtasemeid võimalik reguleerida ka läbi müra kategooriate, tekib küsimus, millised saaksid olla lisatingimused, mille puhul KOV võib rakendada veel rangemaid müra normtasemeid. Ilma selliste tingimuste määratlemiseta ei ole KOV-dele antud volitus piisavalt selge. Analüüsi koostajad nõustuvad õiguskantsleri hinnanguga, et on kaheldav, kas rangemate normtasemete kehtestamise võimaluse ettenägemine VÕKS § 129 lõikes 2 sätestatud kujul on põhjendatud.

3. Normtasemete ruumiline kohaldamine

3.1. Alade mürakategooriad

3.1.1. Kehtiv õigus

SoM määruse nr 42 § 3 sätestab, et hoonestatud ja hoonestamata alad jaotatakse üldplaneeringu alusel nelja kategooriasse. Nendeks on:

- I kategooria - looduslikud puhkealad ja rahvuspargid, puhke- ja tervishoiuasutuste puhkealad;
- II kategooria - laste- ja õppeasutused, tervishoiu- ja hoolekandeadasutused, elamualad, puhkealad ja pargid linnades ning asulates;
- III kategooria - segaala (elamud ja ühiskasutusega hooned, kaubandus-, teenindus- ja tootmisettevõtted);
- IV kategooria - tööstusala.

Kehtivas õiguses sätestatud kategooriatest on sõltumata nende määramise täpsest korrast üksteisest suhteliselt selgelt ja arusaadavalt eristatavad kategooriad I, II ja IV. Probleeme on praktikas tekitanud eelkõige III kategooria – segaala – kohaldamine.

SoM määruse nr 42 § 2 punktis 24 on esitatud segaala mõiste definitsioon, mille kohaselt on segaala „väljakujunenud hoonestusega ala, kus elamute ja ühiskasutusega hoonete vahetus läheduses on müratekitavaid kaubandus-, teenindus- ja tootmisettevõtteid”. Praktikas on segaala kategooria määramisel suur roll järelevalvet teostaval haldusorganil, kuna mõiste kohaselt on segaala näol tegemist alaga, mille juhtfunktsiooniks võib üldplaneeringus olla määratud nii nt elamuala, ühiskondlike hoonete ala, äriala, segaala kui ka keskuse ala. Mõistes sisalduvad määratlemata, laia tõlgendusruumi pakkuvad õigusmõisted „väljakujunenud hoonestus“ ning „vahetu lähedus“, annavad seejuures järelevalve teostajale kategooria määramisel laia ning raskesti kontrollitava diskretsiooni.

Segaalal kehtivad müra normtasemed on enamasti (sõltuvalt müraallika liigist) vähem ranged kui II kategooria alal kehtivad normtasemed, seetõttu mõjutab kategooriate määramine ka alal viibivate inimeste tervise kaitstuse taset kui ka kinnisasjade omanike õiguste riive ulatust (lubatud müratasemed mõjutavad nii kinnisasja kasutamise võimalusi kui ka selle väärtust). Põhiõiguste riivel on aga oluline järgida õigusselguse põhimõtet.

Analüüsi koostajate hinnangul ei ole eelpool kirjeldatud olukord kategooriate määratluste osas õigusselguse põhimõttega kooskõlas. Segaala kategooria mõiste on sisustatud viisil, mis annab selle rakendajale laialdase ning raskesti kontrollitava otsustusruumi. Seetõttu ei ole sõltumata otsustajast tagatud segaala määramise otsuste läbipaistvus ning normide ühetaoline rakenduspraktika ning puudutatud isikutel (alal pikaajaliselt viibivad isikud, kinnisasjade omanikud, müraallikate valdajad) ei ole võimalik avaliku võimu organi käitumist piisava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida.

3.1.2. Lahendused alade mürakategooriate sätestamise osas

Mürakategooriate regulatsiooni erinevaid võimalusi tuleks sarnaselt muude põhimõtteliste küsimustega hinnata vastavalt töö sissejuhatavas osas (peatükis „Lähteülesanne ja meetodika“) sätestatud kriteeriumitele. Õigusselguse põhimõtet aitab kategooriate osas eelkõige tagada see, kui

võimalikke kategooriaid **ei ole liiga palju**, teisalt on need aga teineteisest võimalikult objektiivsetel alustel **eristatavad**.

Kehtivas õiguses valmistab enim probleeme segaala kategooria praegune sisu ning selle rakendamine praktikas. Seetõttu on mürakategooriate regulatsiooni osas põhimõttelisteks alternatiivideks:

- 1) null-alternatiiv ehk kehtiva õiguse muutmata jätmine;
- 2) alade mürakategooriate kaotamine – ühetaoliste müra normtasemete kohaldamine;
- 3) uute mürakategooriate loomine selliselt, et igale üldplaneeringus määratud maakasutuse juhtotstarbele vastaks kindel kategooria;
- 4) segaala kategooria ärakaotamine;
- 5) nn segaala sätestamine praegusest erineval viisil.

Kuna küsitavusi on valmistanud ka tööstusaladel välisõhus leviva müra normtasemete kohaldamise vajadus ning võimalus sätestada erinevad normtasemed tihe- ja hajaasustusaladel, analüüsitakse veel järgmisi võimalusi:

- 6) tööstusala kategooria kaotamine;
- 7) erinevate kategooriate sätestamine haja- ja tiheasustuses.

3.1.3. Null-alternatiiv

Kehtiva õiguse muutmata jätmise puhul oleks positiivne see, et segaala kategooria rakendamise võimalus annab haldusorganile võimaluse igal üksikjuhtumil leida lahendus, mis oleks erinevate õiguste ja huvide seisukohalt proportsionaalne. Samuti ei ole kategooriate arv liiga suur ning nende rakendamine on ametnikele tuttav.

Teisalt on null-alternatiivi puhul tõsiseks probleemiks õigusselguse puudumine. Lai tõlgendusruum, mille segaala definitsioon annab, ei võimalda isikutel mõistlikult ette näha järelevalve teostaja tegevust üksikjuhtumitel kategooriate määramisel. See on oluline nii müra poolt mõjutatavate isikute kui ka müraallikate valdajate seisukohast.

3.1.4. Alade mürakategooriate ärakaotamine

Üheks võimaluseks oleks lõpetada alade jaotamine erinevate mürakategooriate vahel. Sellisel juhul kuuluksid kõikjal kohaldamisele ühetaolised normtasemed.

Selline regulatsioon aitaks tagada õigusselguse kõige suuremal määral, oleks lihtne kohaldada ning tagaks kõikide kinnisasjade omanike omandiõiguse ja neil viibivate inimeste tervise kaitse ühesugusel määral, sõltumata sellest, millises piirkonnas kinnisasi asub või inimesed viibivad.

Ühetaoliste normtasemete kohaldamise peamiseks probleemiks oleks, et see ei saaks samaaegselt olla praktikas rakendatav ning samas kaitsta proportsionaalselt ning piisaval erinevaid õiguseid ja huve. Ühetaoliste müranormide kohaldamine kõikidel aladel (või isegi juhul, kui välistada müranormide kohaldamine tööstusaladel) on hoolimata regulatsiooni lihtsusest praktiliselt võimalik vaid juhul, kui vastavad normtasemed on suhteliselt kõrged. Sellega kaasneks aga nõuete oluline leevendamine puhke- ja elamualadel (kehtiva õiguse tähenduses I ja II kategooria aladel). Oluliselt suurema mürahäiringu lubamine neil aladel ei võimaldaks tagada inimeste tervise kaitset ega kinnisasjade omanike omandiõigust kehtiva õigusega sarnases mahus.

3.1.5. Mürakategoriate lisamine vastavalt alade juhtotstarvetele

Kehtiva õiguse probleeme seoses segaalaga oleks põhimõtteliselt võimalik lahendada mürakategoriate loetelu täiendades ning neid selliselt diferentseerides, et igale üldplaneeringutes kasutatavale maakasutuse juhtotstarbele vastaks kindel mürakategooria. Igale mürakategoriale võiks ka sellise alternatiivi korral loomulikult vastata ka enam kui üks maakasutuse juhtotstarve.

Teoreetiliselt oleks selline lahendus kehtiva õigusega võrreldes eelistatavam, kuna looks isikutele õiguskindluse selles osas, millise mürakategooria norme vastaval alal rakendatakse.

Praktikas oleks lahenduse rakendamine siiski keeruline, kuna seadusandja ei ole kehtestanud ammendavat loetelu võimalikest maakasutuse juhtotstarvetest, mida KOVid üldplaneeringutes kasutada võivad. KOVide praktika üldplaneeringutes maakasutuse juhtotstarvete määramisel on erinev, seetõttu oleks juhtotstarvete ja mürakategoriate vastavusse viimine raskeks ülesandeks ning suure tõenäosusega suureneks mürakategoriate arv oluliselt.

Veelgi olulisemaks probleemiks on, et erinevad KOVid on üldplaneeringutes sarnastele aladele määranud erinevad maakasutusotstarbed (nt kasutatakse mõningates KOVides segafunktsiooniga ala juhtotstarvet, teistes mitte, samuti on „üldkasutatava maa“ tähendus erinevates KOVide erinev). Seetõttu ei tagaks selle võimaluse kasutamine isikute võrdset kohtlemist.

3.1.6. Segaala kategooria kaotamine

Kehtiva õiguse probleeme aitaks lahendada ka segaala kategooria kaotamine, mille järel tuleks kõik alad jagada kolme kategooria vahel. Täiendavalt tuleks sellisel juhul otsustada, millisesse kategooriasse kuuluvaks tuleks lugeda teenindusettevõtete alad, kuna need ei kuulu hetkel ei II ega IV kategooria alla.

Segaala kategooria kaotamine tooks kaasa suurem õigusselguse, kuna kategooriad eristuksid teineteisest selgemalt ning seetõttu oleks järelevalveametnike otsustusruum oluliselt väiksem, samuti oleks võimalikke kategooriad senisega võrreldes arvuliselt vähem.

Samas ei ole üksnes segaala ära kaotamine lahendusena piisavalt paindlik. Segafunktsiooniga aladel (aladel, kus asuvad lähestikku erineva funktsiooni ja sellest tulenevalt ka erineva müratundlikkusega hooned) ning suuremates asulakeskustes tuleks selle alternatiivi kohaselt rakendada kas elamualadele või tööstusaladele kehtestatud norme. Kumbki normidest ei kujutaks endast samasugust erinevaid huve tasakaalutavat kompromisslahendust nagu praegune segaala. Seejuures oleks tervise kaitse seisukohast õigustatud elamuala normtasemete kohaldamine sellistel segafunktsiooniga aladel, kus leidub ka elamuid. Praktikas sellistes kohtades esinevate kõrgemate müratasemete tõttu tooks see endaga kaasa tõsiseid probleeme nõuete rakendamisel. Regulatsiooni rakendatavuse tagamiseks tuleks tõenäoliselt suurendada vastavate normtasemete arvsuurust, mis omakorda tooks kaasa kehtiva õigusega võrreldes kõrgemate müratasemete lubamise muudel elamualadel.

3.1.7. Sätestada nn segaala senisest erineval viisil

Veel üheks võimaluseks oleks jätkuvalt kehtestada eriregulatsioon aladele, kus asuvad mitmesuguse funktsiooniga hooned, mis on erineva müratundlikkusega ning mis tekitavad ise erineva ulatusega mürahäiringuid. Eriregulatsiooniga tuleks neil aladel ette näha normtasemed, mille suurus jääb elamualadel ning tööstusaladel kohaldatavate normtasemete vahele, ning senisest täpsemini sätestada, millistel aladel neid normtasemeid kohaldada.

Segaala kategooria kasutamine võimaldaks üksikjuhtumil paindlikult arvestada ja tasakaalustada erinevaid huve ja õigusi aladel, kus võib tekkida nende konflikte (eelkõige suuremates asulakeskustes ning segafunktsiooniga aladel). Erinevalt segaala kaotamisest jääks regulatsioon selle lahenduse puhul realistlikult rakendatavaks ning inimese tervise kaitse elamualadel senisega võrreldavaks. Segaala definitsiooni muutmine ning vajadusel mitme „vahepealse“ kategooria loomine võimaldaks vastava kategooria määramisel lähtuda senisest objektiivsematest alustest, mis muudaks otsused kontrollitavateks ja ettenähtavateks. Seega oleks lahendus kooskõlas ka õigusselguse põhimõttega.

Eeltoodud positiivsete aspektide realiseerumine sõltub samas konkreetsetest lahendustest; samuti suurendaks senise segaala asemel mitme kategooria sätestamine kategooriate arvu. Kui selle tulemuseks on, et kategooriate määramine toimub tulevikus läbipaistvamalt ja kontrollitavamalt, võib seda siiski mõistlikuks pidada.

Esimeseks põhimõtteliseks valikuks on eeltoodu põhjal, kas jätkata nn „universaalse“ segaala kategooria rakendamist või oleks mõistlikumaks lahenduseks mitme vahepealse kategooria sätestamine. Seejuures tuleks arvestada nii erinevate huvide ja õiguste kaitse ja tasakaalustamise vajadusega kui sellega, et regulatsioon vastaks enim õigusselguse põhimõttele.

Vastuse leidmiseks tuleks esmalt analüüsida praktikas esinevaid situatsioone ning nendega seotud häiringuid, huve ja õiguseid. Praktikas võib kõrgemate müratasemete tekitamise tõttu esineda vajadus nn segaala normide kohaldamise järele järgmistel juhtudel:

- 1) alad, kus on omavahel tihedasti põimunud elamud, ühiskondlikud hooned, teenindusettevõtete hooned ning mitut eelnevat funktsiooni täitvad hooned – eelkõige asulate (eriti linnade) keskused, suuremates asulates ka asumikeskused (edaspidi: keskuste alad).
- 2) alad, kus leidub vaheldumisi teenindus- ning vähest mürahäiringut põhjustavaid tööstusettevõtteid (nt uued tööstuspargid Tallinna lähiümbruses, Ülemiste City piirkond Tallinnas, suured alad Tartu linnas Ringtee ja Turu tänavate ääres), ent puuduvad elamud (edaspidi: ärialad).
- 3) alad, kus suurt mürahäiringut põhjustavad tööstusettevõtted piirnevad vahetult elamualadega või teenindusettevõtete aladega.

Keskuse ala

Esimesel juhul on tegemist aladega, kus vaid elamutega hoonestatud aladega võrdväärseid müra normtasemeid ei ole praktikas sageli võimalik tagada piirkonnale iseloomuliku suurema liiklussageduse tõttu.

Kõrgemad müratasemed riivavad kahtlemata sealsete kinnisasjade omanike omandiõigust ning seal pikemaajaliselt viibivate isikute õigust tervise kaitsele; samas ei saa tiheda ja mitmekülgse hoonestusega alal elupaiga valiv inimene ka eeldada, et sealne mürahäiring on sama madal kui äärelinnas, vaid elamutega hoonestatud alal¹⁵.

Seetõttu võib pidada põhjendatuks nn keskuse aladel II kategooria aladele kehtivatest normtasemetest mõnevõrra kõrgema mürahäiringu lubamist liiklusemüra osas. Seejuures tuleb lubatavate müratasemete konkreetsete arvvaartuste kindlaksmääramisel veenduda, et lubatavate müratasemete

¹⁵ Riigikohus on väljendanud mõnevõrra analoogset seisukohta seoses piisava valgustatusega. Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 13. juuni 2003. a lahendit kohtuasjas nr 3-3-1-42-03, p 25. <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-42-03>.

kehtestamisega kaasnev erinevate isikute põhiõiguste piirang oleks proportsionaalne ning normtasemed ei ohustaks alal pikemat aega viibivate inimeste tervist.

Nn keskuse alal võivad olla elamualadel esinevatest kõrgemad ka avalikkusele suunatud hoonete (nt kaupluste, meelelahutusasutuste jmt) tehnoseadmete poolt põhjustatavad müratasemed. Kuigi ka nende hoonete kasutus ja tekitatav müra võivad olla seotud avalike huvidega, on tehnoseadmete tekitatava müra vähendamine võrreldes liikluse müra vähendamisega oluliselt lihtsam. Seetõttu on proportsionaalne kohaldada tehnoseadmetele keskuse aladel elamualadega võrdväärseid müra normtasemeid.

Ärialad

Teisel juhul on tegemist aladega, millele on koondunud erinevad teenindustevõtted (nt büroohooned, kauplused, autoremonditöökojad jms) ning vähest müratasest põhjustavad tööstustevõtted (nt elektroonikatööstus, koostetehased jms), samas puuduvad alalt elamud. Sellistel aladel võivad lisaks elamualadega võrreldes kõrgematele liikluse müra (alaid planeeritakse sageli suuremate liiklussõlmede ja –magistraalide äärde) tasemetele olla mõnevõrra kõrgemad ka tehnoseadmete ja tööstuse müra tasemed. Kuna aladel ei leidu elamuid, mille lähiümbruses võiksid inimesed soovida välisõhus pikemalt puhkuse eesmärgil aega veeta, ei ole elamualadega võrdsete müra normtasemete rakendamine inimeste tervise kaitse eesmärgil hädavajalik.

Samas viibivad ka nn ärialadel inimesed välisõhus (kuigi eelduslikult lühema aja vältel kui elamute juures). Samuti tuleb arvestada sellega, et kõrgemad lubatud müratasemed välisõhus toovad kaasa vajaduse kasutada hoonete projekteerimisel või rekonstrueerimisel tõhusamat heliisolatsiooni, see on aga hoonete omanike jaoks seotud otseste kulutustega ja kujutab endast nende omandiõiguse riivet. Seega tuleb ka antud juhul lubatavate müratasemete konkreetsete arvvaartuste kindlaks määramisel veenduda, et nende kehtestamisega kaasnev põhiõiguste piirang oleks proportsionaalne ning normtasemed ei ohustaks lubamatult alal lühemat aega viibivate inimeste tervist.

Müra rikka tööstusega piirnevad alad

Kolmas rühm juhtumeid puudutab olukordi, kus suurt mürahäiringut põhjustavate tööstustevõtete tootmisterritooriumid piirnevad aladega, kus asuvad eluhooned, ühiskondlikud hooned või teenindustevõtted (sh keskuste alad ja ärialad). Kehtiv segaala definitsioon hõlmab ka selliseid juhtumeid. Tööstuse müra (ja ka teiste müraallikate) suhtes kõrgemate normtasemete kohaldamine sellistel aladel võiks olla soovitav müraallika valdaja seisukohast. Samas ei oleks leebemate normide kohaldamine sellistel aladel mitmel põhjusel õigustatud.

Esiteks ei ole tööstustevõtete tegevus (erinevalt keskuste aladel asuvate teenindustevõtete ja ühiskondlike asutuste tegevusest) üldjuhul otseselt seotud avalike huvidega (erandjuhul, nt keskküttekattlamaja või elektrijaama puhul, võib samas ka tööstustevõtete tegevus olla seotud avalike huvidega). Seetõttu ei saaks seadusandja teiste isikute õiguste riivet avalike huvidega põhjendada. Teiseks võimalikuks riive õigustuseks oleks see, kui tunnistada müraallika valdaja individuaalseid õiguseid võrreldes teiste õiguste ja huvidega (eelkõige õigus tervise kaitsele ja kinnisasjade omanike omandiõigus) ülekaalukaks. Lõpliku otsuse selle üle, kas müraallika ettevõtlusvabadus võib olla selliseks ülekaalukaks õiguseks, peab langetama seadusandja. Samas on analoogses küsimuses – inimeste tervisele ohtlike saasteainete välisõhku heitmise osas – seadusandja leidnud, et selline huvi ei ole ülekaalukas ning välisõhu saasteainete sisalduse piirnormide täitmine tuleb tagada saasteallika tootmisterritooriumi piiril¹⁶.

¹⁶ VÕKS § 43 kohaselt on saasteaine lubatud heitkogus arvutuslik normatiiv ajaühiku kohta, mille juures saasteallikast (või saasteallikatest) välisõhku suunatud või eraldunud saasteaine kogus ei põhjusta saasteallika mõjupiirkonna välisõhu saastatuse taseme piirväärtuse ületamist. Keskkonnaministri 8. juuli 2011. a määruse nr

Seetõttu võib eeldada, et ka müra kategooriate osas ei ole ettevõtlusvabadus teiste isikute õiguste suhtes ülekaalukaks õiguseks ning kõrgemate müratasemete lubamine tööstusaladega piirnevatel aladel ei ole põhjendatud. Juhul, kui tööstusala piirneb hoonestamata aladega (nt hajaasustuspkiirkonnas põllu- või metsamaaga) võib olla mõeldav tööstusala kategooria laiendamine väljapoole kaitse tootmisterritooriumi.

3.1.8. Tööstusala kategooria kaotamine

Eelnevalt käsitletud võimalused kategooriate regulatsiooni muutmiseks käsitlesid eelkõige segaalaga seotud küsimusi, lähtudes samas eeldusest, et tööstusala kategooria peaks jätkuvalt alles jääma. Samas võiks olla mõeldav ka tööstusala kategooria kaotamine, mis tähendaks sisuliselt seda, et tööstusaladel ei normeeritaks välisõhus levivat müra. Endiselt jääksid aga kehtima töötervishoiu ja tööohutuse nõuded, sh töökeskkonna müra piirnormid, mis on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 12. aprilli 2007. a määrusega nr 108 „Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded mürast mõjutatud töökeskkonnale, töökeskkonna müra piirnormid ja müra mõõtmise kord“ (VV määrusega nr 108)¹⁷, ning nendega seotud kohustused tööandjatele. Töökeskkonna piirnormide ületamisel on aga SoM määruses nr 42 sätestatud normtasemetest erinevad tagajärjed. Piirnormide ületamisel ei ole mitte müraallika valdaja kohustatud vähendama enda poolt tekitatavat mürahäiringut, vaid müraallikas töökeskkonnas töötava isiku tööandja kohustatud võtma meetmeid töötaja tervise kaitseks.

Töökeskkonnas lubatud müra normtasemete olemasolu tähendab, et tööstusaladel pikaajaliselt viibivate isikute tervise kaitse peaks olema tagatud juba VV määrusega nr 108 ning tööstusala kategooriale kehtestatud välisõhus levivad müra normtasemed kujutavad endast dubleerivat regulatsiooni. Regulatsioon võiks vajalik olla selleks, et kaitsta tööstusaladel viibivate mittetöötajate tervise kaitset, ent üldiselt ei peaks kõrvalised isikud väljaspool oma töökohustuste täitmist tööstusaladel pikema perioodi vältel viibima. Seetõttu ei ole inimeste kaitse seisukohalt tööstusaladel välisõhus leviva müra normtasemete kehtestamine hädavajalik.

Välisõhus leviva müra normtasemete rakendamine ka tööstusaladel võib olla vajalik ka selleks, et kaitsta tööandjate õigusi. Juhul, kui välisõhus levivad teiste käitajate poolt põhjustatud kõrge müratasemed, võib töökeskkonna nõuete järgimine nõuda täiendavaid kulutusi. Nende tegemiseks aga ei oleks kohustatud mitte müraallika valdaja, vaid mürahäiringu tõttu kannatav isik (tööandja). Selline olukord oleks vastuolus keskkonnaõiguses valitseva „saastaja maksab“ põhimõttega.

Samas on töötajate tervise kaitseks võetavad meetmed (nt kõrvaklappide soetamine) reeglina kuluefektiivsemad kui müra vähendamiseks võetavad meetmed. Samuti on vähest müra tekitavatel tööstusettevõtjatel juhul, kui sätestada seadusandja poolt nn äriala kategooria või muu segaala kategooria, võimalik tegutseda sellistel aladel, kus müra normtasemeid (sh tööstusmürale) kohaldatakse. Seetõttu võib regulatsioon olla siiski proportsionaalne, hoolimata vastuolust „saastaja maksab“ põhimõttega. Lõpliku otsustuse selles küsimuses saab langetada seadusandja, võttes arvesse nii erinevate lahendustega seotud kulusid kui võimalikke leevendavaid meetmeid (nt äriala kategooria sätestamist, mida saaks kasutada nn vaigse tööstuse aladel).

43 „Välisõhu saastatuse taseme piir- ja sihtväärtused, saasteaine sisalduse muud piirnormid ning nende saavutamise tähtsused“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/112072011003>) § 2 lg 2 kohaselt eeldatakse (keskkonnakompleksloas, välisõhu saasteloas või jäätmepeletamist käsitlevas jäätmelooas) saasteaine lubatud heitkoguse määramisel, et saasteaine sisalduse piirnormi täitmine on tagatud saasteallika tootmisterritooriumi piiiril.

¹⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/12819460>.

3.1.9. Erinevate kategooriate sätestamine haja- ja tiheasustuses asuvatele elamualadele

Üheks võimaluseks erinevaid elamualasid ning neil kohaldatavaid normtasemeid diferentseerida oleks eristada haja- ja tiheasustuspriirkondades olevaid elamualasid. Sellist lähenemist on kasutatud ka teistes Euroopa riikides, nt Taanis ja Saksamaal.

Lahenduse poolt räägib asjaolu, et hajaasustuspriirkondades on ruumilise planeerimise abil ühtpidi lihtsamalt võimalik tagada hea müraolukord hoonetes ning aladel, kus inimesed puhkavad kui tiheasustusaladel. Teisalt tähendab hajaasustuses suurte vabade alade olemasolu aga ka seda, et kogu alal rangete normtasemete rakendamine ei ole inimese tervise kaitse seisukohast vajalik. Erinevate normtasemete kehtestamine elamualadele linnas ja maal võimaldaks neid kaalutlusi paremini arvesse võtta kui ühetaoliste normtasemete kehtestamine.

Ühetaoliste normtasemete kehtestamine nii haja- kui tiheasustuspriirkonnas on samas põhjendatud seetõttu, et inimese tervise kaitse vajadustele vastav normtaseme suurus (n-õ vajalik miinimumstandard) peaks olema samasugune sõltumata sellest, kus inimene viibib. Seetõttu ei oleks erinevate normtasemete kehtestamine tervise kaitse seisukohast õigustatud. Vabadel, kasutamata aladel võib elamualade normtasemete rakendamine olla ebaproportsionaalne eelkõige juhul, kui need piirnevad mingi tööstus- või liiklusrüüra allikaga. Tööstusrüüra puhul oleks sellisel juhul õigusi ja huve tasakaalustavaks lahenduseks, kui sellisele kasutamata alale kohaldataks mingis ulatuses tööstusrüüra kategooriat; liiklusrüüra puhul lahendaks probleemi nn teetsooni kehtestamine. Mõlemad lahendused annavad ka parema võimaluse arvestada ja kaaluda konkreetse üksikjuhtumi asjaolusid kui seadusandja poolt üldkohaldatavate normtasemete määramine.

Eeltoodud põhjustel ei ole haja- ja tiheasustuspriirkonnas asuvatele elamualadele erinevate kategooriate ja normtasemete sätestamine seadusandja poolt ilmtingimata vajalik ega selgelt põhjendatud.

3.1.10. Lahendustega seotud kaalutluste kokkuvõte

1) 0-alternatiiv – kehtiva regulatsiooni muutmata jätmine	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Regulatsioon on seda kohaldavatele ametnikele tuttav. Segaala kategooria võimaldab paindlikku lähenemist üksikjuhtumil. Kategooriate arv ei suurene. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Segaala kategooria mõiste annab laia tõlgendusruumi; seetõttu ei vasta õiguste riivet põhjustavad sätted õigusselguse põhimõttele.
2) Alade mürakategooriate kaotamine	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Normtasemete kohaldamine oleks võimalikult lihtne ja isikute seisukohalt ettenähtav. Kõikide kinnisasjade omanike omandiõigus ning neil viibivate inimeste tervis oleks võrdselt tagatud, sõltumata kinnisasja 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Ühetaoliste normtasemete kohaldamine ei võimaldaks arvestada ega tasakaalustada erinevaid õiguseid ja huvisid. Tooks kaasa probleemid normtasemete rakendatavusega (kui rangemad) või müratundlikel aladel senisest suuremate

asukohast ja seda ümbritsevatest mürakategooriatest.	mürähäiringute lubamise (kui vähem ranged).
3) Mürakategooriate lisamine vastavalt juhtotstarvetele	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Suurem õigusselgus 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Kategooriate arv tõenäoliselt suureneks. Rakendatavus kaheldav, kuna KOVides kasutatakse erinevaid juhtotstarbeid. Probleemid võrdse kohtlemisega – erinevad KOVid kasutavad sarnaste kinnistute puhul erinevaid juhtotstarbeid.
4) Segaala kategooria ärakaotamine	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Kategooriaid oleks vähem (kui teenindustevõtted arvata II või IV kategooria alla). Kategooriate eristamine oleks senisest lihtsam, õigusselgus suurem. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Segafunktsiooniga aladel ning keskustes ei oleks võimalik praegusega samaväärselt arvestada ja tasakaalustada erinevaid huviseid ja õiguseid. Elamualade normtasemetega rakendamine eluhoonetega segafunktsiooniga aladel ning keskustes võiks olla praktiliselt raskendatud (kui rangemad) või tuua kaasa muudel elamualadel suuremate mürähäiringute lubamise (kui vähem ranged).
5) Segaala sisustamine senisest erineval viisil	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Võimaldaks arvestada ja tasakaalustada erinevaid huviseid ja õiguseid segafunktsiooniga aladel ning keskustes. Võimaldaks nn segaala (või segaalade) määramisel lähtuda suhteliselt objektiivsetest alustest ning vastaks seetõttu õigusselguse põhimõttele. Aitaks samaaegselt tagada normtasemetega realistliku rakendatavuse ja elamualadel rangemate normide kohaldamise. <p><i>NB! Positiivsete tagajärgede saabumine sõltub paljuski konkreetsest lahendusest</i></p>	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Kategooriate arv tõenäoliselt suureneks. <p><i>NB! Sõltuvalt konkreetsest lahendusest võib kaasneda täiendavaid negatiivseid tagajärgi</i></p>
6) Tööstusala kategooria ärakaotamine	
<i>Plussid:</i>	<i>Miinused:</i>

<ul style="list-style-type: none"> • Erinevad regulatsioonid (töökeskkonna ja välisõhus leviva müra) ei dubleeriks teineteist. • Müraallikate valdajate õiguste piiramine kehtivas õiguses ei ole inimese tervise kaitse seisukohast hädavajalik. • Töötajate müra eest kaitsmise meetmed on kuluefektiivsemad kui müra vähendamise meetmed. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulatsioon ei kaitseks tööstusaladel viibivate mittetöötajate tervise kaitset. • Töökeskkonna normide täitmist ohustava mürahäiringu korral ei ole meetmete võtmiseks kohustatud müraallika valdaja – vastuolu „saastaja maksab“ põhimõttega.
7) Erinevate elamualade kategooriate sätestamine haja- ja tiheasustuses	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vajadused ning võimalused müraprobleemiga tegeleda haja- ja tiheasustuses erinevad, võimaldaks arvsuursi täpsemalt kohandada. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inimese tervise kaitse vajadustele vastavad normtasemed ei sõltu asukohast. • Kategooriaid oleks rohkem, regulatsioon selle arvelt keerulisem ja raskemini mõistetav. • Proportsionaalsete lahenduste leidmine võimalik ka ilma eraldi kategooriate sätestamise, muud meetmed võimaldaks paremini arvestada konkreetse juhtumi asjaolusid.

3.1.11. Kokkuvõtte ja järeldused

Eelpool kirjeldatud alternatiivsetest võimalustest võib praktilistel kaalutlustel pidada kõige vähem eelistatavaks mürakategooriate kaotamist, kuna ühetaoliste normide kohaldamine oleks praktiliselt võimalik vaid juhul, kui vastavad normtasemed on suhteliselt kõrged. Sellega kaasneks nõuete oluline leevendamine puhke- ja elamualadel, mis ei võimalda tagada inimeste tervise kaitset ega kinnisasjade omanike omandiõigust kehtiva õigusega sarnases mahus.

Eelistatud on seetõttu lahendused, mis võimaldavad paindlikku, konkreetse juhtumi asjaolusid arvestavat lähenemist erinevatele praktikas esinevatele olukordadele. Segaala kategooria kaotamisel tuleks segafunktsiooniga aladel ning suuremates asulakeskustes selle alternatiivi kohaselt rakendada kas elamualadele või tööstusaladele kehtestatud norme, mistõttu ei oleks erinevate huvide ja õiguste tasakaalustamine sama hõlbus kui nt kehtiva õiguse kehtima jätmisel.

Kehtiva õiguse kehtima jätmisest veelgi paremaks võimaluseks oleks segaala kategooria sätestamine senisest erineval viisil. See võimaldaks tagada erinevate õiguste ja huvide tasakaalustamise üksikjuhtumil ning samas senisest suurem õigusselguse.

Elamu- ja tööstusaladel kehtivatest normidest erinevad, nõ vahepealsetele aladele kohaldatavate normide kehtestamine oleks põhjendatud kahel juhtumil. Nn keskuse alal oleks põhjendatud elamualadest mõnevõrra kõrgemate müratasemete kehtestamine liikluse müra suhtes. Nn ärialal oleks põhjendatud II kategooria alaga võrreldes kõrgemate normtasemete kehtestamine ka tehnoseadmete ja tööstusmüra osas, samas oleks ka sellistel aladel otstarbekas rakendada rangemaid müratasemeid kui hetkel tööstusaladel.

Kehtiva segaala määratlusega kaetud kolmandal juhtumil, mil mürarikas tööstus piirneb elamute või teenindustevõtete piirkonnaga, ei ole kõrgemate normtasemete kohaldamine seevastu põhjendatud. Müra normtasemed peaksid olema täidetud vastava kategooriaga ala piiril, mis võib kas ühtida tootmisterritooriumi piiriga või mõningatel juhtudel müraallikast kaugemal (nt puhkuseks mittekasutatavate hoonestamata alade puhul).

Tööstusaladel normtasemete kohaldamine ei ole isikute tervise kaitse kaalutlustel ilmtingimata vajalik, kuna neil aladel enim viibivate inimeste – töötajate – kaitse on tagatud töökeskkonna nõuete läbi. Välisõhus leviva müra normimata jätmine võib samas tekitada probleeme „saastaja maksab“ põhimõtte elluviimisega. Lõplik otsus selle üle, kas tööstusaladel on välisõhus leviva müra normtasemed vajalikud, tuleb eeltoodud kaalutlustest lähtuvalt langetada seadusandja poolt.

Haja- ja tiheasustuspiirkonnas asuval elamualadel erinevate normtasemete kohaldamine aitaks arvsuuruste määratlemisel arvestada piirkondade eripäraga, samas on see eesmärk võimalik saavutada ka muude meetmetega, mis arvestaks juba konkreetsete juhtumite asjaolusid. Seetõttu ei ole selle lahenduse kasutamine seadusandja poolt vajalik.

3.2. Alade kategooriate määramine

3.2.1. Kehtiv õigus

SoM määruse nr 42 § 3 kohaselt lähtutakse müra normtasemete kehtestamisel välismüra normimisel hoonestatud või hoonestamata ala kategooriast. Sätte kohaselt jaotatakse alad nelja erinevasse kategooriasse üldplaneeringu alusel.

Praktikas on alade jaotamine SoM määruse nr 42 §-s 3 loetletud kategooriasse üldplaneeringute alusel olnud raskendatud ning kohati võimatu. Kohalikud omavalitsused ei ole senini üldplaneeringutes otseselt oma territooriumi mürakategooriasse jaotanud (teostanud nn akustilist planeerimist), kuna see ei ole PlanS kohaselt otseselt kohustuslik. Põhimõtteliselt ei oleks see ka vajalik, kui alade mürakategooriad oleksid mõnest muust üldplaneeringus kindlaks määratavast tingimusest otseselt tuletatavad. Sobivaim selleks oleks maakasutuse juhtotstarve, mis määratakse kindlaks kõikides üldplaneeringuteks ning kogu KOVi territooriumi suhtes.

Maakasutuse juhtotstarvetest ei ole siiski võimalik alade mürakategooriaid otseselt tuletada. Esiteks ei ole võimalike juhtotstarvete loetelu seadusandja poolt kehtestatud ning seetõttu kasutatakse erinevates kohalikes omavalitsuses erinevaid juhtotstarbeid ja sisustatakse ka sama nimetusega juhtotstarbeid mõnevõrra erinevalt. Keskkonnaministeeriumi juhtimisel on küll koostatud juhendmaterjal „Planeeringute leppemärgid“, ent isegi selle kasutamise korral ei vastaks üldplaneeringus kasutatavatest juhtotstarvetest ükski selgelt ja üheselt III kategooriale – nn segaalale. Viimane on raske juba olemuslikult, kuna kategooria definitsioon annab laia tõlgendusruumi ning ei ühti võimalike maakasutuse juhtotstarvetega.

Seetõttu on praktikas suur ning raskesti kontrollitav otsustusruum müraalast järelevalvet teostavatel (Terviseameti) ametnikel, kes määravad järelevalve teostamisel esmalt ala kuuluvuse mingisse kategooriasse. Selline olukord on analüüsi koostajate hinnangul probleemne kahel põhjusel. Esiteks ei vasta väljakujunenud praktika seadusandja tahte, mille kohaselt peaks alade mürakategooriate kindlaks määramine olema kohalike omavalitsuste pädevuses. Teiseks ei ole kehtiv olukord piisaval määral kooskõlas õigusselguse põhimõttega. Konkreetsele alale mingi mürakategooria määramine mõjutab seda, kui kõrge on seal lubatav müratase, mis omakorda mõjutab oluliselt põhiseaduslike õiguste – ala moodustavate kinnisasjade omanike omandiõiguse ning alal pikaajaliselt viibivate isikute õiguse tervise kaitsele – riive ulatust. Põhiõiguste riive puhul on oluline, et õigusnormid oleksid

piisavalt selged, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida – hetkeolukord sellele põhimõttele ei vasta.

3.2.2. Lahendused mürakategooriate määramiseks

Alternatiivseid lahendusi mürakategooriate määramise osas tuleks kaaluda eelkõige käesoleva töö sissejuhatavas osas („Lähteülesanne ja metoodika“) toodud kriteeriumitest. Lisaks neile on eelistatavamad lahendused, mis **annavad kohalikele omavalitsustele mürakategooriate määramisel otsustava rolli**. Mürakategooriate (ja seeläbi lubatud müratasemetel) määramise näol on tegemist otseselt (elu-)keskkonda mõjutava otsusega, seetõttu oleks asjakohane, kui mürakategooriate määramine toimuks **avalikkuse** osalusel. Viimase, ent mitte sugugi väheolulise kriteeriumina tuleks arvestada mürakategooriate määramisega kaasnevat **KOVide halduskoormuse ja kulude kasvu**.

Põhimõtteliselt on alternatiivseid lahendusi mürakategooriate määramiseks kolm:

- 1) null-alternatiiv ehk kehtiva õiguse muutmata jätmine;
- 2) mürakategooriate määramine KOVi poolt vastava haldusaktiga. Sellel alternatiivil on omakorda kaks alalternatiivi:
 - a. mürakategooriate määramine üldplaneeringuga (sh üldplaneeringu teemaplaneeringuga);
 - b. mürakategooriate määramine muu KOVi poolt kehtestatava kavaga (haldusaktiga);
- 3) mürakategooriate ja üldplaneeringute juhtotstarvete ühitamine sellisel, et mürakategooria on ala juhtotstarbest üheselt tuletatav.

3.2.3. Null-alternatiiv

Kehtiva õiguse muutmata jätmine tähendaks praktikas seda, et üldplaneering oleks küll teatud juhtudel mürakategooriate määramisel aluseks, ent paljudel juhtudel (eriti segaala osas) otsustaks kohalduva kategooria üle järelevalvet teostav Terviseameti ametnik.

Regulatsiooni ainsaks suuremaks plussiks oleks KOVide vähene halduskoormus, kuna neil ei ole otsest kohustust akustilise planeerimisega tegeleda ja aladele kohalduvaid kategooriaid kindlaks määrata.

Samas ei vasta regulatsioon ning selle rakendamise praktika seadusandja tahtele, kuna praktikas määrab kohalduvaid kategooriaid teatud juhtudel kindlaks Terviseamet, seejuures KOVi poolt kehtestatud üldplaneeringut aluseks võtmata. Kategooriate määramise vajaduse tõttu on Terviseameti halduskoormus järelevalve teostamisel suurem, võrreldes olukorraga, kus kategooriad oleks juba KOVi poolt fikseeritud.

Segaala lai definitsioon ning üldplaneeringutes kasutatavate maakasutuse juhtotstarvete ning mürakategooriate omavaheline ühildamatus toob kaasa ka probleeme õigusselgusega. Isikutel ei ole teatud juhtudel võimalik mõistlikult ette näha, kas neid puudutavad alad loetakse II või III kategooria alla kuuluvaks. Mürakategooriate ja üldplaneeringu vahelise selge seose puudumise tõttu ei saa avalikkus praktikas ka aladele kategooriate määramises osaleda.

3.2.4. Mürakategooriate määramine üldplaneeringuga

Mürakategooriate määramisel üldplaneeringuga tuleks KOVidel üldplaneeringu menetluse raames kehtestada oma territooriumil analoogselt maakasutuse juhtotstarvetega ka aladel kohaldatavad

mürakategooriad (n-ö eraldi kaardikihina). Soovi või vajaduse korral oleks mürakategooriad võimalik kindlaks määrata ka teemaplaneeringuna koostatava üldplaneeringuga; erandjuhtudel peaks olema võimalik ka üldplaneeringus määratud mürakategooria muutmine detailplaneeringu läbi.

Mürakategooriate määramisel üldplaneeringuga oleks otsustuspädevus seadusandja taatele vastavalt KOVi käes, otsused ise oleksid läbipaistvad ja kontrollitavad. Mürakategooriate määramise vastavust proportsionaalsuse põhimõttele aitaksid tagada seaduses sätestatud põhjalikud menetlusnõuded, mis näevad mh ette ka ulatusliku avalikkuse kaasamise.

Üldplaneeringu kasutamine mürakategooriate määramiseks oleks põhjendatud ka sellega, et sisuliselt on kategooriate ja sellele vastavate lubatud müratasemete näol tegu maa-alade kasutustingimustega, mis kuuluvad olemuslikult üldplaneeringu reguleerimisalasse. Puuduks vajadus eraldiseisva menetluse jaoks regulatsiooni kehtestamise ning selle praktikas rakendamise järele, mistõttu oleks kategooriate määramine kuluefektiivne ning osapooltele arusaadav. Samuti võiks mürakategooriate määramisega seotud mõjusid hinnata planeeringule kohustusliku keskkonnamõtjude strateegilise hindamise raames.

Määratud mürakategooriate hilisem muutmine oleks võimalik vaid kas üldplaneeringu või erandkorras detailplaneeringu läbi ning seotud aja- ja ressursikuluga, samas aitab see aga tagada teatavat stabiilsust ja õiguskindlust olukorra püsimise suhtes.

3.2.5. Mürakategooriate määramine muu haldusaktiga

Üheks võimaluseks oleks määrata mürakategooriad ka muu KOVi haldusaktiga (kavaga) kui üldplaneering. Sellise haldusakti andmiseks oleks tõenäoliselt vaja kehtestada eriregulatsioon, mis muuhulgas reguleeriks akti andmisele suunatud menetlust.

Eraldi aktiga mürakategooriate määramisel ei oleks (sõltuvalt menetluskorrast) vaja täita kõiki üldplaneeringu menetlemisele kehtestatud menetlusnorme, mis võimaldaks selle menetluse viia läbi üldplaneeringu menetlusest mõnevõrra tõhusamalt. Avalikkuse kaasamine, erinevate õiguste ja huvide kaalumine ning proportsionaalsete üksiklahenduste leidmine, samuti otsuste läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamine oleks võimalik lahendada menetlusnormidega samaväärselt üldplaneeringu menetlusega.

Samas oleks sellel võimalusel ka mitmeid puuduseid. Uut tüüpi haldusakti menetlus vajaks uusi õigusnorme. Samuti võib uue menetluse loomine lisaks planeerimismenetlusele tekitada segadust ning koolitus- ja nõustamisvajadust õiguse rakendajates ning avalikkuses, mistõttu ei oleks selle rakendamine kuluefektiivne. Samuti ei ole eraldi haldusakti andmine üldplaneeringu ülesannete hulka kuuluva küsimuse lahendamiseks sisuliselt põhjendatud.

Üheks oluliseks küsimuseks kaasneva halduskoormuse hindamisel on, kas taolise eraldi haldusakti (kava) suhtes oleks vaja läbi viia keskkonnamõtjude strateegilise hindamise menetlus. Küsimusele pole kehtiva Eesti õiguse pinnalt üheselt võimalik vastata, kuna tegemist oleks regulatsiooniga, mis tuleks alles luua. Kuna KSH läbiviimise kohustus teatud kavade ja programmide suhtes tuleneb KeHJS regulatsiooni aluseks olevast Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2001/42/EÜ, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõtju hindamise kohta (KSH direktiiv)¹⁸, tuleks hinnata, kas loodav kava oleks KSH kohustusega selle direktiivi sätete kohaselt.

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:06:32001L0042:ET:PDF>

KSH direktiivi art 3 lg 2 punkt a kohaselt on KSH kohustusega kõik kavad ja programmid, mis on koostatud põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, veonduse, jäätmehoolduse, veemajanduse, telekommunikatsiooni, turismi, asulaplaneerimise või maakasutuse valdkonnas ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 85/337/EMÜ, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (nn KMH-direktiiv, mis on pärast kohtuotsust kodifitseeritud ning kannab nüüd numbrit 2011/92/EL) I ja II lisas¹⁹. Euroopa Kohus on antud sätte tõlgendust põhjalikult käsitlenud ühendatud kohtuasjades nr C-105/09 ja C-110/09 tehtud otsuses.²⁰ Euroopa Kohtu hinnangul tuleb KSH kohustuse väljaselgitamisel esmalt hinnata, kas tegemist on „kava või programmiga“ KSH direktiivi art 2 p a tähenduses (otsuse p 34). Seejärel tuleb hinnata selle vastavust art 3 lg 2 punktis a toodud kriteeriumitele – kas kava kuulub loetletud valdkondadesse ning kas see loob raamistiku KMH direktiivi lisades I ja II loetletud tegevustele tulevikus antavatele nõusolekutele (otsuse p 43).

KOVide territooriumil mürakategooriaid kindlaks määravate kavade koostamine peaks kehtivas õiguses esinevate probleemide lahendamiseks olema kohustuslik (sätestatud müra normtasemeid reguleerivas õigusaktis), kavade koostamine (või selle korraldamine) ja kehtestamine peaks olema KOVide ülesandeks. Vastasel juhul ei oleks see alternatiiv oma positiivsete aspektide poolest võrreldav mürakategooriate üldplaneeringu osana määramisega. Seetõttu vastaksid mürakategooriate kindlaks määramiseks koostatavad kavad KSH direktiivi art 2 punktis a toodud „programmide või kavade“ definitsioonile²¹.

KSH direktiivi art 3 lg 2 punktis a loetletud valdkonnad on sõnastatud võrdlemisi üldiselt. Valdkondade täpsemal sisustamisel tuleks lähtuda eelkõige direktiivi peamisest eesmärgist, milleks on Euroopa Kohtu eelpool viidatud otsuse kohaselt, et olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõjusid hinnatakse nende koostamise ajal ning enne nende vastuvõtmist (otsuse p 32). Aladele kohaldatavaid mürakategooriaid kindlaksmäärav haldusakt on oma olemuselt maakasutuse tingimusi määravaks haldusaktiks, mistõttu võib seda pidada KSH direktiivi tähenduses „maakasutuse valdkonda“ kuuluvaks.

Viimasena tuleb hinnata, kas mürakategooriaid kindlaks määrav kava loob raamistiku KMH direktiivi lisades I ja II loetletud tegevustele. SoM määruse nr 42 § 1 lõigete 2-4 kohaselt tuleb määruse nõuetega arvestada mh müratekitavate seadmete paigaldamisel, sh tööstushoonetesse ja nende välisterritooriumile, nõudeid tuleb järgida ka ehitusprojektide koostamisel (nõuetekohased ehitusprojektid on omakorda aluseks ehituslubade väljastamisele). Seega peaks alade mürakategooriatega arvestama nii erinevatele KMH direktiivi lisas I ja II loetletud tööstuskäitistele väljastatavate tegevuslubade andmisel kui ka neis loetletud ehitistele ehituslubade väljastamisel. Oluline on ka märkida, et tegevusega põhjustatavad müratasemed on nii KMH direktiivi artikkel 5(1) ja lisa IV art 1 punkti c kui ka KeHJS § 20 lg 1 p 4 kohaselt üheks mõju hindamise objektiks, mida tuleb KMH direktiivi artikli 8 ning KeHJS § 24 lg 1 kohaselt loa andmisel arvesse võtta. Eeltoodud põhjustel loob mürakategooriate määramine KOVi poolt raamistiku KMH direktiivi lisades I ja II loetletud

¹⁹ Direktiivi kodifitseeritud tekst on kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:026:0001:0021:ET:PDF>

²⁰ Ühendatud kohtuasjad C-105/09 ja C-110/09 *Terre wallonne and Inter-Environnement Wallonie* [2010] ECR I-5611, kus kohus andis eelhinnangu seoses nitraaditundlike alade tegevuskavade KSH-kohustusega.

²¹ “a) kavad ja programmid — kavad ja programmid, kaasa arvatud need, mida kaasrahastab Euroopa Ühendus, ja nende mis tahes muudatused:

- mille koostab ja/või võtab vastu riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus või mille koostab asutus vastuvõtmiseks parlamendi või valitsuse õigusloomemenetluse kaudu, ja
- mida nõutakse siseriiklike õigusnormidega.”

tegevustele tulevikus antavateks nõusolekuteks KSH direktiivi art 3 lg 2 punkti a tähenduses, kuna loa andmisel tuleb hinnata, kas tegevuse elluviimisel järgitaks antud alal ja selle mõjualas kohalduvaid määra normtasemeid²².

Kokkuvõtvalt on mürakategooriate määramise otsuse puhul tegemist KSH direktiivi art 3 lg 2 punktile a vastava kava või programmiga. Seetõttu tuleks vastava otsuse tegemise menetluses igal juhul KSH läbi viia ka juhul, kui mürakategooriaid määratakse kindlaks mitte üldplaneeringuga, vaid eraldiseisva kavaga. Kuna üldplaneeringute menetluses tuleks KSH niikuinii läbi viia, siis oleks üldplaneeringu KSH raames müraküsimuse põhjalikum käsitlemine seotud väiksemate kuludega ning täiendava menetluse läbiviimise vajaduse puudumise tõttu ka kuluefektiivsem.

3.2.6. Mürakategooriate ühitamine üldplaneeringu juhtotstarvetega

Viimaseks võimaluseks oleks ühitada mürakategooriad üldplaneeringus kasutatavate maakasutuse juhtotstarvetega (selle kohta lähemalt vt p 3.1.5.). Sellisel juhul oleksid alade mürakategooriad ühelt poolt KOVide poolt kindlaks määratud, ent samas ei ole selle jaoks vaja teha eraldi otsust.

Selle lahenduse kasuks räägivad mitmed positiivsed asjaolud, mis on analoogsed mürakategooriate üldplaneeringutes üheselt määramisega (n-ö „eraldi kaardikihina“). Otsus kuulaks KOVi ainupädevusse, avalikkusel oleks võimalik menetluses osaleda, need oleks teatud määral kontrollitavad, puuduks vajadus põhjaliku eriregulatsiooni sätestamiseks. Maakasutuse juhtotstarvete muutmise seotud aja- ja ressursikulu aitaks tagada stabiilsust ja õiguskindlust.

Teisalt on see alternatiiv olemuslikult kõige halvemini praktikas elluviidav. Üldplaneeringutes kasutatavad maa-alade juhtotstarbed ei ole kehtivas õiguses seadusandja poolt kindlaks määratud, mistõttu on nende ühitamine regulatsiooni põhjalikult muutmata (sätestades juhtotstarbed õigustloovas aktis suletud looteluna) raske või täiesti võimatu (sõltuvalt, millised mürakategooriad kehtestada). Teiseks oluliseks probleemiks oleks sellise regulatsiooni vähene paindlikkus. KKM juhises „Planeeringute leppemärgid“ toodud juhtotstarvete kasutamisel ei oleks paljudes piirkondades (v.a nn keskuse alal) võimalik kehtestada nn segaala kategooriat, mis aitaks vastavas olukorras tasakaalustada erinevad õiguseid ja huve, lähtudes konkreetsetel juhtumil esinevast mürakategooriast. Lisaks sellele on KOVide praktika maakasutuse juhtotstarvete määramisel erinev, mistõttu ei tagaks selline regulatsioon võrdse kohtlemise põhimõtte realiseerimist (vt lähemalt analüüsi punktist 3.1.5.) Mürakategooriate sidumine alade juhtotstarvetega tekitaks üldplaneeringu menetlemises osalevatele isikutele segadust ning ei tagaks kategooriate määramise läbipaistvust.

3.2.7. Lahendustega seotud kaalutluste kokkuvõte

1) null-alternatiiv – kehtiva regulatsiooni muutmata jätmine	
<i>Plussid:</i>	<i>Miinused:</i>

²² Euroopa Kohus leidis ühendatud kohtuasjades nr C-105/09 ja C-110/09 samuti, et kuna nitraaditundliku ala tegevuskavas määratakse kindlaks tegevused ja tingimused, mis on seotud KMH-hindamise sisuga, on tegemist kava või programmiga, mis loob raamistiku KMH-direktiivi lisades I ja II loetletud tegevustele (otsuse p 52).

<ul style="list-style-type: none"> • KOVide halduskoormus väike, kuna ei pea alade mürakategooriaid otseselt kindlaks määrama. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulatsiooni rakendamise praktika ei vasta seadusandja taatele (praktiliselt määrab kategooriaid kindlaks Terviseamet, mitte KOV). • Terviseameti ametnike halduskoormus suurem. • Regulatsioon ei vasta õigusselguse põhimõttele. • Praktiliselt ei saa avalikkus kategooriate määramises osaleda.
---	---

2) Mürakategooriate määramine KOVi haldusaktiga

a) Mürakategooriate määramine üldplaneeringuga

<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kategooriate määramine oleks KOVi ainupädevuses. • Kategooriate määramine toimuks selgelt ja arusaadavalt, otsused oleks kontrollitavad. • Võimalik kaaluda ja tasakaalustada erinevaid õiguseid ja huve, avalikkusel oleks võimalik osaleda kategooriate määramise otsustamises. • Puudub vajadus põhjaliku eriregulatsiooni järele. • Olemuslikult on tegemist maa-alade kasutustingimusega kindlaksmääramisega ehk üldplaneeringu ülesannete hulka kuuluva otsustusega. • Kategooriate määramisega seotud aja- ja ressursikulu aitavad tagada stabiilsust ja õiguskindlust. • Mürakategooriate määramine olemasoleva, täpselt reguleeritud menetluse raames oleks suhteliselt arusaadav ja kuluefektiivne nii haldusorgani kui menetlusosaliste jaoks. • Puudub vajadus eraldi KSH menetluse läbiviimiseks 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ala mürakategooria muutmine oleks aja- ja ressursikulukas.
---	--

b) Mürakategooriate määramine muu haldusaktiga

<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ei peaks järgima kõiki üldplaneeringute suhtes kehtestatud täpseid menetlusnorme, võimaldab menetlust paindlikumalt ja ökonoomsemalt läbi viia. • Võimalik kaaluda ja tasakaalustada 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vajalik uue menetluse loomine ja selle reguleerimine – vaja uusi õigusnorme. • Uue menetluse loomine lisaks planeerimismenetlusele tekitaks segadust rakendajates ja avalikkuses, ei pruugi olla
--	---

<p>erinevaid õiguseid ja huve, menetlusse saaks kaasata avalikkuse.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kategooriate määramine oleks KOVi ainupädevuses. • Kategooriate määramine toimuks selgelt ja arusaadavalt, otsused oleks kontrollitavad. 	<p>kuluefektiivne.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kavale vaja läbi viia eraldiseisev KSH menetlus. • Eraldi haldusakti ja selle menetlusreeglite loomine ei ole sisuliselt põhjendatud, kuna tegu üldplaneeringu ülesannete hulka kuuluva otsustusega.
---	--

3) Mürakategooriate ühitamine üldplaneeringu juhtotstarvetega

<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Puudub vajadus eraldi otsuse järele – KOVde halduskoormus väiksem. • Kategooriate määramine oleks KOVi ainupädevuses. • Kategooriate määramisega seotud aja- ja ressursikulu aitavad teatud määral tagada stabiilsust. • Avalikkusel oleks võimalik osaleda kategooriate määramise otsustamises. • Kategooriate määramise otsused oleks teatud määral kontrollitavad. • Puudub vajadus põhjaliku eriregulatsiooni järele. • Mürakategooriad määravad kindlaks lubatavad müratasemed – olemuslikult on tegemist maa-alade kasutustingimusega kindlaksmääramisega ehk üldplaneeringu ülesannete hulka kuuluva otsustusega. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Võimalikud juhtotstarbed ei ole seadusandja poolt määratletud, seega oleks alternatiiv praktikas raskesti elluviidav. • Puuduks võimalus nn segaala kategooria või kategooriate kasutamiseks. • Kuna mürakategooriad määratakse selgeks kaudsel teel, ei pruugi nende määramise kord olla menetlusosalistele arusaadav ja läbipaistev. • Mürakategooriate sidumine juhtotstarvetega ei pruugi olla praktikas mõistlik, kuna ei võimalda erinevate huvide ja õiguste tasakaalustamist juhtumispetsiifiliselt.
---	---

3.2.8. Kokkuvõtte ja järeldused

Mürakategooriate määramise kehtiv regulatsioon vajab muutmist, kuna see ei taga isikute jaoks õigusselgust ning lõplik otsustusõigus on seadusandja tahte vastaselt mitte KOVi, vaid järelevalvet teostava Terviseameti käes.

Mürakategooriate ühitamine üldplaneeringutes määratavate maakasutuse juhtotstarvetega oleks mitmel põhjusel, sh madala halduskoormuse tõttu heaks võimaluseks. Samas räägivad selle variandi vastu nii tõsised probleemid regulatsiooni rakendatavusega olukorras, kus juhtotstarbed pole seadusandja poolt kinnise loeteluna esitatud kui ka probleemid proportsionaalse kohtlemise ning võrdse kohtlemise põhimõtete tagamisega.

Mürakategooriate määramisel üldplaneeringu menetluse raames kaasnevad eelduslikult väiksem halduskoormus ja kulud, seda nii KSH läbiviimisel kui ka muude menetlustoimingute sooritamisel. Kuna olemasolevat regulatsiooni kasutades puudub vajadus ka täiendava eriregulatsiooni kehtestamise järele, võib seda lahendust pidada optimaalsemaks ka õiguskorra ühtsuse ja lihtsuse

seisukohast, samuti on menetluse elluviimine õiguse rakendajatele lihtsam. Eeltoodud põhjustel võib pidada kõige eelistatavamaks lahenduseks mürakategooriate määramist üldplaneeringu osana.

Praktilistest kaalutlustest lähtudes on probleemiks, et üldplaneeringuid ei uuendata praktikas KOVide poolt sellise sagedusega, et uus kategooriate määramise kord tõhusalt ja kiiresti kogu riigi territooriumil rakenduks. Selle probleemi lahendamisel on esimeseks võimaluseks koostada järelevalve teostajatele võimalikult selged **rakendusjuhised kategooriate määramiseks üldplaneeringutes leiduva info põhjal**. Eriti juhul, kui võimalikud kategooriad määratleda kehtiva õigusega võrreldes selgemalt ja üheselt mõistetavamalt (selles osas vt ettepanekuid analüüsi punktist 3.1.11.) võib see üleminekuperioodil oluliselt suurendada õigusselgust ning tagada mürakategooriate määramisel KOVide suurema rolli.

Teiseks võimaluseks, mida saab kasutada seadusandja, on kategooriate üldplaneeringus määramise **kohustuse täitmiseks konkreetsete tähtaegade seadmine õigustloovas aktis**. Sellist lähenemist kasutati muuhulgas PlanS kehtestamisel; PlanS § 45 kohaselt kohustati nii valdu kui linnu tagama üldplaneeringute kehtestamise teatud kuupäevaks. Kohalikud omavalitsused, kes ei pea vajalikuks muuta kogu KOVi üldplaneeringut, saaksid kohustuse täita vastava teemaplaneeringu kehtestamise teel. Üldplaneeringute (sh teemaplaneeringuna koostatavate üldplaneeringute) läbiviimisega seotud halduskoormuse ja kulude tõttu tuleks sellisel juhul ette näha piisavad (mõistlikud) tähtajad kohustuse täitmiseks ning vajadusel täiendavad vahendid. Kuna kohalike omavalitsuste rahaline ja haldussuutlikkus sõltuvad eelkõige nende elanike arvust, oleks mõistlik kohustuse täitmise tähtaeg seada sõltuvusse KOVi suurusel (kehtestades nt enam kui 10 000 elanikuga KOVidele lühema tähtaja ning väiksematele KOVidele pikema tähtaja kohustuse täitmiseks). Lõplik otsustus selle üle, kas sellise kohustuse seadmine on vajalik ja põhjendatud, kui pikk peaks olema kohustuse täitmise periood ning kas ja kuidas diferentseerida kohustusi erinevate omavalitsuste suhtes, peaks olema seadusandja otsuseks. Küsimuse lahendamisel on seejuures oluline konsulteerida nii kohalike omavalitsustega kui teiste asjassepuutuvate osapooltega.

Kohustuse täitmine muu haldusaktiga on ka enne üldplaneeringute uuendamist KOVide poolt nn „üleminekuregulatsioonina“ eelpool (punktis 3.2.5.) toodud kaalutlustel (suurem halduskoormus, regulatsioonide paljus) võrreldes kohustuse täitmiseks konkreetse tähtaja seadmisega oluliselt vähem eelistatavaks alternatiiviks.

3.3. Müra normtasemete ruumiline kohaldamine välisõhus

3.3.1. Kehtiv õigus

Küsimus sellest, millises konkreetsetes ruumipunktis peab tööstusettevõttest, liiklusest, tehnoseadmetest vm allikast pärinev müra vastama kehtestatud normtasemetele on kehtivas õiguses reguleeritud suhteliselt keerukalt ning kohati ka vastuoluliselt. Välismüra normtasemed peavad teatud müraallikate ja normtaseme liikide puhul olema täidetud „välisterritooriumil“, teiste puhul aga „hoonestatud ja hoonestamata aladel“. Erandid on ette nähtud raudtee või sõidutee äärsetele hoonetele.

Välisterritooriumi mõistet kasutatakse müra normtasemete ruumilise kohaldamisala määratlemisel esiteks **kriitilise mürataseme** puhul. SoM määruse nr 42 § 4 lg 3 kohaselt on kriitiline tase liikluse ja tööstuse poolt tekitatava „müra tase välisterritooriumil, mis põhjustab tugevat häiritust ja iseloomustab ebarahuldavat mürasituatsiooni“. Teiseks kohaldatakse müra normtasemeid ainult välisterritooriumil **tehnoseadmete tekitatava müra** suhtes (SoM määruse nr 42 § 7). Välisterritooriumi mõiste on seejuures defineeritud kui „maa-ala hoone vahetus läheduses, mida kasutatakse puhkuseks“ (SoM määruse nr 42 § 2 p 22). Definiitsioon võimaldab laia tõlgendust, kuna

selles kasutatakse määratlemata õigusmõistet „vahetu lähedus“. Teisalt sisaldab definitsioon nõuet, et vastavat ala kasutataks (faktiliselt) puhkuseks, mis võib praktikas tekitada tõsiseid tõenduslikke probleeme. Probleem on eriti aktuaalne olemasoleva hoonestusega alade ja detailplaneeringu kohustuseta alade puhul. Aladel, millele on koostatud detailplaneering, võib välisterritooriumi määratlemisel abi olla detailplaneeringust (millel on määratud mänguväljakud vm puhkeala). Samas tuleks kehtiva õiguse kohaselt ka sellistel aladel välja selgitada, kas planeeringus puhkuseks ette nähtud ala ka tegelikult puhkuseks kasutatakse.

Hoonestatud ja hoonestamata aladel tuleb kehtiva õiguse kohaselt esmalt järgida **taotlus- ja piirtaset** (SoM määruse nr 42 § 4 lõiked 1 ja 2). SoM määruse nr 42 § 5 kohaselt kohaldatakse välismüra normtasemeid hoonestatud ja hoonestamata aladel **liiklusmürale, tööstusmürale ja muule mürale, välja arvatud hoonete tehnoeadmete müra ning olmemüra**. Seejuures ei ole hoonestatud ja hoonestamata alade mõistet määruuses täpsustatud, mistõttu võib järeldada, et normtasemeid tuleb järgida kogu teatud kategooriasse kuuluval alal²³, mis võib koosneda nii ühest kui ka paljudest kinnistutest.

Kehtiva regulatsiooni ühe suurima probleemina on mitmed SoM määruse nr 42 normid müratasemete ruumilise kohaldamise osas omavahel vastuolus. Eelpool viidatud SoM määruse nr 42 § 4 lg 3 kohaselt kohaldatakse **kriitilist mürataset** välisterritooriumil – samas SoM määruse § 2 punktis 19 toodud mõiste ning määruse § 5 kohaselt kohaldatakse kriitilist mürataset kogu olemasoleval alal. Samuti on vastuolus SoM määruse § 2 punktid 17 ja 18, § 4 lõiked 1 ja 2 ühelt poolt ning § 7 teiselt poolt. **Piir- ja taotlustaseme** sisu avavad sätted viitavad sellele, et tasemeid kohaldatakse „aladel“, § 7 kohaselt kohaldatakse tehnoeadmete müra osas piir- ja taotlustasemeid aga vaid hoonete välisterritooriumil.

Erandlikult on reguleeritud müra normtasemed sõidu- ja raudteeäärsete müratundlike hoonete osas. SoM määruse nr 42 § 5 kohaselt kohaldatakse **olemasolevatel aladel** asuvate **müratundlike hoonete sõidu- või raudtee pooltel küljel** kõrgemaid (vähem rangeid) taotlus- ja piirtasemeid. Kasutatav sõnastus annab alust mitmetimõistetavusele – ühelt poolt on vastavad normtasemed (liiklusmüra taotlus- ja piirtase) üldiselt kohaldatavad kogu alal (kinnistul). Teisalt aga oleks erinormi grammatilise tõlgenduse kohaselt sõidu- ja raudteeäärsete müratundlike hoonete puhul ette nähtud erandlikult kõrgemad normtasemed kohaldatavad hoone välispiirdel. Viimane tõlgendus viiks ebaloogilise olukorrani, kus maja välispiirde ja tee vahelisel alal kehtiksid üldised (madalamad) normtasemed, välispiirdel aga erandlikud kõrgemad normtasemed. Seetõttu on kohasem tõlgendus, et erandlikud kõrgemad normtasemed kehtivad nii hoone teepoolisel välispiirdel kui ka selle välispiirde ja tee vahelise maa-alal²⁴. Samas erineb selline tõlgendus oluliselt nii üldreeglist kui erandi sõnastusest kehtivas õiguses.

Kokkuvõtvalt on kehtiva õiguse kohaselt müra normtasemete ruumilise kohaldamise määratlemine keeruline, kuna normide kohaldamisala on määratletud välisõhus erinevatest allikatest pärineva müra puhul erinevalt. Lisaks on mitmed ruumilist kohaldamist puudutavad sätted vastuolulised, välisterritooriumi mõiste laialt tõlgendatav ning seotud tõendusprobleemidega (definitsiooni kohaselt peab ala faktiliselt puhkuseks kasutama), sõidu- ja raudteeäärseid alasid puudutava erandi sõnastus aga mitmetimõistetav.

Analüüsi koostajate hinnangul võivad nimetatud puudused praktikas oluliselt takistada müra normtasemete ühetaolist ja järjekindlat rakendamist, raskendades seeläbi regulatsiooni eesmärgi –

²³ Alade mürakategooriate kohta vt lähemalt käesoleva analüüsi p 3.1., alade kategooriate määramise kohta analüüsi p 3.2..

²⁴ Sellist seisukohta väljendas ka kehtiva SoM määruse nr 42 koostamisel osalenud L. Madalik.

inimese tervise kaitse saavutamist. Samuti ei vasta regulatsioon õigusselguse põhimõttele, mis on oluline seetõttu, et normtasemete ruumilisest kohaldamisest sõltub otseselt isikute õiguste riive ulatus.

3.3.2. Lahendused müra normtasemete ruumiliseks kohaldamiseks välisõhus

Müra normtasemete ruumiline kohaldamine välisõhus on üks olulisemaid küsimusi nii müraalase järelevalve teostamisel ja müravastaste meetmete rakendamisel kui ka müratundlike hoonete ning müra tekitavate tegevuste planeerimisel. Seetõttu on oluline, et regulatsioon vastaks käesoleva töö sissejuhatavas osas (peatükis „Metoodika ja lähteülesanne“) toodud kriteeriumitele.

Normtasemete ruumilise kohaldamise osas tuleb esmalt analüüsida kahte põhimõttelist küsimust:

- 1) Kas erinevate normtasemete (taotlus-, piir- ja kriitiline tase) ruumiline kohaldamisala peaks olema samasugune?
- 2) Kas normtasemeid on võimalik kohaldada ühetaoliselt erinevatest müraallikatest pärineva müra suhtes?

Erinevate normtasemete osas on kehtiv õigus lähtunud põhimõttest, et ühele müraallika liigile kohaldatavaid erinevaid normtasemeid (taotlus-, piir-, kriitiline tase) peaks välisõhus ruumilisest aspektist kohaldama ühesuguselt. Tehnoseadmete müra puhul on taotlus- ja piirtasemed kohaldatavad hoonete välisterritooriumil, liiklusest, tööstusest ja muudest allikatest pärineva müra suhtes kohaldatakse taotlus-, piir- ja kriitilist taset kogu alal. Regulatsiooni lihtsuse ja seeläbi rakendamise tõhususe aspektist on selline lähenemine – ühest allikast pärineva müra ühetaoline ruumiline kohaldamine – põhjendatud. Normide realistlik rakendatavus ning erinevate õiguste ja huvide tasakaalustamine on võimalik saavutada eelkõige läbi nimetatud kriteeriumidele vastavate arvsuuruste kindlaksmääramise teel. Seetõttu on mõistlik kohaldada vähemalt igale müraallika liigile kohalduvaid erinevaid normtasemeid ruumilisest aspektist samas ulatuses.

Erinevatest müraallikatest pärineva müra osas oleks regulatsiooni lihtsuse ja selguse aspektist samuti eelistatav kohaldada normtasemeid ruumilisest aspektist ühetaoliselt. Samas võib selline lähenemine olla siiski põhjendamatu nii seetõttu, et regulatsioon pole realistlikult rakendatav kui seetõttu, et erinevate õiguste ja huvide tasakaalustamine on raskendatud.

Selleks, et veenduda, kas normtasemete ühetaoline ruumiline kohaldamine erinevatest allikatest pärineva müra suhtes on võimalik ja õigustatud, analüüsitakse järgnevalt põhimõttelisi alternatiive nii üldiselt kui ka eraldi põhiliste müraallikate (liiklus, tööstus ja tehnoseadmed) kaupa.

Põhimõttelisteks alternatiivideks müra normtasemete ruumilise kohaldamise osas on:

- 1) null-alternatiiv – kehtiva regulatsiooni muutmata jätmine;
- 2) normtasemeid kohaldatakse kogu alal (kinnistul või kinnistutel);
- 3) normtasemeid kohaldatakse kogu alal, erisustega müraallika asukohas ning sellega piirnevas tsoonis;
- 4) normtasemeid kohaldatakse hoone „välisterritooriumil“;
- 5) normtasemeid kohaldatakse 2 m kaugusel hoone välispiirdest;
- 6) normtasemeid kohaldatakse müratundliku hoone küljel, st alal hoone välispiirdest kuni müraallikat sisaldava kinnistu piirini. Sellel alternatiivil on kaks alalternatiivi:
 - a. normtasemeid kohaldatakse müraallika poolisel välispiirdel;
 - b. normtasemeid kohaldatakse hoone müraallikast kaugemal asuval, nn „vaiksel“ välispiirdel.

3.3.3. Null-alternatiiv

Null-alternatiiv kujutaks endast sisuliselt kehtiva õiguse põhimõtete jätkuvat kasutamist ka tulevikus, kõrvaldades sellest väiksemad, põhimõttelist lähenemist mitte muutvad ebatäpsused ja vastuolud.

Seega kehtiksid liiklus- ja tööstusmüra suhtes kehtestatud normtasemed kogu alal (leebemad normid kehtiksid sõidu- ja raudtee ning lähimate hoonete vahelisel alal). „Ala“ koosneb ühest või mitmest kinnistust, samas võib ka ühe kinnistu territoorium olla jagatud erinevatesse kategooriatesse kuuluvateks osadeks. Hoonete tehnoseadmete suhtes kehtestatud normtasemed vaid teatud hoonete välisterritooriumil (ehk teatud osal hoonet ümbritsevast kinnistust või kinnistutest).

Nagu eelnevalt (p-s 3.3.1.) lähemalt selgitatud, oleks sellisel juhul regulatsioon kohati vastuoluline ja mitmeti tõlgendatav, samuti võib tekkida tõestusprobleeme välisterritooriumi mõiste kasutamisel (vajalik oleks välja selgitada, kas mingit ala ka faktiliselt puhkuseks kasutatakse). Seetõttu ei võimaldaks regulatsioon isikutel alati mõistlikus ulatuses avaliku võimu organi tegevust ette näha ning oma käitumist reguleerida (puuduks õigusselgus).

Liiklusmüra osas võimaldab olemasolev regulatsioon mõningal määral arvestada liiklusest tuleneva kõrgema müratasemega olemasolevatel aladel, kuna sõidutee ja raudtee poolset hoone küljel on lubatud kõrgemad müratasemed. Teisalt on seda erandit võimalik kohaldada vaid olemasolevatel aladel, uutal aladel kohalduksid ka vahetult sõiduteega külgneval alal samasugused müratasemed, kui ülejäänud vastavasse kategooriasse kuuluval alal. Samuti ei pruugi ka lubatud, mõnevõrra kõrgemate normtasemete saavutamise ilma lisameetmeteta vahetult teega külgnevatel aladel (nt kõnniteel või muruplatsil) võimalik olla. Ala suurus, kus kohaldatakse erandkorras leebemaid müranorme, sõltub kehtiva õiguse kohaselt hoonete paiknemisest tee suhtes. Seetõttu võib samasuguste tänavate ääres asuvate kinnisasjade omanike ja kasutajate õiguste kaitse olla tagatud (põhjendamatult) väga erineval määral. Äärmuslikel juhtudel võivad leebemad müranormid kehtida peaaegu kogu kinnistul (kui hooned asuvad kinnistu teest kaugemal asuvas osas).

Tööstusmüra osas tagab kehtivas õiguses kasutatav lahendus müratundlike kinnisasjade omanike ning neil viibivate inimeste tervise kaitse kõige tõhusamalt, kuna müra normtasemed kehtivad ühtviisi kogu vastavasse kategooriasse kuuluval alal, mitte vaid teatud osadel sellest alast.

Tehnoseadmete puhul on olukord vastupidine – norme kohaldataks vaid teatud osal alast. Müra normtasemete teatud aladel kohaldamata jätmine raskendab inimese tervise kaitse tagamist, lisaks riivab see oluliselt müratundlike kinnisasjade omanike omandiõigust. Sellised riivid saavad olla põhjendatavad vaid ülekaalukate individuaalsete õigustega või avalike huvidega. Mõningatel juhtudel võib mürarikaste tehnoseadmete kasutamine olla küll põhjendatav kas ülekaalukate individuaalsete õigustega või avalike huvidega, samas ei ole see kindlasti alati nii. Seetõttu ei vasta kehtiv õigus selles osas proportsionaalsuse põhimõttele. Lisaks ei vasta „välisterritooriumi“ mõiste piisavalt õigusselguse kriteeriumile.

3.3.4. Normtasemete kohaldamine kogu alal

Teiseks alternatiiviks oleks kohaldada kõigi müraallikate suhtes kehtivaid normtasemeid kogu alal, st nii liiklus-, tööstus-, kui tehnoseadmete müra normtasemed peaksid olema täidetud kogu vastavasse kategooriasse määratud ala territooriumil.

Regulatsiooni eeliseks oleks selle lihtsus ja selgus – üheselt oleks määratletud, et müra normtasemed peavad olema kogu vastavasse kategooriasse määratud alal. Samuti aitaks see kõige tõhusamalt kaitsta müratundlike kinnisasjade omanike omandiõiguse ja kinnisasjadel viibivate inimeste tervise kaitset.

Väljastatud oleks oht, et mingitel aladel normtasemeid ei kohaldata ning seetõttu esineb seal sedavõrd suur mürähäiring, mis takistab nende kasutamist nt puhkamiseks või kahjustab seal viibivaid isikuid.

Liiklusrüüa osas võib samas kogu alal ühesuguste normide kohaldamine olla sõltuvalt konkreetsetest normtasemete väärtustest kas raskendatud või tuua kaasa muid ebasoovitavaid tagajärgi. Rangemate normtasemete kehtestamisel ei pruugi nende täitmine olla kas üldse (nt linnakeskustes) või ilma kulukate lisameetmete (müratõkkes vms) rakendamisetä võimalik. Sellisel juhul antaks regulatsioonis suur kaal müratundlike kinnisasjade omanike omandiõigusele ja inimeste tervise kaitsele, mis ei pruugi igal üksikjuhtumil olla proportsionaalne, arvestades transpordiga seotud avalike huvidega. Leebemate, praktiliselt rakendatavate normtasemete kehtestamisel antaks transpordiga seotud avalikele huvidele aga ebaproportsionaalselt suur kaal, võrreldes müratundlike kinnisasjade omanike omandiõiguse ja inimeste tervise kaitsega.

Tööstusrüüa osas võib normtasemete kohaldamine kogu alal olla hajaasustuses suurte kinnistute puhul (nt põllumaadel) ebaproportsionaalselt piirav, kuna see ei ole inimeste tervise (ega kinnisasjade omanike omandiõiguse) kaitse seisukohast hädavajalik. Sellistel juhtudel on huvide ja õiguste tasakaal siiski võimalik saavutada kas läbi selliste alade jaoks eraldi kategooria ettenägemise seadusandja poolt või alade kategooriate piiri täpse asukoha määramise.

Tehnoseadmete osas laiendatakse lahenduse kohaselt oluliselt tehnoseadmete suhtes kehtivate normtasemete ruumilist kohaldamisala. Viimane võiks praktikas kaasa tuua probleeme segafunktsiooniga aladel, st aladel, kus kas samas hoones või lähestikku asuvates hoonetes paiknevad elupinnad ja teenindusettevõttes, nt kortermajad ning kauplusehooned. Kuna teenindusettevõtetes kasutatakse sagedasti välisõhus müratasest tõstevaid tehnoseadmeid (ventilatsiooni- ja külmutusseadmed), on sellistel juhtudel raskendatud või võimatu tagada samasuguseid müratasemeid nagu vaid elamutega asustatud piirkondades. Teatud juhtudel võib mürarikaste tehnoseadmete kasutamine seejuures olla seotud avalike huvidega, nt avalike hoonete ja avalikkuse poolt kasutatavate teenindusettevõtete (kauplused, söögikohad, meelelahutusasutused) puhul.

Juhtumipõhiselt proportsionaalse lahenduse leidmise teeks võimalikuks tehnoseadmete suhtes elamualaga võrreldes kõrgemaid tasemeid lubava mürakategooria (nn segaala või keskuse ala) sätestamine seadusandja poolt ning selle kohaldamine kategooriate määramisel olukordades, kus tehnoseadmete kasutamisega on seotud ülekaalukas avalik huvi (selle kohta lähemalt vt p 3.1.7.).

3.3.5. Normtasemete kohaldamine kogu alal, erisustega mürallika asukohas ja sellega piirnevas tsoonis

Üheks võimaluseks oleks kohaldada müra normtasemeid reeglina kogu alal, nähes samas ette erandliku regulatsiooni mürallika asukohas ja seda vahetult ümbritsevas tsoonis (teatud meetrite kaugusel mürallikast). Selliste erandlike tsoonide olemasolu võib tuleneda kas otse seadusest (analoogselt näiteks TeeS §-s 13 sätestatud tee kaitsevööndiga) või need võivad olla kindlaks määratud haldusorgani eraldi otsusega. Erandlik regulatsioon võib seisneda:

- 1) tsooni jääval alal tavapärasest kõrgemate müratasemete lubamises või;
- 2) tsooni jääval alal normtasemete kohaldamata jätmises.

Mõlemal juhul oleks tegemist müratundlike kinnisasjade omanike õiguste ja neil viibivate isikute tervise kaitse riivega, mis ei pruugi olla kõigil juhtumitel proportsionaalne. Eriti probleemsed on juhtumid, mil kogu kinnistu territoorium jääb vastavasse tsooni. Seejuures on proportsionaalsust teatud määral võimalik tagada juhul, kui erand seisneb alal tavapärasest kõrgemate müratasemete lubamises (sellisel juhul loetakse alates teatud müratasemest alates mürallikaga seotud huvivid

vähemolulisteks). Juhul, kui erand seisneb tsooni kuuluval alal normtasemetega kohaldamata jätmises, tähendab see müraallika kasutamise seotud huvide absoluutselt ülekaalukaks tunnistamist, mis tekitab tõsiseid küsitavusi sellise meetme proportsionaalsuses.

Teisalt muudaks müraallikaid ümbritsevates tsoonides erandite kohaldamine müranormide täitmise müraallika valdaja jaoks suhteliselt lihtsaks, eriti võrreldes olukorraga, kus müranormid peaksid olema täidetud kogu alal. Eriti puudutab see erinevaid müraallikaid, mis asuvad elamualade vahetus läheduses. Erandite kohaldamine lähtuks samas ka praktilistest vajadustest (müraallika ümbruses ongi norme raske täita), mitte nt sellest, kus hooned paiknevad (nagu kehtivas õiguses sõidu- ja raudteede suhtes kehtiva erandi puhul).

Liikluse müra puhul oleks teedele ning neid ümbritsevale tsoonile erandlike normtasemetega kohaldamine põhjendatud esmalt seetõttu, et liiklust ei ole võimalik lihtsalt „ümber paigutada“. Tööstusmüra allikate ning tehnoseadmete puhul on nende valdajal reeglina võimalik vähemalt valida, millisesse kinnistu osasse müraallikas paigutada; samuti ei ole nende paigutamine kindlale kinnistule alati seotud ülekaaluka avaliku huviga. Sõidu- ja raudteede ning teiste liiklusobjektide puhul ei ole nende asukoha valimine ja/või muutmine sageli kas võimalik või proportsionaalne sellega seotud kuludega. Liiklusvooge ei ole lühikeses perspektiivis võimalik ka lihtsate vahenditega vähendada, mistõttu liikluse ümberkorraldamine selliselt, et vähendatakse liiklussagedust ühel teelõigul, toob reeglina kaasa liiklussageduse suurenemise teisel teelõigul. Kuna transporti, millega kaasneb paratamatult liikluse müra, võib pidada üldiselt avalikesse huvidesse kuuluvaks, siis oleks erandlike normide kohaldamine sõidu- ja raudteedel ning neid ümbritsevas tsoonis (teatud meetrite kaugusel teest, edaspidi: teetsoonis) põhjendatud.

Üheks võimaluseks oleks teetsoonina käsitleda tee kaitsevööndit (TeeS § 13). Tee kaitsevööndi üheks eesmärgiks on teelt lähtuvate inimesele ohtlike mõjude vähendamine, samuti ei oleks teede kaitsevööndite kasutamisel vaja nn teetsoone ja nende laiust eraldi kindlaks määrata. Samas on sellel lahendusel mitmeid olulisi puudusi. Esiteks tähendaks see erandite kohaldamist kõikide teede ja tänavate puhul. Praktikas ei ole see aga vajalik, kuna Akukon Oy Eesti filiaal andmetel on linnades liikluse müra tõttu hetkel kehtivate normtasemetega järgimisega probleeme vaid suurema liiklussagedusega tänavatel²⁵. Seetõttu oleks tee kaitsevööndis erandlike müra normtasemetega kohaldamine kinnistuomanike omandiõigust ning inimeste tervise kaitset ebaproportsionaalselt riivav. Teiseks ei pruugi tee kaitsevööndi laius olla nn teetsooni funktsiooni täitmiseks piisav, seda eriti maanteedel²⁶. Seetõttu ei ole tee kaitsevööndi käsitlemine teetsoonina müra normeerimise seisukohalt parimaks võimalikuks lahenduseks.

Kuna liikluse poolt tekitatavad müra tasemed sõltuvad liiklussagedusest, tuleks teetsoonid määrata eraldi otsusega vaid suurematele tänavatele ning neid ümbritsevatele aladele. Õiguselguse seisukohast oleks eelistatav variant, mille kohaselt sätestataks seaduses või määruuses üheselt, millise liiklussagedusega teedele ja tänavatele teetsoon üldse määratakse ning kui suur selle ulatus tulenevalt liiklussagedusest olema peaks²⁷. Samas ei ole kohalikel omavalitsustel õigusaktidest tulenevat kohustust kõigil oma tänavatel ning teedel liiklussagedust mõõta. Kuigi mõningate teede ja tänavate

²⁵ Akukon Oy Eesti filiaalilt saadud andmete kohaselt jääb sõidukite tekitatav müra liikluskõormuse <1000 lv/ööpäevas juures reeglina II ja III kategooria taotlustasemetega piiridesse.

²⁶ Akukon Oy Eesti filiaalilt saadud andmete kohaselt ei ole väga tiheda liiklusega maanteedel puhul tee kaitsevööndi piiril kehtiva õiguse normtasemetega kohaldamine lisameetmeid rakendamata võimalik.

²⁷ Nt kohaldataks teetsooni vaid tänavatel, mille liiklussagedus on vähemalt 1000 lv/ööpäevas, tsooni laius oleks liiklussageduse 1000-2000 lv/ööpäevas korral x m, liiklussageduse 2000-3000 lv/ööpäevas y m ööpäevas jne.

kohta²⁸ on liiklussageduse andmed olemas, tuleb siiski arvestada, et paljudel kohalikel omavalitsustel pole vastavaid andmeid ning nende hankimine oleks seotud suurte kuludega.

Kirjeldatud olukorras on teiseks ja realistlikumaks võimaluseks, et teedele ja tänavatele teetsoonide määramine jääks mingis ulatuses KOVi diskretsiooniotsuseks. Kuna antud otsus võib otseselt mõjutada nii teeäärsete kinnisasjade omanike kui ka tee omanike huvisid, tuleks teetsoonide määramisel neid vastavasse menetlusse menetlusosalistena kaasata (HMS § 11 lg 1 p 3). Seetõttu oleks mõistlik määrata teetsoonid KOVi poolt aladele mürakategooriate määramiseks läbiviidava avatud menetluse käigus²⁹. Kuna riigimaanteede puhul võib müra normtasemete ruumiline kohaldamine olla seotud suurte riigieelarvest kaetavate kulutustega ning teisalt on nende teede kasutamine seotud suure (üleriigilise) avaliku huviga, oleks mõistlik kaaluda Maanteeametile kui nende huvide esindajale antud küsimuses siduva kooskõlastuse andmise õigust.

Konkreetselt tee või tänava suhtes kohaldatava teetsooni laiuse määramisel oleks mõistlik piirata kohalike omavalitsuste diskretsiooniruumi tsooni vähima ja suurima võimaliku laiuse määramisega õigustloovas aktis. Viimane võimaldaks nii kohalikul omavalitsusel kui huvitatud isikutel paremini hinnata diskretsiooni kasutamise õiguspärasust.

Teeäärsete kinnisasjade omanike jaoks võib teetsooni määramine põhjustada nende õiguste riive lisaks välisõhus lubatavatele kõrgematele normtasemetele ka selle läbi, et liikluse poolt tekitavad müratasemed muudavad siseruumides kohaldatavate müra normtasemete järgimise võimatuks või tekitavad vajaduse võtta lisameetmeid (nt vahetada välja hoone teepoolsed aknad). Erinevaid huve ja õigusi võiks hästi tasakaalustada see, kui kehtestada (täiendavalt) müra normtasemed, mida peab järgima teetsooni jäävate hoonete teepoolsel välispiirdel (fassaadil). Juhul, kui teetsooni jääval alal (nt teeäärsele muruplatsil) ei kohaldata müra normtasemeid, oleks fassaadile kohalduvate normtasemete kehtestamine ainsaks võimaluseks erinevate huvide tasakaalustamiseks. Täiendav reegel muudaks regulatsiooni taaskord keerulisemaks ning tavakodanikule raskemini arusaadavaks, samas on see õigustatud olukorras, kus puuduvad muud viisid õiguste ja huvide tasakaalustamiseks (teetsooni jääval hoonestamata alal, nt muruplatsil, normtasemeid ei kohaldata).

Teetsooni jäävate hoonete fassaadidele kehtestatavate normtasemete arvsuurus peaks seejuures olema selline, mis võimaldaks standardse heliisolatsiooniga hoone siseruumides saavutada seal kohaldatava normtaseme.

Fassaadile kehtestatud normtaseme ületamise korral oleks üheks võimalikuks meetmeks kohustada tee omanikku mürahäiringut vähendama (liikluskorralduslike vahendite või müratõkete abil). Kuna sellised meetmed võivad sageli olla kas ebaefektiivsed (ei võimalda saavutada müratasemete vähendamist) või ebaoproportsionaalselt kulukad, võiks alternatiivina kohustada tee omanikku kompenseerima kinnistu omanikule kulutused, mis on vajalikud siseruumides kehtivate normtasemete saavutamiseks (nt akende vahetamise kulud).

Tööstusmüra puhul liiklusemüraga analoogseid ülekaalukaid avalikke huve igal üksikjuhtumil ei esine. Reeglina on tööstusettevõtte poolt müra tekitamine seotud selle omaniku erahuvidena ning seetõttu ei saa pidada põhjendatuks kõigi tööstusmüra allikate ümber erandlike tsoonide loomist. Juhul, kui tööstusmüra allika käitamine peaks konkreetsel üksikjuhtumil olema seotud ülekaalukate avalike huvidega, on neid huve võimalik realiseerida läbi tööstuskäitise mõjualale kõrgemaid müratasemeid lubava kategooria määramise (kui see ei ole vastuolus vastava kategooria määramise põhimõtetega).

²⁸ Liiklussageduse mõõtmist riigimaanteedel korraldab järjepidevalt Maanteeamet, samuti on liiklussagedusi mõõdetud nii Tallinna kui Tartu linnas.

²⁹ Selle kohta vt lähemalt p 3.2.

Tehnoseadmetega ei ole samuti igal üksikjuhtumil seotud liiklusrumaga analoogseid ülekaalukaid avalikke huve. Lisaks tooks müra tekitavate tehnoseadmete suur hulk ja paigaldamise lihtsus kaasa erandite kohaldamise suurel hulgal juhtudel ning suurel territooriumil, mis muudaks järelevalve ning üldnormide kohaldamise keerukaks. Seetõttu ei ole ka tehnoseadmete puhul neid ümbritsevate erandlike tsoonide loomine põhjendatud. Avalike hoonete ja avalikkuse poolt kasutatavate teenindustevõtete tehnoseadmete käitamisega seotud avalike huvide tagamine üksikjuhtumil on võimalik läbi konkreetsele alale kohalduva kategooria (selle kohta vt ka eelmist punkti).

3.3.6. Normtasemete kohaldamine „välisterritooriumil“

Normtasemete kohaldamine välisterritooriumil tähendaks, et müratasemeid tuleks järgida mitte kogu teatud kategooriasse kuuluval alal, vaid ainult teatud hoonete juurde kuuluvatel aladel. Aladel, mida välisterritooriumi hulka kuuluvaks ei loetaks, ei oleks järelevalve teostajatel õigust müra normtasemete järgimist nõuda.

Sellisel lahendusel oleks teoreetiliselt mitmeid positiivseid külgi. Nii võimaldaks normtasemete kohaldamine välisterritooriumil kohustada müraallika valdajaid piirama oma müra selliselt, et see vastaks normtasemetele vaid neil aladel, kus inimesed viibivad pikemat aega ning kus tervise kaitse on eriti oluline. See omakorda teeks normtasemete järgimise müraallika valdajate jaoks oluliselt lihtsamaks, eriti võrreldes nt lahendusega, mille kohaselt peaks müranormid olema täidetud kogu alal.

Uute planeeringute koostamisel suunaks regulatsioon täiendava positiivse aspektina kruntide planeerimist selliselt, et planeeritavad hooned varjestaks võimalikult suures ulatuses ümbritsevaid müraallikaid ning puhkealad (muruplatsid, mänguväljakud jms) jäetaks kinnistu vaikssematesse osadesse.

Nende positiivsete mõjude väljendumist võib praktikas oluliselt takistada see, et hoonete välisterritooriumi mõiste praegusel kujul võimaldab laia tõlgendust (eriti olemasolevate planeeringute puhul). Hoone välisterritooriumi mõistet ei ole seadusandja poolt ka tulevikus võimalik täpsustada selliselt, et mõiste olemus jääks ühelt poolt samaks (st see hõlmaks vaid alasid, kus isikud faktiliselt pikka aega viibivad ning kus nende tervis müra tõttu kahjustada võib saada), ent teiselt poolt jääks mõiste hõlpsalt ning kõigile isikutele üheselt arusaadavaks. Seetõttu ei saaks isikud haldusorganite tegevust piisavas ulatuses ette näha, st regulatsioon ei vastaks õigusselguse põhimõttele³⁰.

Võrreldes müranormide kohaldamisega kogu alal, oleks järelevalve teostamine seotud suurema halduskoormusega, kuna enne müra hindamist või mõõtmist tuleks täiendavalt kindlaks teha, millises ruumipunktis normid kohalduvad ning tuleb tuvastada mürahäiringu suurus. Juhul, kui siduda mõiste alade tegeliku kasutamisega nt puhkamiseks, oleks järelevalve teostaja halduskoormus veelgi suurem, kuna vajadusel peaks järelevalve teostaja faktilist olukorda tõendama.

Müranormide kohaldamisala kitsendamine vaid teatud osadele vastavasse kategooriasse kuuluvast alast kujutaks lisaks endast olulist müratundlike kinnisasjade omanike omandiõiguse ja neil viibivate inimeste tervise kaitse riivet. Riive leiaks peamiselt aset müraallika valdajate õiguste ning nendega seotud avalike huvide kaitse eesmärgil. Nagu eelpool juba välja toodud, ei pruugi selline riive tööstusmüra ja tehnoseadmete müra osas olla igal juhtumil proportsionaalne. Seetõttu oleks müraallika valdajate õiguste ning müraallikatega seotud avalike huvide *a priori* eelistamine seadusandja poolt üldjuhul ebaproportsionaalne lahendus. Proportsionaalne võiks see olla vaid liiklusrumaga puhul, kuna võimaldaks uute planeeringute puhul arvesse võtta, et liiklusrum on üldjuhul

³⁰ Lähemalt selle kohta kehtiva õiguse probleeme käsitlevas punktis 3.3.1.

otseselt seotud avalike huvidega (transport) ning erinevalt teistest müraallikatest ei ole liiklusvooge võimalik hõlpsalt ümber paigutada. Olemasolevate alade puhul oleks aga normtasemete tagamine ning nende kohaldamisala määratlemine endiselt seotud suurte probleemidega.

3.3.7. Normtasemete kohaldamine 2 m kaugusel hoone välispiirdest

Üheks võimaluseks oleks kohaldada välismüra normtasemeid 2 m kaugusel hoone välispiirdest. Sellist lahendust kasutatakse L. Madaliku poolt esitatud andmete kohaselt praktikas hoonete sõidu- või raudtee poolisel küljel kehtivate, erandlikult leebemate normtasemete hindamisel.

Lahenduse peamiseks positiivseks küljeks on kohaldamisala lihtne ja selge määratlus, mis aitab tagada õigusselgust ning muudab järelevalve teostamise suhteliselt lihtsaks. Välismüra normimine hoone välispiirde läheduses seoks omavahel ka välisõhus ja siseruumides lubatavaid normtasemeid. Hoone välispiirdele kohalduvate normtasemete puhul on võimalik välja arvutada, millised oleksid neile vastavad helirõhutasemed standardse heliisolatsiooniga hoonete sees ja nõuda siseruumides vastavate tasemete järgimist. Kolmanda positiivse aspektina muudaks normtasemete kohaldamisala piiramine vaid hoonete vahetus ümbrusega nende järgimise müraallika valdajate jaoks suhteliselt lihtsaks (eriti võrreldes normtasemete kohaldamisega kogu alal).

Teisalt riivab lahendus kõigist lahendustest tõenäoliselt kõige enam müratundlike kinnisasjade omanike omandiõigust ning neil viibivate inimeste tervise kaitset (need on sisuliselt kaitstud vaid hooned ümbritseval suhteliselt kitsal ribal). Niivõrd ulatusliku riive ettenägemine seadusandja poolt on tõenäoliselt ebaproportsionaalne, kuna annab müraallikatega seotud õigustele ja huvidele riivatavatest õigustest üldjuhul oluliselt suurema kaalu. Teisalt oleks regulatsioon olemuslikult ebaproportsionaalne ka seetõttu, et erinevate õiguste ja huvide riive ulatus sõltuks hoone paiknemisest alal (selle kaugusest müraallika suhtes, paiknemisest kinnistul jne). Hoonete asukoha valikul ei ole reeglina teadlikult arvestatud lubatud müratasemetest tulenevaid õiguste ja huvide riiveid ning nende proportsionaalsust.

Uutel aladel võiks selline regulatsioon tuua kaasa ka müratundlike hoonete planeerimise müraallikast võimalikult kaugele jäävatesse kinnistu osadesse, mistõttu jääksid hoonestamata alad (mida mh kasutatakse puhkamiseks) kõrgematele müratasemetele avatuks. Seetõttu puutuksid inimesed uutel aladel kokku kõrgemate müratasemetega kui olukorras, kus hooned planeeritaks müra varjestavatena.

Liikluspõhine osas võiks transpordiga seotud avalik huvi ülekaalukaks pidamine olla õigustatud ning teest kaugemal asuvate hoonete puhul võimaldaks regulatsioon seda ka arvesse võtta. Samas on ka liikluspõhine puhul probleemiks, et praktikas sõltuks normtasemete kohaldamine sellest, kuidas hooned tee suhtes paiknevad. Teele lähemal asuvate hoonete puhul oleks müratasemete järgimine suure tõenäosusega oluliselt raskendatud või võimatu või tuleks rakendatavuse huvides kehtestada sedavõrd leebed normtasemed, et need ei võimalda enam saavutada inimese tervise kaitse eesmärki.

3.3.8. Normtasemete kohaldamine hoone müraallika poolisel küljel

Võimaluseks oleks sätestada ka, et normtasemeid kohaldatakse vaid hoone müraallika poolisel küljel, ehk vastavasse kategooriasse kuuluval maa-alal müraallika ja hoone vahel.

Oluline eelis, võrreldes normtasemete kohaldamisega kogu alal, seisneks selles, et arvestada saaks mõnevõrra paratamatu asjaoluga, et hoone ja müraallika vahele jääval alal on müratasemed kõrgemad kui hoone poolt varjestatud alal. Teoreetiliselt aitaks piiratum kohaldamisala konkreetsete arvsuuruste määramisel täpsemalt tasakaalustada erinevaid vastakaid huve ja õiguseid.

Teisalt oleks sarnaselt eelmise võimalusega (normtasemete kohaldamine 2 m kaugusel hoone välispiirdest) puuduseks normide kohaldamisel selge õigustus. Olemasolevatel aladel ei ole hoonete asukoha valikul reeglina teadlikult arvestatud lubatud müratasemetest tulenevaid õiguste ja huvide riiveid ning nende proportsionaalsust. Seetõttu oleks selline riivete alus meelevaldne.

Praktikas võiks valmistada probleeme ka normtasemete kohaldamine olukorras, kus hoone ümbruses leidub mitu müraallikat. Sellisel juhul võib täpse ruumilise kohaldamisala kindlaksmääramine järelevalvet teostava ametniku seisukohast tuua kaasa täiendava halduskoormuse.

Liiklusrüü osas oleks täiendavaks probleemiks müra normtasemete täitmine teega vahetult külgnelvatel aladel. Rangemate normtasemete kohaldamisel võib nende täitmine praktikas kaasa tuua ehamõistlikke kulusid, leebemate normtasemete kohaldamine kogu alal aga ei pruugi tagada proportsionaalsel määral inimese tervise kaitset.

Tööstusrüü osas võib normtasemete kohaldamine olla tervise kaitse seisukohalt ebavajalik juhul, kui hoone ja müraallika vahele jääv ala on väga ulatuslik (eriti hajaasustuses). Sellisel juhul on proportsionaalne lahendus võimalik aga leida kas vastava kategooria ettenägemise või alade kategooriate piiri täpse asukoha määramise teel.

Tehnoseadmete osas võiks normtasemete täitmine samuti olla praktiliselt võimatu või raskendatud aladel, kus samas hoones või lähestikku asuvates hoonetes asuvad nii elupinnad kui mürarikkaid tehnoseadmeid kasutavad teenindustevõtted. Juhtumipõhiselt proportsionaalse lahenduse võimaldaks leida kõrgemaid tehnoseadmete müratasemeid lubava müra kategooria (nn segaala või keskuse ala) sätestamine ja kasutamine (selle kohta lähemalt vt punkti 3.1.7).

3.3.9. Normtasemete kohaldamine hoone vaikesel küljel

Eelmisele võimalusele vastupidiseks oleks variant, mille puhul kohaldataks müra normtasemeid vaid hoone vaikesel küljel, ehk alal, mis jääb hoonest müraallikaga võrreldes vastupidisesse suunda.

Teoreetiliselt oleks sellisel lähenemisel mitmeid positiivseid aspekte. Müranormide kohaldamine nn vaikesel küljel tähendaks, et inimeste tervise kaitset oleks neil aladel võimalik tagada. Seejuures oleks realistlikult võimalik kehtestada rangemaid normtasemeid võrreldes olukorraga, kus normtasemed peaksid olema rakendatavad kogu alal. Samas oleks normtasemete järgimine müraallikate valdajate poolt suhteliselt lihtne, kuna nad saaksid arvestada hoonete poolt tekitatava loomuliku müra varjusega. Liiklusrüü osas annaks regulatsioon täiendavalt võimaluse arvestada asjaoluga, et liiklusvoogude asukohta ei saa hõlpsalt muuta ning võtta arvesse transpordiga seotud avalikku huvi.

Teisalt tooks võimaluse kasutamine praktikas kaasa mitmeid olulisi probleeme. Müranormide kohaldamisala kitsendamine vaid hoone vaikesse küljele tähendaks, et müratundlike kinnisasjade omanike omandiõiguse ja isikute tervise kaitse pole mürarikkal hoone küljel kuidagi tagatud. Sedavõrd ulatuslik riive ei ole tõenäoliselt igal üksikjuhtumil proportsionaalne. Samuti on kaasneva riive ulatuse aluseks hoone paiknemine alal, mille valikul ei ole lubatud müratasemetega kaasnevat õiguste ja huvide riivet arvestatud ning õiguseid ja huve kaalutud.

Vähem põhimõttelisteks, ent endiselt olulisteks probleemideks oleksid mitme müraallika olemasolul täpse kohaldamisalaga seotud suhteliselt suur halduskoormus ning siseruumides kehtivate normtasemete täitmise raskendatus. Olukorras, kus hoone müraallika pooltel küljel ei kohaldata mingeid müra normtasemeid, võib suurte välismüra tasemete tõttu ka standardse heliisolatsiooniga hoone siseruumides normtasemete järgimine olla võimatu. Sarnaselt alternatiivi nr 3 osas

väljatooduga on seda probleemi teatud juhtudel võimalik lahendada läbi täiendavate, hoone välispiiretel kohaldatavate müra normtasemetega kehtestamise.

3.3.10. Lahendustega seotud kaalutluste kokkuvõte

1) null-alternatiiv – kehtiva regulatsiooni muutmata jätmise	
<p><i>Plussid:</i></p> <p>Liiklusemüra:</p> <ul style="list-style-type: none"> Regulatsioon arvestab teatud määral liiklusest tuleneva kõrgema müratasemega olemasolevatel aladel. <p>Tööstusmüra:</p> <ul style="list-style-type: none"> Regulatsioon tagab kõige tõhusamalt müratundlike kinnisasjade omanike omandiõiguse ning neil viibivate inimeste tervise kaitse. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Regulatsioon kohati vastuoluline ja mitmeti tõlgendatav, ei vasta õigusselguse põhimõttele. <p>Liiklusemüra:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ka erandlikud, leebemad normtasemed ei pruugi kogu alal ilma lisameetmeteta saavutatavad olla. Erandlike, leebemate müratasemetega kohaldamine võimalik vaid olemasolevatel aladel. Ala, kus kohaldatakse erandlike normtasemeid sõltub hoonete paiknemisest tee suhtes, seega sarnaste tänavate ääres asuvate kinnistute omanike ja kasutajate õigused kaitstud põhjendamatult erinevalt <p>Tehnoseadmete müra:</p> <ul style="list-style-type: none"> Regulatsioon piiraks müratundlike kinnisasjade omanike omandiõigust ning ei tagaks neil viibivate inimeste tervise kaitset võimalikult suures ulatuses. Piirang ei ole põhjendatav ülekaalukate avalike huvidega. „Väliterritooriumi“ mõiste laialt tõlgendatav ning rakendamisel võib esineda tõenduslikke probleeme; ei vasta õigusselguse põhimõttele
2) Normtasemetega kohaldamine kogu alal	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Ühene ja selge määratlus, kus normtasemed kohalduvad. Regulatsioon tagaks kõige tõhusamalt müratundlike kinnisasjade omanike omandiõiguse ja kinnisasjadel viibivate inimeste tervise kaitse. 	<p><i>Miinused:</i></p> <p>Liiklusemüra:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rangemate normtasemetega puhul: regulatsiooni järgmine võib olla võimatu või oluliselt raskendatud; regulatsioon annaks ebaproportsionaalselt suure kaalu müratundlike kinnisasjade omanike omandiõiguse ja neil viibivate inimeste tervise kaitsele. Leebemate normtasemetega puhul: regulatsioon annaks ebaproportsionaalselt

	<p>suure kaalu transpordiga seotud avalikele huvidele.</p> <p>Tööstusmüra:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nõuete rakendamine suurtel kinnistutel (maapiirkondades) ei pruugi tervise kaitse seisukohalt olla hädavajalik. <p>Tehnoseadmete müra:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nõuete rakendamine segafunktsiooniga (elamud ja teenindusettevõtted) aladel raskendatud, seotud suurte kuludega.
<p>3) Normtasemete kohaldamine kogu alal, erisustega müraallika asukohas ja seda ümbritsevas tsoonis</p>	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Normtasemete järgimine müraallika valdaja poolt oleks suhteliselt lihtne. Normtasemete kohaldamisala kitsendamine lähtuks tegelikust vajadusest. <p>Liiklusmüra:</p> <ul style="list-style-type: none"> Normtasemed arvestaksid liiklusega kaasneva müraprobleemi eripäraga (asukohavaliku puudumine). Normtasemete kohaldamisala kitsendamine aitaks tagada avaliku huviga (transport) arvestamist. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Erandi sätestamine muudaks regulatsiooni keerukamaks ja tavakodanikule raskemini arusaadavaks. Müratundlike kinnisasjade omanike omandiõiguse ja isikute tervise kaitse riive ei pruugi alati olla proportsionaalne, eriti kui erand seisneb normide mittekohaldamises. <p>Liiklusmüra:</p> <ul style="list-style-type: none"> Erandlike normtasemete kohaldamisel: rangete normide saavutamine ei pruugi olla võimalik või proportsionaalne. Võiks tekitada probleeme müra normtasemete tagamisega siseruumides. <p>Tehnoseadmete müra:</p> <ul style="list-style-type: none"> Tehnoseadmete suur hulk muudaks erandi laialt kohaldatavaks ning raskendaks normtasemete rakendamist.
<p>4) Normtasemete kohaldamine „välisterritooriumil“</p>	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Normtasemete kohaldamine aitaks teatud määral kaitsta inimese tervise kaitset. Normtasemete järgimine müraallika valdajate poolt oleks suhteliselt lihtne. Soodustaks uute hoonete planeerimist selliselt, et hooned varjestaks kinnistul müra. Uute planeeringute puhul oleks võimalik luua puhkealad vaiksematesse kinnistu 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> „Välisterritooriumi“ mõiste laialt tõlgendatav, ei vastaks õigusselguse põhimõttele. Rakendamine suhteliselt suure halduskoormusega, võib esineda tõenduslikke probleeme. Annab (ebaproportsionaalselt) suure kaalu müraallika käitamisega seotud õigustele ja huvidele.

<p>osadesse.</p> <p>Liiklusmüra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Võimaldaks uute planeeringute puhul arvestada liiklusmüra eripäraga (asukohavaliku puudumine) ja arvestada transpordiga seotud avalikku huvi. 	
5) Normtasemete kohaldamine 2 m kaugusel hoone välispiirdest	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lihtne ja selge määratlus. • Eksisteeriks ruumiline seos välisõhus ja siseruumides leviva müra lubatud tasemete vahel. • Normtasemete järgimine müraallika valdaja poolt oleks suhteliselt lihtne. <p>Liiklusmüra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normtasemed arvestaksid liiklusega kaasneva müraprobleemi eripäraga (asukohavaliku puudumine). • Normtasemete kohaldamisala kitsendamine aitaks tagada avaliku huviga (transport) arvestamist. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Müratundlike kinnisasjade omanike omandiõiguse ja isikute tervise kaitse ulatuslik riive ei pruugi alati olla proportsionaalne. • Müra normtasemete kohaldamine sõltuks hoonete paiknemisest alal, mille valikul pole olemasolevatel aladel müratasemetega seotud huvisid ja õigusi kaalutud. • Uute planeeringute puhul soodustaks hoonete rajamist müraallikatest kaugemale, avades sellega hoonestamata alad kõrgemale mürale. <p>Liiklusmüra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rangemate normtasemete järgimine suuremate tänavate-teedega külgnevate hoonete puhul raskendatud või võimatu. • Leebemad normtasemed ei võimaldaks piisaval määral kaitsta inimese tervist.
6) Normtasemete kohaldamine hoone küljel	
a) Müraallika poolisel küljel	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Normtasemete kohaldamine ala „mürarikkal“ osal tagaks eelduslikult veelgi parema müraolukorra ala „vaiksel“ osal; seda saab arvesse võtta normtasemete arvsuuruste määramisel. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Müra normtasemete kohaldamine sõltuks hoonete paiknemisest alal, mille valikul pole olemasolevatel aladel müratasemetega seotud huvisid ja õigusi kaalutud. • Mitme, hoone suhtes erinevas suunas asuva müraallika korral võiks täpse kohaldamisala määramine suurendada halduskoormust. <p>Liiklusmüra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normtasemete järgimine suuremate tänavate-teedega külgnevate hoonete puhul raskendatud; laiaulatuslike müratõkete ehitamine kulukas, kohati võimatu või ebaotstarbekas. <p>Tööstusmüra:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> Nõuete rakendamine suurtel kinnistutel (maapiirkondades) ei pruugiks tervisekaitse seisukohalt olla hädavajalik. <p>Tehnoseadmete müra:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nõuete rakendamine segafunktsiooniga (elamud ja teenindusettevõtted) aladel võiks olla raskendatud, seotud suurte kuludega.
b) Hoone vaikselt küljel	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Normtasemete kohaldamine aitaks teatud määral kaitsta inimese tervise kaitset. Kohaldatavad normtasemed saaksid olla rangemad kui kogu alal kohaldatavad. Normtasemete järgimine müraallikate valdajate poolt oleks suhteliselt lihtne. <p>Liikluse müra:</p> <ul style="list-style-type: none"> Võimaldaks arvestada liikluse müra eripäraga (asukohavaliku puudumine) ja arvestada transpordiga seotud avalikku huvi. 	<p><i>Miinusid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Müra tundlike kinnisasjade omanike omandiõiguse ja isikute tervise kaitse ulatuslik riive ei pruugi alati olla proportsionaalne. Müra normtasemete kohaldamine sõltuks hoonete paiknemisest alal, mille valikul pole olemasolevatel aladel müra tasemetega seotud huvisid ja õigusi kaalutud. Mitme, hoone suhtes erinevas suunas asuva müraallika korral võiks täpse kohaldamisala määramine suurendada halduskoormust. Raskendatud võiks olla siseruumides kehtivate normtasemete täitmine müraallika poolses hoone osas.

3.3.11. Kokkuvõtte ja järeldused

Liikluse müra allikad (transport) on otseselt seotud avalike huvidega, samuti ei ole liikluse vooge vähemalt lühikese aja jooksul võimalik mingis piirkonnas oluliselt vähendada, suurendamata samas ulatuses liikluse vooge mujal. Liikluse müra leevendavate meetmete efektiivsus on aga madal (nt liikluse kiiruse piiramine, liikluse koormuse vähendamine, raskeliikluse ümbersuunamine) või seotud suurte kuludega (müra tšokked). Kõrghoonestusega linnalistel aladel, kus hooned asuvad vahetult tänavate ääres, ei ole leevendavate meetmete võtmine sageli üldse võimalik.

Eeltoodud põhjustel on liikluse müra normtasemete ruumilise kohaldamisala määramisel müra tundlike kinnisasjade omanike omandiõiguse ja inimeste tervise kaitse riive teatud ulatuses õigustatud. Käsitatud alternatiividest aitab erinevate õiguste ja huvide vahel parima tasakaalu leida alternatiiv 3 ehk nn teetsoonide loomine suurema liiklusega tänavate äärde. Teetsoon kujutaks endast maa-alal teedel ja tänavatel ning nendest teatud kaugusel. Sellel alal kohaldataks liikluse müra suhtes kas leebemad normtasemed kui muudel aladel või ei kohaldataks hoonestamata alal (nt hoone ja tee vahelisel kõnniteel või muruplatsil) normtasemeid üldse. Eriti viimasel juhul peaks seadusandja kehtestama normtasemed teetsoonide järele jäävate hoonete välispiiretele (fassaadidele).

Kuna teetsoonide järele esineb vajadus vaid suurema liikluse sagedusega tänavate ääres, on vastavate erandite kohaldamine põhjendatud vaid teatud teede ja tänavate ääres ning seetõttu peaks teetsoonide määramine aset leidma eraldi otsuse (haldusakti) alusel. Kuna kohalikel omavalitsustel puudub täielik ülevaade oma territooriumil asuvate teede ja tänavate liikluse sagedusest, on otstarbekas vastav otsus langetada kaalutusotsusena, nt aladele müra kategooriate määramise käigus.

Tööstus- ja tehnoseadmete müra ei ole igal juhtumil seotud sedavõrd ülekaalukate avalike huvidega nagu transport. Samuti on suhteliselt lihtne nende müraallikate asukohta muuta, tekitatavat mürataset vähendada või mürahäiringut leevendada. Seetõttu tuleks nende müraliikide osas eelistada lahendusi, mis võimalikult suures ulatuses kaitseksid müratundlike kinnisasjade omanike omandiõigust ning neil viibivate inimeste tervist. Kõige sobilikumateks lahendusteks oleks seetõttu kas normtasemete kohaldamine kogu alal või hoone müraallika poolisel küljel. Müraallika valdaja seisukohast oleks tegu analoogsete lahendustega, rakenduslikust seisukohast oleks lihtsam ja seetõttu kokkuvõttes eelistatum normtasemete kohaldamine kogu alal. Erinevate huvide ja õiguste tasakaalu üksikjuhtumil aitab seejuures saavutada normtasemete arvuliste väärtuste diferentseerimine kategooriate kaupa ning vastavate kategooriate piiride määratlemine.

4. Normtasemete ületamise tagajärjed

4.1. Normtasemete ületamise tagajärjed

4.1.1. Kehtivast õigusest tulenevad probleemid

SoM määruse nr 42 kohaselt järgneb piirtaseme ületamisele alati müra vähendamise meetmete rakendamise kohustus. Võib tekkida küsimus, kas selline kohustus peab järgnema igasugusele piirtaseme ületamisele. Helirõhutasemete mõõtmiste protokollis tuleb vastavalt mõõtestandarditele alati fikseerida ka mõõtemääramatus, mis on mõjutatud mõõtmiste teostamise tingimustest (mõõteseade, ilmastikutingimused, peegelduste mõju, mõõteperioodi kestus, liikluse müra puhul möödunud liiklusvahendite arv). Mõõtemääramatus on seotud parameeter, mis iseloomustab mõõtesuurusele põhjendatult omistavate väärtuste tõenäosusjaotust (Eesti standard *EVS 758:2009 „Meteoroloogia. Terminid ja määramatused“*). Mõõtemääramatuseks nimetatakse vahemikku, kuhu mõõdetava suuruse tõeline väärtus jääb. Ühtki mõõtmist ei saa teha absoluutselt täpselt, seega mõõtemääramatus σ võib sõltuvalt tingimustest olla 2-4 dB. Mõõtemääramatus annab hinnangu mõõdetava suuruse väärtusele ja ei ole mõeldud mõõtmistulemusele liitmiseks/lahutamiseks, vaid see kirjeldab mõõtmiste teostamise täpsust etteantud vahemikus. Kui tegemist on ühekordsel mõõtmisel fikseeritud väikese ületamisega, siis tuleks teostada kordusmõõtmised erinevates tingimustes, fikseerimaks, et tegemist ei olnud juhusliku ilmastikutingimustest põhjustatud olukorraga.

Samuti ei ole selge, mil viisil müra vähendamise meetmete rakendamise kohustus peab realiseeruma. Praktikas on Terviseamet teinud müratekitajatele ettekirjutusi, milles näeb ette tegevuskava koostamise kohustuse, ent kuna sellise tegevuskava koostamiseks ja kinnitamiseks puuduvad nõuded, ei pruugi tegevuskava reaalsuses müraprobleemi lahendada. Samuti võib probleemiks olla aeg, mis jääb müraprobleemi tuvastamise ja meetmete tegeliku rakendamise vahele, kuna järelevalve teostamisele ega meetmete rakendamisele ei ole õigusnormides tähtaega seatud.

Lisaks on probleemiks, et müra normtasemete ületamise tagajärjed on osalt sätestatud määruse tasandil (nt meetmete rakendamise kohustus piirtaseme ületamise korral, müratundlike hoonete rajamise keeld kriitilise taseme ületamise korral). SoM määruse nr 42 andmiseks rahvatervise seadusest tulenev volitusnorm näeb tegelikult ette üksnes müra normtasemete ja nende mõõtmise meetodite, mitte nende ületamisega seotud tagajärgede kehtestamise, mistõttu müra vähendamise meetmete kohustuse kehtestamisel on määruses ületatud volituse piire.

4.1.2. Võimalikud lahendused

Kehtiv regulatsioon on selge selles osas, et meetmete rakendamise kohustus tuleneb igasugusest piirtaseme ületamisest, olenemata selle määrast. See ei tähenda, et igasuguse piirtaseme ületamisele alati järgneks ettekirjutus või väärteomenetlus. Normi rikkumise tuvastamisel peab riikliku järelevalve teostaja otsustama, millistel juhtudel milliseid järelevalvemeetmeid rakendada, samuti on teatav otsustusruum väärteomenetluse algatajal. Nende kohustuste ja võimaluste täpsustamiseks võib olla otstarbekas vastavate juhiste koostamine riikliku järelevalve teostajale ja kohtuvälisele menetlejale, ent see eeldab ka justiitsministeeriumiga konsulteerimist.

Lisaks on oluline täpsustada meetmete rakendamise kohustusega seonduvat. SoM määruse nr 42 § 4 lõikest 2 tulenev viide, mille kohaselt tuleb piirtaseme ületamisel rakendada meetmeid müra

vähendamiseks, ei ole täpse kohustuse tekitamiseks piisav. Lahenduseks oleks konkreetse kohustuse kehtestamine tegevuskava/meetmekava koostamiseks ning menetlemiseks, sh tähtaeg meetmekava kinnitamise otsuse tegemiseks Terviseameti poolt (viimane kohustus võib olla ka diferentseeritud, sõltuvalt nt sellest, kui suurel määral piiratakse ületatakse, või olla seotud kriitilise taseme ületamisega).

Regulatsioon, millised õiguslikud tagajärjed müra normtaseme ületamisele järgnevad, peaks seejuures tulenema mitte müra normtasemeid kehtestavast määrusest, vaid seadusest (VÕKS), kuna vastava määruse andmise volitusnorm annab volituse vaid normtasemete, mitte nende ületamisega kaasnevate tagajärgede, keeldude ja kohustuste kehtestamiseks (vt ka analüüsi p 1.2). Ka ei oleks kohane volitusnormi laiendamine, kuna muude välisõhu kaitset puudutavate nõuete rikkumise tagajärjed on üldjuhul sätestatud seaduse tasandil (nt välisõhu kvaliteedi parandamise tegevuskavad, lõhna vähendamise tegevuskavade koostamine jm).

4.2. Kumulatiivse mürahäiringu regulatsioon

4.2.1. Kehtiv õigus

Normtasemete kohaldamine kumulatiivse mürahäiringu suhtes

SoM määruse nr 42 § 5 lg 3 kohaselt ei tohi välismürale (v.a tehnoseadmete ja olmemüra) kehtestatud normtasemeid ületada üksiku heliallika ega ka samaaegselt mitme heliallika poolt tekitatav müra. Samas on erinevate müraallikate (peaasjalikult tööstuse ja liikluse) suhtes kohaldatavate normtasemete arvulised väärtused erinevad. Elamutes ja SoM määruse nr 42 § 6 lõikes 1 loetletud ühiskasutusega hoonete teatud ruumides liikluse mürale kehtestatud müra normtasemete osas on analoogne reegel sätestatud määruse § 6 lõikes 3, tehnoseadmete müra normtasemete osas määruse § 7 lõikes 8.

Kehtiv õigus näeb seega küll ette kehtestatud normtasemete kohaldamise nii ühest allikast pärineva müra kui ka mitmest müraallikast pärineva ehk kumulatiivse müra suhtes. Samas on kumulatiivse müra puhul normtasemeid võimalik kohaldada vaid ühe müraallika liigi (nt tööstuse, liikluse, tehnoseadmete) poolt tekitava müra piires. Selle peamiseks põhjuseks on asjaolu, et normtasemete konkreetset arvulised väärtused on kehtestatud liigipõhiselt. Näiteks mitmest lähestikku asuvast tööstuskäitiseist pärinev kumulatiivne müra peab vastama tööstusmüra suhtes kohalduvale normtasemele, samas ei ole reguleeritud üksiku tööstuskäitise ning selle läheduses asuva raudtee poolt tekitatav kumulatiivne mürahäiring.

Seetõttu on kehtiva õiguse normide kohaselt põhimõtteliselt võimalik olukord, kus erinevate müraallika liikide põhiselt kehtestatud normtasemeid ei ületata, ent mitut liiki allikate poolt põhjustatava kogumüra tase ületab ka erinevatest kohaldatavatest normtasemetest kõige kõrgemat. Sellistes olukordades ei loeta kehtiva õiguse kohaselt müra normtasemeid ületatuks ning seetõttu ei ole selge, kas ja milliseid meetmeid järelevalvet teostav ametnik RTerS § 16 lg 1 p 3 alusel rakendada saaks.

Analüüsi koostajate hinnangul ei ole eelpool kirjeldatud olukordade reguleerimata jätmise põhjendatud, hoolimata asjaolust, et praktikas on Akukon Oy Eesti filiaalilt saadud informatsiooni kohaselt kumulatiivne mürahäiring harvaesinev probleem. RTerS ning selle alusel antud SoM määruse nr 42 eesmärgiks on inimese tervise kaitse, samuti võib inimeste tervise kaitset pidada VÕKSi üheks olulisimaks eesmärgiks. Inimese tervise kaitse seisukohast on oluline välisõhus leviv kumulatiivne mürahäiring ehk kõigi müraallikate tekitatav summaarne helirõhutase, sõltumata allikate liigist. Lisaks inimeste tervise kahjustamisele riivavad kõrged müratasemed ka mõjutatavate kinnisasjade omanike omandiõigust. Seetõttu tuleks kaaluda alternatiivseid võimalusi müra normtasemete

kohaldamiseks olukorras, kus häiring on tekitatud erinevat liiki müraallikate (mille suhtes võivad kehtida ka erineva suurusega normtasemed) poolt.

Kumulatiivse mürahäiringu korral rakendatavad meetmed

RTerS ega SoM määrus nr 42 ei sätesta tavapärasest erinevaid meetmeid, mida järelevalveametnik saaks rakendada või peaks rakendama juhul, kui normtasemeid ületav mürahäiring on põhjustatud enam kui ühe müraallika poolt. Seega on kumulatiivse mürahäiringu esinemisel võimalik teha vaid müraallika valdajatele ettekirjutusi rikkumise kõrvaldamiseks koos tähtaja seadmisega ning kontrollida nende täitmist RTerS § 16 lg 1 p 3 alusel. Välisõhus esineva kumulatiivse mürahäiringu lahendamiseks on põhimõtteliselt võimalik meetmeid ette näha ka VÕKS §-s 132 nimetatud välisõhus leviva müra vähendamise tegevuskavas (strateegilises müra vähendamise tegevuskavas). Tegevuskava koostamise ja sisu nõuded on täpsustatud sotsiaalministri 29. juuni 2005. a määruses nr 87 „Välisõhu strateegilise mürakaardi ja välisõhus leviva müra vähendamise tegevuskava sisule esitatavad miinimumnõuded“ (SoM määrus nr 87)³¹.

Strateegilise müra vähendamise tegevuskavaga seotud peamiseks probleemiks on selle piiratud kohaldamisala. Vastavalt VÕKS §-le 151 on tegevuskava koostamiseks kohustatud vaid suuremad (üle 100 000 elanikuga) linnad, suuremate maanteede, raudteede ning lennuväljade omanikud. Teiseks ei ole SoM määruse nr 87 kohaselt tegevuskava eesmärgiks kumulatiivsete mürahäiringutega tegelemine konkreetses kohtades, vaid „esmatähtsate ülesannete lahendamine“ tegevuskavaga hõlmatud alal (SoM määrus nr 87 § 10 lg 2). Kuigi kumulatiivse mürahäiringu kõrvaldamine võib endast kujutada esmatähtsat ülesannet SoM määruse nr 87 tähenduses, ei ole see regulatsioonis sõnaselgelt välja toodud.

Erisätete puudumise ja strateegilise müra vähendamise tegevuskava kohaldamise võimaluste piiratuse tõttu on järelevalvet teostav ametnik kumulatiivse mürahäiringu esinemise korral vaba tegema ükskõik millise sisuga otsuseid ning jagama koormust erinevate müra tekitajate vahel vastavalt oma taatele. Kuna võimalike meetmete valik on väga lai, ei järgi regulatsioon õigusselguse põhimõtet, ei taga ühetaolist rakenduspraktikat ega isikute võrdset kohtlemist.

4.2.2. Lahendused kohaldatava normtaseme osas

Inimese tervise kaitse seisukohalt on esmatähtis, kui suure mürahäiringuga inimene kokku puutub. Kehtiva õiguse puhul on oluliseks puudujäägiks, et reguleerimata on olukord, mil müraallika liigi põhiselt kehtestatud müra normtasemeid ei ületata, ent kumuleeruv müra on siiski inimese tervist lubamatult kahjustav. Seetõttu on hädavajalik lisaks normtasemete liigipõhisele reguleerimisele sätestada regulatsioon müra probleemi lahendamiseks olukorras, kus lubamatult kõrge mürahäiringu põhjustavad erinevat liiki müraallikad. Seejuures tuleb arvesse võtta, et kehtiva õiguse järgi kohaldatakse erinevate müraallika liikide erineva väärtusega normtasemeid ning selline diferentseerimine võib asjakohane olla ka tulevikus.

„Normtase“ tähendab antud kontekstis eelkõige piiratud, kuna see on kehtivas õiguses kasutatavatest normtasemetest selline, mis tuleks igal juhul alles jätta ka regulatsiooni muutmisel. Samas võib kumulatiivse müra osas ette näha ka kriitilise taseme ning taotlustaseme. Erinevate normtasemete osas on võimalikke lahendusi analüüsitud punktides 2.1 ja 2.2.

Põhimõttelisi alternatiivseid lahendusi kumulatiivsete mürahäiringute reguleerimiseks on neli:

³¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13256567>

- 1) Null-alternatiiv – jätta kehtiv õigus muutmata;
- 2) kehtestada eraldiseisev (universaalne) kumulatiivse müra normtase;
- 3) kohaldada madalaimat normtasest, mis on erinevate kumulatiivset mürahäiringut põhjustavate allikate suhtes kehtestatud;
- 4) kohaldada kõrgeimat normtasest, mis on erinevate kumulatiivset mürahäiringut põhjustavate allikate suhtes kehtestatud.

Null-alternatiiv

Kehtiva õiguse kehtima jäämisel oleksid müra normtasemed kohaldatavad müraallikate liikide kaupa, st normtasemete rakendamisel vaadeldaks vaid kahe või enama sama liiki müraallika (nt liikluse, tööstuse või tehnoseadmete) poolt tekitatavat kumulatiivset mürahäiringut. Olukorras, kus mürahäiringu põhjustavad näiteks tööstuskäitised ja liiklus, tuleks erinevatest allikatest tulenevat häiringut eraldi mõõta ning hinnata saadud tulemuste vastavust kehtestatud normtasemetele.

Regulatsiooni kasuks räägib asjaolu, et see on rakendajatele harjumuspärane ning lihtsustab müraallikate valdajate jaoks oma tegevuse planeerimist – nt tööstuskäitist rajada või laiendada sooviv isik peab arvestama vaid teiste piirkonnas asuvate tööstuskäitistega, mitte aga piirkonnas liikluse poolt põhjustavate müraallikatega.

Samas on regulatsioonil olulised puudused. Regulatsioon ei taga inimese tervise kaitse eesmärgi saavutamist olukorras, kus kõrged müraallikad on põhjustatud erinevat liiki müraallikate poolt. Põhimõtteliselt võib esineda olukord, kus erinevatest müraallikatest pärinev mürahäiring vastab liigikaupa kehtestatud normtasemetele, ent kogumüra ületab ka lubatud normtasemeist kõige kõrgemat. Lisaks isikute tervise kaitsele riivab eriregulatsiooni puudumine sellistes olukordades oluliselt ka müraallikate kinnisasjade omanike õigusi. Viimane vastuargument olemasoleva regulatsiooni muutmata jätmisele on seotud selle praktilise rakendatavusega. Kõikidel juhtudel ei pruugi olla võimalik erinevate müraallika liikide poolt põhjustatava mürahäiringu mõõtmine vastava liigi kaupa, kuna teist liiki allikaid ei ole võimalik mõõtmise ajaks „välja lülitada“.

Universaalse normtaseme kehtestamine

Kumulatiivsele mürale võiks kehtestada ka universaalse, kõigil juhtumitel kohaldatava normtaseme. Sellisel juhul tuleks kumulatiivse müra üle järelevalve teostamisel mõõta müraallikate, ent ei oleks vaja tuvastada konkreetseid müraallikaid.

See võimalus oleks kõige lihtsamini rakendatav, kuna sellisel juhul ei ole järelevalvet teostaval ametnikul normtasemete ületamise tuvastamiseks vaja eelnevalt välja selgitada, millised allikad mürahäiringut olulisel määral põhjustavad. Samuti annaks see võimaluse kaitsta inimeste tervist ning kinnisasjade omanike omandiõigust sõltumata konkreetsest asukohast ning müraallikatest.

Samas soosiks universaalne normtase sõltuvalt konkreetsest numbrilisest väärtusest ja rakendamise situatsioonist põhjendamatult mõningate müraallikate valdajaid või diskrimineeriks teisi. Juhul, kui normtaseme väärtus seada madalamaks, kui konkreetse olukorras kohaldamisele kuuluvatest normtasemetest kõige kõrgem, on tulemuseks viimase normtasemega seotud allika omanike diskrimineerimine. Isegi juhul, kui sellist liiki allikate ja teiste allikate koosmõjus tekitatav müra vastab allikapõhisele (mittekumulatiivsele) normtasemele, võib kumulatiivse müra normtase olla ületatud.³² Normtasemete ületamine võib sellise müraallika valdajale (nt tee omanikule) tuua

³² Selline olukord võib nt tekkida, kui ühes piirkonnas tekitab müra liiklus teel ning kolm tööstusettevõtet. Ükski neist ei ületa enda vastavat normtasest (liiklus liikluse müra piirtaset, tööstusettevõtte tööstusmüra piirtaset), ent

kohustuse rakendada mürahäiringu vähendamisele suunatud meetmeid, eriti kui teiste müraallikate (nt tehnoseadmete) valdajate poolt meetmete võtmine mürataseme vähendamist saavutada ei võimalda. Meetmete võtmise kohustust ei saa sellisel juhul pidada õigustatuks, kuna allika poolt tekitatav müratase vastab (ka kombineerituna teiste müraallikatega) seadusandja poolt aktsepteeritavaks peetud tasemele.

Teisalt, juhul kui normtaseme väärtus seada piisavalt kõrgeks, et vältida eelkirjeldatud olukorda, oleks see olukordades, kus kõrgeima normtasemega seotud müraallikas (nt liiklusobjekt või tööstuslik müraallikas) puudub, põhjendamatult kõrge.

Madalaima normtaseme kohaldamine

Üheks võimaluseks arvestada konkreetse situatsiooni spetsiifikaga ning mürahäiringut põhjustavate müraallikatega, oleks kohaldada madalaimat normtasest, mis müraolukorda mõjutavatele allikatele kehtestatud on. Sellisel juhul tuleks kumulatiivse mürahäiringu ületamise tuvastamiseks lisaks mürataseme mõõtmisele välja selgitada, millised allikad antud olukorras mürahäiringut oluliselt mõjutavad.

Lisaks sellele, et kohalduv müra normtasest oleks situatsioonispetsiifiline ja seetõttu arvestaks paremini konkreetse juhtumi asjaoludega, aitaks see erinevatest alternatiividest kõige paremini kaitsta inimeste tervist ning müratundlike kinnisasjade omanike omandiõigust (kohalduvad normtasemed oleksid suhteliselt madalad).

Teisalt võiks selline regulatsioon kaasa tuua kõigi selliste müraallikate, mille suhtes on kehtestatud kumulatiivsele häiringule kohaldatavast kõrgem normtasest, valdajate põhjendamatut diskrimineerimist. Selles osas oleks probleem sarnane eelpool kirjeldatud madala universaalse normtaseme kehtestamise juhtumiga. Selline kohtlemine ei ole tervise kaitse eesmärgist tulenevalt hädavajalik, kuna ka juba kõrgeim kohaldatav normtasest peaks iseenesest tagama inimese tervise kaitse aktsepteeritaval määral. Lisaks sellele tuleks igal konkreetsel juhtumil välja selgitada, millised müraallikad antud olukorras kumulatiivse müranormide ületamist põhjustavad, mis suurendaks järelevalve teostamisel halduskoormust.

Kõrgeima normtaseme kohaldamine

Teiseks võimaluseks olukordi juhtumispetsiifiliselt käsitleda oleks müraolukorda oluliselt mõjutavatele müraallikatele sätestatud allikapõhistest normtasemetest kõige kõrgema kohaldamine.

Erinevalt eelmisest lahendusest oleks sellisel juhul kõrgema lubatud normtasemega seotud allikate valdajate põhjendamatut diskrimineerimine välistatud. Kuna ka nt kahelt tänavalt lähtuv müra ei tohi koosmõjus ületada liiklusmüra normtasemeid, on õigustatud samade normtasemete kohaldamine ka nt ühe tänavaga ning ühe tööstusmüra allika koos tekitatava müra suhtes. Teisalt annab lähenemine olukorras, kus mürahäiringut põhjustavad vaid väiksema lubatud normtasemega seotud allikad, võimaluse kohaldada ka rangemat ning inimeste tervist tõhusamalt kaitsvat kumulatiivse müra normtasest.

Samas on ka sellisel juhul järelevalvete teostaval ametnikul vaja välja selgitada, millised müraallikad müranormide ületamist põhjustavad, mis toob kaasa suurema halduskoormuse. Kõrgeima normtaseme kohaldamine ei võimalda tagada ka inimeste tervise ja müratundlike kinnisasjade

kokkuvõttes on piirkonnas tööstusmüra piirtase ületatud. Kui nõuda liiklusmüra allikalt (tee omanikult) meetmete rakendamist, on küsimus, kas see on õigustatud.

omanike omandiõiguse kaitset sama ulatuslikult kui madalaima allikapõhise normtaseme kohaldamine.

Lahendustega seotud kaalutluste kokkuvõte

1) 0-alternatiiv – kehtiva regulatsiooni muutmata jätmine	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Regulatsioon selle rakendajatele harjumuspärane. Müraallika valdajatel oma tegevuste planeerimine lihtsam – peavad arvestama vaid teiste sama liiki müraallikate poolt põhjustatava müra tasemega. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Regulatsioon ei taga selle eesmärgi – inimese tervise kaitse – saavutamist mitut liiki allikatest pärineva mürahäiringu korral. Eriregulatsiooni puudumine riivab ka mõjutatavate kinnisasjade omanike õigusi. Mõõtmiste teostamine müraallika liigi kaupa ei pruugi praktikas alati võimalik olla.
2) Kumulatiivse müra suhtes universaalse normtaseme kehtestamine	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Regulatsioon oleks lihtsasti rakendatav, kuna kohaldatakse normtasemeid ületavat müra tekitavatest allikatest. Inimeste tervise ja kinnisasjade omanike õiguste kaitse oleks võrdselt tagatud, sõltumata konkreetsest asukohast ja seda ümbritsevatest müraallikatest. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Universaalne normtase võiks (olenevalt numbrilisest väärtusest) diskrimineerida müraallikate valdajaid, kelle suhtes kohaldatakse muudel juhtudel vähem rangeid normtasemeid või olla põhjendamatult soodne müraallika valdajate suhtes, kelle tekitatavale mürale kohaldatakse muudel juhtudel rangemaid müra tasemeid.
3) Madalaima normtaseme kohaldamine	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Madalaima normtaseme kohaldamine kaitseks kõige paremini inimese tervise ja müraolukorra kinnisasjade omanike omandiõiguse kaitset. Kohaldatakse normtasemeid oleks olukorrasituatsioonispetsiifiline, arvestaks mürahäiringut põhjustavate allikatega. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Tooks kaasa olukorra, kus allikas, mille suhtes kohaldatakse muudel juhtudel kõrgemat normtasemeid, oleks selgelt nende normtasemete piires, ent ületaks samas teisele müraolukorda mõjutavale allikale kehtestatud normtasemeid. Sellisel juhul loetakse müra normtaseme ületatuks ning müraallika valdaja võiks olla (põhjendamatult) kohustatud meetmete rakendamiseks. Järelevalve käigus oleks vaja välja selgitada, millised müraallikad kumulatiivset müra normide ületamist põhjustavad.
4) Kõrgeima normtaseme kohaldamine	
<p><i>Plussid:</i></p>	<p><i>Miinused:</i></p>

<ul style="list-style-type: none"> • Kohaldatav normtase oleks situatsioonispetsiifiline, arvestaks mürahäiringut põhjustavate allikatega. • Ei diskrimineeriks alusetult müraallika valdajaid, kelle suhtes kohaldatakse muudel juhtudel vähem rangeid normtasemeid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ei tagaks inimeste tervise ning müratundlike kinnisasjade omanike omandiõiguse kaitset sama kõrgel tasemel, kui alternatiiv 3. • Järelevalve käigus oleks vaja välja selgitada, millised müraallikad kumulatiivset müranormide ületamist põhjustavad.
---	--

4.2.3. Lahendused kohalduva normtaseme määramise osas

Reguleerides kumulatiivse mürahäiringut selliselt, et kohaldatav normtase sõltub häiringut tekitavatest allikatest, on oluline otsustada, kas arvestada kõiki mürahäiringut mõjutavaid allikaid või vaid neid, mis mõjutavad häiringut oluliselt. Praktikast võib nt liikluse müra (millele on kehtivas õiguses ette nähtud kõige kõrgemad normtasemed) mõjutada helirõhutasemeid linnalises keskkonnas peaaegu kõikjal, ent teha seda väheolulisel määral. Selles küsimuses on põhimõtteliselt neli alternatiivset lahendust:

- 1) arvestada kohalduva normtaseme väljaselgitamisel kõigi müraallikatega, st ka nendega, millest lähtuv müratase on väga madal ja ei mõjuta oluliselt kumulatiivse mürahäiringu taset;
- 2) arvestada vaid „müratase oluliselt mõjutavaid allikaid“ (ning jätta mõiste täpsem sisustamine järelevalve teostaja ülesandeks);
- 3) fikseerida kindel helirõhutase (n dB), millest väiksemat mürataset tekitavaid allikaid kohalduva normtaseme väljaselgitamisel arvesse ei võeta;
- 4) jätta arvestamata sellised müraallikad, mille poolt tekitatava mürataseme „kustutamisel“ kogumürast oleks ülejäänud allikate suhtes kohaldatav kumulatiivne normtase endiselt ületatud.

Helirõhutasemete mõõtmisstandardid jagunevad kaheks: on olemas üldised keskkonnamüra mõõtmise ja tulemuste hindamise jaoks ISO 1996-1, ISO 1996-2, mille alusel võib teostada erinevat liiki müraallikate mõõtmisi, lisaks on olemas ka müraallika põhised mõõtmisstandardid (nt Nordtest seeria), kus on toodud spetsiifilised juhised mõõtmiste teostamiseks.

Erinevate mõõtmisstandardite üldpõhimõtte on, et eesmärgiks on fikseerida ja esitada „puhas“ uuritava müraallika helirõhutase; kui mõõtmiste teostamisel mõjutab mõõtmistulemusi mingi muu müraallikas (taustmüra), siis mõõdetakse eraldi kogumüra (uuritava allika müra + muu müraallika müra) ja ainult taustmüra, mille tulemusel saab leida arvutuslikult uuritava müraallika tekitatud helirõhutaseme (selle teostamise jaoks on mõõtemetodites reeglina esitatud vastavad valemid).

Mõõteprotokollis minimaalselt kajastamist vajava informatsiooni loetelu on toodud mõõtestandardites ja üheks oluliseks teabeks on müraallika(te) ning ümbritseva keskkonna kirjeldus (sh taustmüra allikad). Samas standardid ei eelda müraallikate detailset kirjeldust ja andmed võivad olla kujul „hoone x katusel paiknevad jahutusseadmed“ ja taustmüra kohta märkus „mõõtmistulemusi mõjutab tänav x autoliiklus“ või „naaberkiinnistu fassaadil paiknev ventilaator“ vms. Tehnoseadmete ja tööstusmüra mõõtmiste korral ei ole tavalise helirõhutasemete mõõtmisprotokolli alusel võimalik anda hinnangut, milline täpne müraallikas/seade on kõige olulisem ja millise seadme juures leevendusmeetmeid tuleb rakendada. Mõõtmiste teostamise käigus mõõtjal on üldjuhul olemas eelnev informatsioon mõõdetava objekti suhtes ja teiste allikate mõju selgub mõõtmiste käigus, need fikseeritakse visuaalselt ja kui tegemist on mõõtmistulemusi mõjutavate teguritega, siis need kajastatakse mõõteprotokollis.

Mõõtmisprotokollis tavaliselt mõõtja toob välja temale teadaoleva info põhjal sobilikud normtasemed, kuid lõpliku otsuse õigete normtasemete üle ja võrdluse nendega teostab järelevalveametnik.

Kui tegemist on suurel territooriumil paiknevate erinevatele valdajatele kuuluvate müraallikatega ja üksikute seadmete põhjustatud helirõhutasemeid ei ole võimalik eristada mõõtmispunktis, siis täpsete allikate määramine eeldab täiendavat uuringut, mis ei ole tavalise helirõhutaseme mõõtmise osas (sellisel juhul fikseeritakse mõõteprotokollis reeglina müraallikad järgmiselt: „sadama x territooriumil paiknevad erinevad mehhanismid, tööoperatsioonid, tehnoseadmed“ või „tööstuspiirkonnas x paiknevad erinevad tehnoseadmed“).

4.2.4. Lahendused kumulatiivse mürahäiringu korral rakendavate meetmete osas

Praktikas võib esineda kolme tüüpi juhtumeid, kus esineb kumulatiivne mürahäiring, ent vastutust normtasemete ületamise eest ei saa omistada vaid ühele konkreetsele müraallikale. Sellised olukorrad on järgmised:

- 1) müraallikate poolt tekitatav müra jääb vastavatele allikatele kehtestatud normtasemete piiresse, ent mitut liiki allikate (nt liikluse ja tööstuse) põhjustatud kumulatiivne mürahäiring ei vasta kumulatiivsele mürale kehtestatud normtasemele (NB! kehtiv õigus sellist olukorda ei reguleeri, kuna ei ole kehtestatud nn „liigiüleseid“ normtasemeid, selliste normtasemete kehtestamine on samas soovitatav, vt p 4.2.2.);
- 2) müraallika liigile kohaldava normtase on mitme sama liiki allika koosmõjus ületatud, ent ükski allikas eraldiseisvalt vastavat normtaset ei ületa;
- 3) müraallika liigile kohaldava normtase on mitme sama liiki allika koosmõjus ületatud ja normtaset ületavad ka eraldiseisvalt mitu allikat.

Võimalikke lahendusi selliste olukordade reguleerimiseks on põhimõtteliselt kaks:

- 1) null-alternatiiv – jätta kehtiv regulatsioon muutmata, st kumulatiivse mürahäiringu suhtes eriregulatsiooni mitte kehtestada;
- 2) koostada haldusorgani poolt kehtestatav müra vähendamise tegevuskava, milles määratletakse mh konkreetsed müraprobleemi lahendamiseks võetavad meetmed.

Seejuures on oluline silmas pidada, et eelnimetatud võimalikke meetmeid tuleks ka kumulatiivse mürahäiringu korral rakendada juba vastava piirtaseme ületamise korral. Juhul, kui ületatakse kumulatiivsele mürale kehtestatud kriitilist taset, võib olla asjakohane täiendavate meetmete võtmine (kriitilise taseme ja selle ületamise võimalike tagajärgede kohta vt lähemalt p 2.1.).

Null-alternatiiv

Kehtiva õiguse muutmata jätmise tähendaks, et ettekirjutuste tegemine müraallika valdajatele on võimalik vaid olukorras, kus käitajad üksi või koos teiste sama liiki allikatega ületavad vastavale müraallika liigile kehtestatud normtaset. Seega oleks selle alternatiivi kasutamine võimalik vaid eelpool lähemalt kirjeldatud olukordades nr 2 ja 3. Olukorras, kus ületatud on vaid kumulatiivse müra normtase ei oleks järelevalveametnikul võimalik ettekirjutusi teha.

Selle võimaluse poolt räägiks vaid asjaolu, et erireegliteta on regulatsioon lihtsam. Vastukaaluks ei ole tagatud õigusselguse ja võrdse kohtlemise põhimõte, kuna kehtiv õigus annab järelevalve teostajale ettekirjutuste tegemisel laiad volitused, mistõttu võib nende kohaldamise praktika sarnastel asjaoludel olla oluliselt erinev. Üksikute ettekirjutuste tegemine igale müraallika valdajale ei taga ka seda, et võetavad meetmed oleks proportsionaalsed, kuna haldusorgan ei ole kohustatud kaaluma kõigi müraallikate valdajate huve ja õiguseid ning neile vastanduvaid huve ja õiguseid kogumis.

Tegevuskava koostamine

Alternatiivseks võimaluseks kumulatiivsele, normtasemeid ületavale mürahäiringule reageerimiseks oleks vastava tegevuskava väljatöötamine. Selline tegevuskava oleks kasutatav kõigis eelkirjeldatud situatsioonides, sh olukorras, kus on ületatud vaid kumulatiivse müra normtase. Sellises tegevuskavas on võimalik ette näha ka konkreetsed meetmed, mida üks või teine müraallika valdaja on mürahäiringu vähendamiseks kohustatud võtma³³.

Tegevuskava koostamine ja konkreetsete meetmete väljatöötamine vastavas haldusmenetluses annaks kõigile isikutele, kelle õigusi meetmed võiksid puudutada (eelkõige kõik isikud, kellele ettekirjutusega kohustusi pannakse), võimaluse avaldada oma arvamust võimalike meetmete osas (nimetatud isikud tuleks menetlusosalistena menetlusse kaasata). Teisalt kehtestataks võimalikud meetmed haldusorgani poolt kaalutusotsuse alusel, võttes arvesse kõiki asjakohaseid huvisid ja õiguseid. Meetmete kehtestamine haldusaktina tagab meetmete kontrollitavuse ning annab puudutatud isikutele võimaluse oma õiguseid vajadusel kohtulikult kaitsta.

Tegevuskava koostamise negatiivse aspektina saab välja tuua kaasnevat suuremat halduskoormust järelevalve teostajale. Sellega võivad teatud juhtudel kaasneda ka täiendavad kulud (kui haldusorgan kaasab meetmete välja töötamiseks väliseid eksperte). Suurem halduskoormus ja kulud on siiski õigustatud, kuna ükski teine alternatiivne lahendus ei võimalda samal määral kaitsta ja tasakaalustada erinevate isikute (nii müraallikate valdajate kui mürahäiringu poolt mõjutatavate isikute) õigusi ning põhjendatud huve. Samuti ei oleks halduskoormuse tõus kogu müraalase järelevalvega seotud halduskoormust arvestades tõenäoliselt märkimisväärne ka seetõttu, et Akukon Oy Eesti filiaalilt saadud andmete kohaselt esineb vastavaid meetmeid nõudvaid olukordi pigem harva.

Võrreldes SoM määruse nr 87 §-s 11 loetletud nn strateegilise müra vähendamise tegevuskava nõuetega peaks kumulatiivse müraolukorra lahendamiseks koostatav tegevuskava sisaldama mõnevõrra teistsuguseid andmeid. Vastav tegevuskava peaks selleks, et seda oleks võimalik tõhusalt ellu rakendada ja samas tagada selle kontrollitavus, sisaldama järgmisi andmeid:

- 1) tegevuskava adressaadid ehk normtasemeid ületavat mürahäiringut põhjustavate müraallikate valdajad;
- 2) müraallikate kirjeldus;
- 3) iga müraallika suhtes kohaldatavaid meetmed ning nende rakendamise tähtaeg;
- 4) põhjendused meetmete valiku osas, sh menetluse käigus esitatud seisukohtadega arvestamine või mittearvestamine ja hinnang erinevate meetmete tasuvusele;
- 5) meetmete tulemuslikkuse hindamise (nt kordusmõõtmiste) kord.

Tegevuskava koostamise korra osas on üheks olulisimaks küsimuseks, kas selle koostamine tuleks (sarnaselt nn strateegilise müra vähendamise tegevuskavaga) viia läbi avatud menetluses. Kumulatiivse müraprobleemi lahendamiseks väljatöötavad tegevuskavad hõlmaksid suhteliselt väikest territooriumi. Seetõttu on tegevuskava poolt mõjutatavate isikute hulk sageli väike ning avatud menetluse kohaldamine igal üksikjuhtumil ei ole menetluse tõhusaks läbiviimiseks tingimata vajalik. Samuti pole avatud menetluse rakendamine kõigil tegevuskavade koostamise juhtudel põhjendatud seetõttu, et isikute õiguste võimalik puudutus ei ole ulatuslik. Isikute õiguste riive ulatuse määrab eelkõige kindlaks kohaldatavad müratasemed, mis omakorda sõltuvad kõige enam alal kohaldatavast kategooriast, mitte nende täitmiseks võetavad meetmed. HMS § 46 lg 1 annab samas haldusorganitele

³³ Riigikohtunik Ivo Pilving on leidnud, et keskkonnategevuskavad võivad haldusaktina sisaldada ka vahetuid ettekirjutusi, sellisel juhul peab seaduses olema ettekirjutuse tegemist võimaldav alusnorm ning tegevuskava peab vastama kõigile haldusakti nõuetele. Vt I. Pilving, Keskkonnakasutuse kava kui halduse tegevusvorm. *Juridica*, 2010, nr 1, lk 57.

õiguse viia vajadusel avatud menetlus läbi ka juhul, kui seadus seda otsesõnu ette ei näe. Eeltoodud põhjustel puudub otsene vajadus sätestada kohustus tegevuskava väljatöötamiseks avatud menetluses, samas võib seadusandja otsustada sellise kohustuse kasuks, kui peab seda vajalikuks kas üksikisikute või avalike huvide kaitseks.

Teiseks tegevuskava koostamise korraga seotud küsimuseks on, kas sellega seotud kulud peaks kandma haldusorgan või ettekirjutuse adressaadid. Ühelt poolt oleks kulude kandmine müraallikate valdajate poolt kooskõlas „saastaja maksab“ põhimõttega. Teisalt on vastava tegevuskava koostamise näol tegemist haldusorgani poolt järelevalve raames elluviidava tegevusega, mille eest teistes analoogsetes valdkondades ettekirjutuse adressaatidelt kulude hüvitamist ei nõuta. Näiteks välisõhu kvaliteedi parandamise tegevuskava koostamine on VÕKS § 50 lg 1 kohaselt Keskkonnaameti ülesandeks, kusjuures ei VÕKS ega selle alusel antud määrused ei näe ette tegevuskava koostamise kulude kandmist paiksete saasteallikate valdajate poolt.

Lisaprobleeme tekitab asjaolu, et müraallika valdajatel ei ole otsest kontrolli järelevalve teostamise kulude üle ega võimalik ka piisavalt hästi ette näha, kui suureks need kujunevad (eriti juhul, kui haldusorgan kaasab tegevuskava koostamisse väliseid eksperte). Praktilise poole pealt räägib müraallika valdajate kulude kandmiseks kohustamise vastu ka asjaolu, et kulutuste jagamine erinevate müraallikate valdajate vahel tõstaks veelgi järelevalve teostaja halduskoormust. Eeltoodud kaalutlustel on analüüsi koostajate hinnangul asjakohasem näha tegevuskavade koostamiseks täiendavate vahendite eraldamine riigieelarvest, mitte kulutuste kandmine müraallika valdajate poolt. Müraallika valdajad on samas „saastaja maksab“ põhimõttest tulenevalt kohustatud tegevuskavas esitatud meetmeid omal kulul rakendama.

Lahendustega seotud kaalutluste kokkuvõte

1) 0-alternatiiv – kehtiva regulatsiooni muutmata jätmine	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Regulatsioon ilma erireegliteta lihtsam. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Regulatsioon ei vasta õigusselguse põhimõttele, ühetaoline halduspraktika ja müraallika valdajate ühetaoline kohtlemine sarnastel asjaoludel ei ole regulatsiooni poolt tagatud. Regulatsioon ei taga, et üksikjuhtumil erinevate müraallika valdajate poolt rakendavad meetmed on proportsionaalsed.
2) Müra vähendamise tegevuskava koostamine	
<p><i>Plussid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Üksikjuhtumil erinevate müraallika valdajate suhtes kohaldatavate meetmete väljatöötamine haldusmenetluses aitaks kõige paremini tagada nende proportsionaalsust ning erinevate õiguste ja huvide tasakaalustatust. Rakendatavad meetmed oleks avalikud ja kontrollitavad. 	<p><i>Miinused:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Kõigist alternatiividest suurim halduskoormus ja kulud (eriti müraeksperti kaasamise korral) järelevalve teostaja jaoks.

4.2.5. Kokkuvõtte ja järeldused

Kumulatiivse mürahäiringu korral kohaldatavate normtasemetete määramisel tuleb seadusandjal otsustada, millised on kõige olulisemad regulatsiooniga seotud kaalutlused. Universaalse, kõikjal kohalduva normtaseme kasutamine oleks seotud kõige väiksema halduskoormusega, kuna järelevalve käigus ei oleks vaja tuvastada, millised allikad normtasemetete ületamist põhjustavad. Samas võib olla raske leida normtase, mis ühelt poolt ei diskrimineeriks neid müraallikaid, mille suhtes on kehtestatud kõrgem allikapõhine normtase, ent teiselt poolt tagaks põhjendatud ulatuses inimeste tervise kaitse.

Konkreetse olukorra spetsiifikat võimaldaks arvesse võtta regulatsioon, mille kohaselt sõltuks kumulatiivse müra suhtes kohaldatav normtase häiringut põhjustavatest allikatest. Kui võtta seejuures aluseks erinevatele allikatele kohalduvatest normtasemetest madalaim, oleks hästi tagatud inimese tervise ja müratundlike kinnisasjade omandiõiguse kaitse. Samas võib see põhjendamatult diskrimineerida müraallikate valdajaid, kellele on allikapõhiselt lubatud tekitada kõrgemaid müratasemeid. Erinevatele allikatele kohalduvatest normtasemetest kõrgeima arvestamine aitab vältida diskrimineerimist, ent ei taga samas sedavõrd tõhusalt tervise kaitset ega kinnisasjade omanike omandiõigust. Mõlemal puhul kaasneks seejuures suurem halduskoormus seoses sellega, et järelevalve käigus tuleb kindlaks teha allikad, mis põhjustavad normtasemetete ületamist.

Kumulatiivse mürahäiringu tuvastamisel on teatud juhtudel võimalik teha üksikuid ettekirjutusi normtasemeid ületavatele käitajatele, samas erinevat liiki allikatest pärineva mürahäiringu korral see alati võimalik ei ole. Kõigis olukordades, kus normtasemeid ületava mürahäiringu põhjustavad enam kui kaks müraallika valdajat, oleks samas võimalik koostada müra vähendamise tegevuskava.

Tegevuskava on kumulatiivse mürahäiringu lahendamiseks eelistatavam vahend eelkõige seetõttu, et võimaldab leida kõigi müraallika valdajate suhtes proportsionaalse lahenduse. Tegevuskava koostamine ei pea tingimata aset leidma avatud menetluses, samas võib seadusandja otsustada, et see on vajalik avalike huvide või üksikisikute õiguste paremaks tagamiseks. Tegevuskava koostamise kulud tuleks samas kanda haldusorgani poolt, kuna tegemist on järelevalve käigus läbiviidava haldusmenetlusega, mille kulude suurust ei ole müraallika valdajatel võimalik otseselt mõjutada.

4.3. Ettevõtte poolt müraprobleemi puudumise tõendamine

4.3.1. Kehtivast õigusest tulenevad probleemid

Kehtivas õiguses puudub selge kohustus, et enne tegevuse alustamist peab ettevõtte tõendama, et tema kavandatavast tegevusest tulenev müra ei ületa müra normtasemeid. Senises praktikas on pigem tavaks, et tegevusloa andmisel viidatakse müranormide täitmise vajadusele (mõnikord on koguni keskkonnavalitsuses (nt maavara kaevandamisloa) sätestatud tingimusena, et ettevõtte peab täitma kehtivaid müranorme), ent ei analüüsita, milline müra ettevõtte tegevuse tulemusena võib tekkida, kui kaugele see võib ulatuda ning kas sellest tulenevalt on alust arvata, et müra jääb kindlasti alla müra normtasemetete piiride.

On olnud ka juhtumeid, mil keskkonnamõju hindamise (KMH) raames viiakse läbi müra modelleerimine ning sellest tulenevalt määratakse juba keskkonnavalitsuses müra vähendamise meetmed, ent otsustus sellise modelleerimise läbiviimiseks tehakse juhtumipõhiselt KMH programmi koostava arendaja, eksperdi või KMH menetluses järelevalvet teostava Keskkonnaameti poolt.

Samuti on probleemiks, et mitte kõigis müra tekitava tegevuse jaoks nõutavates lubades ei ole praktikas tavaks või õigusnormide kohaselt võimalik müra vähendamise meetmeid kehtestada (seega ei saa nende menetlemisel eeldada ka müraprobleemi uurimist, kuna sellel puuduks reaalne tagajärg). Selline probleem on näiteks välisõhu saastelubades, samuti ei ole teada, et müraküsimustele pööratakse märkimisväärselt tähelepanu ehituslubade ja kasutuslubade andmise menetluses.

4.3.2. Võimalikud lahendused

Võimalike lahendustena saab käsitleda eelkõige järgmisi võimalusi:

- 1) üldkohustuse sätestamine enne kavandatava tegevusega alustamist müraprobleemi puudumise tõendamiseks;
- 2) müraprobleemi puudumise tõendamine planeerimismenetluse käigus;
- 3) müraprobleemi puudumise tõendamine loamenetluses (allvariandid: keskkonnakompleksluba, muu keskkonnaluba, ehitusluba).

4.3.3. Üldkohustuse sätestamine müraprobleemi puudumise tõendamiseks

Teoreetiliselt on võimalik täiendada müraalaseid õigusnorme VÕKS-s lihtsa sättega, mille kohaselt müra tekitavat tegevust kavandav arendaja peab tõendama, et tema poolt kavandatava tegevuse tulemusena tekkiv müra jääb normtasemete piiresse. Sel juhul oleks igal haldusmenetluse läbiviijal võimalik nõuda eeldatavalt müra tekitava tegevuse arendajalt vajalikke tõendusmaterjale (nt uuringuid, mõjude hinnangut vmt).

Selle lahenduse puuduseks on sätte üldisus ning ebamäärasus, samuti ei järgi see täielikult õigusselguse põhimõtet. Ettevõtjal ei ole võimalik prognoosida, kas ja millises menetluses võidakse temalt tõendusmaterjale nõuda ning milles need võivad seisneda. Samuti võib tekitada vaidlusi, mida lugeda müra tekitavaks tegevuseks (ehkki seda on võimalik normides ilmselt täpsustada).

4.3.4. Müraprobleemi puudumise tõendamine planeerimismenetluse käigus

Üheks lahenduseks kavandatava tegevuse müra kindlakstegemiseks on KKM määrusega nr 16 sätestatud kohustus koostada planeeringute koostamise käigus mürahinnang, kui planeeringuga võib kaasneda oluline mürahäiring.

Määruse puuduseks on selle mitmete sätete ebatäpsus, mh ebaselged õiguslikud tagajärjed juhul, kui planeeringuga kavandatakse tuulegeneraatorit (määruse § 3 lg 2, mille kohaselt peab planeeringudokumentatsioon sisaldama sel juhul ettepanekut KOV-le kehtestada VÕKS § 129 lõike 2 alusel rangemad normtasemed või põhjendust selle kehtestamise mittevajalikkuse kohta). Samuti ei kohaldu määrus juhtudel, mil planeeringut ei koostata (nt rajatakse kavandatav objekt hajaasustuses projekteerimistingimuste alusel). Määrust oleks seega vaja oluliselt täpsustada.

Lisaks ei ole planeeringu koostamise faasis alati võimalik kavandatava tegevuse müra lõplikult hinnata, kuna see sõltub ka ehitusprojekti detailidest (nt seadmete ja tehnoloogiate valik, seadmete paiknemine jm), mis ei pruugi planeeringu valmimise ajaks teada olla.

4.3.5. Müraprobleemi puudumise tõendamine loamenetluses

Kui näha müraprobleemi puudumise tõendamise kohustus ette loamenetluse raames, tekib küsimus, millise loa menetluses oleks seda kõige otstarbekam ja kohasem teha.

Keskkonnanakompleksluba ja KMH

Kõige lihtsam oleks müraprobleemi puudumise tõendamise kohustus ette näha keskkonnanakompleksloa kohustusega ettevõtetele keskkonnanakompleksloa taotlemise menetluses, kuivõrd see luba peaks hõlmama kõiki ettevõtte kavandatavaid tegevusi ning nendega seotud piiranguid. Kuna keskkonnanakompleksloa kohustusega tegevuste puhul tuleb üldjuhul läbi viia ka KMH, oleks võimalik hinnata müra KMH raames.

Samas on küsimuseks, kas selleks tuleks eraldi täpsustada KMH aruandele KeHJS-s sätestatud nõudeid, seades täpsemad nõuded KMH raames müra hindamisele. Kuna see muudaks KMH regulatsiooni partikulaarseks (lisaks mürale on veel hulgaliselt teemasid, mille uurimise nõudeid võiks KMH raames täpsustada), ei ole see soovitatav. Pigem võiks täpsemad soovituselised anda juhustena.

Alternatiivne võimalus oleks kompleksloa menetluses eraldi mürahinnangu koostamise kohustuse kehtestamine, mille puhul oleks aga ebaselge, kas selle hinnangu koostamises saaks avalikkus osaleda analoogselt KMH menetlusega, kas tegemist oleks osaga KMH-st. Analüüsi koostajate hinnangul oleks mõistlikum ja otstarbekam KMH kohustusega juhtudel eraldi mürahinnangu kohustust mitte kehtestada. KeHJS § 20 lg 1 punktide 4 ja 6 kohaselt tuleb KMH käigus müra hinnata ning kui seda praktikas ei tehta, on tegemist pigem rakenduspraktika, mitte õigusnormidest tuleneva probleemiga. Samuti on müra hindamine otseselt ette nähtud kompleksloa vormis, milles tuleb ära näidata käitise poolt tekitatav müra.³⁴

Iseenesest oleks mürahinnangu nõudmine või mürale erilise tähelepanu pööramine õigustatud just kompleksloa kohustusega tegevuste puhul, mille keskkonnale avalduvad mõjud on eelduslikult olulised ja mis oma võimsuse, toorainekasutuse vm tõttu võivad tekitada ka olulist müra.

Mürahinnang välisõhu saasteloa menetluses

Muude tegevuste puhul oleks üheks võimaluseks siduda mürahinnangu koostamise kohustus välisõhu saasteloa taotlemise kohustusega, analoogselt saasteainete lubatud heitkoguste projekti (LHK projekt) koostamise kohustusega. Vastavalt keskkonnaministri 22. septembri 2004. a määruse nr 119 „Välisõhu saasteloa ja erisaasteloa taotluse ja loa vormid, loataotluse sisule esitatavad nõuded“³⁵ § 3 lõikele 1 on LHK projekt saasteloa taotluse lahutamatu lisa. Analoogne säte oleks võimalik kehtestada mürahinnangule, ka see võiks teoreetiliselt olla loataotluse lahutamatu lisa.

Selle lahenduse puuduseks on asjaolu, et esiteks ei pruugi kõik müratekitavad tegevused olla saasteloa kohustusega, kuna saasteloa kohustus on teatud juhtudel määratletud läbi teatud saasteainete

³⁴ Keskkonnaministri 20. jaanuari 2006. a määruse nr 6 “Keskkonnanakompleksloa sisu täpsustavad nõuded ja keskkonnanakompleksloa vormid“ lisa 6, <https://www.riigiteataja.ee/akt/803052>

³⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/803052>

emiteerimise hulga.³⁶ Teiseks ei pruugi kõik saasteloa kohustusega tegevused tekitada nii olulist müra, et mürahinnangu koostamise kohustus oleks proportsionaalne.

Kui siduda müra reguleerimine üheselt saastelubadega (st välisõhu saasteluba oleks mitte ainult saasteainete emiteerimise, vaid ka müra reguleerimise vahendiks), oleks oluline täiendada saasteloa kohustusega tegevuste loetelu tegevustega, mis ei pruugi võimsuse või saasteainete emissiooni tõttu olla kehtivas saasteloa kohustusega tegevuste nimekirjas, ent mis võib tekitada olulise mürahäiringu. See tähendaks, et teatud juhtudel oleks ka müra tekitamiseks vajalik välisõhu saasteluba.

Üheks lahenduseks oleks jätta mürahinnangu nõudmine loa andja otsustada, või siduda vastav nõue juhtudega, mil kavandatav tegevus võib kaasa tuua olulise mürahäiringu või tegemist on müratundliku piirkonnaga (vastavad tingimused oleks võimalik sätestada loa taotlemist reguleerivates sätetes, kas seaduse või vastava määruse tasandil).

Välisõhu saastelubades müra reguleerimine eeldab VÕKS saasteluba puudutavate sätete muutmist, mille kohaselt saasteload reguleerivad hetkel üksnes saasteainete paiksest saasteallikast välisõhku juhtimist ja määravad üksnes selle õiguse kasutamise tingimused. (nt VÕKS § 67 lg 1). Et saastelubades oleks võimalik kehtestada müra vähendamise meetmeid, tuleks vastav võimalus ette näha ka saastelubade vormis.

Ehitusluba ja kasutusluba

Mürahinnangu koostamise kohustus oleks võimalik ette näha ka ehitusloa menetluses. See annaks võimaluse hinnata võimalikku tekkivat müra juba ehitusprojekti alusel ning tagaks, et projekteerimise faasis koostatav tehniline lahendus välistaks müranormide ületamise (nt ehitise tehnoseadmete tõttu).

Sel juhul oleks võimalik mürahinnangu koostamise kohustus ette näha projekteerimistingimustes või planeeringus (eeldab planeerimisseaduse ja ehitusseaduse täiendamist vastavate sätetega).

Ehitusprojekti või –loa faasis mürahinnangu läbiviimise puuduseks on see, et tegemist on hilise faasiga tegevuse kavandamisel ning ehitusloa menetlus ei ole üldjuhul avatud menetlus, st avalikkus ei saa loa andmisel osaleda. Probleemi leevendab asjaolu, et ehitusprojekti koostamisel läbi viidav mürahinnang peaks puudutama ainult ehitise tehnilisi parameetreid, mitte elluviidavat tegevust tervikuna.

Teoreetiliselt oleks võimalik siduda müra hindamine ka kasutusloa menetlusega, ent kasutusloa menetlusele on ehitusseaduses ja selle alusel sätestatud oluliselt vähem nõudeid, mistõttu võib vastava nõude kehtestamine ning selle täitmine olla keerulisem kui ehitusloa faasis. EhS-st tuleneb juba praegu selge nõue, et ehitise peab olema ohutu nii inimese tervisele kui keskkonnale, ning ehitise ohutust tuleb kontrollida nii ehitusloa kui kasutusloa andmise etapis.

Muud tegevused

Müraprobleemi puudumise tõendamist ei ole võimalik nõuda olukordades, kus tegevus ei ole kas loakohustusega või ei ole kohustuslik luba seotud välisõhu kaitse või müra puudutavate küsimustega (nt ohtlike jäätmete käitlemise kohad). Sellistel juhtudel peaks kohalik omavalitsus planeerimisel aladele sihtotstarvete määramisel arvestama, milline müraolukord võib ala kasutamisel tekkida.

³⁶ Saasteloa kohustusega tegevused on määratletud keskkonnaministri 2. augusti 2004. a määruses nr 101 „Saasteainete heitkogused ja kasutatavate seadmete võimsused, millest alates on nõutav välisõhu saasteluba ja erisaasteluba“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/789500>

Müra tekitaja peab aga ka sellistel juhtudel siiski müra normtasemeid täitma, nende ületamise korral on võimalik rakendada kõiki vastavaid tagajärgi (riiklik järelevalve ja väärteomenetlus).

4.3.6. Kokkuvõte ja järeldused

Mürahinnangu koostamise kohustuse kehtestamisel tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest. Mida ulatuslikum on sellega ettevõtjale lisatav halduskoormus, seda olulisem peab olema oht, mida kavandatav tegevus sellega kaasneva müra tõttu võib endast kujutada.

Seega on lahenduste rakendamisel küsimuseks eelkõige, kuidas määratleda ohupiiri, millest alates nõuda täiendava kohustuse (mürahinnangu koostamise) täitmist. Analüüsi koostajate hinnangul on selleks piiriks kindlasti keskkonnakompleksloa kohustus, ent kui kompleksloa menetluses viiakse läbi KMH, peaks see ammendavalt käsitlema ka müraküsimusi ning eraldi mürahinnangu koostamise kohustuse kehtestamine ei ole vajalik.

Lisaks sellele oleks mõistlik siduda mürahinnangu koostamise kohustus juhtudega, mil kavandatava tegevuse elluviimisel võib tekkida oluline mürahäiring (analoogselt KKM määrusele nr 16), ent KMH-d või KSH-d läbi ei viida. Vastav vajadus on võimalik välja selgitada KMH/KSH eelhinnangu käigus, mille tulemusena oleks võimalik ka olukord, mil ei algatata täiemahulist KMH-t või KSH-t, ent planeerimismenetluses või loamenetluses koostataks mürahinnang. Mürahinnangu sisu osas oleks võimalik lähtuda KKM määruses nr 16 sätestatud nõuetest (määruse § 4). See tähendaks, et mürahinnangu koostamise kohustuse künniseks oleks KMH/KSH eelhinnangu kohustusega tegevuste piir, mistõttu osad tegevused jääksid kohustuse kohaldamisalast jätkuvalt välja, ent olukord oleks siiski parem kui kehtivas õiguses.

Selleks, et müra vähendavaid meetmeid oleks võimalik lubades sätestada, tuleb vastav võimalus ette näha ka lubade reguleerimisala puudutavates sätetes (nt VÕKS § 67 lg 1) ning kõigi lubade (sh välisõhu saasteloa) vormides.

KKM määrus nr 16 vajaks tervikuna täpsustamist, ent see eeldab määruse sätete põhjalikumat analüüsi, mis väljub käesoleva töö raamidest.

5. Müra mõõtmine ja järelevalve

5.1. Müra mõõtmine müra tekitaja teadmisel

5.1.1. Kehtivast õigusest tulenevad probleemid

Müra mõõtmine peab andma reaalse pildi tegelikust müraolukorrast. VÕKS § 136 kohaselt võib järelevalveametnik kasutada müra registreerimiseks mõõtmistulemusi või tehnikavahendeid müra põhjustaja või tema esindaja teadmisel. Seetõttu võib tekkida kahtlus müra mõõtmise tulemuste usaldusväärsusest. Müra põhjustaja teavitamine mõõtmistest ei pruugi tagada seda, et müratase on mõõtmise ajal samasugune nagu mürakaebuse tinginud olukorras. Kui mõõtmised näitavad müra normtaseme ületamist, on selle tagajärjeks järelevalvaja ettekirjutus ja nõue rakendada müravastaseid meetmeid, mis võivad olla üsna kulukad (nt müratõkkeseina rajamine). Seega on teoreetiliselt võimalik, et müra tekitaja rakendab sanktsioonide vältimiseks meetmeid, et mõõtmiste ajaks mürataset vähendada.

Kui ametlike müramõõtmiste puhul tuleb müra tekitajale mõõtmistest ette teatada, siis eraekspertidel sellist kohustust ei ole, mistõttu usaldusväärsemate tulemuste saamiseks oleks otstarbekas kasutada eraekspertide teenust. Samas tuleb eraekspertidele mõõtmiste eest ise tasuda. Riiklike mõõtmiste puhul kompenseeritakse isikule mõõtmiste kulu, kui müranormide rikkumine leiab kinnitust (VÕKS § 137); eraekspertidelt tellitud mõõtmiste kulude katmiseks kompensatsiooni ei saa. See seab inimesed sisuliselt olukorda, kus usaldusväärsete mõõtmistulemuste saamine sõltub nende finantsilisest suutlikkusest.

5.1.2. Võimalikud lahendused

Etteteatamine järelevalvealases tegevuses kontrolli teostamisel ei ole alati ja igas olukorras nõutav. Keskkonnajärelevalve seaduse § 21 lg 2 p 4 kohaselt on võimalik keskkonnainspektoril kontrollida objekti ka **ette teatamata**. Juhul, kui ta seda otstarbekaks ei pea, saab teha ettekirjutuse, et objekti kontrollimise juures oleks kohal selle omanik, kontrollitava tegevuse eest vastutav isik või nende volitatud esindaja. Sarnase õiguse andmine Terviseametile müra mõõtmisteks oleks üheks võimalikuks lahenduseks mõõtmistulemuste usaldusväärsuse puudumise probleemile.

Teine lahendus oleks anda järelevalve teostajale õigus arvestada **igasuguse akrediteeritud mõõtja** poolt läbi viidud mõõtmiste tulemusi, st muuta VÕKS § 137 sõnastust. Sel juhul võiks ka järelevalve teostaja tellida mõõtmisi vajadusel eralaboritelt.

Kolmas lahendus oleks täiendada VÕKS § 137 selliselt, et **isikutele hüvitataks ka muude mõõtjate kui Terviseameti teostatud mõõtmiste kulud** juhul, kui mõõtmised näitavad müra normtaseme ületamist. Analüüsi koostajate hinnangul ei ole see siiski mõistlik lahendus, kuna mõõtmiste läbiviimisega teostab Terviseamet riiklikku järelevalvet ning saab omapoolsete mõõtmiste tellimisel täpselt määratleda, mida mõõtmistulemused peavad kajastama.

Etteteatamata kontrolli teostamise puuduseks on asjaolu, et keerulisemate objektide müra kaardistamine on kulukas (võib ulatuda suurusjärku 10 000-20 000 eurot) ning eeldab mitme müraallika müra kaardistamist. See omakorda eeldab koostööd müra tekitava objekti omanikuga, et kätises olevaid erinevate müraallikate müra oleks võimalik eraldi mõõta (selleks tuleb muud

müraallikad mõõtmise ajaks seisata). Seda probleemi leevendab asjaolu, et müra mõõtmine (objekti müra mõõtmine tervikuna) on siiski vähem kulukas ning üldjuhul on võimalik müraolukord tuvastada esimese mõõtmise korral. Samas ei ole ka sel juhul teada, millised seadmed hetkel töötavad, ning kas tegemist on maksimumvõimsusega.

5.2. Standardite kasutamine

Õiguskantsler on esitanud 14.12.12 Sotsiaalministeeriumile märgukirja nr 6-1/081877/1205699³⁷, milles leiab, et seadusandja ei tohi muuta standardeid kohustuslikuks, kuna õigushüvede kaitse on sama efektiivselt saavutatav standarditele soovitusliku viitamisega. Seetõttu leiab õiguskantsler, et ka SoM määrus nr 42 ei ole osas, milles selles viidatakse standarditele, kooskõlas põhiseadusega. Seetõttu tuleks müra normtasemete regulatsioonis asendada kohustuslikud viited standarditele soovituslike viidetega.

5.3. Järelevalvepädevuste jaotumine erinevate asutuste vahel

5.3.1. Kehtivast õigusest tulenevad küsimused

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on müraalane pädevus jagatud mitme erineva asutuse vahel.

Kohalik omavalitsus saab reguleerida müra läbi:

- a) alade kategooriate määramise (SoM määruse nr 42 § 3)
- b) ehitus- ja kasutuslubade andmise (EhS) ning
- c) linnatänavatel liikluse korraldamise (sh VÕKS § 53).

Terviseamet saab:

- a) teostada riiklikku järelevalvet, sh teha ettekirjutusi müra vähendamise meetmete rakendamiseks (RTerS § 15 ja 16, VÕKS § 135);
- b) algatada kohtuvälise menetlejana väärteomenetlust müra normtasemete rikkumise vm nõuete rikkumise korral (RTerS § 18.1 lg 5).

Keskkonnainspeksioon:

- a) on riikliku järelevalve teostajaks keskkonnaalaste õigusaktide puhul (tulenevalt KeJS-st), saab mh peatada keskkonda ja inimesi ohustava tegevuse (KeJS § 22 lg 1);
- b) on kohtuväliseks menetlejaks, st saab algatada väärteomenetluse, kui välisõhu kaitse nõudeid on rikutud (samal ajal müranormide ületamise osas pädevus puudub, kuna VÕKS alusel ei ole müra normtasemeid kehtestatud).

Keskkonnaamet:

- a) teostab üldjuhul järelevalvet KMH ja KSH menetluse üle (v. a juhtudel, mil see on KKM pädevuses) (KeHJS § 10 lg 1 ja 2, § 38 lg 1);
- b) on üldjuhul erinevate keskkonnalubade (välisõhu saasteluba, maavara kaevandamise luba, keskkonnakompleksluba) andjaks, kes võib otsustada lubade muutmise ja kehtetuks tunnistamise (teatud juhtudel on loa andjaks ka Keskkonnaministeerium).

³⁷ <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/margukiri-mura-normtasemete-maarus>

Põhiküsimuseks on see, kes peaks müra puudutavate nõuete üle teostama riiklikku järelevalvet ning kellele peaks jääma kohtuvälise menetleja pädevus vääртеomenetluses. Esimese küsimuse puhul on oluline, et riikliku järelevalve teostaja poolt tehtavat otsust peab olema vajadusel võimalik siduda keskkonnalubade muutmise (kui nt ettekirjutusega nähakse ette täiendavad nõuded) ja kehtetuks tunnistamisega (kui ettekirjutust ei täideta või muul moel ei ole võimalik soovitud eesmärki saavutada).

Hetkel on peamiseks riikliku järelevalve teostajaks ja kohtuväliseks menetlejaks Terviseamet, ent TA tehtavad otsused ei ole otseselt seotavad lubade muutmise ega kehtetuks tunnistamisega (samas ei ole ka keskkonnaloa ise hetkel otseselt suunatud müra reguleerimisele).

5.3.2. Võimalikud lahendused

Vääртеomenetluses kohtuvälise menetleja valik sõltub otseselt vastavast pädevusest. Kui välisõhus leviva müra regulatsioon kehtestatakse tervikuna VÕKSis ja VÕKS alusel antavas määruuses, tuleks kaaluda võimalust, et menetlejaks saab Terviseameti asemel Keskkonnainspeksioon. Valik sõltub eelkõige sellest, kas KKI-l on olemas vastav sisuline pädevus ning varustus, rääkimata ressursidest.

Riikliku järelevalve puhul on olulised kaks küsimust:

- 1) kellele jääb üldise riikliku järelevalve teostamise pädevus (hetkel TA-l);
- 2) kellele jääb tegevuskavade koostamise kohustus kumulatiivse mürahäiringu korral (vt analüüsi p 4.2.4., hetkel kehtivas regulatsioonis sellist kohustust ei ole).

Üldise riikliku järelevalve pädevuse üleandmine KKI-le oleks mõeldav jällegi juhul, kui KKI-l oleksid selleks vastav pädevus, vahendid ja ressursid. KOV-le riikliku järelevalve pädevuse üleandmine ei ole analüüsi koostajate hinnangu mõistlik, kuna riikliku järelevalve teostamine on riigi pädevuses ning KOV-dele on võimalik üle anda üksnes täiendav järelevalvepädevus³⁸, samuti ei ole KOV-de piisavalt pädevust ja ressursse (viimast leevendaks siiski KOKS § 6 lõikes 5 sätestatu, mille kohaselt kaetakse KOV-le seadusega pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest).

Võimalik oleks anda KOV-dele üle tegevuskava koostamise kohustus kumulatiivse mürahäiringu korral, ent ka selleks peab neil olema piisav pädevus ja ressursid. Põhimõtteliselt oleks selle tegevuskava koostamise kohustus võimalik panna ka Keskkonnaametile, ent ka KKA-l puudub selleks ilmselt sisuline pädevus (või tuleks KKA struktuuri vastavalt muuta). Kui KKA ei jää tegevuskava koostajaks, tuleks ta selle koostamisse kaasata vähemalt juhtudel, kui müra tekitajad on keskkonnaloa kohuslased (kuna tegevuskava võib kaasa tuua vajaduse muuta keskkonnalube).

Juhul, kui riikliku järelevalve teostajaks jääb Terviseamet, on oluline näha keskkonnalubade muutmise ja kehtetuks tunnistamise alustes ette alused juhuks, kui TA ettekirjutust ei täideta või kui TA näeb ette täiendava nõude rakendamise (analoogselt VÕKS § 86 lg 1 p 5, mille kohaselt välisõhu saasteluba tunnistatakse kehtetuks, kui saasteallika käitaja ei ole kõrvaldanud avastatud puudusi saasteloa andja, Keskkonnainspeksiooni või kohaliku omavalitsuse keskkonnainspektori määratud ajaks).

³⁸ Nt keskkonnajärelevalve puhul saavad kohalikud keskkonnainspektorid teostada järelevalvet lisaks riiklikele inspektoritele, sama loogika järgi toimib ehitusjärelevalve, kus kohalik omavalitsus on järelevalve teostajaks lisaks Tehnilise Järelevalve Ametile.