

Seletuskiri

atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu

1. Sissejuhatus

Õiguskantsler on oma 21.04.2023 kirjas Riigikogu keskkonnakomisjonile analüüsinud müra normtasemete regulatsiooni sätteid ja leidnud, et atmosfääriõhu kaitse seadusest (AÕKS) ei selgu üheselt, millisel juhul tuleb rakendada müra sihtväärtust. Sellest aga võib sõltuda, kas mõnda kohta saab planeerida näiteks elamuid või hooneid, milles on nii äri- kui ka eluruumid. AÕKS §-s 56 eristatakse välisõhus leviva müra piirväärtust ja sihtväärtust, kusjuures piirväärtust on määratletud künnisena, mille ületamisel tuleb rakendada mürataset vähendavaid abinõusid, ning sihtväärtust on määratletud kui suurimat lubatud mürataset uute üldplaneeringutega aladel. Sihtväärtus tähendab piirväärtusest rangemat normataset. Kuna sellest sättest sõltub, millisel juhul rakendatakse rangemat normataset, tuleks õiguskantsleri ettepanekul müra sihtväärtuse kohaldamise juhtumid ja tingimused sätestada seaduses ühemõtteliselt ja selgelt. Õiguskantsler nendib, et müranormide rakendamine puudutab mitut põhiõigust. See piirab omandipõhiõigust (PS § 32), mis võib väljenduda näiteks selles, et kui lähtuda müra sihtväärtusest, siis ei ole võimalik planeerida ega ehitada eluruumidega hoonet piirkonda, kus müra sihtväärtuse järgimine ei ole tagatud, isegi kui müra piirväärtust ei ületata. Müra sihtväärtuse kohaldamisel ongi probleem selles, et õiguslik alus ei ole õigusselge.

Euroopa Inimõiguste Kohus on käsitlenud müra ja muid elukeskkonda mõjutavaid nähtusi inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 (õigus era- ja perekonnaelu austamisele) kaitsealas olevana. Liigne müra võib vähendada inimeste heaolu ning nii kahjustada era- ja perekonnaelu¹. Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditest tuleneb, et riik peab kaitsma inimesi mürast, haisust ja suitsust tingitud saaste eest, sest mitte keegi peale avaliku võimu ei ole võimeline arvestama mitme osapoole laialt lahknevaid huve. Sama põhiõigus on sätestatud PS §-s 26. Samuti võib müra käsitleda PS § 28 lõikes 1 sätestatud tervisepõhiõiguse alusel, millest tuleneb õigus tervislikule elukeskkonnale ning avaliku võimu kohustus seda tagada. Kui avalik võim piirab põhiõigusi, peab selleks olema selge õiguslik alus.

Riigikogu keskkonnakomisjon otsustas oma 04.03.2023 toimunud istungil eelnimetatud õiguskantsleri ettepanekut toetada ja algtada asjakohane eelnõu.

Eelnõu ja selle juurde esitatud seletuskirja on ette valmistanud Riigikogu keskkonnakomisjoni nõunik-sekretariaadijuhataja Elle Kaur (631 6581, elle.kaur@riigikogu.ee) koostöös Kliimaministeeriumi välisõhu osakonna nõuniku Reet Pruuliga (626 0731, reet.pruul@kliimaministeerium.ee), Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonna nõuniku Ramon Nahkuriga (626 9149, ramon.nahkur@sm.ee), Terviseameti keskkonnatervise osakonna peaspetsialisti Rasmus Pruusiga (794 3500, rasmus.pruus@tervisemaet.ee) ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ruumilise planeerimise osakonna valdkonnajuhi Külli Siimuga (5817 0529, kylli.siim@agri.ee).

Eelnõuga muudetakse atmosfääriõhu kaitse seaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 22.09.2023, 1.

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

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälteenamus.

2. Seaduse eesmärk

Seaduse eesmärk on sätestada AÕKS-is müra sihtväärtuse osas õigusselgus ja kõrvaldada probleemid selle rakendamisel praktikas.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/49/EÜ, mis on seotud keskkonnamüra hindamise ja kontrollimisega (EÜT L 189, 18.07.2002, lk 12–25), määratleb, et müra piirväärtused on liikmesriigi kindlaksmääratud indikaatorite L_{den} ja L_{night} (päeva, öhtu ja öise müra indikaator ning öise müra indikaator) ning vajaduse korral L_{day} (päeva müra indikaator) ja $L_{evening}$ (öhtuse müra indikaator) väärtused, mille ületamisel kaaluvad pädevad asutused müratõrjemeetmete rakendamist. Eri tüüpi müra (maantee-, raudtee-, õhuliiklus-, tööstusmüra jne), maa-alade ja müratundlikkusega elanike kohta võivad kehtida eri piirväärtused, mis võivad erineda ka olemasolevate olukordade ja uute olukordade raames (kui olukord muutub müraallika või ümbruse kasutamise tõttu). Seadus tagab Eesti müraregulatsiooni vastavuse nimetatud direktiivi eesmärgiga, milleks on vältida, ennetada ja vähendada keskkonnamüraga kokkupuutumisest tingitud kahjulikke mõjusid, sealhulgas häirivust, nende tähtsuse järjekorras. Selleks rakendatakse järk-järgult järgmisi meetmeid:

- a) keskkonnamüraga kokkupuute kindlaksmääramine müra kaardistamise abil;
- b) keskkonnamüra ja selle mõjudega seotud informatsiooni üldsusele kättesaadavaks tegemine;
- c) müra kaardistamise tulemusel põhinevate tegevuskavade rakendamine keskkonnamüra vältimiseks ja vähendamiseks, kui see on vajalik, ning eelkõige juhul, kui müratase võib avaldada kahjulikku mõju inimeste tervisele, samuti keskkonnamüra taseme säilitamiseks juhul, kui see on madal.

Lisaks on Euroopa Liidus kavandatud, et roheleppe ambitsioonid koostoimes teiste algatustega peaksid 2030. aastaks 30% võrra vähendama transpordimürast krooniliselt häiritud inimeste, st üle 55 dBA aladel elavate inimeste osakaalu, keskendudes müra vähendamisele selle tekkekohas.

Eestis toetab Euroopa Liidu müra vähendamise põhimõtete elluviimist AÕKS, mille kohaselt on lisaks Euroopa Liidu tasemel nõutavate strateegiliste mürakaartide ja müra vähendamise tegevuskavade kõrval nõutud ka teiste olulisi müraallikaid omavate piirkondade mürakaardid ning müra vähendamise tegevuskavad, mis näevad ette konkreetseid müra vähendamise võimalusi.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Punktiga 1 muudetakse AÕKS § 56 lõike 2 punkti 2 kehtivat sõnastust „2) müra sihtväärtus – suurim lubatud müratase uute üldplaneeringutega aladel“, mis on praktikas rakendamisel põhjustanud probleeme. Eelnõukohane sõnastus „2) müra sihtväärtus – suurim lubatud müratase planeeringus määratud aladel“ tagab selgema arusaama. Planeeringute all mõeldakse kõiki planeeringuliike, sh nii üld-, detail- kui ka eriplaneeringuid.

Vastavalt planeerimisseaduse (PlanS) § 75 lõike 1 punktile 22 määratakse üldplaneeringuga müra normtasemete kategooriad, mis on sätestatud keskkonnaministri 16.12.2016 määruses nr 71 „Välisõhus leviva müra normtasemed ja mürataseme mõõtmise, määramise ja hindamise meetodid“. Sõltuvalt müratundliku ala kohta planeeringu koostamise ajast kehtib sellel alal kas müra piir- või sihtväärtus (aastatel 2002–2017 taotlustase).

PlanS § 10 sätestab elukeskkonna parandamise põhimõtte, mille kohaselt tuleb planeeringuga luua eeldused kasutajasõbraliku ning turvalise elukeskkonna ja kogukondlikke väärtusi kandva ruumilise struktuuri olemasoluks ja säilitamiseks ning esteetilise miljöö arenguks, säilitades olemasolevaid väärtusi. Pikaajalise strateegia „Eesti 2035“² ja rohereformi³ üheks eesmärgiks ja tegevuskava ülesandeks on samuti nüüdisaegse ja kvaliteetse elukeskkonna kujundamine: „Peame ühiselt tegutsema selle nimel, et elukeskkond muutuks iga ruumiotsusega keskkonnahoidlikumaks, turvalisemaks ja inspireerivamaks.“ Lisaks on rahvastiku tervise arengukava 2030 eesmärgiks tervist toetava keskkonna arendamine ja müra- ja vibratsioonist tingitud terviseriskide vähendamine. Dokument „Ehituse teekaart 2040“ sätestab, et müra, õhusaaste ja vaegliikumise osakaal peab vähenema. Seda eesmärki aitab ellu viia tihedamate linnade planeerimine ning loobumine neist planeeringutest ja ehitusprojektidest, mis lähtuvad autoliiklusest. Ehitatud ruumi kujundamine nii, et autode arv väheneb, saab võimalikuks siis, kui loome tihedamaid linnu, kus kodu, kooli ja töö vahel on väiksemad distantsid (15 minuti linn) ning kuhu planeeritakse paremat ühistransporti ja säästvat liikuvust.

Keskkonnamüra on üheks komponendiks, mis mängib elukeskkonna kujundamisel määravat rolli. Euroopa Keskkonnaameti andmetel⁴ on Eestis kõrgetest keskkonnamüra tasemetest mõjutatud üle 300 000 inimese, mis tähendab, et iga viies Eesti elanik on täna negatiivselt müra mõjutatud. Hinnanguliselt 196 400 inimest on Eestis mõjutatud pikaajalisest kõrgest öisest autoliikluse müra. Müra sihtväärtustest lähtumine alade planeerimisel aitab tagada, et Eesti elanike müra mõjutatud terviseriskid on ruumilisel planeerimisel minimeeritud.

Sihtväärtuse mõiste täpsustamise ja tingimuste sätestamise eesmärk on elukeskkonna kujundamisel sihtväärtuse tasemetega aladel sihtväärtuse hoidmine seal, kus võimalik ning läbimõttelamata planeerimisest ja ülemäärasest müra- ja vibratsioonist tingitud terviseriskide ja elanike kaebuste ennetamine.

Planeeringute koostamisel tuleb esmalt lähtuda sihtväärtusest, arvestades AÕKS § 56 lõigetes 2¹–2³ sätestatud tingimustega. Sihtväärtuse kohaldamata jätmine on mõeldav, kui otsustusprotsessis on hinnatud asjaolusid ja leitud, et müra sihtväärtusest lähtumine konkreetsel alal pole põhjendatult võimalik. Planeerimisprotsessis on vaja hindamise alusel määrata alad, kus sihtväärtust kohaldatakse. Uue tööstusala või mürasärase planeerimisel tuleb arvestada, et planeeritav mürasärase ei ületaks sihtväärtust ümbruskonna müratundlikel aladel.

Erandi sätestamisel on menetluse liigina detailplaneeringule lisatud ka projekteerimistingimuste menetlus, sest vastavalt planeerimisseadusele võib teatud juhtudel detailplaneeringu asemel anda erandina (PlanS § 125 lg 5) projekteerimistingimused. Lisaks antakse projekteerimistingimusi ka detailplaneeringu täpsustamiseks (EhS § 27). Seetõttu on peetud vajalikuks ka projekteerimistingimuste menetluses sätestada võimalus erijuhtudel sihtväärtust mitte kohaldada. Vastasel juhul tuleks eelnõuga ettenähtud erandi kasutamiseks valida alati detailplaneeringu menetlus, mis on taotlejale oluliselt koormavam kui projekteerimistingimused.

Punktiga 2 täiendatakse AÕKS §-i 56 lõigetega 2¹–2³. Paragrahvi 56 lõikes 2¹ antakse võimalus jätta põhjendatud juhul müra sihtväärtus planeeringu või projekteerimistingimuste menetluses kohaldamata. Sihtväärtuse kohaldamata jätmiseks on vaja, et esineksid kõik kolm järgmist tingimust.

² <https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia/aluspohimotted-ja-sihid#Elukeskkond>

³ <https://kliimaministeerium.ee/rohereform#nuudisaegse-ja-kvali>

⁴ <https://www.eea.europa.eu/themes/human/noise/noise-fact-sheets/noise-country-fact-sheets-2021/estonia>

- Ala peab asuma tiheasustusalal. Tiheasustusalad määratakse reeglina üldplaneeringuga (PlanS § 75 lg 1 p 27), looduskaitseseaduse § 38 lõike 1 punkti 3 kohaselt on tiheasustusalaks linna ja alev ning aleviku ja küla selgelt piiritletud kompaktse asustusega ala.
- Müra sihtväärtus alal on juba ületatud. Müra sihtväärtus võib olla ületatud juba olemasoleva olukorra tõttu ning maaomanikul ja arendajal võib puududa igasugune võimalus seda ise muuta, sest müra vähendamine on AÕKS § 59 kohaselt müraallika valdaja ülesanne: „Müraallika valdaja tagab, et tema müraallika territooriumilt ei levi normtasel ületavat müra.“ Kohalike omavalitsuste üksused saavad koostada oluliste müraallikate kohta mürakaardid ja nende alusel müra vähendamise tegevuskavad. Koostamisse kaasatakse ka mõjutatud elanikud, kellega koos kavandatakse võimalikke müra vähendamise meetmeid. Mürakaardid on targa planeerimise aluseks, võimaldades hinnata, kas kavandatav ehitis olemasolevatesse tingimustesse sobib või mitte.
- Kavandatav ehitis ja selle kasutamine ei tohi põhjustada sihtväärtust ületavat mürataset. Kui tulevikus tuuakse planeeritavas piirkonnas müra tase sihtväärtuseni või alla sihtväärtuse, siis ei tohiks anda võimalust rajada sinna ehitist, millest endast tulenev müra ületab sihtväärtust. Seega võib sihtväärtust mitte kohaldada, küll aga on kohustus tagada, et ehitatav ehitis ja sellega seonduvad müraallikad ületaks sihtväärtusele vastavat mürataset.

AÕKS § 56 lõikega 2² täiendatakse seadust sättega, mille kohaselt võib lisaks sama paragrahvi lõikes 2¹ nimetatud tingimustele elamu kavandamisel jätta müra sihtväärtuse kohaldamata, kui elanikel on võimalik viibida ja vaba aega veeta elamu või selle läheduses oleval maa-alal, kus müra sihtväärtuse järgimine on tagatud.

Sihtväärtuse kohaldamata jätmise erandi kehtestamine on seotud tänaseks planeerimisel ja arendamisel ilmnunud asjaolude ja uute riiklike arengusuundade ja strateegiatega, nagu kliima- ja rohereformi eesmärkidega. Praktikas võib teatud juhtudel tulla ette olukordi, kus uue elamu ehitamine kesklinna on välistatud, sest planeeritava elamu alal ei ole müra sihtväärtus saavutatav, kuid samas on Euroopa Liidu ja riigi suund vähendada ülemäärase müraga kokkupuutuvate inimeste arvu. Samuti on riigil vaja saavutada kliimaeesmärgid, sh vähendada saasteainete heiteid välisõhku. Üks oluline välisõhusaaste ja müra põhjusi on pendelränne autodega suuremate keskuste ja inimeste elukohtade vahel. Eelnõu koostajad on hinnanud, et kui linnu ja keskusi eluhoonetega ei tihendata, soodustatakse valglinnastumist edasi. Kui lubada ehitada linna uusi eluhooneid tingimusel, et inimestel oleks siseruumides nõuetele vastav müratase ning eluhoone läheduses koht, kus on võimalik viibida ka väliskeskkonnas vaiksemas kohas, siis ei takistata kliima- ja rohereformi eesmärkide täitmist ja samas vähendatakse pikemas perspektiivis müra ja õhusaastet.

Erandiga kehtestatav lahendus sätestatakse eeldusel, et linnaruum on tulevikus vaiksem ja ka neil elanikel, kes elavad praegu mürarikas keskkonnas, on perspektiiv tulevikus elada ja viibida vaiksemates ning vähem tervist kahjustavates tingimustes.

AÕKS § 56 lõikega 2³ täiendatakse seadust sättega, mille kohaselt ei kohaldata sama paragrahvi lõikes 2¹ nimetatud erandit, kui planeeritavale maa-alale kavandatakse hoonet, mille kasutajatele on kasutusotstarbest tulenevate nõuetega ette nähtud puhke-, spordi- või muu välisõhus aja veetmise võimalus hoone maa-alal, näiteks lastehoid, koolieelne lasteasutus, üldhariduskool või hoolekandeaustus.

Erandi kohaldamise piiramine eelnimetatud hoonete puhul on vajalik, sest nende hoonete kasutajad viibivad tihti õuekeskkonnas ja neil ei ole võimalik valida kasutatava hoone asukohta või õuekeskkonnas viibimise kellaega või kestust. Erandi rakendamise keelu puhul on vaja arvestada viibimist hoone kasutajatele mõeldud hoovis või puhke- ning spordialal.

Punktiga 3 muudetakse AÕKS § 56 lõiget 3 ja täiendatakse seda tekstiosaga „välja arvatud § 56 lõikes 2¹ ja 2² sätestatud tingimustel“, et viia lõike 3 sõnastus vastavusse uue regulatsiooniga. Planeeringust huvitatud isik peab tagama, et müra sihtväärtust ei ületata, välja arvatud § 56 lõigetes 2¹ ja 2² sätestatud tingimustel.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu viib Eesti müraregulatsiooni vastavusse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2002/49/EÜ eesmärgiga, milleks on vältida, ennetada ja vähendada keskkonnamüraga kokkupuutumisest tingitud kahjulikke mõjusid.

6. Seaduse mõjud

Muudatus mõjutab eelkõige kinnisvaraarendajaid ja nende koostööd kohalike omavalitsuste üksuste kui planeeringu koostamise korraldajatega ning Terviseameti kui planeeringu kooskõlastajaga. Tõenäoliselt ei kaasne käesoleva muudatusega Terviseametile olulist töökoormuse kasvu, kuid muudatus võib mõjutada igapäevaseid tööprotsesse.

Muudatusel on kaudne positiivne mõju rahvastiku tervisele, kuna müra sihtväärtuse mõiste õigusselgemaks sõnastamise tulemusel tugevdatakse ruumilise planeerimise vaiksete alade säilitamise aluseid ja ülemäärase keskkonnamüra ennetamise kaudu võimaldatakse väiksema terviseriskiga elukeskkonna kujundamist.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamine ei too kaasa täiendavaid kulusid.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja kehtestada täiendavaid volitusnorme ega rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu on kooskõlastatud Kliimaministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Põllumajandus- ja Regionaalministeeriumi, Terviseameti ja Õiguskantsleri Kantsleiga.

Algatab keskkonnakomisjon 06.03.2024.

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro

Keskkonnakomisjoni esimees