

Kellele: Terviseamet
Paldiski mnt 81, 10614 Tallinn
info@terviseamet.ee

KAJAJA
ACOUSTICS

Koopia: Sotsiaalministeerium
info@sm.ee
Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee
Õiguskantsleri Kantselei
info@oiguskantsler.ee

Lugupeetud Terviseameti peadirektor

Pöördun Teie poole seoses Terviseameti Põhja regionaalosakonna viimase aja väljakujunenud praktikaga detailplaneeringute kooskõlastamisel (me ei ole täheldanud analoogset praktikat teiste Terviseameti regionaalosakondade poolt). Oleme täheldanud süsteemset mustrit, kus Terviseamet seab planeeringu kooskõlastamise eeltingimuseks nõude, et planeeringust huvitatud isik peab teostama naaberkinnistutel asuvate müraallikate või üldise müraolukorra suhtes (pikaajalisi) helirõhutasemete mõõtmised müra hinnatud taseme määramiseks lähtudes keskkonnaministri 16.12.2016 määruse nr 71¹ käsitlusest.

Kuigi Terviseamet oma kirjades ei määratle alati otsesõnu mõõtmise kestust, eeldab „müra hinnatud taseme“ määramine vastavalt määruse nr 71 metoodikale vähemalt 24h mõõtmist, kui tegemist on iseloomult müraolukordadega, mis päeva lõikes muutuvad (ärihoone, kaubandushoone, laadimistegevused, tehnosüsteemid töötavad päevases ja öises töörežiimis jne). Ainult sellisel on võimalik määrata müra hinnatud taset mõõtmiste teel, et oleks võimalik välja arvutada päevase L_d (07-23) ja öise L_n (23-07) ajavahemiku müra hinnatud tasemed. Sealhulgas on oluline ka lisada, et üks juhuslikult valitud 24h periood ei iseloomusta aasta keskmist müraolukorda. Määruse § 10 (4) luba teostada lühiaegseid mõõtmisi vähemalt pikkusega 3-5 minutit.

Terviseamet on põhjendanud nõuet vajadusega tuvastada olemasolevat müraolukorda, väites, et vastasel juhul ei ole võimalik planeeringulahenduse üle otsustada.

Leiame, et selline nõue ei ole kooskõlas kehtiva õigusruumiga, eelkõige Planeerimisseaduse² (PlanS) eesmärkide ja keskkonnaministri määruste nr 71 ja nr 32³ rakenduspraktikaga.

Toon alljärgnevalt kolm iseloomulikku näidet menetluses olevatest planeeringutest, kus antud mõõtmiste teostamise nõue on takistuseks saanud:

- **Juhtum A** (Tehnosüsteemid, laadimistegevus jms – Priisle tn 22, Tallinn): Detailplaneeringu raames nõutakse naaberkinnistul asuva ärihoone tehnosüsteemide, võimalike laadimistegevuste jm tegevuse müra hinnatud taseme määramist (viide: Terviseameti kiri 12.02.2026 nr 9.3-1/25/4126-4, Lisa 1). Terviseamet nõuab kinnistu omanikult naaberhoone tehnosüsteemide müra mõõtmist, et "veenduda tegelikus olukorras", kuigi naaberhoonel (Priisle tn 18, Tallinn) on kehtiv kasutusluba ja puuduvad teadaolevad kaebused.

Terviseameti kirjas: *Esitatud materjalides ei selgu, kas planeeritavale alale levivad müratasemed vastavad KeM määruses nr 71 toodud normtasemetele ning millised tegevused teostatud mõõtmiste ajal aset leidsid. Seetõttu ei kooskõlasta amet detailplaneeringut.*

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016027?leiaKehtiv>

² <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072025037?leiaKehtiv>

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/105102016004>

- **Juhtum B** (Kompleksne müra – Jaama tn 1c, Keila): Olemasoleva 100% elamumaa detailplaneering, mille eesmärk rajada 2 eluhoonet. Planeeringuala mõjutavad naaberkinnistute tehnosüsteemid (Jaama 1, Keila – Jaama kauplus, Omniva postkontor), laadimistegevus ning Tallinn-Paldiski suunaline Keila linna läbiv raudteeliiklus. Nõutakse kõigi nende allikate (sh avaliku raudtee ja eraettevõtete äritegevuse) müra hinnatud tasemete määramist planeeringu koostaja kulul (viide: Terviseameti e-kiri 27.01.2026, Lisa 2). Raudteeliiklusest põhjustatud müra mõjude hindamiseks ja võimalike müra normtasemete ületamise analüüsiks Keila linnas tuleb Terviseametil suhelda kohaliku omavalitsuse või raudtee valdajaga ja mitte panna seda ühe 1307 m² suuruse kinnistu omaniku kohustuseks (analoogsetes tingimustes elamumaa kinnistuid on Keila linnas sadakond).

Terviseameti kirjas: *Juhul kui müratasemed planeeringualal ületavad lubatud normtasemeid ning planeeringuga ei planeerita ka tõestatud leevendavaid meetmeid, ei kooskõlasta amet planeeringulahendust.*

- **Juhtum C** (Maanteeliiklus – Viljandi mnt 43a, Tallinn): Olemasoleva hoonestatud elamumaa detailplaneering, mille eesmärk olemasoleva eluhoone asemel rajada 2 eluhoonet. Müraallikaks on Tallinna-Rapla-Türi tee. Nõue esitada müra hinnatud tasemed päeval ja öisel ajal magistraaltänavaga ääres, põhjendusega, et lühiaegne 1h pikkune liikluse müra mõõtmine ei ole piisav detailplaneeringu raames hindamiseks (viide: Terviseameti kirjadest väljavõtted, Lisa 3).

Leiame, et selline halduspraktika, kus detailplaneeringu menetluse raames nõutakse planeeringust huvitatud isikult sisuliselt järelevalveliste toimingute tegemist kolmandate isikute või avalike taristuobjektide müraallikate suhtes, on õigusvastane, ebaproportsionaalne ja vastuolus hea halduse tavaga alljärgnevatel põhjustel:

1. Keskkonnaministri määruste eesmärk: uue müraallika tekitamine vs. olemasolev olukord

Keskkonnaministri 03.12.2016 määrus nr 32 „Välisõhus leviva müra piiramise eesmärgil planeeringu koostamise kohta esitatavad nõuded“ § 2 sätestab mürahinnangu eesmärgi. Määruse loogika kohaselt on planeeringu mürahinnangu esmane ülesanne tuvastada, kas **planeeritav tegevus** ise tekitab uut müra või kas planeeritavale alale on võimalik rajada müratundlikke hooneid.

Kui detailplaneeringuga kavandatakse uut müraallikat (nt tootmishoonet, uut teed, kaubanduskeskuse jahutusseadmeid), on arendaja kohustus tõestada (vajadusel modelleerimise teel), et see uus allikas ei hakka ületama keskkonnaministri määrmuses nr 71 sätestatud normtasemeid piirnevatel aladel.

Kui aga planeeringuga kavandatakse müratundlikku hoonet (nt elamut) olemasolevasse keskkonda, on arendaja kohustus hinnata olemasolevat mürataset, et projekteerida hoonele sobivad fassaadilahendused ja leida puhkealadeks sobilikud asukohad oma kinnistul.

Terviseameti nõue teostada naaberkinnistu seadmete osas müraalast seiret väljub määruse nr 32 raamest. Määruse eesmärk on veenduda planeeringulahenduse teostatavuses (kas hoonet saab sinna ehitada), mitte auditeerida naabrite hetkelist vastavust määrusele nr 71. Viimane on riikliku järelevalve, mitte planeerimismenetluse objekt.

2. Planeerimisseadus ja mõjude hindamise piisavus

Planeerimisseaduse (PlanS) § 126 kohaselt tuleb planeeringu koostamisel selgitada välja planeeringu elluviimisega kaasnevad mõjud. Seadusandja ja kohtupraktika on asunud seisukohale, et mõjude hindamine peab olema piisav otsuse tegemiseks, kuid mitte ülemäära koormav (proportsionaalsuse põhimõte).

Tava- ja tunnustatud praktika kohaselt on müraolukorra hindamisel "piisavaks" meetodiks valideeritud arvutusmodelite kasutamine (mida aktsepteerib ka määrus nr 32 § 3 lg 4). Arvutusmodelid (nt liikluse müra või tööstusmüra leviku kaardid) on planeerimisfaasis sageli täpsemad ja konservatiivsemad kui ühekorraga 24h mõõtmine, kuna modelid võtavad arvesse seadmete helivõimsustasemeid ja aasta keskmist liiklussagedust, välistades juhuslikud tegurid (nt naaberkinnistu seade ei tööta mõõtmise päeval, tuule suund on vale).

Nõudes arvutusmodelite või lühiaegsete helirõhutasemete mõõtmiste asemel pikaajalist mõõtmist müra hinnatud taseme määramiseks, eirab Terviseamet proportsionaalsuse põhimõtet, asetades planeeringust huvitatud isikule ebamõistliku koormuse ja kulutuse, mis ei anna planeeringulahenduse seisukohalt (hoone paigutus ja kaitse) paremat sisendit kui mudel.

Juhime tähelepanu, et isegi olukorras, kus välisõhus leviv müra ületab teatud piirkondades sihtväärtusi või piirväärtusi, ei peaks see automaatselt välistama ehitusõiguse andmist. Vastavalt väljakujunenud praktikale on sellisel juhul planeeringulahenduse osaks ehitustehnilised leevendusmeetmed (nt kõrgema heliisolatsiooniga

fassaadid, hoone paigutus), mis tagavad siseruumides ja puhkealadel nõuetele vastava mürataseme. Nõudes "ideaalset" väliskeskkonda enne planeeringu kehtestamist, eirab Terviseamet võimalust lahendada olukord leevendusmeetmete kaudu, mis ongi detailplaneeringu ja ehitusprojekti üks eesmärgi.

3. Määruse nr 71 rakendamine ja "saastaja maksab" printsiip

Keskonnaministri määrus nr 71 kehtestab normtasemed, mida ei tohi ületada. Kui Terviseamet nõuab arendajalt naaberkinnistu mõõtmist, eeldab Terviseamet vaikimisi, et naaber võib rikkuda määrust nr 71.

Juhime tähelepanu, et kui naaberkinnistu (või tänav, raudtee, trammitee) tekitab normatiivsest kõrgemat müra, on tegemist olukorraga, kus müraallika valdaja rikub keskkonnanõudeid. Planeerimiseseadus ega keskkonnaseadust ei pane kinnistu omanikule kohustust tõendada naabri või avaliku taristuobjekti õiguskuulekust.

Kui Terviseametil on kahtlus määruse nr 71 täitmise osas naaberkinnistult lähtuva müra osas, peab amet rakendama riiklikku järelevalvet. Planeeringu menetlus ei ole asendusmeede tegemata järelevalvele.

Soovime rõhutada Terviseameti praeguse praktika põhimõttelist vastuolu õigusriigi põhimõtetega olukorras, kus otsesed helirõhutasemete mõõtmised (või arvutusmodelid) peaksidki fikseerima normide ületamise. Kui detailplaneeringu menetluse käigus tuvastatakse, et naaberkinnistu tehnoseadmed või tänavaliiklus tekitavad planeeringualal normatiivsest kõrgemat müra, on tegemist tõendatud rikkumisega müraallika valdaja poolt. Sellises olukorras peaks Terviseamet vastavalt oma põhimäärusele algatama riikliku järelevalvemenetluse müra tekitaja (naaberettevõtte, teeomanik) suhtes, et viia olukord normidega vastavusse.

Terviseamet kasutab kolmanda isiku poolt toime pandud rikkumist alusena, et keelduda detailplaneeringu kooskõlastamisest. Selline lähenemine on käsitletav kinnistu omaniku karistamisena teise isiku tegevuse (või tegevusetuse) eest. On õiguslikult vastuvõetamatu olukord, kus naaberkinnistu valdaja poolt normide rikkumine (näiteks paigaldab mürarikkama soojustpumba) annab talle sisuliselt vetoõiguse naabri arendustegevuse üle.

Terviseamet ei saa seada planeeringu kehtestamise tingimuseks olukorda, kus kinnistu omanik peab "kannatama" seni, kuni riik või omavalitsus suudab (või soovib) tagada keskkonnanormide täitmise müraallika juures. Planeeringut ei saa jätta kooskõlastamata põhjendusega, et "keskkond on rikutud", vaid planeeringuga tuleb ette näha leevendusmeetmed (hoone paigutus, fassaadi isolatsioon), mis kaitsevad tulevasi elanikke olemasoleva (ja riigi poolt tolereeritud) olukorra eest.

Olukord, kus ühe isiku (naabri) võimalik õigusvastane käitumine (müra normide ületamine) piirab teise isiku põhiseaduslikku õigust oma omandit vabalt vallata ja kasutada (Põhiseadus⁴ § 32), on lubamatu. Riik ei saa lükata oma tegematajätmistest (puudulik järelevalve) tulenevat koormist kinnistuomaniku õlgadele, seades omandiõiguse realiseerimise sõltuvusse kolmandate isikute suvast või rikkumistest.

4. Riikliku järelevalve kohustuse õigusvastane delegeerimine

Terviseameti põhimääruse § 6 lg 2 p 4 kohaselt on Terviseameti, mitte eraisiku või kinnistu omaniku, ülesanne, teostada riiklikku järelevalvet ja kontrollida normidest kinnipidamist. Nõudes detailplaneeringu koostajalt naaberkinnistu (kolmanda isiku) tekitatava müra või naaberkinnistul valitseva müraolukorra helirõhutasemete mõõtmist, delegeerib haldusorgan sisuliselt oma põhimäärusest tuleneva järelevalvefunktsiooni eraõiguslikule isikule.

Detailplaneeringu eesmärk on lahendada konkreetse kinnistu ehitusõigus ja ruumiline lahendus, mitte viia läbi kontrolli ümbritseva keskkonna (sh naabrite seadmete või tegevuse) seaduslikkuse üle. Kui Terviseametil on kahtlus, et naaberkinnistul ületatakse müra normtasemeid, on ametil kohustus algatada järelevalvemenetlus ja teostada mõõtmised ise või nõuda seda müraallika valdajalt (AÕKS alusel), mitte panna seda koormust planeeringust huvitatud isikule.

Eeltoodud kahe näite (B ja C) puhul on planeeringualal tegemist olemasolevate elamumaadega, mis asuvad väljakujunenud hoonestusega piirkonnas teiste eluhoonete vahel. Naaberkinnistul asuvatel ärihoonetel (A ja B) on kehtivad kasutusload, mis eeldab, et need vastavad nõuetele. Planeeringu menetluses tuleb eeldada õiguspärast olukorda. Ei ole asjakohane nõuda, et uue planeeringu raames hakataks kontrollima naaberkinnistute aastatetaguseid ehituslubasid või kasutusloaga fikseeritud seadmete vastavust tänastele

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002?leiaKehtiv>

normidele läbi kulukate mõõtmiste. See looks ohtliku pretsedendi, kus iga uue planeeringu algatamine tooks kaasa naabruskonna totaalse tehnilise auditeerimise kinnistuomaniku kulul.

Haldusmenetluse seaduse § 6 sätestab uurimisühik, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud. Kui Terviseamet leiab, et naaberkinnistute müra on menetluse seisukohalt määrav, peab amet need andmed ise riikliku järelevalve käigus hankima, mitte nõudma menetlusosaliselt tõendeid, mille hankimine ei ole tema võimuses.

5. Volitusnormi puudumine ja omandiõiguse riive

Haldusmenetluse seaduse⁵ § 3 lg 1 kohaselt võib haldusorgan teostada toiminguid ainult seaduse alusel. Puudub õigusnorm, mis kohustaks detailplaneeringust huvitatud isikut teostama või tellima järelevalve iseloomule vastavaid mõõtmisi võõral kinnistul asuva tegevuse või seadmete suhtes.

Samuti puudub planeeringu koostajal õiguslik alus siseneda naaberkinnistule, paigaldada sinna mõõteseadmeid või nõuda naabrilt seadmete töötamist maksimaalvõimsusel mõõtmise ajal või esitada andmeid mürahinnangu koostamiseks (olemasoleva keerukate tehnosüsteemidega hoone või laadimistegevuste jms eeldab helirõhutasemete mõõtmiste teostamist müraallikate läheduses müra hinnangu koostamiseks). Lisaks juhime tähelepanu, et planeeringust huvitatud isikul puudub õiguslik alus ja faktiline kontroll naaberkinnistutel asuvate müraallikate töörežiimide üle. Terviseameti nõue asetab kinnistu omaniku olukorda, kus haldusakti täitmine eeldab potentsiaalset eraelu puutumatus või omandiõiguse riivet kolmandate isikute suhtes, milleks kinnistu omanikul puuduvad volitused.

6. Vastuolu Õiguskantsleri seisukohtadega ja hea halduse tavaga

Viitame Õiguskantsleri korduvatele seisukohtadele (nt 14.04.2023 nr 7-4/230171/2302082 ja üldised suunised järelevalve osas), milles on rõhutatud, et inimestel on õigus eeldada, et riik tagab kehtestatud normide täitmise.

Olukord on paradoksaalne:

- **Stsenaarium A:** Kui Terviseametile on laekunud kaebusi või on info, et naaberkinnistul paiknevad müraallikad või avalikud taristuobjektid on põhjustanud müra normtasemete ületamise, on see ameti tegemata järelevalve. Amet ei saa seada planeeringu kehtestamise eeltingimuseks seda, et kinnistu omanik fikseerib ameti eest rikkumise oma kinnistul, mis välistab edasise menetluse.
- **Stsenaarium B:** Kui kaebusi ei ole ja probleemid ei ole teada, on müra hinnatud taseme määramiseks pikaajaliste helirõhutasemete mõõtmise nõudmine "igaks juhuks" käsitatav haldusküsimusena ja bürokraatliku takistusena, mis venitab menetlust ja tekitab põhjendamatuid kulusid. Kui Terviseametil puudub info rikkumise kohta, tuleb eeldada, et kasutusloaga hooned ja seadmed töötavad nõuetele vastavalt (õiguspärase ootuse printsiip).

Õiguskantsler on märkinud, et haldusorgan ei tohi veeretada oma tööülesandeid ega halduskoormust kodanikele. Nõue teostada naaberkinnistu suhtes "järelevalvelist laadi" mõõtmisi on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega (HMS § 3 lg 2), kuna eesmärki (müraolukorra hindamine) on võimalik saavutada vähem koormavate meetmetega (nt arvutuslik modelleerimine olemasolevate andmete baasil või lühiaegsed helirõhutasemete mõõtmised), mida on siiani detailplaneeringutes aktsepteeritud.

Olukord, kus Terviseamet keeldub planeeringu kooskõlastamisest (või peatab menetluse) põhjendusega, et "me ei tea, kas naaber teeb müra", on käsitatav haldusomavolina. See on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega (HMS § 3 lg 2).

Kokkuvõte:

Planeeringu fookus: Detailplaneeringu mürahinnangu eesmärk on hinnata planeeritava olukorra vastavust ja kavandada leevendusmeetmed (määrus nr 32), mitte teostada järelevalvet olemasoleva olukorra üle.

Järelevalve pädevus: Nõue teostada naaberkinnistutel toimuva või avalike taristuobjektide osas pikaajalisi helirõhutasemete mõõtmisi väljub planeeringu koostaja kohustustest ja kuulub Terviseameti riikliku järelevalve pädevusse.

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072023031?leiaKehtiv>

Palume Terviseametil:

1. Loobuda nõudest teostada naaberkinnistu müraallikate või mürataseme pikaajalist mõõtmist müra hinnatud tasemete määramiseks. Pikaajaline mõõtmine võib olla mõistlik vajalike lähteandmete saamiseks planeeringu koostamisel väga selgetel juhtudel, kuid see ei saa toimuda meelevaldselt Terviseameti poolse soovi alusel kooskõlastamise protsessis viimasel hetkel.
2. Aktsepteerida müraolukorra hindamist arvutuslike mudelite ja/või lühiajaliste helirõhutasemete mõõtmiste baasil, nagu on tavapärane praktika.
3. Eelpoolt kirjeldatud põhjenduste alusel peaks Terviseamet kõikides hetkel menetluses olevates detailplaneeringutes vastavatest mõõtmiste nõudmistest loobuma, mis on seotud naaberkinnistutelt või taristuobjektilt tuleneva müra kontrollimisega planeeringualal (käsitus on eriti kriitiline olemasolevatel elamumaadel). Kui mõõtmised on ka tehtud, siis ei saa see olla alus detailplaneeringu mitte kooskõlastamiseks Terviseameti poolt.
4. Juhul kui Terviseametil on põhjendatud kahtlus naaberkinnistult või avalikelt taristuobjektidelt lähtuva müra normtasemete rikkumise osas olemasolevatel hoonestatud elamumaadel (nt Keila linna läbiva raudteeliikluse osas), palume ametil teostada vastav riiklik järelevalve oma pädevuse piires, sõltumatult käimasolevate detailplaneeringute menetlusest.

Lugupidamisega,

Marko Ründva | juhatuse liige
/allkirjastatud digitaalselt/

Lisa 1. Terviseameti kiri 12.02.2026 nr 9.3-1/25/4126-4,

Lisa 2. Terviseameti e-kiri 27.01.2026

Lisa 3. Terviseameti kirjadest väljavõtted