



Õiguskantsler

Birgit Lao
Terviseamet
info@terviseamet.ee

Meie 04.05.2026 nr 7-4/260467/2603702

Müratasemega arvestamine detailplaneeringu kooskõlastamisel

Austatud peadirektor Birgit Lao

Õiguskantsleril paluti hinnata Terviseameti tegevust detailplaneeringute kooskõlastamisel. Terviseamet on mitmel juhul jätnud detailplaneeringu kooskõlastamata, sest planeeringualale levib norme ületav müra. Enamasti on müra põhjustatud liiklusest.

Avalduses heidetakse ette, et Terviseamet ei ole nõudnud kohalikult omavalitsuselt mürataseme vähendamist. Selle asemel on Terviseamet detailplaneeringute menetluses piiranud hoopis uute hoonete ehitamise võimalust, põhjendades seda inimeste tervise kaitsega ehk sellega, et nõnda ei asu mürarikasse keskkonda elama rohkem inimesi, kelle tervist müra kahjustab.

Planeerimisseaduse § 126 lõike 1 punkti 12 järgi tuleb detailplaneeringus käsitleda müra-, vibratsiooni-, saasteriski- ja insolatsioonitingimusi ning muid keskkonnatingimusi tagavaid nõudeid. See tähendab, et detailplaneeringus tuleb seada tingimused ja nõuded, mille alusel saab planeeringu elluviimisel ja ehitiste projekteerimisel tagada piisava kaitse. Detailplaneeringu kooskõlastamata jätmine pelgalt seetõttu, et selles ei ole esitatud alles projekteerimise käigus leitavaid konkreetseid ehituslikke lahendusi, ei ole põhjendatud.

Detailplaneeringus tuleb eelkõige seada nõuded müra vähendamiseks, kui see on planeeringu elluviimisel teostatav, ning nõuded, mis võimaldavad tagada elanikele piisava kaitse müra eest. Ehituslike lahendustega, näiteks hoone paigutuse ja fassaadilahendusega, tuleb tagada, et müra mõju oleks hoones ja võimaluse korral ka selle varjestatud poolel võimalikult väike. Müraolukorraga saab arvestada ka hoone ruumilahenduses, paigutades müratundlikumad ruumid sisehoovi poole ning müra suhtes vähem tundlikud ruumid, näiteks trepikojad ja tehnoruumid, müraallika poole. Sellised ehituslikud lahendused selguvad projekteerimise käigus ning nende vastavust detailplaneeringus seatud nõuetele tuleb hinnata ehitusloa menetluses.

Leian, et uute hoonete ehitamise täielik keelamine sõidu- ja raudteede äärde ei vasta hea halduse tavale ega omandi kaitse põhimõtetele, mis muuhulgas nõuavad sisulistest eesmärkidest lähtuvat paindlikkust ning tarbetust bürokraatiast loobumist.

Palun esitage oma seisukoht hiljemalt 1. juuniks ja selgitage, kas ja kuidas Terviseamet oma rakenduspraktikat muudab.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Müranormide seos põhiõigustega

Põhiseaduse § 28 sätestab igaühe õiguse tervise kaitsele. See tähendab, et avalik võim peab kujundama sellise elukeskkonna, mis ei ohusta inimese tervist (PS §-d 13 ja 14; vt RKPKo 31.10.2022, [5-22-4/13](#) p 68). Igaühel on õigus elada tervise- ja heaoluvajadustele vastavas keskkonnas ([keskkonnaseadustiku üldosa seadus](#) (KeÜS) § 23 lg 1).

Põhiseaduse § 32 sätestab omandipõhiõiguse. See tähendab, et isikul on õigus oma omandit vabalt vallata ja kasutada. See õigus ei ole piiramatu, kuid piirangul peab olema seaduslik alus ja piirang peab olema õigustatud ning proportsionaalne.

Neid õigusi piiratakse, kui inimeste tervise kaitseks õigusnormidega kehtestatud keskkonnatingimused ei ole tagatud ning see piirab omakorda omandi vaba kasutamist.

Inimestel on õigus eeldada, et õigusaktidega sätestatud nõudeid järgitakse, et tagatud on vähemalt müra normtasemele vastavad keskkonnatingimused ning et riik teeb selle üle järelevalvet. Samuti on õigus eeldada, et müraallika valdaja (nt linn või riik) õigusvastane tegevus või tegevusetus ei too kaasa teiste isikute õiguste piiramist. Eelkõige tuleks tegeleda sellise õigusvastase olukorra lahendamisega.

Müraallika eest vastutava isiku kohustus müra vähendada

Atmosfääriõhu kaitse seaduse (AÕKS) § 56 lõike 4 alusel on kehtestatud välisõhus levivale mürale piirväärtused (vt keskkonnaministri 16.12.2016 määrus nr 71 „[Välisõhus leviva müra normtasemed ja mürataseme mõõtmise, määramise ja hindamise meetodid](#)“).

Müra piirväärtuse ületamise korral peab müraallika valdaja rakendama abinõusid, et vältida normtaseme ületamist või vähendada müra vähemalt selliselt, et müraallika territooriumilt ei leviks norme ületavat müra ([atmosfääriõhu kaitse seaduse](#) (AÕKS) § 56 lg 2 p 1, § 59; [rahvatervishoiu seaduse](#) (RTHS) § 16 lg 2 ja 3). Neid norme tuleb käsitleda koos keskkonnaseadustiku üldosa seaduse põhimõtetega.

Normtaset ületav müra on oluline keskkonnahäiring, kuid mõnel juhul tuleb seda taluda, kui keskkonnahäiringut põhjustav tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu, puudub mõistlik alternatiiv ning keskkonnahäiringu vähendamiseks on rakendatud vajalikud meetmed (KeÜS § 3 lg 2, § 8 lg 3, § 10). Liikluse toimimine võib olla ülekaalukas avalik huvi, kuid sellega kaasneva müra vähendamiseks või selle kahjuliku mõju vähendamiseks on võimalik rakendada abinõusid. Ka liiklust võib piirata (AÕKS § 225 lg 3).

Kui liikluse müra tase ületab piirväärtuse, ei ole põhjust automaatselt järeldada, et sellesse piirkonda uusi müratundlikke hooneid (näiteks elamuid) planeerida ega ehitada ei saa. Sellises olukorras tuleb hinnata nii müra vähendamise kohustust ja võimalust kui ka seda, kas planeeringu- ja ehituslahendusega on võimalik tagada inimestele piisav kaitse müra eest. Alles seejärel saab hinnata, kas ja millises ulatuses tuleb olemasolevat müra taluda ning kas uute hoonete ehitamine saab olla välistatud.

Välisõhus leviva müraga arvestamine detailplaneeringu koostamisel

Kohalikul omavalitsusel on õigus otsustada, kuidas keskkonda ruumiliselt planeerida. Väliskeskkonnas leviva norme ületava müra tõttu ei pea tingimata keelama ära uute hoonete ehitamist. Norme ületavat müra tuleb vähendada ning sellisesse mürakeskkonda ehitatavad hooned

peavad pakkuma müra vastu kaitset ka siis, kui müratase on ja ulatub ka ettenähtavas tulevikus üle normtaseme.

Planeeringu koostamisel tuleb arvesse võtta kõiki asjaolusid: nii mürataset, müraallikat ja võimalusi müra vähendamiseks kui ka võimalusi müra eest kaitset pakkuda. Planeeringu koostamine on ühtlasi avaliku võimu teostamine ning seetõttu ei saa teha otsuseid meelevaldselt ja põhiõigusi arvestamata. Kõik kohustused ja piirangud peavad olema õiguspärased. Arvestada tuleb nii planeeringust huvitatud isiku omandipõhiõigust kui ka planeeringualale elama asuvate inimeste õigust tervisele ohutule elukeskkonnale.

Samas mürakeskkonnas võivad asuda varem ehitatud hooned, mis ei pruugi pakkuda müra eest piisavat kaitset. Ei ole õige, kui detailplaneeringute koostamisel võib Terviseameti seisukohtade põhjal teha järelduse, et praegu mürarikas keskkonnas asuvates hoonetes võivad inimesed elada, aga uusi elamuid, mis pakuks paremat kaitset müra vastu, ei või sellesse piirkonda ehitada.

Kui kavandatava ehitise lubatavust hinnata rangelt vaid selle asukohas leviva mürataseme põhjal, võib see kaasa tuua olukorra, kus tervist kahjustavas mürakeskkonnas elavate inimeste arv ei vähene, kuna uusi ja müra eest paremat kaitset pakkuvaid elamuid ei saagi ehitada. Sellise lähenemise korral võib olla oluliselt piiratud ka olemasolevate hoonete suuremahulisem ümberehitamine, sealhulgas lammutamine ja nende asemele uute ehitamine – ka nii võib olla otstarbekas, kuid see võib mõnel juhul tähendada detailplaneeringu vajadust. See küsimus võib tulla päevakorra ka olemasolevate hoonete kasutusfunktsiooni muutmise korral. Sellel on seos ka linnalise elukeskkonna tihendamise ja valglinnastumise vältimisega.

Uute hoonete ehitamise lubamisega võib ülemäärase müra käes kannatavate inimeste arv väheneda ka siis, kui uued hooned asuvad müranorme ületavas keskkonnas. Planeeringulahenduses saab ette näha müra eest kaitset pakkuvaid abinõusid, mida planeeringust huvitatud isik saab rakendada. Näiteks on võimalik vähendada hoone siseruumidesse levivat müra hoone fassaadilahendusega. Ka ruumide asetuse planeerimisel saab müraga arvestada, nii et hoone mürarikkamale poolele kavandatakse pigem ruumid, kus inimesed sageli ei viibi, ning vaiksemat keskkonda vajavad ruumid kavandatakse hoone hoovipoolsele küljele.

Planeeringu koostamisel tuleb hinnata olemasolevat mürataset ning vajaduse korral kavandada abinõusid, mis vähendavad müra mõju kavandatavale elamule ja teistele müratundlikele hoonetele. Detailplaneering ei pea pakkuma üksikasjalikke lahendusi, vaid seadma tingimusi ehitusprojekti koostamiseks ([planeerimiseseaduse](#) (PlanS) § 126 lg 1 p 12).

Ehitisele esitatavad nõuded hõlmavad müra: ehitama peab sellise hoone, mis pakub kaitset müra eest ([EhS](#) § 11 lg 2 p 5) ning eluruum peab tagama inimesele ohutu ja tervisliku elukeskkonna (majandus- ja taristuministri 02.07.2015 määrus nr 85 „[Eluruumile esitatavad nõuded](#)“ § 1 lg 2). Seega peab ehitise projekteerimisel niikuinii arvesse võtma ka ehitise asukoha keskkonnatingimusi, sealhulgas liiklusest põhjustatud müra ([EhS](#) § 14 lg 1 p 2). Hoone siseruumides tuleb igal juhul tagada RTHS § 16 lõike 5 alusel kehtestatud [määrusega](#) müra normtasemed. Seda, kas ja kuidas on neid tingimusi arvestatud, tuleb hinnata ehitusloa ja kasutusloa menetluses.

Detailplaneeringu koostamata jätmise norme ületava müra tõttu

Terviseamet osaleb planeeringumenetluses koostajajana. Koostajate kaudu sekkub Terviseamet oma pädevuse piires planeeringu menetlusse. Terviseametiga tuleb planeering

kooskõlastada, kui planeeringuga käsitletakse tervisekaitsenõuete rakendamist, sealhulgas müra ja vibratsiooni (Vabariigi Valitsuse 17.12.2015 määrus nr 133 „[Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused](#)“).

Kooskõlastuse andmise või sellest keeldumisega mõjutab Terviseamet planeeringulahendust. Olenevalt kooskõlastuse sisust võib planeering ka kehtestamata jääda. Kuna kooskõlastus on siduv ja võib olulises osas määrata lõpliku haldusakti sisu, siis on seda erandkorras võimalik halduskohtus vaidlustada ka eraldi, ootamata ära planeeringu kehtestamist või planeeringu koostamise lõpetamist ([halduskohtumenetluse seadustiku](#) § 45 lg 3).

Kooskõlastuse andmisest keeldumist peab Terviseamet sisuliselt põhjendama, tuginedes selgele vastuolule õigusnormiga või üldplaneeringuga (PlanS § 133 lg 3). Kooskõlastuse põhjendused peavad olema jälgitavad ja loogilised, et tagada tõhus kaebeõigus, kooskõlastuse väited ei või olla paljasõnalised, ebamäärased ega hüpoteetilised. Kooskõlastuse andmisest keeldumise põhjendused peavad olema piisavalt kvaliteetsed, et neile oleks võimalik anda õiguslikku hinnangut (vt RKHKo 20.03.2024, [3-20-1329](#), p 59; RKHKo 19.06.2020, [3-17-2766](#), p 29.1).

Seadusest ei järeldu üheselt, et planeeringu võiks kooskõlastamata jätta pelgalt seetõttu, et planeeringuga kavandatakse uut (müratundlikku) hoonet mürarikkasse keskkonda. Vastupidine järelendus tähendaks, et müranormide ületamise eest vastutab isik, kes pole müraallika valdaja.

AÕKS § 58 järgi tuleb planeeringu koostamisel tagada, et planeeringu elluviimisel ei ületataks õigusaktiga kehtestatud müra normtasest. See on vaieldamatult asjakohane olukorras, kus planeeringuga kavandatakse uut müraallikat. Ka keskkonnaministri 03.10.2016 määrusest nr 32 „[Välisõhus leviva müra piiramise eesmärgil planeeringu koostamise kohta esitatavad nõuded](#)“ võib järeldata, et AÕKS § 58 puhul on silmas peetud olukorda, kus planeeringuga kavandatakse tegevust või ehitist, mis on müraallikas või millega kaasneb mürataseme suurenemine.

Ehitiste planeerimisel tuleb müratasest hinnata, kuid see on vajalik eelkõige ehitustingimuste väljaselgitamiseks. Müra on üks asjaolu, mida tuleb hoone ehitamisel arvesse võtta. Sellest määrusest ei selgu üheselt, et välisõhus leviva müra tõttu võiks planeeringu kooskõlastamisest keelduda, kui planeeringuga ei kavandata uut müraallikat.

Planeeringu kooskõlastamisel on asjakohane eristada planeeringust huvitatud isiku ning müraallika valdaja kohustusi. Planeering on kohaliku omavalitsuse ruumilise arengu suunamise dokument, planeeringust huvitatud isikul ei ole õigust nõuda just talle sobiva sisuga planeeringu kehtestamist. Planeeringut kooskõlastades või sellest keeldudes esitab Terviseamet oma seisukoha ja tingimused kohalikule omavalitsusele. Praktikas kandub enamik planeeringu menetluses esitatud nõudmistest üle planeeringust huvitatud isikule (PlanS § 130). Nii tuleks kooskõlastust andes silmas pidada, et ei esitataks asjakohatuid nõudmisi, mida tegelikult selles menetlusetapis vaja pole, või mille õiguslik alus pole üheselt selge või mille üle võib vaielda.

Detailplaneering ei pea sisaldama detailseid lahendusi, vaid kajastama tingimusi, millega tuleb arvestada. PlanS § 126 lõike 1 punkti 12 järgi peab detailplaneeringus käsitlema müra-, vibratsiooni-, saasteriski ja insolatsioonitingimusi ning muid keskkonnatingimusi tagavaid nõudeid. See ei tähenda, et detailplaneeringus peaks olema esitatud juba lahendused ning jätta pelgalt nende lahenduste puudumise tõttu detailplaneering kooskõlastamata. Pole siiski välistatud, et kui planeeringu koostamisel on juba üheselt selge, et keskkonnatingimused on niivõrd ebasoodsad ning pole teostatavaid lahendusi nõutavate tingimuste tagamiseks, siis on õige ka planeering kooskõlastamata jätta.

Planeeringu kooskõlastamisest keeldumist põhjendades ei saa viidata Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2002/49/EÜ põhimõtetele. See direktiiv on mõeldud keskkonnamüra süsteemseks vähendamiseks, see näeb ette müraaardi ja müra vähendamise tegevuskava koostamise. Direktiivist ei järeldu, et liikmesriik peaks keelama elamute ehitamise sinna, kus välisõhus leviv müra on inimese tervisele ohtlik. Direktiiv suunab liikmesriike hoopis pingutama selle nimel, et müratase oleks väiksem. Ka uute elamute kavandamine võib olla osa laiemast lahendusest, millega luuakse vaiksem keskkond. Kui amet soovib kooskõlastusest keeldumisel tugineda direktiivist tulenevale, siis tuleks viidata Eesti õigusnormile, millega see direktiiv üle võeti.

Müratasemele hinnangut andes pole asjakohane viidata sellele, et inimesed võivad sattuda tervist kahjustavasse mürakeskkonda, kui nad akna avavad. Müratasest tuleb mõõta suletud akna tingimustes (vt sotsiaalministri 12.11.2025 määrus nr 61 „[Nõuded müra, sealhulgas ultra- ja infraheli ohutusele elamustes ja ühiskasutusega hoonetes ning helirõhutaseme mõõtmise meetodid](#)“ [lisa 2](#) p 4). Eluruumide avatava akna nõue ei seonu müra normidega, vaid on ehituslik nõue. Samuti on mürarohkes keskkonnas võimalik paigutada ruumid viisil, mil müraallika suunda ehitatakse ruumid, kus akna olemasolu või avamise võimalus ei ole esmatähtis (nt koridor või sanitaarruumid).

Riigikogu muutis 25.03.2026 vastu võetud atmosfääriõhu kaitse seadusega müra sihtväärtuse kohaldamise tingimusi. Kui seni oli müra sihtväärtus suurim lubatud müratase uute planeeringute puhul, siis muudatuse järgi on müra sihtväärtus piirväärtusest rangem normtase müratundlike alade elukeskkonna parendamiseks või säilitamiseks ning seda kohaldatakse müratundlikule alale planeeringu koostamisel, kui planeeringuga muudetakse maakasutuse juhtotstarvet ja planeeringualal ei ole müra sihtväärtus ületatud. Seega, kui need muudatused jõustuvad, tuleb enamikul juhtudel müratasemele hinnangu andmisel lähtuda müra piirväärtusest.

Terviseameti riikliku ja haldusjärelevalve pädevus

Terviseametile on pandud nii riikliku järelevalve kui haldusjärelevalve ülesanne (AÕKS § 218, RTHS § 32). RTHS § 32 järgi on Terviseametil õigus teha haldusjärelevalvet elukeskkonna füüsikaliste ohutegurite üle.

Müra on üks füüsikaline ohutegur ning müraallika valdaja peab tagama, et müratase elukeskkonnas oleks inimese tervisele ohutu ja vastaks kehtestatud piirväärtusele (RTHS § 16). Olgugi et väliskeskkonna müra piirväärtused on kehtestatud AÕKS § 56 lõike 4 alusel, saab Terviseamet neile tugineda ka RTHS-i alusel haldusjärelevalvet tehes.

Nii riiklikus järelevalves kui ka haldusjärelevalves on Terviseametil õigus teha ettekirjutusi müraallika valdajale ja määrata vajadusel kuni 9600 eurot sunniraha ([Vabariigi Valitsuse seaduse](#) § 75¹ lg 4, [korrakaitseaduse](#) § 28). Järelevalve tegemise õigus ei tähenda seda, et iga normi ületamisel peaks rakendama mõnd järelevalveabinõu.

Terviseamet võib valida nii abinõud kui ka sekkumise viisi, kuid see ei anna ametile õigust jätta seadusest tulenevat järelevalveülesannet täitmata. Samuti pole põhjendatud, kui planeeringu kooskõlastamata jätmise kaudu kantakse müraolukorra lahendamise kohustus sisuliselt üle isikule, kes selle eest ei vastuta ja kellel puuduvad ka õiguslikud võimalused olukorda muuta. Paratamatult tuleb järelevalvet tehes hinnata, kuidas saab tegelikult müratasest vähendada. Kaaluda tuleb ka seda, kas müra tekitava tegevuse jätkamine on avalikku huvi arvestades õigustatud. KeÜS § 10 järgi tuleb häiringut taluda, kui häiringut põhjustav tegevus on vajalik ülekaaluka avaliku huvi tõttu ja sellest tuleneva häiringu vähendamiseks pole mõistlikku alternatiivi.

Järelevalve peab olema suunatud eeskätt rikkumise kõrvaldamisele ehk sellele, et müraallika valdaja rakendaks abinõusid müra vähendamiseks. Seaduses on nõue, et müraallika valdaja peab tagama, et tema territooriumilt ei levi norme ületavat müra.

AÕKS § 63 näeb ette, et kohalik omavalitsus teeb kindlaks välisõhus leviva müra ning koostab mürakaardi ja müra vähendamise tegevuskava. Sellest ei saa järeldada, et kohalik omavalitsus peab müra vähendamisega tegelema vaid selles ulatuses, mida ta on kirjeldanud müra vähendamise tegevuskavas. Müra tegevuskava on kohaliku omavalitsuse strateegilise juhtimise dokument, sellega saab kavandada tegevusi ja nende tegevuste eelarvet, kuid lisaks peab omavalitsus tegelema müra vähendamisega ka tegevuskava väliselt.

Kohalikul omavalitsusel on väga oluline roll müra vähendamisel ja Terviseamet saab kohaliku omavalitsuse üle järelevalvet tehes seda arvestada. RTHS § 13 järgi peab kohalik omavalitsus kujundama elanike tervist ja heaolu toetava elukeskkonna. Kohalik omavalitsus peab ruumilisel planeerimisel arvestama elukeskkonna parendamise põhimõtet ([planeerimisseaduse](#) (PlanS) § 8). Niisamuti vastutab kohalik omavalitsus ühe põhilise müraallika – kohalikult teelt lähtuva liikluse müra – eest. Kohaliku tee omaniku ülesandeid täidab kohalik omavalitsus, riigitee omaniku ülesandeid aga Transpordiamet ([ehitusseadustiku](#) (EhS) § 92 lg 6 ja 7). AÕKS § 225 lõikes 3 on sätestatud, et liiklusest lähtuva müra vähendamiseks võib kohalik omavalitsus kehtestada piiranguid.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise