Keskkonnaministri määruse „Välisõhus leviva müra normtasemed ja mürataseme mõõtmise, määramise ja hindamise meetodid“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Määrus kehtestatakse atmosfääriõhu kaitse seaduse (edaspidi *AÕKS*) § 56 lõike 4 ja § 61 lõike 1 alusel.

Kehtivas õiguses on välisõhus leviva müra normtasemed kehtestatud rahvatervise seaduse alusel sotsiaalministri 04.03.2002 määrusega nr 42 „Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid“ (edaspidi *määrus nr 42*) ning välisõhu kaitse seaduse § 129 lõikes 1 sätestastud volitusnormi alusel ei ole selleks volitatud sotsiaalminister välisõhus leviva müra normtasemete määrust kehtestanud.
Keskkonnaõiguse kodifitseerimise raames kavandati, et välisõhus levivat müra hakkab reguleerima atmosfääriõhu kaitse seadus.

Määruse eelnõu on ette valmistanud Keskkonnaministeeriumi välisõhu osakonna peaspetsialist Reet Pruul (tel 626 0731, reet.pruul@envir.ee). Eelnõu keeletoimetaja oli Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna peaspetsialist Aili Sandre (tel 626 2953, aili.sandre@envir.ee) ja õigusekspertiisi on teinud Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna nõunik Mari-Liis Kupri (tel 626 2717, mari-liis.kupri@envir.ee) ja jurist Elina Lehestik (elina.lehestik@envir.ee). Eelnõu ja seletuskirja koostamisel on kasutatud SA Keskkonnaõiguse Keskus 2013. a tööd „Eesti müranormide kaasajastamise kontseptsiooni väljatöötamine“. Eelnõu koostamise aruteludel osalesid Terviseameti, Keskkonnaameti, Maanteeameti ja mitme müra mõõtmise ja kaardistamisega tegeleva asutuse eksperdid.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Määruse eenõus on 13 paragrahvi ja 3 lisa.

Paragrahv 1 sätestab, et määrust ei kohaldata aladel, kuhu avalikkusel puudub juurdepääs või kus puudub püsiv asustus olenemata müra kategooriast. Säte on kooskõlas AÕKS § 30 lõikega 4.

Paragrahvis 2 on toodud määruses kasutatavad heliga seotud põhiterminid, mis ei ole võrreldes määrusega nr 42 oluliselt muutnud. Välja on jäetud terminid, mida eelnõukohases määruse enam ei kasutata või mis on juba defineeritud atmosfääriõhu kaitse seaduses.

Paragrahvis 3 ja **4** on toodud liikulsmüra, milleks on auto-, raudtee- ja lennuliiklus, perioodilisena näiteks veesõidukite liiklus ning tööstusmüra määratlused. Kuna nende mürade omadused on erinevad, tuleb neid käsitleda erinevalt.

Paragrahvis 5 on toodud uute alade termin, mis selgitab sihtväärtuse rakendamise ulatust. Mürakategooriate määramisel ja rakendamisel kasutatav planeering on üldplaneering (PlanS § 75 lg 1 p 22). Detailplaneering seab sellest lähtudes juba konkreetsed müra-, vibratsiooni-, saasteriski- ja insolatsioonitingimusi ning muid keskkonnatingimusi tagavad nõuded (PlanS § 126 lg 1 p 12).

Paragrahvis 6 on esitatud viide müra normtasemete lisale 1. Müra normtasemete ajalises jaotuses on lähtutud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2002/49/EÜ, mis on seotud keskkonnamüra hindamise ja kontrollimisega (EÜT L 189, 25.06.2002, lk 12–25), esitatud ajavahemikest – päevasest (7.00–23.00) ja öisest (23.00–7.00). Vastavalt Maailma Terviseorganisatsiooni soovitustele tuleb öise rahuliku une ajana tagada 8 tundi. See ajavahemik ei kattu korrakaitseseaduse § 56 lõikes 2 sätestatud ajaliste piirangutega, kuid erinevad on ka nendes seadustes käsitletud müraallikad ja müra hindamise meetodid – korrakaitseseaduse alusel hinnatakse mürahäiringut subjektiivselt, eelnõukohase määruse nõuetele vastavust saab hinnata objektiivse mõõtmisega.

Normtasemed tuleb kehtestada iga müraallika liigi kohta eraldi, kuna eri müraallikatest tingitud müra on erineva iseloomuga. Liiklusmüra on ajas muutuv sõltuvalt liikluse intensiivsusest. Tööstusmüra, sealhulgas tuulikute müra, on ajas suheliselt ühtlane. Ehituse müra on väga muutuva iseloomuga, kuid kestab vaid teatud perioodi.

Normtasemete jaotamine mürakategooriate alusel on oluline maakasutuse juhtotstarbe aspektist. Müra normtasemed on määratud vaba helivälja tingimustel.

Normtasemete määramisel on arvestatud müra mõju inimestele, kes viibivad pikemat aega müraallika mõjuväljas, samuti eri majandustegevuse valdkondade huvidega ning ühiskondliku huviga. Näiteks transpordi avalik huvi ületab tööstusettevõtte või karjääri ühiskondlikku huvi ning seda peavad peegeldama ka kehtestatavad normid. Seega kujutab müra normtasemete kohaldamine endast eri asjaosaliste huvide tagamist – mürast mõjutatud inimeste õigust tervisekaitsele, kinnisasjade omanike omandiõigust ja müraallika valdaja ettevõtlusvabadust.

Selleks, et müra normtasemete regulatsioon vastaks võimalikult suurel määral õigusselguse põhimõttele ning oleks kõigi osaliste poolt tõhusalt ellu viidav, on püütud luua süsteem, kus normid oleksid võimalikult selged, arusaadavad, ei põhjustaks mitmeti mõistmist ning oleksid ka lihtsalt rakendatavad.

Eelnõu koostamisel on võrreldes määrusega nr 42 muudatusi tehtud müra normtasemete liikides, kuid normtasemete arvulisi väärtusi ei ole muudetud.

Keskkonna valdkonnas rakendatavate piirnormide põhimõtted on sätestatud keskkonnaseadustiku üldosa seadusega (edaspidi *KeÜS*). KeÜS § 10 kohaselt tuleb vältida keskkonnaohtu, mis on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Olulise keskkonnahäiringu teket eeldatakse KeÜSi § 3 lõike 2 punkti 1 kohaselt muu hulgas juhul, mil on ületatud keskkonna kvaliteedi piirväärtust. Seega on oluliseks keskkonnahäiringuks piirväärtuse ületamine. Müra normtasemete ületamisel ei tule tegevuskeelu seadmine või tegevusloa kehtetuks tunnistamine automaatse tagajärjena siiski kõne alla, vaid järelevalve tegijale ja loa andjale, sh kohaliku omavalitsuse üksusele, jääb kaalutlusruum tagajärje valikuks (nagu on sätestatud ka KeÜS-is), näiteks AÕKS alusel müratekitajalt müra vähendamise tegevuskava koostamise ja rakendamise nõudmine.

Kehtivate müranormide rakendamisel on ilmnenud raskusi piirtaseme, taotlustaseme ja kriitilise taseme omavaheliste seoste väljaselgitamisel ning kohaldamisel. Selle probleemi lahendamiseks on eelnõukohases määruses vähendatud normtasemete arvu. Müra kriitilise taseme sätted on välja jäetud ning sätestatakse vaid piirväärtus (piirtaseme asemel) ja sihtväärtus (taotlustaseme asemel).

Taotlustaseme ja selle rakendamise võimalike alternatiivide analüüsimisel leiti, et müraprobleemi vähendamise eesmärki täidab kõige paremini lahendus, mille korral sihtväärtus on normtase, mida rakendatakse uute planeeringute korral planeeritaval alal ja see jääb kohustuslikuna kehtima ka pärast planeeringu kehtestamist. See kehtib ka pärast 2002. aastat (siis jõustus määrus nr 42) realiseeritud planeeringutele, mis on juba pidanud arvestama oma tegevuse planeerimisel taotlustasemetega. Seega kehtivad edaspidi sihtväärtused määruse nr 42 mõistes uutel aladel ning uue määruse järgi arvestataksegi tulevaste planeeringute korral sihtväärtustega, mis jäävad nendele aladele ka edaspidi kehtima. Selline kord nõuab kohaliku omavalitsuse üksuselt planeeringute kehtestamisel ja ehituslubade andmisel müraolukorra analüüsi ja asjakohaste tingimuste kehtestamist. Sihtväärtuse tingimustele vastava müraolukorra peab tagama uuest planeeringust huvitatud isik.

Kohalik omavalitsus ei tohiks lubada näiteks tööstusala kõrvale uue elamupiirkonna rajamist, kui ilmneb, et tööstusala ei suuda tagada elamupiirkonnas sihtväärtuse täitmist. Alternatiivina peab sihtväärtuse täitmise tagama elamupiirkonna arendaja. Kui aga elamupiirkonna rajamine oli ette nähtud juba üldplaneeringuga, peab rajatav tööstusettevõte või muu müraallikas arvestama asjakohaste normidega.

Määrus nr 42 sätestab neli mürakategooriat, millest on üksteisest suhteliselt selgelt eristatavad kategooriad I (rohealad), II (elamualad) ja IV (tööstusalad). Probleeme on tekitanud III kategooria – segaala – kohaldamine. Segaalal kehtivad müranormid on vähem ranged kui elamualal, seetõttu mõjutab kategooriate määramine ka alal viibivate inimeste häirituse taset. Segaala kategooria mõiste on sisustatud viisil, mis annab selle rakendajale laialdase ning raskesti kontrollitava otsustusruumi. Seetõttu ei ole olnud tagatud segaala määramise otsuste läbipaistvus ning normide ühetaoline rakendamine.

AÕKS § 57 kehtestab mürakategooriad uues sõnastuses, mis vastab üldplaneeringutes kasutatava kindla maakasutuse juhtotstarbele, mille selgitused on leitavad: http://www.fin.ee/ruumiline-planeerimine (üldplaneeringu leppemärgid).

Segaala mõiste asemel on kasutusele võetud 2 erinevat mürakategooriat:
1) III mürakategooria ehk keskuste alad – alad, kus on omavahel tihedasti põimunud elamud, ühiskondlikud hooned, teenindusettevõtted. Need on eelkõige asulate ja linnade keskused, kus vaid elamutega hoonestatud aladega võrdväärseid müra normtasemeid ei ole sageli võimalik tagada piirkonnale iseloomuliku suurema liiklussageduse tõttu. Tiheda ja mitmekülgse hoonestusega alal elupaiga valinud inimene ei saa eeldada, et sealne mürahäiring on sama madal kui äärelinnas, üksnes elamutega hoonestatud alal. Seetõttu võib pidada põhjendatuks nn keskuse aladel elamualadele kehtivatest normtasemetest mõnevõrra kõrgema müratasеme lubamine liiklusmüra osas, samas peavad müratasemete konkreetsed arvväärtused tagama, et eri isikute põhiõiguste piirang oleks proportsionaalne ning müra ei ohustaks lubamatult alal pikemat aega viibivate inimeste tervist;
2) IV mürakategooria ehk ühiskondliku hoone maa-alad – alad, kus leidub vaheldumisi teenindus- ning teatud mürahäiringut põhjustavaid tööstusettevõtteid (nt uued tööstuspargid), ent puuduvad elamud. Sellistel aladel võivad lisaks elamualadega võrreldes kõrgematele liiklusmüra tasemetele olla mõnevõrra kõrgemad ka tööstusmüra 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.

V mürakategoorias ehk tootmise maa-alal kehtivad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded, mistõttu otsustati, et tootmise maa-alale eelnõukohase määrusega normtasemeid ei kehtestata.

Normtasemete sätestamisel ei tehta vahet haja- ja tiheasustuspiirkonnal, sest inimese tervise kaitse vajadustele vastav normtaseme suurus peaks olema samasugune sõltumata sellest, kus inimene viibib.

Ehitusseadustiku alusel kehtestatud tee kaitsevööndi üheks eesmärgiks on teelt lähtuvate inimesele ohtlike mõjude vähendamine. Tee kaitsevööndi laius ei pruugi olla alati müra vähendamiseks piisav. Tiheda asustuse ning väljakujunenud maakasutuse korral võib teeäärsetel kinnistutel olla ilma ebaproportsionaalselt kulukate mürakaitsemeetmeteta võimatu tagada kiiret mürataseme langust – problemaatiline on kogu kinnistu alal liiklusmüra normide täitmine (nt linnakeskustes). Seega eri huvide ja õiguste tasakaalustamiseks on mõistlik sarnaselt määrusele nr 42 kehtestada ka edaspidi teealaga piirnevatel kinnistutel hoonete teepoolsel välispiirdel (fassaadil) leebemad normtasemed kui kinnistu teistel aladel. Samas peab hoone fassaadile kehtestatav normtase olema selline, mis võimaldab standardse heliisolatsiooniga saavutada hoone siseruumides eelnõukohase määrusega kehtestatud normtaseme.

VI mürakategooriale ehk liikluse maa-aladele ei ole asjakohane normtasemeid kehtestada, sest nendel aladel ei viibita üldjuhul pikemat aega.

Uute planeeringute koostamisel tuleb ka edaspidi krunte planeerida nii, et planeeritavad hooned varjestaksid võimalikult suures ulatuses ümbritsevaid müraallikaid ning puhkealad (muruplatsid, mänguväljakud jms) jäetaks kinnistu vaiksematesse osadesse.

Tööstusmüra alla kuulub ka elektrituuliku töötamisega kaasnev pidev heli, mida iseloomustab nii sageduse kui ka helitugevuse varieerumine. Tekkinud heli ja eeskätt selle moduleeriv iseloom häirib tuuleparki ümbritseva piirkonna elanikke. Häirivaks osutuva müra tase on eri inimeste jaoks erinev, sõltudes ka elektrituulikute nähtavusest ja asustuse iseloomust.

Elektrituulik töötab tavaliselt tuulekiiruse vahemikus 3–25 m/s. Müratasemе hindamise jaoks peetakse 10 m kõrgusel kriitiliseks tuule kiirust vahemikuks 8–10 m/s, sest sellisel juhul on elektrituuliku torni kõrgusel tuule kiirus 12–13 m/s ja elektrituuliku töövõimus on ligikaudu 95% nimivõimsusest. Sellisel nimivõimsusel töötamine põhjustab tavapäraselt maksimaalse müra tekke, mida tuulemüha enam täiel määral varjutada ei suuda. 2–3 MW elektrituulikute maksimaalne helivõimsuse tase on 102–107 dB.

Ehitusmüra on teatud aja kestev müra ning ehitustööde eripärast tingitult ei ole mõistlik sellele päevaseks ajaks kehtestada normtasemeid, vaid need kehtestada üksnes öiseks ajaks ja ehitusmüra võrrelda tööstusmüra normtasemetega.

Kumulatiivse müra kohta eraldi normtasemeid ei kehtestata, kuid tööstuse ega liikluse müratase ei tohi ületada sellele kehtivat asjakohast normtaset. Kumulatiivse müra norm kujuneb tööstus- ja liiklusmüra normtaseme summast, mis on suurem kui nende müraliikide normtasemed eraldi.

Juhul, kui kohalik omavalitsus kasutab oma territooriumil teistsuguseid maakasutuse juhtfunktsioone, tuleb üldplaneeringu koostamisel müra normtasemete kategooriad eraldi määratleda vastavalt PlanS § 75 lg 1 p 22. Seda on võimalik teha müra normtasemete kategooriate kohta eraldi kaardi koostamisega selgitades, millised müra normtasemete

kategooriad kohalduvad nende juhtfunktsioonidega aladel, mida müra normtasemete määruses välja toodud ei ole.

Paragrahvis 7 reguleeritakse mürataseme hindamist. Välisõhus levivat mürataset hinnatakse kas müra modelleerimise (arvutusmudelite kasutsamisel) või mõõtmisega, mille alusel saadud müra hinnatud taset võrreldakse normtasemega.

Üldjuhul on kasutatakse mürataseme määramiseks arvutusmudeleid, millega saab hinnata ka müra leevendavate meetmete rakendamise efektiivsust. Arvutusmudelid on müra ohjamise hindamise olulisimateks abivahenditeks. Nende abil saab arvutada välja müratsoone, hinnata esinevaid häiringuid ja müra vähendamise meetmete tõhusust.

Arvutusmudeleid kasutatakse, kui:
1) müraolukordat on vaja analüüsida suurel alal;
2) kogumüra soovitakse jagada osadeks, näiteks müraliikide või -allikate alusel;
3) müraallikat ei ole veel ehitatud või soovitakse hinnata tulevast mürasündmust;
4) soovitakse hinnata mürataset mõjutavate tegurite, näiteks müra leevendavate meetmete variante enne nende kohaldamist;
5) mürataseme? mõõtmine on ilmastikutingimuste või nähtusega mitte seotud taustmüra tõttu raske.

Alati ainult arvutusest ei piisa, mõõtmisi on lisaks vaja, kui:
1) arvutustulemusi soovitakse kontrollida;
2) müraallika omadusi ei teata või kahtlustatakse, et need erinevad tavalistest;
3) arvutus on näiteks erandlike maastikutingimuste tõttu kaheldav.

Paragrahvis 8 sätestatakse üldnõuded mürataseme mõõtmisele ja mõõtmisel saadud tulemuste esitamisele.

Paragrahvides 9 ja 10 sätestatakse nõuded mürataseme mõõtmise kohta.

Mürataset tuleb mõõta päevase ja öise aja kohta müra liikide ja kategooriate kaupa asjakohaste standardite nõuete alusel ning mõõtja peab vastavalt AÕKS § 61 lõikele 3 olema pädev mõõteseaduse tähenduses, st omama vastavat akrediteeringut.

Paragrahvides 11 ja 12 sätestatakse müra hinnatud taseme määramise arvutusmetoodika müra mõõtmisel saadud tulemuste alusel, kui rakendatakse parandustegurit õhtuse müra arvesse võtmiseks. Müra hinnatud taseme määramine on vajalik konkreetse müraolukorra võrdlemiseks normtasemega, mida väljendatakse A-korrigeeritud tasemena. A-korrigeeritud müratase on helisagedusliku spektriosa standardiseeritud sageduskorrektsioon, mis vastab inimkõrva tundlikkusele.

Eelnõukohasel määrusel on kolm lisa.

Lisa 1 sätestab müra normtasemed.

Lisades 2 ja 3 on esitatud kaks maanteeliiklusest põhjustatud mürataseme mõõtmise meetodit, mida võib kasutada alternatiivina teistele rahvusvaheliselt tunnustatud liiklusmüra tasemete mõõtmise meetoditele.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Euroopa Liidu tasndil ei ole müra normtasemed ega müra hindamise, mõõtmise või määramise meetodid reguleeritud.

4. Määruse mõjud

Määruse mõju võrreldes määrusega nr 42 oluliselt ei muutu. Määruse eelnõus esitatud uus normtasemete süsteem on selgem ning seda on lihtsam rakendada võrreldes kehtiva määrusega nr 42, seega vähendab selle rakendamine bürokraatiat.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, rakendamiseks vajalikud kulud ja rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamine ei too kaasa uusi tegevusi, kulutusi ega tulusid.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 2017. aasta 1. veebruaril.

7. Määruse eelnõu kooskõlastamine

Määrus saadeti kooskõlastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile ning Sotsiaalministeeriumile, samuti Eesti Tuuleenergia Assotsiatsioonile ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule ja Eesti Linnade Liidule eelnõude infosüsteemi EIS kaudu. Esitatud märkuste ja ettepanekute arvestamise/mittearvestamise tabel on toodud seletuskirja lisana. Mittearvestatud märkused on Sotsiaalministeeriumiga läbi arutatud.