

SOOME MÜRAPOLIITIKA ARENG

1 Mõra kahjulik toime laieneb

Mõra on tänapäeval üks levinuimaid ning olulisimaid elukeskkonna kvaliteedi halvendajaid. Mõra puudutab peaaegu kõiki. Inimesed puutuvad erinevatel viisidel ja aegadel keskkonnamõraga laialdaselt, mitmekülgsest ning vahetult kokku. Mõraküsimuste mitmekülgse vastastikuse mõjuga kaasneb ka see, et peaaegu igäiks võib vaheldumisi olla nii mõra tekitaja ja kui ka selle objekt.

Mõrataseme tõus ja mõra levik on tingitud linnastumisest, tööstuse kasvust ning tehnilisest arengust. Levinuimaks mõratekitajaks on ennekõike liiklus oma erinevates vormides ning see on pidevalt kasvanud. Probleem suurenes osaliselt tähelepanematult ulatusliku tööstusliku arengu ning uute tehniliste seadmete ja liiklusvahendite kasutuselevõtu kõrvalmõjuna. Samasugust mõju on avaldanud ka tootmise kontsentreerumine järjest suurematesse tööstuskompleksidesse. Mõra on lisandunud nii ajas kui ruumis.

Soomes hakati keskkonnamõrale tähelepanu pöörama 1960-ndatel aastatel, kuna elav kolimis- ja ehitusperiood tõi kaasa ka negatiivseid tagajärgi. Näiteks ei olnud ehituste heliisolatsioon kõikidel juhtudel rahuldav. Leo Noro raamat „Hügieen, tervishoiu alused“ (WSOY, 1966) sisaldab ka peatüki mõra kohta. Liikluse kasvamise tagajärjel muutus mõra häirivaks teguriks mitte ainult suurtes asustuskeskustes vaid ka maapiirkondades. See peatükk sisaldab muuhulgas ka informatsiooni mõra mõju, mõõtmise ja tõrje kohta ning informatsiooni mõnede riikide normide kohta. Järeldused sisaldavad tähelepanekuid, mis on endiselt päevakohased, näiteks:

- Mõra avaldab ühiskonnas rahva tervisele juba märkimisväärset negatiivset mõju ning seda tuleb tõrjuda.
- Kui tegemist on raadio, grammofoni, televiitori vms kasutamisega, siis on naabrirahu säilitamiseks vaja palju „kodanikukasvatust“. Leo Noro mõjutas ka seda, et siseministeeriumi juurde asutati 1966. aastal atmosfäärikaitse ja mõratõrje komisjon (ISMET), mis töötas kuni 1973. aastani.

2 Tegelemine üksikute puudustega ning selle piirangud

Ametivõimud on juba pikka aega kasutanud mõra tekitavate tegevuste kontrollimiseks erinevaid eeskirju. Mõratõrje ajalugu sisaldab paljusid kohalikke katseid lahendada eraldiseisvaid probleeme. Sageli need katsed ebaõnnestusid või oli lahenduseks probleemi lükkamine mujale. Samuti kirjeldati probleemi sageli esmajoonel häirivana, mõistmata võimalike kahjude tõsidust. Seetõttu tõenäoliselt alahinnati probleemi tagajärgi lähipiirkondade elanikele, keda mõra mõjutas.

Vanades mõratõrjet puudutavates õigusaktides sätestatud meetmed erinevad märkimisväärselt sellest, kuidas püütakse mõraprobleeme tänapäeval käsitleda. Esimeste õigusaktide ja ettekirjutuste koostamise algatajateks olid elanikud või muu kaebuse esitanud osapool. Seetõttu keskendusid koostatud õigusaktid ja ettekirjutused konkreetsele probleemile. Seejärel sai need õigusaktid ja ettekirjutused koondada üpriski kirjuks reeglistikuks. Lisaks oli uute õigusaktide ja ettekirjutuse kuuluvuse määramisel sageli otsustajaks valitsus. Nii käsitleti mõratõrjet pealiskaudselt näiteks avalikku korda ja turvalisust (kohalike omavalitsuste avaliku korra eeskirjad), tervishoidu (tervishoiu määрус aastast 1879, tervishoiuseadus aastast 1927) ning naabrussuhteid (teatud naabrussuhteid puudutav seadus 26/1920) puudutavates õigusaktides. Nende abil tegeleti eraldiseisvate, juba avastatud probleemidega ning tavaliselt alles tagantjärele. Mõratõrje on siiski keskkonnakaitse osa, mis eeldab selle arengu tagamiseks mõratõrje eesmärgi, üldplaneerimist ning –kavandamist. Selge on ka see, et

peamise müratekitaja – liikluse – tõhus reguleerimine ja kontroll ei ole võimalik, kui see on vaid kohaliku omavalitsuse ülesandeks. See eeldab nii keskvalitsuse tegevust, kuid teatud juhtudel ka ühenduse poolset seadusandlikku alust, kuna Soome on Euroopa Liidu liikmesriik. Kohaliku omavalitsuse tüüpilised müratõrjemeetmed on olnud piirkondlikud ja kellaajalised piirangud. Paraku on need mitmesuguste müratõrje abinõude hulgast vaid väike ning ka mitte eriti tõhus osa.

3 Müratõrje kui osa keskkonnajuhtimise korraldamisest

1970-ndate aastate alguses alustati Soomes keskkonnakaitsevaldkonna juhtimisega ning töötati välja vastav seadusandlus. Siseministeeriumi haldusalasse asutati 1973. aastal keskkonnakaitseosakond, mille ülesannete hulka kuulusid muuhulgas ka müratõrjeküsimused. Nagu eespool mainitud, tegutses ministeeriumi haldusalas juba alates 1966. aastast atmosfäärikaitse ja müratõrje komisjon (ISMET). Seoses keskkonnaministeeriumi asutamisega 1983. aastal hakkasid müratõrjeküsimused kuuluma uue ministeeriumi pädevusse.

4 Müratõrjealase seadusandluse areng

Müratõrje terviklikkuse aspektist vaadatuna vajatakse meetmeid, mille abil saab mõjutada

- müraallikaid,
- territooriumide kasutamise planeerimist ja ehitamist ja
- elamise tervislikkust ning ka
- müraolukorda mõjutavat planeerimist ja müra kahjuliku mõju vähendamist.

Ka Soomes on eespool nimetatud kolme esimest valdkonda puudutavad seadused juba kaua aega olemas. Siiski ei olnud need piisavad müraprobleemide vältimiseks või lahendamiseks. Need toimisid pigem abinõudena müratõrje teostamisel. Müratõrje sihtide ja eesmärkide kavandamisel ei ole need tõhusateks osutunud.

Esimene ettepanek müratõrjeseaduse koostamiseks tehti Soomes 1940-ndatel aastatel. Ettepanekule seadusandluse väljatöötamist siiski ei järgnenud. 1972. aastal tegi ISMET siseministeeriumile ettepaneku nii müratõrjeseaduse kui ka atmosfäärikaitse seaduse vastuvõtmiseks. Müratõrjeseaduse projekt põhines suurel määral rahvusvahelistel standarditel. Tol ajal tehti ettepanek lisada seadusesse müratasemed, mida tänapäeval reguleeritakse valitsuse otsustes/määrustes antud soovitustega. Kuigi komisjoni ülesannete hulka kuulusid nii atmosfäärikaitse kui ka müratõrje, oli selle tegevuse põhirõhk ja prioriteet ilmselgelt seatud atmosfäärikaitsevaldkonnale.

Siseministeerium nimetas 1971. aastal, juba enne ISMET-i poolt koostatud seaduseelnõude valmistamist, ametisse atmosfäärikaitse- ja müratõrjetoimkonna. Toimkonna ülesandeks oli läbi viia uuring ja teha ettepanekud selle kohta, kuidas tuleks atmosfäärikaitse- ja müratõrjealane tegevus uuringute, kavandamise, teenuste jms osas korraldada. Toimkonna 1973. aastal valminud eksperthinnang (KM 1973:6) sisaldab muuhulgas valitsuse poolt parlamendile esitatud müratõrjeseaduse ning atmosfäärikaitse ja müratõrje juhtimise seaduse eelnõusid. Seaduseelnõu kohaselt tuleb müra piirata müraallikate kaudu. Seetõttu peeti oluliseks liiklusvahenditele, seadmetele, tööriistadele jms seatavaid müranorme. Tehti ettepanek muuta pidevalt müra tekitavad ettevõtted litsentseeritavateks või teavituskohuslasteks. Ainult üksikud toimkonna eksperthinnangu seisukohad sisaldasid konkreetseid tähelepanekuid müratõrje kavandamist ja elluviimist puudutavate ettepanekute kohta. Atmosfäärikaitse seaduse ettevalmistamist jätkati toimkonna ettekande ja selles sisalduvate ettepanekute põhjal. Müratõrjeseaduse eelnõu ettevalmistamiseks ei andnud need veel piisavat alust.

1977. aastal andis parlamendi õigusvahemehe kiri lõpuks valitsusele otsese tõuke seadusandluse väljatöötamiseks. Õigusvahemees nentis, et ühiskonna seiskohast ebaõiglaseks peetavate mürakahjude tõrjet puudutavad ja kodanike kaitseks kehtestatud õigusaktid on seadusandluse erinevates osades hajali ja ka sisuliselt üpris puudulikud. Seejärel kulus veel terve aasta, enne kui siseministeerium asutas 1979. aastal müratõrjetoimkonna. Toimkonna 1981. aastal valminud ulatuslik eksperthinnang (KM 1981:62) on ülevaated muuhulgas müraprobleemi, müra poolt tekitatavate kahjude, tõrjemeetmete, majanduslike aspektide, nii Soome kui ka teiste riikide selle valdkonna sea-

dusandluse, valdkonna rahvusvahelise koostöö ja uuringute kohta ning ettepanek müratõrjeseaduse vastuvõtmiseks.

Müratõrjetoimkonna eksperthinnangu põhjal jätkas siseministerium ning alates 1983. aastast keskkonnaministerium seadusettepaneku ettevalmistamist. Ministeriumit aitas selles töös 1984. aastal tegevust alustanud müratõrjekomisjon. Valitsuse müratõrjeseaduse ettepanek esitati parlamendile 1986. aastal ning järgmisel aastal võeti müratõrjeseadus vastu (382/1987). Seaduses sätestati müratõrje edendamiseks ja arendamiseks vajalikud abinõud, tekitamispõhimõtte kohandamine müratõrje puhul, müratõrje kavandamise ja elluviimise tõhustamine kohalikes omavalitsustes ning eriti häiritavat müra põhjustavate ajutiste tegevustest teavitamise kord. See eest ei sisaldanud seadus lubade väljaandmise korda, vaid müraküsimused lahendati tervishoiuseaduses (469/1965) ja naabrussuhte-seaduses kehtestatud loamenetlustes. Müratõrjeseaduse eemärgiks oli luua eeldused müratõrje asjakohaseks kavandamiseks ja ühiskonna arenguga kaasaskäivate lisanduvate struktuuriliste müra-probleemide, eriti liikluse müra tõrjeks.

Müratõrjealane seadusandlus ajakohastati ühena viimastest keskkonnakaitse valdkondadest. Seaduse ettevalmistamine kestis 15 aastat. Samas kinnistas selle aja jooksul tehtud töö ka müratõrje positsiooni keskkonnakaitse valdkonnana. Paljud ettevõtjad alustasid mitmetes kohalikes omavalitsustes uuringuid probleemide vältimiseks ja vähendamiseks.

Müratõrjeseaduse rakendamiseks võeti vastu müratõrje määrus (169/1988). Seaduse eesmärkide täitmisel olid kesksel viisil vahenditeks näiteks kohalikele omavalitsustele antud juhtnõu- ja müratõrje korra seire korraldamise kohta (1990), valitsuse otsused müratasemete sihtarvude (993/1992) ja lasketiirude poolt tekitatud mürataseme sihtarvude kohta (57/1997) ning ehitismehhanismide ja muruniidukite mürasaastet puudutavad õigusaktid, mis hiljem asendati seadmemüra määrusega (621/2001). Nendele lisaks on keskkonnaministerium andnud välja mitmeid üldiseid suuniseid eriti keskkonnamüra hindamismenetluse kohta.

5 Mürapoliitika 2000-ndatel aastatel

2000. aastal toimunud keskkonnaseadusandluse üldine uuendamine tähendas müratõrjeseaduse ja –määruse tühistamist. Nende asemele tulid keskkonnakaitse seadus (86/2000) ja –määrus (169/2000). Uuendus tugevdas müratõrje positsiooni ühena keskkonnakaitse valdkondadest. Müratõrje tase säilis uuendustes võrdlemisi muutumatuna. Olulisim muudatus müratõrjes puudutab keskkonnaluba. Uuenduste kohaselt käsitletakse keskkonnaloas terviklikult ka müraküsimusi koos teiste keskkonda kahjustavate tegevustega.

Ühelt poolt on müratõrjepoliitikas 2000-ndatel aastatel tooni andnud Euroopa ühenduste aktiveerimine keskkonnamüra küsimustes. Ühenduse vastutusvaldkonda kuulus juba traditsiooniliselt liiklusvahendite mürasaaste piirmäärade kehtestamine, tõi küll pigem siseturuküsimusena. 2002. aastal vastuvõetud keskkonnamüra direktiiv (2002/49/EY) tõi endaga kaasa kogu ühenduse territooriumil rakendatavad kindlateks tähtaegadeks ja ühtsete menetlustega teostatud mürauuringuid ja müratõrje tegevuskavasid. Sellisel viisil saadakse erinevatest riikidest võrdluskõlblikke andmeid müratõrje korra kohta.

Teiselt poolt on oluliseks küsimuseks olnud riikliku mürapoliitika arendamine, mille esimeseks etapiks oli 2004. aasta kevadel valminud eksperthinnang müratõrje riiklike sihtide ja tegevuskava kohta. Teiseks etapiks oli valitsuse põhimõtteline otsus müratõrje kohta 31.05.2006. Valitsuse põhimõtteline otsus sisaldab esimest korda müratõrjetegevuste kvantitatiivseid eesmärke, vähendamaks 2020. aastaks keskkonnamüra mõju 20 protsendi võrra. Põhimõttelise otsuse eesmärkide tegelik täitmine on alanud ja näiteks transpordi- ja kommunikatsiooniministeriumi töörühm töötab välja tee- ja raudteeliikluse teemapaketti.

6 Müratõrje eesmärkide saavutamine ja sellega seotud raskused

Oluline osa müra poolt tekitavatest kahjudest on tekkinud ühiskonna struktuuri muutuste ja liikluse kasvu tagajärjel. Neid on omakorda eriti mõjutanud kiire linnastumine 1960-1980-ndatel aastatel ning ühiskonnas erinevate tegevuste järjest suurenev kontsentreerumine. Müra poolt tekitatavat kahju on suurendanud ka erinevate müratõrje seadmete lai levik. Tehnilised lahendused müravähendamiseks on olnud osaliselt puudulikud ja ebapiisavad.

Müraprobleeme on sageli raske likvideerida, sest ühelt poolt müratõrje valdkonnad, nagu liiklus ja tööstus, ja teiselt poolt müratõrje tegevused, nagu elamine, on mõlemad ühiskonna ülesehituse põhiosad. Nende tegevuste ümberkorraldamine või muutmine on aeglane ja kallis. Ka inimesed võivad oma käitumisega ja valikutega põhjustada kahjulikku müratõrje.

Kuigi müratõrje on leidnud endale kindla koha keskkonnakaitse valdkonnana, mõjutab keskkonnamüratõrje Soomes jätkuvalt peaaegu 1 miljonit inimest. Erinevate müratõrje, liiklusvahendite ja välis-tingimustes kasutatavate seadmete poolt tekitatavale müratõrjele on seatud järjest karmimaid nõudeid ning uute hangete puhul pööratakse tähelepanu müratõrjele. Siiski ei ole need tegevused mõjutanud juba olemasolevaid probleeme. Seega on müratõrjega seotud tegevuste puhul keskseks küsimuseks, kuidas olemasolevaid puudusi kõrvaldada või vähemalt vähendada. Ettevõtjate ja kohalike omavalitsuste müratõrjesse suunatud jõud on olnud ebapiisavad nii müratõrje uuringute kui ka eriti konkreetsete vajalike tõrjetoimingute osas.

Riiklike audiitorite 2005. aasta aruanne (K 16/2005 vp) sisaldab muuhulgas ka vaatlustulemusi müratõrje kohta. Kontrollimisel olid lähtepunktideks müratõrjet puudutavad olulised õigusaktid ning mitmesugused müratõrjele seatud eesmärgid ja kavad, seega esmajoones müratõrje olulised küsimused. Kontroll keskendus liiklusemüratõrjele.

Riiklikud audiitorid nentisid oma seisukohavõtet, et müratõrje ei ole Soomes olnud tulemuslik ega otstarbekohane. Seetõttu on müratõrje järjest halvenenud. Riiklike audiitorite hinnangul ei ole müratõrje ning selle halvenemise suhtes piisava tõsidusega. Halva olukorra oluliseks põhjuseks on müratõrje nõrk positsioon keskkonnakaitse alavaldkonnana nii riiklikul kui kohalikul tasandil. Müratõrje tõhustamiseks mõeldud, juba 1980-ndate aastate lõpust pärit olevat seadusandlust ei ole suudetud otstarbekohaselt rakendada. Riiklikud audiitorid hindasid, et meid ümbritseva keskkonna müratasemed võivad mõjutada mitmel viisil negatiivselt inimeste tervist ja heaolu ning põhjustada ühiskonnale olulisi kulutusi. Seisukohavõte hinnatakse, et kahjulik mõju edaspidi suureneb. Seisukohavõte peetakse praegust müratõrjet liigselt müratõrje leviku tõkestamisele keskendunuks. Tulemuslikkuse lisamiseks tuleks rõhuasetus viia müratõrje teket takistavale müratõrjele. Seisukohavõte tuuakse välja ka juba pikka aega probleemiks peetava ehitatud keskkonna müratõrje, mille kõrvaldamine ei ole õnnestunud. Väljakutseks peetakse ka müratõrje suurendamist. Seisukohavõte suhtutakse ettevaatlikult müratõrje tegevuskava elluviimisesse, sest täiendava rahatuse saamist on peetud ebatõenäoliseks. Seega tuleks kaaluda uute rahastusvõimaluste otsimist. Riiklikud audiitorid peavad oluliseks veel ka vaikse looduskeskkonnaga piirkondade säilitamist, sest need on üks Soome turismi konkurentsiefektidest.