

# MÕJUDE HINDAMINE KESKKONNALE – MEETMETE MUUTMISE ALUSED

Eelnõu 07.07.2010

## LISAD

**Lisa 1.** Mõju hindamise õiguslik alus ning üldpõhimõtted

**Lisa 2.** Sõltumatud taustauuringud ja analüütilised tööd

*2.1. Eesti statistika*

*2.2. Eesti keskkonnamõju hindamise süsteemi analüüs*

*2.3. Kohustusliku keskkonnaauditeerimise rakendamise analüüs Eestis*

**Lisa 3.** Teiste riikide KMH ja KSH praktika

*3.1. Viie Euroopa Liidu liikmesriigi KMH ja KSH süsteem*

*3.2. Euroopa Komisjoni tellitud KMH/KSH direktiivi rakendamise uuring*

**Lisa 4.** Erinevate osapoolte kaasamine

*4.1. Arutelud riigiasutustega*

*4.2. Arutelud ekspertidega*

**Lisa 5.** Kontseptsioonikohase KMH ja KSH menetluse ülesehituse skeemid (*eraldi fail*)

## Lisa 1. Mõju hindamise õiguslik alus ning üldpõhimõtted

Eestis on keskkonnamõju hindamine (KMH) ning keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH) õiguslikuks aluseks KeHJS, mis jõustus 3. aprillil 2005. a (RT I 2005, 15, 87). KeHJS sätestab KMH ja KSH õiguslikud alused ja korra, keskkonnajuhtimis- ja keskkonnaauditeerimissüsteemi korralduse ning ökomärgise andmise õiguslikud alused eesmärgiga vältida keskkonna kahjustamist. Samuti on seaduses kehtestatud vastutus KeHJS nõuete rikkumise korral. KeHJS on muudetud viiel korral, viimati 27.01.2010. a (vastuvõtmise aeg).

KMH regulatsioon lähtub direktiivist 85/337/EMÜ<sup>1</sup>, mida on muudetud direktiividega 97/11/EÜ<sup>2</sup> ja 2003/35/EÜ<sup>3</sup>. KSH regulatsioon lähtub direktiivist 2001/42/EÜ<sup>4</sup>. Samuti lähtuti KeHJS'i väljatöötamisel piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsioonist, mille Eesti ratifitseeris 15. novembril 2000. a (RT II, 2000, 28, 169) ning piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsiooni keskkonnamõju strateegilise hindamise protokollist<sup>5</sup>, mille Eesti allkirjastas 21. mail 2003. a. Riigikogu võttis 13. jaanuaril 2010. a vastu piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsiooni muudatuste ja keskkonnamõju strateegilise hindamise protokolliga ratifitseerimise seaduse (RT II, 2010, 3, 6). KSH protokoll jõustub Eesti suhtes 11.07.2010.

Mõju hindamine on menetlus, mille peamine eesmärk on anda menetluse osapooltele (sh otsusetegijale) teavet kavandatava tegevuse või strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega eeldatavalt kaasnevast mõjust keskkonnale. Mõju hindamisel võetakse arvesse nii keskkonna-, sotsiaalseid kui ka majanduslikke aspekte, olenevalt tegevuse iseloomust ja asukohast. Rahvusvaheliselt tunnustamist leidnud mõju hindamise etapid (üldpõhimõtted) on esitatud tabelis 2.

**KMH** tehakse vajadusel tegevusloa taotluse menetlemise käigus, enne loa andmise üle otsustamist. Tegevuslubade hulka kuuluvad keskkonnaloa, ehitusluba, maaparandussüsteemi ehitusluba või mõni muu eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga kavandatavat tegevust lubav dokument.

**KSH** tehakse vajadusel strateegilise planeerimisdokumendi koostamise käigus. Strateegiliste planeerimisdokumentide hulka kuuluvad planeeringud (ruumiline planeerimine), strateegilised arengukavad, programmid, strateegiad jms dokumendid.

KMH/KSH algatamisel ning läbiviimisel peetakse oluliseks, et:

- mõju hindamine toimuks tegevuse üle otsustamise võimalikult varajases etapis;
- mõju hindamist rakendatakse selliste tegevuste ning strateegilise planeerimisdokumendi suhtes, mille elluviimisega võib eeldatavalt kaasneda **oluline** mõju keskkonnale;
- mõju hindamisel arvestatakse tegevuse või planeerimisdokumendi elluviimise mõju iseloomu, kestust, kumulatiivsust ning koosmõju teiste tegevustega;
- protsessi kaasatakse eeldatavalt mõjutatud asutused ja isikud, kellel on võimalus mõjutada

1 Euroopa Ühenduse Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta, EÜT L 175, 5.7.1985, lk 40-48

2 EÜ Nõukogu direktiiv 97/11/EÜ, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta, EÜT L 073, 14.03.1997, lk 5-15

3 Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/11/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega, ELT L 156, 25.06.2003, lk 17-25

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta, EÜT L 197, 21.7.2001, lk 30-37

5 Autentne tekst: <http://www.unece.org/env/eia/documents/legaltexts/protocolenglish.pdf>

Mitteametlik tõlge: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1093708/KSH+protokoll.pdf>

- protsessi ning selle kaudu ka lõppotsust;
- lõppotsuste tegemisel (tegevusloa andmise või strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamise üle otsustamisel) tuleb arvestada KMH/KSH tulemustega.

**Tabel 2.** Rahvusvaheliselt tunnustatud mõju hindamise etapid

Jrk nr	Protsessi etapp	Etapi kirjeldus	Samatähenduslik protsess Eestis	Formaat Eesti süsteemis
1	Screening	Tegevusega kaasneva mõju selgitamine määratlemaks mõju hindamise läbiviimise vajadust	Eelhindamine	Kirjeldus aruandena või otsuse koosseisus
2	Scoping	Mõju hindamise ulatuse määratlemine	Programmi koostamine	Programm
3	Examination of alternatives	Kavandatava tegevuse elluviimise võimalike alternatiivide määratlemine	Programmi koostamine (KSH puhul toimub aruande koostamisel)	Programm
4	Impact analysis	Kaasneva mõju laiahaardeline hindamine	Mõju hindamine ning aruande koostamine	Aruanne
5	Mitigation and impact management	Leevendusmeetmete leidmine ja nende rakendamise plaani koostamine	Aruande koostamine	Aruanne
6	Evaluation on significance	Mitteleevendatava mõju olulisuse hindamine	Aruande koostamine	Aruanne
7	Preparation of report	Tervikliku mõju hindamise aruande koostamine	Aruande koostamine	Aruanne
8	Review of report	Aruande ülevaatus – kvaliteedikontroll	Aruande heakskiitmine	Otsus
9	Decision making	Otsuse tegemine lähtuvalt mõju hindamise tulemustest	Otsuse tegemine	Otsus
10	Follow up	Järelhindamine, seire	Järelhindamine	-

## Lisa 2. Sõltumatud taustauuringud ja analüütilised tööd

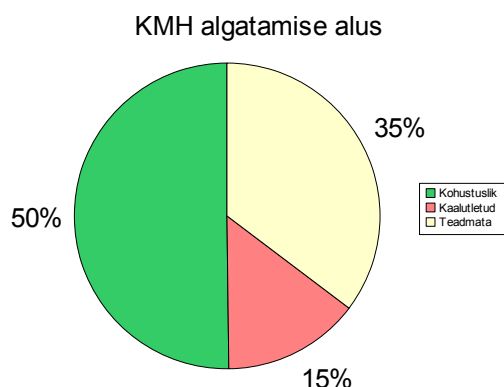
### 2.1. Eesti statistika

Järgnevalt on esitatud ülevaade 2005–2008 aastatel läbi viidud KMH-de ning KSH-de kohta, kasutades Keskkonnaministeeriumi maakondade keskkonnateenistustelt saadud andmeid.

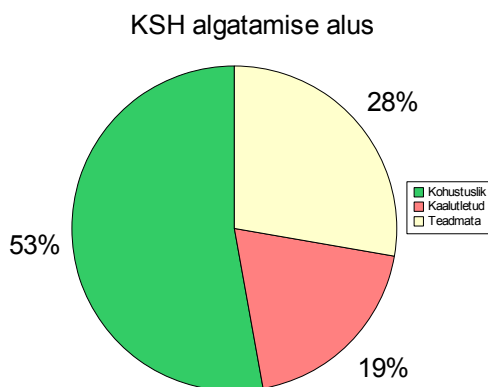
Algatatud KMH-de arv on aastate lõikes püsinud suhteliselt sarnane, käesoleval ajal on langev trend. KSH-de arv kasvas 2006. aastal hüppeliselt ning hakkas seejärel langema. 2008. aastal oli KMH-de ning KSH-de arv suhteliselt võrdne (KMH-sid on keskmiselt ühes kuus algatatud 3,9 ning

KSH-sid 4,0).

Nagu nähtub joonistelt 1 ja 2, algatatakse keskkonnateenistuste andmetel veidi enam kui pooled KMH/KSH-sid seadusest tuleneva kohustuslikkuse alusel.



Joonis 1. KMH-de algatamise alus



Joonis 2. KSH-de algatamise alus

Samas selgus keskkonnateenistustelt ka asjaolu, et enam kui poolte KSH-de lõppjärelendusena on leitud, et planeeritava tegevusega tõenäoliselt olulist mõju ei kaasne. Seega ei ole sageli KSH-de algatamine olnud põhjendatud (peamiselt detail- ja üldplaneeringute puhul). KMH-de korral on jõutud samasisulisele hinnanguni vähem kui poolte menetluste korral.

## 2.2. Eesti keskkonnamõju hindamise süsteemi analüüs

Keskkonnaministeeriumi tellimusel valmis 2008. aastal töö „Keskkonnamõju hindamise süsteemi analüüs“<sup>6</sup>, mille raames viidi KMH osapoolte seas läbi arvamusküsitlus (rahulolu-uuring) ning koostati süsteemi parandusalternatiivid koos sisulise analüüsiga ja pakuti võimalikke lahendusi suurema KMH/KSH efektiivsuse saavutamiseks. Töö koostamisel tugineti mitmetele varasematele rahvusvahelistele uuringutele ning nende koostamise käigus kujunenud meetodikatele, mis kohandati Eesti oludes rakendatavaks.

Rahulolu-uuringu raames käsitleti erinevate rahulolu aspektidena muuhulgas osapoolte (arendaja, otsustaja, järelevalvaja, ekspert, planeeringute kehtestajad) rahulolu õigusaktidega, ekspertide pädevusega, protsessis osalevate ametnike pädevusega ja ka hindamise lõpptulemusega. Arvamusküsitluse käigus saadeti küsimustik 223 otsustajale, 73 eksperdile ning 55 arendajale. Vastused küsimustele saadi ca 31-35% juhul.

### Rahulolu-uuringu kokkuvõttena saab välja tuua järgmist:

- Rahulolu õigusaktidega tervikuna on keskmine.
- Enamike otsustajate rahulolu ekspertide pädevuse ja erapooletusega oli selgelt üle keskmise, samas ekspertide pädevust hinnati kõrgemalt kui erapooletust ning viimasel juhul anti madalaid hinnanguid rohkem.
- Kõigist komponentidest olulisim on rahulolu KMH tulemustega, sest seda ei saa kompenseerida ühegi teise aspektiga. KMH tulemustega rahulolu jaotuses on ülekaal, kuigi võrdlemisi väike, positiivsele poolele jäävatel hinnangutel, mistõttu otsustajad on pigem rahul KMH tulemustega.

<sup>6</sup> Keskkonnamõju hindamise süsteemi analüüs, MTÜ Arenguprogrammide Keskus EmiEco, Tallinna Ülikool, 2008

- Uuring näitab, et esineb otsustajaid, kelle arvates ei ole senised KMH-d täitnud oma eesmärki.

Uuringu käigus nimetasid otsustajad ning eksperdid peamise rahulolematust põhjustava tegurina:

- otsustajad mõju hindamise vähese tulemuslikkuse;
- eksperdid mõju hindamises osalevate ametnike ebapädevuse.

### **Valik konsultandi peamistest järeldustest ja soovitudest**

Konsultandid jõudsid pärast SWOT analüüsi ning võimalike kulude hinnangut järgmistele järeldustele:

1. Oluline meede mõju hindamise süsteemi efektiivsuse suurendamiseks on läbimõeldud ja regulaarse seiresüsteemi väljatöötamine ning rakendamine. Ligipääs korrastatud seireandmetele, varemtehtud KMH/KSH aruannetele ning uuringutele võimaldab kokku hoida nii ajalist kui ka materiaalselt ressursi mõju hindamiste läbiviimisel. Samuti on see otsustajale oluline abivahend põhjendatud kaalutusotsuse tegemisel mõju hindamise algatamise vajalikkuse kohta (praeguses praktikas on see otsustajale sageli keeruline ülesanne).
2. KMH ja KSH kvaliteedi ühtlustamisele, ekspertide erapooletuse tagamisele ning süsteemi tõhususe suurendamisele avaldab suurimat mõju Keskkonnaministeeriumi juurde eraldi struktuuriüksusena mõju hindamise osakonna moodustamine või ülikoolide vahelise KMH kompetentsikeskuse moodustamine. Sellise erapooletu üksuse loomine annab võimaluse toetada otsustajat põhjendatud otsuste tegemisel ja järelevalvajate regulaarse seire läbiviimisel, ning vabastab mõlemad vajadusest konsulteerida arendaja ning eksperdiga, samal ajal tehes järelevalvet nende üle.
3. Uuringus ei leidnud tõendamist, et KMH süsteemi suurimad puudused seisnevad ekspertide kvalifikatsioonis ja erapoolikkuses.
4. Keskkonnaekspertide kvalifikatsiooninõuete uuendamisel viia sisse juhteksperdi ja eksperdi kvalifikatsiooninõuded, mis on ühised nii KMH-ks kui KSH-ks.
5. Taastada keskkonnamemorandum, mille koostab kavandatava tegevuse arendaja. Memorandum annab olulist teavet kavandatava tegevuse kohta.
6. Kaaluda veelkord alternatiive, mille rakendamine suurendab nii otsustajate kui järelevalvajate pädevust, kuna nende tegurite mõju KMH süsteemi efektiivsusele on kõige suurem.

### **2.3. Kohustusliku keskkonnaauditeerimise rakendamise analüüs Eestis**

Estonian, Latvian & Lithuanian Environment OÜ (ELLE) viis 2008. a Keskkonnaministeeriumi tellimisel läbi töö „Kohustusliku keskkonnaauditeerimise rakendamise analüüs“<sup>7</sup>, mille eesmärk oli selgitada vajadust ja võimalusi loomaks regulatsiooni keskkonnaauditi rakendamiseks ettevõtetes, mis võiks mõnedel juhtudel asendada ka KMH-d. Kuivõrd KeHJS paneb KMH järelevalvajale kohustuseks teostada pärast tegevusloa andmist regulaarselt KMH järelhindamist (et selgitada tegevusega kaasnevat tegelikku mõju ning tegevusloa muutmise vajalikkust), kaaluti töös järelhindamise teostamise võimalikkust läbi auditi või viimasega asendamist.

#### **ELLE jõudis järgmistele järeldustele:**

- Eestis algatatakse orienteeruvalt 150 KMH-d aastas, kusjuures kohustuslikud ning kaalutusotsuse alusel algatatud KMH-d jagunevad suhteliselt võrdselt.
- Paljudel juhtudel teostatakse KMH, kuid selle mõju otsusele on minimaalne või puudub üldse. Selliste KMH-de hulka on kindlasti vajalik vähendada.

<sup>7</sup> Kohustusliku keskkonnaauditeerimise rakendamise analüüs. Estonian, Latvian & Lithuanian Environment OÜ, 2008

- Tihti algatatakse KMH tegevusele, millel on marginaalsem mõju kui nendel, mille mõju on olulisem, ent KMH-d ei ole läbi viidud. Sageli teostatakse KMH ka selliste tegevuste puhul, mille mõjud on juba eelnevalt teada (mõju juba olemas, kogemus sarnaste juhtumitega, varem koostatud sarnasele tegevusele KMH).
- Eesti KMH süsteemi probleemiks on asjaolu, et puudub korralik järelehindamise süsteem. Reaalselt on KMH järelehindamine tegevuse vastavuse hindamine õigusaktidele ja loa tingimustele, mitte aga KMH-le. Seega tegemist on keskkonnaauditi objektiga kehtiva järelehindamissüsteemi kontekstis.

ELLE töös on jõutud ka järelduseni, et KeHJS-s toodud järelehindamise teostamine läbi keskkonnaauditi on võimalik, sest objektiks pole mitte KMH aruanne, vaid ettevõtte tegevus. Näiteks on võimalik keskkonnaauditeerimise kaudu vähendada KMH-de hulka järgmiselt:

- Teatava kriitilise koguse KMH-de ning kvantitatiivsete seireandmete (või ainult seireandmete) sarnasusel on võimalik ekstrapoleerida neid uutele projektidele. Sellega kaob ka vajadus KMH järele, sest võimalikud mõjud on empiirilistele andmetele toetudes teada.
- Kui seireandmed puuduvad, ent on olemas üldtunnustatud teadmised ühetaoliste tegevustega kaasnevatest mõjudest, siis oleks võimalik vähendada KMH-de arvu arvestades varasema(te) KMH-de tulemusi ning nende järelehindamise tulemusi.

Siinkohal peab aga kindlasti arvestama KMH direktiivi nõuetega. Kui KMH on kohustuslik, siis see tuleb tingimata ka läbi viia, sõltumata sellest, kas audit vms töö on kunagi tehtud. Kui KMH ei ole kohustuslik, siis tuleb teha eelhindamine, mille käigus on võimalik kasutada erinevaid teabematerjale (sh seire ja auditi tulemusi). Näiteks auditi tulemuste põhjal on võimalik hinnata, kas tegevus võib põhjustada olulist mõju. Seega oleks audit oluline eelhindamise sisend, mis aitaks välistada/vähendada ettevaatusprintsipiibist lähtuvalt tehtud KMH otsuseid (st KMH algatatud, kuna otsustaja ei tea, missugune mõju võib tegevusega kaasneda).

Kokkuvõtteks võib väita, et KMH aruandes toodud järeldused saavad olla auditi kriteeriumideks KMH järelehindamise kontekstis, ent mitte kehtivas järelehindamissüsteemis. Näiteks oleks võimalik vaadata KMH aruandes toodud järelduste paikapidavust reaalsete tingimustega võrreldes (võrrelda näiteks seireandmetega), st kas eksperdi hinnangud langesid tegevusega kaasnenud tegeliku mõjuga üldjoontes kokku või on ekspert oluliselt KMH-s eksinud. Selline hindamine aitaks kaasa KMH aruannete kvaliteedi ning efektiivsuse paranemisele, nt hilisemates KMH-s hinnangute andmisel.

### **Lisa 3. Teiste riikide KMH ja KSH praktika**

Teiste riikide mõju hindamise praktikat on käsitletud 2008. aastal nii Euroopa Komisjoni<sup>8</sup> kui ka Keskkonnaministeeriumi<sup>9</sup> tellitud töödes. Euroopa Komisjoni töö põhieesmärk oli analüüsida KMH ja KSH direktiivi ning nende rakendamise tõhusust. SA Keskkonnaõiguse Keskuse töö ülesanne oli anda faktiteavet viie Euroopa Liidu liikmesriigi (Holland, Saksamaa, Soome, Suurbritannia ja Tšehhi) KMH ja KSH korralduse kohta, millega saaks arvestada Eesti KMH ning KSH süsteemi korrigeerimisel.

<sup>8</sup> Study concerning the report on the application and effectiveness of the EIA Directive, Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive. COWI A/S, draft final report, 2008

<sup>9</sup> Teiste Euroopa Liidu riikide keskkonnamõju hindamise süsteemi uuring. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2008

### **3.1. Viie Euroopa Liidu liikmesriigi KMH ja KSH süsteem**

#### **SA Keskkonnaõiguse Keskuse töös selgitati välja järgnev:**

- Kõigis töös käsitletud EL-i liikmesriikides on KSH regulatsioon kehtestatud eraldi õigusaktis, mitmel juhul koos KMH regulatsiooniga (v.a. Suurbritannias ja Soomes, kus KSH menetlust reguleerivad eraldi õigusaktid). Seejuures on mitme käsitletud riigi KSH regulatsioonis reguleeritud tegelikult mõningaid planeerimisdokumendi menetlemise etappe.
- Enamiku töös käsitletud EL-i liikmesriikidest on KSH menetlus rohkem või vähem integreeritud planeerimisdokumendi menetlusse:
  - Hollandis ja Tšehhis loetakse KSH aruannet planeerimisdokumendi lisaks või lahutamatuks osaks;
  - Hollandis, Tšehhis ja Soomes on planeerimisdokumendi ning KSH menetluse etapid ühildatud;
  - Soomes ja Tšehhis, kus planeeringute mõju hindamise osas on kehtestatud eriregulatsioon, toimub planeeringute mõju hindamine planeerimismenetluse käigus ning sellisele mõju hindamisele ei ole seatud nii täpseid nõudeid kui muude planeerimisdokumentide KSH menetlusele;
  - Saksamaa KMH seadus ei sisalda aga sätteid planeerimisdokumendi ja KSH aruande menetlustappide ühildamise kohta (on vaid sätestatud, et KSH kohustus tuleb määratleda ning KSH aruanne koostada „varases etapis“).
- Enamiku töös käsitletud riikide KMH õiguslikus regulatsioonis ei ole rahastamise koormuse küsimust puudutatud. Kuigi ainult Tšehhi regulatsioonis on analoogselt KeHJS § 8 lg 2 selgelt sätestatud, et KMH kulud kannab tegevusloa taotleja, siis võib ka teiste töös käsitletud riikide puhul eeldada, et arendaja rahastab KMH aruande koostamist ning kaasab vajadusel KMH eksperdi, kuna nende riikide õigusaktides on selgelt sätestatud arendaja kohustus esitada pädevale asutusele KMH aruanne või mõjude hindamist hõlmav informatsioon.
- Käsitletud riikide regulatsioonis on erisusi seoses sellega, kas arendaja peab tasuma vaid KMH aruande koostamise eest või kandma ka KMH menetluse läbiviimisega seotud kulud. Nt Soomes kannab arendaja kõik KMH kulud, samas kui Tšehhis ei pea arendaja avaliku arutelu ja informatsiooni avalikustamisega seotud kulusid tasuma.
- Ühegi töös käsitletud riigi KSH regulatsioonis rahastamise küsimust selgelt ei puudutata, kuna üldjuhul viib käsitletud riikides KSH läbi haldusorgan, kes strateegilise planeerimisdokumendi algatab või selle koostamist menetleb. Erandiks on Tšehhi, kus KSH kulude eest peab tasuma strateegilise planeerimisdokumendi esitaja, v.a. informatsiooni avalikustamisega seotud kulud.

SA Keskkonnaõiguse Keskus analüüsis viie riigi KMH/KSH süsteemi lähtuvalt sellest, milline lahendus oleks Eesti õigusruumi jaoks kõige kohasem.

#### **Eestile sobivad lahendused oleksid järgmised:**

- KSH menetluse reguleerimine planeerimisdokumendi (nt planeeringu) menetlusest eraldiseisvas õigusaktis on õigustatud, ent kaaluda võib planeeringute mõju hindamise reguleerimist planeerimismenetluse regulatsioonis (analoogiliselt Tšehhi, Saksamaa ja Soomega). Sellisel juhul tuleks planeeringute mõju hindamisele sätestada konkreetsed nõuded. Sellise põhimõttelise muudatuse tegemine eeldaks õiguskorra stabiilsuse huvides muudatuse vajaduse eelnevat põhimõttelist kaalumist.
- KSH menetluse ühildamist planeerimisdokumendi menetlusega on enam või vähem püütud saavutada kõigis käsitletud riikides (v.a Saksamaal). Ka Eestis oleks võimalik menetlust täiendada nt planeerimisdokumendi ja KSH menetluse dokumentide avalikustamise

ühildamisega.

- KMH/KSH rahastamise osas ei ole käsitletud riikides Eestist oluliselt erinevaid lahendusi. KMH menetlust rahastab arendaja ning KSH menetlust vastav haldusorgan.
- Ehkki käsitletud riikidest on vaid Tšehhis KMH/KSH eksperdi litsentseerimise nõue, ei oleks Eestis selle nõude kaotamine põhjendatud. Kaaluda tuleks KSH eksperdi litsentseerimise nõude kehtestamist.
- KMH/KSH järelevalvet on mõistlik tõhustada järelevalvajale tugistruktuuri ja metoodilise juhendmaterjalide kaudu. Tugistruktuuri näol oleks tegemist KMH/KSH aruannete kvaliteeti hindava ekspertkomisjoniga, mille moodustamisel võiks olla eeskujuks Hollandi KMH Komisjon.
- KMH järelevalvaja poolt KMH aruandele antava heakskiidu võiks asendada sisulise seisukohaga (nn järeldusotsusega). Otsus hõlmaks ülevaadet KMH menetluse käigust, kokkuvõtet kavandatava tegevuse keskkonnamõjude osas, pakutud leevendusmeetmeid, seisukohta kavandatava tegevuse lubatavuse osas jms. Otsusele tuleks kehtestada konkreetsed nõuded.

### ***3.2. Euroopa Komisjoni tellitud KMH/KSH direktiivi rakendamise uuring***

#### **Euroopa Komisjoni tellitud KMH uuringu järeldused (valikuliselt):**

- Enamikes EL-i liikmesriikides on eelhindamiste ja KMH-de arv kasvamas. Kuigi riikide ressursid on piiratud (eriti uutes liikmesriikides), ei põhjenda see ebakvaliteetsed tööd.
- Liikmesriikidel tuleb tõhustada eelhindamist ja selle kvaliteeti. Vältida tuleb projektide „tükeldamist“ väiksemateks osadeks (nn salami-slicing), mille eesmärgiks on jätta teostamata KMH.
- Rohkem tuleb tähelepanu pöörata KMH kvaliteedi küsimustele. Tõhustada tuleb KMH ulatuse määramist, KMH käigus tuleks eelkõige kontsentreeruda olulistele mõjudele.
- Eelkõige uutes liikmesriikides tuleb parandada KMH direktiivi rakendamist, ei piisa üksnes direktiivi sätete ülevõtmisest oma õigusesse.
- Kaaluda tuleks direktiivide ja juhendite muutmist/uuendamist.

#### **Euroopa Komisjoni tellitud KSH uuringu järeldused (valikuliselt):**

- Liikmesriikide KSH-ga seotud probleemid tulenevad eelkõige asjaolust, et liikmesriigid ei oma veel vajalikul määral KSH teostamise kogemust.
- Põhilised probleemid KSH teostamisel on seotud KSH direktiivi ülevõtmisega siseriiklikku seadusandluse ning üldised protseduurilised puudujäägid KSH protsessis.
- KSH aruannete koostamisel tekitab probleeme KSH ulatuse ning detailsusastme määratlemine. Samas on see aga üks olulisemaid etappe kogu KSH protsessis, sest sellest sõltub iga konkreetse juhtumi mõju hindamise kvaliteet ja tulemuslikkus.
- Kuna mõned direktiivi nõuded on liikmesriikide jaoks pigem vabatahtliku kui kohustusliku suunitlusega, on vajalik piirata liikmesriikide valikuvabadust, täpsustades direktiivi nõudeid. Samuti tuleb liikmesriikidele koostada rohkem asjakohaseid juhiseid direktiivi eesmärgipäraseks rakendamiseks.
- Kaaluda tuleks KSH direktiivi täiendamist ja täpsustamist.

## **Lisa 4. Erinevate osapoolte kaasamine**

Keskkonnaministeeriumi algatatud mõju hindamise süsteemi ja KeHJS-i muutmise protsessi kaasati ka erinevad KMH/KSH protsessiga seotud osapooled, et selgitada välja KMH/KSH süsteemi kui terviku kitsaskohad ning töötada välja võimalikud parandusmeetmed probleemsete kohtade muutmiseks. Alljärgnevalt on esitatud ülevaade KKM-i keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonna keskkonnakorralduse büroo 2008. aastal korraldatud arutelude tulemustest.

### ***4.1. Arutelud riigiasutustega***

Aruteludel, mis viidi läbi eelnevalt kindlaks määratud küsimuste alusel, osalesid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Tervisekaitseinspeksiooni (Terviseamet), Muinsuskaitseameti ning Põllumajandusuuringute Keskuse esindajad.

Kokkuvõtte arutelude tulemustest:

- KMH/KSH aruannetele jt dokumentidele tuleks kehtestada ühtne struktuur.
- KMH/KSH programmid on liiga üldised ja sageli sisutud. Samas ei ole mõistlik kaotada programmi etappi, kuna seisukohtade avaldamine alles KMH/KSH aruande etapis võib olla juba liiga hilja.
- Sarnaselt KSH-le võiks konsulteerimiskohustuse sisse viia ka KMH-sse (nt eelhindamisel), kuid ainult siis, kui KMH puudutab asutust tõenäoliselt olulisel määral.
- Planeeringu- ja KSH dokumentide menetlemine peaks toimuma paralleelselt, need dokumendid peaksid nõu koos käima (ühildamine, asutustelt seisukoha küsimine).
- Lisaks olemasolevate andmete kasutamisele peaks KSH käigus teostama ka spetsiaalseid uuringuid. KSH peaks üldse sisaldama rohkem faktilist põhjendamist (oluline on välja tuua arvnäitajad).
- Kindlasti on vajalik asjaomaste asutuste kaasamine KSH programmide ja aruannete läbivaatamisse. Samas peaks arvestama, et asutustele ei ole mõtet saata üleliigselt avalikustamise teateid, vaid seda tuleks teha lähtuvalt konkreetse KSH sisust.
- Asutustel ei ole suuri ootusi KSH tulemi osas ning hiljem KSH-d enam ei kasutata. KSH on praegusel kujul pigem nagu kohustus, abi ja kasu sellest üldjuhul ei ole. Lisaks ei tööta seiresüsteem.
- Ekspertide kompetentsus on nõrk, kogemust peaks rohkem nõudma. KSH litsents oleks hea mõte, kuid litsentsile tuleks valdkondi juurde panna (nt tervisekaitse, muinsuskaitse). Samuti tuleks eksperdi vastutus KeHJS-sse selgemini kirja panna.

### ***4.2. Arutelud ekspertidega***

Ekspertidele edastati e-posti teel küsimused, mis käsitlesid nii KMH-d kui ka KSH-d. Valimi koostamisel lähtuti ekspertide tehtud tööde arvust ja mahust. Peale vastuste saamist ning kokkuvõtete tegemist korraldati ekspertidega arutelud analüüsima küsitluse tulemusi. Järgnevalt on esitatud kokkuvõtte ekspertide seisukohtadest küsitluse tulemuste ning arutelude alusel.

**Eksperti töö:**

- Nii KMH kui ka KSH ekspertide registreerimist ja litsentseerimist peetakse vajalikuks, kusjuures KMH ning KSH ekspertidel võiks olla ühine litsents. Erialaspetsialistide

litsentseerimist ei peeta aga otstarbekaks.

- Pigem ei peeta vajalikuks seda, et KMH litsentsiga määratakse tegevus- ja mõjuvaldkonnad.
- Kõige olulisemate teguritena, mille alusel hinnata isiku pädevust tegutseda eksperdina, mainiti erialast haridust ja töökogemust. KMH/KSH eksperdid peaksid eelkõige omama keskkonna-alast kõrgharidust ja töökogemust. KMH ekspertide puhul rõhutati hea projektijuhi ja suhtleja omadusi, KSH ekspertide puhul aga teadmisi ja kogemusi planeerimise alal. Samas mainiti seda, et ka praegused KeHJS nõuded on üldiselt küllaltki mõistlikud. Küll peaksid aga KSH eksperdi nõuded olema samad, mis on kehtestatud KMH eksperdile.
- Ekspertide töö kvaliteedi määrab eelkõige koostatud KMH või KSH aruanne. Reaalselt peaks eksperdi vastutus seisnema selles, et ebakvaliteetse töö puhul võib ekspert kaotada litsentsi (suurte ja korduvate eksimuste puhul on mõeldav ka litsentsi mittetagastamine), kuid oluline koht on ka eksperdi mainel ja nimel. Lisaks rõhutati järelevalvamisest olulisust.
- Kuigi tänane ekspertide rahastamise alused ei ole ideaalne, siis parema süsteemi puudusel võiks rahastamise süsteem pigem jääda samaks. Väga raske on leida mingit muud rahastamiskorda, mis tagaks eksperdi täieliku sõltumatuse. Objektiivsuse ja sõltumatuse säilitamisel rõhutati KMH/KSH aruannete hea kvaliteedi, järelevalvapärase kontrolli ning suurema avalikkuse kaasamise olulisust, aga ka eksperdi enda eetilistust.
- Ettepaneku seada sisse ekspertide regulaarne pädevuskontroll osas esines erinevaid seisukohti. Rõhutati, et praegu toimib juba regulaarne pädevuskontroll 5-aastane litsentsi uuendamise nõude näol ning ekspertide pädevust näitavad ka tehtud tööd.
- Ekspersedid ei pea otstarbekaks koondada KMH/KSH eksperdid (mõnes konkreetsetes valdkonnas) riigi mõne struktuuri alla.

#### **Üldküsimused:**

- Eelhindamine on mõju hindamisel esmatähtis, sest see aitaks vältida kasutuid KMH/KSH-sid. Tihti algatatakse KMH/KSH-sid ka selleks, et lõppotsust edasi lükata. Sageli piisaks aga KMH asemel hoopiski eksperthinnangust.
- Tuleb läbi mõelda, missuguste dokumentide korral on KSH asjakohane. Detailplaneering strateegiliste planeerimisdokumentide alla ei kuulu, ka KSH ei ole reeglina vajalik (mõningate eranditega).
- Kui KMH/KSH algatamise otsus ja programm kui lähteülesanded on kehvad, ei saa oodata head aruannet. Hetkel on algatamise otsus pigem formaalne – see peaks olema konkreetsem. Algatamise otsus peaks andma edasi ka otsustaja ootuse – mida KMH/KSH-st oodatakse, missugused aspektid peaksid olema hinnatud.
- Tähtsustada tuleks KMH/KSH programmi, millega määratakse aruande sisu. Aruannete maht peaks aga vähenema ning seal tuleb selgelt välja tuua olulise mõju olemus.
- Otsustaja peaks sekkuma protsessi ka KMH/KSH programmi ja aruande faasis ning avaldama arvamust programmi/aruande sisu osas.
- Planeeringute ja KSH avalikustamine peaks olema koos – see oleks lihtsam, valutum ja väldiks dubleerimist.
- Järelevalvaja võimalused mõjutada programmi/aruande sisu on piiratud, samuti ei ole võimalik jätta aruannet heakskiitmata, kui kõik seadusega nõutud aruandes käsitletavat teemad on töös kajastatud. Otsustaja ei pea aga arvestama KMH tulemustega. Kui järelevalvaja kontrollib vaid KMH/KSH menetluse ning programmi/aruande sisu vastavust seadusele, siis tekib küsimus sellisel kujul oleva järelevalvaja vajalikkuse kohta.
- Ei ole hea, kui otsustaja ja järelevalvaja on üks isik.
- Asjakohaseid juhendmaterjale on vähe.