

Keskkonnamõju hindamise praktika uuring ja analüüs: valikuuringu tulemused

Projekti tulemuste esitlus 29.11. 2005

Kaja Peterson,

Säästva Eesti Instituut

Valikuuringu materjal ja metoodika(1)

- **KeHAs**e kehtimise ajal algatatud ja lõpetatud KMH juhtumid
- **7 maakonnas**, kus KKM eelinfo põhjal oli KMHsid kõige enam algatatud – Harjumaa, Ida-Virumaa, Lääne-Virumaa, Jõgevamaa, Pärnumaa, Saaremaa, Tartumaa
- Iga nimetatud maakonna KKT pakkus 2-4 ja KKM 6 KMHd, mis nende arvates olid KMH praktika seisukohast olulised – **kokku 27 juhtumit**

Valikuuringu materjal ja metoodika (2)

- **Laiendati üldandmebaasi struktuuri**, lisati avalikustamise protsessi eri aspektid – kokku 31 põhivälja, mis jagunesid 2-8 alamväljaks
- Koondati andmed (isiku- ja kontaktandmed) arendaja, otsustaja, KMH juhteksperdi, KMH järelevalvaja ja huvirühmade kohta
- **Koostati eraldi ankeedid ja saadeti laiali viiele sihtrühmale**: arendajad, KMH juhteksperdid, KOV+maanteeamet, keskkonnaametnikud, huvirühmade esindajad
- Ankeet koosnes kahest osast: **A-osa** (üldküsimused KMH protsessi kohta); **B-osa** (spetsiifilised küsimused teatud KMH juhtumi kohta, milles adressaat oli asjaosaline)
- Lisaks intervjuud ja telefonivestlused andmete ja seisukohtade täpsustamiseks

Uuritav valim

Jrk nr	Tegevusvaldkond	Täpsustus	KMH juhtumite arv
1	Jäätmekäitlus	Ehitus-jäätmete ladestamine Prügila sulgemine (2 KMHD) Jäätmekäitlusettevõtte asukohta valik Reoveepuhasti ehitus Lägakäitlusseadme ehitus	6
2	Tööstus	Mineraalväetiste terminal; Vedellasti terminal; Söeterminal; Liimitehas; Kalajahutehas	5
3	Energeetika	Tuulepark (3 KMHD) Soojuselektriijaam	4
4	Tee-ehitus	Maantee ehitus (2 KMHD) Liiklustunneli ehitus	3
5	Vesiehitus	Jõepaisutamine	2
6	Maavara kaevandamine	Lubjakivi kaevandamine Ehitusliiva kaevandamine	2
7	Põllumajandus	Seafarm Veisefarm	2
8	Sadam	Reisisadama rajamine; tööstussadama süvendamine	2
9	Puhkemajandus	Pargi arendamine	1
		KOKKU:	27

Valimi suurus ja algatamise aasta

2001	-	2 KMH-d
2002	-	5
2003	-	5
2004	-	12
2005 I kv	-	3

KOKKU: **27**

Jrk. nr	KMH juhteksperdi nimi	Tööandja nimi	KMH-de arv valimis
1	Mihkel Vaarik	AS Entec	1
2	Lauri Aasalo	AS Entec	1
3	Anne Rooma	AS Kobras	1
4	Urmas Uri	AS Kobras	1
5	Toomas Ideon	AS Maves	1
6	Peeter Kais	AS Maves	1
7	Silver Riige	AS Maves	1
8	Rein Kitsing	AS Merin	2
9	Rein Ratas	AS Tallmac	2
10	Ahto Järvik	Eesti Mereakadeemia	1
11	Arvo Järvet	FIE	1
12	Juhan Ruut	FIE	1
13	Jüri Kask	FIE	1
14	Eike Riis	OÜ E-Konsult	1
15	Karin Juhat	OÜ E-Konsult	1
16	Toomas Pallo	OÜ ELLE	2
17	Enno Kirt	OÜ Enno Kirt Projekt	1
18	Kuido Kartau	OÜ Hendrikson&Ko	4
19	Aare Kuusik	OÜ Vetepere	1
20	Aavo Rätsep	TPÜ Ökoloogia Instituudi Kirde-Eesti osakond	1
21	Valdo Liblik	TPÜ Ökoloogia Instituudi Kirde-Eesti osakond	1
		KOKKU:	27

Ankeet ja adressaadid

Ankeedi tüüp	Ankeedi adressaat	Küsimuste arv A-osas	Küsimuste arv B-osas
1	Arendaja	14	4
2	KMH ekspert	10	8
3	Kohalik omavalitsus	10	1-4
4	Keskkonnateenistus/keskkonnaminister	14	8
5	Huvirühma esindaja	17	8

Ankeedi tüüp	Ankeedi adressaat	Adressaatide arv
1	Arendaja	23
2	KMH ekspert	21
3	Kohalik omavalitsus ja maanteeamet	15
4	Keskkonnateenistus + Keskkonnaministeerium	7+2
5	Huvirühma esindaja	6
	KOKKU:	74

Ankeetide tagastamine

Ankeedi tüüp	Ankeedi adressaat	Väljastatud ankeetide arv	Tagastatud ankeetide arv	Tagastusprotsent, %
1	Arendaja	23	22	96
2	KMH ekspert	21	20	95
3	Kohalik omavalitsus ja Maanteeamet	15	13	87
4	Keskkonnateenistus/ keskkonnaministeerium	9	9	100
5	Huvirühma esindaja	6	6	100
	KOKKU:	74	70	95

Valikuuringu tulemused

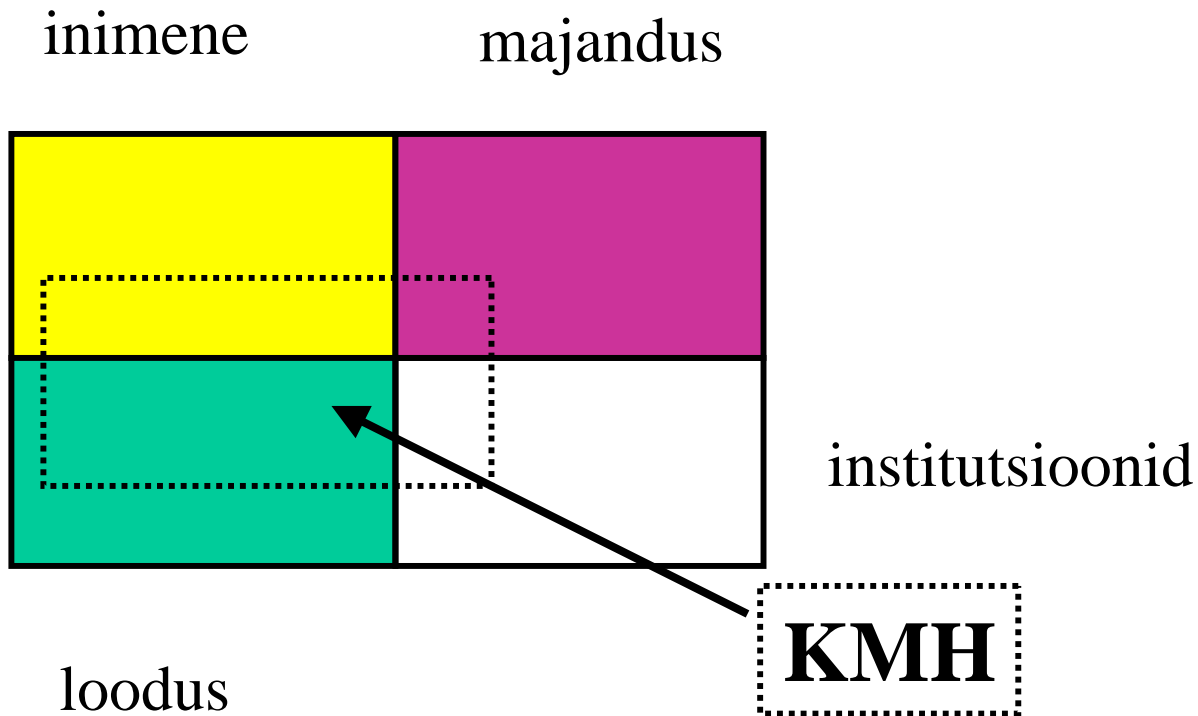
- Üldistatud kogu valimi kohta
- KMH protsessi analüüs valikjuhtumite näitel
- Võrdlus sihtrühmade vahel
- Hinnatud nõuetele vastavust
- Hinnangud KMH kvaliteedi kohta andsid asjaosalised ise
- Soovitused KMH protsessi ladusamaks muutmiseks

Valikuuringu tulemused (1)

1. KMH protsessi osapooled käsitlevad KMH peamist ülesannet erinevalt

Nr	KMH peamine ülesanne	KMH osapoole arvamus				
		Arendajate arvates	KMH ekspertide arvates	KOV-de ja maanteeameti arvates	Keskkonnaametnike arvates	Huvirühmade arvates
1	Ennetada ja minimeerida kavandatava tegevuse ettevalmistamise, toimimise ja lõpetamisega kaasnevat majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnakahju	Kõige olulisem ülesanne (85%)	Kõige olulisem ülesanne (55%)	Oluline ülesanne (38%)	Kõige olulisem ülesanne (56%)	Oluline ülesanne (33%)
2	Ennetada ja minimeerida kavandatava tegevuse ettevalmistamise, toimimise ja lõpetamisega kaasnevat keskkonnakahju (eeskätt looduskeskkonnale ja elukvaliteedile – puhas õhk ja vesi, müravaba keskkond, puhkevõimalused jms)	Oluline ülesanne (7,5%)	Oluline ülesanne (45%)	Kõige olulisem ülesanne (62%)	Oluline ülesanne (33%)	Kõige olulisem ülesanne (67%)
3	Ennetada ja minimeerida kavandatava tegevuse ettevalmistamise, toimimise ja lõpetamisega kaasnevat sotsiaalset ja keskkonnakahju	Oluline ülesanne (7,5%)	Pole asjakohane ülesanne	Pole asjakohane ülesanne	Pole asjakohane ülesanne	Pole asjakohane ülesanne
4	KMH peamine eesmärk sõltub KMH ülesandest , KMH ülesanne on igas KMH-s erinev	Pole asjakohane ülesanne	Pole asjakohane ülesanne	Pole asjakohane ülesanne	Suhteliselt väheoluline ülesanne (11%)	Pole asjakohane ülesanne

KMH peamine eesmärk



Valikuuringu tulemused (2)

2. KMH protsessi osapooled käsitlevad üksteise rolle erinevalt ehk ootused üksteise suhtes on erinevad

Nr	Tegevus KMH aruande koostamisel	Kes peaks seda eelkõige tegema?			
		Otsustajate arvates	Arendajate arvates	KMH ekspertide arvates	Huvirühmade arvates
1	Kavandatava tegevuse vajaduse ja eesmärgi põhjendus ja kirjeldus	Arendaja	Arendaja	Arendaja	Arendaja
2	KMH programmi ja aruande mustandi koostamine	KMH ekspert	KMH ekspert	KMH ekspert	KMH ekspert
3	KMH programmi ja aruande mustandi avalikust arutelust teatamine	KMH järelevalveteostaja	Otsustaja/ KMH järelevalve teostaja/ KMH ekspert	Otsustaja/ arendaja/ KMH järelevalve teostaja	Otsustaja/ arendaja/ KMH ekspert
4	KMH programmi ja aruande mustandi avaliku arutelu juhtimine	Arendaja/ KMH ekspert	KMH ekspert/ otsustaja	Otsustaja/ arendaja/ KMH ekspert	Otsustaja/ KMH järelevalve teostaja/ KMH ekspert
5	KMH programmi ja aruande mustandi avaliku arutelu protokollimine	Arendaja/ KMH ekspert	KMH ekspert/ otsustaja	Otsustaja/ arendaja/ KMH ekspert	Otsustaja/ KMH ekspert/ KMH järelevalve teostaja
6	Avalikustamise käigus esitatud ettepanekutele ja vastuväidetele vastamine	Arendaja koostöös KMH eksperdiga	KMH ekspert/ arendaja koos KMH eksperdiga	KMH ekspert/ arendaja/arendaja koostöös KMH eksperdiga	Arendaja/ arendaja koostöös KMH eksperdiga
7	Riigiasutustega kooskõlastamine	Arendaja	KMH ekspert/ arendaja/ otsustaja	Arendaja/ KMH ekspert	Arendaja/ KMH ekspert
8	Konflikt-situatsioonide lahendamine erinevate osapoolte vahel KMH protsessis	KMH järelevalve teostaja	KMH ekspert/ otsustaja/ KMH järelevalve teostaja/ arendaja	KMH järelevalveteostaja/arendaja; KMH ekspert/ otsustaja	KMH järelevalve teostaja

Valikuuringu tulemused (3)

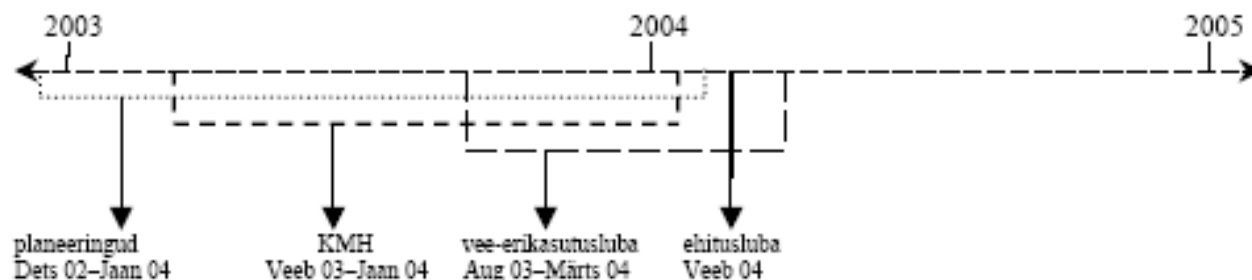
3. **Erinevatel otsustusastmetel strateegiliste planeerimisdokumentide ulatuse määramatus ja omavahelise hierarhia puudumine** on viinud selleni, et pole arusaadav, mis otsustustasemel midagi otsustatakse ja kas ja mis ulatuses mingi dokumendi kehtestamine toob kaasa vajaduse muuta teisi dokumente

Selletõttu on **asukohavalik probleemne**, sest asukohavalik toimub “imelikul ajal, imelikus kohas”

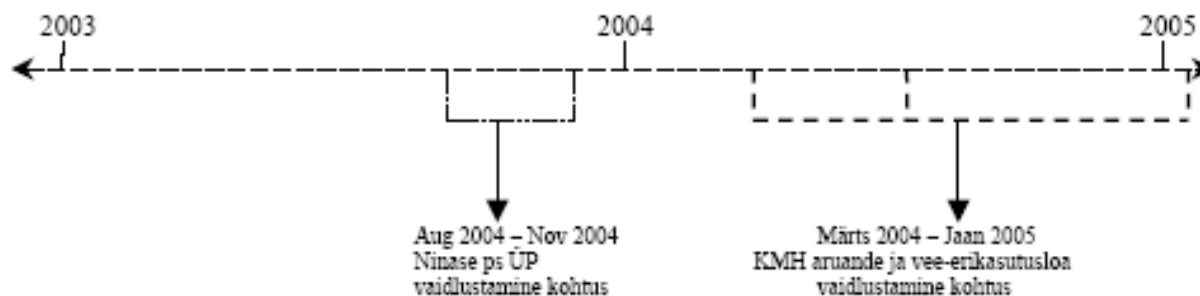
Saaremaa sadama rajamise eeldatav protsess

Dokumendi nimetus	Tulemus	KSH/ KMH	Otsustaja
Riiklik Transpordi Arengukava (TAK)	“Saaremaa vajab sadamat!”; TAK tegevuskavas on kirjas, et on vaja koostada riiklik meresadamate arengukava/valida Saaremaa sadamale sobiv asukoht	KSH	Riigikogu
Riiklik meresadamate arengukava/ Saaremaa sadama asukohavalik	Valitakse välja sobivad meresadamate asukohad, otsustakse olemasolevate laiendused, profiili muudatused jms; /Saaremaa sadama asukohavalik - sobivaim asukoht valitakse välja	KSH	Vabariigi Valitsus
Saare maakonna-planeeringu muutmine	Saaremaa sadama asukoht pannakse maakonnakaardile	KSH	Saare MV
Valla üldplaneeringu muutmine	Saaremaa sadama asukoht pannakse valla kaardile	KSH	Valla volikogu
Saaremaa sadama detailplaneeringu algatamine ja ehitusloa taotlemise menetlus	Detailplaneering on kehtestatud ja ehitusluba on väljaantud	KSH/ KMH	Valla volikogu
Vee-erikasutusloa taotlemise menetlus	Vee-erikasutusluba on väljaantud	KMH	Keskkonna-minister
Sadama passi taotlemise menetlus	Sadama pass on väljaantud (st kinnitatud majandusministri poolt)	-	Majandus-minister

Saaremaa sadama rajamise tegelik protsess



Joonis 3. Saaremaa sadama rajamisega seotud tegevuslubade ja planeeringute menetlemise ajaline jaotus (ELF juristi K. Vaarmari joonis)



Joonis 4. Saaremaa sadama rajamise vaidlustamine kohtus (ELF juristi K. Vaarmari joonis)

Regionaalprügila rajamise eeldatav ja tegelik protsess

Otsustustase	Maakasutuse kava ja keskkonnamõju hindamise tüüp (sulgudes)	Tegevuse kategooria ja keskkonnamõju hindamise tüüp (sulgudes)		Loode-Eesti Jäätmekäitlus-ettevõtte rajamise protsess
Riiklik tase	Üleriigiline planeering (KSH)	Üleriigiline jäätmekava (KSH)	Muuhulgas on üleriigilises jäätmekavas pakutud välja regionaalprügilate optimaalsed asukohad Eestis; Üleriigilises kavas on analüüsitud erinevaid võimalusi ja piiranguid	Puudus
Maakonna tase	Maakonnaplaneering (KSH)	Maakonna jäätmekava (KSH)	Üleriigilises jäätmekavas teatud maakonda väljapakutud regionaalprügila konkreetse asukoha valik (maakonna piires)	Puudus
Kohaliku omavalitsuse tase	Valla/linna üldplaneering (KSH)	Kohaliku omavalitsuse jäätmekava	Regionaalprügila asukoht on arvesse võetud valla/linna üldplaneeringus ja KOV jäätmekavas	Puudus
	Detailplaneering (KSH)	Prügila projekt (KMH)	Regionaalprügila detailplaneeringu koostamine ja rajamine valitud asukohas	Asukoha-valikut alustati sellelt tasemelt

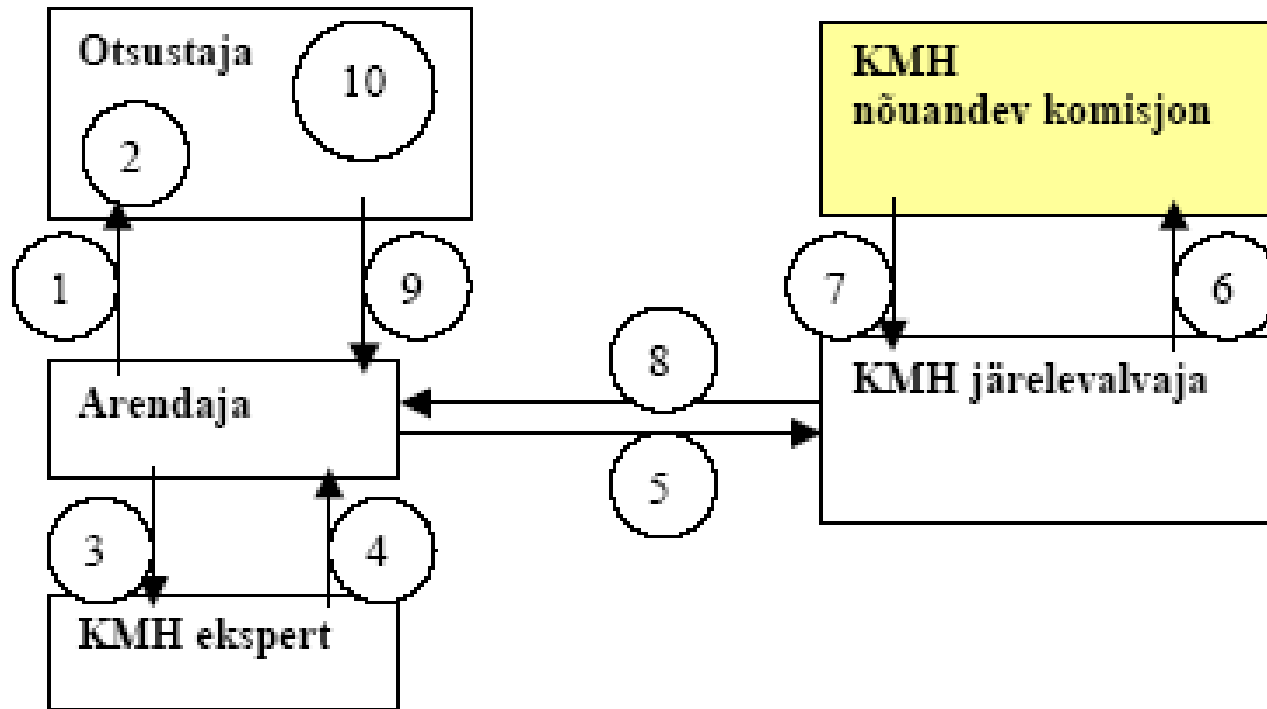
Nr	Väide	Valdav seisukoht				
		Arendajate arvates	KMH arvates	ekspertide	Keskkonna-ametnike arvates	Huvirühmade arvates
1	Arendaja peab oma tegevuse kavandamisel alati välja valima rohkem kui ühe territooriumi	0%	0%		44%	17%
2	Asukohavalik ei ole arendaja mure, erinevaid asukohti peaks eelkõige välja pakkuma kohalik omavalitsus või maavalitsus (või riik) , kellel on rohkem infot erinevate võimaluste ja piirangute kohta	35%	50%		56%	33%
3	Arendaja saabki kaaluda ainult seda territooriumi, mis on tema valduses , asukohavalik on KMHs suhteliselt formaalne tegevus	65%	50%		0%	0%
4	Muud vastused/ kommentaariid: Kes ja millal valib asukoha?	Asukoha-valiku vajadus sõltub kavandatavast tegevusest	1)Asukohavalik peab toimuma maakonna- ja üldplaneeringu, mitte detailplaneeringu tasemel 2) Asukohavaliku vajadus sõltub kavandatavast tegevusest	Asukoha valik on eelkõige planeeringute ja KSH, mitte aga projekti KMH teema	50%	1)Arendaja ja otsustaja peaksid koos kaaluma alternatiive enne arendustegevuse käivitamist 2) Asukoha valik on eelkõige planeeringute ja KSH mitte projekti KMH teema 3) Asukoha pakub välja arendaja, ka ekspert ja avalikkus

Valikuuuringu tulemused (4)

4. Uuringus osalejate valdav seisukoht: KMH protsess ei ole objektiivne, sest KMH ekspert pole sõltumatu

Nr	Kuidas tõsta KMH objektiivsust	Peamine lahendusvariant				
		KOV ja Maanteeameti arvates	Keskkonna-ametnike arvates	Arendajate arvates	KMH ekspertide arvates	Huvirühmade arvates
1	KMH eksperdile peaks tasuma arendaja riigi vahendusel	69%	22%	-	30%	50%
2	KMH objektiivsust tuleks tõsta KMH aruande kvaliteedi parema kontrolliga mitte KMH eksperdi ja arendaja vaheliste suhete muutmisega	31%	44%	40%	45%	33%
3	KMH eksperdile peaks tasuma riik	-	11%	-	15%	-
4	KMH on täna piisavalt objektiivne , pole vaja olukorda muuta	-	-	60%	10%	
5	Muu vastus	Lisaks vaja tõsta KMH ekspertide pädevust	Lisaks vaja tõsta ekspertide pädevust		10% KMH programmi koostaks sõltumatu ekspert	17% ei tea

KMH järelevalvaja vajab ka nõu



Joonis 2. KMH protseduur (ettepanek)

Valikuuringu tulemused (5)

5. Otsustajalt ja KMH järelevalvajalt eeldatakse erinevat käitumist:

- 1) Otsustaja: maj-sots-keskkonnakaalutluste arvestaja ja erinevate huvide tasakaalustaja, konfliktide lahendaja
- 2) KMH järelevalve teostaja: keskkonnanõuete järgmise üle valvaja, keskkonnakaalutluste eelistaja

Keskkonnateenistused – kahes rollis: otsustajana ja KMH järelevalvajana – raske neid rolle eristada ametniku tasemel

(KOV-d samuti kahes rollis: arendaja ja otsustaja)

Jrk nr	Keskkonnateenistuse nimi	Keskkonna- korraldusega tegelevate ametnike arv	Ainult järelevalve rollis	KMH teostaja	Keskkonnaloa menetleja ja KMH järelevalve teostaja rollis
1	Harjumaa KKT	1	0		1 (sh menetleb ka komplekslube)
2	Ida-Virumaa KKT	1	1		0
3	Jõgevamaa KKT	1	0		1 (sh menetleb maavara kaevandamise ja vee-erikasutuslube)
4	Lääne-Virumaa	1	0		1 (sh menetleb maavara kaevandamise, jäätme- ja komplekslube ning vahel ka vee-erikasutuslube)
5	Pärnumaa KKT	1	1		0
6	Saaremaa KKT	1	0		1 (sh menetleb maavara kaevandamise lube, annab kooskõlastusi planeeringutele)
7	Tartumaa KKT	1	0		1 (sh menetleb vee-erikasutus, jäätme- ja välisõhulube ning komplekslube)
	KOKKU:	7	2		5

Valikuuringute tulemused (6)

6. Uuringus osalejad näevad KMH probleeme peamiselt
 - asukohavalikus,
 - alternatiivide valikus ja
 - avalikustamise läbiviimises (eriti huvilistele tagasiside andmine)

Jrk nr	KMH aspekt	Hinnang KMH eri aspektidele (vastuste arv)								
		KMH ekspert			KMH järelevalve teostaja			Huvirühma esindaja		
		++	+	0	++	+	0	++	+	0
1	Huvi-rühmade määratlemine ja kaasamine (teavitamine)	15	10	1	8	13	0	0	4	2
	<i>Vastuste arv:</i>	26			21			6		
2	Avalike koosolekute läbiviimine	18	4	3	12	8	1	4	2	3
	<i>Vastuste arv:</i>	25			21			6		
3	Huvilistele tagasiside andmine	10	16	0	3	12	3	1	1	4
	<i>Vastuste arv:</i>	26			18			6		
4	Mõjude määratlemine ja analüüs	17	9	0	4	12	2	1	2	3
	<i>Vastuste arv:</i>	26			18			6		
5	Asukoha valik	10	12	1	4	5	6	0	0	5
	<i>Vastuste arv:</i>	23			15			5		
6	Alternatiivide valik	12	11	2	3	11	6	0	1	4
	<i>Vastuste arv:</i>	25			20			6		
7	KMH aruande sisuline vormistus (hästi struktureeritud, ladus tekst jms)	15	11	0	9	8	4	2	3	1
	<i>Vastuste arv:</i>	26			21			6		
8	KMH aruande tehniline vormistus (kõitmisviis, kaardid, lisad jms)	12	14	0	8	13	0	2	3	1
	<i>Vastuste arv:</i>	26			21			6		

Valikuuringu tulemused (7)

7. Avaliku arutelu (koosoleku) läbiviimise ladusus ja tulemus sõltub asjaosaliste tahtest ja pädevusest ning avalikustamise protsessi planeerimise tasemest

- Sõltub sellest, kes osalevad
- Kuidas antakse tagasisidet

Avalik arutelu - see on eelkõige usalduse küsimus, usalduse võitmise või kaotamise küsimus

Millal on KMH edukas? (1)

Eeldused:

- Õiguslik raamistik paigas, sh otsustasemed
- Saastaja maksab põhimõtte rakendatud
- Ettevaatuspõhimõtte rakendatud
- Avalikkus ja huvilised kaasatud
- KMH protsess algusest lõpuni selgelt planeeritud
- KMH tulemusena tõuseb inimese elukeskkonna kvaliteet, sh paraneb inimeste tervis ja looduskeskkond ei kahjustu

Millal on KMH edukas? (2)

1. Arendaja on pädev

- Algselt planeeritud kiire ja vähese kuluga KMH protsess muutub tihti kulukamaks (avalikustamine võtab rohkem ressursse)
- Tuleks eelnevalt uurida avalikku arvamust (ka siis, kui soovitakse juba toimivat tegevust laiendada)
- sest KMH ekspert teeb enamasti seda, mida arendaja tellib

Millal on KMH edukas? (3)

2. Usalduslik vahekord asjaosaliste vahel

- Määratleda kõik osapooled ja pühendada nad töösse kohe protsessi alguses
- KMH protsessi algul leppida kokku, kes mida teeb, kuidas ja millal (sh avaliku koosoleku läbiviimise üksikasjad)
- Anda avalikkusele infot pigem rohkem kui vähem

Millal on KMH edukas? (4)

3. KMH ekspert on pädev

- Akadeemiline teadmine sügavuti ühes, laiemalt paaris-kolmes valdkonnas, praktiline kogemus, üldistusvõime ja hea kirjutamis- ja esinemisoskus
- Õigusaktide tundmine ja omavahelise seostamise oskus
- Laiem teadmine ja arusaamine keskkonnavaldkonnas toimuvast (strateegiad, tegevuskavad, Euroopa Liidu suundumused jms)
- Hea suhtlemis – ja veenmisoskus, usalduslikkus

Millal on KMH edukas? (5)

4. **Huviliste ja huvirühmade tegevus** ja ettepanekute/vastuväidete esitamine on konkreetne ja konstruktiivne
 - küsimuste/ettepanekute/vastuväidete esitamiseks on antud piisav aeg (2 nädalat on liiga lühike aeg)
 - kui piirkondlikul/kohalikul tasandil oleks rohkem asjast huvitatud ja asjatundlikke MTÜsid, SA-si ja seltsinguid

Millal on KMH edukas? (6)

5. Kohalik omavalitsus on pädev

- Paneb arendustegevuse pikemasse ajalist perspektiivi (on olemas arengukava, ÜP)
- Teeb otsuseid üldistes huvides
- Teeb kaalutletud otsuseid
- Seab kaalukausile keskkonna-, sotsiaalsed ja majanduslikud kaalutlused
- Tunneb KMH protsessi ja arvestab selle võimalusi ja piiranguid

Millal on KMH edukas? (7)

6. KMH järelevalvaja on pädev ja “õiguslike relvadega” varustatud

- KMH kvaliteedi hindamise kriteeriumid paigas
- tagatud võimalus (eelarve) konsulteerida ekspertidega “teise seisukoha” saamiseks
- kollektiivse otsuse tegemise võimalus olemas KMH programmi ja aruande kinnitamiseks

Millal on KMH edukas? (8)

7. KMH eelnevast kogemusest saab õppida:

- Avalik KMH andmebaas
- Registreerumisega avalik KMH aruannete andmebaas
- Alalised koolitused kõigile KMH sihtrühmadele – tasulised ja tasuta
- Perioodilised praktika analüüsid ja KMH täiustamine

Millal on KMH edukas? (9)

8. Kui KMH osapooled teevad koostööd

Täna tähelepanu eest!