



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

**Teiste Euroopa Liidu riikide
keskkonnamõju hindamise süsteemi uuring**

Koostajad:

**Kärt Vaarmari
Silver Nittim**

Tartu 2008

Sisukord

Lähteülesanne	3
Metoodika	4
1. KMH/KSH süsteemide ülevaade uuritavates riikides.....	6
1.1. Holland.....	6
1.2. Saksamaa	7
1.3. Suurbritannia.....	8
1.4. Soome.....	10
1.5. Tšehhi	11
2. KMH/KSH eriküsimuste võrdlev analüüs	13
2.1. KSH seos planeerimisdokumendi menetlusega.....	13
2.1.1. KSH menetluse ja planeerimisdokumendi menetluse regulatsioonide seosed	13
2.1.2. KSH menetluse integreeritus planeerimisdokumendi menetlusse.....	14
2.2. KMH/KSH kvaliteedi tagamise vahendid	17
2.2.1. KMH/KSH rahastamine ja eksperdi kaasamine.....	17
2.2.2. KMH/KSH eksperdile seatud nõuded.....	18
2.2.3. KMH/KSH kvaliteedi tagamine järelevalvaja poolt.....	20
2.2.4. KMH/KSH aruande kvaliteedi kontrollimise alused	23
2.2.5. Keskkonnamõju järelhindamine ja/või keskkonnaauditeerimine.....	24
2.2.6. Vastutus KMH/KSH tulemuste õigsuse eest.....	24
3. Kokkuvõte ja järeldused.....	25
Kasutatud kirjandus	27
Kasutatud õigusaktid	29
Kasutatud lühendid.....	32
Lisa 1. Hollandi KMH ja KSH menetlustapid.....	33
Lisa 2. Saksamaa KMH ja KSH menetlustapid	34
Lisa 3. Soome KMH ja KSH menetlustapid.....	35
Lisa 4. Suurbritannia KMH ja KSH menetlustapid (Inglismaa regulatsioon)	36
Lisa 5. Tšehhi KMH ja KSH menetlustapid	37

Lähteülesanne

Käesolev töö on valminud Keskkonnaministeeriumi tellimusel eesmärgiga anda täpsemat teavet erinevate Euroopa Liidu (EL) liikmesriikide keskkonnamõju hindamise (KMH) ja keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) korralduse kohta, mida saaks arvestada Eesti KMH ja KSH süsteemi korrigeerimisel.

Vastavalt Keskkonnaministeeriumi poolt antud lähteülesannetele antakse töö käigus õiguslik analüüs järgmistele küsimustele:

1. Kas ja kuidas on EL teistes liikmesriikides ühildatud KSH menetlus strateegiliste planeerimisdokumentide koostamise menetlusse või on tegemist eraldiseisva menetlusega?
2. Kuidas on tagatud teistes EL riikides, et KMH-d ja KSH-d on kvaliteetsed:
 - a. Kuidas toimub KMH/KSH eest rahastamine ning eksperdi KMHsse/KSHsse kaasamine (st kas arendaja otsib eksperdi ise ning tasub talle tehtud töö eest või nt eksperdi kaasab ja töö eest tasub riik, arendaja tasub omakorda riigile)?
 - b. Kas keskkonnamõju võib hinnata vaid litsentsi või vastavat registreeringut omav ekspert. Kas eksperte litsentseeritakse/registreeritakse KMH/KSH protsessi juhina (st ta peab üksnes tundma KMH/KSH põhimõtteid ning olema projektijuht) või peab ta ka ise oskama tegevusega kaasnevat mõju hinnata?
 - c. Missuguste nõuete peab vastama ekspert? Kas KSH ekspert võib olla ka strateegilise planeerimisdokumendi koostaja?
 - d. Kes teeb KMH/KSH järelevalvet ning missugused on järelevalvaja ülesanded? Kas järelevalvaja tööks on moodustatud tugistruktuur (komisjon vms)?
 - e. Mille alusel kontrollitakse KMH/KSH kvaliteeti (kas kasutatakse selleks abimaterjale vms)?
3. Kas teistes riikides toimub keskkonnamõju järelhindamine ja/või keskkonnaauditeerimine (kes, mis andmete alusel)?
4. Kas ja millega vastutab hinnangu andja hinnangus antud teabe õigsuse eest?

Vastavalt lähteülesandele tuli läbi viia õiguslik analüüs eeltoodud küsimustes vähemalt viie EL liikmesriigi süsteemi kohta ning anda hinnang, milliste analüüsitavate riikide lahendus eeltoodud küsimustes oleks Eesti õigusruumi jaoks kõige kohasem.

Lähteülesande kohaselt tuli analüüsi tulemused esitada lühidalt, nt tabeli/maatriksina.

Metoodika

Käesolev töö on koostatud võrdleva analüüsina viie EL liikmesriigi (Holland, Saksamaa, Soome, Suurbritannia, Tšehhi) KMH/KSH õigusliku regulatsiooni kohta. Riikide valikul eelistati Keskkonnaministeeriumi juhiste kohaselt enne 2004.a. EL-ga liitunud liikmesriike, välja arvatud Tšehhi, mis on valitud analüüsi objektiks seetõttu, et KMH/KSH kvaliteedi küsimused on Tšehhis õiguslikult eriti põhjalikult reguleeritud. Enne EL-ga liitunud liikmesriikide valikul oli üheks kriteeriumiks KSH läbiviimise kvaliteet, kuna just KSH regulatsiooni väljatöötamine on tekitanud EL liikmesriikides küsimusi ja erinevaid lahendusi. KSH kvaliteedi hindamisel lähtuti senistes kättesaadavates uuringutes antud hinnangutest (nt Hispaania, Itaalia, Kreeka, Luksemburg ja Portugal välistati analüüsitava riikide hulgast, kuna seniste uuringute kohaselt on nendes riikides probleeme EL direktiivi 2001/42/EÜ (KSH direktiiv) ülevõtmisega ja/või puudub info direktiivi ülevõtmise kohta; Prantsusmaa ja Rootsi KSH kvaliteedi osas ei ole samuti antud kiitvaid hinnanguid; kõige edumeelsemaks võib pidada Hollandit ja Suurbritanniat).¹ Kolmandaks riikide valiku kriteeriumiks oli nende õigusaktide ja muude materjalide kättesaadavus inglise keeles.

Analüüsi koostamisel on kasutatud käsitletud riikide õigusakte, ministeeriumide jm riigiasutuste veebilehtedel olevat teavet, õiguskirjandust, varem läbi viidud uuringuid ja muid koostatud juhendeid ja materjale.

Kuna tegemist on erinevate õigussüsteemide ja regulatsiooni detailsusega, on analüüsi ülevaatlikkuse huvides püütud kasutada ühtlustatud terminoloogiat, mis ei pruugi alati täpselt kattuda käsitletava regulatsiooni mõistete otsetõlkega. See puudutab eelkõige mõisteid nagu „arendaja”, „pädev asutus”, „KMH aruanne”, „asjaomased asutused” jms, mille puhul on püütud kasutada Eesti regulatsiooni analooge (erisuste korral Eesti regulatsioonist on need erisused selgelt välja toodud, nt KMH järelevalve ja järelhindamise mõistete puhul). Analüüsi lisades esitatud KMH/KSH menetluste skeemide juures on menetlustapid antud lihtsustatult ning need ei sisalda kõiki regulatsiooni detaile, vaid keskenduvad nendele aspektidele, mis on töö lähteülesande seisukohalt olulised. Iseäranis puudutab see avalikkuse kaasamist ja konsultatsioone asjassepuutuvate asutustega, mille käsitlemine ei ole käesoleva töö ülesandeks ja mis seetõttu on esitatud skeemides ühe üldistatud etapina (need hõlmavad sisuliselt nii konsulteerimist asjaomaste asutustega kui KMH/KSH menetluse dokumentide avalikke väljapanekuid ja arutelusid).

Töö esimeses osas antakse lühike ülevaade kõigi käsitletud riikide KMH/KSH regulatsioonist (KMH/KSH läbiviimist reguleerivad õigusaktid, menetluse erisused võrreldes Eesti regulatsiooniga ning KMH/KSH kvaliteedi tagamise peamised mehhanismid). Töö teises osas analüüsitakse KMH/KSH eriküsimusi vastavalt lähteülesandele. Iga eriküsimuse

¹ Hinnangu andmisel kasutati seniseid võrdlevaid analüüse: Fischer, T. B. Theory & Practice of Strategic Environmental Assessment: Towards a More Systematic Approach. Earthscan, 2007; lk 108; Zagorianakos, E. A Qualitative Evaluation of Current Transposition and Implementation Practice of the SEA Directive in EU Member States. Journal for European Environmental & Planning Law, 6/2006 lk 538

juures on vastavalt ülesandepüstitusele antud hinnang, milline analüüsiv lahendus oleks Eesti õigusruumi jaoks kõige kohasem (või kas Eestile oleks kohasem mõni muu lahendus). Seejuures käsitletakse KSH küsimusi koos KMH küsimustega, kuna analüüsi tulemusena selgus, et käsitletavates riikides on KSH regulatsioon üles ehitatud KMH regulatsioonile (st KSH osas on lisatud KMH regulatsioonile erisätteid, ent mitmed menetluslikud küsimused langevad kokku) ja/või on KSH regulatsioonis KSH kvaliteediga seonduvat nii napilt reguleeritud, et otstarbekas oli KSH küsimusi käsitleda koos KMH küsimustega.

Eestile sobivate lahenduste pakkumist raskendaski asjaolu, et käsitletavate riikide KMH ja KSH regulatsioonid keskenduvad esmajoonel küsimusele, millistel juhtudel tuleb KMH/KSH algatada ja kuidas toimub menetlus (sh avalikkuse kaasamise sätteid); KMH/KSH kvaliteedi õiguslik regulatsioon käesoleva töö objektiks olevates küsimustes on üsna napp. Mitmes küsimuses on Eesti regulatsioon käsitletud riikidest oluliselt täpsem ja mõnes ka kaugemaleminev (nt KMH eksperdi litsentseerimise nõue, mis on analoogne vaid Tšehhi regulatsiooniga). Lahenduste puhul pidasime mõistlikuks pakkuda välja põhimõttelisi lahendusi, mitte konkreetseid sätete sõnastusi, kuna käsitletud riikide õigussüsteemid (sh haldusmenetluse, keskkonnalubade andmise ja planeerimise regulatsioon) erinevad Eestist küllalt oluliselt.

1. KMH/KSH süsteemide ülevaade uuritavates riikides

1.1. Holland

Hollandis on keskkonnamõju hindamine reguleeritud peamiselt keskkonnakorralduse seaduse (*Wet milieubeheer*, edaspidi Hollandi KKS) 7. peatüki ning 1994.a. keskkonnamõju hindamise dekreediga (*Genijzigd Besluit m.e.r. 1994*, edaspidi KMH dekreet). Detailsem regulatsioon on kehtestatud alamaktides, milleks on ka 1994.a. KMH dekreet.²

Hollandi KMH menetlus (nn otsuste KMH menetlus) on üldiselt üles ehitatud analoogselt Eesti keskkonnamõju hindamise regulatsiooniga,³ alates arendaja poolt kavandatava tegevuse nn algteate (*Startnotitie*) esitamisest, millele järgneb KMH algatamise otsustamine, avalikkusega konsulteerimine ja KMH aruandes sisalduva informatsiooni kohta juhiste (*Richtlijnen*) määramine (Eesti KMH programmi analoog). Juhiste alusel koostatakse KMH aruanne, mis läbib avalikustamise ning mille alusel pädev asutus teeb otsuse tegevuse lubatavuse kohta (tegevusloa otsusega formuleeritakse ka järeelhindamise kava, mille alusel hindab pädev asutus elluviidava tegevuse tegelikke keskkonnamõjusid, nõudes vajadusel leevendavaid meetmeid). Juhiste kujundamisel ja KMH aruande kvaliteedi hindamisel konsulteeritakse KMH Komisjoniga (*Commissie voor de Milieueffectrapportage*).

KMH menetluse läbiviijaks on haldusorgan, kellele regulatsioonis viidatakse läbivalt kui „pädevale asutusele”, ilma konkreetset haldusorganit täpselt määratlemata. See, kes on konkreetse otsuse või menetluse puhul pädev asutus, sõltub sellest, millise otsuse või loa menetlusega on tegemist. Ilmselt ei ole pädevaks asutuseks ainult keskkonnanasutused, vaid ka nt transpordiga seotud asutused, kindlasti ka kohalikud asutused (analoogselt Eesti kohalike omavalitsustega).

KSH menetlust puudutav eriregulatsioon on Hollandis üsna uus – kuni 2006. aastani ei eristatud KMH ja KSH menetlust ning Hollandi KKS-st tulenevad nõuded reguleerisid KMH läbiviimist nii otsuste kui kavade osas. Hollandi KKS 2006.a. septembrist kehtiva redaktsiooni kohaselt läbi viidav KSH menetlus on KMH menetlusest lihtsam, ja selles puudub kohustuslik juhiste määratlemise etapp. Ka nõuded KSH aruandele on üldisemad, mh ei ole KSH aruandes kohustust esitada kõige keskkonnasõbralikumal alternatiivi, mis KMH aruandes on kohustuslik. Oluline erisus KMH menetluses on veel see, et KMH Komisjoniga konsulteerimise kohustus on KSH menetluses kohustuslik vaid juhul, kui pädevad asutused nõuavad KMH Komisjoniga konsulteerimist või tegemist on kavadega, kus mõju hindamine on nõutav looduskaitse seaduse alusel ja mõjutatakse riiklikku ökoloogilist võrgustikku.

Hollandi KMH ja KSH menetluse etappide üldistatud ülevaade on antud Lisas 1.

² Lühülevaade Hollandi KMH regulatsioonist on kättesaadav Hollandi keskkonnaministeeriumi (VROM) kodulehel: <http://international.vrom.nl/pagina.html?id=7378> (14.10.08)

³ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS)

KMH ja KSH kvaliteedi tagamise peamiseks mehhanismiks Hollandis on KMH Komisjoni poolt aruannete kvaliteedi kontrollimine (vt käesoleva analüüsi p 2.2.3). KMH/KSH eksperdile ei ole kehtestatud eraldi nõudeid ning KMH/KSH aruande koostamise protsessi puudutab õiguslik regulatsioon vaid põgusalt, piirdudes sättega, mille kohaselt arendaja või kava koostaja peab koostama KMH/KSH aruande.

1.2. Saksamaa

Saksamaal reguleerib keskkonnamõju hindamist keskkonnamõju hindamise seadus (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz* (UVPG)), mis on kehtestatud 1990.a. ning mida on oluliselt muudetud 2001.a. ja 2005.a. Lisaks on igal Saksamaa liidumaal kehtestatud oma KMH regulatsioon, mis üldjuhul küll vaid täpsustab liidutasandi regulatsiooni ilma olulise iseseisva sisulise regulatsioonita.⁴

Saksamaa KMH menetlus on Eesti KMH menetlusest oluliselt erinev arendaja ja pädeva asutuse rollijaotuse poolest. Kui Eestis tähendab KMH menetlus sisuliselt KMH läbiviimist arendaja poolt, mis „tipneb” KMH aruande esitamisega järelevalvajale ja selle heakskiitmise üle otsustamisega, siis Saksamaal peab arendaja esitama KMH menetluse alguses pädevale asutusele informatsiooni, mis peab sisuliselt sisaldama Eesti KMH aruandele analoogseid elemente.⁵ Arendaja esitatud teabe alusel konsulteerib pädev asutus asjaomaste asutustega ja kuulatakse ära avalikkuse seisukohad, ent pärast seda koostab pädev asutus arendaja esitatud informatsiooni ning konsulteeritud asutustelt ja avalikkuselt saadud seisukohtade alusel 1 kuu jooksul keskkonnamõtjude kirjelduse kokkuvõtte (*zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen*)⁶, mille alusel (ja muu eeltoodud informatsiooni alusel) langetab otsuse tegevuse lubatavuse kohta.⁷

KMH menetluse eest vastutavale haldusorganile viitab UVPG analoogselt Hollandiga kui „pädevale asutusele” (*die zuständige Behörde*), mida sisustatakse ilmselt selle järgi, mis laadi otsusega konkreetsetes menetluses on tegemist – selliseks otsuseks võib olla igasugune haldusmenetluse tulemusena antav luba, heakskiit või nõusolek, millega lubatakse alustada ettevõtte (käitise) tegevust. KMH kaalumise alla kuuluvad ka otsused teede, raudteede, torujuhtmete jm trasside ja lubade üle. Samuti on otsuseks selles kontekstis ehitusluba ja kõige madalama taseme planeeringuotsus (Eesti mõistes ilmselt detailplaneering), mis antakse kohalike asutuste poolt.

KSH menetlust puudutavad sätted on UVPG-sse lisatud EL direktiivi 2001/42/EÜ nõuete ülevõtmisel ning need on jõustunud 25. juunil 2005.a. Saksamaa 16 liidumaad on võtnud KSH nõuded üle oma seadustega, kuna UVPG ning planeerimisseadus sätestavad ainult üldise raamistiku.

⁴ Vt nt Nordrhein-Westfaleni liidumaa KMH seadust (*Gesetz über dies Umweltverträglichkeitsprüfung im Lande Nordrhein-Westfalen*)

⁵ UVPG § 6 lg 3 ja 4

⁶ UVPG § 11

⁷ UVPG § 12

KSH regulatsioon UVPG-s puudutab vaid meie mõistes strateegilisi kavasad ja arengukavasid; planeeringute mõju hindamine on reguleeritud ehitust ja planeerimist puudutavate õigusaktidega. Planeerimissüsteem hõlmab analoogselt Eesti süsteemiga erinevaid administratiivseid tasandeid, ent see ei ole Saksamaal täiesti ühtselt reguleeritud – kõigil 16 liidumaal on teatud sarnasused, ent igal liidumaal on siiski paigas ainuomane planeerimissüsteem.

Saksamaa KMH ja KSH menetluse etappide üldistatud ülevaade on antud Lisas 2.

Saksamaa KMH/KSH regulatsioonile on iseloomulik keskendumine pigem sellele, millistel juhtudel tuleb KMH/KSH algatada, kui KMH/KSH läbiviimise menetluslikele aspektidele. Sestap on Saksamaa regulatsioonis KMH/KSH kvaliteedi reguleerimise osas vähe eeskujuks võtmist väärivat.

1.3. Suurbritannia

Suurbritannias ei ole KMH menetluse kohta kehtestatud ühtset regulatsiooni, vaid keskkonnamõju hindamist reguleerivad paljud erinevad õigusaktid, mis ühelt poolt tuleneb Inglismaa, Põhja-Iirimaa, Šotimaa ja Wales'i erinevatest regulatsioonidest, teisalt aga mitmete eriküsimuste KMH reguleerimisest eraldi õigusaktides.

Kogu Suurbritannia kohta kehtivad keskkonnamõju hindamist reguleerivad õigusaktid nt tuumareaktorite kohta (*The Nuclear Reactors (Environmental Impact Assessment for Decommissioning) Regulations 1999*), sadamatööde kohta (*The Harbour Works (Environmental Impact Assessment) Regulations 1999*), maakuivenduse kohta (*The Environmental Impact Assessment (Land Drainage Improvement Works) Regulations 1999*), torujuhtmete rajamise kohta (*The Pipe-line Works (Environmental Impact Assessment) Regulations 2000*), kiirteede rajamise kohta (*The Highways (Environmental Impact Assessment) Regulations 2007*), meres tehtavate tööde kohta (*Marine Works (Environmental Impact Assessment) Regulations 2007*) jm.

Inglismaal, Inglismaal, Šotimaal, Walesis ja Põhja-Iirimaal on kehtestatud erinevad õigusaktid eri valdkondade (nt ruumiline planeerimine, elektritööd, harimata maad ja poollooduslikud alad, veemajandus, looduslikud elupaigad, metsandus, põllumajandus, kalakasvatus meres, merest maavarade kaevandamine, teede rajamine, merre tuuleparkide rajamine jm) KMH regulatsiooni jaoks.

Erinevalt Eesti regulatsioonist on Suurbritannias arendustegevuse lubamine reguleeritud üldjuhul läbi ruumilise planeerimise (*Town and Country Planning*) – arendustegevuse jaoks tuleb esitada taotlus nn planeerimisloa (*Planning Permission*) saamiseks (v.a. eriregulatsioonid, millele on eelmises lõigus viidatud). Seetõttu on ka arendustegevuse KMH suures osas reguleeritud läbi planeerimislubade KMH ning planeerimislubade KMH-d hõlmavad enamiku tehtavatest KMH-dest (nt 2005.a. 82% KMH-dest).⁸

⁸ Which way forward for EIA. ENDSdirectory 2007. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.endsdirectory.com/index.cfm?action=articles.view&articleID=200702> (14.10.08)

Suurbritannia KMH menetluse iseloomuliku joonena võib välja tuua suure paindlikkuse menetluse läbiviimise etappide osas. Näiteks Inglismaa planeeringute KMH regulatsiooni⁹ kohaselt on KMH menetluse algatamiseks põhimõtteliselt järgmised võimalused:

- 1) arendaja esitab taotluse KMH algatamise otsustamiseks;
- 2) arendaja esitab planeerimisloa taotluse (selle alusel otsustatakse KMH algatamine (*screening*));
- 3) arendaja esitab KMH käigus käsitletavate asjaolude määratlemise (*scoping*) taotluse (sellisel juhul toimub menetlus ilma *screening* etapita);
- 4) arendaja esitab KMH aruande (sellisel juhul toimub menetlus ilma *screening* ja *scoping* etappideta).

Seega ei ole KMH algatamise ega KMH käigus käsitletavate asjaolude määratlemise (Eesti analoog on KMH programmi koostamine) kohustuslikud etapid, vaid sõltuvad sellest, millisest etapist saab alguse KMH menetlus.

KMH menetluses pädevaks asutuseks on Suurbritannias üldjuhul kohalik planeerimisasutus, kellele esitatakse planeerimisloa taotlus. Tuleb arvestada, et Suurbritannia lubade andmise süsteem erineb oluliselt Eesti süsteemist, kuna peamiseks loaliigiks on nõ planeerimisluba (seda ei saa võrdsustada Eesti detailplaneeringuga, kuna tegemist on ka tegevusloaga Eesti mõistes).

KSH on Suurbritannias reguleeritud järgmiste kavade ja programmide keskkonnamõju hindamist reguleerivate õigusaktidega:

- Inglismaal – *The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004*
- Walesis – *The Environmental Assessment of Plans and Programmes (Wales) Regulations 2004* (SI No 1656)
- Põhja-Iirimaa – *The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations (Northern Ireland) 2004* (SR No 280)
- Šotimaal – *The Environmental Assessment of Plans and Programmes (Scotland) Regulations 2004* (SI No 258).

KSH viiakse läbi strateegilisemat laadi kavade või planeeringute puhul, nt kohalikud või regionaalsed arengukavad (*Regional Spatial Strategies, Local Development Documents*), planeeringud, maavarade või kaitsealade planeeringud (*Local Plans, Minerals Local Plans*), kohalikud jäätmekavad (*Waste Local Plans*) jne.¹⁰

Erialakirjanduses märgitakse, et tegelikult viidi planeerimisdokumentide mõju hindamist läbi ka enne KSH direktiivi jõustumist juba 1990ndate algusest alates nõ „keskkonnaalase hinnangu” andmise näol maakasutuse, ressursi- ja jäätmemajanduse kavadele. Lisaks on

⁹ Ülevaade põhineb Inglismaa ja Wales’i ruumilise planeerimise KMH regulatsioonil (*The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations 1999*)

¹⁰ Vt nt: A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive Practical guidance on applying European Directive 2001/42/EC “on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment” (arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/practicalguidesea.pdf>, 20.10.08)

koostatud erinevas vormis mitteformaalseid strateegilise keskkonnamõju hinnanguid transpordi, nafta ja bensiini käitlemise lubade, tuuleenergeetika tootmise jm valdkondades. Seega on Suurbritannial keskkonnamõju strateegilise hindamise osas teatud mõttes juba 15 aastane pikkune praktika.¹¹ Suurbritannia KSH süsteemi üheks peamiseks tugevaks küljeks on loetud ulatusliku juhendamaterjali olemasolu. Samas on formaalsete nõuete ja praktilise institutsionaalse toetuse puudumise (nt keskkonnavalase haldusorgani või ministeeriumi poolt) tõttu peetud regulatsiooni rakendamist nõrgaks ja ettevalmistatud hindamisaruannete kvaliteet on olnud enne KSH direktiivi sätete jõustumist väga kõikum.¹²

Nü KMH kui KSH menetluses täidab Eesti mõistes KMH järelevalvaja ülesandeid osalt keskkonna valdkonna eest vastutav minister (*Secretary of State*), kes lahendab KMH menetluses esitatud kaebusi ning võib vajadusel iseseisvalt otsustada KMH või KSH algatamise üle.

Suurbritannia (Inglismaa) KMH ja KSH menetluse etappide üldistatud ülevaade on antud Lisas 3.

KMH/KSH kvaliteedi tagamise peamiseks vahendiks näib Suurbritannias olevat see, et valitsuse ja haldusorganite poolt on antud välja hulgaliselt juhiseid KMH/KSH läbiviimiseks. Samuti on kvaliteedi tagamisel oluline roll vastaval kutseühingul, kes on seadnud sisse vabatahtliku süsteemi KMH/KSH ekspertide registreeringuks, mille saamiseks läbib ekspert põhjaliku kvaliteedikontrolli (vt ka p 2.2.2).

1.4. Soome

Soomes reguleerib KMH menetlust põhiliselt 2 õigusakti:

- 1) Keskkonnamõju hindamise menetluse seadus (*Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994)*) (edaspidi YVAL);
- 2) Valitsuse määrus keskkonnamõju hindamise menetluse kohta (*Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (713/2006)*) (edaspidi lühendatud kui YVAA).

YVAL sätestab keskkonnamõju hindamise üldised eesmärgid ja terminid, selles on reguleeritud ka KMH läbiviimise otsustamine ja menetluse korraldamine ja faasid mh piiriülese keskkonnamõju hindamise puhul, KMH menetluse järelevalve ja KMH-de seire.

YVAA-s on reguleeritud eri haldusorganite konkreetsed ülesanded seoses seaduse rakendamisega, tegevused, mille puhul KMH on kohustuslik, KMH-s rakendatavad hindamiskriteeriumid, KMH programmi ja aruande sisu ning juhised KMH menetluses tehtavate ametlike teadaannete sisu osas. Peamine KMH korraldamises osalev ametkond on piirkondlik keskkonnakeskus (*ympäristökeskus*, allub Keskkonnaministeeriumile, võrreldav Eesti keskkonnateenistusega). Kui projekt puudutab mitme keskkonnakeskuse haldusala või kui keskkonnakeskus on ise projekti läbiviijaks, siis määrab KMH-ga tegeleva

¹¹ Fischer, T. B. Theory & Practice of Strategic Environmental Assessment: Towards a More Systematic Approach. Earthscan, 2007; lk 90

¹² Samas

keskkonnakeskuse keskkonnaministeerium.¹³ KMH menetluse erisuseks Eesti KMH regulatsioonist on see, et KMH algatamist ei otsustata tegevusloa taotluse alusel, vaid arendaja või tegevusloa taotluse saanud otsustaja poolt pädevale asutusele tegevuse kohta esitatud informatsiooni alusel. KMH algatamise otsustab kõigil juhtudel Eesti mõistes KMH järelevalvajaks olev keskkonnakeskus.

Otsustajaks e loa andjaks on Soomes üldjuhul samuti keskkonnakeskus (nähtuvalt KMH algatamise otsustest ja aruannetest Soome Keskkonnaministeeriumi kodulehel¹⁴), ent on võimalik, et teatud tegevuste puhul on otsustajaks mõni muu haldusorgan.

KSH läbiviimist reguleerivad Soomes teatud kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise seadus (*Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005)*) (edaspidi SOVAL) ning valitsuse määrus teatud kavade ja programmide keskkonnamõjude hindamise kohta (*Asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (347/2005)*) (edaspidi SOVAA). Planeeringute mõju hindamine on reguleeritud maakasutus- ja ehitusseadusega (*Maankäyttö- ja rakennuslaki (123/1999)*).

Soome KMH ja KSH menetluse etappide üldistatud ülevaade on antud Lisas 4.

Soome õiguslikus regulatsioonis ei ole KSH/KMH kvaliteedile palju tähelepanu pööratud, küll aga halduspraktikas. Keskkonnaministeerium ja Soome Keskkonnainstituut (*Suomin Ympäristökeskus*) (kellele on KSH teostamise nõustamine ka seadusest tulenevaks ülesandeks) annavad erinevate menetlusetappide kohta järjepidevalt välja põhjalikke juhendmaterjale, mis on suunatud nii arendajale kui järelevalvajale. Samuti teevad Soome haldusorganid KMH/KSH programmi ja aruande osas seisukoha (võrreldav KMH/KSH heakskiiduga Eestis) andmisel väga põhjalikke analüüse – kontrollitakse üksipulgi kogu KMH/KSH sisu, mitte vaid formaalsete nõuete täitmist, süvakontrolli näevad ette ka järelevalvajatele suunatud juhendmaterjalid. Lõplikud seisukohad on tavaliselt küllaltki mahukad, alati KMH/KSH programmi või aruannet mingil määral muutes või täiendades. See aitab ilmselt tagada kvaliteeti olukorras, kus seadus KMH /KSH ekspordile nõudeid ei sea.

1.5. Tšehhi

KMH läbiviimist reguleerib Tšehhi õiguses peamiselt keskkonnamõju hindamise seadus (*Zákon 100/2001 Sb o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů*) (edaspidi Tšehhi KMH seadus). KMH menetlus on loamenetlusest eraldi seisev menetlus, mille tulemuseks on mittesiduv järeldusotsus tegevuse lubatavuse kohta.

Tšehhi KMH menetluslik korraldus sarnaneb Suurbritannia süsteemiga selle poolest, et projektide mõju hindamine on lahendatud nn kava (ingl k *plan*) mõju hindamisena, ent Tšehhis on ruumiline planeerimine reguleeritud veel eraldi planeerimis- ja ehitusseadusega. Tšehhi KMH menetluse üheks erisuseks Eesti regulatsioonist on see, et KMH algatamine ei toimu loataotluse alusel, vaid arendaja poolt esitatud teate (*Oznámení*) alusel, kusjuures sellele järgnev menetlusetapp hõlmab korraga nii KMH algatamise otsustamist kui KMH käigus

¹³ YVAL § 6 lg 2

¹⁴ <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=467&lan=fi> (20.11.08)

käsitletavate küsimuste määratlemist (Eesti mõistes KMH programmi kinnitamist). Teiseks, eelmisest olulisemaks erisuseks on see, et Eesti mõistes KMH aruande koostamine on Tšehhi KMH menetluses jagatud kahte etappi: KMH algatamise korral esitab arendaja pädevale asutusele litsentseeritud KMH eksperdi koostatud detailse informatsiooni kavandatava tegevuse ja selle mõjude kohta, mida nimetatakse KMH dokumentatsiooniks (*Dokumentace*), seejärel palkab pädev asutus teise KMH eksperdi, kes hindab KMH dokumentatsiooni kvaliteeti ja esitab selle kohta omakorda ekspertaruande (*Posudek*). KMH dokumentatsiooni, ekspertaruande ja avaliku arutelu tulemuste põhjal koostab pädev asutus järeldusotsuse KMH osas (*Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí*); järeldusotsuse sisule on samuti kehtestatud konkreetsed nõuded.

KSH menetlus on Tšehhis reguleeritud keskkonnamõju hindamise seaduses 2004.a. tehtud muudatustega, millega on lisatud eraldi peatükk kontseptsioonide (*koncepte*) ehk strateegilist laadi kavade mõju hindamiseks. Analoogselt KMH menetlusega otsustatakse ühes menetlusetapis nii KSH algatamine kui selle käigus käsitletavad mõjud (Eesti KSH programmi analoog). KSH menetluses puudub erinevalt KMH menetlusest nõ topelthindamine, ent analoogselt KMH menetlusega saab KSH aruande (mis on kontseptsiooni lahutamatu osa) koostajaks olla vaid litsentseeritud ekspert.

Planeeringute mõju hindamine on reguleeritud 2006.a. kehtestatud planeerimis- ja ehitusseaduses (*Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu*).

Tšehhi KMH ja KSH menetluse etappide üldistatud ülevaade on antud Lisas 5.

KMH/KSH kvaliteedi tagamise peamiseks vahendiks näib olevat esiteks nii KMH kui KSH ekspertide litsentseerimise kohustus, KMH puhul aga ka KMH menetluses rakendatav kvaliteedikontroll, kus ühe litsentseeritud eksperdi poolt esitatud teabe kavandatava tegevuse keskkonnamõju kohta kontrollib üle teine litsentseeritud ekspert.

2. KMH/KSH eriküsimuste võrdlev analüüs

2.1. KSH seos planeerimisdokumendi menetlusega

2.1.1. KSH menetluse ja planeerimisdokumendi menetluse regulatsioonide seosed

Käsitatud riikide regulatsioon

Kõigis käsitatud EL 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 käsitatud riigi KSH regulatsioonis reguleeritud tegelikult mõningaid planeerimisdokumendi menetlemise etappe (nt planeerimisdokumendi avalik väljapanek, planeerimisdokumendi kehtestamisest teavitamine). Näiteks Soomes on kohustus avalikustada koos KSH aruandega plaani või kava kavand¹⁵, samuti reguleerib SOVAL kava heakskiitmise otsuse teavitamist - on sätestatud, et kava või programmi heakskiitmise otsus peab sisaldama mh ülevaadet, kuidas KSH aruanne, esitatud arvamused ja seisukohad ning piiriüleste konsultatsioonide tulemused on arvessevõetud, kuidas need ning erinevad keskkonnakaaluatlused on kava või programmi sisu ja alternatiivide valikut mõjutanud.¹⁶

Võib oletada, et analoogselt Eestiga ei ole mitte kõigi planeerimisdokumentide menetlemine reguleeritud või piisava täpsusega reguleeritud ning EL direktiivi 2001/42/EÜ nõuetekohaseks ülevõtmiseks on vastavad sätted lisatud KSH regulatsioonile.

Erandiks üldisest kavade KSH regulatsioonist on ruumilise planeerimise menetlus, mille osas on kehtestatud eriregulatsioon Saksamaal, Soomes ja Tšehhis – neis riikides viiakse ruumilise planeerimise mõju hindamist läbi vastavalt ehitust ja planeerimist reguleerivate õigusaktide sätetele.¹⁷

Hinnang Eesti õigusruumile kohase lahenduse osas

Analoogselt käsitatud riikide regulatsiooniga on ka Eestis mõistlik reguleerida strateegiliste kavade (st kavade, mis ei ole planeeringud) KSH läbiviimist eraldi seaduses – seda juba seetõttu, et strateegilist laadi kavadele ei ole mõnel juhul piisavalt menetlusnõudeid kehtestatud, teiseks aga seetõttu, et kõigile KSH kohustusega strateegilistele kavadele kohalduks ühtne regulatsioon.

¹⁵ SOVAL § 9 lg 1

¹⁶ SOVAL § 11 lg 2

¹⁷ On oluline märkida, et mitte kõigi vaadeldavate riikide planeerimissüsteem ei ole analoogne Eesti süsteemiga, nt Suurbritannias ja Tšehhis tuleb suure osa arendustegevuste jaoks taotleda planeerimisluba, mis Eesti mõistes oleks käsitletav pigem tegevusloana

Leiame, et planeeringute KSH võib olla reguleeritud nii üldise KSH regulatsiooni raames eraldi õigusaktis (KeHJS) kui planeerimisseaduses. Planeeringute mõju hindamine üldise KSH regulatsiooni raames oleks parem lahendus seetõttu, et see tagaks ühtse KSH läbiviimise (ning järelevalve ja kvaliteedi) strateegilist laadi kavadele, milleks võib Eestis mõneti lugeda ka üld- ja maakonnaplaneeringuid. Sellisel juhul oleks mõistlik sätestada vähemalt detailplaneeringute mõju hindamise osas erisätteid, kuna detailplaneeringute puhul on tegemist pigem projektlaadsete kavadega (v.a. juhul, kui need muudavad kõrgema tasandi planeeringut).

Täiesti ebasobivaks ei saa pidada ka kõigi planeeringute või detailplaneeringute mõju hindamise reguleerimist planeerimist ja ehitust reguleerivas õigusaktis, ent sellisel juhul on oluline, et mõju hindamisele seatavad nõuded oleksid piisavalt täpselt reguleeritud ja et planeeringu mõju hindamise osa oleks planeeringu dokumentatsioonis selgelt eristatav.

2.1.2. KSH menetluse integreeritus planeerimisdokumendi menetlusse

Käsitatud riikide regulatsioon

Enamikus käsitatud EL liikmesriikidest on KSH menetlus rohkem või vähem integreeritud planeerimisdokumendi menetlusse. Hollandis ja Tšehhis loetakse KSH aruannet planeerimisdokumendi lisaks või lahutamatuks osaks; neis riikides, nagu ka Soomes, on planeerimisdokumendi ja KSH menetluse etapid ühildatud (nt Hollandis võib KSH aruanne olla kas planeerimisdokumendi osa või sellele lisatud, ent mõlemal juhul avalikustatakse aruanne koos planeerimisdokumendi eelnõuga). Teisiti on Saksamaal, kus UVPG sisuliselt ei sisalda sätteid planeerimisdokumendi ja KSH aruande menetlusetappide ühildamise kohta ning on vaid sätestatud, et KSH kohustus tuleb määratleda ning KSH aruanne koostada „varases etapis”.¹⁸

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. Mh puuduvad eraldi menetluslikud nõuded KSH läbiviimisele ning on seatud vaid nõuded planeeringule, mis peab hõlmama ka mõju hindamist.

Soomes peab planeerimisaruanne (Eesti planeeringu seletuskirja analoog) sisaldama nii regionaal-, kohaliku üld- kui kohaliku detailplaneeringu puhul muuhulgas „planeeringuvaliku peamist sisu ja põhjendust, selgitust, kuidas mõjude hindamise ja avaldatud arvamuste tulemusi on arvesse võetud, ning ülevaadet meetmetest, mis on loodud planeeringu rakendamisega kaasneva ebasoodsa keskkonnamõju vältimiseks”.¹⁹ Neid küsimusi kajastatakse sellisel kujul ja ulatuses, mida nõuab planeeringu eesmärk, jälgides, et see ei hakkaks takistama vajalikku suhtlust planeeringu koostamise menetluses.²⁰

¹⁸ UVPG § 14a lg 1 ja § 14g lg 1

¹⁹ Soome maakasutus- ja ehitusmääruse §-d 10, 17 ja 25

²⁰ Soome maakasutus- ja ehitusmääruse § 10 lg 2, mille ingliskeelne mitteametlik tõlge on järgmine: „The plan report shall present the issues referred to in subsection 1 above in the manner and to the extent

Analoogselt on Tšehhis määratud, et ruumilise planeerimise ülesandeks on muuhulgas hinnata planeerimisdokumentide mõjusid maakasutuse tingimuste tasakaalu suhtes soodsa keskkonnaseisundi saavutamise, majandusliku arengu ning piirkonna elanikkonna sidususe vahel (viidatud kui „*mõjude hindamine territooriumi säästvale arengule*”),²¹ sellises hinnangus sisalduvad andmed on ehitusseaduse lisas siiski täpsemalt määratud ja need hõlmavad piirkonna keskkonnaseisundi kirjeldust, olemasolevaid keskkonnaprobleeme, pakutud arengustsenaariumide mõju hindamist jms.²²

Ka Saksamaal on planeeringute keskkonnamõju hindamine reguleeritud ehitust ja planeerimist reguleerivates õigusaktides; vastava regulatsiooni kehtestamise pädevus on antud liidumaadele. Näiteks Saksimaa liidumaa planeerimisseaduses (*Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen*) on sätestatud, et planeeringute koostamisel tuleb läbi viia keskkonnamõjude hindamine direktiivi 2001/42/EÜ tähenduses, kusjuures mõjude hindamine peab hõlmama KSH aruande koostamist, asjaomaste asutuste kaasamist, avalikustamist ning vajadusel piiriüleseid konsultatsioone.²³ KSH aruanne on planeeringu põhjenduste üks (eraldi) osa, mille nõuded on eelkirjeldatud Tšehhi süsteemiga analoogselt mahus ja täpsusastmes kehtestatud planeerimisseaduse lisas.²⁴

Hinnang Eesti õigusruumile kohase lahenduse osas

Planeerimisdokumendi ja selle mõju hindamise kvaliteedi huvides on mõistlik KSH menetluse võimalikult suures ulatuses planeerimisdokumendi menetlusse integreerimine, mida on osaliselt rakendatud Hollandis, Tšehhis ja Soomes. Nende riikide regulatsiooni eeskujuks võttes ning arvestades Eesti KSH regulatsiooni iseärasusi on võimalik määratleda KSH regulatsioonis ühised menetlusetapid järgmiselt:

- 1) planeerimisdokumendi koostamise ja KSH algatamine;
- 2) planeerimisdokumendi lähteülesande või lähtealuste ja KSH programmi koostamine;
- 3) planeerimisdokumendi lähtealuste ja KSH programmi avalikustamine;
- 4) avalikustamise tulemuste alusel muudatuste sisseviimine planeerimisdokumendi lähtealustesse ja KSH programmi; lähtealuste ja KSH programmi kinnitamine;
- 5) planeerimisdokumendi koostamine ja KSH läbiviimine vastavalt lähtealustele ja KSH programmile (koostaja ja hindaja peavad tegema jooksvalt koostööd, et tagada planeerimisdokumendi kujundamine vastavalt KSH tulemustele);
- 6) planeerimisdokumendi eelnõu ja KSH aruande avalikustamine;
- 7) avalikustamise tulemuste alusel muudatuste sisseviimine planeerimisdokumendi eelnõusse ja KSH aruandesse;
- 8) KSH aruande heakskiitmise otsustamine;

required by the purpose of the plan and allowing for interaction in the preparation of the plan. A summary of the main content shall be appended to the plan report.”

²¹ Tšehhi ehitusseaduse § 19 lg 2

²² Tšehhi ehitusseaduse lisa 1

²³ Saksimaa liidumaa planeerimisseaduse § 2 lg 1

²⁴ Saksimaa liidumaa planeerimisseaduse § 6 lg 3 ja lisa 2

- 9) planeerimisdokumendi kehtestamine ja kehtestamisest teavitamine (sh lõpliku planeerimisdokumendi ja KSH aruande avalikustamine).

Selline menetlus võimaldab säilitada kehtiva KeHJS kontseptsiooni, mille kohaselt KSH viiakse läbi kava koostamisel, mitte pärast selle koostamist – selline lähenemine on kooskõlas KSH direktiivi eesmärgiga, mis näeb ette keskkonnakaalutluste integreerimise kava koostamisse.

Strateegilist laadi kavade (st kavad, mis ei ole planeeringud) puhul võib Eestis vastava regulatsiooni kehtestamisel olla probleemiks selliste kavade regulatsiooni puudumine või regulatsiooni ebapiisavus, mis ei võimalda menetlusetappe selgelt ühildada. Sellisel juhul võib kasutada lahendust, mille kohaselt määratletakse ka vastava planeerimisdokumendi menetlusnõue (nt planeerimisdokumendi kehtestamisest teavitamine) KSH regulatsioonis.

Planeeringute puhul on üheks võimalikuks lahenduseks Saksamaal ja Tšehhis kasutatav regulatsioon, mille puhul KSH läbiviimine toimub planeerimismenetluse käigus vastavalt ruumilise planeerimise regulatsioonile. Sellisel juhul oleks mõistlik analoogselt Saksamaa ja Tšehhiga kehtestada, et KSH aruanne on planeeringu põhjenduste üks (eraldi) osa, mille nõuded on seaduses kehtestatud. Ehkki teiste riikide õigusaktides ei ole põhjalikult lahti kirjutatud, mil viisil on planeeringute mõju hindamine planeerimismenetlusesse integreeritud, tuleks seaduses määratleda mõju hindamise erinevad etapid planeerimismenetluse etappide suhtes (mil viisil toimub mõjude hindamine planeerimismenetluse erinevates etappides). Seejuures tuleb jälgida, et vastav regulatsioon vastaks EL direktiivi 2001/42/EÜ nõuetele.

Samuti nõuab kehtiva süsteemi muutmise seda, et analüüsitaks põhjalikult muudatuse tegelikku vajadust – kuna planeeringute mõju hindamine on alates 2001. aastast teinud korduvalt läbi põhimõttelisi muudatusi ning kehtiv KeHJS regulatsioon on jõudnud kehtida vaid kolm aastat, on õiguskorra stabiilsuse huvides vaja põhjalikult kindlaks teha, kas järjekordne põhimõtteline muudatus on tegelikult vajalik, või piisaks kehtiva regulatsiooni täpsustamisest.

2.2. KMH/KSH kvaliteedi tagamise vahendid

2.2.1. KMH/KSH rahastamine ja eksperdi kaasamine

Käsitletud riikide regulatsioon

Enamiku töös käsitletud riikide KMH õiguslikus regulatsioonis ei ole rahastamise koormuse küsimust puudutatud. Ainult Tšehhi regulatsioonis on analoogselt Eesti KeHJS § 8 lõikega 2 sõnaselgelt sätestatud, et KMH kulud kannab tegevusloa taotleja.²⁵ Teiste käsitletud riikide (Holland, Suurbritannia, Soome, Saksamaa) puhul võib siiski samuti järeldada, et arendaja on see, kes rahastab KMH aruande koostamist ning kaasab vajadusel KMH eksperdi, kuna nende riikide õigusaktides on sõnaselgelt 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. Soomes kannab arendaja kõik KMH kulud – see hõlmab nii KMH programmi ja aruande koostamist kui menetluse, sh avalikkuse kaasamisega seotud kulusid.²⁶ Lisaks võidakse praktikast nähtuvalt mõnede tegevuste puhul panna arendajale kohustus tasuda keskkonnakeskusele KMH aruande ja programmi osas keskkonnakeskuse kui järelevalvaja poolt esitatud seisukohtade eest.²⁷ Tšehhis on aga sõnaselgelt kehtestatud, et arendaja ei pea avaliku arutelu ja informatsiooni avalikustamisega seotud kulusid tasuma.²⁸ Ka Hollandis finantseeritakse KMH aruannete kvaliteeti kontrolliva KMH Komisjoni tööd riigieelarvest.²⁹

Tšehhi KMH regulatsioon erineb teistest riikidest oluliselt selle poolest, et arendaja peab lisaks enda poolt esitatava KMH informatsioonile tasuma ka teise eksperdi poolt sellele koostatud ekspertaruande eest.³⁰ Sellise ekspertaruande koostanud isik saab aruande ettevalmistamise eest tasu pädevalt asutuselt nendevahelise lepingu eest; pädev asutus nõuab omakorda vastava kulu sisse arendaja, esitades talle arve 15 päeva jooksul, arvates ekspertaruandele seisukohtade esitamise tähtaja möödumisest. Kui arendaja arvet ei tasu, siis ei anna pädev asutus välja järeldusotsust KMH osas.

Ühegi käsitletud riigi KSH regulatsioonis rahastamise küsimust selgelt ei puudutata, kuna üldjuhul viib käsitletud riikides KSH läbi haldusorgan, kes kava algatab või selle koostamist menetleb. Erandiks on Tšehhi, kus on sätestatud, et KSH kulude eest peab tasuma kava esitaja (ingl k. *submitter*), välja arvatud informatsiooni avalikustamisega seotud kulude eest.³¹

²⁵ Tšehhi KMH seaduse § 18 lg 1 esimene lause (ingl k. tõlge: “The costs connected with environmental assessment of plans, with the exception of costs connected with the public hearing and making information public, shall be borne by the notifier.”)

²⁶ YVAL § 22

²⁷ Nähtuvalt Soome keskkonnaministeeriumi kodulehel avaldatud KMH menetluses tehtud otsustest

²⁸ Tšehhi KMH seaduse § 18 lg 1

²⁹ KMH Komisjoni koduleht: <http://news.eia.nl/www/ncea/commission/index.htm>

³⁰ Tšehhi KMH seaduse § 18 lg 3

³¹ Tšehhi KMH seaduse § 18 lg 1 teine lause

Hinnang Eesti õigusruumile kohase lahenduse osas

Käesoleva töö koostajad leiavad, et KMH eest tasumise regulatsioon võib olla üheks hoovaks KMH kvaliteedi kujundamisel. „Saastaja maksab” põhimõttest lähtuvalt peab KMH läbiviimisega seotud kulu jääma kogu ulatuses arendajale (tegevuse kavandajale), see tähendab ka avalikkuse kaasamisega (teadete avaldamine, avalike arutelude korraldamine) kulusid.

Üheks KMH aruannete suurema objektiivsuse tagamise võimaluseks oleks muuta senist süsteemi (arendaja maksab otse eksperdile) sellisel, et lõppkokkuvõttes tasub arendaja küll KMH läbiviimisega seotud kulud, ent kulude tasumisel on vahendajaks riigiasutus. Käesoleva töö kontekstis tuleb mõnda, et käsitletud riikidest ei ole selles osas eeskju võtta.

Lisaks võib riigiasutuse vahendajana kasutamise lahenduse vastuargumendina tuua välja, et sellega kaasnevate hangete ja pakkumismenetluste tõttu võib riigipoolsest vahendustegevusest tulla rohkem kahju kui kasu.³² Riigihangete kasutamine tõenäoliselt KMH kvaliteeti ei paranda, kuna see toob samuti kaasa väiksema hinnaga (ja ehk kehvema kvaliteediga) KMH teostamise nagu praegune, arendaja kaudu toimiv süsteem (ka arendaja otsib ilmselt soodsaimat hinda) (seda probleemi võiks siiski vähendada ekspertide litsentseerimise süsteem – ekspertidele esitatavad nõuded peaksid tagama ka selle, et kõik eksperdid oleksid suutelised esitama realistlikke, kvaliteedi saavutamiseks mõistlikke pakkumisi).

2.2.2. KMH/KSH eksperdile seatud nõuded

Käsitletud riikide regulatsioon

Enamiku töös käsitletud riikide KMH õiguslikus regulatsioonis ei ole KMH eksperdile nõudeid kehtestatud, kuna kvaliteedi tagamise vahenditena nähakse eelkõige pädeva asutuse või seda toetava organi poolt KMH kvaliteedi kontrollimist, seega on kvaliteedi tagamise põhihoovaks KMH järelevalve. Erandiks on jällegi Tšehhi, kus KMH läbiviijaks võivad analoogselt Eesti regulatsioonile olla vaid litsentseeritud eksperdid.

Tšehhi regulatsiooni kohaselt³³ on KMH eksperdi litsentsi olemasolu vajalik nii KMH dokumentatsiooni, ekspertaruande kui tegevuse kavandamise teate³⁴ koostamiseks. KMH

³² Viimasele järeldusele on jõutud nt Säästva Eesti Instituudi poolt 2005.a läbi viidud Eesti KMH praktika uuringus Ülevaade keskkonnamõju hindamise praktikast Eestis. SEI väljaanne nr 9. Säästva Eesti Instituut, 2006

³³ KMH eksperdile seatud nõudeid reguleerib üksikasjalikult Tšehhi KMH seaduse § 19; lisanõuded tulenevad keskkonnaministri määrusest nr 457/2001 seoses kvalifikatsiooniga

³⁴ Tegevuse kavandamise teate näol on tegemist teatega, mis esitatakse pädevale asutusele, et see saaks otsustada KMH algatamise üle. Tegemist ei ole tegevusloa taotlusega Eesti KeHJS tähenduses, kuna tegevusloa ja KMH menetlus on erinevalt Eesti süsteemist eraldiseisvad menetlused. Tegevuse kavandamise teatega koos võidakse esitada ka informatsioon tegevuse keskkonnamõjude kohta – kui teate avalikustamise korral sellele kellegi poolt negatiivseid seisukohti ei esitata, võib pädev asutus vastavalt Tšehhi KMH seaduse § 7 lõikele 4 otsustada, et teatega koos esitatud informatsioon loetakse KMH

eksperdik võib olla füüsiline isik, ent ka juriidiline isik või füüsilisest isikust ettevõtja võivad sõlmida lepingu KMH dokumentatsiooni ettevalmistamiseks, kui nad esitavad vastava tegevuse jaoks litsentseeritud isiku.³⁵ Litsentsi saamise tingimuseks on kriminaalkaristuse puudumine, erialane kvalifikatsioon, vähemalt 3 aasta pikkune praktika sel alal ning täielik teovõime.³⁶ Erialast kvalifikatsiooni tõendavad:

- a) dokument, mis tõendab vähemalt bakalaureusekraadi mahus lõpetatud kõrgharidust;
- b) dokument, mis tõendab erialase kvalifikatsiooni eksami läbimist.

KMH litsentsi annab ja tunnistab kehtetuks keskkonnaministeerium tervise- ja keskkonnaministeeriumi nõusolekul. Litsents antakse viieks aastaks. Kui tingimused, mille alusel litsents on antud, ei ole muutunud, pikendatakse litsentsi järgmiseks viieks aastaks eeldusel, et litsentsi omanik taotleb seda vähemalt 6 kuud enne litsentsi kehtivusaja lõppemist.

Erialane kvalifikatsioon hõlmab teadmisi:

- 1) KMH seadusest ja muust keskkonnakaitse valdkonna õiguslikust regulatsioonist;
- 2) õiguslikest regulatsioonidest inimtervise valdkonnas, ruumilise planeerimise ja ehitusseadustikust;
- 3) KMH menetluses koostatud dokumentide menetlusnõuetest;
- 4) loodus- ja tehnikateadusest tegevuste keskkonnamõju vaatepunktist.³⁷

Erialast kvalifikatsiooni tõendatakse vastava eksami läbimisega. Vastav 5-liikmeline eksamikomisjon moodustatakse keskkonnaministeeriumi poolt ning sinna kuulub alati vähemalt üks keskkonnaministeeriumi töötaja ja üks tervise- ja keskkonnaministeeriumi töötaja.³⁸ Eksam koosneb kirjalikust ja suulisest osast, kusjuures suuliseleksamile pääsemise eelduseks on kirjaliku eksami edukas läbimine.³⁹ Eksami eduka läbimise korral annab keskkonnaministeerium litsentsi; selle andmise kohta avaldatakse teade keskkonnaministeeriumi teatajas.⁴⁰

Suurbritannias puuduvad õigusaktidest ekspertidele tulenevad nõuded, ent praktikas on võimalik KMH ekspertidel taotleda enda registreerimist mittetulundusliku liikmelisusel põhineva organisatsiooni Institute of Environmental Management and Assessment (IEMA)⁴¹ poolt 2002.a. asutatud KMH ekspertide registrisse. Mitmed avalikud asutused, aga ka eraisikud on KMH läbiviimise nõude või soovitusena märkinud, et KMH ekspert peab olema kantud IEMA registrisse.⁴² IEMA annab KMH eksperdi registreeringu kolmeks

dokumentatsiooniks. Seetõttu on oluline, et teatele lisatud informatsioon oleks koostatud pädeva eksperdi poolt.

³⁵ Tšehhi KMH seaduse § 19 lg 1

³⁶ Tšehhi KMH seaduse §19 lg 3

³⁷ Tšehhi keskkonnaministeeriumi määruse 457/2001 § 1 lg 1

³⁸ Tšehhi keskkonnaministeeriumi määruse 457/2001 § 1 lg 4

³⁹ Tšehhi keskkonnaministeeriumi määruse 457/2001 § 1 lg 6

⁴⁰ Tšehhi keskkonnaministeeriumi määruse 457/2001 § 1 lg 7 ja 3 lg 4

⁴¹ <http://www.iema.net> (14.10.08)

⁴² Vt nt Suurbritannia kaitseministeeriumi soovitusi KMH läbiviimiseks, <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/F11EBF58-CFB1-48D8-BDE5-3632889207E2/0/desect4EIA.pdf> (14.10.08)

aastaks, pärast seda tuleb taotleda selle uuendamist. Registreeringu taotlusele tuleb lisada KMH aruanne, mille taotleja on koostanud viimase 18 kuu jooksul; selle aruande eri komponentide (nt kavandatud tegevuse kirjeldus, asukohta kirjeldus, alternatiivide kaalumise jne) kvaliteedile antakse IEMA ekspertide poolt hinded, mille tulemusest sõltub registreeringu taotluse rahuldamine.⁴³

KSH ekspertidele seatud nõuete regulatsioon ei erine vaadeldud riikides KMH regulatsioonist. Erandiks on mõjude hindamine, mida viiakse läbi vastavalt planeeringute mõju hindamise eriregulatsioonile.

Seda, kas KSH ekspert võib olla ka planeerimisdokumendi koostaja, ei ole üheski käsitletud riigis otseselt reguleeritud.

Hinnang Eesti õigusruumile kohase labenduse osas

Käesoleva töö koostajad leiavad, et eeltoodust sobib Eestile kõige paremini meie kehtiva regulatsiooniga analoogne Tšehhi KMH ekspertide litsentseerimise süsteem. Ehkki töös käsitletud nn vanadest EL liikmesriikidest ei ole üheski KMH eksperdi litsentseerimise kohustust, ei ole see töö koostajate arvates hea eeskujuline KMH kvaliteedi saavutamiseks ning senise pikaajalise KMH ekspertide litsentseerimise praktika muutmine Eestis oleks põhjendamatu. Ka vanade EL liikmesriikide praktika näitab vajadust asjatundlike ekspertide väljasõelamise järele (eeltoodud Suurbritannia näide vabatahtlikust registreerimisest).

Mõistlik oleks kasutada Tšehhi eeskujul ka planeerimisdokumentide koostamisel litsentseeritud KSH eksperte. Erialases kirjanduses on leitud, et KSH eksperdi litsentseerimise nõue aitab edendada EL direktiivis 2001/42/EÜ sätestatud eesmärke. Siseriiklike õigusaktidega tuleb tagada olukord, kus keskkonnamõju hindamise aruanded vastaksid direktiivis sätestatud nõuetele. EL direktiiv 2001/42/EÜ sätestab liikmesriikidele otsese kohustuse tagada keskkonnamõju hindamisel hea kvaliteet (artikkel 12 lg 2).⁴⁴

Juhul, kui viia kogu planeeringute KSH regulatsioon planeerimist reguleerivasse õigusakti, on vajalik ka planeerimisega tegeleva eksperdi kvalifikatsiooninõuete täpsustamine, et oleks tagatud eksperdi pädevus planeeringu elluviimisega seotud mõjusid hinnata.

2.2.3. KMH/KSH kvaliteedi tagamine järelevalvaja poolt

Käsitletud riikide regulatsioon

Töö lähteülesande kohaselt tuli analüüsida küsimust, kes teeb KMH/KSH järelevalvet ning millised on järelevalvaja ülesanded ja kas järelevalvaja tööks on moodustatud tugistruktuur (komisjon vms).

⁴³ Täpne info IEMA nõuete kohta on kättesaadav IEMA kodulehel: <http://www.iema.net/membership/corporate/progressyourmembership/howtobecomeregistered> (14.10.08)

⁴⁴ Planeerimisseaduse ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi vastavus Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivile 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Advokaadibüroo Raidla & Partners, 2005, lk 15

Käsitletud riikide regulatsiooni võrdleva analüüsi tulemusena selgus, et mitte kõigis neist ei ole otsest analoogi KMH/KSH järelevalvele Eesti KeHJS mõistes. Mitmete KeHJS § 10 lõikest 3 ja § 38 lõikest 2 tulenevate järelevalvaja ülesannetele analoogseid kohustusi täidavad käsitletud riikides eelkõige asutused, kelle kohta õigusaktides kasutatakse enamjaolt mõistet „pädevad asutused” - nendeks on KMH menetluses eelkõige asutused, kellele esitatakse tegevusloa või taotlus või tegevuse kavandamise teade ning KSH menetluses planeerimisdokumendi koostajaks olevad asutused. Seega ei ole otsustaja ja järelevalvaja isikut tihti eristatud. Erandiks on Soome, kus KMH/KSH järelevalve regulatsioon on sarnane Eestiga, ning Suurbritannia, kus keskkonna eest vastutaval ministril (*Secretary of State*) on KMH/KSH menetluses vaidluste lahendamise pädevus ja õigus otsustada KMH/KSH algatamise või algatamata jätmise üle.

Soomes on KMH menetluses nõ tugistruktuuriks Soome Keskkonnainstituut (*Suomin Ympäristökeskus*), kelle ülesandeks on mh abistada seoses KMH menetluseks vajaliku ekspertiisi omandamisega, hoiustada ja teha kättesaadavaks KMH aruanded ja nende kohta käivad keskkonnakeskuste seisukohad, ning jälgida ja koguda kogemusi YVAL rakendamise kohta.⁴⁵

Tšehhi keskkonnaministeeriumil on siiski samuti teatud järelevalvega seotud roll – nimelt on keskkonnaministeerium keskseks haldusorganiks KMH valdkonnas ning teostab selles valdkonnas riigipoolset järelevalvet, lisaks peab ministeerium tagama teatud tegevuste ja kavade mõju hindamise (üldjuhul olulise üleriigilise mõjuga kavade puhul) ja piiriülese mõju hindamise, ning peab arvestust kõigi teostatud hindamiste ja hindamise algatamise/algatamata jätmise otsuste ja KMH järelduste kohta. Samuti on keskkonnaministeeriumi pädevuses KMH litsentside andmine ja litsentsiga isikute kohta arvestuse pidamine ja vastava info avalikustamine. Tšehhis võib omamoodi tugistruktuuriks lugeda teist eksperti, kes annab eksperthinnangu arendaja valitud eksperdi koostatud KMH dokumentatsioonile. Tšehhi keskkonnaministeeriumi abistab KMH ja KSH-ga seotud informatsiooni kogumisel ja hoidmisel ning ekspertide litsentseerimisel Tšehhi Keskkonnateabe Agentuur (CENIA).⁴⁶

Hollandis ei ole eristatud otsustajat ja järelevalvajat KeHJS tähenduses. Pädeva asutuse ülesannetena võib Hollandis välja tuua järgmised:

- 1) arendaja poolt esitatud tegevuse kavandamise teate (*Startnotitie*) avalikustamine;
- 2) KMH algatamise otsustamine, pidades vajadusel nõu teate esitanud isikuga, ja otsuse teatavakstegemine;
- 3) juhiste koostamine, millega määratakse KMH käigus hinnatavad keskkonnamõjud ja alternatiivid;
- 4) KMH aruande juhistele ja seadusest tulenevatele nõuetele vastavuse kontroll;
- 5) KMH aruande avalikustamine;
- 6) avaliku arutelu korraldamine;
- 7) otsuse tegemine loa osas ning järeelhindamise kava formuleerimine;

⁴⁵ YVAA § 3

⁴⁶ [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub-en.nsf/\\$pid/MZPMSFIV1282](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub-en.nsf/$pid/MZPMSFIV1282) (14.10.08)

- 8) järelhindamise kava alusel keskkonnamõjude hindamine, vajadusel leevendavate lisameetmete nõudmine.⁴⁷

Hollandis toetab pädevat asutust KMH kvaliteedi kontrollimisel KMH Komisjon, kelle pädevus ja ülesanded tulenevad otse Hollandi keskkonnanõuandmise seadusest. KMH Komisjoniga konsulteeritakse nii KMH juhiste (*Richtlijnen*) määramisel⁴⁸ kui KMH aruande kvaliteedi kontrollimisel,⁴⁹ ehkki lõpliku otsuse nii KMH juhiste kui tegevusloa andmise kohta langetab pädev asutus.⁵⁰ KMH Komisjon on sõltumatu sihtasutus, mille ekspertidest liikmed määratakse keskkonna- ja põllumajandusministeeriumide soovitusel ametisse 5 aastaks. KMH Komisjoni tööd rahastatakse kolme ministeeriumi eelarvest.

Oluline on ka see, milles seisneb pädeva asutuse roll KMH aruandele hinnangu andmises. Kui Eestis ei ole KMH aruande heakskiidule nõudeid kehtestatud, siis enamikus käesolevas töös käsitletud riikidest on KMH aruande osas seisukoha andmise näol tegemist mitte aruande pelga heakskiitmisega, vaid aruande ja KMH käigus läbi viidud avalikkuse kaasamise ja konsultatsioonide tulemuste alusel kujundatava sisulise seisukohaga kavandatava tegevuse mõjude, lubatavuse ja võimalike leevendavate meetmete osas. Eriti põhjalikult on KMH osas seisukoha andmine reguleeritud Saksamaal ja Tšehhis, kus on kehtestatud vastavale otsusele eraldi nõuded⁵¹ (samas tuleb siiski arvestada, et Saksamaal ja Tšehhis on otsusel Eestist mõneti erinev menetluslik iseloom). Hollandis täidab vastava seisukoha andmise ülesannet KMH Komisjon (ent nagu eelpool selgitatud, siiski mitte kõigi KMH-de puhul), kelle seisukoht on otsustaja jaoks siiski vaid soovituslik.

KSH heakskiidu reguleerimisel on käsitletud riigid olnud oluliselt tagasihoidlikumad, enamjaolt ei ole KSH aruandele heakskiidu vormistamist üldse reguleeritud, kuna pigem nähakse KSH menetlust integreerituna planeerimisdokumendi menetlusse (ning planeerimisdokumendis tuleb põhjendada, kuidas KSH tulemusi on arvesse võetud). Erandiks on Tšehhi, kus KSH aruande heakskiidu andmine on sarnane Eesti regulatsiooniga (pädev asutus võib seisukoha andmisel väljendada kavandatava tegevuse osas negatiivset arvamust, pakkuda leevendavaid meetmeid ja seiremeetmeid).⁵²

Hinnang Eesti õigusruumile kohase lahenduse osas

Töös käsitletud riikide regulatsioonid sisaldavad mitmeid võimalusi ka Eestis KMH järelevalve tõhusamaks teostamiseks.

Üheks võimaluseks on Tšehhis kasutatav teise litsentseeritud eksperdi „kontroll” KMH aruande üle, ent analüüsi koostajate hinnangul võib selle süsteemi kasutamise kasutegur Eesti suguses väikeriigis olla kaheldav, kuna ekspertide ring on väike ja võib tekkida nõ „ringkäenduse” efekt (ükski ekspert ei taha teise eksperdi hinnangu kohta negatiivset

⁴⁷ Menetluslike ülesannete (nt aruande edastamine, teadete avaldamine jne) täitmiseks võib pädev asutus määrata ka mõne teise haldusorgani (Hollandi KKS art 7.19)

⁴⁸ Hollandi KKS art 7.14 lg 2

⁴⁹ Hollandi KKS art 7.26 lg 1

⁵⁰ Vastavalt KMH Komisjoni kodulehel avaldatud infole ei anna Komisjon arvamust kõigi KMH juhiste ja aruannete osas, vaid ainult keerulisemate või konfliktsete projektide puhul.

⁵¹ UVPG § 11 ja Tšehhi KMH seaduse § 10 ja lisa 6

⁵² Tšehhi KMH seaduse § 10g

hinnangut anda, kuna kardab enda edaspidises töös hinnangute kahtluse alla seadmist teiste ekspertide poolt – analüüsi koostajatele teadaolevalt on ka Tšehhis selline probleem tekkinud).

Teiseks võimaluseks on sisuline toetus järelevalvajale mõne uurimis- või ekspertasutuse poolt (analoogselt Soome Keskkonnainstituudile). Selle võimaluse kasutamisel võib Eestis tekkida probleem vastava kompetentse ja sõltumatu asutuse leidmisega.

Kolmandaks võimaluseks on luua sõltumatu konsultatiivorgan, kes hindab KMH/KSH kvaliteeti (analoogselt Hollandi KMH Komisjoniga). Analüüsi koostajate hinnangul oleks see kõige kohasem lahendus, mis võiks seisneda kas eraldi riigi poolt finantseeritava, kuid sõltumatu asutuse loomises, või ekspertide komisjonis, kes järelevalve teostamise käigus KMH/KSH aruande kvaliteeti hindaks.

Lisaks eeltoodule oleks mõistlik suurendada KMH järelevalvaja rolli omapoolse hinnangu andmisel ning asendada senises praktikas tihtipeale formaalne KMH heakskiit KMH järelevalvaja sisulise seisukohaga kavandatava tegevuse osas, mis tugineks KMH aruandele, aga ka KMH käigus läbi viidud avalikkuse kaasamise ja teiste asutustega konsulteerimise tulemustele. Selleks on otstarbekas analoogselt Saksamaa ja Tšehhiga kehtestada eraldi nõuded KMH heakskiidule.

2.2.4. KMH/KSH aruande kvaliteedi kontrollimise alused

Käsitatud riikide regulatsioon

Käesolevas töös käsitatud riikides on KMH/KSH aruandele esitatavad nõuded (nõuded KMH/KSH aruandes esitatava teabe osas) kehtestatud vastavates õigusaktides analoogselt Eesti regulatsioonile (KSH aruande nõuded on üldjuhul üldisemad). Kuna KMH aruande nõuded on sarnased Eesti regulatsiooniga, ei ole siinkohal esitatud nende täpsemat ülevaadet.

KMH menetluse läbiviimiseks on käsitatud riikides kehtestatud juhiseid, millel ei ole õiguslikku tähendust, ent mis on mõeldud meetodiliseks abimaterjaliks. Nt Soomes on põhilisteks juhisteks keskkonnaministeeriumi kodulehel olevad järelevalvajale mõeldud tugimaterjalid.⁵³

Hinnang Eesti õigusruumile kohase labenduse osas

Kuna nõuded KMH aruandele tulenevad EL direktiivist 85/337/EMÜ, siis ei ole Eesti regulatsioon oluliselt erinev eelpool käsitatud riikide regulatsioonist ning erinevat lahendust KMH aruande kvaliteedi kontrollimise nõuete osas Eesti jaoks välja pakkuda ei ole.

KMH menetluse läbiviimise juhised oleksid kindlasti abiks ka Eestis KMH/KSH kvaliteedi tõstmisel.

⁵³ <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=14140&lan=fi> (20.11.08)

2.2.5. Keskkonnamõju järelhindamine ja/või keskkonnaauditeerimine

Käsitatud riikide regulatsioon

Analüüsi tulemusena selgus, et üheski uuringus käsitatud riikidest ei ole kehtestatud eraldi KMH järelhindamise süsteemi Eesti KeHJS § 25 tähenduses. Kõigi käsitatud riikide KMH/KSH õigusaktides on reguleeritud seire teostamine pärast kavandatavale tegevusele loa andmist (v.a. Saksamaa KMH regulatsioonis), kusjuures seiretulemuste alusel võidakse küll korrigeerida lubade tingimusi, ent seda ei ole reguleeritud eraldi menetlusena ning see ei ole seotud läbiviidud KMH kvaliteedi hindamisega nagu Eestis. Sama kehtib KSH menetluse kohta.

Töö lähteülesande kohaselt tuli töös anda vastus ka küsimusele, kas vaadeldavates EL liikmesriikides toimub keskkonnaauditeerimine (lisaks või järelhindamise asemel). Keskkonnaauditeerimine toimub töös käsitatud riikides vabatahtlikkuse alusel vastavalt EL EMAS määrusele⁵⁴ ega ole seotud KMH järelhindamisega KeHJS § 25 mõistes.

Hinnang Eesti õigusruumile kohase lahenduse osas

Eeltoodust tulenevalt ei ole käsitatud riikide regulatsiooni pinnalt võimalik välja tuua Eesti jaoks kohast lahendust, kuna Eesti kehtiv regulatsioon ei erine käsitatud riikide regulatsioonist, vaid pigem ületab vaadeldud riikide süsteemi kvaliteedi tagamise meetmete poolest (kuna järelhindamisel sisuliselt kontrollitakse ka läbi viidud KMH kvaliteeti).

2.2.6. Vastutus KMH/KSH tulemuste õigsuse eest

Käsitatud riikide regulatsioon

Õigusaktide analüüsi tulemusena selgus, et üheski käsitatud riigis ei ole KMH/KSH tulemuste õigsuse eest keskkonnamõju hindamist reguleerivates õigusaktides vastutust kehtestatud.

Ei ole välistatud, et ekspertide vastutus tuleneb üldisest tsiviilvastutuse õiguslikust regulatsioonist või on kehtestatud üldine eksperdi vastutuse regulatsioon, mis ei puuduta ainult KMH/KSH eksperte, ent selle analüüsimine väljuks juba käesoleva töö raamidest.

Hinnang Eesti õigusruumile kohase lahenduse osas

Eeltoodust tulenevalt ei ole käsitatud riikide regulatsiooni pinnalt võimalik välja tuua Eesti jaoks kohast lahendust.

⁵⁴ 2001. a määrus nr 761/2001 organisatsioonide vabatahtliku osalemise võimaldamise kohta ühenduse keskkonnanähtimise- ja keskkonnaauditeerimissüsteemis

3. Kokkuvõte ja järeldused

Käesoleva töö eesmärgiks oli uurida teiste EL liikmesriikide (Holland, Saksamaa, Soome, Suurbritannia ja Tšehhi) KMH ja KSH süsteeme KMH ja KSH kvaliteeti puudutavates küsimustes ning hinnangu andmine, milline lahendus sobiks Eestile kõige rohkem.

Analüüsi tulemusena võib välja tuua järgmised Eestile sobivad lahendused

- 1) KSH menetluse reguleerimine planeerimisdokumendi menetlusest eraldiseisvas õigusaktis on õigustatud (selline lahendus on valitud kõigis käsitletud riikides), ent kaaluda võib planeeringute mõju hindamise reguleerimist planeerimismenetluse regulatsioonis (analoogselt Tšehhi, Saksamaa ja Soomega); sel juhul tuleks planeeringute mõju hindamisele sätestada kindlasti konkreetsed nõuded; sellise põhimõttelise muudatuse tegemine eeldaks õiguskorra stabiilsuse huvides aga muudatuse vajaduse eelnevat põhjalikku kaalumist;
- 2) KSH menetluse ühildamist planeerimisdokumendi menetlusega on enam või vähem püütud saavutada kõigis käsitletud riikides (v.a. Saksamaa); ka Eestis oleks võimalik menetlust vastavalt täiendada nt planeerimisdokumendi ja KSH menetluse dokumentide avalikustamise ühildamisega;
- 3) KMH/KSH rahastamise osas ei ole käsitletud riikides Eestist oluliselt erinevaid lahendusi, KMH menetluse läbiviimist rahastab arendaja ning KSH menetluse läbiviimist vastav haldusorgan;
- 4) 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;
- 5) KMH/KSH järelevalvet on mõistlik tõhustada järelevalvajale tugistruktuuri kaudu Hollandi KMH Komisjoni eeskujul tegutseva KMH/KSH aruannete kvaliteeti hindava ekspertkomisjoni ja järelevalvajale meetodiliste juhendmaterjalide pakkumise kaudu;
- 6) KMH järelevalvaja poolt KMH aruandele antava heakskiidu võiks asendada sisulise seisukohaga (nn järeldusotsusega), mis hõlmaks ülevaadet KMH menetluse käigust, kokkuvõtet kavandatava tegevuse keskkonnamõjude osas, pakutavaid leevendusmeetmeid, seisukohta kavandatava tegevuse lubatavuse osas jms. Selleks tuleb kehtestada järeldusotsuse sisule konkreetsed nõuded.

Lisaks käesolevas töös käsitletud küsimustele mõjutavad KMH/KSH kvaliteeti oluliselt ka muud küsimused nagu avalikkuse kaasamise regulatsioon, KMH menetluse ja tegevusloa vahelised seosed, KMH/KSH algatamise aluste regulatsioon ja KMH/KSH programmi koostamise küsimused. Kuna need küsimused jäävad käesoleva töö raamidest välja, ei ole

neile hinnangut antud, ent KMH/KSH kvaliteedi parandamise kavandamisel tuleks kindlasti ka neid aspekte arvestada.

Kasutatud kirjandus

1. Comparative Legal Analysis for EIA and Transport Infrastructure. Justice & Environment, 2006. Arvutivõrgus kättesaadav (14.10.08): <http://www.justiceandenvironment.org/wp-content/wp-upload/IE2006EITlegalanalysis.pdf>.
2. Fischer, T. B. Theory & Practice of Strategic Environmental Assessment: Towards a More Systematic Approach. Earthscan, 2007; 186 lk.
3. Planeerimiseaduse ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi vastavus Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivile 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Advokaadibüroo Raidla & Partners, 2005.
4. The Relationship between the EIA and SEA Directives. Imperial College London, 2005. Arvutivõrgus kättesaadav: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final_report_0508.pdf (14.10.08).
5. The Texts of the Regulations on environmental impact assessment in the Netherlands. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Netherlands, 2000. Arvutivõrgus kättesaadav (14.10.08): <http://www.eel.nl/countries/pdf/EIA%20Nl.pdf>
6. Ülevaade keskkonnamõju hindamise praktikast Eestis. SEI väljaanne nr 9. Säätva Eesti Instituut, 2006.
7. Zagorianakos, E. A Qualitative Evaluation of Current Transposition and Implementation Practice of the SEA Directive in EU Member States. Journal for European Environmental & Planning Law, 6/2006 lk 535-548.

Kasutatud veebimaterjal

8. Environmental Impact Assessment: Which way forward for EIA. ENDSDirectory 2007 (14.10.08): <http://www.endsdirectory.com/index.cfm?action=articles.view&articleID=200702>
9. Hollandi keskkonnamõju hindamise komisjoni koduleht (14.10.08): <http://www.eia.nl/>
10. Hollandi keskkonnaministeriumi ülevaade KMH regulatsioonist (14.10.08): <http://international.vrom.nl/pagina.html?id=7378>
11. Institute of Environmental Management and Assessment koduleht (14.10.08): <http://www.iema.net>
12. Oxfordi Brookes'i Ülikooli keskkonnamõju hindamise osakonna KSH teemaline infomaterjal (14.10.08): http://sea.unu.edu/wiki/index.php/Main_Page
13. Saksamaa keskkonnaministeriumi ülevaade KMH ja KSH regulatsioonist (14.10.08): <http://www.bmu.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/kurzinfo/doc/6361.php>
14. SEA in practice: a new challenge for plan-makers and consultants. ENDSDirectory, 2008 (14.10.08): <http://www.endsdirectory.com/index.cfm?action=articles.view&articleID=200503>

15. Suurbritannia kaitseministeeriumi juhised KMH läbiviimiseks (14.08.10):
<http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/F11EBF58-CFB1-48D8-BDE5-3632889207E2/0/desect4EIA.pdf>
16. A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive Practical guidance on applying European Directive 2001/42/EC “on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment” (Suurbritannia) (20.11.08):
<http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/practicalguidesea.pdf>
17. Tšehhi keskkonnateabe agentuuri (CENIA) KMH osakonna koduleht (14.10.08):
[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub-en.nsf/\\$pid/MZPMSFIV1282](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub-en.nsf/$pid/MZPMSFIV1282)

Kasutatud õigusaktid

Eesti õigusaktid

18. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus – RT I 2005, 15, 87; 2008, 34, 209

Euroopa Liidu õigusaktid

19. Nõukogu 27. juuni 1985.a. direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta – EÜT L 1985, 175, 40
20. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 27. juuli 2001.a. direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta – EÜT L 2001, 197, 30
21. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26. mai 2004.a. direktiiv 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega – EÜT L 2003, 156, 17

Hollandi õigusaktid

22. Environmental Management Act, Bulletin of Acts and Decrees no. 239 (Keskkonnakorralduse seadus). Arvutivõrgus: <http://www.eel.nl/documents/national/netherlands/EMA052004.pdf> (20.11.08) ja <http://www.eel.nl/documents/national/netherlands/Hoofdstuk7082006.doc> (20.11.08)
23. Environmental Impact Assessment Decree 1994 as amended by Decree of 7 May 1999, Bulletin of Acts and Decrees no. 224⁵⁵ (Keskkonnamõju hindamise dekreet). Arvutivõrgus (kommenteeritud väljaanne): <http://www.eel.nl/documents/EIA%20Nl.pdf> (20.11.08)

Saksamaa õigusaktid

24. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 2005 (BGBl. I S. 1757, 2797), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2470) (Saksamaa Liitvabariigi keskkonnamõju hindamise seadus). Arvutivõrgus: <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/uvpg/gesamt.pdf> (20.11.08)
25. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Lande Nordrhein-Westfalen vom 29. April 1992 (Stand 13.02.2007) (Nordrhein-Westfaleni liidumaa keskkonnamõju hindamise seadus). Arvutivõrgus: http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/organisation/abteilung05/dezernat_54/hochwasserschutz/gewaesserausbau/uvpg_nrw.pdf (20.11.08)

⁵⁵ Texts of the Regulations on environmental impact assessment in the Netherlands, lk 37

26. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. November 2006 (Mecklenburg-Vorpommerni liidumaa keskkonnamõju hindamise seadus). Arvutivõrgus: http://mv.juris.de/mv/UVPG_MV_2006_Anlage1.htm (20.11.08)
27. Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (GVBl. Nr. 17 vom 28.12. 2001 S. 716; 14.11.2002 S. 307; 09.09.2005 S. 257; 10.4.2007 S. 102; 07.11.2007 S. 478; 29.01.2008 S. 102) (Saksimaa liidumaa planeerimisseadus). Arvutivõrgus: <http://www.umwelt-online.de/recht/bau/laender/sa/lplg.htm> (20.11.08)
28. Landesgesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. November 2002 (GBl. S. 428) (Baden-Württembergi liidumaa keskkonnamõju hindamise seadus). Arvutivõrgus: <http://www.umweltdigital.de/38591> (20.11.08)

Soome õigusaktid

29. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 10.6.1994/468 (Soome keskkonnamõju hindamise menetluse seadus). Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940468> (20.11.08)
Ingliskeelne tõlge: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=84193&lan=en> (20.11.08)
30. Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 8.4.2005/200 (Soome teatud plaanide ja kavade keskkonnamõjude hindamise seadus). Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050200> (20.11.08)
Ingliskeelne tõlge: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=44490&lan=en> (20.11.08)

Tšehhi õigusaktid

31. Act No. 100/2001 Coll. on Environmental Impact Assessment and Amending Some Related Acts (Act on Environmental Impact Assessment), as amended by Act No. 93/2004 Coll. (Tšehhi keskkonnamõju hindamise seadus). Arvutivõrgus: [http://www.env.cz/ris/vis-legcz.nsf/4C2B64C81B7D0323C1256DE40060892E/\\$file/20010100Sb_kv.pdf](http://www.env.cz/ris/vis-legcz.nsf/4C2B64C81B7D0323C1256DE40060892E/$file/20010100Sb_kv.pdf) (20.11.08)
32. Act No. 183/2006 Coll. on town and country planning and building code (Building Act) (Tšehhi planeerimis- ja ehitusseadus). Arvutivõrgus: http://old.mmr.cz/upload/files/uzemni%20planovani%20a%20stav.rad/070202_Building_Code_183_english.pdf (20.11.08)
33. Decree No. 457/2001 of the Ministry of the Environment on professional qualification and regulation of some other aspects related to environmental impact assessment (Tšehhi keskkonnamõju hindamise erialase kvalifikatsiooni ja muude aspektide reguleerimise määrus). Arvutivõrgus: http://www.env.cz/EIA.Web/files/Legis/CZ/Decree%20457_EN.doc (20.11.08)

Ühendatud Kuningriigi õigusaktid

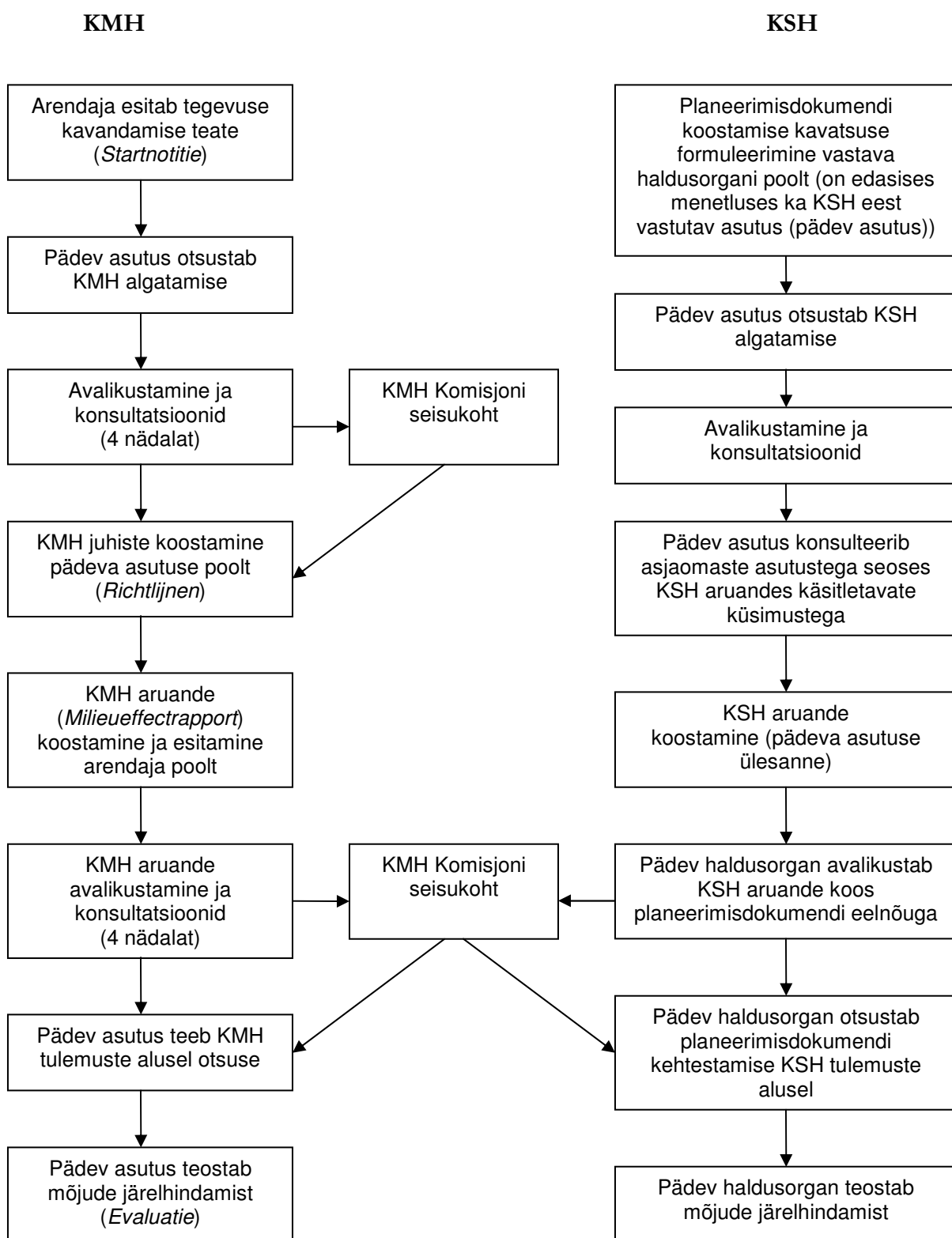
34. The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations 1999 (SI No. 293) (Inglismaa ja Walesi linna- ja maapiirkondade planeerimise keskkonnamõju hindamise regulatsioon).
35. The Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations (Northern Ireland) 1999 (Põhja-Iirimaa planeerimise keskkonnamõju hindamise regulatsioon).
36. The Nuclear Reactors (Environmental Impact Assessment for Decommissioning) Regulations 1999 (tuumareaktorite sulgemise keskkonnamõju hindamise regulatsioon).
37. The Harbour Works (Environmental Impact Assessment) Regulations 1999 (sadamachituse keskkonnamõju hindamise regulatsioon).
38. The Environmental Impact Assessment (Land Drainage Improvement Works) Regulations 1999 (maaparandustööde keskkonnamõju hindamise regulatsioon).
39. Offshore Petroleum Production and Pipe-lines (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1999 (SI No 360) (merel nafta tootmise ja torujuhtmete keskkonnamõju hindamise regulatsioon).
40. The Pipe-line Works (Environmental Impact Assessment) Regulations 2000 (torujuhtmete rajamise keskkonnamõju hindamise regulatsioon).
41. Electricity Works (Assessment of Environmental Effects) Regulations 2000 (SI No. 1927) (elektritööde keskkonnamõju hindamise regulatsioon).
42. The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004 (SI No. 1633) (kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise regulatsioon).
43. The Highways (Environmental Impact Assessment) Regulations 2007 (SI No. 1062) (kiirteede keskkonnamõju hindamise regulatsioon).

Ühendatud Kuningriigi õigusaktid on arvutivõrgus kättesaadavad ametlikus õigusaktide andmebaasis: <http://www.legislation.gov.uk/>

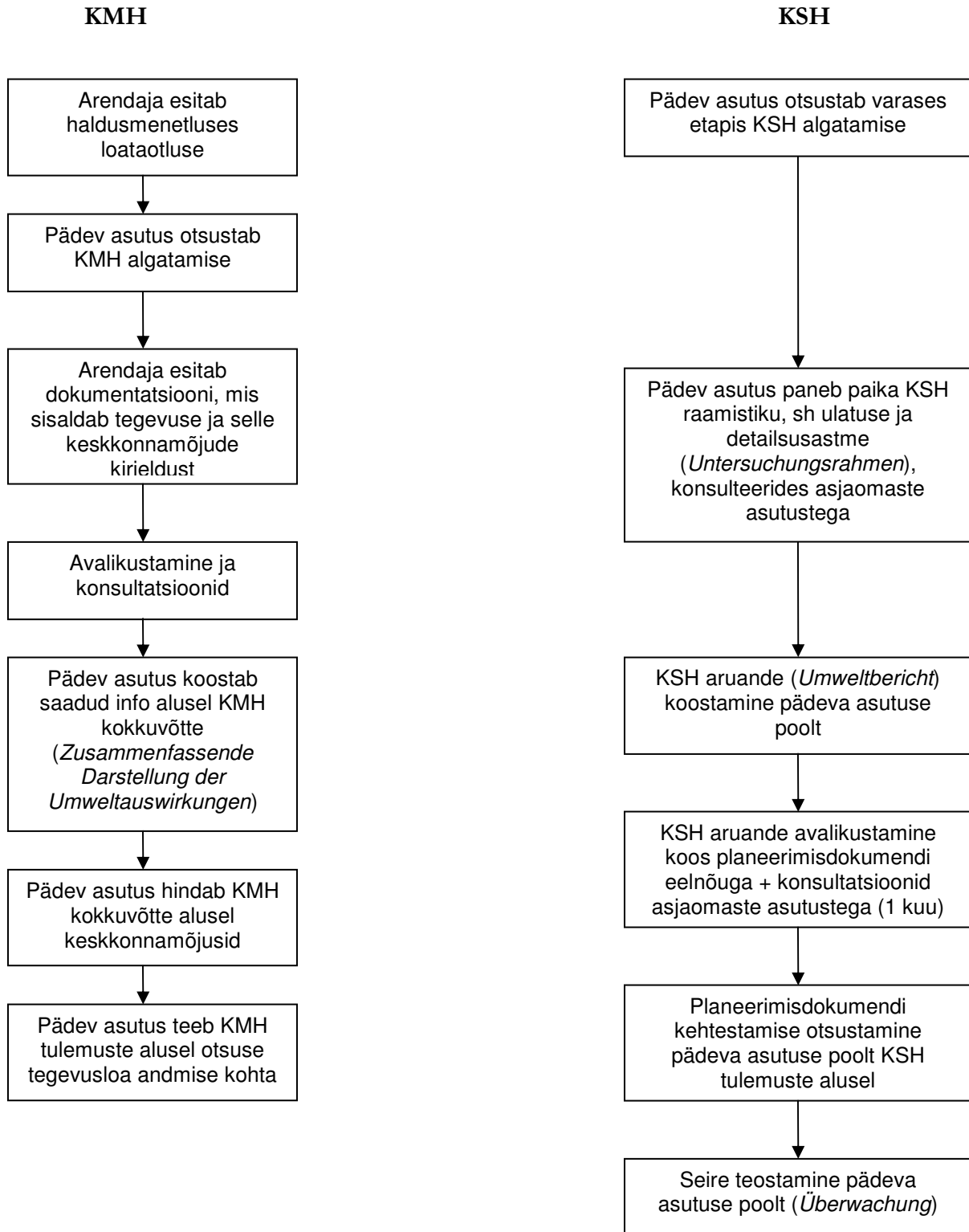
Kasutatud lühendid

EIA	Environmental Impact Assessment
EL	Euroopa Liit
KeHJS	Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
KKS	Hollandi keskkonnakorralduse seadus
KMH	Keskkonnamõju hindamine
KSH	Keskkonnamõju strateegiline hindamine
SEA	Strategic Environmental Impact Assessment
SOVAA	Asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista
SOVAL	Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
YVAA	Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä
YVAL	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

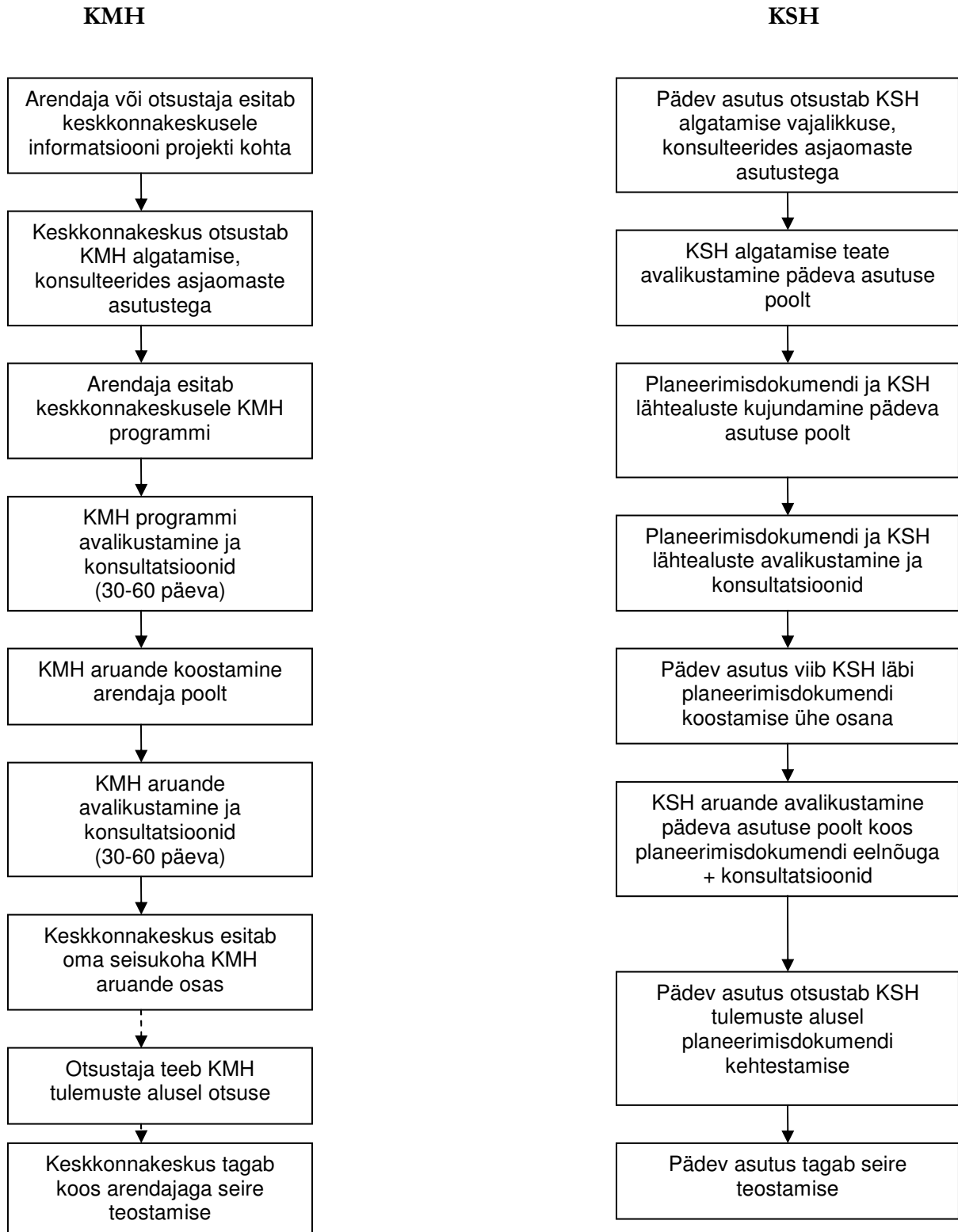
Lisa 1. Hollandi KMH ja KSH menetlusetapid



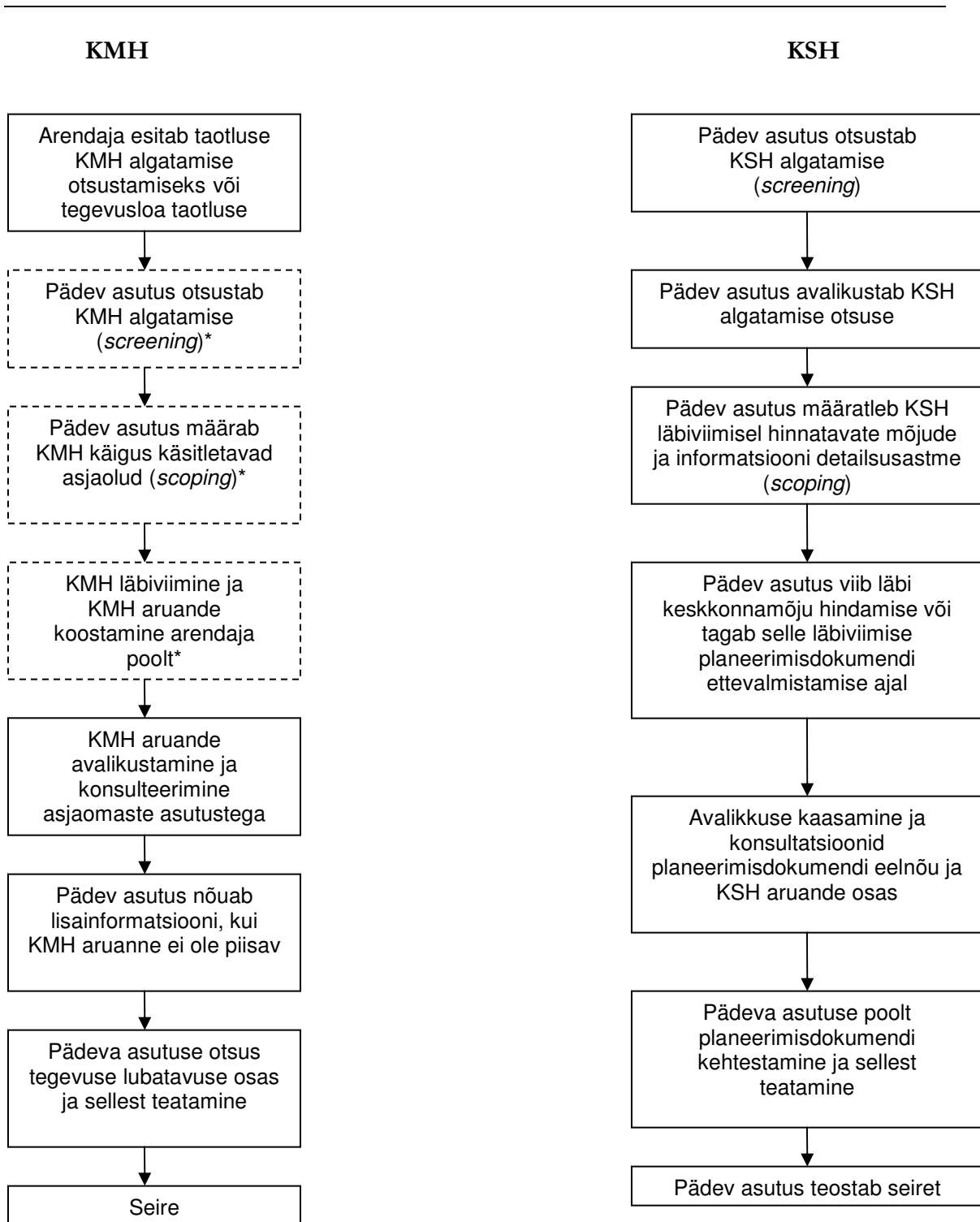
Lisa 2. Saksamaa KMH ja KSH menetlusetapid



Lisa 3. Soome KMH ja KSH menetlusetapid

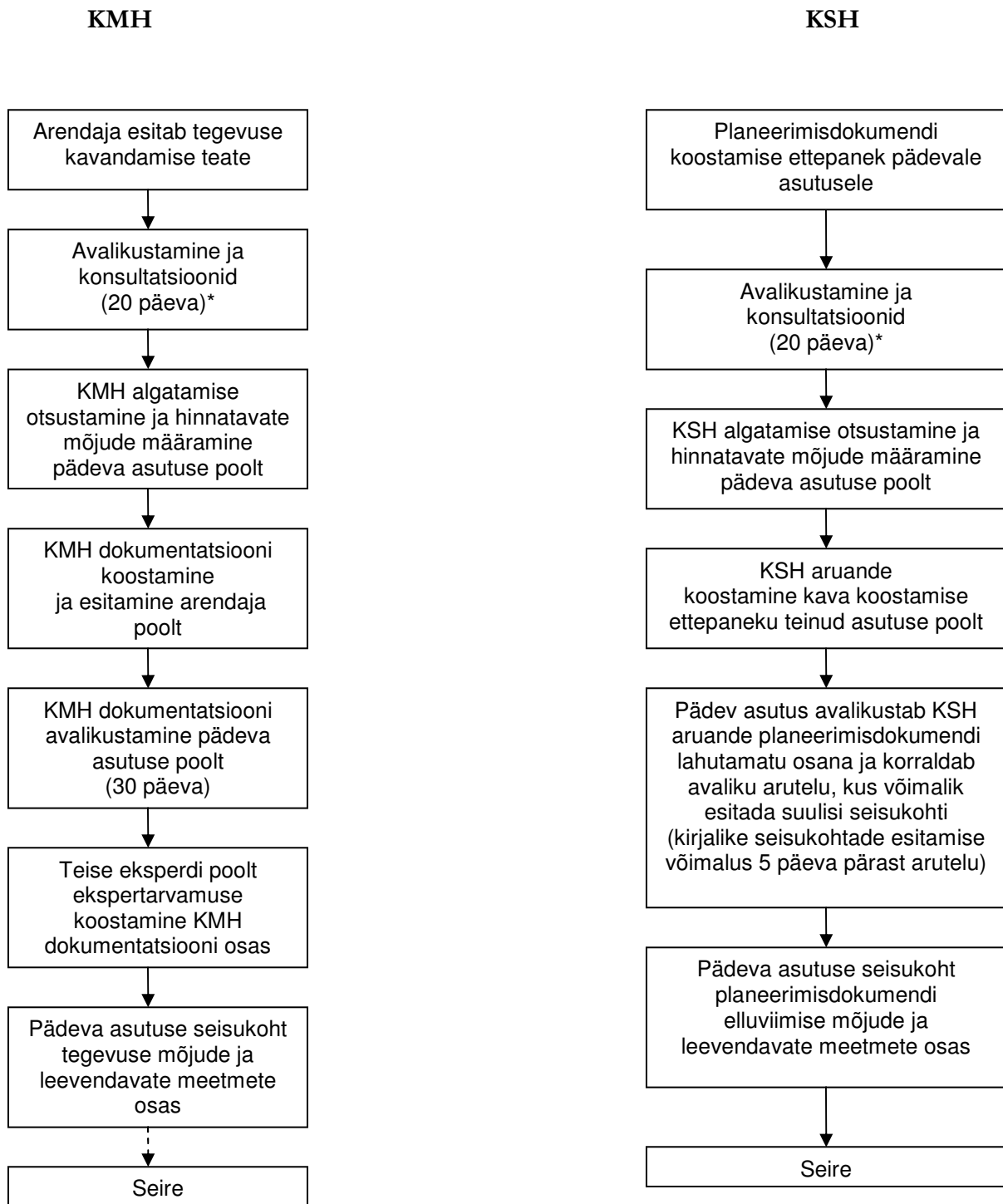


Lisa 4. Suurbritannia KMH ja KSH menetlusetapid (Inglismaa regulatsioon)



* Need menetlusetapid ei ole kohustuslikud, kui arendaja on nõus KMH algatamisega (sel juhul *screening*'ut ei teostata) ja/või esitab koos taotlusega ka KMH aruande (sel juhul ka *scoping*'ut ei teostata)

Lisa 5. Tšehhi KMH ja KSH menetlusetapid



* Kuna KMH/KSH algatamise otsusega samas menetlusetapis otsustatakse kohe ka KMH/KSH ulatus (Eesti mõistes KMH/KSH programm), on ette nähtud avalikkuse kaasamine juba enne KMH/KSH algatamise otsust