

**SA Säästva Eesti Instituut/ Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna keskus**

**KESKKONNAMÕJU HINDAMISE PRAKTIKA JA  
ASJAOSALISTE OOTUSED 2010**

**Kaja Peterson**



Kaanel: Tuhala Nõiakaev (Foto autor: Toomas Tuul)

Viide: Peterson, K. Keskkonnamõju hindamise praktika ja asjaosaliste ootused 2010.  
Säästva Eesti Instituudi väljaanne nr 12, Tallinn, 2010, 60 lk.

© Säästva Eesti Instituut, 2010

ISBN: 978-9985-9815-7-3

ISSN: 1406-6637

Lai tn 34, Tallinn, 10133

[www.seit.ee](http://www.seit.ee)

## Sisukord

1.	Sissejuhatus.....	6
2.	Ülevaade keskkonnamõju hindamise ajaloost ja osapoolte rollide muutumisest ..	8
3.	Uuring keskkonnamõju hindamise praktikast ja osapoolte ootustest .....	10
3.1.	Uuring ja selle eesmärk.....	10
3.2.	Uuringu läbiviimise meetodika.....	11
3.3.	Uuringu tulemused.....	13
3.3.1.	Vastajate proofil.....	13
3.3.2.	Vastajate keskkonnamõju hindamise kogemus .....	14
3.3.3.	KMH/KSH süsteemi muutmise vajadus ja ulatus.....	16
3.3.4.	Pädevuse küsimus .....	23
3.3.5.	Sõltumatuse küsimus .....	27
3.3.6.	Kvaliteedi küsimus.....	31
3.3.7.	Mõjususe küsimus.....	37
3.3.8.	Korralduse küsimus .....	40
4.	Arutelu .....	44
5.	Kokkuvõte ja järeldused .....	52
6.	Viidatud allikad.....	53
Lisa.	Ankeedi näidis.....	54

## Tabelid

Tabel 1. Küsitluse adressaadid ja laekunud vastused .....	13
Tabel 2. Peamised probleemid keskkonnamõju hindamises täna, vastajate kommentaaride (n=113) põhjal.....	21

## Joonised

Joonis 1. Laekunud ankeetide jagunemine keskkonnamõju hindamise osapoolte järgi (n=84).....	14
Joonis 2. Keskkonnamõju hindamise osapoolte osalemine hindamises aasta jooksul keskmiselt (n=136) .....	14
Joonis 3. Osapoolte osalemise koormus keskkonnamõju hindamise menetluses aastal jooksul (n=84).....	15
Joonis 4. Keskkonnamõju hindamise osapoolte keskkonnamõju hindamise menetluses osalemise kogemus (n=84) .....	15
Joonis 5. Hinnang keskkonnamõju hindamise süsteemi muutmise vajadusele ja ulatusele (n=136) .....	17
Joonis 6. Keskkonnamõju hindamise süsteemi muutmise vajadus ja ulatus osapoolte lõikes (n=84) .....	17
Joonis 7. Kõigi keskkonnamõju hindamise osapoolte hinnangul korrastamist vajavad aspektid keskkonnamõju hindamise menetluses (n=136).....	18
Joonis 8. Osapoolte hinnangul korrastamist vajavad aspektid keskkonnamõju hindamise menetluses (n=84) .....	19
Joonis 9. Raskused keskkonnamõju hindamise erinevates etappides .....	20
Joonis 10. Pädevuse küsimus kõigi vastajate vaatevinklist .....	23
Joonis 11. Pädevuse küsimus arendajate vaatevinklist .....	24
Joonis 12. Pädevuse küsimus ekspertide vaatevinklist .....	25
Joonis 13. Pädevuse küsimus otsustajate vaatevinklist.....	26
Joonis 14. Pädevuse küsimus järelevalvaja vaatevinklist .....	26
Joonis 15. Pädevuse küsimus huvirühmade vaatevinklist .....	27
Joonis 16. Sõltumatus/erapooletuse põhjused kõigi osapoolte vaatevinklist.....	28
Joonis 17. Sõltumatus/erapooletuse põhjused arendajate vaatevinklist.....	29
Joonis 18. Sõltumatus/erapooletuse põhjused ekspertide vaatevinklist.....	29
Joonis 19. Sõltumatus/erapooletuse põhjused otsustajate vaatevinklist .....	30
Joonis 20. Sõltumatus/erapooletuse põhjused järelevalvajate vaatevinklist .....	30
Joonis 21. Sõltumatus/erapooletuse põhjused huvirühma vaatevinklist.....	31
Joonis 22. Kvaliteedi küsimuse olulisus keskkonnamõju hindamise osapoolte vaatevinklist .....	32
Joonis 23. Kvaliteedi küsimuse olulisus arendajate vaatevinklist .....	33
Joonis 24. Kvaliteedi küsimuse olulisus ekspertide vaatevinklist .....	34
Joonis 25. Kvaliteedi küsimuse olulisus otsustaja vaatevinklist.....	35
Joonis 26. Kvaliteedi küsimuse olulisus järelevalvaja vaatevinklist .....	35
Joonis 27. Kvaliteedi küsimuse olulisus huvirühma vaatevinklist .....	36
Joonis 28. Kõigi keskkonnamõju hindamise osapoolte hinnang KMH/KSH mõju kohta.....	37
Joonis 29. Arendajate hinnang KMH/KSH mõju kohta .....	38

Joonis 30. Ekspertide hinnang KMH/KSH mõju kohta.....	38
Joonis 31. Otsustajate hinnang KMH/KSH mõju kohta .....	39
Joonis 32. Järelevalvajate hinnang KMH/KSH mõju kohta .....	39
Joonis 33. Huvirühma hinnang KMH/KSH vähesele mõjule.....	40
Joonis 34. Kõigi asjaosaliste hinnang KMH/KSH menetluse korralduslike probleemide olulisusele .....	41
Joonis 35. Arendajate hinnang KMH/KSH korralduslike probleemide olulisusele ....	41
Joonis 36. Ekspertide hinnang KMH/KSH korralduslike probleemide olulisusele.....	42
Joonis 37. Otsustajate hinnang KMH/KSH korralduslike probleemide olulisusele ....	43
Joonis 38. Järelevalvajate hinnang KMH/KSH korralduslike probleemide olulisusele .....	43
Joonis 39. Huvirühmade hinnang KMH/KSH korralduslike probleemide olulisusele	44
Joonis 40. Asjaosaliste rollid KMH/KSH menetluse etappides.....	46
Joonis 41. Kellel peaks olema juhtiv roll KMH/KSH menetluse erinevates etappides .....	47
Joonis 42. Kelle ülesandeks on avalike huvide kaitse .....	48
Joonis 43. KMH/KSH-ga seotud probleemide lahendamiseks vajalikud asjaosaliste rollide ümberjagamised.....	49
Joonis 44. Asjaosaliste ettepanekud KMH/KSH-ga seotud probleemide lahendamiseks .....	49
Joonis 45. KMH keskmine maksumus asjaosaliste hinnangul .....	50
Joonis 46. KSH keskmine maksumus asjaosaliste hinnangul.....	51
Joonis 47. KMH ja KSH keskmise maksmuse võrdlus .....	51

## 1. Sissejuhatus

Keskkonnamõju hindamine on kujunenud oluliseks vahendiks, mille abil kogutakse ja analüüsitakse teavet kavandatava tegevuse ja selle keskkonnamõju kohta. Keskkonnamõju hindamine on avatud menetlus, mis tähendab, et otsustaja ei tee otsust ainuüksi õigusaktist tulenevate kohustuste alusel, vaid kasutab ka avalikkuselt tulnud teavet. Keskkond on oma olemusel avalik hüve ja tema kaitseks on avalik huvi. Sellest tulenevalt on keskkonda puudutavates otsustes vajalik arvestada avaliku arvamusega. Seega on keskkonnamõju hindamisel palju määramatust - ühelt poolt tingib seda mõjude prognoos, teiselt poolt asjaosaliste ootused protsessi tulemuste suhtes.

Laias laastus toimub keskkonnamõju hindamise protseduur järgmiselt: arendaja soovib ellu viia mingit tegevust, milleks tal on vaja luba, mille andmise pädevus on antud otsustajale. Enne konkreetse tegevusloa andmist tuleb otsustajal kaaluda, kas arendaja tegevusega võib kaasneda negatiivne mõju keskkonnale. Kui kaalumise tulemusena selgub, et negatiivne keskkonnamõju on reaalne või puudub selle kohta teave, siis otsustaja algatab keskkonnamõju hindamise. Kui kaalumise tulemusena jõuab otsustaja veendumusele, et arendaja kavandatava tegevusega mingit ohtu ei kaasne, võib ta arendajale tegevusloa anda. Otsustaja kaalumised (kaalutlemised) on avalikud toimingud, mida võib ka kahtluse alla seada. Selleks, et anda tegevusloa konkreetse tegevuse elluviimiseks, on oluline, et ka eelnevad sammud teatud tüüpi arendustegevuse lubamiseks või keelamiseks on läbitud. Ehitusloa väljandmisele peab eelneb tavaliselt detailplaneering, sellele omakorda üldplaneering ja maakonnaplaneering. Olulise keskkonnamõjuga tegevuste nagu energiatootmine, transpordi arendamine või loodusvarade (maavarad, mets, vesi) kasutamine üleriigiliseks või piirkondlikuks kavandamiseks koostatakse eelnevalt valdkondlikud arengukavad. Kõikide nimetatud tegevuste planeerimise etappides tuleb otsustajal kaaluda valikutega kaasnevaid keskkonnamõjusid ja vajadusel algatada keskkonnamõju hindamine.

Kui otsustaja algatab keskkonnamõju hindamise, siis peavad arendaja ja tema palgatud ekspert lõppkokkuvõttes pakkuma otsustajale **“...sobivaima lahendusvariandi, millega on võimalik vältida või minimeerida keskkonnaseisundi kahjustumist ning edendada säästvat arengut”** (KeHJS<sup>1</sup> §2, lg 1, p.1). Sellise ettepaneku koostamine läbib seadusega reguleeritud menetluse erinevaid etappe. Seaduse järgi koostavad arendaja ja ekspert keskkonnamõju hindamise läbiviimise kava ehk programmi, milles näitavad ära plaanitava tegevuse, selle tegevusega kaasnevad mõjud ja meetodika, kuidas kavatsetakse jõuda sellise lahendusvariandini, millega ei kaasne olulist negatiivset mõju keskkonnale. Olulise mõjuna käsitleb seadus mitte ainult mõju looduskeskkonnale, vaid ka sellist mõju, mis võib seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara (KeHJS, §5). Kuivõrd ‘heaolu’-mõiste on oma loomult subjektiivne, siis võib sellel mõistel olla erinevate inimeste ja kogukondade jaoks erinev sisu. Ka terviseaspektidel võib asjaosaliste jaoks olla erinev tähendus. Niigi saastunud keskkonnas elavatele inimestele võib saaste mõningane suurenemine olla ehk veidi vastuvõetavam, kui arendaja soov ehitada naabrusesse tööstusobjekt seni suhteliselt looduslikus

---

<sup>1</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS), RT I 2005, 15, 87; <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=867983>

keskkonnas elanud inimesetele. Teisalt võib aga väiksempi muutus keskkonnaseisundis olla mõnede inimeste või kogukondade jaoks vastuvõetamatu. Läbirääkimised ja kompromisside leidmine huvipoolte vahel avaliku ruumi kasutamiseks, olgu siis era- või riiklikes huvides, on enamasti keerulised ja vastuolulised. Paljudel juhtudel avab keskkonnamõju hindamise menetlus avaliku diskussiooni väärtustest ja senise elukorralduse muutumise vastuvõetavusest elanikele ja kogukondadele. Selline diskussioon on tihti kuni arendaja 'tulekuni' olnud kas varjatud või hoopis toimumata. Seetõttu on vajalik, et osapooled järgiksid avatud diskussioonis teatavaid reegleid. Reeglid võib sätestada seaduses või hea tavana. Keskkonnamõju hindamise menetlus pakub omamoodi 'platvormi' erinevate huvide esitamiseks ja avalikuks aruteluks. Keskkonnamõju analüüsimise asjakohasust ja järelduste paikapidavust ehk kvaliteeti hindab keskkonnavaldkonnas pädev asutus, kelleks Eestis on Keskkonnaministeerium või Keskkonnaamet. Otsustaja ülesanne on otsustamisel võtta arvesse arendaja ja eksperdi ettepanekut sobivaimaks lahendusvariandiks või tuua põhjendused ettepaneku osalise arvestamise või arvestamata jätmise kohta. Viimasel juhul annab KeHJS, tuginedes loodusdirektiivi<sup>2</sup> artiklile 6(4), võimaluse anda tegevusluba ka sellisele tegevusele, millega kahjustatakse keskkonda (loodust, inimese tervist ja heaolu), kuid selleks peavad esinema "avalikkuse jaoks esmatähtsad ja erakordselt tungivad põhjused" (ehk nn IROPI-juhtumid<sup>3</sup>). Muudel juhtudel läheks otsustaja otsus lubada keskkonda kahjustavat tegevust vastuollu nii seaduse kui asjakohaste direktiividega.

Käesolevas töös antakse ülevaade keskkonnamõju hindamise praktikast ja osapoolte hinnangutest sellele 2010 aasta alguses. Töö järgmises peatükis peatutakse keskkonnamõju hindamise ajalool Eestis. Lähemalt käsitletakse osapoolte rolle ja nende muutumist läbi peaaegu paarikümne aasta. Kolmandas peatükis tutvustatakse 2010.a. alguses keskkonnamõju hindamise osapoolte vahel läbiviidud uuringu tulemusi. Uuringus võeti vaatluse alla osapoolte vahelised suhted ning vastastikud ootused üksteise rollide ja menetluse tulemuste saavutamise suhtes. Neljandas arutletakse küsitluse tulemuste üle ning viiendas peatükis tehakse kokkuvõtte ja tuuakse esile peamised tähelepanekud ja järeldused.

Käesolevas töös vaadeldakse keskkonnamõju hindamist KeHJS-e § 2, lg 1, p1 tähenduses ja ei arvestata mõju hindamise teisi vahendeid ja meetodeid (nt säästva arengu hindamine<sup>4</sup>, mõju hindamine<sup>5</sup>, regulatiivse mõju hindamine<sup>6</sup> ja muud spetsiifilisemad mõju hindamise vahendid<sup>7</sup>).

Käesolevat tööd rahastas Säästva Eesti Instituut.

---

<sup>2</sup> Loodusdirektiiv, Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora

<sup>3</sup> IROPI – ingl k. "imperative reasons of overriding public interests"

<sup>4</sup> Säästva arengu hindamine – ingl k *Sustainability Impact Assessment* või ka *Sustainability A-Test*

<sup>5</sup> Mõju hindamine – ingl k *Impact Assessment*, s.o. mõju hindamine kõige laiemas tähenduses

<sup>6</sup> Regulatiivse mõju hindamine – ingl k *Regulatory Impact Assessment*, s.o. õigus – ja haldusaktidega kaasneva mõju hindamine

<sup>7</sup> Näiteks sotsiaalse mõju hindamine – ingl k *Social Impact Assessment*, või tervise mõju hindamine – ingl k *Health Impact Assessment* jpt

## 2. Ülevaade keskkonnamõju hindamise ajaloost ja osapoolte rollide muutumisest

Aastatel 2005-2006 uuris Säästva Eesti Instituut keskkonnamõju hindamise praktikast ja vastav ülevaade ilmus 2006.a.<sup>8</sup> Mõeldud on viis aastat, mis on paras aeg selleks, et uurida, mis on vahepeal muutunud. Suuremaks muutuseks võib pidada uue seaduse jõustumist 3. aprillil 2005. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS)<sup>1</sup> täpsustas keskkonnamõju hindamise menetlust, sealjuures osapoolte rolle ning andis selgemad juhised kaalutusotsuse tegemiseks. Uuenduslikuks võib pidada keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) menetluse varasemast tunduvalt põhjalikumast sätestamist. Kui vanas seaduses (KeHAS)<sup>9</sup> reguleeris KSH menetlust vaid üks paragrahv (§22), siis uues seaduses moodustab KSH menetluse regulatsioon sarnaselt kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise (KMH) regulatsiooniga omaette jao.

Paari aasta möödumisel võime väita, et keskkonnamõju hindamist on Eestis praktiseeritud juba paarkümmend aastat. 1992.a Vabariigi Valitsuse (VV) määrusega nr 314 13.11.1992 [4] alguse saanud keskkonnaekspertiisi läbiviimise kord järgis paljuski Euroopa Liidu (EL) direktiiviga, e KMH direktiiviga 85/337/EÜ<sup>10</sup> 1985.a. sätestatud keskkonnamõju hindamise põhimõtteid. Näiteks olid määruses eristatud kohustusliku hindamise ja kaalutlemisotsuse alusel hinnatavad objektid, vastavalt riikliku keskkonnaekspertiisi objektid ja n.ö. tavalised keskkonnaekspertiisi objektid. Objektide klassifikatsiooni ja hindamise protseduuri täiendati keskkonnaministeeriumi määrusega 1994.a.<sup>11</sup>, milles nn. tavalised objektid olid nimetatud kohaliku tähtsusega objektideks, mis omakorda olid jagatud esimese ja teise järgu objektideks. Mõiste 'kavandatav tegevus' ilmus esimest korda seadusesse 2000.a. (KeHAS §2), varem kasutati mõisteid "riikliku ja kohaliku tähtsusega keskkonnaekspertiisi objektid". Hindamise osapoolteks olid 1990-ndatel keskkonnaekspertiisi subjekt, ekspert, pädev talitus, otsustaja ja avalikkus. Keskkonnaekspertiisi subjekti (ehk tänase nimetusega arendaja) ülesandeks oli esitada pädevale talitusele (ehk tänasele järelevalvajale) algandmed rajatava objekti kohta. Keskkonnaministeeriumi määrus andis põhjalikud juhised, millist teavet tuleb esitada. Näiteks tuli põhjalikult kirjeldada objekti, selle asukohta ja keskkonnatingimusi, mõjutegureid enne ja pärast objekti valmimist, pehmendavaid meetmeid ning avariijuhtumite riski suurust ja tegevuskava õnnetusjuhtumi korral. Ekspertiisi ülesandeks oli selle teabe põhjal koostada keskkonnaekspertiisi akt. Akti sisule ja vormile olid samuti kehtestatud nõuded keskkonnaministeeriumi 1994.a. määrusega.

1992.a. VV määrusega sätestati KMH ekspertide litsentseerimine, mida rakendatakse tänaseni. Kuid toonased eksperdid valis välja ja tegi nendega leping(d) pädev talitus, mitte arendaja nagu täna. Kuni KeHAS-e jõustumiseni 2000.a. toimis

<sup>8</sup> Peterson, K. (koost.). Ülevaade keskkonnamõju hindamise praktikast Eestis. SEI väljaanne nr. 9, Säästva Eesti Instituut, 2006, 280 lk. <http://www.seit.ee/failid/37.pdf>

<sup>9</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus, RT I 2000, 54, 348; <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=26402>

<sup>10</sup> KMH direktiiv, Council Directive 85/337/EEC of June, 27 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment

<sup>11</sup> Keskkonnaministeeriumi määrus nr 8 14.03.1994 "Metoodilised juhendid keskkonnaekspertiisi läbiviimiseks Eestis", ilmunud eesti ja inglise keeles trükises "Keskkonnaekspertiis Eestis", SEI Tallinn, 1994, 78 lk.



süsteem, kus pädev talitus koos ekspertidega määras keskkonnaekspertiisi valdkonnad ja püstitas ekspertiisi ülesanded. Keskkonnaekspertiisiga seotud kulud kattis subjekt ehk arendaja, kes tasus selle Keskkonnaministeeriumi, tookordsete maavalitsuste keskkonnaosakondade ning Tallinna ja Narva keskkonnaameti kontole. Pädeva talitusega kooskõlastatud tööülesande põhjal tuli eksperdil koostada keskkonnaekspertiisi akt, millel oli struktuuri poolest palju ühisjooni KMH direktiivis kirjeldatud hindamise aruandega.

Vaadates ajaloos tagasi, siis võib märgata, et keskkonnaekspertiisi subjekti ehk arendaja ja eksperdi roll on keskkonnamõju hindamise protseduuris järjest suurenenud ja järelevalvaja roll järjest vähenenud. Nagu eespool kirjeldatud, siis 1990-ndatel oli arendajal suhteliselt silmapaistmatu roll – esitada alusteave ja katta hindamisega seotud kulud. Keskne roll oli pädeval talitusel, kes algatas hindamise ja korraldas seda, sealjuures avalikustas vahe- ja lõpptulemused ning suhtles omavalitsustega, andes neile kui otsustajaile oma seisukoha ja keskkonnaekspertiisi akti põhjal väljatöötatud tingimused. Ka nägi keskkonnaministeeriumi 1994..a määrus ette, et otsustaja ja pädev talitus koos viivad vajadusel läbi auditeerimise ehk tänases mõttes järelhindamise. 2000.a jõustunud seadusega (KeHAS) arendati edasi senikehtinud protseduuri ja muudeti rollide jaotust. Tekkisid mõisted 'arendaja' ja 'järelevalve teostaja'. 'Otsustajat' defineeriti kui tegevusloa andjat. Arendaja poolt esitatavale algteabele kavandatava tegevuse kohta kehtestati omaette vorm – keskkonnamemorandum. Viimase alusel tegi otsustaja otsuse keskkonnamõju hindamise vajalikkuse kohta. Kui keskkonnamõju hindamine algatati, tuli arendajal koostada keskkonnamõju hindamise programm. Seaduse järgi algas eksperdi rolli alles keskkonnamõju hindamise aruande koostamisega. Seadus sätestas, et aruande koostab ekspert, kellel on vastav tegevuslitsents. Arusaadavalt vajab arendaja pädeva eksperdi abi varem kui aruande koostamise etapis. Keskkonnamemorandum oli suhteliselt mahukas dokument, kus tuli igakülgset kirjeldada nii kavandatavat tegevust, selle asukohta ja keskkonnatingimusi, emissioone ja nendega kaasnevaid keskkonnamõjusid, pakkuda negatiivse keskkonnamõju ennetamiseks ja leevendamiseks välja erinevaid lahendusvariante ning anda asjakohaseid põhjendusi. Oli mõistetav, et sellise spetsiifilise teabe koondamiseks ja esitamiseks kasutas arendaja eksperdi abi. Keskkonnamõju hindamise algatamise järel tuli arendajal koostada keskkonnamõju hindamise programm, mis oma sisult kattus paljuski keskkonnamemorandumis esitatud teabega. Lisada tuli hindamise läbiviimise ja avalikustamise kava. Jällegi oli arendajal mõttekas pöörduda eksperdi poole, kes selle programmi koostaks, arvestades seadagi, et peatselt tuli eksperdil niikuinii hakata programmi alusel koostama keskkonnamõju hindamise aruannet. Nii muutuski ekspert arendaja mitte aga pädeva asutuse konsulteerijaks, sest otseselt lepingulisse (tööandja ja töövõtja) suhtesse astusid arendaja ja ekspert, mitte järelevalvaja ja ekspert nagu varem. Põhjusi, miks loobuti keskkonnaekspertiisi-aegsest põhimõttest, et eksperdi palkab arendaja raha eest järelevalvaja, on mitmeid. Mõnesid neist (nt järelevalvaja töökoormuse suurenemine seoses hangetega, töö maksumuses arendaja ja eksperdiga kokkuleppimise keerukus, jt) on kirjeldatud 2006.a. ülevaates (Peterson, 2006, lk 62).

Arendaja ja eksperdi tandemi rolli suurendas veelgi 2005.a. jõustunud KeHJS. Uues seaduses loobuti keskkonnamemorandumist, kui paljuski keskkonnamõju hindamise programmis kajastatavat teavet dubleerivast dokumendist ning keskkonnamõju hindamise vajalikkuse üle otsustamine anti otsustaja pädevusse. KMH programmi koostamise ülesanne läks uue seadusega formaalselt arendajalt üle eksperdile, kuigi praktikas oli see ammu juurdunud. KeHJS sätestab, et ekspert

koostöös arendajaga koostab keskkonnamõju hindamise programmi. Mis tähendab seda, et eksperdile ja arendajale on antud õigus töötada iseendale välja tööülesanne. Tõsi, programm on avalikustamise ajal avatud avalikule kriitikale, kuid paljuski sõltub selle sisukus ja objektiivsus kõigi asjaosaliste pädevusest, aga ka huvist teha kriitikat ja täiendusi. Seaduse §14, lg5 sätestab, et "...ekspert peab olema kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamisel erapooletu ning sõltumatu". On arusaadav, et kui eksperdi tööandjaks on arendaja, kes on protsessi tulemustest otseselt huvitatud isik (§ 8: "isik, kes kavandab tegevust ja soovib seda ellu viia"), siis on eksperdil väga keeruline olla samal ajal erapooletu ja sõltumatu ning kaitsta seejuures avalikke huvisid. Võiks arvata, et avalike huvide kaitsjana astub protsessis esile järelevalvaja kui keskkonnaküsimustes pädev asutus. Kuid seoses seaduse muutumisega muutus ka järelevalvaja roll. 1990-ndatel keskkonnaekspertiisi protsessi ja eksperdi tööd juhtinud osapooltest kujunes 2000-ndatel menetluse ja dokumentide nõuetele vastavuse kontrollija, kes esitab paljudel juhtudel oma seisukohad ja nõuded kirjalikult ilma vahetu osalemiseta. Varasemast eksperdile tööülesande andjast ja koostööpartnerist on saanud üksnes eksperdi töö hindaja, kuivõrd järelevalvaja kiidab heaks või ei kiida heaks eksperdi koostatud programmi ja aruannet. Nii on kujunenud tänane keskkonnamõju hindamise menetlus suuresti eksperdi ja järelevalvaja jõukatsumiseks stiilis kumb on pädevam. Kahjuks on selles jõukatsumises jäänud tahaplaanile avalike huvide kaitse, kuivõrd otsustaja omavalitsusena, kes 'hea otsuse' tegemiseks peaks kaaluma kõiki huvisid ja asjaolusid, on jäänud teiste osapoolte tegevuse taustal suhteliselt varju. Oma osa mängib siin ka otsustaja vähene pädevus keskkonnaküsimustes.

Varsti paarikümneaastane keskkonnamõju hindamise ajalugu ja praktika on Eestis läbi teinud rida olulisi muutusi. Algselt avaliku võimu juhitud ja korraldatud ning ekspertide kaasabil läbi viidud keskkonnaekspertiisist on tänaseks kujunenud menetlus, milles on antud juhtiv roll arendajale ja eksperdile. Avalike huvide kaitse on jäetud suuresti huvipoolte ja avalikkuse enda hooleks. Nii sõltub arendaja ja eksperdi ettepanek otsustajale sobivaima lahendusvariandi valikuks paljuski sellest, kui aktiivselt on huvipooled ja avalikkus menetluses osalenud ja sinna panustanud. Kuivõrd tänaseks väljakujunenud olukord rahuldab kõiki osapooli, seda uuriti asjaosalistelt endilt.

### **3. Uuring keskkonnamõju hindamise praktikast ja osapoolte ootustest**

#### ***3.1. Uuring ja selle eesmärk***

Veebruaris-märtsis 2010 viis Säästva Eesti Instituut läbi veebipõhise küsitluse keskkonnamõju hindamise osapoolte seas eesmärgiga uurida **keskkonnamõju hindamise praktikast ja saada nende hinnanguid selle kohta, kuivõrd tänane praktika vastab nende ootustele**. Küsitluse fookuses olid eelkõige keskkonnamõju hindamise kvaliteet ja seda mõjutavad tegurid. Keskkonnamõju hindamisena käsitletakse käesolevas uuringus nii tegevusloa-põhist KMHd kui strateegilise planeerimisdokumendi-põhist KSH-d, mida tekstis tähistatakse ka lühidalt 'KMH+KSH'.

Keskkonnamõju hindamise kvaliteeti käsitleti neljast aspektist: 1) pädevus; 2) sõltumatus/erapooletus, 3) mõjususe ja 4) korraldus.

'Pädevusena' käsitleti keskkonnamõju hindamise menetluse osapoolte (arendaja, ekspert, otsustaja, järelevalvaja, huvirühm) asjatundmist keskkonnamõju hindamise valdkonnas. Selline asjatundmine ehk kompetents sisaldab keskkonnamõju hindamise menetluse tundmist kui teadmisi erinevate tegevuste keskkonnamõju (nt põhjus-tagajärg, riskide ja kahjustuse suurus jms) kohta.

KeHJS §14, lõige 5 määratleb, et ekspert peab olema 'erapooletu ja sõltumatu'. Ehk siis KMH programm ja aruanne, mida ekspert koostab peavad olema objektiivsed, ei tohi olla kallutatud, sest eelduseks on, et keskkonnamõju hindamise menetluse tulemusena tehakse "...ettepanek /.../ sobivaima lahendusvariandi valikuks, millega on võimalik vältida või minimeerida keskkonnaseisundi kahjustumist ning edendada säästvat arengut" (§2, lg1, p1). 'Sõltumatus/erapooletuse' all mõistetakse siin uuringus menetluse osapoolte asjade käsitlemist objektiivselt mitte kallutatult.

Keskkonnamõju hindamise 'mõjususe' on kogu menetluse ja selle eesmärgi saavutamise seisukohast väga oluline küsimus. Hinnang menetluse mõjususele sisaldab vastust, kuid võrd menetlus täitis oma eesmärgi "...vältida või minimeerida keskkonnaseisundi kahjustumist ning edendada säästvat arengut". Mõjususe võib tähendada ka seda, kas ja kuidas menetluse käigus laekus olulist lisainformatsiooni ja kuidas seda kasutati ning kas lõppkokkuvõttes õnnestus algselt plaanitud ja olulise negatiivse keskkonnamõjuga tegevusi muuta selliselt, et "...ei ületata tegevuskoha keskkonnataluvust, ei põhjustata keskkonnas pöördumatuid muutusi ega seata ohtu inimese tervist ja heaolu, kultuuripärandit või vara" (§5. Oluline keskkonnamõju). Ehk lühidalt – kas keskkonnamõju hindamise menetlus mõjutas lõpptulemust paremuse suunas.

'Korraldusena' peeti silmas keskkonnamõju hindamise menetluse läbiviimist. Avaliku menetluse korraldamine on tihti proovikiviks avaliku võimule. Dokumentide avalikustamise ja avaliku arutelu korraldus, sh õigeaegne ja piisav teavitamine, ja muud toimingud (sh dokumentide läbivaatamise ja vastamise aeg) on enamasti suure avalikkuse tähelepanu all.

### **3.2. Uuringu läbiviimise meetodika**

Uuring viidi läbi küsitlusena. Küsitlus toimus veebipõhiselt (küsitlusmooduli [www.surveymonkey.com](http://www.surveymonkey.com) abil) ja oli osalejatele anonüümne. Küsitlus koosnes 18 küsimusest, mis olid jagatud viide ossa: 1) hinnang keskkonnamõju hindamise süsteemile (3 küsimust); 2) keskkonnamõju hindamise süsteemi peamised nõrkused (5 küsimust); 3) keskkonnamõju hindamise süsteemi korrastamine (5 küsimust); 4) keskkonnamõju hindamise koormus ja maksumus (4 küsimust), ning 5) (keskkonnamõju hindamise osapoolte) roll ja töökogemus keskkonnamõju hindamise valdkonnas (1 küsimus). Kõik küsimused olid varustatud valikvastustega, kuid vastajal oli võimalik anda ka omapoolne vastus või täpsustus eraldi vastavasse kommentaaride lahtrisse. Küsitluse lõpus oli võimalik lisada muid kommentaare ja tähelepanekuid. Ankeedi näidis asub lisa.

Keskkonnamõju hindamise<sup>12</sup> osapooled olid lähtudes keskkonnamõju hindamise menetlusest jagatud viide rühma: 1) arendajad; 2) eksperdid; 3) otsustajad; 4) järelevalvajad, ja 5) huvirühma esindajad. Palve osaleda veebipõhises küsitluses saadeti ühtekokku 324-le e-posti aadressile.

*Arendajate rühma* arvati maavarakaevandamisega tegelevad ja kehtivat maavarakaevandamise luba omavad juriidilised isikud, hüdroenergiat tootvad ja kehtivat vee-erikasutusluba omavad juriidilised isikud; muud elektrit ja soojust, sh tuuleenergiat tootvad juriidilised isikud; sadamate omanikud ja operaatorid ning põllumajanduses tegutsevad suurtootjad. Kokku 71 adressaati.

*Ekspertidest* kutsuti küsitlusse keskkonnamõju hindamise kehtivat litsentsi omavad isikud. 22.detsembri 2009 seisuga oli litsentseeritud ekspertide nimekirjas 71 isikut<sup>13</sup>, kellest vähemalt 9 töötasid küsitluse ajal riigi või kohaliku omavalitsuse asutustes ja 1 isik on surnud. Küsituleja eeldas, et riigi ja kohaliku omavalitsuse organites töötavad isikud ei saa samal ajal töötada keskkonnamõju hindamise ekspertidena ning arvas seetõttu need isikud adressaatide hulgast välja. Kutse küsitluses osalemiseks saadeti seega 61-le litsentseeritud eksperdile. Kuivõrd seadus ei eelda keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) läbiviimiseks litsentsi olemist ega muul viisil registreerimist, siis ei olnud võimalik küsitlusse kutsuda KSH eksperte. Küsitlejale on teada, et paljud litsentseeritud KMH eksperdid töötavad ka KSH ekspertidena, seetõttu võib väita, et ekspertide vastused väljendavad nende hinnanguid nii KMH kui KSH kohta.

*Otsustajate rühma* moodustasid Harjumaa omavalitsuste ametnikud, kes on vastutavad keskkonnavaldkonna ja planeeringute eest ning kes valmistavad ette otsuste eelnõusid nt ehituslubade andmiseks ning planeeringute algatamiseks, vastuvõtmiseks ja kehtestamiseks. Harjumaal on 27 omavalitsust, neist suurim on Tallinna linn. Omavalitsuste veebilehtedel leiduva informatsiooni alusel töötas seisuga 24. veebruar 2010 Harjumaa omavalitsustes 104 ametnikku, kelle ametinimetusest või pädevusvaldkonna kirjeldusest võis eeldada, et nad puutuvad oma töös kokku KMH või KSH-ga. Harjumaa omavalitsused valiti otsustajate rühma seetõttu, et varasemate uuringute põhjal (Peterson, Uustal, 2006) toimub suur osa arendustegevusest Harjumaal ja Tallinnas.

*Järelevalvajate rühma* (47 ametnikku) moodustasid Riigi Keskkonnaameti keskkonnakorralduse ja keskkonnakasutuse ametnikud, kelle tööülesandeks on keskkonnalubade menetlemine ja keskkonnamõju hindamise järelevalve ehk laiemas mõttes keskkonnamõju hindamise kvaliteedi kontroll.

*Huvirühma* kategoorias saadeti kutse küsitluses osalemiseks 41-le keskkonnaorganisatsioonile, paikkondlikule seltsile ja seltsingule, kelle osalemine keskkonnamõju hindamise menetlustes oli küsitlejale varem teada.

Kui arendaja või huvirühma adressaadi e-kirja ei olnud võimalik kohale toimetada (nt vale aadress või isik), siis asendati tagasitulnud kiri uue aadressiga vastavas rühmas, et säilitada rühma adressaatide esialgne arv. Teiste rühmade puhul e-posti aadressid toimusid.

Küsitluse ajal saadeti kõigile adressaatidele täiendav üleskutse küsitluses osalemiseks 1.märtsil (s.o. 5 päeva enne küsitluse lõppu) ning spetsiaalne pöördumine Keskkonnaameti ametnike ja arendajate rühma poole veel 2.märtsil, kuivõrd nimetatud kuupäevaks oli ankeedi täitnud suhteliselt väike osa vastava rühma

---

<sup>12</sup> siin ja edaspidi tähistab 'keskkonnamõju hindamine' nii tegevusloa tasandil kui strateegiliste planeerimisdokumentide koostamise käigus läbiviidavat keskkonnamõju strateegilist hindamist  
<sup>13</sup> <http://www.envir.ee/145686>

adressaatidest. Täiendava meeldetuletusega õnnestus suurendada vastuste arvu umbes kolmandiku võrra.

### 3.3. Uuringu tulemused

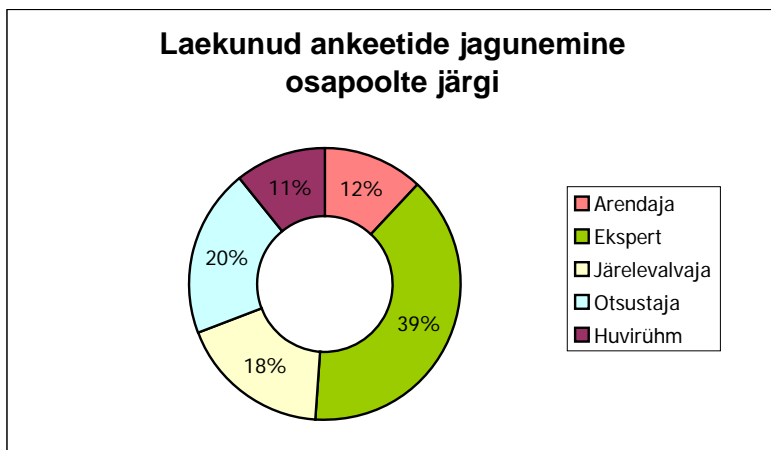
#### 3.3.1. Vastajate profiil

Kutsele osaleda keskkonnamõju hindamise süsteemi puudutavas küsitluses vastas ühtekokku **136 inimest (41,9%)**, kes täitsid ankeedi kas täielikult (st ankeedi kõik 5 osa) (84 in) või osaliselt (st vähem kui 5 osa) (52 in). Vastuste arv ühele küsimusele küündis maksimaalselt 104-ni, minimaalselt 84-ni. 84 vastajat (61,8%) avaldas ankeedis oma rolli keskkonnamõju hindamise menetluses, ülejäänud mitte (tabel 1, joonis 1).

**Tabel 1. Küsitluse adressaadid ja laekunud vastused**

Osapooled	Saadetud ankeete	Laekunud ankeete	Laekunud ankeete, kus osapoolle roll oli märgitud	Osapoolte jagunemine laekunud ankeetide järgi, kus osapoolle roll oli märgitud, %
Arendaja	71	-	10	11,9
Ekspert	61	-	33	39,3
Järelevalvaja	47	-	15	17,9
Otsustaja	104	-	17	20,2
Huvirühm	41	-	9	10,7
<b>KOKKU:</b>	<b>324 (100%)</b>	<b>136 (41,9%)</b>	<b>84 (61,8%)</b>	<b>100</b>

Küsitluse tulemuste analüüsi järgmistes osades kasutatakse kõiki laekunud vastuseid (n=136), kuid seetõttu, et kõik ankeedid ei olnud täielikult täidetud, erineb vastuste arv küsimuste lõikes. Nagu eespool märgitud, võis vastuste arv ühele küsimusele ulatuda 84-st 104-ni. Kui analüüsitakse keskkonnamõju hindamise osapoolte vahelisi erinevusi, kasutatakse vaid neid ankeete, kus osapoolle roll oli märgitud (n=84).

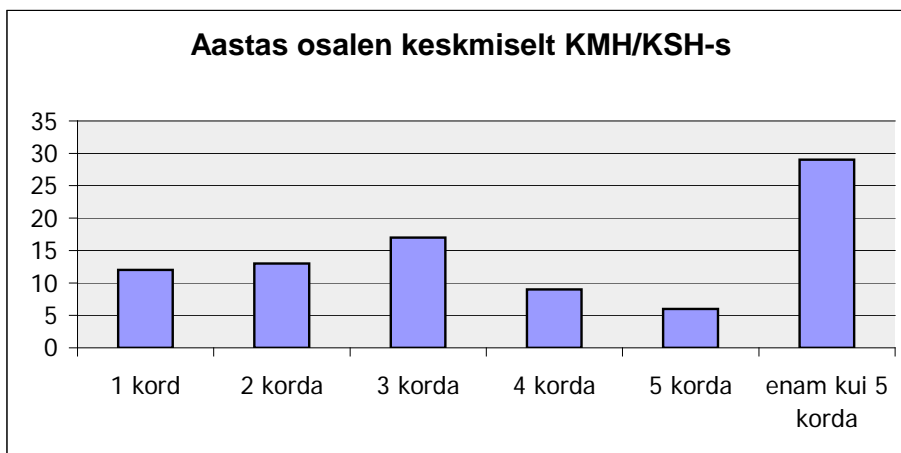


**Joonis 1. Laekunud ankeetide jagunemine keskkonnamõju hindamise osapoolte järgi (n=84)**

Jooniselt 1 nähtub, et aktiivsemalt osalesid küsitluses eksperdid ja otsustajad (Harjumaa omavalitsuste ametnikud), järelevalvajate-rühmast (Keskkonnaamet) osales küsitluses viiendik adreassaatidest. Kõige vähem tuli vastuseid huvirühma ja arendaja rühma adreassaatidelt, vastavalt 12% ja 11%. Siinkohal tuleb arvestada, et kõik vastajad ei avaldanud oma rolli. Nagu eespool kirjeldati, siis 136-st laekunud ankeedist oli osapoole roll märgitud 84-s ankeedis (61,8%).

### 3.3.2. Vastajate keskkonnamõju hindamise kogemus

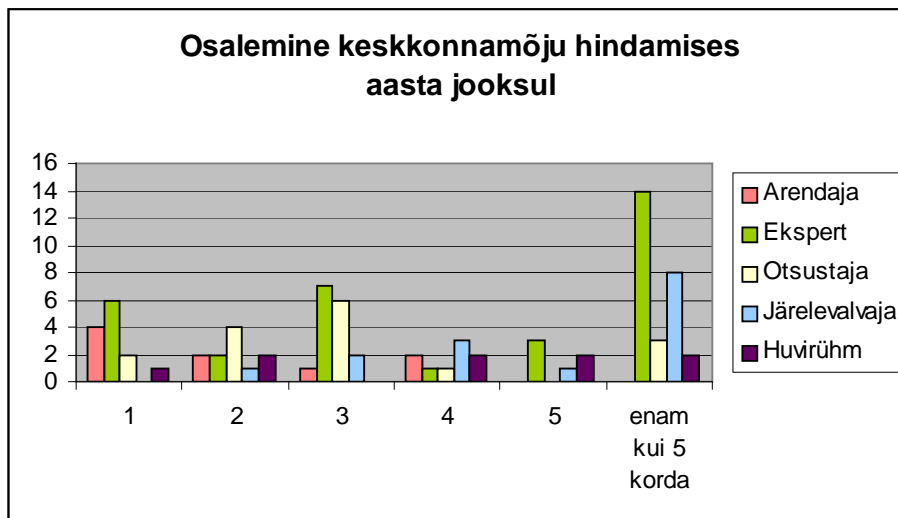
Vastustest selgus, et suurem osa vastanutest osaleb aastas keskmiselt enam kui viies keskkonnamõju hindamises (joonis 2).



**Joonis 2. Keskkonnamõju hindamise osapoolte osalemine hindamises aasta jooksul keskmiselt (n=136)**

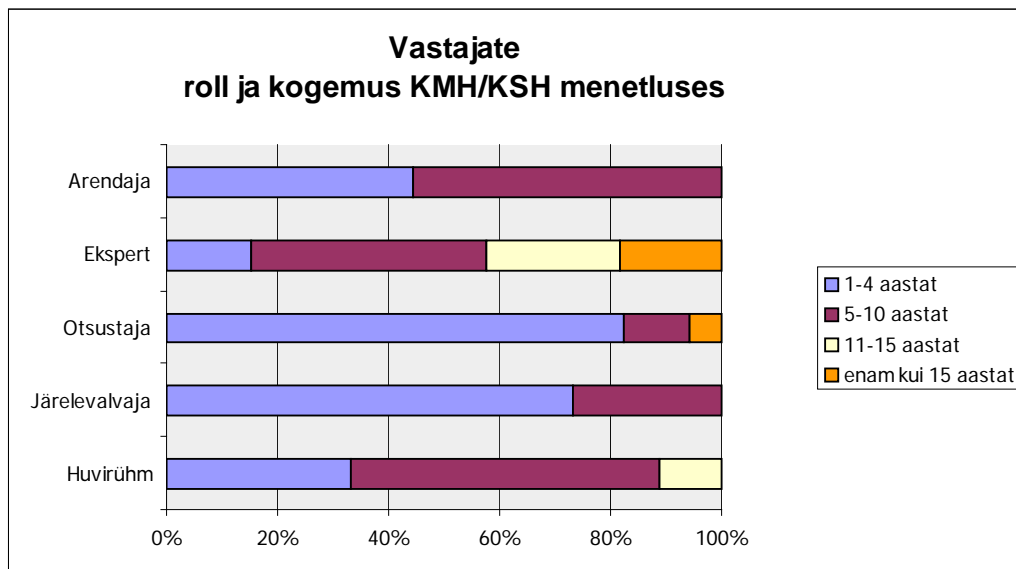
Arusaadavalt osalevad eksperdid ja järelevalvajad keskkonnamõju hindamise menetlustes teistest osapooltest sagedamini, kuivõrd mõlemale osapoolele on see põhitöö (joonis 3). Kuivõrd otsustajate valimis olid vaid ühe maakonna ametnikud,

siis näitavad tulemused, kui suur koormus langeb aasta jooksul ühele omavalitsuse ametnikule. Mõnevõrra üllatuslik oli see, et huvirühmade osalemine keskkonnamõju hindamise menetlustes on samuti arvestatav – üheksast vastajast osaleb kuus aastas vähemalt neljas menetluses, kaks vastajat isegi enam kui viies menetluses.



**Joonis 3. Osapoolte osalemise koormus keskkonnamõju hindamise menetluses aasat jooksul (n=84)**

Kuivõrd ekspertide litsentseerimise süsteem on toimunud alates 1992. aastast saadik, siis võis eeldada, et ekspertide hulgas on enam pikaajalise keskkonnamõju hindamise kogemusega inimesi kui teiste osapoolte hulgas. Küsitluse tulemused kinnitasid seda eeldust (joonis 4).



**Joonis 4. Keskkonnamõju hindamise osapoolte keskkonnamõju hindamise menetluses osalemise kogemus (n=84)**

Ülaltoodud jooniselt näeme, et ekspertide hulgas oli pikaajalise st “11-15-aastase kogemusega” ja “enam kui 15-aastase kogemusega” vastajaid kõige enam. Ka arendajate ja huvirühmade esindajad paistavad silma pikaajalisema keskkonnamõju hindamise kogemuse poolest võrreldes otsustajate ja järelevalvajate rühmaga, kelle hulgas oli alla viie aastase keskkonnamõju hindamise kogemusega ametnikke vastavalt üle 80% ja 70% vastanutest.

### 3.3.3. KMH/KSH süsteemi muutmise vajadus ja ulatus

Nagu eespool, peatükis 2 kirjeldatud, ulatub keskkonnamõju hindamise ajalugu Eestis 1990-ndate aasate algusesse, kui 1992.a. võeti vastu Vabariigi Valitsuse määrus keskkonnaekspertiisi kohta<sup>14</sup>. Selle määrusega loodi alus arendustegevuse keskkonnamõju hindamiseks tegevusloa tasandil. Esimene asjakohane seadus “Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus” (KeHAS)<sup>15</sup> võeti vastu 2000.a. (jõustus 01.01.2001). Seadus täpsustas KMH regulatsiooni ja kohustas läbi viima strateegilise keskkonnamõju hindamise (SMH), mis oli aga oma olemuselt lühike paragrahv (§22) ilma selge regulatsioonita ja sidumiseta planeerimise menetlusega planeerimisseaduses. SMH õiguslik regulatsioon paranes 2005.a. vastu võetud uue keskkonnamõju hindamise seadusega (KeHJS)<sup>16</sup>. Strateegiliste planeerimisdokumentide (nt valdkondlikud arengukavad, maakasutuse planeeringud) koostamisel läbiviidavale keskkonnamõju strateegilisele hindamisele (KSH) on seaduses pühendatud eraldi osa, mis koosneb varasema ühe paragrahvi asemel 16-st paragrahvist (§-d 31-46). Lisandus uus mõjuhindamise objekt – Natura 2000 võrgustik (liigid ja elupaigad) ja vastav menetlus, mis käivitub KMH või KSH menetluse kaudu. Kui tegevusloa tasandi keskkonnamõju hindamine (KMH) on teinud läbi 18-aastase praktika, siis KSH praktika on olnud ligikaudu kolm korda lühem. Mõju hindamise süsteemi keerukusest ja dünaamikast annab aimu õigusaktide muutmise sagedus. Näiteks muudeti KeHAST ajavahemikul 1.01.2001 kuni 3.04.2005 seitsmel korral<sup>17</sup>, KeHJSt on alates 3.04.2005 muudetud viiel korral (seisuga 6.märts 2010)<sup>18</sup>. Seega on keskkonnamõju hindamise menetlust pidevalt kohandatud muutunud vajadustega. Kahjuks ei ole muudatustele eelnenud põhjalikke analüüse.

Küll aga viitavad vajadusele keskkonnamõju hindamise süsteemi perioodiliseks analüüsimiseks ja jätkuvaks kaasajastamiseks küsitlusest osavõtjad (joonis 5). Paaegu kõik vastajad leidsid, et korrastamist on tarvis. Üksnes ligikaudu 3% kõigist vastanutest pidas tänast süsteemi piisavaks ja toimivaks. Suurem osa vastajatest (73%) oli siiski sedameelt, et kuigi tänane süsteem toimib, on teatud muudatused siiski vajalikud. Tänapäevase süsteemi põhjalikku remonti soovis 24% vastanutest.

<sup>14</sup> Vabariigi Valitsuse määrus nr 314, 8. märtsist 1992 Keskkonnaekspertiisi läbiviimise kord.

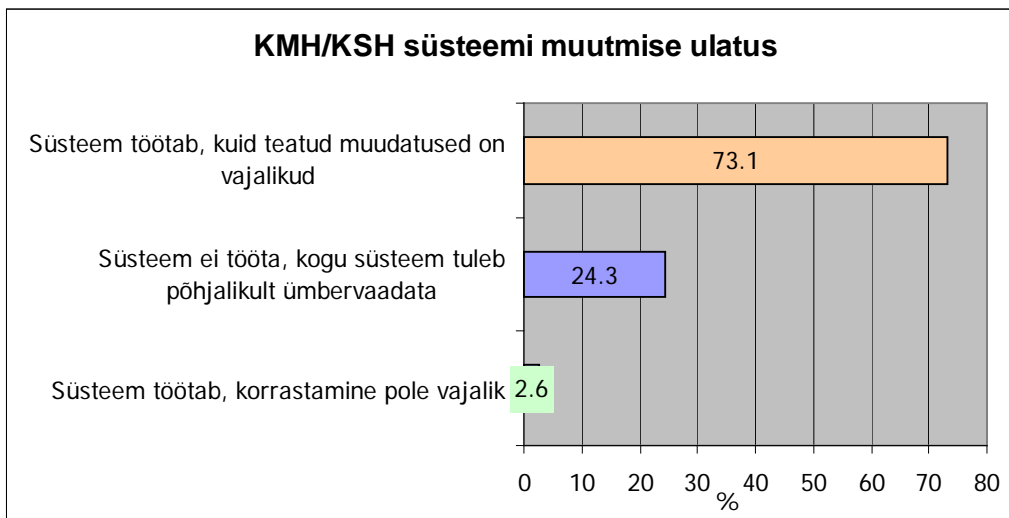
<sup>15</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus (RT I 2000, 54, 348)

<sup>16</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (RT I, 15, 87)

<sup>17</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=828894>

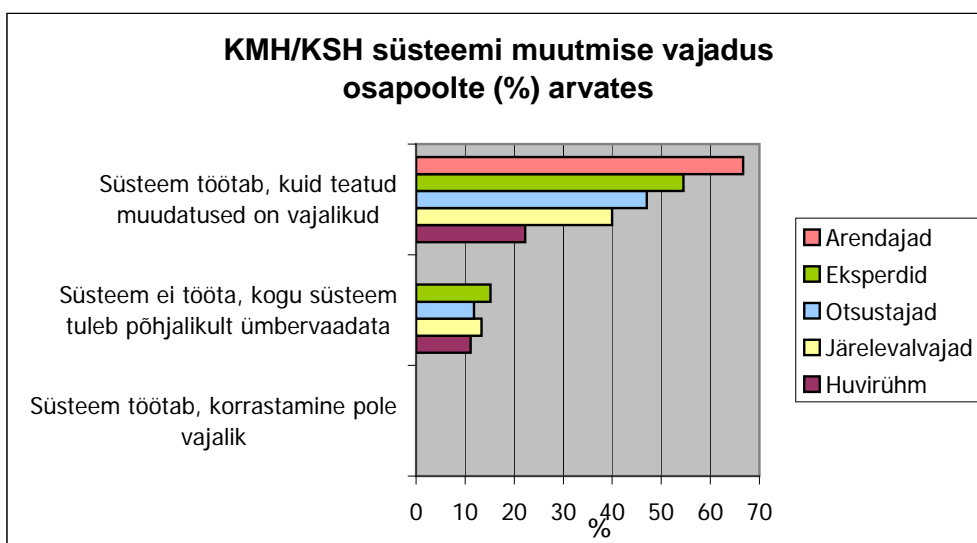
<sup>18</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13277900>





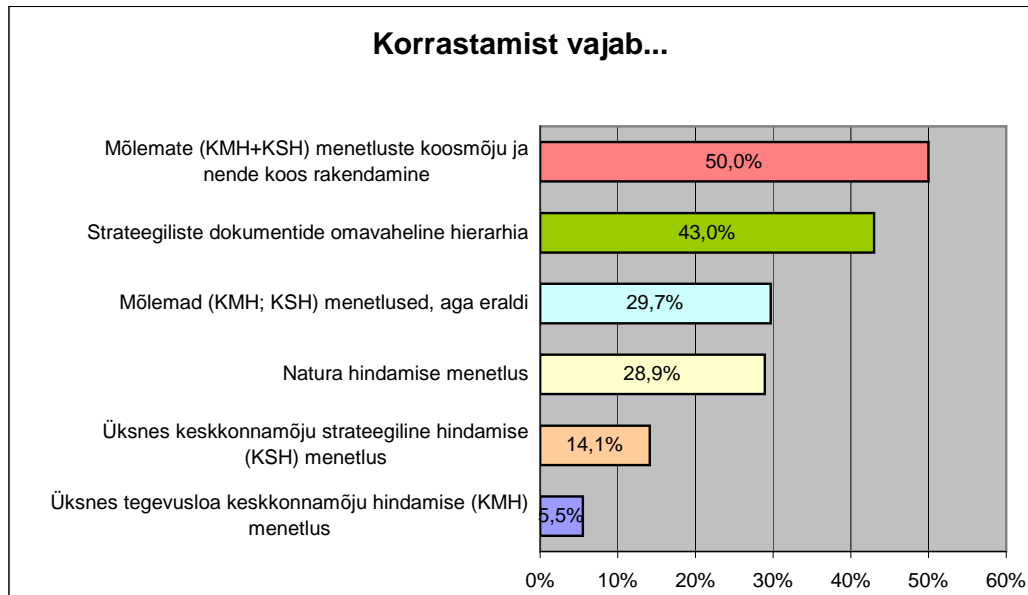
**Joonis 5. Hinnang keskkonnamõju hindamise süsteemi muutmise vajadusele ja ulatusele (n=136)**

Osapoolte lõikes võiks öelda, et rohkem on tänase süsteemiga rahul arendajad ja eksperdid, sest suurem osa neist pidas vajalikuks pigem olemasolevat süsteemi korrastada kui põhjalikult ümbervaadata hakata (joonis 6). Võinuks eeldada, et huvirühmad, kes on enamasti keskkonnamõju hindamise menetluse suhtes kriitilisemad, soovivad ka olemasoleva süsteemi põhjalikku remonti, kuid vastajate hinnangutest seda ei peegeldu. Pisut kriitilisemad kui teised rühmad olid eksperdid ja järelevalvajakud, kuid erinevused olid siin minimaalsed. Nende vastanute hulgas, kes märkisid oma rolli keskkonnamõju hindamise menetluses, ei olnud kedagi, kes oleks pidanud tänast süsteemi veatuks ja korrastamist mittevajavaks (joonis 6).



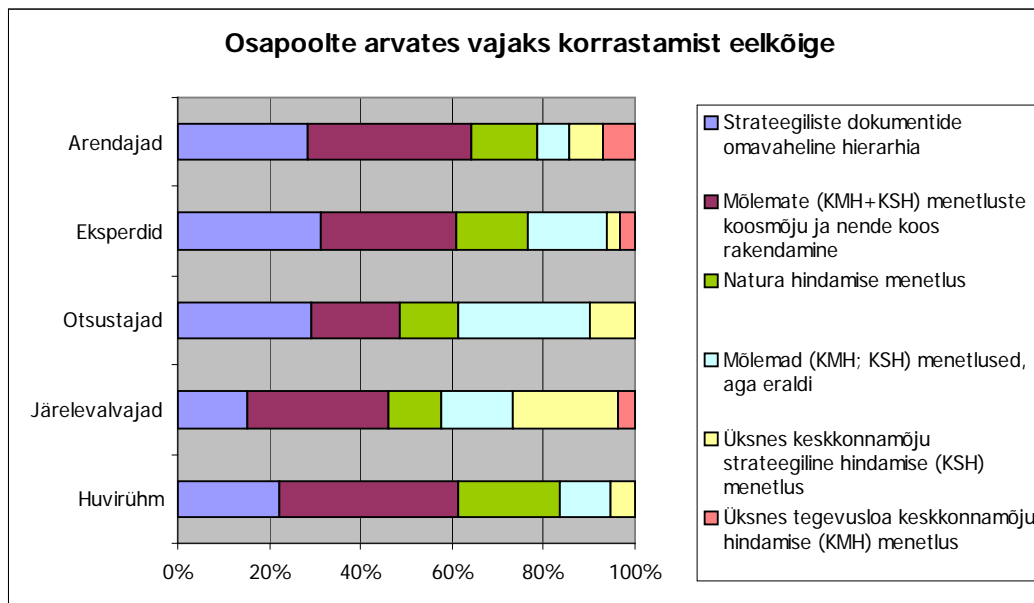
**Joonis 6. Keskkonnamõju hindamise süsteemi muutmise vajadus ja ulatus osapoolte lõikes (n=84)**

Analüüsidest neid aspekte, mida ankeedile vastanud pidasid kõige enam korrastamist väärivateks, selgus, et kõige enam tuleks pöörata tähelepanu KMH ja KSH lõimitusele (joonis 7). Teise olulise aspektina toodi esile seda, et pole kindlaks määratud strateegiliste planeerimisdokumentide omavahelist hierarhiat. Kommentaarides märgiti segaduste allikana sedagi, et näiteks KSH puhul pole eelhindamise kohustust, planeeringute menetlus ei haaku KSH menetlusega, KSH ekspertidelt ei nõuta litsentsi olemasolu jt.



**Joonis 7. Kõigi keskkonnamõju hindamise osapoolte hinnangul korrastamist vajavad aspektid keskkonnamõju hindamise menetluses (n=136)**

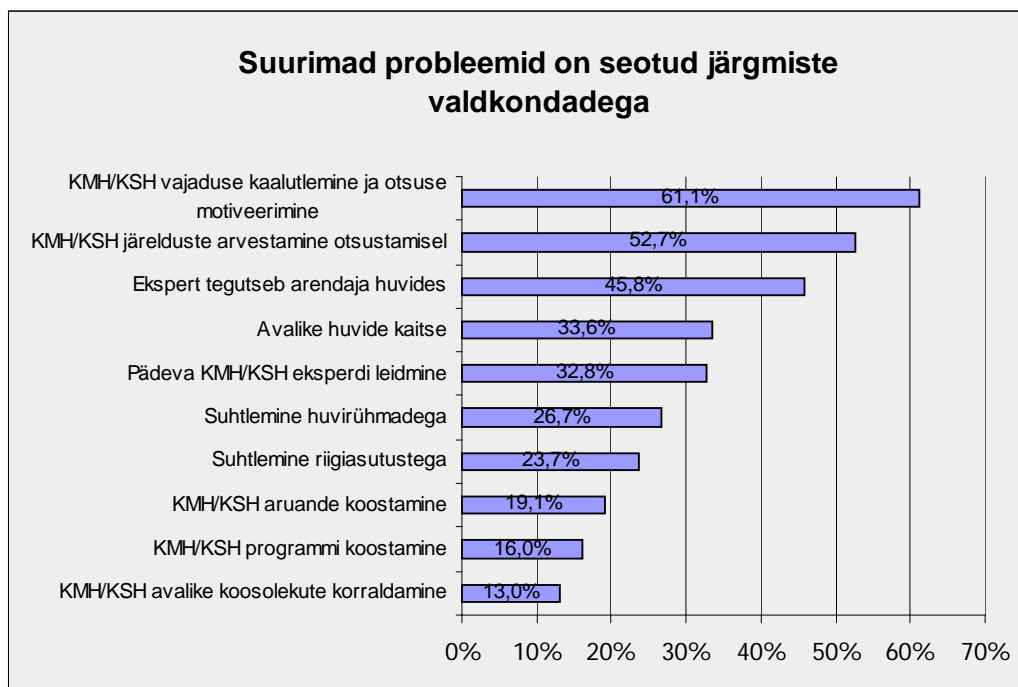
Ligikaudu 30% vastanute hinnangul on vaja korrastada seaduse mõlemat jagu eraldi – nii KMH kui KSH, kuna mõlemas on oma vead. Seevastu ei pidanud need vastajad tarvilikuks mõlema menetluse kooskõla parandamist. Väiksem osa vastanutest (14%) nägi korrastamise vajadust ainult KSH menetluse puhul ja veelgi vähem oli neid, kes arvasid, et üksnes KMH menetlus vajaks põhjalikku remonti. Ligikaudu 30% vastajatest osundasid probleemidele Natura hindamise menetluse regulatsioonis.



**Joonis 8. Osapoolte hinnangul korrastamist vajavad aspektid keskkonnamõju hindamise menetluses (n=84)**

Kui enamus menetluse osapooltest peab samuti põhilisteks korrastamist vajavateks aspektideks KMH ja KSH koostõju ja koosrakendamist ning strateegiliste dokumentide omavahelist hierarhiat, siis järelevalvajate hinnangul tuleks enam tähelepanu pöörata üksnes KSH menetluse täpsustamisele (joonis 8). Üldisest hinnangust eristus mõnevõrra ka huvirühma suurem soov täpsustada Natura hindamise menetlust.

Uurimaks, kus täpsemalt kõige suuremad komistuskivid asuvad, paluti vastajatel anda hinnang raskustele keskkonnamõju hindamise menetluse erinevates etappides ja tegevustes. Küsitletavatel paluti tuua esile 5 kõige kriitilisemat probleemi. Vastustest selgus, et suurimad probleemid on seotud keskkonnamõju hindamise algatamise ehk mõju hindamise vajaduse üle kaalutlemisega. 61% vastanutest pidas seda üheks kõige olulisemaks probleemiks (joonis 9). Üle poole (53%) vastanutest pidas probleemiks seda, et otsustamisel arvestatakse vähe keskkonnamõju hindamise tulemustega. Kolmanda probleemina (46%) tõsteti esile asjaolu, et ekspert tegutseb arendaja huvides, neljandaks probleemiks kerkis avalike huvide kaitse küsimus. Viiendaks suuremaks probleemiks peeti pädeva eksperti leidmist. Järgnesid suhtlemine huvirühmadega ja riigiasutustega, aruande ja programmi koostamine. Kõige väiksemaks probleemiks peeti avalike koosolekute korraldamist.



**Joonis 9. Raskused keskkonnamõju hindamise erinevates etappides**

Kommentaaries märgiti keskkonnamõju hindamise tänaste probleemide küllaltki laia spektrit, mis osapoolte hinnangul vajaks lahendamist. Ühtekokku anti kolmele tänaseid probleeme käsitlevale küsimusele (kas süsteem vajab korrastamist, mis vajaks esmajärjekorras korrastamist ja mis on suurimad probleemid) 113 kommentaari, mida võib jagada korralduslikku (K) laadi ja sisulist (S) laadi probleemideks ning emotsionaalseteks (E) hinnanguteks (tabel 2). Korralduslikku laadi probleemidena käsitleti seaduse muutmisele või menetluse korraldamisele, sh rollide jagunemisele viitavaid probleeme. Sisulist laadi probleemidena on märgitud menetluse kvaliteeti puudutavad kommentaarid. Emotsionaalsete hinnangutena käsitleti neid kommentaare, milles anti vaid subjektiivne hinnang viitamata seejuures mõnele korralduslikule või sisulisele probleemile. Üksnes emotsionaalseid hinnanguid oli vähe, enamasti osundati probleemile või tehti konkreetne ettepanek. Kommentaaride jagamine rühmadesse on paljuski meelevaldne, sest mitmed probleemid ja emotsionaalsed hinnangud võivad olla segu kõigist aspektidest korraga. Seda näitavad veenvalt tabelisse 2 koondatud kommentaarid. Kuigi loetletud probleemid kordavad suuresti seda vastuste mustrit, mida juba eespool käsitleti, annavad nad samas võimaluse paremini mõista seda, mida hinnangutega (ankeedis pakutud väidetega nõustumine või mittedõustumine) täpsemalt silmas peeti.

**Tabel 2. Peamised probleemid keskkonnamõju hindamises täna, vastajate kommentaaride (n=113) põhjal**

Jrk nr	Kommentaari probleemi kohta	Kommentaaris mainimiste arv	Korralduslik (K); sisuline (S); emotsionaalne (E)
1	KSH menetluse korrastamine, seostamine Planeerimismenetlusega, KMH on juba pikka aega käigus olnud ja paika loksunud, KSH algatamise kriteeriumid ja mõju olulisuse määr vajavad täpsustamist; planeerija ja KSH ekspert peaksid töötama koos nagu sukk ja saabas	12	K; S
2	Ekspert pole sõltumatu; ekspert sõltub arendajast; tulemus on selline nagu arendaja tellib; et maksja tellib muusika seab kahtluse alla hindamise erapooletuse ja korrektsuse	12	E; S
3	KMH ja KSH menetluste ühtlustamine ja õige järjestamine; vahel piisaks vaid KSHst, vahel ainult KMH-st; strateegilist dokumentide hierarhia ei tööta; strateegiliste dokumentide õige järjestus; KSH objekti menetletakse KMH objektina ja vastupidi; hindamine tehakse projektipõhiselt, kuid vaja oleks teemaplaneeringut	11	K; S
4	Litsentseerimine: viia KMH ja KSH eksperdid võrdseks; KMH ja KSH ühe litsentsi alla	4	K
5	Järelevalvaja on ebapädev; eksperdil tuleb järelevalvajat harida	4	E; S
6	KMH aruande madal kvaliteet	4	S; K
7	Seadus vajab täpsustamist; seaduses palju vastuolulisust ja sõnastustes ebatäpsust; tavainimestele arusaamatu	3	K; S
8	Palju bürokraatiat, sisu vähe	3	E; K
9	Avalikud arutelud ei ole konstruktiivsed, palju energiat kulub mõttetutele küsimustele; KMH avalik arutelu ei toimu lisainfo saamiseks, vaid on avalikkusele "karjumis kanaliks"; keskkonnamõju hindamise avalikud arutelud ei tohiks olla klounaadid	3	E; K
10	Järelevalvaja ei osale sisuliselt; keskkonnaameti roll järelevalvajana on hägustunud; järelevalvaja kohustused peaksid olema selgemalt määratud	3	K; S
11	Ametnike ebapädevus; oskamatud ametnikud	3	E; S
12	Mõju hindamise meetodika ebaselge; kuidas läheneda null-alternatiivile meetodiliselt	3	S
13	Otsustaja on ebapädev; eksperdil tuleb otsustajat harida	3	E; S
14	Senisest enam on vaja sots-maj aspekte hindamisse sisse tuua; hindamistes on vaja senisest enam arvestada sots-majandusküsimustega	3	S
15	KMH ja KSH jaoks võiks olla sarnane protsess	2	K
16	Natura-hindamiseks puudub selge juhised; eriti segane on Natura hindamine KSH raames	2	K; S
17	Järelevalvaja peaks avalikustama programmi ja aruande	2	K
18	Ametnike suva; vajalikud konkreetseid juhiseid, et vältida ametnike suva	2	E; K
19	Lüga palju hindamisi väikestele projektidele	2	K; S
20	Keskkonnamõju hindamist peaks läbi viima ja finantseerima KOV või riik; KSHd ja KMHd ei	2	K

Jrk nr	Kommentaar probleemi kohta	Kommentaaries mainimiste arv	Korralduslik (K); sisuline (S); emotsionaalne (E)
	tohiks rahastada arendaja		
21	Eelhindamine tehakse formaalselt või jäetakse üldse tegemata	2	K; S
22	Avalikud huvid ei ole kaitstud	2	K; S
23	Otsustaja kaalutusotsused on vähe põhjendatud; otsustaja ei tea, kuidas otsustada	2	K; S
24	KSH algatamisel ei teata, mis on planeeringu lõpptulemus, selgub töö käigus	1	S
25	KSH aruanne ei anna teavet, mida üldplaneeringus peaks teistmoodi tegema, info on laiali mahukas dokumendis, puudub konkreetsus	1	S
26	KSH puhul tuleb arvestada inimeste vajadustega, seevastu kiputakse aga seadma pisilasi, loomi ja taimi esikohale	1	E
27	Teavitamine, kaasamine: kuidas korraldada, küsida ka eksperdilt	1	K; S
28	Miks ei hinnata eurorahade eest tehtavate investeeringute kava keskkonnamõju	1	K; S
29	Miks tehakse hange eksperdi leidmiseks vähempakkumise alusel, kas kvaliteet ei olegi tähtis	1	K; S
30	KSH kulud tuleks jagada arendaja ja otsustaja vahel	1	K
31	KMH tellimine viia järelevalvaja pädevusse	1	K
32	Keskkonnamõju hindamise tulemusi ei arvestata otsustamisel	1	K; S
33	Keskkonnamõju hindamine on kasutu, sest annab tööd ainult teatud haridusega inimestele	1	E
34	Ei ole selge, mis on avalik huvi	1	K; S
35	Hindamine toimub arendaja diktaadi all	1	E
36	Poliitiline surve arendajale ja eksperdile	1	E
37	Täpsustada KMH ja KSH kriteeriume	1	K; S
38	Järelevalvajate nõudmisi tuleks ühtlustada	1	K; S
39	Keskkonnaseadusandluse tõlgendamine ja rakendamine pidurdab majanduslikku arengut	1	E
40	On kujunenud teatud ringkond eksperte, kes koostab otsustajatele/arendajatele sobivaid aruandeid	1	E
41	Riigiametis töötavad eksperdid solgivad turgu	1	E; K
42	Eksperti järeldused ei ole usutavad	1	E; S
43	Ekspert ei pea olema suhtekorraldaja rollis	1	E; K
44	Järelevalvaja on subjektiivne	1	E
45	Järelevalvaja ja ekspert peaksid koostööd tegema	1	E; S
46	Otsustaja (KOV) ei ole pädev eelhindamist tegema	1	E; S
47	Seadust on vaja lihtsustada	1	K
	Kokku:	113	
		K	13
		K; S	46
		S	8
		E	7
		E; K	10
		E; S	29

Ülalolevast tabelist nähtub, et kommentaarides mainiti kõige sagedamini KSH teemat. 12-nel korral märgiti KSH menetluse täpsustamise ja planeerimiseseadusega parema seostamise vajadust. Ka 11-nel korral lahendamist vajava probleemina

märgitud, kuid mainimissageduselt kolmandale kohale platseerunud “KMH ja KSH omavahelise hierarhia korrastamise vajadust” võib seostada keskkonnamõju strateegilise hindamise täpsustamise vajadusega ehk kõige põletavama probleemiga. Eelpoolmainitud probleemidega mainimissageduselt võrdsele kohale kerkis eksperdi sõltumatus/erapooletuse küsimus. 12-nes kommentaaris väljendati rahulolematust tänase olukorraga, kus ekspert tegutseb enamasti arendaja huvides.

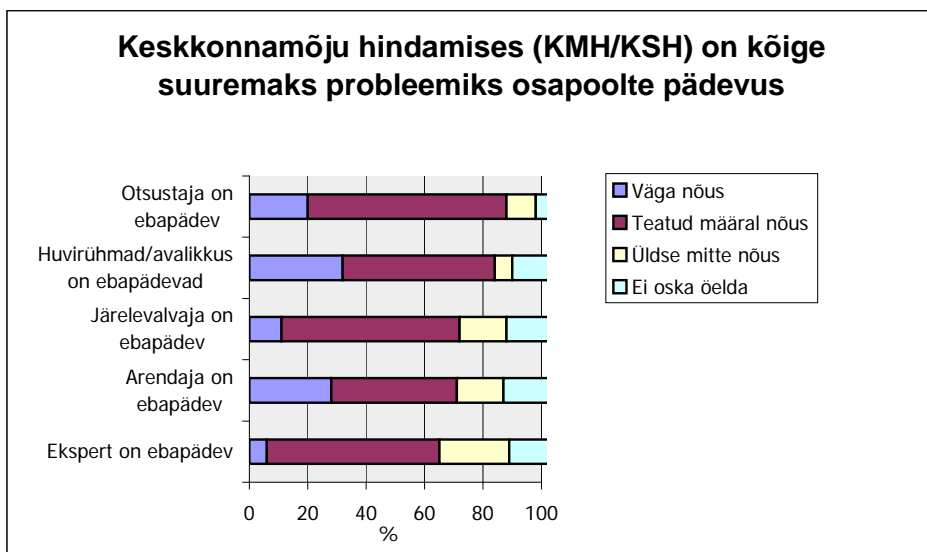
Kuivõrd kõik vastajad ei andnud kommentaare, siis peegeldab probleemide loetelu tabelis 2 vaid nende vastajate arvamust, kes pidasid vajalikuks kommentaare anda ja enda jaoks olulised teemad vabamas vormis (kommentaari lahtis) esile tõsta või üle rõhutada.

Kommentaaries esile toodud probleeme võib jagada ka teatud teemaklastritesse. Näiteks joonistuvad välja mitmed probleemide ‘kogumid’, nagu näiteks “KSH ja selle lõimitus planeeringutega ning KMH-ga” (p.-d 1, 3, 24, 25, 30, 37), “keskkonnamõju hindamise osapoolte rollide jaotus” (p.-d 10, 17, 31, 43, 45 ), “osapoolte pädevuse ehk kompetentsi küsimused“ (p.-d 3, 4, 11, 13, 18, 21, 23, 38, 42, 44, 46), “hindamise rahastamise” (p.-d 2, 20, 29, 30) või “metoodika küsimused” (p.-d 1, 12, 14, 16, 22) jt.

Täna keskkonnamõju hindamises osapoolte poolt tunnetatud probleeme võib jagada ka menetluse käiku ja lõpptulemust iseloomustavate kategooriate järgi. Nendeks kategooriateks on pädevus ehk kompetents, sõltumatus ehk erapooletus, mõjususe ja korraldus. Järgnevalt uurime kõigi nelja kategooria iseärasusi lähemalt.

### 3.3.4. Pädevuse küsimus

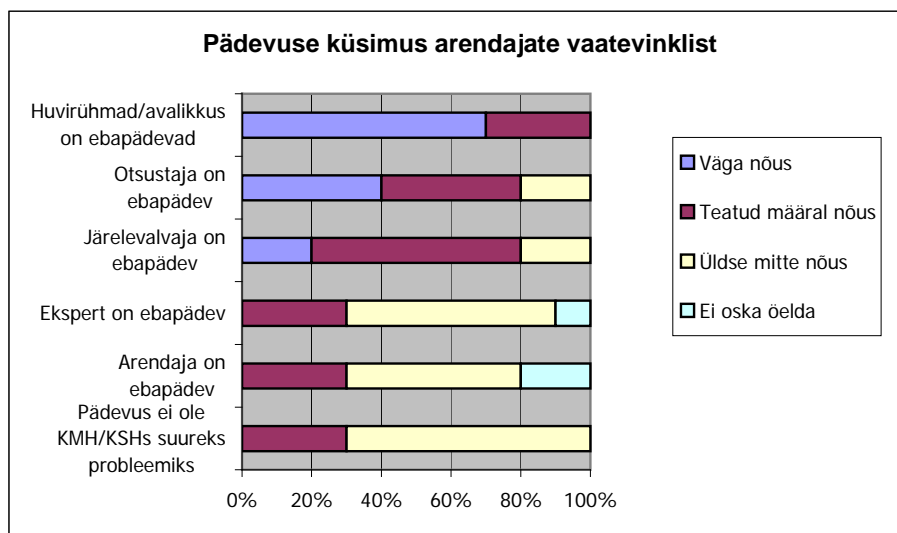
Küsitluses puudutati mitmel korral pädevuse küsimust. Esmalt uuriti seda, kuivõrd pädevateks hinnatakse mõju hindamise osapooli. Kui summeerida kõik vastused, siis peeti kõige ebapädevaks keskkonnamõju hindamise osapooleks otsustajat (joonis 10). Üle 80% vastanutest oli kas ‘väga nõus’ või ‘teatud määral nõus’ väitega, et otsustaja on ebapädev.



Joonis 10. Pädevuse küsimus kõigi vastajate vaatevinklist

Huvirühmi ja avalikkust peeti samuti kõige ebapädevamateks keskkonnamõju hindamise menetluses osalejateks. Põhjusteks toodi käsitletavate teemade spetsiifilisust, mis eeldab erialateadmisi, mis tavainimestel puudub. Kuigi ebapädevust pandi süüks kõigile osapooltele, ei olnud näiteks eksperti ebapädevaks nimetamisega üldse nõus 24% kõigist vastanutest.

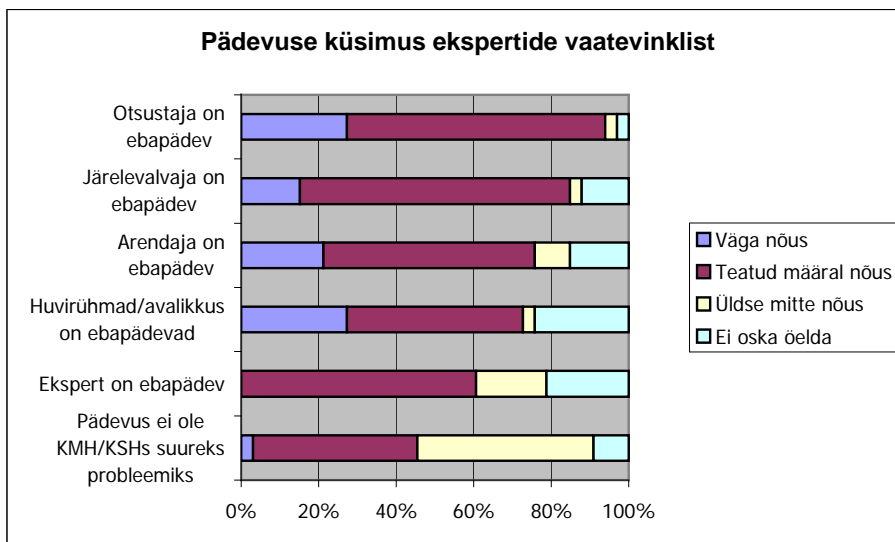
Analüüsidest pädevuse küsimust osapoolte kaupa, selgus, et kõigi vastanud arendajate arvates on huvirühmad kõige ebapädevamad keskkonnamõju hindamise osapooled (joonis 11). Otsustajate pädevuses kahtles 80% arendajatest. 60% arendajatest ei olnud nõus väitega, et ekspert on ebapädev. Samas pidas 70% arendajatest pädevuse küsimust oluliseks küsimuseks. Kahjuks ei andnud ükski arendaja sellele küsimusele kommentaare.



**Joonis 11. Pädevuse küsimus arendajate vaatevinklist**

Ekspertide hinnangul on kõige ebapädevamad otsustaja, kellele sekundeerib järelevalvaja (joonis 12). Küllaltki palju eksperte peab ka arendajaid ebapädevateks. Huvitaval kombel pidas ligi 60% ekspertidest eksperte ebapädevateks.



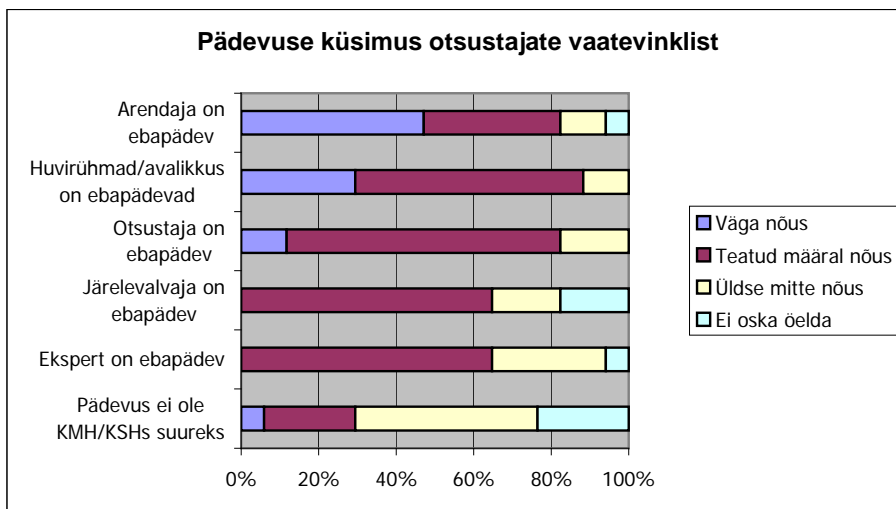


**Joonis 12. Pädevuse küsimus ekspertide vaatevinklist**

Kommentaaries märgiti, et ”pädevusprobleem on ametkondlikus killustatuses, arvukatest detailidest ei suudeta sageli suurt pilti kokku panna, arukas käitumine mattub üksikute õigusaktide nõuete formaalse järgimise alla”, “kõikides süsteemi struktuurides esineb häireid, mis väljenduvad pädevuse või ebakompetentsuse ilmingutes;”, nenditi ka, et süsteem kompenseerib end ise “kui on loll otsustaja, peab seda nutikam olema ekspert ja arendaja ja vastupidi”. Kommentaarides heideti ette otsustajatele/järelevalvajatele, et “puudub kompetentsus spetsiifilistes küsimustes (nt põhjaveega seonduvad füüsikalised toimemehhanismid”).

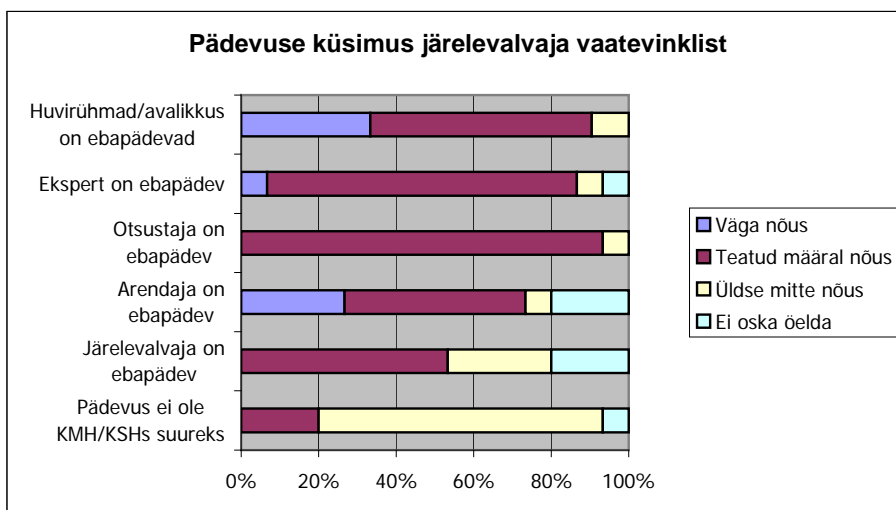
Järelevalvaja pädevuse kritiseerijad tõid esile, et “järelevalvaja poolt on kohati tunda hirmu otsuste tegemisel, mis võib põhineda teadmiste puudumisel”, või et “kõige suurem probleem on keskkonnaametnike ebapädevus ja usk enda eksimatusse; “vigade ilmnemisel hakatakse neid tagantjärele õigustama, otsima kaudseid põhjendusi, millel pole asjaga üldse seost”. Samas tõdeti, et “pädevusi ei saa hästi võrrelda. Nii segases süsteemis nagu keskkonnamõju hindamine ei peagi kõik olema võrdselt pädevad nüanssides. Igaüks pädeb omas lõigus”. Ühes kommentaaris märgiti, et “kunagi ei saabu olukord, kus kõik oleksid kõigi jaoks pädevad või usaldatavad”. Üks kommentaarija rõhutas, et “lihtinimesi tuleks KMH-st rohkem teavitada, sest kes pole sellega erialaselt kokku puutunud ei tea termineid ning seetõttu elatakse kõik arendusega seonduv eksperdi peal välja ja hakatakse eksperdilt nõudma mitte-seotud teemade hindamist”. Ühe kommentaarija arvates on meedia ebapädev.

Otsustajate vaatevinklist on kõige ebapädevam osapool arendaja (joonis 13). Teisele kohale paigutusid huvirühmad/avalikkus. Mõneti üllatuslikult pidas valdav osa otsustajatest ka otsustajaid ebapädevateks. Otsustajate kommentaarides leidis tõdemus, et “pädevuse probleem on üldine, tihti jääb maksma arendaja raha ja soovid, mitte tegelik olukorra hindamine”. Kahes otsustaja kommentaaris puudutati ekspertide pädevust väitega, et “pigem kohtab ebapädevaid eksperte” ja “kahjuks on häid eksperte vähe, tihti on ekspert mõjutatav”. Ühes kommentaaris kritiseeriti järelevalve taset, väitega “järelevalve tase on ebahütlane ja lähenemised aruannete hindamisel ning otsuste tegemisel erinevad/erineva tasemega”.



**Joonis 13. Pädevuse küsimus otsustajate vaatevinklist**

Järelevalvajate vaatevinklist on kõige ebapädevamad huvirühmad ja avalikkus laiemalt (joonis 14). Kriitikat jagus ka ekspertide aadressile. Üle 80% vastanud järelevalvajatest pidas eksperte ebapädevateks. Hinnangut “väga nõus” jagas üle viiendiku järelevalvajatest ka arendajate ebapädevuse kohta. Otsustaja pädevuse suhtes olid kriitilised üle 90% järelevalvajatest. Ilmselt peeti otsustajatena silmas omavalitsusi, sest ankeedi adressaatideks olid ametnikud, kes ametijuhendi järgi keskkonnalube ei menetle, ehk siis otsustaja rollis ei tegutse. Seega pidi olema välistatud olukord, kus ankeedi adressaat võis keskkonnamõju hindamise menetluses osaleda kahes rollis, või isegi kolmes rollis korraga. Need rollid oleksid olnud – otsustaja, järelevalvaja ja kaitstava loodusobjekti valitseja roll.

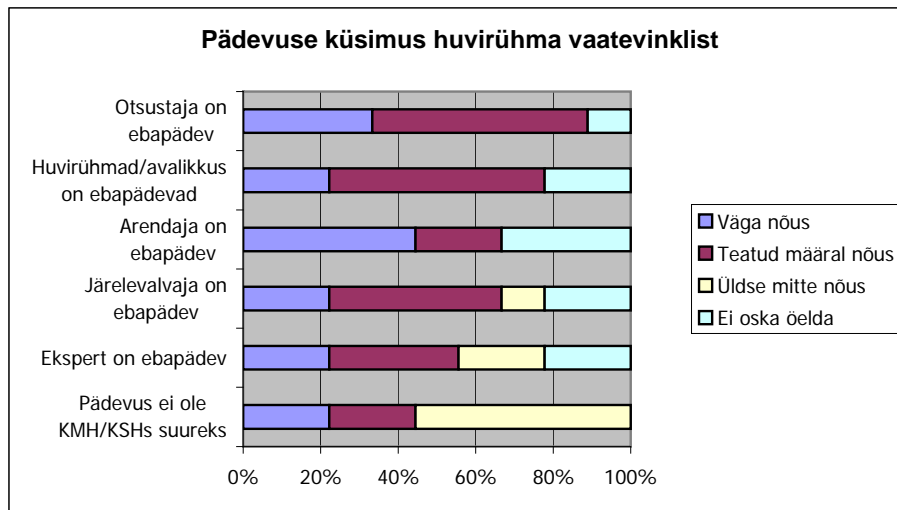


**Joonis 14. Pädevuse küsimus järelevalvaja vaatevinklist**

Kommentaaries tunnistab üks järelevalvaja, et Keskkonnaametil endal on pädevuse probleemid, kuna ametil “... ei ole pädevust küsimustes, mis puudutavad inimese

tervist ja heaolu”. Ekspertide pädevust kommenteeriti seoses KSH-ga. Kommentaari andja nentis, et “planeeringute KSH-d on väga üldised ja ei käsitle üldse või käsitlevad minimaalselt olulisi keskkonnaküsimusi”, selle põhjuseks peab kommenteerija asjaolu, et “KSH-s ei pea mõjusid hindama litsentseeritud ekspert, vaid seda võib teha ka planeerija”. Teises kommentaaris märgiti, et omavalitsuste suutlikkus keskkonnamõju hindamist menetleda on väga erinev, et “väikestel omavalitsustel ei ole selles valdkonnas kogemusi ja paratamatult eksitakse menetlustoimingutes”.

Huvirühmade vaatevinklist on suuremad pädevuse probleemid otsustajatel, aga ka huvirühmadel endil (joonis 15). Ka arendaja ebapädevust tõid esile ligi pooled selle vastajagrupi liikmetest. Arendaja kohta märgiti, et “KMH/KSH on arendaja silmis pealesurutud kohustus, mis linnukese pärast ära tehakse, palgates eksperdi, kellega on head suhted. Oluline on, et projekt õigel ajal esitatakse ja rohelise tule saaks”. Antud kommentaar, tundub, ei puuduta niivõrd pädevust kui eksperdi sõltumatust/erapooletust. Kommentaarides olid huvirühmade esindajad selgelt kõige kriitilisemad kõigi teemade puhul. Pädevuse küsimuses märgiti, et “otsustaja/järelevalvaja puhul sõltub kõik konkreetsest ametnikust, tema subjektiivsest hoiakust ja taustast”. Selgituseks märgiti, et ametnikud on liiga kitsa spetsialiteediga, et näiteks “kui ametnik on kaevuritaustaga, siis ta loeb huviga aruande geoloogiaosa ja teeb 2 lk ettepanekuid, kuid muude probleemide osas ei oska ta midagi kosta”, või et “kohalikke elanikke ei kaitse keegi”.

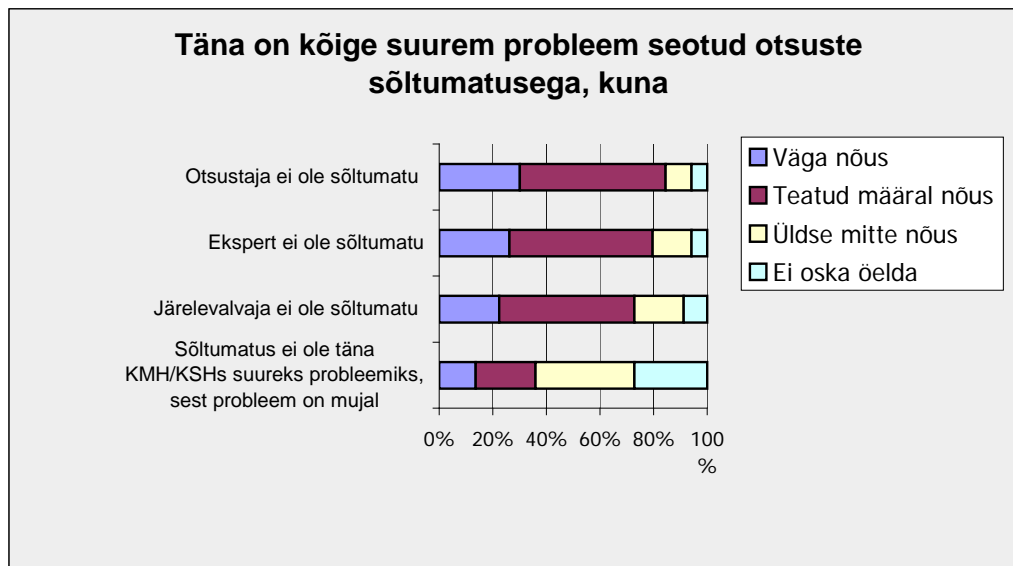


Joonis 15. Pädevuse küsimus huvirühmade vaatevinklist

### 3.3.5. Sõltumatuse küsimus

Nagu eespool viidatud, siis paneb seadus kohustuse üksnes eksperdile olla erapooletu ja sõltumatu. Teiste osapooltel on ‘lubatud’ esindada huvisid. On arusaadav, et arendajal on erahuvid, järelevalvaja esindab (nii riiklikke kui rahvusvahelisi) keskkonnakaitse huvisid ehk avalikke huvisid, huvirühmad ja avalikkus võivad

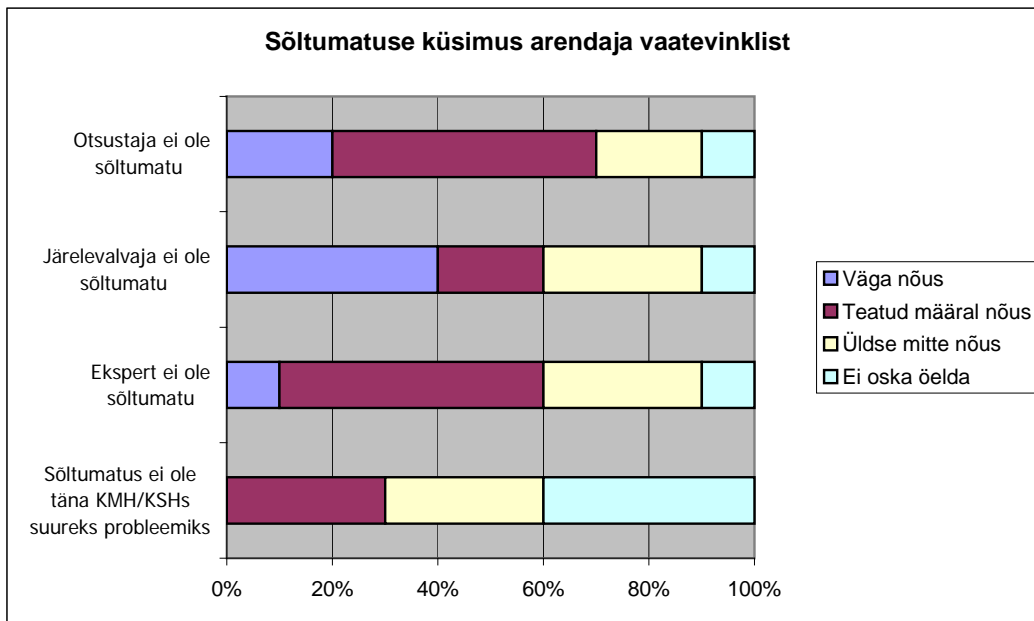
esindada väga laia spektrit erinevaid isiklikke ja kogukonna huvisid, ning lõppkokkuvõtteks eeldatakse, et otsustaja (nt omavalitsus) kaalub kõiki erinevaid huvisid ning teeb motiveeritud otsuse arendaja tegevuse lubamiseks ja selle tingimuste kohta. Analüüsidest vastajate arusaamist keskkonnamõju hindamise sõltumatusest, selgub, et valdav osa vastanutest leiab, et ka otsustaja peab olema sõltumatu - üle 80% peab kõige suuremaks probleemiks seda, et otsustaja ei ole sõltumatu (joonis 16). Ainult veidi vähem on neid, kes peavad eksperti erapoolikuks (80% vastanutest). Järelevalvaja sõltumatusega (erapoolikusega) pole rahul 70% vastanutest. Sõltumatust peavad suureks probleemiks ligi 40% vastanutest.



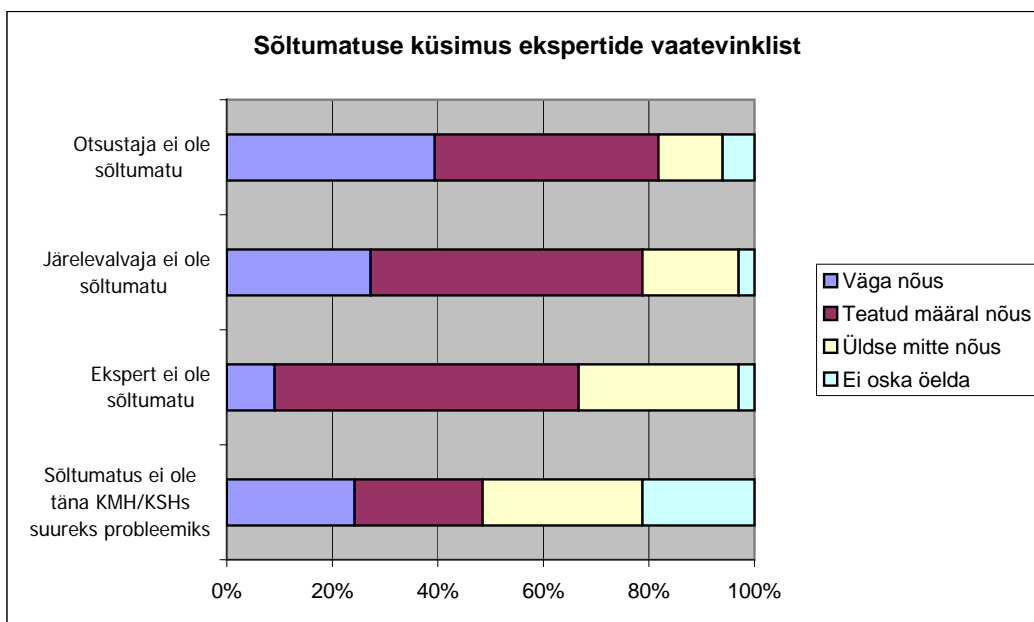
**Joonis 16. Sõltumatus/erapoolituse põhjused kõigi osapoolte vaatevinklist**

Kommentaaries märgiti otsustaja sõltumatuse kohta näiteks järgmist: “otsustaja sõltumatus ei ole probleemiks, kui on arukad ja ausad ametnikud, kuid korrumppeerunud ametnike puhul võidakse teha vaatamata KMH eksperdihinnangule täiesti erinev otsus, mis eirab ka avalikku huvi”. Samas märgiti, et kuna “KOV vajab arendajat, seepärast ta pole sõltumatu”. Antud küsimuse kommentaarides toodi esile ka probleeme, mille põhjustab Keskkonnaameti kahetine roll – otsustaja keskkonnalubade ja järelevalvaja keskkonnamõju hindamise menetluses, olgugi, et üks ametnik ei ole tõenäoliselt samas menetluses korraga kahes rolli. Keskkonnaameti puhul märgiti, et “neil on keeruline olla korraga otsustaja ja järelevalvaja”, “arendajale teeb erandeid ka järelevalvaja” või “järelevalvaja võib ju sõltumatu olla, aga kui ta on ebapädev, siis pole vahet”. Ekspertide erapoolikust, mida tõstatati ka kui keskkonnamõju hindamise ühe peamise probleemina, kommenteeriti nii: “probleem on rahastamises: eksperte rahastavad arendajad”, “ekspert ei ole sõltumatu, ta arvestab arendaja huvidega” või “arendaja tellib KMH või KSH eksperdilt, kes on nõus tegema töö teatud tingimusi arvestades”. Arendajatest andis vaid üks vastaja kommentaari, kus tunnustati samuti, et “kuna arendaja on eksperdiga lepingulistes suhetes, võib KMH aruanne olla mõningatel juhtudel kallutatud”.

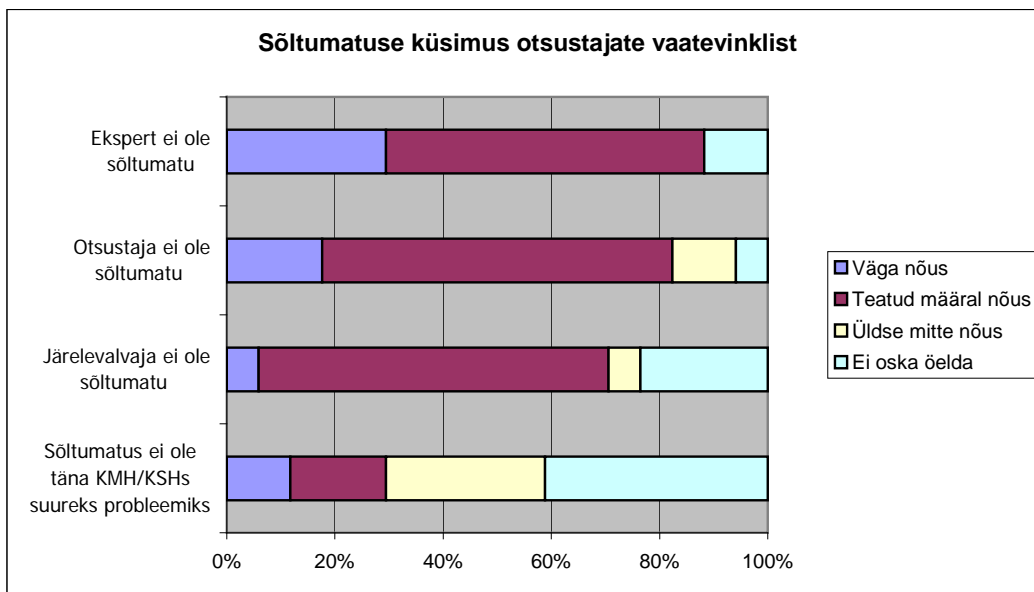
Asjaosaliste vaatevinklist on peamiselt kaks patust – otsustaja ja ekspert. Arendaja, ekspertide ja huvirühmade hinnangul on otsustaja kallutatud, järelevalvaja ja otsustaja hinnangul on aga ekspert erapoolik (joonised 17-20). Huvirühmade ja järelevalvaja jaoks on sõltumatuse küsimus väga oluline küsimus (joonised 20 ja 21).



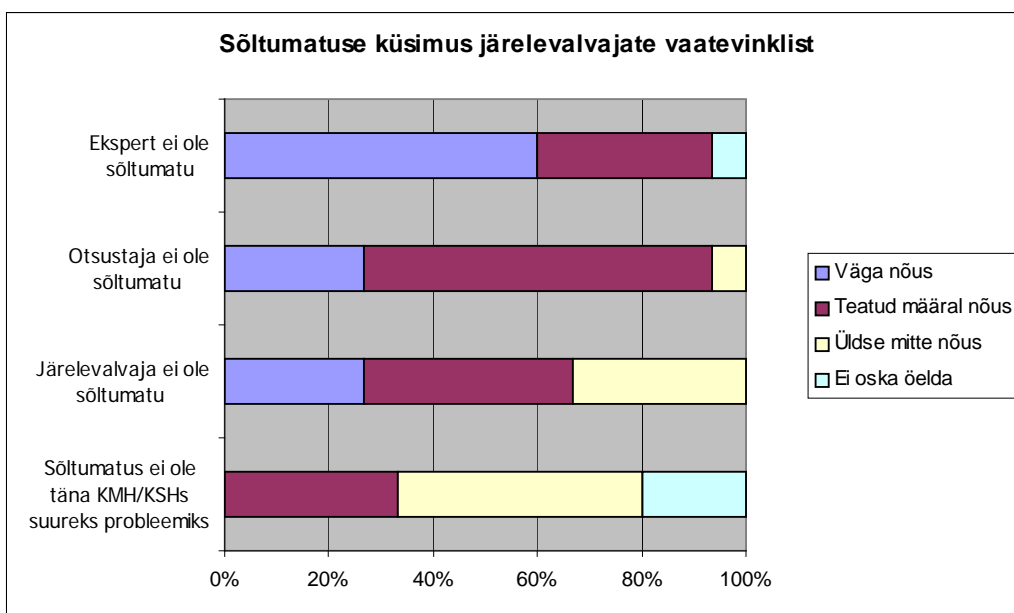
**Joonis 17. Sõltumatuse/erapooletuse põhjused arendajate vaatevinklist**



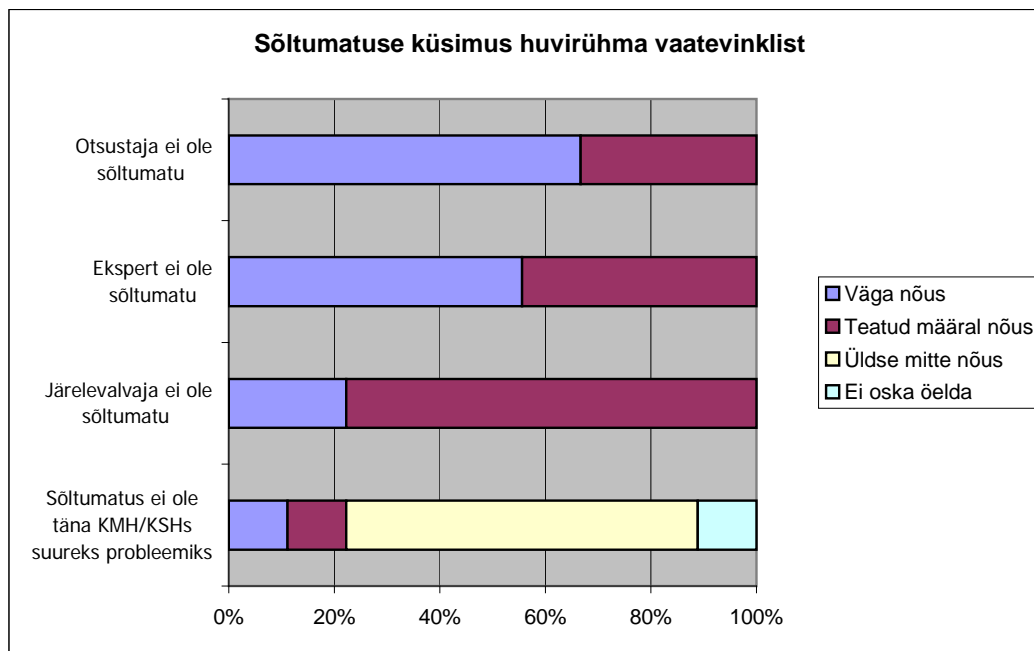
**Joonis 18. Sõltumatuse/erapooletuse põhjused ekspertide vaatevinklist**



Joonis 19. Sõltumatuse/erapooletuse põhjused otsustajate vaatevinklist



Joonis 20. Sõltumatuse/erapooletuse põhjused järelevalvajate vaatevinklist

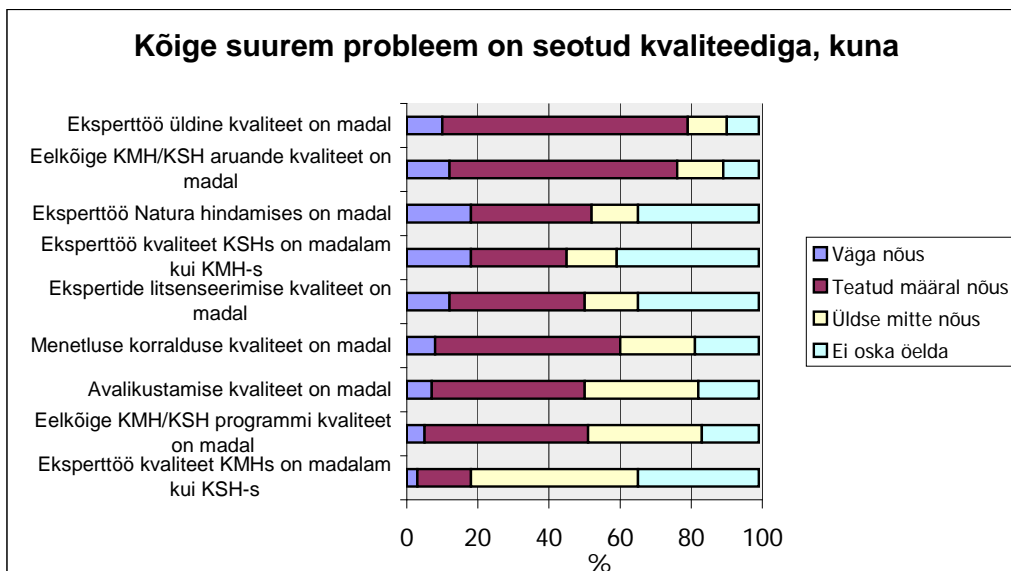


**Joonis 21. Sõltumatuse/erapooletuse põhjused huvirühma vaatevinklist**

Sõltumatuse küsimus oli vastajate jaoks ilmselt kõige segasem küsimus, sest sellele anti küllatki vastakaid kommentaare. Vastajatel oli selge ettekujutus, et ekspert peab olema sõltumatu. Nii sätestab ka seadus. Otsustaja sõltumatuse puhul peetakse rohkem silmas seda, et otsustamisel tuleks võtta arvesse kõik huvid (mitte ainult arendaja omad) ja nende mitteamestamisel antakse asjakohane põhjendus. Otsustaja sõltumatuse puhul tauniti kommentaarides poliitikute (poliitika) sekkumust keskkonnamõju hindamisse.

### 3.3.6. Kvaliteedi küsimus

Kuivõrd oluliseks peavad keskkonnamõju hindamise osapooled kvaliteedi küsimust, selgus küsitluse tulemusena, et pakutud valikust peeti kõige suuremaks probleemiks eksperttöö üldine madalat kvaliteeti. Seda nähtavasti iseloomustab ka paljude vastajate negatiivne hinnang KMH/KSH aruande kvaliteedile (joonis 22). Seejuures kritiseeriti eksperttöö kvaliteeti KSH-s enam kui KMH-s, kuivõrd peaaegu pooled vastajad ei olnud nõus väitega, et “eksperttöö kvaliteet on KMHs on madalam kui KSH-s”. Vastusest selgub, et üle poolte vastajatest pole rahul keskkonnamõju hindamise (KMH+KSH) menetluse korralduse kvaliteediga üldiselt. Pooled vastajad pidasid ekspertide töö kvaliteeti Natura hindamises ja KMH/KSH programmi koostamises madalaks. Probleemiks peeti ka avalikustamise kvaliteeti.

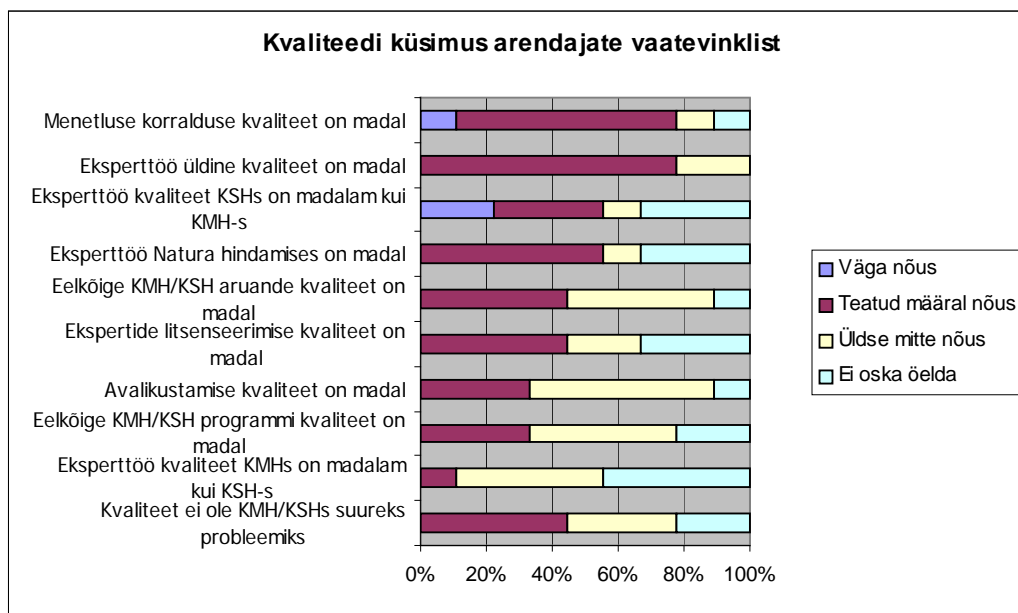


**Joonis 22. Kvaliteedi küsimuse olulisus keskkonnamõju hindamise osapoolte vaatevinklist**

Keskkonnamõju hindamise osapoolte vaatevinklist on kvaliteedi küsimus neile oluline erineval määral. Kvaliteedi küsimus on kõige olulisem järelevalvajate ja huvirühmade jaoks (vastavalt joonised 26 ja 27). 60% järelevalvajatest ja 67%-le huvirühmade esindajatest märkis, et keskkonnamõju hindamise kvaliteet on probleemiks. Mõneti üllatuslik oli suur arv otsustajaid, kes ei osanud öelda, kas kvaliteet on probleemiks või mitte (joonis 25). Otsustajate hulgas oli üldse palju neid vastajaid, kes ka teiste kvaliteeti puudutavate küsimuste puhul jätsid vastuse võlgu.

Arendajate vaatevinklist on kvaliteeti puudutavatest küsimustest olulisemad seotud menetluse korraldusega, peaaegu 80% vastanutest pidas seda oluliseks probleemiks, ja eksperttöö kvaliteediga, eriti KSH-s. Viimase puhul oli ligikaudu viiendik arendajatest märkinud, et nad on väga nõus väitega, et “eksperttöö kvaliteet KSH-s on madalam kui KMH-s” (joonis 23).





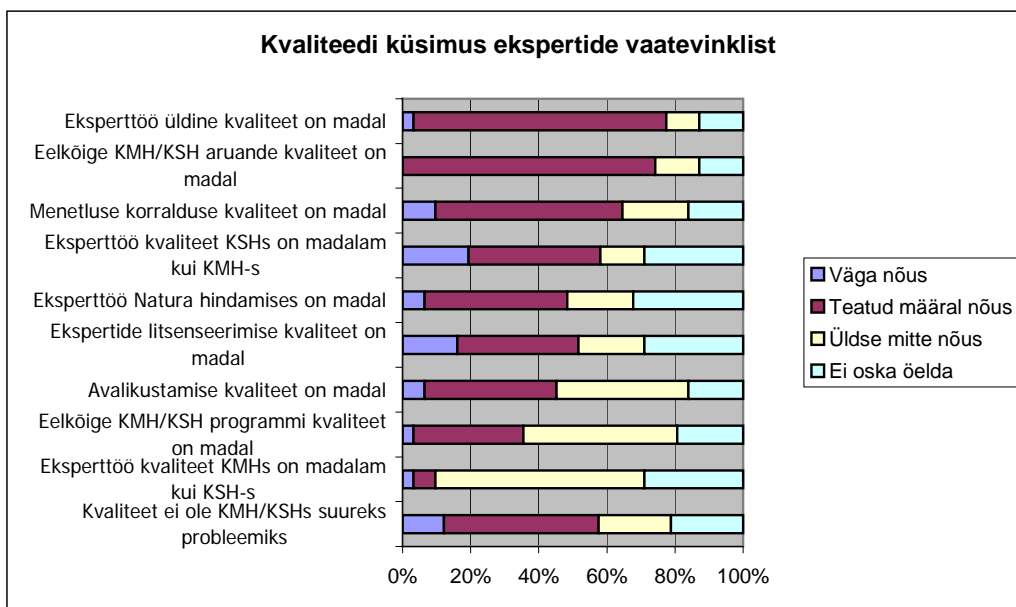
**Joonis 23. Kvaliteedi küsimuse olulisus arendajate vaatevinklist**

Kommentaare kvaliteedi teemale oli antud vaid 2. Ühes märgiti, et kui eksperti tuleb valida hankega, siis on otsustavaks asjaoluks raha mitte “head hanketingimused”. Teises kommentaaris väideti, et “KMH-sid ei algatata selgelt keskkonnakaitsemise eesmärgil, vaid avalikkuse huvil, mida ka korrektse aruandega muuta ei saa”. Selle väite kohta oleks soovinud saada rohkem selgitusi, et paremini mõista, mida vastaja mõtles, sest keskkonnakaitse toimubki ju avalikes huvides.

Ekspertide hinnangutes kvaliteediküsimustele ilmnis küllatki kriitiline suhtumine oma töösse. Ligi 80% ekspertidest pidas eksperttöö üldist kvaliteeti madalaks (joonis 24). Ekspertidid olid nõus, et kohati on aruande kvaliteet madal, ja eriti KSH aruande oma. Samas aga oldi rahul programmi kvaliteediga. Ekspertidid ei pea menetluse korraldust tasemel korralduseks. Natura-hindamise kvaliteeti hindasid madalaks pooled vastajatest. Kriitikat jagus ka ekspertide litsenseerimise süsteemile. Kommentaarides märgiti, et “litsentseerimine praegusel kujul on formaalne ja sisutühi”. Püstitati küsimus, et “kas litsentseeritakse nõ KMH projektijuhti või eriala eksperti”, et “kas olukorras, kus ei ole vaja eriala teadlase teadmisi, sest mõju selles valdkonnas ei ole eeldatavasti oluline, võib mõju hindamise teha projektijuht või peab tal olema selle valdkonna litsents?”.

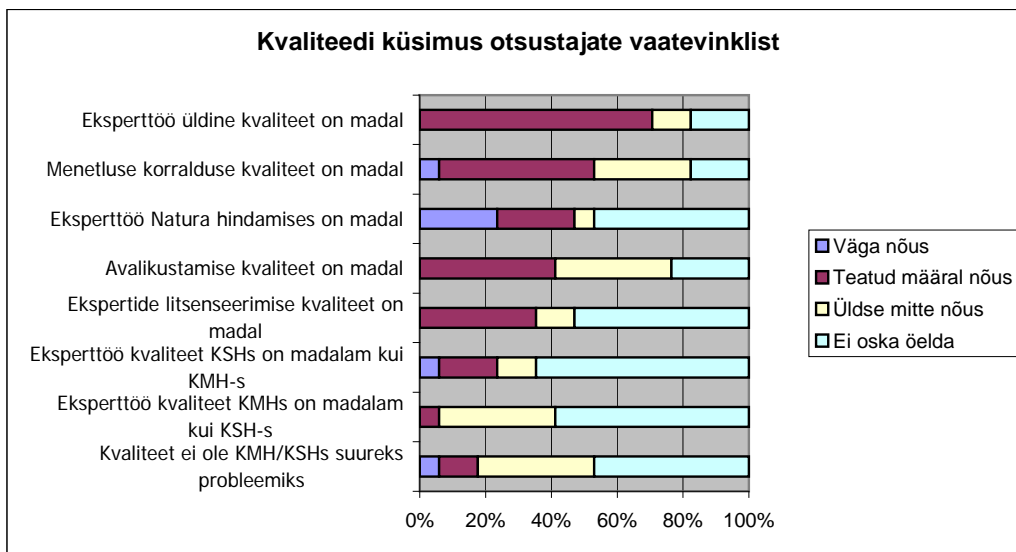
Veel toodi kommentaarides esile seda, et “palju hindamisi – madal kvaliteet”, kirjeldati olukorda, kus ühel juhul peab “ekspert probleemide puudusel need “sulepeast välja imema”, teisel juhul on “sunnitud tegelema keerukate programmidega arvutusi, mille lähteandmed tuleb “laest võtta”, kuna tulemus peab vastama tugevama mõjutaja (ametniku) ootustele”. Andmete puudumist või ajakohaste andmete olemasolu märgiti teisteski kommentaarides. Esile toodi ka arendaja soovi, millega järelevalvaja on nõustunud, et “välitõd tuleb teha väljaspool vegetatsiooniaega ja väljaspool lindude-imetajate pesitsusaega, tööd tehakse tubaselt ja talvel, toetudes puudulikele andmetele EELISes ja teistes riiklikes andmebaasides”. Sellega seonduvalt toodi kommentaarides esile probleemid Natura hindamise läbiviimisel. Kahe kommenteerija arvates seatakse arendustegevusele Natura aladel liiga ranged

piirangud seetõttu, et Natura hindamise eksperte on vähe ja teadmised liikide ja elupaikde kohta on puudulikud. Seetõttu eelistatakse pigem keelata kui lubada.



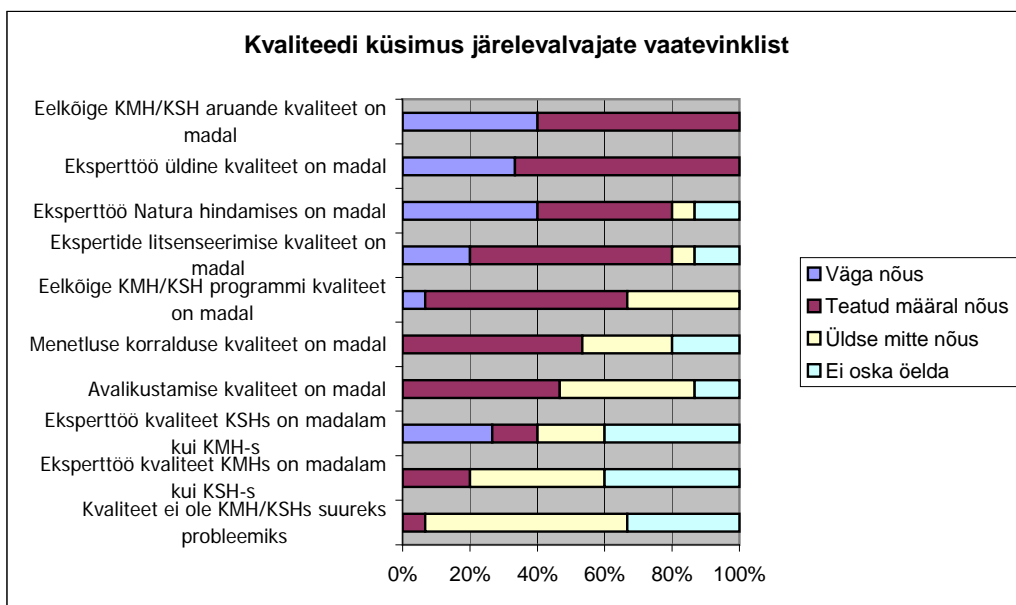
**Joonis 24. Kvaliteedi küsimuse olulisus ekspertide vaatevinklist**

Otsustajate hinnangul on kvaliteeti puudutavad küsimused seotud eelkõige eksperttöö üldise madala kvaliteediga. Kaks kolmandikku vastajatest pidas seda oluliseks kvaliteedi- küsimuseks (joonis 25). Jällegi jagus kriitikat ka iseenda töö aadressil. Kuigi Natura hindamise kvaliteeti pidasid madalaks pooled otsustajad, siis olid enam kui pooled sedameelt, et menetluse korralduse kvaliteet on madal. Nagu eespool mainitud, siis oli otsustajate hulgas kõige enam neid, kes ei osanud kvaliteeti puudutavatele küsimustele hinnangut anda. Ka kommentaare leidis selle teema kohta vaid üks. Kommenteerija arvates on “kvaliteet tõsine probleem, kuid mitte kõige tähtsam. Ekspertide kvaliteeti ei ole praktikas peaaegu võimalik kontrollida”.



**Joonis 25. Kvaliteedi küsimuse olulisus otsustaja vaatevinklist**

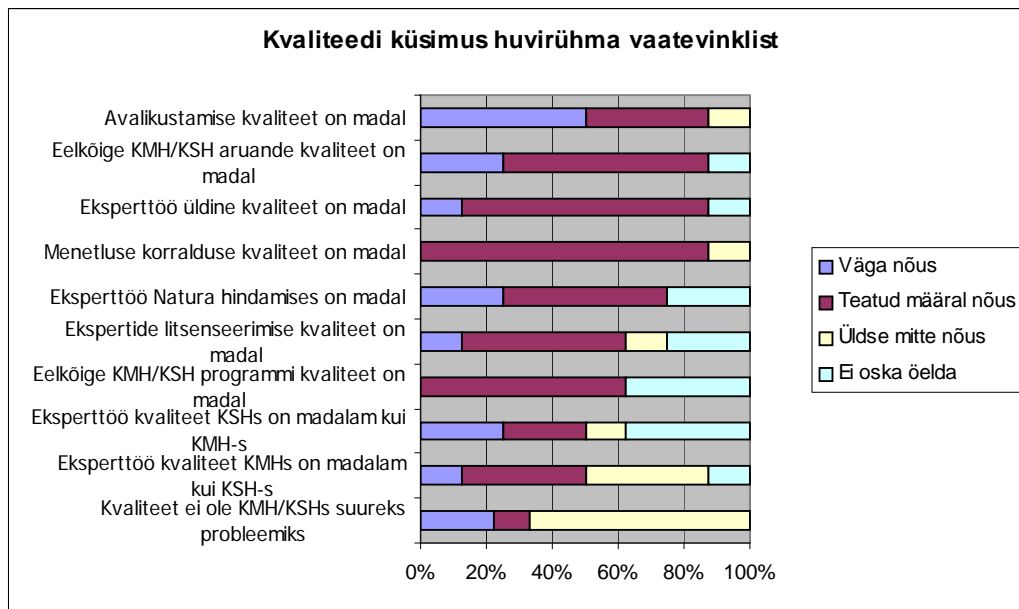
Järelevalvajate hinnangul on põhimureks KMH/KSH aruande madal kvaliteet. Samavõrd kriitilised olid vastajad eksperttöö üldise kvaliteedi suhtes. Nii aruande kui eksperttöö üldise madala kvaliteedi puhul olid kõik vastajad nende väidetega, kas 'väga nõus' või 'teatud määral nõus' (joonis 26).



**Joonis 26. Kvaliteedi küsimuse olulisus järelevalvaja vaatevinklist**

Kvaliteedi-teema kohta leidis üks kommentaar, milles märgiti, et probleeme on “omavalitsustega, kes ei täida KeHJS”, näiteks “ei vii läbi nõuetekohast eelhindamist ega avalikusta seda seaduse kohaselt”. Samuti viidati kommentaaris sellele, et järelevalvajate töö kvaliteet on ebaühtlane üle Eesti, et erinevates maakondades on erinev praktika.

Huvirühmade esindajate hinnangul on kvaliteedi küsimus väga oluline küsimus. Üle 60% vastajatest leidis, et kvaliteet on KMH/KSH-s probleemiks (joonis 27). Suurimad probleemid kvaliteedi valdkonnas seotud avalikustamisega. Üle poole vastajatest olid ‘väga nõus’ sellega, et avalikustamise kvaliteet on madal (joonis 27). Kehvaks peetakse ka aruande kvaliteeti ja eksperttöö üldist kvaliteeti.

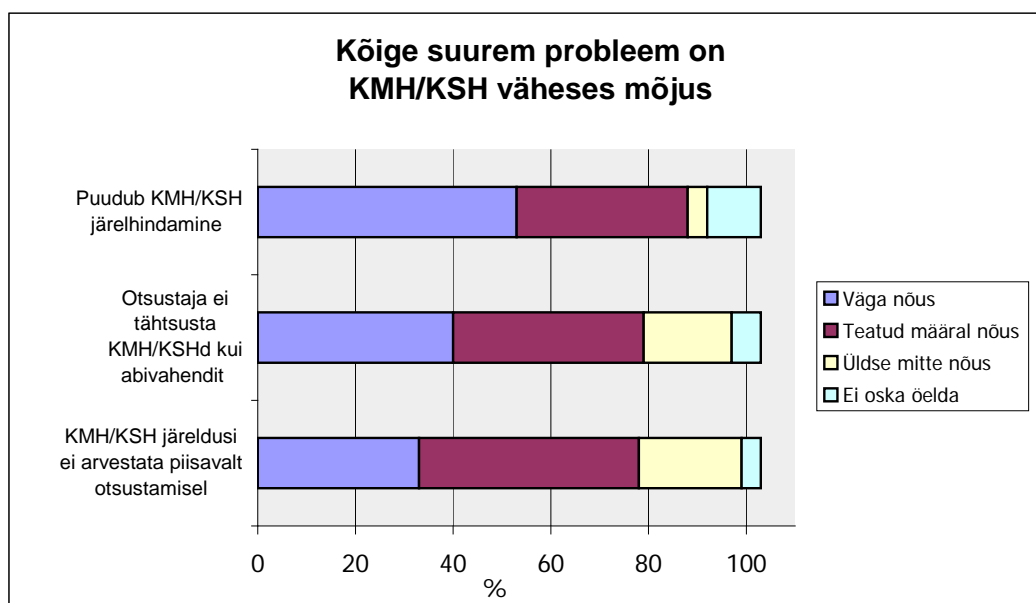


**Joonis 27. Kvaliteedi küsimuse olulisus huvirühma vaatevinklist**

Kommentaaries sarjati kõige enam eksperte. Märgiti, et “kvaliteet tehakse selline nagu vaja”, “ekspertid on praeguses olukorras karistamatud”, et nende “ebapädevus ja erapoolikus pole veel ühegi litsentsi äravõtmist põhjustanud”, et “eriti hull olukord on KSH-des”. Ühes kommentaaris tõdeti, et eksperdid ei saagi nõuetekohast tööd teha, kuna “puuduvad ressursid uuringute nõuetekohaseks läbiviimiseks”.

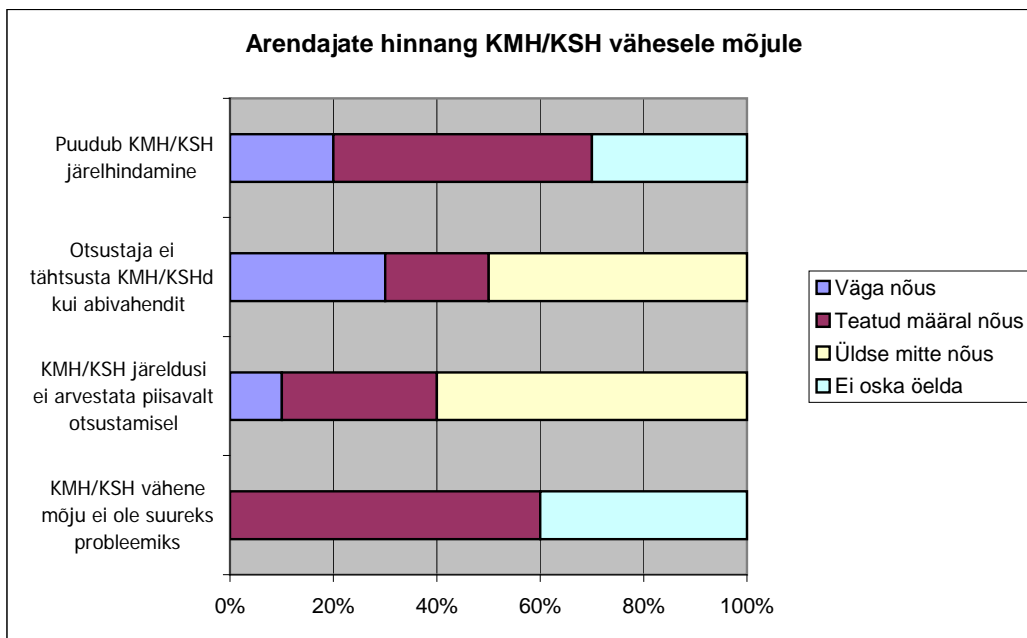
### 3.3.7. Mõjususe küsimus

Lähtudes keskkonnamõju hindamise eesmärgist vältida või minimeerida olulist negatiivset mõju keskkonnale, uuriti keskkonnamõju hindamise osapooltelt, kuivõrd suureks probleemiks nad peavad KMH ja KSH vähest mõju otsustele. Kolmest ankeedis väljapakutud aspektist peeti kõige suuremaks probleemiks seda, et puudub hindamise tulemuste kontroll ehk järelhindamine. Ligi 90% kõigist vastajatest pidas seda probleemiks (joonis 28). Olulised probleemid olid ka kaks ülejäänut – asjaolu, et otsustaja ei tähtsusta keskkonnamõju hindamist kui abivahendit ja seda, et hindamise järeldusi ei arvestata piisavalt otsustamisel.



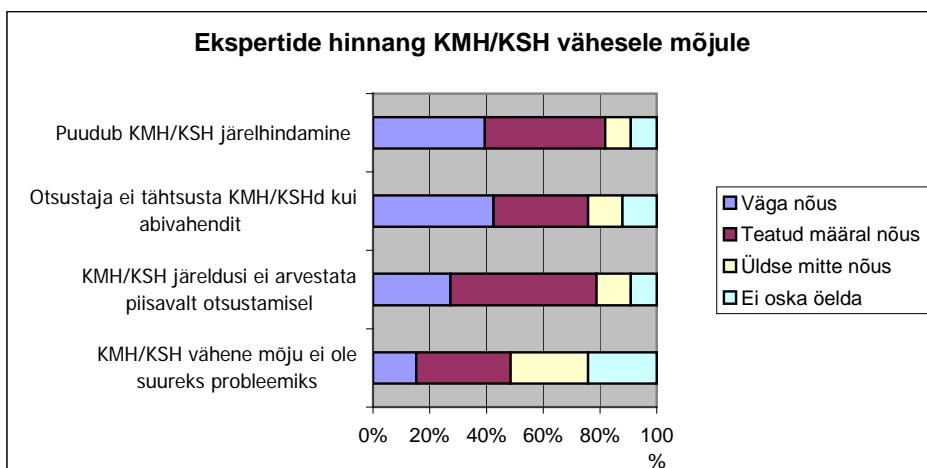
Joonis 28. Kõigi keskkonnamõju hindamise osapoolte hinnang KMH/KSH mõju kohta

Suurem osa arendajatest (60%) ei pea keskkonnamõju hindamise mõjusust suureks probleemiks (joonis 29). Samas möönavad nad, et järelhindamisega on probleeme. Ligi 70% vastajatest nõustus väitega, et järelhindamine puudub. Suurem osa leidis, et otsustaja tähtsustab hindamist kui abivahendit ja arvestab tulemusi otsustamisel, väiksem osa vastajatest leidis, et sellega on probleeme. Antud küsimusele kommentaare ei antud.



**Joonis 29. Arendajate hinnang KMH/KSH mõju kohta**

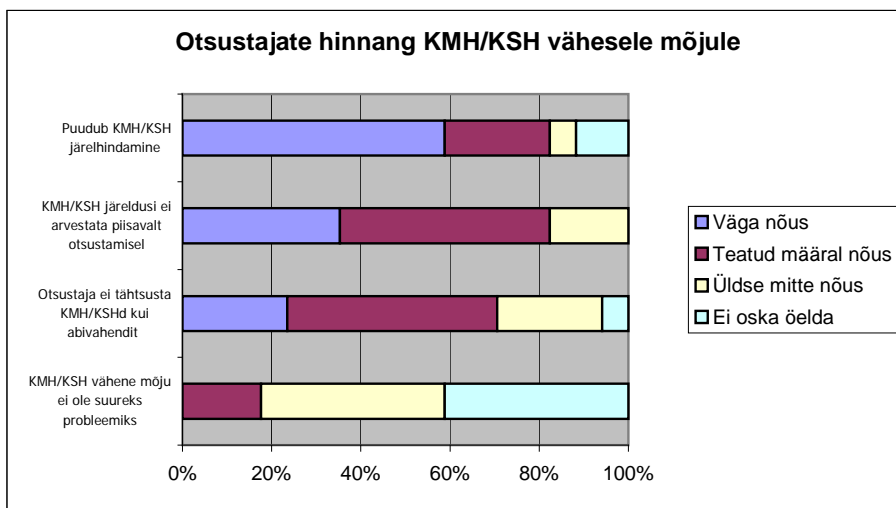
Valdava osa ekspertide hinnang keskkonnamõju hindamise mõjule on kriitiline. Kaks kolmandikku vastajatest leidis, et otsustaja ei tähtsusta ega arvesta hindamise tulemusi otsustamisel (joonis 30). Ka suurem osa ekspertidest olid ‘väga nõus’ või ‘teatud määral nõus’ väitega, et puudub järelhindamine.



**Joonis 30. Ekspertide hinnang KMH/KSH mõju kohta**

Otsustajate hinnangul on KMH/KSH vähene mõju probleemiks, kuivõrd ligi 40% vastanutest ei nõustunud väitega, et see ei ole suur probleem (joonis 31). Sarnaselt arendajate ja ekspertidega pidasid otsustajad probleemiks seda, et KMH/KSH järelehindamine ei toimi. Kommentaarid tõdeti, et järelhindamine puudub, kuna seda “polegi võimalik praktiliselt teha, kuna puudub regulatsioon”, kuidas seda teha.

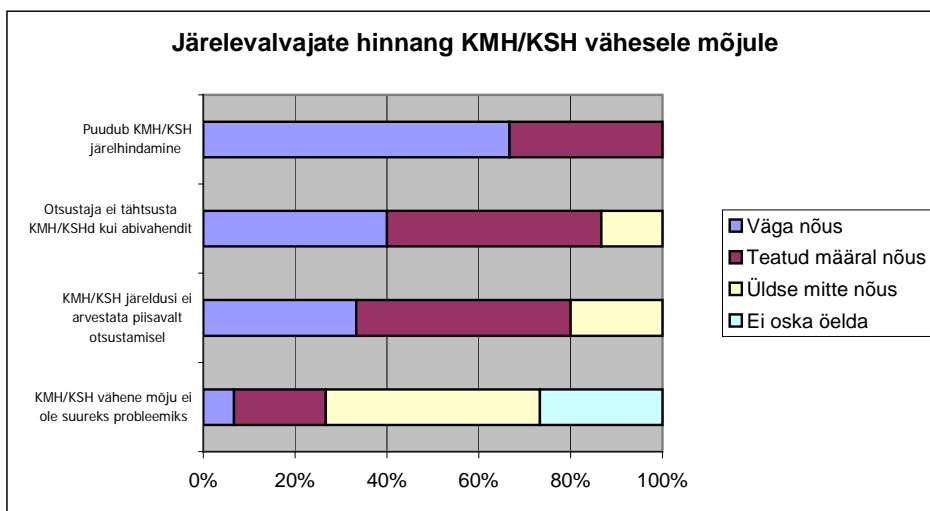
Kriitiliselt märgiti ka seda, et keskkonnamõju hindamise tulemusi ei arvestata piisavalt otsustamisel.



**Joonis 31. Otsustajate hinnang KMH/KSH mõju kohta**

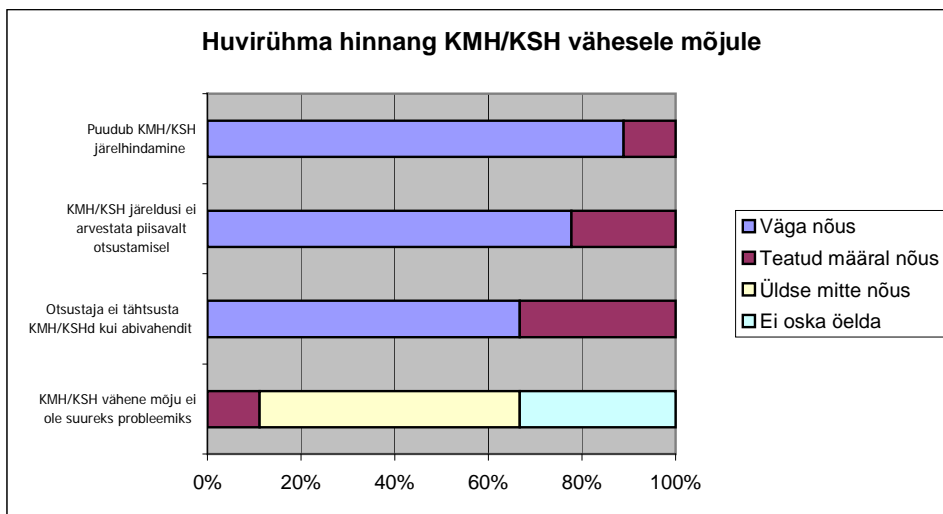
Kommentaaries märgiti, et KMH/KSH järeldused pole otsustajale siduvad, et “otsustaja võib tulemused arvestamata jätta, kui ta seda tahab”. Siinkohal tuleb muidugi juurde lisada, et KMH/KSH tulemusi võib otsustaja arvestamata jätta, kui sellega ei minda vastuollu seaduse eesmärgiga vältida negatiivset keskkonnamõju, ja otsust on põhjendatud.

Järelevalvajate hinnang keskkonnamõju hindamise mõjule ühtis ekspertide ja arendajate hinnanguga: KMH/KSH vähene mõju on tingitud järelhindamise puudumisest ja sellest, et otsustaja ei tähtsusta hindamist kui abivahendit parema otsuse tegemisel (joonis 32). Ühe kommenteerija arvates on põhjus selles, et “kuna KOV on eelkõige huvitatud oma piirkonna arengust, siis jäetakse keskkonnaprobleemid tahaplaanile”.



**Joonis 32. Järelevalvajate hinnang KMH/KSH mõju kohta**

Huvirühmade esindajate hinnangul on KMH/KSH vähene mõju probleemiks, pooled vastajatest pidasid seda oluliseks probleemiks (joonis 33).



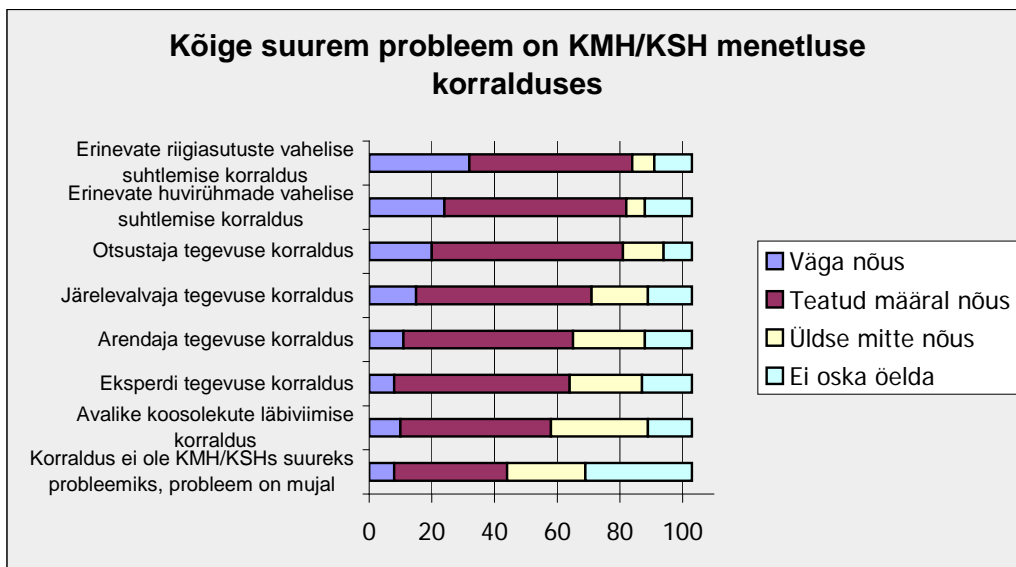
Joonis 33. Huvirühma hinnang KMH/KSH vähesele mõjule

### 3.3.8. Korralduse küsimus

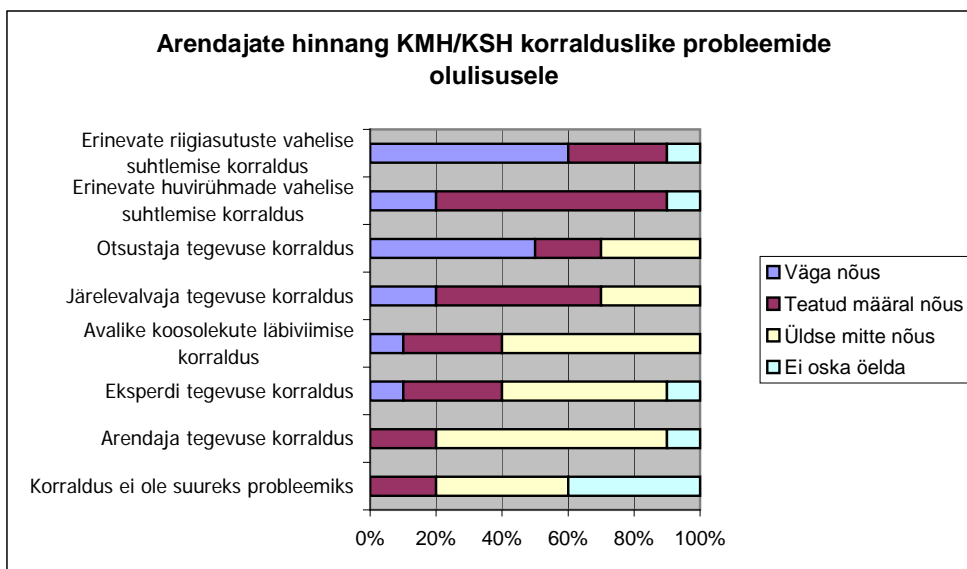
Suurem osa vastajatest ei pidanud keskkonnamõju hindamise menetluse korraldust suureks probleemiks (joonis 34). Kuid samas toodi esile mõningaid aspekte, mis asjaosalisi häirivad. Näiteks peetakse oluliseks probleemiks erinevate riigiasutuste vahelise suhtlemise korraldust, aga ka erinevate huvirühmade vahelise suhtlemise korraldust. Riigiasutuste vahelise suhtlemise puhul märgiti kommentaarides, et “kooskõlastuste saamine venib”, et otsustaja (omavalitsus) ei oska otsustada ja “veeretab selle teiste kaela”. Huvirühmade puhul märgiti, et “otsustaja ei tea, keda informeerida ja kaasata, pole endale selgeks teinud, mis on huvid ja kes on huvitatud isikud. Seepärast ei kaasata ja pärast on probleeme”. Märgiti ka seda, et “otsustaja veeretab huvirühmadega suhtlemise ja kompromisside leidmise eksperdi kaela, kuigi see on otsustaja enda ülesanne”. Ning sedagi, et “huvirühmad on ebapädevad, pigem pidurdavad protsessi”.

Kui arendajate arvamus (joonis 35) langes põhiliste probleemide osas ühte kõigi osapoolte summeeritud hinnanguga (joonis 34), siis eksperdid peavad korraldust puudutavates küsimustes peamisteks probleemideks otsustaja, riigiasutuste omavahelise suhtlemise ja järelevalvaja tegevuse korraldust (joonis 36).

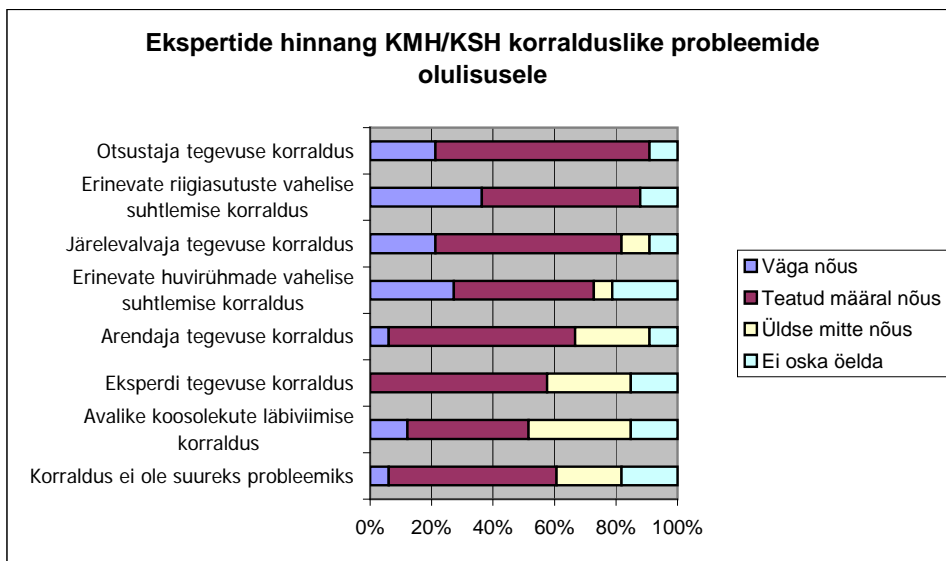




**Joonis 34. Kõigi asjaosaliste hinnang KMH/KSH menetluse korralduslike probleemide olulisusele**



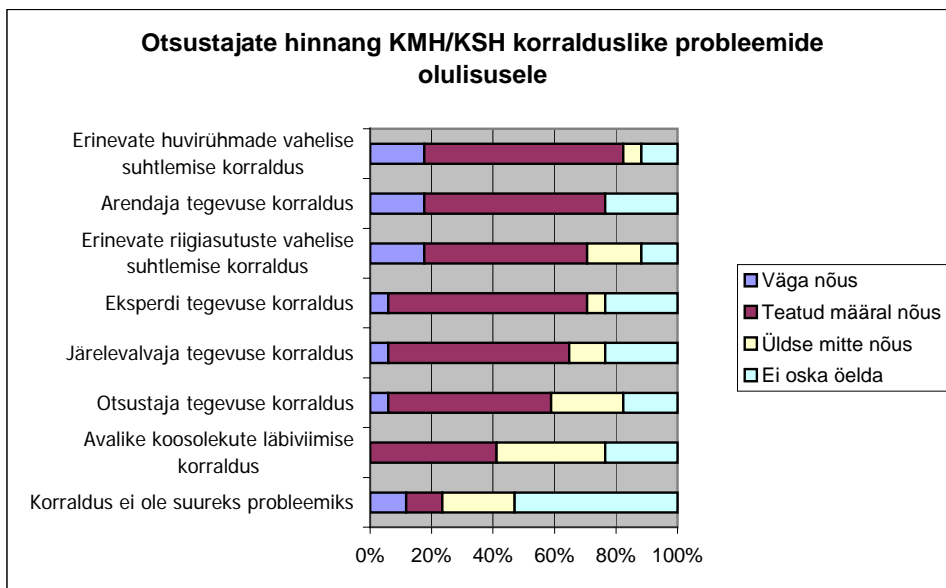
**Joonis 35. Arendajate hinnang KMH/KSH korralduslike probleemide olulisusele**



**Joonis 36. Ekspertide hinnang KMH/KSH korralduslike probleemide olulisusele**

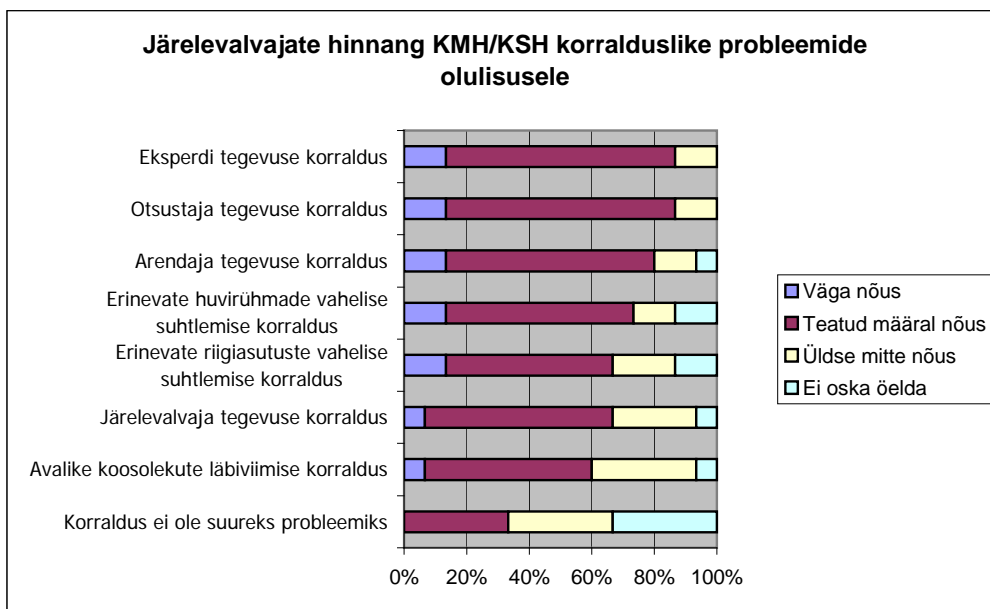
Ekspertide hinnangul veeretab otsustaja ekspertide õlule ülesandeid, mis on tema enda ülesanded, nagu huvirühmadega suhtlemine ja huvide konfliktide lahendamine. Liiga tihti algatab otsustaja keskkonnamõju hindamise nõ igaksjuhuks, märgiti kommentaarides. Mitmes kommentaaris märgiti, et detailplaneeringute keskkonnamõju hindamine võiks toimuda KMH menetlusena, kuna detailplaneering on enamasti mõne kindla objekti ehitamisega seotud. Järelevalvaja puhul taunitakse seda, et ta ei osale keskkonnamõju hindamise menetluses sisuliselt ega kohe protsessi algusest saadik, vaid sekkub protsessi alles pärast avalikustamist ehk siis, kui asub programmi või aruande kvaliteeti hindama. Ekspertide ootus on, et järelevalvaja seisukohad tuleks samuti avalikustamisel arutlusele panna koos teiste (sh riigiasutuste) seisukohtadega.

Otsustajad ise möönavad, et suhtlemine erinevate huvirühmadega on neile probleemiks (joonis 37). Otsustajad pole rahul ka arendajate tegevusega, kes “soovivad kiireid otsuseid”. Riigiasutuste puhul märgiti, et “kohati annavad riigiasutused vastakaid seisukohti, mis tekitavad segadust”.



**Joonis 37. Otsustajate hinnang KMH/KSH korralduslike probleemide olulisusele**

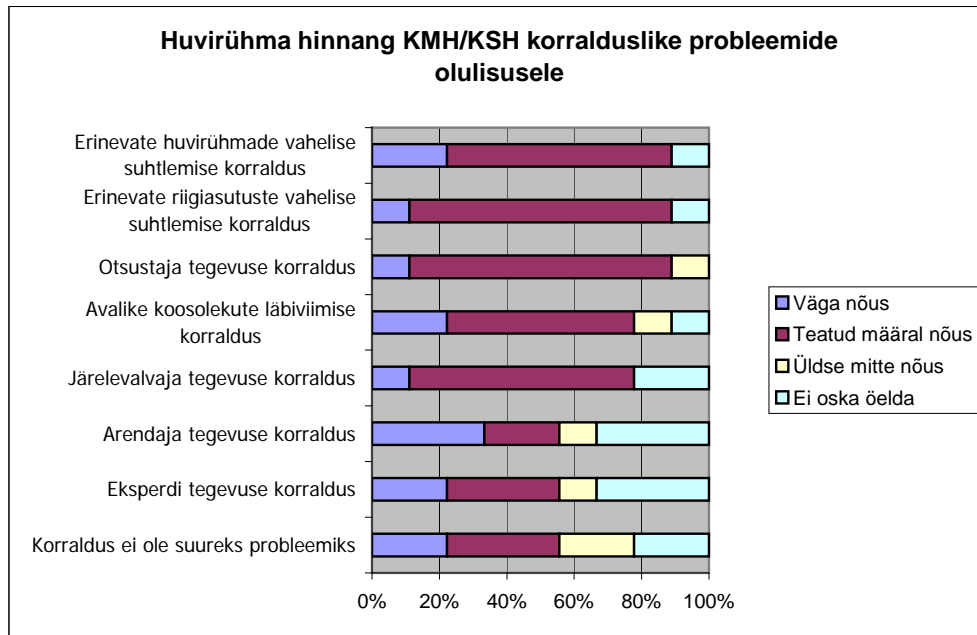
Järelevalvaja pole rahul eksperdi, otsustaja ja arendaja tegevusega (joonis 38). Mis on täpsemalt probleemiks, kahjuks kommentaaridest ei selgu. KOVide kohta märgitakse vaid, et “KOV sageli ei vii läbi nõuetekohast eelhindamist, ei vormista vastavat otsust ega avalikusta seda”, mis hiljem tekitab probleeme.



**Joonis 38. Järelevalvajate hinnang KMH/KSH korralduslike probleemide olulisusele**

Huvirühmade arvates on probleemiks see, et otsustaja ei tee endale selgeks, keda arendaja kavandatav tegevus võib mõjutada ja kuidas neid inimesi ja organisatsioone,

keda mõjutatakse, informeerida ja kaasata (joonis 39). Huvirühmade esindajate kommentaarides märgiti, et erinevad riigiasutused osalevad protsessi erineval määral ja tihti annavad üldisi, mittemidagiütlevaid seisukohti. Mida täpselt silmas peeti, kahjuks kommentaaridest ei selgu. Suur osa vastajatest ei ole rahul avalike koosolekute korraldusega. Kommentaarides peeti materjalidega tutvumiseks antud aega liiga lühikeseks, et “otsustaja ei peaks alati lähtuma seaduses toodud minimaalajast, vaid tuleks anda piisav aeg”.



Joonis 39. Huvirühmade hinnang KMH/KSH korralduslike probleemide olulisusele

#### 4. Arutelu

2010. aasta veebruaris-märtsis keskkonnamõju hindamise osapoolte hulgas läbiviidud küsitluse tulemused näitasid rahulolematust ja usaldamatust keskkonnamõju hindamise menetluse suhtes ja osapoolte vahel. Kuigi valdav osa küsitluses osalenutest soovis tänase süsteemi korrastamist mitte kapitaalset remonti, selgus korrastamist vajavate küsimuste lähemal uurimisel, et mitmed aspektid vajavad siiski põhjalikumat tähelepanu ja nähtavasti ka ümbervaatamist. Üheks selliseks teemaks on avalike huvide kaitse, sellega seonduvad mitmed küsitluses osalenute seisukohad pädevuse, sõltumatuse ja mõjususe kohta. Kuivõrd keskkonnakaitse on avalike huvide kaitse ja keskkonnamõju hindamise eesmärk on vältida või minimeerida negatiivset mõju keskkonnale, sealhulgas inimeste tervisele ja heaolule, siis on ootuspärane, et avalikkus eeldab keskkonnamõju hindamise menetluselt keskkonna ehk avalike huvide, sealjuures mitteturuväärtuste kaitset. Lisaks üldistele huvidele on inimeste tervise ja heaolu huvidel ka paikkondlikud iseärasused. Sedamööda, kuidas erinevad inimeste väärtushinnangud Eesti eri paigus, erinevad ka hinnangud keskkonna turu- ja

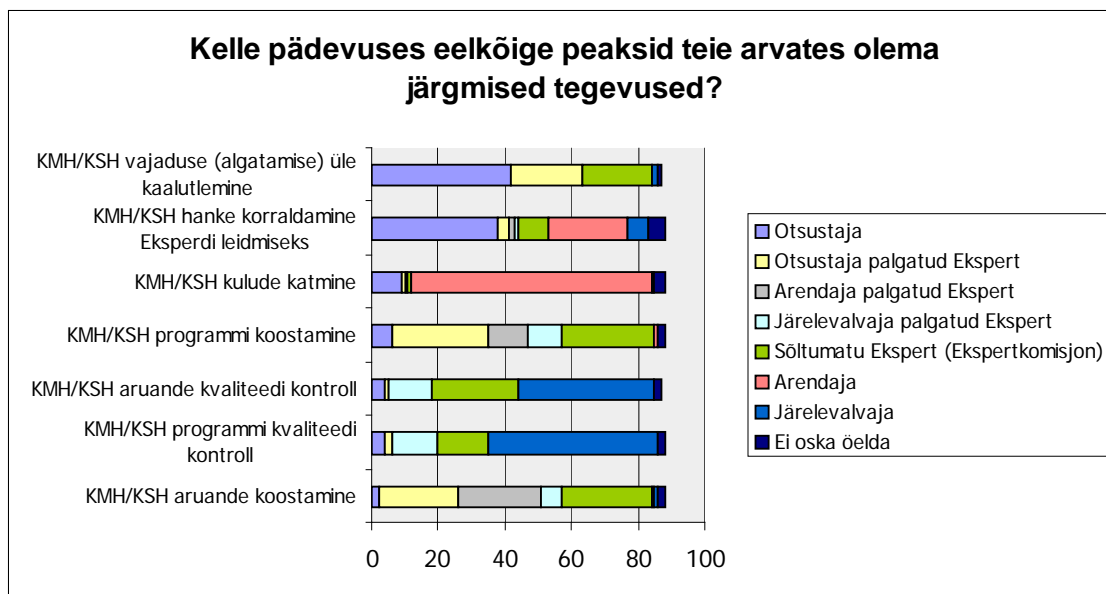
mitteturuväärtustele. Teatud kogukonnad väärtustavad oma kodukoha loodus- ja kultuuripärandit ja selle osi rohkem kui mõni teine kogukond. Nii jäetakse mõnel pool arendustegevuse majanduslik külg (ehk turuväärtus) võrreldes looduskeskkonna mitteturuväärtusega tahaplaanile. Otsustajal tuleb sellega arvestada.

Avalike huvide, eriti aga mitteturuväärtuste kaitse on aastate jooksul aga järjest nõrgenenud. Kui 1990-ndatel toimunud keskkonnaekspertiisi ajal korraldas pädev talitus ehk tänane järelevalvaja arendustegevuse mõju hindamist keskkonnale, st koostas lähteülesande ja valis eksperdid, siis täna koostavad tööülesande endale arendaja ja ekspert. Ka otsustaja, kelleks paljudel juhtudel on kohalik omavalitsus usaldab otsustamisel pigem arendajat ja järelevalvajat kui avalikkust või iseennast. Ometi on otsustaja ülesanne võtta otsustamisel arvesse kõiki asjaolusid (nii riiklikke kui kohalikke eesmärke ja huvisid), sealhulgas keskkonnamõju hindamise tulemusi ja viimaste mitteamvestamisel seda ka põhjendada. Seega on avalik võim ennast taandamas protsessi juhtimisest ja suunamisest ning asumas pigem kontrollija ja kooskõlastaja rolli.

Seda, et otsustaja ei juhi keskkonnamõju hindamise protsessi, näitab seegi, et ta ei kaalu kohe protsessi alguses, veel enne detaiplaneeringu ja keskkonnamõju hindamise algatamist, milliseid avalikke, aga ka erahuvisid võiksid arendaja huvid kahjustada. Ei ole harvad juhtumid, kus otsustaja oleks võinud arendusprojekti kuulutada perspektiivituks kohe alguses ja mitte algatada detailplaneeringu koostamist, kui ta oleks uurinud avalikkuse reaktsioone, kaalunud arendaja projektst saadavat pikaajalist kasu piirkonnale. Umbusku ei hajuta, vaid pigem suurendab asjaolu, et arendaja ja ekspert koostavad keskkonnamõju hindamise programmi. Olgugi, et programmi eelnõu on avaliku arutelu objekt, siis oleneb selle täiendamise määr (uute asjaolude, sh turu- ja mitteturuväärtuste arvestamine) asjaosaliste oskustest ja tahtest seda täiendada. Keskkonnaküsimused on kompleksed ja toimetehhanismid halvasti tuntud, seepärast toimub keskkonnamõtjude prognoosimine enamasti teadmatuse ja teadmiste piirimaal. Sel puhul on oluline, et analüüsimisel kasutatakse parimaid olemasolevaid teadmisi ökosüsteemi toimimisest ja reageerimisest erinevatele mõjudele ning teadmiste puudumisel ja kahtluste korral võetakse aeg maha ega kiirustata arendustegevuse käivitamisega. Ettevaatuspõhimõtte rakendamine on keskkonnakaitse üks aluspõhimõtteid. Praktikast võib ette tulla olukordi, kus lisaks keskkonnakaitsele tuleb otsustajal kaaluda ka teisi avalikke huvisid, nagu tervis, haridus, riigikaitse, muinsuskaitse, aga ka teede ehitamine, energiatootmine jt). Nii tuleb otsustajal välja selgitada, milline avalik huvi on jätkusuutlikum ja arvestab ka järgmiste põlvkondade vajadustega. Tavapäraselt tuleks läbikaaluda nõ konkureeritavate huvide pikaajaline mõju, näiteks seda, et millise huvi eelistamisega saavutatakse pikaajaline positiivne mõju nii majanduslikus kui mittemajanduslikus (nt vaimses, kultuurilises) mõttes. Praktikast on kasutusel erinevaid meetodeid, kuidas seada kaalukaasile ning võrrelda omavahel turu- ja mitteturuväärtusi (näiteks tasuvusanalüüs, maksevalmidus, aktsepteerimisvalmidus jt). Kaalumisel mängivad rolli valikutest (otsusest) saadav lühiajaline ja pikaajaline kasu. 'Kasu' ei pruugi alati olla ainult rahaline.

Nagu näitasid asjaosaliste vastused keskkonnamõju hindamise korralduse kohta, siis rollide küsimus väga oluline küsimus. Küsimusele, kes peaks missugust rolli eelkõige täitma, jagunesid vastused järgmiselt (joonis 40). Vastajate arvates peaks otsustajal olema juhtiv roll KMH/KSH vajaduse üle kaalutlemisel. Rohkem kui kolmandik vastajatest annaks ka eksperdi palkamise otsustaja pädevusse. Võrdne arv vastajaid jätkaks KMH/KSH programmi koostamise kas otsustaja palgatud eksperdi või sõltumatu eksperdi hoolde. Kuigi valdav osa vastajaid peab asjakohaseks, et

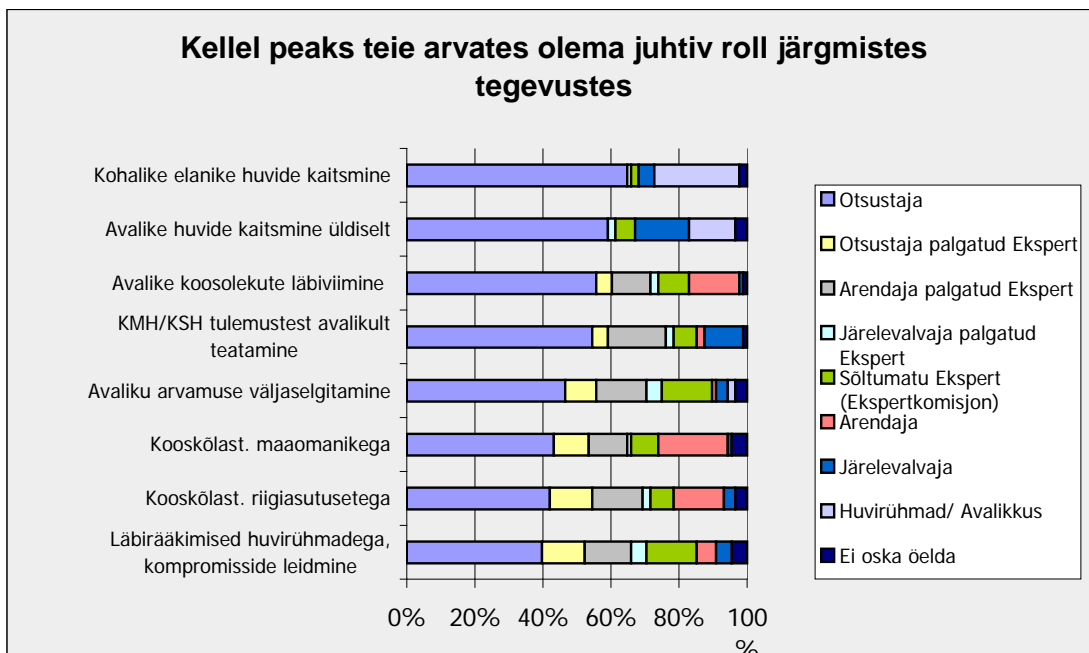
KMH/KSH programmi ja aruande kvaliteeti hindaks endiselt järelevajaja, näeb teatud osa vastajatest, et seda võiks teha sõltumatu ekspert. Arvamused lahknevad KMH/KSH aruande koostaja valikul. Peaaegu võrdselt on neid, kes jätkaksid vanal viisil (aruande koostab arendaja palgatud ekspert), kui neid, kes näeksid parema meelega, et aruande koostaks otsustaja palgatud ekspert või sõltumatu ekspert. Kõige suurem üksmeel valitseb selles küsimuses, et hindamise kulud peab katma arendaja.



**Joonis 40. Asjaosaliste rollid KMH/KSH menetluse etappides**

Rollide ümberjaotamise ettepanekutest kumab läbi asjaosaliste soov suurendada menetluse objektiivsus selle kaudu, et arendaja ja ekspert ei oleks otseselt lepingulistes suhetes.

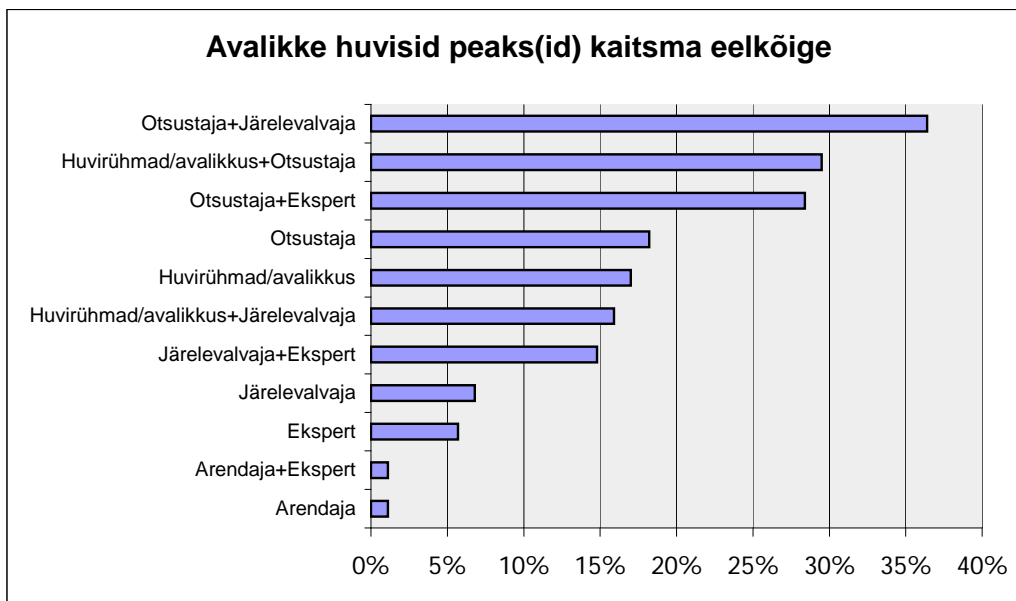
Küsitluses osalejad soovivad näha otsustaja senisest suuremat ja juhtivamat rolli keskkonnamõju hindamise menetluses eelkõige kohalike huvide kaitsjana. Selleks soovitakse näha otsustaja tegutsemist kõigil rinnetel, alates avaliku arvamuse väljaselgitamisest, avalike koosolekute korraldamisest kuni läbirääkimiste ja kompromisside leidmiseni välja (joonis 41)



**Joonis 41. Kellel peaks olema juhtiv roll KMH/KSH menetluse erinevates etappides**

Sellest, et kõiki huvisid ja väärtusi otsustamisel ei kaaluta, annab tunnistust küsitluses osalenud vastajate hinnang KMH ja KSH vähesele mõjule (joonis 28), aga ka see, et otsustaja ja ekspert ei ole erapooletud (joonis 16). Huvide kaalumise eeldab erapooletust, aga ka pädevust. Vastajate arvates jääb otsustajal ka kompetentsist vajaka (joonis 10).

Otsustamine on otsustaja õigus ja kohustus, seda ei saa temalt 'ära võtta'. Samas ei ole otsustaja täna suuteline otsustamisega seotud rasket koormat kandma, nagu näitavad uuringutulemused. Küsitlusele vastajad pakkusid lahendusena välja seda, et avalikke huvisid peaksid kaitsma otsustaja ja järelevalvaja koos (joonis 42). Samuti soovitakse otsustaja senisest suuremat koostööd huvirühmadega ja eksperdiga. Mõneti ehk üllatuslikult ei nähta järelevalvajast avalike huvide kaitsjana. Ainult veidi üle 5% vastajatest tahaks järelevalvajast näha avalike huvide peamise kaitsjana (joonis 42).

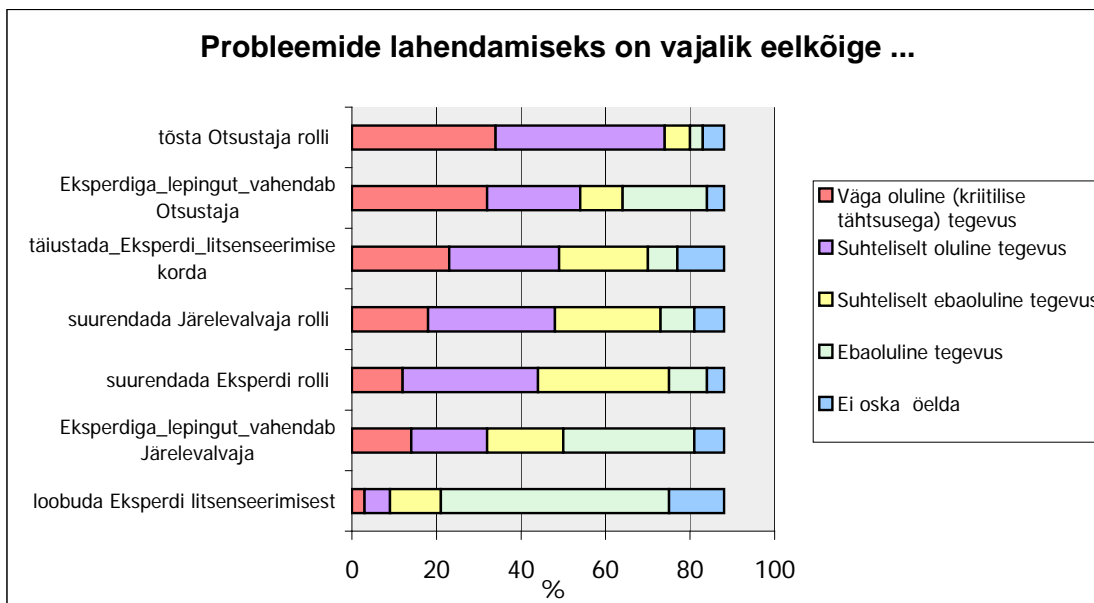


**Joonis 42. Kelle ülesandeks on avalike huvide kaitse**

Käesoleva uuringu ja mitme eelneva uuringu (nt Peterson *et al*, 2010) tulemused osundavad sellele, et kohalik omavalitsus otsustajana vajab täna keskkonnamõju hindamise läbiviimiseks abi. Osalt on see tingitud paljude omavalitsuste väiksusest, kes peavad hakkma saama mahukate ülesannetega võrdselt suuremate omavalitsustega (Poltimäe, Peterson, 2006). Teisalt on keskkonnavaldkond küllatki spetsiifiline valdkond, millega tegelemine eeldab vastava ettevalmistusega spetsialiste, keda omavalitsus kui suur tahes ei suuda piisaval arvul ametisse võtta. Keskkonnavaldkonna kompetentsi tuleks eeldada riigi Keskkonnaametilt, kus töötab eri valdkondade spetsialiste, kes võiksid olla abiks omavalitsustele planeeringute, nii üldplaneeringute kui detailplaneeringute, vastavalt KSH ja KMH menetlemisel. Kaaluda võiks ka lahendusi, mille puhul järelevalvaja koostab KMH/KSH programmi, mille alusel ekspert koostab vastava aruande, kuni selleni, et järelevalvaja sõlmib eksperdiga lepingu KMH/KSH aruande koostamiseks. Kulude katmine jääks endiselt arendaja kanda. Otsustaja ja järelevalvaja, nagu viitasid ka käesolevas uuringus osalejad, peaksid koos seisma avalike huvide eest. Seeläbi väheneks arendaja ja eksperdi juhtiv roll, mis täna ei taga keskkonnamõju hindamise erapooletust ja sõltumatust, nagu eeldab seadus ja on ühiskonna ootus.

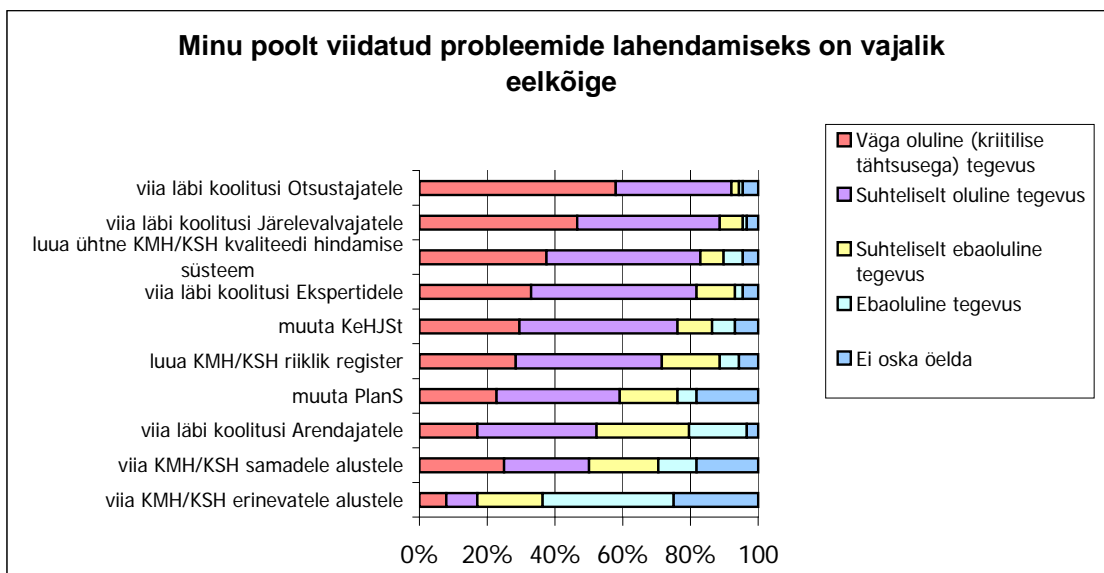
Keskkonnamõju hindamise mõjususe ja objektiivsuse suurendamiseks soovivad asjaosalised tõsta otsustaja rolli (joonis 43) ja 'siduda teineteisest lahti' arendaja ja ekspert. Vastajad pakkusid välja, et eksperdiga lepingut võiks vahendada otsustaja. Samuti toetatakse eksperdi litsentseerimise korra täiustamist, mitte sellest loobumist.





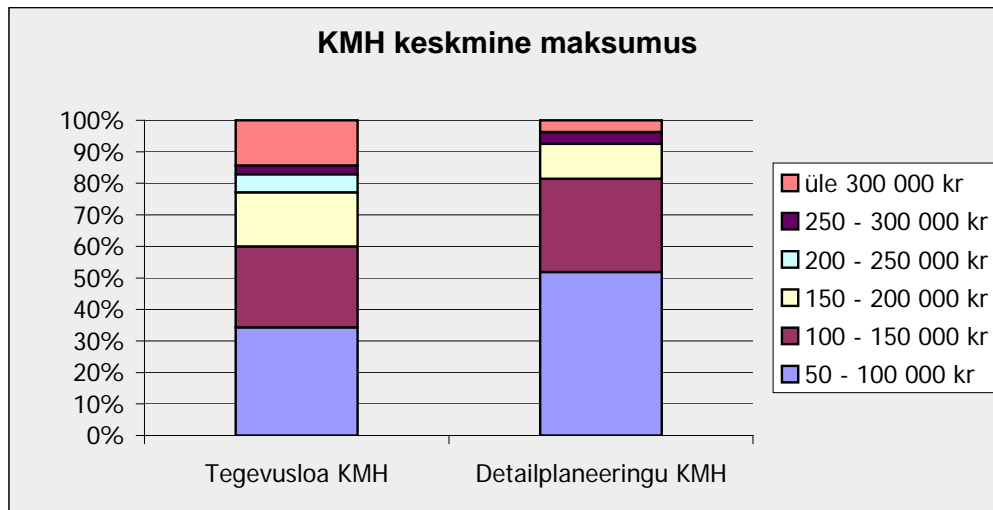
**Joonis 43. KMH/KSH-ga seotud probleemide lahendamiseks vajalikud asjaosaliste rollide ümberjagamised**

Pädevuse ehk kompetentsi parendamiseks pakutakse välja koolituste läbi viimist kõigile osapooltele (joonis 44). Valdava osa vastajate arvates on vaja luua ühtne KMH/KSH kvaliteedi hindamise süsteem, kuivõrd kommentaarides kritiseeriti järelevalvajate ebaühtlast hindamist eri piirkonnas. Oluliseks peetakse nii keskkonnamõju hindamise kui planeerimisseaduse täpsustamist, seejuures KMH ja KSH samadele alustele viimist. Keskkonnamõju hindamise pädevust, sõltumatust, mõjusust ja korraldust saaks analüüsida, kui oleks olemas avalik KMH/KSH register.



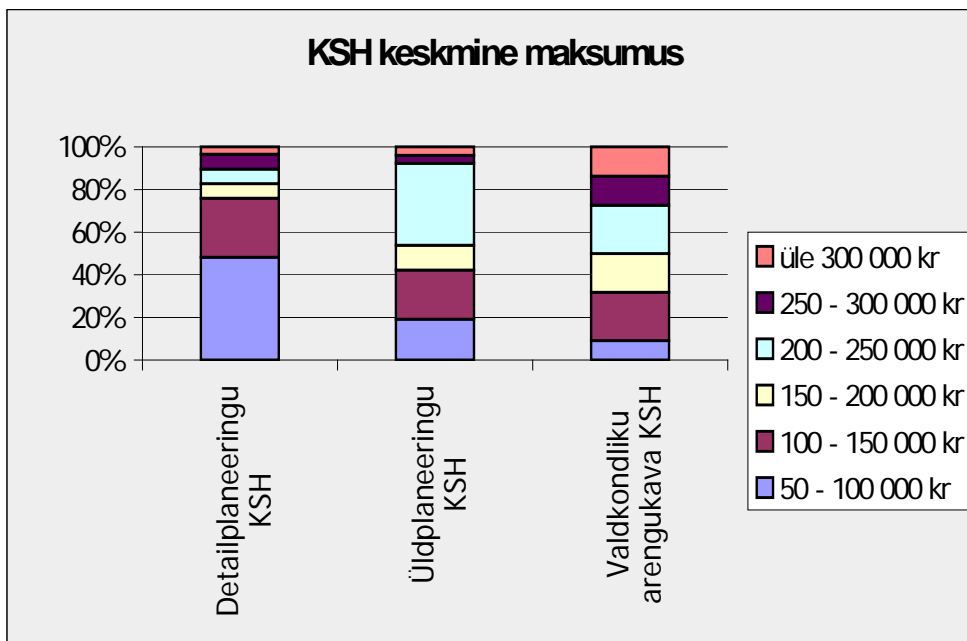
**Joonis 44. Asjaosaliste ettepanekud KMH/KSH-ga seotud probleemide lahendamiseks**

Mis võiks olla eksperdiga sõlmitava lepingu maksumus, sellest annab aimu KMH ja KSH keskmine maksumus, mida küsitluses osalejad avaldasid. KMH keskmine maksumus jääb asjaosaliste hinnangul 100- 150 000 krooni vahemikku (joonis 45).

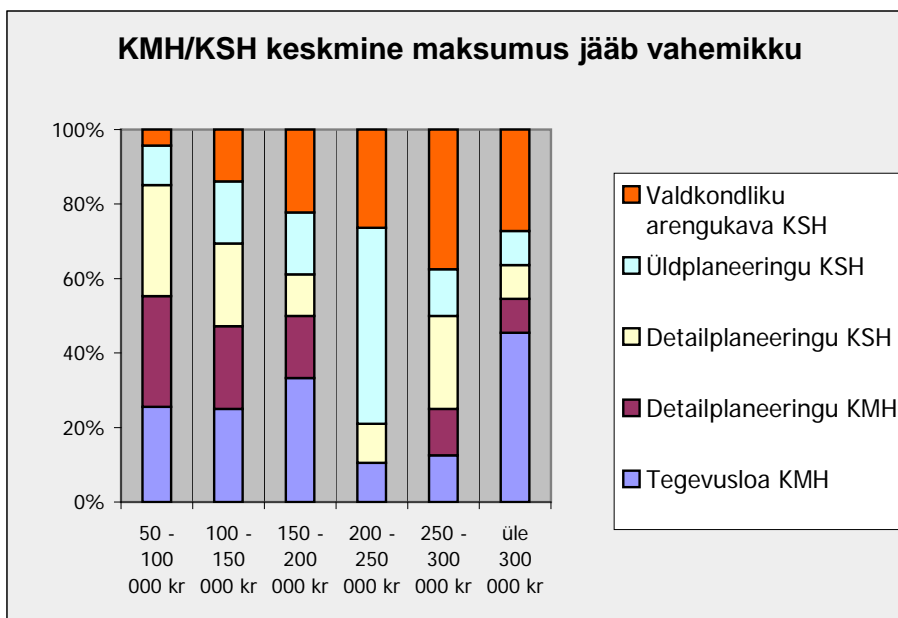


**Joonis 45. KMH keskmine maksumus asjaosaliste hinnangul**

Ootuspäraselt on KSH maksumus kõrgem, kuivõrd ülplaneeringu ja valdkondliku arengukava käigus läbiviidav KSH on sisult mahukam ja ajaliselt kestab kauem kui tegevusloa või detailplaneeringu KMH. KSH keskmiseks maksumuseks hindasid asjaosalised 150 - 250 000 krooni (joonis 45). Detailplaneeringu KMH ja KSH maksumused on suhteliselt sarnased. Kuigi valdkondlike arengukavade KSHde maksumused on suuremad, leidub siiski ka selliseid juhtumeid, kus selle maksumus on samas hinnaklassis (100-200 000 kr) detailplaneeringute ja üldplaneeringute KSH-dega. KMH ja KSH maksumuse võrdluses (joonis 46) torkab silma suur hinnadiapasoon, mis viitab sellele, et juhtumid on erineva kaaluga ja mahuga.



Joonis 46. KSH keskmine maksumus asjaosaliste hinnangul



Joonis 47. KMH ja KSH keskmise maksmuse võrdlus

Üleluges 2006.a ilmunud ülevaate keskkonnamõju hindamise praktikast (Peterson (koost.), 2006)[3] kokkuvõtet võime tõdeda, et viie aasta jooksul on probleemid jäänud suuresti samaks, kui siis ehk veelgi süvenenud. Ka viis aastat tagasi olid probleemideks osapoolte rollide ebatäpsus ja keskkonnamõju hindamise madal kvaliteet. Kõige teravamalt tõstatati tookord ülesse keskkonnamõju hindamise

objektiivsuse küsimus. Ka siis pakkusid osapooled välja ühe lahendusena, et riik võiks vahendada arendaja maksmist ekspordile.

## 5. Kokkuvõte ja järeldused

2010.a. veebruaris-märtsis läbiviidud küsitluse keskkonnamõju hindamise praktika ja asjaosaliste ootuste kohta tulemused näitasid, et põhiosas on jäänud viie aasta tagused probleemid samaks. Ka siis tõdeti, et keskkonnamõju hindamise süsteem küll toimib, kuid teatud aspektides on vaja läbi viia olulised muudatused. Nii ka täna.

Kuivõrd tegevusloaga seotud keskkonnamõju hindamisel on pikem ajalugu ja praktika, siis on mõistetav küsitluses osalenute soov oluliselt täpsustada strateegiliste planeerimisdokumentide koostamisel läbiviidavat keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlust, mille praktika on lühem. Vastajate hinnangul tuleks *KSH paremini integreerida planeerimismenetlusega*.

Kõige probleemsemaks peavad asjaosalised KMH ja KSH algatamist ehk kaalutlusotsuse tegemist ja selle motiveerimist. Kõigi asjaolude (mõjude, huvide) arvesse võtmine on otsustajatele täna kõige raskem ülesanne.

Küsitluse tulemustest kumab läbi *asjaosaliste rahulolematust keskkonnamõju hindamise läbiviimise ja tulemustega*. Paljud vastajad on rahulolematud teiste osapoolte pädevuse ja erapoolikusega ning sellega, kuidas asjad on korraldatud. *Enim rahuolematust tekitab asjaosaliste hulgas otsustaja tegevus või tegevusetus*. Otsustajale pannakse süüks ebapädevust keskkonnavaldkonnas, erapoolikust (arendaja huvide eelistamist) ning oskamatum protsessi juhtida ja asju korraldada. *Suur osa vastajatest peab eksperti erapoolikuks*, kuivõrd eksperti palkab arendaja, kes on kavandatavast tegevusest otseselt huvitatud ja kasusaav isik. Otsustaja nõrkust ja eksperti erapoolikust peetakse põhjusteks, miks avalikud huvid ei ole kaalule pandud võrdselt erahuvidena ja miks paljudel juhtudel eelistatakse majanduslikku kasu mittemajanduslike väärtuste ees. Ka keskkonnamõju hindamise järelevalvajas soovitakse näha rohkem avalike huvide kaitsjat ja protsessis aktiivset osalejat kui ainult dokumentatsiooni kontrollijat. Huvirühmi peavad teised asjaosalised ebakompetentseteks, kes protsessi pigem pidurdavad. On mõistetav, et tavainimeste teadmised jäävad keskkonnavaldkonnas alla ekspertide omale, kuid otsustaja, järelevalvaja ning ekspertide koostööna peaksid kõik asjast huvitatud saama selgituse ka keeruliste küsimuste kohta. Õpetamine ja õppimine on paratamatult otsusetegemise protsessi osadeks. Keskkonnamõju hindamise avalikustamise ajal võivad paljud küsimused (näiteks kohalikud väärtused) esile kerkida esimest korda, kuna varem pole olnud vajadust neist avalikult rääkida. Alles arendaja tegevus annab selleks põhjuse. Seepärast oleneb just otsustaja tegevusest, kas ja kuidas nende avalikuks tulnud väärtustega toimitakse, kas ignoreeritakse või arvestatakse.

Selleks, et taastada usaldus keskkonnamõju hindamise vastu, *tuleks taastada usaldus keskkonnamõju hindamise osapoolte vahel*. Usalduse taastamiseks tuleks tõhustada avalike huvide kaitse tagamise mehhanisme, suurendada asjaosaliste pädevust osalemaks keskkonnamõju hindamise menetluses ja tõsta hindamise kvaliteeti. Selleks teevad asjaosalised ettepaneku süstemaatiliste koolituste läbiviimiseks kõigile sihtrühmadele. Avalike huvide kaitset saaks suurendada seeläbi, et hindamise programmi koostab pädev asutus (järelevalvaja) või sõltumatu ekspert. Programmi alusel koostab ekspert aruande. Menetluskulude katmine jääks endiselt

arendaja kanda. Ekspertide litsentseerimist soovitatakse tõhustada mitte sellest loobuda. KMH ja KSH ekspertide litsentseerimine tuleks asjaosaliste arvates viia samadele alustele. Usaldust hindamise suhtes ja hindamise kvaliteeti suurendaks ka see, kui hindamise ja otsustamisega liigselt ei kiirustataks. Poolikute lahenduste soosimine ei suurenda usaldust asjaosaliste vahel ega arvesta keskkonnakaitse ettevaatuspõhimõtet.

Keskkonnamõju hindamine on vahend parema otsuse tegemiseks, kuid selle vahendi kasutamine eeldab teadmisi, tõhusat protsessi korraldust ning asjakohast rollide ja vastutuste jaotust. On mõisteta, et kõigil asjaosalistel on omad ootused keskkonnamõju hindamise tulemuste suhtes. Asjaosaliste ootuste ja väärtustega arvestamine kohe protsessi algusest alates suurendab usaldust nii keskkonnamõju hindamise kui selle asjaosaliste endi tegevuse suhtes. Ilma usalduseta ei ole võimalik saavutada keskkonnamõju hindamise eesmärki – pakkuda välja sobivaim lahendusvariant, millega on võimalik vältida või minimeerida keskkonnaseisundi kahjustumist ning edendada säästvat arengut (KeHJS §2, lg1, p1).

## 6. Viidatud allikad

1. Eesti Vabariigi Keskkonnaministeeriumi määrus nr 8 14.03.1994 "Metoodilised juhendid keskkonnaekspertiisi läbiviimiseks Eestis"
2. European Commission, Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.
3. European Commission, Council Directive 85/337/EEC of June, 27 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment
4. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus, in RT I 2000, 54, 348 (kehtetu alates 03.04.2005).
5. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. RTI 2005, 15, 87.
6. Peterson, K.,(koost.). Ülevaade keskkonnamõju hindamise praktikast Eestis. SEI väljaanne nr 9. 2006, Säästva Eesti Instituut: Tallinn. 289 lk.
7. Peterson, K., Keskkonnamõju hindamise valikuuring, in Ülevaade keskkonnamõju hindamise praktikast Eestis, K. Peterson (koost.). 2006, Säästva Eesti Instituut, SEI väljaanne nr.9: Tallinn. lk 34-129.
8. Peterson, K., Uustal, M., Keskkonnamõju hindamine Eestis 2001-2004/2005, in Ülevaade keskkonnamõju hindamise praktikast Eestis, K. Peterson (koost.) 2006, Säästva Eesti Instituut, SEI väljaanne nr.9: Tallinn. lk 12-33.
9. Peterson, K., Kose, M., Uustal, M., Screening of plans and projects likely to have effects on Natura 2000 sites. Journal of Environmental Assessment Policy and Management, 2010: in print.
10. Poltimäe, H., Peterson, K., Kohaliku omavalitsuse keskkonnaspetsialistide tööülesannete ja tööks ettevalmistuse uuring, in Ülevaade keskkonnamõju hindamise praktikast Eestis, K. Peterson (koost.). 2006, SEI Tallinn: Tallinn. lk 268-289.
11. Vabariigi Valitsuse määrus nr. 314 13.11.1992 "Keskkonnaekspertiisi tegemise kord".

## **Lisa. Ankeedi näidis**

### **1. Keskkonnamõju hindamise süsteemi toimivus**

#### **1. Tunnetan oma töös, et keskkonnamõju hindamise tänane süsteem vajab korrastamist**

Olulisel määral

Mõningal määral

Üldse mitte

Ei oska öelda

#### **2. Minu arvates vajab korrastamist esmajärjekorras (valige max 5 vastust)...**

Üksnes tegevusloa keskkonnamõju hindamise (KMH) menetlus

Üksnes keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) menetlus

Natura hindamise menetlus

Mõlemad (KMH; KSH) menetlused, aga eraldi

Mõlemate (KMH+KSH) menetluste koosmõju

ja nende koos rakendamine

Strateegiliste dokumentide omavaheline

hierarhia

Süsteem töötab, korrastamine pole vajalik

Süsteem töötab, kuid teatud muudatused on

vajalikud

Süsteem ei tööta, kogu süsteem tuleb

põhjalikult ümbervaadata

#### **3. Minu arvates on suurimad probleemid seotud järgmiste valdkondadega (valige max 5 vastust).**

KMH/KSH vajaduse kaalutlemine ja otsuse motiveerimine

KMH/KSH programmi koostamine

Pädeva KMH/KSH eksperdi leidmine

KMH/KSH avalike koosolekute korraldamine

KMH/KSH aruande koostamine

Suhtlemine riigiasutustega

Suhtlemine huvirühmadega

KMH/KSH järelduste arvestamine

otsustamisel

Avalike huvide kaitse

Ekspert tegutseb arendaja huvides

Muu, mis?

## 2. Keskkonnamõju hindamise süsteemi nõrkused

### 4. Minu arvates on täna keskkonnamõju hindamises (KMH/KSH) kõige suuremaks probleemiks osapoolte pädevus

Otsustaja on ebapädev  
Ekspert on ebapädev  
Arendaja on ebapädev  
Järelevalvaja on ebapädev  
Huvirühmad/avalikkus on ebapädev  
Keegi teien on ebapädev, kes?  
Pädevus ei ole KM H/KSHs suureks probleemiks, sest probleem on muus

### 5. Minu arvates on täna kõige suurem probleem seotud otsuste sõltumatusega, kuna ...

Otsustaja ei ole sõltumatu  
Ekspert ei ole sõltumatu  
Järelevalvaja ei ole sõltumatu  
Sõltumatus ei ole täna KMH(KSH s suureks probleemiks, sest probleem on muus

### 6. Minu arvates on kõige suurem probleem KMH/KSH kvaliteedis, kuna ...

Eksperttöö üldine kvaliteet on madal  
Eksperttöö kvaliteet KMHs on madalam kui KSH-s  
Eksperttöö kvaliteet KSH-s on madalam kui KMH-s  
Eksperttöö Natura hindamises on madal  
Eelkõige KMH/KSH programmi kvaliteet on madal  
Eelkõige KMH/KSH aruande kvaliteet on madal  
Avalikustamise kvaliteet on madal  
Menetluse korralduse kvaliteet on madal  
Ekspertide litsentseerimise kvaliteet on madal  
Kvaliteet ei ole KMH/KSH-s suureks probleemiks, sest probleem on muus

Väga nõus

Teatud määral nõus

Üldse mitte nõus

Ei oska öelda

**7. Minu arvates on kõige suurem probleem KMH/KSH menetluse korralduses**

Otsustaja tegevuse korraldus

Järelevalvaja tegevuse korraldus

Arendaja tegevuse korraldus

Eksperdi tegevuse korraldus

Erinevate riigiasutuste vahelise suhtlemise korraldus

Erinevate huvirühmade vahelise suhtlemise korraldus

Avalike koosolekute läbiviimise korraldus

Korraldus ei ole KMH/KSH-s suureks probleemiks, sest probleem on muus

Väga nõus

Teatud määral nõus

Üldse mitte nõus

Ei oska öelda

**8. Minu arvates on kõige suurem probleem KMH/KSH väheses mõjus**

Otsustaja ei tähtsusta KMH/KSH-d kui abivahenit parema otsuse tegemiseks

KMH/KSH järeldusi ei arvestata piisavalt otsustamisel

Puudub KMH/KSH järelhindamine (kontrollimaks, kuivõrd jä'reldused pidasid paika)

KMH/KSH vähene mõju ei ole suureks probleemiks, sest probleem on muus

Väga nõus

Teatud määral nõus

Üldse mitte nõus

Ei oska öelda

**3. Keskkonnamõju hindamise süsteemi korrastamine**

**9. Minu arvates peaks avalikke huviseid kaitsma eelkõige (valige max 2 vastust)...**

Otsustaja

Ekspert

Järelevalvaja

Arendaja

Huvirühmad/avalikkus

Otsustaja+ekspert

Järelevalvaja+ekspert

Arendaja+ekspert

Otsustaja+järelevalvaja

Huvirühmad/avalikkus+otsustaja

Huvirühmad/avalikkus+järelevalvaja

Keegi teine, kes?



<b>10. Kelle pädevuses eelkõige peaksid teie arvates olema järgmised tegevused</b>	<b>Otsustaja</b>	<b>Otsustaja palgatud ekspert</b>	<b>Arendajha palgatud ekspert</b>	<b>Järelevalvaja palgatud ekspert</b>	<b>Sõltumatu ekspert (ekspertriühm)</b>
KMH/KSH vajaduse (algatamise) üle kaalutlemine					
KMH/KSH programmi koostamine					
KMH/KSH hanke korraldamine					
eksperdi leidmiseks					
KMH/KSH kulude katmine					
KMH/KSH aruande koostamine					
KMH/KSH programmi kvaliteedi kontroll					
KMH/KSH aruans kvaliteedi kontroll					

<b>11. Kellel peaks teie arvates olema juhtiv roll järgmistes tegevustes</b>	<b>Otsustaja</b>	<b>Otsustaja palgatud ekspert</b>	<b>Arendajha palgatud ekspert</b>	<b>Järelevalvaja palgatud ekspert</b>	<b>Sõltumatu ekspert (ekspertriühm)</b>
Avalike huvide kaitsmine üldiselt					
Kohalike elanike huvide kaitsmine					
Avalike koosolekute läbiviimine (kokku kutsumine, juhatamine, protokollimine)					
Avaliku narvamuse (suhtumise) väljaselgitamine					
Läbirääkimised huvirühmadega, kompromisside leidmine					
KMH/KSH vaheaj lõpptulemustest avalikult teatamine					
Kooskõlastamised riigiasutustega					
Kooskõlastamised maaomanikega					

<b>12. Minu poolt viidatud probleemide lahendamiseks on vajalik eelkõige ...</b>	<b>Väga oluline (kriitilise tähtsusega) tegevus</b>	<b>Suhteliselt oluline tegevus</b>	<b>Suhteliselt ebaoluline tegevus</b>	<b>Ebaoluline tegevus</b>	<b>Ei oska öelda</b>
<p>Viia süstemaatiliselt läbi pädevuskoolitusi ekspertidele</p> <p>Viia süstemaatiliselt läbi pädevuskoolitusio otsustajatele</p> <p>Viia süstemaatiliselt läbi pädevuskoolitusi järelevalvajatele</p> <p>Viia süstemaatiliselt läbi pädevuskoolitusi arendajatele</p> <p>Muuta KeHJS-t</p> <p>Muuta Planeerimisseadust</p> <p>Viia KMH/KSH menetlused samadele alustele</p> <p>Viia KMH/KSH menetlused erinevatele alustele</p> <p>Lua avalik KMH/KSH riiklik register</p> <p>Lua ühtne KMH/KSH kvaliteedi hindamise süsteem ja rakendada seda</p>					

<b>13. Minu poolt viidatud probleemide lahendamiseks on vajalik ellu viia järgmisi tegevusi ...</b>	<b>Väga oluline (kriitilise tähtsusega) tegevus</b>	<b>Suhteliselt oluline tegevus</b>	<b>Suhteliselt ebaoluline tegevus</b>	<b>Ebaoluline tegevus</b>	<b>Ei oska öelda</b>
<p>Täiustada eksperdi litsentseerimise korda</p> <p>Loobuda eksperdi litsentseerimisest</p> <p>Arendaja ei palka eksperti otse, vaid seda lepinut vahendab otsustaja</p> <p>Arendaja ei palka eksperti otse, vaid seda lepingut vahendab järelevalvaja</p> <p>Arendaja ei palka eksperti otse, vaid seda vahendab keegi kolmas (kes?)</p> <p>Tõsta otsustaja rolli ja vastutust KMH/KSH menetluses</p> <p>Tõsta eksperdi rolli ja vastutust KMH/KSH menetluses</p>					

<b>13. Minu poolt viidatud probleemide lahendamiseks on vajalik ellu viia järgmisi tegevusi ...</b> Tõsta järelevalvaja rolli ja vastutust KMH/KSH menetluses	<b>Väga oluline (kriitilise tähtsusega) tegevus</b>	<b>Suhteliselt oluline tegevus</b>	<b>Suhteliselt ebaoluline tegevus</b>	<b>Ebaoluline tegevus</b>	<b>Ei oska öelda</b>
--	---	------------------------------------	---------------------------------------	---------------------------	----------------------

#### 4. Keskkonnamõju hindamise koormus ja maksumus

##### 14. Aastas osalen keskmiselt KMH/KSH-s

1 kord  
1 korda  
3 korda  
4 korda  
5 korda  
Enam kui 5 korda

<b>15. KMH keskmine maksumus jääb vahemikku</b>	<b>50 - 100 000 kr</b>	<b>100 - 150 000 kr</b>	<b>150 - 200 000 kr</b>	<b>200 - 250 000 kr</b>	<b>250 - 300 000 kr</b>	<b>Üle 300 000 kr</b>	<b>Maksumust ei tea</b>	<b>Ei tegele KMH-ga</b>
Tegevusloa KMH Detailplaneeringu KMH								

<b>16. KSH keskmine maksumus jääb vahemikku</b>	<b>50 - 100 000 kr</b>	<b>100 - 150 000 kr</b>	<b>150 - 200 000 kr</b>	<b>200 - 250 000 kr</b>	<b>250 - 300 000 kr</b>	<b>Üle 300 000 kr</b>	<b>Maksumust ei tea</b>	<b>Ei tegele KSH-ga</b>
Detailplaneeringu KSH Üldplaneeringu KSH Valdkondliku arengukava KSH								

<b>17. Minu osalemine (100% tööajast) KMH ja KSH menetlustes jaguneb järgmiselt KSH keskmine maksumus jääb vahemikku</b>	<b>0%</b>	<b>10%</b>	<b>20%</b>	<b>30%</b>	<b>40%</b>	<b>50%</b>	<b>60%</b>	<b>70%</b>
Tegevuslubade KMH-d Detailplaneeringu KSH-d Üldplaneeringu KSH-d Valdkondlike arengukavade KSH-d								

## 5. Roll ja töökogemus keskkonnamõju hindamise valdkonnas

<b>18. Minu roll ja kogemus KMH/KSH menetlustes (valige 1 roll)</b>	<b>1-4 aastat</b>	<b>5-10 aastat</b>	<b>11-15 aastat</b>	<b>Enam kui 15 aastat</b>
Arendaja				
Ekspert				
Otsustaja				
Järelevalvaja				
Huvirühm				

## 18. Muud tähelepanekud, kommentaarid