



Omavalitsuste Liidud

18.09.2009 nr 6-4/24747

## Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine

Keskkonnamõju hindamise (KMH) ja keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) õiguslikud alused ning kord on sätestatud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusega (KeHJS), mis seab ka kohalikele omavalitsustele mitmeid ülesandeid, millest üheks olulisimaks on KMH ja KSH algatamise vajalikkuse üle otsustamine.

Praktika on näidanud, et kohalikel omavalitsustel on olnud probleeme ja küsimusi seaduse nõuete täitmisel. Oleme kokku puutunud juhtumitega, kus mõju hindamisel<sup>1</sup> on tehtud mitmeid olulisi vigu, sh algatamist või algatamata jätmist ei ole vaatamata vajadusele sisuliselt ja korrektselt kaalutud. Ebakorrektselt vormistatud või sisuliselt põhjendamata mõju hindamise algatamata jätmisega võib halvimal juhul kaasneda keskkonnakahju ja selle hüvitamine. Teisalt võib kahjunõude alus tekkida ka põhjendamata mõju hindamise algatamistest. Seetõttu on väga oluline mõju hindamise algatamisel otsuseid sisuliselt kaaluda ja põhjendada, kui see seadusega nõutud on.

Käesoleva kirja eesmärk on juhtida Teie tähelepanu KeHJS'i mitmetele sätetele, et vältida vigu, mis võivad mõjutada kogu järgnevat menetlust ja halvimal juhul kogu mõju hindamise tulemust. Mõju hindamise järelevalvajana loodame, et käesolev kiri aitab enamlevinud vigu vältida. Seetõttu palume Teid käesolev kiri edastada oma maakonna kohalikele omavalitsustele.

### 1. Mõju hindamise kaalumise üldised alused

Mõju hindamine on osa tegevusloaga või strateegilise planeerimisdokumendiga seotud otsustusprotsessist, mitte eesmärk omaette. Mõju hindamise üldeesmärk on aidata kaasa, et keskkonnakaalutlusi võetakse arvesse strateegilise planeerimisdokumendi koostamisel või tegevusloa taotluse menetlemisel<sup>2</sup>.

Mõju hindamise algatamised võib jagada kaheks: kohustuslikud algatamised ja kaalutlusotsusel ehk eelhindamisel põhinevad algatamised. KMH algatamise üle otsustab KeHJS § 9 ja § 11 lg 2 alusel taotletava tegevusloa andja, KSH algatamise üle otsustab § 35 lg 1 alusel koostatava dokumendi koostamise korraldaja, st riigiasutus või kohalik omavalitsus.

Mõju hindamine tuleb KeHJS § 3 ja § 33 lg 1 järgi läbi viia, kui kavandatav tegevus või

1 Siin ja edaspidi on mõiste „mõju hindamine“ all silmas peetud KMH kui ka KSH menetlust

2 Mis on tegevusluba vt KeHJS § 7, mis on strateegiline planeerimisdokument vt KeHJS § 31.

strateegilise planeerimisdokumendi elluviimine toob kaasa eeldatavalt olulise keskkonnamõju, sh Natura 2000 võrgustiku alale. Seega toob seadus selgelt välja, et mõju hindamine algatakse vaid juhul, kui eeldatavalt kaasneb oluline keskkonnamõju.

KeHJS § 5 defineerib olulise keskkonnamõju mõiste ning § 6 annab mitteamendava loetelu definitsioonile vastavatest ning praktikas ette tulevatest tegevustest.

## **2. Mõju hindamise kohustuslikkus**

KMH on kohustuslik, kui kavandatakse KeHJS § 6 lg 1 nimetatud tegevust. KeHJS § 33 lg 1 kohaselt on KSH ilma kaalutlemata kohustuslik, kui tegemist on üleriigilise, maakonna- või üldplaneeringuga või koostatakse strateegilist planeerimisdokumenti (nt arengukava) § 33 lg 1 p 1 nimetatud valdkonnas, olles ühtlasi aluseks § 6 lg 1 nimetatud tegevusele.

Juhime tähelepanu ka 01.08.2008 jõustunud KeHJS § 6 lg 1 p 35, mille eesmärk on, et KMH kohustusega projekte ei „tükeldataks“ mitmeks väiksemaks osaks, et sellega vältida KMH protsessi. „Tükeldamist“ keelab ka Euroopa Ühenduste Nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ „milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamise ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega“ (edaspidi nimetatud EL direktiiv 2003/35/EÜ). Projektide „tükeldamisel“ KMH protsessist ei pääse. Kui nt terminali laiendamisel juurdeehitatava osa rajamine ei eelda KeHJS § 6 lg 1 p 32 alusel kohustuslikus korras mõju hindamist, siis p 35 alusel on mõju hindamise algatamine siiski kohustuslik, kui laiendamise tulemusel kogu terminal vastab § 6 lg 1 p 32 kriteeriumile.

## **3. Eelhindamine ehk mõju hindamise vajalikkuse kaalumine**

Kui kohustuslikud mõju hindamise algatamised on suhteliselt lihtsad, siis kaalutusotsustel ehk eelhindamisel põhinevate mõju hindamise algatamistega on probleeme. Samas on enamik praktikas ette tulevad juhud seotud just kaalutlemise ehk eelhindamisega. Keskkonnamõju eelhindamine tähendab seda, et erinevaid aspekte kaaludes annab otsustaja hinnangu selle kohta, kas taotletava tegevuse tagajärjel võib ilmned oluline keskkonnamõju või mitte.

KeHJS annab loetelu tegevusvaldkondadest ja tegevustest, mille korral on otsustajal kohustuslik anda eelhinnang, kas tegevusega võib kaasned oluline keskkonnamõju või mitte, ning selle alusel otsustada mõju hindamise vajalikkuse üle. KMH eelhindamine on kohustuslik, kui kavandatav tegevus kajastub KeHJS § 6 lg 2 ja lg 4 alusel antud Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määruses nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb kaaluda keskkonnamõju hindamise algatamise vajalikkust, täpsustatud loetelu“ (VV määrus). KSH algatamist tuleb kaaluda KeHJS § 33 lg 2 juhul, samuti § 33 lg 1 p 1 ja p-de 3-4 nimetatud kavade ja detailplaneeringute korral, kui see dokument on ühtlasi aluseks KeHJS § 6 lg 2 ja VV määruses nimetatud tegevusele. KeHJS § 6 lg 2 ja VV määruses esitatud loeteludes nimetamata juhtudel otsene eelhinnangu andmise kohustus puudub, kuid alati peab silmas pidama, et igasugune loetelu on ebatäielik. Seetõttu on ka loetelude viimaste punktidenä toodud, et eelhinnang tuleb anda ka muude tegevuste korral, mis võivad kaasa tuua olulise keskkonnamõju. Nimetatud „muude tegevuste“ puhul tuleb lähtuda mõistlikkuse printsiibist. Regulatsiooni eesmärk ei ole absoluutselt iga kavandatava tegevuse korral kaaluda mõju hindamise algatamise vajalikkust, kuna tegevusluba tuleb taotleda ka nendele projektidele, mis enesega ei pruugi eeldatavalt olulist keskkonnamõju kaasa tuua. Samas ei tohi eelhindamisest ka kergekäeliselt loobuda.

VV määruses esineb mitmeid punkte, mille rakendamise osas on olnud küsimusi. VV määruse § 13 p 1 ja 2 kohaselt tuleb anda eelhindang siis, kui tegemist on KeHJS'is nimetatud juhul tööstuspiirkonna arendamise või linna arendustööga (nt elamurajoon, vangla), välja arvatud üksikute elamute ehitamise korral. Mõlemad punktid sisaldavad määratlemata õigusmõisteid, mistõttu ei ole täpselt selge, mis tegevused ja objektid kõnealuste punktide alla peaksid kuuluma. VV määrus põhineb Euroopa Nõukogu direktiivil 85/337/EMÜ „teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta” (edaspidi *KMH direktiiv*) (muudetud Euroopa Nõukogu direktiiviga 97/11/EÜ ja EL direktiiviga 2003/35/EÜ) lisa 2, VV määruse § 13 p 1 ja 2 KMH direktiivi lisa 2 punktidel 10a „Tööstuspiirkondade arendustööd” ja 10b „Linnaarendustööd, sealhulgas kaubanduskeskuste ja parklate ehitamine”. KMH direktiivi punktide sisu on avatud Euroopa Komisjoni juhendis „*Interpretation of definitions of certain project categories of annex I and II of the EIA Directive*”<sup>3</sup>. Arvestades KMH direktiivi sõnastuse üldsõnalisust, on juhendis antud soovitusi, missugused objektid võiksid kõnealuste punktide alla kuuluda. Mõiste „tööstuspiirkonna arendamine” osas on leitud, et siia peaksid kuuluma nt töötlev tööstus, kaubandus, logistika jms arendused. Mõiste „linna arendustööd” võiks hõlmata järgmisi objekte: kaubanduskeskus, autoparkla, garaaž bussidele, elurajoon, haigla, ülikool, staadion, kino, teater, ühisveevärk ja -kanalisatsioon. Juhises toonitatakse, et kuigi on kasutatud sõna „linn”, siis siin mõistetakse ka väljaspool linnalisi asulaid tehtavaid arendustöid, mille iseloom on sarnane nimetatule. Juhises on ka märgitud, et võimatu on anda lõplikku loetelu objektidest, mis peaksid kuuluma kõnealuste punktide alla, mistõttu tuleb ka muudel juhtudel otsustada, kas kriteeriumide kohane eelhindamine on vajalik või mitte.

KeHJS kehtestati 2005. a veebruaris, VV määrus sama aasta augustis. Tulenevalt asjaolust, et KeHJS'i on muudetud neljal korral, aga VV määrust mitte, esineb ebakõlasid KeHJS § 6 lg 1 ja 2 ja VV määruse vahel, mille osas loodame peatsele lahenemisele. Seni võib otse õigusaktides nimetatud künniseid järgides juhtuda, et nt põhjavee võtul vahemikus 0,20-10 milj m<sup>3</sup> mõju hindamise algatamise vajalikkust ei kaaluta<sup>4</sup>. See loomulikult ei ole seaduse eesmärk ja kuni paranduste sisse viimiseni peaks näites nimetatud ja ka muudel sarnastel juhtudel KMH vajadust kaaluma VV määruse § 15 p 10 alusel.

Euroopa Komisjon ja Euroopa Kohus on korduvalt viidanud mõju hindamise direktiivide (millel põhineb KeHJS) laiale reguleerimisalale ja olulisusele keskkonnamäärkide saavutamisel, mistõttu iga kord tuleb tõsiselt analüüsida, kas eelhindamine ning mõju hindamise algatamise vajalikkuse kaalumine on asjakohane või mitte – sellest ei tohi kergekäeliselt loobuda.

#### 4. Erisus seoses Natura ja teiste kaitstavate loodusobjektidega

Natura 2000 võrgustiku alade ja teiste kaitstavate loodusobjektidega<sup>5</sup> (kaitseala, hoiuala, kaitsealune liik, kivistis ja mineraal, püsielupaik, kaitstav looduse üksikobjekt, kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstav loodusobjekt) seoses on oluline arvestada, et olenemata tegevusvaldkonnast või muudest kriteeriumidest tuleb mõju hindamise vajalikkust kaaluda ka siis, kui tegevus võib üksi või koostöös teiste tegevustega eeldatavalt mõjutada Natura 2000

3 Avaldatud: [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/interpretation\\_eia.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/interpretation_eia.pdf)

4 KeHJS § 6 lg 1 p 18 kohaselt on mõju hindamine kohustuslik põhjavee võtmisel alates 10 milj m<sup>3</sup> aastas (enne 01.08.2008 oli vastav määr 200 tuh m<sup>3</sup> aastas). VV määruse § 11 p 8 kohaselt tuleb mõju hindamise vajalikkust kaaluda põhjavee võtmisel 50 – 200 tuh m<sup>3</sup> aastas. Seega tekib „lünk“ KeHJS § 6 lg 1 ja VV määruses nimetatud künniste vahele.

5 Täpsemalt vt looduskaitseaduse § 4

võrgustiku ala või kaitstavat loodusobjekti (nt VV määruse § 15 p 8 alusel).

Kui otsustaja leiab, et kavandatavaga kaasneb väheoluline mõju, tuleb KeHJS § 11 lg 10 kohaselt KMH algatamata jätmise otsuse eelnõu kooskõlastada kaitstava loodusobjekti valitsejaga. Seega tuleb KMH algatamata jätmise otsuse eelnõu (lisades viimasele KeHJS § 6 lg 3 kohase eelhindamise tulemused) saata kaitstava loodusobjekti valitsejale, st Keskkonnaametile.

## 5. Eelhindamise kriteeriumid

KeHJS § 6 lg 3 toob välja kriteeriumid, millest tuleb KMH eelhindangu andmisel lähtuda. Seega peab otsustaja ette antud kriteeriumeid arvestades põhjendama, kuidas ta jõudis järeldusele, et kavandatava tegevusega kaasneb või ei kaasne oluline keskkonnamõju. KSH algatamise vajalikkuse üle otsustamise kriteeriumid on toodud täiendavalt KeHJS § 33 lg-tes 3-5. Eelhindamisel tuleb arvestada kõiki kriteeriume. Kui varem nimetati otsustaja tegevust mõju olulisuse analüüsimiseks, siis alates 01.08.2008 nimetatakse seda eelhindamiseks ning on täpsustatud, et eelhindangu andmisel peab kaaluma kõiki seaduses nimetatud kriteeriumeid ning need kaalutlused peavad kajastuma ka tehtud otsuses. Ehkki KeHJS-s on eelhindamise mõiste kasutusel vaid KMH osas, on ka KeHJS § 33 lg 4 kriteeriumitel põhineva kaalutluse näol tegemist sisuliselt eelhindamisega.

Mitmetel juhtudel ei pruugi olla üheselt selge, kas mõju hindamise algatamise kaalumine on vajalik. Üldine soovitus on kahtluse korral eelhindang anda, kuid lähtuda tuleks mõistlikkuse printsiibist (vt käesoleva kirja p 3). Alati on võimalik teiste asjaga seotud asutuste ja isikutega konsulteerida, lähtuda teistest sarnastest tegevustest, kus eelhindamine on nõutud ja vaadata, kas nende iseloom ja mõju võiks olla sarnane.

Eelhindamisel tuleb arvestada ka topelthindamise vältimise põhimõtet. KeHJS § 11 lg 6 alusel võib KMH jätta algatamata selles osas, mille keskkonnamõju on juba varem KMH või KSH käigus hinnatud, kui otsustajal on loa andmiseks piisavalt teavet ning KMH aruande heakskiitmisest ei ole möödunud rohkem kui neli aastat (kõik kolm nimetatud tingimust peavad olema täidetud).

Eelhindamine ei ole keeruline ja enamikel juhtudel peaks otsustaja sellega ise toime tulema. Kui juhtumid on keerukamad, siis võib olla põhjendatud ka eelhindangu tellimine vastavat kompetentsi omavalt ettevõtelt. Samas ei tohi unustada, et algatamise või algatamata jätmise otsuse teeb ikkagi taotlust menetlev haldusorgan, kandes ka sellega seotud vastutust.

Mõningaks probleemiks on üldsuse surve või vabatahtlikul alusel algatatavad mõju hindamised, ehkki KeHJS ei anna otsust alust nimetatud juhtudel mõju hindamist algatada. Algatamise eelduseks saab olla vaid eeldatavalt olulise keskkonnamõju avaldumine. Ametiasutus peab ise erapooletult ja põhjalikult kaaluma KeHJS § 6 lg 3 ja § 33 lg-tes 3-5 kriteeriumide alusel, kas oluline mõju võib tegevusega kaasneda ja kas mõju hindamine on vajalik.

Praktikas on pelgalt üldsuse surve vms põhjusel mõju hindamisi tehtud, kuid sisulisi tulemusi neil paljudel juhtudel ei ole olnud: olulist keskkonnamõju ei avaldu, mistõttu ka leevendavad meetmed puuduvad, keskkonnanõudeid või seiremeetmeid ei määrata ja lõpptulemusena võivad pettuda tulemustes ka osapooled. Sellistel juhtudel on tavaliselt tegu mõne spetsiifilise probleemiga, mille selgitamiseks ei ole mõju hindamine mõistlik lahendus (tingimusel, et on selge, et tegevus tõesti olulist mõju ei too). Sellistel juhtudel on soovitatav tellida ekspertarvamusi,

mis võimaldavad põhjalikult analüüsida probleemset teemat. Seeläbi võidakse saada parem tulemus, kui mõju hindamisel. Reeglina on ekspertarvamus ka mõju hindamisest kiirem ja odavam lahendus.

KeHJS § 35 lg 4 kohaselt tuleb KSH algatamise vajalikkuse üle otsustamisel enne otsuse tegemist küsida seisukohta olenevalt strateegilise planeerimisdokumendi iseloomust vähemalt Sotsiaalministeeriumilt, Kultuuriministeeriumilt, Keskkonnaministeeriumilt, Keskkonnaametilt või kohaliku omavalitsuse organilt. Lisaks võib vajaduse korral seisukohta küsida ka teistelt asjaomastelt asutustelt ja isikutelt. Seejuures on oluline, et seisukohta küsitakse just asjaomastelt asutustelt, olenevalt strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamises tasandist – näiteks riikliku dokumendi puhul ministeeriumitelt, maakonna või kohaliku omavalitsuse taseme korral Keskkonnaametilt, Tervisekaitseinspeksioonilt, Muinsuskaitseametilt jne. Seega ei ole vajadust igal juhul saata materjali KSH algatamise vajalikkuse küsimiseks tingimata ministeeriumidesse, paljudel juhtudel piisab allasutustest, kes konkreetsete küsimustega pidevalt tegelevad. Seisukohta küsides tuleks asjaomasele asutusele saata otsuse eelnõu koos olemasolevate planeeringu materjalidega (planeeringu lähteseisukohad, eskiis). Vastasel juhul on väga keeruline seisukohti kujundada, kuna puudub ka lähteandmestik koostatava planeeringu kohta – tihti sisaldab KSH vajalikkuse küsimise kiri vaid planeeringu pealkirja. Siinjuures märgime, et kuigi konsulteerimisprotsess annab KSH algatajale väga palju teavet ja tuge, jääb lõppotsuse tegemine ja sellega seonduv vastutus ikkagi KSH algatajale.

## **6. Otsuse vormistamine ja otsusest teatamine**

KSH algatamise või algatamata jätmise otsus peab sisaldama vähemalt KeHJS § 35 lg 5 toodud andmeid ja KMH vastav otsus KeHJS § 11 lg 8 toodud andmeid. Otsuse juures on olulisim mõju hindamise algatamise või algatamata jätmise põhjendatus (sh KeHJS § 6 lg 3 ja § 33 lg 3-5 kriteeriumide alusel tehtud eelhindamise tulemused, näidates kaasneva keskkonnamõju olulisuse analüüsi kõikide kriteeriumide lõikes), KSH otsuse korral ka KSH algatamise vajalikkuse üle otsustamisel KeHJS § 35 lg 4 kohase asutustega konsulteerimise tulemuste kajastamine. Eelhindamise tulemused võib esitada kas otsuse motivatsiooniosas või eel hinnangu aruandena otsuse lisas.

Kõige lihtsam ja sagedasem vaidlustamiste allikas seoses mõju hindamisega on avalikustamise reeglite vastu eksimine.

Lisaks eelnevalt toodud mõju hindamise algatamise või algatamata jätmise otsuste sisunõuetele toob seadus nõuded ka otsuste avalikustamise kohta. Tuleb arvestada, et KSH algatamise või algatamata jätmise peab avalikustama KeHJS § 35 lg 6 kohaselt 14 päeva jooksul vastava otsuse tegemise päevast arvates. KMH algatamisest tuleb samuti teatada 14 päeva jooksul, kuid algatamata jätmisest KeHJS § 12 lg 1 kohaselt koos tegevusloa andmise või sellest keeldumise avalikustamisega.

### **Kokkuvõtvalt palume mõju hindamise algatamistel ja programmide menetlemisel silmas pidada järgmist:**

1. Mõju hindamine algatatakse vaid juhul, kui tegevusega võib eeldatavalt kaasneda oluline keskkonnamõju.
2. KMH on kohustuslik KeHJS § 6 lg 1 tegevuste korral. KSH on ilma kaalutlemata

kohustuslik, kui koostatakse üleriigilist, maakonna- või üldplaneeringut; tegemist on § 33 lg 1 p 1 valdkonna kavaga või detailplaneeringuga, mis on aluseks § 6 lg 1 tegevusele.

3. KeHJS § 6 lg 2 ja VV määruses ning KeHJS § 33 lg 2 (samuti ka KeHJS § 33 lg 1 p 1 ja p-  
de 3-4 juhul, kui koostatav strateegiline planeerimisdokument on aluseks KeHJS § 6 lg 2 ja  
VV määruses nimetatud tegevusele) toodud juhtudel peab enne mõju hindamise algatamise  
või algatamata jätmise üle otsustamist andma eelhinnangu kaasneva keskkonnamõju  
olulisuse kohta.
4. Kaitstavat loodusobjekti eeldatavalt mõjutava tegevuse korral tuleb KMH algatamata  
jätmise otsuse eelnõu kooskõlastada kaitstava loodusobjekti valitsejaga.
5. KSH algatamisele (v.a kohustuslikud algatamised) peab eelnema seisukohtade küsimine  
KeHJS § 35 lg 4 loetletud ja asjaga seotud isikutelt.
6. Mõju hindamise algatamise või algatamata jätmise otsuse sisu peab vastama seaduses  
toodud nõuetele.
7. Mõju hindamise algatamise või algatamata jätmise otsused tuleb avalikustada vastavalt  
seaduses toodud nõuetele.

Kui Teil on küsimusi KeHJS'i rakendamise kohta, palume pöörduda Keskkonnaameti poole.

Lugupidamisega



Taimar Ala  
Peadirektori asetäitja kt keskkonnakasutuse alal  
peadirektori ülesannetes

Koopia: Eesti Linnade Liit  
Eesti Maaomavalitsuste Liit

Irma Pakkonen 627 1109, [irma.pakkonen@keskkonnaamet.ee](mailto:irma.pakkonen@keskkonnaamet.ee)  
Alar Valdmann 472 4732, [alar.valdmann@keskkonnaamet.ee](mailto:alar.valdmann@keskkonnaamet.ee)