

# STRATEEGILISTE KESKKONNAMÕJUDE HINDAMINE PLANEERINGUTES



KESKONNAINVESTEERINGUTE  
KESKUS

TARTU-PÄRNU 2008/2009

## Sisukord

SISSEJUHATUS .....	3
1 PLANEERIMINE .....	4
2 KESKKONNAMÕJU STRATEEGILINE HINDAMINE .....	5
3 VARASEMAD UURINGUD JA ANALÜÜTILISED TÖÖD .....	6
4 KESKKONNAMÕJU HINDAMISE JA KESKKONNA-JUHTIMISE SEADUS .....	12
5 MÕISTED JA TERMINID .....	14
6 JÄRELEVALVE .....	17
7 KSH ARUANNETE ANALÜÜS .....	19
7.1 Valimi moodustamine .....	19
7.2 Aruannete struktuur ja sisu .....	21
7.3 Mõjude hindamise meetodid.....	23
7.4 Planeeringute mõju keskkonnale.....	25
8 KOKKUVÕTE .....	28
KASUTATUD KIRJANDUS .....	29

## SISSEJUHATUS

Mõjude hindamisel keskkonnale on tänases Eestis pikem ajalugu kui planeerimisel. Esimene sellekohane regulatsioon kehtestati Eesti Vabariigi Valitsuse poolt juba 1992. aastal ja see kandis nime *Keskkonnaekspertiisi läbiviimise kord*. Seda täiendati 1994. aastal metoodiliste juhenditega.

Esimene planeerimist reguleeriv õigusakt kehtestati aga alles 1995. aastal *Planeerimis- ja ehitusseaduse* näol.

Eesti on alates 2004. aastast olnud Euroopa Liidu liige. Sellest tulenevalt on muutunud ka mitmed õigusaktid. Näiteks planeerimis- ja ehitusseadus on lahutatud kaheks eraldi seaduseks ning keskkonnaekspertiisist on saanud keskkonnamõju hindamine.

Kiired muudatused ühiskonnas on kaasa toonud ka seaduste ja teiste õigusaktide kiire muutumise ja nende mahu ja sätete kasvu. Kui näiteks 1992. aastal kehtestatud *Keskkonnaekspertiisi läbiviimise kord* mahtus 1,5 leheküljele ja koos lisadega 2,5 leheküljele, siis praegu kehtiva *Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse* pikkuseks on juba 18 lehekülge, arvestamata alamakte. Kiired muutused pole viinud asja paremuse poole, sest paraku ei jõua praktika sageli reguleerimistele järgi

Tuleb tõdeda, et ka planeerimise ja mõjude hindamiskultuur on Eestis alles lapsekingades ja ei suuda ühiskonna kiirele arengule operatiivselt reageerida.

Käesoleva aruande raames vaadeldaksegi, kuidas on tänases Eestis suudetud praktikas ühendada planeerimine ja mõjude hindamine keskkonnale.

Planeeringute strateegiliste keskkonnamõjude hindamise analüüs koosneb järgmistest etappidest:

- Antakse ülevaade planeerimise ja strateegilise keskkonnamõju hindamise olemusest, varasematest uuringutest ja probleemidest.
- Analüüsitakse erinevate teostajate koostatud KSH aruandeid.

# 1 PLANEERIMINE

Praegu Eestis kehtiv planeeringusüsteem on üles ehitatud hierarhiliselt ehk liigilt detailsema planeeringu koostamisel tuleb jälgida liigilt üldisemas planeeringus sätestatud. Seda aga ei tohi võtta kui absoluuti. Iga liigilt detailsema planeeringuga saab teha ettepaneku üldisema planeeringu muutmiseks, kui selleks on vajadus. Hierarhilisus väljendub peamiselt selles, et liigilt detailsema planeeringuga ei saa ignoreerida üldisema planeeringuga kavandatut, vaid sellega tuleb arvestada, juhul kui ei tehta ettepanekut üldisema planeeringu muutmiseks.

Planeeringute koostamist reguleerib planeerimisseadus<sup>1</sup>, mille eesmärk on tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, samuti ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks. Käesoleva seaduse tähenduses on ruumiline planeerimine *demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv ning funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi*.

On teada, et igasugune planeerimine on ebapiisav. Ta ei täida soovitud määral oma eesmärke ning tekitab kõrvalmõjusid, mis ei olnud algselt niiviisi kavandatud. Iga planeerimine produtseerib neid, keda see puudutab - kas kahjustab neid või ei täida kõike kavandatut.

Planeerimine avardab valikuid. Sealjuures ei saa ära unustada selle tõttu põhjustatud valikute keerukuse suurenemist. Valikute avardamine käib nende kohta, kelle jaoks see oli planeerijate poolt mõeldud ja ka nende kohta, keda planeering otseselt või kaudselt puudutab.

Planeerimise omapära, mida üldjuhul ei arvestata, on see, et planeerimine saab kindlaks määrata üksnes tulevase käitumise eeldused, aga mitte käitumist ennast, mis planeerimise ajal pole veel aktuaalne. Lisaks on planeerimisel vaja orienteeruda ühiskonna/süsteemi keerukusele. Ka sotsiaalsete süsteemide üldteoorias on planeerimine eelkõige süsteemi enesekirjelduse loomise teatav viis (Luhmann 2009). Planeerimise korral orienteeritakse see enesekirjeldus tulevikule. Põhimõtteliselt pole kunagi ega kuidagi võimalik luua täielikku enesekirjeldust. Seetõttu on alati võimalik viidata ka arvesse võtmata jäetud aspektidele: kellegi huvid on muutunud; pole arvestatud võimalike tagajärgedega; riske on valesti hinnatud ja mis peatähtis - eelkõige on alahinnatud mingeid teisi prioriteete ja väärtushierarhiaid.

---

1 Planeerimisseadus (RT I 2002, 99, 579; 2004, 22, 148; 38, 258; 84, 572; 2005, 15, 87; 22, 150; 2006, 14, 111; 2007, 24, 128; 67, 414; 2008, 16, 114; 30, 191)

## 2 KESKKONNAMÕJU STRATEEGILINE HINDAMINE

Euroopa keskkonnaõiguses sätestab KSH põhimõtted direktiiv teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ).

Eesti keskkonnaõiguses tuleneb keskkonnale avalduva mõju hindamise nõue säästva arengu seadusest<sup>2</sup>, mis sätestab, keskkonnamõju hindamise õiguslikud alused ja korra, ühenduse keskkonnajuhtimis- ja keskkonna-auditeerimissüsteemi korralduse ning ühenduse ökomärgise andmise õiguslikud alused.

Säästva arengu seadus (siin ja edaspidi: SAS) sätestab looduskeskkonna ja loodusvarade säästliku kasutamise alused. Looduskeskkonna ja loodusvarade säästliku kasutamise eesmärgiks on tagada inimesi rahuldav elukeskkond ja majanduse arenguks vajalikud ressursid looduskeskkonda oluliselt kahjustamata ning looduslikku mitmekesisust säilitades.

Keskkonnamõju strateegiline hindamine (siin ja edaspidi: KSH) kui mõiste tuli Eestis kasutusele 2001. aastal koos *keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadusega*.

KSH õiguslikuks aluseks on *keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus* (siin ja edaspidi: KeHJS), mis jõustus 3. aprillil 2005. aastal. KeHJS sätestab KSH õiguslikud alused ja korra ning KSH mõiste sisu ja seab nõuded KSH protsessi läbiviimiseks ning määrab planeeringu liigid, mille puhul on hindamine kohustuslik. Nendeks on üleriigiline, maakonna- või üldplaneering ja teatud juhtudel ka detailplaneering, kui sellega kaasneb eeldatavalt *oluline mõju keskkonnale*.

Planeeringu strateegilist keskkonnamõju hindamist võib defineerida kui koostatava planeeringu elluviimisest tulenevale majanduslikule tasuvusele, sotsiaalsele koosmõjule, ruumi kultuurilistele väärtustele ja keskkonnaestetikale (linnaruumi arhitektuur, külamiljöö), maastiku ja looduskeskkonna eripäradele ning säästva arengu seisukohtadele vastavuse kohustuslikku hindamist optimaalse strateegilise arengualternatiivi leidmise ja avalikkuse põhjendamise (ehk kaalutlemise) huvides (Keskkonnamõju hindamine...2002).

---

<sup>2</sup> Planeerimisseadus (RT I 2002, 99, 579; 2004, 22, 148; 38, 258; 84, 572; 2005, 15, 87; 22, 150; 2006, 14, 111; 2007, 24, 128; 67, 414; 2008, 16, 114; 30, 191)

### 3 VARASEMAD UURINGUD JA ANALÜÜTILISED TÖÖD

Esimest korda käsitleti mõju hindamise ja planeerimise suhteid käsiraamatus *Soovitud üldplaneeringute koostamiseks* (2000). Seal juhiti tähelepanu sellele, et mõju hindamine keskkonnale ja planeerimine peavad käima paralleelselt, mitte eraldi ja kindlasti ei tohi minna seda teed, et mõju hindamine keskkonnale tehakse tagantjärele.

Varaseim eestikeelne käsiraamat keskkonnamõju ja keskkonnariski hindamisest pärineb aastast 2005. Käsiraamat ei käsitle strateegiliste planeeringudokumentide keskkonnamõju hindamist vaid piirdub kavandatava tegevuse poolt keskkonnale avaldatava mõju hindamisega (KMH). Selle käsiraamatu autor võtab raamatu sisu ja funktsiooni lühidalt kokku järgmiselt: *Käesolev käsiraamat on mõeldud olema abiks kõigile keskkonnaprobleemidest ja keskkonnakorraldusest huvitatuile, eriti aga neile, kelle tööülesannete hulka kuulub keskkonnamõju ja -riski hindamine (või kes tahaksid sellega tegelema hakata) ning kes peaksid mõjusid ja riske oma otsuste tegemisel arvestama. Loodetavasti kõlbab ta ka abimaterjaliks keskkonnamõju ja -riski hindamise õpetamisel ülikoolides* (Pöder 2005).

2005.a ilmus eestikeelne tõlge<sup>3</sup> Natura 2000 alasid oluliselt mõjutavate kavade ja projektide hindamise meetodilistest juhistest (Natura 2000 alasid...2005). Käsiraamat on mõeldud loodusdirektiivi artikli 6 lõigetes 3 ja 4 nõutud hindamiste teostamise või läbivaatamise meetodilise abivahendina. Juhiste väljatöötamisel oli aluseks Euroopa Komisjoni keskkonna-peadirektoraadi tellitud uuring, mille koostamiseks vaadati läbi Euroopa Liidus ja mujal maailmas avaldatud sellekohane kirjandus ja juhendmaterjalid ning direktiivis nõutud hindamistega sarnanevate hindamistekäigus saadud kogemused. Käsiraamatus kasutatakse mõistet *hindamine* nii, nagu seda kasutatakse keskkonnamõju hindamise kontekstis - selle all mõistetakse kogu protsessi, mille käigus projekti või kava esitajad, institutsioonid, looduskaitse- ja muud asjaomased asutused, vabaühendused ning avalikkus koguvad teavet ja esitavad selle pädevale asutusele kaalumiseks ning hindamiseks. Seejärel määrab pädev asutus kindlaks hindamise tulemused ning teeb otsuse.

Keskkonnaministeeriumi poolt on tellitud tõlked inglise keelest eesti keelde keskkonnamõju hindamise ulatuse määramise (2005), aruande kvaliteedi (2005) ja eelhindamise kohta (2005). Juhendmaterjal on välja töötatud nii, et see oleks kasutatav kogu Euroopas ja seetõttu see materjal ei käsitle erinevate riikide KMH spetsiifilisi nõudeid ja praktikat. Samuti ei asenda see liikmesriigi KMH juhendmaterjali, millele tuleb alati esimesena viidata. Juhendmaterjali tuleb **alati** lugeda koos direktiivide ja riikliku või kohaliku taseme KMH õigusaktiga, sest detailsed nõuded keskkonnamõju hindamisel on erinevates liikmes- ja kandidaatriikides erinevad.

Keskkonnaministeerium tellis 2005. aastal analüüsi KeHJS vastavusest direktiivile advokaadibüroolt Raidla & Partnerid. Memorandumis (2005) analüüsiti planeerimiseaduse ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimiseaduse vastavust Euroopa parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta nõuetele. Muuhulgas selgitati välja milliste planeeringute koostamisel, vastavalt

---

3 Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC. 2001

eelpool toodud direktiivi nõuetele, tuleb korraldada keskkonnamõju strateegiline hindamine.

Analüüsis jõutakse järeldustele, et üleriigilise, maakonna ja üldplaneeringu puhul on vajalik KSH koostamine. Detailplaneeringute puhul on KSH nõutav olulise keskkonnamõju ilmnemisel. KSH ja planeeringute menetluse puhul on leitud terve rida ebakõlasid ning on samuti leitud, et pole võimalik KSH menetluse ja planeeringumenetluse täielik lahutamine. Selle tõttu vajavad mõlemad seadused muudatusi, et vähendada menetluste vahelisi erisusi.

Ülevaade praktikast mõjude hindamisel keskkonnale Eestis (2006) koondab erinevate uuringute tulemusi, mis käsitlevad hindamise praktikat Eestis nn *vana KMH seaduse* ehk KeHAS-e kehtivuse ajal. Peatükkides 3–5 esitatakse Keskkonnaministeeriumi tellimusel 2005. aastal ning peatükkides 6–8 Phare programmi 2003/005-026.09.03.2004 raames Säästva Eesti Instituudi eestvedamisel valminud uuringute tulemusi. Analüüs näitas, et küsimustikule vastanud keskkonnaspetsialistid töötavad eelkõige jäätme- ja veemajandusküsimustega (vastavalt 81% ja 58%). 29% vastajatest tõid välja keskkonna ja saastelubade kooskõlastamise ning looduskaitsega seotud küsimused. Umbes viiendik vastajatest tegeleb ka planeeringute keskkonna-alase ülevaatamisega (22%) ja ehitusküsimustega (20%). Vaid 7% vastajatest nimetas keskkonnaküsimustega tegelemist oma ainsaks tööks, ülejäänud 93% on hõivatud ka muude valdkondadega. Enim nimetati seejuures teede ja veondusega seonduvaid küsimusi, maaküsimusi ning ehitiste, heakorra ja planeeringutega seonduvaid küsimusi. Ka keskkonnamõju strateegilisi menetlusi algatavad kohalikud omavalitsused üldiselt vähe (n 2005. aastal 43).

KeHAS-i muutmine 2003. aastal tõi kaasa olukorra, kus kahe aasta vältel ei olnud kohalikel omavalitsustel ja maavalitsustel kohustust läbi viia planeeringute mõju hindamist keskkonnale. Seadusemuudatuse mõju ilmnes kohe ka detail- ja üldplaneeringute keskkonnamõju hindamise arvu languses. Mõnevõrra üllatav oli keskkonnamõju hindamise vähenemine arv seoses ehituslubade menetlemisega. Selline olukord võis osaliselt olla tingitud KMH protseduuri vähesest tundmisest või vähesest koostööst maakondliku keskkonnateenistusega kui KMH järelevalvajaga. Väike aktiivsus võib tuleneda ka asjaolust, et suur osa ehituslubasid käsitleb tegevusi, millel olulist mõju pole ja olulise mõjuga tegevuste korral võib hindamine olla tehtud keskkonnalubade menetlemise käigus.

2007.a ilmus Keskkonnaministeeriumi tellimusel Kaja Petersoni (2007) koostatud keskkonnamõju hindamise juhised menetluse läbiviimiseks tegevusloa tasandil. Selles tutvustatakse keskkonnamõju hindamise (KMH) menetlust ja mõju hindamise parimat praktikat ning antakse soovitusi KMH läbiviimiseks tegevusloa taotlemise menetluses. Juhendi ülesehitus järgib keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses (KeHJS) toodud KMH käiku, kuid mõningaid teemasid selgitatakse põhjalikumalt, andes praktilisi näpunäiteid enamlevinud vigade vältimiseks

2008. aastal koostas Riigikontroll ülevaate üldplaneeringute seisu kohta Eestis (loe lähemalt: Ülevaade valdade ja linnade...2008) ja selle töö raames telliti uuring Säästva Eesti Instituudilt valitud viie kohaliku omavalitsuse üldplaneeringu ja KSH menetluste kooskõla ja vastastikuse mõju kohta (loe lähemalt: Üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise...2008). Uuriti:

1. kas KSH aruandes on antud üldplaneeringu kontekstis kirjeldatud keskkonnamõju optimaalses mahus või sisaldab aruanne ka asjasse mittepuutuvaid osi või on sealt puudu olulisi aspekte?;
2. kas KSH tulemused kajastuvad piisavalt selgelt üldplaneeringu lahendustes ning kas KSH tulemused on integreeritud ka üldplaneeringu seletuskirja vastavatesse osadesse?; ning

3. arvestades kohaliku omavalitsuse üksuste erisusi, siis millised peaksid olema kohaliku omavalitsuse üldplaneeringule koostatava KSH kohustuslikud osised, vorminõuded ja menetlusetapid, et KSH täidaks endale seadustes ja EL direktiivides püstitatud eesmärged?

Uurimistöö tulemusena leiti, et KSH aruanded ei ole tervikuna koostatud nõuetele vastavalt. Peamised puudused on seotud hindamise meetodikaga. KSH tulemused ei anna alati kindlust, et üldplaneeringu lahendus(ed) on väikseima keskkonnamõjuga. Suhteliselt hästi on viies uuritud KSH aruandes dokumenteeritud KSH protsess. Kokkuvõtvalt leiti, et viie uuritud üldplaneeringu menetluse ja KSH menetluse vastastikune lõimitus on väike ja pole kindlust, et üldplaneeringus valitud maakasutuse lahendus(ed) on väikseima keskkonnamõjuga, sest üldplaneeringu seletuskirjas puudub info üldplaneeringuga kavandatava maakasutuse alternatiivsete lahenduste ja nende keskkonnamõju kohta.

Tähelepanuväärne on uurimistöös tehtud järeldus, et KSH aruanded kirjeldavad keskkonnamõju liiga üldiselt (!), et seda seostada üldplaneeringu lahendus(te)ga.

Uurimuse autorid on seisukohal, et keskkonnamõju hindamise menetlus ja nõuded, mis on sätestatud KeHJS-es, vastavad EL direktiivile 2001/42/EÜ. Puudusteks loetakse asjaolu, et KSH aruande koostamine ja avalik menetlemine ning KSH järelevalve toimuvad etapis, mil planeeringu menetlus on enamasti alles pooleli. Samuti seda, et planeerimisseadus ei reguleeri, kas ja kuidas KSH tulemusi arvestada planeeringus. Kokkuvõtvalt märgiti, et KSH tulemused ei kajastu alati piisavalt selgelt üldplaneeringu seletuskirjades ning jõuti järeldustele, et täiendada tuleks nii KeHJS-t kui PLS-t planeeringute, sh üldplaneeringute keskkonnamõju hindamise osas.

Täiendavalt tuleks antud kontekstis peatuda veel kahel üliõpilasuuringusel mis käsitlevad KSH praktikat Eestis. Neist esimeses, Tartu Ülikooli Geograafia Instituudis kaitstud Teet Kirsi bakalaureusetöös keskkonnatehnoloogiast (Keskkonnamõjude strateegilise hindamise...2007), käsitletakse KSH praktikat Eestis. Uurimus on 2006. a Keskkonnaministeeriumi tellimisel koostatud aruande *Keskkonnamõjude kajastamine üldplaneeringutes* edasiarendus. Kui aruandes võrreldi keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditseerimise seaduse ning planeerimisseaduse alusel koostatud üldplaneeringute keskkonnamõjude kajastamise taset, siis bakalaureusetöö käigus analüüsiti 23 üldplaneeringut, millest kümme olid koostatud KHAS-a, kaheksa PLS-i ja viis KeHJS-i järgi. Uurimise käigus ilmnis, et kuigi KHAS-i ja PLS-i alusel koostatud üldplaneeringute vahel erinevusi ei ole, esineb KeHJS-i alusel koostatud üldplaneeringute keskkonnamõjude strateegilise hindamise osas eelmainitutega võrreldes märkimisväärsed erisusi. Töö autor leiab, et ei ole alust eristada KHAS-i ja PLS-i alusel koostatud üldplaneeringuid ning mõttekam on võrrelda neid grupiti:

- 1) KHAS-i ja PLS-i alusel koostatud üldplaneeringud ning
- 2) KeHJS alusel koostatud üldplaneeringud.

**Seadusemuudatustest põhjustatud erisused** avaldusid eelkõige tööde detailsusastmes ning meetodilises konkreetsuses, kus KeHJS-i alusel koostamine näitab tunduvalt kõrgemat taset. Huvitav on seejuures asjaolu, et intervjuudes keskkonnaekspertidega ei osatud reaalse tööpraktika muudatusi välja tuua. **Oluline erisus avaldub ka planeerimise menetlusprotsessis**, mille üks osa on ka KSH. Sealjuures leitakse, et uus, topeltmenetlusega süsteem on keerulisem ning ebaökonomsem kui eelnev. KSH sisulises osas on vastavalt analüüsitulemustele toimunud märkimisväärne edasimineku. KSH sisulist osa hinnati teatud analüüsikriteeriumite lõikes. KeHJS alusel tehtud tööde keskmised hindamistulemused olid



ligi kaks korda kõrgemad KHAS ja PLS alusel koostatud tööde hindamistulemustest.

Hindamise tulemusena leiti, et peamine puudujääk KSH-des on olukorra ning kavandatava tegevuse mõjude hindamise vähene põhjalikkus. Kõiki olulisi teemasid küll käsitletakse, kuid vastavalt koostamise aluseks olnud seadusele väga erineva täpsusastmega. Tähtsaim positiivne külg on, et hindamise tulemusena tuuakse välja peamised keskkonnamõjud ning palju leevendusmeetmeid, mis annab otsustajale võimaluse valida sobilik alternatiiv.

Looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamisel on kõige paremini hinnatud veekeskkonnale ja selle elustikule ning maastikele avalduvad mõjud. Tähelepanuväärne on ka sotsiaal-majanduslike mõjude hindamispraktika põhjalikkus. Pinnapealsemalt on hinnatud loomastikule, linnustikule, ökosüsteemidele ja loodusvaradele avalduvad mõjud. KSH üldise osa negatiivsete näidetenähtena saab välja tuua keskkonnaeesmärkide ebapiisava kajastamise ning seire korraldamise vähesuse, positiivsena aga väga põhjaliku keskkonnakasutust reguleerivate õigusaktide käsitlemise ning küllaltki põhjaliku taustkeskkonna kirjelduse olemasolu. On oluline märkida, et hindamistulemused on kõrgeimad kõikide analüüsikriteeriumide lõikes.

KSH koostamise meetodilises osas on ettevõtete vahel senini eriarvamused. Kuivõrd seadus ei määratle konkreetselt KSH detailsusastet ning alternatiivide käsitlemise viisi, teevad ettevõtted tööd vastavalt enda arusaamale, mis tihti ei lange kokku teiste turuosalistele ettekujutusega. Seetõttu peab üliõpilane oluliseks Keskkonnaministeeriumi poolset keskkonnamõjude hindamise ja keskkonnanjuhtimissüsteemi seaduse täpsustamist, et see määratleks konkreetselt KSH ja KMH erisused ning KSH ulatuse erinevate strateegiliste dokumentide osas.

Küsimuses, kas üldplaneeringu ja KSH ühes ettevõttes korraga koostamine on vastuvõetav või mitte, ei ole samuti jõutud kõikidele vastuvõetava otsuseni. Seejuures leiavad paljud, et koos tegemine vähendab töö objektiivsust ja seega ka kvaliteeti. Sellepärast on oluline määratleda tingimused, et kõrvalistel isikutel oleks võimalik tuvastada korraga koostatud üldplaneeringu ja KSH käigus tehtud variantide valikud – ikka selleks, et töö oleks võimalikult läbipaistev.

Kuigi KSH-d jätavad ka praegu mitmed küsimused lahtiseks ning on kohati liialt pinnapealsed, on KSH-de kvaliteet seadustemuudatuste tagajärjel oluliselt paranenud ning täidab järjest edukamalt oma funktsiooni. Seega saab väita, et üleminek KeHJS-le, mis arvestab ka Euroopa Liidu direktiivi 2001/42/EÜ nõuete ning soovitustega, on olnud edukas.

Ainsa oletusena ei leidnud tõestust, et keskkonnaekspertide tööprotsess seadusmuudatuste tulemusena muutus.

Tallinna Tehnikaülikooli Keskkonnatehnika Instituudis kaitstud Angela Hollo magistritöös (2007), käsitletakse KSH-i praktikat Eestis. Uurimus põhineb magistrandi tööalasel kogemusel ning selles analüüsiti detailplaneeringutele koostatava KSH praktikat. KSH protsessi rakendamine detailplaneeringule on Eestis kasutusel alles väga lühikest aega - alates 2005. aastast. Parema ettekujutuse saamiseks detailplaneeringute KSH koostamisest kirjeldati kogu KSH protsessi ja selle erinevaid etappe konkreetsete detailplaneeringute (Mähuste ja Männasalu kinnistute DP) KSH näitel. Lisaks sellele analüüsiti töös KSH algatamise üle otsustamist ja KSH koostajale esitatavaid nõudeid lähtuvalt KeHJS-t.

KeHJS-t tulenevalt otsustab KSH algatamise või algatamata jätmise kohalik omavalitsus. Magistrant leiab, et seaduse mitmetiitõlgendamise ja KSH algatamise või algatamata jätmise

kaalutlemisotsuse läbipaistmatus (kolmandatel isikutel puudub võimalus veenduda kaalutlemisotsuse õiguspärasuses) on tekitanud olukorra, kus kohalik omavalitsus ühelt poolt algatab KSH sisuliselt pea igale detailplaneeringule, teiselt poolt aga otsib põhjendusi selle algatamata jätmiseks.

KSH protsessi läbiviimine olukorras, kus on juba ette näha, et detailplaneering ei too kaasa olulist keskkonnamõju, kuid seaduse valesti tõlgendamise tagajärjel on see siiski algatatud, on ressursi ja aja raiskamine ning vähendab usku detailplaneeringu KSH mõttekusse.

Magistrant leiab, et KSH eelhindamise protsess tuleks muuta läbipaistvamaks, et kõigil soovijatel oleks võimalik veenduda KSH algatamise või mittealgatamise argumentides. Selleks võiks enne detailplaneeringu algatamist olla kohustus täita KMH puhul kasutatav sarnane keskkonnamemorandum, mille alusel oleks lihtsam otsustada KSH vajalikkuse üle.

KSH koostajate praktika vähesuse ja üldtunnustatud ning ühtse metoodika puudumise tõttu oluliste keskkonnamõjude hindamise osas, lähenetakse praktikas mõjude analüüsimisele Eestis väga erinevalt ja hinnang sõltub suures osas eksperdi pädevusest ja tema kogemusest. Mähuste ja Männasalu kinnistute detailplaneeringute KSH koostamisel kasutati antud ettevõttes esmakordselt mõjude hindamisel hinnangute andmise punktilist süsteemi, mis tekitas ettevõtte siseselt vastakaid arvamusi nii hinnatavate keskkonna-aspektide kui hindamistulemuste osas. Samuti ei ole käesoleva töö autor hindamismetoodika ja selle tulemustega päri. Autor leiab, et KSH ühtse ja üldtunnustatud meetodi puudumine avaldab otsest mõju KSH kvaliteedile, millest oleneb kas KSH eesmärk - kindlustada, et olulised keskkonnamõjud on leevendatud, edastatud otsustajatele ja jälgitud - on täidetud. Sellest olenevalt peetakse äärmiselt oluliseks viia Eestis läbi KSH koolitusi et KSH koostajatel tekiks ühtne arusaam protsessi eesmärkidest ja meetodist selle saavutamiseks. Praegu seda ei tehta. Võib eeldada, et autor peab võimalikuks ja vajalikuks eelkõige detailplaneeringute KSH ühtse ja üldtunnustatud meetodi arendamist. Erinevate planeerimistasandite jaoks ei pruugi ühtne arusaam kitsast metoodikast olla parim võimalik lahendus.

Detailplaneeringu KSH võib KeHJS alusel läbi viia inimene, kes omab kaheaastast töökogemust detailplaneeringute koostajana, omab planeerimisalast kõrgharidust, on läbinud 40-tunnise strateegilise planeerimisalase koolituse ning tunneb KSH põhimõtteid. Sisuliselt vastavad nendele nõuetele planeerijad. Seaduses alusel võib detailplaneeringu koostanud isik viia enda koostatud planeeringule läbi ka KSH. Kõigil erinevaid planeerijaid, kes vastavad KSH eksperdi nõuetele, selgub, et nendest paljudel puudub keskkonnamõjude hindamise praktika ja teooria osas igasugune haridus ning ettekujutus ja nad ei oleks valmis KSH protsessi ise läbi viima. Teiselt poolt on kahtluse all KSH aruande objektiivsus, kui detailplaneeringu ja selle KSH koostab üks ja seesama isik. Kuna detailplaneering koostatakse alati sellest huvitatud isiku (arendaja) huvisid silmas pidades ning selle eest maksab arendaja, on detailplaneeringu koostajal KSH koostamisel raske jääda erapooletuks. Magistrandi arvates tuleks KSH läbi viimine teha keskkonnaspetsialistide ülesandeks.

Kokkuvõtvalt võib öelda, vastamaks püstitatud ülesandele seaduse järgimise ja eesmärgi täitmise tagamises, jälgitakse üldjoontes detailplaneeringu KSH protsessis alati seadust. Kuid kuna kehtivat KeHJS saab mitmeti tõlgendada, ei saa väita, et strateegilise mõju hindamise eesmärk on alati täidetud.

Keskkonnaministeeriumi tellimusel oli Keskkonnaõiguse Keskuse poolt koostatud uurimustöö (Teiste Euroopa Liidu...2008) eesmärgiks uurida teiste EL liikmesriikide (Holland,

Saksamaa, Soome, Suurbritannia ja Tšehhi) KMH ja KSH süsteeme KMH ja KSH kvaliteeti puudutavates küsimustes ning hinnangu andmine, milline lahendus sobiks Eestile kõige rohkem. Analüüsi tulemusena on välja toodud järgmised Eestile sobivad lahendused

1) KSH menetluse reguleerimine planeerimisdokumendi menetlusest eraldiseisvas õigusaktis on õigustatud. Selline lahendus on valitud kõigis käsitletud riikides. Ent kaaluda võib planeeringute mõju hindamise reguleerimist planeerimismenetluse regulatsioonis analoogselt Tšehhi, Saksamaa ja Soomega. Sel juhul tuleks planeeringute mõju hindamisele sätestada kindlasti konkreetsed nõuded, kuid sellise põhimõttelise muudatuse tegemine eeldaks õiguskorra stabiilsuse huvides aga muudatuse vajaduse eelnevat põhjalikku kaalumist;

2) KSH menetluse ühildamist planeerimisdokumendi menetlusega on enam või vähem püütud saavutada kõigis käsitletud riikides v.a. Saksamaa. Ka Eestis oleks võimalik menetlust vastavalt täiendada nt planeerimisdokumendi ja KSH menetluse dokumentide avalikustamise ühildamisega;

3) KMH/KSH rahastamise osas ei ole käsitletud riikides Eestist oluliselt erinevaid lahendusi. KMH menetluse läbiviimist rahastab arendaja ning KSH menetluse läbiviimist vastav haldusorgan;

4) Ehkki käsitletud riikidest on vaid Tšehhis KMH/KSH eksperdi litsentseerimise nõue, ei oleks Eestis selle nõude kaotamine põhjendatud. Kaaluda tuleks KSH eksperdi litsentseerimise nõude kehtestamist;

5) KMH/KSH järelevalvet on mõistlik tõhustada järelevalvajale tugistruktuuri kaudu Hollandi KMH Komisjoni eeskujul tegutseva KMH/KSH aruannete kvaliteeti hindava ekspertkomisjoni ja järelevalvajale meetoodiliste juhendmaterjalide pakkumise kaudu;

6) KMH järelevalvaja poolt KMH aruandele antava heakskiidu võiks asendada sisulise seisukohaga (nn järeldusotsusega), mis hõlmaks ülevaadet KMH menetluse käigust, kokkuvõtet kavandatava tegevuse keskkonnamõjude osas, pakutavaid leevendusmeetmeid, seisukohta kavandatava tegevuse lubatavuse osas jms. Selleks tuleb kehtestada järeldusotsuse sisule konkreetsed nõuded.

Avalikkuse kaasamise regulatsioon, KMH menetluse ja tegevusloa vahelised seosed, KMH/KSH algatamise aluste regulatsioon ja KMH/KSH programmi koostamise küsimused, mis samuti võivad mõjutada KMH/KSH kvaliteeti, ei olnud selle uurimustöö raames ette nähtud.

## 4 KESKKONNAMÕJU HINDAMISE JA KESKKONNA-JUHTIMISE SEADUS

Seaduse koostamise tingis vajadus ühtlustada mõju hindamist keskkonnale käsitlevad Eesti õigusaktid Euroopa Liidu õigusega.

Euroopa Parlamendi ja EL nõukogu direktiiviga 2003/35/EÜ, millega muudeti direktiivide 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ sätteid, täpsustati ning muudeti kavandatud tegevuse mõju hindamise keskkonnale tulemuste avalikustamise nõudeid, mis tuli üle võtta ka Eesti õigusesse.

Euroopa Parlamendi ja EL nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide mõju hindamisest keskkonnale laiendas mõju hindamise korda kavandatavalt tegevuselt ka strateegilistele planeerimisdokumentidele (kavad, programmid, strateegiad, planeeringud jne), Euroopa Liidu liikmesriigid olid kohustatud nimetatud direktiivi sätteid üle võtma oma riigisisestesse õigusaktidesse enne 21. juulit 2004.

Seaduse koostamisel leiti, et planeerimisseaduse alusel planeeringute mõju hindamine keskkonnale ei ole kooskõlas direktiiviga sest:

1) haldusorganite piiratud osalemine keskkonnamõju hindamise protsessis ning keskkonnamõju hindamise aruandes sisalduva teabe ulatuse ja üksikasjalikkuse üle otsustamisel (eeldatakse osalevate haldusorganite eelnevat kindlaks määramist), mis ei vasta direktiivi põhimõtetele;

2) planeeringute elluviimise keskkonnamõju hindamine planeeringu koostamise käigus ei vasta direktiiviga kehtestatud keskkonnamõju hindamise korra nõuetele. Planeerimisseaduse alusel tehtav planeeringute keskkonnamõju hindamine ei täida direktiiviga sätestatud tingimustel ja mahus keskkonnamõju hindamise aruande koostamise, asjaomase isiku, isikute rühma, organisatsiooni ja asutuse arvamuse küsimise ning otsusest teavitamise kohustusi. Täidetud ei ole ka keskkonnamõju hindamisel avalikkusega konsulteerimise kohustus direktiiviga sätestatud tingimustel ja mahus<sup>4</sup>.

Kuidas selliste järeldusteni jõuti jääb selgusetuks, saab vaid nentida, et tegemist on arvamusega, mille koostajad pole kunagi kokku puutunud strateegilise planeerimise põhimõtetega.

Strateegilise planeerimise aluspõhimõte on, et kõik osapooled/erinevate huvide esindajad selles protsessis on võrdsed, kellelgi ei ole eriõigusi. Strateegilise kava koostamine on olemasoleva informatsiooni analüüsimise ja kavandatud tegevustega/eesmärkidega kaasnedes võivate tulemuste/mõjude prognoosimise ja hindamise protsess, kus tegemist on väga suure üldistusastmega. Kõige olulisem on, et kõik mingi probleemi lahendamisest huvitavad osapooled teevad koostööd, vajadusel vaidlevad, kuid lõpuks peavad optimaalses ja kõiki osapooli rahuldavas lahenduses kokku leppima. Analüüs, kavandamine ja tulemuste/mõjude prognoosimine/hindamine on teineteisega vahetult seotud, neid ei ole võimalik protsessi eri osadeks eristada. Strateegilise plaani või kava elluviimisega kaasneva mõju hindamine saab olla edukas, kui hindamise reeglid on kooskõlas strateegilise

---

4 Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse eelnõu seletuskiri (kirjapilt muutmata)

planeerimise põhimõtetega.

Kahjuks on seaduses põlistatud analüütiline lähenemine ehk keskendumine objektile. Keskkond on objektidega kujundatud ning subjektile vastanduv füüsiline ja väline reaalsus. Seega on analüütilise lähenemise aluseks kultuuri ja looduse, inimese ja keskkonna vastandamine. Analüütiline lähenemine toob kaasa eksperdikeskse tegutsemise keskkonnaprobleemide lahendamisel, kusjuures eksperdile antakse tavaliselt kontrollija roll. Selline lähenemine on suunatud rohkem strateegilise dokumendi koostajate otsuste kontrollimisele, mitte eri huvigruppide koostööle. Selline lähenemine **tähendab strateegilise dokumendi hindamist, mitte selle elluviimisega kaasnedavate mõjude hindamist** dokumendi koostamise käigus.

Ebaõnnestunud seaduse ülesehitus ja sellest tulenev ebatäpne mõistete kasutamine ei too üheselt välja, et keskkonnamõjude hindamine jaguneb

1. keskkonnamõjude hindamiseks kitsamas mõttes ja
2. keskkonnamõjude strateegiliseks hindamiseks.

Alates 1980ndatest on KSH üritatud mitmeti defineerida. Sadler ja Verheem (1996) on keskkonnamõju strateegilist hindamist määratlenud kui süsteemset protsessi kavandatavate poliitiliste otsuste, kavade või programmide keskkonna tagajärgede hindamiseks, et võimaldada keskkonna-, majandus- ja sotsiaalküsimuste arvesse võtmist juba otsuse tegemise varajases staadiumis. KeHJSes on KMH ja KMHS määratletud kui kahe erineva tasemega ja eesmärgiga hinnangud (tabel 1).

Tabel 1. Seadus määratleb hindamise eesmärgid järgmiselt.

Keskkonnamõju hindamise eesmärk	Keskkonnamõju strateegilise hindamise eesmärk
teha kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise tulemuste alusel ettepanek kavandatavaks tegevuseks sobivaima lahendusvariandi valikuks, millega on võimalik vältida või minimeerida keskkonnaseisundi kahjustumist ning <b>edendada säästvat arengut;</b>	<b>edendada säästvat arengut</b>
anda tegevusloa andjale teavet kavandatava tegevuse ja selle reaalse alternatiivsete võimalustega kaasneva keskkonnamõju kohta ning negatiivse keskkonnamõju vältimise või minimeerimise võimaluste kohta;	tagada kõrgetasemeline keskkonnakaitse;
võimaldada keskkonnamõju hindamise tulemusi <b>arvestada</b> tegevusloa andmise menetluses.	<b>arvestada</b> keskkonnakaalutlusi strateegiliste planeerimisdokumentide koostamisel ning kehtestamisel;

Seaduse edasisel lugemisel hinnangud ähmastuvad ja seetõttu on kujunenud tavaarusaam, et keskkonnamõjude hindamine ja keskkonnamõjude strateegiline hindamine on üks ja seesama ning et keskkonnamõjude hindamist, mida tehakse strateegilistele dokumentidele tuleb lihtsalt nimetada keskkonnamõju strateegiliseks hindamiseks.

Puudub arusaam Eesti osast ja võimalusest Euroopa Liidus, Eestis puuduvad vastavad praktikad ja enesealahoitu mõttes igaks juhuks tehakse/täidetakse/seadusi leebelt öeldes natuke rohkem, kui hädapärast vaja. Seniajani puudub KSH direktiivi osas ulatuslik rakenduspraktika, sealhulgas puudub ka vastav Euroopa kohtupraktika.

## 5 MÕISTED JA TERMINID

Rääkides mõistetest ja terminitest peame meeles pidama järgmist: termin on keeleteaduslikult mingil erialal kasutatav rangelt defineeritud sõna või väljend (oskussõna), mille tähendus võib tavakasutusest ka erineda. Mõiste all mõeldakse filosoofias ja loogikas enamasti mõtlemise (lihtsaimat) abstraktset ühikut. Tavakeeles mõeldakse mõiste all mõnikord ka terminit.

Terminite korrastamisel või loomisel tuleb nii kasutatavate kui loodavate terminite puhul lahendada kaks olulist küsimust:

- kas see või teine moodustis on keeleliselt võimalik;
- kas ta sobib laadilt ja struktuurilt juba olemasoleva traditsioonilise või loodava uue terminoloogia loogilisse süsteemi (Mereste 2000).

Mingi sõna või sõnalühendi keeleline võimalikkus on tema terminina tunnustamise vajalik, ent mitte piisav tingimus. Väide, et see või teine sõna või sõnalühend on keeleliselt kõigiti korrektne ja ladus ei saa seetõttu ühegi sõna terminiks tunnistamisel omada erilist, veel vähem - otsustavat kaalu.

Eestikeelne keskkonnaalane terminoloogia on oma põhiosas loodud suurtest (peamiselt inglise) keeltest tõlkimisel. Sealjuures on liiga tihti peetud parimaks tõlkevasteid, mis oma põhimõttelise struktuuri poolest sarnanevad kõige enam lähtekeele vastavate terminitega. Heaks näiteks on siin termin **keskkonnamõju hindamine** (ingl. k. - *environment impact assessment*). Ehkki liitsõna *keskkonnamõju* peaks tähendama põhisõna *mõju* täpsustamist, on liitsõna tähendus hindamise kontekstis muutunud vastupidiseks ja tähendab hoopis mõjude hindamist keskkonnale. Mis nii mõnigi kord toob esile küsitavusi, eriti kui terminit kasutavad inimesed, kes lähenevad sellele keelereeglite kohaselt. Näiteks: *Keskkonnamõjud vähenevad ja aeglustuvad seda rohkem, mida enam on keskkonnast eraldavaid tasandeid (nt: saasteallikatest eemal asuv maja, ruum, kapp, kast, karp). Lühiajalise muutuse korral ei jõuagi see mõju esemeni, kui neid tasandeid on piisavalt.*<sup>5</sup>

Muidugi võib iga termini defineerida ja seda on ka seadusega tehtud<sup>6</sup>, kuid antud juhul on tegemist eksitava ja tarbetu liitsõnaga. Küll aga kolm sõna lahkukirjutatult - *mõju hindamine keskkonnale* – annaks selle mõiste sisu sama täpselt edasi ja kõlaks eesti keeles ühtlasi tunduvalt loomulikumalt.

Sisudefinitsioon ehk definitsioon kitsamas klassikalises mõttes annab edasi andmed mõiste sisu kohta ja toob välja kõik olulised tunnused, millega kõnesolev mõiste erineb naabermõistetest.

Mahudefinitsioon – loetleb mõiste mahtu, st kõik need alluvad mõisted, mis mõistesüsteemis seisavad samal liigitusastmel. Mahudefinitsiooni kasutakse siis, kui sisudefinitsioon oleks liiga raskepärane. Mahudefinitsiooni kasutatakse vahel ka sisudefinitsiooni täienduseks.

---

5 Säilitamine muuseumis. Herki Helves, konservator, Viljandi Muuseum.  
<http://www.muuseum.viljandimaa.ee/?op=body&id=86&prn=1>

6 Säilitamine muuseumis. Herki Helves, konservator, Viljandi Muuseum.  
<http://www.muuseum.viljandimaa.ee/?op=body&id=86&prn=1>

Kui mõistet ei saa nõuete kohaselt defineerida, tuleb seda kindlasti selgitada (piirdeselgitused).

Teiseks peatuks terminil **keskkond**. Planeerimisel, mis põhineb Euroopa Ruumilise Planeerimise Hartal, käsitletakse keskkonda neljakomponendiliseks, pidades vajalikuks planeeringu elluviimisega kaasneva võivate majanduslike, sotsiaalsete, kultuuriliste mõjude ja looduskeskkonnale avalduda võivate mõjude hindamist. Lähtutakse põhimõttest, et säästev areng ei tähenda ainult looduskeskkonna säästmist. See on kompleksne mõiste, mis peab tagama ka majandusliku ja sotsiaalse säästvuse ning kus ruumilise planeerimise kontekstis on eriline tähtsus kultuurilise keskkonna säästval käsitlusel.

Ka Rio dokumentides, mis on mõjude hindamise ideoloogiliseks aluseks, käsitletakse keskkonda kolme komponendiliseks – majandusliku, sotsiaalse ja looduskeskkonnana.

KeHJS on keskkonna mõiste sisu ja maht määramata. Kord on seaduses mõiste *keskkond* loetletud koos inimese tervise ja kultuuripärandiga, sama seaduse mõnes teises lõigus aga kasutatakse mõistet *keskkond* üksinda. See jätab mulje, et mõiste *keskkond* hulka on arvatud ka inimese tervis ja kultuuripärand, kuid selles ei saa alati kindel olla.

Paraku mõjude hindamisel keskkonnale mõistet „keskkond“ sageli kitsendatakse, käsitledes seda ainult looduskeskkonna tähenduses. Suurepärase näite saab tuua Kaja Petersoni tööst (Peterson 2007: 71), kus vastandatakse keskkonnamõju ja sotsiaal-majanduslik mõju:

Tabel 2. Väljavõte raamatust Keskkonnamõju hindamine (Peterson 2007)

Näide 22. Hinnang alternatiivsetele võimalustele					
Alternatiivide paremusjärjestus	Alternatiivi nr	Kirjeldus	Kaasneb oluline keskkonnamõju (jah, ei)	Hinnang mõju iseloomule (positiivne mõju, negatiivne mõju)	Kaasneb oluline sotsiaal-majanduslik mõju (jah, ei)
1/2/3/	Alternatiiv-0	Tuuleparki ei rajata	0	+++	ei
7	Alternatiiv-1	Tuulepark rajatakse arendaja poolt valitud viisil (6 tuulikut) ja kohtades	jah	---	ei
6	Alternatiiv-2	Tuulepark rajatakse Arendaja poolt valitud kohtades, kuid 6 asemel rajatakse 5 tuulikut	jah	--	ei
5	Alternatiiv-3	Tuulepark rajatakse arendaja pakutud asukohtades, kuid tuulikute arv on 4	jah	--	ei
4	Alternatiiv-4	Tuulikute asukohti nihutatakse ja tuulikute arv on 6	jah	--	ei
1,2,3	Alternatiiv-5	Tuulikute asukohti nihutatakse ja tuulikute arv on 5	jah	-	ei
1,2,3	Alternatiiv-6	Tuulikute asukohti nihutatakse ja tuulikute arv on 4	jah	-	ei

Enamgi veel - hindamisel on lähtutud vaid mõjudest looduskeskkonnale, andmata aru, et

mõju sotsiaal-majanduslikule keskkonnale on ju vastupidine. Kui tuuleparki ei rajata, siis avaldab see sotsiaal-majanduslikule keskkonnale olulist negatiivset mõju kasvõi seetõttu, et vajalik energiahulk jääb saamata. Täpselt samuti kui tuulepark rajatakse, on sotsiaal-majanduslik mõju positiivne, sest energiat saab toota. Tabelis on mõlemal juhul leitud, et otsustused ei oma mingit mõju sotsiaal-majanduslikule keskkonnale. Juhendina mõeldud tellimustöö (Peterson 2007) ei saa olla tõsiseltvõetav, kui sinna sisse on jäänud loogikavead ja vastuolud.

Raskusi valmistab mõjude hindamisel kasutatava mõiste **alternatiiv** tarvitamine. Kaja Peterson (2007:66) kirjeldab seda nii: '*... mõiste "alternatiiv" on keskkonnamõju hindamise menetluses kohati segadust tekitanud. Eriti selles osas, et iga kord on vaja kaaluda ka 0-alternatiivi ehk mitte-midagi-tegemist (status quo säilitamist) ning et alternatiive peaks välja pakkuma rohkem kui kaks. Sõna "alternatiiv" on eesti keeles enamasti ainsuses ja selle sisu on valiku tegemine emma-kumma ehk kahe võimaluse vahel (ÕS). Inglise keeles märgib sõna alternative aga valiku tegemist paljude võimaluste vahel ja on seepärast kasutusel mitmuses (alternatives). Tungimata sematikasse, on keskkonnamõju hindamisel oluline kaaluda kavandatava tegevuse erinevaid variante (võimalusi, alternatiive) ja samuti status quo'd ehk 0-varianti (0-alternatiivi). Seepärast kasutatakse KeHJS-s mõistet "reaalsed alternatiivsed võimalused".*

Siinkohal polegi niivõrd oluline juurelda, kas inglise keeles sõna *alternative* tõesti märgib valiku tegemist paljude võimaluste vahel. Iga keele taga on ainukordne rahvuslik mõtlemine ja eestlased ei peagi püüdma oma mõtlemist prantslaste või inglaste või itaallaste järgi painutama. Meie mõtlemine ja keeleline maailm peabki olema natuke teistmoodi. Ka võõrsõnade leksikonid, vähemalt 1978. a väljaandest alates, on mõistnud alternatiivi kui valikut **kahest või mitmest** võimalusest.

Siinkohal tuleb juhtida tähelepanu, et selle mõiste tähenduse selgitamisel on tehtud mõtlemises viga, mis antud juhul seisneb selles, et alternatiivi tähenduse sisu on selgituste käigus meelevaldselt muudetud variandi sünonüümiks. Eesti keeles on sõna *alternatiiv*<sup>7</sup> sisuks tõesti paratamatus valida üks kahest teineteist välistavast võimalusest, mitte variantide lai valik. Ehk teisisõnu - alternatiiv on otsustus kas näiteks planeerida või mitte. Kui on otsustatud planeerida, siis see välistab otsuse mitte planeerida ja vastupidi. Kui on otsustatud planeerida, siis saab valida näiteks võimaluste vahel kas planeerida säästlikult või lagastavalt. Need valikud pole enam alternatiivid, vaid juba planeerimise võtted ehk variandid, sest kumbki neist ei välista otsust planeerida.

Terminoloogiline varieeruvus on teoreetiliste erinevuste korral paratamatu. Eesmärk oleks terminid lihtsustada ja viia ühtsesse süsteemi. Loo ekspert komisjon, kus korrastatakse terminite süsteemi, et see langeks kokku ja ei erineks tähenduselt sisult.

---

7 alternatiiv – paratamatus valida üks kahest teineteist välistavast võimalusest EKSS, 1:90  
alternatiiv - kumbki v üks kahest teineteist välistavast võimalusest; paratamatus valida üks kahest võimalusest VS, 2000:45



## 6 JÄRELEVALVE

Mõjude hindamise üle järelevalve teostaja on kas keskkonnaministeerium või keskkonnaamet. Sealjuures järelevalve teostaja kinnitab mõjude hindamise programmi ja keskkonnaseire meetmed ning kiidab heaks mõjude hindamise aruande.

Järelevalve nõue ei sisaldu direktiivis, seal (art 6) kasutatakse terminit *consulting*, mille eestikeelne vaste võiks olla kas konsulteerimine, koostöö või kooskõlastamine.

Vältida tuleb ühe asutuse poolt koostatava dokumendi osa kohta haldus- või õigusakti andmist teise asutuse poolt nagu seadus praegu ette näeb. Seadus annab järelevalve teostajale sisuliselt veto-õiguse, mida sellise dokumendi koostamisel, kus eesmärgiks konsensuse saavutamine, õigeks pidada ei saa.

Jääb arusaamatuks, miks teatab mõjude hindamise aruande heakskiitmisest järelevalve teostaja, mitte plaani/programmi koostaja, kui aruanne on plaani/programmi osa.

Seadus rõhutab kontrollimist-käskimist, mitte koostööd, millele on suunatud Direktiivi mõte. Siin on tegemist jälle ühe väga põhimõttelise valikuga – kas ja mis määral me suuname riigi tegevuse keelamisele ja käskimisele või koostööle mingite eesmärkide saavutamiseks.

Tulenevalt eeltoodust oleks õigem loobuda eraldi aruande heakskiitmisest ja järelevalvest ning piirduda strateegilise dokumendi kooskõlastamisega.

Eraldi tuleks sätestada, kellega kooskõlastatakse üleriigilised plaanid/programmid ja kellega kohalikud (siin võiks eeskujuks olla planeerimisseaduse vastavad sätted).

Arusaamatuks jääb, miks peab järelevalve teostaja kinnitama keskkonnaseire meetmed. Seire/monitooringu (Direktiiv kasutab mõistet monitooring) meetmed peavad olema osa strateegilisest dokumendist. Kui keegi üldse peab seire/monitooringu meetmed (koos plaani/programmiga) kinnitama, siis plaani/programmi koostaja, kes vastutab plaani/programmi elluviimise sh seire/monitooringu eest. Seaduse kohaselt kinnitab seire meetmed kohaliku plaani/programmi puhul keskkonnaamet, plaani/programmi aga viib ellu linn/vald – kuidas mahub meie õigusruumi selline regulatsioon, et keskkonnaamet (kes on sisuliselt ministeeriumi osakond ja kellel ei ole haldus- või õigusaktide andmise õigust) teeb omavalitsusele (lõplikult) siduvaid otsuseid.

Seire nõuded on eelnõus ebaselgelt esitatud, jääb arusaamatuks, mida seiratakse. Direktiiv (art 10 p1) nõuab ühemõtteliselt ja selgelt plaani/programmi elluviimisega kaasnevate oluliste mõjude monitooringut '... *shall monitor the significant environmental effects of plans and programmes ...*' Monitooring on Direktiivi kohaselt vajalik selleks, et õigeaegselt võtta kasutusele meetmed elluviimisega kaasnevate ettenägematute mõjude leevendamiseks või vältimiseks. See väga oluline ülesanne on eelnõus üldse kajastamata.

Direktiivi eesmärke silmas pidades oleks õigem seada plaani/programmi teemaga seotud riigiasutuste ja/või kohalike omavalitsuste plaani/programmi koostamisse kaasamise nõue,

tagades seeläbi ka vastavate ekspertide osavõtu tööst. Ilmselt on vajalik plaani/programmi kooskõlastamine teemaga seotud riigiasutuste ja omavalitsuste poolt.

## 7 KSH ARUANNETE ANALÜÜS

Nagu eelpool öeldud, tuli keskkonnamõju strateegiline hindamine kasutusele 2001. aastast. See tähendab, et varasemad planeeringud, sh ka üleriigiline planeering, ei pidanud mõju hindamisega tegelema. Nii on kõik maakonnaplaneeringud ja ka maakonna teemaplaneeringud<sup>8</sup> on koostatud ja kehtestatud ilma keskkonnale avalduvat mõju hindamata. Varasemates (valla/linna) üldplaneeringutes oli mõnel juhul siiski eraldi peatükk planeeringu elluviimisega kaasnevatest mõjudest, kuid see oli pigem erand kui reegel. Heaks näiteks on Naissaare üldplaneering (1995), mida kasutati pikka aega näidisenäidise üldplaneeringute koostamisel.

KSH aruannete analüüsi eesmärk on võrrelda erinevate KSH teostajate aruannete kvaliteeti, kasutatud meetodilisi lähenemisi ja hinnata KSH protsessi planeeringute mõju hindamisel keskkonnale.

KSH aruannete analüüsi meetoodika koosneb:

Valimi moodustamine. Valim tehti seniste planeeringute KSH seast. Koondatakse kokku erinevate firmade ja spetsialistide poolt teostatud keskkonnamõju strateegilised hindamised planeeringutele.

Analüüs. Analüüsiti erinevate teostajate koostatud aruannete struktuuri ja sisu, kasutatud meetodilisi lähenemisi ja planeeringute olulise keskkonnamõju avaldumist.

### 7.1 Valimi moodustamine

Analüüsitava keskkonnamõju hindamise aruannete (edaspidi: aruanne) valimi moodustamisel arvestati, et

- need poleks vanemad kui kolm aastat;
- oleks esindatud Eesti erinevad paigad;
- omavalitsused oleks erineva suurusega, sealhulgas oleks ka mõni linn.

Tähtis oli ka, et aruanded oleks avalikult kättesaadavad. Suuri valikuvõimalusi polnud, sest enamikel omavalitsustel on üldplaneeringud tehtud ja mõjud hinnatud. Üheks kriteeriumiks oli ka see, et saaks võrrelda erinevate hindajate töid. Sellisel moel valiti välja 12 tööd (tabel 3, lk 20)

Valiku moodustasid 10 valla ja kahe linna üldplaneeringu mõjude hindamise aruanded. Esindatud on kolm suuremat planeeringuid ja mõjusid hindavat ettevõtet; kaks suuremat - peamiselt mõjusid hindavat ettevõtet, millest üks on tänaseks mõjude hindamise lõpetanud; kaks väiksemat ettevõtet-eksperti ja kaks eksperti. Üks aruanne on koostatud valla oma jõududega (lisaku). Vaatamata sellele, et KSH ei ole litsentseeritud tegevus, on üheteistkümne mõju hindamise aruande koostamisse kaasatud eksperdid, kes omavad KMH litsentsi.

---

8 Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused

Suuremate ettevõtete puhul on neid koguni mitu - näiteks E-Konsult OÜ (2 litsentseeritud eksperti).

Analüüsitud aruannete koostajatest on neljal juhul nii planeeringu koostaja kui ka mõjude hindaja üks ja sama isik, sealhulgas lisaku vald. Teistel juhtudel on planeeringu koostaja ja mõjude hindaja erinevad isikud. Ühel juhul on ettevõtte palganud üldplaneeringu koostamise ajaks mõjude hindamise eksperdi. Enamikul juhtudest, välja arvatud eespool nimetatud neli ja Saarepeedi üldplaneering, on planeeringu mõjude hindamine keskkonnale koostatud tagantjärgi ehk siis juba valmis planeeringule.

Tabel 3. Analüüsitud tööd.

<b>KSH aruanne</b>	<b>Koostaja</b>	<b>Aasta</b>	<b>Pikkus</b>
Haapsalu üldplaneeringu <a href="http://www.haapsalu.ee/index.php?lk=1&amp;special=search">http://www.haapsalu.ee/index.php?lk=1&amp;special=search</a>	KSH. AS Tallmac	2006	118+
Alatskivi valla üldplaneeringu <a href="http://www.alatskivi.ee/?nodeid=166&amp;lang=et">http://www.alatskivi.ee/?nodeid=166&amp;lang=et</a>	KSH OÜ Good Idea	2007	96+
Kambja valla üldplaneeringu <a href="http://www.kambja.ee/?file=a&amp;sid=281">http://www.kambja.ee/?file=a&amp;sid=281</a>	KSH Tõnu Oja	2007	15+
Kärdla linna üldplaneeringu <a href="http://www.kardla.ee/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=285&amp;Itemid=95">http://www.kardla.ee/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=285&amp;Itemid=95</a>	KSH OÜ Dagopen	2008	58+
Saarepeedi valla üldplaneeringu <a href="http://vov.matti.ee/saarepeedivv/?id=417">http://vov.matti.ee/saarepeedivv/?id=417</a>	KSH Arvo Järvet	2008	57+
Luunja valla üldplaneeringu <a href="http://www.luunja.ee/">http://www.luunja.ee/</a>	KSH OÜ Alkranel	2007	96
Vastseliina valla üldplaneeringu <a href="http://www.vastseliina.ee/?go=a_plan">http://www.vastseliina.ee/?go=a_plan</a>	KSH OÜ Hendrikson ja KO	2006	40+
Rae valla üldplaneeringu <a href="http://www.rae.ee/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=86&amp;Itemid=121">http://www.rae.ee/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=86&amp;Itemid=121</a>	KSH OÜ Alkranel	2007	136
Ambla valla üldplaneeringu <a href="http://www.ambla.ee/web/index.php?lang=et&amp;page_id=436">http://www.ambla.ee/web/index.php?lang=et&amp;page_id=436</a>	KSH OÜ E-Konsult	2009	128+
Iisaku valla üldplaneeringu <a href="http://www.iisakuvv.ee/index.php?sid=S1keGvqyr3mq_qr&amp;tid=KqPBDggF9huJrue7HFDPDqHXLg9S7f0DqHBo9XeJ">http://www.iisakuvv.ee/index.php?sid=S1keGvqyr3mq_qr&amp;tid=KqPBDggF9huJrue7HFDPDqHXLg9S7f0DqHBo9XeJ</a>	KSH Iisaku vald	2007	64
Haljala valla üldplaneeringu <a href="http://www.haljala.ee/index.php?id=216">http://www.haljala.ee/index.php?id=216</a>	KSH AS Pöyry-Entec	2008	55+

Võru	valla	üldplaneeringu	KSH	Tõnu Oja	2008	23+
<a href="http://www.voruvald.ee//index.php?option=com_content&amp;task=categy&amp;sectionid=17&amp;id=40&amp;Itemid=102">http://www.voruvald.ee//index.php?option=com_content&amp;task=categy&amp;sectionid=17&amp;id=40&amp;Itemid=102</a>						

## 7.2 Aruannete struktuur ja sisu

Selgelt torkab silma, et suurte ettevõtete koostatud aruanded on mahult pea kaks korda pikemad (136-96 lk) kui ekspertide tasemel koostatud aruanded (23-64 lk). See on põhjustatud sellest, et suurtes ettevõtetes on standardiseeritud aruande struktuur, mida kasutatakse mõju hindamise aruannete koostamisel. Seetõttu leiab aruannetes sõltumata käsitletavast planeeringust standardseid lõike, näiteks:

*Keskkonnamõju strateegilise hindamise ulatus hõlmab planeeringu elluviimisega kaasnevate mõjude analüüsi Rae valla territooriumil, kuivõrd üldplaneering hõlmab Rae valla haldusterritooriumi ning piiriülest olulist mõju pole ette näha.*

*Keskkonnamõju strateegilise hindamise ulatus hõlmab planeeringu elluviimisega kaasnevate mõjude analüüsi Luunja valla territooriumil, kuivõrd üldplaneering hõlmab Luunja valla haldusterritooriumi ning piiriülest olulist mõju pole ette näha.*

Ekspertide koostatud aruanded on loomingulisemad ega lasku tühjade fraaside tasandile. Mõjude aruandeid analüüsides torkas silma sama tendents, mis üldplaneeringute koostamisel umbes kümme aastat tagasi, kui üldplaneeringutesse sooviti sisse kirjutada kõik teadmised üldplaneeringute kohta, sõltuma konkreetse valla kohapealsetest probleemidest. Nii kujutavad suuremate ettevõtete poolt koostatud aruanded endast sageli koduloolisi ja entsüklopeedilisi ülevaateid, millest mõnedki sobiksid pigem õpikusse. Näiteks:

*Näide : Roheline võrgustik on ökoloogiline infrastruktuur, mis koosneb tugialadest ning neid ühendavatest koridoridest. Tugialadel asuvad olulised elupaigad ja kasvukohad ning koridorid võimaldavad liikuda ja levida erinevatel liikidel ühelt tugialalt teisele. Tugialadele on omane massiivsus, kompaktsus ja looduskaitseline väärtus, koridorid seovad omakorda tugialad tervikuks, tagades liikide leviku.*

*Näide: Järgnevalt veel üks käsitus loodusvarade liigitusest. Loodusvarad jaotuvad kolme keskkonnaelemendi vahel: õhk, vesi ja maa. Iga keskkonnaelemendi piires võib eristada nelja peamist liiki loodusvarasid:*

- *ruum: ruum selliste kasutusviiside jaoks nagu põllumajandus, tööstus, elamumajandus, puhkemajandus jne. Ruumivarude kättesaadavust väljendatakse selliste tüüpiliste kriteeriumide abil nagu pindala, kõrgus, pikkus ja sügavus;*
- *eluta loodusvarad: ehitusmaterjalid jt maavarad (nt liiv, kivi, ka nafta, maagaas, maagid), vesi, (teatud omadustega) õhk;*
- *elus loodusvarad: taimestik ja loomastik, millest saadakse valke ja süsivesikuid;*
- *neelde- ehk puhastusvõime: kõigil kolmel keskkonnaelemendil on teatav võime neeldada*

- *(absorbeerida), talletada, lagundada, hajutada ja edasi kanda*

Erinevalt ekspertide koostatud aruannetest, kuid mõningal juhul ka nende puhul, on ettevõtete koostatud aruannete näol tegemist konkureeriva planeeringuga. Eriti tavaline on see nende aruannete puhul, mis on koostatud juba valmis planeeringule. Selle asemel, et hinnata planeeringulahenduse keskkonnale avalduvat mõju, pakutakse mõju hindamise aruandes uut lahendust, mida nimetatakse vahel ka alternatiiviks ja siis hinnatakse selle mõju keskkonnale.

Alternatiividena käsitletakse tavaliselt

- hinnatavat planeeringut ja
- 0-alternatiivi ehk arengut planeeringuta.

Mõnel juhul on vallal olemas vana planeering, mida käsitletakse siis 0-alternatiivina (Haljala, Iisaku). Kolmel juhul pole alternatiive kaalutud. Sealhulgas ühel juhul (Haapsalu) tuuakse välja, et üldplaneeringule pole alternatiivi. Rohkemate alternatiivide esitamine on nende kunstlik tekitamine, sest seadus nõuab nende otsimist ja kirjeldamist võimalikult reaalsena. Heaks sellekohaseks näiteks saab tuua järgmise väljavõtte:

*Kuna üldplaneeringu ja selle KSH avalikustamise käigus ükski huvigrupp või osapool oma seisukohti ei avaldanud, siis alternatiivvariantide valiku aluseks olid vallavalitsuse, planeeringu koostaja ning KSH läbiviijate omavahelised arutelud.*

Seaduse kohaselt peab keskkonnamõju strateegilisel hindamisel selgitama, kirjeldama ja hindama strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasnevat olulist keskkonnamõju ja peamisi alternatiivseid meetmeid, tegevusi ja ülesandeid, arvestades strateegilise planeerimisdokumendi eesmärke ja käsitletavat territooriumi. Keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande koostamisel peab arvesse võtma strateegilise planeerimisdokumendi sisu ja kehtestamise tasandit. Reeglina puudub mõju hindamise aruannetes olulise mõju selekteerimine. Vaid ühes aruandes (Haljala) on hinnatud üldplaneeringu elluviimisega eeldatavalt kaasnevat olulist mõju keskkonnale. Nendeks on:

- *Radoonioht inimese tervisele olemasolevates hoonetes ja reserveeritud aladel, kuhu on lubatud ehitada hooneid;*
- *Veetarbimine (sh nõuetele vastav joogivesi) olemasolevates hoonetes ja kavandatavate hoonestusalade rajamisel ja kasutamisel;*
- *Hoonestuse kavandamise, rajamise ja kasutusega kaasneva heitvee tekke tulemusel vooluveekogude seisundi mõjutamine;*
- *Hajareostuse tõttu vooluveekogude ja põhjavee seisundi halvenemine;*
- *Reserveeritud aladega, kuhu on lubatud ehitada hooneid, seotud transpordi mõjude teke ja teede seisundi halvenemine.*

Vaatamata sellele, et Haljala valla üldplaneeringu koostaja ja ka mõjude hindaja on üks ja sama ettevõtte ning peaks omama kompetentsi, mis on planeeritud ja mida saab planeerida, on antud juhul tegemist ülehindamisega, mida võiks ka nimetada pseudohindamiseks. Et selline tendents ilmneb ka teistes mõju hindamise aruannetes, siis peatun sellel lähemalt.

Parimaks näiteks oleks võtta esimene nn oluline keskkonnamõju - radoonioht. Selle mõju on käsitletud veel kahes aruandes (Ambla ja Rae).

Põhimõtteliselt on tegemist olukorraga, kus planeeritaval alal on kindlaks tehtud radooni kõrgendatud sisaldus. Ükski eelpool nimetatud planeeringu lahendus aga ei suurenda ega ka vähenda planeeritaval alal radooni sisaldust. Seega - hinnates planeeringulahendusi, ei saa olla reaalselt võimalik, et planeeringu elluviimisel kaasneks oluline mõju – radoonioht. See on olemas sõltumata planeeringulahenduste elluviimisest. Pigem kuulub radooniohu esiletoomine valla keskkonnauditi koosseisu. Teisisõnu - tegemist pole hindamisega, vaid auditeerimisega.

Suurtes piirides esineski kolme tüüpi aruandeid:

- auditilaadsed (Haapsalu, Rae, Luunja; Ambla; Haljala)
- vahepealsed ( Alatskivi, Vastseliina, Iisaku)
- eksperthinnangud (Kärdla, Saarepeedi; Võru; Kambja).

### 7.3 Mõjude hindamise meetodid

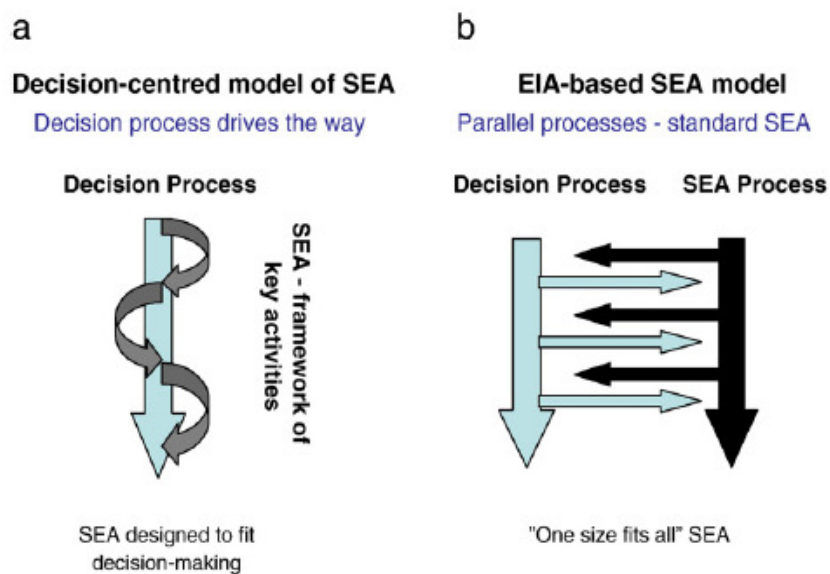


Fig. 3. The decision-centred model in SEA (a) versus EIA-based standard methodology in SEA (b).

Joonis 1. KSH erinevad mudelid ja otsustusprotsessi integreerituse eri tasemed (Partidario, 2007)

Tänaseni on olukord selline, et pole olemas ühte, universaalset kõigi poolt aktsepteeritud meetodikat. Meetodika arendamine eeldab arusaamist ühtse meetodika vajadusest ja olemusest - kas puudus on universaalsest ja tunnustatud administratiivsest protseduurist, mõjude prognoosimise meetoditest või/ja ratsionaalsest otsustusprotsessist?

Käesolevas töös antakse ülevaade mõjude hindamiseks kasutatavatest meetodite laiast valikust (tabel 4). Käepäraselt saab need jagada kahte suuremasse rühma. Esimese rühma

moodustavad loomult analüütilised või kvalitatiivsed meetodid ja teise rühma planeeringulised meetodid.

Tabel 4. Meetodite valik

<b>Analüütilised meetodid</b>	<b>Planeeringulised meetodid</b>
Spatial Analysis Ruumiline analüüs	Multi-criteria evaluation Multi-kriteeriumite hinnang
Network Analysis Võrkanalüüs	Programming models Programmeeritud mudel
Biogeographic Analysis Biogeograafiline analüüs	Land suitability evaluation Alade sobivuse hinnang
Interactive Matrices Maatriksanalüüs	Process guidelines Protsessi juhtimine
Ecological modelling Ökoloogiline modelleerimine	GISanalyse GIS analüüs
Expert Opinion Ekspert arvamus	

Praktikas nende meetodite rakendamine mõjude identifitseerimiseks ja hindamiseks on olnud limiteeritud või pole arendatud täiuslikkuseni. Laialdaselt on aktsepteeritud, et ükski meetod ei hõlma hindamise kõiki vajalike kriteeriume.

Meetodid, mida on analüüsitud aruannetes kasutatud, jagunevad põhimõtteliselt kahte kategooriasse:

- mõju identifitseerimise tehnikad (meetodid) – nende abil määratleti, millised ja kus otsesed, kaudsed ja kumulatiivsed mõjud võivad esile tulla;
- hindamise tehnikad (meetodid) – nende abil määrati (prognoositi) mõjude ulatust ja olulisust.

Peamiselt on kasutatud hindamismaatriksanalüüsi koos ekspert arvamusena, millega määratleti ja hinnati otseseid, kaudseid ja kumulatiivseid mõjusid keskkonnale ning nende intensiivsust. Reeglina kasutati hinnangu skaalat:

„0” – olematu või väike mõju

„x” – suhteliselt väike mõju

„xx” – mõõdukas mõju

„xxx” – oluline mõju

või siis

„+ +” – tugev positiivne mõju

„+” – nõrk positiivne mõju



„0” – mõju puudub  
„-” – nõrk negatiivne mõju  
„- -” – tugev negatiivne mõju  
„?” – mõju olulisust pole võimalik määrata

Kasutati ka sõnalist skaalat: ebatõenäoline, tõenäoline, väga tõenäoline, võimalik; piirab mõõdukalt, piirab oluliselt (Võru) või siis nii negatiivse kui positiivse keskkonnamõju olulisuse hindamiseks kasutati ainult kahele astmele ning õigusakti nõude olemasolule taandatud skaalat: mõju ebaoluline - **paikne**, kohaliku tähtsusega **-tähtis**, seaduse mõistes oluline – **oluline** (Haljala).

Ühel korral (Alatskivi) hinnati keskkonnamõju (4) palli süsteemis ja kriteeriumide kaalude määramiseks kasutati Saaty meetodit.

0 – mõju keskkonnale puudub või on marginaalse tähtsusega;  
1 – nõrk mõju keskkonnale;  
2 – keskmine mõju keskkonnale;  
3 – tugev mõju keskkonnale.

Mõju olulisuse määramisel võrreldi erinevaid komponente omavahel ning hinnati skaalas:

1- väheoluline – võrdse osakaaluga mõju;  
2- oluline mõju;  
3- väga oluline mõju.

Hinnangu andmisel kasutati ka keskkonnale avalduvad mõjude hindamisel ajaskaalat. Hindamisel jagati mõjud lühiajalisteks (LA), mille toimimise aeg ei ületa 2-3 aastat ja pikemaajalisteks (PA) arvestades ajavahemikku 10-15 aastat. Sellist hindamist kasutati neljas aruandes (Iisaku, Rae, Luunja ja Alatskivi).

#### **7.4 Planeeringute mõju keskkonnale**

Mõjude hindamine 10 juhul 12st on näidanud, et planeeringute elluviimisel olulisi mõjusid keskkonnale ei avaldu.

**Ambla valla** üldplaneeringu ettepaneku realiseerimine ei too endaga kaasa olulisi negatiivseid keskkonnamõjusid, kui rakendatakse käesolevas keskkonnamõju hinnangu aruandes esitatud leevendavaid meetmeid ning arvestatakse edaspidiseks tegevuseks antud soovitustega. Üldplaneering kui üldisi huvisid kaitsev ühiskondlik kokkulepe on aluseks keskkonnasäästliku tegevuse realiseerimiseks madalamatel planeerimistasanditel ja ehitusprojektide koostamisel.

**Kärdla:** Üldplaneeringus ei ole enam lahendada põhimõttelisi probleeme ega vastuolusid. Vaiksemad vaidlused maaüksuste reserveerimise osas on loomulikud, ükski planeering ei saa pälvida 100% poolehoidu. KSH-s on analüüsitud linna keskkonnaseisundit, on tehtud ettepanekuid võimalike muutuste kohta Üldplaneeringus, on esitatud võimalike

seiremeetmete kirjeldus. Loigud, kus KSH täpsustab UP-d või soovib üldplaneeringu lahenduse muutmist on järgmised:

**Alatskivi valla** üldplaneeringu mõjusid kogu vallale võib pidada lühikeses perspektiivis pidada mõõdukalt negatiivseks seoses ehitustegevusega (elamuehitus, tootmisalade kasutuselevõtt ning sellega kaasnevalt infrastruktuuri ja trasside rajamise vajadus), pikemas perspektiivis aga pigem positiivseteks, kuna arendatavate alade kogumaht on tagasihoidlik ning eeldusel et üldplaneeringus esitatud põhimõtteid säästlikkusele ning loodusväärtuste säilitamisele rakendatakse planeerimisprotsessis, arvestatakse ka avalike huvide kaitsmise vajadusega ning looduslike tingimuste säilitamisega, otsides kompromissi sotsiaalsete mõjude ning majanduslike huvide vahel ning kujundades nii tervislikuma elukeskkonna.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et üldplaneering ja selle maakasutusstrateegia elluviimine parandab senist olukorda ning suurendab kontrolli vallas toimuva üle. Lähtudes sellest võib tõdeda, et **Saarepeedi valla** üldplaneeringu elluviimine ei too kaasa olulisi negatiivseid keskkonnamõjusid, kui arvestatakse kõikide kehtivate keskkonnakaitseliste nõuete ja heade tavadega. Käsitlev Saarepeedi valla üldplaneering on olemuselt keskkonnasõbraliku suunitlusega, kus on pööratud suurt rõhku keskkonna- ja looduskaitse küsimustele. KSH aruandes esitatud materjal on peamiselt täienduseks planeeringumaterjalile. Keskkonnakaitselise soovitusel planeeringu elluviimisel lähtuvad võimalikult parima lahenduse saamise põhimõttest.

**Luunja:** Hindamistulemused näitavad, et üldplaneeringu elluviimine on keskkonna seisukohalt vajalik (alternatiiv I ja II). Sobivaimaks osutus **alternatiiv II**, mis eeldab puhke- ja virgestusalade polüfunktsionaalsemat arendamist ning täiendavate sotsiaalobjektide asukohtade reserveerimist.

**Rae valla** puudub lühikokkuvõtte, kuid aruandes ei ole välja toodud olulisi mõjusid keskkonnale.

**Vastseliina:** Kokkuvõtteks võib öelda, et Vastseliina valla üldplaneeringu koostamisel on arvestatud keskkonnale kaasnevate mõjudega ning üldplaneeringu elluviimine olulisi negatiivseid mõjusid kaasa ei too. Valla areng üldplaneeringu puudumisel tooks kaasa negatiivseid mõjusid keskkonna erinevatele komponentidele.

**Kambja valla** üldplaneeringu realiseerimisega keskkonnale olulist negatiivset keskkonnamõju ei avaldata. Positiivset mõju avaldab kaitsealuste objektide, väärtuslike maastike ja roheline võrgustiku alade säilimine vastavalt planeeringus kavandatule.

**Võru:** Planeeringu elluviimine järgides seatud kitsendusi endaga olulisi keskkonnaprobleeme kaasa ei too.

**Iisaku:** Hindamistulemused näitavad, et üldplaneeringu elluviimine on keskkonna seisukohalt vajalik.

**Haljala:** Kokkuvõtteks aitavad maakasutus- ja ehitustingimuste seadmine kaasa

üldplaneeringu elluviimisel eeldatavalt kaasneva negatiivse keskkonnamõju leevendamisele. Lõppjärelendus: ÜP elluviimisel kaasneb negatiivne mõju jätkuvalt põllumajanduse suurtootjate tegevusega, kuid see esineks ka juhul, kui üldplaneeringut ei koostata. Negatiivne mõju kaasneb ka reoveepuhastuse nõuetele vastavuse eiramisel; loodusliku radooniga seotud kiirguse ohu mitte arvestamisel tervisele hoonestuse rajamisel ja/või rekonstrueerimisel.

**Haapsalu:** Tervikuna on linn olulise keskkonnamõju (sealhulgas kumulatiivse mõju) ja riskitasandiga. Üldplaneeringu aluseks võetud printsiibid on asjakohased ja õiged. Lisada võiks neile printsiibi „linnamajanduse üheks olulisemaks suundumuseks on puhke ja turismimajandus“. Üldplaneeringus linna arengule paljudes valdkondades seatud eesmärgid on kõik positiivse strateegilise mõjuga, neist 56 % olulise keskkonnamõjuga, mis näitab planeeringu kõrget kvaliteeti. Üldplaneeringus sõnastatud linna arenguruumisüundumustele sobiks lisada „ turismialase ning puhkemajandusliku atraktiivsuse tõstmise“. See isegi varjatult kajastub seatud eesmärkides. Jäätmeäitluse osas oleks kasulik planeerida teiste linnade eeskujul kohti ka kvartali-jäätmekogumispunktidele.. Sellistest kvartali-kogumispunktidest jäätmevedu oleks oluliselt odavam kui individuaalkonteineritest kogumine.

## 8 KOKKUVÕTE

Planeeringute KSH aruannete analüüsi kokkuvõtteks saab öelda, et ettevõtete poolt koostatud aruannete puhul jäi silma nende mahukus, pikad kirjeldused ja sageli oli KSH aruande puhul tegu konkureeriva planeeringu mitte planeeringulahendusega kaasneva keskkonnamõju hindamisega. Ekspertide aruanded on lühemad ja loomingulisemad ega lasku tühjade fraaside tasandile.

Seaduse kohaselt peab keskkonnamõju strateegilisel hindamisel selgitama, kirjeldama ja hindama strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasnevat olulist keskkonnamõju ja peamisi alternatiivseid meetmeid, tegevusi ja ülesandeid, arvestades strateegilise planeerimisdokumendi eesmärke ja käsitletavat territooriumi. Kolmel juhul ei olnud aruannetes alternatiive kaalutud, teisalt võib tuua näiteid alternatiivide kunstlikust tekitamisest. Reeglina puudub mõju hindamise aruannetes olulise mõju selekteerimine.

Mõjude hindamiseks on kasutatud valdavalt meetodeid, mis jagunevad põhimõtteliselt kahte kategooriasse: mõju identifitseerimise tehnikad (meetodid) ja hindamise tehnikad (meetodid). Otseste, kaudsete ja kumulatiivsete mõjude määratlemiseks ja nende intensiivsuse hindamiseks keskkonnale on peamiselt kasutatud hindamismaatriksanalüüse koos ekspertarvamusega.

Mõjude hindamine on 10 juhul 12 st näidanud, et planeeringute elluviimisel olulisi mõjusid keskkonnale ei avaldu, mis teeb küsitavaks sellise mahuka ja menetluslikult vastukäiva ja ajakulu nõudva toimingute tegemise.

## KASUTATUD KIRJANDUS

- Dalal-Clayton, B. and Sadler, B. 2005. Strategic Environmental Assessment A Sourcebook and Reference Guide to International Experience, Earthscan, London
- Hollo, A. Detailplaneeringute rakendamine Eestis. 2008. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool. Tallinn
- Jiricka, A., Pröbst, U. 2008. SEA in local land use planning – first experience in Alpine States. Environmental Impact Assessment Review 28 pp328-337
- Keskkonnamõju hindamine Ulatuse määramise juhend. 2005. Euroopa Komisjon. Tõlge: Aina Haljaste. Keskkonnaministeerium. Tallinn. Kättesaadav Keskkonnaministeeriumi kodulehel: <http://www.envir.ee/91552>
- Keskkonnamõju hindamine. Eelhindamise juhend. 2005. Euroopa Komisjon. Tõlge Aina Haljaste. Keskkonnaministeerium. Tallinn. Kättesaadav Keskkonnaministeeriumi kodulehel: <http://www.envir.ee/91552>
- Keskkonnamõju hindamine. Keskkonnamõju hindamise aruande kvaliteedi kontroll. 2005. Euroopa Komisjon. Tõlge Aina Haljaste. Keskkonnaministeerium. Tallinn. Kättesaadav Keskkonnaministeeriumi kodulehel: <http://www.envir.ee/91552>
- Keskkonnamõju hindamine. Käsiraamat, Keskkonnainvesteeringute Keskus, 2002
- Kirss, T. 2007. Keskkonnamõju strateegilise hindamise praktika üldplaneeringutes. Bakalaureusetöö keskkonnatehnoloogias. Tartu Ülikool. Bioloogia-geograafia teaduskond Geograafia Instituut. Tartu.
- Natura 2000 alasad oluliselt mõjutavate kavade ja projektide hindamine. 2005. Loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigete 3 ja 4 tõlgendamise meetodilised juhised. Tõlge eesti keelde Külli Kittus,. Toimetaja: Marina Maran. Keskkonnaministeerium. Tallinn. Kättesaadav Keskkonnaministeeriumi kodulehel: <http://www.envir.ee/91552>
- Partidario, M. R., 2007. Scales and associated data – What is enough for SEA needs. Environmental Impact Assessment Review 27 pp460-478
- Peterson, K. 2007. Keskkonnamõju hindamine. Juhised menetluse läbiviimiseks tegevusloa tasandil. Keskkonnaministeerium. Tallinn. Kättesaadav Keskkonnaministeeriumi kodulehel: <http://www.envir.ee/91552>
- Planeerimiseaduse ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimisesüsteemi seaduse vastavus Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivile 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. 2005. Memorandum. Advokaadibüroo Raidla & Patnerid. Tallinn. Kättesaadav Keskkonnaministeeriumi kodulehel: <http://www.envir.ee/92040>
- Pöder. T. Keskkonnamõju ja keskkonnariski hindamine. 2005. Käsiraamat. Tallinn. Kättesaadav Keskkonnaministeeriumi kodulehel: <http://www.envir.ee/91552>
- Sadler, B., Verheem, R. 1996. SEA: Status, Challenges and Future Direction.
- Teiste Euroopa Liidu riikide keskkonnamõju hindamise süsteemi uuring. 2008. Koostajad Kärt

Vaarmari, Silver Nittim. Keskkonnaõiguse Keskus. Tartu. Kättesaadav Keskkonnaministeeriumi kodulehel: <http://www.envir.ee/92040>

Therival, R. and Partidario; M. R. 1996. The Practice of Strategic Environmental Assessment, Earthscan, London

Üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse koostöö ja vastastikune mõju viie valla (Karula, Maardu, Oru; Pühalepa, Varstu) näitel. 2008. Lepinguline töö. Koostajad Kaja Peterson, Piret Kuldna, Meelis Utsal. SEI. Tallinn. Kättesaadav Säästva Eesti Instituudi kodulehel: <http://www.seit.ee/index.php?m=9&program=1&project=37>

Ülevaade keskkonnamõju hindamise praktikast Eestis. 2006. SEI väljaanne nr 9. Säästva Eesti Instituut. Tallinn. Kättesaadav Säästva Eesti Instituudi kodulehel: <http://www.seit.ee/index.php?m=6&l=1>

Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest. 2008. Riigikontrolli ülevaade Riigikogule. Tallinn. Kättesaadav Riigikontrolli kodulehel: <http://www.riigikontroll.ee/>