



Keskkonnaministeerium: 29.08.2012 nr 1-7/7136-1  
EKO: 26.09.2012 nr 1-4/1865

**Eesti Keskkonnaühenduste Koda (EKO) arvamus keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu ja seletuskirja kohta**

Lp Keskkonnaminister

EKO liikmed tutvusid Teie poolt 29. augustil 2012 arvamuse küsimiseks saadetud seaduse eelnõuga. Oma arvamuse koostamisel tuginesime nii erinevate EKO liikmete kommentaaridele kui ka SA Keskkonnaõiguse Keskuse poolt läbiviidavale analüüsile.

EKO liikmete üldine arvamus on, et kuigi käesoleval ajal kehtiv keskkonnamõjude hindamise regulatsioon vajab parandamist, ei aita praegu arvamuse küsimiseks saadetud eelnõu probleemide lahendamiseks kaasa ning vastupidi, tekitab juurde hulga probleeme ja küsitavusi. Leiame, et antud eelnõuga plaanitakse oluliselt nõrgendada keskkonnamõju hindamise protsessi tulemuslikkust. Küsitavusi on paljude lävendite kaotamise osas. Lisaks ei saa kuidagi nõustuda keskkonnamõju hindamise protsessi üle järelvalve nõrgendamisega, mida eelnõus ette nähakse.

Käesoleva arvamuse lisana on esitatud Säästva Eesti Instituudi ning Eestimaa Looduse Fondi seisukohad, millele soovime eelnõu autoritelt vastuseid.

Lugupidamisega,  
Silvia Lotman  
EKO koordinaator  
/allkirjastatud digitaalselt/

Lisad:

Lisa 1: SEI Tallinn seisukoht  
Lisa 2: ELFi seisukoht

## Lisa 1: Säästva Eesti Instituudi seisukoht

Teema: Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seadus (eelnõu 28.08.2012)

SEI Tallinn on analüüsinud keskkonnamõju hindamise (KMH, KSH ning Natura hindamise) praktikad ja kvaliteeti aastatel 2006-2012. Uuringute tulemusena on jõutud järeldustele ja antud soovitusi keskkonnamõju hindamise kvaliteedi tõstmiseks. SEI Tallinn tutvus Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) muutmise seaduse eelnõuga 28.08.2012 (edaspidi eelnõu) ja võrdles uuringutes antud soovitusi õigusliku regulatsiooni täiendamiseks eelnõuga ja jõudis järgmistele järeldustele:

<b>Uuring</b>	<b>Järeldused ja soovitused seaduse/määruse täiendamiseks</b>	<b>Kuivõrd eelnõu võtab soovitusi arvesse</b>
<b>1., Ülevaade keskkonnamõju hindamise praktikast Eestis“, SEI Tallinna väljaanne nr 9, 2006</b>	<p><b>Soovitus 4.</b> Töötada välja riiklike dokumentidega (arengukavad, tegevuskavad, sealhulgas spetsiifilised kavad, nt jäätmekavad ja veemajanduskavad) määratavate ehitiste ja rajatiste (sh suured infrastruktuuri-objektid, nt teed, sadamad, sillad jms) asukohavaliku üle otsustamise tase ja kord, sh keskkonnamõju hindamise ulatus.</p> <p><b>Soovitus 7.</b> Anda otsustajale õigus pikendada KMH programmi ja aruande eelnõude avaliku väljapaneku aega rohkem kui 2 nädalat sõltuvalt kavandatava tegevuse keerukusest ja avaliku huvi suuruselt.</p> <p><b>Soovitus 10.</b> Asukohavaliku protseduuri läbiviimiseks on vaja õiguslikult sätestada dokumentide hierarhia ja otsustuskord, millega näidatakse ära, mis otsuseid ja mis tasemel teha saab. Asukohavalik ei ole (üldjuhul) detailplaneeringu ega ehitusloa menetluse osa.</p> <p><b>Soovitus 12.</b> Töötada välja ja sätestada õiguslikult KMH menetluse ja aruande kvaliteedinõuded ning võtta nende nõuete tutvustamine</p>	<p>On mitme õigusakti teema, kuid sidustamata on: KeHJS, planeerimisseaduse ning strateegiliste dokumentide koostamise kord ning õiguspoliitika arengusuunad 2018</p> <p>Eelnõu sellist õigust ei loo, kuid vastavalt kehtivale KeHJSele on otsustajal kohustus viia läbi avalik väljapanek teatud minimaalse aja jooksul, kuid seadus ei keela selle aja pikendamist.</p> <p>See on strateegiliste planeerimisdokumentide koostamise korra teema. Antud eelnõu sellel ei peatu.</p> <p>Eelnõu ei sea kvaliteedi nõudeid programmile ega aruandele</p>

KMH sihtrühmadele  
suunatud  
koolitusprogrammidesse.

**2. Kohaliku omavalitsuse keskkonnaspetsialistide tööülesannete ja tööks ettevalmistuse uuring. „Ülevaade keskkonnamõju hindamise praktikast Eestis“, SEI Tallinna väljaanne nr 9, 2006**

**Järeldused:**

38% vastanutest (kokku 117 in) ei olnud oma töös kokku puutunud KMH ega KSHga; 34% vastanutest oli kogemus 1-2 juhtumiga. Vaid 5% oli KMG/KSHga kokku puutunud enam kui 10 korral. 69% vastanud KOVidest ei algatanud aasta jooksul ühtegi KMHd ega KSH-d. 79% vastanutest leidis ise, et nende haridus ei ole piisav igapäevases töös ettetulevate keskkonna-küsimuste lahendamiseks. Kõige probleemsemateks peeti õigusalasid ja rakenduslikke küsimusi. Peamised keskkonnavaldkonnad on KOVi tasemel jäätmemajandus ja veemajandus. 7% vastanute jaoks oli keskkonnavaldkond töö põhivaldkond.

Eelnõu kohaselt muutuksid edaspidi keskkonnamõju hindamise pädevateks asutuseks kohalikud omavalitsused. Uuring tulemused näitasid, et KOVide sisuline keskkonnapädevus on madal.

**3. „Keskkonnamõju hindamise praktika ja asjaosaliste ootused 2010“, SEI Tallinna väljaanne nr 12, 2010**

1) Vastajate hinnangul tuleks *KSH paremini integreerida planeerimismenetlusega.*

Eelnõu täpsustab konsulteerimise korda ja asjaomaste asutuste nimestikku. Eelnõu ei muuda planeeringute ja KSH menetluse põhimõtteid ega lõimitust.

2) 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.

Eelnõu kohaselt läheb keskkonnamõju hindamise pädevus üle otsustajale, sh KOVidele, kuid viimastel puudub sisuline keskkonnapädevus.

3) Küsitluse tulemustest kumab läbi *asjaosaliste rahulolematust keskkonnamõju hindamise läbiviimise ja tulemustega.* Paljud vastajad

Eelnõu kohaselt läheb keskkonnamõju hindamise pädevus üle otsustajale, sh KOVidele, kuid viimastel puudub sisuline keskkonnapädevus.

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 oskamatust protsessi juhtida ja asju korraldada.

4) Suur osa vastajatest peab eksperti erapoolikuks, kuivõrd eksperdi palkab arendaja, kes on kavandatavast tegevusest otseselt huvitatud ja kasusaav isik.

5) Otsustaja nõrkust ja eksperdi erapoolikust peetakse põhjusteks, miks avalikud huvid ei ole kaalule pandud võrdselt erahuvidena ja miks paljudel juhtudel eelistatakse majanduslikku kasu mittemajanduslike väärtuste ees.

6) Ka keskkonnamõju hindamise järelevalvajas soovitakse näha rohkem avalike huvide kaitsjat ja protsessis aktiivset osalejat kui ainult dokumentatsiooni kontrollijat.

7) 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.

Eelnõu ei tegele eksperdi erapooletuse suurendamisega

Eelnõu muudab otsustaja (peam. KOV ja KeM/KKA) pädevaks asutuseks keskkonnamõju hindamise valdkonnas. Uuringud on näidanud, et KOVides puudub keskkonnapädevus

Eelnõu kohaselt kaob ära keskkonnamõju hindamise järelevalve funktsioon. KeM/KKA muutuvad konsulteeritavateks ehk asjaomasteks asutusteks, kes annavad oma seisukoha kõrvuti teiste asutustega. Eelnõu tugevdab otsustaja rolli, andes otsustajale keskkonnamõju hindamises pädeva asutuse rolli, kuid uuring 2 näitas, et KOVidel on sisuline keskkonnapädevus väga madal.

7) 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.

8) Avalike huvide kaitset saaks suurendada seeläbi, et hindamise programmi koostab pädev asutus (järelevalvaja) või sõltumatu ekspert. Programmi alusel koostab ekspert aruande.

9) Ekspertide litsentseerimist soovitatakse tõhustada mitte sellest loobuda. KMH ja KSH ekspertide litsentseerimine tuleks asjaosaliste arvates viia samadele alustele.

10) Keskkonnamõju hindamine on vahend parema otsuse tegemiseks, kuid selle vahendi kasutamine *eeldab teadmisi, tõhusat protsessi korraldust ning asjakohast rollide ja vastutuste jaotust.*

#### **Järeldused:**

1. KMH aruannete Natura hindamise nõuetele vastavuse analüüs näitas, et kümnest 2010.a. valminud KMH aruandest oli vaid 1 koostatud enam-vähem nõuetele vastavalt. Veel kolme aruande puhul oli võimalik ja mõttekas vastavusanalüüsi tegema hakata, ülejäänud aruannetes leiduv teave oli sedavõrd puudulik, et vastavusanalüüsil puudus mõte.

2. Natura hindamist puudutav

Eelnõu kohaselt läheb keskkonnamõju hindamise pädevus otsustajale, sh KOVidele, kuid viimastel puudub sisuline keskkonnapädevus, siis on tugev kahtlus, et usaldus mõju hindamise osapoolte vahel suureneb.

Eelnõu sellist võimalust ette ei näe, et programmi koostaks keegi teine peale eksperdi.

Eelnõu ei muuda litsentseerimise korda, sh ei vii KMH-d ja KSH-d samadele alustele. Eelnõu ei näe ette KSH ekspertide litsentseerimist või KMH ja KSH ekspertide registreerimist.

Eelnõu kohaselt antakse keskkonnapädevus üle otsustajale, kellel selline sisuline pädevus puudub.

Eelnõu ei tegele ühegi järelduse parendamisega. Eelnõus ei täpsustata, mida peab ekspert Natura hindamise programmis või aruandes kirjutama, ehk mida peab hindama ja mis teave peab otsustajal olema, et ta saaks teha pädeva otsuse.

#### **4.,,Natura hindamise praktikast ja kvaliteedist 2010“, SEI Tallinna väljaanne nr 16, 2011**

teave ei asu enamasti KMH aruandes ühtse peatükina, vaid on jaotunud erinevate peatükkide vahel, mis raskendab välisel hindajal arusaamist, kas asjakohane teave on aruandes olemas ja vajalikul määral käsitletud.

3. Natura hindamiseks vajalik alusteave (Natura 2000 ala piirid, elupaigatüüpide ja liigi kasvukohad/elupaigad, isendite arv, elupaikade pindala, jne) asub mitmes asutuses ja registris, on tihti vastukäiv või puudub.

4. Natura hindamiseks vajalik alusteave liikide ja elupaikade soodsa seisundi kohta valdavalt puudub, samuti pole kokkulepitud soodsa seisundi näitajates/indikaatorites liikide ja elupaigatüüpide kaupa.

5. Riigi käsutuses oleva Natura hindamiseks vajaliku alusteabe koondab 'kildude haaval' kokku ekspert vastavalt oma teadmistele, oskustele ja võimalustele, mille tulemusena kasutatakse Natura hindamise juhtumites erinevat tüüpi ja detailsusega teavet.

6. /.../

Mitmete asjakohaste, sh eestikeelsete juhendmaterjalide olemasolu, samas KMH aruannete mittevastavus Natura hindamise nõuetele ja mitme litsentseeritud KMH eksperdi kahtlused Natura hindamise eristaatuse vajaduse kohta, annavad siiski tunnistust sellest, et pelgalt uute juhenditega olukorda üksi ei

paranda. Vaja oleks seada nõuded Natura hindamisele tugevamale õiguslikule alusele.

Uuringu tulemusena võib teha kokkuvõtte, et täna ei saa otsustaja kindlalt väita, et tema

otsuse aluseks olev teave on asjakohane ja piisav, et selle alusel anda hinnangut kavandatava tegevusega kaasneva olulise kahjuliku mõju kohta Natura 2000 võrgustiku alale ja selle sidususele.

**Soovitused:**

- Kaaluda Natura hindamise (nõuded dokumentatsioonile ja teabele ning teabe kättesaadavuse tagamine) reguleerimist seaduses või määruses, et tagada Natura hindamise parem kvaliteet;
- Koostada nõuded Natura hindamise peatükile KMH ja KSH programmis ja aruandes ning kehtestada need seaduses;
- Koostada täpsustatud seaduse ja määruse alusel eraldi juhend/soovitused Natura hindamise läbiviimiseks, et hõlbustada otsustaja, järelevalvaja ja ekspertide tööd ning tõsta nende töö kvaliteeti.

Eelnõus ei täpsustata nõudeid Natura hindamise läbiviimiseks ega sea nõudeid Natura-hindamise peatükile KMH ja KSH programmis ega aruandes. Juhendmaterjal on olemas (KeM, 2007); järelevalve kohustus on antud otsustajale, kuid KOVidel selline pädevus puudub.

Peamised probleemid:

1. **Kohalik omavalitsus ei oma täna keskkonnamõju hindamise sisulist pädevust.** Otsustaja rolli muutmine. Eelnõuga soovitakse oluliselt muuta senist keskkonnamõju hindamise süsteemi, andes keskkonnamõju hindamise pädevuse otsustajale, kelleks peamiselt on kohalik omavalitsus (KOV) ja keskkonnaministeerium/keskkonnaamet. Uue süsteemi puhul jääksid KOV otsuste puhul keskkonnaministeerium/keskkonnaamet asjaomasteks asutusteks, kellelt KOV arvamust küsib. Kohalike omavalitsuste uuring 2006 näitas, et kohalike omavalitsuste keskkonnapädevus on madal, mis tekitab tugeva kahtluse, kas KOVid on valmis keskkonnamõju hindamist sisuliselt läbi viima.
2. **Natura hindamise sisulisi nõudeid pole sätestatud.** Eelnõuga ei täpsustata Natura hindamise läbiviimist ei KMH ega KSH tasemel, ehk mis küsimustele tuleb eksperdil vastata, mis teabele tuginedes tuleb hindamine läbi viia, mis teave peab olema mõju

hindamise programmis ja aruandes. Tekib küsimus, et mis tingimustel saab otsustaja Natura hindamise nõuetele vastavaks tunnistada, kui selliseid nõudeid pole sätestatud.

3. **Kohalik omavalitsus ei saa järelhindamise kohustust täita.** Eelnõu kohaselt läheb järelhindamise kohustus otsustajale: „ § 25, lg 1 ja 2. Otsustaja teostab keskkonnaseire tulemuste alusel keskkonnamõju hindamise järelhindamist, mille käigus võrreldakse keskkonnaseire tulemusi keskkonnamõju hindamise aruandes antud hinnangutega ja õigusaktides ja tegevusloas sätestatud nõuetega“. Tekib küsimus, et kuidas saaks KOV sellist järelhindamist teha, kui talle ei laeku keskkonnaseire andmed ja tal puudub keskkonnamõju hindamise sisuline pädevus. Küsitavusi tekitab eelnõu tekst p 67 (2), milles on sätestatud, et „kui järelevalve käigus selgub, et keskkonnaseire tulemused ei vasta õigusaktides või tegevusloas sätestatud nõuetele, *muudab otsustaja tegevusloa tingimusi*“. Selgusetuks jääb muutmise suund (karmimaks?, leebemaks?) ja mõju (kui tegevus ei vasta seadusele, tuleks loa omanik vastutusele võtta ja keskkonnakahju korral hüvitada tekkinud kahju). Loa tingimuste muutmine otsustuskorras ei saa olla lahendus.
4. **Eelnõust ei selgu, kes hakkab tegelema keskkonnamõju hindamise järelvalvega.**

Kokkuvõttes tuleb märkida, et eelnõu ei lahenda ühtki keskkonnamõju hindamise kvaliteediga seotud probleemi.

Kaja Peterson  
SEI Tallinn  
18.09.2012



## Lisa 2: Eestimaa Looduse Fondi seisukoht

Eestimaa Looduse Fondi seisukohad KeHJS eelnõu osas seisuga 28.08.2012

Arvamuse avaldamiseks saadetud Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) eelnõus ei saa nõustuda punktidega 6., 7., 9., 10., 14., 15. ja 16. Nimetatud punktide puhul on tegemist KMH kohustuse leevendamisega, mis ei ole põhjendatud. Leevendused on loodud eeldusel, et teatud tegevustega ei kaasne alati olulist keskkonnamõju – veekogude süvendamise puhul kohustusliku KMH määra tõstmine 500-lt 10 000 kuupmeetrile pinnasele, hüdroelektrijaamade, tammide ja paisude ning üle 100 ha kuivendussüsteemide rekonstrueerimisel KMH kohustuslikkuse kaotamine, leevendused tuumajäätmete ajutise ladestamise paiga suhtes. Oleme seisukohal, et kõik nimetatud tegevused võivad sõltuvalt asukohast olulist keskkonnamõju omada. Leiame, et eelnõu koostajate poolt on vaja esitada selgem analüüs iga KMH kohustuse leevendamise mõjude hindamise kohta.

Leiame, et kohalikes omavalitsustes ei ole pädevust ega võimekust keskkonnamõju hindamise osas piisavalt, et sisse viia eelnõuga plaanitud muudatusi. KMH kohustuse leevendamise punktid on eriti problemaatilised just keskkonnamõju hindamise pädevuse kuulumisel peale eelnõu elluviimist kohalikule omavalitsusele, kelle keskkonnateadlikkus on madal. Seetõttu peame ülal nimetatud leevendusi eelnõus põhjendamatuks.