

CÖBALT

29.11.2022

Keskkonnamõju strateegiline hindamine planeerimismenetluses

Siim Vahtrus

CŌBALT

KSH planeerimismenetluses

Millest täna juttu tuleb?

1. Kust leida KSH läbiviimise, planeerimismenetluses arvestamise nõudeid?
2. KSH eesmärk ja ulatus
3. KSH ja planeeringu omavaheline suhe
4. KSH algatamine kaalutlusotsusena
5. KSH ettevalmistused (hanke korraldamine jms)
6. KSH menetlus – põhinõuded, nende järgimise tähtsus
7. Olulised teemad KSH aruandes
8. KSH läbivaatamise ulatus heakskiidu andmise raames

Üldisemad teemad

CŌBALT

1. KSH õiguslik raamistik

- KSH regulatsioon tuleb EL õigusest: KSH direktiiv (2001/42/EÜ)
- Seetõttu olulised ka Euroopa Kohtu poolt antud tõlgendusjuhised
- Hea uudis: viimase osas väga värske kokkuvõte (2022. a suvel avalikustatud, inglise keeles)
- KSH läbiviimise kohta värskeimat juhendit Euroopa Komisjonilt ei ole (viimane versioon 2000.-te algusest)
- Siseriiklikku õigust tuleb nii haldusorganitel kui kohtutel tõlgendada viisil, mis on kooskõlas EL direktiivi nõuetega
- Eestis:
 - KeHJS programmi, aruande sisu jm sisuliste nõuete osas
 - PlanS menetluse läbiviimise osas
- Lisaks oluline teada ka Riigikohtu praktikat ja tõlgendussuuniseid (olulisimatest punktidest jooksvalt)

NB! Direktiiv ja Eesti õigus sisaldavad ennekõike nõudeid menetlusele, mitte sisule! Samas tuleb KSH käigus arvestada kõigi „sisuliste“ nõuetega (nt müra normtasemed, välisõhu kvaliteedi nõuded, veekaitsenõuded, looduskaitse reeglid jne)

2. KSH eesmärk

- Mis on (planeerimismenetluses) KSH läbiviimise eesmärk?
- Direktiivi artikli 1 kohaselt:
 - Saavutada keskkonnakaitse kõrge tase (vt ka KeÜS § 8)
 - Integreerida keskkonnakaalutlused plaanidesse ja kavadesse
 - Edendada säästvat arengut (taburet või sõõrik?)
- Erisus võrreldes KMH-ga: arvestada keskkonnakaalutlustega arendustegevuse varasemas etapis (*downstream*), ennetada võimalikke probleeme
- Euroopa Kohus korduvalt rõhutanud, et KSH ja KMH ei ole teineteist otseselt asendavad (*otsused asjades C-305/18, p 56; C-671/16, p 65*), kuigi mõeldav on ühise, mõlema menetluse nõudeid järgiva menetluse läbiviimine (*otsused asjades C-295/10, p 60-62; C-473/14, p 58*), et vältida topelt hindamist

2. KSH eesmärk (2)

- Vaadates ka KSH menetlus- ja sisunõudeid, siis võib vähemalt osaliselt KSH eesmärgiks pidada ka
 - alternatiivide kaalumist lähtuvalt keskkonnamõjudest
 - üksikute väiksema mahuga tegevuste kumulatiivsete/kuhjuvate mõjudega arvestamist
 - kooskõla tagamist erinevate strateegiliste planeerimisdokumentide ja poliitiliste eesmärkide vahel
 - suurendada avalikkuse keskkonna-alast teadlikkust
 - anda avalikkusele võimalus otsusetegemisel kaasa rääkida, legitimeerida tehtud otsuseid
- Eelnevat silmas pidades – kas DP KSH on oma olemuselt ikka KSH?

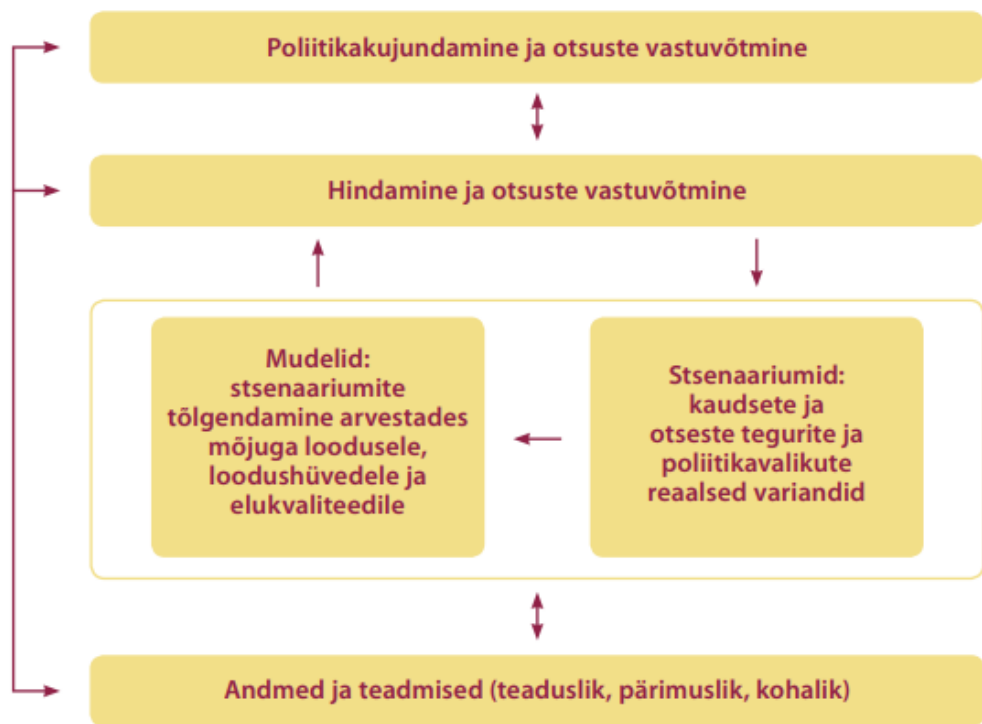
2. KSH ulatus

- Keskkonnamõju strateegiline hindamine, mille aruanne peab käsitlema ka:
 - mõju keskkonnale, sh inimese tervisele, sotsiaalsetele vajadustele ja varale; kultuuripärandile ja maastikele
 - ülevaadet alternatiivsete arengustsenaariumite valikust
 - ülevaadet, kuidas saadi parim arengustsenaarium
- KSH direktiiv ei nõua seejuures, et KSH aruanne sisaldaks ülevaadet/selgitusi parima arengustsenaariumi valiku kohta – kas tegu on olulise, põhimõttelise erinevusega?
- Põhiküsimus praktikas: mil määral peab KSH käsitlema majanduslikke ja sotsiaalseid mõjusid?
 - Euroopa Kohus viidanud, et otseselt keskkonnamõjudest tulenev rahaline kahju on KMH (ja seega ka KSH) esemeks, kaudsed rahalised mõjud (nt konkurentsieelisest ilma jäämine) aga mitte (C-420/11, p 30-36)
- OHUKOHT: KSH-st oodatakse „superhindamist“, eeldatakse, et tegu on sisuliselt ainsa ekspertsisendiga, mis annab otsustajale „õige“ vastuse:
 - Sisuliselt delegeeritakse otsustamine eksperdile
 - Ekspertidel ei pruugi olla piisavalt sisulisi teadmisi majanduslike ja sotsiaalsete mõjude hindamiseks

3. KSH ja planeeringu omavaheline suhe

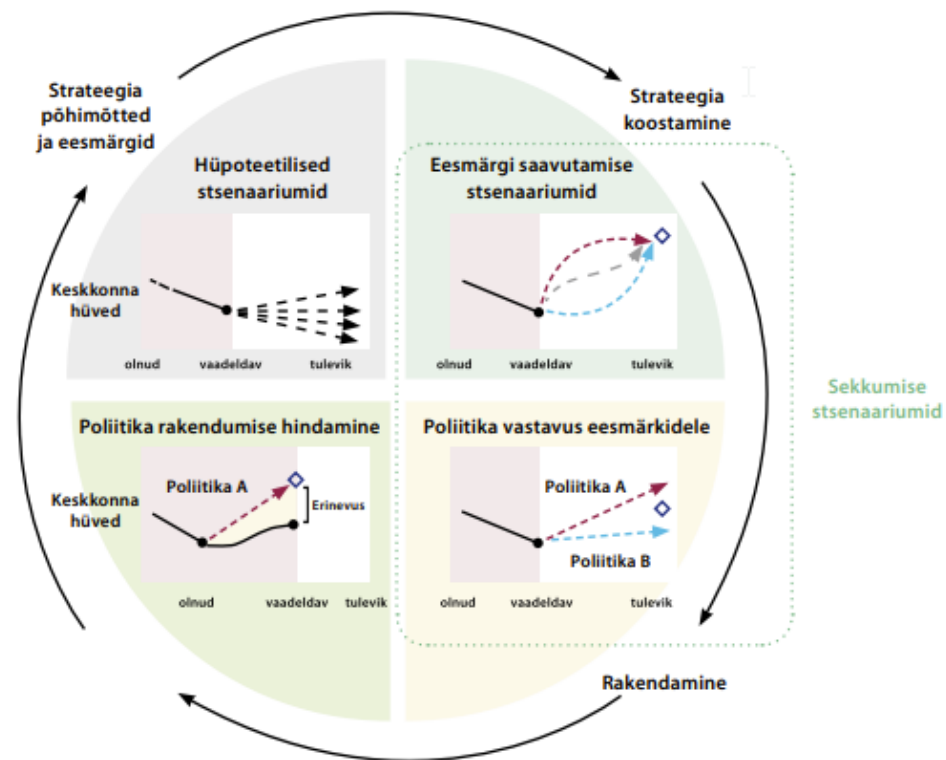
- KSH direktiivi artikkel 8: mõju hindamise aruanne ning avalikkuse ja kaasatud asutuste arvamusi tuleb võtta arvesse plaani või kava ette valmistamisel, enne selle vastuvõtmist
- KSH eesmärki (keskkonnakaalutlustega arvestamine otsuste sisu kujundamisel) silmas pidades on kriitilise tähtsusega, et keskkonnamõju hindamine algaks planeeringu sisu väljatöötamise varajases etapis ja avaldaks päriselt mõju planeeringulahenduse sisule (*Riigikohus nn Hiiu tuule asjas, 3-16-1472, p 23*)
- Siit dilemma, eriti üldplaneeringute jaoks: kui suur roll peaks olema poliitilistel otsustel ja kui suur roll ekspertidel ja nende hinnangutel? Kuidas vältida meelevaldseid otsuseid ja samas seda, et otsusetegemine delegeeritaks hanke võitnud ekspertidele?
- Igal juhul on oluline, et otsustajad panustaksid aktiivselt KSH koostamisse – vältida tuleb olukorda, kus ekspert kuude või aastate kaupa „kabinetinurgas omaette nokitseb“ ja esitab valmislahendusi heaks kiitmiseks
- Ideaalmaailmas võiks planeeringu koostamine ja mõju hindamine käia selliselt käsikäes, et mõju hindamine on abiks lahenduste konkretiseerimisel ja kui valikud on tehtud, selgitab välja ka vajalikud leevendusmeetmed

3. KSH ja planeeringu omavaheline suhe (2)



Joonis 15. Poliitika kujundamise mudel, milles mängivad rolli otsustamist abistavad andmed ja teadmised, aga ka mudelid ja stsenaariumid, mis aitavad hinnata poliitika mõju (IPBES 2016).

Väljavõtte Keskkonnamõju strateegilise hindamise käsiraamatust (Peterson, K. jt, 2017).



Joonis 16. Stsenaariumide kasutamine poliitika kujundamisel poliitikatsükklis: eesmärkide sõnastamine (hüpoteetilised stsenaariumid), poliitika väljatöötamine (sihttaseme saavutamise stsenaariumid), poliitika eesmärkide rakendamine (poliitika A või B kaudu, ex ante stsenaariumid); poliitika rakendamise edukuse hindamine (järelhindamine) ja poliitika muutmine, eesmärkide korrigeerimine (IPBES 2016).

KSH algatamine, ettevalmistamine ja menetlus

CŌBALT



4. KSH algatamine kaalutusotsusena

- Praktikas üks keerulisemaid küsimusi, arvestades ressursikulu ka kaalukas küsimus
- KeHJS § 33 lg-te 1 ja 2 kohaselt mh:
 - Riigi või KOV eriplaneeringu, üldplaneeringu muutmisel;
 - Maakonna- või üldplaneeringu koostamisel teemaplaneeringuna;
 - Detailplaneeringu koostamisel, kui DP-ga muudetakse ÜP põhilahendust;
 - Detailplaneeringu koostamisel, kui tegemist KeHJS § 6 lg 4 alusel kehtestatud määruses nimetatud tegevusega;
 - Tegelikult ka Natura-hindamise vajaduse korral
 - PlanS § 124 lg 6 kohaselt ka olulise ruumilise mõjuga ehitise puhul, kui asukoht valitud ÜP-ga
- Laiemas plaanis on vaja KSH algatada, kui tegevusega kaasneb oluline keskkonnamõju ehk mõju, mis eeldatavalt võib:
 - ületada mõjuala keskkonnataluvust
 - põhjustada pöördumatuid muutuseid keskkonnas või
 - seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara
- Detailplaneeringute ja eriplaneeringute puhul võib abi olla heite ja keskkonna kvaliteedi piirväärtustest, teiste planeeringute puhul on see abstraktsem, hinnangulisem. Samas peab hinnang ise tuginema objektiivsele teadmisele, mitte subjektiivsele sisetundele/hinnangule. Seega võib olla vajalik juba selles etapis kaasata eksperte.

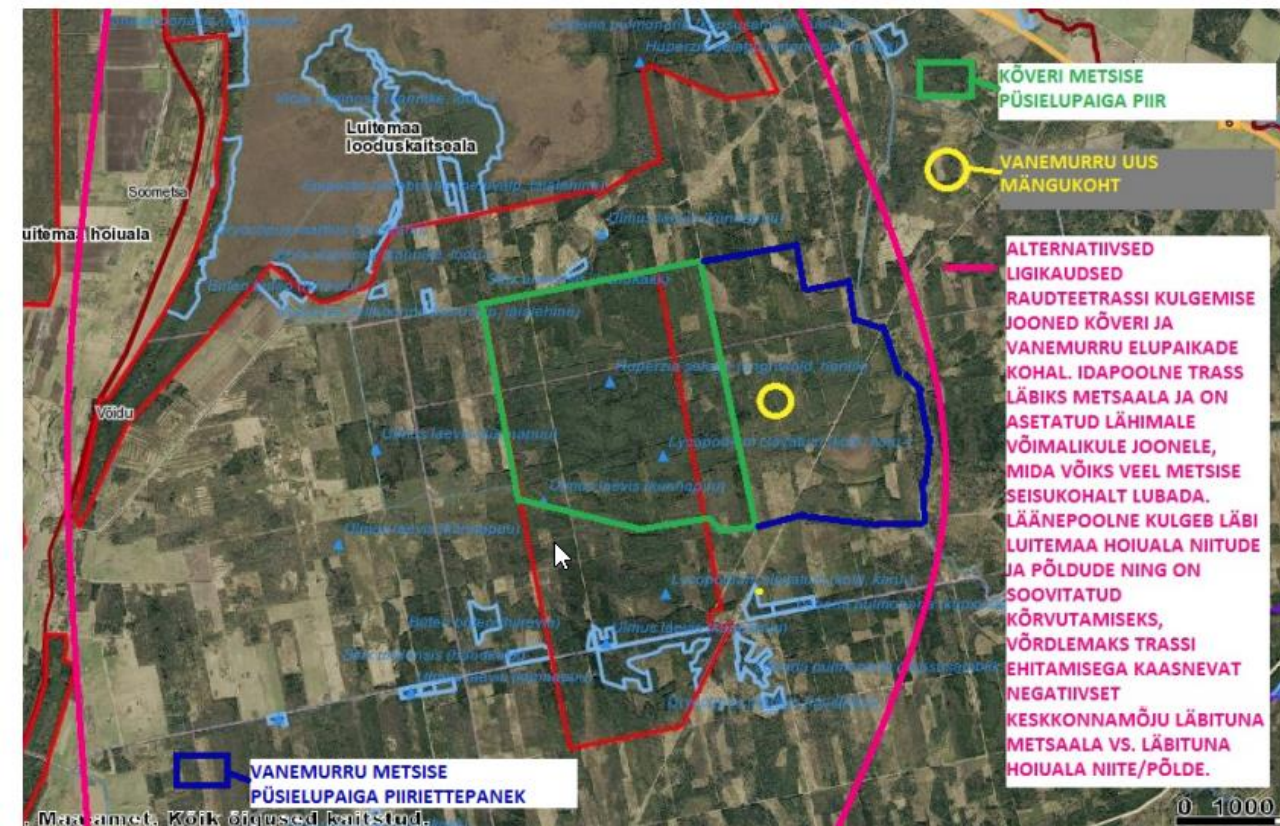
4. KSH algatamine kaalutlusotsusena – kriteeriumid

Täpsemad kriteeriumid KeHJS § 33 lg-tes 3-5:

- Planeeringu iseloom ja sisu, sh:
 - Mil määral loob planeering aluse kavandatavatele tegevustele
 - Mil määral mõjutab teisi strateegilisi planeerimisdokumente
 - Planeeringu tähtsus keskkonnakaalutluste integreerimisel
 - Planeeringu elluviimisega seotud keskkonnaprobleemid
 - Planeeringu tähtsus EL keskkonnavalaste õigusaktide nõuete täitmisel
- Planeeringu elluviimisega kaasnev keskkonnamõju ja mõjutatav ala:
 - Mõju tõenäosus, kestus, sagedus, pöörduvus (sh kumulatiivne, piiriülene)
 - Oht inimese tervisele, keskkonnale, sh õnnetuste tõenäosus
 - Mõju suurus ja ruumiline ulatus
 - Mõjutatava ala väärtuslikus ja tundlikkus (sh looduslikud eripärad, kultuuripärand ja intensiivne maakasutus)
 - Mõju kaitstavatele loodusobjektidele ja Natura 2000 aladele
- Kaasatud asutuste (Keskkonnaamet, Transpordiamet, Põllumajandus- ja Toiduamet jt) seisukohad. NB! KOVid jt KSH eest vastutavad asutused ei saa tugineda pelgalt teiste asutuste arvamusele (*RKHKo otsus asjas 3-3-1-56-12, p 18*)

4. KSH algatamine kaalutlusotsusena – Natura alad

- KSH algatamine toimub eelhindamise vormis ka olukorras, kus planeering võib mõjutada Natura 2000 võrgustiku alasid ning neil kaitstavaid väärtuseid (liigid, elupaigad)
- Eelhindamise etapis tuleb hinnata, kas kavandatav tegevus võib avaldada negatiivset mõju ala kaitse-eesmärkidele (neid ohustada - Euroopa Kohtu nn *Waddenzee*-test, pärit otsusest C-127/02). „Kaitse-eesmärgid“ siinkohal ei tähenda abstraktselt liike-elupaiku, vaid peaksid kirjeldama teatud seisundit, milles need olema peaksid (Eestis enamasti kirjeldatud kaitsekorralduskavades)
- Seejuures on algatamise kriteerium väga range – mõju hindamine tuleb alkatada, kui selline mõju pole välistatud (st kui mõju on tõenäoline või välistamiseks vajalik info puudu, tuleks KSH läbi viia)
- Natura-mõjude tõttu võib KSH olla vajalik ka selliste planeeringute puhul, mis reguleerivad tegevust väljaspool Natura 2000 alasid, seni kuni mõjud nende aladeni ulatuvad (*Euroopa Kohus asjas C-142/16, p 29; Riigikohus nn Rail Baltic asjas, 3-18-529, p 19*)
- Arvestada tuleb ka kaudsete mõjudega (nt mõjud liikidele, elupaikadele, mis kaasnevad kõrgema müratasemega, suuremast inimkasutusest tuleneva häiringuga, niiskusrežiimi muutumisega jms)
- Leevendusmeetmeid selles etapis arvestada ei tohi (*Euroopa Kohus asjas C-323/17 People Over Wind ja Sweetman, p 35-37*) ning selliste meetmete väljapakkumine eksperdi poolt juba viitab mõju hindamise vajadusele. Piir leevendusmeetme ja kavandatava tegevuse/alternatiivide sisustamise vahel samas vaieldav.
- Nii Euroopa Kohus *Waddenzee*-asjas (p 48) kui Riigikohus *Rail Baltic* asjas (p 18) siiski viidanud, et teatud mõjud kaitse-eesmärkidele võivad siiski olla piisavalt väikese tähtsusega, et nende esinemine ei õigusta KSH algatamist/Natura mõjude hindamist. Vastavat piiri keeruline tõmmata, pigem eksida mõjude põhjalikuma hindamise suunas.



4. KSH algatamine kaalutlusotsusena - näiteid

- Näiteid praktikast:
 - Vabaõhumuuseumi tee 87a, Tallinn DP: 4 ridaelamut, 8 paarismaja, kokku ca 2 hektaril. KSH algatati, kuna ala moodustab osa suuremast metsaalast, ohustab rohevõrgustiku toimimist; võib leiduda kaitstavaid liike; niiskusrežiimi muudatused nii planeeringualal kui väljaspool seda
 - Samas Võru vallas, Lasva külas 2,77 ha suurusel maatulundusmaa otstarbega alal elamute rajamiseks algatatud DP puhul jäeti KSH algatamata, arvestades tegevuse mahtu, iseloomu ja pirnemist elamualadega
 - Harku valla teede ja juurdepääsude teemaplaneering – KSH algatati, kuna ei saa välistada mõjusid Natura 2000 võrgustiku alade kaitse-eesmärkidele
 - Jõelähtme vallas Tammenõlva kinnistu ja lähiala detailplaneering: üldplaneeringut muutev DP 23 ha. KSH algatati võimalike Natura-mõjude tõttu
 - Tõstamaa alevikus Kalli mnt 2c – sihtotstarbe muutmise tõttu ÜP põhilahendust muutev planeering (tankla ümberehitus moodsamaks teeniduskompleksiks) – KSH jäeti algatamata
 - Viimsi vallas teekoridori planeerimiseks vajaliku DP puhul, mis muutis üldplaneeringu lahendust (kaitsemetsa maa sooviti osaliselt muuta tee ja tänava maaks) – KSH algatati (rohevõrgustiku ala, kõrghaljastusega, liiklusega kaasnevad mõjud)

5. KSH ettevalmistamine – hankeni

- Juba hanke ettevalmistamise käigus tuleks esmalt võimalusel-vajadusel juba piiritleda planeerimismenetluses kaalutavate valikute ulatust
 - Detailplaneeringute puhul suhteliselt lihtne (ennekõike on ülesanne kaaluda, kas, mis mahus ja milliseid leevendusmeetmeid kohaldades on võimalik soovitud arendustegevust ellu viia)
 - KOV eriplaneeringute puhul keerulisem: kas otsime nt tuuleparkidele asukohti kogu valla territooriumil? Teatud osal sellest? Kui alasid kitsendada, siis milliste kriteeriumite põhjal saame otsustada, et üks või teine ala jääb välja?
Riigikohus Est-For asjas: planeeringu algatamise korralduses märgitud esialgne teadaolev planeeringuala ei piira asukohavalikut vaid selle alaga, majanduslikud kaalutlused ei tohiks olla määravad, välistada keskkonna seisukohast soodsamaid asukohti (otsus asjas 3-17-2132, p 14-15).
 - Üldplaneeringute puhul kõige keerulisem – võimalik vaid eeldusel, et visioon KOVi arengust on varasemalt selgelt välja kujunenud või muude strateegiadokumentidega paika pandud (?)
- Lisaks tuleks läbi mõelda kõik rahalist ja ajalist mõju omavad tegurid:
 - meetodilised täpsustused, sh analüüsid, mis peaks olema KSH osaks (nt taristu kliimakindluse analüüs)
 - täiendavate keskkonnauuringute vajadus
 - milliseid eksperte on vaja kaasata; erinõuded on seaduses vaid juhteksperdile (DP, eriplaneeringu detailse lahenduse puhul KMH litsents)
 - ootused-nõuded kaasamisele ja suhtlusele tellijaga, töö vormistamisele jne
- Hea mõte juba hanke ettevalmistamisel suhelda riigiasutustega (lisaks Keskkonnaametile ka Transpordiamet, Põllumajandus- ja Toiduamet,

5. KSH ettevalmistamine – programmi etapp

- KSH programm kujutab endast sisuliselt lähteülesannet edasiseks hindamiseks. Täpsem loetelu sisunõuetest KeHJS § 36 lg 2, mh:
 - hindamise ulatus (skoop), sh alternatiivid: eriti oluline välja tuua, mida ei hinnata
 - eeldatavalt oluliste mõjude tuvastamine (taas olulisim see, millised mõjud on eeldatavalt väheolulised, mida lähemalt ei käsitleta), arvestades ka mõjude kumuleerumist
 - hindamismetoodikad
 - ajakava, kaasamise kava
 - ekspertrühm (täpne koosseis sõltub eelmistest punktidest)
- Ka selles etapis teiste asutuste kaasamine oluline!
- Tavapäraselt tuleb erinevaid hindamismetoodikaid erinevate valikute tegemiseks ja nende mõjude väljaselgitamiseks kombineerida, nt eri küsimuste lahendamiseks rakendada vastavusanalüüsi, välitöid ja –vaatluseid, olemasolevate andmebaaside analüüsi, kvantitatiivseid mudeleid, multikriteerium-analüüsi, stsenaariumi-meetodit jne.
- Kui KSH algatatakse kohustuslikus korras, siis tuleks programmi koostamisel ka välja selgitada vajadus hinnata mõjusid Natura aladele

6. KSH menetlus – üldine ülesehitus

Riigi eriplaneering, KOV eriplaneering

1. Planeeringu ja selle KSH algatamine + teavitamine
2. Asukoha eelvaliku lähteseisukohtade ja KSH programmi avalik väljapanek + arutelu
3. Tulemuste kohta kokkuvõtte avaldamine, muudatuste tegemine (+ KOV eriplaneeringu korral ettepanekute küsimine)
4. KSH I etapi aruande koostamine
5. Eelvaliku otsuse eelnõu ja KSH I etapi aruande kooskõlastamine-arvamusteks esitamine
6. Eelvaliku otsuse eelnõu ja KSH I etapi aruande avalik väljapanek + arutelu
7. Tulemuste kokkuvõtte, muudatused, vajadusel korduv avalik väljapanek + arutelu
8. Eelvaliku otsuse ja KSH I etapi aruande vastuvõtmine
9. Detailse lahenduse ja KSH aruande koostamine
10. Detailse lahenduse ja KSH aruande kooskõlastamine-arvamusteks esitamine (KOV eriplaneeringu puhul eelneb veel avalik väljapanek + arutelu)
11. Eriplaneeringu vastuvõtmine (sellega kinnitatakse mh, et arvesse on võetud KSH tulemusi)
12. Eriplaneeringu avalik väljapanek + arutelu (teoreetiline võimalus KSH aruannet kommenteerida?)

Üld- ja detailplaneeringud

1. Planeeringu ja selle KSH algatamine + teavitamine
2. Planeeringu lähteseisukohtade ja KSH programmi kohta ettepanekute küsimine
3. KSH läbiviimine
4. Planeeringu ja KSH aruande eelnõu avalik väljapanek + arutelu
5. Tulemuste kokkuvõtte, muudatused
6. Üldplaneeringu ja KSH aruande eelnõu kooskõlastamine-arvamusteks esitamine
7. Üldplaneeringu vastuvõtmine (sellega kinnitatakse mh, et arvesse on võetud KSH tulemusi)
8. Üldplaneeringu avalik väljapanek + arutelu (teoreetiline võimalus veel KSH aruannet kommenteerida?)

6. KSH menetlus - kaasamine

- Kaasamine on menetluse läbiviijale töömahukas ja sageli ka emotsionaalselt väsitav
- Laiem avalikkus ei ole enamasti ligilähedaseltki sama suurte teadmistega kui ekspert
- Samas: kaasamine KSH/planeeringu menetlusse siiski mitmel põhjusel vajalik:
 - planeering on ideaalis ühiskondlik kokkulepe – ilma kaasamata ei ole seda võimalik saavutada
 - sisendinfo eksperdile keskkonna, inimeste vajaduste, hoiakute ja väärtuste, käitumise kohta
 - otsuste aktsepteerimine, sh „vaikiva enamuse“ poolt
 - üldise keskkonnateadlikkuse tõstmine
- Olulised tegurid, mis mõjutavad kaasamise edukust:
 - Teavituskanalid ja sõnumite sisu (selge ja atraktiivne) – vaid seaduses toodutest ei pruugi piisata (Riigikohus *Pirita jõe ürgoru asjas*, 3-3-1-31-03, p 26)
 - Piisav aeg materjalidega tutvumiseks, seisukoha kujundamiseks ja väljendamiseks (menetlustähtajad miinimumiks, vt ka *Euroopa Kohus asjas C-474/10*, p 45 ja 50)
 - Materjalide kättesaadavus, nendega tutvumise hõlpsus
 - Sisuka tagasiside andmine
- NB! Alati võib teha rohkem – nt kaasata avalikkust juba ÜP KSH programmi koostamise etappi!

6. KSH menetlus – nõuete rikkumise tagajärjed

- Üldpõhimõtte HMSi § 58 järgi on, et kui menetlusvead ei võinud mõjutada asja otsustamist, siis see ei too veel kaasa otsuse kehtetuks tunnistamise vajadust / tühistamist kohtus
- Samas, keskkonnaasjades on Riigikohus korduvalt rõhutanud menetlusnõuete tähtsust:
 - Otsus asjas 3-31-86-06 (p 22 ja 24): keskkonnaasjades on ulatuslik kaalutlusruum, seetõttu on võimalik leida säästva arengu ja keskkonnavajadusi arvestades parim lahendus vaid õiguspärase, tõhusa ja õiglase menetluse tulemusena. Sellistes asjades on määrav tähtsus menetlusel iseenesest. Enamasti ei ole võimalik otsustada, et vaatamata menetluslikele puudustele oli antud haldusakt sisuliselt õiguspärane.
 - Eeltoodud otsusele tuginedes otsustas Riigikohus hiljem, asjas 3-3-1-35-13, et KMH aruande avalikustamise kui seadusest tuleneva kohustusliku menetlustoimingu ära jätmine oli eraldiseisvalt selline viga, mis andis alust kaevandamisloa tühistamiseks. Märkimisväärne on, et seejuures ei pidanud kohus ühtegi kaebajate sisulist argumenti selliseks, mis võinuks kaasa tuua otsuse tühistamise, st sisulisi vigu kohus ei tuvastanud.
- Kokkuvõttes – ajage seaduses näpuga hoolega järke ning ärge eksige menetlusreeglite vastu. Eriti kaasamist puudutavates küsimustes tehke pigem rohkem!

KSH aruanne, järelevalve

CŌBALT



7. KSH aruande sisu – kumulatiivsed mõjud

- Kumulatiivsed (ka „kuhjuvad“) mõjud – muutused keskkonnas, mida tegevus põhjustab kombineerituna teiste mineviku, oleviku ja (ettenähtava) tuleviku inimtegevustega
- Peamine põhjus, miks sellele aspektile tähelepanu juhtida – vältida „surma tuhande kriimustuse läbi“, st paljude eraldiseisvalt tühiste mõjude kombinatsiooni, mis osutub oluliseks mõjuks
- KSH-s võiks olla veelgi olulisemal kohal kui konkreetse projekti KMH puhul – võimalus „kõrgemal“ ja „varem“ kuhjuvaid mõjusid käsitleda. Määravaks on KSH programmi etapis tuvastada, millised mõjud võivad kuhjuda ja vajavad seetõttu lähemat käsitlust
- Praktikas võtmeküsimuseks ajalised piirid – kui kaugele minevikku/tulevikku vaadata?
 - Euroopa Komisjoni juhendi kohaselt kuni 100 minevikku, tuleviku poole oluliselt vähem (nt 5 aastat).
 - Lisaks ettenähtavus – arvestada saab vaid nende tegevustega, mis vähemasti saanud elluviimiseks vajalikud load
- Kohtupraktikat üpriski palju KMH kohta, see asjakohane ka detailplaneeringute puhul. Planeeringute osas Riigikohtu otsus *Reet Raukase* asjas (otsus asjas 3-3-1-88-15, p 36.2), kus ligi 20 tuulikuga tuuleparki menetleti üksikute detailplaneeringutega, jättes kumulatiivse mõju neis hindamata. Lisakaalutluseks oli kohtu jaoks, et üldplaneeringus esitatud keskkonnamõju hinnang oli üldsõnaline.

7. KSH aruande sisu – alternatiivide kaalumine

- Alternatiivid, mille mõjusid hinnatakse lähemalt, tuleks panna paika juba KSH programmi koostamisel
- Samas ei pruugi valik olla lõplik, alternatiivid võivad täpsustuda, neid lisanduda ka planeeringu koostamise käigus
- Riigikohtu seisukohta *Est-For* asjas (3-17-2132, p 14-15) silmas pidades tasub seega kaaluda võimalikult ulatuslikku kaasamist programmi etapis, sh selleks, et hiljem ei saaks ette heita mõne alternatiivi põhjendamatult kõrvale jätmist
- Alternatiivide arv ja sisuline ulatus sõltuvad planeeringu liigist:
 - Riigikohus on nt maakonnaplaneeringu puhul nn *Hiiu Tuule* asjas (3-16-1472) rõhutanud alternatiivide põhjaliku ja sisulise käsitlemise olulisust (st soovitud-kavandatud tegevustele tuleb leida soodsaim asukoht alternatiivide seast, arvestades ka keskkonnamõju).
 - Teisalt seoses eraõiguslikele isikutele kuuluvaid maid hõlmavate detailplaneeringutega on kohus leidnud, et sellisel puhul ei ole kohustust kaaluda alternatiivseid asukohti väljaspool planeeringuala (otsus asjas 3-3-1-87-08, p 20) – samas ei välista see antud asukohas vähemalt tehnoloogiliste alternatiivide ja nn 0-alternatiivi (BAU-alternatiivi) kaalumist

7. KSH aruande sisu – alternatiivide kaalumine

- Igal juhul peaksid alternatiivid olema reaalsed, mitte näilised:
 - Vastavad seatud eesmärkidele
 - Vastavuses õigusaktidega
 - Ei tohi kaasa tuua vastuvõetamatut keskkonnamõju (selline võib olla ka mõju, mis ei ületa normatiive!)
 - Majanduslikult teostatavad
 - Tehniliselt teostatavad
 - Vastavad parimale võimalikule tehnikale
 - (Arendajad (kelleks võivad olla ka riik või omavalitsus) peavad olema valmis alternatiivi ellu viima)
- Alternatiivide võrdlemine eeldab keskkonnakasu mõõdikute paika panemist – need tuleks samuti võimalikult vara välja töötada (hiljemalt programmi etapis)
- Meetodid võivad olla nii kvantitatiivsed (statistilised, mudelipõhised, tulu-kulu, elutsükli analüüs jms), kvalitatiivsed (eksperdi hinnang) kui ka kombineeritud

7. KSH aruande sisu – Natura mõjud (1)

- Juhul, kui kas eelhindamise käigus või programmi koostamisel jõutakse järeldusele, et Natura-alade kaitse-eesmärkide ohustamine pole välistatud, tuleb läbi viia nn Natura täishindamine
- Ka kõrgema taseme planeeringute puhul ei tohi piirduda vaid nn eelhindamisega, viidates, et teatud järgmistes menetlustes tuleb läbi viia täpsem mõjude hindamine (Riigikohus nn *Hiiu Tuule* asjas, 3-16-1472). Küll aga on võimalik, et varasemas/üldisemas menetluses selgitatakse välja leevendusmeetme kohaldamise põhimõtteline võimalikkus, üksikasjad jäetakse hilisematesse/täpsematesse menetlustesse (Riigikohus nn *Rail Baltic* asjas, 3-18-529, p 28)
- Oluline, et hindamine tuleb läbi viia iga ala kohta eraldi
- Arvestada tuleb ka mõjudega, mis ulatuvad väljapoole planeeringuala
- Ka väljaspool Natura ala avalduvad mõjud võivad ohustada selle ala toimimist (Riigikohus nn *Rail Baltic* asjas, 3-18-529, p 33) ning võivad hindamisel olla asjakohased (mh põhjusel, et Natura aladel kaitstavad liigid on „kolinud“, kasutavad intensiivselt ala kõrval asuvaid piirkondi)
- Järeldused ei tohi olla lünklikud, vaid täielikud, täpsed ja lõplikud ning hajutama kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused kavandatud tegevuse mõjude osas. Seejuures peab hindamine tuginema ajakohastele andmetele, kasutada tuleb parimat võimalikku tehnikat ja parimaid võimalikke meetodeid (Riigikohus asjas 3-18-529, p 26 ning viidatud Euroopa Kohtu praktika) – teisisõnu, sageli võivad olla vajalikud täiendavad väliuuringud

7. KSH aruande sisu – Natura mõjud (2)

- Natura-hindamise tulemused on erinevalt üldisest KSH-st otsusetegijale enam siduvad!
 - Teatud alternatiivi saab valida ja vastava planeeringu reeglina kehtestada vaid juhul, kui hindamise tulemusena selgub, et ala terviklikkust ei kahjustata
 - Terviklikkust ei kahjustata, kui ala kaitsestaatus jääb soodaks, säilivad need elupaigatüüpide ja liikidega seotud olemuslikud tunnused, mille pärast ala Natura-võrgustikku lisati – *Riigikohus asjas 3-18-529, p 26 ja viidatud Euroopa Kohtu praktika*)
 - Ala soodne kaitsestaatus võiks ideaalis olla kirjeldatud kaitsekorralduskavas (elupaigatüübi pindala ja kaitse seisundi, isendite arvu läbi). Kui seda tehtud ei ole, siis tuleks vaadata liigi või elupaigatüübi staatust riiklikul tasandil ning kui viimane ei ole soodne, ei saa üldjuhul elupaigatüübi pindala või isendite arvu vähenemist pidada lubatavaks
- Erandina on võimalik kehtestada ka planeering, mille puhul on teada, et kahjustatakse Natura-alade terviklikkust. Nagu erandeid ikka, tuleb seda kohaldada kitsendavalt ning täidetud peavad olema kõik järgnevad tingimused:
 - Põhjalik alternatiivide analüüs peab näitama, et puuduvad Natura-ala terviklikkust mitte kahjustavad lahendused
 - Planeeringu kehtestamine on vajalik ülekaalukate avalike huvide tõttu (veelgi kitsam lähenemine esmatähtsate liikide-elupaikade puhul)
 - Tuleb võtta negatiivseid mõjusid kompenseerivad meetmed kas samal alal või väljaspool seda, et tagada Natura 2000 võrgustiku terviklikkus/toimivus

7. KSH aruande sisu – seiremeetmed

- KeHJS reguleerib (pigem pealiskaudselt) KMH järelhindamist, KSH puhul puudub sellinegi regulatsioon
- Samas planeeringu elluviimise käigus tegelike mõjude seiramine on oluline nii võimalike probleemide tuvastamiseks ja reageerimiseks kui üldisemalt mõju hindamise kvaliteedi parandamiseks, samuti aitab see pikemas plaanis suurendada KSH ja planeeringute usaldusväärsust. Seepärast on seiremeetmete osa KSH aruandes oluline
- Lisaks: seire annab sisendit, kas ja millal vaja planeeringut muuta – hädavajalik nõuetekohaseks planeeringu ülevaatamiseks (selle käigus tuleb mh välja selgitada ja üle vaadata planeeringu elluviimisel ilmnenud olulised mõjud ning nende vähendamise tingimused)
- Seiremeetmed ei pea olema alati „eksklusiivsed“ – eriti üldisemat laadi planeeringute puhul võimalik kasutada juba eksisteerivat keskkonnaseiret, statistikat ja andmebaase-ülevaateid

8. KSH ja planeeringute heakskiitmine

- PlanS § 90 lg 3 p 1: kontrollitakse keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse vastavust õigusaktidele.
- Seaduse sõnastuse järgi seega sisu kontrollima ei peaks?
- Samale viitab ka seletuskiri – KSH sisu eest peaks vastutama Keskkonnaamet, kes annab KSH aruandele ja planeeringule oma heakskiidu
- Tõenäoliselt on praktikas siiski ka (loodetavasti väga üksikuid) juhtumeid, mil KSH aruande koostamisel on tehtud olulisi sisulisi vigu, mille tõttu on planeeringulahendus ilmselgelt puudulik, nt vastuolus valdkondlike seadustega, teiste planeeringute või strateegiliste planeerimisdokumentidega – sellisel juhul on õigustatud jätta planeering heaks kiitmata muu hulgas puuduliku mõjude hindamise tõttu
- Heakskiit võib olla ka tingimuslik (*Riigikohus asjas 3-3-1-1-10, p 12*), aga tuleb eristada tingimuslikku heakskiitu (mis on võrdsustatav keeldumisega) ning lihtsalt vormilisi märkusi, mille osas pole vastuolu seadusega tuvastatud (*Riigikohus asjas 3-3-1-47-12, p 24*)

Küsimused ja arutelu

CŌBALT



Lisalugemist

- Keskkonnamõju strateegilise hindamise käsiraamat (Peterson, K. jt, 2016). Kättesaadav internetis: <https://envir.ee/media/5645/download>
- Environmental assessment of certain plans and programmes. Directive 2001/42/EC ('SEA' Directive) rulings of the Court of Justice of the European Union (European Commission, 2022). Kättesaadav internetis: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/21f9deb4-ed21-11ec-a534-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-266372553>
- Materjalid Keskkonnaministeeriumi veebilehel: <https://envir.ee/keskkonnamoju-strateegiline-hindamine#ksh-juhendmaterjalid>

Täna tähelepanu eest!



Estonia

Kawe Plaza, Pärnu mnt 15
10141 Tallinn
Tel +372 665 1888
tallinn@cobalt.legal

Latvia

Marijas iela 13 k-2
LV-1050 Rīga
Tel +371 6720 1800
riga@cobalt.legal

Lithuania

Lvovo 25
LT-09320 Vilnius
Tel +370 5250 0800
vilnius@cobalt.legal

www.cobalt.legal