



Kaasrahastanud
Euroopa Liit



Eesti
tuleviku heaks

SKEPAST & PUHKIM

cumulus
consulting.

ASJAKOHASTE MÕJUDE HINDAMISE PRAKTIKA ANALÜÜS

Planeerimismenetluses erinevate mõjude hindamise
koolitusprogramm 2024–2025

Skepast & Puhkim OÜ | OÜ Cumulus Consulting

Projekti elluviimist kaasrahastab Euroopa Liit

Sisukord

1	Sissejuhatus ja metoodika	2
2	Asjakohaste mõjude olemus	4
3	Asjakohaste mõjude hindamise metoodika	8
3.1	<i>Metoodika</i>	8
3.2	<i>Mõjude hierarhia</i>	10
3.3	<i>Hinnatavad aspektid</i>	14
4	Asjakohaste mõjude käsitlemise protsess	20
4.1	<i>Alusdokumendid.....</i>	20
4.2	<i>Uuringud.....</i>	20
4.3	<i>Osapoolte rollid.....</i>	23
4.4	<i>Planeeringute elluviimine.....</i>	24
4.4.1	<i>Meetmed</i>	24
4.4.2	<i>Seire.....</i>	27
LISAD	29
	<i>Lisa 1. Intervjueeritute nimekiri</i>	29
	<i>Lisa 2. Intervjuude küsimused</i>	31
	<i>Lisa 3. Asjakohaste mõjude näidisnimekiri</i>	32
	<i>Lisa 4. Asjakohaste mõjude näidisnimekiri Rae valla näitel</i>	37

1 Sissejuhatus ja meetodika

Planeerimistegevus ja sellega kaasnev mõjude hindamine on pidevas muutumises. Samas on planeeringute kehtivusaeg võrreldes näiteks arengustrateegiatega märksa pikaajalisem. See tähendab, et planeeringut koostades tuleb suuta ette näha tulevikus avalduda võivaid mõjusid.

Asjakohaste mõjude hindamise kohustus tuleneb Planeerimisseadusest¹. Mõjude hindamise praktikad on aga olnud erinevad. Samuti on ennekõike viimastel aastatel hakatud nende hindamise vajadusele rohkem tähelepanu pöörama. Arutelude käigus planeerijate ja mõjude hindajatega on leitud, et senine praktika vajab täpsemat kaardistamist.

Kui keskkonnamõjude, sh Natura hindamisele on seaduses sätestatud kindlad reeglid ja olemas on juhendmaterjalid, siis asjakohaste mõjude (AKM) mõiste puhul on seadusandja näinud, et see tuleb sisustada iga planeeringu puhul eraldi. Samuti on ebaselged AKM-i ja keskkonnamõjude omavahelised seosed.

Seetõttu on Regionaal- ja Põllumajandusministeerium tellinud koolitusprogrammi planeerimismenetluses erinevate mõjude hindamisega seotud kohalike omavalitsuste (KOV) ja riigi ametnikele ning töötajatele.

Ettevalmistava tegevusena viidi läbi asjakohaste mõjude hindamise praktika analüüs. Selle käigus käsitleti mitmeid eri tasandi planeeringuid:

1. Eesti mereala planeering
2. Kaitseväe keskpõlügeni riigi eriplaneering (REP)
3. Radioaktiivsete jäätmete lõppladustuspaiga kavandamise kohaliku omavalitsuse eriplaneering (KOV EP)
4. Viru Keemia Grupi biotoodete tootmiskompleksi KOV EP
5. Põhja-Pärnumaa tuuleparkide KOV EP
6. Saue üldplaneering (ÜP)
7. Lüganuse ÜP
8. Põhja-Tallinna ÜP
9. Tallinna Haigla detailplaneering (DP)
10. Narva-Jõesuu lennuvälja DP
11. Rae valla Sepaniidu kinnistu ja lähiala DP
12. Harku valla Naage tee 106 maaüksuse ja lähiala DP
13. Viimsi valla Pringi kinnistute /.../ DP

Esmalt töötati läbi planeeringu materjalid (hankedokumendid, lähteseisukohad, KSH programm, mõjude hindamise aruanded jms). Seejärel intervjueriti eraldi nii planeeringu korraldajat kui ka mõjude hindajat (**intervjueritute nimekiri on leitav lisast 1**). Intervjuud viidi läbi virtuaalselt poolstruktureerituna. Teemad käsitlesid kogu planeeringu

¹ Paragrahv 4, lõige 2, punkt 5: planeerimisalase tegevuse korraldaja ülesanded on planeeringu elluviimisega kaasnevate asjakohaste majanduslike, kultuuriliste, sotsiaalsete ja looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamine, sealhulgas keskkonnamõju strateegilise hindamise korraldamine

protsessi algatamisest kuni elluviimise seireni. Lisaks uuriti eraldi AKM-i mõiste määratlemist (**intervjuude küsimused on leitavad lisast 2**).

Peale esmaste järelduste tegemist viidi läbi valideerimisseminar nende arutamiseks. Seminarile olid kutsutud kõik intervjuueeritud, lisaks saadeti kutse Eesti Planeerijate Ühingu ja Eesti Keskkonnamõju Hindajate Ühingu juhatusele. Samuti osalesid seminaril Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ruumilise planeerimise osakonna esindajad.

Materjali asjakohaseid mõjusid käsitlevas osas on esmalt välja toodud olulisemad väljavõtted olemasolevatest juhenditest. Seejärel on esitatud olulisemad väljavõtted intervjuudest ja dokumendianalüüsist. Iga osa lõpetab kokkuvõttev järelduste ja tähelepanekute plokk. Kus asjakohane, on täiendavalt välja toodud valideerimiseminari põhisõnumid.

Asjakohaste mõjude osa koosneb kolmest peatükist. Kõigepealt on käsitletud AKM-i olemust, seejärel hindamise metoodikat ja viimaks AKM-i käsitlemise protsessi.

2 Asjakohaste mõjude olemus

Asjakohased mõjud on määratletud planeerimisseaduse (PlanS) § 4 lg 2 punktis 5: planeerimisalase tegevuse korraldaja ülesanne on planeeringu elluviimisega kaasnevate asjakohaste majanduslike, kultuuriliste, sotsiaalsete ja looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamine, sealhulgas keskkonnamõju strateegilise hindamise korraldamine.

Asjakohaseid mõjusid peab alati hindama, kui toimub planeerimine. Asjakohaste mõjude hindamine on targa planeerimise osa, mitte eraldiseisev protsess². **Läbi viidud intervjuudest ilmnes, et asjakohaste mõjude määratlus on aga segane – ei teata, mida täpselt hinnata tuleb.**

Keskkonnamõju on määratletud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanjuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) §-s 2¹: Keskkonnamõju käesoleva seaduse tähenduses on kavandatava tegevusega või strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega eeldatavalt kaasnev vahetu või kaudne mõju keskkonnale, inimese tervisele ja heaolule, kultuuripärandile või varale.

Keskkonnamõju määratlus on väga lai ning hõlmab ka majanduslikke, kultuurilisi ja sotsiaalseid aspekte. Mõistele „keskkond“ on antud avar tähendus – see ei piirdu looduskeskkonnaga, vaid selgelt väljendatuna on hõlmatud ka inimesed (s.t, et inimesi nähakse keskkonna osana, mitte sellest eraldi seisva entiteedina), sotsiaalmajanduslik keskkond ja kultuuripärand ning tehiskeskkond³. **Samas ilmnes läbi viidud intervjuudest, et reeglina käsitletakse keskkonnamõju hindamise raames ikkagi otseselt looduskeskkonnaga seonduvaid aspekte, s.o käsitus praktikas on pigem kitsas.**

Millises ulatuses peaks tervise- ja sotsiaalmajanduslikku mõju käsitlema KMH raames, puudub ühtne arusaam ja praktika⁴. Seda kinnitasid ka läbi viidud intervjuud.

Euroopa Liidu tasandil on deklareeritud, et KMH peab käsitlema peale looduskeskkonna komponentide ka elanikkonda, inimeste tervist, materiaalist vara ja kultuuripärandit (direktiiv 2014/52/EL art 1, p 3). Direktiiv jätab tõlgitsemisvõimaluse selle kohta, milliseid mõjusid ja millises ulatuses tuleks elanikkonna ja inimeste tervise puhul käsitleda – /.../ võimalik diapason on väga lai⁵.

Üldplaneeringu koostamise nõuannetes on märgitud, et kui asjakohaseid mõjusid hinnatakse eraldiseisvalt, võiks olla protsess sarnane KSH aruande koostamise ja menetlemisega: kui valitakse eraldiseisev vastava

² DP koostamise juhend, p 5.3.1

³ KMH käsiraamat, lk 10

⁴ KMH käsiraamat, lk 39

⁵ KMH käsiraamat, lk 42

asjakohase olulise mõju hindamine, siis on soovitatav ehitada hindamisprotsess üles sarnaselt KSH-ga, et toetada planeerimisprotsessi algusest lõpuni ning avalikustada tulemusi ühise ajakava alusel⁶.

PlanS ei sea nõudeid asjakohaste mõjude hindamise menetlusele ega sisule, seega on detailplaneeringu puhul omavalitsuse (üldiselt seega iga planeeringu puhul korraldaja) otsustada, kuidas ja milliseid asjakohaseid mõjusid hinnata tuleb. Asjakohasus tähistab seotust konkreetse planeeringu eesmärgi ja alaga⁷.

Asjakohaseid mõjusid ei pea alati eraldi protsessis hindama või nende tulemusi eraldi aruandes kajastama. Üldplaneeringu koostamise nõuannetes on seda kirjeldatud nii: keeruline on üheselt määratleda, kus lõppeb asjakohaste mõjude hindamine ja algab planeeringulahenduse väljatöötamine. Suure osa asjakohastest tavalistest mõjudest hindab/vad planeerija(d) või töörühm, mida saab samaaegselt käsitleda nii mõju hindamisena kui ka parima planeeringulahenduse väljatöötamisena. Asjakohaste tavaliste mõjude hindamist enamasti eraldi ei fikseerita, hindamise tulemus avaldub kaalutletud planeeringulahenduses või -otsuses⁸. **Intervjuudest ilmnes, et mõnikord on planeeringulahenduse kehtestamisel arvestatud teavet, mis ei kajastu üheski avalikus dokumendis** (näiteks lisanduvate elanike arv detailplaneeringute puhul). **See võib aga vaidlusküsimuste tekkides probleemiks osutuda – puudub põhjendus, miks mingisuguseid tingimusi on seatud.**

Oluline on meeles pidada, et eraldi asjakohaste mõjude hindamine võib olla vajalik ja otstarbekas: eraldi teadvustamist ja hindamist vajavad asjakohased olulised mõjud (nt üldplaneeringu elluviimise mõju KOV-i eelarvele), mida ei hinnata tavapärase KSH raames. Selleks, et ka need mõjud saaksid hinnatud, tuleb läbi mõelda hindamise viis. Võimalus on kaasata planeeringu koostamise töörühma eriteadmistega isik, tellida eksperthinnang või uuring, korraldada eraldiseisev vastava asjakohase olulise mõju hindamine või laiendada KSH raames hinnatavate mõjude ringi /.../. Nimetatud mõjude hindamine on otstarbekas fikseerida⁹.

Juurdunud praktika on, et asjakohaseid mõjusid käsitletakse osana keskkonnamõjudest ning hinnangud on esitatud KSH aruandes. Nii oli see kõikide analüüsitud planeeringute puhul, millega kaasnes KSH läbiviimine. Detailplaneeringute puhul, **mis KSH-d ei eeldanud, oli asjakohaste mõjude hindamine minimaalne kui mitte olematu.**

Ühtlasi on võimalik täheldada teatavat muutust ajas. Varasemates planeeringutes on piirdutud üksnes KSH-ga (näiteks keskpõlügeni riigi eriplaneering). Asjakohaste mõjude hindamise nõuet ei sisaldanud ka lähteülesanne. Hilisemates on KSH aruandes aga käsitletud ka selle

⁶ Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, lk 82

⁷ DP koostamise juhend, p 5.3.1

⁸ Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, lk 82

⁹ *Ibid.*

ulatusest kaugemale ulatuvaid mõjusid. **Eriti laiapõhjaliselt on mõjusid käsitletud Eesti mereala planeeringus ja radioaktiivsete jäätmete lõppladustuspaiga kohaliku omavalitsuse eriplaneeringus.** Nende puhul sisaldab KSH aruanne ka muid asjakohaseid mõjusid, mis ulatuvad KSH piiridest kaugemale.

Järeldused ja tähelepanekud

- Igasugune mõjude hindamine peab aitama otsustajat mitte ainult otsuse langetamisel, vaid ka selle kujundamisel – seda ka juhul, kui muudetakse midagi, kus puudub normatiiv või standard. Mõjude hindamise eesmärk on anda otsustajale kindlust, et kõik asjaolud on läbi mõeldud ja saavutatud on parim võimalik lahendus.
- **Üldiselt on asjakohaste mõjude määratlus segane.** Intervjuudest selgus, et asjakohaseid mõjusid defineeritakse pigem eituse kaudu: **asjakohased on kõik mõjud, mida käsitletakse, aga mis ei ole olulised keskkonnamõjud KeHJS-e mõistes¹⁰.** Esindatud on ka seisukoht, et asjakohased mõjud on kuskil planeerimise ja KSH vahepeal.
 - Mis on olulised keskkonnamõjud, on üldiselt selge – mõjud, mis ületavad mingit lävendit.
- Asjakohaseid mõjusid peab alati hindama, aga see, millised mõjud on asjakohased, ei osata alati välja tuua. Samas peaksid need olema esmajärjekorras korraldaja (KOV või riik) otsustada (mis on kohaliku elu või riigi arengu vaates oluline).
 - Lisaks on sisse kodeeritud hulk määramatust – asjakohased mõjud on ka see, mida planeerimisprotsessi kaasatud isikud protsessi vältel välja toovad. Seda pole aga võimalik täies mahus ette näha.
 - Seejuures võib mõningate ettepanekute eesmärk olla pelgalt protsessi pidurdamine. Seetõttu tuleb eristada ettepanekuid, mis ei ole asjakohased ja mis on.
- Ühtsed seisukohad mõjude käsitlemise osas puuduvad.
 - Leidub neid, kelle hinnangul ei peakski asjakohaseid mõjusid keskkonnamõjudest eristama, vaid neid tuleks käsitleda koos, muutes seejuures ka vastavat seadust.
 - Mõnede intervjuueeritute arvates tuleks aga asjakohased mõjud keskkonnamõjudest kindlasti lahus hoida, sest planeeringud on niivõrd eriilmelised, et korraldajale ja planeerijale tuleb jätta paindlikkus mõjuvaldkondade määratlemisel.
- Seega puuduvad kindlad reeglid, mille alusel määratleda mõju keskkonna- või asjakohase mõjuna. Seejuures tõstatub küsimus, kas neid üldse peabki eristama. Samas tekib viimasel juhul probleem keskkonnamõjude hindajatel – nad ei ole kvalifitseeritud kõikvõimalikke (nt majanduslikke) mõjusid hindama.
- **DP koostamise juhend määratleb asjakohased mõjud järgmiselt:**
 - Asjakohased mõjud on kõik planeeringu elluviimisega kaasnevad mõjud sotsiaalsele-, majanduslikule-, kultuurilisele ja

¹⁰ Definitsioon jätab omajagu tõlgendamisruumi. Siit võib muuhulgas välja lugeda, et asjakohased on ka need keskkonnamõjud, mis ei ole olulised. See tähendab, et asjakohaseid mõjusid defineeritakse mitteolulistena. See aga ei tähenda tingimata, et regulatsioonist välja jäävad mõjud ei ole olulised.

looduskeskkonnale, mis vajavad konkreetse planeeringu käigus käsitlemist ja mis tulenevad otseselt planeeringulahendusest.

- Siin ilmselt peitubki põhiprobleem – kirjeldus on hästi üldine ja omavalitsused ei oska vajalikke aspekte määratleda. Nii jäetakse need mõjud kas käsitlemata või küsitakse lähteülesannetes sama üldiselt – hinnata tuleb asjakohaseid mõjusid.
- Intervjuudes leiti, et võiks olla näidisinimekiri, mille alusel oleks võimalik konkreetse planeeringu jaoks olulised valdkonnad välja valida. **Samas on selline üldnimekiri olemas ja avalikult kättesaadav¹¹.**
 - Teisalt toodi välja, et siis võib tekkida olukord, kus mõni osapool nõuab kõikide aspektide hindamist, isegi kui need asjasse ei puutu.
- Praktikast ootavad omavalitsused, et planeerimiskonsultant/mõjude hindaja oskab ise välja pakkuda, mida on tarvis hinnata. Kui aga lähteülesanne on üldine ja ainsaks hindamiskriteeriumiks planeeringu või/ja planeeringu KSH koostamise maksumus, pakutakse välja nn miinimumlahendus, millele omavalitsus ei oska tegelikult sisulist hinnangut anda. Nii tekib oht, et mingid olulised aspektid jäävadki tähelepanuta.
 - Pigem võiks praktika olla, et planeeringu korraldaja määratleb asjakohased mõjud täpsemalt, tuues seejuures põhjenduse, miks just seda mõju käsitleda tuleb.

Järeldused valideerimisseminarilt

- Mõiste „asjakohased“ on segadusetekitaja. Rääkida tuleks sotsiaalsetest, majanduslikest, kultuurilistest ja looduskeskkonnale avalduvatest mõjudest, nn katusmõiste on liigne. Sobiks ka mõiste „sotsiaalmajanduslikud mõjud“, mida ka praegu sageli AKM-i sünonüümina kasutatakse¹².
- Lähteseisukohtadest peaks ilmnema, milliseid mõjusid hinnata tuleb ja miks.
- Seaduse/määruse tasandil ei ole vaja AKM-i defineerida. Küll võiks kaaluda õigusaktiga kohustust, et algatamisotsuses tuleb vaadeldavad mõjud määratleda. Siinkohal on teatav risk, et mingi nimekiri hakkab hankest hankesse korduma, s.o keegi teeb valmis ja siis kõik ülejäänud kasutavad.
- KSH juhteksperit ei saa vastutada kõikide teemade käsitlemise eest. Laiem mõjude käsitus eeldab ka laiemat meeskonda.
- Mõneti lahkneb keskkonnamõju hindajate ja planeerijate/KOV-ide vaade – esimesed soovivad selget keskkonnamõjude ja AKM-i eristamist, viimased seda nii oluliseks ei pea. Nende jaoks on ennekõike tähtis terviklahendus otsustamise alusena.

¹¹ DP koostamise juhend, p 5.3.6. Samuti on mõned omavalitsused koostanud omi nimekirju (vt lisa 3).

¹² Samas ei hõlma see definitsioon mõjusid loodusele, mis on eriti olulised juhul, kui planeering ei eelda KSH läbiviimist.

3 Asjakohaste mõjude hindamise metoodika

3.1 Metoodika

Koostatud on mitmeid juhendeid¹³, kus on tegeletud ka asjakohaste mõjude hindamise meetoditega. Põhiline järeldus nendest on, et üht kindlat meetodit, mida alati kasutada saab, ei eksisteeri. Peaasi on, et hinnanguid põhjendataks ning tekstist oleks aru saada, miks planeeringuga just sellised mõjud kaasnevad.

Detailplaneeringu koostamise nõuannetes selgitatakse seda järgmiselt: **mõjudega arvestamine peab olema nähtav – mõttekäigud ja argumendid (põhjendused) planeeringu materjalidest leitavad.** Nii on võimalik nii otsustajal, avalikkusel kui ka teistel osapooltel aru saada, miks on valitud just selline planeeringulahendus ja mida selle elluviimine endaga kaasa toob. Asjakohaste mõjude hindamine on planeerija ja ka otsustaja jaoks sisuliselt enesekontroll ja ühtlasi lahenduse põhjendamine.

Keerulisemate planeeringute puhul, kus mõni asjakohane mõju on nõudnud eraldiseisvat käsitlust valdkondliku eksperthinnangu või uuringuga, peaks see olema leitav planeeringu lisast. Alternatiivina on võimalik asjakohaste mõjude analüüs (ja ka olemasoleva olukorra analüüs laiemalt) esitada lisana. See võimaldab planeeringu tekstiosa hoida kompaktsena ja konkreetseksena.

Analüüsitud planeeringutes on kasutatud erinevaid meetodeid. Mõnel puhul on metoodikat põhjendatud üsna üldsõnaliselt (nagu järgmises näites):

- **Tallinna Haigla detailplaneering:**
 - Mõjusid hinnatakse kvantitatiivselt (vastavus piirväärtustele, arengukavadele, planeeringutele) ning kvalitatiivselt (mõju olulisus, häiringud). Mõjude hindamisel arvestatakse selle suurust, kestvust, iseloomu, kumulatiivsust koos võimalike leevendusmeetmetega. Alternatiive võrreldakse omavahel arutluse teel. Hinnatav mõju jaguneb rajamisaegseks mõjuks ja käitamisaegseks mõjuks.

Teistel juhtudel on metoodikat täpsemalt põhjendatud. Nii Põhja-Tallinna üldplaneeringu kui ka Põhja-Pärnumaa tuuleparkide kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu puhul analüüsiti mõjusid kahes etapis. Põhja-Pärnumaa puhul hinnati kõigepealt potentsiaalselt sobivaid alasid linnustikule ja nahkhiirtele avalduvate mõjude valguses (kuna need on peamised mõjuvaldkonnad, mis välistavad tuulikute rajamise) ning seejärel hinnati järelejäänud alasid, arvestades mõju inimese tervisele ja heaolule, sotsiaalmajanduslikule keskkonnale, kultuuriväärtustele, maavaravarudele jt mõjuvaldkondadele. Mõjude hindamise meetodeid üheski mõju valdkonnas eraldi ei põhjendatud (näiteks miks kinnisvara väärtust on

¹³ Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, Nõuandeid detailplaneeringu koostamiseks, KSH juhendid jt (vt täpsemalt www.planeerimine.ee/category/juhendid).

analüüsitud kvalitatiivselt teaduskirjanduse alusel või miks seda üleüldse käsitleti).

Põhja-Tallinna üldplaneeringu mõjuhindamise näide: mõju hindamine viiakse läbi kahes etapis: esimeses etapis hinnatakse üldplaneeringuga määratavate maakasutuse juhtotstarvete mõjusid kõigis eeltoodud valdkondades /.../, selgitamaks välja võimalikke olulisi mõjusid või teemasid, mis vajavad täpsemat hindamist. Teises etapis teostatakse esimese etapi tulemusi arvesse võttes olulisemate teemade täpsem analüüs, mis kajastub KSH aruande peatükis 4. Mõju olulisuse hindamiseks oli koostatud skaala (Joonis 1).

Tabel 4.1. Mõju olulisuse hindamise skaala

++	tugev positiivne mõju
+	nõrk positiivne mõju
0	mõju puudub
-	nõrk negatiivne mõju
--	tugev negatiivne mõju
?	mõju olulisust ei ole võimalik määrata

Joonis 1. Mõju olulisuse hindamise skaala Põhja-Tallinna üldplaneeringus

Üheski vaadeldud planeeringus ei ole otseselt põhjendatud, miks on analüüsitud just neid asjakohaseid mõjusid. Põhja-Tallinna üldplaneeringu KSH programmis on välja toodud viide Euroopa Liidu otsusele (keskkonnaalane tegevusprogramm), kus on välja toodud erinevad liikuvust puudutavad teemad (liikuvus kujunes Põhja-Tallinna üldplaneeringu puhul põhiküsimuseks) (Joonis 2).

Euroopa Liidu kuuendas keskkonnaalases tegevusprogrammis (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 1600/2002/EÜ, 22. juuli 2002) on formuleeritud mitmed olulised põhimõtted, millest üldplaneeringu koostamisel tuleks lähtuda. Linnakeskkonna suhtes on seal kirjas järgmised punktid:

- majanduskasvu ja reisijateveo nõudluse vahelise seose nõrgendamine;
- vajadus suurendada ühistranspordi, jalgsi käimise ja jalgrattaga liiklemise osatähtsust;
- vajadus tegelda suurenenud liiklusmahtudega ja saavutada transpordikasvu ja sisemaajanduse kogutoodangu vahelise sideme tunduv nõrgenemine;
- vajadus edendada vähem heitgaase eraldavate sõidukite kasutuselevõttu ühistranspordis.

Joonis 2. Näide Põhja-Tallinna üldplaneeringu KSH programmist

Järeldused ja tähelepanekud

- Mõjude hindamiseks on kasutatud erinevaid meetodeid ning kindlat nimekirja või soovitusi ei ole võimalik välja tuua.
 - Juhendites on toodud erinevaid näiteid ja viiteid meetoditele (nt multikriteeriumi analüüs, kulu-tulu analüüs, Saaty analüüs jne), aga ei ole esitatud täpsemaid soovitusi, milliseid meetodeid peaks milliste mõjude hindamiseks kasutama.
 - Teisalt ongi planeeringud erineva täpsusastmega, mistõttu ei olegi läbivalt sama meetodi kasutamine asjakohane.
- Samas ei olnud vaadeldud planeeringutes asjakohaste mõjude hindamise meetodikat reeglina välja toodud (v.a mereala planeering ja radioaktiivsete jäätmete lõppladustuspaiga planeering). **Seega ei ole võimalik anda hinnangut, kuivõrd sobiv on üks või teine meetod olnud.**
 - Tasub tähele panna, et KSH puhul on meetodivalikut märksa põhjalikumalt põhjendatud. KSH-d on aga ka juhendmaterjalides¹⁴ märksa põhjalikumalt käsitletud.
- Üldistavalt saab öelda, et mõjude hindamiseks kasutatakse nii kvantitatiivseid kui kvalitatiivseid meetodeid, tihti on mõju hinnatud eksperdi parema äranägemise järgi.
- Mõjude numbrilist hindamist väga ei eelistata, kuna kvantitatiivsed hinnangud võivad luua eksliku mulje, et hinnang on väga täpne. Samas on ka numbrid subjektiivsed.
 - Teisalt on teatud küsimustes (nt liiklussagedused, elanike arvud, töökohtade arvud jms) numbrite väljatoomine asjakohane ja vajalik. Vastasel korral jääb hinnang kvaliteetse planeerimisotsuse kujundamiseks liiga üldiseks.
- **Hea toon on valitud meetodika põhjendamine, tuues seejuures välja, miks just neid mõjusid on hinnatud ja millistel kaalutlustel on mingid mõjud hindamisest välja jäetud.** See lisab mõjude hindamise aruandele usaldusväarsust ja otsustajale kindlust, et vajalikud aspektid on arvesse võetud.

3.2 Mõjude hierarhia

KeHJS § 2²: keskkonnamõju on oluline, kui see võib eeldatavalt ületada mõjuala keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara.

AKM-i kohta sellist määratlust ei ole. Üks võimalus on lähtuda keskkonnamõju olulisuse määratlusest. See (olulisuse) definitsioon on kombinatsioon kahest lähenemisest: keskkonnataluvuse ja ohu kui üldisemate mõistete kaudu defineerimisele on lisatud muutuste

¹⁴ Keskkonnamõju strateegilise hindamise käsiraamat, Peterson, K., Metspalu, P., Vahtrus, S ja Kalle, H. 2017
Keskkonnamõju hindamise käsiraamat, Pöder, T. 2017

pöördumatus kui konkreetne ajamõõde¹⁵. Samas tekib küsimus, kas sotsiaalses ja/või majanduskeskkonnas toimuvad muutused on pöördumatud. Samuti on suhteline taluvuse mõiste – inimeste taluvusaste on erinev. Arvestada tuleb ka, et mõjud, seda eriti sotsiaalmajanduslikus mõttes, saavad olla ka positiivsed. Hindamine peab arvestama nii negatiivsete kui positiivsete mõjudega.

Ka keskkonnamõju puhul ei pruugi olla päris selge, millal on tegemist oluliste mõjudega. Kuigi intervjuudes märgiti, et mõju hindajatel on selge arusaam, millal on tegemist olulise mõjuga (ületab piirväärtust või lävendit), siis kõikide keskkonnamõjude puhul kindlat piirväärtust ei ole.

KMH käsiraamatus on seda selgitatud nii: mõju olulisuse hindamiseks on erinevaid viise – alates lihtsalt sõnalisest esitusest, milles argumenteeritakse, tuginedes mõju iseloomustavatele omadustele, miks käsitletav mõju on oluline (või ei ole oluline), kuni mitmetasandiliste formaliseeritud hindamisviisideni. Hindamisviisi valik sõltub konkreetsest olukorrast, ei ole üht ja ainuõiget, igas olukorras asjakohast viisi.

Oluline on mõista, et keskkonnamõju olulisuse hindamiseks ei saa olla valemit või võrrandit, millesse teatavaid andmeid sisestades saab vastuse mõju olulisuse/mitteolulisuse kohta. Olulisuse hinnang on kaalutlemise tulemus, mis tugineb faktidele, kuid lisaks sisaldab neisse suhtumist. Igasugused hindamismetoodikad taotleavad omal viisil seda, et faktide ja suhtumiste osa hinnangu kujunemisel oleks asjaosalistele selgelt näha (ning need võivad olla diskussiooniobjektid) ning vältida seda, et olulisuse hinnang on pelgalt argumenteerimata väide, mistõttu asjaosalistel ei ole võimalik selle kohta võtta informeeritud seisukohta ega võimalust asjakohaseks aruteluks¹⁶.

Intervjuudes toodi välja, et mõjud ei ole võrdsed. Samas ei olnud üheski analüüsitud planeeringus mõjusid kaalutud või pingeritta seatud. Ilmnes, et aja jooksul on kaalumise järk-järgult loobutud, kuna see on keeruline (erinevate osapoolte hinnangul võivad kaalud erineda), samuti kardetakse, et kaaludega tahetakse saavutada kellegi jaoks soovitud tulemust. Samuti on kaalude kokkuleppimine tekitanud palju vaidlust.

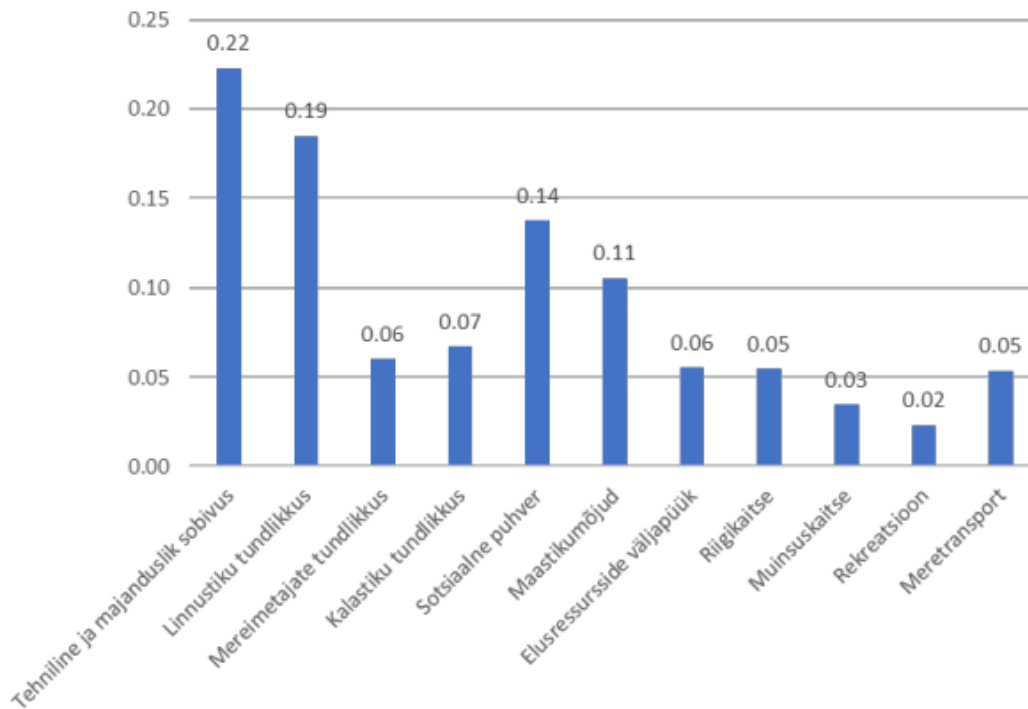
Teatud juhtudel ei olegi kriteeriumid olulised. Näiteks keskpõlügeni eriplaneeringu puhul oli tegelikult ülimuslikuks riigikaitse eesmärk. Mõjude hindamine mõjutas planeeringulahendust minimaalselt ja oli ennekõike oluline hüvitusmeetmete väljaselgitamiseks.

Mõningal määral tegeleti alternatiivide järjestamisega radioaktiivsete jäätmete lõppladustuspäiga eriplaneeringus (toodi välja, millises vaates millist alternatiivi eelistada). Samuti oli Hiiumaa meretuulikute

¹⁵ KMH käsiraamat, lk 49.

¹⁶ KMH käsiraamat, lk 64.

planeerimise eelanalüüsis¹⁷ kasutatud Saaty meetodit, et tekitada mõjude hierarhia.

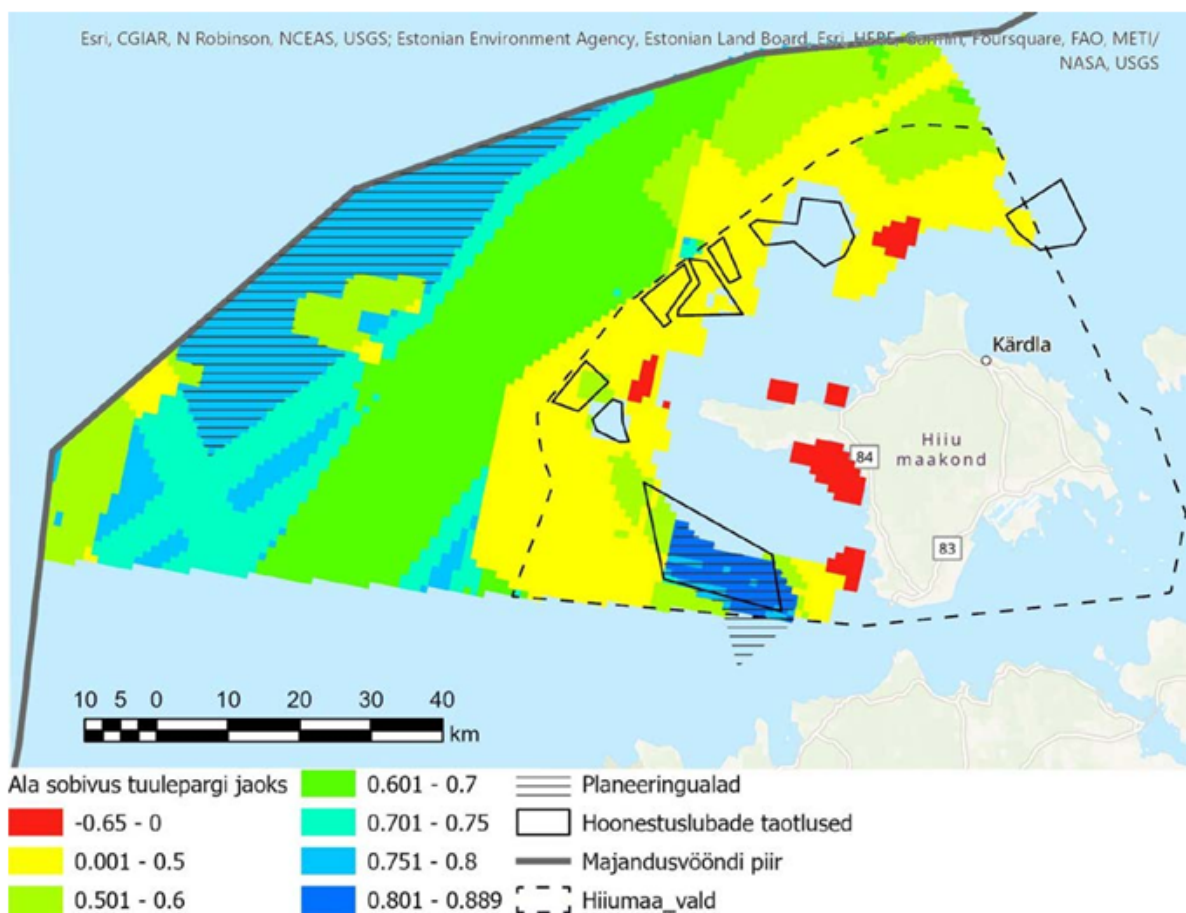


Joonis 27. Hiiu merealal tuuleparkide sobivuse kriteeriumide kaalud

Joonis 3. Näide: Hiiu mereala kriteeriumite kaalud

Vastavalt kriteeriumitele anti kõikidele aladele väärtused vahemikus -1 kuni +1 ja saadi lõpptulemus (Joonis 4).

¹⁷ Algselt ei olnud see planeering analüüsitavate hulgas, kuid siinkohal on välja toodud vastav näide, kuna see ilmestab konkreetse meetodi kasutamist.



Joonis 28. Hiiu mereala sobivus tuuleparkide jaoks (vahemikus -1 kuni +1), selle järgi defineeritud soovitatavad
Joonis 4. Näide: Hiiu mereala sobivus tuuleparkide jaoks

Järeldused ja tähelepanekud

- Mõjud ei ole võrdsed.
- Vajalik on põhjendatud struktuur, mille alusel otsustada, millised mõjud on tähtsamad kui teised.
 - Kaalude sissetoomist reeglina ei pooldata.
- Võimalikke meetodeid on mitmeid. Oluline on hinnata meetodi sobivust konkreetse planeeringu kontekstis. Samuti peab see olema arusaadav ja loogiline, et protsessis osalejatele oleks selge, kuidas tulemuseni jõutakse. Otsustajal peab tekkima veendumus, et kõik oluline on arvesse võetud, ja tal on otsuse langetamiseks piisavalt teavet.
 - Lihtsam on olukord, kui eksisteerivad selged alternatiivid (näiteks erinevad trassikoridorid või konkureerivad alad), mida saab kas või üksteisega võrrelda ja erinevates mõjukategooriates järjestada.
 - Sisuliste alternatiivide puudumisel on olukord keerulisem. Sellisel juhul tuleks kvalitatiivselt hinnata, milline mõju on olulisem, lähtudes ennekõike planeeringu eesmärgist (riigikaitse, majanduslik edukus, bioloogilise mitmekesisuse suurendamine jms)¹⁸.

¹⁸ Planeeringu eesmärk võiks anda suunise, mis on kõige olulisem ehk mida planeeringuga saavutada tahetakse (näiteks keskpõlügeni puhul oli tähtsaim riigikaitse aspekt).

- Oluline sisend on mitmesugused arengudokumendid, milles on kokku lepitud soovitud eesmärgid. Näiteks üldplaneeringute puhul puuduvad konkreetsed alternatiivid. Sel juhul ongi paslik aluseks võtta arengukava, nagu näiteks on teinud Saue vald (üldplaneering on instrument visiooni ja eesmärkide saavutamiseks¹⁹).

Järeldused valideerimisseminarilt:

- Kaalusid ei peaks kriteeriumitele omistama. Legitimeerija on igal juhul otsustaja – tema saab öelda, millised mõjud ja miks on olulisemad (seega ei ole mõjud võrdsed).

3.3 Hinnatavad aspektid

Asjakohaste mõjude näidisnimekiri on toodud detailplaneeringute koostamise juhendis (ptk 5.3.6, **vt ka lisa 3**)²⁰. Samuti on mõned omavalitsused koostanud täpsustavaid nimekirju (**vt ka lisa 4**). Lisaks on põhjalik mõjude valdkondade nimekiri esitatud Riigikantselei poolt koostatud õigusaktide mõjude hindamise juhendis²¹. Viimane ei ole küll ruumilise planeerimise mõjude hindamisele otsekohaldatav, kuid see ei tähenda seda, et seda ei võiks abivahendina mõjude tuvastamisel kasutada.

Detailplaneeringu koostamise nõuannetes on märgitud: millised on konkreetse planeeringuga seotud asjakohased mõjud, tuleb otsustada igal üksikul juhul eraldi. Iga teema ei pruugi vajada eraldi analüüsi või põhjendust. Asjakohaste mõjude olulisuse üle otsustamisel on aluseks

¹⁹ Ei ole üheselt määratletud, kuidas on omavahel seotud arengukava ja üldplaneering. Kohaliku omavalituse korralduse seaduses on öeldud: „Arengukava peab arvestama valla ja linna üldplaneeringut“ (§37, lg 4). PlanS-is on jällegi öeldud: „Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab planeerimisel arvesse võtma asjakohaseid ruumilist arengut mõjutavaid strateegiaid, riskianalüüse, kehtivaid planeeringuid, arengukavasid ning teisi ruumilist arengut mõjutavaid dokumente ja muud asjakohast teavet“ (§11, lg 1).

Teisalt sätestatakse just arengukavas (sünonüümina kasutatakse ka mõistet „arengustrateegia“) omavalitsuse pikaajalised plaanid, mis on sisendiks ruumilisele planeerimisele. Seega saab üldplaneeringut käsitleda arengukava elluviimise instrumendi või arenguplaanide ruumilise väljendusena.

Probleemi tekitab ka asjaolu, et arengukava ja üldplaneeringu koostamise protsessid ning dokumentide kehtivusajad on erinevad. Ideaalis võiks neid koostada ühiselt, tagamaks parimat kooskõla.

Seadus kohustab arengukava iga-aastaselt üle vaatama. Samas üldplaneeringute puhul seda ei tehta. Seega on arengukava ajas kiiremini muutuv kui üldplaneering.

²⁰ <https://planeerimine.ee/docs/noustik/5-detailplaneeringu-ruumilahendus/mojude-hindamine/asjakohaste-mojude-nimistu/>

²¹ Mõjude hindamise kontrollküsimustik, mis on kättesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/mojude-hindamine>

omavalitsuse (otsustaja) kaalutus. Siinkohal on oluline silmas pidada ka juba teadaolevaid võimalikke vastuolusid ja vaidlusteemasid kogukonnas. Üheks infoallikaks võib olla ka üldplaneering või selle koostamise protsess, kus on arutluse all väärtused ja võimalikud (maakasutuslikud) konfliktid²².

Analüüsitud planeeringutes on hinnatud näiteks järgmisi asjakohaseid mõjusid (kuna mõjusid on analüüsitud osana KSH-st, siis on eristus asjakohaste ja keskkonnamõjude vahel tehtud tunnetuse põhjal).

Mereala planeerimisel hinnati:

- Üldine sotsiaal-kultuuriline keskkond (mereala kooskasutus; paindlikkus; innovatsiooni toetamine)
- Mõju erinevatele majandusvaldkondadele: neid vaadeldi nii sotsiaalsete mõjude kui majanduslike mõjude aspektist
- Kalandus
- Vesiviljelus
- Meretransport
- Merepääste, reostustõrje ja riigipiiri valve
- Energiatootmine, sh tuulikute visuaalne mõju
- Mereturism ja rekreatsioon
- Muud merekasutused ja meri-maismaa seosed (ennekõike maakondlikele portreedele tuginedes)
- Mõju varale: mõju kinnisvarale ning ohutusele (lõhkekehad, merepääste)

Tuuleparkide puhul hinnati:

- Mõju inimeste heaolule:
 - Müra mõju
 - Varjutust
 - Peegeldusi
- Mõju kinnisvarale ja maakasutusele
- Mõju piirkonna arengule, sh ettevõtlusele ja tööhõivele:
 - Mõju kohalikule tööhõivele
 - Otseliini mõju
 - Mõju teedele
 - Taluvustasu
- Mõju piirkonna väärtustele (mõju kultuurimälestistele hinnati eraldi peatükis)
- Mõju sideteenustele
- Mõju teede liikluskoormusele
- Mõju loodus- ja puhketurismile

Biotoodete tehase puhul hinnati:

- Mõju piirkonna tööhõivele (otseselt ei hinnatud planeerimisprotsessis, vaid võeti sisend huvitatud isikult)
- Mõju sisserändele (sisend huvitatud isikult)

²² Nõuandeid detailplaneeringu koostamiseks, p 5.3.1

- Mõju ettevõtlusele (sisend huvitatud isikult)
- Mõju metsamajandusele
- Mõju kinnisvara väärtusele
- Visuaalset mõju
- Mõju puhkamis- ja liikumisvõimalustele
- Mõju rohepöördele
- Mõju väliskaubandusele

Tallinna Haigla planeerimisel hinnati:

- Mõju liiklusedusele
- Naabrite võimalikku häirimist
- Olemasoleva maakasutuse muutust (praegusel tühermaal oli toimunud jaanituli)
- Mõju kinnisvara väärtusele
- Mõju arstiabi kättesaadavusele
- Mõju rekreatsioonile
- Inimeste juurdepääsu alale

Tallinna Põhja-Tallinna linnaosa üldplaneeringus hinnati:

- Mõju inimeste turvalisusele
- Mõju puhkamis- ja sportimisvõimalustele
- Mõju teenuste kättesaadavusele
- Mõju ettevõtluskeskkonnale
- Mõju taristu toimimisele ja kättesaadavusele, sh liikuvusele

Saue üldplaneeringu puhul viidi läbi puhtalt KSH, eraldi asjakohaseid mõjusid ei käsitletud. Samas toodi intervjuus välja, et planeering lähtus otseselt valla arengukavast ja oli seetõttu instrument selles määratletud eesmärkide saavutamiseks²³.

Detailplaneeringute puhul käsitleti asjakohaseid mõjusid üsna minimaalselt.

Viimsi Pringi kinnistute puhul oli põhirõhk keskkonnal ja sademeveel. Asjakohane oleks olnud ka liiklusuuring, kuid intervjuust selgus, et vastav kaalutlus tehti n-ö eraldiseisvana ja täiendav juurdepääsutee kajastati planeeringus. Samas ei ilmne planeeringudokumentidest asjakohased kaalutlused.

Rae Sepaniidu detailplaneeringu puhul oli mõjude hindamine põhjalikum, seejuures koostati liiklusuuring ja viidi läbi ka KSH eelhindamine.

²³ Riigikohtu lahend (3-4-1-9-09, p 26) sedastab: "Üld- ja detailplaneeringud, mis on osa ruumilise planeerimise süsteemist, on lisaks erinevatele arengukavadele peamised instrumendid, mille kaudu omavalitsusüksus saab enesekorraldusõigust kasutada. Planeeringuid koostades koordineerib ja integreerib omavalitsusüksus erinevate elualade arengukavasid pikaajaliseks ruumilise arengu kavandamiseks, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi".

Planeerimisprotsessi vältel esitati korraldaja (vallavalitsuse) poolt pikk nimekiri mõjudest (**lisa 4**), mida peaks kaaluma. Seejuures tõi planeerija välja, et vastav info oleks võinud olemas olla juba planeeringu lähteseisukohtade juures.

Harku Naage tee detailplaneeringu seletuskirjas oli välja toodud eraldi mõjuhindamise peatükk, kuna omavalitsus on sätestanud vastavad nõuded seletuskirjale. Samas oli käsitlus üldine ega sisaldanud täpsemaid põhjendusi. Intervjuust ilmnis, et üsna tavapärane on sellisel juhul praktika, kus vastav peatükk koostatakse planeeringust planeeringusse kopeeri-kleebi meetodil.

Detailplaneeringute puhul ilmniski, et asjakohaste mõjude käsitlemine on hästi erinev. **Sageli on kaalutlused kirjas (või olemas „kellegi peas”) väljaspool planeeringu dokumentatsiooni,** mis teeb otsuste langetamise alused raskesti jälgitavaks.

Samuti toodi intervjuudes välja, et üldplaneeringu kohaste DP-de puhul on mõju hinnatud juba üldplaneeringu koostamise raames ja seetõttu polegi täiendav hindamine DP raames vajalik. Seejuures tuleb aga arvestada, et üldplaneeringud on sageli koostatud mitmeid aastaid tagasi, mis tähendab, et toonased hinnangud võivad olla aegunud ja/või ebapiisavad. Samuti on ÜP-kohane hindamine üldreeglina üldisemal tasemel, DP mõjude hindamine on tavaliselt tunduvalt täpsem.

Keskpolügooni REP-i puhul piirduti üksnes keskkonnamõju strateegilise hindamisega. Ka planeeringu lähteülesandes ei olnud asjakohaste mõjude hindamist nõutud. Intervjuudest selgus, et asjakohaste mõjude arvestamist ongi laiemalt teadvustatud viimastel aastatel (keskpolügooni planeering algatati 2016. aastal).

Narva-Jõesuu lennuvälja detailplaneeringu puhul piirduti samuti üksnes keskkonnamõju strateegilise hindamisega, kuigi antud näite puhul oleks olnud vajalik sisse tuua ka laiemad mõjud, nagu näiteks mõju tööhõivele, turismile jms. Paralleelselt KSH-ga koostati lennuvälja teostatavus-tasuvusanalüüsi, millest tuli järk-järgult sisendit mõjude hindajale.

Radioaktiivsete jäätmete lõppladustuspaiga KOV-i EP puhul oli mõjude hindamine kõige põhjalikum. Kohati käsitleti teemasid, mis olemuslikult kuuluvad juba ehitusprojekti koostamise faasi (näiteks ehitusgeoloogia). Vaadeldi (lisaks spetsiifilistele aspektidele, nagu näiteks geoloogia, hüdroloogia jpm):

- Sotsiaalseid aspekte (avalikud objektid, inimeste ootused, hirmud, s.o sotsiaalne sobivus)
- Majanduslikud aspektid (alternatiivide maksumused, töökohad)
- Teed ja taristu

Üldiselt võib niisiis öelda, et AKM-i on hinnatud suhteliselt üldiselt ning täpsemaid hinnanguid pole toodud, v.a mõningad erandid.

Lüganuse valla üldplaneeringus on öeldud:

- Üldplaneering annab kahanevatele linnadele seega paindlikud võimalused ruumi ümber korraldada ning KSH-ga täiendavate tingimuste seadmist kahanemisega kohanemiseks vajalikuks ei pea. Mõlema linna kahanemise täpsemaks suunamiseks on võimalik koostada kahanemise strateegia või vajadusel linna osaüldplaneering.

Antud juhul on järeldus küll paindlik, kuid ei pruugi olla päriselt piisav. Ebaleva võimaluse asemel võiks olla konkreetsem suunis üldplaneeringu elluviimiseks.

Järeldused ja tähelepanekud

- Analüüsitud planeeringutes puuduvad põhjendused, mille alusel on vaadeldavad mõjuvaldkonnad valitud. Intervjuudest ilmnes, et enamasti on need määratletud ekspertide hinnangute alusel.
 - Tegelikult võiks aga vaadeldavad valdkonnad olla selgemalt lahti mõtestatud ja valik põhjendatud (sama järeldus, mis metoodika valiku osas üldisemalt).
 - Samuti pole lahti mõtestatud PlanS-i põhimõtete (elukeskkonna parendamine²⁴ ja otstarbekas, mõistlik ja säästlik maakasutus²⁵) järgimist planeeringulahenduse koostamisel. Samas peaks iga planeeringu mõte olema millegi paremaks muutmine ja/või arendamine.
- Kuna planeeringud on olemuslikult erinevad, on keeruline välja tuua n-ö mõjude kontrollnimekirja, mida iga kord arvestama peaks.
 - Küll aga on olemas näidisinimekirju, mida saab konkreetset juhul aluseks võtta. Näidisinimekiri aga ei tähenda, et hindama peab kõiki selles loetletud mõjusid. Lähtuda tuleb planeeringu eesmärgist.
- Planeerimise korraldaja peaks algatamise eelselt läbi mõtlema, millised võiksid olla menetluse käigus hinnatavad mõjud. Sel juhul on võimalik neid juba ka hankedokumentides kajastada. Nii saadakse sisulisemad ja läbimõeldumad pakkumised²⁶.
- Mõnevõrra prognoosimatu on, milliseid ettepanekuid tehakse planeeringu menetluse käigus (näiteks tuuleenergeetika teema Lüganuse üldplaneeringus või kalurite tulevik mereala planeeringus). Ka need on käsitletavad mõjudena. Seega peab korraldajal (ja ka planeerijal/mõjude hindajal) olema võimekus (ning rahalised vahendid) lisatööde tegemiseks.

²⁴ Planeeringuga tuleb luua eeldused kasutajasõbraliku ning turvalise elukeskkonna ja kogukondlikke väärtusi kandva ruumilise struktuuri olemasoluks ja säilitamiseks ning esteetilise miljöö arenguks, säilitades olemasolevaid väärtusi (§8).

²⁵ Planeerimisel peab võimaluse korral soodustama varem kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutatud alade otstarbekamat kasutamist (§12).

²⁶ Praktikas see alati nii ei ole – on juhtumeid, kus mõjude hindamise nõue on KOV-i poolt esitatud peale algse planeeringulahenduse valmimist (näiteks Rae Sepaniidu DP).

- Tingimata ei ole vajalik, et mõjud oleksid hinnatud eraldi analüüsidokumentis. Sageli (ennekõike üldplaneeringu kohaste DP-de puhul) piisab mõjudega arvestamise käsitlemisest planeeringu seletuskirjas. Sel juhul on aga oluline, et tegemist oleks sisulise, mitte vormilise („kopeeri-lõika“) käsitlemisega.

Järeldused valideerimisseminarilt

- DP koostamise juhendis toodud näidisnimekiri on päris hea ja kasutatav. Seda võiks rohkem fookusesse tõsta.
- Oluline on, et mõju hindamisel ei püütaks „kogu maailma“ ära hinnata, vaid keskenduda olulistele valdkondadele. Aruanne ei tohiks liiga pikk olla.
- Planeeringu seletuskirjas ei peaks tingimata lahenduse kujunemist kirjeldama. Kuskil peaks see aga ikkagi kirjas olema.
- AKM-i teemasid ei saa sajabrotsendiliselt ette näha, need kujunevad osaliselt lahenduse käigus.
- Abi võiks olla juhendmaterjalist, mis käsitleks AKM-i valdkondi, nende määratlemise meetodikat (kuidas mõjusid tuvastada) ja olulisuse kaalutlemist.

4 Asjakohaste mõjude käsitlemise protsess

4.1 Alusdokumendid

Ühist praktikat mõjude hindamise alusdokumentide osas ei ole seni ilmnenu. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poolt on koostatud juhendeid (mis on alguses ka viidatud), kuid neile ei ole lähteseisukohtades ja/või hankedokumentides ning ka mõjude hindamise aruannetes viidatud.

Üldplaneeringu koostamise nõuannetes on välja toodud mõned alusmaterjalid, millele saab tugineda:

- Juhul kui KOV-il on koostatud tervise- ja heaoluprofiil, on see hea alusmaterjal olulisematest elanike tervist, heaolu ja turvalisust mõjutavatest probleemidest.
- Olulised alusandmed on perioodilised elanike rahuloluküsitlused, konkreetsetel teemal küsitlused ja uuringud (nt liikuvusuuring), elanike ja huvigruppide ümarlaudade märkmed, tajukaardi uuringud (lähteandmete või üldplaneeringu lahenduste põhjendusena).
- Väga oluliseks alusmaterjaliks on ettevõtluse ja ettevõtjate arengukavad, mille koondamiseks on otstarbekas ettevõtjatega suhelda ning arenguarutelusid korraldada.
- Kohalike elanike kaasamise ning (asumi)seltside ja huvigruppidega koostöö kaudu saab KOV kaardistada elanike ootused, vajadused ja hinnangud selle kohta, mida tahetakse näha või muuta, mis on lahendusvariantide tugevused ja nõrkused.

Läbiv praktika näib olevat, et põhjalikult on käsitletud KSH valdkonda, kuna selles osas on olemas spetsiifilisemad juhised, samuti annab seadus ette, mida käsitleda tuleb. AKM-i puhul on aga enamasti sedastatud, et tuleb hinnata. Kuna hangetes on valdavalt hindamiskriteeriumiks madalaim hind, tekibki olukord, kus pakkuja koostab konkurentsisis püsimiseks miinimumprogrammi. Arvestades seda, et KOV-ide võimekus ekspertide poolt välja pakutud metoodikat kritiseerida on piiratud, võibki tekkida olukord, kus olulised valdkonnad jäävad käsitlemata.

4.2 Uuringud

Üldplaneeringu koostamise nõuannetes on rõhutatud, et asjatundlik analüüs saab toetuda vaid piisavatele alusandmetele: ruumiline planeerimine pole võimalik ilma sotsiaalsete, majanduslike, keskkonna- ja kultuuriaspektide prognoosi ja tasakaalustatud käsitleseta. Prognoosida saab vaid asjatundliku analüüsi alusel, milleks on omakorda vaja piisavaid

alusandmeid. Alusandmeid ja lähtematerjale võib koguda nii eeltööna enne planeeringu algatamist kui ka üldplaneeringu aktiivse koostamise ajal²⁷.

Samas on oluline, et uuringuid ei tellitaks ilmaasjata, sest need on kallid. Uuringuid on vaja tellida vaid siis, kui hinnatav mõju valdkond on piisavalt oluline ning on piisav kindlus, et uuringuga on võimalik puuduolevaid andmeid saada. Seda kinnitatakse ka üldplaneeringu koostamise nõuannetes:

- Analüüsi koostamiseks ei ole alati ilmtingimata vajalik mahukas infokogumine või uuring ning arvukate allikate läbitöötamine. Planeerimisotsus võib põhineda ka (ekspert)arvamusel. Otstarbekas on esmalt hinnata, kas KOV-il endal on olemas teadmised ja oskused analüüsiks ning alles seejärel kaaluda teenuse sisseostmist, sh võimalusel erinevaid analüüse ühendades²⁸.

Analüüsitud planeeringute AKM-i valdkondades uuringuid peaaegu ei tellitud, v.a liiklusuuring Rae DP ja Põhja-Tallinna ÜP puhul ning põhjalikud uuringud radioaktiivsete jäätmete lõppladustuspaiga eriplaneeringus ning mitmed käsitlused mereala planeeringus.

Põhiprobleemiks näivad ka siin olevat hankedokumendid, kuna tellija poolt on läbi mõtlemata, mida saada tahetakse. Sageli juhtub, et lähteülesanded on koostatud kopeeri-kleebi meetodil, võttes aluseks mõne teise planeeringu/uuringu dokumendid. Tegelikult peaksid aga KOV-id olema suutelised ennast valdkonnaga piisavalt kurssi viima, et asjakohaseid uuringuid tellida. Üheks võimaluseks on teha eelkonsultatsioon mõjude hindajate ja/või ekspertidega, kelle pädevusvaldkondades võivad planeeringu elluviimisel ilmnedu olulised mõjud, mis vajavad planeeringu koostamisel arvestamist.

Üldiselt peetakse uuringuid olulisteks. Tuleb aga paremini ette mõelda, mida uuring peab andma ning milleks seda vaja on. Näiteks üks mõju hindaja leidis, et uuringuid tellitakse liiga palju (need on kallid ja tihti ei anna seda tulemust, mida oleks vaja – see, et midagi ei teata, ei ole piisav põhjus, et uuringut vaja). Mainiti samas ka, et mõnikord on uuring nii hea, et asendabki sisuliselt selles osas mõjuhinnangut: kui uuringud on väga põhjalikult tehtud, siis võibki teha järeldusi nende põhjal.

Järeldused ja tähelepanekud

- Kaalutletud planeerimisotsuse tegemiseks on uuringud vajalikud.
- Probleemiks on lähteülesanded, kus on läbi mõtestamata, mida vaja oleks ja kuidas seda kasutada. Samuti on vajalik välja selgitada, mis on juba varasemalt tehtud ja mida on võimalik kasutada.
- Uuringud on ajamahukad. Seega tuleb vastava ajakuluga kogu protsessi disainides arvestada. Senine praktika on näidanud, et ajakulu kiputakse alahindama.

²⁷ Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, lk 22

²⁸ Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, lk 24.

- Eraldi teemaks on uuringute-analüüside ajastus. Tuleb kaaluda, mida teha enne planeeringu algatamist ja mida on mõttekas teha planeeringu koostamise ajal. Näiteks kui eksisteerib risk, et planeeringut ei olegi võimalik ellu viia, on mõttekas vastav uuring eelnevalt läbi viia.
- Heaks lähenemiseks võib pidada alusuuringute läbiviimist enne planeeringu algatamist, saamaks üldse aru, kas kavandatav objekt piirkonda sobib.
 - Biotoodete kompleksi eriplaneeringus tegi huvitatud isik ruumi eelanalüüsi ja tasuvusanalüüsi enne algatamist. Nii oli ka KOV-il suurem kindlus, et objektile on KOV-i territooriumil sobiv asukoht. Samas mõjude hindamisel võeti loodavad töökohad jm makromajanduslik mõju arvesse faktina, mitte ei käsitletud/kontrollitud selle paikapidavust.
 - Narva-Jõesuus aga toimus objekti ärianalüüs paralleelselt planeerimistegevuse ja KSH-ga. Hindaja sai sisendinfot jaokaupa. Protsessi vältel lisandus objektile uusi funktsioone. Kordagi polnud kahtluse all objekti põhimõtteline sobivus antud asukohta.
 - Arendussurvega KOV-id nõuavad sageli põhimõtteliselt valmislahenduse esitamist enne algatamist. Põhjuseks on Riigikohtu lahendid, mis ütlevad, et arendajale kohustuste panemiseks (trasside väljaehitamine jms) peavad need täpselt määratletud olema. Seega on siin põhimõtteline vastuolo planeerimise ideoloogiaga (leida protsessi vältel parim võimalik lahendus).
 - Arendaja leiab planeerija (ja mõjude hindaja) enne algatamist ja laseb tal planeeringu valmis teha. Probleem tekib, kui algatamise järgselt tekib vajadus täiendavateks uuringuteks (tasustamise küsimus – kes täiendava töö eest maksab?).
 - Üldjuhul tehakse uuringuid vähe. Enimkasutatav on liiklusuuring. Kui palju uusi elanikke lisanduda võiks ja mida see endaga kaasa tooks, planeeringutes enamasti välja ei tooda („KOV-idel on oma Excel, kus arvestust peetakse“).
 - On ka praktikat, kus alusuuringuid on küll tehtud, kuid planeerimisprotsessis üldse ei kajastatud (nt Tallinna Haigla, Põhja-Pärnumaa tuulepark).
- Üldiselt tundub olevat levinud praktika, kus erasektor teeb rohkem alusanalüüsi enne planeeringu algatamist kui avalik.

Järeldused valideerimisseminarilt

- Omavalitsuseti on praktika äärmiselt erinev.
- Oluline on see, kas kõik asjaolud on enne algatamist teada. Näiteks riigiasutuste seisukohtadest kooskõlastusringil on ilmnunud täiendav uuringuvajadus, millest eelnevalt teadlikud ei oldud.
- Mida rohkem on infot enne algatamist teada, seda parem. Samuti aitab see hiljem pingeid maha võtta.

4.3 Osapoolte rollid

Juhendites on rõhutatud, kui oluline on koostöö KOV-i, konsultandi ja huvitatud isiku vahel. Samas peab meeles pidama, et juhtiv roll **peab olema** korraldajal, kelleks on üldjuhul KOV. Konsultatsioonihanke koostamise juhendis on seda kirjeldatud:

- Hästi toimiv planeeringulahendus valmib kohaliku omavalitsusüksuse, kaasatud ja huvitatud isikute ning planeerimiskonsultandi koostöös. Seega ei saa parimaks praktikaks pidada n-ö võtmed-kätte lahendusi, kus planeeringu koostamine tervikteenusena ostetakse sisse. Kui kohalik omavalitsus ei panusta piisavalt planeeringu sisulisse koostamisse, ei suuda väljastpoolt tulev konsultant arvestada kohapealsete vajaduste ja võimalustega. Kohalik omavalitsus peab sisuliselt osalema planeeringu koostamise protsessis kogu planeeringu vältel²⁹.

Selleks, et planeering ja mõju hindamine toimuks KOV-i soovidele vastavalt, on oluline juba hankedokumentide koostamisel hästi läbi mõelda, mida KOV soovib tellida. Mis on planeeringu ja mõju hindamise eesmärk? Mis mõjud on KOV-ile olulised, mida peab hindama?

Intervjuudest selgus, et kõikides vaadeldud planeeringutes tehti mingi lahendus valmis ja seejärel hinnati selle mõju.

Koostööle osapoolte vahel anti erinevaid hinnanguid, kuid parandamisvõimalusi nähti pea igal pool. Toodi välja, et KOV-ilt kas ei saada infot või ei näe KOV endal erilist rolli. Teisalt toodi välja, et mõjude hindaja oli rohkem huvitatud isiku poole kaldu.

Eraldi teema on veel kaasamine ja avalikkuse teavitamine. Mida rohkem ja varasemat koostööd avalikkusega teha, seda parem. Teatud juhtudel tuleks plaanid juba enne algatamist läbi arutada. Reeglina inimesed eeldavad kaasamist, kuid ei teadvusta, et uuringud võtavad aega. Näiteks keskpõlügeni puhul oli pikki perioode, kus midagi avalikkusele nähtavat ei toimunud. Samuti toodi sama planeeringu puhul välja, et avalikud arutelud hästi ei toimi – kokku tulevad väga erinevad inimesed ja teemasid käsitletakse läbisegi. Parema tulemuse võiks anda arutelud kitsamates valdkondlikes gruppides, kattes sel viisil kõik planeeringuga käsitletavad aspektid. Samas on ka vastupidiseid näiteid, kus positiivne on just asjaolu, et erinevaid vaatenurki käsitletakse ühes ruumis koos. Niisiis on erinevad valdkondlikud grupid olulised planeeringu koostamise ajal, kuid mingil hetkel (avaliku väljapaneku perioodil) on vajalik arvamuste ühtlustamine ühises ruumis.

Samuti on kiidetud eraldi kommunikatsiooni eest vastutava isiku olemasolu planeerimisprotsessis – see on taganud selged sõnumid ja rohkemate osapoolteni jõudmise õigel ajal.

²⁹ Konsultatsioonihanke tellimise juhend, lk 4

Järeldused ja tähelepanekud

- Protsess ja rollijaotus on lihtsam, kui on kaks peamist osapoolt – korraldaja ja planeerija koos mõjude hindajaga.
- Mitmepoolse protsessi korral jääb KOV tahaplaanile – sisend tuleb huvitatud isikult. Tundub, et KOV ei teadvusta mitte alati, et protsess ja tulemus on tema koordineerida, s.o juhtrolli võtmine on oluline.
 - Radioaktiivsete jäätmete lõppladustuspaiga planeeringu puhul oli KOV koos huvitatud isikuga juhtpositsioonil.
 - Biotoodete tehase ja Narva-Jõesuu puhul määras arendaja põhisisu.
- Ebaselge on olukord, kui korraldajaks on KOV, kuid prioriteetsus tuleneb riigi soovist (näiteks olukord, kus KOV on tuulepargi planeeringu korraldaja, olles selle rajamisele ise tegelikult vastu).
 - Mõtestamist vajab, kas riik on huvitatud osapool planeeringu koostamise protsessi kaudu või hoopis soovitud tulemuse määraja. Kogukonna ees vastutab aga igal juhul KOV.
- **Planeeringu korraldaja käes peab olema n-ö jäme ots, kuna tema langetab lõpuks kaalutusotsuse ja vastutab tagajärgede eest.** Alati seda ei teadvustata.

4.4 Planeeringute elluviimine

4.4.1 Meetmed

Planeerimisseaduse mõjude järelhindamise tulemusena leiti, et ei ole selge, mis mõju hindamise tulemustest saab ning kuidas peaks neid arvestama³⁰:

- Keskkonnamõju strateegiline hindamine küll algatatakse ning mõjuhindamine viiakse läbi, kuid selle rolli planeeringulahenduse kujunemises planeeringu koostamise korraldaja ei adu.
- Lisaks ei ole praktikas selge, et planeeringu koostamise korraldaja ei ole kohustatud üks-ühele järgima mõjuhindamise järeldusi – tegelikult annab see otsustajale üksnes sisendi kaalutusotsuse tegemiseks.
- Varem teostatud asjakohaste mõjude uuringute ja analüüside tulemusi planeeringute koostamisel ei teadvustata.
- Planeeringute koostamisel hinnatakse mõjusid looduskeskkonnale, sest need on seaduses detailselt reguleeritud, kuid mõjud näiteks kaasnevatele sotsiaalsetele vajadustele (lasteaiakohad, koolikohad jmt) ning vajadused transpordivõrgustiku ümberkorraldamiseks või muu taristu kavandamiseks jäävad üldjuhul hindamata, rääkimata ruumimõjudest laiemalt³¹.

³⁰ Mõjude hindamine ilma nende arvestamiseta planeeringu koostamisel on sisutühi eesmärgistamata asendustegevus. Planeerimise põhimõtteks on elukeskkonna parendamine (PlanS §8). Mõjude hindamise eesmärk on planeeringu elluviimisega kaasneda võivate mõjudega arvestamine planeeringu terviklahenduse kujundamisel, positiivsete mõjude võimestamine ja negatiivsete mõjude leevendamine.

³¹ PlanS-i mõjude järelhindamine, lk 65

Asjakohaste mõjude hinnang on üks sisend KOV-ile, et ta saaks oma otsuse teha:

- Mõjude hindamine on üks planeeringu koostamise korraldaja tööriistadest planeeringuotsuse kaalutluste ettevalmistamisel, mis ei asenda demokraatlikku kaasamis- ja otsustusprotsessi. Mõjude hindamine ning mõjude hindamise ekspert ei langeta planeeringu koostamisel valikuid otsustaja eest, vaid selgitab välja olulised mõjud, mis võivad planeeringu elluviimisega kaasneda³².

Asjakohaste mõjude hindamise eesmärk on see, et KOV-il oleks olemas otsuse tegemiseks vajalik info.

- Asjakohaseid olulisi mõjusid teadvustava ja arvestava otsuse peab langetama ja motiveerima KOV. Oluline on meeles pidada, et konsultant tegeleb mõjude analüüsi ja nõustamisega, KOV langetab selle alusel kaalutletud otsused³³.

Lisaks sellele, et KOV saab vajalikku infot, võivad asjakohaste mõjude hindamise tulemusel selguda ka konkreetset tingimused (meetmed), mis planeeringusse kantakse.

Näited

Põhja-Pärnumaa tuuleparkide eriplaneeringu puhul (peab arvestama, et tegemist oli I etapi aruandega, s.t et tegemist ei ole veel meetmetega, millest tulevad tingimused planeeringusse, vaid see on sisend detailse lahenduse koostamiseks):

- Tuulepargi aladel on soovitud alade polüfunktsionaalne kasutamine (jätkata elektrituulikute all metsa majandamist, põllu harimist, püstitada tuulikute vahele päikesepark vms).
- Järgmises etapis tuleb kooskõlastada elektrituulikute, juurdepääsuteede, trasside ja/või alajaamade asukohad ning sealhulgas metsamaa raadamise vajadus maaomanikuga.
- Soovitav on säilitada võimalusel mets/kõrghaljastus kaitsehaljastusena asulate vahetus ümbruses tuuleparkide poolsetes külgedes, et vältida negatiivset mõju kinnisvara väärtusele.
- Üldplaneeringu koostamisel on soovitatav kaaluda energiamahuka ettevõtluse arendamiseks äri- ja tootmise maa-alade määramist kavandatavate tuuleparkide lähedusse (arvestades u 6 km võrgutasuta otseliini rajamise võimalusega).
- Eriplaneeringu järgmises etapis tuleb arvestada olemasoleva teedevõrgu piisavuse ja teede kvaliteediga, et näha ette olemasolevate teede rekonstrueerimine ja uute teede rajamine. Juurdepääsuteede kavandamisel tuleb teha koostööd kohaliku omavalitsuse ja elanikega, et selgitada välja, milliste teede rekonstrueerimine on vajalik valla ja kohalike elanike

³² Ruumilise planeerimise roheline raamat, lk 28

³³ Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, lk 82-83

seisukohast ning mis teed oleksid olulised ka juurdepääsu rajamiseks tuuleparkidele.

- Eriplaneeringu järgmise etapi koostamisel tuleb tagada Oandu-Aegviidu-Ikla matkaraja ning Kellissaare lõkkekoha säilimine ja avalik kasutus. RMK-ga tuleb teha koostööd, et selgitada välja Oandu-Aegviidu-Ikla matkaraja ning Kellissaare lõkkekoha säilimise ja kasutamise võimalused.
- Eriplaneeringu järgmises etapis tuleb teha koostööd RMK ja motokrossiraja valdajaga, et leppida kokku motokrossi raja säilitamise ja kasutamise tingimused.
- Järgmises etapis tuleb teostada nähtavusanalüüs ja visualiseeringud, mis peavad lähtuma reaalistest kavandavatest elektrituulikute asukohtadest.
- Mitme tuulepargi samaaegsel kavandamisel tuleb hinnata tuuleparkide visuaalset koosmõju. Võimalusel tuleb hinnata koosmõju ka teiste samas piirkonnas kavandatavate tuuleparkidega.
- Tuulikute täpsete asukohtade määramisel tuleb arvestada, et tuulikud paikneksid eemal telekommunikatsioonimastidest, selliselt et ei tekiks võimalike elektromagnetilisi ülekannete häiringuid. Vajadusel tuleb teha koostööd telekommunikatsiooni operaatoritega. Tuulepargi piirkonnas elavatele inimestele tuleb tagada mobiilside, televisiooni ja raadioside kvaliteedi säilimine vastavalt tuulepargi eelsele ajale.
- Esitati pikk nimekiri teedega seotud tingimusi.

Tallina Haigla planeeringu puhul kanti planeeringusse meetmed:

- Vältida häiringuid töövälisel ajal.
- Kooskõlastada enne liikluskeem.
- Ehitajal teha teavitussüsteem (veebileht).

Põhja-Tallinna üldplaneeringu asjakohaste mõjude hindamisest tulenevad meetmed:

- Üldplaneeringuga tuleb ette näha uusi erinevatele vanusegruppidele mõeldud mänguväljakuid peamiselt Kopli, Pelgulinna ja Kalamaja asumites ning arendatavatest aladest Paljassaare ja Merimetsa piirkonnas.
- Üldplaneeringule järgnevate detailplaneeringute koostamise käigus on soovitatav rakendada standardis toodud strateegiaid ja planeeringulisi meetmeid, eesmärgiga tagada planeeringuala turvalisus ning maandada kuritegevuse riske³⁴.
- Kvartali sees soodustada ala ööpäevaringset kasutamist (äri- ja eluhooned, sotsiaalhooned), mis aitab vähendada kuriteohirmu.

Järeldused ja tähelepanekud

- Asjakohaste mõjude hindamine on üheks (mitte ainsaks) sisendiks korraldajale otsuse tegemiseks.
- Samuti võivad hindamisest tuleneda tingimused planeeringulahendusse.

³⁴ Siin tekib muidugi küsimus, kas on mõtet kirjutada soovitusi, mis tulenevad otseselt seadusest – viimast peab niikuinii järgima.

- Neid võib olla väga palju ja kaaluda tuleb, mida on mõistlik arvestada ja mis on ka tegelikkuses ellu viidav.
 - Osa neist võib saada planeeringu tingimusteks, osa aga planeeringu elluviimisega seotud valdkondlike korralduslike tegevuste loeteluks, mida KOV saab arvestada planeeringu elluviimisel. Põhimõtteliselt saab neid arvestada planeeringu elluviimise kokkulepetes (KOV, huvitatud isik, mõjutatud isikud).
- Oluline on osapoolte vaheline arutelu menetluse vältel, otsustamaks meetmete sisu üle.

4.4.2 Seire

Juhendites pole AKM-i seire kohta midagi öeldud. Üpris mõttetuteks võib pidada ka seadusest tulenevaid seiremeetmeid KSH aruannetes, mille kohta on algusest peale teada, et neid kohalikul tasandil täitma ei hakata. Praktikas kopeeritakse neid aruandest aruandesse ja nende täitmise vajadust ei üldistata.

Järgnevas näites on seire ette nähtud, aga intervjuudes kaheldi, kas selliseid seiremeetmeid on mõttekas planeeringusse lisada, sest neid tehakse ka planeeringust sõltumata. Näide Põhja-Tallinna üldplaneeringust:

- Iga-aastased liiklusloendused Põhja-Tallinna linnaosa peamistel ühendusteedel ja suurematel liiklussõlmedel
- Merimetsa (Stroomi) pargi ja Paljassaare linnuala külastuskoormuse määramised (kord nelja aasta jooksul)

Seiremeetmed olid analüüsitud planeeringutest ette nähtud ainult Põhja-Tallinna üldplaneeringus (kuigi avaliku väljapaneku raames neid näiteks Tallinna Haigla puhul sooviti – liikluskoormuse ja liikluskava elluviimise seiramist).

Intervjueeritute arvamused selle kohta, kas seiret on vaja, erinesid. Osad pidasid seda tähtsaks, teised jällegi mitte.

Järeldused ja tähelepanekud

- Reeglina seiremeetmeid ei kavandata. Vaadeldud planeeringutes neid praktiliselt ei olnud.
 - Eraldi tekib küsimus, kas neid näiteks üldplaneeringute puhul ongi tarvis, kui eeldada, et see on instrument arengukava elluviimiseks³⁵.

³⁵ Eespool (ptk 3.2) on mainitud arengukava ja üldplaneeringu omavahelisi seoseid, mis pole üheselt selged. Enamasti kalduvad need olema eraldiseisvad dokumendid, mille koostamisel on üksteisega küll arvestatud, kuid selgeid seoseid ei eksisteeri.

Seega on ka üldplaneeringute puhul seire tõenäoliselt siiski vajalik, kuna arengukava seire seda ei kata.

Arengukava elluviimist seiratakse regulaarselt planeeringust sõltumata. Teisalt on vajalik teada, kui palju on näiteks kavandatud elamualadest välja ehitatud ja milline on vakants. See teave saab olla aluseks arengu edasiseks kavandamiseks.

- Seiremeetmeid võib igal juhul oluliseks pidada, et hinnata, kas planeeringu elluviimine tõi kaasa sellise mõju, nagu seda prognoositi (näiteks kas elanikkonna hirmud ja ootused realiseerusid või mitte).
 - Seire annaks ühtlasi vastuse küsimustele, mis tekkisid protsessi vältel – kas valiti õige suund? Kas nt loodetud töökohad tekkisid?
 - Seejuures tuleb arvestada, et mitte kõik planeeringud ei realiseeru. Samuti tuleks planeeringute mitterealiseerumise põhjuseid rohkem analüüsida.
- Seiremeetmetesse ei ole mõtet lisada neid, mida niikuinii tehakse (näiteks liikluskoormuse jälgimine).
- Seiretulemused on heaks ja vajalikuks sisendiks järgmiste planeeringute koostamisel.

LISAD

Lisa 1. Intervjueeritute nimekiri

#	Planeering	Koostaja	Tellija		Planeerija/hindaja	
			Nimi	Aeg	Nimi	Aeg
1	Eesti mereala planeering	Hendrikson DGE	Triin Koorits (<i>ruumilise planeerimise osakonna ametnik</i>) Anni Konsap (<i>ruumilise planeerimise osakonna ametnik</i>)	16.04.2024	Pille Metspalu	09.04.2024
2	Kaitseväe keskpõlügeni riigi eriplaneering	Skepast&Puhkim	Elari Kalmaru (<i>Riigi Kaitse-investeeringute Keskuse töötaja</i>)	03.05.2024	Triin Koorits	24.04.2024
3	Radioaktiivsete jäätmete lõppladustuspaiga kavandamine	Skepast&Puhkim	Erki Ruben (<i>KOV-i teenistuja</i>)	26.04.2024	Kadri Vaher	25.04.2024
4	VKG biotoodete tootmiskompleksi KOV EP	Hendrikson	Anu Horn (<i>KOV-i teenistuja</i>)	20.03.2024	Marika Pärn Pille Metspalu	14.03.2024
5	Põhja-Pärnumaa tuuleparkide EP	Kobras	Reet Olev (<i>KOV-i teenistuja</i>)	22.04.2024	Marite Paat	28.03.2024
6	Saue ÜP	Elle	Kalle Pungas (<i>KOV-i teenistuja</i>)	11.04.2024	Pille Antons	10.04.2024
7	Lüganuse ÜP	Hendrikson	Kaie Metsaots (<i>KOV-i teenistuja</i>)	09.04.2024		
8	Põhja-Tallinna ÜP	Alkranel	Mihkel Kõrvits (<i>KOV-i teenistuja</i>) Siim Kuusik (<i>KOV-i teenistuja</i>)	11.04.2024	Alar Noorvee	08.04.2024

Kärt Talimaa-Eelmaa (*KOV-i teenistuja*)

9	Tallinna Haigla DP	Maves	Mari Heinsoo (<i>KOV-i teenistuja</i>)	04.04.2024		
10	Narva-Jõesuu lennuvälja DP	Lemma	Olga Rudomina (<i>KOV-i teenistuja</i>) Teet Kuusmik (<i>SA Ida-Viru Investeeringute Agentuur</i>)	12.04.2024	Piret Toonpere	10.04.2024
11	Rae Sepaniidu kinnistu ja lähiala DP	Optimal Projekt	Annika Jõgimaa (<i>KOV-i teenistuja</i>)	01.04.2024		
12	Naage tee 106 maaüksuse ja lähiala DP	Optimal Projekt	Laine Vain (<i>KOV-i teenistuja</i>)	03.04.2024	Arno Anton Meelis Kähri	28.03.2024
13	Pringi kinnistute /.../ DP	Optimal Projekt	Piret Kõo (<i>KOV-i teenistuja</i>)	09.04.2024		
	Peamised küsimused planeerimisprotsessis (fookusrühma intervjuu)		Raine Viitas (<i>ruumilise planeerimise osakonna ametnik</i>) Lea Teeääre (<i>ruumilise planeerimise osakonna ametnik</i>) Lembe Reiman (<i>ruumilise planeerimise osakonna ametnik</i>) Merilin Rosenberg (<i>ruumilise planeerimise osakonna ametnik</i>)			11.03.2024

Lisa 2. Intervjuude küsimused

1. Mida mõistetakse asjakohaste mõjude all?
 - a. Mille poolest erineb asjakohaste mõjude ja keskkonnamõjude strateegiline hindamine?
2. Alusdokumentide kvaliteet ja asjakohasus – kuivõrd hästi oli lähteülesanne, sh hinnatavad mõjud arusaadav? Kas oli selge, miks planeering algatati?
3. Üldine hinnang protsessile, mis läks hästi, mida oleks pidanud teisiti tegema?
4. Kas protsess püsis kavandatud ajaraamistikus või esines muudatusi? Miks?
5. Kas, kuivõrd ja millisel juhul on oluline planeerimiseelne ideekorje? Mis tulemustest sai, kas ja kuidas neid arvestati?
6. Kuidas otsustati, milliseid mõjusid hinnata? Kas protsessi vältel ilmnes vajadus midagi lisada või millestki loobuda?
 - a. Kas mõju hinnati juba eskiisi etapis või põhilahenduse juures? Mis selle juures oli hästi ja mis halvasti?
 - b. Kas asjakohaste mõjude hindamisel lähtuti mingitest Eesti või rahvusvahelistest juhistest? Millistest?
 - c. Kas keskkonnamõjude ning asjakohaste mõjude eristamine tekitas küsimusi või probleeme? Kas see oli mõjude hindamisel oluline?
7. Uuringud; kas ja kuivõrd ilmnes vajadus täiendavateks uuringuteks? Miks?
8. Kas ja milliseid uuringuid oleks võinud läbi viia enne planeeringu algatamist? Miks?
9. Kuidas arvestati mõjusid planeeringulahenduse koostamisel? Kuidas toimus planeerija ja mõjude hindaja koostöö?
 - a. Kui palju mõeldi sellele, milline on seos planeeringu ja mõju vahel? Kas see tekitas küsimusi või probleeme?
10. Kuidas tagati mõjude tasakaalustatus, s.t, et üks mõju ei domineeriks teiste üle?
11. Kas KSH ja AKM peaksid olema koos, s.o ühes dokumendis või eraldi? Miks?
12. Kui KSH-d ei koostata, siis kas ja kuidas käsitletakse asjakohaseid mõjusid?
13. Milliseks kujunes tellija roll protsessis? Milline see peaks ideaalolukorras olema?
 - a. Kas tellija roll oli piisav, et mõjusid hinnata, kas millestki oli puudu? Kas tellijalt tuli sisend, milliseid mõjusid tuleb hinnata? Kas koostöö tellijaga oli piisav?
14. Milline oli digilahenduste (nt GIS-rakendus) roll protsessis? Kellele jäid alusfailid, nt kaardikihid jms?
15. Kuidas on kulgenud planeeringu elluviimine? Kas ja mida jäeti koostamisprotsessis arvestamata? Kas ja kuidas jälgiti AKM-i ilmnemist, s.o mil määral tegeleti järeelseirega?
 - a. Kas ja kuidas jälgitakse planeeringute realiseerimist?

Lisa 3. Asjakohaste mõjude näidisinimekiri

Majanduslikud mõjud

Töökohad

- Kas planeeringu elluviimine toob kaasa täiendavaid töökohti, sh kaused töökohti läbi täiendava tarbijaskonna lisandumise (nt tehase kavandamisel lisanduvad töötajad tarbivad ka piirkonna äriteenuseid)? Kui palju töökohti lisandub? Kas kannatada saavad olemasolevad töökohad?

Teenused

- Kas kavandatava arenduse elluviimine toob piirkonda täiendavaid teenuse pakkujaid ja tarbijaid? Kas kavandatu elluviimine võib eemale peletada olemasolevaid teenusepakkujaid või nende tarbijaid?

Majanduse mitmekülsus

- Kas lisandub majandustegevust seni piirkonnas esindamata sektoris? Kas majanduskeskkond muutub mitmekesisemaks ja seetõttu jätkusuutlikumaks?

Konkurents

- Kas ja kuidas kavandatu elavdab majanduskeskkonda, suurendab konkurentsi? Kas konkurentsivolud võivad tingida ohu, et kus kavandatav tegevus „ei lähe tööle“ või „sööb“ uus arendus senise välja?

Kavandatava tegevuse tasuvus, sh tehnovõrkude ja (kergliiklus)teede lahenduse optimaalsus

- Kas kavandatu elluviimine on üldjoontes majanduslikult otstarbekas? Kas tehnovõrkude lahendus on tehnilis-majanduslikult teostatav? Kuidas tehnovõrkude lahendus sobitub olemasolevate väärtustega (nt miljööväärtuslikud hoonestusalad jms)?

Mõju omavalitsuse eelarvele

- Kuidas mõjutab planeeringulahenduse elluviimine kohaliku omavalitsuse tulusid ja kulusid, nt kulud teehooldusele, haridusasutustele?

Mõju varale

- Kuidas kavandatu mõjutab lähiümbruse kinnisvara väärtust?

Planeeringu elluviimisega seotud kokkulepped

- Kas kokkulepped on osapooltele jõukohased? Kuidas saab kohalik omavalitsus panustada planeeringu elluviimisesse (nt kaasfinantseerida teede ja taristu rajamist jms).

Kultuurilised mõjud

Miljööalad

- Kas lahendus rikub miljööd või on sellega kooskõlas? Kas lahendus võimendab miljööväärtusi?

Väärtuslikud maastikud

- Kas ja kuidas lahendus arvestab väärtusliku maastiku kui terviku ja selle komponentide omapäraga ja sobitub sellesse? Kas objekt domineerib väärtuslikul maastikul?

Vaated

- Kas lahendus arvestab (üldplaneeringust tulenevate) ilusate vaatekohtade ja vaatesuundadega? Väljapaistvama objekti puhul vajalik täpsem analüüs, kust kuhu vaated avanevad, kas kavandatav objekt piirab/takistab või võimendab vaadet; muudab maastiku vaadet oluliselt (nt arenduse elluviimisel avaneb ebaesteetiline vaade väärtustatud vaatekohast).

Erinevad kultuuriväärtuslikud objektid (mälestised, kohaliku kaitse all olevad ja kohaliku kaitsestaatuseta objektid, kohalikud sümbolobjektid jms)

- Kas objektid säilivad, kas objektide lähiala mõjutatakse, kas säilib objekti vääriline lähiala, kas vaatlemishuviga objektide (nt kirik, mõisakompleks) säilib hoonete vaadeldavus (NB – siin ei räägita üldplaneeringu järgsetest ilusatest vaadetest, mis pole reeglina väärtuslike objektide kaupa paika pandud).

Piirkonna tavad ja traditsioonid

- Kas kavandatu võimaldab säilitada soovi korral piirkonnale omaseid tavasid ja traditsioone, võimendab või soodustab neid? Kas traditsioonile elulaad on peale kavandatu elluviimist võimalik?

Sotsiaalsed mõjud

Sotsiaalsetele mõjudele on sageli omane mõjude ilmnemine juba enne kavandatu elluviimist. Kuuldused arendustegevusest võivad mõjutada inimeste elukohavalikuid, kinnisvarahindu, ruumikasutust jm.

Sotsiaalne võrdsus, segregatsiooni vältimine

- Kas lahendus arvestab tasakaalustatult erinevate ühiskonnagruppide vajadustega ja õigusega olla mitte diskrimineeritud? Kas tagatud on võrdsed võimalused, linnalises keskkonnas rakendatud nt 8-80 printsiipi? Kas lahendus väldib segregatsioonist, luues erinevaid elulaade võimaldavaid elukeskkondi?

Majanduslik toimetulek

- Kas ja kuidas kavandatu mõjutab leibkondade majanduslikku toimetulekut?

Ligipääsetavus, liikuvus

- Kas kavandatu on erinevatele gruppidele hästi ligipääsetav? Kas liikuvuslahendus arvestab erinevate gruppide vajadustega? Kuidas on lahendatud erinevad liikumisviisid – jalakäija, ratturi, autosõitja, ühistranspordi kasutaja vaatenurgad. Kas on tagatud operatiivtranspordi juurdepääs?

Kvaliteetne avalik ruum

- Kas kavandatu loob kvaliteetset avalikku ruumi, arvestab universaalsidaini ja kohalome põhimõtetega?

Liiklus- ja parkimisalade inimhõõtmelisuus

- Kas liiklusalade disain lähtub jalakäija vajadusest? Kas lahendus väldib „automerde“ teket, kavandab liigendatud ja haljastatud parkimisalasisid?

Teenuste kättesaadavus

- Kas erineva taseme teenused on elanikule, külastajale, piirkonnas töötajale kättesaadavad?

Sotsiaalsed häiringud

- Kas lahendusega võivad kaasneda sotsiaalsed häiringud – nõ mentaalsed mõjud, mistõttu elanikud neid enda vahetusse lähedusse ei soovi. Eriti oluline on hinnata mõjusid sotsiaalset vastuolu tekitavate objektide puhul (nt puuetega inimeste kodude, vangide rehabiliteerimiskeskuste, süstlajagamispunktide kavandamisel).

Turvalisuus

- Kas lahendus ohustab või tugevdab kogukonna turvatunnet (nt liikluslahendus, naabrusest erineva funktsiooni kavandamine, valgustus vms)

Visuaalsed mõjud – objektide nähtavus ja domineerivus, maamärgid

- Kas objekti rajamisega mõjutatakse olulisi vaatekohti, visuaalselt tundlikke piirkondi? Kas silmapaistev ja senist maastikupilti oluliselt muutev objekt põhjustab häiringut igapäevaselt mõjutatud gruppidele (lähedalasuvad elanikud).

Omaavalitsuse sotsiaalse taristu jätkusuutlikkus

- Kuidas planeeringu elluviimine mõjutab omaavalitsuse seadusjärgsete ülesannete täitmise võimet? Kas on piisavalt lasteaia – ja koolikohti, kas on vajalikud täielikud investeeringud sotsiaalse taristu edasiarendamiseks.

Tervis

- Kas ja kuidas kavandatu mõjutab välisõhu ja veekvaliteeti, müraolukorda, sportimisvõimalusi, vabas õhus viibimise võimalusi, üldist heaolu?

Tunnetuslik mõju varale

- Kas esineb sotsiaalse häiringuna käsitletav mõju lähielanikele varale (s.t ei ole majandusliku mõjuna tõestataV)?

Mõjud looduskeskkonnale

Kui detailplaneering on seotud looduslikult keerukate oludega, koostatakse sageli eelhinnang keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamise vajalikkuse osas. Eelhinnang ei pruugi aga anda piisavalt sisendit detailplaneeringu lahenduse väljatöötamiseks, mistõttu võib olla vajalik ka asjakohaste mõjude raames looduskeskkonna teemadele tähelepanu pööramine. Mitmed normeeritud looduskeskkonna teemad (välisõhu kvaliteet, müra jms) tagavad ühtlasi sotsiaalset heaolu.

Roheline võrgustik

- Kas roheline võrgustik jääb planeeringu elluviimisel toimima? Kas lahendus vastab üldisemas planeeringus määratud rohevõrgustiku tingimustele?

Haljastus, elurikkus

- Kuidas planeeringulahendus panustab rohelisse elukeskkonda? Kas kavandatu toetab elurikkust?

Liigniiskus ja üleujutusosalad

- Kas planeeringuga kavandatav võib olla liigniiskusest ja üleujutusest mõjutatud? Kas arendustegevus (ja selleks vajalik maapinna täitmine/tõstmine) üleujutusohuga alal võib omakorda halvendada olukorda naaberkiinnistutel?

Autokasutuse vähendamine/suurendamine

- Kas lahendus vähendab või suurendab autokasutust? Kas ja kuidas planeeringulahendus toetab autovabasid liikumisvõimalusi?

Põhjavee kaitstus

- Kas ja kuidas planeeringulahendus arvestab põhjavee kaitstuse tasemega?

Pinnavesi

- Kuidas planeeringulahendus "tegeleb" pinnavee teemadega? Kas veekogude äärde kavandatud tegevus on põhjendatud ja võimalikke riske arvestav? Kas lahenduses on arvestatud lumeoludega?

Lõhnahäiringud

- Kas planeeringulahenduse elluviimine põhjustab lõhnahäiringuid, kas neid on võimalik leevendada? Kas mõjualas on objekte, millest lähtub lõhnahäiring ja kuidas kavandatav tegevus sel juhul sobitub?

Radoon

- Kas planeeringulahenduse elluviimisel radooniohtlikus piirkonnas on arvestatud täiendavate meetmete seadmise vajadusega?

Muud võimalikud keskkonnaohud

- Kas planeeringulahendus arvestab ebastabiilsete rannikuastangute, altkaevandatud alade vms juba kujunenud keskkonnast ülenevate ohtudega?

Kliimamuutustega arvestamine

- Kas planeeringulahendus arvestab kuumasaarte tekke, sagenevate äärmuslike ilmastikuolude, üleujutusohu jms-ga? Kas planeeringulahenduses on kavandatud meetmed ja tingimused keskkonna kliimamuutustega kohandamiseks?

Lisa 4. Asjakohaste mõjude näidisnimekiri Rae valla näitel

Mõju sotsiaalsele keskkonnale

- Kogukonnaelanike näol
- Avalikku ruumi planeerimine
- Puhkealade rajamine
- Ehitusperioodil müra- ja vibratsioonitaseme ning liiklussageduse näol
- Sotsiaalsed teenused: kättesaadavus tervishoiu-, haridus- ja muude sotsiaalteenuste osas. Analüüsida arengukavas planeeritud elanike arvu kasv piirkonniti ning võrrelda planeeringuga lisanduva elamisühikutega (Rae valla leibkonna kordaja 2021. aasta rahva ja eluruumide loenduse tulemuste põhjal on 3,07, mis tähendab, et iga elamisühiku kohta lisandub keskmiselt 3,07 inimest)
- Tööhõive võimalused – hinnata töökohtade olemasolu planeeringuala lähistel
- Ühistranspordi võimalused, kas planeering koormab või arendab
- Inimeste (piirkonna elanikkonna kui terviku) üldine heaolu läbi asustuse arengusuundade, teenuste kättesaadavuse, liikumisvõimaluste, avaliku ruumi kvaliteedi, puhkamisvõimaluste jms
- Kuidas avaldab planeering mõju erinevatele sotsiaalsetele gruppidele (lapsed, täiskasvanud, pensionärid jne)
- Tervisemõjud, sh läbi tekkiva müra, välisõhusaaste, radooni jne
- Rohealade kättesaadavus tiheasustuspiirkonnas: puhkealade kaugus ja olemasolevate puhke võimaluste analüüs ja elanikkonna muutustest tulenevad täiendavad vajadused (arvestada tuleb erinevate vanuserühmadega sh tuleb arvestada ka täiskasvanutega)

Majanduslikud mõjud

- Kuidas ja kas panustab planeering kohalikku ettevõtluse ja tööhõive arengusse
- Kui planeeritakse elamuala, siis kus ja kui kaugel hakkavad käima tööl planeeritava ala elanikud – majanduslikud mõjud sundliikumisest
- Mõju ühistranspordi toimivusele ja kasutatavusele ja sellest tulenev majanduslik mõju
- Kas toimivate põllumaade arvelt tihealade rajamine on majanduslikult põhjendatud.
- Majanduslik mõju uute kogukonnaliikmete lisandumise näol: suureneb kohalike teenuseid ja tooteid kasutatavate isikute arv
- Rajatavad hooned ja rohealad tõstavad piirkonna kinnisvara keskmist väärtust
- Hinnata, kas planeeringualal või läheduses on kohalikke ärisid ja teenuseid, mida tarbida on võimalik. Ettevõtluse (piirkonna ettevõtluskeskkonna kui terviku) üldised arenguvõimalused, s.h läbi ettevõtlusalade olemasolu, transpordiühenduste, töökohtade ja töötajate omavahelise paiknemise, üldiste tingimuste proportsionaalsuse jne
- Kas uued majandusvõimalused toovad kaasa parema teenuste kättesaadavuse

- Liikluslahenduste majanduslik mõju, nt kas uus teedevõrk tagab paremad, kiiremad, lühemad ühendused – s.t nt positiivne ajakulu kokkuhoiu majanduslik mõju või uute elanike näol lisandub autosid ummikutesse – negatiivne majanduslik mõju.
- Kas rajatakse ärisid või teenuseid pakkuvaid ehitisi
- Mõju kohaliku omavalitsuse tulu- ja kulubaasile, nõ võimekus planeeritavaga toime tulla – ühest küljest laekuv tulumaks, teisest küljest sotsiaaltaristu arendamine ja ülalpidamine
- Kuidas detailplaneering mõjutab majanduslikku infrastruktuuri, sealhulgas teid, transpordisüsteemi, kaubanduskeskusi ja muid ettevõtlust toetavaid rajatise
- Kuidas detailplaneering mõjutab piirkonna tööhõivet ja ettevõtlust. Arvesta uute töökohtade loomist, ettevõtlusvõimalusi ja nende mõju kogukonna majanduslikule dünaamikale

Kultuurilised mõjud

- Muinsuskaitsealused mälestised või nende kaitsevööndid
- Arhitektuurilised tingimused hoonete rajamiseks
- Puhkealade kasutamine kultuuri arendamisel
- Tervisespordi võimalused – üldjuhul paranevad liikumisvõimalused, kuna eriti suuremate planeeringute puhul tekivad paremad võimalused jalgsi ja jalgrattaga liikumiseks ka tänastele elanikele
- Kultuuripärandi säilitamine ja eksponeerimine

Mõju looduskeskkonnale

- Vee, pinnase, õhu saastatuse, jäätmete, müra, vibratsiooni, valguse, soojuse, kiirguse ja lõhna tekke muutused ja vastavuse analüüs kehtivate normidega
- Oht inimeste tervisele ja keskkonnale ning õnnetuste esinemise võimalikkus
- Avariiolekordade tekkimine
- Olemasoleva väljakujunenud loodusliku olukorra muutmine
- Planeeringualal paiknevate (kaitsealuste) liikide elukeskkonna mõju
- Kõrg- ja madalhaljastuse piisavus, arvestada tuleb erinevate liikidega (linnud, kimalased jms)
- Liigirikkuse suurendamise võimalused
- Soojusaarte tekke ja vältimise võimalused
- Looduslähedase sademevee immutamise võimalused
- Põhjaveevaru piisavus
- Keskkonnalubade taotlemise vajadus