

Tartu Ülikool  
Õigusteaduskond  
Avaliku õiguse osakond

Siim Jürgens

**Keskkonnamõjude hindamise menetluse tõhustamine kooskõlas Euroopa  
Liidu Õigusega**

Magistritöö

Juhendaja  
PH.D., Dr Juris Julia Laffranque

Tartu  
2025

## Sisukord

Sissejuhatus .....	3
1. Euroopa Liidu tasandil nõutav keskkonnamõju- ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus .....	7
1.1. Keskkonnamõju hindamine Euroopa Liidus .....	8
1.1.1. KMH-direktiiv .....	8
1.1.2. Euroopa Kohtu seisukohad KMH menetlusnõuete osas.....	11
1.2. Keskkonnamõju strateegiline hindamine.....	15
1.2.1. KSH-direktiiv .....	15
1.2.2. Euroopa kohtu seisukohad KSH menetlusnõuete osas.....	18
1.3. Vahejärelalus direktiivides esitatud miinimumnõuete kohta.....	20
2. Keskkonnamõju – ja Keskkonnamõju Strateegilise hindamise siseriiklik regulatsioon ..	22
2.1. Menetluse algatamine .....	22
2.1.1. Algamise üle otsustamine .....	22
2.1.2. Eelhinnang .....	24
2.2. Hindamismenetluse läbiviimine Eestis.....	28
2.2.1. Keskkonnamõju hindamine .....	28
2.2.2. Keskkonnamõju strateegiline hindamine Eestis .....	32
2.3. Vahejärelalus Eestis sätestatud lisanõuete kohta .....	34
3. Siseriikliku menetluse tõhususe parandamine .....	36
3.1. Programmi koostamine otsustaja poolt .....	36
3.2. Avalikkuse kaasamine peale uuringuid .....	39
3.3. Eelhinnangu tingimuste täiendamine.....	42
Kokkuvõte .....	46
Streamlining Estonian Environmental Impact Assessment Procedure in Compliance with European Union Law .....	51
Kasutatud materjalid.....	55
Kasutatud õigusaktid .....	58
Kasutatud kohtupraktika.....	59

## Sissejuhatus

2022. aasta oktoobris võttis Riigikogu vastu energiamajanduse korralduse seaduse<sup>1</sup> muudatuse, milles nägi uue riikliku eesmärgina ette, et aastaks 2030 peab Eestis toodetav taastuvenergia katma kogu riigi aastase elektrienergia nõudluse. Eesmärgi saavutamiseks on riigi hinnangul vaja elektri tootmist täiendada 2000 MW ulatuses, mistõttu on tootlikkuse täitmiseks vaja rajada olulises mahus päikese- ja tuuleparke<sup>2</sup>. Kuigi arendajad on valmis ja motiveeritud vajalikus mahus tuuleenergia projekte valmis ehitama, on reaalne ehitustegevus aga minimaalseks jäänud. Veel möödunud aasta alguses teatas Riigikontroll, et läbi viidud auditi tulemuste põhjal on 2030. aastaks taastuvenergia eesmärgi saavutamine kaheldav. Projektide vähese elluviimise üheks peamiseks põhjuseks on ebatõhusad ja kauakestvad keskkonnamõju hindamised.<sup>3</sup>

Kehtiva keskkonnamõjude hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus<sup>4</sup> (edaspidi **KeHJS**) kohaselt tuleb enne ehitus- või keskkonnavalda andmist alati hinnata, kas tegevusega võib tõenäoliselt kaasneda oluline keskkonnamõju, st keskkonda pöördumatult muutev või inimeste tervist või vara ohustav mõju. Kui vastus on jaatav, ei tohi luba enne väljastada, kui on läbi viidud üksikasjalik projektiga kaasnevate keskkonnamõjude hindamine (edaspidi **KMH**). Praktiliselt igale tuuleenergia projektile on tõenäoline oluline keskkonnamõju täna omistatud ning projekti realiseerimiseks on vaja läbida KMH. Sageli tuleb selline hindamine viia läbi lausa kahel korral, kuna ka enne vastava planeeringuga maakasutuse määramist tuleb enamikel juhtudel analoogselt hinnata, millised mõjud planeeringukohase tegutsemisega võivad kaasneda. Menetlused kestavad aga kaua. Vahemikus 2017-2022 lõpetatud mõjuhindamised vältasid keskmiselt ligi kaks aastat, kõige pikem menetlus kestis kolm ja pool aastat.<sup>5</sup> Lõpule viimata mõjuhindamised on seni kestnud aga mõnikord kauemgi.

2019. aastal Keskkonnaministeeriumi poolt tellitud uurimuses leiti, et nii arendajad, eksperdid kui ka ametnikud näevad mõjuhindamise menetluste kestust ka ühe suurima probleemina.

---

<sup>1</sup> Energiamaajanduse korralduse seadus – RT I, 10.10.2024, 5.

<sup>2</sup> Timo Tatar. Teekond 100%-ni (ettekande materjalid), 13.06.2023, lk 5. Veebis: <https://wec-estonia.ee/jarelvaadatav-wec-akadeemia-diskussioon-energiatarbimisest-ja-lisandvaartusest/> (28.04.2025).

<sup>3</sup> Riigikontroll. Taastuvenergia tootmise kolmekordistamine aastaks 2030 ei pruugi olla hetkeseisu põhjal hinnates realistlik. Tallinn, 31.01.2024. Veebis: <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/557GetPage/1/557Year/-/1/ItemId/2430/amid/557/language/et-EE/Default.aspx> (28.04.2025).

<sup>4</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus – RT I 2005, 15, 87.

<sup>5</sup> Euroopa Komisjon. Collection of information and data on the implementation of the revised Environmental Impact Assessment (EIA) Directive (2011/92/EU) amended by 2014/52/EU – Final Report. Väljaannete talitus 2024, lk 24. Veebis: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8349a857-2936-11ef-9290-01aa75ed71a1/language-en> (28.04.2025).

Nõuded ei ole paindlikud ning haldusorganid kipuvad otsuste tegemist lükkama.<sup>6</sup> Probleem ei ole seejuures omane ainult Eestile. Algselt õilsa eesmärgiga loodud süsteem on muutunud rohke bürokraatiaga kulukaks ja ebatõhusaks menetluseks, mille raames viiakse läbi rohkeid mõnikord ebavajalikke uuringuid ja mille tulemused on lugejale arusaamatud.<sup>7</sup> Probleemi aktuaalsus on avaldunud ka autori tööalases kogemuses. Nii arendajad kui kohalikud valitsused on nõutud, mitmed tuuleenergiat käsitavad üld- ja eriplaneeringud on menetluses olnud juba aastaid ning ehitusloa menetluseni pole veel jõutudki.

Kuigi paljuski on uuringud tõesti vajalikud, siis sageli uuritakse ja hinnatakse KMH raames enamaid keskkonnaaspekte, kui tegelikult vaja oleks. Kuigi ühelt küljelt nõuab keskkonnavalitsus küsimustele üldkohalduv ettevaatuspõhimõtte kahtluse korral rohkema tegemist, ajendab nn „ülehindamist“ teisalt ka hindajate endi kaitsestrateegia. Ohutum on hinnata rohkem, kuna vähema puhul võib tegevusloa andmise üle otsustav asutus nõuda aruande täiendamist, põhjustades omakorda ajakulu. Nii paisuvad mõjuhindamise aruanded tihti mitmesaja lehekülje pikkuseks ja nende täielik mõistmine muutub kõigile osapooltele võimatuks.<sup>8</sup> Liighindamise kõrval tingib ajakulu ka mitmeks sammuks jaotatud menetluskord, milles ühest etapist edasi liikumine sõltub mõnikord paljude teiste isikute tegevusest ja arvamusel.

Planeeringute-alane keskkonnamõju strateegiline hindamine (edaspidi **KSH**) ja üksikprojektiga seotud KMH on Euroopa Liidu (edaspidi **EL**) õiguses harmoniseeritud menetlused. Seetõttu on Eesti seadusandjal võrdlemisi lühikesed käed, et tänast olukorda parandada. Muudatustega ei tohi kehtestada KMH või KSH menetlust, mis jääb allapoole liidu regulatsioonis ette nähtud miinimumnõudeid. Nii tõusetub küsimus, milliseid menetluslikke muudatusi üldse teha on võimalik. Kuigi teemavalik on sündinud eelkõige autori keskkonna- ja energeetikaalastest kogemustest, on küsimus samavõrd asjakohane sisuliselt kõigi teiste tegevusvaldkondade raames. Et menetlust tõeliselt tõhusamaks muuta, jääks väheseks üksnes energiaprojektidega seotud KMH ja KSH kiirendamisest, kuna parandamist vajab menetluse tuum.

---

<sup>6</sup> Peterson, K., Vahtrus, S. Keskkonnamõju hindamise uuring 2019 – uuringu aruanne. SEI Tallinn, lk 12-13. Veebis: <https://www.sei.org/publications/keskkonnamoju-hindamise-uuring-2019/> (28.04.2025).

<sup>7</sup> Bond, A. Retief, F. P., Alberts, R. C., Roos, C., Cilliers, D., Moolman, J. What would environmental impact assessment look like if we started from scratch today? Designing better EIA for developed neoliberal nations. Impact Assessment and Project Appraisal 2024/42 nr 5, lk 410. Veebis: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2024.2426117> (28.04.2025).

<sup>8</sup> *Ibid.*, lk 412, 415-416.

Käesoleva magistritöö eesmärk on leida vastus küsimusele, kas ja kuidas on võimalik Eestis kehtivaid keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlusnõudeid kooskõlas EL-s kehtiva õigusega täiendada, et seeläbi menetlust tõhustada.

Magistritöö eesmärgist lähtuvalt on formuleeritud järgmised uurimisküsimused:

1. Millised Eesti siseriiklikus õiguses kehtestatud sätted seavad KMH ja KSH läbiviimisele rangemad nõuded, kui näevad ette EL õigusaktid?
2. Millistel viisidel on võimalik EL nõudeid ületavaid siseriiklikke nõudeid tõhusamaks muuta, rikkumata liidu õiguses sätestatut?

Magistritöö teema piiritlemiseks uurib autor üksnes KMH ja KSH üldist menetlusõigust. Kuigi mõlema menetluse jaoks on seatud erisätted puhuks, kui uuritav mõju võib avalduda ka looduskaitseliste piirangutega aladele või kaitstavatele liikidele, kohalduvad sellistes olukordades eraldi oluliselt kitsamad ja seetõttu raskesti mugandatavad nõuded. Asjakohastes lõikudes selgitab autor siiski erinevate menetluste seost. Ühtlasi keskendub autor üksnes KMH ja KSH menetlusele ning mitte vastavate uuringutegevuste sisulistele nõuetele. Suuresti sõltub tegelik uurimine olemasolevatest vahenditest, teadmistest ja kavandatavast tegevusest. Tegu on praktilise, mitte õigusliku küsimusega, millele sisukalt vastamine ületaks oluliselt magistritöö mahupiirangut.

Magistritöö on jaotatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis uuritakse üksikasjalikult EL õigusaktides esitatud miinimumnõudeid, sisustades neid asjakohase kohtupraktika ja juhendmaterjalides selgitatu abil. Peatükk on jagatud kaheks alapeatükiks, uurides eraldi KMH-le kohalduvaid nõudeid ning seejärel KSH menetlusele seatud erisusi. Teises peatükis analüüsitakse Eesti KMH ja KSH menetlusõigust, et leida vastus esimesele uurimisküsimusele ja tuvastada, millised siseriiklikud nõuded vastavad EL-s minimaalselt nõuavalt ning millised nõuded on miinimumist rangemad. Sarnaselt esimesele peatükile analüüsib autor eraldi KMH nõudeid ning KSH-le kohalduvaid erisusi. Kolmanda peatüki eesmärk on anda vastus teisele uurimisküsimusele. Selleks analüüsib autor esimeses kahes peatükis ammutatud teabe põhjal peamisi võimalusi, mis samaaegselt tõhustaks menetlust ning püsiks EL õiguse poolt lubatu piires.

Töö eesmärgi saavutamiseks kasutab autor võrdlevat, kirjeldavat ja kvalitatiivset meetodit. Uurimisküsimustele vastamise peamiseks allikaks on EL ja Eesti asjakohased õigusaktid ning aktides nõutavat sisustav EL ja Eesti kohtupraktika. Ühtlasi analüüsib autor õigusaktide

kujunemist, eesmärki ja sisulist kohaldumist käsitavaid seletuskirju, Euroopa Komisjoni juhendmaterjale ja Eesti haldusjuhiseid. Autor uurib ka asjakohast eesti-, ja eelkõige inglisekeelset erialakirjandust.

Magistritööd iseloomustavad järgmised märksõnad: Euroopa Liidu õigus, haldusõigus, keskkonnamõju hindamine, keskkonnaõigus.

## 1. Euroopa Liidu tasandil nõutav keskkonnamõju- ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus

Keskkonna kaitsmine ning säilitamine on Euroopa Liidu toimimise lepingu<sup>9</sup> artiklis 191 üheks liidu põhieesmärgiks. Eesmärgi üheks alustalaks on ettevaatusprintsip, mis kohustab liikmesriike ja nende haldusorganeid vältima tegevusi, millega võib keskkonnale või inimestele kaasneda kahju, kohaldades vajadusel ja võimalused ennetus- ja heastamise meetmeid. EL aluspõhimõttena peavad liikmesriigis vastu võetavad sätted ka ettevaatuspõhimõtet silmas pidama. EL õiguse kõrval on KMH ja KSH menetluse olulised alused sätestatud ka keskkonnamõju otsustamises üldsuse osalemist käsitlevas Århusi konventsioonis<sup>10</sup>, millega on liitunud nii Eesti kui ka EL. Konventsioon kätkeb kaht peamist kohustust – üldsusel peab olema ligipääs keskkonnateabele ning võimalus olulistest keskkonnaküsimustes kaasa rääkida. Tänapäevaks on konventsiooni nõuded EL ning ka Eesti siseriiklikku õigusesse üle toodud.

Keskkonnakaitse eesmärgi tagamiseks jõustus 1985. aastal EL esimene keskkonnamõju hindamist reguleeriv direktiiv<sup>11</sup>. Sellega seati ja sisustati liikmesriikidele kohustus hinnata, milliseid olulisi mõjusid teatud arendusprojektidega keskkonda püsivalt sekkumine endaga kaasa tooks. Kuivõrd tegu on sisult ettevaatuspõhimõtte väljundiga, seadis direktiiv kohustuse selline mõjuhindamine teostada nimelt enne vastava projekti heakskiitmist. Alates 2011. aastast reguleerib keskkonnamõju hindamist direktiiv 2011/92/EL (edaspidi **KMH-direktiiv**) teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta<sup>12</sup>, milles koondati ja ajakohastati oma eelkäija ajaloolised muudatused. Muuhulgas täpsustati direktiivi Århusi konventsiooni sätetest tulenevate kohustustega. KMH-direktiivi täiendati aastal 2014<sup>13</sup>, lisades muuhulgas juurde kohustuse arvestada ka tegevuse panust kliimamuutustesse ning esitades haldusorganitele täpsemad tingimused otsustamiseks, milliste projektide keskkonnamõju tuleb enne heakskiitmist hinnata.

<sup>9</sup> Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 202/1. 7.06.2016. lk 1-388.

<sup>10</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnamõju otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. - RT II 2001, 18, 89.

<sup>11</sup> 27. juuni 1985. aasta nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. ELT L 175. 05.07.1985.

<sup>12</sup> 13. detsembri 2011. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/92/EL, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. ELT L 026. 28.01.2012.

<sup>13</sup> 16. aprilli 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/52/EL, millega muudetakse direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. ELT L 124. 25.04.2014.

Alates 2001. aastast reguleerib keskkonna-alast mõjuhindamist KMH-direktiivi kõrval ka direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta<sup>14</sup> (edaspidi **KSH-direktiiv**). Kui KMH-direktiiv on suunatud arendusprojektide hindamisele, siis KSH-direktiiviga kohaldub samasuguse hindamisprotsessi läbimise kohustus ka riigi poolt strategiadokumentide koostamisele.

## 1.1. Keskkonnamõju hindamine Euroopa Liidus

### 1.1.1. KMH-direktiiv

KMH-direktiiv sätestab ühtlustatud minimaalse menetlusraamistiku ja nõuded mõjuhindamise sisule. Kuivõrd tegu on miinimumnõuetega, ei sisalda see paljuski üksikasjalikke menetlusreegleid, vaid üldnõudeid siseriikliku menetluse ülesehitusele. Käesoleva töö raames on olulised eelkõige KMH direktiivi artiklid 2 ja 4 kuni 9, mis reguleerivad menetluse algatamise eelduseid, menetluse läbiviimist ja dokumenteerimist, avalikkuse ning asjakohaste asutuste kaasamist ning otsuse langetamist.

Direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a järgi kohaldatakse direktiivi nõudeid projektidele, mis hõlmavad a) ehitiste või muude kätiste püstitamist või b) muul viisil looduskeskkonda ja maastikku sekkumist. Kuigi tegu ei ole siduvate nõuetega, on sätete tõlgendamisel oluliseks abiks ka Euroopa Komisjoni juhendmaterjalid<sup>15</sup>. Nii on näiteks selgitatud, et KMH direktiivi tähenduses projektideks tuleks pidada ka ajutiste ning mobiilsete rajatiste ehitamine ning käitamine, kui projekt täidab direktiivi ülejäänud eeldused.<sup>16</sup>

Direktiivi artikli 2 lõike 1 kohaselt tingib KMH algatamise vajaduse olukord, kus taotletakse tegevusloa projektile, mis tõenäoliselt mõjutab keskkonda oluliselt. Enne KMH algatamist peab seetõttu tegevusloa andmise üle otsustav asutus (edaspidi **otsustaja**) välja selgitama, kas kavandatav tegevus on projekt direktiivi tähenduses ning kas projekt realiseerimisega tõenäoliselt kaasneb ka oluline keskkonnamõju.

---

<sup>14</sup> 27. Juuni 2001. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. ELT L 197.

<sup>15</sup> mh RKHKo 3-16-1472, p 39.

<sup>16</sup> Euroopa Komisjon. Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. Euroopa Liidu väljaannete talitus 2024, lk 9. Veebis: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e7f9c73c-86ba-11ef-a67d-01aa75cd71a1/language-en> (25.04.2025)

Olulise keskkonnamõju tõenäosuse ja seeläbi KMH algatamise vajaduse tuvastamiseks on KMH direktiivi kohaselt vaja läbida nn esmane „sõelumisprotsess“. Protsessi abistamiseks on projektid jagatud kahte klassi. Teatud projektid on direktiivi artikli 4 lõike 1 ja lisa I kohaselt loetud olemuslikult sellisteks, et nendega tõenäoliselt kaasneb oluline mõju ning seetõttu ka KMH vajadus. Loetelu on suuresti üle toodud Århusi konventsiooni lisast I, sidudes ka direktiivi ning konventsiooni nõuded. Üle 30-st punktist ja alapunktist koosnev loetelu hõlmab peamiselt suuremahulisi energia- ja tööstusprojekte (nt terase esmatootmine või naftatöötlus), maakasutusprojekte (nt kiirteede või kõrgepingeliinide rajamine), jäätmekäitlusprojekte, maavarade kaevandamist ning suuri loomakasvandusi. Nende kõrval on direktiivi lisa II loetletud teine hulk tavaliselt väikesema mastaabi või muutuvama mõjuga projekte, mille puhul peavad liikmesriigid artikli 4 lõike 2 kohaselt KMH vajaduse ise kindlaks määrama.

Kui KMH ei ole kohustuslik, on liikmesriikidele artikli 4 lõikes 2 jäetud kaalutusõigus selle suhtes, mis viisil KMH vajadus kindlaks määrata. Seda võib teha igakordse juhtumipõhise hindamise, kindlaksmääratud kriteeriumite või mõlema kombineerimise abil. Kriteeriumid võib kehtestada nii välistava kui ka hõlmava iseloomuga.<sup>17</sup> See tähendab, et riik võib näiteks kehtestada hõlmava tingimuse, mille järgi on üle 1 ha metsamaa raiumiseks alati nõutav KMH. Samas võib kehtestada ka vastupidise tingimuse, mille kohaselt ei ole näiteks alla 0,5 ha metsamaa raiumisel KMH vajalik. Mistahes variandi puhul on KMH vajalikkuse üle lõppotsuse langetamisel liikmesriigi kaalutusõigus aga piiratud. Nii üksikjuhtumi hindamine kui kriteeriumite sätestamine peab lähtuma KMH direktiivi III lisa ette nähtud tingimustest, võttes arvesse ka projekti olemust ja asukohta. Riik võib otsustada kriteeriumitele õiguslikku tähendust ka mitte anda ning kehtestada need üksnes üksikjuhtumi hindamisel abistava materjalina<sup>18</sup>.

Kui projektide KMH vajadus tehakse kindlaks üksikjuhtumi, st konkreetse projekti üksikasjade uurimise põhjal, tuleb nii KMH algatamise kui algatamata jätmise otsus vormistada asjakohaste põhjendustega. Otsuse võimaldamiseks peab arendaja esitama otsustajale projekti kohta hulga teavet. Täpsemalt on nõutav teave loetletud direktiivi lisa IIA, hõlmates projekti kirjeldust ja asukohta ning ka tõenäoliselt mõjutatavaid keskkonnamelemente ja tõenäolisi keskkonnamõjusid. Ühtlasi peab otsustav asutus võtma arvesse ka muude varem läbi viidud keskkonna-alaste mõjuhindamiste tulemusi. Sellisteks mõjuhindamisteks on eelkõige KSH

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, lk 12-13.

<sup>18</sup> *Ibid.*

(KSH kohta rohkem punktis **Error! Reference source not found.**), loodusdirektiivi<sup>19</sup> kohane N atura hindamine ja linnudirektiivi<sup>20</sup> kohane hindamine.<sup>21</sup> KMH-direktiivi kohaselt ei tohiks sõelumisprotsess üldjuhul võtta kauem kui 90 päeva alates arendajapoolse tegevusloa taotluse esitamisest.

Peale menetluse algatamist järgneb orgaaniliselt uurimise sisu kindlaks määramine (ingl *scoping*). KMH-direktiivi artikkel 5 lõige 2 jätab selleks puhuks arendajale võimaluse küsida otsustavalt asutuselt arvamusi selle osas, mis ulatuses ja kui üksikasjalikult aruanne koostada tuleks. Ühtlasi on liikmesriikidel võimalus siseriiklikult sätestada nõue, et otsustaja peaks vastava arvamuse esitama igakordselt sõltumata arendaja taotlusest. Iga juhul peab otsustaja enne vastava arvamuse esitamist konsulteerima asjaomaste asutustega. Seeläbi on liikmesriikidel miinimumkohustus rajada arendajale vabatahtlikuks kasutuseks raamistik, mis kohustab asjaomaseid asutusi juhendavaid arvamusi KMH uurimisprotsessi sisu osas ka esitama.<sup>22</sup> Artikli 5 lõike 1 kohaselt on arvamused siduvad. Kui otsustaja on juba kord arvamuse esitanud, peab uurimine sellele ka põhinema.

Peale sisu kindlaks määramist viiakse läbi KMH sisuline osa ehk uurimine, mille tulemusel valmib aruanne. Artikli 5 lõike 1 kohaselt on tegu KMH lõpliku väljundiga, milles kirjeldatakse üksikasjalikult mh projekti detaile, projektiga tõenäoliselt kaasnevat olulist keskkonnamõju, kahjuliku mõju vältimiseks või vähendamiseks ette nähtud meetmeid. Artikli 8 kohaselt tuleb KMH aruannet küll arvesse võtta, kuid hindamise tulemused ei kujuta endast iseseisevat õiguslikult siduvat otsust tegevusloa andmise üle. Ka juhul, kui projektiga peaks kaasnema oluline keskkonnamõju, on otsustajal iseenesest õigus tegevusloa siiski anda.<sup>23</sup> KMH tulemuste arvestamata jätmine ei ole suvaotsus ning nõuab ka otsuse asjakohast põhendamist.

---

<sup>19</sup> 21. mai 1992. aasta nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimeistiku kaitse kohta, ELT L 206.

<sup>20</sup> 30. Novembri 2009. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/147EÜ, loodusliku linnustiku kaitse kohta. ELT L 020 26.

<sup>21</sup> Euroopa Komisjon. Environmental Impact Assessment of Projects – Guidance on screening (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). Väljaannete talitus 2017, lk 44. Veebis: <https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/a9f8a19a-fba5-440f-abf2-29d3f9ed7a63/details?> (25.04.2025).

<sup>22</sup> Euroopa Komisjon. Environmental Impact Assessment of Projects – Guidance on scoping (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). Väljaannete talitus 2017, lk 29. Veebis: <https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/38742302-d9d2-41e1-85de-aa88653ebe7c/details?> (25.04.2025).

<sup>23</sup> Euroopa Komisjon. Environmental Impact Assessment of Projects – Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). Väljaannete talitus 2017, lk 79-81. Veebis: <https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/b7451988-d869-4fee-80de-0935695f67f2/details?> (25.04.2025)

Nagu Århusi konventsiooni integreerimine direktiivi viitab, ei ole KMH algatamine, uuringute ulatuse paika sättimine ning aruande koostamine ainult arendaja ja otsustaja vaheline ettevõtmine. KMH-direktiivi artikli 6 lõiked 1 ja 4 nõuavad asjaomaste asutuste ja ka üldsuse teavitamist menetlusest piisavalt varakult, et tagada mõlemale tõhusad võimalused KMH ja projekti kohta arvamust avaldada. Kohustus hõlmab ennekõike neid asutusi, keda seob projektiga nende keskkonna-alane või piirkondlik pädevus.<sup>24</sup>

Kui artikli 5 lõikes 2 nõuti asutuste kaasamist projekti ulatuse kindlaksmääramisel, siis artikli 6 lõige 1 nõuab samasugust kaasamist ka aruande valmimisel. Üldsuse kaasamiseks täpset aega ette nähtud ei ole. Asutuste kaasamiskohustust pole seatud sõelumisprotsessi etapis. Siiski on Euroopa Komisjon vähemalt märkinud, et ka KMH vajalikkuse hindamisel on asjaomaste asutustega konsulteerimine potentsiaalselt kasulik meede.<sup>25</sup> Niisamuti on Komisjon selgitanud, et kuigi liikmesriikidel on õigus otsustada, millal täpselt avalikkus kaasata, tuleks arvamuse avaldamise võimalus anda kõige hiljem aruande valmimise etapis<sup>26</sup>. Kaasamise üksikasjaliku korra paika seadmise on direktiiv jätnud liikmesriikide ülesandeks.

Kirjeldatud sätete kõrval hõlmab KMH-direktiiv veel erisätteid olukordadeks, kus projekt hõlmab mõju Natura 2000 aladele ning kus projektiga võib kaasneda oluline piiriülene mõju. Kui lisaks KMH-le on vaja läbi viia ka loodus- või linnudirektiivi kohane mõjuhindamine, peab liikmesriik artikli 2 lõike 3 kohaselt tagama menetluste ühitamise või omavahelise koordineerimise. Kui tuvastatakse tõenäoline piiriülene mõju, antakse artikli 7 kohaselt ka mõjutatavale riigile võimalus olla otsuse tegemises kaasatud. Vajadusel tehakse projekti teave kättesaadavaks mõjutatava riigi asutustele ja avalikkusele, andes mõlemale ka võimalus seisukohtade esitamiseks. Viimase nõudena peab artikli 8a kohaselt liikmesriik rakendama ka meetmeid aruande nõuetekohasuse tagamiseks.

### **1.1.2. Euroopa Kohtu seisukohad KMH menetlusnõuete osas**

Kuivõrd tegu on võrdlemisi üldise direktiiviga, on direktiivi tõlgendamisel ning miinimumnõuete selgitamisel oluliseks abiks ka Euroopa Kohtu otsuste ulatuslik pagas. Käesolevas alapeatükis toob autor esile üksnes menetlusnõuete vaates olulise tähendusega lahendid.

---

<sup>24</sup> Euroopa Komisjon. Environmental Impact Assessment of Projects - Guidance on scoping, lk 34.

<sup>25</sup> Euroopa Komisjon. Environmental Impact Assessment of Projects – Guidance on screening, lk 45.

<sup>26</sup> Euroopa Komisjon. Environmental Impact Assessment of Projects – Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report, lk 74.

Direktiivis otsesõnu mainimata, kuigi kontekstipõhiselt tuletatava eesmärgi sisustas kohus lahendis C-420/11<sup>27</sup>. Artiklist 1 ning preambuli esimesest, kolmandast, viiendast ja kuuendast punktist tulenevalt on direktiivi eesmärk ühemõtteliselt aidata kaasa liidu keskkonnakaitse ja elukvaliteedi eesmärkide saavutamisele. Kohus rõhutas direktiivi laia eesmärki ja kohaldamisala ka otsuses C-2/07<sup>28</sup> ning selgitas, et kuigi liikmesriigil on kaalutlusruum määratlemisteks, mis tingimustele vastates on projekti KMH vajalik, ei ole see kaalutlusruum piiritu. Projektide suhtes, millega võib kaasneda oluline keskkonnamõju, tuleb KMH igal juhul läbi viia. Nii ei saa KMH vajaduse hindamisel lähtuda üksnes nt ehitustegevuse eeldatavatest mõjudest ning arvesse tuleb võtta ka valminud projekti käitamisel kaasnevaid mõjusid. Ei hinnata tööde, vaid projekti mõju. Otsuses 254/19<sup>29</sup> kinnitas kohus seejuures pikaajalist praktikat, et projektiks tuleks pidada eeskätt keskkonda füüsiliselt muutvaid töid või sekkumisi.

Kohus on korduvalt rõhutanud, et isegi väikesemahulistel projektidel võib olla märkimisväärne mõju keskkonnale. Seadusandluses sätestatud kriteeriumitega teatud projektide KMH-st vabastamine ületab liikmesriigi kaalutlusõigust, kui tingimused võtavad arvesse üksnes projekti mahtu. Kriteeriumid, millega projekt vabastatakse KMH läbiviimisest ilma projektipõhise hinnanguta, peavad arvestama ka näiteks projekti asukohta, kumulatiivse mõju potentsiaali ja muid asjakohaseid tegureid. Ettevaatlusprintsibist lähtuvalt esineb projekti olulise keskkonnamõju risk ja seetõttu vajadus alгатada KMH siis, kui objektiivse teabe põhjal ei ole võimalik mõju välistada. Isegi madalate KMH kohustust käivitavate lävendite seadmine võib olla vastuolus KMH-direktiiviga, kui mõne projekti puhul on oluline keskkonnamõju siiski võimalik. Seega saab terve projektiliigi KMH kohustusest vabastamine olla direktiiviga kooskõlas ainult juhul, kui kõigi seda liiki projektide puhul saaks veendunult öelda, et nendega ei kaasne ilmselt olulist keskkonnamõju.<sup>30</sup> Otsuses C-66/06<sup>31</sup> selgitas kohus liikmesriigi diskretsiooni piiri läbi nõude, et liikmesriik peab tagama kõigi tõenäoliselt keskkonda oluliselt mõjutavate projektide keskkonnamõju hindamise. Kui riik loob kindlaksmääratud parameetritel põhineva sõelumissüsteemi, peab selle loomisel olema arvesse võetud kõiki KMH-direktiivis sätestatud hindamiskriteeriume. Sarnast seisukohta kinnitas kohus ka otsustes C-531/13 ja C-

---

<sup>27</sup> Eko C-420/11, *Jutta Leth versus Austria Vabariik Land Niederösterreich*. ECLI:EU:C:2013:166, p 28.

<sup>28</sup> EKo C-2/07, *Paul Abraham jt versus Région wallonne jt*. ECLI:EU:C:2008:133, pp 41-45.

<sup>29</sup> EKo C-254/19, *Friends of the Irish Environment Ltd versus An Bord Pleanála*. ECLI:EU:C:2020:680, p 32.

<sup>30</sup> Mh EKo C-392/96, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Iirimaa*. ECLI:EU:C:1999:431 pp 53, 64-67; Eko C-435/09 *Euroopa Komisjon versus Belgia Kuningriik*. ECLI:EU:C:2011:176, p 50, 64.

<sup>31</sup> EKo C-66/06, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Iirimaa*, ECLI:EU:C:2008:637, pp 61-65

141/14<sup>32</sup>, selgitades, et kuigi direktiiv lubab KMH vajalikkuse määratleda tingimuste ja künniste kaudu, täidavad need KMH vajalikkuse üle otsustamisel üksnes abistavat rolli. Projekti teostamiseks loataotluse saamisel on otsustaja alati kohustatud eraldi kindlaks tegema, kas KMH läbiviimine on vajalik.

Otsuses C-535/18<sup>33</sup> väljendatu kohaselt on direktiiviga ühtlasi vastuolus näiteks KMH vajaduse määratlemine lähtuvalt projekti pindalast, kui piiratud ala käsitava kriteeriumiga seatakse KMH kohustus sedavõrd suuremahulistele projektidele, et reaalsuses vabastatakse KMH-st peaaegu kõik projektid. Sama järelduse tegi kohus otsuses C-575/21<sup>34</sup>, milles järeldas, et direktiiviga on vastuolus linnakeskkonnas KMH nõudmine üksnes juhul, kui ehitusprojekti pördandapindala ületab 150 000 m<sup>2</sup>. Linnas on ehitamiseks vaba maa piiratud, mistõttu tähendaks tingimuse kohaldamine peaaegu kõigi ehitusprojektide puhul KMH ära jätmist. Otsuses C-332/04<sup>35</sup> leidis kohus, et linnaarendusprojektide suhtes KMH kohustuse seadmine ainult siis, kui projekti kavandatakse linnast välja, ületab liikmesriigi kaalutusõigust. Sisuliselt ei tohi direktiivi eesmärgi täitmiseks luua sätet, millega kaudselt vabastatakse sisuliselt kõiki mõne direktiivis loetletud projektiliigi hulka kuuluvad tegevused. Otsuses 142/07<sup>36</sup> selgitas kohus kriteeriumite seadmise tähendust mitme projekti kumulatiivse mõju osas. Täpsemalt ei tohiks siseriiklik õigusraamistik võimaldada ühe projekti jagamist mitmeks väikesemaks projektiks, et seeläbi vältida KMH läbiviimist, kui projektid tervikuna võivad kaasa tuua olulise keskkonnamõju.

Otsuses C-72/95<sup>37</sup> selgitas kohus, et KMH-direktiivi põhjal sätestatud kriteeriumid KMH vajaduse väljaselgitamiseks on mõeldud selleks, et aidata individuaalsete projektide hindamist. Lõplikult tuleb ka KMH algatamise või algatamise otsus langeta konkreetse projekti üksikasjade, mitte seadusandluses sätestatud üldise piirmäära põhjal. Otsuses 244/12<sup>38</sup> selgitas kohus, et kui kehtestatakse direktiiviga vastuolus sõelumiskriteerium, on direktiiv otsekohalduv. St asutused peavad sõltumata kriteeriumitest alati tagama, et ka kriteeriumite olemisolul hinnataks KMH vajalikkust sisuliselt. Kriteeriumite eesmärk on hõlbustada projekti

---

<sup>32</sup> Mh EKo C-531/13, *Marktgemeinde Straßwalchen jt versus Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend ja Rohöl-Aufsuchungs AG*. ECLI:EU:C:2015:79, pp 39-42; EKo C-141/14, *Euroopa Komisjon versus Bulgaaria Vabariik*. ECLI:EU:C:2016:8, pp 91-94.

<sup>33</sup> EKo C-535/18, *IL jt versus Land Nordrhein-Westfalen*. ECLI:EU:C:2020:391, pp 50, 60.

<sup>34</sup> EKo C-575/21, *WertInvest Hotelbetriebs GmbH versus Magistrat der Stadt Wien*. ECLI:EU:C:2023:425, p 47.

<sup>35</sup> EKo C-322/04, *Komisjon vs Hispaania*. ECLI:EU:C:2006:180 p 77

<sup>36</sup> EKo C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA versus Ayuntamiento de Madrid*. ECLI:EU:C:2008:445, p 44

<sup>37</sup> EKo C-72/95, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. versus Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*. ECLI:EU:C:1996:404, pp 50-51.

<sup>38</sup> EKo C-244/12, *Salzburger Flughafen GmbH versus Umweltsenat*, ECLI:EU:C:2013:203, p 30, 48

konkreetsete tunnuste hindamist, mistõttu ei ühildu direktiivi eesmärgiga terve projekti klassi KMH-st vabastamine

KMH ajastust selgitas kohus KMH-direktiivi eelkäija osas lahendis C-215/06<sup>39</sup>, täpsemalt võttis kohus seisukoha, et projektiga kaasnevad mõjud tuleb hinnata kogu otsustusprotsessi võimalikult varajases etapis. KMH eesmärk on keskkonnale avalduva mõju arvestamine enne projekti teostamise lubamist, mitte projekti käitamisega kõrvaldamist vajava reostuse avastamine. Sama on kohus kinnitanud ka kehtiva KMH-direktiivi osas mh otsuses C-117/17<sup>40</sup>.

Otsuses C-535/18<sup>41</sup> rõhutas kohus veel, et avalikkusele tuleb mõjuhindamisega seotud teave esitada kättesaadaval ja täielikul kujul. Põhiandmete killustamine dokumentide vahel või nende esitamine liiga tehnilises vormis võib kahjustada artikli 6 kohaselt nõutavat üldsuse osalemist. Üldsusele esitatud materjalid peab võimaldama üldsusel näha, kas projekti teostamine võib endaga kaasa tuua keskkonna seisundi halvenemise. Otsuses C-280/18<sup>42</sup> selgitas kohus, et avalikkuse tõhus kaasamine hõlmab ka geograafilist kättesaadavust. KMH-direktiivi Artikliga 6 läheb vastuollu avalikkuse kaasamise korraldamine üksnes otsustava asutuse esinduses ning mitte projektiga seotud kohalikus omavalitsuses, kui sellega ei tagata üldsusele tegelikku võimalust osalemisõigust realiseerida.

Avalikkuse kaasamist puudutava märkimisväärse seisukoha võttis kohus ka otsuses C-216/05<sup>43</sup>. Kohtuasjas oli Iirimaa seadnud avalikele aruteludele ja seisukohtade esitamisele seadnud 20 kuni 45-eurose osalemistasu sõltuvalt sellest, mis tasandi asutus luba menetleb. Kohus leidis, et iseenesest ei ole KMH-direktiiviga eesmärkidega vastuolus, kui liikmesriik seab avalikkusele seisukoha avaldamiseks teatud haldustasu – nn osalemistasu. Küll aga selgitati, et tasuga ei tohi luua barjääri, mis takistab avalikkusel menetluses tõhusalt osaleda ja arvamust avaldada. Otsuses leidis kohus, et kohalikes ametiasutustes 20 kuni 45-eurose tasu kehtestamine sellist takistust endast ei kujuta ning seda võib lugeda õigustatud halduskuluks.

---

<sup>39</sup> EKo C-215/06, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Iirimaa*. ECLI:EU:C:2008:380, p 58.

<sup>40</sup> EKo C-117/17, *Comune di Castelbellino versus Regione Marche jt.* ECLI:EU:C:2018:129, p 25.

<sup>41</sup> EKo C-535/18, *Il jt.*, pp 82-88.

<sup>42</sup> EKo C-280/18 *Flausch and Others*, EU:C:2019:928, pp 31-31, 44

<sup>43</sup> EKo C-216/05 *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Iirimaa*. ECLI:EU:C:2006:706, pp 37-46.

## 1.2. Keskkonnamõju strateegiline hindamine

### 1.2.1. KSH-direktiiv

Nagu KMH-direktiiv, sätestab ka KSH-direktiiv võrdlemisi üldsõnalised miinimumnõuded. Direktiivi eesmärk, nagu on viidatud preambuli punktis 4 ning artiklis 1, on kindlustada keskkonkaalutluste arvesse võtmine igasuguses strateegilises planeerimises ning seeläbi tagada keskkonnakaitse kõrge tase. Seejuures erineb eesmärk mõnevõrra KMH-direktiivist. Kui ennist selgitati, et projektide osas on tarvis keskkonnamõjud hinnata kohe tegevusloa menetluse algfaasis, siis KSH-direktiivi eesmärgi kohaselt tuleks keskkonkaalutlused lõimida planeerimisprotsessi endasse.<sup>44</sup> Käesoleva töö raames on eelkõige asjakohased KSH-direktiivi artiklid 2 kuni 8. Kuivõrd KMH ja KSH-direktiivide olemus ning eesmärgid ühtivad suures osas, on ilmne, et KSH-direktiiv järgib ka KMH-direktiiviga sarnast struktuuri.

KSH-direktiivi artikli 2 punkti a järgi kohaldatakse nõudeid kõigi kavade ning programmide menetlusele, mis vastavad kahele kumulatiivsele eeldusele. Esiteks peab vastava kava või programmi koostamisega tegelema Eesti kontekstis haldusorgan, st riigi või KOV asutus. Teise eeldusena peab kava või programm olema nõutav siseriiklike õigusnormidega. Euroopa Komisjon on selgitanud nõude sisu, viidates, et direktiivi kohaldamisalast jäävad välja n.ö vabatahtlikud menetlused, mille läbiviimiseks haldusorgan seadusjärgselt kohustatud ei ole või mis on siseriiklikult reguleerimata. Kui KOV-l tekiks näiteks kohustus asuda planeeringut koostama alles mõne kindla tingimuse saabumisel, kohalduks direktiivi nõuded ühtlasi alles nimetatud tingimuse saabumisel.<sup>45</sup> KSH-direktiivi tähenduses ei ole erilist olulisust ka kava või programmi nimetusel või omavahelisel eristusel, kuivõrd direktiiv käsitab dokumente ühetaoliselt. Sisuliselt kohalduv direktiiv kõiksugustele strateegilistele aktidele, (edaspidi **kava**), mis vastavad eeltoodud ning alljärgnevatele eeldustele.<sup>46</sup>

Analoogselt KMH-direktiivile eristab KSH-direktiivi artikkel 3 kaht menetluse algatamise varianti – KSH-kohustuslikud kavad ning kavad, mille puhul algatatakse KSH kaalutusotsusega. Kohustuslikus korras KSH algatamisele on omakorda seatud kaks

---

<sup>44</sup> Euroopa Komisjon. Implementation of directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. Väljaannete talitus 2003, lk 27. Veebis: <https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/7527027a-126a-49e2-92ef-3aac8159fbf6/details?download=true> (25.04.2025).

<sup>45</sup> *Ibid.*, lk 9.

<sup>46</sup> *Ibid.*, lk 5-6.

kumulatiivset eeldust. Esiteks peab kava olema koostatud põllumajanduse, energetika, metsanduse, kalanduse, tööstuse, veonduse, jäätmehoolduse, veemajanduse, telekommunikatsiooni, turismi, asulaplaneerimise või maakasutuse valdkonnas. Mõnevõrra keerukama eeldusena peab teiseks kava seadma paika alused loa saamiseks KMH eelhindamise või KMH läbiviimise kohustusega projektile. Üldiselt peab eelduse täitmiseks kava hõlmama tingimusi, mille alusel hiljem menetletakse tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projektide tegevuslubasid, näiteks planeeringus maakasutust määraates. Samas võib eeldus olla täidetud ka näiteks põllumajanduskavas ressursside, sh loodusressursside jaotamisega teatud tegevusteks.<sup>47</sup> Kava suhtes KSH teostamise kohustus tekib ka juhul, kui kavaga võib kaasneda mõju Natura 2000 aladele.

Väikesema mastaabiga kavade suhtes on direktiivis võimaldatud KMH-menetlusele analoogne sõelumisprotsess. Kui eeltoodud nimekirja kuuluva kavaga määratakse üksnes väikese piirkonna kohalik kasutamine, võib artikli 3 lõike 3 kohaselt jätta KSH korraldamata. Piirkonna suuruse kõrval on esmatähtis aga jätkuvalt kava keskkonnamõju – kui otsustava asutuse hinnangul võib kavaga kaasneda oluline keskkonnamõju, tuleb ka väikese kava puhul KSH algatada.<sup>48</sup> Olulise keskkonnamõju eelduslikul puudumisel võib sama sätte kohaselt jätta KSH algatamata ka ülaltoodud valdkondade nimekirjas loetletud kava muutmise korral. Juhul, kui mõne muu, ülal loetlemata valdkonna tegevuskava peaks reguleerima KMH-direktiiviga hõlmatud tegevusi, peab artikli 3 lõike 4 kohaselt samuti enne kava koostama asumist hindama, kas paralleelselt oleks tarvis algatada ka KSH.

KSH-direktiivi artikli 3 lõike 5 kohaselt tuleb sõelumisprotsessis KSH vajalikkus välja selgitada kas üksikjuhtumi põhisel hindamisel, kindlate plaaniliikide kindlaksmääramisel või mõlema kombineerimisel. Sätted põhinevad KMH-direktiivi näitel ning KSH puhul kohalduvad sõelumisele ka sarnased põhimõtted.<sup>49</sup> Otsus tuleb langetada KSH-direktiivi II lisas loetletud kriteeriumite põhjal. Otsustamisel tuleb lähtuda muuhulgas kava olemusest, ulatusest, suhtest teiste kavadega, aga samaaegselt ka võimaliku keskkonnamõju tõenäosusest, kumulatiivsest ulatusest ja ohust.

Sõelumisprotsessis seab artikli 4 lõige 3 kohustuse arvestada ka kava asetust teiste strateegiliste dokumentide hierarhias. Sätte sõnastuse kohaselt on selle eesmärk on vältida

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, lk 10-11.

<sup>48</sup> *Ibid.*, lk 12-13.

<sup>49</sup> *Ibid.*, lk 14.

hindamismenetluste asjatut kordamist. Eelkõige on see mõeldud näiteks olukordadeks, kus valla üldplaneeringule järgneb maakasutuse detailse korra kindlaksmääramiseks ka detailplaneering. Kuna detailplaneeringu raames on lihtsam hinnata konkreetse maatüki kasutamise seonduvaid mõjusid, tuleks üldplaneeringu tasandil vältida liigsete uuringute teostamist. Samas tuleks sättest lähtuvalt kasutada detailsema kava koostamisel ka varasemate uuringute tulemusi, kui need on kava suhtes aja- ja asjakohased.<sup>50</sup> Nagu kohus lahendis C-72/95 märkis, ei tohi ka KSH vajalikkuse kindlaksmääramiseks sätestada tingimusi, mis ühetaoliselt vabastavad KSH-st kõik teatud liiki kavad sõltumata nende sisust<sup>51</sup>.

Algatatud menetluse sisuliste osade, st uurimise ulatuse ja aruande sammude kohta on direktiivis käesoleva töö jaoks relevantseid sätteid vähe. Uurimise ulatuse osas sätestab direktiivi artikli 5 lõige 4 üksnes, et otsustav organ peab uurimise ulatuse kindlaksmääramisel konsulteerima asjaomaste asutustega. Töö nõutav sisu – ja seeläbi ka põhimõtteliselt uurimise ulatus – on sätestatud direktiivi I lisas. Artikli 8 kohaselt on aruandel võrreldes KMH-ga mõnevõrra ulatuslikum tähendus. Kui KMH puhul pidi otsustaja aruande põhjal langetama põhjendatud otsuse, siis KSH puhul on nõutav uurimistulemuste kaasamine kava koostamisse<sup>52</sup>. Teisisõnu peavad uurimise tulemused mõjutama otse kava sisu.

Konsulteerimise nõuded on KSH-direktiivis võrreldes KMH-ga mõnevõrra laiemad. Artikli 3 lõike 6 kohaselt peab otsustaja küsima asjakohastelt asutustelt seisukohta juba KSH vajalikkuse üle otsustamisel, millele järgnevad täiendavad konsultatsioonid artikli 5 lõike 4 kohaselt uurimise ulatuse kindlaksmääramisel ning artikli 6 lõike 2 kohaselt aruande valmimisel. Tegu on imperatiivsete sätetega ning liikmesriikidele kaalutlusruumi jäetud ei ole. Avalikkuse kaasamisele on direktiivi artikli 6 lõike 2 kohaselt seatud hilisem ajahetk, s.o aruande valmimine. Direktiiv jätab riigile vabad käed avalikkuse kindlaksmääramise, kuid nõuab, et see hõlmaks vähemalt neid, keda otsused tõenäoliselt mõjutavad või kellel on huvi otsuste vastu, sh valitsusevälised organisatsioonid. Teavitamise ja konsulteerimise üksikasjaliku korra määramine on direktiivi kohaselt liikmesriikide kättes. Analoogselt KMH-direktiivis sätestatud tuleb kavaga tõenäoliselt kaasneva olulise piiriülese mõju tuvastamisel anda ka mõjutatavale liikmesriigile võimalus olla kaasatud. Kui riik soovib olla kaasatud, tuleb selle riigi asjaomastele asutustele ning avalikkusele anda samasugune võimalus arvamuste esitamiseks.

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, lk 21-22.

<sup>51</sup> EKo C-72/95, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a.*, pp 50-51.

<sup>52</sup> *Ibid.*, lk 41.

Artikli 12 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid looma mehhanismi ka aruannete nõuetele vastavuse kontrollimiseks.

### 1.2.2. Euroopa kohtu seisukohad KSH menetlusnõuete osas

Pidades silmas, et KSH-direktiiv on koostatud samadel põhimõtetel nagu KMH-direktiiv, ning ka direktiivide sisu ühtib suures osas, on punktis 0 selgitatud Euroopa Kohtu seisukohad suures osas asjakohased ka KSH tähenduses, v.a olemuslikult ainult KMH-d puudutavates küsimustes. Nii kordas kohus näiteks otsuses C-295/10<sup>53</sup> KMH-direktiivi loogikat ning selgitas, et terve kava liigi KSH koostamisest vabastamisega ületab liikmesriik üldjuhul oma kaalutusõigust. Vabastus võib võimalik olla üksnes juhul, kui kõigi selliste kavade puhul saab tuvastada, et neil ei ole tõenäoliselt olulist keskkonnamõju. Seega on KSH-direktiivi artikli 3 lõikes 5 liikmesriikidele antud kaalutusõigus piiratud ning seotud artikli 3 lõike 2 eesmärgiga, et KSH teostataks kõigi kavade suhtes, millel on tõenäoliselt oluline mõju.

Otsuses C-300/20<sup>54</sup> kinnitas kohus direktiivi laia kohaldamisala, täpsustades seda võrreldes ülal kirjeldatuga. Kohus rõhutas, et muuhulgas on mõne direktiivis loetletud valdkonna „jaoks“ koostatud kavaga tegu juba siis, kui dokument kõnealust valdkonda kuidagi käsitleb. Samas selgitas kohus, et direktiivi kohaldamisalasse ei kuulu ka KSH-direktiivis loetletud valdkondadesse kuuluvad kavad, kui need olulise keskkonnamõjuga tegevuseks tingimusi ei hõlma. Nii võib näiteks isegi konkreetseid keelde või loakohustusi seadev looduskaitse sisuga kava võib jääda KSH kohaldamisalast välja, kui kava ei kätke endas peale üldise keelu kaugeleulatuvamaid tingimusi olulise keskkonnamõjuga projektide teostamise suhtes. Ka direktiivi tähenduses „nõutava“ kava tähendust on kohus täpsustanud. Otsuses C-567/10<sup>55</sup> arutleti siseriiklikku sätte üle, mis võimaldas kohalikel haldusüksustel vastu võtta maakasususte detailsed kavad kas omal algatusel või valitsuse nõudmisel. Kohus selgitas, et nõutavateks kavadeks tuleb pidada kõiki selliseid kavasid, mille vastuvõtmine on siseriiklikus õiguses reguleeritud. Teisisõnu peavad kava vastu võtmiseks olema sätestatud on asjakohased pädevus- ja menetlusnormid. Direktiivi eesmärgiga läheks vastuollu tõlgendus, mille kohaselt jääks teatud kavad direktiivi kohaldamisalast välja ainuüksi põhjusel, et nende vastuvõtmine ei ole

---

<sup>53</sup> EKo C-295/10, *Valčiukienė jt versus Pakruojo rajono savivaldybė, Šiaulių visuomenės sveikatos centras, Šiaulių regiono aplinkos apsaugos departamentas*. ECLI:EU:C:2011:608, pp 44-48.

<sup>54</sup> EKo C-300/20, *Bund Naturschutz in Bayern eV versus Landkreis Rosenheim*. ECLI:EU:C:2022:102, pp 43-51, 57-63.

<sup>55</sup> EKo C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL jt versus Région de Bruxelles-Capitale*. ECLI:EU:C:2012:159, pp 26-31.

alati kohustuslik. Kui siseriiklik õigus võimaldab KSH-kohustuslikul kaval jääda kehtima sõltumata asjaolust, et KSH-d kava suhtes ei teostatud, läheb vastav liikmesriigi regulatsioon otsuses C-463/11<sup>56</sup> selgitatu kohaselt vastuollu KSH-direktiiviga.

Mis puutub direktiivi eesmärki vähendada hindamiste liigset kordamist, on kohus võtnud seisukoha otsuses C-473/14<sup>57</sup>. Kohus selgitas, et olukorras, kus hierarhiliselt madalama aktiga täpsustatakse kõrgema astme kava, nt planeeringut, ei ole KSH teostamise kohustus sõltuv sellest, kas kõrgema astme kavas viidi KSH läbi või mitte. See tähendab, et kava koostamisel võib võtta arvesse varasemate kavade raames teostatud uuringuid, mitte KSH algatamise või algatamata jätmise fakti. Kui üldisemat laadi kava puhul jäeti KSH teostamata, ei saa detailsema astme kava seetõttu automaatselt ka ise vabaneda KSH kohustusest. KMH ja KSH suhet selgitas kohus otsuses 160/17<sup>58</sup>. Kuigi KSH-direktiiv võimaldab arvesse võtta varasemate asjakohaste hindamiste tulemusi, viiakse KSH ja KMH läbi erinevatel alustel ning keskkonna-alaseid mõjusid hinnatakse erinevates täpsusastmetes. Nii ei vabasta ka KMH-direktiivi kohase mõjuhindamise tulemused viia kava läbi suhtes KSH. Otsuses C-305/18<sup>59</sup> täpsustas kohus seda käsitlust ning lisas, et kava suhtes KSH läbiviimise vajadust ei mõjuta ka fakt, et KSH viiakse läbi hiljem mõne täpsema kava koostamisel.

Konsultatsioonide jaoks ette nähtud kohase aja osas on kohus lahendis C-474/10<sup>60</sup> selgitanud, et kuigi direktiiviga ei ole määratud kindlat ajavaru üldsuse ja asutuste kaasamiseks, tuleb mõlemale anda võimalus aruande kohta arvamust avaldada. Kohus selgitas, et liikmesriigi õiguses võib ette näha ka näiteks korra, mille järgi kava koostamist korraldav asutus kinnitab ka igakordselt asjaoludele vastava konsultatsioonide tähtaja ise. Selle eeldus on aga, et konsulteerimise jaoks ette nähtud tähtaeg ei piiraks ühegi poole võimalust arvamust avaldada.

---

<sup>56</sup> EKo C-463/11, *L versus M*. ECLI:EU:C:2013:247, pp 37-38

<sup>57</sup> EKo C-473/14, *Dimos Kropias Attikis versus Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis*. ECLI:EU:C:2015:582, pp 42-53.

<sup>58</sup> EKo C-160/17, *Raoul Thybaut versus Région wallonne*. ECLI:EU:C:2018:401, p 64.

<sup>59</sup> EKo C-305/18, *Associazione "Verdi Ambiente e Società - Aps Onlus" (VAS) ja "Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare" Aps versus Presidente del Consiglio dei Ministri jt*, ECLI:EU:C:2019:384, p 56.

<sup>60</sup> EKo C-474/10, *Department of the Environment for Northern Ireland versus Seaport (NI) Ltd jt*. ECLI:EU:C:2011:681, pp 45-50.

### 1.3. Vahejärelendus direktiivides esitatud miinimumnõuete kohta

KMH ja KSH-direktiividest ilmestub neli peamist menetluse alguse ja sisulise osa lõpu vahele kuuluvat põhielementi, mille liikmesriigid siseriiklikult reguleerima peavad. Nendeks on:

- 1) Hindamise vajalikkuse kindlaksmääramine ja menetluse algatamise üle otsustamine (KMH-direktiivi art 4 lg 1-4, lisa I ja lisa I ning KSH-direktiivi art 3 ning lisa II);
- 2) Hindamise ulatuse kindlaksmääramine (KMH-direktiivi art 5 lg 1, 2 ja 4 ning KSH-direktiivi art 5 lg 4);
- 3) Aruande koostamine (KMH-direktiivi art 5 ja KSH-direktiivi art 5);
- 4) Avalikkuse ja asjaomaste asutuste kaasamine menetlusprotsessi (KMH-direktiivi art 4 lg 2 ja art 6 ning KSH-direktiivi art 3 lg 6, art 5 lg 4 ja art 6).

Miinimumnõueteiga kooskõlas peab siseriiklik õigus KMH-direktiivi nõudeid kohaldama, kui projektiga füüsiliselt muudetakse või sekkutakse keskkonda ning projektiga tõenäoliselt kaasneb oluline keskkonnamõju. KSH-direktiivi nõudeid tuleb kohaldada sisuliselt kõigi arengu- või maakasutuskavade suhtes, mille andmiseks on kehtestatud vastavad pädevus- ja menetlussätted.

KMH on kohustuslik korraldada, kui projekt vastab mõne direktiivi lisa I loetletud tegevuse kirjeldusele. KSH on kohustuslik korraldada, kui kava vähemalt hõlmab tingimusi tegevuste heakskiitmiseks, millel võib olla oluline keskkonnamõju. Liikmesriikidele on jäetud ulatuslik kaalutlusruum määratlemiseks, millised muud projektid või kavad peavad enne tegevusloa andmist KMH või KSH läbima. KMH-direktiiv loetleb ühtlasi suure hulga projekte, mille puhul on liikmesriigil kohustus otsustada KMH vajalikkuse üle. Otsuse langetamiseks on piiratud kaalutlusruum. Otsuse võib langetada igakordse üksikjuhtumi hindamisega või üldkohalduvate, kõiki projektiga seotud asjaolusid silmas pidavate tingimustega. EL kohtupraktika on oluliselt piiranud liikmesriigi võimalusi tingimuste seadmiseks, mh ei tohi seada tingimusi, mis kaudselt vabastavad KMH-st kõik mõnd liiki projektid. Niisamuti on liikmesriigil piiratud kaalutlusõigus otsustamiseks, milliseid väikest ala käsitavaid kavasid võib kehtestada KSH-ta. Välistada ei tohi tervet kava- või projektiliiki, kui kõik välistatud tegevused ei ole ilmselt olulise keskkonnamõjuta. Samuti ei tohi KSH koostamisest automaatselt vabastada tervet omavalitsuse ala hõlmava planeeringu koostamist. Ülearuste uurimiste vältimiseks peab hindamise vajalikkuse ning ulatuse kindlaksmääramisel arvesse pidama ka varasemaid uuringuid.

Liikmesriigil on ulatuslik kaalutlusruum määratlemiseks, kuidas määrata kindlaks KMH uurimise ulatus. KMH-Direktiiv võimaldab arendajal lõpliku aruande esitada ilma uurimise ulatust eelnevalt kooskõlastamata. Küll aga on miinimumnõudena kohustatud liikmesriik kehtestama korra, mis võimaldab arendajal saada otsustajalt seisukoht uuringute ja aruande vajaliku sisu osas. Kui liikmesriigi otsustaja esitab arvamuse uurimise vajaliku ulatuse kohta, on see arendajale siduv. Otsustaja on arvamuse esitamisel seotud aruandele kohalduvate sisunõuetega. Ühtlasi on otsustaja nii KMH kui KSH puhul seotud asjaomaste asutuste seisukohtadega, mille ta enne arvamuse esitamist koondama peab. Liikmesriik peab sätestama kontrollimiskorra aruande nõuetekohasuse tagamiseks.

Miinimumnõuete kohaselt tuleb KMH raames kaasata asjaomased asutused hiljemalt aruande valmimisel või otsustaja poolt uurimise ulatuse määramisel. KSH puhul tuleb asutused kaasata juba KSH vajalikkuse hindamisel. Avalikkus tuleb kaasata piisavalt vara, et neile anda tõhus võimalus kava kehtestamises või tegevusloa andmises kaasa rääkida, hiljemalt aruande valmimisel. Kui projektil on oluline piiriülene mõju, tuleb samadel alustel kaasamise võimalus anda ka mõjutatavale riigile, selle asutustele ning avalikkusele. Alljärgnevalt uurib autor iga menetlusetapiga seonduvate sätete ülevõtmist Eesti seadusandluses, keskendudes esmalt KMH või KSH vajalikkuse kindlaksmääramise regulatsioonile ning seejärel eraldi mõlema menetluse läbiviimisele.

## 2. Keskkonnamõju – ja Keskkonnamõju Strateegilise hindamise siseriiklik regulatsioon

### 2.1. Menetluse algatamine

#### 2.1.1. Algamise üle otsustamine

Eesti õiguses on mõlema direktiivi sätted üle võetud peamiselt KeHJS-s ja selle rakendusaktides, koondades nii KMH kui KSH sisunõuded ja menetluskorra. KeHJS kõrval on üksikud menetlusnõuded jaotatud ka eriseadustesse, millest käesoleva töö raames on asjakohased eelkõige ehitusseadustiku<sup>61</sup> (edaspidi **EhS**), planeerimisseaduse<sup>62</sup> (**PlanS**) ja energiamajanduse korralduse seaduse erisätted (edaspidi **EnKS**). Hindamise vajalikkuse kindlaksmääramise osas on oluline ka Vabariigi Valitsuse 29.08.2005. aasta määrus nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang, täpsustatud loetelu“<sup>63</sup> (edaspidi **VVm nr 224**). Planeeringute, st KSH-d nõudvate kavade osas on hindamise ulatuse, aruande koostamise ja avalikkuse kaasamise nõuded sätestatud PlanS-s.

KSH-direktiivi kohaldamisalasse kuuluvad kavad on reguleeritud võrdlemisi analoogselt. Ühelt poolt täpsustavad KeHJS § 31 p-d 1 ja 2, et kavadeks on kõik planeeringud PlanS tähenduses ning arengukavad, mida ei ole direktiivi kohaldamisalast välistatud (st rahanduse-alased dokumendid). Teisalt on aga sätte p-s 3 dubleeritud direktiivi katussätet, mille kohaselt on kavaks kõiksugu haldusorgani poolt kehtestatavad seaduse poolt nõutavad kavad. KeHJS võtab kavade kirjeldamiseks kasutusele üldtermini „strateegiline planeerimisdokument“ (edaspidi **SPD**).

KSH kohustuslikud alused KeHJS § 33 lg-s 1 ühtivad suures osas EL nõuetega, dubleerides sisuliselt KSH-direktiivi artiklis 3 kirjeldatud valdkondi ning sidudes KSH kohustuse nõudega, et vastav SPD reguleeriks KMH-kohustusega tegevust. Eraldi on KeHJS § 33 lg 1 p-s 2 täpsustatud aga, et KSH on kohustuslik ka kõigi kohaliku omavalitsuse ning riigi eriplaneeringute korral, viiteta vajadusele, et planeering seaks tingimata aluse KMH või KMH eelhindamise kohustusega tegevusele. Eriplaneeringute lisamist selgitavad PlanS § 27 lg 1 ning

---

<sup>61</sup> Ehitusseadustik – RT I, 05.03.2015,1.

<sup>62</sup> Planeerimisseadus – RT I, 26.02.2015, 3.

<sup>63</sup> Vabariigi Valitsuse 29.08.2005. aasta määrus nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb kaaluda keskkonnamõju hindamise algatamise vajalikkust, täpsustatud loetelu“. – RT I, 27.03.2024, 9.

§ 95 lg 1, mille kohaselt koostatakse planeeringud nimme olulise keskkonnamõjuga projekti realiseerimiseks. KeHJS § 35 lg 1 kohaselt, kui KSH teostamist nõuab mõni eeltoodud alus, peab SPD koostaja algatama KSH samaaegselt SPD koostamise algatamisega.

KMH osas ei määratle KeHJS direktiivi kohaldamist läbi projekti, vaid tegevusloa. KeHJS § 7 p 1-4 kohaselt peetakse asjakohaseks tegevusloaks EhS tähenduses ehitus-, kastutus- või hoonestusluba, keskkonnaseadustiku üldosa seaduse<sup>64</sup> tähenduses keskkonnakompleksluba või keskkonnaluba või muud dokumenti, mis lubab eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga tegevust. Seega on KeHJS kohaselt asjakohasteks projektideks eelkõige ehitamine ning ehitise kasutuselevõtt, vee erikasutus, jäätmekäitlus, maavara kaevandamine ning saasteainete heitmine (KeÜS § 41 lg 1).

KeHJS § 3 kohaselt on KMH läbiviimine kohustuslik, kui taotletakse ülalkirjeldatud tegevusluba (või selle muutmist) ning loa alusel tegutsemisega kaasneb eeldatavalt oluline keskkonnamõju. Ühtlasi tuleb viia läbi KMH, kui kavandatava tegevuse mõju Natura 2000 alale ei ole välistatud. Direktiivist tulenevad kohustuslikud alused, mille puhul eeldatakse olulist keskkonnamõju sõltumata asukohast ja viisist<sup>65</sup>, on loetletud KeHJS § 6 lg-s 1. Enamik kohustuslikest alustest on seotud konkreetse künnisväärtusega, näiteks enam kui 300 MW soojuselektrijaama ehitamine (KeHJS § 6 lg 1 p 3) või üle 100 ha suuruse metsamaa raadamine (KeHJS § 6 lg 1 p 34.1). Lisaks on KMH kohustuslik teostamine teatud juhtudel seotud intensiivse keskkonnakasutuse kavandatud kestusega – eelkõige radioaktiivsete jäätmete ladustamise puhul (KeHJS § 6 lg 1 p 6-7). Üksikute tegevuste puhul tuleb KMH teostada alati sõltumata muudest asjaoludest, nt veekogusse tuulikute rajamine ning ohtlike jäätmete põletamine.

EnKS 20. oktoobril 2024 jõustunud muudatustega piirati KeHJS kohaldumist taastuvenergia arendusprojektidele. EnKS § 32<sup>12</sup> lg 2 kohaselt ei kohaldata KeHJS sätteid maismaal asuvate tuule- ja päikeseparkide rajamisele, keskkonnast soojusenergia tootmisele ning biometaani tootmisele, kui tegevused vastavad teatud tingimustele. Välistatud peab olema negatiivne mõju Natura 2000 aladele ja kaitsealustele liikidele, st projekt peab ühtlasi asuma väljaspool vastavaid alasid või püsielupaiku. Ühtlasi peab projekti teostamiseks olema koostatud kas

---

<sup>64</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seadus – RT I, 04.12.2024, 9.

<sup>65</sup> Pöder, T. Keskkonnamõju hindamine: käsiraamat. Keskkonnaministeerium 2017, lk 97. Veebis: [https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-07/P%C3%B5der,%20T.%20Keskkonnam%C3%B5ju%20hindamise%20k%C3%A4siraamat%20\(uuendatud%202018\).pdf](https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-07/P%C3%B5der,%20T.%20Keskkonnam%C3%B5ju%20hindamise%20k%C3%A4siraamat%20(uuendatud%202018).pdf) (28.04.2025).

detail- või eriplaneering, mille raames on teostatud KSH. Strateegilise tasandi hindamise nõue on vajalikkust on selgitatud eelkõige läbi vajaduse võimaldada tegevusloa andjal määrata projekti suhtes siiski asjakohased leevendus- ja hüvitusmeetmed.<sup>66</sup> Tingimuste täitmise korral võib otsustaja jätta KeHJS sätteid kohaldamata sisuliselt kõigi konkreetse projektiga seotud lubade, st keskkonna-, ehitus- ja kasutuslubade suhtes. KMH võib algatamata jätta mh ka juhul siis, kui KSH põhjal on teada, et projekti realiseerimine kahjustab keskkonda ja individuaalseid loomaisendeid.<sup>67</sup>

### 2.1.2. Eelhinnang

Olukorras, kui KSH ega KMH ei ole kohustuslik, näeb KeHJS ette kohustuse teatud projektide või SPD-de puhul läbi viia eelhindamismenetlus, millega tuvastada direktiivide kohane vajadus KMH või KSH algatamiseks (edaspidi **eelhindamine**).

KSH osas on seadusandja kasutanud direktiivis ette nähtud võimalust kehtestada mõned erandid muidu KSH-kohustuslike kavade osas. Väikese maa-ala erand on sätestatud KeHJS § 33 lg 2 p-s 1 ja 4, mille kohaselt võib teatud juhtudel jätta kuni maakonnaplaneeringu tasandil koostatavate teemaplaneeringute ja detailplaneeringute puhul jätta KSH algatamata sõltumata asjaolust, et planeeringuga seatakse tingimused KMH eelhindamise kohustusega tegevustele. Nende puhul tuleb esmalt viia läbi KSH vajalikkuse eelhindamine. Hõlmava tingimusena on KeHJS § 33 lg 2 p-s 3 seatud aga eelhindamise kohustus ka üldplaneeringut muutvale detailplaneeringule, mis ei pruugi olla seotud olulise keskkonnamõjuga tegevusega. Lisakohustuse seadmisel on seadusandja selgitanud kohaliku omavalitsuse vajadust kaaluda, kas KSH läbinud ja avalikkusega läbi räägitud üldplaneeringu lahenduse muutmise võib põhjustada olulisi keskkonnamõjusid.<sup>68</sup> Lisaks on KeHJS § 33 lg 2 p-s 1 jäetud erandina võimalus KSH ärajätmiseks ka teisel direktiivis lubatud alusel, st sellise SPD muutmisel, mille algseks koostamiseks oli nõutav KSH.

Tuleb märkida, et KeHJS § 32 lg-s 2 on sätestatud sisuliselt abistav loetelu, mille eesmärk ei ole sedavõrd lihtsustada KMH algatamise üle otsustamist, kuivõrd kohustada otsustajat teatud

---

<sup>66</sup> 359 SE, Riigikogu XIV koosseis, Energiamaajanduse korralduse seaduse, elektrituruseaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse seletuskiri, RT I, 10.10.2024 – jõust 20.10.2024, lk 7-11.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> 800 SE, XII Riigikogu koosseis, Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, RT I 23.03.2015 – jõust 01.07.2015, lk 37-38.

juhtudel põhjalikult kava uurima ning tegema KSH vajalikkuse kohta oma järeldus. Sisuliselt on üle võetud KSH-direktiivis kirjeldatud igakordse üksikjuhtumi hindamise variant. N.ö absoluutsete kriteeriumite võimalust on kasutatud KeHJS § 33 lg-s 1, mille kohaselt jäetakse eelhindamine kõigi eelnevas lõigus mainimata planeeringuliikide puhul alati vahele ning algatatakse kohe KSH. Viimaks tuleb KSH eelhindamise aluste osas välja tuua, et praktikas ei ole tegu ammendava loeteluga. Muuhulgas on ka Kliimaministeeriumi juhistes selgitatud, et lähtuvalt ettevaatusprintsipi tuleb otsustajal ennetavalt kaaluda iga SPD-ga kaasnedavat võivat keskkonnamõju.<sup>69</sup>

Peale SPD kõrvutamist kriteeriumitega viiakse läbi juhtumipõhine hindamine KeHJS § 30 lg-s 1 kuni 3 sätestatud kriteeriumite põhjal, mis dubleerivad KSH-direktiivis nõutut. Küll aga tasub välja tuua KeHJS § 30 lg 4 p 2, mille kohaselt lähtutakse KSH vajalikkuse hindamisel muuhulgas, kuidas seostub hinnatav SPD teiste SPD-dega õigusaktide hierarhias. Riigikohus on lahendis 3-16-1472 selgitanud, et KeHJS-s sätestatud võimalus ja kohustus tugineda KSH raames olemasolevatele teadmistele ei anna SPD koostajale õigust jätta omapoolsed uuringud sooritamata. Olemasolevad teadmised ja varem läbi viidud uuringud on teabeallikas, millega toetada uusi uuringuid.<sup>70</sup> Kuigi Riigikohtu seisukohast nähtub sõnum, et varasematele uuringutele tuginedes ei saa mõjuhindamist piirata, tuleb tõdeda, et lahend on suunatud juba käivitatud menetluse korraldamisele, mitte algatamisele ning kolleegiumi sõnumi kohaldatavus eelhindamisele on kaheldav. Seda mh pidades silmas direktiivis rõhutatud vajadust vältida asjatut topelthindamist.<sup>71</sup>

KMH osas on eelhindamine nõutav KeHJS § 6 lg-s 2 loetletud 21 üldise tegevusvaldkonna puhul, mille hulka kuuluvad töötlev tööstus, energeetika, jäätmekäitlus, maavara kaevandamine, põlluharimine ja ka turism. Ühtlasi täpsustab VVm nr 224 üle 110 erineva aluse, mil KMH eelhindamine on igal juhul kohustuslik. Peamiselt põhinevad alused tegevuse ulatusel, nt määruse § 2 p 5 kohaselt 35-110 kilovoldise pingega 15 km või pikema elektriliini rajamine. KMH-direktiivi tähenduses on tegu täies ulatuses hõlmava iseloomuga kriteeriumitega, st tingimused aitavad lihtsustatult määrata üksnes olukordi, mil eelhindamine

---

<sup>69</sup> Peterson, K., Kutsar, R., Metspalu, P., Kalle, H. Keskkonnamõju strateegilise hindamise käsiraamat, Keskkonnaministeerium 2017, lk 63. Veebis: <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2022-01/Peterson%2C%20K.%2C%20Kutsar%2C%20R.%2C%20Metspalu%2C%20P.%2C%20Vahtus%2C%20S.%20ja%20Kalle%2C%20H.%202017.%20Keskkonnam%2C%20B5ju%20strateegilise%20hindamise%20k%C3%A4siraamat.pdf> (28.04.2025).

<sup>70</sup> RKHKo 3-16-1472/92, p 25.

<sup>71</sup> Euroopa Komisjon. Implementation of directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, lk 21-22.

on nõutav. Sarnaselt KSH sätetele ei ole KeHJS § 6 lg-s 2 ja VVm-s nr 224 tegu n.ö päriselt hõlmavate kriteeriumitega, vaid abistavate teeviitadega tuvastamiseks, mil projekti olemust on vaja põhjalikumalt uurida. Osade projektide puhul on Eesti aga läinud ka täieliku hõlmamise teed. KeHJS § 6 lg 1-s on lisaks direktiivist tulenevatele alustele omistatud igakordne oluline keskkonnamõju merre tuuleparkide rajamisele (p 5), kivisöe ning põlevkivi töötlemisele (p 2), vähemalt 100 ha metsamaa raadamisele ning kuivendussüsteemi ehitamisele (p 31, 31<sup>1</sup>) ning Peipsi-, Pihkva- ja Lämmijärve põhja süvendamisele või täitmisele (p 17, 17<sup>1</sup>). Nafta-, ja keemialadude suhtes on seatud direktiivist rangem lävend ning sätestatud, et üle 100 000 m<sup>3</sup> mahutavusega ladude rajamisel on oluline keskkonnamõju. Viimaks muudab KeHJS § 6 lg 2 p 22 kogu loetelu üksnes näitlikuks ja kohustab otsustaja eelhindamise läbi viima kõigi tegevuste puhul, mis olulise keskkonnamõju kaasa võivad tuua. See tähendab, et sisuliselt kõik seaduse kohaldamisalasse kuuluvad tegevusloa taotlused tuleb läbi keskkonnamõju läätse üle hinnata.

Muuhulgas tähendab eelhindamise kohustus aga ka seda, et kõigi KeHJS § 6 lg 2 ja VVm nr 224 loetellu kuuluvate projektide ja projektiliikide puhul peab arendaja koos tegevusloa taotlusega esitama KeHJS § 6<sup>1</sup> kohaselt ka teabe tegevuse keskkonna-aspektide kohta. Arendaja peab koguma ja esitama mh teabe projekti poolt eeldatavalt mõjutatavatest keskkonnaelementidest ja teabe projektida kaasneda võiva olulise keskkonnamõju kohta. Sisuliselt tähendab see, et sõltumata projekti ulatusest peab arendaja asjakohase keskkonnateabe koguma ja esitama nt igasuguse energeetika- või turismirajatise püstitamiseks, kuna mõlemad valdkonnad on loetletud KeHJS § 6 lg-s 2. Analoogseid absoluutselt välistavaid tingimusi sätestatud ei ole. Küll aga algatatakse EhS § 54 lg 2 kohaselt ehitise kasutusloa menetluses KMH üksnes erandlikel juhtudel. Eelkõige võib KMH algatamine olla vajalik juhul, kui ehitise senise kasutuse muutmine võib tingida varasemast oluliselt erinevaid mõjusid keskkonnale, näiteks kuivainelao muutmine radioaktiivsete ainete laoks.<sup>72</sup>

Enne eelhindamine väljundi käsitlemist tuleb aga selgitada ka magistritöö teema valimise ning töö valmimise vahele jääval ajal tehtud muudatusi. 11. juunil 2024 võeti vastu ning 24. juunil 2024 jõustusid KeHJS § 11 lõiked 2<sup>4</sup>, 6 ning 6<sup>2</sup>, mis kätkevad eeltoodust eraldi võimalust jätta eelhindamine või KMH algatamata. Eelhinnangu võib otsustaja andmata jätta esiteks juhul, kui sama projekti mõne teise tegevusloa raames on keskkonnamõju hindamata jäetud. See tuleb kõne alla mitut luba nõudvate projektide puhul, st eelkõige olukordades, kus projekti realiseerimiseks on lisaks ehitusloale vaja ka keskkonnaluba. Niisugusteks juhtumiteks on

---

<sup>72</sup> 555 SE, XII Riigikogu koosseis, Ehitusseadustiku eelnõu seletuskiri, RT I, 05.03.2015 – jõust 01.07.2015, lk 99.

antud hilisemat luba menetlevale haldusorganile õigus kasutada sama projekti varasema tegevusloa eelhinnangut.<sup>73</sup> Säte erineb varasemast regulatsioonist osas, milles võimaldab otsustajal tugineda ka teiste haldusorganite varasematele eelhinnangutele.

Teine alus vajalikkuse lävendit ületava projekti KMH ära jätmiseks esineb KeHJS § 6 lg 6 ja 6<sup>2</sup> kohaselt olukorras, kus eelhinnangu käigus ilmneb, et sama projekti keskkonnamõju on juba varasema KMH või KSH käigus hinnatud ning teave on jätkuvalt aja- ja asjakohane. Seadusandja selgituste kohaselt tuleb säte kõne alla mh tegevusloa menetluses, mille jaoks on koostatud detailplaneering ning läbi viidud vastav KSH.<sup>74</sup> Kui hindamisest on möödunud alla nelja aasta, ja otsustajal on tegevusloa andmiseks piisavalt teavet, ei pea otsustaja oktoobris jõustunud lisasätte kohaselt ka eelhinnangut tegema. Erandi kohaldamiseks peavad aga projekti ümbritsevad asjaolud olema sisuliselt samasugused, nagu nad olid esialgsel hindamisel. Aluseks võetav KMH või KSH aruanne peab sisaldama projekti keskkonnamõju kohta ka tegelikkuses piisavalt teavet, et tegevusluba anda.<sup>75</sup> Nii on seadusandja näilikult asendanud teatud juhtudel otsustaja kontrollitava eseme. Selle asemel, et hinnata projekti keskkonnamõju tõenäosust, hindab haldusorgan varasema mõjuhindamise või eelhindamise sisu ning võrdleb selle asjaolusid uue menetluse asjaoludega.

Möödunud oktoobris lisatud sätted peegeldavad paljuski KMH-direktiivi artiklis 5 kirjeldatud topelthindamise vältimise eesmärki. Samalaadset topelthindamise vältimise vajadust on kirjeldatud aga ka juba Kliimaministeeriumi 2017. aasta KMH juhismaterjalides. Käsiraamatus selgitatakse, et olukorras, kus varasema KMH või KSH käigus on kavandatava tegevuse keskkonnamõju juba piisavalt täpselt hinnatud ja nähtub piisavalt teavet tegevusloa üle otsustamiseks, tuleks KMH jätta algatamata.<sup>76</sup>

Kuigi seaduses otsesõna mainimata, hõlmab eelhindamise protsess ka kontrolli, ega taotletava loaga ei või esineda projektide nn „viilutamist“ (ingl *salami slicing*). See tuleneb ennekõike Euroopa kohtu väljendatud vajadusest vältida olukordade teket, kus suurem projekt on kunstlikult jagatud väikesteks, direktiivi kohaldamisalast välja jäävateks projektideks, et vältida KMH teostamist.<sup>77</sup> Eestis on see põhimõte vastava sätte puudumisest hoolimata

---

<sup>73</sup> 308 SE, Riigikogu XIV koosseis, Ehitusseadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse (taastuenergia kasutuselevõtu kiirendamine) eelnõu seletuskiri, RT I, 11.06.2024, 7 – jõust 21.06.2024, lk 20.

<sup>74</sup> *Ibid.*, lk 21.

<sup>75</sup> 308 SE seletuskiri, lk 20-21.

<sup>76</sup> Pöder, T. Keskkonnamõju hindamine: käsiraamat, lk 98.

<sup>77</sup> EKo C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, p 44

halduspraktikasse jõudnud. Nii võib ilmneda, et ka hulk iseenesest olulise mõjuga projekte läbivad eelhindamise, milles tehakse nende kumulatiivse mõju põhjal kindlaks KMH vajadus.<sup>78</sup> Seejuures võib KeHJS § 11 lg 7 kohaselt KMH eelhindangu raames mitme tegevusloa menetlused üheks liita üksnes arendaja nõuolekul.

Eelhindamine on esimene etapp, kus toimub ka piiratud mahus kaasamine. KeHJS § 33 lg 6 ning § 6 lg 2<sup>2</sup> kohaselt esitab otsustaja nii KSH kui KMH puhul enne eelhindangu tegemist eelhindangu eelnõu asjaomastele asutustele ning annab neile võimaluse seisukohtade esitamiseks. Asutuste seisukohti peab otsustaja ka arvesse võtma, kuid mitte eraldi tagasisidestama.

Eelhindamisel on neli võimalikku lõpplahendust – oluline mõju eeldatavalt ei kaasne, mõju kaasneb selgete kõrvaldamisvõimalustega, mõju kaasneb selgete leevendusmeetmetega, või mõju ise on ebaselge. Kui mõju esineb või on ebaselge, tuleb liikuda üle põhjalikule hindamisele. Samas on praktikas väljendatud hoiakut, et ka juba selge mõju ning leevendusmeetmetega projekti puhul oleks mõistlik KMH ära jätta.<sup>79</sup> Üldjuhul peab eelhindangu otsust ka põhjendama. KMH osas, kui otsustaja tugineb varasemale eelhindangule, ei pea ta KMH algatamata jätmist põhjendama ning KMH algatamata jätmist käsitatakse üksnes tegevusloa otsuses. Kui otsustaja jätab KMH algatamata või eelhindangu andmata varasema läbiviidud KMH põhjal, peab ta samuti igal juhul koostama vastava otsuse ja põhjendused. Selle otsuse võib ta teha ka samaaegselt tegevusloa andmise otsusega.<sup>80</sup> Kui KSH puhul tähendab KMH algatamine ühtaegu SPD algatamist, siis KeHJS § 11 lg 11 kohaselt peatub tegevusloa menetlus sellega seotud KMH läbiviimise ajaks.

## **2.2. Hindamismenetluse läbiviimine Eestis**

### **2.2.1. Keskkonnamõju hindamine**

Peale KMH algatamist ootab asjaosalisi kaks suuremat etappi, s.o programmi ning aruande koostamine. Kui aruanne on KMH-direktiivis võrdlemisi täpselt määratletud dokument, siis programm on teatud mõttes Eesti õiguse leiutis. Sisult määratletakse programmiga direktiivi tähenduses mõjuhindamise ulatus, teostajad ning viis<sup>81</sup>. Tuletades meelde alapeatükis 1 uuritut,

---

<sup>78</sup> Pöder, T. Keskkonnamõju hindamine: käsiraamat, lk 100.

<sup>79</sup> *Ibid.*, lk 104.

<sup>80</sup> 308 SE seletuskiri, lk 20-21.

<sup>81</sup> Pöder, T. Keskkonnamõju hindamine: käsiraamat, lk 107.

on arendajal direktiivi kohaselt üldjuhul õigus, mitte kohustus küsida otsustajalt siduvat seisukohta mõjuhindamise ulatuse ja täpsuse kohta. Kui arvamused antakse, peab otsustaja esmalt pidama nõu ka asjakohaste asutustega. Samas on liikmesriikidele jäetud kaalutusõigus otsustada, kas arvamused tuleks anda alati. Eesti on nähtavasti võimalust ka kasutanud. KeHJS § 13 lg 1 kohaselt on programmi koostamine igakordselt kohustuslik. 2024. aasta seadusandja selgituste kohaselt tingib programmi nõudmise olulisuse asjaolu, et tegu on otsustaja abivahendiga otsuse langetamiseks. Nii on ka oluline otsustaja seisukoht uurimise ulatuse suhtes. Seetõttu tuleb otsustaja arvamused kaasata juba KMH koostamise varajases etapis.<sup>82</sup> Kuivõrd direktiiv programmi täpsemalt ei reguleeri, ei ole ka mugavat miinimumnõuet, millega programmi koostamist võrrelda. Samas dubleerib KeHJS § 13 lg 1 programmi sisu osas enamjaolt KMH-direktiivi nõudeid lõpparuandele, lisades juurde üldiselt loogilised elemendid (nt kavandatud tööde kirjeldus). Ühtlasi tuuakse siinkohal KeHJS § 14 kohaselt juurde kolmas isik – tegevusluba omav juhtekspert, kes arendaja vastutusel KMH läbi viib. Kuivõrd töö ei keskendu mõjuhindamise sisule, jääb programmi täpne ülesehitus töös ka põhjalikumalt käsitlemata.

Kui KMH-direktiiv näeb nn „programmi“ kui otsustaja sisendit arendajale, siis Eestis on programmi esialgne paika seadmine arendaja kohustus. Programmi koostamiseks on arendajal KeHJS § 18 lg 8 kohaselt aega 18 kuud alates KMH algatamisest. Tähtaja ületamisel tegevusloa menetlus lõpetatakse ning protsessi tuleb uuesti alustada. Direktiivis sätestatud kohustus programmi koostamisel ka asutustega konsulteerida peegeldub KeHJS § 18 lg 8 p-s 9, mille kohaselt peab kinnitatud programm hõlmama asjakohaste asutuste, aga ka avalikkuse seisukohti. Seejuures oli KeHJS-s kuni 2015. aastani ka sätestatud, et KMH ja KSH menetlusele kohaldatakse HMS avatud menetluse sätteid. Kuigi sätet enam ei eksisteeri, on seadusandja selgitanud, et KeHJS erisätete tõttu on menetlus jätkuvalt analoogne avatud menetlusele ja rajaneb samadel põhimõtetel.<sup>83</sup> Selle võimaldamiseks on KMH jaoks loodud kaks laiaulatuslikku arvamuste kogumise ringi, millest esimene leiab KMH-direktiivist erinevalt aset juba programmi valmimisel.

Alates 2024. aasta juunist kehtiva KeHJS § 16 lg 1 kohaselt toimub programmi osas asutustelt seisukohtade küsimine samaaegselt selle avalikustamisega. Enne avalikustamist esitab arendaja programmi projekti otsustajale, kes peab 10 päeva jooksul hindama dokumentis ilmselgete puuduste esinemist. Kui puuduseid ei esine, läheb programm 14-päevase etteteatamisega nii

---

<sup>82</sup> 308 SE seletuskiri, lk 24.

<sup>83</sup> 800 SE seletuskiri, lk 3-4.

avalikkusele kui asutustele seisukohtade andmiseks, andes neile selleks minimaalselt 21 päeva. Avaliku väljapaneku järgselt viiakse seisukohtade arutamiseks uue 14-päevase etteteatamisega läbi avalik arutelu, peale mida peab otsustaja KeHJS § 18 lg 1 kohaselt kõik ettepanekud, seisukohad ja küsimused koondama ning 14 päeva jooksul arendajale esitama. Seejuures, kuna KeHJS ei täpsusta avalikkuse kaasamise viisi, tuleb programmi koostamisel otsustada ka avalikustamise ulatuse üle. See sõltub suuresti projektist endast ja arendaja soovidest. Väga olulise projekti puhul võib olla vaja kaasata isegi ühele kinnistule ehitamise raames kõik riigi elanikud. Niisamuti tähendab kaasamisele sätestatud miinimumkestus, et sõltuvalt projekti keerukusest võib tegelikkuses olla vaja avalikkuse ja asutuste kaasamiseks jätta oluliselt rohkem aega. Muuhulgas on soovitatud korraldada pikemad avalikud väljapanekud juhul, kui need peaks langema tavapärasele puhkuseperioodidele.<sup>84</sup>

Asutuste ja avalikkuse kaasamise õigusliku tähenduse osas on relevantssed eelkõige KeHJS § 17 lg 3 ning § 18 lg-d 2, 3 ja 8. Olles saanud otsustajalt avaliku arutelu järgse sisendi, on arendajal 21 päeva, et programmis parandused teha. Kõigi ettepanekute arvesse võtmist või võtmata jätmist tuleb põhjendada, samuti tuleb vastata esitatud küsimustele. Seejärel kontrollib otsustaja uuesti, nüüd juba põhjalikult, programmi vastavust sisunõuetele ning ka seisukohtade arvestamise või arvestamata jätmise põhjendust. Kui seejärel täiendavat parandusringi vaja ei ole, tunnistatakse programm otsusega nõuetele vastavaks. Nn „nõuetele vastavus“ kehtib kaks aastat, mille jooksul tuleb teostada uuringud ning peab valmima aruanne.

Programmi valmimisele järgneb n.ö sisuline töö. KMH peamine väljund on aruanne, mis põhineb üldjuhul KeHJS § 20 lg 1<sup>1</sup> kohasel programmil. Seeläbi on täidab Eesti regulatsioon ka direktiivi nõude, s.o kohustuse koostada aruanne lähtuvalt otsustaja antud arvamusest. Aruande etapis tõusetub mh taaskord küsimus riigikohtu seisukoha osas, mille järgi varasemad uuringud on üksnes abimaterjal ning mitte vabastus uute uuringute läbiviimisest. Kuigi KeHJS § 20 lg 3 kohaselt tuleb aruande koostamisel tugineda varasematele uuringutele, on ka praktilistes juhistes seda sisustatud kui võimalust välja tuua täiendavat taustinfot ja seeläbi põhjendada poolelioleva uurimuse käigus tehtud valikuid.<sup>85</sup> Et säte ei vabasta arendajat sisuliselt hindamisest, on kinnitanud ka seadusandja. Vastupidiselt on sätte eesmärk kohustada arendajat selgitama võimalikke vastuolusid praeguse ning vana hindamise vahel.<sup>86</sup> Aruande õiguslik tähendus sisaldub KeHJS § 24 lg-tes 1, 2 ja 3. Otsustaja peab, nagu KMH-direktiivis

---

<sup>84</sup> Pöder, T. Keskkonnamõju hindamine: käsiraamat, lk 108-109.

<sup>85</sup> *Ibid.*, lk 116.

<sup>86</sup> 415 SE, Riigikogu XIII koosseis. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanähtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse seletuskiri. RT I, 03.07.2017, 3 - jõust. 13.07.2017, lk 18.

selgitatud, tegema kaalutletud loa tegevusloa andmise üle. Kui arendajal ei ole võimalik rakendada aruandes ette nähtud leevendusmeetmeid, peab otsustaja tegevusloa andmisest keelduma. Luba jäetakse üldjuhul andmata ka, kui sellega kaasneb kahju kaitstavate loodusobjektide kaitse-eesmärgile. Samas ei ole KMH tulemused otsustajale siduvad ning ta võib langetada ka KMH tulemustele vastu mineva otsuse, oma valikut otsuses motiveerides. Piisav põhjendus ei ole näiteks otsustaja enda vastuseis loa andmisele.<sup>87</sup>

2024. aasta muudatuste järel on KMH aruande menetluskord ja -põhimõtted sisuliselt identsed programmi menetlusega<sup>88</sup>. KeHJS §-de 20 kuni 22 kohaselt toimub aruande esialgne hindamine, asutuste ja avalikkuse kaasamine, ning aruande korrigeerimine identselt, nagu kirjeldatud ülal programmi osas. Aruanne läbib esmase otsustaja-poolse kontrolli, seejärel samaaegselt avalikkuse ja asutuste kaasamise, täiendavad parandused ning lõpuks taas otsustaja-poolse põhjaliku kontrolli. Erisused esinevad aga miinimum-tähtaegades. Iga sammu tähtaeg on aruande puhul veidi pikem – esmane hindamine tuleb läbi viia 14 päeva jooksul, avalik väljapanek peab kestma vähemalt 30 päeva, misjärel tuleb avalikkuselt ja asutustelt kogutud koondatud ettepanekud tuleb arendajale esitada 21 päeva jooksul. Neid tähtaegu pikendada ei saa. Arendajal on seisukohtadele vastamiseks aega 30 päeva. KeHJS § 22 lg 1 kohaselt on arendajal alates aruande avalikust arutelust kuus kuud, et lõplik aruanne otsustajale esitada. 30 päeva jooksul otsustajale esitamisest kontrollitakse aruanne üle ning puudusteta aruanne tunnistatakse nõuetele vastavaks. Puudustega aruanne läbib kontrollimise ja parandamise ringi KeHJS § 22 lg 9 kohaselt seni, kuni puuduseid enam ei ole.

Nii programmi kui aruande osas on asjakohane ka riigikohtu otsuses 3-16-478<sup>89</sup> selgitatu. Dokumendi õigeaegselt esitamata jätmise korral võib otsustaja HMS § 15 lg 2 ja 3 kohaselt anda arendajale täiendava tähtaja, mille uuesti mööda laskmise korral võib otsustaja lõpetada KMH menetluse ja jätta samaaegselt läbi vaatamata ka tegevusloa taotluse.

Üks varem KMH aruande juurde kuulunud kaasamise etapp lõigati 2024. aasta muudatustega KeHJS-st ka tervikuna välja. Kuni 21. juunini 2024 kehtinud redaktsiooni § 22 lg 2 nõudis, et otsustaja esitaks aruande enne nõuetekohaseks tunnistamist kõigile asjakohastele asutustele kooskõlastamiseks.<sup>90</sup> Seetõttu on täna kehtivas seaduses aruande heakskiitmine ainuüksi otsustaja roll. Etapi kaotamist selgitas seadusandja tõsiasjaga, et viimane kooskõlastamine

<sup>87</sup> Pöder, T. Keskkonnamõju hindamine: käsiraamat, lk 181.

<sup>88</sup> 308 SE seletuskiri, lk 25.

<sup>89</sup> RKHKo 3-16-478, p 16.

<sup>90</sup> RT I, 23.03.2015, 6 - jõust. 01.07.2015.

parandas aruannet tähenduslikult väga harva. Samuti oli põhjendamatu anda asutustele peaaegu vahetult pärast avalikku arutelu uus võimalus aruannet kommenteerida.<sup>91</sup>

### 2.2.2. Keskkonnamõju strateegiline hindamine Eestis

KSH menetlus ühtib suures osas KMH käiguga. Ka KSH käigus tuleb lisaks lõpparuandele esmalt programmiga paika panna KSH käigus läbi viidavad tegevused ning SPD olemus. Mitmekordse hindamise vältimiseks võetakse mh arvesse, kui suurt osa riigist SPD katab.<sup>92</sup> Analoogselt KMH-le läheb KSH programm peale esmast koostamist asjakohastele asutustele tagasisidestamiseks. Mõnevõrra esinevad KSH protsessid aga lähtuvalt sellest, kas tegu on planeeringu või muud liiki kavaga. Kui tegu pole planeeringuga, tuleneb vastav programmi koostamise kohustus KeHJS § 36 lg-st 1. Erinevalt KMH-st toimub KSH raames kaasamine aga järk-järguliselt. Enne avalikustamist saadetakse programmi eelnõu § 36<sup>1</sup> lg 1 kohaselt asutustele esitamiseks. Kuna programmi ja aruannet ei koosta tavaliselt haldusorgan ise, peab juhtekspert esmalt aruande otsustajale ülevaatamiseks esitama. Parandusettepanekute puudumisel esitab otsustaja KeHJS § 36<sup>1</sup> lg 4 kohaselt programmi omakorda asjaomastele asutustele, andes neile vähemalt 30 päeva arvamuse avaldamiseks. Seejärel on otsustajal aega 14 päeva, et asutuste seisukohtade põhjal kujundada enda arvamus ning esitada see juhteksperdile, kes KMH programmi koostamas on. Vajalike paranduste tegemise ja nende nõuetekohasuse kinnitamise järgselt programm avalikustatakse. Avalik väljapanek kestab vähemalt 14 päeva, millele järgneb avalik arutelu ning seisukohtadele vastamine, mis tuleb lõpule viia 30 päeva jooksul. Seejärel hinnatakse KeHJS § 39 lg 2 kohaselt taaskord nii programmi kui ka avalikkusele esitatud vastuste nõuetekohasust. Erinevalt KMH-st ei ole sätestatud tähtaega, mil programmi-kohane KMH aruanne valmima peab.

Planeeringute KSH viiakse KeHJS § 33 lg 2<sup>1</sup> kohaselt läbi PlanS-s sätestatud erinormide kohaselt<sup>93</sup>. Üldine kaasamise struktuur on planeeringute puhul sama nagu üldkorras koostatud KSH-l. Nii programm kui aruanne tuleb esmalt esitada asjakohastele asutustele, puudutatud isikutele ning asjakohastele keskkonnaorganisatsioonidele arvamuse avaldamiseks, andes neile vähemalt 30 päeva arvamuste esitamiseks. Seejärel korraldatakse vähemalt 30-päevane avalik väljapanek, millele järgneb hiljemalt 45 päeva jooksul avalik arutelu. Avalikkuse kaasamine

---

<sup>91</sup> 308 SE seletuskiri, lk 26.

<sup>92</sup> Peterson jt. Keskkonnamõju strateegilise hindamise käsiraamat, lk 66-67.

<sup>93</sup> Vastavalt üleriigilise planeeringu puhul PlanS §§ 16-22, riigi eriplaneeringu puhul PlanS §§ 28-40, kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu puhul §§ 96 jj, maakonnaplaneeringu puhul PlanS §§ 58-65, üldplaneeringu puhul PlanS § 79-85 ning detailplaneeringu puhul PlanS § 124.

tuleb planeeringute puhul korraldada planeeringuga hõlmatud KOV üksus(t)e keskus(t)es ning valla suuremates asulates. Kui esitatud seisukohtade tõttu tehakse planeeringus olulisi muudatusi, tuleb kogu kooskõlastusprotsessi korrata.

Peamine tõeline erisus ilmneb Detail-, üld- ja maakonnaplaneeringute puhul, jättes ära KeHJS-s nõutud programmi üldsusega läbi arutamise etapp. PlanS § 81 lg 1 kohaselt küsitakse detailning üldplaneeringu KSH programmi kohta seisukohti üksnes asjakohastelt asutustelt ning puudutatud isikutelt, sealhulgas keskkonnaorganisatsioonidelt. Maakonnaplaneeringu puhul on sama nõue sätestatud PlanS §-s 61. Minimaalselt 30-päevase tähtaja möödumisel vaadatakse laekunud ettepanekud üle ning jätkatakse KSH-ga, tehes programmis vajalikud muudatused. Enne seisukohtade küsimist ei viida KSH programmi suhtes läbi ka KeHJS-s nõutud otsustajapoolset esmahinnangut programmi suhtes. Avalikkus puutub KSH-ga kokku alles KSH aruande eelnõu valmimisel samasuguses korras, nagu teiste planeeringute puhul.

Mitte-planeeringute KSH aruande osas toimub KeHJS §-de 40<sup>1</sup> ja 41 kohaselt kaasamine samadel alustel nagu programmi korral, erisused esinevad vaid üksikutes tähtaegades. Nimelt on pikendatud otsustaja ajavaru omapoolse esmahinnangu andmiseks ja ka nõutavat aega avaliku väljapaneku läbiviimiseks. Planeeringute KSH aruande osas on kaasamine üldistatult samasugune. Erisused on eelkõige tähtaegades, seisukohtade esitamiseks antakse minimaalselt 30 päeva, mille järgselt peab otsustaja 30 päeva jooksul seisukohtadele sisulised vastused koostama ning laiali saatma. 45 päeva jooksul peale avalikku väljapanekut korraldatakse avalik arutelu. Kuna riigi- ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringud koostatakse kahes etapis, st esmalt tehakse asukoha eelvalik ning seejärel koostatakse detailne lahendus, jagatakse ka KSH aruanded kaheks. St mõlemas etapis koostatakse aruanne, mis peab läbima samadel tingimustel kaasamise.

Peale aruande avalikku arutelu peab sarnaselt KMH-le läbima ka KSH aruanne veel viimase nõuetele vastavuse kontrolli. KeHJS § 42 lg 2 kohaselt on KSH aruande osas jätkuvalt jõus KMH suhtes kaotatud nõue aruanne enne heakskiitmist ka asjaomaste asutustega kooskõlastada. Kooskõlastuste laekumisest alates on otsustajal 30 päeva, et aruande nõuetekohasus üle kontrollida ning aruanne täiendamisele saata või nõuetekohaseks tunnistada.

### 2.3. Vahejärelendus Eestis sätestatud lisanõuete kohta

Suures osas vastab Eesti seadusandlus direktiivides ette nähtud miinimumnõuetele. KeHJS-s ei ole laiendatud projekti ega kava mõistet, nõudes Euroopa Kohtu praktikaga kooskõlas KMH sätete kohaldamist nimme keskkonda püsivalt muutvate (ehitus) või sekkuvate (keskkonnahäiring) projektide puhul. Pidades silmas, et KSH-direktiivi tähenduses mõne valdkonna „jaoks“ koostatud kavana käsitamiseks piisab, et kava vähemalt hõlmaks mõnd sellist valdkonda, oleks siseriiklikus õiguses pea võimatu ka direktiivi kohaldamisala laiendada.

Küll aga on KeHJS-s kehtestatud direktiivides ettenähtust rangem kord nii KMH- kui KSH-kohustuslike tegevuste osas. Kaalutusõigust on kasutatud, et sätestada täiendavad olukorrad, mil projekt on olemuslikult olulise keskkonnamõjuga ning sõltumata projekti üksikasjadest tuleb KMH algatada. Muudel juhtudel rakendab Eesti KMH algatamiseks direktiivi miinimumnõuet, st teeb KMH vajalikkuse kindlaks üksikjuhtumi hindamisel. Sätestatud on ka abistav loetelu olukordadest, mil eelhindamine alati kohustuslik on. Seejuures tuleb ära märkida, et kuna loetelu hõlmab ka üldiseid valdkondi (energeetika, turismimajandus, toiduainetööstus jms), tuleb arendajal ka väga väikeste mõjudega, kuid vastavasse valdkonda kuuluva projekti realiseerimiseks koguda enne tegevusloa taotluse esitamist projekti ümbritsev keskkonna-alane teave. Olles jätnud sätestamata analoogsed tingimused olukordade tuvastamiseks, mil projektil oma olemusest tulenevalt ei ole olulist keskkonnamõju, on KeHJS-s kehtestatud direktiivist rangem kord. KSH raames on kasutatud direktiivist tulenevalt ilmselt maksimaalset kaalutusõigust, et teatud juhul üksikjuhtumi põhiselt vabastada väikest ala hõlmavad SPD-d ning SPD-de väikemuudatused KSH kohustusest.

KeHJS vastab direktiivi miinimumnõuetele osas, milles võimaldab ülehindamise vältimiseks eelhindamise etapis tugineda ka varasematele läbiviidud uuringutele. Kui KMH jaoks on selleks seatud vastavad konkreetset sätteid, siis KSH puhuks oleks samalaadne otsesõnu vabastav säte ilmselt võimatu. Raske on mõelda olukorrale, kus koostamisel oleva SPD konkreetseid mõju oleks varem juba hinnatud.

Direktiivide miinimumnõuet ületab Eestis ümber pööratud uurimise ulatuse määratlemise kohustus, suunates selle arendajale ja hindamisega tegelevale eksperdile. Ühtlasi ületab KeHJS õigupoolest direktiivide miinimumnõuet selles, et määratleb programmi koostamist eraldi menetlusetaapina, mille raames tuleb läbi viia kooskõlastused ja nõuetele vastavuse kontrollid. Miinimumnõuet on ületatud seetõttu ka programmi kui põhjaliku dokumendi nõudmisel,

kuivõrd direktiivid näevad ette korra üksnes üldise otsustajapoolse ja asjaomaste asutuste seisukohtade esitamiseks.

Siseriiklik õigus ühtib liidu õigusega osas, milles nõuab KSH koostamisel asjaomaste asutuste kaasamist juba eelhinnangu etapis. KeHJS ületab aga KMH-direktiivi miinimumnõuet, nõudes asutuste kaasamist eelhinnangu tegemisel. Ühtlasi ületab KeHJS märkimisväärselt direktiivide miinimumnõuet üldsuse kaasamise osas, pidades esimese kontakti avalikkusega juba uurimise ulatuse kindlaksmääramisel. Seisukohtade õigusliku tähenduse osas on kohaldatud direktiivi miinimumnõudeid, seades otsustajale kohustuse arvamusi üksnes arvesse võtta. Samuti on KeHJS-s ületatud direktiivi nõudeid uurimise ulatuse kindlaksmääramiseks eraldi menetlusetapi loomisel. Ilmselt ei ole võimalik teha muudatusi kaasamiseks jäetava ajaraami osas ilma, et kahjustuks asjaosaliste võime otsustusprotsessis tõhusalt osaleda, mistõttu vastab kaasamise ajaline korraldus direktiivide miinimumnõuetele. PlanS-s sätestatud lisakohustus korraldada avalik väljapanek kohalike valdade keskustes vastab Euroopa Kohtu praktika seisukohale kaasamise geograafilise korralduse suhtes. Viies igas menetlusetapis läbi ka nõuetekohasuse kontrolli vastab KeHJS direktiivide miinimumnõuetele aruande kvaliteedi tagamise osas.

Koondatult nähtub eeltoodust kolm peamist valdkonda, milles on Eesti seadusandluses seatud direktiivi nõuetest rangem kord:

- Seatud on nõutust rangemad kriteeriumid KMH vajalikkuse tuvastamiseks ning sätestamata on jäetud kriteeriumid KMH vajaduse välistamiseks;
- Uurimise ulatuse kindlaksmääramiseks on loodud eraldi menetlusetapp ning ulatuse kindlaksmääramise vastutusala on üle kantud arendajale ja eksperdile;
- Avalikkuse ja asutuste kaasamine korraldatakse varem, kui direktiivis nõutud ajal.

Alljärgnevalt kirjeldab autor, mis viisil on kõigi kolme erisuse suhtes võimalik menetluskorda direktiiviga kooskõlas täpsustada ja seeläbi menetlust tõhustada. Ühtlasi toob autor välja alternatiivsete lahenduste peamised eelised ning kitsaskohad.

### 3. Siseriikliku menetluse tõhususe parandamine

#### 3.1. Programmi koostamine otsustaja poolt

KMH-direktiivi kohaldamisel kuulub Eesti kümnest liikmesriigist koosneva vähemuse hulka, kes programmi koostamist igakordselt nõuavad<sup>94</sup>. Nii haldusorganid kui arendajad on aga ühel meelel, et programm on kõigile menetluse osapooltele ka vajalik. Seeläbi kinnitatakse, mida mõjude hindamise käigus pooltelt oodatakse - ning selles kindlustundes nähakse olulist väärtust.<sup>95</sup> Kuigi direktiiv võimaldab vabatahtlikku programmi, on ka Liidu poliitiline kallutus hakanud suunduma programmi kohustuslikus korras koostamise nõudmisele<sup>96</sup>. Küll aga lubab EL õigus teha protsessis teatavaid mugandusi, mis võimaldaks uurimise ulatuse määrata senisest mõnevõrra kompaktsemalt.

KMH-direktiivi kohaldamisel on liikmesriikidele jäänud vabadus otsustada, mil viisil programmi koostamine teostada. Üldiselt on tekkinud kaks põhimõtteliselt erinevat lahendust. Esimene viis on Eestile sarnaselt lasta arendajal ise mustand valmistada. Programmi mustandi koostamise käigus suhtleb arendaja vajadusel asjaomaste asutustega, üldsusega ja teiste huvitatud osapooltega. Valminud mustand esitatakse otsustajale, kes peab ka ise asutuste ja üldsusega nõu. Lõpptulemusena lepatakse programmis kokku ning uurimine algab.<sup>97</sup> Kirjeldatu vastab suuresti täna Eesti praktikale. Arendaja ja teenusepakkuja panevad ise paika tegevuse eesmärgi, kaasavad programmi koostamisel vajalikud huvigrupid, leiavad võrreldavad alternatiivid ning üritavad seeläbi koostada programmi, mis läbib otsustaja kontrolli edukalt.<sup>98</sup> Alternatiivne rakendust leidev võimalus on jätta programmi koostamine halduse ülesandeks. Selleks võib olla vastav asutus või otsustaja ise koostöös ekspertidega.<sup>99</sup> Pidades silmas, et Eestis on liigagi paljud ülesanded jäetud Kliimaministeeriumi teha, ei näi eraldi asutuse loomine kuigi realistlik. Küll aga ei ole vastuvõetamatu lahendus, milles programmi paika seadmine toimuks otsustaja eestvedamisel. Muuhulgas toetaks varianti ka seadusandja selgitused, et programmi koostamisse tuleks otsustaja kaasata võimalikult vara, kuna tema peab läbiviidud uurimiste põhjal lõpuks otsuse langetama<sup>100</sup>.

<sup>94</sup> Euroopa Komisjon. Guidance on Scoping, lk 29.

<sup>95</sup> Peterson, K., Vahtus, S. Keskkonnamõju hindamise uuring 2019, lk 19.

<sup>96</sup> Komisjoni soovitus (EL) 2024/1343, 13. mai 2024, taastuenergiaprojektide ja seonduvate taristuprojektide lubade kiirema menetlemise kohta, p 30.

<sup>97</sup> Euroopa Komisjon. Guidance on Scoping, lk 31.

<sup>98</sup> Pöder, T. Keskkonnamõju hindamine: Käsiraamat, lk 107-129.

<sup>99</sup> Euroopa Komisjon. Guidance on Scoping, lk 30.

<sup>100</sup> 308 SE seletuskiri, lk 24.

Haldusorgani poolt programmi koostamist on kirjeldatud kolme peamise etapi kaudu. Esmalt esitab arendaja nn „programmi koostajale“ projekti kohta vajaliku teabe. Seejärel suhtleb programmi koostaja asjakohaste asutuste ning, kui vaja, ka avalikkusega. Nõupidamiste eesmärk ei ole enam hinnata programmi nõuetekohasust, vaid koguda kokku programmi koostamiseks olulised seisukohad. Seejärel, võttes arvesse ka esitatud arvamused, esitab programmi koostaja arendajale vastavad juhised uuringute ja aruande kohta.<sup>101</sup> Sisulist muutust lahendus programmile ei tähenda ning arendaja on jätkuvalt kohustatud koguma vajaliku baasinfo, et otsustaja saaks programmi määratleda. Küll aga, kui tänases praktikas kaasatakse asutused sisuliselt neljal kuni viiel ning avalikkus kolmel korral, siis programmi kohustuslikul koostamisel väheneks mõlemad numbrid ühe võrra. Arendaja juhitud kaasamine programmi koostamisel ning otsustaja juhitud kaasamine programmi hindamisel liidetaks üheks.

Kui aga uurimise ulatuse kindlaksmääramine jätta juba otsustaja ülesandeks, tuleks loogiliselt küsida, miks on selleks vaja eraldi menetlussammu. Alternatiivne lahendus Eesti kolme-etapilisele menetlusele oleks ühitada eelhindamise ja programmi koostamise protsessid. EL liikmesriikidest ilmestub selline süsteem hästi Poolas. Poolas peab arendaja esitama lisaks Eestis nõutule koos tegevusloa taotlusega kohe veel ka teabe võimalike alternatiivide, sh projekti juurdepääsuteede kohta ja projekti piirkonna teiste projektide kohta. Kui otsustaja järeldeb, et KMH on vajalik, peab ta enne otsuse tegemist nõu märkimisväärse hulga kindlaksmääratud asutustega. Asutustele on antud (tõtt-öelda lühike) 14-päevane tähtaeg neile määratud pädevusvaldkonna raames seisukohtade kujundamiseks, millega seotult määrab otsustaja ise KMH algatamise ja uurimise ulatuse. Mh täpsustab otsustaja uurimist vajavad alternatiivid ja meetodika.<sup>102</sup> Praktikas on Poolas eelhindamise ja ulatuse määramise protsessi kestus olnud küll väga varieeruv (alla kuu kuni 33 kuud). Samas on selliste suurte erisustega riikide, sh Poola, keskmine eelhindamise kestus langenud miinimumile oluliselt lähemale kui maksimumile.<sup>103</sup>

Kirjeldatud alternatiivse süsteemi ilmselge eelis on just eraldiseisvate menetlusetappide vähendamises ja seeläbi protsessi lihtsustamises. Ideeliselt väheneks bürokraatida, kuna

---

<sup>101</sup> Euroopa Komisjon. Guidance on Scoping, lk 30-31.

<sup>102</sup> Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Food and Agriculture Organization of the United Nations 2024. art 62a (1), 63 (1) 4), 64 (2), 68. Veebis: <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC129645/> (28.04.2025).

<sup>103</sup> Euroopa Komisjon. Collection of information and data on the implementation of the revised Environmental Impact Assessment (EIA) Directive (2011/92/EU). lk 22.

arendaja vabaneb ühe vaheetapi osas aeganõudva heakskiitmisprotsessi läbimisest. Süsteemil võib positiivne mõju olla ka KMH praktikas püsivaks puuduseks muutunud nn „ülehindamise“ suhtes. Eestis kiitis Kliimaministeerium näiteks 2023. aasta lõpus heaks merre kavandatava tuulepargi peaaegu 20 aastat väldanud KMH aruande, mis on 483 lehekülge pikk.<sup>104</sup> Murekoht seisneb paratamatuses, et kui täna arendaja ja eksperdi ettevaatlikult koostatud programm otsustajani jõuab ja kaasamise läbib, ei ole ühelgi osapoolel põhjust käia välja ettepanek mõni aspekt programmist eemaldada.<sup>105</sup> Otsustajal kui programmi lõplikult heakskiitval osapoolel ei ole arendajaga sarnasest ettevaatlikkusest vaja lähtuda. Tema peab uurimise ulatuse kindlaks määrama viisil, mis võimaldab tal lõpuks põhjendatud otsus langetada. Seetõttu on tõenäoline, et tema poolt määratud programmis on ka vähem ebaolulisi küsimusi.

Alternatiivne programmi koostamise kord ei ole eksklusiivne KMH-le. KSH-direktiiv jätab programmi korraldamisele samasuguse vangerdusruumi. Alternatiivse süsteemi kasu ilmneb ilmselt eelkõige projektipõhistes eri- ja detailplaneeringute menetlustes, milles on KeHJS § 34 lg 1 kohaselt sarnaselt KMH-le juhtivaks jõuks arendaja. Seejuures on Eestis varem KSH olulise probleemkohana ka nähtud, et otsustaja oli KSH läbiviimisesse liiga vähe kaasatud. Seeläbi sündisid ka halvad aruanded. Mure parandamiseks tehti seaduses muudatused ning otsustaja liikus KSH koordineerimises kesksamale kohale.<sup>106</sup> Kummagi menetluse osas ei ilmne ka keskkonna-alast põhimõtet, millega otsustaja poolt uurimise ulatuse määramine vastuollu läheks. Lähenemise rakendamise peamine risk on adekvaatsete kogemustega personali leidmine. Kuigi paljud omavalitsused on tänaseks juba KMH ja KSH läbiviimises saavutanud teatava vilumuse, on eriti väiksemates valdades oht, et uurimise nõutava ulatuse määramiseks jääb ametnikel puudu kogemusest ja seega ka teadmistest. On kaheldav, kas alternatiivne menetluskord põhjustaks ka täiendavat n.ö üldist halduskoormust, kuna samaaegselt teatud otsustaja poolt korraldatavad etapid kaoks.

---

<sup>104</sup> Enefit Green AS. Loode-Eesti rannikumere tuulepargi keskkonnamõju hindamise aruanne. Veebis: <https://kliimaministeerium.ee/loode-estis-rannikumere-tuulepargi-keskkonnamoju-hindamine> (28.04.2025).

<sup>105</sup> Bond, A. et. al. What would environmental impact assessment look like if we started from scratch today? Designing better EIA for developed neoliberal nations, lk 412, 415-416.

<sup>106</sup> Euroopa Komisjon. Study concerning the preparation of the report on the application and effectiveness of the SEA Directive, lk 35.

### 3.2. Avalikkuse kaasamine peale uuringuid

Avalikkuse osalemisvõimaluste piiramine on alati libe tee. Ka kirjanduses on rõhutatud, et igasugused meetmed mõjuhindamise tõhustamiseks kaotavad oma tähenduse, kui sellega muudetakse menetluse tuumikut, näiteks kui avalikkus kaotab võimaluse kaasa rääkida või dokumenteerimine kaotab tähtsuse.<sup>107</sup> Nii siseriiklikud kui rahvusvaheliselt kokku lepitud põhimõtted näevad ette, et avalikkus peab saama tõhusalt keskkonnaotsustes osaleda. KMH ja KSH-direktiivide kohaselt tuleb Arhusi konventsioonist tulenev õigus keskkonnateabele tagada üldsusele juba eelhinnangu langetamisel. Üldsus peab saama tutvuda projekti või kava suhtes mõjuhindamise algatamise põhjustega, eriti aga algatamata võimalike jätmise põhjustega.<sup>108</sup> Teabeõigusest on eristatud aga õigusest tõhusalt osaleda keskkonnaotsuse tegemises. Kui näiteks on leitud, et üldsuse kaasamine korraldamine ainult 10 päeva jooksul kindlasti ei ole tõhus, siis selle kohta, millal täpselt tõhus kaasamine aset leidma peaks, pole.<sup>109</sup> Avalikkuse lisamist programmi koostamist käsitlevate nõupidamiste juurde peetakse EL tasandil seni üksnes heaks tavaks<sup>110</sup>. Seega väärrib vähemalt kaalumist küsimus, kas KMH-s ja KSH-s osalemise võimalused võivad olla täna ka liiga tõhusad.

Avalikkuse varajane kaasamine ei ole väärtus iseeneses, vaid teenib eesmärki. Üksikisiku või keskkonnaorganisatsiooni jaoks on see eeskätt võimalus seista oma subjektiivsete õiguste eest. Esitades juba enne uurimise läbiviimist asjakohaseid ettepanekuid, mida hindaja on kohustatud arvesse võtma, on võimalik menetluse käiku suunata kohalike huve paremini arvestavamas suunas. KeHJS kehtestamisel 2005. aastal pani ka seadusandja rõhuasetuse just sellele ning selgitas, et avalikkuse sedavõrd varajane kaasamine on aitab mh ära hoida hindamisprotsessi lõpus võimalike arusaamatuste tekkimist. Veelgi hullema võimalusena nähti ette, et protsessiga võib olla vaja hilja avaldunud asjaolude tõttu otsast alustada.<sup>111</sup> Hindajate jaoks seisneb sedavõrd varajase kaasamise väärtus kohalikele omaste teadmiste ammutamises, pakkudes hindamise läbiviijatele mõnikord hädavajalikku ning seni avastamata lisateavet. Seeläbi on omakorda võimalik uurimist täiendada ja saavutada lõpuks kvaliteetsem aruanne, mis nõuetekohasuse kontrolli läbib. Niisamuti on mainimist väärt väärtus juba varakult kohalike

---

<sup>107</sup> Enríquez-de-Salamanca, A., Simplified Environmental Impact Assessment Processes: Review and Implementation Proposals. Environmental Impact Assessment Review 2021/90, lk 2. Veebis: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0195925521000901> (28.04.2025).

<sup>108</sup> Euroopa Komisjon. Guidance on screening, lk 73-74.

<sup>109</sup> Euroopa Komisjon. Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report, lk 76-77.

<sup>110</sup> Euroopa Komisjon: Guidance on scoping.

<sup>111</sup> 481 SE, X Riigikogu koosseis. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse seletuskiri. RT I 2005, 15, 87 – jõust. 03.04.2005, lk 10. Veebis: <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/d29a8358-3537-4736-b3f1-c05a25ecac41> (24.04.2025).

hoiaku kompimises, et tulevasi tegevusi paremini planeerida. Viimase osas on õiguskantsler küll selgitanud, et ainuüksi suure rahvamassi vastuseis ei kujuta endast veel alust kavandatud tegevuse lõpetamiseks<sup>112</sup>.

Küsimus avalikkuse sedavõrd varajases etapis kaasamise osas tekib siis, kui kaasamine neid eesmärke ei täida. 2019. aastal KMH ja KSH kitsaskohti uurides avastati, et nii KMH kui KSH üheks peamiseks puuduseks varajastes etappides on just vastanduvate huvide tasakaalustamine. Selle põhjustab avalikkuse, keskkonnaorganisatsioonide ning isegi asutuste vähene aktiivsus. Uuringu koostajad selgitasid, et probleemile ei pruugi olla ka adekvaatset lahendust, kuna enne uuringute läbiviimist ja aruande valmimist ongi väga keeruline asjakohast tagasiside pakkuda.<sup>113</sup> Tõtt-öelda ei oska ka töö autor välja pakkuda head lahendust, mille abil panna programmi raames avalikkuse kaasamine oma eesmärgi täitma. Kohalik isik on täna programmi lugedes silmitsi mõnikord 100 või enama leheküljelise dokumendiga, mida ei ole võimalik nõuete piiresst väljumata ka lihtsamaks vormistada. Programmi koostajad jäävad aga ilma asjakohasest tagasisidest, mis peadib avalikkuse jaoks oluliste küsimuste arutamisega alles peale uuringute läbiviimist.

Sõltumata kaasamise ajastamist mõjuhindamise alguses või üksnes lõpus on kaasamisel aga ka konkreetse üksikmenetluse ülene roll – legitiimsuse tagamine. Riigikohus on selgitanud, et ulatusliku kaalutlusruumiga otsuste tegemisel on alati oluline roll õiglasel menetlusel, mille käigus kaasatakse ka puudutatud isikud. Lähtuvalt Põhiseaduses sätestatud õigusriigi põhimõttest ja vabaduste kaitse kohustusest tuleb isikule anda teda riivava tegevuse kohta teavet koos võimalusega oma seisukoht esitada.<sup>114</sup> Praktikas võib legitiimsuse osas probleemkohti tekkida ka ainuüksi osalemisvõimaluste ahendamisega. Soomes, Norras ja Rootsis nihkus möödunud aastakümnel energeetika-alane loa- ja planeerimismenetlus suunas, milles suurendati kohalike omavalitsuste arvelt riigiüleste asutuste rolli. Kuigi menetlused muutusid suure pildis mõnevõrra kiiremaks ja ettenähtavamaks, tõusetusid rollijaotuse vahetusega peagi ka kohased huvirühmade küsimused just otsuste legitiimsuse kohta. Murede põhjus oli eelkõige fakt, et omavalitsustelt ülesande riigi tasandile liigutamine muutis ka kaasaraäkimise tuntavalt

---

<sup>112</sup> Õiguskantsler. Tuuleparg eriplaneeringu lõpetamine ülekaaluka avaliku huvi tõttu. 14.04.2025, lk 2-3. Veebis: <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2025-04/Tuulepargi%20eriplaneeringu%20lopetamine%20ulekaaluka%20avaliku%20huvi%20tottu.pdf> (28.04.2025).

<sup>113</sup> Peterson, K., Vahtrus, S. Keskkonnamõju hindamise uuring 2019, lk 19-21, 31.

<sup>114</sup> RKHKo 3-3-1-25-02, p 22.

keerulisemaks.<sup>115</sup> Kuigi praktika näitab, et programmi koostamisest avalikkuse välistamine ei omaks KMH või KSH aruandele ilmselt enamikel juhtudel tähenduslikku päris mõju, on oluline kaalumiskoht just muudatuse optiline külg. Avalikkuse reaktsioon vabaduse kaotamisele ei tohiks ületada menetluste mõnevõrra kiirendamisega saavutatud kasu. Teisalt on seadusandja näidanud selleks põhimõttelist valmisolekut ning jätnud teatud planeeringuliikide programmi koostamisel avalikkuse kaasamata.

Avalikkuse kaasamise temaatikas tuleb peatuda ka Euroopa Kohtus põhimõtteliselt tunnustatud võimalusel seada avalikel väljapanekutel osalemisele teatav haldustasu, kui see ei takista avalikkuse tõhusat osalemist otsustusprotsessis. Iseenesest oleks tegu nutika lahendusega aasta alguses meediakajastust leidnud nn „rändaktivistide“ kontekstis<sup>116</sup>. Tänane kord võimaldab organiseeritud rahvakollektiividel mõjuhindamisi sisuliselt torpedeerida, mh ka avalikel väljapanekutel programmidele või aruannetele väga arvukate ettepanekute ja seisukohtade esitamisega. Sõltumata nende sisust on otsustaja ja arendaja kohustatud esitatud arvamused läbi töötama ja neile kohaselt vastama. Ekstreemsest näitest väljudes tähendab aga ideeliselt isegi väikese osalemistasu seadmisega kaasnev „nullhinna efekt“ (*zero-price effect*), et tarbetu osalemine väheneks märkimisväärselt<sup>117</sup>. Tähelepanuta ei saa jätta aga kohtuotsuse puudujääke. Ühe riigi asjaolude uurimisel jättis kohus selgitamata, milline peaks põhjendatud tasu õiguspoolest olema. Kohus jättis kasutamata ka kohtujuristi ja Komisjoni pakkumised määratleda põhjendatud tasu läbi piirkonna miinimumsissetuleku.<sup>118</sup> Nii ei ole ka ühtset arusaama, mis ulatuses tasu määrata võiks või mis omadused peavad tasul olema, et seda pidada põhjendatuks. Ka Euroopa Komisjon on märkinud, et otsuses käsitles kohus kehtiva KMH-direktiivi eelkäijat, milles oli avalikkuse kaasamine mõnevõrra leebemalt reguleeritud. Veelgi tähtsamalt ei võtnud otsus arvesse ka Århusi konventsioonist tulenevaid tagatiseid<sup>119</sup>.

Sõltumata võimalikest tasu ulatustest või isegi tasu võimalikkusest on autori hinnangul Iirimaa näite jälgendamise ilmselt murdvaks takistuseks see, et direktiivides eristatud avalikkusele

---

<sup>115</sup> Liljenfeldt, J. Legitimacy and Efficiency in Planning Processes—(How) Does Wind Power Change the Situation? *European Planning Studies* 2014/23 nr 4, lk 812, 817-823. Veebis: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09654313.2014.979766> (28.04.2025).

<sup>116</sup> Mh Raidla, K. Mitmes omavalitsuses on kohalike terav vastuseis tuuleparkidele. ERR 23.01.2025. Veebis: <https://www.err.ee/1609584985/mitmes-omavalitsuses-on-kohalike-terav-vastuseis-tuuleparkidele> (28.04.2025).

<sup>117</sup> Shampanier, K., Mazar, N., Ariely, D. Zero as a Special Price: The True Value of Free Products. *Marketing Science* 2007/26 nr 6, lk 753-754. Veebis: <https://people.duke.edu/~dandan/webfiles/PapersPI/Zero%20as%20a%20Special%20Price.pdf> (28.04.2025).

<sup>118</sup> Ryall, Á. Case Law Analysis - EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion. *Journal of Environmental Law* 2007/19 Nr 2, lk 252-253, 255-256. Veebis: <https://academic.oup.com/jel/article/19/2/247/507137>

<sup>119</sup> Euroopa Komisjon. Environmental Impact Assessment of Projects – Rulings of the Court of Justice of the European Union. Väljaannete talitus 2022, lk 84-85. Veebis: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a831d19b-6f99-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en#> (28.04.2025).

teabega tutvumine ja arvamuse avaldamine toimuvad Eestis samaaegselt. Teabega tasuta tutvumine on aga Arhusi konventsiooni artikli 6 lõikes 6 kaitstud õigus.

### 3.3. Eelhinnangu tingimuste täiendamine

Viimane mõistlikult teostatav muudatus on kasutada võimalust ja siiski määratleda ka teatud kindlad projektid, mille puhul mõjude hindamine ei ole vajalik. Kuigi näilikult on tegu arendajat soosiva meetmega, ei õigusta sel viisil menetluskorra tõhustamist mitte väline surve arendajate ja lobistide poolt, vaid vajadus saavutada menetluse tajutav proportsionaalsus. Menetluse põhjalikkuse aste peaks vastama tõenäolise mõju ulatusele ning madala riskiga projektide puhul võib menetluse lihtsustamine olla sobiv vahend, millega vähendada osapoolte aja- ja rahakulu.<sup>120</sup> Kuivõrd mõjuhindamine on olemuselt abivahend otsuse langetamiseks, peab tal ka vastav mõju olema. See tähendab, et lisaks potentsiaalselt olulise mõjuga projektide tuvastamisele peab süsteem suutma välja filtreerida sellised tegevused, mille keskkonnamõjud on juba põhjalikult uuritud või väheolulised.<sup>121</sup> Nii on võimalik suunata napid ressursid nende projektide uurimisele, mis uurimist ka väärivad. 2010. aastal Eesti KMH senist praktikat uurides avastati, et 40-50% läbi viidud KMH menetlustest uusi teadmisi ei andnud. Projektil kas ei olnud olulist mõju, mõju kohta ei õnnestunud andmeid koguda või mõju oli juba nii põhjalikult uuritud, et KMH käigusei avastatud midagi uut. Kohustuslikus korras algatatud KMH-de osas ei olnud sellel näitajal erilist tähendust ning peaaegu alati oli KMH tulemustel tegevusloa otsusele vähemalt mõõdukas mõju. Küll aga eelhinnangu alusel algatatud uurimiste seast ei omanud ligi 45% loa andmise suhtes mingit mõju.<sup>122</sup>

Vahepealsel ajal lisandunud uurimismeetodite ja -vahendite, täiendavate keskkonnamõjude ning lisandunud eelhindamist nõudvate projektiliikide tõttu on ilmne, et kirjeldatud statistika tänapäeva olukorda täpselt ei kirjelda. Küll aga nähtub uurimusest seni kehtiv üldine tõde, et paljud arendusprojektid, sh KMH eelhindamise kohustusega projektid, ongi erilise keskkonnamõjuta. Kuigi ettevaatuspõhimõte sunnib otsustajat kahtluse korral KMH algatama, otsustatakse ülekaaluka enamiku (95%) EL-s läbiviidud eelhindamiste lõpus KMH mitte

---

<sup>120</sup> Enríquez-de-Salamanca, A., Simplified Environmental Impact Assessment Processes: Review and Implementation Proposals, lk 2-5.

<sup>121</sup> Heinma, K., Pöder, T. Effectiveness of Environmental Impact Assessment system in Estonia. Environmental Impact Assessment Review 2010/30, lk 273. Veebis: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0195925509001255?via%3Dihub> (28.04.2025).

<sup>122</sup> *Ibid.*, lk 274-276.

algatada.<sup>123</sup> Eeltoodu valguses väärib vähemalt kaalumist KMH-direktiivi poolt võimaldatud kriteeriumite loomine, et teatud projektid juba ennatlikult KMH teostamisest välistada. Euroopa Kohtu selgituste kohaselt peavad sellised kriteeriumid silmas pidama kõiki KMH-direktiivi III lisas sätestatud hindamiskriteeriume, sh projekti olemust, asukohta ja võimalikke mõjusid. Küll aga ei tähenda see, et välistuskriteerium peab ka komplekselt sõnastatud olema. Näiteks võib piisava taustinfo olemasolul seada kriteeriumi, mille järgi vabastatakse alla 5 kilomeetri ulatuvad teed või keskpingeliinid.<sup>124</sup> Liikmesriigid on KMH-d mittevajavateks olukordadeks pidanud ka nt vähem kui kahe alla 75 meetri kõrguse tuulikuga tuulepargi rajamist, alla poole hektari pindalaga tööstusala rajamist või alla 1000 m<sup>2</sup> reoveekäitlusjaama rajamist.<sup>125</sup> Sageli on sellised erandid tehtud just projektiliikide osas, mille keskkonnamõju varieerub vähe ja on varasemalt juba hästi uuritud.<sup>126</sup>

Paraku on võimalus seotud olemuslikult nimme KMH-ga. Erinevalt KMH-direktiivist, mis jätab võrdlemisi arvestusliku kaalutlusruumi selle osas, milliste projektide jaoks kriteeriume luua saab, annab KSH-direktiiv liikmesriigile oluliselt kitsama raamistiku. Kui kava käsitleb KMH eelhindamisega kohustusega tegevust, on liikmesriigil võimalik kava suhtes KSH kohaldamata jätmist määratleda üksnes kahe mõiste kaudu – väike kohalik ala ning väike muudatus. Pidades silmas Euroopa Kohtu praktikat, mille kohaselt ei saa väikese ala välistust teha tervet omavalitsust hõlmava planeeringu osas, on Eestis piiri KSH võimalik algatamata jätmise teemaplaneeringu astmel ilmselt ka KSH-direktiivi poolt maksimaalne lubatu. Iseäranis tasub välja tuua aga Luksemburgi, kus direktiivi tähenduses väike ala on defineeritud kui „olemasolevate hoonete vahele jääv tühi ala, kuhu saab ehitisi ehitada“<sup>127</sup>. Kaheldav on, kas ka sellise ala planeerimisel saaks alati välistada olulise keskkonnamõju. Liikmesriigid ning KSH eksperdid on ka üldiselt ühel meelel, et isegi väikeste kavade suhtes KSH välistamine ilma eelhindamiseta tooks kaasa arvestatava ohu, et olulised mõjud jäävad hindamata<sup>128</sup>.

Osade projektide puhul on Eestis juba vastavad välistused ka välja töötatud või välja töötamisel. Kuigi oluliselt põhjalikumad ülal kirjeldatud näidetest, kujutavad EnKS möödunud sügise

---

<sup>123</sup> Euroopa Komisjon. Implementation of the revised Environmental Impact Assessment (EIA) Directive, lk 17-19.

<sup>124</sup> Euroopa Komisjon. Guidance on Screening, lk 40.

<sup>125</sup> *Ibid.*, lk 30.

<sup>126</sup> *Ibid.*, lk 28.

<sup>127</sup> Euroopa Komisjon. Study concerning the preparation of the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (Directive 2001/42/EC). Väljaannete Talitus 2016, lk 58. Veebis: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ab9839c5-65be-42e2-a4a6-d8a27bb5dd97/language-en> (28.04.2025).

<sup>128</sup> *Ibid.*, lk 59.

muudatused endast iseenesest peaaegu üht viisi selline kriteerium seada. EnKS § 32<sup>12</sup> võimaldab jätta projekti suhtes KMH kohaldamata, kui see vastab viiele põhitingimusele:

- 1) Projekt hõlmab tuule- või päikeseparki, keskkonnast soojuse tootmist või biometaanitootmist;
- 2) Projektile puuduvad alternatiivid;
- 3) Projekti realiseerimiseks on kehtestatud planeering ja läbi viidud KSH;
- 4) Välistatud on projekti mõju Natura 2000 alale, kaitsealustele liikidele või looduslikele linnuliikidele;
- 5) Projektil puudub oluline piiriülene keskkonnamõju.

Esimese eeldusega on määratletud projektid, mis ülejäänud kriteeriumite esinemisel KMH-d ei eelda. Teine ja kolmas eeldus tähendavad sisuliselt tingimust, et projekt peab asuma alal, mis on strateegilisel tasandil määratud projektile sobivaks. See nõuab omakorda et läbi on viidud vastav KSH, mille raames on konkreetse alal konkreetse projektiliigi mõjusid hinnatud. Viimased kaks eeldust kujutavad endast olukorda, mil EL ja rahvusvahelise õiguse tõttu ei ole ka muidu tingimustele vastava projekti puhul võimalik KMH-d ära jätta. Kui jätta kõrvale võimalus kehtestada üldsõnalised kriteeriumid, võiks projekti KMH-kohustusest vabastamine just selline ka välja näha. Põhjus, miks tegu pole päris vabastava kriteeriumiga, on eelkõige KSH nõudmine. Ühelt poolt toetab ka kirjanduses üldiselt esitatud seisukoht, et KSH on oma laia haarde oluliselt tõhusam viis oluliste keskkonnamõjude väljaselgitamiseks. See on eriti asjakohane, kui jutt käib kava realiseerimisest tingitud kumulatiivsete mõjude hindamisest. Mõistlik ei ole näiteks jätta suuremate mõjude hindamine ja omavaheline võrdlemine alles KMH menetluse varna ja panna arendajale kohustus välja selgitada, kuidas tema kitsas projekt koos kõigi teiste keskkonna kasutamise viisidega keskkonnale mõjub.<sup>129</sup> Teisalt on aga EL kohtupraktika kohaselt keelatud ainuüksi KSH alusel KMH-d algatamata jätta.

Eeltoodud sätte muudab võimalikuks EL hiljutine algatusest, mille eesmärk on kiiresti ja hüppeliselt parandada liidu energiapuudust taastuvenergiaga.<sup>130</sup> Liidu taastuvenergia-alaste muudatustega seoses on töö koostamise ajal kooskõlastusringil ka teine seaduseelnõu, millega kavatakse seadusandja määratleda maismaal taastuvenergia eelisarendusalad. Sellisteks aladeks

---

<sup>129</sup> Kuusk, P. Planeerimine ja planeeringute keskkonnamõju hindamine: mida uut tõi Riigikohtu lahend Hiiu mereplaneeringu kohtuasjas? *Juridica* 2019/5, lk 338.

<sup>130</sup> 22.12.2022. aasta Nõukogu määrus (EL) 2022/2577, millega kehtestatakse raamistik taastuvenergia kasutuselevõtu kiirendamiseks. ELT L 335; 18.10.2023 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2023/2413, millega muudetakse direktiivi (EL) 2018/001, määrust (EL) 2018/1999 ja direktiivi 98/70/EÜ seoses taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv (EL) 2015/652. ELT L.

määratakse piirkonnad, mille osas on planeerimisprotsessis, sh ka üldplaneeringu koostamisel läbi viidud KSH ning tuvastatud, et ala sobib tuuleenergia tootmiseks. Eelisarendusalaks määramiseks peab KSH aruande kohaselt olema võimalik ka alale rajatud tuulikute mõjusid piisavalt leevendada. Eelisarendusala ei tohi jääda lindude rändeteede ega looduskaitsete piirangutega aladele, st eelkõige kaitse- ja hoiualadele, aga ka näiteks väljaspool ranna ja kalda piiranguvöödisse. Looduskaitsete piirangutega aladele ei tohi olla KSH käigus tuvastatud ka näiteks tuuliku rajamisega kaasnevaid olulisi ebasoodsaid mõjusid. Eelisarendusaladel toimub taastuvenergiapargi, st nii generaatori kui ka taristu rajamise loamenetlus kiirendatud korras ning KMH tohib teostada üksnes erandjuhul. Selliseks erandjuhuks on eelkõige mõne KSH käigus avastamata, kuid projekti kavandamise käigus ilmnenud tõenäoline oluline keskkonnamõju. Eelisarendusaladel aga eeldatakse selliste ootamatuste puudumist ning mõju esinemist tuleb enne KMH algatamist ka tõendada.<sup>131</sup> Veelgi enam, eelnõuga sätestatakse esimene välistav tingimus igasuguse KMH teostamisele – sõltumata asjaoludest ei algatata KMH-d päikeseenergiaseadmete paigaldamisel. Kui olemasolevate päikesepaneelide ajakohastamisel ei ole vaja kasutatavat ala laiendada, jäetakse ka selliste projektide puhul KMH algatamata.<sup>132</sup>

Kaheldav on, kas väljaspool taastuvenergia direktiivis nõutut õnnestuks Eestis sarnaste tingimuste seadmine ka teistes valdkondades. Kuigi seadusandja on põhimõttelist valmisolekut selleks näidanud, on otsustajal kehtiva Riigikohtu praktika kohaselt vaja mõjud alati keskkonnakaitse kõrge taseme tagamiseks ise kindlaks teha. Pidades silmas, et ka ettevaatuspõhimõtte raames on Eesti seni võtnud pigem konservatiivse hoiaku, oleks selliste muudatuste läbiviimiseks lisaks menetluse tõhustamise soovile ka poliitilist nihet. Samuti tuleb arvesse pidada Euroopa Kohtu praktikas selgitatud, mille järgi peab isegi vastavate tingimuste olemasolul haldusorgan igakordselt ka ise välja selgitama, kas projektile võib olla oluline keskkonnamõju. Eelkõige tähendaks vabastavate kriteeriumite seadmine, et arendajal kaoks selliste projektide osas kohustus koguda eelhindangu andmise jaoks vajalik teave juba enne tegevusloa taotluse esitamist ning vajadusel esitada see teave alles siis, kui tegevusloa menetlusel ilmneb olulise mõju võimalus.

---

<sup>131</sup> Kliimaministeerium. Atmosfääriõhu kaitse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (taastuvenergia direktiivi muudatuste ülevõtmine) eelnõu seletuskiri. Eelnõude infosüsteem 26.02.2025, lk 27-29, 40-41. Veebis: <https://eelnouid.valitsus.ee/main/mount/docList/c4e6a77c-71f6-4f9c-a318-144ef1a884c0> (28.04.2025).

<sup>132</sup> *Ibid.*, lk 37

## Kokkuvõte

Käesoleva magistritöö eesmärk oli leida vastus küsimusele, kas ja kuidas on võimalik Eestis kehtivaid keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlusnõudeid kooskõlas Euroopa Liidus kehtiva õigusega lihtsustada, et seeläbi menetlust tõhustada. Eesmärgist tulenevalt seati kaks täpsustavat uurimisküsimust.

Magistritöö esimeseks uurimisküsimuseks oli selgitada, millised Eesti siseriiklikud sätted seavad KMH ja KSH läbiviimisele rangemad nõuded võrreldes EL õigusaktides nõutavaga. Küsimusele vastuse leidmiseks analüüsis autor esimeses peatükis esmalt kaht EL direktiivi, milles on vastavad miinimumnõuded sätestatud, kõrvutades õigusakte asjakohaste juhendmaterjalide ja kohtupraktikaga. Analüüsi tulemusel tuvastas autor arendusprojektide raames läbi viidava KMH ja strateegiliste kavade raames läbi viidavate KSH viiele eristatavale menetluslikule sammule kohalduvad nõuded – algatamine, uurimise ulatuse kindlaks määramine, aruande koostamine, aruande nõuetele vastavuse kontroll ning kaasamine.

Et tegevusloa andmise üle otsustaval asutusel tekiks EL õiguse kohane kohustus hinnata KMH vajalikkust, peab arendusprojekt hõlmama keskkonna füüsilist muutmist või keskkonda sekkumist. Strateegilise kava koostajal tuleb KSH vajadust hinnata, kui sellise kava koostamine on vähemalt reguleeritud siseriiklike menetlus- ja pädevusnormidega. KMH on ja KSH on alati vajalikud teatava hulga tegevuste puhul, mille mõju keskkonnale on direktiivides peetud olemuslikult oluliseks. KMH-direktiivis on sellised tegevused üksikasjalikult loetletud. KSH-direktiivi kohaselt tuleb KSH alati algatada selliste arengudokumentide koostamisel, milles reguleeritakse olulise keskkonnamõjuga tegevuste tingimusi.

Ühtlasi on KMH-direktiivis loetletud suur hulk tavaliselt väiksema mõjuga tegevusi, mille suhtes on liikmesriigil jäetud kaalutusõigus KMH vajalikkuse määratlemiseks. Kaalutusõigus on piiratud direktiivi nõudega teostada KMH kõigi projektide suhtes, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju. Liikmesriik võib selliste projektide raames otsustada, kas KMH vajalikkus teha kindlaks igakordse projektipõhise hindamise kaudu või seadusandluses vastavate kriteeriumite sätestamises. Kriteeriumid on lubatud sätestada nii sellistena, mis kohustavad tegevusloa andjat teatud projektide puhul KMH alati algatama, kui ka sellistena, mis välistavad teatavad projektid KMH läbiviimisest. Euroopa Kohus on selgitanud, et ka väikestel projektidel võib olla oluline keskkonnamõju, mistõttu ei tohi projekte vabastada KMH

läbiviimisest siseriiklike sätetega, mille kehtestamisel on seadusandja arvesse võtnud ainuüksi projekti ulatust ning jätnud hindamata muud projekti olemuslikud omadused.

Kava koostamisel võib haldusorgan kaalutlusotsusega jätta KSH algatamata .

Liikmesriikidele on mõlemas direktiivis jäetud ulatuslik kaalutlusruum otsustamiseks, kuidas peale KMH või KSH algatamist määratleda läbiviidavate uuringute ulatus. KMH-direktiiv võimaldab iseenesest arendajal esitada otsustajale lõplik aruanne, mille koostamine on otsustajaga eelnevalt kooskõlastamata. Samas kohustab KMH-direktiiv seadusandjat minimaalselt looma raamistiku, milles arendajal on võimalik nii tegevusloa andmise üle otsustavalt haldusorganilt kui ka asjaomastelt asutustelt saada seisukoht uurimise vajaliku ulatuse osas. Kui otsustaja ja asutused oma seisukohad annavad, on arendaja nendega seotud ka uuringute teostamisel. KSH uurimise ulatuse määramisel on kava koostaja sarnaselt kohustatud esmalt pidama nõu asjaomaste asutustega ja seejärel nende seisukohtade põhjal uurimise ulatuse ka kindlaks määrama. Uuringute tulemusel valmivale aruandele on direktiivis seatud peamiselt sisunõuded. Kui aga uurimise ulatus on eeltoodud korras kindlaks määratud, peab aruanne sellel ulatusel ka põhinema. Liikmesriik peab ühtaegu sätestama menetluskorra, mis võimaldab teha kindlaks aruannete nõuetelevastavuse.

Viimase peamise miinimumnõudena peab liikmesriik määrama ja kaasama asjaomased asutused ning avalikkuse. Seda tuleb Århusi konventsiooniga kooskõlas teha piisavalt vara, et anda mõlemale kaasatavale grupile piisavalt varajane võimalus otsuse langetamises või kava koostamises ka tõhusalt kaasa rääkida. KSH-direktiiv nõuab asutuste kaasamist kõigis menetlusetappides, KMH-direktiiv seevastu minimaalselt aruande valmimisel ja enne tegevusloa andmist. Mõlemas direktiivis seatud miinimumnõue kaasata avalikkus hiljemalt aruande valmimisel ja enne tegevusloa andmist või kava kinnitamist.

Teises peatükis analüüsis autor Eesti seadusandlust, eesmärgiga tuvastada, mille osas ületab siseriiklik menetluskord direktiivides ette nähtud miinimumnõudeid või neid täpsustanud viisil, mille muutmise korral autori hinnangul menetluse tõhusus eriliselt ei muutuks. Autor tuvastas kolm peamist menetluslikku elementi, milles seadusandja on direktiivide nõuetest kaugemale läinud ja kehtestanud rangemad nõuded.

Mõnevõrra rangemalt on piiritletud projektiliike, mille keskkonnamõju peetakse olemuslikult oluliseks ning seeläbi mille realiseerimiseks on alati nõutav KMH. Seadusandja on kasutanud ka KMH-direktiivi kohast kaalutusõigust määratleda projektiliike, mille puhul on alati nõutav vähemalt KMH vajalikkuse eelhindang. Nii on seadusandja määratlenud ka projektiliigid, nt energeetika või turismiprojektid, mille puhul peab arendaja koos tegevusloa taotlusega alati koguma ja esitama ka eelhindangu andmiseks vajaliku keskkonna-alase teabe. Seadusandja on seevastu jätnud kasutamata võimaluse määratlemiseks, milliste projektide puhul KMH nõutav ei ole. KSH-direktiivi kohast kaalutusõigust on kasutatud, et kohustada peaaegu kõigi planeeringute koostajat alati läbi viima ka KSH, seejuures eelnevalt hindamata, kas planeeringuga seatakse tingimusi ka olulise keskkonnamõju võimalusega tegevusteks. Kasutatud on KSH-direktiivi kohast kaalutusõigust, et teatud juhul vabastada KSH koostamise kohustusest väikest ala hõlmavad detailplaneeringud ning muudatused olemasolevatele kavadele.

Siseriiklik õigus ületab EL miinimumnõudeid ka seeläbi, et nõuab uurimise ulatuse määramiseks igakordselt põhjaliku menetluse läbimist ja nn „programmi“ koostamist, milles kirjeldatakse üksikasjalikult menetluse käigus sooritavaid tegevusi. KMH osas ületab siseriiklik õigus liidu miinimumnõudeid ka seeläbi, et nõuab arendaja poolt koostatud. Programmi igakordset kooskõlastamist otsustajaga.

Siseriiklik õigus vastab KSH-direktiivi miinimumnõuetele, nõudes asjaomaste asutuste kaasamist juba menetluse algatamise üle otsustamisel. Sama nõue on laiendatud aga ka KMH-le, ületades KMH-direktiivi miinimumnõuet kaasata asutused alles arendajaga uurimise ulatuse kooskõlastamisel või aruande valmimisel. Niisamuti ületab siseriiklik menetlus direktiivide miinimumnõuet osas, milles kaasatakse avalikkus juba programmi kinnitamisel, st uurimise ulatuse määratlemisel.

Olles tuvastanud, millises ulatuses ületab siseriiklik menetlus direktiivide miinimumnõudeid, uuris autor kolmandas peatükis võimalikke realselt teostatavaid muudatusi. Kolmandas peatükis vastas autor ka teisele uurimisküsimusele, st vastas, mis viisidel on võimalik EL nõudeid ületavaid nõudeid muuta

Esmalt uuris autor võimalike muudatusi Eestis loodud programmi menetlusetapile. Kuivõrd kõigi KMH ja KSH menetlustes osalevad pooled peavad programmiga uurimise ulatuse kindlaksmääramist oluliseks vahendiks, mis tagab neile olulise kindluse neilt oodatava suhtes,

ei oleks paslik programmi menetlussammuna ära kaotada. Samas, kuna KMH ja KSH eesmärk on anda haldusorganile vajalik teave otsuse langetamiseks, on teatav väärtus direktiivis sätestatule lähedasemas korras, mille järgi otsustav asutus annab ise arendajale juhised uuringute läbiviimiseks. Nii KMH kui (planeeringute puhul) ka KSH raames suuresti arendaja ja eksperdi koostöös valminud üksikasjalike programmide oluline miinus on, et need valmivad liigagi põhjalikud ja nende alusel viiakse läbi ebavajalikult palju uuringuid. Selle peamiseks põhjuseks on koostajate loomupärane soov vältida olukordi, kus programm lükatakse tagasi. Otsustaja poolsete juhiste eelis on, et haldusorgan peaks ise teadma, millist teavet ta otsuse langetamiseks vajab. Ühtlasi on otsustaja poolse programmi koostamise eeliseks, et nii avalikkus kui asutused kaasatakse tõhusamalt, kuna tänases praktikas kaasatakse nad esmalt iseseisvalt programmi koostamisel ning seejärel seadusjärgselt ka programmi kooskõlastamisel.

Seejärel uuris autor mõnevõrra vastuolulist võimalust tõsta avalikkuse kaasamine alles aruande kontrollimise etappi. Pidades silmas direktiivi ja Århusi konventsiooni tagatise, eelkõige õigust tõhusalt osaleda keskkonnaotsuste tegemises, nõuab avalikkuse kaasamise ahendamine ka tugevaid põhjuseid. Samas leidis autor kaasamise piiramist osaliselt õigustava asjaoluna paratamatust avalikkuse kaasamine programmi kontrollimise etapis ei täida tänases olukorras oma eesmärki. Seda tingib eelkõige asjaolu, et avalikkus aktiveerub ja esitab sisulisi ettepanekuid täna alles peale uuringute läbiviimist ja aruande valmimist. Küllaltki keeruline ning üksnes tuleviku tegevusi kirjeldav teoreetiline dokument nõuab sedavõrd palju süvenemist, et praktikas ei oska avalikkus ega ka asutused selle põhjal enamasti sisulisi ja uuringuid abistavaid ettepanekuid teha. Nii ei õnnestu avalikkusel edukalt kaitsta oma õiguseid ning programmi koostajal jääb saamata adekvaatne tagasiside. Seeläbi on tänases praktikas juba väljendunud kitsaskoht, mis peaks muidu kaasnema alles siis, kui avalikkuse kaasamine tõsta hilisemasse menetlusetappi. Avalikkuse kaasamise piiramisel tuleb kaaluda ka muudatuse teist olulist kitsaskohta – muudatuse mõju vastava menetluse raames langetatud otsuse legitiimsusele. Samas tõdes autor, et seadusandja on vähemalt osaliselt näidanud ka ise valmisolekut kaasata avalikkus teatud otsuste raames alles siis, kui uuringud on juba läbiviidud. Kuigi autor uuris ka Euroopa Kohtu praktikas põhimõtteliselt tunnustatud võimalust seada avalikkuse osalemisele teatav tasu, et seeläbi vähendada tarbetute ettepanekutega menetluse venitamist, leidis autor, et tänaselt korraldatud avalikkuse kaasamisele tasu seadmine on oluliselt takistatud muude Århusi konventsiooni tagatiste tõttu.

Viimasena uuris autor seadusandja kasutamata jäetud võimalust seada teatavatele projektliikide tingimused KMH läbiviimisest vabastamiseks. Kuigi ettevaatuspõhimõte ja ka

KeHJS § 6 lg 2 p 22 sunnib otsustajat igakordselt hindama, kas projektiga võib kaasneda oluline keskkonnamõju, õigustaks vähemalt mõne projekti suhtes tingimuste kehtestamist vajadus saavutada menetluskorras proportsionaalsus. Et süsteem toimiks tõhusalt, peaks see lisaks olulise mõjuga projektide sisse filtreerimisele ka välistama projektid, mille puhul oluline mõju ilmselt puudub. Euroopa praktika näitab, et oluline mõju ilmselt puudub ülekaalukal enamikul projektidel ning eelhinnangud tehakse KMH algatamise kahjuks. Ressursside tõhusamaks suunamiseks tasub vähemalt kaaluda vabastavate tingimuste kehtestamiseks projektidele, mille mõju on üldiselt samasugune ning mida on juba põhjalikult uuritud. Autor uuris ka juba koostamisel olevat seaduseelnõud, mille raames vabastatakse igakordselt KMH läbiviimisest päikepaneelide ning -parkide rajamine. Autor tõdes, et tingimuste seadmine on ilmselt teostatav ainult KMH raames, kuna isegi väga väikeste kavade või planeeringute puhul pole ilmselt võimalik lõpuni välistada keskkonnamõju esinemine.

# **Streamlining Estonian Environmental Impact Assessment Procedure in Compliance with European Union Law**

## *Abstract*

This thesis examines the procedural requirements of environmental impact assessment (EIA) and strategic environmental impact assessment (SEA) applicable in Estonia and the European Union (EU), seeking to answer whether and how Estonia's national procedural framework can be streamlined in accordance with minimum requirements set in EU law, aiming to increase the system's effectiveness. In light of Estonia's ambitious 2030 renewable energy goals, long-lasting EIA and SEA procedures have become a significant hurdle in finalising renewable energy projects. Under existing regulations, EIA and SEA are, among others, mandatory for all permits and planning documents related to wind energy projects. Delays are caused by extensive studies and a strict regulatory framework as regards conducting the procedure itself. This applies not only to energy projects, but to EIA and SEA procedure in general, raising the question as to what possibilities exist to enhance it.

As EIA and SEA procedures are harmonised under EU law, any possible national changes are also restricted. To identify the range of possible amendments, this thesis is divided into three parts. In the first part, the author identifies and analyses the minimum procedural requirements established in Directive 2011/92/EU governing EIA and Directive 2001/42/EC governing SEA, alongside relevant case law of the Court of Justice of the European Union regarding the interpretation and implementation of the provisions. In the second part of the thesis, the author, taking into account the established minimum requirements, analyses the Estonian EIA and SEA framework to identify national procedural requirements exceeding the minimum required under EU law, thereby also establishing the room for potential improvements. In the third and final part of the thesis, the author explores actual possible measures to improve both procedures' efficiency while remaining within the framework set under EU law.

The EIA and SEA directives set provisions for distinct procedural elements, those being the decision to subject a project, plan or programme to an EIA or SEA respectively (screening), the decision on the scope of the studies (scoping), the drawing up of the report, inclusion of the public and relevant authorities in the decision-making, and measures taken to ensure that the report is compliant with requirements stated in the directive.

EU Law mandates that EIA be carried out for projects involving physical alteration of or intervention in the environment with a likely significant impact on the environment, and that SEA be carried out for plans and programmes setting conditions for activities likely to have significant environmental effects. While both directives set strict requirements for cases where EIA or SEA must always be undertaken, they also see for national discretion regarding certain projects or programmes with generally smaller impacts. Criteria may be established to automatically subject or exempt such projects from an impact assessment. Nations must bear in mind that any such exemptions may not cause activities with significant impacts to evade EIA or SEA.

Under the EIA directive, member states must, at minimum, establish a procedure for developers to ask for and receive the opinions of relevant authorities regarding the scope of the studies undertaken during the EIA. If such opinion is given, it is binding on the developer, thereby also determining the scope of the final report. While the SEA directive mandates no such framework, the authority in charge of the plan or programme is still obligated to consult relevant authorities to receive their opinion, which must be taken into the account when deciding on the final scope of the studies. While member states may make a scoping mandatory in all cases, the EIA directive also allows for the studies to be conducted with no coordination between the authority and the developer. To that end, the directive states specific requirements for the content of the report.

The main minimum requirement applying to the report, other than those governing the substance, is the requirement to include the public at this stage. While the EIA directive requires authorities to be consulted at the earliest when a scoping opinion is given, and the SEA requires authorities to be consulted during all stages of the EIA (including when EIA is initiated as a discretionary decision), the directives provide for no such requirements regarding the public. However, as the directives require the public to be given an effective opportunity to participate in the decision-making process, i.e., before the project or plan is approved, they must be given a chance to express their opinion during the review of the draft EIA or SEA report at the latest.

Having established the EU-mandated minimum framework, the second part of the thesis continues by examining the Estonian procedural framework in order to identify provisions exceeding the EU requirements. The analysis reveals that while the Estonian system mainly

adheres to the requirements set by the directive, stricter or more complex procedural requirements have been imposed.

First, Estonian law establishes a more extensive list of cases inherently requiring an EIA or a preliminary assessment to determine the necessity to conduct an EIA, while omitting any criteria to exempt certain projects from EIA. Thereby, all applications for a construction or environmental permit in the, e.g., energy or tourism sector, must include, among construction-specific information, additional information regarding the potentially impacted environmental aspects and potential impacts of the projects.

Secondly, Estonian law mandates a detailed procedural stage as regards scoping. Regardless of whether the procedure involves an EIA or SEA, the developer or the expert in charge of the EIA must first draft an extensive “programme” detailing, *inter alia*, the projects, the potentially affected environment and the potential impacts themselves, and the studies to be concluded. The draft programme then undergoes a preliminary examination by the deciding authority, after which it is subject to consultations. Opinions expressed during consultations must be taken into account and responded to. After that, the programme undergoes a final compliance review. If any deficiencies exist, the programme must be amended until all problems are resolved. After that, the programme is approved and the procedure continues.

The final aspect in which Estonia exceeds minimum EU requirements is the requirement of an earlier and more extensive administrative and public participation. In almost all cases, the public must already be consulted during the scoping phase. National legislation also extends the obligation to consult relevant authorities already in the screening phase, required for SEA under EU law, to EIA screening.

In the third part of the thesis, the author analyses options to amend these three national requirements, focusing on those with an impact on the efficiency of the procedure, within the bounds of that permitted under EU law. First, the author explores a potential restructuring of the scoping process. As EIA and SEA are tools for the deciding authority to decide on permitting a project or establishing a plan or programme, a question arises as to why the developer is currently undergoing the scoping process. Often, the programmes are drafted cautiously so as to avoid the programme being denied during the consultation phase. Thereby, they are also prone to include aspects with no significant importance regarding the actual project or plan. As consultants have little incentive to propose that an aspect be removed from the programme, the current system is also prone to lead to excessive studies, delaying the process as a whole.

This alternative also somewhat removes the need for a separate consulting process for scoping and screening, allowing for the combination of the two. Provided the developer issues sufficient information, the scoping opinion or decision may be issued simultaneously with the screening decision. This would potentially eliminate redundant stages of consultation and mitigate “over-assessment”. The author also describes a model example of this system, inspired by practices in other member states.

Secondly, the author explores the possibility of postponing public participation to later procedural stages, i.e., the draft consultations. The main justification to reducing the public’s right to participate in the early stages is the fact that early-stage participation often fails to produce meaningful contributions. The programme documents today are complex and long, making it difficult for individuals to come up with suggestions actually improving the quality of the studies and the eventual report. Given the need to maintain the legitimacy of decision-making processes, however, a shift should be considered cautiously.

Finally, the thesis examines the EIA-specific feasibility of establishing clear, legally defined thresholds exempting certain minor projects from EIA obligations. Drawing from EU case law and member state examples, the author argues that such thresholds, if carefully prepared in respect of the precautionary principle and criteria listed in the EIA directive, could enhance proportionality and resource allocation without violating EU law. Furthermore, the thesis reviews recent legislative trends in Estonia and the EU, notably an in-process amendment to exempt specific projects from EIA requirements under strict conditions.

In conclusion, the thesis asserts that the current Estonian regulatory framework for EIA and SEA, while broadly compliant with EU law, could benefit from targeted procedural simplifications. Specifically, merging the scoping and initiation stages, adjusting public participation timelines, and introducing clear exemption criteria for low-risk projects are reforms that would respect environmental protection standards while addressing the procedural inefficiencies that currently hinder the achievement of national and EU-wide climate and energy objectives.

**Keywords:** Environmental impact assessment, strategic environmental assessment, European Union law, administrative law, environmental law

## Kasutatud materjalid

1. Bond, A. Retief, F. P., Alberts, R. C., Roos, C., Cilliers, D., Moolman, J. What would environmental impact assessment look like if we started from scratch today? Designing better EIA for developed neoliberal nations. *Impact Assessment and Project Appraisal* 2024/42 nr 5, lk 410-422. Veebis: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2024.2426117> (28.04.2025).
2. Enríquez-de-Salamanca, A. Simplified Environmental Impact Assessment Processes: Review and Implementation Proposals. *Environmental Impact Assessment Review* 2021/90. Veebis: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0195925521000901> (28.04.2025).
3. Euroopa Komisjon. Collection of information and data on the implementation of the revised Environmental Impact Assessment (EIA) Directive (2011/92/EU) amended by 2014/52/EU – Final Report. Veebis: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8349a857-2936-11ef-9290-01aa75ed71a1/language-en> (28.04.2025).
4. Euroopa Komisjon. Environmental Impact Assessment of Projects – Guidance on scoping (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). Väljaannete talitus 2017. Veebis: <https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/38742302-d9d2-41e1-85de-aa88653ebe7c/details?> (25.04.2025).
5. Euroopa Komisjon. Environmental Impact Assessment of Projects – Guidance on screening (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). Väljaannete talitus 2017. Veebis: <https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/a9f8a19a-fba5-440f-abf2-29d3f9ed7a63/details?> (25.04.2025).
6. Euroopa Komisjon. Environmental Impact Assessment of Projects – Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). Väljaannete talitus 2017. Veebis: <https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/b7451988-d869-4fee-80de-0935695f67f2/details?> (25.04.2025)
7. Euroopa Komisjon. Environmental Impact Assessment of Projects – Rulings of the Court of Justice of the European Union. Euroopa Liidu väljaannete talitus 2022. Veebis: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a831d19b-6f99-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en#> (28.04.2025).

8. Euroopa Komisjon. Implementation of directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. Väljaannete talitus 2003. Veebis: <https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/7527027a-126a-49e2-92ef-3aac8159fbf6/details?download=true> (25.04.2025).
9. Euroopa Komisjon. Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. Euroopa Liidu väljaannete talitus 2024.
10. Euroopa Komisjon. Study concerning the preparation of the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (Directive 2001/42/EC). Väljaannete Talitus 2016. Veebis: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ab9839c5-65be-42e2-a4a6-d8a27bb5dd97/language-en> (28.04.2025).
11. Enefit Green AS. Loode-Eesti rannikumere tuulepargi keskkonnamõju hindamise aruanne. Veebis: <https://kliimaministerium.ee/loode-estti-rannikumere-tuulepargi-keskkonnamoju-hindamine> (28.04.2025).
12. Heinma, K., Pöder, T. Effectiveness of Environmental Impact Assessment system in Estonia. Environmental Impact Assessment Review 2010/30, lk 272-277. Veebis: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0195925509001255?via%3Dihub>
13. Kliimaministerium. Atmosfääriõhu kaitse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (taastuenergia direktiivi muudatuste ülevõtmine) eelnõu seletuskiri. Eelnõude infosüsteem 26.02.2025. Veebis: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/c4e6a77c-71f6-4f9c-a318-144ef1a884c0> (28.04.2025).
14. Kuusk, P. Planeerimine ja planeeringute keskkonnamõju hindamine: mida uut tõi Riigikohtu lahend Hiiu mereplaneeringu kohtuasjas? Juridica 2019/5, lk 813, 824.
15. Liljenfeldt, J. Legitimacy and Efficiency in Planning Processes—(How) Does Wind Power Change the Situation? European Planning Studies 2014/23 nr 4, lk 811-827. Veebis: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09654313.2014.979766> (28.04.2025).
16. Veinla, H. Lopman, E., Relve, K., Triipan, M. Keskkonnaõigus. **Tallin 20??**
17. Peterson, K., Vahtrus, S. Keskkonnamõju hindamise uuring 2019 – uuringu aruanne. SEI Tallinn. Veebis: <https://www.sei.org/publications/keskkonnamoju-hindamise-uuring-2019/> (28.04.2025).
18. Peterson, K., Kutsar, R., Metspalu, P., Kalle, H. Keskkonnamõju strateegilise hindamise käsiraamat, Keskkonnainisterium 2017. Veebis: <https://kliimaministerium.ee/sites/default/files/documents/2022->

- [01/Peterson%2C%20K.%2C%20Kutsar%2C%20R.%2C%20Metspalu%2C%20P.%2C%20Vahtrus%2C%20S.%20ja%20Kalle%2C%20H.%202017.%20Keskkonnam%C3%B5ju%20strateegilise%20hindamise%20k%C3%A4siraamat.pdf](#) (28.04.2025).
19. Pöder, T. Keskkonnamõju hindamine: käsiraamat. Keskkonnaministeerium 2017. Veebis: [https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-07/P%C3%B5der,%20T.%20Keskkonnam%C3%B5ju%20hindamise%20k%C3%A4siraamat%20\(uuendatud%202018\).pdf](https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-07/P%C3%B5der,%20T.%20Keskkonnam%C3%B5ju%20hindamise%20k%C3%A4siraamat%20(uuendatud%202018).pdf) (28.04.2025).
20. Raidla, K. Mitmes omavalitsuses on kohalike terav vastuseis tuuleparkidele. ERR 23.01.2025. Veebis: <https://www.err.ee/1609584985/mitmes-omavalitsuses-on-kohalike-terav-vastuseis-tuuleparkidele> (28.04.2025).
21. Relve, K., Vahtrus, S. Keskkonnamõjude hindamine omadega metsas. Juridica 2019/5, lk 324-333.
22. Riigikontroll. Riigikontroll: taastuvenergia tootmise kolmekordistamine aastaks 2030 ei pruugi olla hetkeseisu põhjal hinnates realistlik. Tallinn, 31.01.2024. Veebis: <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/557GetPage/1/557Year/-1/ItemId/2430/amid/557/language/et-EE/Default.aspx> (28.04.2025).
23. Ryall, Á. Case Law Analysis - EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion. Journal of Environmental Law 2007/19 Nr 2, lk 247-257, 255-256. Veebis: <https://academic.oup.com/jel/article/19/2/247/507137> (28.04.2025).
24. Shampanier, K., Mazar, N., Ariely, D. Zero as a Special Price: The True Value of Free Products. Marketing Science 2007/26 nr 6, lk 742-757. Veebis: <https://people.duke.edu/~dandan/webfiles/PapersPI/Zero%20as%20a%20Special%20Price.pdf> (28.04.2025).
25. Timo Tatar. Teekond 100%-ni (ettekande materjalid),13.06.2023, lk 5. Veebis: <https://wec-estonia.ee/jarelvaadatav-wec-akadeemia-diskussioon-energiatarbimisest-ja-lisandvaartusest/> (28.04.2025).
26. Õiguskantsler. Tuuleparg eriplaneeringu lõpetamine ülekaaluka avaliku huvi tõttu. 14.04.2025. Veebis: <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2025-04/Tuulepargi%20eriplaneeringu%20lopetamine%20ulekaaluka%20avaliku%20huvi%20tottu.pdf> (28.04.2025).
27. 308 SE, Riigikogu XIV koosseis, Ehitusseadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse (taastuvenergia kasutuselevõtu kiirendamine) eelnõu seletuskiri, RT I, 11.06.2024, 7 – jõust 21.06.2024

28. 359 SE, Riigikogu XIV koosseis, Energiamaajanduse korralduse seaduse, elektrituruseaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse seletuskiri, RT I, 10.10.2024 – jõust 20.10.2024, lk 7-11.
29. 415 SE, Riigikogu XIII koosseis. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse seletuskiri. RT I, 03.07.2017, 3 - jõust. 13.07.2017.
30. 481 SE, X Riigikogu koosseis. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse seletuskiri. RT I 2005, 15, 87 – jõust. 03.04.2005. Veebis: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/d29a8358-3537-4736-b3f1-c05a25ecac41> (24.04.2025).
31. 555 SE, XII Riigikogu koosseis, Ehitusseadustiku eelnõu seletuskiri, RT I, 05.03.2015 – jõust 01.07.2015.
32. 800 SE, XII Riigikogu koosseis, Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, RT I 23.03.2015 – jõust 01.07.2015.

## **Kasutatud õigusaktid**

33. Ehitusseadustik – RT I, 05.03.2015,1.
34. Energiamaajanduse korralduse seadus - RT I, 10.10.2024, 5.
35. Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 202/1. 7.06.2016. lk 1-388.
36. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. - RT II 2001, 18, 89.
37. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus – RT I 2005, 15, 87.
38. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus – RT I, 04.12.2024, 9.
39. Komisjoni soovitus (EL) 2024/1343, 13. mai 2024, taastuenergiaprojektide ja seonduvate taristuprojektide lubade kiirema menetlemise kohta. ELT L.
40. Planeerimisseadus – RT I, 26.02.2015, 3.
41. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Food and Agriculture Organization of the United Nations 2024. Veebis: <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC129645/>

42. Vabariigi Valitsuse 29.08.2005. aasta määrus nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb kaaluda keskkonnamõju hindamise algatamise vajalikkust, täpsustatud loetelu“. – RT I, 27.03.2024, 9.
43. 13. detsembri 2011. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/92/EL, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. ELT L 026. 28.01.2012.
44. 16. aprilli 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/52/EL, millega muudetakse direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. ELT L 124. 25.04.2014.
45. 21. mai 1992. aasta nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta, ELT L 206. 22.07.1992.
46. 27. juuni 1985. aasta nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. ELT L 175. 05.07.1985.
47. 27. Juuni 2001. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. ELT L 197.

## **Kasutatud kohtupraktika**

48. EKo C-2/07, *Paul Abraham jt versus Région wallonne jt*. ECLI:EU:C:2008:133
49. EKo C-66/06, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Iirimaa*, ECLI:EU:C:2008:637
50. EKo C-72/95, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. versus Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*. ECLI:EU:C:1996:404
51. EKo C-117/17, *Comune di Castelbellino versus Regione Marche jt*. ECLI:EU:C:2018:129
52. EKo C-141/14, *Euroopa Komisjon versus Bulgaaria Vabariik*. ECLI:EU:C:2016:8
53. EKo C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA versus Ayuntamiento de Madrid*. ECLI:EU:C:2008:445
54. EKo C-160/17, *Raoul Thybaut versus Région wallonne*. ECLI:EU:C:2018:401
55. EKo C-215/06, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Iirimaa*. ECLI:EU:C:2008:380
56. EKo C-216/05 *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Iirimaa*. ECLI:EU:C:2006:706
57. EKo C-244/12, *Salzburger Flughafen GmbH versus Umweltsenat*, ECLI:EU:C:2013:203
58. EKo C-254/19, *Friends of the Irish Environment Ltd versus An Bord Pleanála*. ECLI:EU:C:2020:680

59. EKo C-280/18 *Flausch and Others*, EU:C:2019:928
60. EKo C-295/10, *Valčiukienė jt versus Pakruojis rajono savivaldybė, Šiaulių visuomenės sveikatos centras, Šiaulių regiono aplinkos apsaugos departamentas*.  
ECLI:EU:C:2011:608
61. EKo C-300/20, *Bund Naturschutz in Bayern eV versus Landkreis Rosenheim*.  
ECLI:EU:C:2022:102
62. EKo C-305/18, *Associazione "Verdi Ambiente e Società - Aps Onlus" (VAS) ja "Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare" Aps versus Presidente del Consiglio dei Ministri jt*, ECLI:EU:C:2019:384
63. EKo C-322/04, *Komisjon vs Hispaania*. ECLI:EU:C:2006:180
64. EKo C-392/96, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Iirimaa*. ECLI:EU:C:1999:431
65. EKo C-420/11, *Jutta Leth versus Austria Vabariik Land Niederösterreich*.  
ECLI:EU:C:2013:166
66. EKo C-435/09 *Euroopa Komisjon versus Belgia Kuningriik*. ECLI:EU:C:2011:176
67. EKo C-463/11, *L versus M*. ECLI:EU:C:2013:247
68. EKo C-473/14, *Dimos Kropias Attikis versus Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis*. ECLI:EU:C:2015:582
69. EKo C-474/10, *Department of the Environment for Northern Ireland versus Seaport (NI) Ltd jt*. ECLI:EU:C:2011:681
70. EKo C-531/13, *Marktgemeinde Straßwalchen jt versus Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend ja Rohöl-Aufsuchungs AG*. ECLI:EU:C:2015
71. EKo C-535/18, *IL jt versus Land Nordrhein-Westfalen*. ECLI:EU:C:2020:391
72. EKo C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL jt versus Région de Bruxelles-Capitale*. ECLI:EU:C:2012:159
73. EKo C-575/21, *WertInvest Hotelbetriebs GmbH versus Magistrat der Stadt Wien*.  
ECLI:EU:C:2023:425
74. RKHKo 3-3-1-25-02
75. RKHKo 3-16-1472/92
76. RKHKo 3-16-478