

Tartu Ülikool  
Loodus- ja tehnoloogiateaduskond  
Ökoloogia ja maateaduste instituut  
Geograafia osakond

Magistritöö keskkonnatehnoloogias

**Kumulatiivsete mõjude käsitlemine tegevusloa tasandi  
keskkonnamõju hindamises**

**Johanna-Maria Siilak**

Juhendaja: Age Poom, M.Sc

Kaitsmisele lubatud:

Juhendaja:

Osakonna juhataja:

Tartu 2014

## SISUKORD

Sissejuhatus .....	3
1 Teoreetilised lähtekohad .....	5
1.1 Kumulatiivsed mõjud .....	5
1.1.1 Definiitsioon .....	5
1.1.2 Kumulatiivsete mõjude hindamise regulatsioon .....	8
1.1.3 Käsitlusviis ja iseärasused .....	10
1.1.4 Juhendid kumulatiivsete mõjude käsitlemiseks .....	13
1.1.5 Raskused, takistused ja väljakutsed praktikas .....	15
1.1.6 Võimalused praktika parendamiseks .....	17
1.2 Tegevusloa tasandi keskkonnamõju hindamise osalised .....	21
1.2.1 Keskkonnamõju hindamise osapoolte rolli olulisus .....	21
1.2.2 Järelevalvaja .....	23
1.2.3 Otsustaja .....	24
1.2.4 Ekspert .....	26
2 Materjal ja metoodika .....	29
2.1 Valim .....	29
2.2 Metoodika .....	31
2.2.1 Intervjuu ja ülesehituse põhimõte .....	32
3 Tulemused .....	35
3.1 Arusaam kumulatiivsete mõjude kontseptsioonist .....	35
3.2 Kumulatiivsete mõjude käsitlemine igapäeva praktikas .....	40
3.3 Kogetud raskused ning võimalikud lahendused praktika parendamiseks .....	44
4 Arutelu .....	54
5 Kokkuvõte .....	62
6 Summary .....	64
7 Tänuavaldused .....	67
Kirjandusloend .....	68
Lisa 1. Intervjuu küsimused .....	75

# SISSEJUHATUS

Keskkonda mõjutavad üheaegselt mitmed tegevused ning oluline on vaadata tervikpilti. Kumuleeruv efekt on muutused keskkonnas, mida põhjustab kavandatav tegevus kombineerituna teiste mineviku, käesoleva hetke või mõistlikult ettenähtavate tuleviku tegevustega. Eraldiseisvalt ei pruugiks tegevus keskkonnale olulist mõju tekitada, kuid koos teiste tegevustega võib viia märkimisväärsete negatiivsete tagajärgedeni. Kirjeldatud toimet nimetatakse keskkonnamõju hindamise kontekstis kumulatiivseks mõjuks.

Arvestades keskkonnamõju hindamise algusajana 1970. aastate esimest poolt, on valdkonna areng kestnud aastakümneid, kuid vahe hindamisprotsessile pandud ootuste ja tegeliku soorituse vahel püsib märkimisväärne. Keskkonnamõju hindamist käsitlev kriitika pöörab muu hulgas tähelepanu ka kumulatiivsete mõjude vähesele arvestamisele (Bond et al., 2010) ning valdavaks puuduseks peetakse püsivalt nõrka praktikat kumulatiivsete mõjude hindamises (Baxter et al., 2001; Canter and Ross, 2010; Morgan, 2012; Pope et al., 2013). Kullamaa (2012) jõudis oma bakalaureusetöös järeldusele, et Eestis on tegevusloa tasandil kõnealuste mõjude käsitlemine kogu protsessis peaaegu olematu. Kumulatiivsete mõjude hindamine on aga seadustega nõutud ja sellega panustatakse jätkusuutlikkuse arengusse, lisaks on kumulatiivsete mõjudega arvestamine hea tava ja aitab kaasa otsusetegemise protsessile (European Commission, 1999: 8).

Keskkonnamõju hindamise alane uurimistöö on püsivalt kasvanud viimase 40 aasta jooksul (Yanhua et al., 2011). Algusaastatel oli tähelepanu fookuses suurte projektide otsesed mõjud, kuid palju suuremat rõhku on hakatud panema ka kumulatiivsetele mõjudele (Lawrence, 2003: 25). Senine suundumus on olnud, et uurimistes lähenetakse kumulatiivsetele mõjudele väljastpoolt, keskendudes küsimustele kas? ja kuidas? antud mõjud tekivad, kuid viimasel ajal on hakatud tegelema praktikute arusaamade analüüsimisega (Folkesson et al., 2013). Mitu uurimust (Wärnbäck, 2007; Wärnbäck and Hilding-Rydevik, 2009; Gunn and Noble, 2011; Folkesson et al., 2013; Porter et al., 2013) on keskendunud küsimusele, kuidas keskkonnamõju hindamisega seotud praktikud mõistavad ja käsitlevad kumulatiivsete mõjude hindamist. Samuti on uuritud praktikute rolli tähtsust protsessis, millele on lähenetud mitmete erinevate nurkade alt (vt nt Wood et al., 2006; Weaver et al., 2008; Morrison-Saunders and Retief, 2012). Bond et al. (2010) täheldavad, et oluline on uurida praktikute arusaama, kuna neil on keskkonnamõju hindamises tähtis roll teatud printsiipide rakendamisel. Hoopiski laiema aluse praktika uurimise vajalikkusele seab Richardson (2005), kes usub, et keskkonnamõju hindamise teoreetilisel arendamisel on palju õppida praktikast. Eelnevale ja lisaks muule tuginedes on käesoleva töö

autor pidanud vajalikuks läheneda kumulatiivsete mõjude temaatikale n-ö seestpoolt, praktikute käsitlemist uurides.

Kumulatiivsete mõjude hindamine on ebaselge enamikele praktikutele (Duinker and Greig, 2006). Morgan et al. (2012) leiavad, et erinevate erialade esindajad saavad ühises protsessis koostööd teha, aga et kogu protsess oleks efektiivne, peab seal olema ühine arusaam keskkonnamõju hindamise eesmärkidest ja sellest, mis määrab hea praktika. Kas Eesti keskkonnamõju hindamise praktikas leidub ühist arusaama kumulatiivsetest mõjudest? Sellest tuleneb siinse magistr töö teemapüstitus: kuidas käsitletakse kumulatiivseid mõjusid Eesti praktikas. Töö eesmärk on selgitada keskkonnamõju hindamise kolme osapooli – järelevalvajate, otsustajate ja ekspertide – arusaama ja kogemusi kumulatiivsete mõjude olemusest ja käsitlemisest, et leida võimalusi kumulatiivsete mõjude hindamise praktika parendamiseks Eestis. Alleesmärk on selgitada kolme erineva praktikute grupi käsitlemist sarnasused ja/või erinevused.

Eesmärgini jõudmiseks on seatud järgmised uurimisküsimused.

1. Mil määral on praktikud tuttavad kumulatiivsete mõjude kontseptsiooni ja põhimõtetega ning kuidas see teadmine erineb kolme praktikute grupi ehk järelevalvajate, otsustajate ja ekspertide seas?
2. Kuidas käsitlevad praktikud kumulatiivseid mõjusid oma igapäevatoos?
3. Millised on võimalused ning järelevalvajate, otsustajate ja ekspertide motiveeritus praktika parendamiseks?

Uurimisküsimustele vastuste leidmiseks ja töö eesmärgi teostamiseks viidi läbi kvalitatiivne uurimus, mis põhines pool-structureeritud intervjuudel keskkonnamõju hindamise kolme erineva praktikute grupi seas. Fookusesse võeti litsentseeritud eksperdid, otsustajad ja järelevalvajad. Viidi läbi suulised intervjuud, mis salvestati ning kirjutati ümber töö autori poolt. Intervjuu tekstid analüüsiti, kodeeriti ning rühmitati teemapõhiselt tabelisse. Kirjeldatud protsessi väljund on käesoleva magistr töö kontekstis tulemusteks, mille põhjal toimus edasi arutelu, seoste loomine ja järelduste tegemine.

# 1 TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

## 1.1 Kumulatiivsed mõjud

### 1.1.1 Definiitsioon

Kumulatiivsed mõjud, mida erialakirjanduses nimetatakse sageli ka kumulatiivseks efektiks, on lihtsustatult öeldes ühendatud mõjud, mis tulenevad ühest või mitmest tegevusest. Kavandatavast tegevusest lähtuv mõju ei pruugi olla oluline, kuid kombineerituna teiste tegevuste mõjudega ajas ja ruumis, võib see muutuda märkimisväärselt oluliseks. Seda ilmestab kirjeldus kui surmast tuhande pisikese haava läbi (Therivel and Ross, 2007; Glasson et al., 2012: 319). Samuti ühe tegevuse mõjud võivad olla eraldiseisvalt tähtsusetud, kuid mõjude kombinatsioon ja avaldumine ühele mõjutatavale võib kaasa tuua negatiivsed tagajärjed. Pealtnäha lihtne mõiste ja kontseptsioon peidavad aga endas mitmeid tahke ja põhjustavad kohati selgusetust, mistõttu ehk puudubki üldlevinud definiitsioon ja ühisarusaam kumulatiivsetest mõjudest.

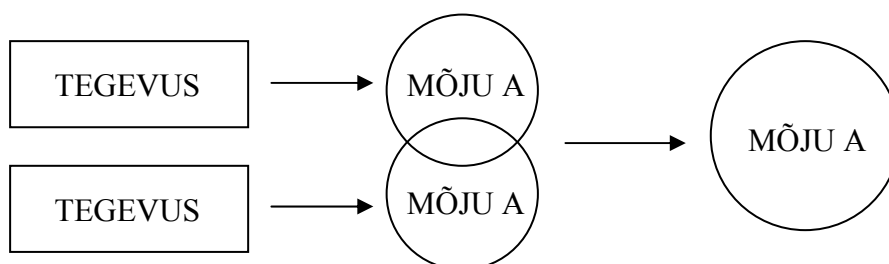
Käesolevas töös on kumulatiivsete mõjude mõistest ülevaate andmiseks tuginetud põhiliselt kolmele erinevale – Euroopa Liidu, USA ja Kanada – keskkonnamõju hindamise (siin ja edaspidi: KMH kui keskkonnamõju hindamise protsessi akronüüm) regulatsioonile ja juhendile. Nimetatud nõuavad kumulatiivsete mõjude arvestamist ning pakuvad ka kõnealuste mõjude hindamiseks juhendamist (Lawrence, 2003: 66). Euroopa Liit on valikusse võetud tingituna Eesti Vabariigi liikmestaatusest, USA ja Kanada valikut põhjendab asjaolu, et seal tehti esimestena kumulatiivsete mõjude hindamine kohustuslikuks. Samuti on USA ja Kanada kõnealuse mõjuliigi hindamisele ja haldamisele kaks viimast aastakümnet arvestatavat tähelepanu pööranud, eriti alates 2000. aastast (Canter and Ross, 2010). Kaks viimati mainitud on ka esimese kolme riigi seas, kus avaldatakse kõige rohkem KMH-alaseid teadusartikleid (Yanhua et al., 2011).

Mõiste kumulatiivne mõju leidis esmakordset mainimist USA keskkonnamõju hindamise praktikas 1973. aastal *Council on Environmental Quality* välja antud juhendis ning kuus aastat hiljem defineeriti ka esimeses KMH-alases regulatsioonis (Canter and Ross, 2010). Seega kumulatiivsete mõjude hindamist nõuti esmalt USA-s, 1979. aastast alates (Connelly, 2011). USA keskkonnaseaduses *National Environmental Policy Act* (NEPA) defineeritakse kumulatiivne mõju kui mõju keskkonnale, mis tuleneb kuhjuvast mõjust, kui tegevus lisandub teistele mineviku, käesoleva hetke ja mõistlikult ette ennustatavatele tuleviku tegevustele,

hoolimata tegevuse teostajast (Council on Environmental Quality, 1997: 1). Kumulatiivsed mõjud saavad tuleneda üksikult vähema tähtsusega, kuid aja jooksul ühiselt tähendusrikkust omavatest tegevustest (Eccleston, 2011: 2). Teisisõnu, NEPA alusel peab kumulatiivsete mõjude hindamine arvestama tegevuste kuhjuvat mõju kombineerituna mõjudega teistest tegevustest, et võimaldada otsustajale ja avalikkusele täielikku arusaama üldisest olulisusest ja tagajärgedest, mida võib oodata tulevikus (ibid.).

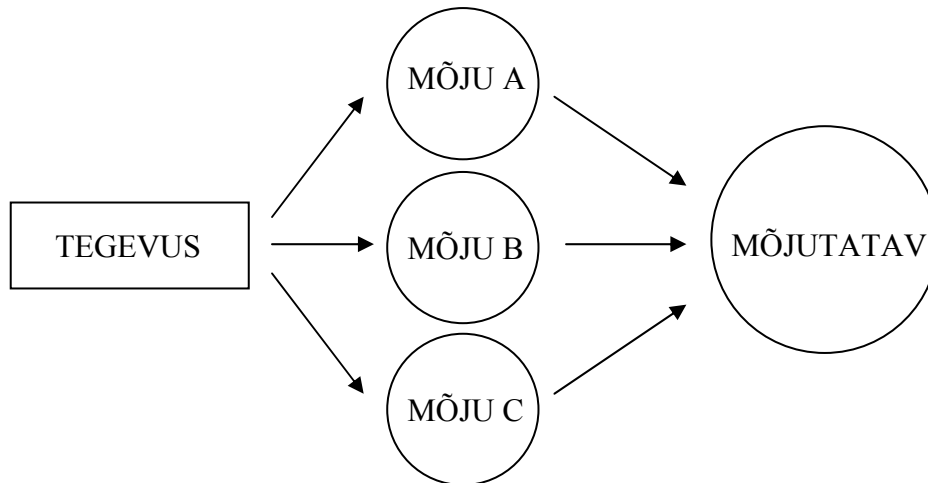
Kanada *Environmental Assessment Agency* pakub oma juhendis lihtsa definitsiooni: kumulatiivsed mõjud on muutused keskkonnas, mida põhjustab tegevus kombineerituna teiste mineviku, käesoleva aja ja tuleviku inimtegevustega (Hegmann et al., 1999: 3). Kanada praktikas ongi kasutusel see praktikutele suunatud käsiraamatust välja toodud definitsioon (Bérubé, 2007). Euroopa Komisjon pakkus kumulatiivse mõju definitsiooni mõju hindamise kontekstis esmakordselt välja 1999. aasta juhendis, kuna koostamisel tunnistati tõsiasi, et Euroopa keskkonnamõju hindamise ringkonnas ei valitsenud ühine arusaam kumulatiivsete mõjude määratlusest (European Commission, 1999: 6). Segi aeti sarnased ja oma definitsioonides ka osaliselt kattuvad kumulatiivsed, kaudsed ning vastastikmõjud, millest viimased kaks liigitatakse enamikus saadaolevas kirjanduses kumulatiivse mõju osana (ibid.). Tricker (2007), näiteks, kasutab aga neid kui sünonüüme. Euroopa Komisjoni egiidi all loodud juhend määratleb eelmainitud mõjuliigid eraldiseisvatena. Eelmainitud juhendi järgi on kumulatiivseteks mõjudeks mõjud, mis tulenevad lisanduvatest muutustest, mida põhjustavad mineviku, käesoleva hetke või mõistlikult ettenähtavad tegevused koos kavandatava tegevusega (European Commission, 1999: 7).

Kumulatiivne mõju võib avalduda mitme tegevuse sarnaste mõjude kuhjumisel, mis on näitlikustatud 1. joonisel. Erinevaid tegevusi võib olla palju ning oluline aspekt on, et tegevuste lisandumise tagajärjel toimub muutus. 1. joonisel on mõjude kuhjumise muutusena väljendatud samaliigilise mõju suurenemine.



**Joonis 1.** Kumulatiivse mõju esinemise viis mitme tegevuse sarnaste mõjude korral. Allikas: European Commission, 1999: 7, kohandanud J.-M. Siilak.

Oluline aspekt on, et kavandatava tegevuse mõju ei pruugi olla eraldiseisvalt oluline. Samuti võib kumulatiivne mõju tekkida ühe tegevuse üksikute mõjude avaldumisel kindlale mõjutatavale, mis on lihtsa skeemina näidatud 2. joonisel. Mõjude allikaks võib skeemil näidatud ühe tegevuse asemel ka mitu erinevat olla. Ka siinkohal on oluline n-ö kuhjumise aset leidmine, kuid antud juhul toimub see erinevate mõjude korral.



**Joonis 2.** Kumulatiivse mõju esinemise viis ühe tegevuse mitme mõju avaldumisel mõjutatavale. Allikas: European Commission, 1999: 7, kohandanud J.-M. Siilak.

Kumulatiivsete mõjude kontseptsioon tulenebki peamiselt tähelepanekust, et konkreetse tegevuse mõju keskkonnale võib isolatsioonis vaadelduna olla tähtsusetu, kuid kumulatiivne mõju võib olla paljutähendav, kui seda hinnatakse kombineerituna teiste mõjudega, millel võib olla või on olnud mõju samadele mõjutatavatele (Eccleston, 2011: 4). Kumulatiivsete mõjude mõiste ja kontseptsioon on siiski paljudele praktikutele ebaselge (Duinker and Greig, 2006) ning üksmeelset arvamust, mis määrab kumulatiivsed mõjud, ei leidu (Bérubé, 2007; Glasson et al., 2012: 319). Kullamaa (2012) põhjal puudub Eestis ühine arusaam kumulatiivsete mõjude ja nende hindamise kohta. Ühisarusaama puudumine asjakohaste praktikute vahel on üheks ilmselgeks takistuseks kumulatiivsete mõjude tõhusale hindamisele (Masden et al., 2010). Paljudel juhtudel aga kumulatiivsete mõjude arvestamine puudub üldse. Näiteks Rootsis kahes läbiviidud uuringus analüüsiti kokku ligikaudu 400 peamiselt tegevusloa tasandi KMH dokumenti ning alla 1% neist sisaldasid kumulatiivsete mõjude kirjeldust (Wärnbäck, 2007). Seni Eestis ainuke läbiviidud uuring kumulatiivsete mõjude kohta on Kullamaa (2012) bakalaureusetöö, mis põhines heakskiidetud kümne KMH ja kümne keskkonnamõju strateegilise hindamise (siin ja edaspidi: KSH) protsessi dokumentide (2008–2012) analüüsil. Kullamaa jõudis tulemuseni, et kumulatiivsete mõjude käsitlemine KMH protsessis on peaaegu olematu:

kõnealuseid mõjusid ei hinnata, pigem viidatakse programmis nende esinemise võimalikkusele, kuid aruannetes käsitus puudub (Kullamaa, 2012). Cooper ja Sheate (2002) põhjal ei sisalda enamik Ühendkuningriigis läbiviidud KMH-dest piisavalt kumulatiivsete mõjude hindamist. Arvestamise puudulikkuse ja nõrga praktika on välja toonud veel mitmed autorid (Baxter et al., 2001; Canter and Ross, 2010; Senner, 2011; Morgan, 2012; Pope et al., 2013).

Kõnealuste mõjudega seotud temaatika on aga juba pikemat aega aktuaalne olnud. Näiteks *International Association for Impact Assessment* (IAIA) on kaasanud oma iga-aastastesse kokkusaamistesse kumulatiivsete mõjudega seotuid ettekandeid ja korraldanud temaatilisi sessioone alates 1990. teisest poolest (Canter and Ross, 2010). Teema olulisust näitab ka see, et IAIA on jätkuvalt pööranud tähelepanu kumulatiivsete mõjude hindamise ja haldamise tähtsusele keskkonnakorralduses, millele viitab ka 2008. aasta üleilmse konverentsi pühendamine sellele temaatikale (IAIA, 2008). Aastakonverentsist võttis osa ligikaudu 400 erialaeksperti (Canter et al., 2011). IAIA poolt väljaantav teadusajakiri *Impact Assessment and Project Appraisal* pühendas 2010. aasta detsembri väljaande kumulatiivsete mõjude hindamisele ja haldamisele (ibid.).

### **1.1.2 Kumulatiivsete mõjude hindamise regulatsioon**

Kumulatiivsete mõjude arvestamise nõudmine sai esmakordselt alguse USA keskkonnaseaduses (Masden et al., 2010). Mõnevõrra hiljem hakati seda nõudma ka Euroopas, 1985. aastal vastuvõetud KMH direktiiviga (85/337/EEC), mis kehtestas keskkonnamõju hindamise üldpõhimõtete ja nõuete hulgas kumulatiivsete mõjude arvestamise. Direktiivi täiendati 1997. aastal (97/11/EC) ning lisandus tingimus, et kavandatava tegevuse laadi hindamisel tuleb silmas pidada ka kumuleeruvust teiste tegevustega (Annex III). KMH direktiivi muudeti ja täiendati kokku kolmel korral ning 2011. aastal anti välja KMH direktiiv kodifitseeritud kujul, hõlmates kõiki seni tehtud KMH regulatsiooni puudutavaid täpsustusi ja muudatusi (2011/92/EU). Sealjuures kumulatiivse mõju arvestamise nõue ei muutunud. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiviga (2014/52/EU) jõustusid KMH direktiivi (2011/92/EU) muudatused, mis on seotud ka kumulatiivsete mõjude arvestamisega. Kõnealuste mõjude arvestamine on nõutud veel KSH direktiivi alusel (2001/42/EC), mis sätestab, et mõju kumulatiivseid omadusi tuleb arvesse võtta. Ka Euroopa Liidu loodusdirektiiv (92/43/EEC) viitab kumulatiivsetele mõjudele (vt nt artikkel 6 lg 3). Direktiivide loetelu, kust võib leida viiteid või kumulatiivsete mõjude kaudset mainimist, ei ole siinkohal lõplik.



KMH direktiiviga sätestatud põhimõtteid arvestas suuresti Eesti Vabariigi Valitsuse 13. novembri 1992. a määrusega nr 314 alguse saanud keskkonnaekspertiisi läbiviimise kord (Peterson, 2010a: 8). Viide kumulatiivsete mõjude regulatsioonile puudus aga nii eelmainitud määruses kui ka Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanõuditeerimise seaduses (KeHAS), mis jõustus 2000. aastal ning oli hetkel kehtiva Keskkonnamõju hindamise ja juhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) eelkäijaks. KeHJS, mis võeti vastu 2005. aastal, on õiguslikuks aluseks keskkonnamõju hindamisele (KMH menetlust reguleerivad lisaks oma valdkonnas veel mitu eriseadust) ning kohustab kumulatiivsete mõjudega arvestama KMH protsessis. KeHJS § 6 lg 3 p-i 5 järgi peab KMH otsustaja eelhindangu andmisel lähtuma kumulatiivsusest kui tegevusega kaasneva mõju ühest kriteeriumist. Sama lõike teistest punktidest leiab veel viiteid kumulatiivsete mõjude arvestamise kohustuslikkuse kohta. Näiteks peab otsustaja arvestama lähipiirkonna teiste tegevustega (KeHJS § 6 lg 3 p 2). KeHJS-e alusel peab KMH aruandes analüüsima ka kaudset, vastastikut ning koosmõju (KeHJS § 20 lg 1 p 6). KSH puhul tuleb lähtuda kumulatiivsusest kui mõju ühest kriteeriumist (KeHJS § 33 lg 5 p 1) ning KSH aruanne peab sisaldama hinnangut eeldatavalt olulise kumulatiivse mõju kohta keskkonnale (KeHJS § 40 lg 4 p 6).

Eelnimetatud termin koosmõju esineb KeHJS-es kui ka KMH ja KSH direktiivide eestikeelsetes tõlkeversioonides. Nii KSH (2001/42/EC) kui senikehtinud KMH direktiivi (2011/92/EU) ingliskeelsetes tekstides kasutatakse sõna *cumulative*, kuid direktiivide tõlkimisega on need terminid saanud erineva tõlke osaliseks. Eestikeelses KSH direktiivi (2001/42/EÜ) tekstis on kirjas, et tõenäoliselt oluline keskkonnamõju peaks hõlmama „..., kumulatiivseid mõjusid, ...” (I Lisa) ja arvesse tuleb võtta „mõju kumulatiivne olemus” (II Lisa). Senikehtinud KMH direktiivi tõlkes (2011/92/EL) aga on sõnast *cumulative* ühel juhul saanud „koosmõju“ (III Lisa) ning teisel juhul „kuhjuv” (IV Lisa). Tõlgete erinevused on edasi kandunud ka KeHJS-esse, millega võeti üle KMH ja KSH direktiivi nõuded. KMH aruandes peab analüüsima koosmõju, aga KSH aruandes kumulatiivset mõju. See on täpsemalt välja toodud eelmises lõigus. Direktiivi 2014/52/EU eestikeelses tõlkes on terminite kasutamine ühtlustunud: kuhjuv mõju on asendatud sõnaga koosmõju (2014/52/EL). KeHJS-e muutmise eelnõu tööversioonis ei ole ülevalpool nimetatud terminite – kumulatiivne, kuhjuv ja koosmõju – kasutamist muudetud (Keskkonnaministerium, 2014a).

Direktiiviga 2014/52/EU jõustunud muudatuste üheks eesmärgiks on edaspidi selgemalt arvestada kumulatiivse mõju ja mõjude kumuleeruvusega, eestikeelse direktiivi põhjal koosmõjuga (2014/52/EL). Täpsemini tuleb projekti ehk kavandatava tegevuse laadi hindamisel

eelkõige silmas pidada ka „koosmõju muude käimasolevate ja/või heakskiidetud projektidega” (III Lisa). Seega on eelnev toodud üheks tingimuseks, mille alusel tehakse kindlaks, kas teatud projektide suhtes tuleks kohaldada keskkonnamõju hindamist ning tsiteeritud tuleb arvesse võtta ka projekti tõenäolist olulist keskkonnamõju hinnates. Samuti saab see oluliseks osaks keskkonnamõju hindamise aruandes esitatavast teabest: kirjeldus tuleb esitada mõju kohta, mis tuleneb muuhulgas ka „koosmõjust muude käimasolevate ja/või heakskiidetud projektidega” (IV Lisa). Enne muudatuste jõustumist kehtinud KMH direktiivi (2011/92/EL) kohaselt tuli projekti laadi hindamisel silmas pidada vaid „koosmõju muude projektidega”, kuid projekti võimaliku mõju hindamisel koosmõju arvesse võtmise kohta eraldi punkt seni puudus (2011/92/EL).

Keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse osakonna nelja töötaja (peaspetsialist Dagmar Heringas, juhataja Kaupo Heinma, peaspetsialist Maris Malva ja peaspetsialist Rainer Persidski) 19. mail 2014. aastal suuliselt esitatud seisukoht on järgmine: Keskkonnaministeerium tõlgendab kumulatiivsed mõjud koosmõju ühe osana ning kuna keskkonnamõju hindamisel tuleb lähtuda tervikmõjust ja muutustest keskkonnas, mida kavandatav tegevus põhjustab, siis seega tuleb hinnata kõiki aspekte ja sealjuures ka kumulatiivseid mõjusid. Tõlkevariatsioonide kohta nenditakse, et tõlkimisel võib olla tõesti tekkinud erinevusi ning sellele tuleks edaspidi tähelepanu pöörata.

### **1.1.3 Käsitlusviis ja iseärasused**

Euroopa Komisjoni eestkoste all välja antud juhendi põhjal tuleks kumulatiivsete mõjude käsitlemisel lähtuda KMH protsessi terviklikkusest (European Commission, 1999). See tähendab, et kumulatiivsete mõjude hindamine ei peaks olema eraldi etapp KMH-s, vaid oluline osa protsessi kõikidest faasidest (European Commission, 1999: 10). Seisukohta toetab USA CEQ juhend, mis soovib mõju hindamise tavapäraseid komponente vastavalt täiustada, et saaks hõlpsamini arvestada kumulatiivsusega (Jain et al., 1993: 157, 174). Kokkuvõtvalt saab välja tuua kuus peamist sammu, millele on võimalik väga paljud erinevad juhendid taandada, s.h USA, Kanada, Euroopa Liidu ning samuti Austraalia ja Lõuna-Aafrika Vabariigi kumulatiivsete mõjude arvestamise juhiste kogud (Canter and Ross, 2010).

1. Kumulatiivsete mõjude hindamise algatamine: kavandatavast tegevusest lähtuvate kuhjuva iseloomuga otseste ja kaudsete mõjude identifitseerimine mõjutatavale.
2. Teiste mineviku, tuleviku ja käesoleval hetkel toimuvate tegevuste identifitseerimine ning selle alusel mõju ajaliste ja ruumiliste piiride paika panemine.

3. Mõjutatavate kohta informatsiooni kogumine, olukorra kindlaks tegemine ja analüüsimine.
4. Erinevate meetodite abil analüüsi läbiviimine kavandatava tegevuse ja teiste tegevuste mõju toime kohta mõjutatavale.
5. Kumulatiivsete mõjude olulisuse hindamine lähtudes mõjutatavast, mitte kavandatavast tegevusest endast.
6. Vajadusel leevendusmeetmete pakkumine. (ibid.)

Hindamise ulatuse määramise etapp ehk Eesti KMH kontekstis programmi koostamine hõlmab kahte esimest sammu ning on mitmetel põhjustel kumulatiivsete mõjude arvestamise seisukohalt võtmefaasiks. Seal on kõige paremad võimalused kumuleeruvate mõjude identifitseerimiseks, seejärel sobivate piiride seadmiseks edasise analüüsi huvides, samuti vajalike mineviku, tuleviku ja praeguse aja teiste tegevuste tuvastamiseks (Jain et al., 1993: 174). Nimetatud tegevuste teostamiseks on vaja valida oluliseks osutuvad keskkonnakomponendid ehk mõjutatavad, mis vajavad detailset kumulatiivsete mõjude hindamist (Bérubé, 2007). Mõjutatavad on kas looduslikud või sotsiaalsed keskkonnakomponendid, mida väärtustavad avalikkus ja/või spetsialistid (ibid.).

Kavandatavast tegevusest lähtuvate kumuleeruva iseloomuga mõjude identifitseerimise järgselt tehakse kindlaks mineviku, tuleviku ja käesoleva aja teised tegevused ning pannakse paika ajalised ja ruumilised piirid (Jain et al., 1993: 175; Cooper, 2004). Kavandatava tegevuse mõjuala vaadatakse tavaliselt territooriumina, kuhu tegevusest lähtuv mõju võib ulatuda (Peterson, 2007: 43), kuid piiride paika panemine on oluline, kuna kumulatiivne mõju võib ulatuda projekti geograafilistest piiridest väljapoole (European Commission, 1999: xi). Ajaliste piiridega määratletakse, kui kaugemale ajas tagasi või tuleviku suhtes edasi arvestatakse keskkonna alusinformatsiooni ja trende. Euroopa Komisjoni juhendi (European Commission, 1999: 66) soovitude põhjal võiks ajas tagasi minna vajadusel ka 100 aastat, kuid tuleviku ennustuste ebakindluse suhtes piiriks seada viis aastat.

Euroopa Komisjoni juhendis pakutakse neli peamist meetodit ulatuse määramise ja mõjude identifitseerimise hõlbustamiseks. Nendeks on kontrollnimekirjad, konsultatsioonid, kaardikihi meetodid ning võrgustiku- ja süsteemianalüüs (European Commission, 1999: 14). Neljale põhimeetodile lisaks soovitatakse veel maatriksite ja ekspertarvamuse kasutamist, mida rakendatakse ka hinnangu andmise etapis (ibid.). Meetodid on väga sarnased tavapäraselt

KMH-s kasutusel olevatele, kuid on tehtud lihtsaid muudatusi, et paremini arvestada teiste tegevuste mõjusid (Canter and Ross, 2010). Erinevad praktikud kasutavad peamiselt oma professionaalset hinnangut mõjude identifitseerimiseks, lisaks on üsna kõrge osakaal asutusesisesel konsulteerimisel ning ekspertide korral ka konsulteerimisel ametnikega (Wood et al., 2006).

Mõjuala ulatuse määramise järgselt on kumulatiivsete mõjude suhtes oluliseks sammuks lähteandmete kogumise etapp, milles koostatakse olemasoleva olukorra kirjeldus. Alusinformatsiooni kogumine toimub ka teatud määral juba hindamise ulatuse määramisel, kuivõrd on seda vaja kumulatiivsete mõjude identifitseerimiseks (European Commission, 1999: 66). Olemasoleva olukorra ehk keskkonnaseisundi kirjeldamiseks vajaliku info kogumises on aga oluline keskenduda mõjutatavale (Jain et al., 1993: 175; Bérubé, 2007). Vajalikuks osutub detailne informatsioon kavandatava tegevuse ning mõjusid vastuvõtva keskkonna kohta, kuna see seab edasise konteksti kavandatavast tegevusest lähtuva mõju ning ka võimaliku kumulatiivse mõju hindamiseks (European Commission, 1999: 79).

Seejärel kasutatakse hinnangu andmise tehnikaid, et selgitada välja piirmäärad ja kindlaks määrata mõjude olulisus (European Commission, 1999: 14). Keskkonnamõjusid hinnates keskendutakse tavaliselt ainult kavandatava tegevuse võimalikele mõjudele, mitte teiste tegevuste mõjudele mõjutatavaid silmas pidades (Jain et al., 1993: 177). Kumulatiivseid mõjusid analüüsid tuleks just tähelepanu koondada mõjutatavale (ibid.). Tähtis on end panna oluliseks osutunud mõjutatava olukorda ja lähtuda tema vaatepunktist (Canter and Atkinson, 2011). Keskkonnamõjude hindamise praktikast saab mitmeid meetodeid kasutada kumulatiivsete mõjude hindamiseks (Canter and Atkinson, 2011). Euroopa Komisjoni juhend soovib kasutada keskkonna taluvusvõime analüüsi ning modelleerimist, samuti ülal mainitud ekspertarvamust ja maatrikseid (European Commission, 1999: 14).

Kumulatiivsete mõjude haldamisele, s.h leevendusmeetmetele ja järelhindamisele tuleb samuti tähelepanu pöörata (Jain et al., 1993: 175). Varane praktika keskendus kumulatiivsete mõjude hindamisele, kuid tähelepanu kasv on liikunud hindamiselt ka haldamiseni (Canter and Ross, 2010). Viimane hõlmab endas vältimis-, leevendus- ja kompenseerimismeetmeid ning järelhindamist (Therivel and Ross, 2007).

#### 1.1.4 Juhendid kumulatiivsete mõjude käsitlemiseks

Kumulatiivsete mõjude temaatika on üks sagedasemaid keskkonnamõju hindamisega seotud vaidlusküsimusi USA kohtutes (Eccleston 2011: 1). 1990. aastatel kumulatiivsete mõjudega seotud kohtuprotsesside järjest tihedama toimumise tulemusel andsid USA ja Kanada Keskkonnaagentuurid välja praktikutele suunatud juhendid, vastavalt 1997. ja 1999. aastal (Canter and Ross, 2010). Juhendite loomise vajadus hakkas esile kerkima ka kumulatiivsete mõjude keerukuse ja nende arvestamise tähtsuse tunnistamisega (Jain et al., 1993: 157). Põhjuseks on toodud veel seda, et seaduse nõuded ületasid seniseid teadusel põhinevaid oskusi (Connelly, 2011). Praktikutele suunatud raamistiku on välja andnud ka Euroopa Komisjon (European Commission, 1999) ning samm-sammuliste õpetustega juhendeid on avaldatud veel Austraalias (nt Franks et al., 2010), millele pöörati tähelepanu juba eelmises alapeatükis.

Kumulatiivsete mõjude arvestamise puudumine KMH aruannetes tuleneb peamiselt juhendite puudusest seoses kumulatiivsete mõjude hindamise nõuetega (Bérubé, 2007). Hiljuti on leitud, et juhendid, milles soovitatakse praktikul ise oludele vastavad otsused teha, näiteks välja valida sobivad vahendid, tekitab segadust olulisele hulgale praktikutele, kel puuduvad piisavad oskused ja kogemused selliste otsuste vastuvõtmiseks (Noble et al., 2012). Seisukohta toetab Bérubé (2007) tähelepanek, et Kanada käsiraamat pakub praktikule võimalust kohandada kumulatiivsete mõjude hindamise protseduuri vastavalt projekti iseärasustele, mille tulemusel on hakatud kumulatiivsete mõjude uurimisi teostama erinevatel viisidel ning puudub käsitluse ühtsus. Välja toodud on ka hoopis see, et vaatamata hulgale juhendmaterjalidele, ei praktiseerita kumulatiivsete mõjude hindamist järjekindlalt, arvestamine on nõrk ning mõjud saavad ebapiisavalt tähelepanu (Lawrence, 2003: 27, 48; Senner, 2011). Richardsoni (2005) sõnul on probleemiks asjaolu, et must-valged eetilised juhendid ei vasta eeldusele, et keskkonnamõju hindamine on keeruline ning selles esineb palju ebaselgust.

Eestis on kasutusel kaks peamist tunnustatud keskkonnamõju hindamise meetodilist käsiraamatut. Nendeks on Tõnis Põdra 2005. aastal välja antud „Keskkonnamõju ja keskkonnamõju riski hindamise käsiraamat” ja Kaja Petersoni 2007. aastal ilmunud käsiraamat „Keskkonnamõju hindamine. Juhised menetluse läbiviimiseks tegevusloa tasandil”. Peterson (2007) rõhutab mitmel korral, et oluline ja isegi äärmiselt oluline on arvestada mõjude kumuleeruva olemusega. Suuremalt jaolt saab kumulatiivsete mõjude temaatika tähelepanu peatükis „Kavandatava tegevuse ja teiste tegevuste koosmõju arvestamine” (Peterson, 2007: 43). Kirjeldatakse üldiselt, millele peab koosmõju arvestamisel tähelepanu pöörama ning alapeatükk

pühendatakse mõjuala ja selle määratlemisele. Koosmõjusid käsitleva peatüki lõpus on link, mis juhatab Euroopa Komisjoni eestkoste all välja antud kumulatiivsete mõjude arvestamise juhendile (ibid.). Petersoni käsitluses on kumulatiivsed ja kuhjuvad mõjud sünonüümid, koos- ja kumulatiivset mõju läbivalt sünonüümidena ei nimetata, pigem käsitletakse kumuleeruvust kavandatava tegevuse ja teiste tegevuse koosmõju tulemina, kuid kohati esineb ka samastamist. Täpsemat meetodilist seletust, kuidas kumulatiivsete mõjudega arvestada, neid identifitseerida või hinnata, sealt ei leia. Käsiraamat on mõeldud peamiselt menetluse sisu avamiseks, kuid mõnevõrra tegeleb siiski ka hindamise meetodiliste tahkude tutvustamisega. Viimasega tegeleb oluliselt enam aga Põdra (2005) käsiraamat, jõudmata küll kumulatiivsete mõjude puhul süvatasandile.

Põdra (2005) „Keskkonnamõju ja keskkonnariski hindamise käsiraamatus” esineb vähem viiteid kumulatiivsete mõjude arvestamisele. Näiteks tuuakse välja, et „mõju suuruste hindamisel tuleb arvestada ka muid lähikonnas toimuvaid tegevusi (koosmõju)” (Põder, 2005: 35). Põdra käsiraamatust leiab veel mitmeid viiteid kumulatiivsetele mõjudele, kuid kontseptsiooniga mittetuttavale isikule võib see märkamatuks jääda. Nimelt on läbisegi kasutatud mõisted kaudne, kumulatiivne ja koosmõju ning jääb selgusetuks, kuivõrd on neid peetud sünonüümideks, millisel juhul n-ö üksteise alla kuuluvateks või täiesti eraldiseisvateks mõjuliikideks. Kokkuvõtlikult öeldes puudub mõlemas käsiraamatus kumulatiivse mõju mõiste järjepidev kasutamine ning seda ei ole täpsemalt lahti mõtestatud ega defineeritud. Meetodiline lähenemine kumulatiivsete mõjudega seotule puudub.

Euroopa Komisjon on ka välja andnud keskkonnamõju hindamise aruande kvaliteedi kontrollimise juhendi, mis kohustab kumulatiivsuse arvestamist kontrollima, kuid puuduvad seletused, kuidas seda teha (European Commission, 2001). Juhend on lisaks järelevalvajatele suunatud ka arendajatele ja ekspertidele ning Keskkonnaministeerium on kättesaadavaks teinud juhendi eestikeelse tõlkeversiooni (Euroopa Komisjon, 2005). Järelevalvajatele on kasutamiseks kehtestatud keskkonnamõju hindamise aruande kvaliteedi ja menetluse kontrollimise juhend, millest nad peaksid järelevalvet teostades juhinduma (Keskkonnaministri käskkiri, 2006). KMH aruande kontrollimise tabelites on kaks küsimust, mis puudutavad otseselt kumulatiivse mõju temaatikat. Näiteks kontrollküsimus keskkonna kirjeldust puudutavas tabelis: kas on olemas või on kavandatud tegevusliike, mille mõju võib kumuleeruda kavandatava tegevuse mõjuga? Kas need on kirjeldatud ning hinnatud? (ibid.). Teine küsimus on võimalikku keskkonnamõju prognoosimist kontrollivas tabelis: kas tegevuse ning olemasolevate või teiste kavandatud tegevusliikide kumulatiivne mõju on kirjeldatud? (ibid.). Keskkonnaministeerium kontroll-lehe

tabelite täitmist ja ministeeriumile esitamist enam otseselt ei nõua (Maris Malva, suulised andmed, 19.05.2014), kuid mõne praktiku töös võivad need kasutusel olla.

### **1.1.5 Raskused, takistused ja väljakutsed praktikas**

Kumulatiivsete mõjude arvestamine ja hindamisprotsess kätkeb endas mitmeid väljakutseid. Peamiselt on need kombinatsioon teaduslikust ebamäärasusest, asutuste ebapiisavast tegutsemisviisist, asjakohaste kumulatiivsete mõjude hindamise ja haldamise juhtumiuuringute ning koostöö puudumisest (Canter and Ross, 2010). Kumulatiivsete mõjude temaatikaga seotud probleeme on välja toonud veel mitmed autorid (Wärnbäck and Hilding-Rydevik, 2009; Folkesson et al., 2013; Pope et al., 2013; Porter et al., 2013) ning enim mainitud raskustel on pikemalt peatunud alljärgnevalt.

Lisaks kontseptsiooni ebaselgusele, mis on eelnevalt välja toodud alapeatükis 1.1.1, saab rõhutada puudulikke teadmisi kumulatiivsetest mõjudest (Porter et al., 2013). Rootsisis läbiviidud fookusgrupi intervjuudest nähtub, et praktikutel on kõnealustest mõjudest vähe teadmisi (Folkesson et al., 2013) ning USA-s ja Kanadas on just valitsusasutuste ametnikel puudu kumulatiivsete mõjudega seotud kogemusest (Canter and Ross, 2010). Wärnbäck ja Hilding-Rydevik (2009) on jõudnud aga järeldusele, et just teadmiste puudus on suurim takistus kumulatiivsete mõjude kaasamisel KMH-sse. Praktikute ebakindlus seaduse nõuete suhtes on samuti üheks piiranguks kumulatiivsete mõjude tõhusale hindamisele (Masden et al., 2010). Kullamaa (2012) põhjal seadusest tulenevat arvestamise kohustust Eestis ei täideta, kuna puudub ühtne terminoloogia ning eksperdid käsitlevad teemat isemoodi.

Arvestamisele seab piirangud andmete ebamäärasus või nende puudumine. Ulatuslik kumulatiivsete mõjude hindamine sõltub andmete kättesaadavusest, kuid teistelt arendajatelt informatsiooni hankimine on keeruline kui mitte võimatu (Masden et al., 2010) ning arendaja võimetus teiste plaanide kohta infot saada on suureks probleemiks (Duinker and Greig, 2006). Samuti on lähteandmete kogumine kallis ja ajamahukas (Connelly, 2011). Andmete puuduse tõttu ei pruugi eksperdid kumulatiivsete mõjude üle arutleda, veel vähem läbi viia ka enam-vähem piisavat hindamist (Therivel and Ross, 2007), seetõttu jääb andmete ebapiisavus tervet KMH protsessi mõjutama. Näiteks puudulik ajalooliste tingimuste ja keskkonnatrendide arvestamine võib tingida kogu analüüsi kvaliteedi vähenemise (Baxter et al., 2001).

Mõjuala ja ulatuse määramine on silmnähtav nõrkus kumulatiivsete mõjude hindamise praktikas (Baxter et al., 2001), mistõttu kõnealuste mõjude hindamine esitab suuremat väljakutset kui otseste mõjude hindamine (Eccleston 2011: 8). Kui hindamise ulatuse määramine teostatakse kehvalt, ei saa ka selle põhjal head olemasoleva olukorra kirjeldust, mis peaks olema eelduseks mõjude prognoosimisele ja hilisemale haldamisele (Therivel and Ross, 2007). Kui piirid on liiga laiad või vastupidi liiga kitsalt määratud, siis mõlemal juhul tekivad probleemid (Eccleston 2011: 8, 9). Piiride kitsendamine võib kaasa tuua kumulatiivsete mõjude mitteametustamise (Wilkins, 2003) ning tihti praktikud seavadki piirid ainult kavandatava tegevuse kriteeriumide alusel, arvestamata kontekstiga, mis on vajalik kumulatiivsete mõjude hindamiseks (Baxter et al., 2001). Piiride seadmine tuleviku mõjude stsenaariumiteks on samuti problemaatiline ning suur osa probleemist tuleneb ebaselgetest juhistest, mis on aluseks lahkarmusele, kui kaugele tulevikku peaks tegevusloa tasandi kumulatiivsete mõjude hindamine ulatuma (ibid.). Kumuleerumist tulevikutegevustega on eriti keeruline kindlaks määrata, kui kavandataval tegevusel otsesed mõjud puuduvad (Bérubé, 2007).

Samuti on probleemne olukord, kus kavandatava tegevuse mõjusid peetakse ebaolulisteks ning seetõttu jäetakse ka mõjude võimalik kumuleeruvus kindlaks määramata (Baxter et al., 2001). Tihtipeale jääbki kumulatiivsete mõjude arvestamine eelneva ning selle taha, et kõnealused mõjud pole piisavalt ilmselged. Väljakutse on suurem just väikeste projektide korral, kuna mõjud ei ole alati nii ilmsed kui suurte projektide puhul (Eccleston, 2011: 1) ning täpne prognoosimine võib olla palju keerulisem kui otseste mõjude identifitseerimine (Morris and Therivel, 2009: 9). Kaldumus on veel kavandatava tegevuse arvatavaid otseseid mõjusid üle tähtsustada, samal ajal aga käsitletakse kumulatiivseid mõjusid pinnapealselt (Senner, 2011). Sarnase probleemi tingib ka asjaolu, ekspertrühma liikmetel võib olla kaldumus teistest eraldiseisvalt oma peatükid aruande jaoks valmis teha, kuid taoline eraldatus on otseselt vastuolus kumulatiivsete mõjude olemusele, kuna nad ei pruugi hõlmata vaid ühte distsipliini või mõjutatavat (European Commission, 1999: 21) ning seetõttu jääb ka võimalik mõjude kumuleeruvus tähelepanu alt välja.

Koostöök kumulatiivsete mõjudega tegelemisel on tuvastatud mitmeid raskusi. Austraalias on uuritud koostööl põhinevaid suhteid ning juhtumiuuringute ja intervjuude põhjal tulid välja mitmed väljakutsed (Porter et al., 2013). Raskusi tekitab usalduse puudumine erinevate osapoolte vahel (ibid.). Suurim proovilepanek on siiski seotud jagatud vastutusega, kuna mõjude kumuleeruvus ei ole vaid ühe arendaja poolt tekitatud (ibid.). Kumulatiivsete mõjudega seotud probleemidele lahenduste leidmist peetakse tihti kellelegi teisele määratud ülesandeks või endale



vastuvõetamatuks, näiteks kohalikud võimud on tõrksad sellega tegelemiseks (Therivel and Ross, 2007). Kirjeldatud ülekaalus olev suhtumine on suur takistus kumulatiivsete mõjude haldamisel (ibid.).

Canter ja Ross (2010) on kokkuvõtvalt välja toonud viis väljakutset raskuste ületamiseks kumulatiivsete mõjude hindamises:

1. Teadusliku arusaama kasvatamine komplekssetest ökosüsteemidest, mida iseloomustavad mitmed mõjuallikad.
2. Pädevate asutuste tegutsemisviiside muutmine, mis ei võta kumulatiivsete mõjude käsitlemisel arvesse mõjutatava vaatepunktist lähtumist.
3. Ebamäärasuse vähendamine seoses kavandatava tegevuse ja tulevikutegevuse mõjudega.
4. Tõhusa koostöö saavutamise erinevate praktikute vahel, kuna kumulatiivsed mõjud vajavad kumulatiivseid leevendus- ja haldamislahendusi.
5. Tõhusate haldamisemeetmete- ja programmide väljatöötamine. (ibid.)

Kumulatiivsete mõjude hindamine ei ole ega saa ka alati olla täiuslik, kuid potentsiaalsete kumulatiivsete mõjude võimalikkusega peaks siiski arvestama, mitte ei tohiks raskuste tõttu seda temaatikat otsusetegemise protsessis täiesti vahele jätta (European Commission, 1999: 10).

### **1.1.6 Võimalused praktika parendamiseks**

“Meil on vaja revolutsiooni kumulatiivsete mõjude hindamise läbiviimiseks, mitte evolutsiooni” (Duinker and Greig, 2006). Mitmed autorid on oma uurimustes samuti rõhutanud erinevaid väljakutseid kumulatiivsete mõjude arvestamises, kuid nii karmi hinnangut ei ole andnud (vt nt Canter and Ross, 2010; Folkeson et al., 2013; Porter et al., 2013). Erialase teaduskirjanduse põhjal (vt nt Baxter et al., 2001; Bérubé, 2007; Therivel and Ross, 2007; Masden et al., 2010; Canter and Atkinson, 2011;) leiab mitmeid erinevaid viise, kuidas võiks panustada praktika parendamisse ja mis võiksid olla pikaajaliselt toimivad lahendused.

On vaja luua selgust nii kumulatiivsete mõjude mõistest kui kontseptsioonist. Kumulatiivsete mõjude selge definitsioonita ei saa tagada keskkonnamõju hindamist, mis piisavalt arvestab kõigi ökosüsteemi aspektidega (Masden et al., 2010). Kullamaa (2012) jõudis järeldusele, et oluline on ühtlustada mõisteid, kuna erinevate terminite kasutamise tõttu ei ole ühist arusaama kumulatiivse

mõju kohta. Üheks võimaluseks on juhendite abil selguse loomine. Kui üldised raamistikud kumulatiivsete mõjude hindamiseks ja haldamiseks on mõeldud pigem ekspertidele, siis kindlasti oleks kasulik neid luua ka teistele praktikutele, näiteks ametnikele (Canter and Ross, 2010). Euroopa Komisjoni juhend on hea näitena ühtviisi loodud kasutamiseks nii ekspertidele kui ka arendajatele (European Commission, 1999: 1). Rootsi praktikud leiavad võimaliku lahendusena, et ka üldised KMH juhendid peaksid sisaldama nõuanded kumulatiivsete mõjude käsitlemiseks (Folkeson et al., 2013). Ka järgnevatel lõikudes on välja toodud võimalused, kuidas ühisarusaama kasvatada.

Praktikud juhivad oma töös paljuski seaduse nõuetest (Folkeson et al., 2013), mistõttu on oluline, et regulatsioonist üheselt aru saadakse. Ametkonnad peavad pakkuma selgust seaduse määratud tingimustest kumulatiivsete mõjude hindamise kohta (Masden et al., 2010). Seadusandlusega ja/või selle täpsustamisega ei saa ainuüksi nõrga praktika probleemi lahendada. Wilkins (2003) arutleb, et taolisi püüdlusi prooviti tulutult säästva arengu põhimõtete rohkemaks arvestamiseks teha, kuid n-õ seadustega kohustuslikuks tehtud lahendused jäävad ellu vaid siis, kui on legitiimsed ehk õigustatud ja põhjendatud. Oluline on ka mõista, et KMH praktika parandamiseks ei ole vaja ootama jääda seadusemuudatuste saabumist, vaid praktikud saavad ise olla algatusvõimelisemad (Weaver et al., 2008). Tugevad õiguslikke nõudeid on siiski vaja, näiteks Therivel ja Ross (2007) rõhutavad eelmainitu vajalikkust tõhusa haldamise tagamiseks. Kuigi õiguslikud nõuded on vajalikud, siis kohati võib kumulatiivsete mõjude hindamist kujundada ka kohtupraktika: Austraalias ei ole kumulatiivsete mõjude hindamine seaduse poolt nõutud, kuid kohtuprotsessid on põhistanud KMH-sse kaasamise kohustuse ning seetõttu on arvestamise nõuded sisse viidud ka praktikutele suunatud juhendisse (Connelly, 2011).

Koostöö on peamine alus kumulatiivsete mõjudega tegelemiseks (Canter and Ross, 2010). Mitmed autorid on leidnud, et kõnealuste mõjudega tegelemiseks on vaja nn kumulatiivseid lahendusi ehk laiemat koostööd nii erinevate praktikute kui ka kohalike võimude ja riikide vahel (Therivel and Ross, 2007; Canter and Ross, 2010; Connelly, 2011; Folkeson et al., 2013; Porter et al., 2013). Koostööl põhinevad suhted on aluseks pikaajaliste lahenduste loomiseks (Porter et al., 2013). Rootsis läbiviidud kumulatiivsetele mõjudele keskendunud fookusgrupi intervjuud tõid välja vajaduse rohkemaks koostööks (Folkeson et al., 2013). Inglismaal ja Walesis käib järelevalvajte, otsustajate ja ekspertide seas tihe konsulteerimine, kuigi esineb erandeid (Wood et al., 2006). Lääne-Austraalia *Department of Environment and Conservation* alla kuuluva mõju hindamise eest vastutava osakonna ja mõjuhindajate ühingu vahel on loodud koostöölepe, milles praktikud näevad võimalust üleüldise KMH-alase praktika parendamiseks ning on alati edasiseks

koostööks (Morrison-Saunders and Bailey, 2009). Vabatahtliku kokkuleppega kavatakse muuhulgas suurendada koostööd ja ühtlustada arusaamu (Weaver et al., 2008). Erinevate tasandite vahelist koostöö tähtsust tunnistab ka asjaolu, et arendajat ei saa panna vastutavaks teiste poolt tekitatud mõjude haldamisele, teda saab vaid sundida oma kavandatavast tegevusest tulenevaid mõjusid haldama (Therivel and Ross, 2007). Eelnevale toetudes, väga paljud autorid rõhuvad koostöö tähtsusele ja võimalikule lahendusele, kuid Austraalia kogemuse põhjal tuleb omavaheliste suhete loomisega tegeleda püsivalt ning selle viljelemine võtab aega (Porter et al., 2013).

Mõned autorid (Baxter et al., 2001; Ahmad and Wood, 2002; Morgan et al., 2012) on leidnud, et KMH-alases väljaõppes peitub võti, millega mitmeid mõjuhindamisega seotud probleeme lahendada. Väljaõpe on efektiivne meetod praktika standardi tõstmiseks ka juba väljakujunenud KMH süsteemides (Ahmad & Wood, 2002), kuid KMH-alane koolitus jääb aga alati teiseseks, kui võrrelda seda põhilise ametialase väljaõppega (Morgan et al., 2012). Erialases teaduskirjanduses (vt nt Ahmad and Wood, 2002; Jay et al., 2007; Gunn and Noble, 2011) on küll tihti pakutud erinevate probleemide lahenduseks praktikute koolitamist, kuid lahenduse kirjeldus on pigem üldsõnaline ning pole lahti seletatud, milline võiks muu hulgas olla koolituste maht ja süsteem. Folkson et al., (2013) märgivad näiteks, et olemasolevate meetodite ja vahendite alakasutamist kumulatiivsete mõjude hindamises võib parandada väljaõppega, kuid pakutud idee täpsemat lahtiseletamist ei leidnud.

Praktika parendamise võimalusena pakutakse välja, et kumulatiivsete mõjude hindamine tuleks üle viia KSH tasandile (Masden et al., 2010). Mitmed autorid nõustuvad, et üldiselt on kumulatiivsete mõjudega lihtsam tegeleda strateegilises hindamises (vt nt Jain et al., 1993: 156; Lawrence, 2003: 66) ning seal on võimalik sootuks paremini hinnata erinevate tegevuste mõjude kumuleerumist pikas perspektiivis (Peterson, 2007: 21; Therivel and Ross, 2007). KSH tasandil ei oleks hindamise eest vastutav arendaja, vaid seadusega sätestatud asutus, mistõttu kaoks ka probleemid nagu info kättesaadavus ja konfidentsiaalsus (Masden et al., 2010). Tegevusloa tasandi keskkonnamõju hindamise korral on kumulatiivsete mõjude prognoosimine probleeme tekitavam kui KSH korral, kuna kellegi projekt on alati n-ö riski all (ibid.). Gunn ja Noble (2011) leiavad, et hästi on argumenteeritud kasudest kumulatiivsete mõjude hindamise läbiviimisel KSH tasandil, kuid ometi vajavad need veel selget tõestamist praktikas. KMH puhul on siiski tegemist oluliselt detailsema tasandiga kui seda on KSH. Tegevusloa tasandil kumulatiivsete mõjude hindamise läbiviimise toetuseks võibki välja tuua selle, et kumulatiivsete mõjude prognoosimine toimub samal detailsusastmel, kui projekti muude mõjude prognoosimine, kuid strateegilisel

tasandil on see pealiskaudsem ja jääb kvalitatiivsele tasemele (Therivel and Ross, 2007). Kõrgemal tasandil võivad tegevused olla veel ebaselgelt määratletud, mis takistab mõjude identifitseerimist (Jain et al., 1993: 156) ning seetõttu võivad jääda olulised mõjud hindamata.

Kumulatiivsete mõjude hindamine peab olema eraldi osa mõjude hindamisest ühes oma metodoloogia ning ajalise ja ruumilise skaalaga (Bérubé, 2007). Ka Baxter et al. (2001) on oma soovitusel tõstnud fookusesse kumulatiivsete mõjude hindamise läbiva eristamise muust keskkonnamõju hindamise protsessist. Nad pakuvad läbitöötatud aruannete baasil neli alljärgnevat tegevust erialase praktika täiustamiseks:

1. Allikmaterjalide valikul lähtuda kumulatiivsete mõjude võimalikkusest ja nende hindamise vajadusest.
2. Kasutada kontekstipõhist kumulatiivsete mõjude hindamise ulatuse määramist.
3. Kasutada rohkem järelhindamise tulemusi.
4. Siduda tegevusloa põhine ja regionaalne kumulatiivsete mõjude hindamine. (ibid.)

## **1.2 Tegevusloa tasandi keskkonnamõju hindamise osalised**

Järgnevalt avatakse KMH protsessi osapoolte taust Eesti kontekstis. Erinevate praktikute rolli ja nende tähtsust KMH-s põhistatakse ka erialaste teadusartiklite valguses niivõrd palju, kui osapoolte rolle saab samastada nende rahvusvaheliste kolleegide omaga.

### **1.2.1 Keskkonnamõju hindamise osapoolte rolli olulisus**

KMH protsessi osapoolteks on arendaja, ekspert, otsustaja, järelevalvaja, ametkonnad ning avalikkus ehk huvitatud isikud ja üldsus laiemalt. Käesolevas töös keskendutakse kolmele praktikute grupile – järelevalvajad, otsustajad ja eksperdid – kelle rolli KMH protsessis kirjeldatakse lähemalt järgnevates alapeatükkides.

Keskkonnamõju hindamise protsessis osalevad väga paljud erinevatest distsipliinidest ja mitmesuguse taustaga erialaekspertid, mistõttu mõju hindamise mõistmine ja praktiseerimine võib erineda tulenevalt praktiku elukutselisest taustast (Morgan et al., 2012). Uus-Meremaal läbiviidud uuringust selgus, et järelevalvajate ja ekspertide erialase tausta mõju KMH praktikale on suurem kui teiste praktikute seas (ibid.). Eelmainitud osapoolte väärtuste baas on erinev ja see mõjutab keskkonnamõju hindamise praktikat (Morrison-Saunders and Retief, 2012). Samas, mitmekesine praktika, mis hõlmab endas erinevaid vaatenurki ja teoreetilisi baase, on keskkonnamõju hindamise tugevus, omades sellegipoolest lisaks headele ka halbu tagajärgi (Pope et al., 2013).

KMH-ga tegelevate inimeste väärtused mängivad tähendusrikast rolli protsessi tulemustes, tingituna märkimisväärsest subjektiivsusest otsuste tegemisel (Wilkins, 2003). Valikute langetamisel ja otsustusprotsessidel keskkonnamõju hindamine põhinebki, näiteks eksperdid tuginevad otsustamisel oma isiklikele väärtustele, kui valivad milliseid meetodikaid kasutada ja kuidas hindamisele läheneda (ibid.). On tavaline, et erinevate ministeeriumite ja institutsioonide keskkonnamõju hindamist puudutavad huvid on konfliktised (Ahmad and Wood, 2002). Praktikutel on ka erinevad vaatepunktid ja võimalused KMH protsessi mõjutada (Wood et al., 2006). Richardson (2005) on lausa nentunud väärtuste konflikti möödapääsmatut olemasolu KMH-s. Pinged gruppide vahel paistavad tulenevat erinevustest väärtustes, ootustes ja motivatsioonis KMH-s osaleda (Morrison-Saunders and Bailey, 2009). Eelmainituga ei soovita laskuda erinevate või konfliktsete väärtuste analüüsi, vaid rõhutada praktiku kui indiviidi olulisele rollile keskkonnamõju hindamise protsessis.

KMH läbiviimisel mängivad veel põhirolli osapoolte kompetents ja kogemused, mitte ei loe vaid inimressursid (Zhang et al., 2013). Vajakajäämist KMH-alase tegevuse kogemuses on Inglismaal ja Walesis täheldatud nii otsustajate kui järelevalvajate puhul (Wood et al., 2006). Lääne-Austraalias läbiviidud küsitlustest ilmnes, et järelevalvajatel on vähe praktikat ning lisaks arvavad paljud, et eksperdid on mõjutatud ja ei käitu eetilisel (Morrison-Saunders and Bailey, 2009). Ka Eestis tehtud uuringu põhjal võib öelda, et järelevalvajad ja otsustajad peetakse ebapädevaks (Peterson, 2010a: 21, 23). Paljud KMH osapooled on rahulolematud teiste osapoolte kompetentsi ja erapoolikusega, kusjuures enim rahulolematust tekitab asjaosaliste hulgas otsustaja tegevus või tegevusetus (ibid.: 52).

Üha märgatavam osa rahvusvahelisest KMH-ga seotud teadustööst on tegelemas praktikute rolli olulisuse uurimisega, nende arusaamade analüüsimise ja esile tõstmisega. On mõistetud praktikute tähtsust KMH protsessi teostamisel, seda nii positiivses võtmes kui ka võimaliku valupunktina (vt nt Wilkins, 2003). Praktikute rolli olulisust rõhutatakse tihti säästva arengu põhimõtete rakendamisel (Weaver et al., 2008; Bond et al., 2010; Morrison-Saunders and Retief, 2012). Näiteks Weaver et al. (2008) toovad välja võimalused, kuidas praktik saab panuse anda jätkusuutlikkuse printsiibi kaasamisele KMH-sse. Uuritud on veel, kas KMH seadusloojate ja ekspertide omavaheline suhe mõjutab KMH tõhusat teostamist ning kas praktikud saavad individuaalselt mõjutada või panustada KMH protsessi nii, et see väljenduks ka paremas praktikas või tulemustes (Morrison-Saunders and Bailey, 2009). Analüüsitud on praktikute ametialase tausta mõju ulatust KMH olemusest ja eesmärgist arusaamisele (Morgan et al., 2012). Praktikute – just ekspertide, otsustajate ja järelevalvajate – lähenemisi, perspektiive ja kitsendusi on uuritud KMH mõju ulatuse määramise etapis (Wood et al., 2006).

Kumulatiivsete mõjude uurimistes on samuti senised suundumused muutuma hakanud ning üha rohkem on hakatud tegelema praktikute arusaamade analüüsimisega (Wärnbäck, 2007; Wärnbäck and Hilding-Rydevik, 2009; Gunn and Noble, 2011; Folkeson et al., 2013). Mitu uurimust on keskendunud küsimusele, kuidas keskkonnamõju hindamisega seotud praktikud mõistavad ja käsitlevad kumulatiivsete mõjude hindamist. Näiteks on uuritud praktikute arvamust kumulatiivsetest mõjudest (Folkeson et al., 2013), arusaamu ja mõjudega arvestamist (Wärnbäck, 2007), praktikute kogetud raskusi kumulatiivsete mõjude käsitlemisel (Wärnbäck and Hilding-Rydevik, 2009) ning vaadet kumulatiivsete mõjudega tegelemisele ja selle suhtele KSH-ga (Gunn and Noble, 2011).

## 1.2.2 Järelevalvaja

Eestis on järelevalve teostamine Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaameti pädevuses. Järelevalvaja rollis on ministeerium, juhul kui Vabariigi Valitsus või Keskkonnaministeerium on tegevusloa andja või kui tegevusega eeldatavalt kaasnev oluline keskkonnamõju võib olla riigipiiri ülene (KeHJS §10 lg 1). Muudel juhtudel on keskkonnamõju hindamise järelevalvaja Keskkonnaamet (KeHJS §10 lg 2).

Järelevalvaja ülesanded KeHJS-e valguses (KeHJS § 10 lg 3) on vajadusel KMH algatamise või algatamata jätmise otsuse õiguspärasuse ja KMH programmi nõuetele vastavuse kontrollimine ning programmi heakskiitmise kohta otsustamine, samuti eksperdi litsentsi olemasolu ja KMH menetluse vastavuse kontrollimine õigusaktide nõuetele. Järelevalvaja kohustuseks on teavitada avalikkust KMH programmi heakskiitmisest, hinnata keskkonnamõju hindamise aruande vastavust heakskiidetud programmile ja KeHJS §-s 20 sätestatud nõuetele, teha otsus aruande heakskiitmise ning keskkonnanõuete määramise kohta ning teavitada sellest avalikkust. Järelevalvaja ülesandeks on ka keskkonnamõju hindamise järelhindamine ning KeHJS § 10 lg 4 alusel täidab ta oma ülesandeid kuni järelehindamise lõpuni.

Tuginedes eelmises lõigus loetletud ülesannetele, saab öelda, et järelevalvaja üheks rolliks on ka olla KMH kvaliteedi kontrollija. Keskkonnamõju hindamise kvaliteedi üle otsustamisel arvestab järelevalvaja kahte asjaolu: ühelt poolt menetluse ja teiselt poolt aruande sisu ja vormi vastavust õigusaktide nõuetele (Pöder, 2005: 88). Iseäranis tähtis on, et aruande läbivaatamise etapp teostatakse võimalikult tõhusalt (Ahmad and Wood, 2002), mis seab oluliseks KMH dokumentatsiooni läbivaatajate võimekuse ja pädevuse. Läbivaatamise protsess sõltub tugevalt järelevalvajate ametialasest hinnangust ennustatud mõjudele ja leevendusmeetmetele (Wood et al., 2006). Zhang et al. (2013) arutlevad, et võtmeküsimus seisnebki selles, kes teostavad KMH aruande läbivaatamist, kuna see protsess on mõjutatud järelevalvajate erinevatest taustadest. Samuti avaldab mõju järelevalvet teostava meeskonna suurus: kui aruandele hinnangu andjaid on ühe asemel rohkem, siis nende poolt antud hinnang on leebem (Peterson, 2010b).

Järelevalve teostamisega seatakse n-õ standardid, millised aruanded lähevad läbi ja millised mitte. Otsustatakse, kas aruandele anda heakskiit või paluda seda täiendada ja/või parandada. „Järelevalvajad vastutavad KMH standardite reguleerimise ja korras hoidmise eest” (Morgan et al., 2012). Neil on ka suur roll kumulatiivsete mõjude alase praktika parendamiseks, kuna saavad teisi praktikuid suunata parema töö tegemise poole (Connelly, 2011). Järelevalvajad peavad

veenduma ja tagama, et kumulatiivsete mõjude hindamine vastaks nõuetele ning just kooskõlastatud kvaliteedikontroll on kohustuslik selle parendamiseks (Baxter et al., 2011). Kanadas, näiteks, on eelmainitu teostamiseks puudu piisavalt asjatundlikkust, kogemust ja ressursse (ibid.). Morgan et al. (2012) kutsuvad aga järelevalvajate kehtestatud standardites kahtlema, kuna vähemalt Austraalias ei ole väga suur osa neist saanud tegelikku KMH-alast koolitust, nad ei kasuta või neil ei ole juhendeid ning peamiselt toetuvad vaid oma ametialasele hinnangule või intuitsioonile. Sellist lähenemist peetakse aga ebapiisavaks (ibid.). Järelevalvaja saab praktikast parendada ka KMH varases staadiumis arendajat ja eksperti kõnealuses teemas abistades (Baxter et al., 2001). Kui järelevalvaja teeb programmifaasis märkuse, et kumulatiivsete mõjudega tuleb kindlasti või rohkem arvestada ning kõnealuseid mõjusid peab analüüsima, siis toob see kaasa teemast keskmiselt rohkema tegelemise (Kullamaa, 2012). Eelnev kehtib ka otsustaja või huvitatud isiku tehtud nõudmisega (ibid.).

Järelevalvaja roll on Eesti keskkonnamõju hindamise praktikas aja jooksul muutunud. Varasemalt oli järelevalvaja eksperdile koostööpartner ja tööülesannete andja, kuid nüüdseks on saanud temast üksnes eksperdi töö hindaja, kes kiidab või ei kiida heaks eksperdi koostatud programmi ja aruannet (Peterson, 2010a: 10). KeHJS-e muutmise seaduse eelnõuga valmistatakse ette muudatusi ning see toob kaasa ka muutuse järelevalvaja rollis (Keskkonnaministeerium, 2014a). Üheks suurimaks muudatuseks on järelevalve kaotamine praegusel kujul ehk plaanitakse kaotada KMH programmi ja aruande siduv heakskiitmine, mis asendatakse otsustajapoolse mõju hindamise dokumentatsiooni nõuetele vastavuse kontrollimisega (Keskkonnaministeerium, 2014b). Eelnõu seletuskirja põhjal toob see kaasa senise järelevalve laiaulatuslikumaks muutumise ja seda eelkõige dokumentatsiooni sisulise kvaliteedi osas (ibid.). Nimelt hakatakse ka asjaomastelt asutustelt (s.h praegustelt järelevalvajatel) küsima seisukohta KMH sisu ja dokumentatsiooni osas (ibid.). Kvaliteedikontroll ja standardite seadmine on edaspidi ka otsustaja ülesandeks.

### **1.2.3 Otsustaja**

KeHJS §-i 9 järgi on otsustajaks tegevusloa andja ehk otsustajad on kõik isikud, kel on õigus välja anda tegevuslubasid. Loaks võib olla näiteks ehitusluba või ehitise kasutusluba, keskkonnakompleksluba, vee erikasutusluba, välisõhu saasteluba ja muu (vt KeHJS § 7). Otsustajate ring on suhteliselt lai: kõnealuse KMH osapoole rollis saavad olla näiteks kohalikud omavalitsused (siin ja edaspidi: KOV-d), Tehnilise Järelevalve Amet, Maanteeamet ja teised.



Suuremalt jaolt on otsustajaks Keskkonnaamet, mis on ka peamine järelevalveasutus, ning harvemini Keskkonnaministeerium, mis sarnaselt täidab järelevalvaja rolli.

Otsustaja peab andma eelhindangu kavandatava tegevuse olulise keskkonnamõju kohta, kui tegevus ei kuulu KeHJS § 6 lg 1 nimetatute alla (KeHJS § 6 lg 2). Seejuures peab ta eelhindangu andmise juures lähtuma ka lähipiirkonna teistest tegevustest ning kumulatiivsusest kui kriteeriumidest (KeHJS § 6 lg 3 p 2, 5). Otsustaja pädevuses on ka otsustamine KMH algatamise või mittealgatamise vajaduse üle ning sellest otsusest avalikult teatamine. Lisaks peab otsustaja korraldama vähemalt 14-päevase kestusega KMH programmi ja aruande avaliku väljapaneku. Tegevusloa andmise või sellest keeldumise otsuse tegemisel peab otsustaja arvestama keskkonnamõju hindamise tulemusi ja aruandele lisatud keskkonnanõudeid. Tegevusloa taotluse nõuetekohase menetluse lõpuks väljastab otsustaja arendajale tegevusloa. (KeHJS)

Otsustajal on tähtis roll ka informatsiooni andmisel võimalike kumulatiivsete mõjude identifitseerimiseks. Hindamise ulatuse määramisel ajaliste ruumide paika sättimises on olulisel kohal koostöö otsustajaga, kellelt on võimalik küsida teavet tulevikus toimuvate tegevuste kohta (European Commission, 1999: 66). Otsustaja roll on ka määrav haldamismeetmete seadmisel. Iga kumulatiivsete mõjude haldamismeetme tõhusus sõltub individuaalsest otsustajast, täpsemini sellest, kuivõrd vastutustundlikult ta suhtub kumulatiivsete mõjude kontrolli all hoidmisesse (Therivel and Ross, 2007). Kumulatiivseid mõjusid hallatakse vaid siis, kui otsustaja võtab nõuks, et neid peab haldama, ning tingimusel, et otsustajal on mõjuvõimu haldamise meetmete kohustuse peale panemiseks (ibid.).

Peterson (2010a) on andnud ülevaate Eesti keskkonnamõju hindamise praktikast ning osapoolte hinnangutest sellele 2010. aasta alguses. Eelneva alusel oli sel ajal KMH protsess suuresti eksperdi ja järelevalvaja vahel pädevuse mõttes võimekama kindlaks tegemine (ibid.: 10). Seejuures oli jäänud otsustaja ning ühes temaga avalike huvide kaitse teiste KMH osapoolte tegevuse taustal varju, kuid tema on siiski see, kellel õlul on hea otsuse tegemine ja selleks kõikide huvide ja asjaolude kaalumine (ibid.). Varju jäämisest mängib osa ka otsustaja vähene asjatundlikkus keskkonnaküsimustes ning otsustajale heidetakse veel ette erapoolikust (arendaja huvide eelistamist) ning oskamatuset menetlust juhtida ja asju korraldada (ibid.: 52).

KeHJS-e muutmise aluseks oleva eelnõu kohaselt on üheks plaanitavaks muudatuseks otsustaja rolli osatähtsuse suurendamine ning eelnõu eesmärgid realiseeritaksegi peamiselt selliselt, et KMH-s antakse sisu ja menetluse osas juhtroll otsustajale, kuna tema on osapool, kelle jaoks

KMH menetlusi eelkõige korraldatakse (Keskkonnaministeerium, 2014b). Järelevalve kaotamine praegusel kujul ja selle asendamine programmi ja aruande nõuetelevastavuse kontrolliga on saanud palju kriitilisi kommentaare muu hulgas Keskkonnaõiguse Keskuselt (KÕK, 2012). Enamasti kaheldakse omavalitsuste haldussuutlikkuses ning väheses kompetentsis keskkonnamõtjude hindamise osas (ibid.). Ka Leedus on täheldatud asjassepuutuvate võimude pädevuse probleemi. Nimelt KMH-alase seadusandlusega ei suudeta linnavalitsuste ja KOV-ide ametnike pädevuse tagamiseks piire seada (Kruopienė et al., 2009). Eelnõuga sätestatakse täiendavad konsulteerimismenetlused ning praegused järelevalvajad peavad kooskõlastamisel kontrollima ka aruannete vastavust sisunõuetele, millega loodetakse tagada pädeva sisuga KMH dokumentatsioon ja lõppotsused ka siis, kui otsustajad on KOV-id ehk asjaolul, mis sai ülalmainitud kriitika osaliseks (Keskkonnaministeerium, 2014b).

#### **1.2.4 Ekspert**

KMH ekspert on kehtivat KMH litsentsi omav füüsiline isik, kuid keskkonnamõtju hindajaks või hindamise juhiks võib olla ka juriidiline isik, kelle töötajal on KMH litsents (KeHJS § 14 lg 1). Keskkonnaministeeriumi viimati avaldatud andmetel on 03.02.2014 seisuga 58 litsentseeritud eksperti (Keskkonnaministeerium, 2014c). KeHJS § 14 lg 3 alusel on eksperdil õigus keskkonnamõtju hindamiseks moodustada eksperdirühm, mille koosseisu võivad kuuluda asjakohase litsentsita pädevad isikud. Eelviidatud paragrahvi lõike 4 järgi on eksperdi kohustuseks KMH-sse kaasata erialaspetsialiste, kui tema enda kvalifikatsioon ei ole vastavas valdkonnas keskkonnamõtju hindamiseks piisav. Eelnevale toetudes saab öelda, et on kahte tüüpi KMH eksperte: isikud, kellel on KMH litsents ehk litsentseeritud isikud, ja pädevad isikud, kes KMH litsentsi ei oma, kuid osalevad spetsialistina eksperdirühmas. Käesolevas töös on edaspidi eksperdi tähenduses KMH litsentsi omavad füüsilised isikud.

Arendaja ehk KMH menetlusosaline, kes kavandab tegevust ja soovib seda ellu viia, palkab eksperdi. Eksperdi ülesandeks on KMH programmi ja aruande koostamine, osalemine nende avalikul arutelul ning vastamine tekkinud küsimustele kas suuliselt või vastavalt vajadusele hiljem kirjalikult. Eksperdi ülesandeks on KMH programmi ja aruande kohta esitatud ettepanekute ja vastuväidetega arvestamine ning vastavate dokumentide täiendamine. Seaduse poolt on sätestatud, et KMH ekspert peab olema kavandatava tegevuse keskkonnamõtju hindamisel erapooletu ning sõltumatu. (KeHJS §14 lg 5)

Eksperdile on KMH litsentsiga määratud mõju- ja tegevusvaldkonnad, milles tal on õigus mõjusid hinnata. Litsents antakse isikule, kes on täitnud KeHJS §-s 15 toodud kvalifikatsiooninõuded, kusjuures Keskkonnaministeeriumi juures tegutsev komisjon vaatab läbi litsentsitaotlused ja kontrollib ka nende vastavust nõuetele (Peterson, 2007: 30). Alates 2013. aastast algusest on hakatud rakendama ka litsentsi taotlejate ja pikendajate komisjoni ette kutsumist (Dagmar Heringas, suulised andmed, 07.11.2014). On vaieldav, kas senini esitatud nõuetega on eksperdi pädevus tagatud. Türgi Keskkonnaministeeriumi ametnikud näiteks leidsid akrediteerimisnõuete sisseviimise järgselt, et see on tõstnud keskkonnamõju hindamiste efektiivsust ja kvaliteeti, kuid eksperdid ise seda vaadet ei jaganud (Ahmad and Wood, 2002).

Ekspert on otseselt vastutav KMH aruande olemuse ja sisu eest (Morgan et al., 2012). Aruande kvaliteet sõltub tugevalt selle ettevalmistaja ja uuringute läbiviija kogemusest ja kompetentsusest (Kruopienė et al., 2009). Mõned autorid on leidnud, et praktikutel ongi otsustava tähtsusega roll (Weaver et al., 2008; Bond et al., 2010; Morrison-Saunders and Retief, 2012). Nad usuvad, et eksperdid saavad oma tegevusega KMH praktikat mõjutada, tuues välja osapoole enda äärmiselt olulise funktsiooni jätkusuutlikkuse sissetoomisel KMH praktikasse (ibid.). Eksperdi teadmised ja mõistmine jätkusuutlikkusest ja ka teistest printsiipidest on nende põhimõtete rakendamise aluseks keskkonnamõjude hindamises. Teadmiste puudumisel ei toimu ka kumulatiivsete mõjude kaasamist KMH protsessi (Wärnbäck and Hilding-Rydevik, 2009).

Mõjude hindajana tegutsetakse nagu eelpool juba mainitud, kas üksikeksperdi või eksperdirühmana, mille juhiks on litsentseeritud ekspert. Praktikas kasutatakse eksperdi kohta, kellel on KMH protsessis ning töörühmas juhi roll, terminit juhtekspert. KeHJS-es eelmainitud ei kasutata ning juhteksperti eristamist ülejäänud meeskonnast ei toimu. Juhtekspert omab suurt mõju KMH protsessi suunamisel ning KMH edu sõltub koordinaatori kindlast, tugevast juhtimisest (Bond et al., 2010). Võti kumulatiivsete mõjude edukaks hindamiseks on samuti KMH meeskonna juhi käes: ta peab koostama sobiva meeskonna ja juhtima seda nii, et tagatud oleks teadlikkus kumulatiivsete mõjude arvestamise nõuetest, samuti suhtleb tema otsustajaga, kelle käest eelmainitud mõjudega seotud informatsiooni saab (European Commission, 1999: 12).

KeHJS-e muutmise aluseks oleva eelnõuga (Keskkonnaministeerium, 2014a) võetakse kasutusele termin juhtekspert ning sõna ekspert eraldiseisvana seadusesse ei jää. Muudatusega soovitakse mõisted omavahel eristada nii, et juhtekspert on litsentseeritud KMH eksperdirühma juht ning ekspert on valdkonnaspetsialistist eksperdirühma liige (Keskkonnaministeerium, 2014b). KMH kvaliteedi parandamise eesmärgil muudetakse ka seniseid litsentsi andmise

nõudeid: taotlejalt nõutakse senise riiklikult tunnustatud kõrghariduse asemel magistrikraadi, kaheaastase töökogemuse nõue muudetakse viieaastaseks ning kohustusliku 40-tunnise KMH-alase koolituse maht tõstetakse 60 tunnile. Uue nõudena tuleb sisse juhtimisalase koolituse läbimine ning tõestama peab ka projektijuhtimise kogemust (ibid.). Ühtse ja kvaliteetse KMH juhtekspertide taseme tagamiseks tuleb litsentsi taotlejal sooritada KMH juhteksperti test (ibid.).

## 2 MATERJAL JA METOODIKA

### 2.1 Valim

Valim koosneb 15 intervjueeritavast, vastavalt viis esindajat tegevusloa tasandi keskkonnamõju hindamise kolme erineva osapoole kohta, kelleks on litsentseeritud KMH eksperdid, järelevalvajad ning otsustajad. Eelmainitud gruppide esindajate valikul ja valimi suurusel lähtuti kvalitatiivse uurimisviisi väljavõtu põhimõtetest, millega käesoleva töö autor tutvus lähemalt Laherand (2008) „Kvalitatiivne uurimisviis” raamatu põhjal.

Kvalitatiivses uuringus on valimi suurus sobiv siis, kui selle abil saab anda adekvaatse vastuse uurimisküsimustele ning osalejate kaasamine lõpetatakse, mil uut teavet enam juurde ei tule (Laherand, 2008: 67). Guest et al. (2006) põhjal on andmete küllastuse saavutamiseks vaja läbi viia 12 intervjuud, kui eesmärgiks on aru saada üldisest arvamusest ja kogemustest. Samuti viitavad nad konsensusteooriale, mille kohaselt väiksemad valimi suurused, näiteks neli, on piisavad, kui uuritavatel on kõrge asjatundlikkus uuritavas valdkonnas (ibid.). Valim ei ole koostatud juhuslikult. KMH osapoolte esindajateks on valitud isikud, kes pakuksid infoallikatena rikkalikumat teavet kui teised. Intervjueeritavate valiku juures pöörati tähelepanu ka sellele, et valimis oleks mõlema soo esindajaid ning varieeruv oleks ka KMH-alase kogemuse kestus aastates, mille alampiiriks loeti kolm aastat. Esialgu plaaniti alampiiriks seada viis aastat, teadmata, et see võib otsustajate valikule piiranguid seadma hakata. Eestis 2010. aastal läbiviidud keskkonnamõju hindamise praktika uuringu käigus tuvastati ka praktikute menetluses osalemise kogemus, millest ilmnes, et veidi üle 80 protsendil otsustajatest on kogemust 1–5 aastat ning sarnane tulemus saadi ka järelevalvajate seas (Peterson, 2010a: 15). Seetõttu langetati alampiir kolmele, kuid intervjueeritavate seas oli siiski vaid üksikuid alla viieaastase kogemusega praktikuid. Täpsem kirjeldus ja valiku põhjendus on toodud allpool.

Praktikute valikul lähtuti, et isik peaks olema väga hea spetsialist oma valdkonnas ning hoiduti kaasamast ühte tüüpi või sarnaste eeldustega oma ala praktikuid. Järelevalvajat kui osapoolt valiti esindama ametnikud, kes oma igapäevatoos puutuvad kokku tegevusloa tasandi KMH protsessile järelevalve teostamisega. Valitute tööülesannete hulka kuulub KMH programmide ja aruannete läbivaatamine, hinnangu andmine, kokkuvõtvalt järelevalve teostamine ja heakskiitmine. Isikuid, kes on samaaegselt seotud ka KMH-alase seadusloome ja/või otsustaja

rolliga, valimist kõrvale ei jäetud, vaid paluti neil intervjuud andes lähtuda enda kui järelevalvaja seisukohast ja vaatenurgast. Eelmainitud otsus tehti vastavalt asjaolule, et Keskkonnaministeeriumis järelevalvet teostavad ametnikud on suures osas seotud ka KMH-alase seadusloome ja reguleerimisega ning Keskkonnaametis otsustusprotsessidega. Valimist välja jätmise korral oleks ilma jäänud „headest infokandjatest”, kellel on oma igapäevase tööga saavutatud pikaajaline kogemus järelevalvajana. Valiku tegemisel peeti silmas siiski seda, et roll järelevalvajana on ülekaalus seaduslooja ja/või otsustaja funktsioonist. Alljärgnevalt on toodud lühikirjeldus viie järelevalvaja esindaja kohta, kes on märgitud vastavalt tähisega J1 kuni J5.

Järelevalvaja esindajateks on valitud üks praktik Keskkonnaministeeriumist, kes teostab järelevalvet üleriigilise tähtsusega KMH-dele. Lisaks on valimis veel neli praktikut Keskkonnaametist, kus valiku tegemisel on lähtutud, et esindatud oleks nii Keskkonnaameti peamaja, kus teostatakse järelevalvet regiooniuülest KMH-de üle, kui ka kolm erinevat Keskkonnaameti regiooni kuuest võimalikust. Valiku tegemisel lähtuti Keskkonnaministeeriumi mitteametlikust statistikast, et hõlmatud oleksid regioonid, mis paistavad silma algatatud KMH-de rohkusega. Praktikute hulgas on neli nais- ja üks meessoost isik, kelle vanused on vahemikus 27–44, kogemus 3,5–19 aastat ning KMH-alane koolitus on läbitud kahel praktikul.

Otsustajate ring on suhteliselt lai ning otsustamine võib olla hajutatud erinevate ametkondade vahel. Valimi koostamisel lähtuti, et otsustajate haldusallas toimuks üleüldiselt palju arendustegevust või tegevuslubade väljaandmist. Oluline oli, et valituks osutunud isik tegeleb otsustamistööga, esitab keskkonnamõju hindamistele ootusi ning KMH otsustaja roll on neile määratud ka ametijuhendiga. Otsustaja esindajateks valiti otsustusprotsessiga lähedalt seotud isikud nii Keskkonnaministeeriumist, Keskkonnaametist, ühest kohalikust omavalitsusest ning Maanteeametist. Keskkonnaametist on valimisse võetud kaks otsustaja esindajat erinevatest regioonidest, mille valikul lähtuti samuti eelmises lõigus mainitud statistikast. Praktikute hulgas on kolm nais- ja kaks meessoost isikut, kelle vanused on vahemikus 26–34, kogemus otsustaja rollis 3–10 aastat ning KMH- alane koolitus on läbitud neljal otsustajal.

KMH litsentseeritud eksperte valiti esindama isikud, kes on käesoleva töö aluseks oleva uuringu teostamise ajal tegevad eksperdid ning on vähemalt viimasel viiel aastal kuni praeguseni aktiivselt osalenud tegevusloa tasandi keskkonnamõju hindamistes. Sealjuures võeti arvesse ka KSH-d, mis on koostatud KMH täpsuses (kui strateegilise planeerimisdokumendiga kavandatavad tegevused on piisavalt konkreetsete ning mitte niivõrd strateegilised, siis on hindamine tegevusloa tasandiga samastatav ning asjakohasem on see läbi viia KMH täpsusega –

autor). Valimi koostamisel eelistati juhteksperdi rolli täitvaid isikuid, vastavalt alapeatükis 1.2.4 toodud põhjendustele juhteksperdi kui tähtsa ja kandva osapoole kohta. Valitutega hõlmati suurimad keskkonnaalased konsultatsioonifirmad, kusjuures igast ettevõttest kaasati vaid üks ekspert. Silmas peeti ka seda, et valitud praktikute näol oleksid esindatud mitmetes erinevates mõju- ja tegevusvaldkondades hindamisõigust omavad eksperdid. Praktikute hulgas on kaks nais- ja kolm meessoost isikut vanusevahemikus 32–36 ning 5–11 aastase kogemusega eksperdi rollis. Oluline on siinkohal välja tuua, et ekspertide tegelik kogemus on pikaajalisem, kuna litsentsi saamise üheks eelduseks on vähemalt neljal korral osalemine eksperdirühma töös (KeHJS § 15 lg 1 p 3).

## **2.2 Metoodika**

Magistritöö strateegia põhineb kirjandusanalüüsil ja kvalitatiivsel uuringul. Metoodilise lähenemise eesmärgiks on uurida sügavuti mõju hindamise kolme erineva osapoole kogemusi seoses kumulatiivsete mõjude arvestamisega tegevusloa tasandil. Uurimus algas teaduskirjanduse ja KMH teoreetilise baasi analüüsiga, toimus edasi paralleelselt autori praktiseerimisega Keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse osakonnas 2013. aasta sügisel, mille jooksul ja järgselt viidi läbi mitmeid eelintervjuusid käesoleva töö teema täpseks formuleerimiseks.

Metoodiliselt otsustati intervjuu-uuringu kasuks, et olukorda uurida üksikasjalikumalt, kuna intervjuerimisega on võimalik saada põhjalikku teavet ning vajadusel vastuseid täpsustada (Laherand 2008: 178). Uurimise meetodiks on valitud poolstruktureeritud intervjuuvorm. Kasutatud intervjuuliigi plussiks on see, et antud vorm võimaldab koguda väga detailset informatsiooni ning tagab ligipääsu ka sellisele infole, mida uurija ei pruugi osata uuringut planeerides küsida. Kirjeldatud intervjuuvormi korral on ettevalmistatud tuumikküsimused, mis jäetakse avatuks. Samuti on lubatud esitada lisaküsimusi ja suunata vastaja tagasi eelnevate küsimuste juurde. Siiski püüti hoiduda spontaansete küsimuste esitamisest, mis raskendaksid võrreldavust ja suurendaksid ebavõrdsust. Poolstruktureeritud vormi miinuseks on vastuste raskem töötlemine ja analüüs, kui seda on struktureeritud intervjuu korral, kuid viimasel juhul ei saada piisavalt detailset informatsiooni.

Intervjuu küsimuste koostamise ja ülesehituse põhimõtetest on täpsemalt kirjutatud järgmises alapeatükis, kuna intervjuude teostamine on läbiviidud uuringus olulise tähtsusega. Suuliselt läbiviidud intervjuud salvestati ja kirjutati kõnele võimalikult sarnaselt magistritöö autori poolt

ümber. Autor leidis, et teksti kodeerimine transkribeerimise käigus ja vahetult peale seda, aitab edasi anda oluliselt rohkem informatsiooni, kuna saab tekkinud mõtted ja tähelepanekud koheselt üles märkida. Näiteks sõnade rõhutamine, pikad mõttepausid või mõni muu väljendusviis andis intervjuueeritava ja tema vaadete kohta olulist teavet, mis hiljem ei pruugiks teksti lugedes välja tulla. Seega intervjuude tekst kodeeriti ja paigutati tabelisse, mille veerud tähistasid praktikuid J1–J5, O1–O5 ja E1–E5 ning read koodi, mis olid alateemadena rühmitatud. Esmalt toodi välja praktikutelt kogutud oluline taustinformatsioon. Järgnevalt olid koodid jaotatud kolme suurde kontekstipõhisesse kategooriasse: arusaam kontseptsioonist, käsitlus igapäevatoos, raskused ja soovitud. Esimesse kategooriasse kuuluvad järgmised kuus koodi: mõiste määratlus, samastamine koosmõjuga, näited praktikast, arvestamise kohustuslikkus, regulatsiooni selgus, juhendid. Teise kategooriasse kuuluvad samuti kuus koodi: kokkupuude igapäeva praktikas, teiste tegevuste kontrollimine, identifitseerimine, mõju ulatuse määramine, võimalike tuleviku tegevuste arvestamine, meetodid kumulatiivse mõju hindamiseks. Kolmanda kategooria alla kuulub seitse järgnevat koodi: kas arvestatakse piisavalt?, kas on miskipärast keeruline arvestada?, kogetud raskused ja takistused, soovitud praktika parendamiseks, praktiku enda rollist tulenevad võimalused, kes võiks võtta initsiatiivi?, praktiku motiveeritus olukorda parendama. Kirjeldatud tabel võimaldab saada hea ülevaate kolmest praktikute grupist ning samuti lihtsustab nende kõrvutamist. Kvalitatiivne andmeanalüüs ehk intervjuutekstide läbitöötamine ja kodeerimine annab käesoleva magistr töö mõistes töö tulemused, mille üle käib ka edasine arutelu.

### **2.2.1 Intervjuu ja ülesehituse põhimõte**

Intervjuude edukaks läbiviimiseks ja selleks vajaliku hoolikalt läbimõeldud strateegia paika panemiseks on eelintervjuude teostamine olulise tähtsusega, et edasist tegevust ja küsimusi paremini planeerida. Esialgelt prooviti Rootsis katsetatud lähenemisviisi (Wärnbäck, 2007), kus intervjuu põhiküsimused loodi kaudselt kumulatiivseid mõjusid puudutama. Uuringu esimeses pooles küsiti n-ö ümber nurga küsimusi ning alles intervjuu lõpuküsimustes kasutati mõistet kumulatiivsed mõjud, kuna kardeti praktikutes tekkida võivat süütunnet kõnealuste mõjudega mitteamestamise tõttu. Viidi läbi prooviintervjuu ning otsustati, et sellise lähenemisega ei ole intervjuueeritavad kumulatiivsete mõjude temaatikale ja sellega seotule keskendunud ning tulemused võivad olla mõjutatud, näidates olukorda kehvemalt, kui tegelikkuses olla võib. Läbiviidud prooviintervjuu järelevalvajaga (kes ei ole kaasatud hilisemasse valimisse) näitas, et praktiku arusaama ja kogemust seoses kumulatiivsete mõjudega on pigem keeruline tuvastada.



Uued tuumikküsimused kujundati välja teaduskirjanduse analüüsiga ning need on toodud lisa nr 1. Prooviintervjuu uute küsimustega viidi edukalt läbi eelmainitud erineva järelevalvajaga. Läbiviidud prooviintervjuu on ühena 15 intervjuust magistritöösse kaasatud.

Poolstruktureeritud intervjuu korral on ette valmistatud tuumikküsimused ning olenevalt intervjuueeritavate vastustest on võimalik küsida lisa- ja täpsustavaid küsimusi. Intervjuu koostamisel tuginetakse teemakohasele teaduslikule kirjandusele ning küsimused tulenevad ka uurija teoreetilistest lähteolemustest (Laherand, 2008: 193). Kõigi kolme erineva osapoole intervjuueerimisel kasutati hilisema analüüsi huvides samu küsimusi, kuid võis esineda kohandusi või täpsustusi vastavalt intervjuueeritava rollile. Küsimuste olemus sealjuures ei muutunud. Intervjuueeritavatel ei olnud enne intervjuud võimalik küsimustega tutvuda, kuigi kolm isikut avaldasid sellekohast soovi ja esitasid palve küsimuste saamiseks, mis jäi rahuldamata. Intervjuusooviga praktikute poole pöördudes, esitas käesoleva töö autor lisaks töö pealkirjale ka väga lühikese tutvustuse töö teemast ja olemusest ning intervjuu läbiviimisest. Samuti lubati tagada intervjuueeritavate anonüümsus, et vastavalt ametikoha nõudmistele ei jäädaks liiga reserveerituks ning praktikud julgeksid oma arvamust tugevamalt väljendada.

Intervjuu skeem on üles ehitatud järgnevalt. Esmalt alustati intervjuueeritava kohta täpsema info kogumisega, et tuvastada nii intervjuueeritava vanus, haridustase kui ka omandatud eriala. Tehti kindlaks kogemus aastates, mille jooksul intervjuueeritav on olnud seotud KMH valdkonnaga ning kui pikka aega on ta olnud osapoole rollis, milles teda intervjuueeritakse. Samuti tuvastati, kas ja kui kaua on isik töötanud mõne teise osapoolena ning kas on läbitud KeHJS-e alusel ekspertidelt nõutav 40-tunnine KMH koolitus (KeHJS §15 lg 1 p 3). Koolituse läbimist uuriti kõigilt intervjuueeritavalt. Kuigi ekspertidele on koolituse läbimine kohustuslik, siis paljudel erialadel on õppekavas ka sarnane ainekursus, mis vastab seaduse nõuetele. Seetõttu võib ekspertidelt nõutava koolituse olla läbinud nii otsustajad kui ka järelevalvajad.

Intervjuu sisuline osa jaguneb kolmeks peamiseks temaatiliselt terviklikuks kogumiks. Esimese osa ülesanne on anda ülevaade, kuidas intervjuueeritav kõnealuselt mõistest aru saab, kuidas seda enda jaoks mõtestab, kas peab oluliseks ning tunneb kohustust ja vajadust kumulatiivsete mõjudega arvestada. Intervjuu teine plokk keskendub kumulatiivsete mõjude praktilisele käsitlemisele. Ülesandeks on tuvastada, kuidas intervjuueeritav oma igapäevases rollis kumulatiivsete mõjudega kokku puutub ja neid käsitleb. Uuritakse, kuidas praktik mõjusid prognoosib, milliseid meetodikaid mõjude identifitseerimisel ja hindamisel kasutab ning kas on tuttav erinevate meetoditega. Kolmas plokk koosneb küsimustest probleemide ja takistuste

kohta, mida praktikud ise on kogenud. Küsimustega soovitakse saada täpsemat selgust, milline on intervjueeritava hoiak ja suhtumine kumulatiivsete mõjude arvestamisse ning kas nad on motiveeritud seda tegema, ka praegust praktikat parendama. Viimaseks palutakse intervjueeritaval meenutada näiteid praktikast, nii edukalt arvesse võetud kumulatiivsetest mõjudest kui ka näiteid olukordadest, kui kumulatiivsuse peale ei tulnud või on protsessis esinenud muid takistusi seoses kumulatiivsete mõjude arvestamise või hindamisega.

Kvalitatiivsed uuringud, mis on suunatud inimeste kogemuste, arusaamade ja tõlgenduste mõistmisele, viiakse läbi uuritavale loomulikus keskkonnas (Laherand, 2008: 24). Intervjuud leidsid kõik aset intervjueeritavate töökohtades ning kestsid vahemikus 29 minutit kuni üks tund ja kaheksa minutit. Kõik intervjuud viidi läbi, salvestati ning hiljem transkribeeriti käesoleva töö autori poolt.

### 3 TULEMUSED

Suuremahulisest andmestikust keskendutakse analüüsisosas kolme osapoole kumulatiivsete mõjude kontseptsiooni mõistmisele ning mõjude käsitlemisele ühisarusaama esinemise vaatepunktist. Tulemused esitatakse järelevalvajate, otsustajate ja ekspertide kohta ühiselt, et kolm praktikute rühma oleksid omavahel paremini võrreldavad. Informatsiooni ülevaatlikkuse ja jälgitavuse huvides on tulemused välja toodud ka tabelitena, mis nõudis teisest küljest väga suurt üldistamist ning märksõnade kasutamist.

#### 3.1 Arusaam kumulatiivsete mõjude kontseptsioonist

Järelevalvajad mõistavad kumulatiivsete mõjude olemust suhteliselt sarnaselt. Nagu 1. tabelis välja toodud, seostub neljale järelevalvajale mõistet kuuldes kõige esimesena teiste tegevuste arvestamine, välja arvatud J4-le, kes defineerib mõiste kui koosmõjust suurenev mõju. Eelnev määratlus eeldab küll mitme tegevuse olemasolu, kuid J4 seda teistele sarnaselt välja ei too ega rõhuta. J1 ütleb, et kumulatiivne mõju ongi eelkõige eelnevate või juba käimasolevate tegevustega arvestamine ning kasutab ainukesena mõiste defineerimisel sünonüümina sõnaühendit kuhjuvad mõjud, mis on tema jaoks mitme tegevuse mõju kokku. J2 toob välja, et mitu tegevust tuleb kas koos hinnata või üksteist arvesse võtta, kui mitu projekti ja tegevust on üksteisega koos või kõrvuti. Ka J3-le assotsieeruvad esimesena just lähipiirkonna tegevused, mis on kas piisavalt lähedal või küllaldaselt sarnased, et need koosmõjus mõjuvad veel suurematena. J5 peab kumulatiivseks mõjuks kogu mõju käimasolevatest ja planeeritavatest tegevustest ning hiljem täpsustab, et definitsiooniks on mitu mõju koos vaadatuna ehk koosmõju.

Neljale otsustajale seostub kumulatiivsete mõjudega koheselt koosmõju ning seda mõistet kasutavad nad ka määratluse andmisel. Erinevalt teistest O1 seda defineerimisel ei kasuta. O1 sõnul on kumulatiivne mõju erinevate mõjutegurite kooslus ning kumulatiivsust võivad tekitada ühest tegevusest lähtuvad erinevad mõjud, kui ka mitmest tegevusest tulenevad samaliigilised mõjud. O2 ütleb, et kumulatiivsus tekib, kui erinevad mõjuaspektid kokku mõjutavad. Seda nimetab ta koos- ja kuhjuvaks mõjuks. Pikemalt lahti seletades kirjeldab ta kumulatiivset mõju kui mitmed mõjud ühele mõjutatavale ning erinevad mõjud võivad lähtuda kas ühest või mitmest tegevusest. Otsustaja mainib ka, et kumulatiivsete mõjude puhul peab erinevaid tegevusi ja planeeringuid silmas pidades vaatama keskkonna kasutuskooormust, kuna kavandatav tegevus üksi ei pruugi olulist mõju avaldada. O3 ütleb, et kumulatiivsed mõjud on koosmõjud ehk

kuhjuvad mõjud. Esmalt kirjeldab ta mitme saasteallika arvesse võtmist, seejärel kavandatava tegevuse erinevate mõjudega arvestamist. O3 ütleb, et kumulatiivsus tähendab mõjude kuhjumist aja jooksul. O4-le seostub kumulatiivsusega mitme erineva tööstuse koosmõju ning sellisena ta kumulatiivseid mõjusid ka defineerib. O5 määratleb kumulatiivsed kui kuhjuvad ehk erinevatest tegevustest tekkiva koosmõjuna. O5 täpsustab, et koosmõju võib ka mitte ainult negatiivset aspekti kanda, kuid kumulatiivne mõju on otseselt keskkonnale mitmest tegevusest koos põhjustatud negatiivne mõju.

**Tabel 1.** Järelevalvajate, otsustajate ja ekspertide arusaam kumulatiivsete mõjude kontseptsioonist.

	<b>Järelevalvaja</b>	<b>Otsustaja</b>	<b>Ekspert</b>
<b>Mõiste määratlus</b>	Teiste tegevustega arvestamine 4x, koosmõjust suurenev mõju 1x; määratletakse kitsalt, ei olda teadlikud erinevatest avaldumisviisidest	Koosmõju 4x, erinevate mõjutegurite kooslus 1x; mitu otsustajat mõistavad kumulatiivsuse erinevaid avaldumisviise	Erinevate mõjude või tegevuste koosmõju, tekib mõju suurenemise tagajärjel 5x; mitu eksperti mõistavad erinevaid avaldumisviise
<b>Samastamine koosmõjuga</b>	Kasutatakse sünonüümidena 4x, kellest ebaühtlaselt 2x, eristab 1x; nenditakse mõistete ebaselgust praktikas 3x	Samastatakse koosmõjuga ja kasutatakse sünonüümidena 3x, mõisteid peetakse mõnevõrra erinevateks ning ei kasutata sünonüümidena 2x	Peetakse kaheks põhimõttelt väga sarnaseks mõjuliigiks ning käsitlemisel ei eristata 4x: mõisteid kasutatakse läbisegi 3x, sünonüümidena 1x; eristab ja teeb vahet 1x
<b>Näited praktikast</b>	Näiteid ei meenu esmalt 3x, hiljem mõnele küll 2x; tuuakse mitu näidet 2x	Ei ole lihtne konkreetseid näiteid meelde tuletada 4x, intervjuu jooksul toob palju näiteid 1x	Meenub vähemalt üks näide 4x, mõningase mõttepausi järel meenub koheselt mitu põhjalikku näidet 1x
<b>Arvestamise kohustuslikkus</b>	KeHJS 5x + programm 1x, piirkonna eripära 1x	KeHJS + teised seadusaktid 5x; kohustust tuntakse juba algatamisel 3x	KeHJS + direktiiv 1x, nõue on meetodikes 1x, hea tava, ettevõtte tavapraktika ja ideoloogia 1x
<b>Regulatsiooni selgus</b>	Erinevad seisukohad: on piisav ja selge 2x, peaks arvestamise nõude selgemalt välja tooma 2x, väga kindel selguse ja piisavuse puudujäägist 1x	Erinevad seisukohad: on piisavalt selge 3x, pole piisavalt selge 2x	Piisav 5x, kuid: pikk nimekiri mõjudest võib tekitada segadust 3x, mõne vaid seaduse nõuete järgi tööd tegeva eksperdi jaoks võiks regulatsiooni selgemaks teha 1x
<b>Juhendid</b>	Puuduvad 4x, kuid meenuvad kvaliteedikontrolli tabelid, mida ise ei kasutata 2x, Euroopa Komisjoni juhend 1x	Puuduvad ehk abimaterjale kumulatiivsete mõjudega arvestamiseks ei ole 5x	Ei ole kasutanud, ei ole teadlikud 5x: otsisid vajadusel abimaterjale 2x, vist on siiski midagi, aga pole kasutanud 2x

1. tabelis on välja toodud, et kumulatiivse mõju mõistega seostub ekspertidele erinevate mõjude või tegevuste koosmõju ning nad kõik toovad vähemal või rohkemal määral välja, et kumulatiivsus tekib mõju suurenemise tagajärjel. Viimatimainitu on nende jaoks määratluse andmisel oluliseks aspektis. E1 jaoks tähendavad kumulatiivsed mõjud sisuliselt seda, et koosmõju teise tegevuse või objektiga muutub suuremaks, kui nende kahe objekti eraldi mõjud. Eksperti sõnul ei ole tegemist lihtsalt koosmõjuga, kuna peab toimuma kuhjumine. E4 sisustab mõistet sarnaselt: tema jaoks tekib kumulatiivsus siis, kui kaks asja koos avaldavad samaliigilist suuremat mõju. Intervjuu käigus tuleb välja, et ekspert mõistab kumulatiivse mõjuna ka seda, et kui mitu erinevat mõju mitmest allikast avalduvad ühele mõjutatavale. E3 mõtestab kumulatiivsed mõjud kui erinevate tegevuste omavahel kumuleeruvad, koosmõjus avalduvad mõjud. Mõjud peavad olema sarnased ning kokkuvõttes saavutama kas siis suurema või samalaadse tulemuse. E2 annab definitsiooniks erinevate mõjude koosmõju ning tavaliselt võtab ta selle aluseks, kui hindab näiteks mõju inimese tervisele. Kumulatiivne mõju on E5 jaoks seda tüüpi koosmõju, mis kumuleerub ehk kuhjub.

Teine rida 1.tabelis annab ülevaate selle kohta, kas praktikud samastavad kumulatiivseid mõjusid koosmõjuga. Kaks järelevalvajat samastavad ning ülejäänud kolm nendivad ebaselguse esinemist: praktikas kasutatakse mõisteid tihti koos, kas üksteise alla kuuluvatena, sünonüümidena või ei tehta vahet, millal kasutada ühte või teist. J3 sedastab, et müra puhul räägitakse pigem kumuleerumisest ning J2 jõuab oma arutluses järelduseni, et kahe erineva mõiste tekkimine võib olla osaliselt põhjustatud direktiivi tõlkevea tõttu. Samas neli järelevalvajat ise kasutavad intervjuu vältel neid mõisteid samuti sünonüümidena, J3 ja J4 küll mitte järjepidevalt. J2 eristab teadlikult terve intervjuu vältel. Otsustajatest O2, O3 ja O4 samastavad kumulatiivseid mõjusid koosmõjuga ning ütlevad, et sisuliselt on mõisted sarnased ja praktikas neid ajapuuduse ja keerulisuse tõttu ei eristata. O1 jaoks tundub, et koosmõjuna saab vaadata ühte liiki mõjusid ning erinevaid ei saa kokku liita ja O5 toob sisse aspekti, et koosmõju võib erinevalt kumulatiivsest ka positiivse väljundiga olla. O1 ja O5 ei kaldu erinevalt teistest koosmõju mõistet sünonüümina kasutama. Ekspertid leiavad, et põhimõttelt on koos- ja kumulatiivne mõju sarnased ning praktikas käsitlevad neid korruga. E1 aga eristab kumulatiivsed ja koosmõjud ning toob välja, et praktikas käsitletakse selle teema all pigem koosmõjusid, kuid tegelikult peaks pöörama tähelepanu kuhjuvatele. Intervjuu vältel jääb E1 kumulatiivse mõju mõiste kasutamise juurde, E2, E3 ja E5 kasutavad läbisegi, E4 eelistab kasutada sõna koosmõju.

Nii järelevalvajatele kui otsustajatele tekitab raskusi näidete meenutamine praktikast, kuid kõikidele ekspertidele meenub koheselt vähemalt üks näide. Esimese küsimise peale saabus nelja

järelevalvaja puhul vaikus ning mõningase mõttepausi järel tõdesid nad, et otseselt näiteid ei meenu, ei osata esimese hooga öelda või on raske peast midagi öelda. Uuesti küsimisel näidete kohta, kus kumulatiivsusega on jäetud arvestamata, meenub näide J1-le ja J4-le. J5 arvas, et ta peaks veidi otsima, kuid siis tõi ta ühe üldise näite. Sellele vaatamata tõi J5 intervjuu kestel väga mitmeid näiteid ja põhjendas oma arvamusi ja seisukohti kogemustega praktikast. Erinevalt teistest meenus mitu näidet koheselt J2-le. Neljal otsustajal ei ole väga lihtne kumulatiivsete mõjudega seotud näiteid praktikast meelde tuletada. O1 ütleb, et midagi vee ja müra koosmõju kohta on praktikast ette tulnud, aga konkreetselt ei meenu. Samas toob otsustaja intervjuu käigus mitmeid üldiseid näiteid. O3 ja O4 ei suuda midagi konkreetset nimetada, kuid O4-le meenub, et hiljuti oli paar KMH-d, kus nad juhtisid tähelepanu teiste käitistega rohkema arvestamise vajalikkusele. O5 tõdeb, et kumulatiivsete mõjude osa on KMH-des olnud väga üldsõnaline ja ta peaks järgi vaatama, et mingit näidet tuua. O2 aga toob terve intervjuu vältel väga palju näiteid oma praktikast. Kõikidele ekspertidele, välja arvatud E5, meenub vähemalt üks konkreetne näide praktikast. Esialgu ei osanud E1 näiteid tuua, kuid seejärel meenus eksperdile kaks põhjalikku näidet. E5 mõtleb pikalt ja toob lihtsalt välja ühe piirkonna, kus keskkonnamõju hindamises üldiselt kumulatiivsete mõjudega arvestatakse.

Kõik kolm praktikute gruppi nimetavad kumulatiivsete mõjude arvestamise kohustuse allikaks KeHJS-e, mida näeb läbivalt 1. tabeli neljandas reas. Väikeseid erandeid esineb selles, mida lisaks seadusele välja tuuakse. J4 täpsustab, et kohustus tuleneb programmist, kui seal on kirjas, et selliste mõjudega tuleb arvestada. Sellisel juhul J4 teostab ka kumulatiivsete mõjudega arvestamise üle kontrolli. J5 jaoks tuleneb lisaks seadusele ka n-ö tungivam kohustus aga piirkonna eripärast. Otsustajad O1, O2 ja O4 täpsustavad, et juba KMH algatamisel tunnevad nad seaduse kohustust eelmainitud mõjudega arvestada. E5 ütleb, et just seaduse KSH-d puudutavas osas on nõue, kuid põhimõtteliselt ka meetodikates ja muudes materjalides. E2 toob veel välja direktiivi ning E1 nimetab lisaks seadusele mitut erinevat aspekti: arvestamine kuulub mõjuhindamise hea tava juurde ja seda nende ettevõtte jälgib, lisaks aruande vormides ja kontrollnimekirjades on nõue arvestada ning ka ideoloogiline põhjus, et kui kumulatiivsed mõjud on olulised ja võivad otsust mõjutada, siis neid peab käsitlema.

1. tabeli viiendas reas on toodud välja kolme praktikute grupi arusaam kumulatiivsete mõjude regulatsiooni selguse ja piisavuse kohta. Järelevalvajad on rühmasiseselt mõneti erineval seisukohal nii seaduse selguse kui kohustuse tajumise kohta. J1 leiab, et seaduses peaks arvestamise nõude võib-olla rohkem ja paremini välja tooma, kuid samas nendib, eksperdid teavad, et kumulatiivsete mõjudega arvestamine on nõutud ning see on mõju hindamise loomulik

ja loogiline osa. J2 leiab, et seadus on piisav, kuid rakendamine on omaette teema, mistõttu siiski ei peaks seadust n-ö juhiseks ümber tegema. Ka J3 leiab, et seadus on selge ning arwab sarnaselt J1-le, et kohustust mõistetakse, kuid toob välja veel tingimuse, et tegevused peavad olema kõrvuti või samaliigilised. J4 kahtleb regulatsiooni selguses ning väljendab mitu korda seisukohta, et arvestamise nõue pole seaduses piisav. J5 ütleb esmalt, et seadus on kindlasti piisavalt selge, kuid hiljem muudab oma seisukohta ja ütleb, et seaduses peaks arvestamise kohustus olema ette kirjutatud selgelt ja arusaadavalt. Regulatsiooni selguse kohta esineb mitmeid arvamusi ka otsustajate grupis ning arvamuste lahknemine on sarnane järelevalvajate grupile. O1 ja O2 sõnul on seadus piisavalt selge ja parasjagu üldsõnaline ning väga täpseks see ei tohikski minna. O2 lisab, et nõuded KSH kohta on päris täpsed, kuid KMH osas tekitab seadus ekspertide seas segadust. O3 leiab, et KeHJS-es on mitmeid sisustamata mõisteid ning ei ole konkreetselt kirjutatud, mida mõeldakse kumulatiivse mõju all ning seaduses puuduvad täpsustused, kuidas mõju piirkonda määratleda. O4 ütleb, et seaduse puhul on selge, et KMH hindamise algatamise kaalumisel tuleb ka teisi olemasolevaid objekte arvestada. Erinevalt järelevalvajate ja otsustajate grupist peavad kõik eksperdid regulatsiooni piisavaks. E2 ja E4 lisavad, et kumulatiivsete mõjudega arvestamine on loogiline ning olulisi mõjusid selgeks tehes mõtlevad ka selle temaatika peale. Ka E1 arutleb sel teemal ning ütleb, et kui kumulatiivsed mõjud on olulised, siis peab neid hindama ka juhul, kui seaduses ei oleks eraldi nõuet. E2 juhib tähelepanu, et on eksperte, kes vaid seaduses näpuga järke ajavad ning nende jaoks võiks arvestamise nõuded selgemad olla. E3, E4 ja E5 toovad välja, et seaduses on pikk nimekiri erinevatest mõjudest, kuid sisu poolest on nad osaliselt sünonüümid ning see võib segadust tekitada.

Kõik kolm praktikute gruppi on suurel määral ühel arvamusel, et juhendid kumulatiivsete mõjude temaatika kohta puuduvad. Neli järelevalvajat on kindlad, et juhendeid ei ole, kuid J2 on ainukesena tuttav Euroopa Komisjoni eestkoste all välja antud juhendiga ning mainib, et Eesti juhendites kumulatiivsete mõjude temaatikal pikalt ei peatuta ning nendest ei ole midagi võtta. J2 ning J1 mõlemad toovad esile kvaliteedikontrolli tabeleid, mis küll nende töös kasutust ei leia. Juhendite olemasolu ja kasutamise kohta vastavad otsustajad, et nende teada abimaterjalid kumulatiivsete mõjude arvestamise kohta puuduvad. Ekspertid ei ole juhendeid kasutanud ning ei ole nende olemasolust teadlikud. E1 usub, et teema tõstatumisel küsiks ta kolleegidelt nõu või otsiks internetist abimaterjali, kirjandust ja juhendeid, kuna eestikeelsed KMH juhendid on eksperdi sõnul üsna aegunud. E5 ütleb vastupidiselt, et tema otsiks abi Petersoni ja Põdra poolt

koostatud käsiraamatutest. E2 ja E3 meenutavad, et vist mingisugused juhendid on siiski olemas, kuid pole neid kunagi ise kasutanud.

### **3.2 Kumulatiivsete mõjude käsitlemine igapäeva praktikas**

Antakse ülevaade, kuidas kolm praktikute gruppi tegelevad mõjude identifitseerimisprotsessiga, millised meetodid on kasutusel ning kas pööratakse tähelepanu ajaliste ja ruumiliste piiride paika panemisele, mis on üks kumulatiivsete mõjudega seotud iseärasustest. Tuuakse välja milliseid meetodeid kasutavad eksperdid kumulatiivsete mõjude hindamisel ning kas ka järelevalvajad ja otsustajad on erinevate meetoditega tuttavad.

2. tabelist on näha, et kõik viis järelevalvajad annavad sarnase kirjelduse, kui vastavad küsimusele, kuidas kumulatiivsete mõjude temaatikaga praktikas kokku puutuvad. Järelevalvajad kontrollivad kumulatiivsete mõjudega arvestamist, kui KMH programm või aruanne tuleb heakskiitmisele ning J4 mainib, et kui aruanne läheb avalikustamisele, siis toimub nende asutuses kontroll. Kaks järelevalvajad tõdevad, et peamiselt tuleb kumulatiivsete mõjude temaatika esile küll vaid kaevandustega seotud KMH-des. Järelevalvajad nii väga sisupoolt ei hindagi, vaid vaatavad kumulatiivsete mõjude arvestamist. Otsustajad puutuvad temaatikaga kokku juba eelhinnangute koostamise käigus. O1 täpsustab, et vahetult puutub kokku eelhinnangut koostades, kuid siiski ka KMH protsessis, kus ta programmi ja aruannet läbi töötab. Kumulatiivsete mõjude temaatika on ekspertidele sel määral igapäevane asi, kuivõrd nad puutuvad kokku KMH projektidega, kus see teema nende jaoks oluline tundub. E1 tõdeb siiski, et tegemist on mõjudega, mida tuleb alati käsitleda, kuid see pole iga kord lihtne.

Kumulatiivsete mõjude identifitseerimisel kasutavad kõik kolm praktikute rühma enim asutusesisest konsulteerimist, kuid 2. tabelist saab hea ülevaate, et muud meetodid on kolme grupi vahel siiski erinevad. Järelevalvajad kontrollivad ise programmid ja aruanded üle, kuid tavapraktika on see, et saadetakse asutuse sisuosakondade spetsialistidele ülevaatamiseks. J3 mainis lisaks veel *MapInfo* kasutamise ning J5 vaatab ka sarnaste KMH protsesside dokumentatsiooni üle. Otsustajad identifitseerivad kumulatiivsed mõjud eelhinnangu koostamisel ning kasutavad asutusesisesele konsulteerimisele lisaks kaardirakendusi ja -materjale ning teostavad n-ö lähipiirkonna analüüsi. O1 konsulteerimisele ei toetu, vaid identifitseerib kumulatiivsed mõjud maakasutust ja lähipiirkonna teisi tegevusi kindlaks tehes, mille kohta annab kirjelduse ning seejärel vaatab kaardi pealt kõik täpsemalt järgi. Otsustaja kasutab Maa-ameti geoportaali maardlate rakendust ja kitsenduste kaarti, et teha kindlaks teisi



tegevusi. Sarnaselt O1-le, kasutab O5 erinevaid kaardirakendusi ning toob veel välja võimaluse omavalitsuste poolde pöörduda. O3 tavapraktika on jälgida, kas piirkonnas on kavandatava tegevusega sarnast mõju tekitavaid objekte ning O4 analüüsib piirkonda, et tuvastada, mis on praegused tegevused, millele võib kavandatav tegevus mõju avaldada ning mis võib tegevust ise mõjutada. Vaadatakse kavandatava tegevuse mõju ulatust, mis objektid raadiusesse jäävad ning kas need tegevused ka üksteist mõjutavad.

**Tabel 2.** Järelevalvajate, otsustajate ja ekspertide kumulatiivsete mõjude käsitus igapäevatoos.

	<b>Järelevalvaja</b>	<b>Otsustaja</b>	<b>Ekspert</b>
<b>Kokkupuude igapäeva praktikas</b>	Peamiselt kontrollivad arvestamist heakskiitmisel, sisulist poolt ei hinda 5x	Puutuvad kokku eelhinnangute koostamise käigus 5x	Puutuvad kokku niivõrd, kui see teema neile KMH-s käsitlemiseks oluline tundub 5x;
<b>Teiste tegevuste kontrollimine</b>	Toetuvad sisuosakonna märkustele 2x, kontrollivad sõltuvalt piirkonnast 2x	Kõik kontrollivad lähipiirkondade teisi tegevusi	Kõik kontrollivad teiste tegevuste olemasolu
<b>Identifitseerimine</b>	Asutusesisene konsulteerimine 5x, MapInfo kasutamine 1x, sarnaste KMH-de läbivaatamine 1x	Asutusesisene konsulteerimine 4x, kaardirakenduste ja kaardimaterjali kasutamine 4x, lähipiirkonna analüüs 3x	Asutusesisene konsulteerimine 4x, eelnevale kogemusele toetumine 3x, kontrollnimekirjade kasutamine 3x, heite piirväärtuste arvutuslik kontroll 1x
<b>Mõju ulatuse määramine</b>	Ulatuse määramisel oluline roll 2x, arvamus: mõned eksperdid vaatavad liiga laialt 1x	Määravad eelhinnangus 2x, arvamus: ekspert ei oska mõju ulatust ja suurust määrata 1x	Temaatikad puudutavad 4 eksperti: keeruline paika panna, detailideni ennustada 2x, ulatuse määramine ei tekita probleeme 2x
<b>Võimalike tuleviku tegevuste arvestamine</b>	Otsest vastust ei saa 4x, hinnangu andmine ei ole väga võimalik 1x; arvestamine sõltub eksperdi pädevusest 1x, ennustamine võib tekitada raskusi 1x	Tulevikutegevustega ei saa arvestada 2x, arvestab planeeritavate tegevustega 1x	Seda on suhteliselt keeruline teha 3x, tuleviku ennustamine on üldine probleem KMH protsessis 2x
<b>Meetodid kumulatiivse mõju hindamiseks</b>	Peamiselt on aruannetes eksperdi hinnangul põhinev kirjeldav peatükk 5x, modelleerimine müra- ja/või õhusaaste osas 4x	Modelleerimine müra ja/või õhusaaste osas 5x, kirjeldus või kirjeldav peatükk 4x, tabelid 2x, maatriksid	Modelleerimine müra ja/või õhusaaste osas 4x (lisaks veesaaste osas 2x), hindab kõike tervikuna 1x

Kumulatiivsete mõjude identifitseerimiseks kasutavad eksperdid mitmeid meetodeid, millest mõned on rühmasiseselt korduvad, osad mainitud vaid üksikute ekspertide poolt. Neli eksperti nimetavad majasisest konsulteerimist. Kolm eksperti toovad välja eelnevale kogemusele ja/või ekspertteadmistele toetumise ning kontrollnimekirjade kasutamise (nii paberil kui peas). E1 ütleb, et ta lihtsalt vaatab avatud silmadega projektile otsa ning väga metoodilist protsessi ei toimu. Oluline on eelnevatest töödest tulenev kogemus, et mis valdkondades ja aspektides on varem täheldatud kumulatiivse mõju avaldumist. Ekspert kontrollib ka piirkonna olulisi projekte ja tegevusi, et mingis teemavaldkonnas kumuleeruvaid mõjusid ei avalduks. Ka E2 sõnul ei ole ta kindlasti erilist metoodikat või juhendeid kasutanud. Peamiselt tuvastab ta kumulatiivsete mõjude tekke kui alustab keskkonnamõju hindamist olemasoleva olukorra kirjeldamisega. Kui ta koostatud ülevaatega ei pane kumuleeruvust tähele, siis on abi kolleegidest. Osaliselt tuleb E3-l kumulatiivsete mõjude identifitseerimine varasema kogemuse ja ekspertteadmiste kasutamisest, mõnel juhul tuleb muid allikaid juurde lugeda või näiteks kontrollida keskkonnalubade infosüsteemist olemasolevaid keskkonnalube. E3 toob välja vee kvaliteedi määramisel kasutatava arvutusliku kontrolli, millega saab mõjude kumuleeruvust suhteliselt kergesti avastada ja kontrollida. E4 sõnul toimub kumulatiivsete mõjude identifitseerimine tema peas, kui ta vaatab kaarti ja teeb sellest oma järeldused. Sarnaselt E2-le ja E4-le, ütleb E5, et kumulatiivsuse identifitseerimine algab asukoha kindlaks tegemisest ja selle kirjeldusest. Identifitseeritakse piirkonna teised saasteallikad, märgitakse need kaardile ja tehakse kindlaks kaugused ning kaardistatakse sisendid ja väljundid kõikidel tegevustel. Niimoodi saab kindlaks teha, kas on mingisuguseid üksteisega kattuvaid mõjusid või aspekte, mille ulatuse määramisel saab edasisi järeldusi teha.

2. tabeli teisest reast selgub, et vastupidiselt otsustajatele ja ekspertidele, ei ole lähipiirkonna teiste tegevuste kontrollimise praktika kõigi järelevalvajate seas ühtne. J1 ja J5 ütlevad, et kontrollimine sõltub piirkonnast. J1 teostab kontrolli vaid siis, kui varem on samast piirkonnast mõni KMH olnud ja see tuleb talle tuttav ette, kuid muul juhul on seda raske kontrollida. J2 ja J3 toetuvad peamiselt kaasatud spetsialistide arvamusele, kes juhivad tähelepanu, kas lähipiirkonnas on mingisuguseid objekte, millega tuleks arvestada ning kas keskkonnatingimustes on midagi, mis võiks kavandavat tegevust mõjutada. J3 vaatab veel lisaks ka ise *MapInfo* abil üle. Kõik otsustajad ja eksperdid kontrollivad lähipiirkonna teisi tegevusi. O5 ütleb, et ta kindlasti vaatab alati piirkonna teised tegevused üle, kuid teeb tähelepaneku, et see ei ole ekspertide puhul tavapärane, et arvestatakse teiste tegevustega. E3 lisab, et mõnikord küsitakse ka

Keskkonnaametilt üle naabruses olevate tegevuste kohta ning vajadusel otsitakse ettevõtete nimekirja alusel ka nende keskkonnaloa üles.

Mõju ulatuse määramise ja tulevikutegevuste arvestamise kohta otseselt küsimusi ei esitatud. Järgnevalt tulemused, kas kolm praktikute gruppi neid kumulatiivsete mõjude seisukohast olulisi iseärasusi puudutasid. Järelevalvajatest kaks – J2 ja J5 – peavad mõju ulatuse määramist oluliseks. J1 puudutab teemat mainides, et mõned kohusetundlikud eksperdid võib-olla vaatavad teemat liiga laialt. Samuti ootab ta järelevalvajana ka ulatuse määramise osas põhjendamist, mille alusel on see paika pandud. J3 ja J4 ulatuse määramist intervjuus ei puuduta. Kolm otsustajat temaatikat puudutavad, O1 ja O2 seda ei maini. O3 arutleb pikemalt, et mõistlik oleks käsitleda eelhinnangus mõju piirkonda ning toob välja, et mida laiemalt oskab ekspert vaadata, seda parem, kuid liiga laiaks ei tohi ka minna. O4 tuvastab kavandatava tegevuse mõju ulatuse eelhinnangu koostamisel. O5 puudutab teemat teise nurga alt, et eksperdid ei oska mõju ulatust ja suurust määrata ning just seetõttu on kumulatiivsete mõjudega raskem arvestada. Mõju ulatuse määramise temaatikat puudutavad neli eksperti. E1 sõnul on üsna keeruline paika panna, kuhu kumulatiivsete mõjude piir tõmmata. Raskusi tekitab andmete puudumine tuleviku tegevuste suhtes, mis võiksid kavandatavat tegevust mõjutada. Ka E3 tõdeb, et alati ei suuda detailideni ennustada mõju ulatust. E5 märgib piirkonna saasteallikad kaardile, mis aitab tal kumulatiivsust tuvastada. E2 ei pea aga kumulatiivsete mõjude ulatuse määramist probleemiks, kuna ta alati vaatab ala laiemalt, et esimese sõelumisega tuvastada, kui kaugemale üldse mõjud võiksid ulatuda.

Otsest vastust tulevikutegevustega arvestamise kohta ei saa neljalt järelevalvajalt. J2 leiab, et tulevikutegevustele hinnangu andmine ei ole väga võimalik, seda saaks teha vaid nn idee tasemel. J5 mainib lihtsalt, et ei ole välistatud, et tuleviku tegevuste ennustamisega võib olla probleeme, kuid sügavamasse arutellu ta ei lasku. J4 toob hiljem välja, et tulevikutegevustega arvestamine sõltub eksperdi pädevusest, kas ekspert peab seda oluliseks probleemiks. Tulevikus toimuda võivate tegevustega O1 ja O4 sõnul nad arvestada ei saa. O1 põhjendab, et see oleks liigne ennustamine, eelduste tegemine, mida otsustajana ei saa endale lubada. O4 lisab, et nad ei saa eeldada, et kui tulevikus mingi tegevus lisandub, et see praeguse tegevuse tõttu enam ei mahu piirväärtustesse. O2 sõnade kohaselt nad arvestavad planeeritavate tegevustega, kuna üldiselt kõik detailplaneeringud käivad ka nende asutusest läbi ning nad on võimalikest teistest tegevustest teadlikud. Järelevalvaja pöörab sellele tähelepanu kontroll-lehe kumulatiivseid mõjusid puudutavale küsimusele vastates. O3 ja O5 otseselt tulevikutegevustest juttu ei tee. Võimalike tulevikus toimuvate tegevuste arvesse võtmise kohta ütlevad kolm eksperti, et seda on suhteliselt keeruline teha. E1 ütleb, et need jäävad põhimõtteliselt arvesse võtmata, aga KMH

dokumentatsiooni saab alati sisse panna tingimusliku arvamuse või küsimärgi, et juhul kui muutuvad mingid tingimused, siis juhtub nii või naa. E2 toob välja, et ega tegelikult lõplikult ei teata, kuidas asjad arenevad ning alati võib veel mitu muud tegurit olla, millega ei osatud või ei teatud arvestada. E5 sõnul võetakse tulevikutegevused arvesse andmete olemasolul ning muul juhul kirjutavad nad aruandesse vastavad järeldused või soovitusel. E3 ja E4 toovad nn tuleviku ennustamise välja üldise probleemina mõju hindamistes. E4 ütleb, et see on mudeldamise paratamatus ning kumulatiivse mõju probleemina ta seda ei näe. E3 toob ennustatavuse kui probleemi siiski ka kumulatiivsete mõjudega seotult välja.

2. tabeli viimase rea põhjal on näha, et järelevalvajad ja otsustajad on KMH aruannetes kumulatiivsete mõjude hindamise kohta peamiselt leidnud vaid kirjeldava peatüki. Neli järelevalvajad tõid välja, et põhiliselt on KMH aruandes kumulatiivseid mõjusid puudutav peatükk kirjeldav ning nende hindamiseks ei ole mingit kindlat meetodit kasutatud, välja arvatud eksperdi enda hinnangu põhjal seisukoha moodustamine. Neli otsustajat leiavad, et peaaegselt on kumulatiivsete mõjude kohta lihtsalt kirjeldus või kirjeldav peatükk. Hindamisel kasutatud meetoditena oskavad mõlemad grupid nimetada müra- ja välisõhuga seotult modelleerimist, mis on neile aruannetest silma jäänud. Viimast nimetavad ka eksperdid peamise kasutusel oleva meetodina kumulatiivse mõju hindamiseks. O2 ja O5 mainivad lisaks ka tabelleid, O1 maatrikseid. Neli eksperti nimetavad modelleerimise kui meetodi, milles arvestatakse ka kumulatiivse mõju mõõdet. E1 ütleb, et kui kumulatiivsed mõjud ka esinevad, siis hindab ta alati kõike mõjusid tervikuna.

### **3.3 Kogetud raskused ning võimalikud lahendused praktika parendamiseks**

Esimesena tuuakse välja kolme osapoolse arvamuse kumulatiivsete mõjude arvestamise piisavusest praktikas. Järgnevalt keskendutakse sellele, kas mingitel põhjustel on KMH osapoolte arvates kumulatiivsete mõjudega keeruline arvestada ning millised on praktikute kogetud raskused ja takistused. Kolmandana keskendutakse võimalikele lahendustele ning tuuakse seal hulgas välja, milline on praktikute motiveeritus olukorda parendama, kas nad tulenevalt oma rollist saavad midagi ise ära teha ning kes võiks nende arvates haarata initsiatiivi praktika paremaks muutmiseks.

**Tabel 3.** Järelevalvaja, otsustajate ja ekspertide kogetud raskused ja välja pakutud lahendused praktika parendamiseks.

	<b>Järelevalvaja</b>	<b>Otsustaja</b>	<b>Ekspert</b>
<b>Kas arvestatakse piisavalt?</b>	Arvestatakse piisavalt: kaevanduste KMH-des 3x (kui kaevandused on kõrvuti 2x), kui kumulatiivsus on ilmselge 1x, ainult kui on kaks sarnase mõjuga tegevust 1x; oleneb eksperdist 1x	Ei arvestata piisavalt 2x, juhib ise tähelepanu kui ei ole arvestatud 1x, keeruline öelda laialivalguse tõttu 1x, kumulatiivsete mõjudega ei arvestata 1x	Väljendatakse teadmatust 5x: ei olda teiste töödega kursis 2x (arvestamine vaid mainimise tasemel 1x), sõltub objektist ja töö tasemest 1x, arvestab ise ratsionaalsuse piires 1x; arvestatakse piisavalt 1x
<b>Kas on miskipärast keeruline arvestada?</b>	Kindlasti on keeruline ja vaatavad asja pigem eksperdi vaatenurgast 4x, ühe järelevalvaja sõnul ei ole keeruline arvestada	Seisukohad tuuakse nii ekspertide kui enda vaatenurgast	Kõik on ise raskusi kogunud kumulatiivsete mõjude arvestamisel
<b>Kogetud raskused ja takistused</b>	Järelevalvajal keeruline: raske arvestamist nõuda 1x  Ekspertidel raske: andmete kättesaadavus ja puudus 3x; ollakse n-õ kavandatavas tegevuses kinni 1x; mõjud ei ole ilmselged ja ennustamine on keeruline 1x	Otsustajatel keeruline: Raske kumulatiivsetele mõjudele toetuda ja neid otsustamisel aluseks võtta 4x, mõiste ei ole mõtestatud 3x  Ekspertidel raske: andmete kättesaadavus 2x (kulukuse tõttu 1x),	Andmete kättesaadavus ja/või puudumine 5x (naaberarenduste kohta raske andmeid saada 3x; andmete kogumine ei peaks vaid arendaja ja eksperdi ülesanne olema 2x), finantsilised probleemid 3x, määramatus tuleviku suhtes 2x
<b>Soovitused praktika parendamiseks</b>	Juhendi loomine 4x, ekspertide koolitamine 3x, selguse mõttes käsitleda ka kui puuduvad 1x, seadus nõue selgemaks 1x; andmebaaside loomine 1x	Juhendite loomise vajalikkus 5x, seadusesse mõiste seletus sisse viia 1x	Ekspertide suhtumist muuta 2x, otsustaja peaks rohkem nõudma 1x, otsustaja ja järelevalvaja pädevuse tõstmine 1x, mõiste üle selguse loomine; seaduses nõue selgemaks (mõjub ekspertidele, kes vaid seaduses näpuga järke ajavad) 1x, koostöö 1x
<b>Praktiku enda rollist tulenevad võimalused</b>	Ekspertidelt arvestamise rohkem nõudmine 3x, enda koolitamine kumulatiivsete mõjude teemaatikas 2x,	Ei saa selget vastust 3x, arvestamist rohkem nõuda 2x, enda koolitamine kumulatiivsete mõjude teemaatikas 1x	Saaksid teha paremaid KMH-sid 5x, hüpoteetiline võimalus aruannete teistele eeskujuks toomine 3x
<b>Kes võiks võtta initsiatiivi?</b>	Ministeerium kui seaduslooja 2x, arendaja, ekspert, ministeerium ja otsustaja 1x, järelevalvaja 1x	Otsustaja ja avalikkus 2x, otsustaja ja järelevalvaja 1x, Keskkonnaministeerium ja -amet institutsioonina ja ekspert 1x, järelevalvaja 1x	Arendaja ja turg 1x, otsustaja 1x, otsustaja, järelevalvaja ja riik 1x, järelevalvaja 1x; kõigi koostöö 1x
<b>Praktiku motiveeritus olukorda parendama</b>	Varieerub: väga oluline valdkond 2x, ainult siis kui on asjakohane 1x, ei ole kindel 1x	Väga oluline valdkond 2x, probleemi olulisus on piirkonnapõhine 2x, pole kindel vajalikkuses, saaks parendada 1x	Üleüldist kvaliteeti on vaja tõsta ja ühtlustada 4x, on olulisemaid teemasid, kuid see on koht, mida annab parandada 1x

3. tabel annab ülevaate, et kõigil kolmel osapoolel on varieeruvad arvamused selle suhtes, kas praktikas arvestatakse kumulatiivsete mõjudega piisavalt. J1 on kindlal seisukohal, et sellega pole probleeme olnud ja arvestatakse piisavalt. Talle on jäänud mulje, et seda peetakse oluliseks ja eksperdid teavad, et järelevalvajad nõuavad kumulatiivsete mõjudega arvestamist. Toob lisaks veel välja, et kui lähipiirkonnas on KMH läbi viidud, siis hiljem on järgmises KMH-s hästi arvesse võetud kumuleeruvust ning maapõue teemadega seotud KMH-des juba otsustaja arvestab sellega. J2 jällegi ütleb, et vaid kaevandustega seotud töödes arvestatakse piisavalt ning just selliste KMH-de korral, kus kaevandused üksteise kõrvale satuvad. J3 leiab, et kumuleeruvusega arvestatakse piisavalt vaid siis, kui selle esinemine on ilmselge. Müraga seotud KMH-des on kumuleeruvusega arvestatud ning kaevandustele tehtud KMH-de puhul arvestatakse automaatselt ka kumulatiivsete mõjudega, kui piirkonnas on ka teisi kaevandusi. J4 ütleb, et kumulatiivsete mõjudega ei arvestata peaaegu üldse: need on vaid pisikene osake KMH-st, mida aruandes ei analüüsita ning paljudes aruannetes ei ole teemat üldse puudutatud. Siiski leiab J4, et kumuleeruvusega arvestatakse juhul, kui on kahel tegevusel sarnased mõjud. J5 ütleb, et arvestamine oleneb eksperdist ning tehakse väga erinevaid töid ja üldist praktikat pole välja kujunenud.

O1 leiab, et praegune olukord ei ole muret tekitav, kuid alati saaks paremini. O2 arvab, et arvestamine ei ole piisav, kuid nendib, et sellistel juhtudel juhib ise kindlasti tähelepanu ja annab eksperdile infot. O3 leiab, et ei saa öelda, et kumulatiivsete mõjudega ei arvestata, kuid kumulatiivsuse mõistest erineva arusaama tõttu on võimalik nende mõjudega n-ö mängida, mida pidada oluliseks ja mida mitte. Siiski alati arvestatakse, kui mingi normväärtus on ületatud. O3 ise kumulatiivseid mõjusid arvesse väga ei võta ning tõdeb, et palju oleneb ka eksperdist ja objektist. O4 leiab, et tegemist on laialivalguva temaatikaga, mistõttu on ka keeruline küsimusele vastata. Otsustaja tõdeb, et miskipärast ei taheta väga konkreetselt midagi kumulatiivset leida, seda teemat ei soovita puudutada ja kirjeldus tuuakse lihtsalt üldiselt ära. O5 arvab, et ei arvestata ning julgeb öelda, et see teema on aruannetes alati olnud väga pealiskaudne ja üldiselt ei osata erinevaid tegevusi omavahel seostada ja sealjuures kumuleeruvust leida. Kõik eksperdid seevastu väljendavad teadmatust, kui uurida arvestamise piisavuse kohta. E1 ja E4 ütlevad, et nad ei ole teiste töödega kursis, neil puudub ülevaade. E1 toob veel välja, et nii palju kui ta on oma praktikas teiste koostatud KMH aruannetega kokku puutunud, siis aruandes on öeldud, et läbivalt arvestati ka kumulatiivsete mõjudega, kui väga põhjalikult pole seda analüüsitud ega kvantitatiivsete näitajatega iseloomustatud. E3 sõnul sõltub arvestamine objektist ja töö tasemest ning E4 sõnul arvestab ta ratsionaalsuse piires. E5 leiab, et võiks ja peaks isegi rohkem

arvestama ning tegema sellest peavoolu teema. Vastupidiselt teistele arvab E2, et ju vist arvestatakse piisavalt.

Kõik praktikud toovad välja, et ühel või teisel põhjusel on kumulatiivsete mõjudega keeruline arvestada. Kogetud raskustest ja takistustest rääkides nendivad järelevalvajad, et kumulatiivsete mõjudega arvestamine on mingitel põhjustel kindlasti keeruline ning toovad konkreetsemaid vastuseid pigem ekspertide vaatenurgast. J1 ütleb, et ei oskagi kohe niimoodi välja tuua, kas ta ise mingeid raskusi on kogunud, kuid arvab, et ekspertidel võib olla keeruline andmeid saada. Ka J2-l ei tule oma viimaste aastate praktikast mingeid probleeme meelde ning arutleb andmete kättesaadavuse ja puuduse üle ekspertide vaatepunktist ja toob välja, et naaberarendajal ei ole kohustust andmeid anda. Järelevalvaja vaatenurgast toob ta välja selle, et eksperdid ei oska ette näha, kas peaks mõne teise objekti arvesse võtma ning tavaliselt ollakse oma kavandatava tegevuse juures kinni ja vaadatakse ainult seda. J3 toob lihtsalt üldiselt välja, et keskkond on keeruline ning ei teata, kuidas miski millelegi mõjuda võib. J4 nimetab raskuse järelevalvaja seisukohast. Nimelt on kumulatiivsete mõjude arvestamist raske nõuda. Samas toob välja ka probleemkohta ekspertide positsioonilt, milleks on andmete kättesaadavus. J5 väljendab seisukohta, et kumulatiivsete mõjudega ei ole keeruline arvestada ja andmete saamisega ei ole probleeme, kuna tegelikult on kõik andmed olemas ja vajadusel aitab järelevalvaja ise eksperte andmete leidmisel. Ta pakub välja, et ehk ei ole kumulatiivsed mõjud liiga ilmselged või ennustatavad tegevused teevad eksperdi töö veidi keeruliseks või hoopis ei ole ekspertidel piisavalt aega selle teemaga tegelemiseks.

Praktikas kogetud raskuste ja takistuste kohta annavad otsustajad väga põhjalikke vastuseid ning probleemidele viidatakse intervjuu vältel mitmeid kordi. Arvestamist ja hindamist keeruliseks tegevatest aspektidest räägitakse ka sellest nurgast, miks on ekspertidel tõenäoliselt raske tegeleda kumulatiivsuse temaatikaga. Neli otsustajat kirjeldavad raskusi kumulatiivsetele mõjudele toetumisel, räägivad keerulisusest neid otsustamisel arvesse või aluseks võtta. O1 sõnul on kumuleeruvusele raske õiguslikku alust külge panna, kuna kumulatiivsetel mõjudel puudub õiguslik kaal, välja arvatud juhul kui norme ületatakse. O2 ja O3 toovad välja, et kumulatiivseid mõjusid on peamiselt vaid kirjeldatud ning selliste subjektiivsete hinnangute põhjal on raske otsustada. O4 tõdeb, et kumulatiivseid mõjusid on raske aluseks võtta, kuna nende väärtusi ei saa piisavalt konkreetset määrata ja piire seada. O3, O4 ja O5 toovad probleemiks ka selle, et kumulatiivsed mõjud ei ole otseselt mõtestatud, määratletud. 3. tabeli põhjal on näha, et sellele temaatikale juhivadki tähelepanu vaid otsustajad. O4 arutleb pikalt probleemse olukorra üle, mida tingib kumulatiivsete mõjude mõiste mitte-ühtlustumine ja meetodikate puudumine.

Näiteks ei näe ta seetõttu vaidlemisruumi, kui puuduvad meetodikad ja mõistest saadakse mitut moodi aru. O1 ja O5 märgivad probleemina temaatika ebamäärasuse, O4 ja O5 lisavad andmete raskesti kättesaadavuse, esimesel juhul selle kulukuse tõttu, teisel juhul nimetab O5 raskust informatsiooni kättesaamisel teistelt arendajatelt. O5 sõnul ei oska eksperdid seda teemat käsitleda ning see on alati jäänud üld- või napisõnaliseks.

Kumulatiivsete mõjude temaatikaga seoses on eksperdid oma praktikas raskusi ja takistusi ise kogunud. Kõik viis eksperti toovad välja andmete kättesaadavuse ja/või puuduse probleemi. E2 ja E5 juhivad tähelepanu, et andmeid võiksid ka pakkuda mingid kindlad asutused või peaksid infona olema kättesaadavad riikliku seire ja uuringute tulemused, mitte jätta kõik arendaja (ja ka eksperdi) õlule. E1, E3 ja E5 toovad andmete kättesaadavuse kohta veel välja selle, et arendajalt saadakse küll kavandatava tegevuse kohta vajadusel väga täpseid andmeid, kuid naaberarenduste kohta, mille peaks kumuleeruvuse mõttes arvesse võtma, ei ole andmestikku saadaval ning teistel arendajatel ei ole huvi ka andmeid jagada. Huvipuuduse tekitab E1 sõnul naaberarenduste väidetavalt asjasse mittepuutumine. E1 lisab veel takistusena teadmatuse muude arengute kohta, mille liigitab sarnaseks probleemiks lähteandmete puudusele ning E2 toob välja määramatuse, et tegelikult lõplikult ei teata kuidas asjad arenevad. Kolm eksperti mainivad finantsilise poolega seotud problemaatikat, mille võib üldistades kokku võtta kui süvenemisevõimaluse puudumine kehvade turuseisu sunnil. E5 lisab, et erineva tasemega koostatud algatamisotsused annavad hinnapakumisi tehes aluse, et igauks ise otsustab, mida sisse arvestab ja mida ei arvesta. E4 arutleb veel, et kumulatiivsete mõjude arvestamine on tüütu ja üsnagi ebameeldiv tegevus ja toob näitena elulisi juhtumeid, kus kavandatav tegevus vastaks kõikidele normidele, kui kumulatiivseid mõjusid mitte arvestada. E5 arutleb omakorda ekspertide põhjalikkuse ja sellest tuleneva probleemi üle. Ekspertid, kes analüüsivad kõiki mõjusid põhjalikult, püüavad arendaja pilgu läbi talle uusi piiranguid leiutada.

Neljas ja viies rida 3. tabelis on keskendunud intervjuueeritavate soovitudele praktika parendamiseks ning nende enda võimalustele oma rollist tulenevalt praktikast mõjutada. Viiest järelevalvajast neli nimetavad juhendite loomist heaks võimaluseks praktika parendamisel ning samasuguse vastuse saab tervelt otsustajate grupilt. J1, kes juhendite vajalikkust ei tähtsustanud, ei osanudki omapoolseid soovitusi välja tuua, kuid intervjuu käigus tegi ta tähelepaneku, et kumulatiivseid mõjusid tuleks käsitleda ka siis, kui need puuduvad, kuna vastasel juhul järelevalvaja ei tea, kas nende peale on üldse mõeldud. J2 leiab, et juhend peaks olema heade näidete kogumik, kuna vajalikud on just praktilised juhendid paljude näidete ja eeskujudega. J3 peab samuti tähtsaks elulisi näiteid praktikast ning soovib juhendit, millele viidata, kui ühtäkki



hakata põhjalikumat käsitlust nõudma. J2, J3 ja J4 peavad veel vajalikuks ekspertidele suunatud koolitust. J4 ja J5 leiavad, et nii juhend ühtlustaks arusaama kumulatiivsetest mõjudest ning J4 arvamusel aitaks seda teha ka koolitus. J3 ja J4 arvavad sarnaselt, et juhendi võiksid koostada KeMü või eksperdid, kuna sellisel juhul on juhend tugevam ning seda võetakse tõenäoliselt rohkem arvesse. J5 usub, et selle n-ö hüpoteetilise juhendi alusel peaks ka arendaja kumulatiivsete mõjude hindamise vajalikkusest teadma ning sellisel juhul paneks ta juba lähteülesandesse kirja, et on vaja arvestada kumulatiivsete mõjudega.

Otsustajatest mainisid kõik viis juhendi vajalikkust nagu eespool juba välja toodud. O1 rõhutab erinevalt teistest, et juhend peaks ka avalikkusele suunatud olema. Otsustaja enda tööle aitaks konkreetselt kaasa ametisisene regulatsioon ning piisaks kui keegi selle välja töötaks ja kõik otsustajad selle kasutusele võtaksid. O2 tunneb sarnaselt järelevalvajatele puudust metoodilisest juhendist, mis oleks suunatud eksperdile ning mis määratleks erinevat liiki mõjud ja tooks välja käsitlemisviisid. O5 toob välja sarnase idee, et piisavalt täpsed ekspertidele suunatud juhised aitaksid kaasa praktika parendamisele: aruanded hakkaksid kumulatiivsete mõjude aspektis olema sisulisemad ning ka otsustaja peaks siis rohkem tähelepanu pöörama hakkama. O3 ütleb, et juhendit võiks võtta kui kokkulepet, et edaspidi tuleb teiste hulgas arvestada kumulatiivsete mõjudega ja seda on oluline teha. Nii järelevalvajate kui otsustajate rühmast tõi üks praktik välja soovitusel seaduse nõuet selgemaks teha. O3 peab kõige lihtsamaks ja vastuvaidlematuks võimaluseks seda, kui seaduses mõiste lahti kirjutatakse. J5 sõnul peaks seaduse nõue selgem ja arusaadavam olema. J3 tõi veel välja kaks ideed, mida teised järelevalvajad ega otsustajad ei nimetanud: järelehindamise potentsiaali kasutada praktika parendamiseks ning kumulatiivsete mõjude arvestamise lihtsustamine andmebaaside abil, mis hõlmaks KMH objekte ja saasteallikaid.

Praktika parendamise võimaluste kohta on ekspertidel mitmeid arvamusi ning suures osas erinevad need järelevalvajate ja otsustajate rühmade soovitustest. Kolme eksperdi pakutud variandid on seotud järelevalvajate ja otsustajatega. Soovitatakse, et otsustaja peaks kumulatiivsete mõjude arvestamist rohkemat nõudma ning järelevalvajate ja otsustajate pädevust tuleks tõsta. E1 ütleb, et pikas perspektiivis lahenduste leidmiseks oleks kindlasti vaja järelevalvaja pädevust tõsta. Kui järelevalvaja kompetentsus oleks väga kõrge ja ta oskaks arvestamist nõuda, siis jõuaks see ehk ka arendaja teadvusesse. E1 leiab, et praegu on järelevalvet teostava asutuse spetsialistidele kumulatiivsete mõjude kontseptsioon veel segane. E3 toob praktika parendamiseks idee, et kui riigisektor on arendajaks, siis ta võiks juba hankes selgelt välja tuua, et kumulatiivsete mõjudega on vaja arvestada. Eksperti sõnul saavad

otsustajad ka rohkem arvestamist nõuda ning väga lihtlabaseid töid mitte läbi lasta. E5 sõnul suudavad järelevalvajad oma tegevusega turul olevat olukorda tegelikult palju muuta, kuna nende käes on KMH-le heakskiidu andmine. E5 leiab, et otsustajate ja järelevalvajate pädevust tuleks tõsta ja praktikat ühtlustada. E5 ütleb, et ka ekspertide pädevuse peaks põhjalikumalt läbi mõtlema ning E1 sõnul aitaks ekspertide enda teadlikum suhtumine praktika parendamisele kaasa, kuid seda on keeruline kiiresti parandada ning turg seda ei soosi.

Sarnaselt järelevalvajate ja otsustajate grupile on ka ekspertide rühma seas üks esindaja, kes arutles kumulatiivsete mõjude regulatsiooni täpsustamise vajalikkuse üle. E2 ei usu, et seaduse muutmine kumulatiivsete mõjude suurema arvestamise kaasa tooks, kuid ühest küljest mõjuks see ekspertidele, keda motiveerivad vaid seaduses kirjas olevad nõuded. Eksperti sõnul on hoopis oluline arusaadavamaks tegemine, mida kumulatiivsete mõjude mõiste täpselt tähendab ja hõlmab. Ainsana mainib E5, et praktika parendamine peaks olema koostöö ja koos arenemine. Kaks eksperti jõuavad ka juhendite vajalikkuse üle arutlemise juurde, kuid erinevalt järelevalvajatest ja otsustajatest ei näe nad uute juhendite loomises tungivat vajadust. E5 sõnul on vaja aktsepteeritavamaid juhendeid, mis peaksid olema kooskõlas seaduslooja ideoloogiaga, ning pakub lahenduseks, et olemasolevad meetodikad peaks sellise pilguga üle vaatama ja neid vajadusel täiendama ja täpsustama. E5 on kindel, et kui põhjalikumalt temaatika lahti kirjutada, siis saab arvestamist ka põhjalikumalt nõudma hakata. E2 ütleb, et asjalike juhendite ja lihtsate kontrollnimekirjade olemasolu aitaks kindlasti põhjalikumale käsitlemisele kaasa, kuid nendib, et ise pole otseselt juhendite järgi vajadust tundnud. Ekspert leiab, et juhendiks ei peaks olema mahukas käsiraamat, vaid midagi lihtsat.

Kõik järelevalvajad oskavad nimetada viise, kuidas nad saaksid oma KMH osapoole rollist tulenevalt praktikasse panustada. J2 ja J3 leiavad, et nad peaksid end koolitama, kuna palju jääb nende enda teadmiste taha. J1, J4 ja J5 pakuvad, et nad saaksid igakordselt tähelepanu juhtida ja eksperte n-ö korrale kutsuda, aga J5 sõnul peaksid järelevalvajad sellises teguviisis kokku leppima. Nad usuvad, et läbi märkuste ja ettepanekute esitamise on võimalik praktikat mõjutada, kuid J4 nendib, et praegu teeb ta seda väga harva. Kolmelt otsustajalt ei saa küsimusele väga selget vastust. O1 sõnul saaks ta ise kumulatiivsete mõjudega arvestamist rohkem nõuda, kuid tegevuse põhjendamiseks peab olema tugev aluspõhi. O3 väidab, et arvestamise nõudmise puhul on mingi ühtlus erinevate otsustajate seas juba saavutatud, mille karmimaks tegemise peab omavahel kooskõlastama. O5 sõnul saaksid otsustajad olla initsiatiivikad ning protsessi rohkem kaasatud: otsustajad peaksid oma seisukohti esitama nii programmi kui aruande puhul. O1 toob

kahele järelevalvajale sarnaselt välja teadmiste puudumise aspekti ning vajaduse enda koolitamiseks.

Praktika parendamise võimaluste kohta oma rollist tulenevalt, annavad eksperdid suhteliselt sarnast vastukaja: nad saaksid teha põhjalikumad tööd. E1 arvab, et hüpoteetiliselt saaks ta ka töös ette tulevat väga head näidet oma kolleegidele tutvustada. Ekspert saaks teistele ettepaneku teha, et kas nad sooviksid koos hakata kumulatiivseid mõjusid paremini arvestama ja hindama. E3 sõnul panustavad nad praktika parendamisse ka praegu. Nad püüavad koosmõju ja kumulatiivset mõju hinnata nii hästi kui nad oskavad. E5 arvab, et n-õ moraali on võimalik ise kõrgel hoida. Ekspert toob näitena, et teinekord on nad millegi muu arvelt investeerinud, et oma tööd paremini teha. Ta leiab, et niiviisi saavad nad otsustajale näidata, et nemad saavad kumulatiivsete mõjudega arvestatud ja siis äkki nõuavad otsustajad seda teistelt ekspertidelt samuti. E2 toob sarnase hüpoteetilise võimaluse: ta hakkaks oma töös kumulatiivseid mõjusid väga põhjalikult käsitlema ja tema tegevus oleks selline, mida teistele eeskujuks tuua ja seda propageerida. E4 on skeptiline, et ekspert end ise parandab ning ütleb, et kvaliteedi iseoolset parandamist pole loota.

3. tabelist selgub kui kirju ja grupisisest ebahütlane on nn nimistu, kes võiks intervjueeritavate sõnul võtta initsiatiivi kumulatiivsete mõjudega seotud praktika parendamiseks. J1 leiab, et initsiatiiv peaks tulema kolmelt osapoolelt: arendaja, otsustaja ja ekspert. Otsustaja peaks KMH-d algatades arvestamise vajadusele viitama, ekspert peaks seda kohustuslikkust teadma. Järelevalvaja lisab ministeeriumi rolli eksperdi teavitamisel ning paremate juhendite ja võib-olla ka koolituste pakkumisel. J2 leiab, et initsiatiiv peaks tulema eksperdilt, kuna mõjuhindamise ideoloogias on juba nii, et ekspert peaks olema see targem pool, kes teavet annab. Järelevalvaja toob välja ka otsustaja tähtsa rolli: juhul kui otsustaja on eelhinnangu koostajaks, peaks ta defineerima, mis mõju kohta tal teavet tegevusloa andmiseks vaja on. J3 leiab aga, et järelevalvaja peaks võtma initsiatiivi, kuid nendib, et neil pole head põhja, et ühtäkki rohkemat arvestamist nõudma hakata. J4 ja J5 on ühesugusel arvamusel, et initsiatiivi võiks võtta Ministeerium kui seaduslooja.

Praktika parendamise initsiatiivi võtmise kohta on otsustajatel samuti mitmeid arvamusi. Esineb seisukohti, mida toetab mitu otsustajat, mõnel on aga teistest erinev arusaam. O1 ja O3 sõnul peaks vaatama otsustajate ja avalikkuse poole, O5 nimetab järelevalvaja, O2 Keskkonnaministeeriumi, -ameti, kuid O4 toob esile koostöö vajaduse. O1 arutleb pikalt, kas otsustaja peaks esimesena initsiatiivi võtma või peaks seda tegema ekspert, aga jõuab siiski

järeldusele, et initsiatiiv peaks tulema otsustaja ja avalikkuse poolt. Eelkõige on otsustajal endal teavet vaja loa välja andmiseks ning avalikkus võib teda oma nõudmistega täiendada ning sarnaselt arvab ja O3. Ekspertide kohta tõdeb O1, et nad peavad lihtsalt ootustele ja nõudmistele vastama ehk piisavalt pädevad olema. Ka O2 leiab ekspertide kohta sama. Arutluse käigus toob O4 välja mõtte, et ta ei räägikski nii väga initsiatiivist, vaid erinevate osapoolte panustamisest koostöösse. O5 toob aga välja hoopis selle, et seadusemuudatusega kaasneva segaduse eel on raske öelda, kes võiks võtta initsiatiivi. Praegu ootaks ta seda järelevalvajalt, kes tagab KMH kvaliteedi, kuid seaduseelnõu jõustumisega oodatakse seda eelkõige otsustajalt.

Viis eksperti nimetavad ühtekokku kõiki KMH osapooli peale avalikkuse ja huvitatud isikute. E1 arvamusel algab kõik arendajast ja turust. E2 sõnul peaks otsustaja võtma rolli mõiste sisustamiseks ja lahti mõtestamiseks ning kuna KMH on suunatud otsustajale, siis peaks tema ka initsiatiivi haarama. Näiteks nõudma põhjalikumalt ja selgitama seejuures, miks tal seda vaja on ja mida ta ekspordilt ootab. E3 suunab pilgu nii otsustaja, järelevalvaja kui ka riigi poole üldiselt. Riik peaks arendajat harima ning ka otsustaja ja järelevalvaja võiksid arendajale selgeks teha, miks on kumulatiivsed mõjud olulised. Initsiatiivi võtjas näeb E4 järelevalvajalt, kuna kvaliteedi suunamine käib järelevalve kaudu ning praktika on näidanud, et see on nende poolt täiesti juhitud. E5 arutleb esialgu otsustaja ja järelevalvaja üle, kuid siis ütleb, et initsiatiivi ei peaks haarama mitte üks osapool, vaid praktika parendamine peaks toimuma koostöös.

Motiveeritus olukorra parendamiseks varieerub järelevalvajate seas. J1 ei ole kindel, et kas kumulatiivsed mõjud üldse peaksid saama nii palju tähelepanu, kuna on lihtsalt üks osa teiste mõjude kõrval. J2-lt ei saa otsest vastust peale selle, et tervet mõjuhindamise praktikast peaks parandama. J3 ja J5 jaoks on see valdkond aga väga oluline. J4 sõnul peaks parendamisega tegelema, kui selgub asjakohasus. Otsustajate motiveeritus olukorda parandama ei ole väga kõrge. O1 leiab, et olukorda saab alati paremaks muuta, aga praktika väga nõrk hetkel ei ole. Tegemist on n-ö halli alaga, mida kindlasti saab parandada, kuid selle peaks enne läbi mõtlema. O2 toob oma praktikale viidates välja, et tegemist on olulise teemaga, mida ei saa eirata, ning seda võiks kindlasti parandada. O3 arvates on olulisus piirkonnapõhine ning on olulisemaid probleeme, millega tegeleda. O4 ütleb, et kumulatiivsete mõjude temaatika on jäänud tahaplaanile ja ei tea, kas seda on vaja eraldi rõhutada. Siiski nõustub ta O3-ga, et teatud piirkondades on tegemist väga olulise temaatikaga. O5 nendib, et tegemist on kindlasti oluliste mõjudega ning see tähtsus tulebki välja selgitada, kuid esmalt peab olema tegeletud kõige otsesemate ja vahetute mõjudega. Praktika parendamise motivatsiooni kohta ütlevad neli eksperti, et üleüldist kvaliteeti on vaja tõsta. Nad leiavad, et ehk ei tuleks ühele teemale

keskenduda, vaid üldiselt tuleb olukorda parandada ja kvaliteeti ühtlustada. E3 ütleb, et eksperdid on ise ka huvitatud sellest ning tööde kvaliteedi ühtlustumise suunas liigutakse. E2 ütleb konkreetselt, et on olulisemaid teemasid, kuid see on kindlasti koht, mida annab parandada. Siiski ei ole ekspert kindel, kas kumulatiivsete mõjude mittepõhjalik käsitlemine praeguses praktikas keskkonnamõju hindamiste sisu alla tõmbab. E5 annab aga lootust, et kui see on puudus, siis sellega tuleb tegeleda.

## 4 ARUTELU

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli tuvastada järelevalvajate, otsustajate ja ekspertide arusaamad ja kogemused kumulatiivsete mõjude olemusest ja käsitlesest, et leida võimalusi praktika parendamiseks. Eesti keskkonnamõju hindamise kolme eelmainitud praktikute grupi seas esineb mõningane ühisarusaam kumulatiivsete mõjude kontseptsioonist. Kuigi otseseid vastuolusid praktikute tõlgenduses esile ei kerkinud, esines siiski raskusi mõiste määratlemisel ning erinevusi selle piiritlemisel. Tuvastati ka varieeruv praktika, kus kolm gruppi on omavahel teatud spetsiifilisemates aspektides ühel arusaamal, mõnel juhul aga erineval või lausa vastupidisel arvamusel. Esineb küsimusi, kus on ühel meelel otsustajad ja eksperdid, aga teise temaatika suhtes jagavad ühist arvamust järelevalvajad ja otsustajad. Mõningatel juhtudel oli aga kõikide gruppide siseselt palju erinevaid seisukohti ja arvamusi.

Kumulatiivsete mõjude käsitlemine on Eesti praktikas ebamäärane ja paljudes aspektides esineb ebaselgust. Sarnaselt mitmetes teadusartiklites väljatooduga (Duinker and Greig, 2006; Masden et al., 2010; Folkson et al., 2013; Porter et al., 2013) on KMH osapoolte seas mõiste ja kontseptsiooni selgusega probleeme. Euroopa Liidu liikmesriikide praktikas valdavale ebaselgusele ja mõistele erinevate määratluste andmisele juhib tähelepanu ka Euroopa Komisjoni egiidi all 1999. aastal avaldatud juhend (European Commission, 1999) ning hiljuti on Glasson et al. (2012) tähelepanu juhtinud, et liikmesriikides on siiani probleeme seoses kumulatiivse mõju laadi ja dimensioonidega. Magistritöö raames intervjueeritud praktikud olid definitsiooni andmisel pigem ebakindlad ja kõhklevad. Järelevalvajate ja otsustajate rühmal oli raske konkreetseid näiteid tuua või kui nad nendeni lõpuks jõudsidki, siis nõudis see pikemat mõttepausi. Ka ekspertidele ei meenunud näited koheselt, kuid siiski töid kõik vähemalt ühe näite praktikast. Kirjeldatut saab tõlgendada kui ebaselgust kontseptsioonist ning seda kinnitab ka asjaolu, et praktikud, kes oskasid anda mõiste kohta täpsema määratluse ning olid käsitusviisiga paremini kursis, töid intervjuu jooksul väga mitmeid näiteid nii üldistatud kujul kui praktikast.

Kumulatiivsete mõjude kontseptsioonist saadakse suurel määral ühtmoodi aru, kuid on märkimisväärselt erinev, kui laialt või kitsalt praktikud määratlust piiritlevad. Tulemused mõneti erinesid praktikute seas, kuid väga selgesti tuli välja osapoolte rühma siseselt sarnane rõhuasetus määratluse andmisel. Järelevalvajate jaoks on kumulatiivsete mõjude tuumaks lähipiirkonna teiste ning mitmel juhul just sarnaste ja kõrvutiasetsevate tegevuste arvestamine. Sarnaste

tegevuste olemasolu toimib omamoodi signaalina, kuna vastasel juhul järelevalvajad kumuleeruvuse temaatikale justkui tähelepanu ei pööragi. Otsustajate antud määratlus on laiem, see ei ole piiritletud vaid lähestikku asetsevate tegevustega, vaid ollakse teadlikud kumuleeruvuse erinevatest avaldumisviisidest. Määratluse andmisel pööras mõni otsustaja tähelepanu ka mõjutatava kesksele lähenemisele. Ekspertide jaoks on määravaks ja kumulatiivse mõju peamiseks olemuseks mõju suurenemise, kuhjumise aset leidmine. Rõhuasetused ei ole vasturääkivad, kuid selgelt saab välja tuua, et kolme praktikute grupi jaoks toob termin esile erinevad seosed ja aspektid, mis nende jaoks on määratluse andmisel põhjanevaks.

Järelevalvajate grupisest ühist arvamust saab kaudselt põhistada osapoolle omaste tööülesannete täitmisega, mis on nende käsitlust teatud viisil vorminud. Järelevalvajad oma sõnul sisulisele kontrollile ei keskendu ning pööravad tähelepanu vaid kumulatiivse mõju arvestamisele. Nimetatud lähenemine võib tingida pinnapealse käsitluse ning kõnealune KMH osapool samastab enda jaoks kumulatiivsete mõjude kontrolli lähipiirkonna teiste tegevuste arvestamise kontrollimisega. Ekspertide seas ühesuguse rõhuasetuse tagamaad võivad peituda nende sarnases erialases ettevalmistuses ja kohustusliku KMH koolituse läbimises. Morgan et al. (2012) leidsid samuti, et praktiseerimine võib olla seoses praktiku elukutselise taustaga, iseäranis ekspertide ja järelevalvajate korral. Ka otsustajate kohta saab eelnevat järeldada, kuna neli sarnase erialase tausta ja KMH koolituse läbinud otsustajat mõistavad kumulatiivseid mõjusid ühtmoodi. Mõlema grupi omavaheline sarnasus on ka suurem kui neid järelevalvajate rühmaga võrrelda, kelle erialane taust on grupisiselt varieeruv ning kellest vaid kaks isikut on KMH koolituse läbinud. Silmas peab aga pidama, et koolitused ei ole meetoodiliselt ühtsed ning otsustajate ja ekspertide rõhuasetused olid siiski erinevad. Kusjuures otsustajad ei toonud välja mõju kuhjumise aspekti, vaid rõhutasid pigem ajalist tegurit: mitme mõju korraga avaldumist. Mõiste määratluse ja käsitluse välja kujunemises võivadki pearolli mängida osapoolle omased ülesanded KMH protsessis. Põhjanevate järelduste tegemiseks peab kindlasti edasisi uuringuid teostama, kuid teatava mustri esinemist osapoolte hulgas ei saa siinkohal eitada.

Kuigi mõiste määratluse piiritlemises esines erinevusi, siis teatav terminoloogiline ühtsus on praktikas olemas. Vaid kahel juhul leidis sünonüümia mainimist kuhjuv mõju ning muid termineid, välja arvatud koosmõju, kumulatiivsetele mõjude kohta ei kasutatud. Suur osa praktikutest samastab kumulatiivse mõju mõistet koosmõjuga või nimetab neid piisavalt sarnasteks olevat, et praktikas pole asjakohane eristada. Vaid üks järelevalvaja ja ekspert peavad neid eraldiseisvateks mõjudeks. Samas, koosmõju ja kumulatiivse mõju mõistete kasutamise kohta valitseb selgusetus. Kuna ebaselguse vähendamist peetakse oluliseks adekvaatse ja kõiki

aspekte arvestava mõju hindamise tagamiseks (Masden et al., 2010), siis tuleks juba sellest lähtudes Eesti keskkonnamõju hindamise ringkonnas need mõisted täpsemalt määratleda. Keskkonnaministeeriumi seisukoha alusel on kumulatiivne mõju koosmõju üheks osaks, mis ei ole aga intervjueeritud osapoolte seas üldlevinud arvamuseks. Ühelt poolt võiks öelda, et kumulatiivse mõju kui termini ebaselgus ja mitte eristamine koosmõjust ei tekita probleeme, kuna keskkonnamõju hindamistes peab hinnangu andma tervikuna ja sel juhul saavad kõnealused mõjud ebaselgusele vaatamata arvestatud ja hinnatud, olenemata kas koosmõju on kumulatiivse mõju osa või vastupidi. Ehk kui mõiste on ebaselge, aga praktikas saavad mõjud käsitletud, siis mõistete eristamine ei pruugigi olla probleemiks. Mõistete samastamine ei tekita ka sisulist vastuolu. Samuti leiab koosmõju arvestamise kohustuse seadusest. Olgu selle põhjuseks direktiivide tõlkeerisuse sisse kandumine või mitte, siis võib arvata, et praktikud, kes neid mõisteid sünonüümidenäevad, tunnetavad ka arvestamise kohustust, olenemata kumba mõistet on seaduses kasutatud. Folkson et al. (2013) põhjal praktikud lähtuvadki oma töös väga palju seaduses ettekirjutatust. Siinkohal võib järeldada, et ühisarusaama puudumine mõistete eristamise kontekstist vaadatuna, ei ole kumulatiivsete mõjude arvestamisele otseseks piiranguks.

Eelnevale arutluskäigule vaatamata võib mõistete mitte eristamine siiski praktikale mõju avaldada. Väärrib tähelepanu, et KMH ja KSH praktikas on välja kujunenud, et aruande struktuur ja käsitletavat teemat on määratud KeHJS-ega, kuna on seadusega üsna detailselt ette antud. Sealjuures on KSH aruannetes peatükk kumulatiivsetest mõjudest ning KMH aruandes koosmõjudest. Siinkohal tuleb taas esile erisus, mis küll ingliskeelsetes direktiivides puudub, kuid KeHJS-est on jõudnud praktikasse. Teatav mõistete ebaselgus KMH regulatsioonis võib mõjutada kumulatiivsete mõjude käsitlemist ning tingida nende arvestamise kohustuslikkuse erineva mõistmise KMH ja KSH korral. Sõna *cumulative* on tõlgetes omandanud mitu tähendust – kumulatiivne, kuhjuv ja koosmõju – mis võib mõistete eristamisel ühtse arusaama tekkele takistuseks olla ning seaduse nõuetes ebaselgust põhjustada. Üheks takistuseks kumulatiivsete mõjude tõhusale hindamisele ongi asjaolu, et praktikud püsivad ebakindlad seaduse nõuete suhtes (Masden et al., 2010). KeHJS-es puuduv ühtne terminoloogia võib saada aluseks praktikute ebakindlusele kumulatiivsete mõjudega seotud seaduse sätete suhtes. Kolm eksperti juhtisid ka tähelepanu, et just KSH kohta on arvestamise nõuded selgemad, kuid KMH puhul tekitab erinevate mõjude pikk nimekiri kohati segadust. Õigusaktid aga seavad aluse selleks, millised tingimused on praktikutel teema mõistmiseks ja käsitlemiseks ning seega KMH regulatsiooni täpsustamine ja terminoloogia ühtlustamine võib tingida parema arvestamise.



Antud juhul peaks initsiatiivi haarama Keskkonnaministeerium kui seaduslooja ning pakkuma mõistetele kindlad määratlused ja definitsioonid, mille saaks edaspidi aluseks võtta või vajadusel ebaselguse korral neile toetuda.

Uurimisküsimusega, mille eesmärgiks oli tuvastada kumulatiivsete mõjude käsitus praktikute igapäevatoos, jõuti tulemuseni, et kõnealuste mõjude käsitlemine on praktikas metoodilisest küljest nõrk. Levinuimaks identifitseerimismeetodiks kõigi kolme praktikute grupi seas on asutusesisene konsulteerimine. Samasugusele tulemusele jõuti ka Wood et al. (2006) läbiviidud uuringuga, milles oli nimetatud meetod professionaalse hinnangu kasutamise järgselt teisel kohal. Ülejäänud meetodite osas olid kolm praktikute gruppi täiesti erinevad. Sarnane on aga asjaolu, et ei olda teadlikud kumulatiivsete mõjude arvestamise iseärasustest, mille on näiteks välja toonud Euroopa Komisjoni juhend (European Commission, 1999). Hindamise meetodite kohta põhjaliku arutelu pidamine intervjueeritavatega oli takistatud selle vähese praktiseerimise tõttu. Järelevalvajad ja otsustajad tõid sarnaselt välja, et peamiselt on nad aruannetes kohanud modelleerimist või siis eksperdi hinnangul põhinevat kirjeldavat peatükki. N-ö ametlikke meetodeid kasutatakse vaid müra ja välisõhu ning mõnel juhul veereostusega seotud temaatika korral. Sellele tuginedes võib järeldada, et kumulatiivsete mõjude hindamiseks kasutatavaid metoodikaid kas ei teata või vähemalt praktikas neid üldjuhul ei rakendata. Kõik kolm praktikute rühma olid ka ühel meelel, et juhendid, kust võiks vajadusel abi otsida, kas puuduvad või ei olda neist teadlikud. Mõjudega arvestamine jääbki pigem identifitseerimise või lihtsalt mainimise tasemele stiilis "kumulatiivseid mõjusid ei esine". Sarnaselt ei olnud võimalik intervjuuga puudutada kumulatiivsete mõjude haldamise temaatikat, kuna käsitus üldjuhul identifitseerimisprotsessist kaugemale ei jõuagi. Therivel ja Ross'i (2007) põhjal ongi esimesed sammud (s.h ulatuse määramine, mõjude identifitseerimine) oluliseks eelduseks, et saaks teostada kumulatiivsete mõjude haldamist. Kui aga arvestamine jääb praegusele tasemele püsima, siis ei saa ka edasi liikuda parema hindamise ja haldamise suunas.

Siinkohal on paslik välja tuua, et peaaegu kõik eksperdid olid alapeatükis 1.1.5 nimetatud raskusi ja piiranguid oma praktikas kohanud, mis võib olla põhjuseks kumulatiivsete mõjude hindamise sammuni mitte jõudmises. Nimetatud aspektidest, mis kumulatiivsete mõjudega arvestamise keeruliseks teeb, oli kõigi kolme grupi seas kattuvaks andmete kättesaadavus ja/või puudumine. Kõik viis eksperti tõid selle probleemi esile ning mitmed neist rõhutasid, et teistelt arendajatelt või teiste arenduste kohta on keeruline kui mitte võimatu infot kätte saada. Viimase on probleemina välja toonud näiteks Duinker ja Greig (2006) ning Masden et al. (2010). Järelevalvajate hulgas oli see samuti enimnimetatud raskuseks. Kolm eksperti tõid välja

finantsilised probleemid, mida nii järelevalvajad kui otsustajad ei osanud esile tõsta. Nimelt eksperdid arvestaksid kumulatiivsete mõjudega, kuid turusituatsioon sunnib seda mitte tegema. Erialases teaduskirjanduses sellel temaatikal ei ole väga palju peatutud, kuid on näiteks tõdetud, et lähteandmete kogumine on kallis ja ajamahukas (Connelly, 2011). Otsustajate nimetatud raskused ja takistused eristusid teiste gruppide vastustest (välja arvatud andmete kättesaadavus). Nimelt tõi neli otsustajat suurimaks probleemiks tõsiasi, et neil on otsustamisprotsessis raske kumulatiivsetele mõjudele toetuda. Otsustajatel on keeruline tegevusluba mitte välja anda, kui ainus põhjus oleks seotud kumulatiivse mõjuga. Nad ei tunne sel piisavalt õiguslikku kaalu olevat. Nimetatud aspektile erialasest teaduskirjandusest sarnast probleemi ei leitud, välja arvatud see, et tegemist võib olla seaduse nõuete ebaselgusega, miks otsustajad ei leia KMH regulatsioonist alust kumulatiivsetele mõjudele toetumiseks.

Tulemuste põhjal saab teha huvitava tähelepaneku otsustaja kohta. Mõned autorid (Wood et al., 2006; Kruopienė et al., 2009) ja ka Eestis läbiviidud uuring (Peterson, 2010a: 21, 23, 52) on välja toonud otsustaja kui KMH osapoole asjatundmatuse ja vähese kogemuse mõjude hindamise protsessis, kuid intervjuude põhjal jäi teistsugune mulje, kui eeltoodu põhjal oleks võinud eeldada. Näiteks erinevalt järelevalvajatest, kuid sarnaselt ekspertidele, olid mitmed otsustajad teadlikud kumulatiivsete mõjude erinevatest võimalikest avaldumisviisidest. Mitmed otsustajad peavad arvestamist väga oluliseks ning üldiselt jätsid otsustajad mulje, et nad on eelhinnangute koostamisel väga põhjalikud, teostavad lähipiirkonna analüüsi ning kasutavad erinevaid kaardirakendusi, millest viimaseid nimetas vastupidiselt vaid üks järelevalvaja. Siinkohal tuleb välja ka otsustaja nn kohusetunde põhjus. Nimelt on KeHJS § 6 lg 3 p 5 alusel sätestatud kohustus, et otsustaja peab eelhinnangu andmisel arvestama kumulatiivsuse kui ühe kriteeriumiga. Otsustaja lähtub otseselt seadusega määratud kohustusest. Tähelepanu peab pöörama veel sellele, et järelevalvajale KeHJS-es loetletud ülesannetes kumulatiivset mõju ei ole mainitud, mistõttu sellele temaatikale keskendumine võibki järelevalvajate puhul pinnapealsem tunduda.

Siinkohal võiks veel arutleda, et ehk on otsustajaid tabanud asjatu kriitika KeHJS-e eelnõuga saadava kohustuste kasvuga mittetoimetulemises, kuid arvesse peab võtma, et valimis olid otsustajad rohke arendustegevusega piirkonnast, kes olid ka vähemalt kolmeaastase ja pikema kogemusega. Petersoni (2010a: 15) põhjal on kogemused pigem lühiajalised, 1–4 aastat. Otsustajate rühma põhjal saab öelda, et selged etteantud nõuded ning ülesanded tingivad kumulatiivsete mõjudega suurema arvestamise. Silmas pidades aga keskkonnamõju hindamise sisu suurt varieeruvust, siis konkreetselt ettekirjutatud nõuded ja ranged juhised ei oleks

asjakohased. Selline teguviis langeks otseselt Richardson'i (2005) kriitika alla, et juhendid ei arvesta korrapäratust ja on liigselt must-valged. Kumulatiivsete mõjude puhul võiks olla lahenduseks teatud printsiipide ja raamistike esile toomine, millega arvestamine võib anda aluse käsitluse ühtsuse välja kujunemiseks.

Järelevalvajad ja otsustajad aga leiavad, et just juhendite loomine ning järelevalvaja sõnul ka koolituste läbiviimine oleks võimalus praktika parendamiseks. Canter ja Ross (2010) on välja toonud, et alates 2000. aastate esimesest poolest on kumulatiivsed mõjud hakanud aina rohkem tähelepanu saama. Seda võib seostada üheksakümnendate lõpus mitmetes piirkondades väljaantud ametlike juhenditega (nt Hegmann et al., 1999; European Commission, 1999), mis iseenesest võisid luua eeldused paremaks arvestamiseks. Juhendite loomist kumulatiivsete mõjude praktika parendamise eesmärgil peavad tähtsaks ka mitmed autorid (Jain et al., 1993: 173; Canter and Ross, 2010). Vaid üks ekspertidest oli järelevalvajate ja otsustajate enimlevinud soovitusena päri, kuid seda teise nurga alt, kui uute juhendite koostamine. Nimelt pakkus ta välja, et varasemad juhendid peaks uue pilguga üle vaatama. Siinkohal tuleb välja sarnasus järelevalvajate ja otsustajate rühma vahel ning nende vastandumine ekspertide rühmale. Viimased toovad välja hoopis teistsugused võimalused, mis on suunatud järelevalvajate ja otsustajate rohkema nõudmise ning pädevuse tõstmisega. Just nende kompetentsus tekitab eksperdile muret ning sarnase pädevuse probleemi tõi välja ka 2010. aastal Eestis läbiviidud uuring (Peterson, 2010a: 21, 23).

Järelevalvajad ja otsustajad olid ühisel arvamusel ka selle kohta, kas nad saavad oma rollist tulenevalt midagi praktika parendamiseks ära teha. Mõlemas grupis kõlasid kaks varianti: ekspertidelt tuleb arvestamist rohkem nõuda või järelevalvaja/otsustaja peaks tegelema enda koolitamisega, kuna nende teadmised kumulatiivsetest mõjudest on puudulikud. Viimase variandi suhtes tegid mitmed eksperdid intervjuu jooksul tähelepanekuid, et järelevalvaja ja otsustaja kompetentsi oleks vaja tõsta kõrgemale tasemele. Vaid eksperdid on erialaliselt litsentseeritud ja neile on seatud sisulisi tingimusi, mida ka KeHJS-e muutmise seaduse eelnõuga karmistatakse (Keskkonnaministeerium, 2014a). Järelevalvajate ja otsustajate korral taolisi nõudmisi ei ole seatud ning seda ei saakski teha, välja arvatud ametikohale esitatud nõuetele vastamise tingimus. Siinkohal on oluline rolli eripära, kus näiteks ekspertide ülesanne ongi anda otsustajale vajalikku, mitmeid asjaolusid arvestavat teavet, et viimane saaks selle põhjal otsuse langetada. Kokkuvõttes on küsimus töö efektiivsuses ning igal osapoolel on oma kindel roll, kuid pädevuse tõstmine ei tuleks kindlasti kahjuks.

Kuigi mitmed järelevalvajad ja otsustajad ütlesid, et nad võiksid rohkemat arvestamist nõudma hakata, siis nenditi, et igapäeva praktikas on seda keeruline ette võtta. Põhjendusteks toodi mittepiisav teadlikkus kontseptsioonist, mistõttu ei oska nad ka rohkemat nõuda kui seda on seni teinud. Wärnbäck ja Hilding-Rydevik (2009) täheldasid samuti teadmiste puudumise seost kumulatiivsete mõjude vähese arvestamisega. Mainiti veel kindla aluse puudumist, mille põhjal saaks karmimaid nõudmisi esitada, ning rõhutati vajalikkust teiste järelevalvajate ja otsustajatega edasises tegevuses kokku leppida, kuna see tagaks ühtse praktiseerimise. Kokkuvõtvalt pakkusid kaks osapoolt küll võimalusi, kuid nentisid nende täideviimise piiranguid. Ka eksperdid ei olnud väga altid võimalusi pakkuma, mida nad ise saaksid praktika parendamise eesmärgil ette võtta. Põhjendusena võib tuua ekspertide motiveerituse olukorra parendamiseks, mis ei ole väga kõrge. Nad peavad tähtsaks üleüldise kvaliteedi tõstmist ning kitsale temale ei sooviks keskenduda. Sarnaselt ei ole olukorra parendamiseks kõrget motivatsiooni järelevalvajate ja otsustajate hulgas, kuid seal siiski esines kõnekaid erandeid, kelle jaoks on temaatika väga oluline.

Kõigi praktikute arvamused erinevad oluliselt küsimuses, kes peaks haarama initsiatiivi praktika parendamiseks. Kolme grupi seas on peaaegu igaljuhul erinev vaade ning tihti nimetatakse mitte ainult ühte osapoolt või institutsiooni. Eelnev näitab samuti suurt ebaselgust kumulatiivsete mõjude praktikas. Ei osata öelda, kes võiks vastutuse võtta või otsustavaid samme astuda. Therivel ja Ross (2007) on välja toonud sarnase olukorra, kus arvestamist peetakse kellelegi teisele määratud ülesandeks ning praktikud ennast ise vastutavaks ei pea. Intervjueeritud praktikud üldjuhul end ise initsiatiivi haarajana ei näinud, kui välja jätta üks järelevalvaja ja kolm otsustajat, kellest viimased ei nimetanud küll otsustajat kui osapoolt ainuisikuliselt. Otsustajate rühm oligi mõnevõrra erinev teisest kahest grupist, kuna ütlesid, et algatusvõime võiks tulla just nende osapoolt. Arvatavasti nad mõistavad, et neil on tulenevalt oma rollist võimalik praktikasse panustada ning oma tegevusega midagi muuta, mis küll otseselt nende rolli võimaluste üle arutamisel välja ei tulnud.

Üllatav on, et vaid kaks korda rõhuti koostöö tähtsusele praktika parendamises. Kumulatiivsete mõjudega tegelemiseks vajalikku koostööd on tähtsustanud mitmed autorid (Therivel and Ross, 2007; Canter and Ross, 2010; Connelly, 2011; Folkson et al., 2013; Porter et al., 2013), kuid peab nentima, et intervjueeritavate seas sellist arvamust rohkem ei esinenud. Hetkel väga head aluspinda koostöö tekkimiseks ei ole ning intervjueeritavad vaatavad praktika parendamise suhtes pigem eri suundades ja ootavad teiste KMH osapoolte algatust. Kirjeldatud olukorra võib olla põhjustanud arusaama puudumine kumulatiivsete mõjude käsitlemisest ning kontseptsiooni ümbritsev ebaselgus. Praktikud ei ole tuttavad, kuidas peaks kumulatiivsetele mõjudele

lähene, milliseid meetodikaid võiks arvestamisel ja hindamisel kasutada. Ebaselguse tõttu ei osata välja pakkuda ka kindlaid lahendusi praktika parendamiseks. Viimaseks on ka üldine motiveeritus suhteliselt madal.

Intervjueeritud 15 praktiku arusaamad ja kumulatiivsete mõjude käsitlemine on üldistatavad Eesti kontekstis, kuna praktikute kogukond on suhteliselt väike, osapoolte vahel on võrdlemisi tihe kokkupuude ning rollist tulenevad ülesanded ja iseärasused mõjutavad osapoolte käsitlust praktikas. Tulemuste üldistamisel peab aga silmas pidama, et üldiselt on otsustajate ja järelevalvajate kogemus aastates madalam, kui käesoleva magistritöö valimisse võetud praktikutel. Samuti esineb praktikute seas erandeid, kelle arusaam ja käsitlus võib teistest erineda, mis oli ka näha antud töö kontekstis. Kvalitatiivse uuringu korral on aga oluline teatud nähtuse ja selle käsitluse põhjalikum uurimine, mitte niivõrd esindusliku valimi koostamine. Valimi suurus on sobiv kogemuse ja arusaamade tuvastamiseks, kuna uuritavatel on piisavalt kõrge asjatundlikkus keskkonnamõju hindamise valdkonnas ning tegemist on suhteliselt ühtse kogukonnaga. Töö tulemusi on kavas tutvustada nii Keskkonnamõju Hindajate Ühingule, kui Keskkonnaametile ja Keskkonnaministeeriumile. Eesmärgiks on praktika ühtlustamine ja ühisarvamuse kujundamine praktikute kogukonnas ja selle eri rühmade seas. Tänu kumulatiivsete mõjude paremale arvestamisele, toimub ka keskkonnamõju hindamise kvaliteedi parendamine ja keskkonnakahju ennetamine.

Käesolev magistritöö on üks esimesi kumulatiivsete mõjude praktikaga seotuid uurimusi Eestis. Kindlasti on vaja teostada ulatuslikum uuring, mille saaks välja töötada antud töö tulemuste ja järelduste põhjal. Laiaulatuslikuma uuringuga saaks tuvastada käesolevas töös arvesse võtmata jäänud osapoolte, näiteks arendajate ja ametkondade, arvamused ning suhtumise kumulatiivsetesse mõjudesse. Koostööd on pakutud võimalikuks lahenduseks kumulatiivsete mõjudega tegelemisel ning uurimise eesmärgiks saaks seada tuvastamise, kui alati või motiveeritud on koostööks ja praktika parendamiseks ülejäänud KMH osapooled ning kuidas oleks neid võimalik paremini kaasata madala motivatsiooni korral. Kuna aga töö tulemused on Eesti kontekstis üldistatavad, siis saaks neid ka enne edasiste uuringute teostamist arvesse võtta. Näiteks oleks võimalik seda teha KMH seadusloomel, kas või alustada terminoloogia ühtlustamisega. Kontseptsioonist selguse loomise mõttes saaks ka Keskkonnaministeerium käesolevale tööle tuginedes pakkuda kindla määratluse ja definitsiooni, mis oleks edaspidi heaks aluseks ühisarusaama püsimisel.

## 5 KOKKUVÕTE

Kumulatiivsete mõjude kontseptsioon on suuresti seotud ebamäärasusega ning mõjude käsitlemine on praktikas nõrk. Leidub mitmeid põhjuseid, miks kumulatiivsete mõjude arvestamine pakub väljakutset. Esiteks ei ole kõnealused mõjud nii ilmselged kui otsesed mõjud, nende identifitseerimine on keerulisem mõju ulatuse määramise iseärasuste kui ka andmete raskesti kättesaadavuse tõttu. Piiranguid ja takistusi võib veel nimetada mitmeid. Siiski ei ole vabandav nende tähelepanu alt välja jätmine ja mitte kaasamine KMH protsessi, kuna kumulatiivsete mõjude arvestamisega ennetatakse keskkonnakahju, arvestamine on seadusega nõutud ning see kuulub hea tava alla. Lisaks eelnevale on otsustusprotsessis oluline tegevusloa andjale pakkuda tervikhinnangut ja seeläbi täielikku arusaama kõigist võimalikest mõjudest.

Erialase teaduskirjanduse põhjal on arvestamise kohustuslikkusele vaatamata kumulatiivsete mõjude käsitlemise nõrk ning tegemist on temaatikaga, mis tekitab palju kõneainet ja on suure tähelepanu all. Eestis oli seni ainukeseks ülevaateks Kullamaa (2012) bakalaureusetöö, mis põhines KMH ja KSH aruannete analüüsil. Käesoleva magistritööga sooviti temaatika avada praktikute – järelevalvajate, otsustajate ja ekspertide – vaatenurgast ning uurida nende kogemust ja arusaamu seoses kõnealuste mõjudega. Sealjuures seati eesmärgiks ühisarusaama tuvastamine kumulatiivsete mõjude kontseptsioonist ning samuti sooviti selgitada kolme praktikute rühma käsitleste sarnasus ja/või erinevus. Eesmärgi teostamiseks viidi läbi intervjuudel põhinev kvalitatiivne uurimus, mis võimaldas temaatikat sügavuti uurida.

Töö tulemuste põhjal tehtud peamine järeldus on, et kumulatiivse mõju mõistest ja kontseptsioonist saadakse suurel määral ühtmoodi aru ning võiks öelda, et esineb ühisarusaam, kuid märkimisväärsed erinevused tulevad välja määratluse piiritlemises. Järelevalvajate rühm annab kumulatiivsete mõjude mõistele kitsa definitsiooni, võttes aluseks vaid lähestikku asuvate sarnaste tegevuste olemasolu. Otsustajad määratlevad kõnealuseid mõjusid laiemalt, arutlevad erinevate avaldumisviiside üle ning mõned otsustajad toovad ka välja mõjutatava vaatenurgast lähtumise olulisuse. Ekspertide rõhuasetus kumulatiivsetele mõjudele määratluse andmisel on aga seotud mõjude kuhjumise aset leidmisega ning sarnaselt otsustajate rühmale määratlevad nad mõiste laiemalt kui järelevalvajad.

Otsest terminoloogilist segadust ei ilmnenu, kuid valitseb ebaselgus kumulatiivse- ja koosmõju mõiste kasutamise kohta. Mõned praktikud peavad eelnimetatud mõisteid sünonüümideks, teised

jälle väga sarnasteks, mistõttu ei pea ka vajalikuks eristamist, ning kolmandal juhul mõisted eristatakse. Sealjuures kolm praktikute rühma omavahel ei eristunud. Antud juhul ei tekita mõistete ebaselgus, nende samastamine või eristamine, sisulist vastuolu ning ei ole otseseks piiranguks kumulatiivsete mõjude arvestamisele praktikas. Kuna aga ebaselgust peetakse üldjuhul arvestamise ja ühisarusaama väljakujunemisel takistuseks, siis tuleks mõistetele selge määratlus anda ning erineva terminoloogia kasutamine KMH regulatsioonis ja käsiraamatutes ühtlustada. Käesoleva uurimisega tuvastati ka varieeruv praktika. Suur puudujääk tuleb välja üldtunnustatud kumulatiivsete mõjude arvestamise ja hindamise meetodikate tundmises ja nende kasutamises. Üldjuhul ei ole praktikud nendest ega ka abistavatest juhenditest teadlikud. Kuna kumulatiivsete mõjude käsitlemine jääb peamiselt identifitseerimisprotsessi tasemele või lõpeb seal erinevate raskuste tõttu, siis ei olnud võimalik intervjuudes ka keskenduda kõnealuste mõjude hindamis- ja haldamisprotsessi iseärasustele.

Käesolev magistritöö on üks esimesi kumulatiivsete mõjude praktikaga seotuid uurimusi Eestis. Ulatuslikumat uuringut, põhjalikumat analüüsi ja edasist arutelu vajab see temaatika kindlasti. Töö tulemuste ja järelduste põhjal on võimalik koostada ja läbi viia laiaulatuslikum uuring, hõlmates ka näiteks arendaja ning huvitatud ametkonnad, kes antud töö kontekstis valimisse ei olnud kaasatud. Uuringu eesmärgiks saaks olla ülejäänud KMH osapoolte arvamuste ja suhtumiste tuvastamine, mille saab arvesse võtta edasiste koostöövõimaluste välja töötamisel. Võttes aluseks, et magistritöö tulemused on Eesti kontekstis üldistatavad, siis saaks nendest praktika parendamisel ka lähtuda ning seda teha enne uute uuringute teostamist. Näiteks oleks võimalik alustada terminoloogia ühtlustamisega. Keskkonnaministeerium kui seaduslooja saab siinkohal haarata initsiatiivi ja luua kindla definitsiooni välja pakkumisega mõiste määratlusse selgust, mis oleks edaspidi heaks aluseks ühisarusaama välja kujunemisel ja püsimisel. Samuti on võimalik veel pidurdada erinevate käsitluste ja meetodikate tekkimist ja süvenemist, mis varem või hiljem tekitaks ühise arusaama kujunemisel probleeme.

## 6 SUMMARY

### Cumulative effects in Estonian EIA practice

Johanna-Maria Siilak

Considering cumulative effects (CE) is an important part of environmental impact assessment (EIA) at the project level. Regardless of the quite long history of EIA and corresponding CE consideration (ca 40 years), the overall practice of CE is continually weak and the conception of CE is widely vague among the EIA practitioners. There are several reasons why the consideration of CE is offering challenges. First, CE are not as obvious and clear as direct impacts, identifying is complicated in terms of different issues in the scoping phase, e.g. obstacles on defining temporal and spatial scales and a lack of data. Many limitations and constraints are to follow. However, there is no excuse not to focus on cumulative impacts as the consideration of CE is an important part of preventing damage to the environment, consideration is required by legislation and it is good practice. In the decision-making process it is essential to provide all the information needed and thus give the full understanding of all the potential impacts that may occur.

While the consideration of CE is required by legislation the practice still remains weak. According to the recent studies, the consideration, assessment and practice of CE is one of the main issues of EIA, it generates a lot of discussion and it is given more and more attention. So far the only research conducted in Estonia was the Bachelor's thesis by Kullamaa (2012) based on the analyses of the documentation of EIAs and also of the strategic level impact assessment statements. The focus of this particular master thesis is on practitioners' - reviewers, decision-makers and consultants - views and perspectives. The aim of this research was to explore the current practice and comprehension of CE held by different, but highly connected EIA practitioners' groups to identify the common understanding of the conception in order to suggest improvements to strengthen CE consideration and assessment. 15 interviewees were chosen to represent three different categories of practitioner groups in Estonian EIA process. Five interviewees of each group were chosen with a view to ensuring a representation of different institutions. Practitioners had at least three years of experience. The empiric research was performed as a qualitative research among three practitioners' groups using semi-structured



interviews. Recorded material was transcribed, coded and categorized and then analysed in order to identify the common ground of the conception and consideration of cumulative effects.

The research shows that there is some common ground of understanding what the cumulative effect is and it could be said there is a common perception, but there are significant differences on the views of what constitutes the conception. Reviewers provide a narrow definition of the CE, based on the existence of similar close-set activities. Decision-makers define these effects more widely, they discuss about various opportunities how these effects may occur. Some of them also mentioned the approach based on the valued ecosystem components. The consultants focus on the aspect of cumulation and similarly to the group of decision-makers, they define the term more broadly than reviewers.

Terminological confusion was not revealed, but there is uncertainty about the usage of the terms of cumulative effect and combined effect. Some practitioners consider the foregoing terms interchangeably, others consider these as very similar terms what therefore do not necessary need differentiation, and in the third case terms are considered as discrete. Therewith the three groups of practitioners were not distinguishable from each other. On this case the uncertainty of the terms may not be considered as a constraint to the practice of CE. However, the uncertainty is generally regarded as an obstacle to the formation of a common understanding. Therefore it raises a need for clarification of the current understanding of the concept and to homogenize the use of different terminology in the EIA regulation and manuals.

This investigation also identified weak practice of considering and assessing cumulative effects. There is a shortage of using generally accepted methodologies and practitioners are even not aware of the existence of any guidelines. The consideration of cumulative effects primarily remains or ends on the level of identification process. Therefore it was not possible to hold a discussion about the assessment and management measures of CE. Difficulties experienced by practitioners are widely the same as identified in the scientific literature, but the emphases may somewhat differ. All practitioners brought out the problem related to the lack of data or the complexity of collecting the data needed.

Current study is one of the first researches of the practice of cumulative effects in Estonian EIA. A wider study and in-depth analysis of the topic definitely needs further discussion. In-depth interviews among three groups of practitioners identified their experience and results obtained can be used as a basis of a larger-scale survey, which could for example comprise developers.

Several problems emerged are also being experienced in many other regions. Research revealed the need for clarification of the term and concept of CE as also mentioned above. The Ministry of the Environment as an EIA regulator should take the initiative and offer the clarification needed. It would be a good basis of starting to improve the weak practice of CE consideration and further assessment as well as management. By increasing the motivation there is a chance for collaboration to improve the practice by dealing with obstacles and constraints at early level and to take those into account at the further EIA regulation processes. There is a possibility to hinder the use of different approaches and methodologies, what sooner or later may cause problems in establishing the common understanding.

## **7 TÄNUAVALDUSED**

Täna südamest oma juhendajat Age, kes on olnud suureks nõuks ja toeks terve magistritöö kirjutamise protsessi juures ning tänu kellele mul tekkis sügavam huvi keskkonnamõju hindamise temaatika vastu. Age entusiastlikkus on olnud sütitav.

Täna väga Keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse osakonna kollektiivi, eriti Marist ja Dagmarit, kelle abivalmidus on olnud ääretult suur.

Ma olen ka väga tänulik kõikidele intervjuueeritavatele, kes leidsid aega põhjalikuks vestlemiseks ning andsid sellega olulise panuse ja rikkaliku alusmaterjali magistritööks.

## **KIRJANDUSLOEND**

- Ahmad, B., Wood, C., 2002. A comparative evaluation of the EIA systems in Egypt, Turkey and Tunisia. *Environmental Impact Assessment Review* 22, 213–234.
- Baxter, W., Ross, W.A., Spaling, H., 2001. Improving the practice of cumulative effects assessment in Canada. *Impact Assessment and Project Appraisal* 19, 253–262.
- Bérubé, M., 2007. Cumulative effects assessments at Hydro-Québec: what have we learned? *Impact Assessment and Project Appraisal* 25, 101–109.
- Bond, A.J., Viegas, C. V., Coelho de Souza Reinisch Coelho, C., Selig, P.M., 2010. Informal knowledge processes: the underpinning for sustainability outcomes in EIA? *Journal of Cleaner Production* 18, 6–13.
- Canter, L., Atkinson, S., Sadler, B., 2011. Special Issue on cumulative effects assessment and management. *Environmental Impact Assessment Review* 31, 451–452.
- Canter, L., Ross, B., 2010. State of practice of cumulative effects assessment and management: the good, the bad and the ugly. *Impact Assessment and Project Appraisal* 28, 261–268.
- Canter, L.W., Atkinson, S.F., 2011. Multiple uses of indicators and indices in cumulative effects assessment and management. *Environmental Impact Assessment Review* 31, 491–501.
- Connelly, R.B., 2011. Canadian and international EIA frameworks as they apply to cumulative effects. *Environmental Impact Assessment Review* 31, 453–456.
- Cooper L.M., 2004. Guidelines for Cumulative Effects Assessment in SEA of Plans. Environmental Policy and Management Group Occasional Paper 04/LMC/CEA. Imperial College London, London. 46 p.
- Cooper, L.M., Sheate, W.M., 2002. Cumulative effects assessment: A review of UK environmental impact statements. *Environmental Impact Assessment Review* 22, 415–439.

- Council on Environmental Quality (US), 1997. Considering Cumulative Effects Under the National Environmental Policy Act. Executive Office of the President, Washington DC. 64 p.
- Duinker, P.N., Greig, L.A., 2006. The impotence of cumulative effects assessment in Canada: ailments and ideas for redeployment. *Environmental management* 37, 153–161.
- Eccleston, C.H., 2011. *Environmental Impact Assessment: a Guide to Best Professional Practices*. 1st edition. CRC Press, Boca Raton. 290 p.
- Euroopa Komisjon, 2005. Keskkonnamõju hindamine. Keskkonnamõju hindamise aruande kvaliteedi kontroll. Keskkonnaministeerium, Tallinn. 32 lk.
- European Commission, 1999. Guidelines for the assessment of indirect and cumulative impacts as well as impact interactions. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg. 169 p.
- European Commission, 2001. Guidance on EIA – EIS Review. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg. 29 p.
- Folkesson, L., Antonson, H., Helldin, J.O., 2013. Planners' views on cumulative effects. A focus-group study concerning transport infrastructure planning in Sweden. *Land Use Policy* 30, 243–253.
- Franks, D.M., Brereton, D., Moran, C.J., Sarker, T., Cohen, T., 2010. Cumulative impacts - A good practice guide for the Australian coal mining industry. Centre for social responsibility in mining & Centre for water in the minerals industry, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Australian Coal Association Research Program. Brisbane. 68 p.
- Glasson, J., Therivel, R., Chadwick, A., 2012. *Introduction to Environmental Impact Assessment*. The Natural and Built Environment Series. 4th edition. Routledge, Abingdon, Oxon. 392 p.
- Guest, G., Bunce, A., Johnson, L., 2006. How many interviews are enough?: an experiment with data saturation and variability. *Field Methods* 18, 59–82.

- Gunn, J., Noble, B.F., 2011. Conceptual and methodological challenges to integrating SEA and cumulative effects assessment. *Environmental Impact Assessment Review* 31, 154–160.
- Hegmann, G., Cocklin, C., Creasey, R., Dupuis, S., Kennedy, A., Kingsley, L., Ross, W., Spaling, H., Stalker, D., 1999. *Cumulative Effects Assessment Practitioners Guide*. Prepared by AXYS Environmental Consulting Ltd. and the CEA working group for the Canadian Environmental Assessment Agency, Hull, Quebec. 71 p.
- Jain, R.K., Urban, L.V., Stacey, G.S., Balbah, H.E., Webb, M.D., 1993. *Environmental Assessment*. 2nd edition. McGraw-Hill, New York. 526 p.
- Jay, S., Jones, C., Slinn, P., Wood, C., 2007. Environmental impact assessment: Retrospect and prospect. *Environmental Impact Assessment Review* 27, 287–300.
- Kruopienė, J., Židonienė, S., Dvarionienė, J., 2009. Current practice and shortcomings of EIA in Lithuania. *Environmental Impact Assessment Review* 29, 305–309.
- Kullamaa, K., 2012. Kumulatiivsete mõjude käsitlemine keskkonnamõju hindamisel. Bakalaureusetöö linna- ja tööstusmaastike korralduse erialal. Juhendaja prof Kalev Sepp, Eesti Maaülikool, Põllumajandus- ja keskkonnainstituut. 54 lk.
- Laherand, M.-L., 2008. Kvalitatiivne uurimisviis. Infotrükk OÜ, Tallinn. 384 lk.
- Lawrence, D.P., 2003. *Environmental Impact Assessment: Practical Solutions to Recurrent Problems*. John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey. 562 p.
- Masden, E.A., Fox, A.D., Furness, R.W., Bullman, R., Haydon, D.T., 2010. Cumulative impact assessments and bird/wind farm interactions: Developing a conceptual framework. *Environmental Impact Assessment Review* 30, 1–7.
- Morgan, R.K., 2012. Environmental impact assessment: The state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal* 30, 5–14.
- Morgan, R.K., Hart, A., Freeman, C., Coutts, B., Colwill, D., Hugher, A., 2012. Practitioners, professional cultures, and perceptions of impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review* 32, 11–24.

- Morris, P., Therivel R., 2001. *Methods of Environmental Assessment*. 3rd edition. Routledge, Abingdon, Oxon. 562 p.
- Morrison-Saunders, A., Bailey, M., 2009. Appraising the role of relationships between regulators and consultants for effective EIA. *Environmental Impact Assessment Review* 29, 284–294.
- Morrison-Saunders, A., Retief, F., 2012. Walking the sustainability assessment talk — Progressing the practice of environmental impact assessment (EIA). *Environmental Impact Assessment Review* 36, 34–41.
- Noble, B.F., Gunn, J., Martin, J., 2012. Survey of current methods and guidance for strategic environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 30, 139–147.
- Peterson, K., 2007. *Keskkonnamõju hindamine. Juhised menetluse läbiviimiseks tegevusloa tasandil*. Keskkonnaministeerium, Tallinn. 133 lk.
- Peterson, K., 2010a. *Keskkonnamõju hindamise praktika ja asjaosaliste ootused 2010*. Säästva Eesti Instituudi väljaanne nr 12, Tallinn. 60 lk.
- Peterson, K., 2010b. Quality of environmental impact statements and variability of scrutiny by reviewers. *Environmental Impact Assessment Review* 30, 169–176.
- Pöder, T., 2005. *Keskkonnamõju ja keskkonnariski hindamine: Käsiraamat*. Keskkonnaministeerium, Tallinn. 126 lk.
- Pope, J., Bond, A., Morrison-Saunders, A., Retief, F., 2013. Advancing the theory and practice of impact assessment: Setting the research agenda. *Environmental Impact Assessment Review* 41, 1–9.
- Porter, M., Franks, D.M., Everingham, J.-A., 2013. Cultivating collaboration: Lessons from initiatives to understand and manage cumulative impacts in Australian resource regions. *Resources Policy* 38, 657–669.
- Richardson, T., 2005. Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics. *Environmental Impact Assessment Review* 25, 341–365.

- Senner, R., 2011. Appraising the sustainability of project alternatives: An increasing role for cumulative effects assessment. *Environmental Impact Assessment Review* 31, 502–505.
- Therivel, R., Ross, B., 2007. Cumulative effects assessment: Does scale matter? *Environmental Impact Assessment Review* 27, 365–385.
- Tricker, R.C., 2007. Assessing cumulative environmental effects from major public transport projects. *Transport Policy* 14, 293–305.
- Wärnbäck, A., 2007. Cumulative effects in Swedish impact assessment practice. Licentiate thesis, Faculty of Natural Resources and Agricultural Sciences, Department of Urban and Rural Development. Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala. 67 p.
- Wärnbäck, A., Hilding-Rydevik, T., 2009. Cumulative effects in Swedish EIA practice — difficulties and obstacles. *Environmental Impact Assessment Review* 29, 107–115.
- Weaver, A., Pope, J., Morrison-Saunders, A., Lochner, P., 2008. Contributing to sustainability as an environmental impact assessment practitioner. *Impact Assessment and Project Appraisal* 26, 91–98.
- Wilkins, H., 2003. The need for subjectivity in EIA: discourse as a tool for sustainable development. *Environmental Impact Assessment Review* 23, 404–414.
- Wood, G., Glasson, J., Becker, J., 2006. EIA scoping in England and Wales: Practitioner approaches, perspectives and constraints. *Environmental Impact Assessment Review* 26, 221–241.
- Yanhua, Z., Song, H., Hongyan, L., Beibei, N., 2011. Global Environmental Impact Assessment Research Trends (1973-2009). *Procedia Environmental Sciences* 11, 1499–1507.
- Zhang, J., Kørnøv, L., Christensen, P., 2013. Critical factors for EIA implementation: literature review and research options. *Journal of environmental management* 114, 148–57.

### **Kasutatud õigusaktid, seaduseelnõud ja seletuskirjad**

- Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. L 175/40, 05.07.1985.



Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. L 206/7, 22.07.1992.

Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. L 073/5, 14.03.1997.

Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. L 197/30, 21.07.2001.

Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. L 26/1, 28.01.2012.

Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. L 124/1, 25.04.2014.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. L 197/30, 21.07.2001.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/92/EL, 13. detsember 2011, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (kodifitseeritud tekst). L 26/1, 28.01.2012.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/52/EL, 16. aprill 2014, millega muudetakse direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. L 124/1, 25.04.2014.

KeHAS. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus. – RT I 2000, 54, 348; (kehtetu alates 03.04.2005).

KeHJS. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I 2005, 15, 87; RT I, 13.03.2014, 32.

Keskkonnaministeerium, 2014a. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seadus. Eelnõu tööversioon seisuga 19.05.2014.

Keskkonnaministeerium, 2014b. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. Tööversioon seisuga 19.05.2014.

Keskkonnaministri 17. veebruari 2006. a käskkiri nr 171 “Keskkonnamõju hindamise aruande kvaliteedi ja keskkonnamõju hindamise menetluse kontrollimise juhend”.

Vabariigi Valitsuse 13. novembri 1992. a määrus nr 314 „Keskkonnaekspertiisi tegemise kord”. – RT 1992, 50, 619.

### **Internetiallikad**

IAIA, 2008. Assessing and Managing Cumulative Environmental Effects. IAIA08 Conference Proceedings. International Association for Impact Assessment, kättesaadav: <http://www.iaia.org/iaia08calgary/>, 15.04.2014.

Keskkonnaministeerium, 2014c. Keskkonnamõju hindamise litsentside andmebaas: Tegevuslitsentsid\_03.02.2014.xls, kättesaadav: <http://envir.ee/145686>, 19.04.2014.

KÕK, 2012. Keskkonnaõiguse keskuse uudiskiri: Ministeerium plaanib keskkonnamõjude hindamise regulatsiooni põhjalikult muuta. SA Keskkonnaõiguse Keskus, kättesaadav: <http://www.k6k.ee/uudiskiri/2012/september/kehjs>, 20.12.2013.

# LISA 1. INTERVJUU KÜSIMUSED

Intervjueeritav:

Aeg, koht:

Intervjuu kestus:

Vanus:

Haridus, eriala:

KMH väljaõpe:

Kogemus aastates KMH valdkonnas:

Kogemus aastates konkreetses rollis:

## **Üldised küsimused**

Mis on teie jaoks KMH peamine eesmärk?

Mis on lühidalt antud valdkonnas suurimad puudused, probleemkohad?

## **Kontseptsiooni mõistmine**

Mis teile esimesena pähe tuleb, kui ma küsin, mis on kumulatiivsed mõjud?

Kuidas te selle mõiste defineeriksite?

Kas te mõistate kumulatiivsete mõjudena ka koosmõju?

Mis te arvate, kas teised praktikud mõistavad kumulatiivseid mõjusid teistmoodi?

Kas miski kohustab kumulatiivsete mõjudega arvestama tegevusloa tasandi KMH protsessis?

Kas seaduse regulatsioon kumulatiivsete mõjude kohta on piisavalt selge ja ühene?

Kuidas te arvate, kas kumulatiivsete mõjude arvestamine ja hindamine on kellegi või millegi poolt nõutud?

Kas te olete teadlik kumulatiivsete mõjude arvestamise juhendite olemasolust?

## **Käsitlemine praktikas**

Kuidas te oma praktikas kumulatiivsete mõjude temaatikaga kokku puutute, kas see on osa teie tavapärasest tööst?

Kuidas te kumulatiivseid mõjusid identifitseerite? Palun kirjeldage seda protsessi.

Kas te kasutate mingeid kindlaid meetodeid kumulatiivsete mõjude identifitseerimiseks ja hindamiseks?

Kuidas te arvate, kas kumulatiivsete mõjude arvestamine peaks olema KMH protsessi kaasatud?

## **Raskused, takistused ning võimalused tulevikuks**

Kas miski takistab teid kumulatiivsete mõjude protsessi kaasamisel?

Kas te leiate, et kumulatiivsete mõjudega on mingitel põhjustel keerulisem arvestada?

Milliseid raskusi või kitsaskohti te olete ise kogunud oma praktikas seoses kumulatiivsete mõjude arvestamisega?

Kas kumulatiivsete mõjudega arvestatakse piisavalt?

Kelle poolt peaks tulema initsiatiiv kumulatiivsete mõjude rohkemaks arvestamiseks?

Mida saaks teha, et kumulatiivsete mõjudega arvestataks praktikas rohkem?

Oskate tuua omapoolseid soovitusi, lahendusi praegusele olukorrale?

Kas te leiate, et teil endal on võimalus oma rollist tulenevalt kumulatiivsete mõjudega arvestamist mõjutada?

Mis on teie arvamus, kas selle temaatikaga on oluline tegeleda, olukorda parendada ja lahendusi otsida?

### **Näited praktikast**

Kas te oskate tuua näiteid KMH-st, kus kumulatiivsete mõjudega on edukalt arvestatud?

Näiteid, kus oleks pidanud kindlasti palju põhjalikumalt arvestama, hindama?

**Lihthitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, JOHANNA-MARIA SILLAK,  
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihthitsentsi) enda loodud teose  
Kumutatiivsete mõjude käitlemine tegevusloa tasandi  
keskkonnamõju hindamises  
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on AGE POCM,  
(*juhendaja nimi*)

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihthitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus/Tallinnas/Narvas/Pärnus/Viljandis, **pp.kk.aaaa**

*Tallinnas, 26.05.2014*

*J. Sillak*