17.12.2024

Õigusanalüüs KMH teenuse disaini ettevalmistamiseks

Tallinn

2024

Ellex Raidla Advokaadibüroo OÜ
Ahtri 4, 10151 Tallinn

Telefon: +372 640 7170
E-post: contact@ellex.legal

Registrikood: 10344152
www.ellex.legal

Käesolev analüüs on koostatud Kliimaministeeriumi poolt läbi viidud riigihanke „Keskkonnamõju hindamise (KMH) digipöörde teenusedisain Kliimaministeeriumile“ (viitenumber 276622) tulemusena sõlmitud hankelepingu täitmise raames Ellex Raidla Advokaadibüroo OÜ poolt, analüüsimaks Eesti KMH ja KSH regulatsiooni võrdluses Euroopa Liidu direktiividega, mis reguleerivad KMH ja KSH menetlus- ja sisunõudeid.

1. LÄHTEÜLESANNE

Vastavalt Kliimaministeeriumi poolt püstitatud lähteülesandele on KMH digipöörde teenusdisaini projekti eesmärgiks kaasajastada keskkonnamõju hindamise teenus digiühiskonna toimimisele vastavaks, et teenus oleks kiire, automatiseeritud, kasutajakeskne ja andmepõhine. KMH teenuse disaini töö jaguneb mitmeks etapiks, millest esimene etapp hõlmab mh olemasoleva KMH ja KSH regulatsiooni õigusanalüüsi.

Õigusanalüüsi eesmärgiks on võrrelda Eesti KMH ja KSH regulatsiooni Euroopa Liidu direktiividega, mis reguleerivad KMH ja KSH menetlus- ja sisunõudeid, et selgitada välja, milline osa Eesti KMH ja KSH regulatsioonist tuleneb direktiividest ja milline osa on täiendav siseriiklik regulatsioon. Eesti siseriikliku KMH ja KSH regulatsiooni osa, mis ei tulene direktiividest, asjakohasuse hindamiseks analüüsitakse Euroopa Kohtu ja vähemalt Eesti Riigikohtu lahendeid. Valminud õigusanalüüsist nähtub, milline osa Eesti KMH ja KSH regulatsioonist tuleneb direktiividest ja milline osa on täiendav siseriiklik regulatsioon. Siseriikliku regulatsiooni osas on antud hinnang selle asjakohasusele. Õigusanalüüsi koostamisel on arvestatud ka Kliimaministeeriumi poolt esitatud täiendavate küsimustega, mida on käsitletud asjakohase teema ja sätete analüüsi juures.

2. ANALÜÜSI ÜLESEHITUS

Ülevaatlikkuse huvides on võrdlus KeHJS-e ning EL direktiivide vahel esitatud tabelite kujul. Arvestades, et KMH ja KSH on olemuselt eraldiseisvad menetlused ning nende aluseks on erinevad direktiivid, on nende regulatsiooni käsitletud eraldi. Eeltoodust lähtuvalt on käesolev õigusanalüüs üles ehitatud järgnevalt.

Osas A on esitatud võrdlus ja asjakohasuse hinnang KeHJS KMH regulatsiooni ja KMH direktiivi vahel (tabel 1).

Osas B on esitatud võrdlus ja asjakohasuse hinnang KeHJS KSH regulatsiooni ja KSH direktiivi vahel (tabel 2). Osas C on esitatud analüüsi kokkuvõttev tabel, kus KeHJS sätete asjakohasus on märgistatud eri värviga (roheline või kollane) sõltuvalt eelnevas analüüsis antud hinnangust.

Vastavas osas on viidatud ka muudele asjakohastele EL õiguse või rahvusvahelise õiguse allikatele, kus need on olnud aluseks KeHJS regulatsioonile.

Seoses asjakohasuse hinnanguga täpsustame, et normide asjakohasuse hindamisel on ühelt poolt olnud aluseks teemakohane kohtupraktika, kuid valdkonna kohtupraktikat ei ole sedavõrd palju, et üksikküsimustes saaks teha konkreetseid järeldusi KeHJS sätete asjakohasuse kohta. Seega lähtub asjakohasuse hinnang valdavas ulatuses sellest, millist eesmärki üks või teine norm KMH või KSH menetluses täidab ning kuidas see eesmärk töö teostajate hinnangul haakub üldiste haldusmenetluse, sh avatud menetluse põhimõtetega (nt uurimispõhimõte – HMS § 6, isikute varajase kaasamise põhimõte - KeÜS § 28 lg 3) või aitab loogiliselt kaasa menetluse loogilisele ja sujuvale kulgemisele ning lõplike otsuste tegemisele, samuti nende kvaliteedile ja vähendada riske, et eesmärgid jäävad saavutamata.

Analüüsis läbivalt kasutatud mõisted

Espoo konventsioon – piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsioon, sõlmitud 25.02.1991

KeHJS – keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus

KMH – keskkonnamõju hindamine

KMH direktiiv – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta

KSH – keskkonnamõju strateegiline hindamine

KSH direktiiv – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta

KSH protokoll – Espoo konventsiooni keskkonnamõju strateegilise hindamise protokoll

Loodusdirektiiv – Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta

Otsustaja – isik, kelle pädevuses on KMH ja/või KSH korraldamine, sh algatamine (kui pole märgitud teisiti, on „otsustaja“ all mõeldud ka strateegilise planeerimisdokumendi koostajat)

Scoping – KMH/KSH aruande sisu ja mahu määramise etapp KMH/KSH menetluses (KMH direktiivi art 5 lg 2; KSH direktiivi art 5 lg 4)

Screening – KMH/KSH vajalikkuse määramise etapp KMH/KSH menetluses (KMH direktiivi art 4 lg 2; KSH direktiivi art 3 lg 5)

A. KMH regulatsioon

Tabel 1. KMH regulatsiooni võrdlus KeHJS-s ja KMH direktiivis

KeHJS säte	KeHJS regulatsiooni sisu	Õiguslik alus KMH direktiivis	Erinevused võrreldes KMH direktiiviga	Täiendava siseriikliku regulatsiooni asjakohasus
KMH kohustuslikkus				
§ 3 lg 1 p 1	KMH kohustuslikkus	Art 1 lg 1, lg 2 a) c) Art 2 lg 1 Art 4 lg 1	Kohustuslikkuse alused on direktiivis ja KeHJS-s sõnastatud erinevalt, tulenevalt direktiivi ja seaduse erinevast olemusest, kuid see ei too endaga kaasa sisulist vastuolu regulatsiooni rakendamisel[1].	KMH direktiiv sätestab EL-i tasemel üldise põhimõttena, et pädeva asutuse poolt antud otsusele, mis annab arendajale õiguse projekti teostamiseks (sh ehitise või muu käitise püstitamiseks või kavade teostamiseks või muuks sekkumiseks looduskeskkonda ja maastikku) ja mis tõenäoliselt oluliselt mõjutab keskkonda, peab eelnema keskkonnamõju hindamine. KeHJS sätestab direktiivi pinnalt täpsema regulatsiooni, pidades silmas Eestis asjakohaseid tegevuslube ja võimalikke tegevusi. Abstraktselt hinnates täidab KeHJS regulatsioon direktiivi nõuded ning ei ole alust väita, et regulatsioon ei oleks asjakohane või oleks puudulik.
§ 3 lg 1 p 2	KMH kohustuslikkus Natura aladel	Loodusdirektiiv art 6 lg 3	Ei	*Märkus: Käesoleva töö eesmärgiks ei ole KeHJS ja loodusdirektiivi omavaheline analüüs. Selle kohta on koostatud eraldi töid.*[2]

[1] Lisaks regulatsioonide olemusest tulenevale erisusele võib teatavat erisust regulatsioonis näha ka mõju hindamist käivitavates tingimustes. Direktiivi ja EK praktika järgi on KMH direktiivi alusel KMH kohustusega tegevus selline, mille puhul on selge viide füüsilisele sekkumisele keskkonda, samal ajal kui loodusdirektiivi ja KeHJS regulatsioon viitab hindamise alusena lihtsalt olulise keskkonnamõju tekkimise kriteeriumile, mis võib olla laiem, kui füüsiline keskkonda sekkumine (vt ka Euroopa Kohtu 19. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Pro-Braine jt, C-121/11, EU:C:2012:225, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika, vrd Euroopa Kohtu otsus asjas C-127/02, p 26, 27; otsus asjades C-293/17, C-294/17). Samal ajal ei pruugi see praktikas tuua kaasa erisusi regulatsiooni rakendamisel, arvestades ühelt poolt, et KMH kohustuslikkus on seotud ka tegevusloa taotlemisega ning teiselt poolt on kavas ainult Natura 2000 aladele avalduvate mõjude hindamise jaoks eraldi hindamismenetlus.

[2] Vt nt eraldi Natura hindamise menetluse kehtestamise vajalikkuse ja otstarbekuse analüüs.

§ 3 lg 2	Riigikaitseline ja hädaolukorra erand KMH teostamata jätmiseks	Art 1 lg 3	Ei	-
§ 6 lg 1	Olulise keskkonnamõjuga tegevuste loetelu, mis toovad kaasa kohustusliku KMH	I lisa	Jah, direktiivi I lisa ja KeHJS vastava loetelu vahel on mõned sisulised erisused. Üheks suurimaks erisuseks on KMH kohustuse sätestamine teatud taastuvenergiaprojektidele KeHJS-s (§ 6 lg 1 p 5, 21, 21[1]), samal ajal kui KMH direktiivi järgi kuuluvad nii hüdroelektrijaamad kui tuuleelektrijaamad direktiivi II lisa projektide hulka, mis eeldavad tegevusele eelhinnangu andmist, kuid ei too kaasa automaatset KMH teostamist. KeHJS regulatsioon on direktiivist oluliselt spetsiifilisem raudteid puudutavas osas (§ 6 lg 1 p 14 vs direktiivi lisa p 7 a)). KeHJS regulatsioon hõlmab kõiki sadamaid (§ 6 lg 1 p 16), direktiivi lisa analoogne punkt 8 teeb erandi parvlaevakaidele ning loetleb rajatisi täpsemalt.	Direktiiviga ette nähtud juhud, mil direktiivi kohaselt on kohustuslik KMH teostada, on KeHJS asjakohases regulatsioonis kaetud. KeHJS regulatsioon on mõnes kohas täpsem ja sätestab KMH kohustuslikkuse laiemalt. Kuivõrd liikmesriigil on lubatud direktiiviga võrreldes rangemate piirangute seadmine, ei saa väita, et tegemist oleks selgelt asjakohatu regulatsiooniga, ehkki on küsitav, kas saab olla Eesti mingit omapära, mis nõuaks rangemaid reegleid. Täpsete künniste hindamine ja asjakohasuse tuvastamine ei ole käesoleva õigusanalüüsi osaks, kuid eraldi oleks otstarbekas analüüsida, kas KMH kohustuse laiendamine täiendavatele valdkondadele (või madalamate künnisväärtustega) on sisuliselt keskkonnakaitseliselt vajalik või võib mingitel juhtudel olla piisav eelhinnang[4]. KeHJS § 6 lg 1 p 34 näeb direktiivist erinevalt ette KMH kohustuslikkuse, kui see on nii määratud tegevuse aluseks oleva strateegilise planeerimisdokumendiga. Sisuliselt tähendab see, et strateegilise planeerimisdokumendi menetluses tehakse otsus, et mingil tegevusel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju. See omakorda tähendab, et jäigalt KMH kohustuslikke tegevuste ringi ei ole lõplikult otsustanud Riigikogu, vaid seda saab laiendada strateegilise planeerimisdokumendi kehtestaja (koostamise korraldaja) üldise hinnanguga, mis antakse strateegilise

[4] Nt taastuvenergia rajatistele seatud täiendavad piirangud, arvestades samal ajal Euroopa Komisjoni suuniseid taastuvenergia projektide elluviimise kiirendamiseks.

			KeHJS § 6 lg 1 p 17 ja 17[1] sisaldavad täiendavat siseriiklikku regulatsiooni seoses mere, Peipsi järve, Lämmijärve ja Pihkva järve süvendamisega. Veevarusid puudutavate rajatiste juures on direktiivi lisa punktis 12 välistus, mille kohaselt joogivee edastamine toru kaudu regulatsiooniga kaetud ei ole. KeHJS sarnast välistust veejuhtmetega seoses ei sisalda. KeHJS § 6 lg 1 p 21 hõlmab laiemaid juhtusid kui direktiivi analoogne regulatsioon lisa punktis 15. KeHJS § 6 lg 1 p 23 ja 24 sisaldavad direktiivi lisaga võrreldes täiendavat regulatsiooni prügila püstitamise ja sulgemise osas. KeHJS § 6 lg 1 p 27 sisaldab võrdluses direktiivi lisa punktiga 17 täiendavat regulatsiooni lindude, piimalehmade, ammlehmade ja noorveiste osas.	planeerimisdokumendi koostamisel. Kuigi direktiivide vaates ei saa seda lahendust välistada, siis olukorras, kus KMH on üsna koormav viis keskkonnamõjude väljaselgitamiseks, on küsitav, kas sellise üldise võimaluse ettenägemine on otstarbekas. Juhul, kui strateegiline planeerimisdokument näeb ette mingi tegevuse, mis on sisuliselt olulise keskkonnamõjuga, tehakse sellele KMH, kui juhtumipõhine eelhinnang sellisele vajadusele viitab. Seetõttu näib, et KeHJS § 6 lg 1 p 34 tulenev võimalus ja sellega kaasnev üldiselt määratud absoluutselt siduv KMH vajadus võib üksikjuhul tuua endaga kaasa ebavajalikku halduskoormust, kui üksikjuhtumi põhiselt ei oleks KMH tegelikult vajalik[5]. Sellise olulist halduskoormust lisava menetluse korraldamise vajalikkuse peaks primaarselt otsustama seadusandja.

[5] Algselt oli KeHJS § 6 lg 1 p 34 aluseks vana planeerimisseadus, mis kaotas kehtivuse 30.06.2015 ning mis nägi detailplaneeringu ühe ülesandena ette ehitusprojekti faasis KMH kohustuse kindlaksmääramise. Kehtivas seaduses analoogset sätet ei ole, mis omakorda tõstatab küsimuse, kas KeHJS § 6 lg 1 p 34 regulatsioon on jätkuvalt vajalik ja põhjendatud.

			KeHJS § 6 lg 1 p 28 hõlmab ka allmaakaevandamist (võrdluseks, direktiivi lisa p 19 vaid pealmaakaevandamist). KeHJS 6 lg 1 p 31 ja 31[1] sisaldavad direktiivi lisaga võrdluses täiendavat regulatsiooni kuivendussüsteemide ehitamise ja raadamise osas. KeHJS § 6 lg 1 p 32 sätestab rangema künnise nafta, naftakeemia- või keemiatoodete ladustamiseks mõeldud hoonele kui seda teeb direktiivi lisa punkt 21. KeHJS § 6 lg 1 p 34 sätestab KMH kohustuse ka tegevusele, mille keskkonnamõju hindamise kohustus on määratud tegevuse aluseks oleva strateegilise planeerimisdokumendiga, mis on peaasjalikult siseriikliku reguleerimise küsimus.[3]	
§ 6 lg 2; KMH eelhinnangu kohustusega	KMH eelhinnangu kohustusega tegevused	Art 4 lg 2 II lisa	Jah, direktiivi II lisa ja KeHJS vastava loetelu vahel on erisusi (vt lisaks olev võrdlustabel).	KeHJS ja selle alusel kehtestatud määruse regulatsioon on paljudes kohtades oluliselt täpsem ja sätestab eelhinnangu kohustuse ka laiemalt kui direktiiv.

[3] Sätte sõnastus “keskkonnamõju hindamise kohustus” võib viidata pigem soovile näha ette võimalikud juhud KMH koostamiseks, mitte keskkonnamõjude strateegilise hindamise kohustuse ettenägemiseks strateegilises planeerimisdokumendis. Samas ei sisaldu seaduses põhimõttelist välistust, mis ei võimaldaks näiteks üldplaneeringus näha ette kohustust detailplaneeringu menetluses KSH koostamiseks.

tegevuste loetelu määrus[6]			Juba KeHJS § 6 lg-s 2 sisalduv loetelu on täpsem, kui direktiivi II lisa valdkondade jaotus. Ka Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määruse nr 224 regulatsioon on oluliselt täpsem kui direktiivi II lisa loetelu. Põllumajanduse, metsakasvatuse, akvakultuuride ja maaparanduse osas on VV määruse regulatsioon oluliselt täpsem ja reguleeritud on oluliselt suuremat hulka erijuhtumeid. Direktiivi lisas seevastu on välja toodud vaid üldised valdkonnad, mille mõjude osas tuleb eelhinnang anda. Kaevandamise osas ei sisalda VV määrus erandit pinnase püsivuse uurimiseks tehtavale puurimisele, nagu seda teeb direktiiv. Samuti ei lähtu VV määrus direktiivi lisas esile toodud puurimise eesmärkidest. Samas on VV määruse regulatsioon oluliselt täpsem kaevandamise künniste osas, sisaldab täiendavat alust allmaaehitiste	Direktiivi artikkel 4 lg 2 kohaselt teevad liikmesriigid projektide hindamise kohustuse kindlaks kas üksikjuhtumite uurimise või endi kehtestatud künniste või tingimuste pinnalt. Liikmesriikidel on sealjuures lubatud teha otsus kohaldada mõlemaid nimetatud võimalusi. Seega on selge, et täpsema regulatsiooni kehtestamine ja künniste sätestamine VV määruses nr 224 on põhimõtteliselt direktiiviga kooskõlas. Käesolevas analüüsis on toodud välja, mis osas esinevad direktiivi ja VV määruse nr 224 regulatsioonides erisused. Täpsete künniste hindamine ja nende asjakohasuse tuvastamine ei ole osa õiguslikust analüüsist ja seeläbi ka käesolevast tööst. Spetsiifiliste tegevuste võimaliku mõju esinemise hindamine ja selles osas eelhinnangu andmise kohustuse sätestamine ei ole õiguslik, vaid mõjuhindamisest tulenev küsimus. Direktiivist ei ole võetud üle lisa II p 13b, mille kohaselt tuleb eelhinnang anda I lisa projektidele, mida tehakse üksnes või peaasjalikult uute menetluste või toodete arendamiseks või katsetamiseks ja mis ei kesta üle kahe aasta. Selle sätte ülevõtmist võib pidada otstarbekaks, et lihtsustada innovatsiooni ja pilootprojekte. Põhimõtteliselt ei vaja nimetatud alus olulist täpsustamist Eesti õiguse tasandil ülevõtmiseks. KeHJS ülesehitusest tulenevalt oleks vastava aluse sätestamine asjakohane näiteks § 6 uue lõikena või § 6 lõike 3 alusel kehtestatud määruse §-s 16.

[6] Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määrus nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang, täpsustatud loetelu“.

			rajamise kohta, kivisöe või põlevkivi vedeldamise, gaasistamise või koksistamise kohta, söe, ligniidi, põlevkivi, turba või nende segude brikettimise kohta, rikutud maa korrastamise kohta. Energiatööstuse osas on erisused VV määruse ja direktiivi vahel seose ma maagaasi maapealse ladustamise, põlevate gaaside maa-aluse ladustamise ja fossiilkütuste maapealse ladustamisega, söe ja pruunsöe tööstusliku kangideks pressimise, samuti hüdroelektrijaamade ja tuuleelektrijaamade rajamisega (vt selles osas ka KMH kohustuslikkuse kommentaare). Metallide tootmise ja töötlemise osas on VV määruses sätestatud täpsemad künnised. Samuti on VV määruses reguleeritud vaid mootorsõidukite sisepõlemismootorite tootmist, direktiivis seda erisust mootorite tootmise juures ei ole.	

			Mineraalitööstuse osas on VV määruses täpsemad künnised erinevate mineraalide töötlemisele. Keemiatööstuse, toiduainetööstuse, tekstiili-, naha-, puidu- ja paberitööstuse ning kummitööstuse osas sätestab VV määrus täpsemad künnised tegevustele, mis on direktiivi valdkondadega kooskõlas. Infrastruktuuriprojektide ja vee erikasutuse osas on VV määruse regulatsioon oluliselt täpsem ja kohati ulatuslikum. Samas sisaldab VV määruse regulatsioon teerajatiste osas erandeid, mida direktiivis reguleeritud ei ole. Turismivaldkonna projektide osas näeb direktiiv eelhindamise ette jahisadamatele, mida VV määrus spetsiifiliselt ei kajasta, kuid VV määruses sisaldub üldine sadamate hindamise säte, mis põhimõtteliselt katab ka jahisadamad. VV määruses on täiendavalt reguleeritud golfiväljaku rajamist ja	

			loomaaia rajamist, mida direktiiv ei käsitle.	
Üldsätted ja mõisted				
KeHJS säte	**KeHJS regulatsiooni sisu**	**Õiguslik alus**	**Erinevused võrreldes õigusliku alusega**	**Täiendava siseriikliku regulatsiooni asjakohasus**
§ 1 lg 3:	Erandid, millele KeHJS ei kohaldu:			
p 1	strateegilisele planeerimisdokumendile, mille ainus eesmärk on riigi julgeoleku tagamine või hädaolukorra lahendamine;	KSH direktiivi art 3 lg 8	Ei	-
p 2	rahandus- või eelarvekavale, -programmile ja -strateegiale;	KSH direktiivi art 3 lg 8	Ei	-
p 3	strateegilisele planeerimisdokumendile, mille alusel kavandatavat tegevust kaasrahastatakse Euroopa Liidu struktuurifondidest või Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondist aastatel 2004–2006	Art 3 lg 9	Ei	-

p 4	planeeringu KSH-le ulatuses, mis on reguleeritud planeerimisseaduses.	Puudub	Erinevalt PlanS-st ei täpsusta KSH direktiiv, kuidas suhestuvad omavahel KSH menetluse ning kavade ja programmide menetluse etapid.	KSH direktiiv ei reguleeri planeeringute menetluse etappe ning jätab liikmesriikide otsustada, kas ja kuidas integreerida KSH ja selle aluseks oleva kava ja programmi menetlus. Õigustehnilist valikut reguleerida planeeringute KSH-d PlanS regulatsiooni kaudu võib pidada asjakohaseks.
§ 2^1	Keskkonnamõju definitsioon	(KMH direktiivi art 3)	KMH ega KSH direktiiv ei defineeri keskkonnamõju mõistet, kuid määratlevad, milliseid projekti avaldatavaid mõjusid tuleb hinnata.	Olgugi, et direktiiv mõisteid sellisel kujul ei defineeri, on mõisted olemuselt direktiivi regulatsiooni ja loogikaga kooskõlas. Mõiste defineerimine ei pruugi olla vajalik, kuid samal ajal ei ole säte ka kuidagi problemaatiline. KMH direktiivi art 3 lg 1 on eraldi üle võetud KeHJS § 3^1 lõikes 2.
§ 2^2	Olulise keskkonnamõju definitsioon	(KSH direktiivi art 3 lg 1; KMH direktiivi art 1 lg 1)	KMH ega KSH direktiiv ei defineeri olulise keskkonnamõju mõistet.	Kuigi liikmesriikidel on teatud diskretsioon olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide määratlemisel, on Euroopa Kohus selgitanud, et see diskretsioon on siiski piiratud KSH direktiivist tuleneva kohustusega viia keskkonnamõju hindamine läbi kavade ja programmide suhtes, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju eelkõige nende omaduste ja mõju tõttu ning alade tõttu, mida nad võivad puudutada.[7] Analoogselt kohaldub nimetatud järeldus ka KMH-le. EL õiguses ja Euroopa Kohtu praktikas ei ole ammendavalt olulist keskkonnamõju defineeritud. Sõltumata KeHJS-s sätestatud definitsioonist peab otsustajal seega jääma võimalus igakordselt hinnata, kas tulenevalt tegevuse omadustest, mõjutatavast keskkonnast jm asjaoludest on tegemist eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga tegevusega. Kuna KeHJS definitsioon on suhteliselt paindlik, ei ole

[7] Euroopa Liidu Kohtu otsus lahendis C-444/15, p 53.

				Advokaadibüroo hinnangul § 2^2 eeltoodud põhimõtetega vastuolus.
§ 2^3	Lahtise loeteluna määratletakse asutused, kes kaasatakse eri etappides KMH või KSH menetlusse („asjaomased asutused“)	Art 6 lg 1	Jah, direktiiv ei kirjuta ette, millised asutused tuleb konkreetselt KMH menetlusse kaasata.	Jah, lahtises loetelus nimetatud võimalikud asjaomased asutused on Eesti kontekstis asjakohased, kuna sõltuvalt valdkonnast võib kõigil loetletud asutustest olla puutumus kavandatava tegevusega ning need kaasatakse vastavalt vajadusele. KMH käigus võib tekkida vajadus kaasata ka muid §-s 2^3 nimetamata asutusi (nt Muinsuskaitseamet), mille tõttu on regulatsiooni kehtestamine lahtise loeteluna asjakohane. Põhimõtteliselt on võimalik ka lahendus, kus KeHJS-s loetletakse kõik võimalikud kaasatavad asutused vastavalt oma valdkonnale. [8] Samas on nimetatud lahenduse puuduseks see, et kõiki asutusi ei pruugi olla vajalik igakordselt kaasata ning lõppkokkuvõttes peab otsustaja sellegipoolest üksikjuhul otsustama, kas konkreetsel juhul on vastava asutuse kaasamine vajalik või mitte. Samuti vajaks taoline regulatsioon muutmist iga kord, kui muutub asutuse pädevus või nimetus. Teiselt poolt, asutuste loetelu ei saa teha ka väga kitsana, sest sõltuvalt teemast võib mõnikord ikkagi olla vajalik mõne spetsiifilise valdkonna asutuse pädevusest lähtuvad seisukohad.
§ 3^2	KMH menetluse etappide loetelu	Art 1 lg 2 g	Jah, nimekirjas on loetletud ka KMH programm ja sellega seotud toimingud, mida direktiiv ei sisalda.	KMH programmi nimetamise asjakohasus sõltub valikutest KMH programmi reguleerimisel (vt allpool).
§ 3^3	Keskkonnameetmed	Art 8a lg 4	Ei	-

[8] Analoogselt nt Vabariigi Valitsuse 17.12.2015 määruse nr 133 „Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused“ §-ga 3.

§§ 14 - 15	Juhtekspert ja KMH litsents	Art 5 lg 3 (a)	Jah, direktiiv ei nõua, et KMH-d läbiviiv isik omaks KMH litsentsi või täidaks muud formaalset laadi kvalifikatsiooninõuet	Direktiiv nõuab, et KMH aruande koostaks kompetentne ekspert. Kuigi KMH direktiivi muutva 2014/52/EL direktiivi selgituse p 33 järgi peaksid KMH aruannete koostamisse kaasatud eksperdid olema pädevad ja kvalifitseeritud, ei sätesta KMH direktiiv kindlaid nõudeid KMH eksperdi kompetentsusele. Liikmesriikidele on seega jäetud kaalutlusruum otsustamaks, kuidas tagada ekspertide piisav kompetentsus. Üheks viisiks kompetentsuse tagamiseks on sätestada ekspertidele antav akrediteering, litsents vms õigus KMH läbiviimiseks, mida saavad taotleda vaid isikud, kes vastavad teatud haridus- ja kogemusnõuetele. 2017. aasta andmetel oli taoline lahendus kasutusel 14 EL liikmesriigis. , kusjuures tavaliselt nõutakse eksperdilt kõrgharidust keskkonnaga seotud valdkonnas (nt keskkonnakaitse, bioloogia vms) ja KMH alast kogemust (nt litsentseeritud eksperdi juhendamisel KMH uuringute läbiviimine vms)[9] Lisaks üksikisiku litsentsimisele on alternatiivina võimalik ka lahendus, kus KMH läbiviimise õigus antakse üksikisiku asemel mõnele pädevale ja sõltumatule asutusele (nt ülikoolile). Põhimõtteliselt on üldise ekspertide eelkontrolli (nt litsentsimise vormis) alternatiivina võimalik ette kujutada ka süsteemi, kus otsustaja hindab igakordselt juhteksperdi/ekspertgrupi pädevust ja sobivust konkreetse KMH kontekstis (algatamise või *scoping* etapis). Samas oleks selle lahenduse puuduseks

[9] Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report. European Commission: 2017, lk 66.

				täiendav ajaline kulu pädevuse hindamiseks. Samuti tuleks sellise lahenduse jaoks KeHJS-s täpsustada, millistest kriteeriumitest lähtuvalt otsustaja pädevust hindab. Kuigi põhimõtteliselt võib litsentsi omamise nõuet pidada asjakohaseks, tagamaks KMH ühtlane kvaliteet, sõltub litsentsi eelduseks olevate nõuete asjakohasus sellest, milliseid oskusi ja teadmisi KMH eksperdilt KMH menetluses eeldatakse. Eeldatavalt on asjakohased nõuded, mis puudutavad keskkonnaalast haridust ja varasemat KMH alast töökogemust. Samas kui käsitleda KMH eksperti eelkõige kui spetsialisti, kellel on valdkondlik pädevus keskkonnamõju uuringute läbiviimisel ja analüüsimisel, mitte kui projektijuhti, ei pruugi juhtimisalase koolituse läbimine ja varasem juhtimiskogemus, nagu on nõutud KeHJS-s, [10] olla litsentsi saamise eeldustena asjakohased. Tasub kaaluda, kas juhtimisalase koolituse läbimine on tingimata vajalik või piisab ka juhtimisalasest kogemusest, mis võib juba iseseisvalt tõendada, et isikul on võimekus KMH menetluste juhtimiseks. Samas on teatud määral mõistetav, et KMH läbiviimisel on oluline ka protsesside juhtimine ja ka eri ekspertide tööde koordineerimine ehk eksperdi teatavad korralduslikud võimed aitavad KMH läbiviimisele kaasa (eksperdilt oodatav kompetents sõltub ka sellest, kui aktiivselt soovivad menetlust juhtida otsustajad). Olukorras, kus nõuded KMH litsentsi andmiseks on liiga ranged, võib aja jooksul tekkida KMH juhtekspertide puudus, mis võib omakorda põhjustada KMH menetluste venimise tulevikus. Kuigi õiguslikust vaatest

[10] KeHJS § 15 lg 1 p 4 kohaselt on üheks KMH juhteksperdi litsentsi saamise eelduseks, et isik on läbinud juhtimisalase koolituse vähemalt 60 tunni mahus ja omab vähemalt kahe projekti juhtimise kogemust.

				ei ole põhjust pidada kehtivat litsentsi kohustust ja selle saamise eeldusi asjakohatuks, võib eelnevate kaalutluste valguses olla otstarbekas vaadata üle litsentsi eeldusteks olevad nõuded.
§ 7	Tegevuslubade avatud loetelu	Art 1 lg 2 c)	Jah, KMH direktiiv ei nimeta konkreetseid tegevuslubasid.	KMH direktiiv defineerib tegevusluba üldiselt kui pädeva(te) asutus(t)e otsust, mis annab arendajale õiguse projekti teostamiseks. Direktiivi mõte ei ole seega piirata tegevuslubasid suletud loeteluga. Ka KeHJS jätab võimalikud tegevusload lahtiseks, kuna KeHJS § 7 p 4 kohaselt võib tegevusluba olla mis tahes dokument, mis lubab eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga kavandatavat tegevust. Kindlasti saavad selleks põhimõtteliselt olla punktides 1-2 loetletud load. KeHJS § 7 saab seega pidada asjakohaseks.
§ 8	Arendaja definitsioon ja KMH kulude kandmise kohustus	Art 1 lg 2 b)	Jah, KMH direktiiv ei reguleeri KMH kulude kandmist	Kuigi KeHJS definitsiooni sõnastus on mõnevõrra laiem KMH direktiivi omast, puudub alus arvata, et see oleks asjakohatu (st laiendaks KMH-ga seonduvaid kohustusi võrreldes direktiiviga vms). KMH kulude kandmise jaotust KMH direktiiv ei reguleeri. Iseenesest võib pidada asjakohaseks põhimõtet, et KMH kulud kannab keskkonnamõju põhjustava tegevuse kavandaja.
§ 9	Otsustaja definitsioon	Art 1 lg 2 f); Art 9a	Jah	KMH direktiiv ei näe ette analoogset definitsiooni, kuid jätab liikmesriikide määrata direktiivi nõuete täitmise eest vastutava(d) pädeva(d) asutuse(d). KeHJS definitsiooni tuleb pidada asjakohaseks, arvestades tegevusloa laia definitsiooni (vt § 7 kohta antud hinnangut ülal).

				Konflikti vältimise kohustuse KMH käigus sätestab direktiivi art 9a, mis on asjakohaselt üle võetud § 9 lõike 2 kaudu.
§ 26[1]	KMH võimaldamine enne tegevusloa taotluse esitamist	Art 2 lg 1	Jah, KMH direktiiv lubab KMH läbiviimist enne tegevusloa taotlemist, kuid ei sisalda täpsemat regulatsiooni.	KMH direktiiv ei keela KMH menetluse läbiviimist enne loa taotlemist. KeHJS § 26[1] regulatsioon võimaldab potentsiaalselt vähendada projekti elluviimise ajakulu olukordades, kus taotlejal pole veel võimalik taotleda tegevusluba (nt on ehitusloa taotlemiseks vajalikud dokumendid alles koostamisel), kuid tegevuse kohta on olemas piisav info KMH läbiviimiseks. Samuti võimaldab see samaaegselt KMH-ga viia ellu muid projektiga seotud tegevusi (nt koostada ehitusprojekte vastavalt KMH tulemustele). Sätte rakendamisel võib teatud juhtudel tekkida risk, et enne tegevusloa taotlemist läbiviidud KMH ei ole piisavalt täpne ning tegevusloa taotlemisel ilmneb vajadus uue KMH läbiviimiseks, mis tekitab potentsiaalselt täiendavat ajakulu. See risk ei ole siiski niivõrd kaalukas, et selle võimaluse andmisest loobuda. Regulatsioon on seega üldiselt asjakohane, kuid ei pruugi sobida rakendamiseks iga projekti puhul.
Eelhinnang ja KMH algatamine				
§ 6[1] lõiked 1-2	Arendaja esitatav teave eelhinnangu andmiseks	Art 4 lg 4 IIA lisa	Ei.	KMH algatamise/algatamata jätmise otsuse jaoks arendaja poolt esitatava teabe osas ei esine direktiivi ja KeHJS nõuete vahel märkimisväärseid erinevusi. KMH direktiivi järgi peab arendaja teabe koostamisel arvestama direktiivi lisa III kriteeriumitega. KeHJS-s puudub analoogne nõue. Kriteeriumitega arvestamise nõue on kehtivas KeHJS-s tagatud sellega, et lisa III

				kriteeriumid on sätestatud eelhinnangu sisuliste nõuetena (vt analüüs § 6[1] lg 3 juures).
§ 6[1] lg 3; Määrus „Eelhinnangu sisu täpsustatud nõuded“	Eelhinnang ja nõuded eelhinnangu sisule	Art 4 lg 3 III lisa	Jah, direktiivi ja KeHJS vahel esinevad järgnevad erinevused: 1. Direktiiv ei näe ette otsustaja poolt eraldi dokumendi (eelhinnangu) koostamist lisaks KMH algatamise/algatamata jätmise otsusele; 2. Direktiiv ei kohusta kirjeldama kõiki III lisas toodud projekti ja selle keskkonnamõju aspekte, vaid arvestama nendega KMH vajalikkuse kohta hinnangu andmisel.	Eelhinnang on KeHJS järgi hinnang sellele, kas kavandatava tegevusega kaasneb oluline keskkonnamõju. KMH direktiiv eelhinnangu instrumenti ette ei näe, vaid reguleerib KMH algatamise/algatamata jätmise otsust, mille tegemisel peab otsustaja arvestama direktiivi III lisas toodud kriteeriume. Nimetatud kriteeriumid on KeHJS puhul üle võetud kui eelhinnangu sisu nõuded. KMH algatamata/algatamise jätmise otsuse tegemiseks ei ole direktiivi järgi kohustuslik projekti ja selle keskkonnamõju üksikasjalik kirjeldus ning selle kohta otsustaja poolt eraldiseisva dokumendi (eelhinnangu) koostamine. Seega on KMH direktiivi vaatest võimalik eelhinnangu koostamisest loobuda. Eriti olukorras, kus otsustajal on piisavat infot KMH algatamiseks, ei pruugi üksikasjalik kirjeldus kõikidest tegevuse aspektidest (nt energiakasutus, jäätmekäitlus), olla otstarbekas. Eelhinnangut on võimalik etapina ühildada KMH algatamata jätmise/algatamise otsusega ja põhjendada seega eeldatavalt olulise keskkonnamõju esinemist otsuses endas, käsitledes direktiivi III lisas toodud kriteeriume ulatuses, mis on konkreetsel juhul asjakohane. **KMH algatamise otsus.** KMH algatamisel võib pikem põhjendus olla õigustatud arendaja kaitseks (tema kaebeõiguse tagamiseks), kui arendaja erinevalt otsustajast leiab, et KMH ei ole vajalik. Samas ei näi olevat muid kaalutlusi KMH algatamise pikemaks põhjendamiseks. Näiteks laiapõhjalisema keskkonnamõjude tuvastamise on võimalik teha ka

				pärast KMH menetluse alustamist KMH programmi koostamise etapis. Seega võib olla asjakohane näha otsustajale KeHJS-s ette võimalus jätta eelhinnang koostamata, kui eelhinnangu kohustusega tegevuse puhul taotleb arendaja KMH algatamist või kui ilmnevad muud asjaolud, mis õigustavad ilmselgelt KMH algatamist (nt on KMH läbiviimise vajadus ilmnenud eelneva KSH menetluses vms). Sel juhul saaks otsustaja koostada KMH algatamise otsuse ilma eelhinnanguta ja esitada otsuses vaid KMH algatamise põhimotiivid. **KMH algatamata jätmise otsus**. KMH algatamata jätmise otsuse puhul on põhjendamiskohustus mõnevõrra ulatuslikum ning eelhinnangust loobumine KMH direktiivi vaatest küsitavam. Samas tuleb rõhutada, et EL õigusest ei tulene KeHJS-e mõistes „eelhinnangu“ kohustust ka KMH algatamata jätmisel. Euroopa Kohtu praktika järgi peab KMH algatamata jätmise otsusest ja/või selle aluseks olevatest materjalidest nähtuma, et otsustamisel on järgitud kõiki direktiivi nõudeid ja arvestatud oluliste asjaoludega ning võimaldama kolmandatel isikutel otsustada, kas esitada otsuse peale kaebus.[11] Motiveerimise nõue on ka Eesti õiguse järgi haldusmenetluse üldine nõue, mis peab tagama põhiseaduse §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse. [12] Kogu otsuse põhjendus ei pea tingimata sisalduma otsuse enda dokumendis, vaid otsuse põhjendamisel võib vastavalt haldusmenetluse seaduse (HMS) § 56 lõikele 1 viidata muudele dokumentidele (nt arendaja kirjale, millega esitati info eelhinnangu andmiseks). Otsuses tuleb siiski

[11] Euroopa Kohtu otsused C-87/02 (p 49) ning C-75/08 (p-d 64-66).
[12] Riigikogu halduskolleegiumi otsus nr 3-3-1-62-08, p 10.

				esitada põhimotiivid. Kui otsuses viidatakse mõnele teisele dokumendile, peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon on osaks haldusakti põhjendusest; viidatav dokument peab olema menetlusosalisele ka kättesaadav.[13] Lõppkokkuvõttes peab info olema piisav veendumaks, et otsustaja lähtus otsuse tegemisel direktiivi lisas III toodud kriteeriumitest. **Eelhinnangu sisu.** Eelhinnangu sisu on kirjeldatud vastava §-s 2 – 4. KMH direktiivi III lisas on loetletud analoogsed kriteeriumid, mida tuleb KMH algatamise üle otsustamisel arvesse võtta. Nagu eelnevalt selgitatud, ei ole direktiivi järgi siiski tegemist asjaoludega, mida peab tingimata otsuses kirjeldama, vaid kriteeriumitega, millest KMH vajalikkuse hindamisel lähtuda. **Eelhinnangu koostamise kohustuse üleandmine arendajale**. Erinevalt KMH programmist (vt § 13), mille koostab KMH ekspert koostöös arendajaga, on eelhinnangu koostamine KeHJS järgi otsustaja kohustuseks. Seega on põhjendatud analüüsida, kas eelhinnangu koostamise kohustuse võib seada arendajale. Eelhinnang ei ole KMH direktiivis reguleeritud, kuid on olemuselt hinnang, kas kavandataval tegevusel on oluline keskkonnamõju, mis määrab omakorda selle, kas KMH algatatakse või mitte. KMH direktiiv eelhinnangu etappi ei reguleeri ega välista seega võimalust luua uus regulatsioon, mille järgi eelhinnangu dokumendi koostab arendaja. KMH direktiivi järgi teeb otsustaja otsuse KMH vajalikkuse üle arendaja antud sisendinfo põhjal.

[13] Riigikohtu halduskolleegiumi otsus nr 3-21-1366, p 18.

				Direktiivi vaatest võib see info põhimõtteliselt olla ka eelhinnangu vormis, st eelhinnangu võib koostada ka arendaja. Küll on oluline märkida, et otsustaja peab KMH algatamise/algatamata jätmise otsuse tegemisel järgima uurimispõhimõtet (HMS § 6) ja põhjendamiskohustust. Isegi kui eelhinnangu koostab arendaja, peab otsustaja siiski otsuse tegemisel välja selgitama kõik otsuse tegemiseks vajalikud asjaolud, sh asjaolud, mida ei pruugi eelhinnangus olla käsitletud, ning otsust ka vastavalt motiveerima. Otsustaja ei saa seega KMH algatamata jätmise/algatamise otsuse tegemisel automaatselt ja ilma igasuguse omapoolse kontrollita aluseks võtta arendaja koostatud eelhinnangu, vaid peab siiski kujundama oma seisukoha, arvestades direktiivi lisas 3 ja KeHJS toodud kriteeriume. Samas kui otsustaja arendaja esitatud eelhinnangus puuduseid ei tuvasta, võib sellele otsuse alusena viidata, põhjendamaks kriteeriumidele vastavat otsustamist .
§ 11	*KMH algatamata jätmise/algatamise otsus*			
Lõiked 1-2[1]	Tegevusloa taotluse esitamine ja KMH algatamise aeg	Art 4 lg 6	KeHJS ja direktiivi regulatsiooni vahel ei esine märkimisväärseid erisusi ja tähtaeg KMH algatamise/algatamata jätmise otsuse tegemiseks on sama (90 päeva eelhinnanguks vajaliku info andmisest koos pikendamise võimalusega põhjendatud juhul).	-

Lõiked 2^2 - 2^3	Asjaomastelt asutustelt seisukoha küsimise kohustus KMH algatamise üle otsustamisel	Art 6 lg 1	Direktiivis puudub nõue küsida teistelt asutustelt seisukohta KMH algatamise üle otsustamisel	Liikmesriigil on kohustus tagada, et asjaomastele asutustele edastatakse arvamuse avaldamiseks arendaja poolt esitatud info ja loataotlus. Direktiiv ei nimeta konkreetselt KMH algatamist otsusena, milleks tuleb kaasata asjaomased asutused. Nõue ei ole täiesti asjakohatu, kuna sõltuvalt valdkonnast saavad kaasatud asutused juhtida tähelepanu võimalikule keskkonnamõjule, mille kohta otsustajal puudub info või mida pole eelhinnangus adekvaatselt kajastatud. Asutuste kaasamine aitab seega vähendada riski, et KMH jäetakse ekslikult algatamata. Samas ei ole asutuste kaasamine KMH algatamise üle otsustamisel alati põhjendatud, eriti olukorras, kus otsustajal on olemas piisav pädevus potentsiaalse olulise keskkonnamõju tuvastamisel ja KMH läbiviimise vajaduse hindamiseks (nt Keskkonnaametil). Kehtiv KeHJS § 11 lg 2^2 kohustab kaasama asjaomaseid asutusi mh KMH algatamise otsusesse, mis ei ole viidatud olukorras tõenäoliselt asjakohane. Juhul, kui otsustatakse KMH algatamine, on teistel asutustel võimalik anda sisend oma vastutuse valdkonnas KMH programmi koostamisel.
Lõiked 6 ja 6^2	KMH algatamata jätmine varasema KMH või KSH hindamisele tuginedes	-	Direktiiv ei näe otseselt ette, et varasemate hindamiste olemasolul saab jätta KMH algatamata.	Tegemist on asjakohaste sätetega, mis aitavad vältida keskkonnamõju hindamise dubleerimist, mis on ka üheks KMH direktiivi eesmärgiks (art 2 lg 3). Ehkki direktiiv nõuab, et KMH viidaks läbi enne projekti loa andmist (art 2 lg 1), ei nõua direktiiv, et KMH oleks kindlasti tehtud KMH direktiivis mainitud loamenetluse raames (st KMH võib eelneda loamenetlusele).

				Nii KMH direktiiv (art 2 lg 3) kui KSH direktiiv (art 11 lg 2) julgustavad liikmesriike ühendama erinevaid keskkonnamõju hindamisi menetlusi, et tagada projekti ühekordne hindamine. Euroopa Kohus on sealjuures selgitanud, et kui direktiivi 85/337 alusel läbi viidud hindamist saab käsitleda kooskõlastatud või ühise menetlusena, tuleb sellise menetluse raames kontrollida, et läbiviidud keskkonnamõju hindamine oleks teostatud kõigile erinevates asjaomastes direktiivides sisalduvatele sätetele vastavalt. Juhul kui KMH direktiivi alusel läbi viidud hindamist saab käsitleda kooskõlastatud või ühise menetlusena ning sellega on juba kõik KSH direktiivi nõuded hõlmatud, siis ei ole enam kohustust uue hindamise läbiviimiseks KSH direktiivi alusel.[14] Euroopa Komisjon on oma KMH aruande juhendis kinnitanud, et liikmesriigid võivad oma õiguses ette näha nn ühendmenetlused, millega täidetakse nii KSH kui KMH direktiivi nõuded. [15] Kehtivas Eesti õiguses on KMH ja KSH menetlused siiski selgelt eristatud. Reastamise põhimõttest tulenevalt ei saa KMH seejuures asendada KSH-d. Riigikohtu seisukoha järgi ei ole loogiline ega otstarbekas algatada enne eriplaneeringu kehtestamist KMH-d, mille eesmärgiks ei peaks olema olulise ruumilise mõjuga objekti asukoha valik.[16] Samas see ei tähenda, et mõjuhindamise menetlusi ei saaks korraldada ja reguleerida selliselt, et ühes menetluses oleks täidetud nii KSH kui ka KMH direktiivi nõuded. Piiriülese KMH ja KSH kontekstis tuleb möönda, et Espoo konventsioon, KSH protokoll ega Eesti-Soome

[14] Euroopa Kohtu otsus C-295/10, p 63.
[15] Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report. European Commission: 2017, lk 115.
[16] Riigikohtu halduskolleegiumi otsus nr 3-21-2682, p 15.

				kokkulepe piiriülese KMH osas direktiividele analoogseid mõju hindamise dubleerimise vältimisele suunavaid sätteid ette ei näe. Kuna Eesti puhul saab piiriülene mõju ilmneda eelkõige teiste Euroopa Liidu riikide (st Soome ja Läti) suhtes, saab nende puhul siiski lähtuda eelnevast käsitlusest, mis võimaldab jätta KMH algatamata, kui varasemalt on keskkonnamõju piisavalt hinnatud.
Lg 7	Mitme KMH menetluste liitmine	Art 2 lg 3	Direktiiv suunab võimalusel viima KMH läbi ühe menetluse raames, kuid ei näe otseselt ette eri tegevuslubade raames ettenähtud KMH menetluste ühendamise.	Eri tegevuslubade raames algatatud KMH liitmine on asjakohane, kuna tagab kiirema ja väiksemate kuludega KMH läbiviimise. Tasub kaaluda ka sätte täpsustamist viisil, et kui ühe tegevuse jaoks on esitatud paralleelselt mitu tegevusloa taotlust, siis viiakse läbi üks KMH.
Lg 8 ja 8[1]	KMH algatamise/algatamata jätmise otsuse sisu	Art 4 lg 5	Direktiiv ei nõua kogu lõikes 8 nimetatud teabe esitamist (nt KMH raames vajalike uuringute kohta)	Kuigi KeHJS regulatsioon näeb ette otsusele teatud täiendava info (nt vajalike uuringute kohta), ei ole tegemist mahuka infoga ega tekita eeldatavalt märkimisväärset täiendavat kulu. Sõnastuse täpsustamist võib siiski kaaluda. Samuti on otsuses põhimotiivide esitamine asjakohane HMS-st tuleneva üldise põhjendamiskohustuse vaatest. Põhjendused otsuses võivad olla ka viitelised (vt üleval hinnang § 6[1] lg 3 osas).
Lg 9	KMH algatamata jätmise otsuse integreerimine tegevusloa andmise/andmata jätmise otsusesse	Puudub	Direktiiv ei reguleeri KMH algatamata jätmise otsuse integreerimist tegevusloa andmise/andmata jätmise otsusesse. .	Kuna direktiiv näeb ette KMH järelduste integreerimist tegevusloa andmise/andmata jätmise otsusesse, puudub alus arvata, et see ei oleks asjakohane KMH algatamata jätmise korral.
Lg 10	Kohustus kooskõlastada KMH algatamata jätmine	Loodusdirektiivi art 6 lg 3	Jah, KMH direktiiv ei sätesta kindlaid isikuid, kellega tuleb	Arvestades vajadust vältida negatiivset keskkonnamõju kaitstavatele loodusobjektidele, tuleb

	kaitstava loodusobjekti (sh Natura 2000 ala) valitsejaga, kui tegevus võib seda eeldatavalt mõjutada.	(kohustus tagada mõjude hindamine enne kaitstaval alal tegevuse lubamist)	algatamata jätmise otsus kooskõlastada	kooskõlastamise nõuet pidada asjakohaseks, kuna otsustajal ei pruugi olla kogu vajalikku infot kaitstava objekti kohta.
Lg 11	Tegevusloa menetluse peatamine kuni KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamise teateni	Art 2 lg 1	Jah, KMH direktiiv ei nõua kõikide loamenetluse toimingute peatamist.	Direktiiv nõuab, et KMH oleks läbiviidud enne tegevuseks loa andmist. Kuigi loamenetluse peatamine KMH ajaks aitab vältida tarbetute menetlustoimingute läbiviimist loamenetluses (sh tähtaegade pikendamist), ei pruugi KMH avaldada loamenetluse tulemusele sellist mõju, mis õigustaks alati loamenetluse tervikuna peatamist. Üldiselt on sellised juhtumid erandlikud, aga näiteks on KeÜS § 56 alusel võimalik keskkonnaloa osaline andmine, mis võimaldab nt keskkonnaloa puhul menetluse jätkamist ulatuses, mida KMH ei hõlma. Alternatiivselt võib seega kaaluda jätta otsustajale kaalutlusõigus otsustamaks, et tegevusloa menetlus jätkub osaliselt (nt selliste tegevusloa tingimuste kooskõlastamine, mida KMH tulemused ei mõjuta).
Lg 12	Enne tegevusloa taotlemist KMH mahu kohta seisukoha küsimine	Art 5 lg 2	Ei.	Regulatsioon vastab direktiivi sõnastusele. Nimetatud regulatsioon on eesmärgi poolest (anda arendajale infot KMH sisu ja mahu kohta) analoogne KMH programmiga, mille tõttu ei ole see KeHJS puhul sama aktuaalne kui KMH direktiivi puhul, mis KMH programmi otseselt ette ei näe. KMH programmi regulatsiooni muutmisel võib olla vajalik üle vaadata käesolev regulatsioon.
§ 12	KMH algatamisest ja algatamata jätmisest teavitamine	Art 4 lg 5; art 6 lg 2 b) ja lg 5	Jah, direktiivi järgi tuleb KMH algatamise/algatamata jätmise otsus avalikustada, kuid	Direktiivi art 6 lg 2 järgi tuleb avalikkust kaasata KMH-ga seotud otsustesse võimalikult varakult ning teavitada mh projekti tegevusloa taotlusest ja KMH menetluse

	Menetlusosalisi (sh isikuid, kelle õigusi võib loa andmine mõjutada, sh naaberkinnistu omanikke) elektrooniliselt, liht- või tähtkirjaga ning avalikkust teate avaldamisega Ametlikes Teadaannetes 14 päeva jooksul pärast asjakohase otsuse tegemist.		direktiiv ei täpsusta otsusest teavitamise ja avalikustamise viisi.	algatamisest. Kuigi liikmesriigil on pädevus ise määrata konkreetsed vahendid isikute teavitamiseks, on Euroopa Kohus selgitanud, et pädevad asutused peavad veenduma, et asjaomasele üldsusele antakse sobivad võimalused olla kursis kavatsetava tegevuse, otsustamisprotsessi ja oma võimalustega osaleda menetluse varajases staadiumis. Selle nõudega ei ole kooskõlas olukord, kus asjaomasel üldsusel ei ole tegelikult võimalik vajaliku infoga tutvuda geograafilise kauguse vms takistuse tõttu ja pädevad asutused oleksid saanud kasutada muid sobivamaid teavitamisvahendid ebaproportsionaalseid pingutusi tegemata.[17] Ühtlasi tuleb arvestada ka HMS-i nõudeid ja sellega seotud kohtupraktikat, sh Riigikohtu seisukohta, et haldusorgan ei või piirduda vaid seaduses sätestatud teavitamise korra järgimisega, kui on ette näha, et see ei ole piisav selleks, et teave jõuaks huvitatud isikuteni, ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. [18] Nimetatud põhimõttest lähtuvalt võib regulatsiooni pidada asjakohaseks. KeHJS § 12 määratud teavitatavate isikute ring ja teavitamise viisid on asjakohased, kuna aitavad suure tõenäosusega vältida hilisemaid vaidlusi isikute piisava kaasamise üle.
KMH programm				
§ 13	KMH programmi koostamise kohustus ja programmi sisu	Art 5 lg 2 (otsustaja *scoping* arvamus)	Jah, direktiiv ei näe arendajale ette KMH programmi koostamise kohustust ega	Tulenevalt direktiivi sõnastusest on KeHJS regulatsioonis võimalikud järgmised põhimõttelised valikud KMH programmi osas (vt ka KeHJS § 28[1]):

[17] Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-280/18, p-d 32 ja 35.
[18] RKHKm 3-22-1218, p 14.

			rangeid sisulisi nõudeid programmile.	- kas KMH programmi koostab arendaja või otsustaja; - kas KMH programm antakse juba KMH algatamisel (nt analoogselt KeHJS § 28[1] lõikega 2); - kas KMH programmi koostamine peaks olema iga KMH puhul kohustuslik; - millised on KMH programmi sisulised nõuded. **KMH programmi koostaja.** Kuigi direktiivi sõnastuse järgi annab *scoping* arvamuse otsustaja, ei välista direktiiv põhimõtteliselt võimalust, et selle asemel koostab arendaja KMH aruande sisu määramiseks nn *scoping* aruande.[19] See, kas *scoping* etapis koostatakse KMH programm või antakse otsustaja poolt muu eelhaldusakt vms, on liikmesriigi kaalutlusotsus. Mõlemal juhul tuleb *scoping* otsus või aruanne eelnevalt kooskõlastada pädevate asutustega.[20] KMH aruanne peab lähtuma *scoping* etapis määratud sisust ja mahust (direktiivi art 5 lg 1) sõltumata sellest, mis vormis seda tehti. KMH programmi koostamise kohustuse asetamine arendajale või otsustajale on õiguspoliitiline küsimus ning mõlema variandi puhul võib tuua nii poolt kui vastuargumente (nt arendajal võib olla efektiivsem kaasata eksperte, vastav kulu jääb arendaja kanda, samas KMH programmi koostamine otsustaja poolt võib tagada suurema objektiivsuse). Üldiselt ei ole põhjust arvata, et olukorras, kus otsustaja kontrollib KMH programmi (KeHJS § 16 lg 1[2]), oleks selle esmase

[19] Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on Scoping. European Commission: 2017 (edaspidi: Guidance on Scoping), lk 31.
[20] Samas, lk 31.

				koostamise kohustuse asetamine arendajale asjakohatu. **KMH programmi kohustuslikkus**. Direktiiv ei nõua KMH programmi koostamist, kuid arendajale peab tagama õiguse taotleda otsustajalt *scoping* seisukohta KMH aruande kohta. KMH programmi koostamine ei pruugi olla otstarbekas olukorras, kus tegevuse potentsiaalne keskkonnamõju on selgelt piiritletav või on tegemist n-ö standardse projektiga, mille keskkonnamõju olemus on suuresti teada või standardne (nt teatud suuruses mäeeraldises maavara kaevandamine, teatud varem piisavalt uuritud aladel tuuleparkide rajamine). Euroopa Komisjoni *scoping* juhendis on selgitatud, et *scoping* etapp peaks tagama, et KMH keskenduks projekti kõige olulisematele mõjudele ning et edasises KMH-s ei kulutataks aega ja raha ebavajalikele uuringutele.[21] Kui otsustajatel või muudel ametiasutustel kujuneb aja jooksul piisav kogemus teatud tüüpi projektide ja nende KMH läbiviimisega, võib selliste projektide jaoks olla otstarbekas koostada kas üldine loetelu või metoodika KMH aruandes käsitletavatest mõjudest või KMH programmi standarddokument[22], mida iga individuaalse projekti puhul vajadusel väiksemas osas eritingimustega täpsustatakse (sellise vajaduse puudumisel saaks rakenduda see n-ö standardprogramm). **KMH programmi sisu**. Direktiiv ei sätesta kindlaid nõudeid *scoping* arvamuse ega aruande sisule. Siiski peab *scoping* arvamus või aruanne arvestama KMH

[21] Samas, lk 23.
[22] Näiteks nagu on koostatud maismaa tuulepargi KMH programmi näidisdokument: https://kliimaministeerium.ee/keskkonnamoju-hindamine#kmh-juhendmaterjalid

				aruandele sisule kehtestatud nõuetega (art 5 lg 2) ning andma ülevaate infost, mida arendaja peab KMH aruandes esitama. Komisjoni *scoping* juhendis on esitatud ka näitlik loetelu infost, mida *scoping* arvamus või aruanne võivad sisaldada.[23] KeHJS § 13 esitatud nõuded KMH programmi sisule kattuvad suures ulatuses nimetatud näitliku infoga. Programmi või *scoping* arvamuse ja selle kooskõlastusprotsessi disainimisel peaks arvestama sellega, et vastava tegevuse eesmärk ei ole veel lõplikult ja täpselt kirjeldada kavandatavat tegevust ja selle keskkonnamõjusid, vaid tuvastada mõjuvaldkonnad, mida KMH raames tuleks põhjalikumalt analüüsida ning tuua esile teave ja selle ulatus, mida KMH aruande koostamisel on vaja projekti kohta kajastada. Seega peaks ka kooskõlastamise või avalikkuse kaasamise eesmärk selles etapis olema suunatud just sellele eesmärgile, mitte niivõrd käitise või mõne mõjuvaldkonna kirjelduse viimistlemisele vastavas dokumendis. Selline teemade täpsem eristamine võib aidata *scoping* etappi teha mahult kitsamaks ja loodetavasti ka kiiremaks.
§ 16 (v.a. lg 1^2) § 17	KMH programmi avalikustamine ja asjaomastelt asutustelt seisukoha küsimine	Art 5 lg 2	Jah, direktiiv ei nõua KMH programmi avaliku väljapaneku ega avaliku arutelu korraldamist	Direktiiv nõuab, et enne KMH *scoping* otsuse tegemist konsulteerib otsustaja pädevate asutustega ning nende kaasamine on seega kohustuslik. Avalikkuse kaasamise osas näeb direktiivi art 6 lg 4 ette üldise kohustuse võimaldada avalikkusel osaleda keskkonnaalaste otsuste vastuvõtmisel ja esitada selleks oma seisukohad ja kommentaarid. Kuigi direktiiv ei näe ette kohustust *scoping* otsuse avalikustamiseks

[23] Guidance on Scoping, lk-d 39-40.

				ega avalikkusega konsulteerimist, on Euroopa Komisjon selle välja toonud kui hea praktika.[24] Arvestades, et Eestis määrab KMH programm suures osas KMH aruande sisu ja ulatuse, võib KMH programmi avalikustamist ja avalikku väljapaneku ja arutelu korraldamist pidada asjakohaseks. Sellest tulenevalt tuleb pidada asjakohaseks, et avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu käigus saadetud arvamustele ja seisukohtadele vastatakse ning võimalusel arvestatakse nendega KMH programmis (KeHJS § 17). Mõeldav võiks olla (vt § 13 märkused ülal) KMH programmi osas menetluse läbiviimine fokuseeritumalt, täpsustades selgemalt, mis on menetluse eesmärk ja mida vastavas etapis osalejatelt oodatakse. Kui on võimalik mingis osas rakendada n-ö standarddokumente, on selge, et menetluse teravik peaks keskenduma n-ö eritingimustele.
§ 16 lg 1^2 ja § 18 lõiked 1-6	KMH programmi nõuetele vastavuse kontroll	puudub	Direktiiv ei näe ette KMH programmi nõuetele vastavuse kontrolli otsustaja poolt KeHJS-is sätestatud viisil.	KeHJS sätestab KMH programmi nõuetele vastavuse kontrolli otsustaja poolt kahel korral: enne KMH programmi avalikustamist (esmase kontrollina) ning pärast programmi avalikustamist ja täiendamist. KMH programmi nii põhjalik menetlemine ei pruugi olla otstarbekas. Nõuetele vastavuse kontrolli kohustuse asjakohasuse hindamisel tuleb arvestada asjaoluga, et KMH programm ei määra lõplikult kindlaks KMH aruande sisu ja mahtu. Seega ei pruugi KMH programmi nõuetekohasuse kontroll enne avalikustamist olla asjakohane. Kuigi sellega kaasneb teatud risk, et KMH programm ei ole KeHJS-ga täielikult

[24] Samas, lk 34.

				vastavuses avalikustamise ajaks, on otsustajal ja teistel asjaomastel asutustel võimalik sellele viidata ka avalikustamise käigus, mille järel on KMH programmi võimalik vastavalt parandada. Arvestades KMH juhteksperdile seatud kõrgeid nõudeid, ei saa seda riski pidada väga suureks. KMH programm määrab kindlaks KMH suunised ja lähtekohad keskkonnamõjude hindamiseks ja aruande koostamiseks. [25] KMH programm kujutab endast olemuselt arendaja ja otsustaja ühist nägemust sellest, milliseid mõjusid KMH käigus uuritakse ning seega ka KMH aruande sisust. Ka pärast KMH programmi koostamist võivad siiski erandina ilmneda asjaolud, mis nõuavad KMH programmis sätestamata mõjude väljaselgitamist, täiendavate uuringute läbiviimist jne. Range kontroll KMH programmi nõuete üle ei välista seda, et KMH viiakse läbi ja/või KMH aruanne koostatakse puudulikult ega aita seega eeldatavalt vähendada hilisemaid vaidlusi KMH kvaliteedi üle. Ka Eesti kohtupraktikas on rõhutatud, et isegi kui KMH programm ei sisalda nõutava hindamismetoodika ja vajalike uuringute kirjeldust (KeHJS § 13 p 7) ega nõuet hinnata keskkonnamõjusid kumulatiivselt, ei järeldu sellest, et koostatav KMH aruanne tuleks heaks kiita ka juhul, kui keskkonnamõjude hindamisel on võetud aluseks ebaõige metoodika või jäetud arvestamata erinevate mõjutegurite koostoimega. [26] Teisisõnu on arendajal kohustus tagada KMH aruande vastavus nõuetele ka siis, kui KMH programm nõuetele ei

[25] Samas, lk 25.
[26] Tallinna Ringkonnakohtu 04.05.2017 otsus nr 3-14-50364, p 13.

				vastanud. Samas loob KMH programm aluse, millest lähtuvalt arendaja koostab KMH aruande. Lisaks ei vii puudused KMH programmis paratamatult puudusteni KMH aruandes. Arendajal on koostöös otsustajaga võimalik läbi viia õiguspärane KMH ka juhul, kui KMH programmi koostamisel esinesid sisulised või menetluslikud minetused. KMH programmi õiguspärasuse tagamine ei saa seega olla eesmärk omaette. Lisaks tuleb arvestada, et KMH programmi avalikustamise käigus esitab oma arvamuse ka otsustaja (§ 16 lg 4^1), mille tõttu ei ole KMH programmi eelnev kontroll otsustaja poolt otstarbekas. Vajadusel saab otsustaja oma seisukohas viidata teiste asutuste ja isikute poolt esitatud seisukohtadele ning teha ettepanekud nendega arvestamiseks. Eeltoodud põhjustel ja kui võtta aluseks menetluse tõhustamise eesmärk, ei ole KMH programmi nõuetele vastavuse mitmekordse kontrollimise regulatsioon kehtival kujul asjakohane. Äärmisel juhul võiks programmi enne avalikustamist tagastada ilmselgete oluliste puuduste korral. KMH sisu ja ulatuse määratlemiseks on eelduslikult piisav, kui otsustaja teeb vastavad otsustused (nõuab täiendamist vms) avalikustamise järgselt. Avalikustamise mõte on koguda sisendit otsustamiseks ja eesmärgiks ei pea võtma, et avalikustatav programm oleks (peaaegu) lõplik.
§ 18 lg 7	KMH programmi koostamise tähtaeg	puudub	Direktiiv ei näe ette tähtaega, mille jooksul tuleb KMH programm koostada.	Arendaja peab esitama KMH programmi otsustajale nõuetele vastavuse kontrollimiseks hiljemalt 18 kuu jooksul alates KMH algatamisest. Normi eesmärgiks on vältida KMH programmi koostamise venimine.

				Normi võib pidada asjakohaseks, kuna see motiveerib arendajat planeerima ja ellu viima KMH tegevusi selliselt, et KMH programmi oleks võimalik tähtaja jooksul esitada. Tuleb siiski arvestada, et teatud juhtudel võib KMH venimine olla põhjustatud ka arendajast sõltumatutel asjaoludel (nt tulenevalt kaasatud asutuste tegevusest) ning sellistel juhtudel ei tohiks tähtaja pikendamine vastavalt KeHJS §-le 2^4 olla praktikas välistatud.
§ 18 lg 8	KMH programmi kehtivuse aeg	puudub	Direktiiv ei näe ette KMH programmi kehtivuse aega.	Arendaja peab esitama KMH aruande nõuetele vastavuse kontrollimiseks hiljemalt 2 aasta jooksul alates KMH programmi nõuetele vastavaks tunnistamisest, vastasel juhul kaotab KMH programm kehtivuse. Normi võib pidada asjakohaseks, kuna see motiveerib arendajat planeerima ja ellu viima KMH tegevusi selliselt, et KMH aruannet oleks võimalik tähtaja jooksul otsustajale esitada. Tuleb siiski arvestada, et teatud juhtudel võib KMH venimine olla põhjustatud ka arendajast sõltumatutel asjaoludel (nt keskkonnauuringute mahukusest jne) ning sellistel juhtudel ei tohiks tähtaja pikendamine vastavalt KeHJS §-le 2^4 olla praktikas välistatud. Arvestades, et otsustaja ei pruugi pidada programmi sisuliselt aegunuks, võib praegust jäika tähtaega pidada liigselt piiravaks, mis võib kaasa tuua menetlusetapi põhjendamatu kordamise.
KMH aruanne				
§ 20 „Keskkonnamõju hindamise	Direktiivi ja KeHJS regulatsioon KMH aruande lähtealustest ja	Art 5 lg 1 Lisa IV	Direktiivi ja KeHJS regulatsioon KMH aruande	Ainsa erinevusena KeHJS ja direktiivi vahel võib välja tuua määruse § 11 lg 2 p-d 1-2, mis näevad ette, et asjakohasel juhul tuleb KMH aruandes märkida

aruande sisule esitatavad täpsustatud nõuded“	nõuetest aruande sisule ei erine.		lähtealuste ja sisu osas on suuresti kattuv.	juhteksperdi vahetus või eksperdirühma koosseisus. Tegemist ei ole mahuka ega ka alati märgitava infoga ning võib kaaluda selle teabe eemaldamist kohustusliku info seast. Seega on KeHJS regulatsioon KMH aruande sisu kohta §-s 20 ja selle alusel kehtestatud määruses asjakohane.
§ 21	KMH aruande kohta seisukoha küsimine, aruande avalikustamine ja aruande avalikustamise tulemuste arvestamine	Art 6	Jah, direktiiv ei täpsusta asjaomaste asutustega konsulteerimise viisi ega avalikustamise viisi	Direktiiv kohustab liikmesriike konsulteerima KMH aruande raames kogutud teabe osas asjaomaste asutustega ning võimaldama neil avaldada selle osas oma arvamus (art 6 lg 1). Avalikkusele tuleb tagada tõhus tegevusloa andmise ja KMH menetluses osalemise võimalus ning avalikustada tegevusloa taotlus, selle KMH aruande käigus kogutud info ja muud direktiivis nimetatud menetlusega seotud dokumendid ja info (art 6 lõiked 2-4). Sealjuures tuleb asjaomastele asutustele ja avalikkusele tagada mõistlikud tähtajad otsuste tegemisel tõhusaks osalemiseks (art 6 lg 6), kusjuures KMH aruande osas konsulteerimise tähtaeg ei tohi avalikkuse puhul olla lühem kui 30 päeva (art 6 lg 7). Direktiiv jätab liikmesriikide määrata, millisel viisil asjaomaseid asutusi ja avalikkust täpselt kaasatakse (sh kas ja kuidas korraldada avalikku arutelu, millisel viisil avalikkust teavitatakse jne). Olemuselt vastab KMH direktiivis kirjeldatud menetlus Eesti haldusõiguses avatud menetlusele (HMS §§ 46 - 50), mille käigus toimub õigusakti eelnõu ja taotluse väljapanek, avalikkuse poolt ettepanekute ja vastuväidete esitamine ning avalik arutelu. Seega ka haldusõiguse seisukohalt on KMH aruande avalikustamine ja avaliku arutelu pidamine asjakohane.

				Pole alust arvata, et avalikkuse teavitamise viisid (vähemalt kohaliku levikuga ajaleht, otsustaja veebilehekülg) ja avaliku väljapaneku tähtajad (30 päeva) oleksid asjakohatud. Kuna KMH aruande puhul on tegemist KMH menetluse tulemdokumendiga, siis põhimõtteliselt oleks põhjendatud seada selle kontrollimisele rangemad nõuded võrreldes KMH programmiga. Samas nagu on eelnevalt viidatud KMH programmi puhul, tasub kaaluda, kas peab KMH aruanne läbima n-ö eelkontrolli otsustaja poolt (KeHJS § 21 lg 2) enne avalikustamist. Arvestades, et KMH aruande koostavad nõuetele vastavad juhteksperdid (vt hinnang §§-le 14 – 15 ülal), kes peavad lähtuma KMH aruandele kehtestatud nõuetest, puudub vähemalt üldjuhul alus arvata, et otsustajale edastatav KMH aruanne ei oleks avalikustamiseks kõlblik. Seega ka KMH aruande puhul ei ole täiesti asjakohane nõue, et enne avalikustamist peab otsustaja hindama KMH aruande nõuetele vastavust ning et otsustajal on õigus KMH aruanne täiendamiseks tagastada. Selle asemel võib olla asjakohasem, kui otsustaja esitab oma tagasiside avalikustamise vältel ja/või pärast seda, kui on esitatud ja analüüsitud muude osalejate tagasiside. Samas, kui arendaja sellist eelnevat tagasisidet siiski soovib, ei peaks otsustaja selle andmisest keelduma, sest see tagasiside võib vähendada riski, et suurte täienduste vajadus toob kaasa mitmekordse aruande avalikustamise vajaduse.
§ 22	KMH aruande nõuetele vastavuse kontrollimine	Art 5 lg 1 f Art 5 lg 3 b	Jah, direktiiv ei täpsusta KMH aruande vastavuse kontrollimise protseduuri	Direktiivi kohaselt peab KMH aruanne sisaldama lisas IV toodud infot ning otsustajal peab olema piisav pädevus KMH aruande ülevaatamiseks. Samas ei näe

				direktiiv ette KMH aruande nõuetele vastavuse kontrollimise täpset korda. KMH aruande nõuetele vastavuse kontrolli käigus kontrollib otsustaja KMH aruande vastavust (1) KMH programmile, (2) KMH aruandele esitatavatele nõuetele, (3) aruande asjakohasust ja piisavust tegevusloa andmiseks ning (4) aruande kohta esitatud ettepanekute ja vastuväidete arvestamist või arvestamata jätmist. Kuigi KMH direktiiv ei näe otsesõnu ette KMH aruande nõuetele vastavuse kontrollimise etappi, on kõik 4 nimetatud kriteeriumi direktiivi seisukohalt aruande puhul asjakohased. Kuna otsustajal on käesolevas etapis veelgi piiratum õigus nõuda KMH aruande täiendamist uue infoga võrreldes KMH programmiga (KeHJS § 22 lg 10), on maandatud ka risk, et otsustaja esitaks KMH aruande täiendamisega seoses ebamõistlikke nõudeid. Otsustaja peab kontrollima KMH aruande nõuetele vastavust 30 päeva jooksul, mida võib pidada mõistlikuks tähtajaks. Eeltoodud põhjustel saab KeHJS § 22 regulatsiooni pidada asjakohaseks.
Tegevusloa andmine				
§ 24	Tegevusloa andmine ja selle andmisest keeldumine	Art 8a Art 9 (otsusest teavitamine)	Jah, direktiiv ei näe ette tegevusloa andmisest keeldumise aluseid ega täiendava eksperthinnangu läbiviimist KMH aruande täiendamiseks	KeHJS § 24 lahkneb direktiivi regulatsioonist järgnevates aspektides: 1. **Täiendava eksperthinnangu koostamine. .** Otsustajal on õigus nõuda arendajalt täiendavat eksperdihinnangut KMH aruande täiendamiseks, kui otsustaja leiab tegevusloa

				andmisel, et KMH aruanne ei ole asjakohane tegevusloa andmiseks. Direktiiv kohustab otsustajat tegevusloa andmisel kontrollima, et järeldus keskkonnamõju kohta oleks jätkuvalt ajakohane. KeHJS § 24 kasutatav mõiste „asjakohane“ kasutus on seega direktiivist erinev, kuid kooskõlalisel tõlgendamisel tuleks eeldada, et eksperthinnangu koostamise vajadus ilmneb eelkõige juhul, kui KMH aruande aluseks olevad andmed on vananenud, millele viitab ka KMH direktiivi art 8a lg 6. Mõnes nüansis võib teave olla siiski ka konkreetse tegevusloa jaoks ebapiisav. Ehkki KMH direktiiv ei näe seda ette, võib täiendavate uuringute läbiviimine olla vajalik, et tagada ajakohane keskkonnainfo tegevusloa andmise otsustamiseks ja ka siseriiklikult uurimispõhimõtte järgimine (HMS § 6, KeÜS § 11 lg 2). Tegemist on ühtlasi arendajale vähemkoormava meetmega võrreldes uue KMH koostamisega. 2. **Eksperthinnangu läbiviimise nõuded**. KMH-d täiendav eksperthinnang tuleb läbi viia avatud menetluse sätete järgi ning selle peab läbi viima KeHJS nõuetele vastav juhtekspert (KeHJS § 24 lõiked 1^2 - 1^3). Eeldusel, et KMH aruannet täiendatakse sisuliselt (st tegemist ei ole vaid tehniliste andmete uuendamisega vms), võivad nimetatud nõuded olla põhjendatud, kuna olemuselt on tegemist KMH-ga analoogse menetlusega ning on asjakohane lähtuda rangematest nõuetest võrreldes tavalise haldusmenetlusega. .

				3. **Täiendav alus tegevusloa andmisest keeldumiseks**. Kuigi KMH direktiiv ei sätesta aluseid tegevusloa andmisest keeldumiseks, tuleb Eesti õiguse vaatest pidada asjakohaseks § 24 lõikes 3 sätestatud alust tegevusloa andmisest keeldumiseks, kui arendajal ei ole võimalik täita tegevusloa andmisel määratavaid keskkonnameetmeid. Eeldusel, et tegemist on kavandatava tegevuse iseloomu, asukoha ja mahuga ning eeldatavalt avalduva keskkonnamõjuga proportsionaalsete meetmetega (KeHJS § 3^3 lg 2), tuleb pidada põhjendatuks, et tegevusluba antakse vaid siis, kui arendaja suudab keskkonnameetmeid täita
Järelhindamine				
§ 25	KMH järelhindamine	Art 8a IV lisa p 7	Nii KMH direktiivis kui KeHJS-s on järelhindamist puudutav regulatsioon pigem üldsõnaline ja minimalistlik. Nii direktiivis kui KeHJS-s on ette nähtud põhimõtteline kohustus seiremeetmete kindlaks määramiseks ning sätestatud üldised alused seiremeetmete kavandamiseks.	KeHJS regulatsioon on olemasolevas mahus asjakohane, isegi kui praktikas võivad ilmneda probleemid selle rakendamisel. Järelhindamise regulatsioon sisaldub KeHJS-s ja direktiivis sisuliselt läbi seirekohustuse ja -meetmete regulatsiooni. Käesoleva töö eesmärgiks ei ole järelhindamise tõhususe hindamine, aga kuivõrd praktikas on korduvalt avaldatud hinnanguid[27], et järelhindamine ei täida oma sisulist eesmärki, võib põhimõtteliselt tõusetuda ka küsimus regulatsiooni piisavusest. Kuigi põhimõtteliselt võib ka olemasoleva regulatsiooni efektiivsema ja sisulisema rakendamise kaudu olla võimalik praktikat muuta ja eesmärke saavutada. Samas tuleb nentida, et seni ei ole olemasoleva regulatsiooni pinnalt järelhindamine sisuliselt toiminud.

[27] Võimalikele puudustele viidatakse käesoleva õigusanalüüsi aluseks oleva tehnilise kirjelduse p-s 2 ja ka sisendmaterjalina edastatud Lemma ettepanekutes.

				Otseselt keskkonnaalastele õigusnormidele vastavus tagatakse keskkonnalubadega toimuva seire ja keskkonnajärelevalve raames (nii korrakaitseliste meetmete (nt ettekirjutus) kui ka väärteomenetluse korras). Oluline on tagada, et seireandmed jõuaks sisendina järelevalvet vahetult läbiviivate ametnikeni. KMH aruannete kontekstis oleks võimalik parandada andmete esitamise nõuetega seirega võrdluseks vajalike andmete lihtsamat leitavust (sh masinloetavus). Regulatsioon sisaldab ühelt poolt nii kohustust seiremeetmete kavandamiseks ja KMH aruandes kajastamiseks kui teisalt kohustust seire tulemuste alusel järelhindamise teostamiseks. Sealhulgas on sätestatud ka võimalus järelhindamise tulemuste pinnalt vajadusel tegevuslube muuta ning tegevuses KMH meetmetega võrreldes oluliselt erinevate tagajärgede ilmnemise korral eksperdi litsentsi mitte pikendada või ka litsents kehtetuks tunnistada. KeHJS § 25 lg-s 3 sätestatule lisaks sätestab ka KeÜS § 59 lg 1 p 2, et keskkonnaloa andja muudab keskkonnaloa tingimusi juhul, kui seire tulemusel või muul viisil selgub, et keskkonnaloaga lubatud tegevusega kaasneb keskkonnaoht või oluline keskkonnahäiring ning huvi keskkonnaloa muutmata jätmiseks ei ole ülekaalukas. KeÜS § 62 lg 2 p 1 alusel võib keskkonnaloa andja keskkonnaloa §-s 59 sätestatud alustel ka kehtetuks tunnistada, kui avalikku või kolmanda isiku huvi ei ole võimalik tõhusalt kaitsta loa muutmisega. Seega sisaldab olemasolev regulatsioon vähemalt keskkonnalubade vaatest asjakohaseid meetmeid keskkonnaloa nõuetest, sh KMH aruandes sätestatud meetmete rakendamise nõuetest, mis on loale kantud, kinnipidamiseks ning nende tõhususe kontrollimiseks ja

				asjakohasel juhul järelhindamise tulemuste pinnalt vajalike meetmete rakendamiseks. See regulatsioon on aga eelkõige keskkonnaloa ja keskkonnaloa andja põhine. Põhimõtteliselt võib näha järelhindamises kahte aspekti – esiteks analüüs ja hinnang sellele, kas KMH-s seatud meetmed ja keskkonnaloas sätestatud meetmed on põhimõtteliselt keskkonnakaitse seisukohast piisavad ja täidavad oma eesmärki ning teiseks võrdlus KMH prognooside ja tegeliku olukorra vahel. Selliste hindamiste tegemiseks on otsustajana Keskkonnaametil ka täna pädevus ja võimalused keskkonnalubade kontekstis põhimõtteliselt olemas. Võib eeldada, et vähemalt Keskkonnaameti poolt välja antavate lubade puhul järelhindamise sisulised eesmärgid saavutatakse siis, kui lubadega nõutav seire näitab vastuolu konkreetsete õigusaktis või tegevusloas sätestatud nõuetega. Rikkumiste avastamisel on Keskkonnaametil õigus teostada järelevalvet nii korrakaitseseaduse järgi kui ka rakendada väärteokaristusi, mis sisuliselt tagavad õigusnormide täitmise. Samal ajal tuleb tõdeda, et üldise järelhindamise kohustus KMH-de asjakohasuse ja piisavuse kontrollimiseks olemasoleva regulatsiooni pinnalt otseselt ei tõusetu ning kohustatud isikuid ega protsessi täna kindlaks määratud ei ole. Täiendavalt võib regulatsiooni tõhusa rakendamise üheks takistuseks (ka Keskkonnaameti tasandil) olla ühelt poolt töökorraldus, mh see, et KMH, seire, lubade ja järelevalvega tegelevad erinevad ametnikud ning kellelegi ei ole antud konkreetset ülesannet analüüsida jooksvalt lisanduvaid seireandmeid varem teostatud

				KMH aruande vastu ja õigusnormide vastu või ei ole see muude ülesannete kõrval piisavalt prioriteetne. Samuti võib põhjuseks olla asjaolu, et KMH aruandes esitatakse informatsiooni tekstimassiivis viisil, mis muudab hilisema seireandmete ja KMH aruande eelduste või järelduste võrdluse liiga töömahukaks, mis pärsib regulatsiooni tõhusat rakendumist. Järelhindamist on ilmselt osaliselt võimalik tõhustada Keskkonnaameti ja teiste otsustajate töökorralduslike muudatuste sisseviimisega ja seeläbi praktika muutmisega. Üldisema järelhindamise (väljaspool loamenetlusi) sisulise toimivuse huvides tuleks selles osas regulatsiooni täiendada, et eelkõige määrata kindlaks järelhindamise läbiviimise protsess, vastutavad isikud ja hindamise tulemustest lähtuvad võimalikud jätkutegevused ja tagajärjed. Hindamise efektiivsemaks muutmiseks tasub kaaluda ka KMH aruannetes sisunõuetega teatud andmete esitamise ühtlustamist, et hindamiseks vajalikud võrdlused seireandmetega saaks teha võimalikult automaatselt (sh andmed esitatud ja võrdluselt teostatavad masinloetavalt).
§ 27	Kaevandatud maa korrastamise KMH erisus	Puudub	Jah	Nimetatud erisusega võimaldatakse KMH teha juba korrastamise projekti koostamise käigus, mitte maavaravaru kaevandamise lõpetamisel. Seletuskirja[28] kohaselt on erisuse põhjuseks asjaolu, et lõpetamise ajaks peavad keskkonnaalased sisuküsimused olema juba lahendatud ja rikutud maa korrastatud, mistõttu selles etapis tehtav KMH ei omaks enam sisulist väärtust. Korrastamisprojekti koostamisel (pärast

[28] Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seadus 800 SE seletuskirja lk 8.

				korrastamistingimuste väljastamist) on aga KMH tulemused sisuliselt vajalikud. Arvestades, et kaevandamise järgsel korrastamisel võib olla potentsiaalselt suur ruumiline mõju ning asjaolu, et otsustaja võib jätta KMH asjakohasel juhul ka algatamata, saab eelnimetatud põhjendusi ja käesolevat erandit pidada asjakohaseks.
§ 28	Prügila sulgemise KMH erisus	Puudub	Jah	Käesolev säte on olemuselt analoogne §-le 27, kuna ka prügila sulgemise puhul on asjakohane uurida keskkonnamõju ja määrata selleks vajalikud keskkonnatingimused enne sulgemise aluseks oleva dokumendi (sulgemiskava) koostamist. Arvestades, et prügila sulgemisel võib olla potentsiaalselt oluline keskkonnamõju ning asjaolu, et otsustaja võib jätta KMH asjakohasel juhul ka algatamata, saab käesolevat erandit pidada asjakohaseks.
§ 28[1]	Maismaa tuuleelektrijaama KMH erisus	Puudub	Jah	Säte lihtsustab KMH menetlust maismaa tuuleparkide puhul, liites KMH programmi koostamise ja avalikustamise etapi KMH algatamisega. Sellest tulenevalt tuleb sätet pidada asjakohaseks. Erinevalt muudest projektidest koostab maismaa tuulepargi KMH programmi otsustaja. Abstraktselt ei ole võimalik hinnata, kas see avaldab KMH menetluse kiirusele ja efektiivsusele iseseisvat mõju või mitte. Arvestades, et säte jõustus alles 17.03.2023, saab selle mõju hinnata alles tuleviku praktika vaates.
§ 28[2]	Taastuvelektrijaama ajakohastamise KMH erisus	Nõukogu määrus (EL) 2022/2577, art 5; Euroopa Parlamendi ja	Jah	Säte lihtsustab KMH menetlust olukordades, kus taastuvelektrijaama ajakohastamiseks taotletakse tegevusluba. Peamiseks erisuseks võib pidada KMH programmi asemel KMH ulatuse määramist juba KMH

		nõukogu direktiiv (EL) 2023/2413		algatamise otsuses. Kuna sellega väheneb KMH etappide hulk, saab seda erisust pidada asjakohaseks.
§ 29	Natura 2000 võrgustiku ala mõjutava tegevuse KMH erisus	Loodusdirektiivi art 6 lõiked 3-4	Ei	*Märkus: Käesoleva töö eesmärgiks ei ole KeHJS ja loodusdirektiivi omavaheline analüüs. Selle kohta on koostatud eraldi töid.*[29]
Piiriülene KMH				
§ 30 lõiked 1-3 ja 4[1]	Piiriülesest KMH-st teavitamine ja mõjutatud riigi kaasamine	Art 7 lg 1; Espoo konventsiooni art 3 lõiked 1-4	KeHJS regulatsioon järgib suures osas KMH direktiivi regulatsiooni, kuid on mõnevõrra täpsem (nt „mõistlik aeg“ mõjutatud riigile vastamiseks on KeHJS-s määratud vähemalt 30-päevase tähtajana).	Piiriülese KMH läbiviimine jaguneb tinglikult kahte etappi: (1) eeldatavalt mõjutatava riigi teavitamine (KeHJS § 30 lõiked 1-3 ja 4[1]) ja (2) mõjutatud riigiga konsulteerimine (KeHJS § 30 lõiked 4 ja 5-8). Teine etapp käivitub vaid juhul, kui mõjutatud riik soovib osaleda KMH menetluses. KMH direktiiv ega Espoo konventsioon ei sätesta suletud loetelu kogu infost, mida tuleb koos teatega mõjutatud riigile esitada. KMH direktiivi järgi tuleb koos teatega mh esitada projekti kirjelduse ja kogu olemasoleva teabe selle võimaliku piiriülese mõju kohta ja teabe võimaliku otsuse laadi kohta (art 7 lg 1). Espoo konventsiooni art 3 lg 2 punktid a-b näevad ette analoogse regulatsiooni. KeHJS kohustab koos teatega esitama kavandatava tegevuse kirjelduse ning teabe kavandatava tegevusega eeldatavalt kaasneva piiriülese keskkonnamõju kohta (KeHJS § 30 lg 3). Mõjutatud riigile tuleb jätta mõistlik aeg teatele vastamiseks (KMH direktiivi art 7 lg 1; Espoo konventsiooni art 3 lg 2 punkt c). Selleks on KeHJS-s

[29] Vt nt eraldi Natura hindamise menetluse kehtestamise vajalikkuse ja otstarbekuse analüüs.

				määratud 30 päeva. Seda võib pidada asjakohaseks täpsustuseks. Piiriülese KMH n-ö esimese etapi osas ei ole seega KeHJS ja KMH direktiivi ja Espoo konventsiooni vahel olulisi erinevusi.
§ 30 lõiked 4 ja 5-8	Piiriülese KMH erisus	Art 7; Espoo konventsiooni art 3 ja 5; Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vahelise piiriülese keskkonnamõju hindamise kokkulepe, art 7	Jah	Direktiivi järgi, kui mõjutatav riik soovib osaleda KMH menetluses, tuleb sellele edastada suuresti sama info, mis avalikustati päritoluriigis (KMH direktiivi art 7 lg 2 ja art 6 lõiked 2 ja 3 (a-b). Espoo konventsioon art 5 ei piiritle edastatavat infot, vaid kohustab esitama mõjutatud riigile asjakohase info KMH menetluse ja piiriülese mõju kohta. KMH direktiiv ega Espoo konventsioon ei kohusta edastama mõjutatavale riigile KMH nt programmi eelnõud (KeHJS § 30 lg 5) ega tegevusloa eelnõud (KeHJS § 30 lg 71), kuid mõlemal juhul näeb KeHJS ette, et need edastatakse mõjutatud riigi soovil. Seega lõplik mõjutatud riigile esitatava teabe ulatus sõltub konkreetsetest kokkulepetest riikide vahel. Seda lahendust võib pidada asjakohaseks, kuna ka KMH direktiiv ega Espoo konventsioon ei piiritle edastatavat infot lõplikult. Mõjutatud riigi KMH menetluses osalemise ulatus ja konsulteerimise sisu sõltub igakordsetest kokkulepetest päritoluriigi ja mõjutatud riigi vahel (KMH direktiivi art 7 lõiked 4-5; Espoo konventsiooni art 5). Ka KeHJS § 30 lg 7 jätab konsulteerimise korra ja sisu põhimõtteliselt lahtiseks. Erinevalt KMH direktiivist ja Espoo konventsioonist näeb Eesti-Soome piiriülese KMH kokkulepe ette, et teade peab sisaldama ka „KMH programmi“ (ingliskeelses versioonis *assessment programme*) (art

				7 lg 2 alapunkt c). Muudes konventsiooni sätetes ei ole KMH programmile viidatud ega seda defineeritud. Samas puudub alus arvata, et tegemist oleks KMH programmiga täpselt KeHJS praeguses tähenduses ning justkui nõuaks Eesti-Soome KMH kokkulepe KeHJS mahus KMH programmi ettevalmistamist juba mõjutatud riigi teavitamise etapis. Ei ole siiski välistatud, et Soome regulatsioon sisustab KMH programmi Eesti õigusest erinevalt. Kuna tegemist on kahepoolse kokkuleppega, on võimalike erimeelsuste vältimiseks otstarbekas Eesti ja Soome asjaomaste asutuste vahel kokku leppida, mis täpsusastmes koos teatega esitatav KMH programm esitatakse. Arvestades, et esialgse teavituse eesmärk on võimaldada mõjutataval riigil hinnata, kas ta üldse soovib KMH menetluses osaleda, võib art 7 lg 2 alapunkt c nõude täitmiseks pidada piisavaks esialgse ülevaate andmist hinnatavatest keskkonnaelementidest või valdkondadest. Advokaadibüroo hinnangul ei välista Eesti-Soome KMH kokkulepe praeguse KeHJS sätestatud programmi regulatsiooni ümberkujundamist, oluline on mõjutatud riiki informeerida hindamise käigust ja kavast. Kokkuvõtvalt võib KeHJS piiriülese KMH regulatsiooni pidada asjakohaseks.

B. KSH regulatsioon

Tabel 2. KSH regulatsiooni võrdlus KeHJS-s ja KSH direktiivis

KeHJS	KeHJS regulatsiooni sisu	Õiguslik alus	Erinevused võrreldes KSH direktiiviga	Täiendava siseriikliku regulatsiooni asjakohasus
KSH kohustuslikkus				
§ 31	Strateegilise planeerimisdokumendi määratlus	Art 2 a); KSH protokolli art 2 lg 5	KSH direktiivi ja KeHJS regulatsioonid erinevad regulatsiooni olemusest tulenevalt. Kui direktiivi käsitlus on Euroopa Liidu ülesusest tulenevalt üldisem, sätestades hindamise kohustuse „kavade ja programmide“ puhul[30], siis KeHJS sätestab	KSH direktiivi art 2 a) sõnastuse järgi kuuluvad KSH direktiivi kõik sellised kavad ja programmid, mille koostab ja/või võtab vastu riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus või mille koostab asutus vastuvõtmiseks parlamendi või valitsuse õigusloomemenetluse kaudu, ja mida nõutakse siseriiklike õigusnormidega. Analoogne sõnastus on ettenähtud ka KSH protokolli art 2 lg-s 5. KeHJS § 31 p 3 sõnastus vastab nii KSH direktiivi kui KSH protokolli sõnastusele. Euroopa Kohtu praktikas on selgitatud, et mõistet „kavad ja programmid“ tuleb tõlgendada laialt ehk sinna alla võivad kuuluda ka õigusaktid ja poliitilised dokumendid[31], kuid tuleb arvestada, et selle mõistega on hõlmatud dokumendid, mis

[30] Euroopa Kohtu praktika kohaselt on KSH direktiivi artikli 2 punktis a mõistepaar „kavad ja programmid“ direktiivi tähenduses määratletud selle kaudu, et need peavad vastama selles sättes esitatud kahele kumulatiivsele tingimusele, nimelt esiteks peab need koostama ja/või vastu võtma riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus või koostama asutus vastuvõtmiseks parlamendi või valitsuse õigusloomemenetluse kaudu (esimene tingimus) ning teiseks peavad need olema nõutud liikmesriigi õigusnormidega (teine tingimus) (4. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Friends of the Irish Environment CLG C-727/22, p 24, 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus An Bord Pleanála jt (St Teresa's Gardensi ala), C-9/22, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika). Direktiivi 2001/42 tähenduses ja kohaldamisel on „nõutavad“ sellised kavad ja programmid, mille vastuvõtmist reguleerivad riigisisesed õigus- ja haldusnormid, millega määratakse kindlaks nende vastuvõtmiseks pädevad asutused, ning samuti nende koostamise menetlus, ning nende suhtes tuleb seega läbi viia keskkonnamõju hindamine direktiivis sätestatud tingimustel. Niisiis on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et võttes arvesse direktiivi 2001/42 artikli 2 punkti a eesmärki tagada keskkonnakaitse kõrge tase ning et säilitada sätte soovitav toime, tuleb meedet pidada „nõutavaks“, kui riigisiseses õiguses on olemas konkreetne õiguslik alus, mis lubab pädevatel asutustel seda vastu võtta isegi juhul, kui vastuvõtmine ei ole kohustuslik (4. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Friends of the Irish Environment CLG C-727/22, p 25, 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

[31] Euroopa Kohtu otsus C-24/19, p 49 ja 61.

			konkreetsema regulatsiooni lähtuvalt Eesti riigisisestest erisustest.	vastavad art 2 p-s a sätestatud kahele tingimusele (vt alamärge 21). Ainuüksi dokumendi abstraktsus ja kõrge üldistuse tase ei välista seda KSH direktiivi kohaldamisalast.[32] Tulenevalt Euroopa Kohtu laiendavast tõlgendusest on keeruline määrata lõplikku loetelu direktiivi mõistes „kavadest ja programmidest“. Kuna strateegilise dokumendi definitsioon on ainult üks osa, mis määrab ära KSH kohustuslikkuse (st mitte kõigile kavadele ja programmidele ei ole KSH kohustuslik), tuleb teemat vaadata koos kohustuslikkust puudutavate teiste sätetega (§ 33). KSH direktiiv sätestab EL-i tasandil üldise regulatsiooni, millist tüüpi dokumendid võivad kaasa tuua KSH teostamise kohustuse. KeHJS sätestab direktiivi põhimõtteid silmas pidades spetsiifilisema regulatsiooni, pidades silmas Eesti asjakohaseid dokumente ja võimalikke tegevusi. Akti formaalsest õiguslikust määratlusest olulisem on see, kas see loob aluse eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga tegevustele. Kuigi KSH direktiiv ei nimeta otsesõnu ruumilisi planeeringuid ega valdkonna arengukavasid (KeHJS § 31 p-d 1-2), saavad põhimõtteliselt mõlemad dokumendid olla aluseks olulise keskkonnamõjuga tegevusele. KeHJS §-s 31 sätestatud „strateegilise planeerimisdokumendi“ definitsioon täidab seega direktiivi nõuded ning ei ole alust väita, et

[32] Samas; Euroopa Kohtu otsus C-671/16, p 60.

				regulatsioon ei oleks asjakohane või oleks puudulik.
§ 31[1]	KSH eesmärk	Art 1; KSH protokolli art 1	Ei	-
§ 32	KSH definitsioon	Art 2 b); KSH protokolli art 2 lg 6	KeHJS definitsioon on mõnevõrra põhjalikum (nt KeHJS nimetab ka alternatiivsete võimaluste väljaselgitamise KSH osana), kuid sisulisi erinevusi KSH direktiivist ega protokollist ei ole.	-
§ 33 lg 1 p 1	KSH kohustuslikkus	Art 3 lg 1 ja lg 2 a); KSH protokolli art 4 lg 2.	Jah	§ 33 lg 1 p 1 vastab sisu poolest KSH direktiivi art 3 lg 2 punktile a, arvestades Eesti õiguses täpsustatud loetelu KMH kohustusega ja KMH eelhinnangu kohustusega projektidest (vt analüüs § 6 juures). Mõlema sätte kohaselt tuleb KSH läbi viia kindlates valdkondades selliste kavade ja programmide osas, mis on aluseks KMH kohustusega (KMH direktiivi lisa I; KeHJS § 6 lg 1) ja eelhinnangu/*screening* kohustusega (KMH direktiivi lisa II; KeHJS § 6 lõiked 2-4) projektidele[33]. KeHJS-is kasutatud sõnastus *„selle alusel kavandatakse“* näib keeleliselt veidi kitsam kui

[33] KSH direktivi järgi tuleb „nõutavaks” direktiivi 2001/42 tähenduses ja selle kohaldamise raames pidada kavasid ja programme, mille vastuvõtmist reguleerivad siseriiklikud õigus- ja haldusnormid, millega määratakse kindlaks nende vastuvõtmiseks pädevad ametiasutused ning samuti nende koostamise menetlus, ning nende suhtes tuleb seega läbi viia keskkonnamõju hindamine direktiivis sätestatud tingimustel (Euroopa Kohtu lahend asjas C-567/10, p 31).

				KSH direktiivi *„luuakse raamistik“*, aga EL õigusest tulenevalt tuleb KeHJSi sätteid tõlgendada kooskõlaliselt[34] ehk sisuliselt on KSH vajalik, kui planeerimisdokument loob raamistiku vastavatele projektidele[35]. Euroopa Kohtu praktikas on mitmeid kohtulahendeid, millega sisustatakse „luuakse raamistiku“ tähendust. Praktikas on selgitatud, et mis puudutab küsimust, kas sellised aktid loovad raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, siis tuleb märkida, et mõistepaar „kavad ja programmid“ hõlmab mis tahes akti, mis asjaomase sektori suhtes kohaldatavaid eeskirju ja kontrollimenetlusi määratledes kehtestab märkimisväärse hulga kriteeriume ja tingimusi, mida tuleb järgida tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projektile või projektidele loa andmisel.[36] Hindamise kohustus ei tõusetu seega absoluutselt kõikide arengukavade puhul, vaid just selliste arengukavade puhul, mis kehtestavad olulised tingimused ja kriteeriumid valdkondlikele projektidele lubade andmiseks. Sealjuures on Euroopa Kohtu praktikas rõhutatud, et mõistet „märkimisväärsed kriteeriumid ja tingimused“ tuleb siinkohal vaadata kvalitatiivselt, mitte kvantitatiivselt. Sealjuures on kohus leidnud, et KSH kohaldamisalasse ei kuulu nt määrused, mis sätestavad üksnes soovituslikud looduskaitselised eesmärgid (regionaalsel) tasandil. [37] KSH

[34] Euroopa Kohtu otsus asjas C-167/17, p 44-45.
[35] Oluline on ka tähele panna, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb eelkõige arvestada direktiivi eesmärgiga, mis seisneb keskkonnakaitse kõrge taseme tagamises, ning seetõttu tuleb tõlgendada laialt sätteid, mis piiritlevad direktiivi kohaldamisala, ja eeskätt sätteid, milles sätestatakse direktiiviga hõlmatud aktide määratlused (vt Euroopa Kohtu otsus asjas C-290/15, p 40 ja seal viidatud praktika.
[36] Euroopa Kohtu otsus asjas C-290/15, punkt 49; otsus asjas C-671/16, punkt 53, ning otsus asjas C-43/18, punkt 61.
[37] Euroopa Kohtu otsus C-321/18, p-d 42-44.

				kohustusega kavadeks ja programmideks on Euroopa Kohtu praktikas peetud nt kohaliku omavalitsuse määrust, mis sätestas tuulegeneraatoritele mh helitugevuse määrad, käitamistingimused (sh vilkumise vähendamiseks), õnnetuste ja tulekahju ärahoidmise meetmed jne,[38] samuti linnaplaneeringut, [39] mis sisaldas mh hoonete ehitustingimusi ja kaardistas alade sihtotstarbed. Mõlemas lahendis asus kohus seisukohale, et tegemist on aktidega, mis asjaomase sektori suhtes kohaldatavaid eeskirju ja kontrollimenetlusi määratledes kehtestavad tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projektile või projektidele loa andmise ja selle või nende teostamise kriteeriumide ja tingimuste arvestatava suurusega kogumi. Seega kui dokumendis määratakse kindlaks sellised tingimused, millel on oluline mõju keskkonnale[40] (nt hoonete ja hoonete ümbruses asuvate tsoonide planeerimise nõuded), on tegu ka sellise dokumendiga, mis kuulub „kavade ja programmide“ mõiste alla ning eeldab KSH läbiviimist. Eeltoodust tulenevalt on KSH kohustuslik sellise dokumendi puhul, mis loob õiguslikult siduvad tingimused (eeldatavalt) olulise keskkonnamõjuga tegevuse elluviimiseks. Advokaadibüroo hinnangul ei ole KeHJS ja direktiivi sõnastuse erisus selline, mis viiks ilmselgelt teistsuguste tulemuseni KSH kohustuslikkuse hindamisel. KeHJS sõnastust tuleb seega pidada asjakohaseks.

[38] Euroopa Kohtu otsus C-290/15.
[39] Euroopa Kohtu otsus C-671/16.
[40] Euroopa Kohtu otsus C-671/16, p 56 – 59.

				Tulenevalt eelnevalt käsitletud kriteeriumitest sõltub KSH kohustuslikkus strateegilise planeerimisdokumendi puhul sellest, kas see loob KMH või KMH eelhinnangu kohustusega projektidele raamistiku või mitte. Kas see konkreetsel juhul nii on, vajab vastava planeerimisdokumendi põhist analüüsi ja sõltub ka konkreetse dokumendi sisust.
§ 33 lg 1 p 2	KSH kohustusega planeeringud	Art 3 lg 2 a) ja lg 4; KSH protokolli art 3	Jah, KSH direktiiv ei nimeta konkreetseid KSH kohustusega kavasid ja programme.	KSH direktiivi art 3 lg 4 näeb ette, et liikmesriigid peavad määrama, millistel kavadel ja programmidel, mis ei ole aluseks lisa I ja lisa II projektidele, on oluline keskkonnamõju. KeHJS järgi on KSH kohustuslik, sõltumata konkreetsest tegevusest, mida planeering ette näeb, üleriigiline planeering, riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneering, maakonna- ja üldplaneering. Kuna planeeringute elluviimisega kaasnev keskkonnamõju sõltub olulisel määral sellega kavandatud tegevusest, ei ole abstraktselt võimalik anda lõplikku hinnangut sellele, kas § 33 lg 1 p-s 2 loetletud planeeringu liigid on asjakohased (st kas nende elluviimine toob kaasa olulise keskkonnamõju). Igal juhul võib pidada olulise keskkonnamõjuga kavaks ja programmiks riigi ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringut, kuna need on mõeldud spetsiifiliselt olulise ruumilise mõjuga ehitiste püstitamiseks (PlanS § 27 lg 1 ja § 95 lg 1). Olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoht määratakse üldjuhul üldplaneeringuga (PlanS § 75 lg 1 p 4). Üleriigilise ja maakonnaplaneeringu tingimustega määratakse vastavalt riigi ja

				maakonna tasandil üldised arengulised suundumused, kuid ka olulisemad riikliku ja maakonna tähtsusega ehitiste ja käitiste asukohtade määramine (nt maardlate ja sadamate asukohad). Sellest tulenevalt ei saa KeHJS-s nimetatud loetelu pidada asjakohatuks. Üldplaneeringu puhul, mille keskkonnamõju sõltub kõige rohkem konkreetselt kavandatavast tegevusest, on üldiselt asjakohaselt ilmselt lähtutud tõenäosusest, et see mingil viisil vastavaid projekte mõjutab. Siiski võib tuleviku vaates kaaluda, kas KSH on üldplaneeringu puhul tingimata alati kohustuslik nagu see on praegu sätestatud (v.a. teemaplaneeringuna KeHJS § 33 lg 2 p 2 nimetatud juhul) või on asjakohasem jätta mingitel juhtudel KSH algatamine üksikjuhtumil otsustamiseks (nt mõne valla väiksema piirkonna suhtes koostatava osaüldplaneeringu puhul võib olla küsitav KSH vajadus, kui planeeringulahendus ei näe ette isegi eelhinnangu kohustusega tegevusi).
§ 33 lg 1 p 3	KSH kohustusega detailplaneering	Art 3 lõiked 3 ja 4	Jah, direktiiv ei nimeta detailplaneeringut ega muud analoogset dokumenti	Detailplaneering on võrdlemisi üksikasjaliku raamistiku loov dokument, mis on aluseks ehitusloa andmiseks. Seega juhul, kui detailplaneeringu alusel kavandatakse KeHJS § 6 lõikes 1 nimetatud tegevust, vastab see eeldatavalt KSH direktiivi art 3 lg 1 tunnustele.
§ 33 lg 1 p 4	Keskkonnamõju strateegilise hindamise	Art 3 (2) b Loodusdirektiiv art 6 (3)	Ei	*Märkus: Käesoleva töö eesmärgiks ei ole KeHJS ja loodusdirektiivi omavaheline analüüs. Selle kohta on koostatud eraldi töid.*[41]

[41] Vt nt eraldi Natura hindamise menetluse kehtestamise vajalikkuse ja otstarbekuse analüüs.

	kohustuslikkus Natura aladel			Kokkuvõtlikult võib siiski märkida, et nagu ka Euroopa Kohtu praktikas on kinnitatud, toob Natura hindamise koostamise vajadus loodusdirektiivi alusel endaga automaatselt kaasa ka vajaduse KSH koostamiseks KSH direktiivi alusel.[42]
§ 33 lg 2	KSH eelhinnangu andmise kohustus	Art 2 a) ja 3 lg 3; KSH protokolli art 5 lg 1	Jah	Art 2 a näeb ette, et kavaks ja programmiks on ka nendes tehtavad muudatused. Seega on KeHJS § 33 lg 2 p 1 asjakohane. Muude aluste (p-d 2-4) puhul ei ole võimalik anda abstraktselt hinnangut sellele, kas tegemist oleks tingimata olulise keskkonnamõjuga tegevusega. Põhimõtteliselt ei saa välistada, et teemaplaneeringu (p 2), üldplaneeringut muutva detailplaneeringu (p 3) ja eelhinnangu kohustusega tegevust kavandatava detailplaneeringuga (p 4) kaasneb oluline keskkonnamõju.
§ 33 lõiked 3-5	KSH eelhinnangu andmisel arvesse võetavad asjaolud	Art 3 lg 5; Lisa II; KSH protokolli lisa III	Ei	-
§ 33 lg 6	Asjaomaste asutustega konsulteerimine enne KSH eelhinnangu andmist	Art 3 lg 6; KSH protokolli art 5 lg 2	Ei	KeHJS § 33 lg 6 täpsustab küll võrreldes KSH direktiiviga, et KSH kohustuslikkuse üle konsulteerimisel esitatakse neile asutustele KSH eelhinnangu eelnõu, kuid sisulisi lahknevusi KSH direktiivist ei esine.
§ 34	KSH osalised	puudub	Jah	Lõiked 1-3 reguleerivad seda, kes vastutab KSH menetluse läbiviimise eest ja kannab menetlusega

[42] Euroopa Kohtu otsus asjas C-177/11, p-d 19 ja 24.

				seotud kulud. KSH direktiiv nimetatud KSH menetluse aspekte ei reguleeri. Üldiselt tuleb pidada asjakohaseks seda, et KSH eest vastutab ja vastavad kulud kannab üldjuhul strateegilise planeerimisdokumendi koostamise korraldaja (võimalusega sõlmida ehitusprojekti koostamise aluseks oleva planeeringu puhul KSH kulude kandmiseks lepingu arendajaga), kuna KSH on otseselt seotud ruumilise või muu strateegilise planeerimisega, mis on avalik ülesanne. Lõiked 4-9 puudutavad juhteksperdi kvalifikatsiooninõudeid ja pädevust, mis on analoogsed KMH regulatsiooniga (vt §§ 14-15 analüüsi). Kuna KSH direktiiv ei näe ette nõudeid KSH aruande koostajale, on liikmesriikide kaalutlusruum KSH juhtekspertidele nõuete sätestamisel laiem. KSH menetlus ja KSH aruanne ei erine KMH menetluse ja aruande nõuetest sellisel määral, mis õigustaks KSH juhteksperdile oluliselt teistsuguste nõuete seadmist. Valikud KMH juhteksperdile kehtestatud nõuete osas on eeldatavalt asjakohased ka KSH kontekstis.
KSH algatamine				
§ 35	KSH algatamise otsus ja selle sisu	Art 4 lõiked 1-2	Jah, KSH direktiiv ei täpsusta, mis strateegilise dokumendi menetluse etapis tuleb KSH algatada ega sätesta kindlaid	Jah, KeHJS kohaselt algatatakse KSH üheaegselt strateegilise planeerimisdokumendi koostamise algatamisega. See aitab kaasa KSH ja strateegilise planeerimisdokumendi menetluste integreerimisele vastavalt KSH direktiivi art 4 lõikele 2. Nõuded algatamise otsusele ja selle kohta avaldatava teate sisu võib pidada asjakohasteks.

			nõudeid KSH algatamise otsusele	
KSH programm				
§ 36	KSH programmi koostamise kohustus ja sisu	Art 5 lg 4; KSH protokolli art 6 lg 1	Jah, direktiiv ei näe ette KSH programmi koostamise kohustust ega nõudeid selle sisule	KSH sätestab, et KSH aruandes sisalduva info ulatuse ja detailsusastme otsustamisel tuleb konsulteerida art 6 lg 3 alusel määratud asjaomaste asutustega. Samas ei näe KSH direktiiv ette KMH direktiivi art 5 lõikega 2 analoogset sätet, mille järgi tuleb arendajale tagada võimalus küsida otsustajalt arvamust KMH aruande sisu ja detailsusastme kohta. KSH *scoping* regulatsiooni kujundamisel (nt kas ja mis olukordades on KSH programmi koostamine nõutav ja milline osapool peab selle koostama) on seega veelgi suurem otsustusvabadus võrreldes KMH programmi regulatsiooni puhul. Regulatsiooni kujundamisel on asjakohased samad küsimused ja kaalutlused, mis on toodud välja ka KMH programmiga seoses (vt § 13 toodud analüüs).
§ 36[1] (v.a. lg 2)	KSH programmi kohta seisukoha küsimine	Art 5 lg 4; KSH protokolli art 6 lg 2	Jah, direktiiv ei näe ette viisi, kuidas toimub kooskõlastamine asjaomaste asutustega *scoping* etapis.	Võrreldes KMH programmi regulatsiooniga näeb KeHJS KSH programmi puhul ette täiendava etapi enne KSH programmi avalikustamist, milleks on asjaomastelt asutustelt seisukoha küsimine. Alates 21.06.2024 on KMH programmi kohta seisukohtade küsimine ja programmi avalikustamine ühendatud üheks etapiks. KSH programmi puhul sarnast muudatust tehtud ei ole. Kuigi strateegilise planeerimisdokumendiga kaasnev keskkonnamõju võib olla ulatuslikum ja

				nõuda põhjalikumat kontrolli võrreldes KMH-ga, puudub mõistlik põhjus arvata, et täiendav etapp enne KSH programmi avalikustamist parandaks KSH läbiviimise kvaliteeti ja KSH menetluse lõpptulemi, KSH aruande, kvaliteeti. Seda enam, et asjaomaste asutuste ettepanekuid tutvustatakse nii kui nii KSH programmi avalikul arutelul (§ 37 lg 3[1]). Seega saaks vastavad ettepanekud põhimõtteliselt esitada juba KSH programmi avaliku väljapaneku ajal, millega täidetakse ka KSH direktiivi nõue asjaomaste asutustega konsulteerimise kohta. Eeltoodud põhjustel ei saa olemasolevat regulatsiooni pidada asjakohaseks.
§ 37	KSH programmi avalikustamine	Puudub; KSH protokolli art 6 lg 3	Direktiiv ei reguleeri KSH programmi avalikustamist	Direktiiv ei näe ette sõnaselget kohustust avalikustada *scoping* otsust (KSH programmi), kuid analoogselt KMH programmiga võib selle avalikustamist pidada heaks praktikaks (vt ülal hinnangut §-le 16 (v.a. lg 12) ja § 17). KSH protokolli art 6 lg 3 järgi peaks riik püüdma võimaldada avalikkusel *scoping'*u etapis kaasa rääkida. KSH direktiiv ei kohusta liikmesriike sätestama oma seadusandluses konkreetset perioodi, mille jooksul avalikkus või asjaomased asutused peavad saama avaldada oma arvamust ning avalikustamise ja tagasiside andmiseks antavat perioodi võib seega määrata ka juhtumipõhiselt.[43] KeHJS §-s 37 sätestatud KSH programmi avalikustamise tingimusi võib pidada asjakohaseks.

[43] Euroopa Kohtu otsus C-474/10, p 50.

§ 39 ja § 36[1] lg 2	KSH programmi nõuetele vastavuse kontrollimine	puudub	Direktiiv ei näe ette KSH programmi nõuetele vastavuse kontrolli	Nagu ka KMH programmi puhul, näeb KeHJS KSH programmi nõuetele vastavuse kontrolli ette nii enne programmi avalikustamist kui pärast seda. Advokaadibüroo hinnangul ei esine KSH menetluses selliseid erisusi võrreldes KMH programmiga, mis õigustaks KSH programmi n-ö topeltkontrolli. Kuigi sellega kaasneb teatud risk, et KSH programm ei ole KeHJS-ga täielikult vastavuses avalikustamise ajaks, on otsustajal ja teistel asjaomastel asutustel võimalik sellele viidata ka avalikustamise käigus, mille järel on KSH programmi võimalik vastavalt parandada. Arvestades KSH juhteksperdile seatud kõrgeid nõudeid, ei saa seda riski pidada väga suureks. KSH programmi kontrolli nõudeid oleks seega otstarbekas leevendada, nagu on välja toodud KMH programmi juures (vt ülal analüüs § 16 lg 1[2] ja § 18 lõigetele 1-6).
KSH aruanne				
§ 40	KSH aruande sisulised nõuded	Art 5 lõiked 1-3 Lisa I; KSH protokolli art 7 lg 2	Jah, KeHJS näeb ette täiendavad nõuded KSH aruande sisule võrreldes direktiiviga.	KeHJS § 40 lõigetes 2-4 sätestatud nõuded KSH aruandele kattuvad suures osas KSH direktiiviga, kuid sisaldavad ka teatud täiendavaid nõudeid. Järgnevalt on välja toodud KeHJS ja direktiivi lahknevused koos hinnanguga nende asjakohasusele: 1) KeHJS § 40 lg 4 p 6 nimetab muude hinnatavate keskkonnamõju aspektide kõrval ka mõju „sotsiaalsetele

				vajadustele“, mida pole nimetatud KSH ega ka KMH direktiivis. Kas ja mis ulatuses tuleb KSH (ja ka KMH) käigus hinnata ka sotsiaalseid mõjusid, ei ole lõplikult selge. Ühelt poolt loetakse KMH ja KSH direktiivide tähenduses keskkonnamõjuks ka kavandatava tegevuse mõju inimese tervisele, materiaalsele varale ja kultuuripärandile. Samas on EL Kohus selgitanud, et KMH direktiivi eesmärgiga on varaline kahju hõlmatud juhul, kui see kaasneb keskkonnamõjutustega (nt viidatud lahendis lennujaamaga kaasnev mürareostus, mis võib mõjutada nii inimeste tervist ning vähendada seetõttu ühtlasi mõjutatud kinnisvara väärtust) .[44] Seega peab EL õiguse vaatest KMH ja KSH aruande koostamise käigus kindlasti käsitlema mõjusid inimese tervisele, varale ja kultuuripärandile, mille põhjustab sekkumine keskkonda (nt maa-aluse kaevandamisega kaasnev varingu vms oht ehitistele). Õigusaktidest ei tulene täpsemaid suuniseid „sotsiaalsete vajaduste“ hindamiseks, mistõttu tuleb seda sisustada üksikjuhtumi põhiselt viisil, millega välditakse põhjendamatult laia info nõudmist arendajalt. Teadaolevalt ei ole ka Euroopa Kohus ega Eesti kohtud seda mõistet sisustanud. Eesti kontekstis tuleb arvestada, et KeHJS definitsioon keskkonnamõjust sisaldab ka mõju

[44] Euroopa Kohtu otsus C-420/11, p-d 30, 35-36.

				inimese heaolule. Keskkonnaõiguse üldpõhimõtteid sätestav KeÜS näeb ette, et keskkonnamõjuks on ka keskkonna kaudu avalduv mõju inimese heaolule (KeÜS § 3 lg 1). Sellest sättest ja eelnevalt viidatud Euroopa Kohtu lahendist võib järeldada, et KMH raames võib tuleneda kohustus hinnata sellist mõju, mis avaldub keskkonna kaudu inimese tervisele ja varale, kuid mitte tegevuse vahetut mõju nt inimese vaimsele tervisele, kinnisvarahindadele vms. Seaduse muutmisel on seda vajadusel võimalik kohtupraktikaga etteantud raamides täpsustada. 2) KeHJS § 40 lg 4 p 8 kohaselt peab KSH aruanne sisaldama keskkonnamõju leevendavate meetmete eeldatava tõhususe hinnangut. Direktiivi lisa I g ei nõua leevendusmeetmetele tõhususe hinnangu andmist. Mõiste „tõhususe hinnang“ viitab põhjalikumale meetmete enda analüüsile, mis võib tekitada täiendavat aja ja rahalist kulu KSH aruande koostamisel. Eeldatavalt peaksid KSH aruandes ettenähtud keskkonnameetmed olema tõhusad ning KSH aruandes ei oleks seega eesmärgipärane välja tuua meetmeid, mis juhteksperdi hinnangul ei aita oma eesmärki saavutada.

				Arvestades analüüsi eesmärke võib asjakohasemaks pidada nõuet, et rakendatavad leevendusmeetmed peavad olema tõhusad ja/või KSH aruanne peab sisaldama põhjendust rakendatavate vältimis- või leevendusmeetmete valiku kohta. 3) KeHJS § 40 lg 4 p-de 15-17 kohaselt peab KSH aruanne sisaldama KSH programmi ja aruande avaliku arutelu protokolle (p-d 15 ja 16) ning ülevaadet asutuste ja isikute esitatud seisukohtadest ja nende arvestamisest (p 17). Eeldatavalt on nõude eesmärk kajastada varasemalt KSH aruande ja programmi kohta esitatud ettepanekuid, vastuväiteid jne ning millisel määral on nendega arvestatud. Kuna ka haldusmenetluses tuleb teatud menetlustoimingud ning avatud menetluses ka esitatud seisukohad ja vastuväited protokollida (HMS § 49 lg 5), võib nimetatud nõudeid üldjuhul pidada asjakohaseks, kuigi võib kaaluda, kas nt protokollid peaksid tingimata olema osaks KSH aruandest (võiksid olla lihtsalt lisatud). KSH direktiiv ei nõua kaasamise dokumentide kajastamist aruandes, kuid heaks praktikaks võib pidada, et aruandes on esitatud tõendid (milleks võivad olla ka

				nt protokollid), et kaasamine on läbiviidud.[45]
§ 40[1]	KSH aruande kohta seisukoha küsimine	Art 6 lõiked 1-3; KSH protokolli art 9 lõiked 2-4	Direktiiv ei sätesta täpselt, millal tuleb KSH menetluses KSH aruanne asjaomastele asutustele kättesaadavaks teha.	Analoogselt KSH programmi kohta seisukoha küsimisele (vt § 36[1] (v.a. lg 2) ülal) on nimetatud etapi asjakohasus KSH aruande puhul küsitav. Kuigi KSH art 6 lõigete 1 ja 2 järgi tuleb asjaomastele asutustele võimaldada esitada oma arvamus KSH aruande eelnõu osas võimalikult varajases etapis, saab nimetatud nõuet täita ka küsides asutuste arvamust KSH aruande avalikustamise (KeHJS § 41) käigus.
§ 41	KSH aruande avalikustamine	Art 6; KSH protokolli art 8	Direktiiv kohustab KSH aruande avalikustama, kuid ei sätesta selle täpseid nõudeid	KSH aruande avalikustamisele kohaldatakse KSH programmi avalikustamise korda (§ 37). KSH aruande avalikustamise korda võib üldiselt pidada asjakohaseks.
§ 42 (v.a. lõiked 10-12)	KSH aruande nõuetele vastavuse kontrollimine	Art 6 lisa I	Direktiiv ei näe ette eraldi KSH aruande nõuetele vastavuse kontrolli etappi	KSH aruande nõuetele vastavuse kontrollimisel kohustub otsustaja kooskõlastama KSH aruande asjaomaste asutustega, kellel on õigus jätta KSH aruanne kooskõlastamata. Sealjuures peavad kõik kooskõlastavad asutused kontrollima KSH aruande vastavust § 40 sätestatud nõuetele (KeHJS § 42 lg 3). Kuigi on asjakohane, et menetlusse kaasatud asjaomane asutus avaldab KSH aruande osas arvamuse lähtuvalt oma pädevuse valdkonnast, oleks potentsiaalselt võimalik vähendada menetluse ajalist ja rahalist kulu, kui kaasatud asjaomased asutused esitavad oma seisukoha, sh

[45] Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report. European Commission: 2017, lk 63.

				KSH aruande nõuetele vastavuse osas, KSH aruande avalikustamise etapis (§ 41) ning otsustaja kontrollib KSH aruande nõuetele vastavust nende põhjal ilma täiendava kohustuseta kooskõlastada KSH aruanne iga individuaalse asutusega.
KSH tulemuste arvestamine ja strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamine				
§ 43	KSH tulemuste arvesse võtmine	Art 8; KSH protokolli art 11 lg 1	Ei	-
§ 44	Strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamisest teavitamine	Art 9; KSH protokolli art 11 lg 2	KSH direktiiv kohustab teavitama avalikkust ja asjaomaseid asutusi kava või programmi vastuvõtmisest ja tegema kättesaadavaks otsuse ja sellega seotud info	KeHJS regulatsioon ei erine sisu poolest direktiivist, kuid täpsustab teavitamise viisi ja avaldatava info sisu. Regulatsiooni võib pidada asjakohaseks.
Seiremeetmed				
§ 42 (lõiked 10-12)	KSH aruande seiremeetmete kehtestamine	Art 10; KSH protokolli art 12	Nii KSH direktiivis kui KeHJS-s on järelhindamist puudutav regulatsioon pigem üldsõnaline ja minimalistlik.	KeHJS regulatsioon on olemasolevas mahus asjakohane. Kuivõrd praktikas on tõusetunud analoogselt KMH järelhindamisega probleem[46], et järelhindamine ei täida oma sisulist eesmärki, võib põhimõtteliselt tõusetuda ka KSH järelhindamise puhul küsimus regulatsiooni piisavusest, kusjuures isegi

[46] Võimalikele puudustele viidatakse käesoleva õigusanalüüsi aluseks oleva tehnilise kirjelduse p-s 2 ja ka sisendmaterjalina edastatud Lemma ettepanekutes.

			KSH puhul on direktiivi regulatsioon veelgi üldsõnalisem ja konkreetseid meetmeid järelhindamise teostamiseks direktiiv ette ei näe. Nii direktiivis kui KeHJS-s on ette nähtud põhimõtteline kohustus seiremeetmete kindlaks määramiseks ja kavade või programmide järelevalve korraldamiseks. Täpsemat menetlust või seire sisu regulatsioon ei käsitle.	tugevamalt kui KMH puhul (vt hinnangut § 25 juures). Nagu ka KMH puhul, sisaldub KSH järelhindamise regulatsioon KeHJS-s ja direktiivis sisuliselt läbi seirekohustuse ja -meetmete kehtestamise kohustuse. Nagu selgitatud, on järelhindamise regulatsioon pigem üldine ega sätesta täpsemat seirekohustuste sisu või ka menetlust. KSH puhul on seaduses sätestatud seiremeetmete väljatöötamise ja kehtestamise kohustus ning nende järgimise kohustus planeerimisdokumendi elluviijale. Kui ilmneb otsene vastuolu õigusnormides sätestatud piirnormidega või loas sätestatud kriteeriumitega, võib eeldada, et tavapärane keskkonnajärelevalve suudab sellele piisavalt reageerida. Samas ei peaks kontroll keskkonnamõjude üle piirduma ainult valdkondadega, kus on arvuliselt väljendatavad piirmäärad. Arvestades strateegiliste planeerimisdokumentide üldisemat iseloomu, on selge, et ka selle järelhindamise raames toimuv seire on oma sisus ja olemuses KMH osas teostatavast seirest veidi erinev. Hetkel ei sisalda seadus täpsemat regulatsiooni selle osas, kes ja kuidas seiretulemusi hindab ja millised tagajärjed sellel menetlusel peaksid olema. Arvestades strateegilise planeerimisdokumentide olemust, võib eeldada, et KSH aruannetes sisalduvad KMHga võrreldes tüüpiliselt rohkem kvalitatiivseid eksperthinnangutele tuginevaid järeldusi ning piirtingimusi või meetmeid, mida ei väljendata arvuliste piirmääradena. See omakorda raskendab

				ka nende võrdlust planeerimisdokumendi rakendamise käigus kogunevate (seire)andmetega või on nõutav seire ise samuti pigem kvalitatiivsetel uurimismeetoditel põhinev ja seetõttu nende võrreldavus saab olla üksnes tinglik. Seireandmete kogumise ja nende kontrollimise mehhanismide ja vastutavate isikute täpsem määratlemine võiks kaasa aidata järelhindamise sisulisemaks muutmisele.
§ 45	KSH erisused Natura 2000 võrgustiku alal	Loodusdirektiivi art 6 lõiked 3-4	Ei	*Märkus: Käesoleva töö eesmärgiks ei ole KeHJS ja loodusdirektiivi omavaheline analüüs. Selle kohta on koostatud eraldi töid.*[47]
§ 46	Piiriülese KSH erisused	Art 7; KSH protokolli art 10	Jah, KeHJS regulatsioon on mõnevõrra täpsem tähtaegade ja edastatava info sisu osas	Piiriülese KSH regulatsioon on analoogne piiriülese KMH regulatsiooniga (vt § 30 analüüsi), kuid on oluliselt vähem detailne. Päritoluriigil on KSH direktiivi ja KSH protokolli järgi kohustus mõjutatavat riiki teavitada ja edastada kava või programm koos KSH aruande eelnõuga. KSH direktiiv ei täpsusta, mis menetluse etapis tuleb need edastada. KSH protokolli järgi tuleb need edastada nii vara kui võimalik. Kuna planeerimismenetluse ja KSH algatamisel ei ole veel planeeringu ega KSH aruande eelnõud olemas, ei saa koheselt pärast menetluse algatamist neid mõjutatud riigile edastada, nagu näeb ette KSH protokolli sõnastus. KeHJS regulatsioon näeb ette, et KMH algatamisel edastatakse mõjutatavale riigile teavitus koos KeHJS § 46 lõikes 3 nimetatud infoga (sh KSH

[47] Vt nt eraldi Natura hindamise menetluse kehtestamise vajalikkuse ja otstarbekuse analüüs.

				ajakava), mille esitamise kohustus tuleneb ka KSH protokolli art 10 lõikest 2. Advokaadibüroo hinnangul ei ole KSH protokolli art 10 lg 2 eesmärgiks, et juba mõjutatud riigil teavitamise ajal oleks KeHJS mõttes planeeringu eelnõu ja KSH aruanne valmis (vt Eesti-Soome piiriülese kokkuleppe osas analüüsi § 30 lõigete 4 ja 5-8 kohta), vaid et mõjutatud riigil oleks piisav info, et otsustada, kas ta soovib osaleda edasises KSH menetluses. Seega piisab Advokaadibüroo hinnangul teates infost, mis on ette nähtud KeHJS § 46 lõikes 3, eriti arvestades, et lõike 5 järgi edastatakse edasises menetluses mõjutatud riigile nii strateegilise planeerimisdokumendi eelnõu enne selle kehtestamist ja KSH aruanne enne KeHJS § 42 kohast nõuetele vastavuse kontrollimist. Riikidevahelise konsulteerimise vormi ja sisu jätavad nii KSH direktiiv, KSH protokoll kui KeHJS riikide otsustada ning selle osas ei esine märkimisväärseid erinevusi. KeHJS regulatsiooni saab kokkuvõtvalt pidada asjakohaseks.

C. Kokkuvõttev tabel KeHJS regulatsiooni kohta

Järgnevas tabelis on kokkuvõtvalt esitatud analüüsitud KeHJS sätted ja olemasolul toodud välja selle aluseks olev säte EL või rahvusvahelises õiguses.

Eelneva analüüsi põhjal on tabeli veerud värvitud eri värvidega vastavalt järgmisele loogikale:

Rohelisega on tähistatud sätted, mis (1) vastavad kas täielikult või valdavas osas EL direktiivi või rahvusvahelise lepingu sõnastusele ja sisule ning mille muutmise võimalused on piiratud või (2) mis näevad küll võrreldes EL direktiivi või rahvusvahelise lepinguga ette teistsuguse või täiendava regulatsiooni, kuid mida on eelnevas analüüsis hinnatud asjakohaseks.

Kollasega on tähistatud sätted, mis näevad võrreldes EL direktiivi või rahvusvahelise lepinguga ette teistsuguse või täiendava regulatsiooni ning mida ei saa pidada (täielikult) asjakohaseks, arvestades eesmärki vähendada KMH-le ja KSH-le kuluvat ajalist ja rahalist ressurssi.

KeHJS säte	Vastav säte EL direktiivides või rahvusvahelises lepingus
ÜLDSÄTTED	
§ 1 lg 3 p-d 1-3	KSH direktiivi art 3 lõiked 8-9
§ 1 lg 3 p 4	Puudub
§ 2^1	KMH direktiivi art 3
§ 2^2	KSH direktiivi art 3 lg 1; KMH direktiivi art 1 lg 1
KMH MENETLUS	
§ 2^3	Art 6 lg 1
§ 3	Art 1 lg 1, lg 2 a) c), Art 2 lg 1, Art 4 lg 1, Art 1 lg 3
§ 3^2	Art 1 lg 2 g
§ 3^3	Art 8a lg 4
§ 6 lg 1	I lisa
§ 6 lg 2	II lisa
§ 6^1, Määrus „Eelhinnangu sisu täpsustatud nõuded“	Art 4 lg 4 III lisa
§ 7	Art 1 lg 2 c)
§ 8	Art 1 lg 2 b)

§ 9	Art 1 lg 2 f); Art 9a
§ 11 lõiked 1-2[1]	Art 4 lg 6
§ 11 lõiked 2[2] - 2[3]	Puudub
§ 11 lõiked 6 ja 6[2]	Puudub
§ 11 lg 7	Art 2 lg 3
§ 11 lg 8 ja 8[1]	Art 4 lg 5
§ 11 lg 9	Art 8a lg 1 (a)
§ 11 lg 10	Loodusdirektiivi art 6 lg 3 (kohustus tagada mõjude hindamine enne kaitstaval alal tegevuse lubamist)
§ 11 lg 11	Art 2 lg 1
§ 11 lg 12	Art 5 lg 2
§ 12	Art 4 lg 5; art 6 lg 5
§ 13	Art 5 lg 2
§ 14 - 15	Art 5 lg 3 (a)
§ 16 (v.a. lg 1[2]) ja § 17	Puudub
§ 16 lg 1[2] ja § 18 lõiked 1-6	Puudub
§ 18 lg 7	Puudub
§ 18 lg 8	Puudub

§ 20	Art 5 lg 1 Lisa IV
§ 21	Art 6
§ 22	Art 5 lg 1 f Art 5 lg 3 b
§ 24	Art 8a Art 9 (otsusest teavitamine)
§ 25	Art 8a IV lisa p 7
§ 26[1]	Puudub
§ 27	Puudub
§ 28	Puudub
§ 28[1]	Puudub
§ 28[2]	Nõukogu määrus (EL) 2022/2577, art 5
§ 29	Loodusdirektiivi art 6 lõiked 3-4
§ 30	Art 7; Espoo konventsiooni art 3; Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vahelise piiriülese keskkonnamõju hindamise kokkulepe, art 7
KSH MENETLUS	
§ 31	Art 2 a)

§ 31[1]	Art 1
§ 32	Art 2 b)
§ 33 lg 1	Art 3
§ 33 lg 2	Art 2 a) ja 3 lg 3
§ 33 lg 3 – 6	Art 3 lg 5, lisa II, Art 3 lg 6
§ 34	puudub
§ 35	Art 4 lõiked 1-2
§ 36	Art 5 lg 4
§ 36[1] (v.a. lg 2)	Art 5 lg 4
§ 37	Puudub
§ 39 ja § 36[1] lg 2	Puudub
§ 40	Art 5 lõiked 1-3 Lisa I
§ 40[1]	Art 6 lõiked 1-3
§ 41	Art 6
§ 42 (v.a. lõiked 10-12)	Art 6; lisa I
§ 42 lõiked 10-12	Art 10
§ 43	Art 8
§ 44	Art 9

§ 45	Loodusdirektiivi art 6 lõiked 3-4
§ 46	Art 7; KSH protokolli art 10

Analüüsi lisa: eelhinnangu kohustuslikkuse võrdlustabel.

Faktiliste asjaolude osas on Advokaadibüroo Memorandumi koostamisel tuginenud üksnes esitatud ja Memorandumis otseselt viidatud informatsioonile ja dokumentidele. Advokaadibüroo ei ole iseseisvalt kontrollinud selliste faktiliste asjaolude tegelikkusele vastavust ning teinud iseseisvalt mistahes täiendavaid päringuid täiendava informatsiooni ja dokumentide saamiseks, kui Memorandumis ei ole viidatud teisiti. Memorandumis ei väljendata mistahes juhul seisukohti, hinnanguid või arvamusi mittejuriidilistes küsimustes (sh varade väärtuse hinnang, tehingu vastavus turuväärtusele, maksu- või raamatupidamist puudutavad küsimused või tagajärjed), kui Memorandumis ei ole selgesõnaliselt teisti välja toodud. Memorandum on ettevalmistatud Memorandumi kuupäeval Eestis kehtiva õiguse ja kohtupraktika alusel. Advokaadibüroo ei esita seisukohti mistahes seaduse, muu õigusakti või kohtulahendi kohta, mis jõustub pärast käesoleva Memorandumi kuupäeva. Advokaadibürool ei ole kohustust Memorandumit tulevikus täiendada või muuta, kui kehtiv õigus pärast käesoleva Memorandumi kuupäeva muutub või kui muutub ametiasutuste või kohtute senine praktika või tõlgendus õiguse kohaldamisel, samuti juhul kui Advokaadibüroole saavad pärast käesoleva Memorandumi kuupäeva teatavaks mistahes uued asjaolud või muu informatsioon, mis on (või võib olla) Memorandumi kontekstis relevantne. Advokaadibüroo kodulehel kättesaadavad tingimused kehtivad kõigi osutatavate teenuste kohta.