Rahastanud Euroopa Liit
NextGenerationEU

Eesti
tuleviku heaks

Töö nr **25005287** | 10.06.26

Kaasamise kaasajastamine taastuvenergeetika projektide planeerimise, keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH), projekteerimistingimuste, tegevuslubade ja keskkonnamõju hindamise (KMH) menetlustes

Kaasamismudel

Tartu 2025–2026

RASK.

HENDRIKSON ÕGE

miltton

Sisukord

SISSEJUHATUS 3
1. LÜHIKOKKUVÕTE 4
2. TAUST JA PROBLEEM 6
3. LÄHTEKOHAD 8
3.1. Olemasolev kaasamiskord Eesti taastuvenergeetika rajatiste detailplaneeringu koos keskkonnamõju strateegilise hindamisega, keskkonnamõju hindamise, keskkonnaloa ja ehitusloa menetluses ning projekteerimistingimuste andmises 8
3.2. Kaasamise kitsaskohad taastuvenergeetika planeerimis- ja KSH/KMH menetlustes ning tegevusloa andmise menetlustes 9
3.2.1. Taastuvenergeetika teema liigne politiseerumine 9
3.2.2. Kaasatavate segadus menetluse alginfo ning protsessi ülesehitusega 9
3.2.3. Kaasatavad ei mõista keerulisi materjale 10
3.2.4. Inimesed ei mõista nendelt oodatava sisendi olemust ja tähendust ruumilahenduse suhtes 10
3.2.5. Suur kirjade maht ületab menetlejate haldussuutlikkust 10
3.2.6. Otsustusõiguse ja rolli ebaselgus planeerimismenetluses (riik vs KOV vs arendaja vs ekspert) 10
3.2.7. Kaasamise ja kaebeõiguse omavaheline segadus 11
3.2.8. Vaikiva enamuse nähtamatus ja hääleka vähemuse domineerimine avalikel aruteludel 11
4. KAASAMISMUDEL 12
4.1. Kaasamismudeli üldpõhimõtted ja kirjeldus 12
4.2. Kaasamismudeli muudatusettepanekud 13
4.3. Kaasamismudel menetlusetappidena, kaasamise eesmärk, sihtrühm (isik), vorm, formaat ja viis 17
4.4. Kaasamise sihtrühmad 23
4.4.1. Laiema avalikkuse, puudutatud avalikkuse ja puudutatud isiku eristamine 23
4.4.2. Laiema avalikkuse, puudutatud avalikkuse ja puudutatud isiku defineerimine 23
4.4.3. Passiivsed sihtrühmad 24
4.5. Planeerimismenetluse ja KSH kaasamismudel 25
4.5.1. I etapp–DP algatamine koos lähteseisukohtade ja KSH programmi avaliku väljapaneku ning ettepanekute küsimisega 26
4.5.2. II etapp–DP eskiisi ja KSH aruande eelnõu avalik väljapanek koos avaliku arutelu ja ettepanekute küsimisega 26
4.5.3. III etapp–DP ja KSH aruande eelnõu vastuvõtmine, ning avalikustamine koos kooskõlastamisega, sh MaRu-ga (praegune MaRu heakskiitmine on ära jäetud) 27
4.5.4. IV etapp–DP kehtestamine 28
4.6. KMH mudel 29
4.6.1. I etapp–KMH algatamise otsuse/KMH programmi koostamine 30
4.6.2. II etapp–KMH aruande etapp 30
4.6.3. III etapp–KMH nõuetele vastavaks tunnistamine 30
4.7. Keskkonnaloa mudel 33
4.7.1. I etapp–keskkonnaloa taotluse menetluse algatamine 33
4.7.2. II etapp–keskkonnaloa eelnõu kohta seisukohtade küsimine 33
4.7.3. III etapp–keskkonnaloa andmine 34
4.8. Kaasamise eesmärgi seos sihtrühmade asukoha või konkreetse planeeritava ehitisega 34
4.9. Kaasamismudeliga välja pakutavad kaasamisviisid ja -tööriistad 35
4.9.1. Avaliku arutelu tähenduse laiendamine 35
4.9.2. Digitaalne menetluskeskkond 36
4.10. Rollid 38
4.10.1. Rollid planeeringu- ja KSH menetluses 38
4.10.2. Rollid KMH ja keskkonnaloa menetluses 39
4.11. Tagasisidestamine 39
4.12. Töö- ja halduskoormus 40

4.12.1. Töö- ja halduskoormus planeeringu- ja KSH menetluses 40
4.12.2. Töö- ja halduskoormus KMH ja keskkonnaloa menetluses 43
4.13. Planeerimismenetluse mõõdikud ja kaasamise tõhusus 44
4.14. KMH ja keskkonnaloa menetluse mõõdikud ja kaasamise tõhusus 46
4.15. Kaasamismudeli elluviimisega kaasnevate õigusaktide muudatused 46
5. TÄIENDAVA ANALÜÜSI VAJADUS 53
KOKKUVÕTE 54

Sissejuhatus

Käesolev analüüs on valminud Kliimaministeeriumi tellimusel. Analüüsi koostasid OÜ Hendrikson & Ko, Miltton New Nordics OÜ ja OÜ Advokaadibüroo RASK.

Analüüs viidi läbi perioodil oktoober 2025–juuni 2026.

Projekti eesmärk tervikuna on anda ülevaade avalikkuse kaasamise toimimisest taastuvenergeetika rajatiste planeerimis- ja loamenetlustes, kirjeldada kaasamisega seotud peamisi kitsaskohti õigusraamistikus, menetluspraktikas ja kogukondade kogemustes ning pakkuda analüüsi järeldusena välja võimalikke muudatusettepanekuid kaasamiskorra parendamiseks.

Käesoleva analüüsi tulemusena koostati detailplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) menetluse, keskkonnamõju hindamise (KMH) menetluse ning keskkonnaloamenetluste kaasamiskorrale keskenduvad muudatusettepanekud. Nende väljatöötamisel tugineti nii Eesti ja rahvusvahelisele õigusruumile kui ka välispraktika analüüsile ning analüüsi koostajate praktilisele kogemusele, käsitledes planeerimis-, loamenetluse ja mõjuhindamise menetlusetappe.

Lähtekohtade kirjelduses (ptk 3) antakse ülevaade projekti käigus läbi viidud seminaride ja analüüsi koostajate praktilisele kogemusele tuginedes avalikkuse kaasamisega seotud kitsaskohtadest. Analüüsi tulemusena valminud muudatusettepanekud on leitavad kaasamismudelis (ptk 4), kus kirjeldatakse planeerimismenetluse etappide ning loamenetluste liikide kaupa muudatusettepanekute sisu ning analüüsitakse neid rollide tagasisidestamise, halduskoormuse jm vaatenurgast. Välja töötatud kaasamismudel hõlmab muuhulgas õigusanalüüsist ja välispraktika analüüsist toodud järeldusi.

Käesoleva analüüsi lõpparuande lisadeks on Lisa 1. Õigusanalüüs, Lisa 2. Välispraktika analüüs, Lisa 3. Näidismenetluse skeemid ning Lisa 4. Kaasamismeetodite tugevused ja puudused.

1. Lühikokkuvõte

Analüüsi eesmärk oli hinnata, kas kehtiv avalikkuse kaasamise korraldus taastuvenergeetika planeerimis-, KSH/KMH- ja loamenetlustes võimaldab sisulist osalemist ning toetab kvaliteetsete ja õigeaegsete otsuste tegemist. Analüüs keskendus kehtiva regulatsiooni, menetluspraktika ja välispraktika hindamisele ning selle põhjal alternatiivsete lahenduste väljatöötamisele.

Analüüs lähtub põhimõttest, et kaasamise eesmärk ei ole üksnes osalemisvõimaluse formaalne tagamine, vaid sisulise panuse võimaldamine etapis, kus avalikkuse ja mõjutatud isikute sisend saab planeeringulahendust sisuliselt mõjutada. Analüüsi keskne järeldus on, et kehtiv süsteem sisaldab mitmeid dubleerivaid tegevusi, ebaselget rollijaotust, ebaefektiivseid kaasamisformaate ning kaasamisetappe, kus kaasa rääkimise sisuline mõju on piiratud.

Taastuvenergeetika arendusprojektide kaasamise kaasajastamiseks teeb analüüs ettepaneku kujundada kaasamismudel ümber eelkõige detailplaneeringu ja KSH faasis. Selles etapis kujuneb planeeringulahendus ning avalikkuse sisend saab mõjutada lõplikke valikuid. Loamenetluse etapis keskendutakse eelkõige puudutatud isikute kaasamisele ehk osapooltele, keda kavandatav tegevus kõige enam mõjutab. Kaasamist ei vähendata, vaid muudetakse see sihipärasemaks, ajastatumaks ja mõjusamaks.

Peamised probleemid

- **Kaasamine on killustunud ja ajastatud ebaühtlaselt**
  Sisuline arutelu toimub sageli etappides, kus konkreetset lahendust ei ole veel välja töötatud või kus peamised otsused on juba tehtud.
- **Menetluses esineb dubleerimist**
  Sarnase sisuga arvamusi küsitakse mitmes järjestikuses etapis ning samu küsimusi käsitletakse korduvalt.
- **Menetlus on osapooltele raskesti mõistetav**
  Kaasatavatel on keeruline mõista menetluse ülesehitust, ajakava ja erinevate etappide eesmärki.
- **Avalikud arutelud ei ole alati tulemuslikud**
  Aruteludel domineerivad sageli üksikud aktiivsed osalejad ning käsitletakse küsimusi, mis ei ole seotud konkreetse planeeringulahendusega.

Kaasamismudeli kavandatud muudatused

Planeeringu lähteseisukohtades ja KSH programmi etapis antakse selge ülevaade menetluse eesmärkidest, ajakavast, kaasamismeetoditest, kaasatavatest osapooltest ja oodatavast sisendist. Seda toetab digitaalne menetluskeskkond, mis koondab menetlust puudutava info ühte kohta ning võimaldab menetluse kulgu jälgida.

Sisuline kaasamine koondatakse detailplaneeringu eskiislahenduse ja KSH aruande eelnõu etappi, kus lahendus on veel muudetav. Kohustuslikuks jääb üks keskne avalik arutelu selles etapis ning lisaks võimaldatakse kasutada paindlikumaid kaasamisvorme, näiteks temaatilisi arutelusid ja väiksema formaadiga kohtumisi.

Kaasamismudel eristab selgemalt puudutatud isikuid, puudutatud avalikkust ja laiemat avalikkust. Laiemale avalikkusele tagatakse ligipääs infole, kuid sisuline kaasamine keskendub osapooltele, kelle õigusi või huve kavandatav tegevus otsesemalt mõjutab.

Menetlus jaguneb selgemalt lahenduse kujundamise ja kontrollimise etappideks ning analüüsi tulemusena soovitatakse dubleerivate etappide eemaldamist.

Mõju

Muudatuste tulemusena muutub kaasamine sihipärasemaks ja arusaadavamaks. Avalikkuse kaasamisel keskendutakse etappidele, kus sellel on tegelik mõju otsustele. Digilahendused ja

dubleerivate tegevuste vähendamine aitavad vähendada halduskoormust ning lühendada menetluste kestust.

Selgem menetlusloogika, paremini ajastatud kaasamine ja arusaadavamad osalemisvõimalused aitavad vähendada konflikte ning suurendada usaldust otsustusprotsessi vastu.

Kuidas analüüsi kasutada?

Analüüs annab sisendi seadusmuudatuste ettevalmistamiseks, juhendmaterjalide väljatöötamiseks ning kaasamispraktika ümberkujundamiseks taastuvenergeetika planeerimis- ja loamenetlustes.

2. Taust ja probleem

Kliimaministeeriumi hanke tehnilises kirjelduses on kaasamisega seotud väljakutse, millele käesolev töö püüab lahendusi pakkuda, sõnastatud järgmiselt:

Avalikkuse ja menetlusosaliste kaasamine on osa demokraatlikust otsustamisprotsessist, mille eesmärk on tagada, et keskkonda ja elukeskkonda mõjutavad otsused tehakse läbipaistvalt ja osapooli kaasates. Senine kaasamise praktika planeerimismenetluses, keskkonnamõju strateegilises hindamises (KSH), projekteerimistingimuste, keskkonnamõju hindamises (KMH) ja tegevuslubade menetluses ei taga kavandatavast tegevusest tegelikult mõjutatud isikute tasakaalustatud ja sisulist kaasamist. Senine kaasamise korraldus on sageli ebaproportsionaalselt koormav nii arendajale, loa andjale/otsustajale/planeerimisdokumendi koostamise korraldajale kui ka kaasatavatele.

Taastuvenergeetika arendamisega seotud planeerimismenetluste puhul käsitletakse avalikkuse kaasamist sageli kui menetluslikku küsimust – kuidas teavitada, millal arutada ja millisel viisil tagasisidet koguda. Praktikute kogemused tuuleparkide planeeringute KSH protsessides viitavad aga sageli asjaolule, et peamised kaasamisega seotud probleemid ei tulene niivõrd planeeringuprotsessi ülesehitusest või läbiviimisest, vaid laiemast kontekstist ja usaldamatusest Eesti energiapoliitika suhtes.

Avalikel aruteludel tõstatatud küsimused ning väljendatud vastuseis põhineb sageli rohkem maailmavaatel kui konkreetse planeeringulahenduse või projekti elluviimisega seotud teemadel. Need ei ole pelgalt lokaalsed NIMBY-tüüpi reaktsioonid, vaid peegeldavad sügavamat ebakindlust ja usaldusdefitsiiti riigi strateegilise suunavaliku suhtes. Näiteks tuuleenergeetika projektidesse kaasatavad osapooled küsivad, millistel alustel ja millise lõppeesmärgi nimel taastuvenergeetika arendusi ellu viiakse, kas ja kuidas tagatakse Eesti energiavarustus kõikides olukordades, milline saab olema energiahindade kujunemine ning kas see jääb elanikkonnale taskukohaseks. Nendele küsimustele ei ole sageli võimalik anda veenvaid vastuseid üksikute planeeringute tasandil, kuna vastavad otsused ja kokkulepped kujunevad riikliku energiapoliitika raamistikus.

Kaasatavatele tekitab küsimusi arendusmahtude planeerimine – kas eesmärgiks on katta Eesti enda energiavajadus või luua eeldused ekspordiks. Selline ebaselgus kandub paratamatult üle ka kohaliku tasandi planeeringutesse, võimendab konflikte ja annab võimaluse arutelusid ära kasutada nii sihipäraseks õõnestustegevuseks kui ka mõne konkreetse poliitilise agenda edendamiseks.

Täiendavat segadust põhjustab taastuvenergeetika planeerimise hajutatud korraldus. Praktikas toimub tuuleparkide asukohtade leidmine suurel määral kohalike omavalitsuste eriplaneeringute abil, kus iga omavalitsus otsib oma territooriumil sobivaid alasid[1]. Arvestades, et tegemist on riikliku strateegilise eesmärgiga, tajuvad kaasatavad seda lähenemist sageli killustatuna ning küsivad, miks puudub riigi tasandil terviklik ruumiline visioon. Kaasatavatega peetavates aruteludes ilmneb, et usaldus riigi valikute vastu on nõrgenenud.

Argumentatsioon, mida kasutavad kohalikel aruteludel osalejad, kattub tihti taastuvenergeetika suhtes kriitiliste poliitiliste rühmituste seisukohtadega. See viitab sellele, et kaasamisprotsessis ei käsitleta üksnes konkreetse arenduse mõjusid, vaid laiemat maailmavaatelist küsimust energiatootmise olemusest. Näiteks seatakse kahtluse alla tuuleenergia „puhtus“, viidates selle elutsüklilise keskkonnamõju komponentidele, nagu ressursikasutus, maakasutuse muutus ja jäätmekäitlus.

Eeltoodust tulenevalt on oluline mõista, et kaasamise kvaliteeti taastuvenergeetika planeeringutes ei ole võimalik oluliselt parandada üksnes menetluslike muudatustega vaid vajalikud on ühiskondlikud kokkulepped.

Käesolevas töös keskendutakse nendele muudatustele, mida on võimalik rakendada taastuvenergeetika projektide planeerimise, lubade ja keskkonnamõju (strateegilise) hindamise protsessis, arvestades kehtivat Euroopa Liidu ja Eesti õigusraamistikku. Sealjuures tuginetakse nii

[1] Alates 2026. a. juunist kaotatakse KOV EP planeeringuliik ning käimasolevad planeeringud menetletakse lõpuni vastavalt algatamise aegsetele menetlusnõuetele. Taastuveneergeetika rajatisi saab planeerida detailplaneeringuga.

olemasolevale praktikale kui ka toimivatele lahendustele, mida on rakendatud erinevates projektides ja menetlustes, eesmärgiga tuvastada realistlikud ja rakendatavad meetmed kaasamise kvaliteedi tõstmiseks. Samas tuleb rõhutada, et väljapakutavad muudatused ei kõrvalda kaasamisega seotud põhiprobleeme, kuna need ei ole tekkinud detailplaneeringu ega KSH/KMH menetluse tasandil, vaid tulenevad laiemast poliitikakujunduse kontekstist. Sellest hoolimata on võimalik kavandatavate lahenduste abil menetlusi mõnevõrra tõhustada ja ajaliselt kiirendada ning parandada protsessi selgust osapoolte jaoks.

3. Lähtekohad

3.1. Olemasolev kaasamiskord Eesti taastuvenergeetika rajatiste detailplaneeringu koos keskkonnamõju strateegilise hindamisega, keskkonnamõju hindamise, keskkonnaloa ja ehitusloa menetluses ning projekteerimistingimuste andmises

Taastuvenergeetika rajatiste kavandamise menetlus sisaldab mitmeetapilist ning korduvat avalikkuse kaasamist. Kaasamine on laiem ja põhjalikum detailplaneeringu ja KSH faasis, kus järgitakse osalusplaneerimise ja kahepoolse kommunikatsiooni põhimõtteid. Ühelt poolt tagatakse puudutatud isikute ja kohaliku kogukonna informeeritus, teisalt oodatakse kaasatutelt sisendit, mis võimaldab kaaluda erinevaid ruumilisi lahendusvariante ja nende keskkonnamõjusid.

Loamenetluse faasis on kaasatus kitsam ja nö tehnilisem, keskendudes planeeringu ja KSH või KMH-ga seotud tingimuste täitmise kontrollile ja vahetult mõjutatud isikute õiguste kaitsele.

Avalikkus kaasatakse juba paralleelselt detailplaneeringu või tegevusloa avatud menetluse algatamisega, teavitades sellest ajalehes, portaalis Ametlikud Teadaanded ning otsekirjaga kooskõlastajaid/koostöö tegijaid ja puudutatud isikuid. Detailplaneeringu planeeringulahenduse ja mõjude hindamise algusjärgus küsitakse kooskõlastajatelt/koostöötegijatelt ja kaasatavatelt ettepanekuid detailplaneeringu lähteseisukohtade ning KSH programmi kohta. KMH algatamise järgselt koostatakse KMH programm, millele küsitakse ettepanekuid ja korraldatakse avalik väljapanek ning avalik arutelu. Planeeringu lähteseisukohad ja KSH programm avalikustatakse koos esitatud ettepanekutega, planeeringu lähteseisukohtade ja KSH programmi puhul viiakse seejärel läbi avalik arutelu. Kirjalikele laekunud arvamustele ja ettepanekutele koostatakse põhjendatud seisukohad ettepanekute arvestamise või mittearvestamise kohta.

Planeeringulahenduse eskiisi ning KSH aruande eelnõu valmimisel viiakse läbi avalikustamine. Planeeringudokumendid avalikustatakse avalikul väljapanekul ning viiakse läbi avalik arutelu. Kõigile väljapaneku ajal esitatud kirjalikele arvamustele vastatakse kirjalikult, põhjendades ettepanekute arvestamist või arvestamata jätmist. Samamoodi avalikustatakse KMH aruande eelnõu.

Avaliku väljapaneku järgselt leiab aset täienduste ja vajadusel muudatuste sisse kandmine. Seejärel esitatakse planeeringudokumendid asutustele kooskõlastamiseks ning kaasatavatele isikutele arvamuse avaldamiseks. KSH aruande eelnõu puhul toimub nõuetele vastavuse kontroll, vajadusel ka Natura hindamise nõuetest tulenevalt kooskõlastamine Keskkonnaametiga ja seejärel aruande nõuetele vastavaks tunnistamine.

Enne detailplaneeringu vastuvõtmist kontrollib kohalik omavalitsus detailplaneeringu ja KSH aruande vastavust õigusaktidele ning ruumilise arengu eesmärkidele, arvestades varasemates kaasamisetappides kogutud sisendit. Vastuvõtmise järel suunatakse detailplaneering ja selle lisana KSH aruanne avalikule väljapanekule ning korraldatakse avalikud arutelud. Ka selles etapis tuleb kõikidele arvamuse esitajatele edastada põhjendatud seisukohad ettepanekute arvestamise või mittearvestamise kohta. KSH aruande avalik väljapanek ning avalik arutelu toimub peale seda, kui otsustaja on teostanud KSH aruande vastavuse kontrolli. Avalikul arutelul käsitletakse laekunud küsimusi ja ettepanekuid ning antakse ülevaade nendega arvestamise või mittearvestamise kohta. Kirjalikult tuleb vastata nendele avalikustamisel tekkinud küsimustele, mis avalikul arutelul jäid vastamata.

Planeeringu kehtestamise ning KSH nõuetele vastavaks tunnistamise järel teavitatakse avalikkust ning puudutatud isikuid mitmes kanalis, sealhulgas portaalis Ametlikud Teadaanded ja isiklike teadete kaudu, tagades menetluse läbipaistvuse selle lõpuni.

Seetõttu on DP ja KSH menetlus üks Eesti kõige avatumate menetluste seas, luues mitmetasandilise avalikkuse osaluse süsteemi, mis hõlmab teavitamist, dokumentide avalikustamist, avalikke väljapanekuid ja arutelusid ning kohustust anda sisulisi vastuseid kõigile esitatud seisukohtadele.

Lisaks detailplaneeringu ja KSH/KMH etapile nähakse avalikkuse ning puudutatud isikute kaasamine ette ka projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetluses, kuid selle fookus on üldjuhul kitsam ja

konkreetsem. Projekteerimistingimuste andmisel teavitatakse menetluse algatamisest ja kavandatavatest tingimustest eeskätt vahetult puudutatud isikuid (nt naaberkinnistute omanikke ja teisi õigustatud huvi omavaid isikuid) ning neile antakse võimalus esitada arvamusi ja vastuväiteid enne tingimuste kinnitamist. Menetluses selgitatakse, kuidas esitatud seisukohti on kaalutud, ning vajadusel täpsustatakse tingimusi (nt hoonestusala, kõrgus, tehnovõrkude lahendused, leevendusmeetmed) viisil, mis vähendab häiringuid ja tagab nõuete täitmise. Ehitusloa menetluses toimub kaasamine analoogse loogika järgi: kontrollitakse projektlahenduse vastavust õigusaktidele, planeeringule/projekteerimistingimustele ning teavitatakse ja kaasatakse eelkõige need isikud, kelle õigusi või huve ehitamine võib otseselt mõjutada. Kogu protsessi läbivaks põhimõtteks on läbipaistvus: puudutatud isikutel on võimalus tutvuda oluliste materjalidega, esitada seisukohti ning saada põhjendatud vastused selle kohta, milliseid ettepanekuid arvestati ja miks teisi ei arvestatud, samuti on tagatud vaidlustamisvõimalused seaduses sätestatud korras.

3.2. Kaasamise kitsaskohad taastuvenergeetika planeerimis- ja KSH/KMH menetlustes ning tegevusloa andmise menetlustes

Projektimeeskonna poolt kaardistatud kaasamisega seotud kitsaskohtade täpsemaks tuvastamiseks viidi 29.10.2025.a läbi veebiseminar. Seminarile kutsuti osapooled, kes igapäevaselt puutuvad kokku planeerimis- või loamenetluses kaasamisega ning seetõttu oskavad jagada vahetut täiendavat kogemust. Seminari virtuaalsetes töötubades osalesid taastuvenergeetika rajatiste planeerimis- ja loamenetluste erinevad osapooled – riigiasutuste spetsialistid, omavalitsused, arendajad ning keskkonnaorganisatsioonide esindajad.

Analüüsi koostajad koondasid seminari tulemused, seostasid need meeskonna liikmete varasema kogemusega ja töötasid välja muudatusettepanekud kaasamiskorra parendamiseks ehk kaasamismudeli.

Järgnevates alapeatükkides esitatakse seminaridel koondatud ja analüüsi koostajate poolt läbitöötatud ja täiendatud kaasamise kitsaskohad.

3.2.1. Taastuvenergeetika teema liigne politiseerumine

Taastuvenergeetika rajatiste planeerimismenetluse käigus läbiviidavate avalike väljapanekute ja arutelude fookus kaldub sageli kõrvale konkreetse planeeringulahenduse sisust ning suundub laiematele energiapoliitilistele ja maailmavaatelistele küsimustele. Näiteks on kaasatavatel vastuseta küsimused riigi energiapoliitika ning taastuvenergeetika eesmärkide kohta, millele konkreetse planeeringulahenduse kaasamise koosolek vastuseid anda ei saa. Täiendavalt tekitab segadust ka alternatiivteaduse käsitlus tuuleenergeetika mõjudest keskkonnale ja inimese tervisele. Selle tulemusena ei saa kaasatavad arutada konkreetse planeeringulahendusega seotud küsimusi, vaid avalikustamisel keskendutakse poliitiliselt kallutatud ja maailmavaatelistele teemadele.

Riigiasutused peavad taastuvenergeetika ja teiste ühiskondlikult tundlike teemade planeerimisel arvestama, et osa kaasamis- ja kommunikatsiooniprotsessiga seotud ressursist tuleb suunata desinformatsiooni ning eksitava teabe käsitlemisele. See eeldab võimekust tuvastada levinud väärväiteid, pakkuda õigeaegset ja usaldusväärset teavet ning selgitada otsuste aluseid viisil, mis toetab avalikkuse informeeritud osalemist menetlustes. Seetõttu tuleb desinformatsiooniga tegelemist käsitleda ühe osana planeerimis- ja kommunikatsiooniprotsessi ressursivajadusest.

3.2.2. Kaasatavate segadus menetluse alginfo ning protsessi ülesehitusega

29. oktoobril kitsaskohti käsitleval seminaril toodi välja, et juba kaasamise algpunkt – esimene e-kiri või kiri elanikule – on liiga keeruline, bürokraatlik ning tehnilise sõnastusega. See tekitab segadust: inimene ei saa aru, kas teda kaasatakse, informeeritakse, kutsutakse otsustama või lihtsalt teavitatakse protsessist. Elanikud ei mõista tihti, mis nende arvamusest edasi saab, kas see mõjutab otsuseid ja miks protsess jätkub ka siis, kui enamus koosolekul osalejaid oli vastu. Tihtipeale arvatakse, et kui arvamus on edastatud, siis sellega peab ka arvestama. Samuti ei mõisteta, miks arvamust küsitakse mitu korda. Selline arusaamatus viib usalduskriisini.

Samuti tõdeti, et üksnes ametlik teavituskanal (nt e-kiri või tähitud kiri) ei ole piisav: osa inimesi ei ava kirju, ei ela ise planeeringuala või tegevuskoha läheduses, ei loe kohalikke lehti või ei saa erialase tehnilise teksti tõttu planeeringudokumentides esitatud infost aru.

3.2.3. Kaasatavad ei mõista keerulisi materjale

Kitsaskohti kaardistaval seminaril tõdeti, et planeeringud, KSH/KMH dokumendid, joonised ja keskkonnaloa taotlusmaterjalid on keerukad ning nõuavad oskust neid lugeda. Analüüsi koostajate praktilise kogemuse põhjal ei tutvu enamik kaasatavaid planeeringumaterjalidega ning seetõttu ei saa aru kavandatava tegevuse eesmärgist, selle kavandatavast ruumilisest paiknemisest või mõjuhindamise käigus käsitletud mõjuvaldkondadest. See tähendab, et sisuliste küsimuste asemel keskendub enamus küsimusi teemadele, mis on planeeringumaterjalides kajastatud ning esitatud vastustele koostatavad küsimused keskenduvad valdavalt konkreetsele planeeringudokumendi peatükile viitmisega.

Üheks lahenduseks on näiteks lihtsamate kokkuvõtete, selgete küsimuste ja vastuste (nn KKK) sektsiooni ning kergelt hoomatavate visuaalide koostamine. See vähendaks just baastasemel esitavate küsimuste rohkust ning võimaldaks keskenduda konkreetsematele küsimustele.

3.2.4. Inimesed ei mõista nendelt oodatava sisendi olemust ja tähendust ruumilahenduse suhtes

Analüüsi koostajate praktilise kogemuse kohaselt esineb tihti olukordi, kus kaasatavad ei mõista konkreetse menetlusetapi eesmärki. Kaasatavatel kohati arusaam, et planeeringulahenduse sobivuse hindamine on kaasatava teha. Samuti näiteks DP lähteseisukohtade ja KSH programmi avalikustamise etapis esitatakse küsimusi või ettepanekuid, mis puudutavad lõpplahendust. Antud avalikustamise käigus soovitakse näha juba lõplikku planeeringulahendust ning arutleda loodusuuringute tulemuste üle. Selle tulemusena esitatakse kriitikat juba algetapis ning kujuneb ekslik arvamus, et lõpplahendus on juba paika pandud.

3.2.5. Suur kirjade maht ületab menetlejate haldussuutlikkust

Teiseks probleemiks, mida praktiliselt kõik seminaril osalejad rõhutasid, on kirjade ja arvamuste suur maht. Suuremate projektide puhul võib ühe väljapanekuga saabuda sadu või isegi tuhandeid arvamusi – sageli korduvad samad argumendid kümnetes eksemplarides. Menetlejad kirjeldasid olukordi, kus tähtajaks saadetud arvamustele tuleb küll vormiliselt vastata, kuid nende sisuline läbivaatamine on ajaliselt sedavõrd mahukas, et tekib sisuliselt „kahekordne menetlus“: esmalt saadetakse tähtajaline viisakas vastus, hiljem aga detailsem sisuline analüüs.

Palju kohtab seisukohti, mis on sisuliselt koostatud „nagu kohtuvaidluse tarbeks“, mistõttu vastamine nõuab põhjalikku, tehnilist ja mahukat argumenteerimist. See omakorda pikendab menetlusi ning tekitab elanikele mulje, et ametkond venitab või väldib vastamist, kuigi tegelik põhjus on töökoormuse ebaproportsionaalne kasv ning vajadus kaitsta tulevase haldusakti õiguskindlust.

Menetlejad nentisid ka, et seadusandlus ei ole kohandunud tänase digiajastu osalusmustritega – aastate tagune ettekujutus „paarikümnest kirjast“ ei vasta enam praktikale, kus poliitilised ja sotsiaalmeedia kampaaniad võivad tekitada sadade kirjade laviini (sh tehisaruga koostatud mahukad kirjad).

Konsultantide, omavalitsuste ja ka teiste riigiasutuste vaates on täiendavaks koormuseks väljaspool avalikku väljapanekut laekuvad kirjad. Haldusmenetluse põhimõtteid järgides tuleb kirjadele vastata, kuid selgusetuks jääb selliste arvamuste kaal.

3.2.6. Otsustusõiguse ja rolli ebaselgus planeerimismenetluses (riik vs KOV vs arendaja vs ekspert)

Seminari aruteludes kerkis esile märkimisväärne segadus vastutuse ja rollide jagunemise osas. Avalikkus näeb sageli arendajat kui „tuulepargi tuleku taga olevat otsustajat“, kuigi tegelikult on

tegemist riiklikult seatud energiapoliitiliste eesmärkidega, mille elluviimine realiseerub omavalitsuste planeerimismenetlustes.

Kohalikud omavalitsused tunnetavad end tihti surve all: ühelt poolt eeldab riik, et nad võimaldavad taastuvenergia arendusi, teiselt poolt suunab kogukond protesti KOV-i vastu, kuigi otsused ei ole sageli omavalitsuse algatusel. See tekitab olukorra, kus KOV jääb justkui kahe tule vahele – süüdistatakse nii liigses leebuses arendaja suhtes kui ka liigses ranguses elanike suhtes. Arendajad omakorda tajuvad, et neilt oodatakse kohalike probleemide lahendamist ja kogukonna rahustamist, mis ei ole nende roll ega pädevus. Selline rollisegadus vähendab usaldust ja tekitab ebarealistlikke ootusi nii menetlejatele kui arendajatele.

3.2.7. Kaasamise ja kaebeõiguse omavaheline segadus

Seminaril räägiti ka laialt levinud väärarusaamast, et kaasamine peaks automaatselt andma ka kaebeõiguse. Osa elanikke mõistab kaasamist kui võimalust otsustada planeeringu ellu viimise osas ning vajadusel see vaidlustada. Nii tekib surve kaasata võimalikult palju inimesi võimalikult vara, sest vastasel juhul kardetakse, et kaebeõigus jääb kitsaks või ebapiisavaks.

Teiselt poolt rõhutasid menetlejad, et liiga lai kaebeõigus võib muuta planeerimise ja KSH menetlused haavatavaks formaalsete või obstruktsiooniliste vaidluste suhtes. Seetõttu valitseb pinge: kui kaebeõigus jääb liiga kitsaks, kaotavad inimesed motivatsiooni sisulises arutelus osaleda; kui see jääb liiga laiaks, võivad olulised arendused venida aastaid kohtuvaidluste tõttu.

Seminari üldine seisukoht oli, et kaasamise eesmärk ei ole kaebeõiguse automaatne tagamine, vaid sisuline dialoog ja mõju otsustele. Samas vajab see selget ja järjekindlat selgitustööd iga menetluse varases faasis.

3.2.8. Vaikiva enamuse nähtamatus ja hääleka vähemuse domineerimine avalikel aruteludel

Kitsaskohti kaardistaval seminaril kõlas korduvalt, et avalikel aruteludel domineerivad enamasti need, kes on planeeringu või kavandatava tegevuse vastu ehk traditsiooniline „üks suur avalik arutelu“ ei täida enam sisulise kaasamise eesmärki. Osalejad kirjeldasid olukordi, kus avalik arutelu muutub pigem emotsionaalseks vastasseisuks kui planeeringulahenduste või tegevusloa andmise tingimuste konstruktiivseks aruteluks. Kohale tuleb palju inimesi, kes ei ole avaliku väljapaneku jooksul ühtegi ettepanekut esitanud, kuid soovivad arutelul väljendada protesti või üldist pahameelt. Arutelud „kaaperdatakse“ sageli teemaväliste küsimustega, protseduuriliste etteheidetega või üksikisikute monoloogidega, mis takistab neid, kes sooviksid küsida sisulisi küsimusi või saada kavandatava tegevuse kohta selgitusi.

Sõnavõtjad rõhutasid, et inimestel puudub turvaline formaat arvamuse esitamiseks: nad ei taha sattuda olukorda, kus neid nähakse „arendaja poolel“ või kus nende küsimust peetakse rumalaks või ebapädevaks. Seetõttu tekib moonutatud pilt avalikust arvamusest – aruteludel kõlavad vaid kõige valjemad seisukohad. Osalejad märkisid ka, et osa inimesi väldib avalikke arutelusid agressiivse õhkkonna tõttu ning see süvendab arusaama, et „kõik on vastu“, kuigi tegelik meelsus võib olla palju mitmekesisem.

4. Kaasamismudel

4.1. Kaasamismudeli üldpõhimõtted ja kirjeldus

Käesoleva analüüsi käigus välja töötatud kaasamismudel ja sellega kaasnevad muudatusettepanekud keskenduvad planeeringu- ja KSH, KMH ning keskkonnaloa menetluste kaasamise kaasajastamisele. Projekteerimistingimuste, ehitus- ja kasutusloamenetlusele muudatusettepanekuid ei esitatud, kuid ühise digitaalse menetluskeskkonna rakendamine antud menetlustele on mingis ulatuses potentsiaalselt võimalik.

Kuigi taastuvenergeetika rajatisi planeeritakse nii kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu kui ka detailplaneeringu menetlustega, siis kaasamismudel keskendub detailplaneeringu menetlusele. Põhjuseks on analüüsi koostamise hetkel vastu võetud seadusemuudatus 683 SE[2], millega kaotatakse kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu menetlusliik.

Kaasamismudel hõlmab erineva eesmärgi ja suunitlusega menetlusetappe, kus kaasamise ulatus ja vorm sõltuvad menetlusetapist ning selle eesmärgist. Mudelis eristatakse detailplaneeringu ja KSH faasi, kus toimub lähteinfo kogumine, sisuline arutelu ja kaasatavate sisendi kogumine. Selles menetlusfaasis toimub laiema avalikkuse kaasamine, mille käigus kujuneb osapoolte huve tasakaalustav planeeringulahendus. Järgnevad menetlusetapid keskenduvad koostatud planeeringulahenduse ja -materjalide kontrollimisele ning otsuse vormistamisele. Antud menetlusfaasis keskendutakse valdavalt kaasamisel kavandatud tegevusest otseselt mõjutatud osapooltele ehk puudutatud isikutele. Kaasamismudeliga välja pakutavad kaasamise võimalused säilivad kogu menetluse vältel, kuid nende ulatus ja vorm on erinev, sõltuvalt etapi eesmärgist.

Kaasamismudeli muudatusettepanekute põhifookuseks on planeeringu- ja KSH-menetlus, sest analüüsi koostajate praktilisel kogemusel ning kitsaskohtade kaardistamise tulemusel on antud menetlusfaasis kõige rohkem kitsaskohti ning avalikkuse kaasamine mängib selles faasis kõige suuremat rolli.

Järgnev kaasamismudel käsitleb analüüsi tulemusena planeerimis-, loa- ja mõjude hindamise menetluse kaasamiskorrale välja töötatud muudatusettepanekuid peatükis 4.2 ning kaasamismudeli rakendamisel toimiv menetlusetapid on kirjeldatud peatükis 4.3.

Väljatöötatud muudatusettepanekute eesmärgiks on kujundada toimiv ja eesmärgipärane kaasamismudel, mis toetab otsuste kvaliteeti ning vähendab menetlusega kaasnevat halduskoormust. Mudel teeb ettepanekud muudatusteks, mis ei vähenda kaasamise tähtsust, vaid fokusseerivad selle põhifunktsioonidele. Mudel lähtub eeldusest, et kaasamine peab olema sisuline ning toimuma eelkõige menetluse etappides, kus lahendus on veel läbiräägitav ning laekunud tagasiside põhjal kujundatav. Seejuures arvestab mudel menetlusökonoomia põhimõttega, mille kohaselt tuleb vältida põhjendamatut halduskoormust ja dubleerivaid tegevusi, säilitades samas otsuste kvaliteedi ja õiguspärasuse (sh EL õigus ja põhiseaduslike õigustega).

Mudelisse on sihtrühmadena hõlmatud puudutatud isikud ja avalikkus. Asjaomaste asutuste kaasamist käesolevas analüüsis ei käsitleta, kuna nende ülesanded menetluses tulenevad õigusaktidest.

Nii DP ja KSH kui ka tegevusloa ja KMH menetluste kaasamismudelid eeldavad, et arendaja ei piirdu üksnes ametliku menetluse raames esitatava teabega, vaid panustab aktiivselt varajasse ja sisulisse suhtlusse avalikkusega, eelkõige kavandatavast tegevusest otseselt mõjutatud isikutega (piirinaabrid, kohalik kogukond jms). Praktikas tähendab see, et arendaja tutvustab juba enne ametliku menetluse algatamist kavandatavat tegevust, selgitab selle eesmärke ning kogub esmast tagasisidet. Selline varajane suhtlus aitab tuvastada võimalikke probleeme ja huvikonflikte enne nende jõudmist menetlusse ning võimaldab erinevatele osapooltele sobivaid lahendusi kujundada koostöös

[2] Planeerimisseaduse ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse muutmise seadus 683 SE kuulutati välja Vabariigi Presidendi poolt 25.05.2026.

puudutatud isikutega. Arendaja roll on oluline kogu menetluse käigus, sh selgituste andmisel, küsimustele vastamisel ja lahendusvariantide välja töötamisel.

Kaasamismudel ei kõrvalda kõiki võimalikke erimeelsusi, kuid loob eeldused nende varasemaks tuvastamiseks ja sisuliseks käsitlemiseks menetluse käigus. Detailplaneeringu ja KSH menetlusele keskenduv kaasamismudel, etapid ja nende eesmärgid on esitatud peatükis 4.5, KMH menetlust käsitletakse peatükis 4.6 ning keskkonnaloa menetlust peatükis 4.7.

4.2. Kaasamismudeli muudatusettepanekud

1. Digitaalse menetluskanali loomine

Ühtse digitaalse menetluskeskkonna loomine, mis koondab planeeringu, KSH/KMH ja loamenetluse info ning võimaldab esitada ettepanekuid ja jälgida menetluse kulgu.

Menetlusinfo paikneb praegu erinevates keskkondades ning puudub terviklik ülevaade menetluse ülesehitusest. See raskendab kaasatavatel oma rolli mõistmist ja osalemist. Ühtne digitaalne keskkond parandab info kättesaadavust ja menetluse jälgitavust.

Menetluskeskkond koondab menetlusetapid koos eesmärkidega, ajakava, dokumentide ja osalemisvõimalustega (sh tagasiside andmise vormid). Kasutajal on võimalik esitada ettepanekuid ja arvamusi ning jälgida nende menetlemist. Täiendavalt saab menetluskeskkonnas kasutada tehisarul põhinevat juturobotit, mis vastab menetlust puudutavatele küsimustele.

2. Alternatiivsete kaasamisvormide kasutamine

DP ja KSH õigusaktides ei sätestata mitme avaliku arutelu korraldamist kohustusliku konsultatsioonivormina ja praegu kehtivas sisus. KMH ja loamenetluse õigusaktides ei sätestata avaliku arutelu korraldamist kohustusliku konsultatsioonivormina. Vaid võimaldatakse valida olukorrale sobilik kaasamisvorm.

Kehtiv regulatsioon eelistab avalikku arutelu kui peamist kaasamisvormi, sõltumata kavandatava tegevuse olemusest või kaasamise eesmärgist. Praktikas ei taga see alati sisulist arutelu. Suure osalejate arvu, osalejate erinevate arvamuste ja motivatsiooni tõttu käsitletakse sageli teemaväliseid küsimusi. Nii ei ole kõigil osapooltel võimalik arutelus sisuliselt osaleda.

Paindlikum lähenemine võimaldab valida kaasamisvormi lähtudes kavandatava tegevuse mõjust ja menetlusetapist ning arutamist vajavatest teemadest. Lisaks avalikule arutelule saab kasutada väiksema osalejate arvuga sihtrühmapõhiseid arutelusid, mis toetavad konkreetsete küsimuste käsitlemist, sisulist mõttevahetust ja võimaldavad jõuda vaheotsusteni.

3. Puudutatud isiku, puudutatud avalikkuse ja laiema avalikkuse defineerimine

DP, KSH/KMH ja loamenetluses eristatakse kaasatavad isikud nende puutumuse alusel ning seotakse osalemisõiguse ulatus isiku seotusega kavandatava tegevuse mõjudega.

Kehtivas praktikas ei eristata kaasatavate puutumust, mistõttu on sisulise osalemise võimalus ulatuslikult avatud ka isikutele, kellel puudub otsene seos kavandatava tegevuse mõjudega. See suurendab menetluse koormust ning suunab arutelu teemadele, mis ei ole otseselt seotud planeeringulahendusega.

Puudutatud isikutele ja puudutatud avalikkusele tagatakse ärakuulamisõigus ning vaide- ja kaebeõigus. Laiemale avalikkusele tagatakse õigus olla teavitatud menetluse edenemisest. Puudutatud isikud peavad oma staatust põhjendama, tuues välja otsesed seosed ja mõjud.

Isik, kes ei kvalifitseeru puudutatud isikuks ega puudutatud avalikkuse hulka, võib menetluses esitada seisukohti üksnes juhul, kui ta põhjendab oma seotust kavandatava tegevuse mõjudega.

4. Personaalsete vastuskirjade asendamine koondvastustega

DP, KSH/KMH ja loamenetluse avalikustamise käigus rühmitatakse sisult sarnased seisukohad ning esitatakse neile koondvastus.

Kehtivas praktikas käsitletakse esitatud seisukohti sageli ükshaaval ka juhul, kui nende sisu kattub. See suurendab menetluse koormust ning muudab vastuste ülevaatamise ajalist kestvust.

Koondvastusena esitatakse põhjendatud selgitus selle kohta, milliseid seisukohti arvestati ja milliseid mitte ning millistel kaalutlustel. See võimaldab esitada selgema ja struktureerituma ülevaate menetluse tulemustest ning vähendab dubleerivat käsitlemist.

5. Kaasamiskava koostamine DP lähteseisukohtade etapis

DP menetluse alguses koostatakse lähteseisukohtade ja KSH programmi koosseisus kaasamiskava, milles määratletakse kaasamise eesmärk ja korraldus kogu menetluse vältel.

Kehtivas praktikas ei ole kaasamise ülesehitus menetluse alguses terviklikult kirjeldatud. See raskendab aru saamist, millal ja kuidas on võimalik menetluses osaleda ning millist sisendit oodatakse.

Kaasamiskavas määratletakse menetluse algjärgus kaasatavad sihtrühmad ja nende rollid ning seotakse need vastavate kaasamisviisidega (teavitus, ettepanekute küsimine, arutelud). Samuti esitatakse menetluse orienteeruv ajajoon, menetlusetappide eesmärkide lühikirjeldused ning iga etapi osalusõiguse ulatus, sealhulgas ettepanekute esitamise tähtaeg, esitamise viis ja tulemuste avalikustamise kord. Lisaks kirjeldatakse ettepanekute kaalumise põhimõtted.

Kaasamiskava eesmärk on tagada, et kaasatavad mõistavad menetluse ülesehitust ning oma rolli selles, mis parandab osalemise kvaliteeti ja vähendab menetlusega seotud arusaamatusi.

6. Suunatud sisuline kaasamine planeerimismenetluse ja KSH eskiisi etapis

DP ja KSH menetluses suunatakse sisuline kaasamine eskiislahenduse etappi, kus esitatud ettepanekud saavad mõjutada planeeringulahenduse kujunemist.

Kehtivas praktikas toimub kaasamine mitmes menetlusetapis, sealhulgas etappides, kus planeeringulahendust ei ole veel koostatud ning etappides, kus lahenduse põhilised valikud on juba tehtud. See vähendab kaasamise sisulist mõju ning toob kaasa ettepanekuid, mis ei vasta konkreetse menetlusetapi eesmärgile.

Kaasamise fokusseerimiseks koondatakse sisuline avalikkusega konsulteerimine eskiislahenduse etappi ning vähendatakse hilisemaid dubleerivaid kaasamistegevusi. Selleks korraldatakse eskiisi etapis avalik arutelu ning eskiisi etapis või edasises planeerimismenetluses vajadusele vastavalt lisaks mõni muu sobiv avalikkusega konsulteerimise vorm. Teistes menetlusetappides avalikku arutelu korraldamise võimalust ette ei nähta, kuid säilitatakse avalikustamise käigus ettepanekute esitamine.

7. Dubleerivate menetlusetappide kaotamine DP ja KSH etappides

DP ja KSH menetluses eemaldatakse või koondatakse menetlusetapid ja tegevused, mis dubleerivad juba toimunud kaasamist või kontrolli.

Kehtivas praktikas võimaldatakse ettepanekute esitamise võimalus kahes järjestikuses menetlusetapis, kuigi lahenduse sisu ei pruugi nende vahel oluliselt muutunud olla. See toob kaasa korduvaid ettepanekuid, pikendab menetlust ning suurendab halduskoormust, ilma et paraneks planeeringulahenduse kvaliteet.

Selle põhimõtte rakendamiseks koondatakse planeeringu ja KSH kooskõlastamine ja avalikustamine üheks menetlusetapiks (mudelis etapp III), mis lühendab menetluse kestust ja muudab selle avalikkusele konkreetsemaks.

8. Avaliku arutelu sisunõude kaotamine planeerimismenetluses

Kaotatakse ära avaliku arutelu avalikul väljapanekul laekunud ettepanekute esitlemise kohustus.

Kehtiva seadusandluse kohaselt tuleb avalikul arutelul tutvustada avaliku väljapaneku käigus laekunud kirjalikke ettepanekuid ja neile oma seisukohti, sõltumata nende sisust või seosest arutelu eesmärgiga. See muudab arutelud ajamahukaks ning ei toeta sisulist arutelu planeeringulahenduse üle.

Nõude kaotamine võimaldab keskenduda arutelul planeeringulahenduse seisukohalt olulistele küsimustele.

9. Keskkonnaloa andmist menetletakse avatud menetlusena üksnes juhul, kui kavandatav tegevus võib põhjustada olulist keskkonnamõju ning avaliku arutelu võimaluse kaotamine keskkonnaloa avatud menetluses.

Keskkonnaloa menetluses kohaldatakse avatud menetlust üksnes tegevuste puhul, millega võib kaasneda oluline keskkonnamõju.

Kehtivas praktikas rakendatakse avatud menetlust ka juhtudel, kus kavandatava tegevuse mõju on piiratud. See toob kaasa ulatusliku avalikkuse teavitamise ja kaasamise kohustuse ka olukordades, kus sellel ei ole sisulist lisandväärtust ning suurendab menetluse kestust ja halduskoormust.

Tegevuste puhul, millel ei ole olulist keskkonnamõju, viiakse menetlus läbi mitteavatud menetlusena, tagades seejuures puudutatud isikute kaasamise. Sellisel juhul ei kohaldata avatud menetlusele omast ulatuslikku avalikkuse teavitamise ja kaasamise korda.

Avaliku arutelu korraldamise asemel kasutatakse puudutatud isikutega konsulteerimiseks asjakohaseid kaasamisvorme, lähtudes kavandatava tegevuse mõjust ja ulatusest.

4.3. Kaasamismudel menetlusetappidena, kaasamise eesmärk, sihtrühm (isik), vorm, formaat ja viis

Tabel 4.1. Detailplaneeringu ja KSH, KMH, keskkonnaloa (KeL), projekteerimistingimuste (PT), ehitusloa (EL), kasutusloa (KaL) menetlused kaasamismudelina.

Menetlusetapp	Eesmärk	Isik	Vorm	Formaat (sh alternatiivsed variandid)	Teavitus-, suhtlusviis
DP menetluse I etapp DP algatamine, lähteseisukohad ja KSH programm koos kaasamise kirjeldusega (kaasamiskava)	Võimalus välja öelda oma seisukoht kavandatava tegevuse ja hinnatavate mõjuvaldkondade ning – meetodite osas; anda täiendavat kohalikku informatsiooni.	Puudutatud isik	Teavitamine Konsulteerimine	Avalik väljapanek + Kirjalik ettepanek, sh veebikaardil või Sisendi andmine etteantud digitaalsel vormil (keskkonnatingimuste täpsustamiseks, väärtuste ja mõjude väljatoomiseks)	E-kiri või Digiplatvorm (ühtne menetluskeskkond) - *kui seal automaatne teavitamine, ei ole e-kirja vaja.* või Digitaalne tagasiside kogumise vahend (nt veebikaart)
	Juurdepääs infole: protsessi ja rollide selgitamine, esialgne arendusplaani tutvustamine.	Avalikkus (+puudutatud isik)	Teavitamine	Avalik väljapanek	Ajaleht + KOV veebileht ja sotsiaalmeedia kanal + Teadete tahvel + Digiplatvorm (piiratud õigustega). NB! võimalus registreerida end puudutatud isikuks, põhjendades puutumust

Menetlusetapp	Eesmärk	Isik	Vorm	Formaat (sh alternatiivsed variandid)	Teavitus-, suhtlusviis
					(ka järgmistes etappides)
DP menetluse II etapp DP eskiis ja KSH aruande eelnõu	Lahenduse kujundamises kaasarääkimise võimaldamine, lahenduses kokkuleppimine.	Puudutatud isik	Teavitamine Konsulteerimine Osalemine	Avalik väljapanek + Avalik arutelu (keskuses) + Väikese rühma struktureeritud ja modereeritud arutelu (konkreetsete kitsaskohtade lahendamiseks) + Kirjalik ettepanek, sh veebikaardil	E-kiri või Digiplatvorm (ühtne menetluskeskkond) - *kui seal automaatne teavitamine, ei ole e-kirja vaja.* või Digitaalne küsitlus-/tagasiside kogumise vahend
	Informeerimine esmasest lahendusest.	Avalikkus (+ puudutatud isik)	Teavitamine	Avalik väljapanek + Avalik arutelu (keskus)	Ajaleht + KOV veebileht ja sotsiaalmeedia kanal + Teadete tahvel + Digiplatvorm
DP menetluse III etapp DP ja KSH aruande eelnõu avalikustamisega koos samaaegse kooskõlastamine (sh MaRu)	Informeerimine väljatöötatud lahendusest	Puudutatud isik	Teavitamine	Avalik väljapanek	Digiplatvorm + E-kiri
		Avalikkus (+	Teavitamine	Avalik väljapanek	KOV veebileht

Menetlusetapp	Eesmärk	Isik	Vorm	Formaat (sh alternatiivsed variandid)	Teavitus-, suhtlusviis
		puudutatud isik)			
DP menetluse IV etapp DP kehtestamine	Informeerimine kehtestatud lahendusest	Puudutatud isik	Teavitamine	Kirjalik teavitamine	Digiplatvorm + E-kiri
		Avalikkus (+ puudutatud isik)	Teavitamine	Üldine avalik teavitus	Digiplatvorm + KOV veebileht
KMH menetluse I etapp KMH algatamine pärast loataotluse menetlusse võtmist. ja KMH programmi koostamine	Informeerimine	Avalikkus (+ puudutatud isik)	Teavitamine	Kirjalik teavitamine + Üldine avalik teavitus	E-kiri või Digiplatvorm (ühtne menetluskeskkond) - *kui seal automaatne teavitamine, ei ole e-kirja vaja* + Ametlikud Teadaanded
	Juurdepääs infole: protsessi ja rollide selgitamine, esialgne arendusplaani tutvustamine. Mõjuhindamise ülesannete kujundamises kaasarääkimise võimaldamine	Avalikkus (+ puudutatud isik)	Teavitamine Konsulteerimine Osalemine	Avalik väljapanek + Avalik arutelu	E-kiri või Digiplatvorm (ühtne menetluskeskkond) - *kui seal automaatne teavitamine, ei ole e-kirja vaja* + Ajaleht + Ametlikud Teadaanded

Menetlusetapp	Eesmärk	Isik	Vorm	Formaat (sh alternatiivsed variandid)	Teavitus-, suhtlusviis
KMH menetluse II etapp KMH aruande eelnõu	Lahenduse kujundamises kaasarääkimise võimaldamine	Avalikkus (+ puudutatud isik)	Teavitamine Konsulteerimine	Avalik väljapanek	E-kiri või Digiplatvorm (ühtne menetluskeskkond) - *kui seal automaatne teavitamine, ei ole e-kirja vaja* + Ajaleht + Ametlikud Teadaanded
KMH menetluse III etapp KMH nõuetele vastavaks tunnistamine	Informeerimine lõpplahendusest	Avalikkus (+ puudutatud isik)	Teavitamine	Üldine avalik teavitus	E-kiri või Digiplatvorm (ühtne menetluskeskkond) - *kui seal automaatne teavitamine, ei ole e-kirja vaja* + Ametlikud Teadaanded
KeL menetluse I etapp Keskkonnaloa taotluse menetluse algatamine pärast loataotluse menetlusse võtmist.	Informeerimine	Avalikkus (+ puudutatud isik) + KOV	Teavitamine	Kirjalik teavitamine + Üldine avalik teavitus	E-kiri või Digiplatvorm (ühtne menetluskeskkond) - *kui seal automaatne teavitamine, ei ole e-kirja vaja* +

Menetlusetapp	Eesmärk	Isik	Vorm	Formaat (sh alternatiivsed variandid)	Teavitus-, suhtlusviis
					Ametlikud Teadaanded
KeL menetluse II etapp Keskkonnaloa eelnõu	Lahenduse kujundamises kaasarääkimise võimaldamine	Avalikkus (+ puudutatud isik) + KOV	Teavitamine Konsulteerimine	Kirjalik teavitamine + Üldine avalik teavitus	E-kiri või Digiplatvorm (ühtne menetluskeskkond) - *kui seal automaatne teavitamine, ei ole e-kirja vaja* + Ajaleht + Ametlikud Teadaanded
KeL menetluse III etapp Keskkonnaloa andmine	Informeerimine	Avalikkus (+ puudutatud isik) + KOV	Teavitamine	Kirjalik teavitamine + Üldine avalik teavitus	E-kiri või Digiplatvorm (ühtne menetluskeskkond) - *kui seal automaatne teavitamine, ei ole e-kirja vaja* + Ametlikud Teadaanded
PT menetluse I etapp Projekteerimistingimuste eelnõu	Ettepaneku esitamise võimaldamine	Puudutatud isiku	Konsulteerimine	Kirjalik ettepanek või Sisendi andmine digiplatvormil	E-kiri või Digiplatvorm (e-ehitus)
	-	Avalikkus	-	-	-
PT menetluse II etapp Projekteerimistingimused	Informeerimine väljastamisest	Puudutatud isiku	Teavitamine	Kirjalik teavitus Või	E-kiri või

Menetlusetapp	Eesmärk	Isik	Vorm	Formaat (sh alternatiivsed variandid)	Teavitus-, suhtlusviis
				Teavitus digiplatvormil	Digiplatvorm (e-ehitus)
	-	Avalikkus	-	-	-
EL menetluse I etapp Ehitusloa eelnõu	Ettepaneku esitamise võimaldamine	Puudutatud isiku	Konsulteerimine	Kirjalik ettepanek või Sisendi andmine digiplatvormil	E-kiri või Digiplatvorm (e-ehitus)
	-	Avalikkus	-	-	-
EL menetluse II etapp Ehitusluba	Informeerimine väljastamisest	Puudutatud isiku	Teavitamine	Kirjalik teavitus Või Teavitus digiplatvormil	E-kiri või Digiplatvorm (e-ehitus)
	-	Avalikkus	-	-	-
KaL menetluse I etapp Kasutusloa eelnõu	Ettepaneku esitamise võimaldamine	Puudutatud isiku	Konsulteerimine	Kirjalik teavitus Või Teavitus digiplatvormil	E-kiri või Digiplatvorm (e-ehitus)
	-	Avalikkus	-	-	-
KaL menetluse II etapp Kasutusluba	Informeerimine väljastamisest	Puudutatud isiku	Teavitamine	Kirjalik teavitus Või Teavitus digiplatvormil	E-kiri või Digiplatvorm (e-ehitus)
	-	Avalikkus	-	-	-

4.4. Kaasamise sihtrühmad

4.4.1. Laiema avalikkuse, puudutatud avalikkuse ja puudutatud isiku eristamine

Nii planeeringu ja KSH menetluses kui ka KMH ja keskkonnalubade menetluses eristatakse käesoleva analüüsi ettepaneku kohaselt kolme erinevat adressaatide ringi: laiem avalikkus, puudutatud avalikkus ja puudutatud isik. Nende mõistete eristamine on oluline, kuna igaühel neist on menetluses erinev roll ning erinev kaasamise viis ja ulatus. Vastavalt teostatud õigusanalüüsile ei nõua rahvusvaheline õigus ehk Århusi konventsioon, et laiem avalikkus oleks aktiivselt menetlusosaline igas etapis. Küll aga tuleb tagada laiema avalikkuse teavitamine ja juurdepääs infole.

Muudatusettepaneku eesmärk ei ole piirata menetluse avalikkust ega teabe kättesaadavust, vaid vähendada olukordi, kus kõik menetlusest huvitatud isikuid käsitatakse automaatselt puudutatud isikutena sõltumata nende tegelikust puutumusest kavandatava tegevusega. Muudatuse peamine praktiline toime seisneb selles, et individuaalselt kaasatavate isikute ring eelduslikult väheneb. Muudatus puudutab eelkõige seda, millises ulatuses tuleb isikuid menetlusse kaasata, neile individuaalselt teavet edastada ning tagada ärakuulamisõigus.

Selline lähenemine eeldab, et menetleja hindab vajaduse korral isiku puutumuse olemasolu. Samas ei ole kõigi isikute puhul vajalik puutumuse eraldi tõendamine, kuna paljudel juhtudel võib puutumus olla ilmne juba isiku asukoha või muu objektiivse seose tõttu kavandatava tegevusega. Täiendava põhjenduse küsimine võib olla vajalik eelkõige juhtudel, kus puutumuse olemasolu ei ole selge. Menetleja ei pea aktsepteerima iga esitatud huvi automaatselt piisava alusena puudutatud isiku staatuse tekkeks, vaid hindab, kas isiku põhjendus on seotud kavandatava tegevuse võimaliku mõjuga tema õigustele või huvidele.

Muudatusettepanekuga kaasneb risk, et vaidlused hakkavad keskenduma küsimusele, kas isik jäeti menetlusse õiguspäraselt kaasamata. Seetõttu võib praktikas olla õiguslikult väiksema riskiga lahendus kaasata menetlusse võimalikult lai isikute ring. Samas tähendab see suuremat menetlusega kaasnevat halduskoormust kogu menetluse vältel. Muudatusettepaneku eesmärk on suunata suurem hindamiskoormus menetluse algfaasi, et vähendada hilisemat menetluskoormust.

Praktikas on võimalik liigitada puutumuse tüüpolukordi ja ühtseid hindamispõhimõtteid, mille alusel saab menetleja hinnata, kas isiku seos kavandatava tegevusega on piisav puudutatud isikuna käsitlemiseks. Kõik puutumuse olukorrad ei vaja täielikult üksikjuhtumipõhist hindamist, kuna paljud võimalikud mõjud ja huvide tüübid on menetluspraktikas korduvad ja ette ennustatavad. Näiteks võib puutumus olla üldjuhul eeldatav piirnevate kinnisasjade omanike, otseselt mõjutatud piirkonna elanike või isikute puhul, kelle igapäevane tegevus on kavandatava tegevuse mõjualaga selgelt seotud. Samas võib esineda olukordi, kus isiku seos kavandatava tegevusega ei ole piisavalt vahetu või arusaadav ning sellisel juhul võib olla põhjendatud täiendava selgituse küsimine.

Menetluse käigus võib puudutatud isikute ring täpsustuda ka avalikkuse enda aktiivse osalemise kaudu. Näiteks võimaldab detailplaneeringu eskiislahenduse ja KSH aruande eelnõu etapis korraldatav avalik arutelu avalikkusel hinnata kavandatava tegevuse võimalikku mõju ning tuvastada, kas ja millisel viisil võib tegevus nende õigusi või huve puudutada.

4.4.2. Laiema avalikkuse, puudutatud avalikkuse ja puudutatud isiku defineerimine

Laiema avalikkuse all mõistetakse üldiselt kõiki isikuid, kellel võib olla huvi kavandatava tegevuse või selle keskkonnamõjude vastu, kuid kelle seos kavandatava tegevusega ei ole otsene ega individuaalselt tuvastatav. Kogu avalikkust tuleb teavitada menetluse igas etapis ja tagada juurdepääs teabele, näiteks otsuste vastuvõtmisest, põhjendustest ja sellest, kus dokumentidega tutvuda.

Teavitamise eesmärgiks on lisaks kavandatavast tegevustest informeerimisele ka võimaldada tuvastada isikud, keda kavandatav tegevus võib mõjutada: esmalt teavitatakse laiemat avalikkust, seejärel selgub, kes on tegelikult puudutatud avalikkus ja/või puudutatud isik. Seega on teavitamine mitte ainult informeerimise, vaid ka tuvastamise vahend.

Planeeringu- ja KSH menetluse kontekstis peab menetluse algfaasis ehk algatamise, planeeringu lähteseisukohtade ja KSH programmi etapis olema kättesaadav info: kavandatavast tegevusest, võimalikust mõjust, menetluse käigust. See võimaldab tuvastada, kes on tegelikult puudutatud avalikkus. Planeeringu koostamise korraldajalt ehk kohalikult omavalitsuselt (KOV) ei nõuta sealjuures absoluutset kindlust, kõigi võimalike huvigruppide väljaselgitamist ning iga teoreetilise huvitatud isiku individuaalset tuvastamist. Nõutav on hoolsus ja mõistlikkus.

KOV määratleb mõju liigi ja ulatuse, tuvastab otseselt mõjutatud kinnistud ja elanikud ning kaasab need isikud personaalselt, avalikustab info laiemalt, võimaldab menetlusest huvitatud isikutel[3] end ise menetlusse tuua ja hindab menetluse käigus esitatud väidete alusel, kas ring vajab laiendamist. Kõik eelnevalt nimetatu saab teostada väljapakutava digitaalse menetluskanali kaudu, tehes samaaegselt vajalikud muudatused õigusaktides. Kui KOV on objektiivselt hinnanud mõjuala ja taganud adekvaatse avaliku teavituse, ei loeta teda kohustust rikkunuks isegi siis, kui hiljem ilmneb täiendav huvitatud isik.

KMH ja keskkonnalubade menetluses peab otsustaja tagama laiemale avalikkusele eelkõige teavitamise ja juurdepääsu teabele.

Puudutatud avalikkus on avalikkus, keda otsus mõjutab või võib mõjutada või kellel on huvi otsuse vastu, sh keskkonnaorganisatsioonid, kogukonnaühendused, huvigrupid, kelle tegevusvaldkond on seotud mõjutatava keskkonnaga. Puudutatud avalikkuse ring ei ole tavaliselt ette täielikult määratletud, vaid kujuneb menetluse käigus: osaliselt määratleb selle haldusorgan, osaliselt selgub see avalikkuse enda aktiivse osalemise kaudu.

Eelpool kirjeldatud kaasatavate rollijaotuse eristamine ei ole tänases praktikas alati põhjendatud, kuna menetluse käigus võib iga isik sõltuvalt oma huvist või puutumuse ilmnemisest kujuneda puudutatud isikuks. Puudutatud isikute ja avalikkuse ring ei ole staatiline, vaid kujuneb menetluse käigus ning sõltub nii kavandatava tegevuse mõjudest kui ka isikute enda aktiivsusest. Siin on oluline tagada, et menetluse teave jõuab avalikkuseni viisil, mis võimaldab huvilistel ennast ise identifitseerida. Sellest hoolimata on nimetatud eristusel potentsiaalne väärtus eeskätt tulevikus digilahenduste kujundamisel, kus erinevate rollidega seotud õiguste ja ligipääsutasemete selgem määratlemine võib aidata menetlust paremini struktureerida ja hallata.

Puudutatud avalikkust tuleb kaasata kõigis menetluse etappides, kus tehakse õigusi mõjutavaid valikuid, otsustusruum on avatud, ja enne lõppotsust, mil on võimalik lahendust muuta. Puudutatud avalikkus on keskkonnaõiguslik ja rahvusvahelise õiguse mõiste.

Puudutatud isik on isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt võib puudutada. Piisab mõistlikust kahtlusest võimalikule riivele ning õiguste rikkumine ei pea olema tõendatud–tegemist on konkreetse, tuvastatava subjektiga. Sellisteks isikuteks võivad olla näiteks piirneva kinnisasja omanikud või isikud, kelle valduses olevat kinnisasja kavandatav tegevus võib mõjutada tavapärasest suuremal määral. Puudutatud isikute määratlemisel tuleb lähtuda eelkõige kavandatava tegevuse mõjualast ja võimalikest keskkonnamõjudest. Tal on menetlusosalise staatus. Kui isik on nõuetekohaselt teavitatud, siis on tal kohustus reageerida mõistliku tähtaja jooksul. Tal on ärakuulamisõigus, vaide- ja kaebeõigus. Kui isik ei kuulu ilmsete puudutatud isikute hulka, kuid omab faktilist või huvipõhist seost, siis peab ta oma huvi väljendama ja põhjendama (oma huvi põhistama). Huviline ise jälgib avalikustatud infot. Puudutatud isik on menetlusõiguslik mõiste (HMS-keskne).

4.4.3. Passiivsed sihtrühmad

Passiivsed sihtrühmad (kes ei võta aruteludel aktiivselt sõna ega esita kirjalikke ettepanekuid) on isikud või rühmad, kellel oleks õigus või võimalus osaleda, kuid kes seda ei tee. Ka arvamust mitte esitanud passiivne isik võib olla puudutatud isik. Passiivsed sihtrühmad võivad kuuluda kõikidesse kolmest kategooriast: puudutatud isikud, puudutatud avalikkus ja laiem avalikkus. Menetluse õiguspärasus ei sõltu sellest, kas isik kasutas oma õigust, vaid sellest, kas talle anti reaalne võimalus. Seega peab haldusorgan tagama tegeliku võimaluse osaleda ja mitte eeldama aktiivsust.

[3] Antud kontekstis defineeritakse huvitatud isikut kui menetlusest huvituv isik, kes palub end menetlusosaliseks arvata.

Passiivsuse põhjused jagunevad nelja rühma:

1. Informatsioonilised põhjused: teade ei jõua adressaadini, teade on raskesti mõistetav, dokumentatsioon on liiga mahukas. Kui inimene ei saa aru, kas ja kuidas teda mõjutatakse, ei teki motivatsiooni reageerida.
2. Psühholoogilised põhjused: „see on juba otsustatud“ tunne, hirm positiivset arvamust avaldada; usaldamatus menetluse vastu, konfliktiväsimus, madal osalusvalmidus.
3. Ressursipõhjused: ajapuudus, teadmiste puudumine, hirm kulude ees. Puudutatud isik võib olla õiguslikult kaitstud, kuid praktiliselt mitte võimeline sekkuma.
4. Mõju tajumise probleem: kui mõju on tehniline, avaldub hiljem, ei ole arusaadav, siis inimene ei pruugi tajuda oma puudutatust.

Passiivsust aitab vähendada selgem teavitamine ja arusaadavam teave kavandatava tegevuse mõju kohta, mis toob kaasa usalduse suurendamise. Täiendavalt on passiivsetelt sihtrühmadelt võimalik koguda sisendit ka küsitluste kaudu, mis ei eelda aktiivset osalemist aruteludel või kirjalike ettepanekute esitamist. Seesugune tagasisidevorm võimaldab planeeringulahenduse eskiisi avalikul väljapanekul saada tasakaalustatumat sisendit. Käesolev kaasamismudel üritab passiivse sihtrühmaga seotud kaasamisprobleeme käsitleda ja pakkuda välja lahendusi antud sihtrühma arvamuste esile toomiseks. Passiivsele sihtrühmale tuleb võimaldada info kättesaadavus viisidel, mis on kirjeldatud Tabel 4.1 „avalikkuse“ puhul. Info peab olema piisav, et sihtrühm saab suunduda sisulisema materjali juurde, mille alusel oma puutumus tuvastada ja mõista projekti sisu, menetlusprotsessi ja selles osalemise võimalusi, sh etappi, mil lahendus on ettepanekutele avatud. Selleks saaks kasutada käesolevas töös väljapakutud uusi viise ja tööriistu.

4.5. Planeerimismenetluse ja KSH kaasamismudel

Väljatöötatud kaasamismudeli eesmärk on koondada sisuline kaasamine planeerimismenetluse varasemasse etappi, vähendada dubleerivaid menetlusetappe ning siduda erinevad kontrollimehhanismid ühtseks ja ajaliselt koordineeritud menetlusprotsessiks. Metoodika lähtekohaks on, et planeeringulahenduse kujundamine ja selle kontrollimine on kaks erineva eesmärgiga protsessi. Seetõttu tuleb osalusplaneerimise meetodeid kasutav aktiivne kaasamine ja osapoolte panus ajastada selliselt, et see toimuks eelkõige lahenduse kujunemise etapis. Mudeliga jagatakse detailplaneeringu menetlus eesmärkide lõikes selgelt eristatavateks etappideks (ptk 4.5.1-4.5.4). Sealjuures eristatakse mudeli käigus vaid kaasamistegevusi sisaldavaid menetlusetappe, seega näiteks planeerimismenetluses läbi viidav heakskiidumenetlus pole analüüsi hõlmatud.

Väljapakutud kaasamismudeli puhul on tegemist menetlusloogika ümberstruktureerimisega funktsioonide järgi, et suurendada kaasamise rolliselgust. Sõnastades iga menetlusetapi kaasamise eesmärgi, on võimalik määrata, millisel viisil ja millises ulatuses on koostöö kaasatavatega kõige tõhusam. Mudeli lähtekohaks on, et sisuline kaasamine toimub varases etapis, kus lahendust on võimalik kujundada ning hilisemates etappides keskendutakse kujunenud lahenduse kontrollimisele ja põhjendamisele.

Sellise metoodilise kaasamismudeli rakendamine vähendab menetluste dubleerimist ja võimaldab koguda osapoolte ettepanekuid etapis, kui planeeringulahendust on veel võimalik muuta. Samal ajal säilib menetluse õiguspärasus, kuna alles jäävad kõik peamised kontrollimehhanismid: ametiasutuste kooskõlastus, riiklik järelevalve ning avalikkuse teavitamine. Metoodika eesmärk on seega parandada kaasamise sisulist mõju, muuta menetluse loogika osapooltele selgemaks ning vähendada ametiasutuste halduskoormust ilma, et väheneks planeerimismenetluse läbipaistvus või õiguskindlus.

Järgnevalt on esitatud DP ja KSH menetlusetapid, mis kujunesid kaasamismudeli väljatöötamisel ning iga etapi kaasamise eesmärgi kirjeldus. Etappide kujunemine lähtus koostatud õigusanalüüsist ja analüüsi koostajate kogemusest.

4.5.1. I etapp–DP algatamine koos lähteseisukohtade ja KSH programmi avaliku väljapaneku ning ettepanekute küsimisega

I etapis määratletakse planeeringu eesmärk ja mõjude hindamise ulatus. Selles etapis viiakse läbi planeeringu algatamine, koostatakse KSH programm ning planeeringu lähteseisukohad. Puudutatud isikutele ja asjakohastele asutustele antakse võimalus esitada seisukohti menetluse ulatuse ja käsitletavate teemade kohta. Avalikkust teavitatakse menetluse algusest ning planeeringu koostamise eesmärgist. Selle etapi eesmärk on luua ühiselt arusaadav raamistik, milles planeeringulahendust edasi arendatakse. Antud etapis on oluline, et kavandatava tegevuse eeldatav maht ja asukoht oleks võrdlemisi täpselt määratletud, see annab kaasatavatele ka parema arusaama kavandatava tegevuse olemusest.

I etapi menetluse varases staadiumis tuleb tagada läbipaistev ja tõhus osaluskorraldus, mis eristab selgelt teavitamiskohustust ja sisulist osalemisõigust. Rahvusvaheliste põhimõtete kohaselt peab avalikkusele olema tagatud õigeaegne juurdepääs teabele kavandatava tegevuse, selle võimalike keskkonnamõjude, menetluse kulgemise jm kohta, eelkõige ajal, mil otsustusruum on veel avatud ja põhimõttelised valikud ei ole kinnistunud.

Samal ajal kaasatakse menetlusse aktiivselt puudutatud isikud, s.o isikud, keda kavandatav otsus mõjutab või võib mõjutada ning keskkonnakaitset edendavad organisatsioonid. Nendele tuleb tagada võimalus esitada seisukohti ja mõjutada planeeringulahenduse kujunemist enne ruumiliste valikute kujunemist.

Täiendavalt nähakse ette DP I etapi raames kaasamise kirjelduse koostamist (kaasamiskava), mis kuulub DP lähteseisukohtade ja KSH programmi dokumendi hulka. Antud peatükis on kirjeldatud menetluse eeldatav ajakava, kaasamismeetodid, kaasatavad osapooled ning neilt oodatav sisend.

Kaasamise peamine eesmärk on anda kaasatavatele võimalus välja öelda oma seisukoht kavandatava tegevuse ja hinnatavate mõjuvaldkondade ning hindamise meetodite osas. Lisaks on kaasatavatel võimalus edastada mõjuhindajatele kohapõhist informatsiooni mõjuallikate ja muude planeeringulahendust mõjutavate asjaolude kohta. See võimaldab ühtlasi tuvastada võimalikud puudutatud isikud ning tuua varakult esile asjakohased keskkonna- ja põhiõigusküsimused, luues eeldused tasakaalustatud ruumiliste otsuste tegemiseks.

Lisaks asjakohase informatsiooni hankimisele on antud etapi eesmärgiks ka kaasatavate teavitamine kavandatavast tegevusest ning menetlusprotsessi ja rollide selgitamine. Seda eesmärki aitab põhjalikumalt täita kaasamiskava, mis üksikasjalikult peab kaasatavaid informeerima menetlusetappide eesmärkidest ning selgitama menetlusprotsessi kaasamise korraldust, osapoolte rollijaotust ning kaasamisformaate.

4.5.2. II etapp–DP eskiisi ja KSH aruande eelnõu avalik väljapanek koos avaliku arutelu ja ettepanekute küsimisega

II etapis toimub planeeringulahenduse sisuline kujundamine. Selles etapis koostatakse detailplaneeringu eskiis koos KSH aruande eelnõuga ning korraldatakse avalik väljapanek ja arutelu. Just selles etapis toimub peamine, osalusplaneerimise meetoditel põhinev kaasamine: puudutatud isikud ja asjakohased ametiasutused saavad esitada ettepanekuid. Asjakohase ametiasutuste/kooskõlastajate roll on selles etapis pigem sisuline ja kujundav, kuna nende seisukohad aitavad varakult tuvastada võimalikud probleemid ja lahendamist vajavad küsimused. Avalikkust teavitatakse planeeringu esialgsest lahendusest ja avaliku arutelu toimumisest. Metoodika eeldab, et selles etapis esitatud ettepanekud võivad mõjutada planeeringu lahendust ning vajadusel tehakse nende põhjal muudatusi.

Kaasamise eesmärgiks on kaasatuse kaudu tasakaalustatud planeeringulahenduse kujundamine. Selleks tuleb võimaldada puudutatud isikutel osaleda planeeringulahenduse kujunemises ajal, mil otsustusruum on veel avatud ning ruumilised põhimõttelised valikud ei ole kinnistunud. Rahvusvaheliste põhimõtete kohaselt peab osalemine toimuma etapis, kus lahenduse sisulist suunda on võimalik mõjutada enne selle kujunemist detailsemaks ja normatiivsemaks eelnõuks.

Eskiisi etapis kujuneb konkreetne ruumiline lahendus, selguvad mõjualad ning võimalik riive ulatus. Tegemist on esimese etapiga, kus mõjud muutuvad puudutatud isikute jaoks piisavalt selgeks ja hinnatavaks. Seetõttu on selles etapis puudutatud isikute aktiivne kaasamine sisuliselt vajalik ja põhjendatud.

Kaasamise eesmärk on koguda sisulist tagasisidet (sh hiljem kooskõlastavatelt asutustelt), arutada kavandatava lahenduse võimalikke sotsiaalseid, keskkonnaalaseid ja põhiõiguslikke mõjusid ning tuvastada võimalikud konfliktid. Varajane tagasiside võimaldab vajadusel lahendust korrigeerida enne menetluse liikumist formaalsemasse etappi, toetades nii hea halduse põhimõtet kui ka menetluse efektiivsust.

Eskiisi etapis tuleb eristada teavitamist ja osalemisõigust. Avalikkusele tagatakse teabe kättesaadavus ja arusaadavus, samas kui puudutatud isikute osalemisõigus realiseerub sisulise tagasiside hankimise kaudu.

Kaasamismudeli kohaselt toimub eeskätt teavitava iseloomuga avalik arutelu eskiisi avaliku väljapaneku alguses ning selle eesmärk on eelkõige informeerida kaasatavaid menetlusprotsessist. Arutelul tutvustatakse lahenduse sisu ja selle aluseks olevaid kaalutlusi, selgitatakse võimalikke mõjusid ning juhitakse tähelepanu küsimustele, milles otsustusruum on veel avatud. Antud etapis avaliku arutelu korraldamine on vajalik, sest see võimaldab muuhulgas tuvastada võimalikud puudutatud isikud. Lisaks aitab antud etapis läbi viidav avalikustamine suunata puudutatud isikuid esitama sisulisi ja argumenteeritud ettepanekuid ning tagab, et kaasamine ei piirdu üksnes dokumentide formaalse avalikustamisega. Kavandatu arusaadavaks tegemiseks võib olla vaja teha visualiseeringuid, teavitustöötube vm.

Ettepanekute menetlemisel on eesmärk tagada nende sisuline kaalumine ning kaalutlusprotsessi läbipaistvus ja kontrollitavus. Seejuures ei ole eesmärk vastata igale ettepanekule eraldi individuaalse kirjaga. Kui ettepanekud on sisult sarnased või korduvad, võib need grupeerida temaatiliselt ning esitada koondvastus, milles selgitatakse tehtud kaalutlusi ja põhjendusi.

Koondvastused peavad olema avalikustatud süsteemselt ja selgelt struktureeritud kujul, võimaldades kõigil osapooltel aru saada, kuidas ettepanekuid arvestati. Vastustes tuleb esitada selged põhjendused, sh viited asjakohastele kaalutlusnormidele, planeeringu eesmärkidele või uuringutulemustele. Selline lähenemine toetab läbipaistvust ja vähendab vaidlusriski enam kui formaalne individuaalne vastamine.

Puudutatud isikuid teavitatakse koondvastuste kättesaadavusest otsekanalite kaudu, samas kui laiem avalikkus saab teabe üldiste teavituskanalite kaudu. Oluline on, et ettepanekute esitamise kord, tähtajad ning tulemuste avalikustamise viis oleksid eelnevalt selgelt määratletud ja teatavaks tehtud.

4.5.3. III etapp–DP ja KSH aruande eelnõu vastuvõtmine, ning avalikustamine koos kooskõlastamisega, sh MaRu-ga (praegune MaRu heakskiitmine on ära jäetud)

III etapis toimub planeeringu ja KSH kontrollimine ning lõplik kooskõlastamine. Selles etapis viiakse paralleelselt läbi detailplaneeringu avalik väljapanek, ametiasutustega kooskõlastamine ning riiklik järelevalve. Puudutatud isikuid ja avalikkust teavitatakse planeeringu avalikustamisest, kuid eesmärgiga teavitada väljapakutavast lahendusest, sisuline kaasamine on toimunud juba eelmises etapis. Kooskõlastavate asutuste roll on selles faasis kontrollida KSH ja planeeringu vastavust õigusaktidele ja nende pädevusvaldkonna nõuetele. Õigusaktidele vastavuse kontroll toimub samas ajaraamis kooskõlastamisega, mis võimaldab vältida täiendavat menetlusperioodi[4].

III etapis on kaasamise eesmärk kontrolliv ja legitimeeriv. Kui varasemates etappides oli kaasamisel kujundav roll, siis selles faasis on planeeringulahendus välja kujunenud, mõjud hinnatud ning alternatiivid kaalutud. Seetõttu viiakse avalikustamine läbi ühtse etapina koos ametiasutuste, sh MaRu-ga kooskõlastamisega.

[4] Kooskõlastamisele on esitatud planeerimisseaduse jt seaduste muutmise eelnõu (https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/282b533c-f3c2-488a-bf30-625f31d9d9ab), millega tehakse ettepanek planeeringute heakskiidumenetluse lõpetamisega. Ettepaneku kohaselt osaleb Maa- ja Ruumiamet muudasute jõustumisel planeeringumenetlustes kooskõlastajana piiratud teemades. Kohaliku tasandi planeeringute õiguspärasuse kontrolli keskvalitsuse asutuste poolt eelnõu kohaselt tulevikus ei toimu.

Rahvusvaheliste põhimõtete kohaselt peab enne lõppotsuse tegemist olema kogu avalikkusele tagatud juurdepääs planeeringu eelnõule, KSH aruandele ja asjakohastele materjalidele. Avaliku väljapaneku eesmärk on tagada läbipaistev ja kontrollitav teabekeskkond, mis võimaldab hinnata, milline lahendus on kujunenud ning milliste kaalutluste alusel.

Selles etapis ei ole enam tegemist lahenduse kujundamisega, vaid selle kontrollimise ja formaliseerimisega. Kuna sisuline kaasamine on toimunud varasemates etappides ajal, mil otsustusruum oli avatud, ei ole avaliku arutelu läbiviimine enam põhjendatud. Avalik arutelu kujuneks selles faasis peamiselt formaalseks lahenduse tutvustamiseks ilma sisulise kaalutlusruumita, mistõttu ei anna see täiendavat sisulist väärtust, kuid suurendab menetluse kestust ja halduskoormust.

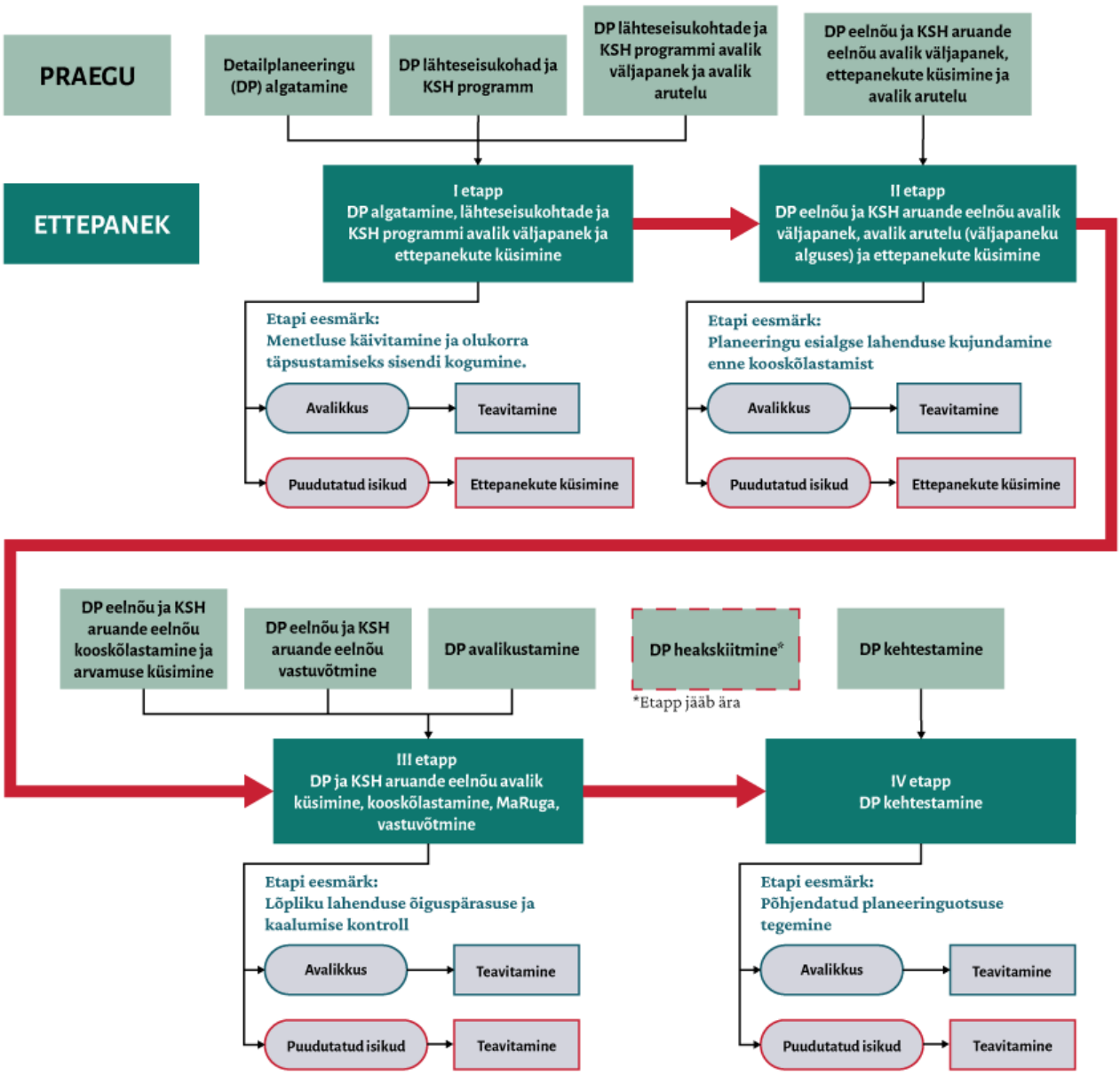
4.5.4. IV etapp–DP kehtestamine

Planeerimismenetluse viimases, **IV etapis**, tehakse planeeringu kehtestamise otsus ning teavitatakse sellest puudutatud isikuid ja avalikkust. Kehtestamisega lõpeb haldusmenetlus ning osapooltel säilib õigus planeering vaidlustada halduskohtus.

Planeeringu kehtestamise etapp on menetluse lõppfaas, kus tehakse lõplik otsus kujunenud planeeringulahenduse kohta. Aktiivset kaasamist selles etapis enam ei toimu, kuna see on koondatud varasematesse etappidesse, kus otsustusruum oli avatud ja lahenduse kujunemist oli võimalik sisuliselt mõjutada. Kehtestamise faasis tagatakse otsuse läbipaistvus sellest teavitamise kaudu ning säilib õiguskaitse võimalus planeeringu vaidlustamiseks. **Kaasamise eesmärgiks** on luua teadmine arendustegevuse osas langetatud otsusest.

Sellise metoodilise kaasamismudeli rakendamine vähendab menetluste dubleerimist ja võimaldab koguda osapoolte ettepanekuid etapis, kui planeeringulahendust on veel võimalik muuta. Samal ajal säilib menetluse õiguspärasus, kuna alles jäävad kõik peamised kontrollimehhanismid: ametiasutuste kooskõlastus, õigusaktidele vastavus ning avalikkuse teavitamine. Metoodika eesmärk on seega parandada kaasamise sisulist mõju, muuta menetluse loogika osapooltele selgemaks ning vähendada ametiasutuste halduskoormust ilma, et väheneks planeerimismenetluse läbipaistvus või õiguskindlus. Sarnaselt tänasele seadusele on tegemist õigusakti tasandil kaasamise miinimumtegevustega, mida toetavad vastavalt vajadusele sisuliseks kaasamiseks vajalikud täiendavad tegevused.

Joonis 4.1. on kujutatud planeerimise ja KSH praeguse menetluse võrdlus väljatöötatud mudeliga detailplaneeringu näitel.



Joonis 4.1. Detailplaneeringu ja KSH praeguse menetluse ja väljapakutava mudeli võrdlus

4.6. KMH mudel

Sarnaselt planeerimismenetluse mudeliga jagatakse KMH menetlus eristatavateks etappideks. Neid etappe on kolm: KMH algatamise otsuse/KMH programmi etapp, KMH aruande eelnõu etapp ning KMH nõuetele vastavaks tunnistamise etapp.

Olulisem erinevus väljatöötatud mudeli ning olemasoleva olukorra vahel seisneb selles, et mudel ei näe ette KMH aruande eelnõu eraldi avaliku arutelu korraldamist sellises formaadis, nagu seda on siiani tehtud. Nö traditsioonilise avaliku arutelu ärajätmise ettepanek tugineb käesoleva töö koostamise käigus läbiviidud seminaridel saadud tagasisidele, kus mitmed praktikud tõdesid, et praegusel kujul korraldatav avalik arutelu ei täida sageli oma eesmärki. Sellega seoses tehti ettepanek, et otstarbekam oleks muuta kehtivat regulatsiooni nii, et seaduses ei käsitletaks eraldi avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu kohustuslike, formaalselt eristatavate etappidena. Selle asemel peaks seadus võimaldama valida kaasamise viise paindlikumalt, lähtudes konkreetse menetluse vajadustest ja eesmärgist. Praktika ümberkujundamise osas võiks tulevikus arendajad avalikkusega rohkem suhelda, nii ametliku menetluse osana kui ka väliselt (sh oma plaane tutvustada, kaasata lahenduse kujundamisse). Võimalikest kaasamisviisidest on täpsemalt juttu ptk 4.6.2.

Võrreldes praeguse praktikaga võimaldab pakutud mudel loobuda KMH aruande eelnõu kohustusliku avaliku arutelu korraldamisest. Praktikute hinnangul ei täida avalik arutelu sellisel kujul sageli oma eesmärki, kuna arutelud ei anna sisuliselt uut teavet võrreldes kirjaliku tagasisidega.

4.6.1. I etapp–KMH algatamise otsuse/KMH programmi koostamine

KMH algatamise otsuse/KMH programmi etapis määratletakse KMH-s käsitletavate teemade ulatus. **Kaasamise eesmärk** on luua ühiselt arusaadav raamistik, milline on kavandatava tegevuse mõjuala, milliseid tegevusega kaasnevaid keskkonnamõjusid hinnatakse, milliseid metoodikaid kasutatakse ja kas viiakse läbi ka uuringud. Puudutatud isikutele ja asjakohastele asutustele antakse võimalus esitada seisukohti mõju hindamises käsitletavate teemade kohta. Avalikkust teavitatakse KMH algatamise otsuse/KMH programmi eelnõu avalikust väljapanekust.

Töö koostamisel kaaluti võimalust jätta KMH programmi etapis ära avalikkuse ja puudutatud isikute kaasamine avaliku väljapaneku kaudu. Õigusanalüüs näitas, et selline lahendus oleks põhimõtteliselt võimalik, kuna KMH direktiiv ei nõua otseselt avalikkuse kaasamist KMH programmi etapis ning näeb ette eelkõige konsultatsiooni asjaomaste ametiasutustega. Mudelis siiski ettepanekut avaliku väljapaneku etapi kaotamiseks ei tehtud, kuna puudutatud isikute seisukohti käsitletavate teemade osas on otstarbekas küsida just programmi etapis, mil mõju hindamise protsessis saab veel muutusi teha.

4.6.2. II etapp–KMH aruande etapp

Selles etapis viiakse läbi keskkonnamõjude sisuline hindamine ning koostatakse KMH aruande eelnõu. Hindamise käigus analüüsitakse olemasolevaid andmeid ja uuringuid, tehakse vajalikud analüüsid ning vajaduse korral kaasatakse täiendavaid eksperte ja viiakse läbi paikvaatlusi.

Puudutatud isikud ja asjakohased ametiasutused saavad esitada seisukohti ja ettepanekuid KMH aruande eelnõule. Puudutatud isikute ja asjakohase ametiasutuste roll on selles etapis sisuline ja kujundav, kuna nende seisukohad aitavad tuvastada võimalikud probleemid ja lahendamist vajavad küsimused. Avalikkust teavitatakse KMH aruande eelnõu avalikust väljapanekust, mille käigus on kõigil huvitatud isikutel võimalik esitada kirjalikke seisukohti ja ettepanekuid. Selles etapis esitatud ettepanekud ja seisukohad võivad teatud määral mõjutada KMH aruande järeldusi, kuid **oluline on kaasatavate tagasiside kavandatud leevendusmeetmete ja seiretingimuste kohta**.

Käesoleva mudeli muudatusettepanekuna loobutakse KMH aruande eelnõu kohustuslikust avalikust arutelust. Selle asemel nähakse ette võimalus vajadusel korraldada otsustaja hinnangul sobivas ja toimivas formaadis konsultatsioon (nt väiksemas ringis kohtumine, fookusgrupp või muu kaasamise vorm, sh avalik arutelu), lähtudes kavandatava tegevuse olemusest, mõjude ulatusest ning kaasamise eesmärgist (nt konfliktkohtade tuvastamisel lahenduste otsimine). Otsustaja valib kaasamise formaadi, kuid kaasamisega seotud tegevuste ja ürituste korraldamisel on otsustajal õigus kasutada projektist huvitatud isikute abi (nt võiks sobivate ruumide, moderaatorite vms leidmine olla arendaja kohustus).

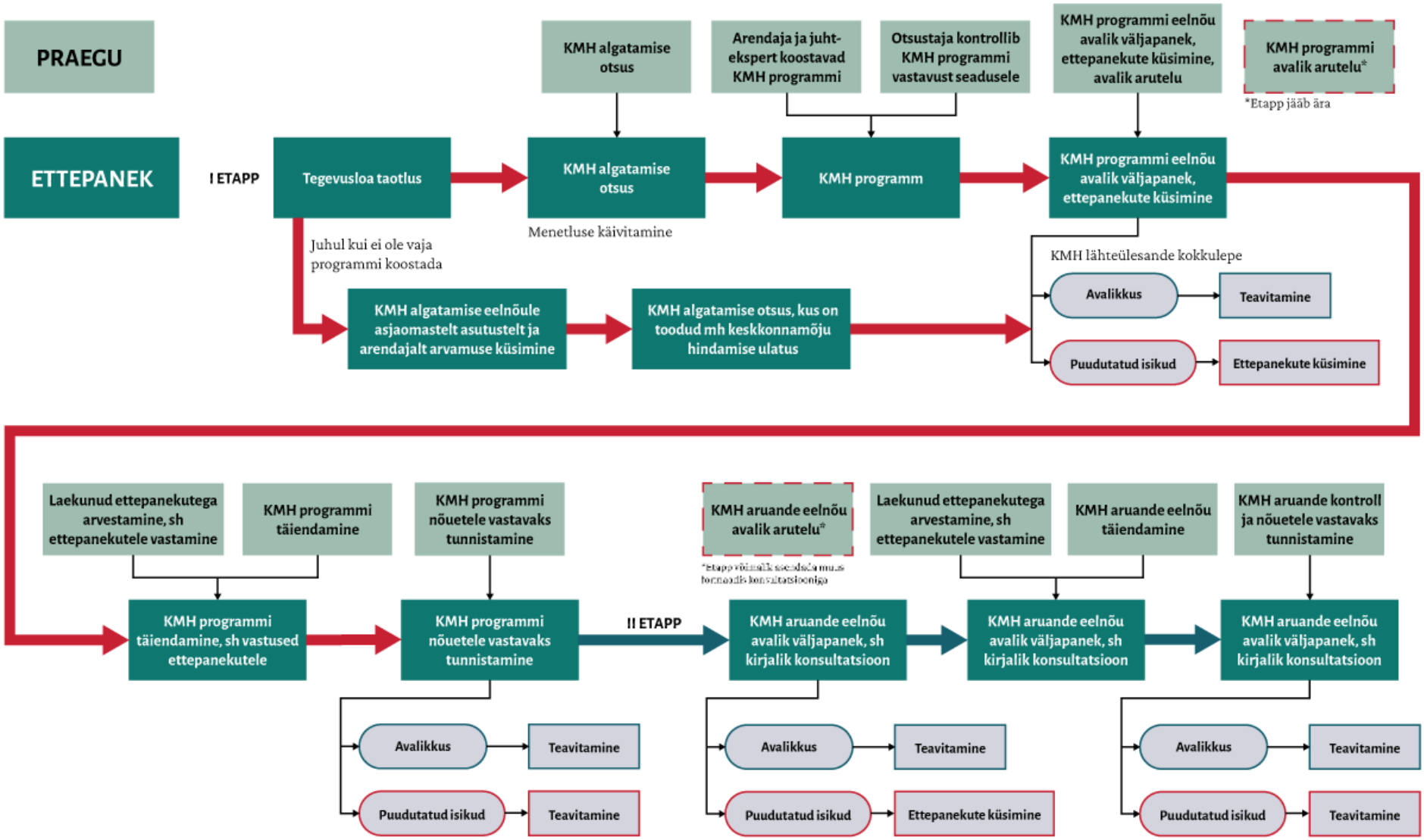
Mudel ei näe selles etapis ette kohustusliku avaliku arutelu korraldamist, kuna rahvusvahelistest õigusaktidest – sealhulgas KMH direktiivist ja Århusi konventsioonist – ei tulene nõuet kasutada just sellist kaasamise formaati. Selle asemel on miinimumnõudeks avalik väljapanek ehk kirjalik konsultatsioon, mis tagab avalikkusele võimaluse menetluses osaleda ja oma seisukohti esitada. Vajaduse korral võib otsustaja siiski korraldada täiendavaid kaasamise vorme, näiteks fookusgrupi arutelusid, intervjuusid või muid aruteluvorme, lähtudes kavandatava projekti keerukusest, võimalike mõjude ulatusest ja sidusrühmade tundlikkusest. Selline paindlik lähenemine võimaldab valida iga konkreetse menetluse jaoks sobivaima kaasamisviisi, säilitades samal ajal avalikkuse osalemise võimaluse.

4.6.3. III etapp–KMH nõuetele vastavaks tunnistamine

Menetluse lõppetapis vormistab otsustaja KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamise otsuse ning teavitab otsusest puudutatud isikuid ja avalikkust, tavaliselt avaliku teate kaudu.

Kaasamise eesmärgiks on tagada otsuse läbipaistvus ja võimaldada huvitatud isikutel otsusega tutvuda.

Joonis 4.2. on kujutatud KMH praeguse menetluse võrdlus väljatöötatud mudeliga KeHJS § 6 lg 1 tegevuse näitel.



Joonis 4.2. KMH praeguse menetluse võrdlus väljatöötatud mudeliga KeHJS § 6 lg 1 tegevuse näitel.

4.7. Keskkonnaloa mudel

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kohaselt võib keskkonnaloa menetlus toimuda kas avatud menetlusena või mitteavatud menetlusena. Käesolev mudel näeb ette seadusemuudatust, mille kohaselt menetletaks keskkonnaloa andmist avatud menetlusena üksnes juhul, kui kavandatav tegevus võib põhjustada olulist keskkonnamõju. See tähendab, et üldsuse osalemise nõuded kohalduksid eelkõige nendele tegevustele, mis on nimetatud Århusi konventsiooni lisas I, samuti juhtudel, kui siseriiklikest õigusaktidest või KMH eelhinnangu tulemustest tulenevalt võib eeldada olulise keskkonnamõju esinemist. Muude, väiksema keskkonnamõjuga tegevuste puhul toimuks keskkonnaloa andmise menetlus mitteavatud menetlusena, mille raames tagatakse puudutatud isikute kaasamine, kuid ei kohaldata kogu avatud menetluse ulatuslikku avalikkuse teavitamise ja kaasamise korda. Selline lähenemine võimaldaks suunata avatud menetluse ressursimahukad kaasamisnõuded eelkõige nendele juhtumitele, kus keskkonnamõju ja avalik huvi on kõige suuremad.

Avatud menetluse korral teavitatakse menetluse algatamisest avalikkust ning puudutatud isikutel ja teistel huvitatud isikutel on võimalus esitada arvamusi ja vastuväiteid. Menetluses tehakse avalikud teated ning tagatakse juurdepääs menetlusmaterjalidele, et võimaldada avalikkuse osalemist otsuse kujundamisel. Avatud menetluse mittekohaldamise puhul avalikkust eraldi ei kaasata ning menetlus toimub peamiselt loa taotleja, otsustaja ning isikute vahel, kelle õigusi keskkonnaloa andmisega või selle andmisest keeldumisega võidakse ilmselt rikkuda või kohustusi puudutada.. Kuna kaasamist ei toimu, siis käesolevas töös mitteavatud menetluse mudelit ei koostatud.

Keskkonnaloa avatud menetluses saab eristada kolme etappi, mis aga oma mahult on oluliselt väiksemad võrreldes planeeringu ja KSH/KMH menetluse etappidega.

4.7.1. I etapp–keskkonnaloa taotluse menetluse algatamine

Keskkonnaloa taotluse menetluse algatamise etapis kontrollib loa andja esitatud taotluse nõuetele vastavust ning otsustab menetluse algatamise. Pärast loa menetlusse võtmist selgitatakse välja, kas kavandatava tegevuse puhul on vajalik keskkonnamõju hindamine. Menetluse algatamisest teavitatakse puudutatud isikuid, avalikkust ja KOVi. Lisaks teavitamisele küsitakse ka arvamust taotlusele. KOV avalikustab menetluse algatamise ning muu asjakohase info oma kodulehel, kuid otseseid kaasamistegevusi KOV antud menetluses läbi viima ei pea.

Kaasamise eesmärgiks on menetluse algatamisest teavitamine ning taotlusele sisendi küsimine.

4.7.2. II etapp–keskkonnaloa eelnõu kohta seisukohtade küsimine

Selles etapis saadetakse valminud loa eelnõu puudutatud isikutele ja KOVile ettepanekute esitamiseks. See on keskkonnaloa menetluses kaasamise vaates koht, kus kaasatavatel ja KOVil on võimalik anda tagasisidet loa andja poolt sätestatud tingimustele. Saadud ettepanekuid arvestatakse vajaduse korral loa tingimuste täpsustamisel enne lõpliku otsuse tegemist.

Kehtiva õiguse kohaselt otsustab keskkonnaloa andja loa andmise pärast asja arutamist avalikul arutelul, mille käigus on igaühel õigus avaldada suuliselt arvamust keskkonnaloa eelnõu ja selle andmise menetluse kohta. Keskkonnaloa andmise võib otsustada avalikku arutelu korraldamata üksnes juhul, kui selline võimalus on seaduses ette nähtud või kui menetlusosalised on haldusmenetluse seadus § 50 lõike 3 kohaselt loobunud asja arutamisest avalikul istungil. Käesolev mudel näeb aga ette seadusemuudatust, mille kohaselt loobutakse keskkonnaloa menetluses avaliku arutelu kohustuslikust korraldamisest. Praktikute hinnangul ei toeta

kehtiv formaat sisulist dialoogi ega aita kaasa paremate haldusotsuste kujundamisele. Seetõttu peeti otstarbekamaks võimaldada puudutatud isikutega konsulteerimist paindlikumate ja sihitud kaasamisvormide kaudu, näiteks temaatilised kohtumised konkreetsete huvirühmadega. Selline lähenemine võimaldaks keskenduda sisulistele küsimustele ning arutada neid osapooltega, kellel on kavandatava tegevuse suhtes otsene puutumus. Samal ajal jääks kaasamise konkreetse vormi valik loa andja otsustada, kes saab seda teha lähtuvalt menetluse eripärast, kavandatava tegevuse mõjust ning puudutatud isikute ringist.

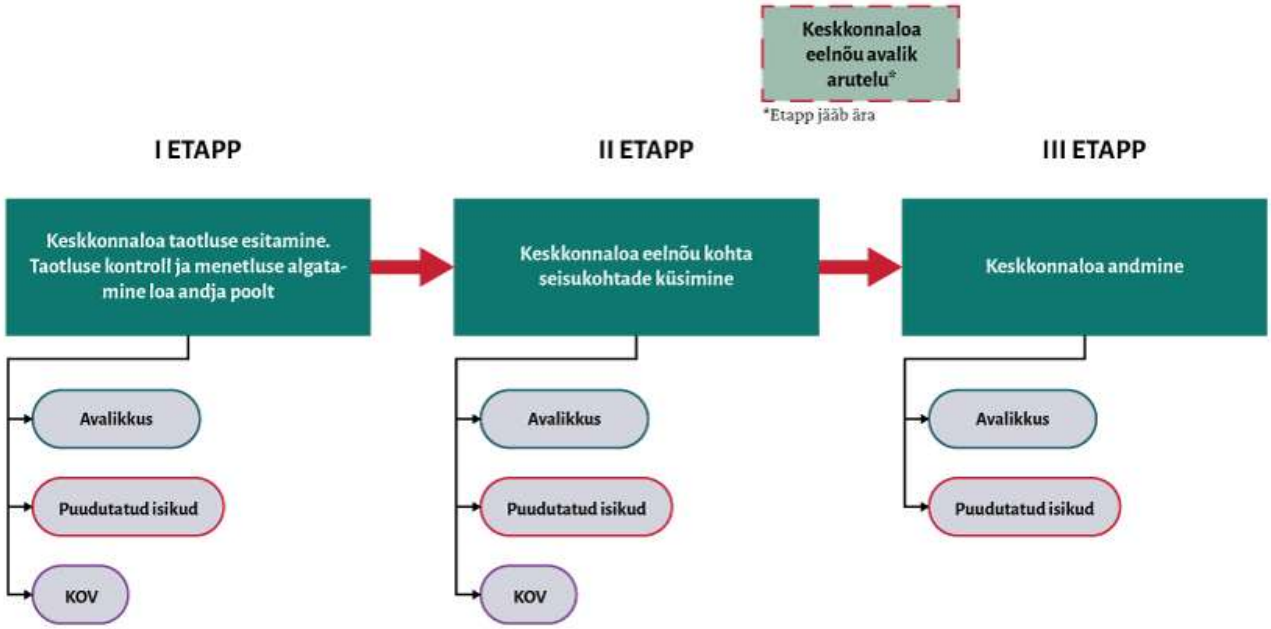
Kaasamise eesmärgiks on keskkonnaloa tingimustele ja kavandatud tegevuse elluviimisele seatavate nõuete kohta tagasiside saamine.

4.7.3. III etapp–keskkonnaloa andmine

Menetluse lõppetapis vormistatakse keskkonnaloa või keskkonnaloa andmisest keeldumise otsus ning teavitatakse sellest puudutatud isikuid ja avalikkust, tavaliselt avaliku teate kaudu väljaandes Ametlikud Teadaanded. Kuna keskkonnaloa andmisega tekib loa omajal õigus alustada kavandatud tegevusega, siis on selles etapis puudutatud isikutel veel viimast korda enne tegevuse algust võimalus hinnata otsuse õiguspärasust ja vajaduse korral seda vaidlustada.

Kaasamise eesmärgiks on tagada otsuse läbipaistvus ja võimaldada huvitatud isikutel otsusega tutvuda.

Joonis 4.3. on kujutatud keskkonnaloa praeguse avatud menetluse võrdlus väljatöötatud mudeliga.



Joonis 4.3. Keskkonnaloa praeguse avatud menetluse võrdlus väljatöötatud mudeliga.

4.8. Kaasamise eesmärgi seos sihtrühmade asukoha või konkreetse planeeritava ehitisega

Kaasamise vorm on sõltuvuses kaasatavate kaugusest kavandatava tegevuse mõjualast.

Kavandatava tegevuse mõjualas elavad või kinnisvara omavad isikuid defineeritakse üldjuhul puudutatud isikutena ning seeläbi on neil seadusega tagatud ärakuulamisõigus ning vaide- ja kaebeõigus. Kaasamise vormiks on konsulteerimine, arvamuste/ettepanekute küsimine, osalemine.

Seevastu isikud, kes elavad või omavad kinnisvara väljaspool kavandatava tegevuse mõjuala, defineeritakse laiemaks avalikkuseks. Antud sihtrühma liikmed peavad olema teavitatud ja omama juurdepääsu infole, kuid neil ei pruugi olla samasugust osalemisõigust – kaasamisvormiks on teavitamine.

Espoo konventsiooni ja KSH protokolli käsitluses rõhutatakse, et kui mõju võib ulatuda teise riigi territooriumile, tuleb kaasata ka mõjutatava riigi üldsus. Seega asukoht (nt rannik, piiriala, meri) võib kaasa tuua täiesti erineva kaasamisrežiimi.

Kui tegemist on objektiga, mille mõju on selgelt lokaalne (nt väiksem taastuvenergia rajatis), on puudutatud isikute ring kitsam. Kui tegemist on suuremahulise või ulatusliku mõjuga objektiga (nt tuulepark, ulatuslik võrgutaristu), on puudutatud isikute ring laiem ning kaasamine peab olema varajane ja tõhus (eriti KSH/KMH kontekstis).

Planeerimismenetluses toimub laiem avalikustamine ning avalik väljapanek, mille kohta on igaühel õigus saada teavet ning selle põhjal mõista oma puutumust kavandatava tegevusega (st ala mõjutamine mingi tegevusega peab kahjustama puudutatud isiku tervist või heaolu tegelikult ja oluliselt) ning seeläbi saada menetluses puudutatud isikuks (kaasatava kui menetlusosalise staatuse saamise lävend on lõpuks KOV-i määrata konkreetses menetluses) ning õiguse esitada arvamusi.

Loamenetluses on osalemisõigus eelkõige puudutatud isikutel. KSH/KMH menetluses on info kättesaadav kõigile, osalemisõigus asjaomasel üldsusel.

Seega ehitise tüüp mõjutab seda, milline menetlus kohaldub ning sellest tulenevalt muutub ka kaasamise ulatus.

Rahvusvahelise õiguse järgi ei pea kogu avalikkust menetlusse aktiivselt kaasama. Teavitamine on universaalne kohustus. Ärakuulamis- ja osalemisõigus tuleb tagada puudutatud isikutele.

Seega erineb kaasamine nii sihtrühma ruumilise paiknemise kui ka kavandatava ehitise mõju iseloomu ja ulatuse järgi.

4.9. Kaasamismudeliga välja pakutavad kaasamisviisid ja -tööriistad

4.9.1. Avaliku arutelu tähenduse laiendamine

Käesoleva analüüsi lähtekoha ning koostajate praktilise kogemuse kohaselt ei täida menetlustes kasutatav avalik arutelu oma eesmärki ning vajab seetõttu ümberkujundamist. Käesolev kaasamismudel keskendub muuhulgas muudatusettepanekutega avaliku arutelu korralduse muutmisele.

Analüüsi käigus teostatud õigusanalüüsi kohaselt on oluline, et teavitamine ja kaasamine oleks tõhus ja sisuline, võimaldades laiemal avalikkusel saada teavet kavandatava tegevuse kohta ning andes puudutatud avalikkusele ehk puudutatud isikutele reaalse võimaluse osaleda menetluses ja olla ära kuulatud. Avalik arutelu on kehtiva Eesti õiguse järgi pigem kohustuslik kaasamise formaat ning Riigikohtu senisel hinnangul on sobiv vahend tõhusa osalemise ja koosloome tagamiseks. Planeerimisseaduse kohaselt on avalik arutelu avaliku väljapaneku tulemuste arutamiseks, st väljapaneku kestel laekunud arvamuste ja ettepanekute ning nende vastusseisukohtade esitlemiseks ja väljaselgitamiseks, kas arvamuse esitaja on vastusseisukohaga nõus. Samas ei tulene rahvusvahelistest õigusaktidest nõuet sellise kaasamise formaadi korraldamiseks ega nõudeid sellise formaadi sisule – see on toodud välja eelkõige ühe võimalusena, kui sellise suulise arutelu korraldamine võiks olla otstarbekas. Seega on analüüsi kohaselt võimalik kaaluda avaliku arutelu korraldamisest loobumist või selle sisu ja menetluskorra muutmist.

Käesolevas mudelis on tehtud ettepanek muuta DP eskiislahenduse ja KSH eelnõu avaliku arutelu toimumise aega ja sisu, tuues selle DP eskiislahenduse avalikustamise algusesse. Antud arutelu eesmärgiks on tutvustada esialgset planeeringulahendust, selgitada mõjualasid, edasist menetlusprotsessi jmt. Samuti on tehtud ettepanek ära jätta avalik arutelu kooskõlastatava planeeringulahenduse osas, kuna selles menetlusetapis on tegemist juba väljatöötatud lahendusega, mille osas teostatakse õiguspärasuse ja kaalumise piisavuse kontrolli.

Täiendavalt tehakse kaasamismudeliga ettepanek avaliku arutelu sisunõude kaotamiseks. Eelnimetatud senine PlanSi kohane avaliku arutelu ülesanne (avaliku väljapaneku kestel laekunud ettepanekute esitlemine) ei täida eesmärki ning selle asemele peab analüüsi koostajate praktilisele

kogemusele tuginedes rohkem keskenduma kavandatava tegevuse tutvustamisele ning arutelul osalejate poolt püsitatud küsimustele vastamisele.

Analüüsi käigus läbi viidud välispraktika analüüsi näidetele tuginedes on võimalik kaaluda Rootsi eeskujul konkreetse kaasamisformaadi defineerimata jätmist. See võimaldaks planeeringu koostamise korraldajal kaaluda avaliku arutelu korraldamise asemel alternatiivsete kaasamisformaatide rakendamist (fookusgrupid, väiksemad koosolekud vmt), lähtudes kavandatava tegevuse olemusest, mõjude ulatusest ning kaasamise eesmärgist. Konkreetse vormi määratlemata jätmine võimaldab rakendada formaate, mis saavad keskenduda konkreetse sihtgrupi kaasamiseks või murekohtade käsitlemiseks, näiteks fookusgruppide kohtumised, modereeritud kohtumised mõjuhindamise ekspertidega või muud kitsamas ringis kohtumised. Siinkohal on oluline rõhutada, et avaliku arutelu kui kaasamisvormi kasutamise võimalus säiliks ka edaspidi, samas luuakse võimalus kasutada ka alternatiivseid vorme. Samas vajab täiendavat analüüsi ja juhendmaterjalide väljatöötamist see, millistes menetlusolukordades eelistada konkreetseid kaasamisvorme ning millistel juhtudel võivad need jääda vähese mõjuga või suurendada menetluse konfliktsust ja halduskoormust. Eelkõige vajab täpsustamist, millal on põhjendatud kasutada avalikku arutelu, väiksema formaadiga kohtumisi, temaatilisi arutelusid, töötubasid, veebipõhiseid kaasamisvorme või kirjalikku konsultatsiooni.

Kaasamismeetodite võimalikud tugevused ja puudused sõltuvad nii menetluse etapist, osalejate ringist kui ka käsitletava küsimuse iseloomust. Näiteks võimaldavad väiksema formaadiga arutelud sageli detailsemat ja sisulisemat käsitlust, kuid võivad vähendada laiema avalikkuse osalemisvõimalust. Avalikud arutelud tagavad seevastu menetluse nähtavuse ja avatuse, kuid võivad kujuneda formaalseks või konfliktikeskseks. Kaasamisviiside tugevuste ja puuduste detailsem võrdlus on esitatud käesoleva analüüsi Lisa 4. Kaasamismeetodite tugevused ja puudused.

4.9.2. Digitaalne menetluskeskkond

Planeerimismenetluses toimuva kaasamise lihtsustamiseks ja efektiivsemaks muutmiseks oleks vajalik arendada välja ühtne digiplatvorm ehk planeeringute menetluskanal, mis koondaks kogu menetlusega seotud teabe, dokumendid ja suhtluse ühte keskkonda. Ühtne digitaalne menetluskanal looks selgema raamistiku nii planeeringute koostajatele, otsustajatele kui ka kaasatavatele huvirühmadele ning toetaks seeläbi läbipaistvamat ja kvaliteetsemat ruumilise planeerimise protsessi.

Oluline digiarenduse komponent oleks planeeringudokumentidele ühtselt defineeritud vormi ja sisunõuete kehtestamine. Standardiseeritud dokumentide struktuur ja esitlusviis aitaksid parandada planeeringutest arusaamist, kuna olulised andmed oleksid esitatud võrreldaval ja loogilisel kujul. See võimaldaks kasutajatel erinevaid planeeringuid omavahel lihtsamini võrrelda ning hinnata nende sisu ja mõju. Ühtne vorm vähendaks ka tõlgendamisraskusi ning aitaks kaasa menetlusosaliste võrdsele kohtlemisele, kuna planeeringute esitamise ja analüüsimise alused oleksid selgemalt määratletud.

Lisaks oleks vajalik digiplatvormis tutvustada menetlusloogikat (kaasamiskava), mis kajastaks selgelt planeerimismenetluse etappe, osapoolte rolle ja otsustusprotsessi. See aitaks tagada protsessi läbipaistvuse ning vähendada olukordi, kus menetlusosalised ei ole teadlikud sellest, millal ja millisel viisil on võimalik menetluses kaasa rääkida. Digiplatvorm võiks võimaldada kasutajal tellida personaalseid automaatseid teavitusi menetluse oluliste etappide kohta, pakkuda kasutajale (sõltuvalt isiku puutumusest) võimalust arvamuste ja ettepanekute esitamiseks struktureeritud vormis ning menetluse kulgemise reaalajas jälgimist.

Ühtse digitaalse menetluskanali loomine planeeringute jaoks võiks lisaks menetluse lihtsustamisele ja standardiseerimisele pakkuda mitmeid täiendavaid eeliseid, mis parandaksid nii menetluse kvaliteeti, läbipaistvust kui ka halduskoormuse jaotust:

- Parem ligipääs planeeringuinfole

Digiplatvorm võiks olla integreeritud riiklike ruumiandmete süsteemidega (nt kaardirakendused, kitsenduste ja keskkonnaandmete kihid). See võimaldaks planeeringulahendusi esitada kaardipõhiselt ning kuvada samas keskkonnas olulisi taustaandmeid (nt kaitsealad, tehnovõrgud, maakasutus, kitsendused). Selline lahendus parandaks planeeringulahenduste mõistetavust ning aitaks puudutatud isikutel ja avalikkusel paremini hinnata planeeringu ruumilisi mõjusid.

- Kaardipõhine kaasamine ja tagasiside andmine

Digitaalne keskkond võiks võimaldada esitada arvamusi ja ettepanekuid otse kaardil (nt märkida konkreetse asukoha kohta kommentaar). Välispraktika analüüsi näitel kasutatakse seesugust PPGISi (*Public Participation GIS*) tööriista Soomes. See muudaks tagasiside sisulisemaks ning lihtsustaks menetlejate tööd, kuna kommentaarid oleksid kohe seotud konkreetse ruumilise lahendusega. Sedalaadi lahenduste kasutamine on eriti kasulik planeeringu lähteseisukohtade faasis, kus lõplik planeeringulahendus pole veel välja kujunenud. Mahukate taristuprojektide kavandamisel võivad avalikkuse ruumilisel kujul esitatud ettepanekud anda väärtuslikku sisendit planeeringulahenduse kujundamisel, võimaldades ehitiste ja trasside asukohti korrigeerida.

- Menetluse jälgitavus ja läbipaistvus

Platvorm võiks kuvada selgelt planeeringu menetluse etappe, tehtud otsuseid ja dokumentide versioone. Kindlasti peaks süsteem võimaldama üheselt aru saada, kas ja millist sisendit oodatakse kaasatavatelt isikutelt.

- Versioonihaldus ja muudatuste jälgimine

Digiplatvorm võiks sisaldada versioonihaldust, mis võimaldab jälgida, millised muudatused on planeeringudokumentides või kaardilahendustes tehtud. See aitab nii menetlejatel kui ka kaasatavatel osapooltel paremini mõista, kuidas planeeringulahendus menetluse käigus areneb.

- Automatiseeritud teavitussüsteem

Platvorm võiks võimaldada kasutajatel tellida teavitusi konkreetse piirkonna või planeeringu kohta. Näiteks võiks huviline saada automaatse teate, kui tema elukoha läheduses algatatakse uus planeering või kui menetlus jõuab uude etappi. See suurendaks oluliselt kaasamise tõhusust ja vähendaks riski, et inimesed jäävad menetlusetappide edasiliikumisest teadmatusse.

- Halduskoormuse vähenemine

Ühtne digiplatvorm vähendaks vajadust paralleelsete teavituste, dokumentide haldamise ja andmete korduva sisestamise järele. Mitmed menetluse tehnilised etapid (nt teavituste saatmine, dokumentide avalikustamine, arvamuste kogumine) oleksid automatiseeritud.

- Andmete struktureerimine ja analüüsivõimekus

Digitaalne menetluskanal võimaldaks koguda struktureeritud andmeid kaasamise tulemuste kohta (nt korduva sisuga ettepanekute koondamine ühtseks küsimuseks jms).

- Ühtlasem halduspraktika eri omavalitsustes

Standardiseeritud digitaalne menetluskanal aitaks vähendada erinevusi planeerimismenetluse praktikas eri kohalike omavalitsuste vahel. See muudaks süsteemi arusaadavamaks nii arendajatele, ametkondadele kui ka avalikkusele.

- Ajaline efektiivsus menetluses

Digitaalne keskkond võimaldaks lühendada menetluse tehnilisi etappe (nt dokumentide edastamine, kooskõlastuste küsimine, arvamuste kogumine), mis omakorda aitab vähendada planeeringute menetlemiseks kuluvat aega.

2026. aastal valmis keskne planeeringute menetluse infosüsteem[5]. Infosüsteem on võimalik muuta kõigi menetluste läbiviimise kohustuslikuks infosüsteemiks, kui see vastab kasutajate vajadustele.

[5] https://livekluster.ehr.ee/ui/ehr/v1/detailsearch/PLANNINGS_SEARCH

Sarnane vajadus digilahenduste järele on ka KMH ja keskkonnalubade menetlustes. KMH menetluse osas viidi läbi KMH digipöörde teenusedisaini projekt[6], mille lõppjäreldusena soovitati luua eraldi KMH infosüsteem, mis võimaldaks paremini hallata KMH menetlusega seotud dokumente, menetlusetappe ja kaasamist. Selline infosüsteem aitaks muuta KMH menetluse läbipaistvamaks, lihtsustaks osapoolte ligipääsu dokumentidele ning võimaldaks menetluse kulgu paremini jälgida.

Keskkonnalubade menetluse puhul on juba täna kasutuses infosüsteem KOTKAS, mis võimaldab tutvuda keskkonnaloa taotlustega, menetluses olevate eelnõudega ning kehtivate keskkonnalubadega. Edasise arenduse suunana võiks KOTKAS süsteemi täiendada selliselt, et see toetaks paremini menetluses osalejate rolliselgust ning annaks kasutajatele selgema ülevaate menetluse etappidest ja võimalustest menetluses osaleda. Samuti võiks süsteemi arendamisel kasutada tänapäevaseid digilahendusi, näiteks juturoboteid, mis aitaksid kasutajatel leida kiiresti vastuseid menetlusega seotud küsimustele ning parandaksid seeläbi avalikkuse ligipääsu teabele ja ühtlasi vähendaksid halduskoormust.

4.10. Rollid

4.10.1. Rollid planeeringu- ja KSH menetluses

Detailplaneeringu ja KSH menetluses on keskne roll planeerimisdokumendi koostamise korraldajal, kelleks detailplaneeringu puhul on kohalik omavalitsus. Planeerimisseaduse kohaselt korraldab planeeringu koostamist kohalik omavalitsus ning vastutab ka menetluse läbiviimise ja avalikkuse kaasamise eest.

Planeerimisdokumendi koostamise korraldaja roll hõlmab kaasamisprotsessi korraldamist, sh avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu ettevalmistamist ning läbiviimist. See hõlmab muuhulgas ka avalikkuse ja puudutatud isikute teavitamist avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu toimumisest. Menetluse korraldaja peab tagama, et huvitatud isikutel ja avalikkusel oleks võimalik planeeringulahendusega tutvuda ning esitada arvamusi ja ettepanekuid. Samuti vastutab ta selle eest, et esitatud arvamused menetluses läbi vaadatakse ja neile vastatakse. Sisuka ja tulemusliku kaasamise korraldamisel on juhtiv roll planeerimisdokumendi koostamise korraldajal.

Avaliku väljapaneku ja arutelu käigus esitatud arvamuste ja ettepanekute põhjal peab planeerimisdokumendi koostamise korraldaja tasakaalustama erinevaid huve ning neid kaaluma vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimima need planeeringulahendusse. Esitatud arvamustele ja ettepanekutele annab vastused planeerimisdokumendi koostamise korraldaja, põhjendades ettepanekuga arvestamist või mittearvestamist.

Planeerimisdokumendi koostamise korraldaja autonoomia tagatakse menetlustoimingute (näiteks kooskõlastamise ning avalikkuse kaasamise avaliku väljapaneku ja arutelu kaudu) läbiviija määratlemisega seaduses ning neid ülesandeid ei saa üle anda arendajale. See tuleneb avalikkuse kaasamist puudutavate menetlustoimingute olulisest mõjust tasakaalustatud ja objektiivse lõpptulemuse saavutamisele.

Otsuse tegemise seisukohalt oluliste asjaolude tuvastamist ning tõendite kogumist peab juhtima haldusorgan (HMS § 38 lg 1). Vastutus menetluse korrektsuse ja nõuetekohasuse eest lasub haldusorganil kui planeerimisdokumendi koostamise korraldajal.

Detailplaneeringu ja KSH menetluses on arendaja tavaliselt planeeringu algatamise ettepaneku tegija ning kavandatava tegevuse elluviimisest huvitatud isik. Arendaja võib osaleda planeeringulahenduse väljatöötamises ning praktikas ka planeerimisdokumendi koostamise ja mõjuhindamise rahastamises.

[6] https://kliimaministeerium.ee/keskkonnamoju-hindamise-reform

Arendaja roll kaasamisel on eelkõige kavandatava tegevuse ja planeeringulahenduse tutvustamine ning selgitamine. Avalikul väljapanekul ja arutelul saab arendaja anda selgitusi kavandatava lahenduse, selle eesmärkide, tehniliste lahenduste ja võimalike mõjude kohta ning vastata esitatud küsimustele. Arendaja võib vajaduse korral ka täpsustada kavandatavat lahendust või esitada täiendavaid selgitusi arutelul tõstatatud küsimuste kohta. Arendaja võib seega osaleda avaliku arutelu ettevalmistamises, selgitada oma projekti ja juhtida vajadusel aktiivselt avaliku arutelu.

Analüüsi koostajate praktilise kogemuse põhjal on arendajal oluline roll ka menetlusväliste tegevuste osas. Näiteks saab arendaja planeeringumenetluse eelselt luua kontakte puudutatud isikutega ning vajadusel selgitada kavandatava tegevuse sisu ja eesmärki. Selline lähenemine aitab juba varakult tuvastada kõige suuremad kitsaskohad ning saada esmase tagasiside. Vajadusel saab korraldada sarnaseid menetluseelseid kohtumisi ka laiemas formaadis selgitusüritusi või arutelusid, kui tegemist on näiteks kavandatava tegevusega on mõjutatud terve haldusüksus. Sarnane otsekontakt on mõistlik puudutatud isikutega säilitada ka menetlusprotsesside kestel, mil detailsema lahenduse selgumisel saavad osapooled jooksvalt kerkinud küsimusi arutada.

Projekteerimistingimuste, ehitus- ja kasutusloa menetluse käigus ei viida üldjuhul läbi avatud menetlust. Kui vastav vajadus peaks tekkima, on avaliku arutelu korraldamise kohustus haldusorganil, sealjuures arendaja rolli avaliku menetluse raames Eesti seadusandluses määratud ei ole. Konkreetses menetluses on arendaja rolliks seadusega ettenähtud andmete esitamise kohustus, mis esitatakse haldusorganile.

4.10.2. Rollid KMH ja keskkonnaloa menetluses

Arendaja roll keskkonnaloa ning loamenetluse raames läbi viidava KMH puhul on mõnevõrra erinev planeeringuga ja KSHga läbiviidavast menetlusest. Põhiliselt on arendaja rolliks antud menetlustes suurem kaasaaitamiskohustus ning loamenetluse raames läbi viidava KMH puhul ka ulatuslik kaasamistegevuste sisuline läbiviimine.

Kui loamenetluse käigus on vajalik läbi viia keskkonnamõjude hindamine, siis on arendaja ülesandeks avaliku arutelu korraldamine koostöös otsustajaga. Avalikul väljapanekul laekunud kirjadele vastamine toimub arendaja koostöös juhteksperdi või eksperdirühmaga. Avalikul arutelul saab arendaja selgitada kavandatava tegevuse sisu ning tutvustada KMH tulemusi koostöös juhteksperdi või eksperdirühmaga. Samuti on arendaja kohustuseks asjaomaste asutustega konsulteerimine. Sellistel juhtudel on oluline haldusorgani autonoomia tagamine, mistõttu avalikkusele peab olema selge haldusorgani sõltumatus ning haldusorgani suhtlus arendajaga ja nendevahelised kokkulepped olema läbipaistvad ja avalikud. Kaasamist puudutavate toimingute ulatuslikuma arendaja rolli lähenemine on põhjustatud asjaolust, et tegemist ei ole ruumilise planeerimise küsimusega ning keskendutakse selgelt vaid keskkonnamõju hindamisele.

Keskkonnaloa menetluse raames läbi viidavate kaasamistoimingute (avalikkuse teavitamine, avaliku väljapaneku ja arutelu korraldus jm) korraldamise kohustus lausub täielikult loa andjal. Arendaja rolli sealjuures Eesti seadusandluses pole keskkonnaloa menetluse põhiselt reguleeritud.

4.11. Tagasisidestamine

Rahvusvaheline õigus ei nõua kirjadele personaalseid vastuseid, kuid nõuab, et esitatud ettepanekuid ja arvamusi kaalutaks sisuliselt. See võimaldab esitatud seisukohti koondada ja grupeerida ning koostada koondvastuseid sisaldava avalikult kättesaadava dokumendi. Samas tuleb esitada põhjendused, milles selgitatakse, kas ja kuidas esitatud seisukohtadega on arvestatud või miks nendega ei ole arvestatud.

Planeerimisseaduse kohaselt tuleb avaliku väljapaneku ja arutelu käigus esitatud arvamused ja ettepanekud läbi vaadata ning neile vastata, põhjendades ettepanekuga arvestamist või mittearvestamist. Vastus ei pea olema esitatud eraldi personaalse kirjaga, piisav võib olla ka koondvastus või viiteline vastus, näiteks planeeringu menetlusmaterjalides või avaliku väljapaneku tulemuste kokkuvõttes, kus selgitatakse, kuidas esitatud ettepanekutega on arvestatud või miks

nendega ei ole arvestatud. Samuti võib olla põhjendatud viitamine konkreetsele dokumendi osale, kus ettepaneku käsitlemine ja vastus on esitatud.

Sarnaselt planeerimismenetluse tagasisidestamise korrale, tuleneb Eesti õigusaktidest kohustus ka KSH/KMH/keskkonnalubade menetluse raames vastata kirjalikult menetluse raames esitatud kirjalikele seisukohtadele.

Eesti õigusaktid kohustuvad vastama esitatud seisukohtadele kirjalikult ja personaalselt projekteerimistingimuste, ehitus- või kasutusloa menetluses, kui selle osaks on keskkonnamõju hindamine. Kui KMH-d antud protsesside raames läbi ei viida, siis ei nähta ette kirjaliku ja personaalse vastamise kohustust. Samas on oluline, et pärast otsuse tegemist oleks haldusorgani kaalutlusprotsess jälgitav. See tähendab, et keskkonnaloa menetluse avalikul arutelul esitatud seisukohti ja küsimusi ning nendele antud vastuseid protokollitakse. Täiendavalt tuleb keskkonnaloas märkida keskkonnaloa andmise otsustamise ajal esitatud kirjalike ettepanekute ja seisukohtade arvestamine ja arvestamata jätmine.

Eelmainitud lähtekohtadest tulenevalt käsitletakse käesolevas analüüsis kaasamismudeli muudatusettepanekuna detailplaneeringu ja KSH protsessis esitatud arvamuste ja ettepanekute grupeerimist ühte koondvastusesse.

4.12. Töö- ja halduskoormus

4.12.1. Töö- ja halduskoormus planeeringu- ja KSH menetluses

Kavandatavate muudatusettepanekutega võib eeldada suurimat mõju senise praktika muutmises, kus igaühele, kes menetlusprotsessis arvamust avaldab, vastatakse kirjalikult koondvastusena.

KOV-i töömaht ja ajakulu väheneb, kui avalikustamisel esitatavad sarnased küsimused koondatakse ja grupeeritakse, vastatakse neile ühiselt ning seejärel tehakse arvamuse avaldanud isikutele isiklikult kättesaadavaks vastav koondvastustega dokument ning avalikkust teavitatakse toimunust.

Teavitamisel võimaldab täiendavalt töömahtu ja ajakulu vähendada vastavalt väljatöötatav digitaalne infosüsteem/menetluskanal.

Kaasamise korraldamiseks peab KOV ametnik mõistma kaasamise õiguslikku raamistikku ja suutma seda menetluses rakendada. Sellest tulenevalt teadma, keda kaasata ja keda teavitada ning millal seda teha. Ametnik peab suutma kavandada ja koordineerida kogu protsessi, sh koostada või täita kaasamiskava vormi, koordineerida paralleelseid menetlusi, esitatud ettepanekuid ja arvamusi analüüsida ja süstematiseerida. See eeldab ka nende sisulist hindamist ning head organiseerimis- ja projektijuhtimisoskust. Kaasamise edukus sõltub suuresti ka ametniku suhtlemisoskusest, sh keeruliste ruumiliste ja tehniliste küsimuste selgitamine arusaadavas keeles. Juhul, kui avaliku arutelu modereerimine jääb ametniku (vs moderaatori) kanda, on vajalik avaliku arutelu ja kohtumiste juhtimise oskus ning konfliktide ja vastandlike huvide vahendamise oskus, mis tähendab sageli läbirääkimisoskust. Kuna eesmärk on kaasamise tõhustamine ja tagasiside kvaliteedi tõstmine, mis vähendavad töökoormust, aitavad sellele kaasa digitaalsete kaasamisvahendite kasutamine. Seega peab ametnik oskama kasutada veebipõhiseid kaasamisplatvorme, digitaalseid tagasiside kogumise vahendeid jmt. Käesoleva analüüsi koostajad on seisukohal, et digitaalsete kaasamisvahendite efektiivse kasutamise eelduseks on sisukad ja seletavad juhendmaterjalid.

KOV-i vastutusele jäävad kaasamismudeli kohaselt Tabel 4.2 toodud tegevused. Kooskõlastav ametiasutus täidab sama rolli, mis täna. Kolmandad osapooled (arendaja, planeerija) osalevad kaasamisüritustel ning vajadusel selgitavad täiendavalt kavandatud tegevust ja vastavad küsimustele, samuti koostavad vajadusel infomaterjali, millele saab KOV lisaks tugineda oma koondvastuste ja otsuste tegemisel.

Menetlusetappide ühendamisel lüheneb kogu menetluse pikkus ning avalikkuse ja kaasatute rolliselguse tekkimisel on kaasamine tõhusam ning kvaliteetsem, mistõttu väheneb eeldatavalt dubleerivate samasisuliste arvamuste edastamine, seeläbi menetluse pikkus ning arendaja ajakulu ja

kulud. Arendaja ajakulu ja kulu väheneb etappides, kus koostatakse koondvastused. Täiendava eksperdi vajadus võib olla avaliku arutelu moderaatori näol.

Tabel 4.2. Kaasamise rollide ja kohustuste jaotus detailplaneeringus (DP) ja keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) menetluses.

	DP algatamine, lähteseisukohad (LS) ja KSH programm (P)	DP eskiis ja KSH aruande eelnõu	DP ja KSH aruande eelnõu	DP kehtestamine
Planeerimisdokumendi koostamise korraldaja	Menetlustoimingust teavitamine (algatamine, LS ja KSH P valmimine; täiendatud LS ja KSH P avalikustamine)	Menetlustoimingust teavitamine (DP eskiisi ja KSH aruande eelnõu avalik väljapanek ja avalik arutelu)	Menetlustoimingust teavitamine (avalik väljapanek)	Menetlustoimingust teavitamine
	Kaasamiskava koostamine	DP eskiisi ja KSH aruande eelnõu avaliku väljapaneku korraldamine	DP ja KSH aruande eelnõu avaliku väljapaneku korraldamine	Haldusakti avalikustamine
	LS ja KSH P osas ettepanekute küsimine	Digitaalse materjaliga tutvumise võimaldamine vallavalitsuses või mujal	Digitaalse materjaliga tutvumise võimaldamine vallavalitsuses või mujal	
	LS ja KSH P avaliku väljapaneku korraldamine	DP eskiisi ja KSH aruande eelnõu avaliku arutelu korraldamine ja seal osalemine	Avalikustamisel laekunud ettepanekute koondvastuste avalikustamine	
		DP eskiisi ja KSH aruande eelnõu osas ettepanekute küsimine		
		Avalikustamisel laekunud ettepanekute koondvastuste avalikustamine		
Kavandatava tegevuse arendaja	Esitab taotluse jm asjakohase info	DP eskiisi ja KSH aruande eelnõu avalikul arutelul osalemine		

Tabel 4.3. Kaasamise rollide ja kohustuste jaotus projekteerimistingimuste, ehitusloa ja kasutusloa menetluses

	Projekteerimistingimuste eelnõu	Ehitusloa eelnõu	Ehitusluba	Kasutusloa taotlus	Kasutusluba
Loa taotleja	Esitab taotluse ehitisregistri kaudu	Esitab taotluse ehitisregistri kaudu	-	Esitab taotluse ehitisregistri kaudu	-
Loa andja	Ettepanekute küsimine	Ettepanekute küsimine	Kannab ehitisregistrisse	Ettepanekute küsimine	Kannab ehitisregistrisse

Tabel 4.4 Kaasamise rollide ja kohustuste jaotus projekteerimistingimuste ja ehitusloa avatud menetluses

	PT ja EL algatamine	PT ja EL eelnõu	Ehitusluba
Loa taotleja	Esitab taotluse	-	-
Loa andja	Menetlustoimingust teavitamine	Menetlustoimingust teavitamine (õigusakti eelnõu ja taotluse avalik väljapanek, avaliku istungi toimumine või selle ärajätmine)	Kannab ehitisregistrisse
		Õigusakti eelnõu ja taotluse avaliku väljapaneku korraldamine	
		Digitaalse materjaliga tutvumise võimaldamine vallavalitsuses või mujal	
		Õigusakti eelnõu osas ettepanekute küsimine	
		Õigusakti eelnõu muudatustest teavitamine pärast avalikustamist	
		Avaliku istungi korraldamine ja seal osalemine	

Väljapakutud kaasamismudeli puhul on tegemist menetlusloogika ümberstruktureerimisega funktsioonide järgi ja kaasamise rolliselguse suurendamisega. Selle täitmisel oleks vajalik kasutada digiplatvorme (ühtne menetluskanal) ja digitaalseid tagasiside kogumise vahendeid. Sealjuures oleks ühtne menetluskanal mitte ainult dokumentide esitamise koht, vaid ka kaasamise juhtimise ja läbipaistvuse tööriist. Protsessi- ja rolliselguse, etteaimatavuse ja menetlusökonoomika saavutamiseks oleks vajalik koostada digiplatvormil erinevad täidetavad vormid, näiteks:

1. Mõjuala-põhine puudutatud isikute tuvastus – kaardirakenduse põhine tööriist, mis võimaldab objekti asukoha ja mõjuala alusel pärida andmeid registritest.
2. Kavandatava tegevuse ja selle keskkonnamõjude lühikirjeldus.
3. Menetluse algetapis koostatav kohustuslik kaasamiskava vorm, kus on sihtrühmade/rollide määratlus kaasamise viisiga (teavitus, sihitud teade), orienteeruv menetluse ajajoon algusest lõpuni ning näidik hetkeseisu kohta, menetlusetappide lühikirjeldused, menetlusetappide

lõikes osalusõigus, sh puudutatud isikutele tagatud selge ettepanekute esitamise tähtaeg, esitamise viis ja tulemuste avalikustamise kord, ettepanekute kaalumise põhimõtted jne.

4. Ametliku teate vorm.
5. Ettepaneku esitamise vorm jne.

Digiplatvorm võimaldaks edastada automaatteavitusi menetlusosalistele menetluse jälgimiseks. Võimaldaks tagasiside andmise ka positiivsetele arvamustele, tagaks menetluse läbipaistvuse.

Standardiseeritud ja masinloetav andmestik oleks aluseks automatiseerimiseks, mis aitab KOV-il kaasa koondvastuste koostamisel.

Kaasamismudeli üheks keskseks muudatusettepanekuks on muuhulgas ka puudutatud isikute, puudutatud avalikkuse ja laiema avalikkuse selgem eristamine ning sisulise kaasamise sidumine eelkõige puudutatud isiku staatusega. Muudatus ei too iseenesest kaasa menetluse sisu ega otsustuskriteeriumide muutumist, vaid mõjutab eelkõige seda, millises ulatuses tuleb menetlejal erinevaid isikuid menetlusse kaasata, neile individuaalselt teavet edastada, nende ettepanekuid läbi töötada ning tagada ärakuulamisõigus.

Muudatusettepaneku loogika seisneb selles, et suurem töökoormus menetluse algfaasis võib vähendada halduskoormust menetluse edasistes etappides. Kui täieõiguslike menetlusosaliste ring on väiksem ja selgemalt piiritletud, väheneb ka vajadus ulatusliku individuaalse menetlemise järele kogu menetluse kestel. Seetõttu võib muudatus pikemas vaates aidata vähendada menetluste kogukoormust, kuigi menetluse alguses kaasneb sellega täiendav hindamisvajadus.

Analüüsi koostamise käigus hinnati, et puutumuse tüüpolukorrad on valdavalt võimalik ette määratleda ning praktikas ei kujune puutumuse hindamine täielikult üksikjuhtumipõhiseks. See võimaldaks kujundada ühtsemaid hindamispõhimõtteid ja vähendada menetlejate kaalutluskoormust.

4.12.2. Töö- ja halduskoormus KMH ja keskkonnaloa menetluses

Käesolevas töös kavandatud muudatusettepanekud mõjutavad eelkõige menetluse korraldamisega seotud töö- ja halduskoormust.

Oluline muudatus puudutab avalike arutelude korraldamise nõuet, mille puhul nähakse ette võimalus loobuda senisest kohustuslikust formaadist. Kehtivas praktikas on avalikud arutelud kujunenud menetluse rutiinseks osaks, kuid otsustajad on korduvalt toonud välja, et sellisel kujul läbiviidud arutelud ei täida sageli oma eesmärki ega anna sisulist lisaväärtust otsuse kujundamisel. Sageli kasutatakse neid pigem seisukohtade kordamiseks või vastuseisu väljendamiseks, samas kui konstruktiivseid ettepanekuid, mis aitaksid lahendust sisuliselt parandada, esitatakse harva. Seetõttu nähakse käesolevas mudelis ette, et avaliku arutelu kohustuslik korraldamine jäetakse ära ning kaasamine toimub edaspidi peamiselt kirjaliku konsultatsiooni kaudu.

See ei tähenda, et menetlus muutuks suletumaks või et avalikkuse kaasamine väheneks. Otsustaja teavitab endiselt avalikkust ja puudutatud isikuid menetluse olulistest etappidest ning võimaldab esitada kirjalikke arvamusi ja ettepanekuid. Samas ei nähta enam ette kohustuslikke avalikke arutelusid sellisel kujul, nagu neid täna tavapäraselt korraldatakse. Vajaduse korral on otsustajal siiski võimalik kasutada erinevaid konsultatsioonivorme, kui see on konkreetse juhtumi puhul sisuliselt põhjendatud.

Avalike arutelude kohustusliku korraldamise nõude kaotamine aitab vähendada otsustaja halduskoormust. Avaliku arutelu ettevalmistamine ja läbiviimine eeldab märkimisväärset töömahtu, sh teavituste korraldamist, materjalide ettevalmistamist, kohtumise läbiviimist ja protokollimist ning hilisemat seisukohtade analüüsi. Kui sellised arutelud ei anna sisulist lisaväärtust, võib nende kohustuslik korraldamine kujuneda menetlust pikendavaks formaalsuseks.

Keskkonnaloa menetluses nähakse ette ka teine oluline muudatus halduskoormuse vähendamiseks. Ettepaneku kohaselt tuleks seadust muuta selliselt, et avatud menetlus oleks kohustuslik eelkõige

nende tegevuste puhul, millega kaasneb oluline keskkonnamõju. Väiksema mõjuga tegevuste puhul oleks võimalik menetlus läbi viia lihtsustatud korras, ilma et oleks vaja rakendada kõiki avatud menetluse elemente. Selline lähenemine võimaldaks suunata haldusressursse eelkõige nendele menetlustele, kus keskkonnamõju on suurem ja kus avalikkuse laiem kaasamine on sisuliselt vajalik.

Kaasamismudeli kohaselt jäävad otsustajale Tabel 4.5 ja Tabel 4.6Tabel 4.5 toodud tegevused. Arvamust andev ametiasutus täidab sama rolli, mis täna. KMH menetluses vastab arendaja sarnaselt kehtivale praktikale avalikustamisel tekkinud küsimustele.

Tabel 4.5. Kaasamise rollide ja kohustuste jaotus keskkonnamõju hindamise (KMH) menetluses

	KMH algatamine ja KMH programm (P)	KMH aruande eelnõu	KMH nõuetele vastavaks tunnistamine
Otsustaja	Menetlustoimingust teavitamine (algatamine, KMH P avalik väljapanek)	Menetlustoimingust teavitamine (avalik väljapanek)	Menetlustoimingust teavitamine
	KMH P osas ettepanekute küsimine, digitaalse materjaliga tutvumise võimaldamine	KMH eelnõu osas ettepanekute küsimine, digitaalse materjaliga tutvumise võimaldamine	Digitaalse materjaliga tutvumise võimaldamine
	KMH P avaliku väljapaneku korraldamine	Avalikul väljapanekul laekunud ettepanekute koondvastuste avalikustamine	Digitaalse materjaliga tutvumise võimaldamine
Kavandatava tegevuse arendaja	Esitab taotluse jm asjakohase info	Avalikul väljapanekul laekunud ettepanekutele vastamine	-

Tabel 4.6. Kaasamise rollide ja kohustuste jaotus keskkonnaloa menetluses

	Keskkonnaloa menetluse algatamine	Keskkonnaloa eelnõu	Keskkonnaluba
Loa taotleja	Esitab taotluse	-	-
Loa andja	Menetlustoimingust teavitamine	Menetlustoimingust teavitamine (taotluse ja eelnõu avalik väljapanek)	Menetlustoimingust teavitamine (loa andmine)
		Digitaalse materjaliga tutvumise võimaldamine	Digitaalse materjaliga tutvumise võimaldamine
		Loa eelnõu osas ettepanekute küsimine	

4.13. Planeerimismenetluse mõõdikud ja kaasamise tõhusus

Uue mudeli keskne muudatus on see, et sisuline kaasamine koondub ühte varajasse etappi (eskiis) ning hilisemates etappides toimub peamiselt teavitamine ja kontroll. Kaasamine toimub etapis, kus lahendus ei ole veel lõplikult kujunenud. See tähendab, et osapoolte ettepanekutel on suurem

võimalus mõjutada planeeringu lahendust. Praktikas on see sageli probleem kehtivas süsteemis, kus osa ettepanekuid esitatakse alles hilises etapis, mil nende arvestamine on keeruline.

Kaasamise roll muutub arusaadavamaks, kui menetlusetappide eesmärgid ja ootused on kaasatavatele/avalikkusele selgelt kommunikeeritud. Rollijaotus vähendab olukordi, kus sama teemat arutatakse mitmes etapis uuesti. Kaasamise kasutusmugavus paraneb, kuna osapooltele on selgem, millal toimub sisuline arutelu ning millal lahenduse tutvustamine. Praegu on planeerimismenetlus paljudele raskesti mõistetav, sest sarnase sisuga etappe on mitu.

Mitmeid mõjusid on võimalik hinnata ka mõõdetavate näitajate kaudu. Näiteks menetlusetappide ühendamisega lüheneb menetluse pikkus. Kui arutelu toimub varem, saab lahendust vajadusel muuta enne, kui see on menetluslikult lukustunud. See võib parandada planeeringu sisulist kvaliteeti. Menetluse loogika muutub selgemaks nii ametiasutustele kui ka avalikkusele. Osapooltele on arusaadavam, millises etapis on võimalik lahendust mõjutada. KOV-i töömaht väheneb eelkõige korduvate arvamuste menetlemise vähenemise tõttu ning menetluste ühendamise tõttu.

Uus menetlusmudel võib parandada kaasamise tõhusust eelkõige seetõttu, et osalemine toimub varasemas ja sisuliselt mõjukamas etapis ning menetlus sisaldab vähem korduvaid osalusvoore. Mõju on osaliselt mõõdetav menetluse kestuse, menetlusetappide arvu ning esitatud arvamuste ja vastuväidete hulga kaudu. Peamised võidud seisnevad lühemas ajakulus, selgemas menetlusloogikas ja potentsiaalselt paremas planeeringulahenduse kvaliteedis.

Ametiasutuste töökoormuse ja kaasamise tõhususe hindamiseks on vaja kasutada nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid mõõdikuid. Need võimaldavad hinnata ühelt poolt menetluse ajakulu ja halduskoormust ning teiselt poolt seda, kas kaasamine täidab oma sisulist eesmärki ehk kas osapoolte arvamused jõuavad menetluses õigel ajal arvesse ning aitavad kaasa parema planeeringulahenduse kujunemisele.

Kvantitatiivsete mõõdikute puhul on üks olulisemaid näitajaid planeerimismenetluse kogukestus. Seda saab hinnata nii kogu menetluse keskmise pikkuse kui ka üksikute menetlusetappide kestuse kaudu. Lisaks ajale saab töökoormust hinnata menetlustoimingute mahu kaudu. Siia kuuluvad näiteks menetlusetappide arv ühe planeeringu kohta, teavituste ja avalikustamiste arv ning ametlike kirjade või kooskõlastuste arv. Mida rohkem selliseid toiminguid menetluse käigus tehakse, seda suurem on tavaliselt ka ametiasutuse halduskoormus.

Oluline kvantitatiivne näitaja on ka menetluse käigus esitatud arvamuste ja ettepanekute arv. Kui kaasamine on hästi korraldatud ja toimub varases etapis, esitatakse sisulised ettepanekud tavaliselt juba lahenduse kujunemise faasis ning esitatavate vastuväidete arv väheneb. Seetõttu saab kaasamise tõhusust hinnata ka selle järgi, kui palju ettepanekuid esitatakse menetluse erinevates etappides ning kui suur osa neist kordub. Samuti on võimalik hinnata ametiasutuse töökoormust selle kaudu, kui palju ametlikke vastuseid tuleb ettepanekutele koostada ja kui palju aega nende menetlemiseks kulub.

Kaasamise tõhususe hindamisel on oluline vaadata ka seda, kui palju esitatud ettepanekutest mõjutavad tegelikult planeeringulahendust. Kui märkimisväärne osa ettepanekutest arvestatakse või nende põhjal tehakse muudatusi, viitab see sellele, et kaasamine toimub sisuliselt õigel ajal ning osapoolte panus on menetluses tõepoolest mõjukas. Teine oluline näitaja on hilisemate vaidluste arv. Kui planeeringute kehtestamise järel esitatakse vähem kaebusi või vaidlusi, võib see viidata sellele, et konfliktid lahendatakse menetluse käigus varasemas etapis.

Lisaks kvantitatiivsetele näitajatele on vajalik hinnata ka menetluse kvalitatiivseid aspekte. Üks oluline küsimus on menetluse juhtimise keerukus, st kui keeruline on ametiasutusel erinevaid menetlusetappe koordineerida, kui palju on paralleelseid protsesse ning kui sageli tuleb menetlust ümber korraldada. Samuti on oluline hinnata, kuidas jaguneb ametnike ajakasutus. Kui suur osa ajast kulub tehnilistele menetlustoimingutele, näiteks teavituste koostamisele ja kirjavahetusele, ning kui suur osa sisulisele planeerimis- ja analüüsitööle. Menetlusreformide eesmärk on vähendada tehnilist halduskoormust ning võimaldada ametnikel keskenduda rohkem sisulisele tööle.

Kaasamise kvaliteeti saab hinnata ka osapoolte hinnangute kaudu. Näiteks on võimalik uurida, kas osalejad peavad menetlust arusaadavaks, kas nad tunnevad, et nende arvamusi võetakse arvesse ning

kas planeeringulahenduse kujunemise loogika on nende jaoks selge. Selliseid hinnanguid saab koguda näiteks digitaalses infosüsteemis küsitluste või tagasisideanalüüsi kaudu. Samuti on võimalik hinnata arutelude sisulist kvaliteeti, näiteks seda, kas arutelud keskenduvad planeeringulahendusele ning kas konfliktid lahendatakse menetluse käigus varases etapis või kanduvad edasi hilisematesse vaidlustesse.

4.14. KMH ja keskkonnaloa menetluse mõõdikud ja kaasamise tõhusus

Sarnaselt planeerimismenetlusele on ka KMH ja keskkonnaloa menetluse tõhususe hindamisel võimalik kasutada nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid mõõdikuid. Üks peamisi kvantitatiivseid näitajaid on menetluse kogukestus, mida saab hinnata nii kogu menetluse keskmise pikkuse kui ka üksikute etappide, näiteks KMH läbiviimise ja loamenetluse kestuse kaudu. Samuti saab halduskoormust hinnata menetlustoimingute mahu põhjal, näiteks teavituste arvu, ametlike kirjade hulga ning menetluses esitatud arvamuste ja ettepanekute arvu järgi.

Kaasamise tõhusust saab hinnata ka selle põhjal, millises menetlusetapis esitatakse sisulised ettepanekud. Kui ettepanekud esitatakse peamiselt KMH programmi või KMH aruande eelnõu etapis, viitab see sellele, et kaasamine toimub õigel ajal ning aitab mõjutada hindamise järeldusi ja keskkonnaloa tingimusi. Samuti võib kaasamise tulemuslikkust hinnata selle järgi, kui paljud esitatud ettepanekud mõjutavad KMH järeldusi või loatingimusi ning kui palju tekib pärast loa andmist vaidlusi.

Lisaks kvantitatiivsetele näitajatele on oluline hinnata ka menetluse kvalitatiivseid aspekte. Nagu planeerimismenetluse puhul, on oluline vaadata, kui suur osa haldusorgani ajast kulub tehnilistele menetlustoimingutele ning kui palju sisulisele analüüsile, näiteks keskkonnamõjude hindamise tulemuste ja loatingimuste kujundamisele. Menetluse arendamise eesmärk on vähendada tehnilist halduskoormust ning suunata rohkem ressursse sisulisele tööle.

Kaasamise kvaliteeti saab hinnata ka menetluses osalenud isikute tagasiside põhjal. Oluline on hinnata, kas osapooled peavad menetlust arusaadavaks, kas nad tunnetavad, et nende seisukohti võetakse arvesse, ning kas võimalikud konfliktid lahendatakse menetluse käigus varases etapis. Selline tagasiside aitab hinnata, kas kaasamismudel toetab KMH ja keskkonnaloa menetluse kvaliteeti, läbipaistvust ja aktsepteeritavust.

Mõõdikute süsteemseks kasutamiseks on otstarbekas kavandada vastavad funktsionaalsused menetluse infosüsteemi. Digitaalne menetluskanal võimaldaks automaatselt koguda andmeid menetluse kestuse, toimingute arvu, esitatud arvamuste ning nende menetlemise kohta, samuti koguda osapooltelt tagasisidet. Selline andmestik võimaldaks regulaarsemalt hinnata menetluste tõhusust ning vajaduse korral kaasamismudelit ja menetluskorraldust edasi arendada.

4.15. Kaasamismudeli elluviimisega kaasnevate õigusaktide muudatused

Käesolevas peatükis käsitletakse analüüsi tulemusel välja töötatud muudatusettepanekute rakendamisega seotud õigusaktide muutmise vajadust. Muudatusettepanekute detailsusaste on erinev ning seetõttu erineb ka õigusaktide muudatuste detailsusaste. Mõne ettepaneku puhul on võimalik välja tuua konkreetsed õigusaktid ja sätted, mille muutmine võib olla vajalik, samas kui osa ettepanekute puhul sõltub muudatuse täpne ulatus sellest, millisel kujul ja kui laialdaselt vastavat muudatusettepanekut rakendatakse.

Kõik analüüsis käsitletud muudatusettepanekud ei eelda tingimata õigusaktide muutmist. Mitmel juhul võib eesmärgi saavutamine olla võimalik juhendmaterjalide, halduspraktika või olemasolevate infosüsteemide edasiarendamise kaudu. Samas on ka sellistel juhtudel vajalik hinnata, kas kehtiv regulatsioon võimaldab kavandatavat lahendust piisava selgusega või eeldab täiendavaid täpsustusi õigusaktides.

Peatükis esitatud viited konkreetsetele õigusaktidele ja sätetele on toodud eesmärgiga näitlikustada, millistes regulatsioonides võib muudatusvajadus tekkida. Mõne ettepaneku puhul on esitatud ka

võimalikud näidissõnastused (rohelisega). Need ei ole käsitatavad õigusakti muutmise eelnõudena ega asenda terviklikku õigusloome protsessi. Õigusakti muutmisel tuleb hinnata regulatsiooni tervikuna, sealhulgas selle seoseid teiste normidega, terminoloogilist järjepidevust, mõju rakenduspraktikale ning kooskõla rahvusvahelisest ja Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega.

Seetõttu ei saa peatükis toodud näidissõnastusi võtta üks ühele aluseks õigusaktide muutmise eelnõude koostamisel. Eelnõude koostamine eeldab analüüsi koostajate seisukohal täiendavat õigusloome analüüsi, sealhulgas muudatuste mõjude analüüsimist.

Digitaalse menetluskanali loomine

Digitaalse menetluskanali loomine võib eeldada olemasolevate planeerimis- ja keskkonnamenetluste infosüsteemide regulatsiooni täpsustamist ning andmekogude omavahelise sidususe ülevaatamist.

Muudatusvajadus puudutab:

- planeerimisseaduse § 41 ja riigihalduse ministri 18.10.2022 määrust nr 47 „Planeeringute andmekogu põhimäärus“;
- keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 401 ja § 402 ja keskkonnaministri 29.06.2017 määrust nr 20 „Keskkonnaotsuste infosüsteemi põhimäärus“.

Õigusaktide muutmise täpne vajadus sõltub sellest, kas digitaalne menetluskanal kujundatakse olemasolevate infosüsteemide edasiarendusena või eraldiseisva menetluskeskkonnana ning millises ulatuses soovitakse süsteem siduda ametlike menetlustoimingutega.

Alternatiivsete kaasamisvormide kasutamine

Alternatiivsete kaasamisvormide kasutamine eeldab planeerimisseaduses sätestatud avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu regulatsiooni ülevaatamist. Ilma KSH-ta detailplaneeringu menetluse puhul puudutab muudatusvajadus eelkõige PlanS § 136 ning KSH-ga detailplaneeringu menetluse puhul PlanS § 83 koostoimes § 124 lõikega 7.

Muudatuste väljatöötamisel tuleb otsustada, kas taastuvenergia projektide suhtes luuakse erisus või rakendatakse uut lähenemist kõikidele planeerimismenetlustele. Esimesel juhul eeldab muudatus erisätte loomist planeerimisseaduses, teisel juhul avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu üldise regulatsiooni muutmist.

Õigusaktide muudatuse võimalik näide[7] kui rakendada muudatusettepanekut kõikidele planeerimismenetlustele:

PlanS § 83

(1) Üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu ~~avaliku väljapaneku tulemuste~~ avalik arutelu ~~korraldatakse 45 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. Avalik arutelu~~ korraldatakse vähemalt planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse keskuses ja valla suuremate asulate keskustes. Linnaosadega linnades korraldatakse avalik arutelu linnaosa keskuses.

(2) Üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu avalikust arutelust teatatakse käesoleva seaduse § 76 lõigetes 1 ja 2 nimetatud isikutele ja asutustel hiljemalt 14 päeva enne avaliku arutelu algust. Teates märgitakse üldplaneeringu avaliku arutelu aeg ja koht.

~~(3) Avalikul arutelul tutvustab üldplaneeringu koostamise korraldaja avaliku väljapaneku kestel esitatud kirjalikke arvamusi ja oma seisukohti nende kohta, põhjendab üldplaneeringu koostamisel valitud lahendusi~~

[7] Ükski näide ei ole õigusakti muutmise eelnõu ega asenda seda. Ettepanekutena tuuakse välja õiguslikud või praktilised probleemid ning näitlikustamise eesmärgil viidatakse konkreetsetele õigusaktidele ja sätetele, mida töö koostajate hinnangul tuleks muuta ning esitatakse mõni näidissõnastus selle kohta, kuidas asjakohast sätet oleks võimalik muuta. Näidissõnastus on illustratiivne ega arvesta kõiki õigusakti muutmisel vajalikke asjaolusid. Õigusakti muutmisel tuleb hinnata õigusakti tervikut, sh: sätte seotust teiste normidega samas õigusaktis ja seonduvates õigusaktides; ristviiteid ning terminoloogilist ja normitehnilist järjepidevust; mõju teistele sätetele, võimalikele alamaktidele ja rakenduspraktikale; seadusandliku protsessi nõudeid, sh kooskõlastamis- ja kaasamisnõudeid. Seetõttu ei saa mudelis toodud näidissõnastusi üksühele aluseks võtta õigusaktide muutmise eelnõude koostamisel. Eelnõude koostamine eeldab eraldi tellimust ja põhjalikumat õigusloometööd.

~~*ning vastab muudele üldplaneeringut ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu käsitlevatele küsimustele.*~~

(4) Avaliku väljapaneku käigus kirjalikult arvamust avaldanud isik võib loobuda oma arvamusest, teatades sellest üldplaneeringu koostamise korraldajale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

PlanS § 136

(1) Detailplaneeringu ~~avaliku väljapaneku tulemuste~~ avaliku arutelu korraldab detailplaneeringu koostamise korraldaja ~~45 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist~~. Avalik arutelu korraldatakse vähemalt planeeringuala:

1) valla või asula keskuses;

2) linna või linnaosa keskuses.

(2) Avaliku arutelu korraldamine ei ole nõutav, kui detailplaneeringu kohta ei esitatud avaliku väljapaneku kestel kirjalikke arvamusi või kui kõik kirjalikult esitatud arvamused on arvesse võetud.

(3) Detailplaneeringu avalikust arutelust teatatakse käesoleva seaduse § 127 lõigetes 1 ja 2 nimetatud isikutele ja asutustele hiljemalt 14 päeva enne avaliku arutelu algust. Teates märgitakse detailplaneeringu avaliku arutelu aeg ja koht.

~~*(4) Avalikul arutelul tutvustab detailplaneeringu koostamise korraldaja avaliku väljapaneku kestel esitatud kirjalikke arvamusi ja oma seisukohti nende kohta, põhjendab detailplaneeringu koostamisel valitud lahendusi ning vastab muudele detailplaneeringut käsitlevatele küsimustele.*~~

(5) Avaliku väljapaneku käigus kirjalikult arvamust esitanud isik võib loobuda oma arvamusest, teatades sellest detailplaneeringu koostamise korraldajale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

Puudutatud isiku, puudutatud avalikkuse ja laiema avalikkuse defineerimine

Ettepaneku rakendamine eeldab planeerimisseaduses ning keskkonnaseadustiku üldosa seaduses avalikkuse teavitamise ja puudutatud isikute kaasamise regulatsiooni täpsustamist. Muudatus puudutab eelkõige PlanS § 9 lõikeid 1 ja 2 ning § 127 lõikeid 2 ja 3, KeÜS § 28 ning KeHJS§ 16 lõiget 5 ja § 37 lõiget 4.

Õigusakte on võimalik selles osas täpsustada, kuid eesmärk võib olla saavutatav ka juhendmaterjalide kaudu, täpsustades rahvusvahelisest õigusest tulenevate osalemisõiguste tõlgendamist ja rakendamist. Kui soovitakse muuta õigusaktides kasutatavat terminoloogiat, tuleb läbivalt üle vaadata terminite „igaüks“, „avalikkus“, „puudutatud isik“ ja „puudutatud avalikkus“ kasutus ning nende omavaheline eristamine.

Muudatuse eesmärk on eristada menetlusinfo avalik kättesaadavus puudutatud isikute sisulisest kaasamisest. Menetlusinfo peab olema jätkuvalt kättesaadav igaühele, kuid sisuline osalemis- ja ärakuulamisõigus seotakse puudutatud isiku staatusega. Selleks tuleb täpsustada puudutatud isiku määratlust ning sätestada haldusorgani õigus nõuda menetlusse kaasamise üle otsustamisel isikult puutumuse põhjendamist.

Õigusaktide muudatuste võimalikud näited kui rakendada õigusaktide täpsustamine:

PlanS § 9 lg 1

Planeerimismenetlus on avalik. Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab avalikkust planeerimismenetlusest arusaadavalt teavitama, menetlusse puudutatud isikuid piisavalt kaasama ning korraldama planeeringu koostamise käigus planeeringu tutvustamiseks avalikke väljapanekuid ja avalikke arutelusid.

PlanS § 9 lg 2

Puudutatud isikutel on õigus osaleda planeerimismenetluses ja selle ajal avaldada arvamust planeeringu kohta. Menetlusse kaasamise üle otsustamisel on haldusorganil õigus nõuda isikult enda puutumuse põhjendamist.

PlanS § 127 lg 2

Detailplaneeringu koostamisse kaasatakse puudutatud isikud~~, kelle õigusi võib planeering puudutada, ja isikud, kes on avaldanud soovi olla kaasatud~~. Kui detailplaneeringu koostamisel on kohustuslik keskkonnamõju strateegiline hindamine, kaasatakse detailplaneeringu koostamisse ka isikud ja asutused, keda detailplaneeringu rakendamisega eeldatavalt kaasnev keskkonnamõju tõenäoliselt puudutab või kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõju vastu, sealhulgas valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid neid ühendava organisatsiooni kaudu ning planeeritava maa-ala elanikke esindavad mittetulundusühingud ja sihtasutused.

PlanS § 127 lg 2

~~Detailplaneeringu koostamisse võib kaasata isiku, kelle huve planeering võib puudutada. Kui detailplaneeringu koostamise korraldaja kaasab käesolevas lõikes nimetatud isiku, kohaldatakse tema suhtes käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud isiku ja asutuse suhtes sätestatut.~~

KeÜS § 28

(1) Puudutatud isikutel on õigus osaleda olulise keskkonnamõjuga tegevuseks loa andmise menetluses ning olulise keskkonnamõjuga tegevuse planeerimises.

(2) Avalikkust teavitatakse olulise keskkonnamõjuga otsuse tegemise menetlusest tõhusalt, mis ei too kaasa ebamõistlikke kulusid, kuid mis tagab teabe jõudmise nende isikute kätte, kellel on oluline puutumus mõjutatud keskkonnaga.

(3) Puudutatud isikud kaasatakse olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemisse tõhusalt ja varajases etapis enne lõplike lahenduste väljavalimist. Menetlusse kaasamise üle otsustamisel on haldusorganil õigus nõuda isikult enda puutumuse põhjendamist.

(4) Puudutatud isikute kaasamisel peab menetlustähtaja pikkus olema selline, mis asja mahukust ja keerukust arvestades võimaldab puudutatud isikutel tõhusalt osaleda, sealhulgas peab menetlustähtaeg võimaldama piisavat ettevalmistusaega.

(5) Asjas tähtsust omavad materjalid peavad olema avalikkusele lihtsalt juurdepääsetavad internetis või muul viisil.

KeHJS § 16 lg 5

(5) Puudutatud isikutel on õigus keskkonnamõju hindamise programmi avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu ajal tutvuda programmi ning muude asjakohaste dokumentidega, esitada programmi kohta ettepanekuid, vastuväiteid ja küsimusi ning saada neile vastuseid.

KeHJS § 37 lg 4

(4) Puudutatud isikutel on õigus keskkonnamõju strateegilise hindamise programmi avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu ajal tutvuda programmi ja strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasnevat keskkonnamõju käsitlevate muude dokumentidega, esitada programmi kohta ettepanekuid, vastuväiteid ja küsimusi ning saada neile vastuseid.

Personaalsete vastuskirjade asendamine koondvastustega

DP, KSH/KMH ja loamenetluse avalikustamise käigus rühmitatakse sisult sarnased seisukohad ning esitatakse neile koondvastus.

Õigusaktide muutmise vajadus antud juhul puudub. Muudatusettepanek on rakendatav juhendmaterjalide kaudu. Menetluse läbiviijale tuleb anda juhised sisult sarnaste ettepanekute rühmitamiseks ning koondvastuste esitamiseks.

Kaasamiskava koostamine DP lähteseisukohtade etapis

DP menetluse alguses koostatakse lähteseisukohtade ja KSH/KMH programmi koosseisus kaasamiskava, milles määratletakse kaasamise eesmärk ja korraldus kogu menetluse vältel.

Õigusaktide muutmise vajadus puudub. Muudatusettepanek on rakendatav juhendmaterjalide kaudu. Juhendmaterjalis tuleb määratleda kaasamiskava minimaalne sisu, sealhulgas kaasamise eesmärgid, kaasatavad sihtrühmad, menetlusetappide kaupa kasutatavad kaasamisvormid, ettepanekute esitamise viisid ning tulemuste avalikustamise põhimõtted.

Suunatud sisuline kaasamine planeerimismenetluse ja KSH eskiisi etapis

DP ja KSH menetluses suunatakse sisuline kaasamine eskiislahenduse etappi, kus esitatud ettepanekud saavad mõjutada planeeringulahenduse kujunemist.

Muudatusvajadus puudutab KSH-ga detailplaneeringu menetluse puhul PlanS § 87–89 koostoimes § 124 lõikega 7. Muudatuste väljatöötamisel tuleb otsustada, kas taastuvenergia projektide suhtes luuakse erisus või rakendatakse uut lähenemist kõikidele planeerimismenetlustele. Kui muudatusettepanekut rakendatakse kõikidele planeerimismenetlustele, tuleb PlanS § 88 ja § 89 tunnistada kehtetuks.

Näide võimalikust muudatusest planeerimisseaduses juhul, kui muudatusettepanekut rakendatakse kõikidele planeerimismenetlustele:

PlanS § 87

(1) Pärast üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande vastuvõtmist korraldab planeeringu koostamise korraldaja üldplaneeringu avaliku väljapaneku. Avalik väljapanek korraldatakse vähemalt planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse keskuses ja valla suuremate asulate keskustes. Linnaosadega linnades korraldatakse avalik väljapanek linnaosa keskuses.

~~*(2) Avaliku väljapaneku jooksul on igal isikul õigus avaldada üldplaneeringu kohta arvamust.*~~

(3) Avalikule väljapanekule esitatavast üldplaneeringust peavad selguma kavandatavad muudatused, esitatud lahenduste kaalutletud põhjendused, üldplaneeringu elluviimise tingimused ja muud üldplaneeringut selgitavad asjaolud. Koos üldplaneeringuga avalikustatakse üldplaneeringu kohta käesoleva seaduse § 85 lõike 1 alusel antud kooskõlastused ja arvamused.

(4) Üldplaneeringu avalik väljapanek kestab vähemalt 30 päeva.

(5) Üldplaneeringu avalikust väljapanekust teatatakse käesoleva seaduse § 76 lõigetes 1 ja 2 nimetatud isikutele ja asutustele hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Teates märgitakse üldplaneeringu avaliku väljapaneku aeg ja koht ning käesoleva paragrahvi lõikes 7 nimetatud teave.

(6) Üldplaneeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu toimumise aeg ja koht teatatakse valla- või linnalehes, samuti maakonnalehes või üleriigilise levikuga ajalehes, mille on kohaliku omavalitsuse üksus määranud valla või linna ametlike teadete avaldamise kohaks, hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub või ei ole teatamine valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust võimalik, avaldatakse teade hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust planeeringuala maakonnalehes. Teade üldplaneeringu avalikust väljapanekust ja avalikust arutelust avaldatakse üldplaneeringu koostamise korraldaja veebilehel.

(7) Käesoleva paragrahvi lõikes 6 nimetatud teates tuleb:

1) avaldada planeeringuala asukoht, sealhulgas planeeringuala piir, ja suurus;

2) tutvustada lühidalt üldplaneeringu sisu ja üldplaneeringu elluviimisega eeldatavalt kaasneda võivaid olulisi mõjusid ning keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande tulemuste arvessevõtmist üldplaneeringu koostamisel;

3) märkida olulisemad kavandatavad muudatused võrreldes olemasoleva olukorraga.

(8) Üldplaneeringu avaliku väljapaneku ajal tagatakse linna- või vallavalitsuse tööaja jooksul isikute juurdepääs kõigile valla- või linnavalitsuse käsutuses olevatele üldplaneeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile.

~~*(9) Üldplaneeringu avaliku väljapaneku ajal kirjalikult arvamusi esitanud isikutele teatab üldplaneeringu koostamise korraldaja oma põhjendatud seisukoha arvamuste kohta ning avaliku arutelu toimumise aja ja koha 30 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist.*~~

PlanS § 88

Tunnistatakse kehtetuks

PlanS § 89

Tunnistatakse kehtetuks.

Dubleerivate menetlusetappide kaotamine DP ja KSH etappides

DP ja KSH menetluses eemaldatakse või koondatakse menetlusetapid ja tegevused, mis dubleerivad juba toimunud kaasamist või kontrolli.

Muudatusvajadus puudutab KSH-ga detailplaneeringu menetluse puhul PlanS §-e 87–89 koostoimes PlanS § 124 lõikega 7. Muudatuste väljatöötamisel tuleb otsustada, kas taastuvenergia projektide suhtes luuakse erisus või rakendatakse uut lähenemist kõikidele planeerimismenetlustele.

Kui muudatusettepanekut rakendatakse kõikidele planeerimismenetlustele, tuleb PlanS §-des 87–89 sätestatud planeeringu ja KSH avalikustamise ning avaliku arutelu regulatsioon kujundada ümber selliselt, et planeeringu ja KSH kooskõlastamine ning avalikustamine toimuksid ühe menetlusetapina.

Avaliku arutelu sisunõude kaotamine planeerimismenetluses

Kaotatakse avaliku arutelu käigus avalikul väljapanekul esitatud ettepanekute tutvustamise kohustus. Kehtiva regulatsiooni kohaselt tuleb avalikul arutelul tutvustada avaliku väljapaneku käigus esitatud kirjalikke ettepanekuid ja nende kohta kujundatud seisukohti sõltumata nende sisust või seosest arutelu eesmärgiga. See muudab avalikud arutelud ajamahukaks ega toeta sisulist arutelu planeeringulahenduse üle.

Muudatusvajadus puudutab ilma KSH-ta detailplaneeringu menetluse puhul PlanS § 136 ning KSH-ga detailplaneeringu menetluse puhul PlanS § 83 koostoimes PlanS § 124 lõikega 7. Muudatuste väljatöötamisel tuleb otsustada, kas taastuvenergia projektide suhtes luuakse erisus või rakendatakse muudatusettepanekut kõikidele planeerimismenetlustele.

Näide võimalikust muudatusest juhul, kui muudatusettepanekut rakendatakse kõikidele planeerimismenetlustele:

PlanS § 83

(1) Üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu ~~*avaliku väljapaneku tulemuste*~~ *avalik arutelu* ~~*korraldatakse 45 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. Avalik arutelu*~~ *korraldatakse vähemalt planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse keskuses ja valla suuremate asulate keskustes. Linnaosadega linnades korraldatakse avalik arutelu linnaosa keskuses.*

(2) Üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu avalikust arutelust teatatakse käesoleva seaduse § 76 lõigetes 1 ja 2 nimetatud isikutele ja asutustel hiljemalt 14 päeva enne avaliku arutelu algust. Teates märgitakse üldplaneeringu avaliku arutelu aeg ja koht.

~~*(3) Avalikul arutelul tutvustab üldplaneeringu koostamise korraldaja avaliku väljapaneku kestel esitatud kirjalikke arvamusi ja oma seisukohti nende kohta, põhjendab üldplaneeringu koostamisel valitud lahendusi ning vastab muudele üldplaneeringut ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu käsitlevatele küsimustele.*~~

(4) Avaliku väljapaneku käigus kirjalikult arvamust avaldanud isik võib loobuda oma arvamusest, teatades sellest üldplaneeringu koostamise korraldajale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

PlanS § 136

(1) Detailplaneeringu ~~avaliku väljapaneku tulemuste~~ avaliku arutelu korraldab detailplaneeringu koostamise korraldaja ~~45 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist~~. Avalik arutelu korraldatakse vähemalt planeeringuala:

1) valla või asula keskuses;

2) linna või linnaosa keskuses.

(2) Avaliku arutelu korraldamine ei ole nõutav, kui detailplaneeringu kohta ei esitatud avaliku väljapaneku kestel kirjalikke arvamusi või kui kõik kirjalikult esitatud arvamused on arvesse võetud.

(3) Detailplaneeringu avalikust arutelust teatatakse käesoleva seaduse § 127 lõigetes 1 ja 2 nimetatud isikutele ja asutustele hiljemalt 14 päeva enne avaliku arutelu algust. Teates märgitakse detailplaneeringu avaliku arutelu aeg ja koht.

~~(4) Avalikul arutelul tutvustab detailplaneeringu koostamise korraldaja avaliku väljapaneku kestel esitatud kirjalikke arvamusi ja oma seisukohti nende kohta, põhjendab detailplaneeringu koostamisel valitud lahendusi ning vastab muudele detailplaneeringut käsitlevatele küsimustele.~~

(5) Avaliku väljapaneku käigus kirjalikult arvamust esitanud isik võib loobuda oma arvamusest, teatades sellest detailplaneeringu koostamise korraldajale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

Keskkonnaloa andmist menetletakse avatud menetlusena üksnes juhul, kui kavandatav tegevus võib põhjustada olulist keskkonnamõju

Keskkonnaloa menetluses kohaldatakse avatud menetlust üksnes tegevuste puhul, millega võib kaasneda oluline keskkonnamõju. Kehtivas praktikas rakendatakse avatud menetlust ka juhtudel, kus kavandatava tegevuse mõju on piiratud. See toob kaasa ulatusliku avalikkuse teavitamise ja kaasamise kohustuse ka olukordades, kus sellel ei ole sisulist lisandväärtust ning suurendab menetluse kestust ja halduskoormust.

Muudatusvajadus puudutab KeÜS § 44 ning avaliku arutelu regulatsiooni osas KeÜS § 48[1] lõiget 1.

Näide võimalikust muudatusest KeÜS-is:

KeÜS § 44

„Keskkonnaloa taotlus vaadatakse läbi avatud menetluses, välja arvatud seadusega sätestatud juhul. Keskkonnaloa andja võib jätta avatud menetluse korraldamata, kui kavandatava tegevusega ei kaasne olulist keskkonnamõju KeHJS § 2[2] tähenduses ning tegemist ei ole Arhusi konventsiooni I lisas nimetatud tegevusega. Sellisel juhul kohaldatakse käesoleva seaduse §-s 45 sätestatut."

Avaliku arutelu võimalusest loobumisel tuleb eemaldada KeÜS § 48[1] lg 1 (avalik arutelu) ja sätestada, et keskkonnaloa menetluses HMS § 50 lõiked 1-4 ei kohaldu.

5. Täiendava analüüsi vajadus

Käesolevas analüüsis esitatud kaasamismudel ja muudatusettepanekud on koostatud kehtiva regulatsiooni, menetluspraktika, välispraktika ning analüüsi koostajatel praktilise kogemuse põhjal. Mitmete ettepanekute praktiline mõju sõltub olulisel määral rakenduspraktikast, juhendmaterjalidest ja menetlejate väljakujunevast halduspraktikast.

Analüüsis esitatud õigusaktide muudatusettepanekud on näitlikud ega kujuta endast terviklikke õigusakti muutmise eelnõusid. Õigusaktide muutmisel tuleb hinnata muudatuste mõju tervikuna, sealhulgas seoseid teiste menetluste, kohtupraktika ja rakenduspraktikaga. Mitme ettepaneku puhul sõltub rakendamise täpne ulatus sellest, kas taastuvenergia projektide suhtes luuakse erisus või rakendatakse muudatusettepanekut kõikidele planeerimismenetlustele.

Mitmed ettepanekud on võimalik rakendada ka juhendmaterjalide ja halduspraktika kaudu ilma ulatuslike seadusemuudatusteta.

Täiendavat analüüsi vajab ka digitaalse menetluskanali võimalik tehniline ülesehitus, andmehaldus, kasutajate rollide süsteem ning ühildamisvõimalused olemasoleva PLANIS-e keskkonnaga.

Käesolevas analüüsis välja pakutud kaasamismudel eeldab praktikas erinevate kaasamismeetodite kombineeritud kasutamist. Samas vajab täiendavat analüüsi ja juhendmaterjalide väljatöötamist küsimus, millistes menetlusolukordades eelistada konkreetseid kaasamisvorme. Eelkõige vajab täpsustamist, millal on põhjendatud kasutada avalikku arutelu, väiksema formaadilisi kohtumisi, temaatilisi arutelusid või töötubasid.

Kokkuvõte

Käesoleva analüüsi eesmärk oli hinnata avalikkuse kaasamise toimimist taastuvenergeetika projektide planeerimis-, KSH/KMH- ja loamenetlustes ning töötada välja ettepanekud kaasamiskorra ajakohastamiseks. Analüüs tugines kehtiva õigusraamistiku, menetluspraktika ja välispraktika hindamisele ning seminaride käigus kogutud sisendile.

Analüüsi keskne järeldus on, et kehtiv kaasamissüsteem sisaldab mitmeid dubleerivaid menetlusetappe ja ebaselgeid rolle, mille tulemusena ei toimu kaasamine alati etapis, kus avalikkuse sisend saaks otsuseid sisuliselt mõjutada. Menetlused on osapooltele sageli raskesti mõistetavad, avalikud arutelud ei anna alati sisulist lisaväärtust ning sama sisuga ettepanekuid käsitletakse mitmes järjestikuses menetlusetapis.

Analüüsi tulemusena töötati välja kaasamismudel, mille lähtekohaks on kaasamise parem ajastamine, rolliselgus ja menetluse suurem läbipaistvus. Mudel lähtub põhimõttest, et sisuline kaasamine peab toimuma varases etapis, kus planeeringulahendus ja mõjude hindamise ulatus on veel kujundatav, samas kui hilisemates etappides keskendutakse juba kujunenud lahenduse kontrollimisele, põhjendamisele ja teavitamisele.

Planeerimis- ja KSH menetluses nähakse ette sisulise kaasamise koondamine eelkõige detailplaneeringu eskiislahenduse ja KSH aruande eelnõu etappi. Menetluse algfaasis koostatakse kaasamiskava, milles määratletakse kaasatavad sihtrühmad, menetluse ajakava, kasutatavad kaasamisvormid ning osalemisvõimalused. Samuti nähakse ette digitaalse menetluskeskkonna kasutamine, mis võimaldab menetlusinfo koondamist ühte kohta, menetluse jälgitavust ning standardiseeritud ja läbipaistvat tagasisidestamist.

Kaasamismudel rõhutab puudutatud isikute, puudutatud avalikkuse ja laiema avalikkuse selgemat eristamist. Mudeli kohaselt peab kaasamise intensiivsus sõltuma kavandatava tegevuse võimalikust mõjust ning sellest, millises ulatuses võivad konkreetsed isikud või kogukonnad olla mõjutatud.

Olulise muudatusena nähakse ette avalike arutelude kohustusliku formaadi vähendamine või osaline asendamine kirjalike konsultatsioonide ja paindlikumate kaasamisvormidega. Analüüsis leiti, et avalikud arutelud on sageli kujunenud formaalseks menetlusetapiks, mis ei anna sisulist lisaväärtust ning suurendab menetluste kestust ja halduskoormust. Samal ajal säilib võimalus kasutada avalikke arutelusid juhtudel, kus need on konkreetse menetluse puhul sisuliselt põhjendatud.

Keskkonnaloa menetluse osas tehakse ettepanek siduda avatud menetluse kohustus eelkõige olulise keskkonnamõjuga tegevustega. Väiksema mõjuga tegevuste puhul võimaldaks mudel kasutada lihtsustatud menetlust, keskendudes puudutatud isikute kaasamisele ilma kogu avatud menetluse ulatusliku avalikkuse kaasamise kohustuseta. Selline lähenemine võimaldaks suunata haldusressursse menetlustele, kus keskkonnamõju ja avalik huvi on kõige suuremad.

Lisaks tehakse ettepanek kasutada standardiseeritud koondvastuseid, mille puhul sisult sarnased ettepanekud ja vastuväited rühmitatakse ning neile vastatakse ühiselt. Selline lähenemine parandab läbipaistvust, vähendab halduskoormust ning aitab muuta menetluse osapooltele paremini jälgitavaks.

Kokkuvõttes on väljatöötatud kaasamismudeli eesmärk parandada kaasamise sisulist mõju, muuta menetluste loogika osapooltele arusaadavamaks ning vähendada menetluste dubleerimist ja halduskoormust.