

# Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ja veeseaduse täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ja veeseaduse täiendamise seaduse eelnõuga on kavas muuta keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadust (KeHJS) ning täiendada veeseadust (VeeS). Eelnõuga muudetakse ja täpsustatakse teatud olulise keskkonnamõjuga tegevusi, mille kavandamisel on keskkonnamõju hindamine (edaspidi ka *KMH*) kohustuslik. VeeS-is täiendatakse väheolulise mõjuga tegevuse määratlust. Muudatuste tulemusel väheneb nii arendajate halduskoormus kui tegevusloa andjate (edaspidi ka *otsustajad*) töökoormus, sest kavandatavate tegevuste KMH algatatakse kohustuslikus korras põhjendatud juhul. Seeläbi kiirenevad tegevusloa andmise üle otsustamise menetlused tervikuna.

### 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Kliimaministeeriumi keskkonnakorralduse ja kiirguse osakonna nõunikud Ülle Luiks (ulle.luiks@kliimaministeerium.ee, 623 1220), Lilli Tamm (lilli.tamm@kliimaministeerium.ee, 626 9133) ning keskkonnamõju hindamise valdkonnajuht Rainer Persidski (rainer.persidski@kliimaministeerium.ee, 626 2973). Vee valdkonda puudutavate sätete muutmisel osalesid veesakonna peaspetsialist Hendrik Põldoja (hendrik.poldoja@kliimaministeerium.ee) ja nõunik Agne Aruväli (agne.aruväli@kliimaministeerium.ee). Eelnõu koostamisel osales ka Keskkonnaameti keskkonnakorralduse büroo peaspetsialist Irma Pakkonen (irma.pakkonen@keskkonnaamet.ee) ning samuti andsid sisendi Keskkonnaameti veespetsialistid.

Eelnõu õigusekspertiisi on teinud Kliimaministeeriumi õigusosakonna nõunik Triin Nymann (triin.nymann@kliimaministeerium.ee, 626 2927).

Keeletoimetaja oli Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse keeleteoimetaja Mari Koik (mari.koik@justdigi.ee).

### 1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi teise Riigikogu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu eel ei koostatud väljatöötamiskavatsust, tuginedes hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 1 lõike 2 punktile 2, mille kohaselt ei ole väljatöötamiskavatsus nõutav, kui eelnõu menetlus on põhjendatult kiireloomuline. Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2024–2027 põhimõtetega vähendada bürokraatiat ja kiirendada asjaajamist.

Eelnõukohase seadusega muudetakse:

- keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse redaktsiooni RT I, 10.10.2024, 9 (jõustunud 20.10.2024);
- veeseaduse redaktsiooni RT I, 11.06.2024, 18 (jõustunud 01.11.2024).

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

## 2. Seaduse eesmärk

Eelnõu on osa Kliimaministeeriumi laiemast eesmärgist muuta kavandatavate tegevuste KMH ja tegevusloa andmise üle otsustamise menetlus kiiremaks ja tõhusamaks. Olulise keskkonnamõjuga tegevuste ülevaatamise eesmärk on ajakohastada õigusakte ning jätta ära mittevajalikud KMH algatamised (samuti mittevajalikud KMH eelhinnangud, st kavandatava tegevuse KMH vajalikkuse väljaselgitamine olukorras, kus KMH algatamine ei ole kohustuslik), mida ei nõua ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta<sup>1</sup> (edaspidi *KMH direktiiv*). Eelnõuga tehtavate muudatuste tulemusena vähendatakse bürokraatiat ja kavandatavate tegevuste KMH-ga seotud koormust haldusprotsessides.

KeHJS § 6 lõikes 1 on toodud loetelu olulise keskkonnamõjuga tegevustest, mille kavandamisel on KMH kohustuslik. Tegevuste loetelu on aja jooksul osaliselt muudetud, kuid praktikale tuginedes on vaja teatud tegevusi (sh termineid) ajakohastada – eesmärk on, et kavandatavate tegevuste KMH algatataks kohustuslikus korras üksnes põhjendatud juhul. Samuti on vaja ajakohastada teatud KMH eelhinnangu kohustusega tegevusi, mis on seotud KeHJS § 6 lõikega 1 ja loetletud Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määruses nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang, täpsustatud loetelu” (edaspidi ka *tegevusvaldkondade määrus*).

Kliimaministeeriumi keskkonnakorralduse ja kiirguse osakond korraldas septembris 2024 KMH-ga seotud osapoolte (otsustajad, asjaomased asutused, arendajad, KMH eksperdid, valitusvälised organisatsioonid) seas muudatusettepanekute korje, et saada argumenteeritud ettepanekuid KeHJS-is ja tegevusvaldkondade määruses nimetatud tegevuste muutmiseks. Eelnõu põhineb muudatusettepanekute korjel saadud ettepanekutel, mida on võimalik praegu ja kiireloomuliselt arvestada ning õigusaktides muuta. Edaspidises KeHJS muutmise protsessis analüüsitakse ka teisi olulise keskkonnamõjuga ja eelhinnangu andmise vajadusega tegevusi ja nende künniseid ning selgitatakse välja muutmist vajavad sätted. Need muudatused kavandatakse eraldi eelnõudega.

Peale selle on Kliimaministeerium tellinud KeHJS-is ja tegevusvaldkondade määruses toodud taastuvenergeetika valdkonna tegevuste kohustuslike ning eelhinnatavate tegevuste künniste analüüsi. Lisaks on Kliimaministeeriumil kavas tellida analüüs ka muude valdkondade tegevuste künniste kohta. Analüüside tulemuste (eeldatavalt 2025. a 3. kvartal) alusel on kavas koostada KeHJS-i ja tegevusvaldkondade määruse muutmise ettepanekute eelnõud.

## 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

**Eelnõu §-ga 1** muudetakse keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadust.

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:02011L0092-20140515>

Paragrahv koosneb kuuest punktist.

**Eelnõu § 1 punktiga 1** täpsustatakse muudatusettepanekute korjel Transpordiameti tehtud ettepaneku alusel § 6 lõike 1 punkti 13, et see oleks üheselt selge. Kehtivat sõnastust on võimalik tõlgendada selliselt, et ühe või kahe sõidurajaga tee ehitamine vähemalt nelja sõidurajaga teeks on automaatselt olulise keskkonnamõjuga tegevus, olenemata kavandatava tee pikkusest (st alates esimesest meetrist). Praktikas on sellisele tõlgendamisevõimalusele kolmandad osapooled viidanud (nt kavandatavat tegevust mittetoetavad kodanikud või keskkonnaühendused). 10 km kriteerium kehtib sätte mõlema osa kohta – nii uue nelja sõidurajaga tee rajamisel kui ka ühe või kahe sõidurajaga tee ümberehitamisel vähemalt nelja sõidurajaga teeks. Selliselt on sätte kooskõlas KMH direktiiviga, mille I lisa punkti 7 alapunktis c on vastava tee ehitamisel sätestatud samuti künnis 10 km.

Lisaks täpsustakse sättes tee ehitamisega seotud termineid vastavalt ehitusseadustikule.

**Punktiga 2** muudetakse muudatusettepanekute korjel Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti tehtud ettepaneku alusel § 6 lõike 1 punkti 14. Kehtiv sõnastus ei ole üheselt arusaadav ning on praktikas tekitanud mitmeid vaidlusi, kuidas sätet korrektselt tõlgendada. Muudatusettepaneku kohaselt tuleb KMH algatada, kui rajatakse uus raudteeliin. Tuleb arvestada, et Eestis ei ole termin „raudteeliin“ õigusaktis määratletud. Raudteeliinide rajamisega seonduvat on käsitletud peamiselt Euroopa Liidu õigusaktides: komisjoni määruses (EL) 1299/2014, milles käsitletakse Euroopa Liidu raudteesüsteemi allsüsteemi taristu koostalitluse tehnilist kirjeldust<sup>2</sup>, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) 2016/797 Euroopa Liidu raudteesüsteemi koostalitluse kohta<sup>3</sup>. Kõnesoleval juhul mõistetakse „raudteeliini“ all teatud konkreetsetele tunnustele ja pikkusele vastavat raudteelõiku: raudteeliin on marsruut ühest punktist teise (nt Tallinn–Tartu, Tallinn–Tapa) ning on registreeritud registris lühendiga RINF (*Register of Infrastructure*).

Tegevusele ei sätestata künnist, kuna uue raudteeliini rajamine on olulise keskkonnamõjuga tegevus sõltumata liini pikkusest (ka KMH direktiivi I lisa punkti 7 alapunktis a ei ole tegevusele arvulist künnist sätestatud). Samuti tuleb arvesse võtta, et uut raudteeliini ei rajata praktikas kuigi sageli.

Kehtivas sättes sisalduvad tegevused „uue raudteejaama rajamine“ ning „olemasoleva raudteejaama laiendamine“ viiakse KMH kohustusega tegevuste alt eelhinnangu kohustusega tegevuste alla, kuna raudteejaama rajamise või laiendamise eelhindamisega ei kaasne alati olulist keskkonnamõju ning KMH eelhinnanguga selgitatakse, kas KMH algatamine on vajalik või mitte. Lähtuvalt Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti praktikast ei ole raudteejaama rajamise või laiendamise kohta tehtud KMH eelhinnangute tulemusena siiani KMH-sid algatatud.

**Punktiga 3** tunnistatakse kehtetuks § 6 lõike 1 punkt 21, kuna kehtivas seaduses kasutatud terminit „tundlik suubla“ ei ole Eesti õiguses defineeritud ning on ebaselge, millistel juhtudel on KMH kohustuslik ning millistel juhtudel tuleb KMH vajalikkust kaaluda. Kuna KeHJS § 6 lõike 1 rakendamine toob isikutele kohustuse korraldada KMH, peab KeHJS sõnastus olema selge. Veeseaduses kasutatud terminid „suubla“ ja „heitvee suhtes tundlik suubla“ ei seondu paisude või tammide rajamisega ning sellega kaasneva võimaliku mõjuga (suubla on veekogu, veekogu osa või maapõue osa, kuhu juhatakse heitvett või saasteaineid). Tundliku suublana on mõistetud praktikas selliseid veekogusid, mis on kalastiku kaitse seisukohast olulised (sh peamiselt nn lõhejõed).

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/1299#x%20d%202016/797>

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32016L0797>

Paisutamise, hüdroelektrijaama, tammi või veehoidla rajamisel ja rekonstrueerimisel tuleb arvestada, et looduskaitseaduse (LKS) § 51 lõike 2 alusel kehtestatud lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaigana kinnitatud veekogul või selle lõigul (nn lõhejõed) on keelatud olemasolevate paisude rekonstrueerimine ulatuses, mis tõstab veetaset, uute paisude rajamine ning veekogu loodusliku sängi ja veerežiimi muutmine. Kudemis- ja elupaikade nimistus nimetatud veekogul või selle lõigul on loodusliku sängi, veerežiimi ning veetaseme muutmine paisude rekonstrueerimisel lubatud üksnes juhul, kui sellega parandatakse kalade kudemisvõimalusi. Seega ei ole võimalik nendel veekogudel või veekogu lõikudel rajada uusi paise ega teha selliseid tegevusi, mis muudavad veerežiimi ja veekogu sängi, ning ka KMH kohustus ei tule kõne alla, kui see tegevus ei ole lubatud.

LKS § 51 lõike 2 alusel kehtestatud nimistus loetletud kudemis- ja elupaigad on määratud kogu veekogu ulatuses või veekogu lõiguna. Paisu ja teiste sättes nimetatud ehitiste rekonstrueerimisel ja rajamisel väljaspool nimistus nimetatud veekogu lõiku tuleb selgitada, kas tegevusega muudetakse veekogu sängi, veetaset või veerežiimi, st kas tegevusega võib kaasneda kalaliikidele ebasoodne mõju (kui tegevuse eesmärk ei ole kalade kudemisvõimaluste parandamine). Sellisel juhul tuleb KMH eelhinnanguga selgitada, kas tegevusega võib kaasneda oluline mõju ning kas KMH algatamine on vajalik. Olulise keskkonnamõju kontekstis tuleb arvestada, et paisutamine mõjutab jõe hüdro-morfoloogiat, kalastiku seisundit ja jõe füüsikalisi-keemilisi parameetreid. Paisud on kaladele ja vee-elustikule ületamatu takistus, mis ei lase paljudel liikidel pääseda koelmualadele ja teistesse elupaikadesse ning halvendavad seeläbi jõgede seisundit ja kalade arvukust.

Kuigi sätte kehtiv sõnastus hõlmab nii ehitise rajamist kui ümberehitamist (ehk rekonstrueerimist), ei pruugi rekonstrueerimisega alati kaasneda olulist keskkonnamõju (näiteks on rekonstrueerimise eesmärk sageli kalade kudevõimaluste parandamine) ning see, kas see kaasneb või ei, tuleb välja selgitada KMH eelhinnangu ja vajadusel KMH käigus.

Ka kehtiva tegevusvaldkondade määruse § 11 punkti 4 kohaselt tuleb otsustajal anda eelhinnang, kui kavandatakse hüdroelektrijaama, tammi, paisu või veehoidla rajamist või rekonstrueerimist veeseaduse § 54 lõike 7 alusel kehtestatud määruse lisades 1–3 nimetatud pinnaveekogumitel või looduskaitseaduse § 51 lõike 2 alusel kehtestatud määruse nimistus olevatel veekogudel (välja arvatud KeHJS § 6 lõike 1 punktides 21 ja 21<sup>1</sup> nimetatud juhtudel). Kuigi kehtiv säte tunnistatakse kehtetuks, ei jää oluline keskkonnamõju hindamata, sest KMH eelhinnanguga tuleb selle võimalikkus välja selgitada. Üldise põhimõttena on KMH vaja algatada siis, kui tegevusega kaasneb eeldatavalt oluline keskkonnamõju ning ei ole teada leevendavaid meetmeid ja need tuleb leida KMH käigus. Paisude rajamisel ja ümberehitamisel on leevendusmeetmed (nt kalaläbipääsud) olemas ning kui tegevuse taotlemisel on need kavandatud ja on näha, et nende rakendamiseega olulist keskkonnamõju ei kaasne, võib otsustaja jätta KMH algatamata.

Lisaks tuleb märkida, et kehtiv säte on rangem kui KMH direktiiv, mille kohaselt on KMH kohustuslik tammide ja muude rajatiste puhul vee kinnihoidmiseks või alaliseks säilitamiseks, kui kinnihoidav või säilitatav uus või täiendav veekogus on üle 10 miljoni kuupmeetri.

Ka veepoliitika raamdirektiivi<sup>4</sup> artikli 11 lõike 3 punkti i ja lõike 4 kohaselt rakendatakse põhimeetmeid ja täiendavaid meetmeid veekogude puhul, kus mõjutatakse oluliselt vee seisundit või kus tuleb tagada täiendav kaitse või seisundi parandamine. Eestis on ka selliseid pinnaveekogusid, mis on kalastiku seisukohast vähem olulised ning olemasoleva paisu või muu sättes nimetatud ehitise rajamisel või rekonstrueerimisel ei pruugi olla alati olulist keskkonnamõju. Seetõttu oleks igakordne kohustuslik KMH ebaproportsionaalne. Tegevusvaldkondade määruse § 11 punkti 4 kohane eelhinnang tagab pinnaveekogumite ja § 16 ülejäänud veekogude kaitse.

---

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32000L0060>

Kuigi muudatusettepanekute korjel tegi Eesti Taastuenergia Koda ettepaneku asendada tegevusvaldkondade määruse § 11 punktis 4 termin „rekonstrueerimine“ terminiga „lammutamine“, tuleb arvestada, et rekonstrueerimisel taastatakse osaliselt või täielikult hävinud ehitised, mistõttu võib tegemist olla olulise keskkonnamõjuga tegevusega, kus eelhinnangu andmine on asjakohane. Seetõttu kuulub kõnealuste ehitiste (hüdroelektrijaam, tamm, pais, veehoidla) ümberehitamine ehk rekonstrueerimine jätkuvalt eelhinnangu andmise kohustusega tegevuste alla.

Näiteks paisu likvideerimisel ei ole vaja eelhinnangut anda, kui see asendatakse tehiskärestikuga, kuna selle tegevusega kaasneb positiivne keskkonnamõju ja kärestikul ei ole selgeid ehitise tunnuseid (tehiskärestiku eesmärk on taastada paisutatud ehk muudetud veekogu algne olukord).

**Punktiga 4** tunnistatakse kehtetuks § 6 lõike 1 punkt 34. Muudatusettepanek põhineb Kliimaministeeriumi tellitud töös „Õigusanalüüs KMH teenuse disaini ettevalmistamiseks“ esitatud järeldustel. Lisaks ei ole kõnealuse sätte puhul tegemist KMH direktiivi I lisa nimetatud tegevusega (st KMH kohustusega tegevused).

Kuni 30.06.2015 kehtinud planeerimisseaduse § 9 lõike 2 punkti 8 kohaselt oli detailplaneeringu ülesanne keskkonnaningimuste seadmine planeeringuga kavandatu elluviimiseks ja vajaduse korral ehitiste määramine, mille ehitusprojekti koostamisel on vaja teha KMH. KeHJS § 6 lõike 1 punkt 34 oli seotud viidatud planeerimisseaduse sättega (st omavahel olid seotud tegevuse kavandamise eri etapid: strateegilise planeerimisdokumendi koostamine ning selle järel tegevusloa taotlemine). Kehtivas planeerimisseaduses vastava sisuga säte puudub.

Õigusanalüüsis on selgitatud, et olukorras, kus KeHJS § 6 lõike 1 punkt 34 näeb ette KMH kohustuslikkuse (st kui see on ette nähtud tegevuse aluseks olevas strateegilises planeerimisdokumendis), ei otsusta KMH kohustusega tegevuste loetelu lõplikult Riigikogu KeHJS-i vastuvõtmisega, vaid seda saab täiendada strateegilise planeerimisdokumendi kehtestaja (koostamise korraldaja) üldise hinnanguga, mis koostatakse koos strateegilise planeerimisdokumendiga. Arvestades, et KMH on üsna koormav ning aeganõudev menetlus keskkonnamõjude väljaselgitamiseks, ei ole sellise üldise võimaluse ettenägemine otstarbekas. Praegu võib KeHJS § 6 lõike 1 punktist 34 tulenev võimalus ja sellega kaasnev üldiselt määratud absoluutselt siduv kavandatava tegevuse KMH kohustus üksikjuhul tuua endaga kaasa ebavajalikku halduskoormust, kui sellel üksikjuhul ei oleks KMH tegelikult vajalik (nt asjaolud on vahepeal muutunud).

Seega muudatusettepaneku jõustumise järel ei ole edaspidi võimalik määrata tegevuse KMH kohustust strateegilise planeerimisdokumendiga. Juhul kui strateegilises planeerimisdokumendis on kavandatud tegevus, mis võib olla olulise keskkonnamõjuga, tehakse tegevusloa taotluse esitamise järel KMH, kui juhtumipõhine KeHJS-i alusel antav eelhinnang sellist vajadust järeldab ning otsustaja teeb KMH algatamise otsuse. Kui strateegilise planeerimisdokumendiga kavandatakse olulise keskkonnamõjuga tegevust, on KMH algatamine üldjuhul kohustuslik (v.a asjakohasel juhul KeHJS § 11 lõiked 6 ja 6<sup>2</sup>).

**Punktiga 5** täiendatakse muudatusettepanekute korjel Keskkonnaameti tehtud ettepaneku alusel §-i 6 lõikega 1<sup>1</sup>. KMH direktiivi II lisa punkti 13 alapunkti b kohaselt kuuluvad kavandatavate tegevuste alla, mille korral peab otsustaja andma eelhinnangu, „I lisa loetletud projektid, mida tehakse üksnes või peaaesjalikult uute menetluste või toodete arendamiseks või katsetamiseks ja mis ei kesta üle kahe aasta“. Eesti õigusesse ei ole direktiivi seda punkti üle võetud, mis tähendab, et uute tehnoloogiate või toodete arendamisel või katsetamisel on § 6 lõikes 1 nimetatud tegevuste puhul KMH kohustuslik ehk regulatsioon rangem. Muudatusettepanekuga tehakse regulatsioon paindlikumaks: arendamine ja katsetamine

lisatakse KeHJS-i vastava KMH direktiivi punkti eeskujul eelhinnangu andmise kohustusega tegevusena. Siiski tuleb arvestada teatud tingimustega: uute tehnoloogiate ja toodete arendamine või katsetamine peab olema kavandatava tegevuse ainus või peamine eesmärk ning taotletava tegevusloa kehtivus ei tohi ületada kahte aastat. Kõnesoleval juhul käsitatakse katsetamisena ühekordset tegevust ning tegevuse (korduv) pikendamine, et vältida KMH kohustust (nn tegevuse tükeldamine, ingl *salami slicing*), ei ole võimalik. Uue tehnoloogia või toote arendamine või katsetamine viitab näiteks sellele, et Eesti oludes võib olla tegemist uudse lahendusega või teatud tehnoloogia puhul selliste uute tingimustega, mida pole varem rakendatud või praktiseeritud. Samas tuleb pöörata tähelepanu sellele, et arendamise või katsetamisega ei tohi kaasneda olulist keskkonnamõju. Samuti tuleb arvestada, et tegemist pole KMH tegemata jätmise automaatse erandiga – eelhinnangu tulemuse alusel võidakse sellise tegevuse kohta KMH ikkagi algatada.

Kõnealuse punkti lisamist KeHJS-i toetab ka Kliimaministeeriumis koostamisel olev kliimakindla majanduse seadus (eelnõu § 19), mis sätestab põhimõtte kasvuhoonegaaside heite vähendamist toetavate tehnoloogiate katsetamise ja kasutuselevõtu soosimiseks, et luua võimalused sellise tehnoloogia kasutuselevõtu kiirendamiseks. Selleks peab looma selge õigusraamistiku, et tagada kriteeriumitele vastavate tehnoloogiate kiire ja tõhus katsetamine ja kasutuselevõtt.

**Punktiga 6** muudetakse muudatusettepanekute korjel Keskkonnaameti tehtud ettepaneku alusel § 6 lõiget 2<sup>1</sup>. KeHJS § 6 lõike 1 punkti 35 kohaselt on olulise keskkonnamõjuga tegevus (st KMH on kohustuslik) sama lõike punktides 1–34<sup>1</sup> nimetatud tegevuse või käitise muutmine või ehitise laiendamine, kui tegevuse või käitise muutmine või ehitise laiendamine vastab lõikes sätestatud võimalikele künnistele. Paragrahvi 6 lõikes 2<sup>1</sup> on sätestatud, et kui § 6 lõike 1 punktides 1–34<sup>1</sup> nimetatud tegevust või käitist muudetakse või ehitist laiendatakse, peab otsustaja andma eelhinnangu selle kohta, kas kavandataval tegevusel on oluline keskkonnamõju.

Muudatusettepanekuga täpsustatakse eelhinnangu andmise kohustust § 6 lõikes 1 nimetatud tegevuste muutmise korral (juhul, kui tegevuste muutmine ei ületa samas lõikes sätestatud võimalikke künniseid). Kehtiva sõnastuse kohaselt tuleb KMH algatamise vajalikkust kaaluda iga KeHJS § 6 lõikes 1 nimetatud juba loa saanud või käimasoleva tegevuse või käitise muutmise või laiendamise korral, ka näiteks siis, kui muudatus on väheoluline (võimalikku olulist keskkonnamõju eeldatavalt ei kaasne) või toob kaasa olukorra paranemise (positiivse keskkonnamõju). Mittevajalike eelhindangute andmise kohustus suurendab aga nii arendajate halduskoormust kui otsustajate ja eelhindamise menetluses osalevate asjaomaste asutuste töökoormust. Seetõttu on muudatusettepaneku sõnastuses juhitud KMH direktiivi vastava punkti (II lisa punkti 13 alapunkti a) sõnastusest – direktiivi punktis nimetatakse eelhindamise kohustuse kriteeriumina lisaks: „kui see võib keskkonda oluliselt kahjustada“. Kehtiva KeHJS § 6 lõikes 2<sup>1</sup> seda täpsustust ei ole, kuid muudatusega see lisatakse („kui [tegevusloa] muutmise põhjuseks olev kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju“).

Seega on sellistes olukordades eelhinnangu andmise lähtekohaks see, kas kavandatav muudatus või laiendus võib tuua kaasa eeldatavalt olulise keskkonnamõju, st kavandatav muudatus või laiendus toob kaasa eelhinnangu andmise kohustuse vastavalt kõnesoleva paragrahvi lõikele 2. Arvestama peab loaga taotletava tegevuse sisulist muutmist, samuti seda, kas keskkonnaseisund on algse olukorraga võrreldes muutunud. Juhul kui taotletakse ainult loa andmete või tingimuste formaalset muutmist (nt kõrvaltingimuste täpsustamine või vähene muutmine), ei pruugi eelhinnangu andmine vajalik olla. Eeldatavalt olulise keskkonnamõju kaasnemise põhjusteks on eelkõige sellised olulised ja/või ulatuslikud muudatused kavandatavas tegevuses, mis võivad kaasa tuua mõjuala keskkonnataluvuse ületamise, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara.

Samas tuleb arvestada, et sõltuvalt tegevuse või käitise muutmisest ja näiteks tegevuse laiendamisest tuleb kavandatava tegevusega kaasnevat keskkonnamõju vaadata ka tervikuna. Samuti tuleb arvestada olemasoleva, st algse tegevusega, millele on varem KMH tehtud – kas varasema KMH käigus on hinnatud kavandatavat muudatust või laiendust. See tähendab, et tuleb arvesse võtta, kas varasemas KMH-s hinnati sisuliselt ära muudatuse või laiendusega kaasnev keskkonnamõju, nt olukorras, kus varasemas KMH-s on hinnatud keskkonnamõju n-ö varuga, arvestades tegevuse suuremat mahtu, ulatuslikumat mõjuala vms. Otsustaja peab motiveerimiskohustusest tulenevalt tegevusloa andmise otsuses välja tooma asjaolu, et on kaalunud olemasoleva tegevuse muudatuse või laiendusega kaasnevat võimalikku keskkonnamõju (arvestades muu hulgas tegevuse iseloomu ja mahtu, asukohta, mõjutatavat keskkonda jm kriteeriumeid), ning juhul, kui on selge, et olulist keskkonnamõju tegevuse muudatuse või laiendamisega eeldatavalt ei kaasne, eelhinnangut andma ei pea. Kui otsustaja leiab, et tegevuse muudatuse või laiendusega võib eeldatavalt kaasneda oluline keskkonnamõju, st esineb selline kahtlus, annab ta eelhinnangu vastavalt ettenähtud korrale.

Tuleb rõhutada, et keskkonnamõju hindamise (sh eelhinnangu andmise) lähtekohaks on juhtumipõhisus, st lähtumine konkreetsest kavandatavast tegevusest ja selle muudatusest ning oludest (sh keskkonnaseisund), ning otsus kavandatava tegevuse KMH algatamise või algatamata jätmise kohta tehakse tegevusloa taotluse ja selles esitatud info alusel.

Muudatusettepanekuga sarnane on KeHJS § 6 lõige 2<sup>4</sup>, mille kohaselt tuleb anda eelhinnang, kui tegevusloa taotluse menetlemise aja jooksul ilmnevad täiendavad asjaolud, mis toovad kaasa eelhinnangu andmise kohustuse vastavalt lõigetele 2 ja 2<sup>1</sup>. See tähendab, et otsustaja peab kaaluma nende täiendavate asjaolude tähtsust eelhinnangu andmise vajaduse seisukohast.

## **Eelnõu §-ga 2** muudetakse veeseadust.

VeeS-i §-i 191<sup>1</sup> lisatakse väheolulise mõjuga tegevusena mere süvendamine sadama akvatooriumis mahuga 100 kuni 1499 kuupmeetrit. VeeS-i tähenduses loetakse väheolulise mõjuga tegevuseks järgmisi väikesemahulisi tegevusi, mille tagajärjel ei halvene veekogumi seisund, vee kvaliteet ega kaitsealuste liikide olukord või elupaik ning mis ei mõjuta ega takista muud veekasutust: 1) mere süvendamine või merepõhja süvenduspinnase paigutamine mahuga 100–499 kuupmeetrit; 2) merre tahkete ainete paigutamine või kaadamine mahuga 100–499 kuupmeetrit. Selliste tegevuste puhul on Keskkonnaametil võimalus teha keskkonnamõju andmise või sellest keeldumise otsus avatud menetlust kohaldamata.

VeeS-i täiendamine on seotud Keskkonnaameti ettepanekuga muuta tegevusvaldkondade määruse § 11 punkti 7<sup>2</sup> ning võimaldada operatiivseid remontsüvendustöid sadamates ohutu sügavuse tagamiseks. Vastava ettepaneku alusel on kavas tõsta KMH eelhinnangu andmise künnist mere süvendamise puhul 1500 kuupmeetriini (vt seletuskirja lisa). Senise praktika põhjal ei ole kuni 1500-kuupmeetri mahuga süvendamise korral seni eelhinnangu tulemusena võimalikku olulist keskkonnamõju tuvastatud ega keskkonnamõju hindamist algatatud, samuti ei ole tekkinud kahtlust olulise keskkonnamõju kaasnemises. 500–1499-kuupmeetri mahuga süvenduste puhul ei ole olnud ka avalikkuse aktiivset huvi, mis tingiks loa avatud menetluse. Sellises väiksemas mahus süvendamine kestab umbes nädal aega, seega tegevus on lühiajaline ja mõju ajutine ning süvendamisel saadav pinnas on võimalik paigutada maismaale (st töö ei vaja ülemäära suurt ladustusala ning autotransport on tehniliselt võimalik). Mere süvendamisega kaasnev keskkonnamõju on üldjuhul piiratud ulatusega ja ajutine ning senisele praktikale tuginedes ei kaasne sellega tõenäoliselt veekogumi seisundi, vee kvaliteedi ega kaitsealuste liikide olukorra või elupaiga halvenemist.

Kehtiva 500-kuupmeetri mahu künnis VeeS-is ei ole taganud piisavat paindlikkust operatiivsete süvendustööde jaoks sadamate akvatooriumites. Soojematel jäävabadel talvedel võivad tormid kanda sadamatesse setteid ning ohutu navigatsiooni tagamiseks on vaja teha

süvendustöid ohutu sügavuse taastamiseks. Kevadine tööde aeg on piiratud (talviste olude lõppemise ning kalade kudeaja alguse tõttu), lisaks tuleb arvestada tehnika kättesaadavusega (sobiva spetsiifilise tehnika nõudlus on suur). Viimaste aastate praktika on näidanud, et kevadine süvendusvajadus akvatooriumites on enamasti suurem kui 500 kuupmeetrit. Seega võimaldaks VeeS-is künnise tõstmine operatiivsemat reageerimist ning kiireloomuliste tööde paindlikumat tegemist.

VeeS-is mere süvendamise mahu künnise tõstmine 1500 kuupmeetri (väheolulise mõjuga tegevusena) on piiratud sadamate akvatooriumiga, kuna sadamate akvatooriumid on juba suure inimõjuga (sh põhjasetted on tihti reostunud), sadamate tegevust reguleerib sadamaseadus ja akvatooriumid ei lähe otseselt veekogumi seisundile hinnangu andmisel arvesse. Kuna künnist tõstetakse üksnes sadamates toimuvate süvendustööde puhul, siis mujal meres toimuvad süvendustööd, nt meretuuleparkide rajamisel ja hooldamisel, ei ole automaatselt väheolulise mõjuga tegevus. Süvendamistööd võivad kaasneda ka näiteks lautrikoha, ujumiskoha, rannakindlustuse, sporditraktsiooni (nt veelauapark, kunstlaineaseade) vms rajamisega. Kuna kõiki tegevusi ei ole võimalik ette näha, on ettevaatusprintsipiibist lähtuvalt põhjendatud piirata sätte ulatus üksnes sadama akvatooriumiga.

Künnist muudetakse VeeS-is ainult süvendamise puhul. Tahkete ainete paigutamisel ja kaadamisel ei ole künnise muutmine põhjendatud. Tahkete ainete paigutamine mahus 500–1500 kuupmeetrit on võimalik selliste tegevuste puhul nagu uue sadamarajatise rajamine ja olemasoleva laiendamine, kuid siis on vajalik KMH eelhindang (eelhindangu koostamine mitteavatud menetluses, mida kohaldatakse VeeS § 191 lg 4 kohaselt sama seaduse §-s 191<sup>1</sup> loetletud väheolulise mõjuga tegevustele, ei ole põhjendatud ega proportsionaalne). Kaadamise korral mahus 500–1500 kuupmeetrit rannalähedases merealas muudetakse ka kaldajoont. Selliseid mahte kaadatakse kaugematele kaadamisaladele senise praktika kohaselt harva, kuna kaadamispraami kasutamine on liiga kulukas. Seega oleks eksitav käsitleda kaadamist mahus kuni 1500 kuupmeetrit väheolulise mõjuga tegevusena. Kuni 500 kuupmeetrit on maht, mille puhul võib eeldada, et ka madalale merealale kaadamise korral kaldajoon veel ei muutu. Nimetatud tegevustega võib kaasneda laiem avalik huvi ja avatud menetluse mittekohaldamine ei ole põhjendatud. Lisaks ei ole sadamarajatiste laiendamine ja rajamine kiireloomulised tegevused. Samuti peaks HELCOM juhustest<sup>5</sup> lähtudes eelistama pinnase paigutamist maismaale.

Lisaks tuleb tähelepanu juhtida järgnevale. VeeS-i kohaselt on väheolulise mõjuga tegevus merre tahkete ainete paigutamine või kaadamine mahuga 100–499 kuupmeetrit. Kehtiva tegevusvaldkondade määruse § 11 punkti 7<sup>2</sup> kohaselt tuleb anda eelhindang alates mahust 500 kuupmeetrit. Keskkonnaamet on teinud ettepaneku muuta tegevusvaldkondade määrukses vastavat KMH eelhindangu andmise künnist, st tõsta künnis 1500 kuupmeetri. Keskkonnaameti hinnangul on merre kaadamisega mahus alla 1500 kuupmeetri kaasnev mõju enamasti väike, sest tegevus on lühiajaline, ning leevendusmeetmeid on vajadusel võimalik määrata veeloa andmisel ka KMH eelhindanguta. Seda määruse muutmise ettepanekut ei ole kavas siiski arvestada (eelnõu lisaks olevas määruse kavandis on suurendatud ainult süvendamise mahtu), kuna VeeS-is ja tegevusvaldkondade määrukses sätestatud kaadamise künnised peaksid olema selguse huvides omavahel kooskõlas.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõukohases seaduses ei kasutata uusi termineid.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

---

<sup>5</sup> <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2024/03/HELCOM-Guidelines-for-Management-of-Dredged-Material-at-Sea.pdf>



Eelnõu vastab Euroopa Liidu õigusele. Kuna loetletud kehtivate õigusaktidega on Euroopa Liidu õigus juba üle võetud, ei ole eelnõukohase seaduse ja Euroopa Liidu õiguse vastavustabelit koostatud.

## **6. Seaduse mõju**

Eelnõu keskendub kohustusliku KMH-ga tegevuste ajakohastamisele ning seeläbi halduskoormuse ja bürokraatia vähendamisele. Eelnõukohase seadusega ei kavandata kehtiva õigusega võrreldes põhimõttelisi muudatusi ning seaduse rakendamine ei too kaasa olulisi riske. Seetõttu ei ole seletuskirjale lisatud HÕNTE § 46 nõuetele vastavat põhjalikku mõjuanalüüsi aruannet. Seaduse rakendamisega ei kaasne mõju keskkonnale, sotsiaalset, sealhulgas demograafilist mõju, mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, avaliku sektori tuludele ja kuludele ega regionaalarengule. Muudatusega kaasneb mõju haldusorganite – KMH tähenduses otsustajate (riigiasutused, kohalikud omavalitsused) – töökoormusele ning loa taotlejate halduskoormusele.

Muudatusega ei kaasne riigieelarve tulusid ega kulusid.

Järgnevalt on analüüsitud muudatuste mõju.

### **6.1. Mõju avaldav muudatus**

KMH tuleb algatada uue raudteeliini rajamisel.

#### Sihtrühm

- 1) arendajad/tegevusloa taotlejad;
- 2) otsustajad/Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ametnikud, kes on seotud raudteeliinide rajamise tegevuslubade ja KMH-de menetlemisega.

#### Kaasnev mõju

Muudatusega korrigeeritakse sätte sõnastust, et KMH algatamise vajadus kohustuslikus korras oleks selge (praeguses sõnastuses on sätte kohaldamine praktikas nii arendajatele kui otsustajatele raskusi põhjustanud). Muudatusega väheneb otsustajate töökoormus ning arendajate halduskoormus, kuna KMH algatatakse vaid põhjendatud juhul.

### **6.2. Mõju avaldav muudatus**

KMH tuleb algatada hüdroelektrijaama, tammi, paisu või veehoidla rajamisel veeseaduse § 54 lõike 7 alusel kehtestatud määruses nimetatud pinnaveekogumitel.

#### Sihtrühm

- 1) arendajad/veelubade taotlejad;
- 2) otsustajad/Keskkonnaameti ametnikud, kes on seotud veelubade ja KMH-de menetlemisega.

#### Kaasnev mõju

Muudatusega täpsustatakse sätte sõnastust, kaotades viite mõistele „tundlik suubla“, kuna see ei ole õiguslikult reguleeritud (praeguses sõnastuses on see praktikas arendajatele ja otsustajatele arusaamatusi tekitanud). Lisaks muudetakse sätet selliselt, et hüdroelektrijaama,

tammi, paisu või veehoidla ümberehitamisel ehk rekonstrueerimisel ei ole vaja alati KMH-d algatada, vaid KMH algatamise vajadus tuleb selgitada edaspidi KMH eelhinnanguga (s.o kehtiva nõude leevendamine). Muudatus vähendab otsustajate töökoormust ning arendajate halduskoormust, kuna KMH algatatakse vaid põhjendatud juhul. Kohustusliku KMH nõudmine rekonstrueerimise korral ei ole põhjendatud, sest alati ei pruugi sellise tegevusega kaasneda olulist keskkonnamõju.

### **6.3. Mõju avaldav muudatus**

KMH kohustust ei saa määrata strateegilise planeerimisdokumendiga.

#### Sihtrühm

- 1) strateegilise planeerimisdokumendi koostamise korraldajad/kohalikud omavalitsused;
- 2) otsustajad ja teised KMH menetlusosalised.

KMH algatamise kohustuslikkuse aluseks peavad olema KeHJS-is määratud olulise keskkonnamõjuga tegevused. Muudatusel on positiivne mõju – KMH algatatakse juhul, kui KeHJS seda nõuab. Arendajatele ei kaasne enam kavandatava tegevuse KMH kohustuslikkust, mis ei pruugi olla põhjendatud (praegu ei ole selline olukord välistatud). Samuti avaldub positiivne mõju teistele menetlusosalistele (otsustajad ja asjaomased asutused, aga ka avalikkus) – haldusmenetlus tuleb viia läbi eesmärgipäraselt, efektiivselt ning võimalikult kiirelt.

### **6.4. Mõju avaldav muudatus**

Otsustaja peab andma KMH eelhinnangu, kui kavandatava tegevuse ainus või peamine eesmärk on uute tehnoloogiate või toodete arendamine või katsetamine.

#### Sihtrühm

- 1) arendajad/tegevusloa taotlejad;
- 2) otsustajad, kes on seotud tegevuslubade ja KMH-de menetlemisega.

Muudatus avaldab positiivset mõju arendajatele, kuna selliste tegevuste puhul, mille eesmärk on uute tehnoloogiate või toodete katsetamine ja arendamine, ei kaasne edaspidi automaatselt KMH kohustust, vaid KMH vajalikkuse väljaselgitamiseks tuleb anda KMH eelhinnang. See tähendab, et ajutise iseloomuga katsetuste või arendustegevuste puhul ei ole kohustust läbida ajamahukat KMH menetlust (siiski võidakse KMH algatada eelhinnangu tulemusena). Otsustajatel võib sageda vajadus anda eelhinnanguid, kuid eeldatavasti ei ole selliste projektide hulk suur.

### **6.5. Mõju avaldav muudatus**

KMH eelhinnang antakse juhul, kui tegevuse või käitise muutmise või ehitise laiendamine toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju.

#### Sihtrühm

- 1) arendajad/tegevusloa taotlejad;
- 2) otsustajad, kes on seotud tegevuslubade ja KMH-de menetlemisega tegevuse muutmise või laiendamise puhul, kui muudatus või laiendus on väheoluline või toob kaasa olukorra paranemise.

KMH eelhinnangu nõue kaotatakse juhtudel, kui olemasolevat või juba loa saanud tegevust muudetakse või laiendatakse ja kui muudatus või laiendus on väheoluline või toob kaasa olukorra paranemise (positiivse keskkonnamõju). Võib eeldada, et otsustajatest väheneb eelhinnangu andmise kohustus olulisel määral eelkõige Keskkonnaametil, kes keskkonnalubade menetlemise käigus annab suurel hulgal eelhinnanguid.

## **6.6. Mõju avaldav muudatus**

Veeseaduses täiendatakse väheolulise mõjuga tegevuste loetelu – mere süvendamise puhul sadamate akvatooriumites tõstetakse künnist 1500 kuupmeetri.

### Sihtrühm

- 1) veeloa taotlejad ja omajad (kes tegelevad mere süvendamisega);
- 2) Keskkonnaameti töötajad (kes on seotud mere süvendamiseks väljastatavate veelubade menetlusega).

Väheolulise mõjuga tegevuse künnise tõstmise peamine eesmärk on võimaldada teha operatiivseid remontsüvendustöid sadamates ohutu sügavuse tagamiseks. Eelnõuga väheolulise mõjuga tegevuste loetelu täiendamise järel saab põhjendatult rakendada lihtsustatud menetluskorda ning seeläbi vähendada loa andja töökoormust, lühendades menetlusprotsessi, ja vähendada käitaja halduskoormust. Keskkonnakaitseloa avatud menetluse tähtaeg on 90 päeva ning avatud menetluse mittekohaldamise korral on tähtaeg 30 päeva. Tõstes väheolulise mõjuga tegevuse mahu künnist, on võimalik rohkemate loataotluste puhul rakendada lihtsustatud menetlust sadamate akvatooriumite süvendustöödel. Künnise tõstmine võimaldab operatiivsemalt reageerida ning teha kiireloomulisi töid paindlikumalt. Mõju on täpsemalt selgitatud ka eelnõukohase seaduse § 2 selgituses.

## **7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevus, eeldatavad kulud ja tulud**

Seaduse rakendamine ei too kaasa uusi tegevusi, kulusid ega tulusid. Seadus täpsustab teatud olulise keskkonnamõjuga tegevusi, mille kavandamise puhul on vaja algatada KMH. Seaduse muutmise tulemusena tagatakse õigusakti ajakohasus ning kooskõla teiste õigusaktide ja KMH direktiiviga.

Seadusemuudatus puudutab eelkõige KMH tähenduses tegevusloa andjaid, kes otsustavad tegevusloa menetluses KMH algatamise üle. Seaduse rakendamine ei muuda tegevusloa andmise ega KMH algatamise otsuste tegemise senist korraldust.

## **8. Rakendusaktid**

Seoses keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ja veeseaduse täiendamisega muudetakse Vabariigi Valitsuse 29.08.2005. a määrust nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhindang, täpsustatud loetelu“.

Määruse muutmine on vajalik seoses teatud kavandatavate tegevustega, mida muudetakse kõnesoleva eelnõuga. Samuti kavatakse määrust muuta seoses teatud tegevustega, mille kohta esitati ettepanekud muudatusettepanekute korjel.

Muudetava määruse kavand on lisatud seletuskirjale (lisa).

## **9. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub üldises korras.

## **10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Justiits- ja Digiministeeriumile, Kaitseministeeriumile ja Siseministeeriumile ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule.

Eelnõu saadetakse arvamuse avaldamiseks Keskkonnaametile, Keskkonnaagentuurile, Riigimetsa Majandamise Keskusele, Eesti Geoloogiateenistusele, Maa- ja Ruumiametile, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Terviseametile, Transpordiametile, Põllumajandus- ja Toiduametile, Eesti Keskkonnamõju Hindajate Ühingule, Eesti Keskkonnaühenduste Kojale, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Keemiatööstuse Liidule, Eesti Planeerijate Ühingule, Eesti Keskkonnajuhtimise Assotsiatsioonile, Eesti Ringmajandusettevõtete Liidule, Eesti Mäetööstuse Ettevõtete Liidule, Eesti Vee-ettevõtete Liidule, Eesti Sadamate Liidule, Eesti Vesiviljelejate Liidule, Eesti Avamere Vesiviljelejate Ühistule, Eesti Taastuvenergia Kojale ning AS-ile Eesti Raudtee.