EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 23.7.2009
KOM(2009) 378 lõplik

# KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

## keskkonnamõju hindamise direktiivi (direktiiv 85/337/EMÜ, muudetud direktiividega 97/11/EÜ ja 2003/35/EÜ) kohaldamise ja tõhususe kohta

**KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**keskkonnamõju hindamise direktiivi (direktiiv 85/337/EMÜ, muudetud direktiividega 97/11/EÜ ja 2003/35/EÜ) kohaldamise ja tõhususe kohta**

## 1. POLIITILINE JA ÕIGUSLIK TAUST

Käesoleva aruande eesmärk on vaadata läbi nõukogu direktiivi 85/337/EMÜ (teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta),[1] muudetud direktiividega 97/11/EÜ[2] ja 2003/35/EÜ[3] (edaspidi „keskkonnamõju hindamise direktiiv" või „EIA direktiiv"), kohaldamine ja tõhusus Euroopa Liidus (EL).

Keskkonnamõju hindamise direktiivi kohta on direktiivi artikli 11 kohaselt koostatud sarnaseid korrapäraseid aruandeid ka varem. Osutatud aruannete põhjal muudeti EIA direktiivi 1997. aastal. Direktiiviga 97/11/EÜ laiendati direktiivi reguleerimisala, tugevdati menetlusetappe ja lisati muudatused seoses piiriülese keskkonnamõjuga, mis tulenesid ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni piiriülese keskkonnamõju hindamise Espoo konventsioonist. Pärast seda, kui ühendus kirjutas (juunis 1998) alla keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsioonile, tuli ühenduse õigust kohandada nimetatud konventsiooni nõuetekohaseks täitmiseks. Seepärast muudeti EIA direktiivi direktiiviga 2003/35/EÜ, millega taotleti üldsuse osalemist käsitlevate sätete vastavusse viimist Århusi konventsiooniga.

Direktiivi eesmärk on kaitsta keskkonda ja elukvaliteeti, tagades samal ajal, et liikmesriikide õiguses ühtlustatakse riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine. Direktiiv on keskkonnaalase lõimumise tähtis vahend, millega reguleeritakse laia valikut projekte ja tagatakse nende keskkonnasäästlikkus. Vahendid selle eesmärgi saavutamiseks on esitatud direktiivi artikli 2 lõikes 1, milles on sätestatud, et enne teostusloa andmist nõutakse keskkonda muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu oluliselt mõjutada võivate avaliku või erasektori projektide puhul teostusluba ja hinnatakse selliste projektide keskkonnamõju. Direktiiviga ühtlustatakse keskkonnamõju hindamise põhimõtted, kuna selles on esitatud miinimumnõuded, eelkõige projekti tüübi kohta, mille puhul hindamine on vajalik, arendustöö kavandaja peamised kohustused, hindamise sisulised küsimused ja pädevate asutuste ning üldsuse osalemine.

Praeguseks on liikmesriigid kehtestanud ulatuslikud reguleerivad raamistikud. Siiski on endiselt tähtis tagada, et direktiivi rakendataks kõikides liikmesriikides tõhusalt ja järjepidevalt. Selleks on käesolevas aruandes hinnatud direktiivi rakendamist 20 aasta jooksul. Käesoleva aruande peamised allikad on nimetatud 1. lisas.

---

1 EÜT L 175, 5.7.1985, lk 40.
2 EÜT L 73, 14.3.1997, lk 5.
3 ELT L 156, 25.6.2003, lk 17.

Praegu on sobiv aeg käesoleva aruande koostamiseks mitmel põhjusel:

– pärast ELi laienemist 2004. ja 2007. aastal hakkas direktiiv kehtima 12 uues liikmesriigis;
– kliimamuutuse ja bioloogilise mitmekesisuse valdkonnas on keskkonnaprobleemid muutumas üha teravamaks;
– Euroopa Kohus on teinud tähtsaid otsuseid, milles on selgitatud mõningaid EIA direktiivi sätteid;
– on vaja luua sünergia kõnealuse direktiivi ja Espoo konventsiooni, sealhulgas strateegilise keskkonnahindamise protokolli[4] vahel;
– EIA direktiiv on tunnistatud vahendiks, mille abil võib tulevikus toimuda lihtsustamine,[5] mille eesmärk on teha kindlaks kattumised, lüngad ja võimalused regulatiivse ja halduskoormuse vähendamiseks, eriti seoses piiriüleste projektidega (näiteks torujuhtmed või merepõhja paigutatavad elektrikaablid).

Aruandes on esile tõstetud EIA direktiivi tugevad küljed, aga ka peamised valdkonnad, kus tuleks teha parandusi, ja esitatud asjakohaseid soovitusi. Aruande lõpus on vaadeldud direktiivi täiustamise võimalusi.

## 2. EIA DIREKTIIVI TUGEVAD KÜLJED

### 2.1. Keskkonnamõju hindamise tervikliku süsteemi kehtestamine kõikides liikmesriikides

Liikmesriigid on EIA direktiivi üldiselt üle võtnud vastavalt direktiivi eesmärkidele ja nõuetele. Mitmel juhul on liikmesriigid lisanud direktiivi miinimumnõuetest kaugemale minevaid kohustusi. Seda on juhtunud EIA direktiivi peamiste etappide puhul, milleks on sõelumine (*screening*) ja ulatuse määramine (*scoping*):

– sõelumine on osa keskkonnamõju hindamise protsessist, mille käigus hinnatakse, kas keskkonnamõju hindamine on vajalik. Mõnes liikmesriigis on keskkonnamõju hindamine kohustuslik mõne sellist tüüpi projekti puhul, mis on loetletud II lisas, või muude projektitüüpide puhul lisaks I ja II lisas loetletud projektitüüpidele;

– ulatuse määramine on keskkonnamõju hindamise protsessi osa, milles määratakse kindlaks pädevale asutusele esitatavas keskkonnateabes käsitletavate küsimuste sisu ja ulatus. See on nõuetekohase mõjuhindamissüsteemi oluline osa, kuna see tõstab keskkonnamõju hindamise kvaliteeti. Mitmed liikmesriigid on läinud direktiivi miinimumnõuetest kaugemale ning muutnud ulatuse määramise kohustuslikuks ja näinud ette üldsuse konsulteerimise selle protsessi käigus.

### 2.2. Üldsuse osa suurendamine otsustamises

Direktiiv 2003/35/EÜ pidi olema kõikide liikmesriikide õigusesse üle võetud 25. juuniks 2005. Aruande kirjutamise ajaks ei ole üksnes Iirimaa direktiivi täielikult üle võtnud; seda küsimust menetleb Euroopa Kohus (C-427/07). Üldine mulje on selline, et direktiiviga 2003/35/EÜ lisatud uute sätete kohaldamise kogemusi on veel vähe. Olemasoleva teabe alusel on koostatud 2. lisas esitatud esialgsed märkused

[4] See kiideti heaks otsusega 2008/871/EÜ, ELT L 308, 19.11.2008, lk 33.
[5] KOM(2009) 15.

kõnealuste sätete rakendamise kohta. Olulised järeldused tehakse praegu käimasolevast hindamisest, kuivõrd on liikmesriikide ülevõtmismeetmed direktiiviga kooskõlas.

Enamik liikmesriike on teatanud, et direktiiviga 2003/35/EÜ tehtud muudatused on suurendanud üldsuse osavõttu otsustamisest. Lisaks on ELiga 2004. ja 2007. aastal ühinenud liikmesriigid teatanud, et EIA direktiiv on otseselt kaasa aidanud demokraatia tugevdamisele, kuna see on parandanud üldsuse osavõttu otsustamisest ja suurendanud otsustamise läbipaistvust.

### 2.3. EIA direktiivi sätete selgitamine Euroopa Kohtu poolt

Euroopa Kohus on rõhutanud, et direktiivi reguleerimisala ja eesmärk on laialdased ja liikmesriikide kaalutlusõigus on piiratud. Enamik Euroopa Kohtu otsustest on keskendunud sõelumise etapile ja otsustamisele, kes keskkonnamõju hindamine on vajalik või mitte. Euroopa Kohus on ka tõlgendanud mõnd projektitüüpi ja teostusloa mõistet ning tegelenud küsimusega, mis on seotud hilisema loa andmisega loata projektide legaliseerimiseks (*retention permission*). Viimase aja kohtuotsuste peamised tulemused on kokku võetud 3. lisas.

### 2.4. EIA direktiivi üldised eelised

Kindlaks on tehtud kaks peamist eelist. Esiteks tagab EIA direktiiv, et keskkonnakaalutlusi võetakse arvesse juba otsustamise varases etapis. Teiseks tagab EIA direktiiv tänu üldsuse kaasamisele keskkonda käsitlevate otsuste suurema läbipaistvuse ja seega ka üldsuse toetuse sellistele otsustele. Isegi kui enamikku EIA direktiivi eeliseid ei ole võimalik rahaliselt väljendada, on olemasolevate uuringute põhjal laialt levinud arusaam, et keskkonnamõju hindamise eelised kaaluvad üles keskkonnamõju hindamisega seotud kulud[6].

Komisjoni kogemused ELi regionaalpoliitika raames kaasrahastatud projektidega, eriti suuremate projektidega on näidanud, et keskkonnamõju hindamine on parandanud projektide kavandamist ja otsustamist (kaasa arvatud keskkonnaasutuste ja üldsuse osavõtt) ja aidanud parandada keskkonnakaalutluste arvessevõtmist.

Peale selle on direktiivi rakendamine vallandanud liikmesriikides dünaamilisi protsesse. Liikmesriigid on sageli toetunud direktiivi miinimumnõuetele ja läinud nendest kaugemale, tuues sisse karmimaid sätteid (vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 176), mille eesmärk on tagada parem keskkonnakaitse ja rohkem läbipaistvust. Paljud liikmesriigid on töötanud välja ka oma suunised heade tavade ning konkreetsete projektitüüpide ja -küsimuste kohta. Selliseid liikmesriigi kogemusi võib jagada kõigi teiste ELi liikmesriikidega.

Seepärast võib teha järelduse, et EIA direktiivi peamine eesmärk on saavutatud ja on olemas piisav alus direktiivi miinimumnõuete täiendamiseks ja direktiivi täiustamiseks.

---

[6] Keskkonnamõju hinnangu koostamise kulud on tavaliselt vahemikus 0,1 % suurte projektide maksumusest kuni 1,0 % väikeste projektide maksumusest. Nimetatud kulud hõlmavad esialgse ülevaate saamise kulusid, kuid muidugi ei sisalda muid kulusid (näiteks hilisemate muudatuste, aruandmise, viivituste kulud).

## 3. ESIALGNE LOETELU EIA DIREKTIIVI VALDKONDADEST, MILLES ON VAJA TEHA TÄIUSTUSI

EIA direktiiv on edasi arenenud 20 aasta jooksul, mil seda on rakendatud. Samal ajal on kasvanud ka ELi õigustik ja välja on arendatud uued poliitikasuunad. Tagades EIA direktiivi tõhusa rakendamise kogu ELis, on vaja välja selgitada ka valdkonnad, kus direktiivi on vaja täiustada, näiteks rakendamisel ilmnenud lüngad, kattumine muude õigusaktidega ja vastuolud muude ELi meetmetega, ning esitada asjakohased soovitused.

### 3.1. Sõelumismenetlusega seotud probleemid

EIA direktiiviga on antud liikmesriikidele laialdased volitused kindlaks määrata üksikjuhtude vaatlemise ja/või iga riigi läviväärtuste või kriteeriumide kaudu, kas keskkonnamõju hindamine II lisas loetletud projektide korral on vajalik. Läviväärtuste või kriteeriumide kehtestamisel peavad liikmesriigid arvesse võtma asjakohaseid valikukriteeriume, mis on esitatud III lisas. Nimetatud säte, mis põhineb subsidiaarsuspõhimõttel, on tinginud suured erinevused liikmesriikide kehtestatud läviväärtuste või kriteeriumide tüüpide ja tasemete vahel.

Rakendamine ja kohtupraktika näitavad, et läviväärtuste kehtestamisel ületavad liikmesriigid sageli oma kaalutlusõiguse piire, kas võttes arvesse ainult mõnesid III lisas esitatud valikukriteeriume või jättes mõned projektid juba eelnevalt välja. Üldise tõusutendentsi juures erineb lisaks sellele eri liikmesriikides läbiviidud keskkonnamõju hindamiste arv tugevasti (vähem kui 100st kuni 5000ni), isegi kui võrreldavad liikmesriigid on suuruselt sarnased. On selge, et kehtestatud läviväärtustest oleneb keskkonnamõju hindamiste arv. Lisaks on ikka veel mitmeid juhtumeid, kus ei võeta arvesse mõjude kuhjumist, ja endiselt on raskusi jupitamistaktikast[7] lahtisaamisega, eriti suurte investeerimisplaanide puhul. Sellised tegevused võivad seada ohtu direktiivi õiguspärasuse ja õõnestada ühiste sõelumisstandardite kehtestamiseks tehtavaid jõupingutusi. Seega tuleks sõelumismehhanismi lihtsustada ja selgemaks muuta, näiteks III lisas esitatud valikukriteeriumide täpsustamisega või ühenduse läviväärtuste, kriteeriumide või päästikmehhanismide (näiteks komiteemenetluse abil) kehtestamisega. Tuleks kaaluda võimalust anda teostusluba andmiseks lihtsustatud eelneva hindamise menetlusega.

### 3.2. Probleemid keskkonnamõju hindamise kvaliteediga

EIA direktiiviga on kehtestatud põhilised menetlusnõuded, sellega ei ole kehtestatud kohustuslikke keskkonnanorme. Pädevad asutused on kohustatud teostusloa menetlemisel arvesse võtma konsulteerimise tulemusi ja kogutud teavet ning esitama teostusloa menetluse lõpus konkreetset teavet (artiklid 8 ja 9), kuid neil ei ole kohustust teha konkreetseid järeldusi keskkonnamõju hindamise tulemustest. Keskkonnamõju hindamise kvaliteedi tagamine on suures osas jäetud liikmesriikide pädevate asutuste ülesandeks. Kuid õigete otsuste tegemine sõltub keskkonnamõju

[7] Tava jagada projektid kaheks või enamaks eraldi osaks, nii et ükski osa ei nõua keskkonnamõju hindamist, ja selle tulemusel ei ole vaja hinnata ka kogu projekti keskkonnamõju, või komme hankida luba projektile, mis jääb allapoole läviväärtust (ja mille puhul keskkonnamõju hindamine ei ole järelikult vajalik), ning laiendada hiljem projekti või selles ettenähtud tootmisvõimsust üle läviväärtuse.

hindamise dokumentides kasutatud teabe ja mõju hindamise menetluse kvaliteedist. Kõnealuse direktiivi tõhusus sõltub nimetatud menetluse kvaliteedist seepärast väga palju.

*3.2.1. Keskkonnamõju hindamise dokumentides kasutatud teabe kvaliteet*

Paljud liikmesriigid on rõhutanud, et keskkonnamõju hindamisel esineb raskusi, kuna dokumentides kasutatud teave ei ole piisavalt kvaliteetne. Keskkonnamõju hindamise dokumentide kvaliteet võib olla väga erinev mitte ainult eri liikmesriikides, vaid ka ühe liikmesriigi piires.

On mitu võimalust, kuidas tagada keskkonnamõju hindamise dokumentide (mis sageli vormistatakse aruandena) kvaliteet: keskkonnahindamise konsultantide akrediteeritakse nõuetekohaselt; aruanne lastakse koostada sõltumatutel konsultantidel; kasutatakse sõltumatute välishindajate või ekspertide abi; teatavat tüüpi projektide puhul kasutatakse suuniseid konkreetsete küsimuste arvessevõtmise ja käsitlemise kohta; andmeid ajakohastatakse pidevalt; andmete sisu ja ulatuse määramine on kohustuslik; IV lisa (töö kavandaja esitatav teave) ajakohastamiseks kasutatakse komiteemenetlust.

*3.2.2. Keskkonnamõju hindamise menetluse kvaliteet*

Rakendamisega saadud kogemused näitavad, et keskkonnamõju hindamise menetluses tekivad sageli teatavad probleemid.

Seoses **muude lahendusvõimalustega** on direktiivis nähtud ette, et keskkonnamõju hindamist käsitleva muu teabe hulgas esitatakse „lühikirjeldus muudest peamistest lahendusvõimalustest, mida projekti arendaja on uurinud, ja sellise valiku peamised põhjused”. Mõned liikmesriigid on seadusega kehtestanud kohustuse kaaluda konkreetseid lahendusvõimalusi, samas kui teised liikmesriigid ei ole seda teinud. Ka pädevad asutused ja üldsus võivad kaasa aidata lahendusvõimaluste hindamiseks väljavalimisel. Muude lahendusvõimaluste hindamine keskkonnamõju hindamise menetluses on tavaliselt keeruline. Võib-olla on vaja täpsustada, mida direktiivi sätete kohaselt tuleks nõuda, näiteks lisades muude lahendusvõimaluste kohustusliku hindamise või täpsustades, mida uuritavate muude lahendusvõimaluste puhul silmas peetakse (näiteks võimalus mitte midagi teha).

Raskusi tekitab ka asjaolu, et direktiivis ei ole sätteid mõistlike ajaliste piiride ega eelistatava tähtaja kohta, mille jooksul tuleb anda teostusluba, samuti keskkonnamõju hindamise **kehtivusaja** ega projektide rakendamisel ilmnevate oluliste keskkonnamõjude **seire** kohta. Nimetatud lünkade täitmiseks tuleks direktiivi lisada konkreetsed sätted.

**3.3. Ühtlustatud tavade puudumine üldsuse osalemise alal**

Vaatamata üldsuse osaluse suurendamisele otsustamises ei ole ELis seni ühtseid tavasid. Seda näitavad järgmised asjaolud:

– Üldsusele tuleb anda võimalused tõhusaks ja õigeaegseks osavõtuks keskkonnaküsimuste otsustamisest. Üldsusega konsulteerimise kohta ei ole aga ühtset võrdlusalust. Mitmes liikmesriigis konsulteeritakse üldsusega varakult (sõelumise või ulatuse määramise etapil). Enamikul juhtudest konsulteeritakse

üldsusega esimest korda siiski alles seoses teabega, mis on kogutud artikli 5 kohaselt; see vastab direktiivis kehtestatud miinimumnõudele.

– EIA direktiivi kohaselt peaks tõhusaks üldsusega konsulteerimiseks olema jäetud mõistlik ajavahemik, kuna liiga lühike ajavahemik on sel puhul takistuseks. Ajavahemikud erinevad siiski palju[8].

– Üldsuse teavitamise ja üldsusega konsulteerimise üksikasjaliku korra määrab liikmesriik. Kuid üldsuse osavõtt ei ole tõhus, kui liikmesriigi kord on piiratud (näiteks kui keskkonnamõju hindamist käsitlevad dokumendid on tutvumiseks kättesaadavad üksnes pädeva asutuse ruumides).

– Seoses asjaomase üldsuse juurdepääsuga kaebuste lahendamise menetlusele on kaebamisõiguste alased kriteeriumid liikmesriigiti oluliselt erinevad ja mõnes liikmesriigis peetakse menetluse kulukust õiguskaitse kättesaadavust piiravaks teguriks.

Need puudused võiks kõrvaldada sellega, et nähakse ette varane konsulteerimine üldsusega ulatuse määramise või sõelumise etapil (sealjuures sidusrühmade kaasamine) ja kehtestatakse minimaalne ajavahemik. Tuleks välja töötada ka suunised parimate tavade kohta keskkonnamõju hindamise dokumentide kättesaadavaks tegemisel asjaomasele üldsusele.

### 3.4. Piiriülese keskkonnamõju hindamise menetlusega seotud raskused

Keskkonnamõju hindamise direktiiviga antakse liikmesriikidele palju õigusi otsustada, millal ja kuidas tuleks teist liikmesriiki kaasata keskkonnamõju hindamisse piiriülese keskkonnamõjuga projektide puhul.

Mitu liikmesriiki on rõhutanud, et piiriülese keskkonnamõju menetlused tekitavad raskusi, mille peamine põhjus on keskkonnamõju hindamise menetluste liikmesriikidevahelised erinevused, nagu projektiettepaneku esitamise erinevad etapid, erinevad ajavahemikud ja keelebarjäärid.

Projektide teostamise puhul mitme liikmesriigi haldusalasse kuuluvates piirkondades (näiteks merepiirkondades) on dubleerimise, ebajärjekindluse, ülemäärase koormuse (näiteks halduskoormuse) ja võimalike konfliktide oht suur. Lisaks on oht, et mitme riigi osalusega projektide mõju hindamisel ei arvestata projekti kui tervikut.

Naaberriikide vahelist ametlikku ja mitteametlikku konsulteerimist piiriüleste mõjude üle on vaja täiustada. Selleks võib töötada välja suuniseid või tõhustada direktiivi sätteid (näiteks määrata kindlaks minimaalsed ajavahemikud riikidevaheliste konsultatsioonide jaoks, kooskõlastatud või võib-olla ühised keskkonnamõju hindamise menetlused riikidevaheliste projektide puhul, uurida võimalust ühise keskkonnamõju hindamise menetluse kehtestamiseks).

Lisaks sellele tuleks pärast seda, kui nõukogu on kinnitanud piiriülese keskkonnamõju hindamise Espoo konventsiooni keskkonnamõju strateegilise

[8] Sõelumise etapil ulatub ajavahemik 45 päevani; ulatuse määramise ja keskkonnamõju hindamise dokumentide üle konsulteerimise etapil on ajavahemik 10–60 päeva.

hindamise protokolli, vaadata läbi keskkonnamõju hindamise direktiiv, et tagada protokolli nõuete parem rakendamine.

### 3.5. Keskkonnamõju hindamise ja ELI muude direktiivide ja meetmete parem kooskõlastamine

Paljudel juhtudel reguleeritakse EIA direktiiviga hõlmatud projekte ka muude ELi keskkonnadirektiivide ja meetmete sätetega. Vaatamata hindamisnõuete kattumise ohule ei ole teatatud suurematest raskustest EIA direktiivi ning muude direktiivide ja meetmete kooskõlastamisel; üldiselt on kooskõlastamine olnud sujuv. Kuid on vaja mõelda, kuidas suurendada kasulikku koostoimet EIA direktiivi ja selliseid konkreetseid keskkonnavaldkondi reguleerivate õigusaktide ja meetmete vahel, nagu õhu kvaliteet, müra, jäätmemajandus, veemajandus, merekeskkonna kaitse, pinnasekaitse, katastroofiohu ennetamine (seejuures suurõnnetuste ohu ohjeldamine), kliimamuutus ja bioloogiline mitmekesisus. On olemas näiteks konkreetseid küsimusi, mida tuleb parema kooskõlastamise tagamiseks hoolikalt hinnata.

#### *3.5.1. Keskkonnamõju hindamine ja strateegiline keskkonnamõju hindamine*

Direktiivi 2001/42/EÜ[9] (strateegilise keskkonnamõju hindamine (*Strategic Environmental Assessment* – SEA)) kohaldatakse teatavatele avaliku sektori **kavadele ja programmidele**, samas kui EIA direktiivi kohaldatakse teatavatele avaliku ja erasektori **projektidele**. Nimetatud kahes direktiivis käsitletakse erinevaid küsimusi ja need on põhimõtteliselt erinevad. Peamised erinevused on järgmised: SEA direktiivi eesmärgid on väljendatud säästvat arengut silmas pidades, samas kui EIA direktiivi eesmärgid on puhtalt keskkonnaalased; SEA direktiivis nõutakse konsulteerimist pädevate asutustega sõelumisetapis; SEA direktiivis nõutakse muude mõistlike lahenduste hindamist ja seal on selgesõnaline säte, mis käsitleb muudest allikatest pärit teabe kasutamist; SEA direktiivis on esitatud ka seiret ja kvaliteedikontrolli käsitlevad nõuded.

Teoreetiliselt ei tuleks oodata kattumist. Siiski on kahe direktiivi kohaldamisel kindlaks tehtud mitu võimaliku kattumise ala[10]. Eelkõige ei ole piirid kava, programmi ja projekti mõistete vahel alati selged ja seepärast võib tekkida kahtlusi, kas hindamisele kuuluv objekt vastab kriteeriumidele, mis nõuavad EIA direktiivi, SEA direktiivi või mõlema direktiivi kohaldamist. Selles mõttes ei ole mõne projektikategooria määratlused (sageli on sellised projektid seotud maakasutusega) selged ja see võib tekitada segiajamist SEA direktiivi kohaldamisega.

Liikmesriigid on valinud mitmesugused lähenemisviisid, et kõrvaldada kattuvate menetlustega seotud võimalikku ebatõhusust. Kuid paljud liikmesriigid leiavad sageli, et neil ei ole piisavalt kogemusi kattumisega seotud küsimuste nõuetekohaseks kindlakstegemiseks ja hindamiseks. Seepärast on mõned liikmesriigid soovitanud nimetatud kahe direktiivi ühendamist. Paljud liikmesriigid on rõhutanud, et kumbagi protsessi on vaja säilitada ja eristada, kuna need on

---

9 EÜT L 197, 21.7.2001, lk 30.

10 Näiteks, kui suurprojektid koosnevad allprojektidest; projektid, mis eeldavad maakasutusplaanide muutmist; kavad ja programmid, milles seatakse siduvaid kriteeriume lisaprojektide teostuslubade kohta, ning strateegilise keskkonnamõju hindamise ja EIA hierarhiline seos (*tiering*).

täiendavad menetlused, mille puhul on tegemist eri etappide ja protsessidega; liikmesriigid on palunud ka koostada suunisdokumendid.

Arvestades kahe protsessi erisusi ja väheseid kogemusi SEA direktiivi kohaldamisega, ei kaaluta praegu nimetatud direktiivide ühendamist. Praegusel etapil saab paremat koordineerimist saavutada nimetatud kahe direktiivi sätete erinevuste vaatlemisega ja projektikategooriate mõistete selgitamisega, mille puhul võib esineda kattumisi. Seda saab teha seoses EIA läbivaatamisega.

*3.5.2. EIA direktiiv ja IPPC direktiiv*

Väga vähesed liikmesriigid on kasutanud võimalust kehtestada ühine menetlus projektidele, mida reguleeritakse EIA direktiiviga ja direktiiviga 2008/1/EÜ (saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta)[11] (IPPC direktiiv); mõnes liikmesriigis võib ühist menetlust kasutada töö kavandaja taotlusel. Liikmesriigid on ette näinud ette põhjalikud koordineerimisvormid (näiteks on keskkonnamõju hindamise dokumentatsioon osa IPPC-rakenduste dokumentatsioonist; IPPC-loa saamine sõltub soodsast EIA-otsusest; samade andmete kasutamine; sama üldsuse osalemise kord).

Üldiselt ei ole konkreetsetest koordineerimisraskustest teatatud. Ühesugust tüüpi tegevuse puhul on IPPC-direktiiviga mõnikord siiski seatud läviväärtused, mis erinevad EIA-direktiivis kasutatavatest läviväärtustest; see võib tekitada segadust. Seepärast tuleks kaaluda nimetatud direktiivide reguleerimisalasse kuuluvate projektide väljaselgitamiseks kasutatavate läviväärtuste ja kriteeriumide ühtlustamist (näiteks komiteemenetluse abil) ja teabenõudeid käsitlevate sätete lihtsustamist (võttes arvesse ka IPPC direktiivi käimasolevat läbivaatamist).

*3.5.3. EIA direktiiv ja bioloogiline mitmekesisus*

Liikmesriigid on kehtestanud nii mitteametlikud kui ka ametlikud seosed EIA direktiivi ning **loodusdirektiivi**[12] ja **linnudirektiivi**[13] vahel (eriti loodusdirektiivi artikli 6 lõigetega 3 ja 4[14]). Kuigi suurematest raskustest ei ole teatatud, näitab rakendamisega saadud komisjoni kogemus, et artikli 6 lõikeid 3 ja 4 ei võeta EIA menetluste käigus nõuetekohaselt arvesse. Lisaks on EIA menetlused üldiselt keskendatud pigem Natura 2000 aladele avaldatavale mõjule, samas kui liikide kaitset käsitlevaid sätteid kaldutakse tähelepanu alt välja jätma.

EIA direktiivis ei viidata selgesõnaliselt bioloogilise mitmekesisuse põhimõttele (seal räägitakse üksnes loomastikust ja taimestikust). Paljud liikmesriigid vastasid, et EIA direktiiviga on juba piisavalt võetud arvesse **bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava**[15] ja et nende liikmesriikide EIA süsteemid hoiavad tõhusalt ära bioloogilise mitmekesisuse vähenemist. Siiski näib olevat äärmiselt ebatõenäoline, et EL täidab oma 2010. aastaks seatud eesmärgi bioloogilise mitmekesisuse

---

11 ELT L 24, 29.1.2008,

12 Direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta, EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7.

13 Direktiiv 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta, EÜT L 103, 25.4.1979, lk 1.

14 Kõnealune artikkel sisaldab menetluslikke ja sisulisi kaitsemeetmeid iga plaani või projekti jaoks, mis võib oluliselt mõjutada mõnd Natura 2000 ala.

15 KOM(2006) 216.

vähenemise peatamise alal[16]; vaja on suuri jõupingutusi. Sellest lähtudes võiksid bioloogilise mitmekesisuse kaalutlused olla EIA direktiivi tekstis selgesti väljendatud. Lisaks võiks kehtestada ühise hindamismenetluse projektide jaoks, mis kuuluvad EIA direktiivi ja loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 reguleerimisalasse.

*3.5.4. EIA direktiiv ja kliimamuutus*

EIA direktiivis ei ole kliimamuutuse küsimusi selgesõnaliselt käsitletud. Enamik liikmesriike tunnistavad, et kliimamuutuse küsimusi ei ole vajalikul määral keskkonnamõju hindamise protsessis esile toodud ega hinnatud. Kliimamuutuse mõju hindamine piirdub sageli tööstuse $CO_2$ ja muude kasvuhoonegaaside heite ning liikluse elavnemise käsitlemisega õhukvaliteedi uuringute või kaudse mõju raames. Keskkonnamõju hindamine ei lähe sageli kaugemale olemasolevate heitetasemete hindamisest ja õhu kvaliteedi normide täitmise tagamisest. Lisaks ei käsitleta EIA direktiivi raames piisavalt mõju ülemaailmsele kliimale, täiendava projekti kumuleeruvaid toimeid ja kohanemist kliimamuutusega.

Eespool nimetatud küsimustega on vaja tegelda. On välja selgitatud mitmeid konkreetseid projektikategooriaid, mille puhul kliimamuutuse küsimusi tuleks keskkonnamõju hindamisel selgesõnaliselt käsitleda. See kehtib peamiselt projektide kohta, mille puhul on võimalik suureulatuslik $CO_2$ heide, nagu energeetika ja transpordi infrastruktuuri projektid, samuti projektide puhul, milles peamiselt käsitletakse energiatõhusust. Komiteemenetluse lisamine võiks olla üks võimalus I ja II lisa ajakohastamiseks.

Lisaks on liikmesriigid soovinud, et arendataks välja hindamisvahendid (näiteks kliimamuutuse küsimuste arvessevõtmiseks keskkonnamõju hindamisel). Komisjon arendab 2011. aastaks välja suunised kliimamõju arvessevõtuks EIA direktiivis[17].

## 4. KOKKUVÕTE

Käesolevas aruandes on kinnitatud, et EIA direktiivi eesmärgid on üldiselt saavutatud. Keskkonnamõju hindamise põhimõtted on võetud üle liikmesriikide keskkonnamõju hindamise süsteemidesse. Kõik liikmesriigid on kehtestanud ulatuslikud reguleerivad raamistikud ja rakendavad keskkonnamõju hindamist viisil, mis on üldiselt kooskõlas direktiivi nõuetega; paljudel juhtudel on liikmesriigid võtnud aluseks direktiivi miinimumnõuded ja arendanud neid edasi. Selle tulemusel võetakse otsustamisel arvesse keskkonnakaalutlusi ja otsustamine on muutunud läbipaistvamaks.

Kuid keskkonnamõju hindamine on arenev protsess. On vaja tagada, et EIA direktiivi rakendataks tõhusalt kogu laienenud ELis, ning samal ajal on vaja tagada ka, et EIA direktiiv oleks kooskõlas ühenduse ja rahvusvahelise poliitikaga ning õigusnormidega. Käesolevas aruandes on näidatud täiustamist vajavaid valdkondi (näiteks sõelumine, üldsuse osalemine, keskkonnahindamise kvaliteet, piiriülese keskkonnamõju hindamise küsimused, EIA direktiivi koordineerimine muude

[16] KOM(2008) 864.
[17] KOM(2009) 147.

keskkonnadirektiividega ja poliitikasuundadega, nagu kliimamuutus ja bioloogiline mitmekesisus) ning on esitatud soovitusi võimalike meetmete võtmiseks.

Käesolevad tulemused on olulised lihtsustamise seisukohast. Komisjon vaatleb kõiki lihtsustamismeetodeid (kodifitseerimine, kodifitseerimine koos komiteemenetluse lisamisega, uuestisõnastamine, ühendamine, reguleerimise kasutamine). Kõik lihtsustamisalgatused on suunatud keskkonnakaitse parandamisele, paremale ühtlustamisele ja olemasolevate menetluste lihtsustamisele. Olenemata valitavast lähenemisviisist tagab komisjon, et igale olulisemale muudatusele eelneks konsulteerimine sidusrühmadega ja õigusloome mõju hindamine.

**1. LISA. Aruande peamised allikad**

- Liikmesriikide vastused komisjoni küsimustikule EIA direktiivi kohaldamise ja tõhususe kohta (saadeti 2007. ja 2008. aastal).
- Komisjoni tellitud uuring EIA direktiivi kohaldamise ja tõhususe kohta (2009).
- EIA direktiivi kohaldamist ja tõhusust käsitlevate varasemate aruannete tulemused.
- Komisjoni tellitud asjakohased uuringud: *"The Relationship between the EIA and the SEA Directives"* (2005); *"Costs and benefits of the EIA Directive"* (2006); *"Inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters"* (2007); *"Evaluation of EU legislation - Directive 85/337/EEC (Environmental Impact Assessment, EIA) and associated amendments"* (2007).
- Komisjoni kogemused EIA direktiivi kohaldamisel (sealhulgas teave kaebuste ja avalduste ning kohtupraktika kohta).

## 2. LISA. Esialgsed märkused direktiiviga 2003/35/EÜ lisatud uute sätete rakendamise kohta

*„Üldsuse" ja „asjaomase üldsuse" mõisted (artikli 1 lõige 2):* kõik liikmesriigid näivad kasutavat „üldsuse" mõistet laias tähenduses, lubades kõikidel füüsilistel ja juriidilistel isikutel võtta osa otsustamisprotsessist. Mõiste „asjaomane üldsus" määratluse puhul on rohkem erinevusi. Enamik liikmesriike on lisanud oma seadustesse sellekohase määratluse. Mõnedes liikmesriikides ei eristata *„üldsust"* ja *„asjaomast üldsust"*; ei ole veel selge, kas konkreetse määratluse puudumine võib tekitada raskusi.

*Võimalus jätta riigikaitse eesmärgil teostatavad projektid üksikjuhtumite kaupa keskkonnamõju hindamise alt välja (artikli 1 lõige 4):* enamik liikmesriike on lisanud oma seadustesse sellekohased sätted. Komisjonile teadaoleva teabe põhjal kasutatakse seda võimalust aga väga harva.

*Tugevdatud sätted üldsusega konsulteerimise kohta (artikli 6 lõiked 2 ja 3):* üldsusel on üldjoontes vastuvõetav juurdepääs otsustamisele. Kuigi nimetatud sätete tegeliku rakendamise hindamiseks on vaja üksikasjalikumat uuringut, võib ära märkida mõned positiivsed jooned: mitu liikmesriiki näevad üldsusega konsulteerimise ette ulatuse määramise etapil, samas kui mõned liikmesriigid näevad üldsusega konsulteerimise ette ka sõelumisetapil.

*I ja II lisa kohaste projektide muutmine või laiendamine:* kõik liikmesriigid on teatanud, et nad on vastu võtnud oma meetmed direktiiviga 2003/35/EÜ tehtud muudatuste täitmiseks.

*Teave üldsuse osalemise kohta, mis on ette nähtud lõpliku otsuse kohta esitatavas teabes (artikli 9 lõige 1)* ja *sätted üldsuse juurdepääsu kohta kaebuste lahendamise menetlusele (artikkel 10a):* praegusel etapil ei ole võimalik teha järeldusi kõnealuste sätete rakendamise kohta. Kuid komisjon on juba kindlaks teinud ülevõtmisprobleemid mõnes liikmesriigis ja algatanud rikkumismenetlused vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 226.

## 3. LISA. Hiljutiste Euroopa Kohtu lahendite peamised järeldused

Euroopa Kohus on rõhutanud, et EIA direktiivil on laialdased nii reguleerimisala kui ka eesmärgid,[18] ja kohus püüab tagada, et liikmesriikide kaalutlusõigus ei õõnestaks direktiivi eesmärki: tagada, et ükski projekt, millel võib direktiivi tähenduses olla oluline keskkonnamõju, ei oleks vabastatud keskkonnamõju hindamisest, välja arvatud juhul, kui konkreetse projekti kohta on põhjaliku sõelumise alusel näidatud, et sel tõenäoliselt ei ole sellist mõju.

**Sõelumismehhanism (otsus, kas keskkonnamõju hindamist on vaja korraldada või mitte)**

Liikmesriigid on kohustatud arvesse võtma kõiki III lisas loetletud asjakohaseid valikukriteeriume, kui nad kehtestavad kriteeriume või läviväärtusi II lisa kohastele projektidele. Liikmesriik, kes on kehtestanud läviväärtused ja/või kriteeriumid, millega võetakse arvesse üksnes projektide suurust, kuid jäetakse arvestamata kõik muud III lisas loetletud kriteeriumid, on ületanud direktiiviga temale antud kaalutlusõiguse piire[19].

Otsuses, millega riigi pädev asutus võtab seisukoha, et projekti omadused ei eelda keskkonnamõju hindamist, peab sisalduma või sellele peab olema lisatud kogu teave, mis võimaldab kontrollida, kas see põhineb piisaval eelkontrollil (sõelumisel), mis on läbi viidud kooskõlas direktiivi 85/337 nõuetega[20].

**Teatavate I ja II lisa projektikategooriate tõlgendamine**

EIA direktiivi tuleb tõlgendada nii, et sellega nähakse ette keskkonnamõju hindamine linnateede uuendamise ja parandamise korral (I lisa punkti 7 alapunktide b või c või II lisa punkti 10 alapunkti e või punkti 13 kohased projektid), mis oma laadi, ulatuse või teostuskoha või mõjude tõttu muudele projektidele võivad omada olulist keskkonnamõju[21].

Direktiivi 85/337 algse redaktsiooni II lisa punktis 12 koosmõjus I lisa punktiga 7 on silmas peetud ka ümberehitustöid, mida tehakse olemasoleva lennuvälja infrastruktuuris maandumisrada pikendamata, kui neid võib oma laadi, mahu või tunnuste poolest pidada lennuvälja enda ümberehituseks. See kehtib eelkõige tööde puhul, mille eesmärk on oluliselt suurendada lennuvälja läbilaskevõimsust ja hoogustada lennuliiklust[22].

Liikmesriigi sättega, mis nõuab keskkonnamõju hindamist üksnes **linnaarendustööde** puhul (II lisa punkti 10 alapunkt b) väljaspool linnapiirkondi kitsendab direktiivi reguleerimisala[23]. Argument, et projektil, millega nähakse ette ehitustööd täielikult kõvakattega kaetud maa-alal, ei ole olulist keskkonnamõju, lükati tagasi. Otsustamisel, kas sellist tüüpi projektil on olulist keskkonnamõju, peaks liikmesriik võtma arvesse tööde laadi, ulatust või asukohta ning kõiki III lisas loetletud kriteeriume.

---

18 Näiteks C-121/03.
19 C-66/06, §§62–63.
20 C-87/02, §49.
21 C-142/07.
22 C-2/07.
23 C-332/04.

**Teostusluba**

Riigiasutuse ja eraettevõtja leping ei ole projekt EIA direktiivi tähenduses; *„riigi kohus peab otsustama oma riigi kohaldatavate seaduste alusel, kas selline leping kujutab endast teostusluba artikli 1 lõike 2 tähenduses. Neil asjaoludel tuleb uurida, kas see tegevusluba on osa mitmeetapilisest menetlusest, mis koosneb ühest peamisest otsusest ja rakendusotsustest, ning kas tuleb arvestada kumulatiivse mõjuga, mida avaldavad erinevad projektid, mille mõju keskkonnale tuleb hinnata tervikuna*"[24].

Juhul kui siseriikliku õigusega nähakse ette mitmeetapiline teostusloa andmise menetlus, millest esimeses tehakse peamine otsus ja teises etapis rakendusotsus, mis ei või väljuda peamise otsusega määratletud piiridest, siis tuleb mõju, mida projekt võib keskkonnale avaldada, kindlaks määrata ja hinnata peamise otsuse tegemise menetluses. Ainult juhul, kui mõju on võimalik kindlaks määrata alles rakendusotsuse vastuvõtmise menetluses, tuleb hindamine läbi viia selle menetluse raames[25]. Keskkonnamõju hindamine tuleb teha hilisemal etapil, kui juhul, kus teostusloa andmine hõlmab rohkem kui üht etappi, selgub teise etapi käigus, et projektil on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

**Luba teostusloata teostatud projekti legaliseerimiseks (*retention permission*) ja ebaseaduslike tööde tagantjärele legaliseerimine**

Euroopa Ühenduse õigus ei saa küll takistada seda, et kohaldatavad riigi õigusnormid lubavad teatud juhtudel seadustada ühenduse õigusega vastuolus olevaid toiminguid või akte, kuid *„selline võimalus peaks olema allutatud tingimusele, et seeläbi ei anta huvitatud isikutele võimalust hiilida kõrvale ühenduse eeskirjade täitmisest või olla vabastatud nende täitmisest ning et selline võimalus on rakendatav vaid erandkorras*"[26].

**Haldustasud**

Haldustasu nõudmine üldsuse osalemise eest konsultatsiooniprotsessist ei ole iseenesest vastuolus EIA direktiivi eesmärgiga[27]. *„Siiski ei tohi kehtestada tasumäära, mis oleks nii kõrge, et direktiiv lakkaks täies ulatuses toimimast, kui arvestada direktiiviga taotletavaid eesmärke*". Niisuguse olukorraga oleks tegemist, kui tasu takistaks oma suuruse tõttu direktiivi artiklist 6 tulenevate osalemisõiguste kasutamist.

---

24 C-2/07.

25 C-201/02, §52. C-508/03; C-290/03.

26 C-215/06, §§57–61.

27 C-216/05, §§37–38 ja 42–44. Kõnealune otsus on seotud direktiiviga, mida ei olnud veel muudetud direktiiviga 2003/35/EÜ.