I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

ARVAMUSED

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

TÄISKOGU 480. ISTUNGJÄRK 25. JA 26. APRILLIL 2012

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Seitsmes keskkonnaalane tegevusprogramm, järg kuuendale keskkonnaalasele tegevusprogrammile" (ettevalmistav arvamus)

(2012/C 191/01)

Raportöör: **Lutz RIBBE**

Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariik Taani otsustas 11. jaanuaril 2012. aastal vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 304 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„*Seitsmes keskkonnaalane tegevusprogramm, järg kuuendale keskkonnaalasele tegevusprogrammile*"

(ettevalmistav arvamus).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsioon võttis arvamuse vastu 10. aprillil 2012. aastal.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 480. istungjärgul 25. ja 26. aprillil 2012. aastal (25. aprilli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 129, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 6.

1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee järelduste ja soovituste kokkuvõte

1.1 Senised kuus keskkonnaalast tegevusprogrammi olid Euroopa keskkonnapoliitika kujundamisel olulised, kuid ei suutnud muuta asjaolu, et paljud keskkonnaprobleemid on Euroopas endiselt lahendamata. Põhjuseks ei ole siiski teadmiste puudumine probleemide põhjuste kohta või lahendusviiside puudumine, vaid rakendamiseks vajaliku poliitilise tahte puudumine.

1.2 Kuues keskkonnaalane tegevusprogramm (kestusega kuni 2012. aasta keskpaigani) kavandati konkreetse keskkonnapoliitilise vastusena ELi 2001. aasta säästva arengu strateegiale, mille majanduspoliitiline alus oli Lissaboni strateegia. Euroopa Komisjon on lasknud säästva arengu strateegial – nõukogu vastava otsuseta – märkamatult unustusse vajuda. Komisjon näeb strateegias „Euroopa 2020" uut poliitika- ja strateegiavahendit; keskkonnapoliitikat koordineeritaks selle raames juhtalgatuse „Ressursitõhus Euroopa" kaudu.

1.3 Komiteele jääb arusaamatuks, mis on selle mõte, kui juhtalgatuse kõrval võetakse nüüd kasutusele veel üks keskkonnapoliitika vahend seitsmenda keskkonnaalase tegevusprogrammi näol, millesse integreeritakse need keskkonnapoliitika sektorid, mida strateegias „Euroopa 2020" piisavalt ei käsitleta. Seitsmenda keskkonnaalase tegevusprogrammi seos strateegiaga „Euroopa 2020" ja juhtalgatusega „Ressursitõhus Euroopa" jääb selgusetuks.

1.4 Komitee soovitab komisjonil, nõukogul ja Euroopa Parlamendil säästva arengu strateegia uuesti elavdada, valida selle keskkonnapoliitiliseks rakendusstrateegiaks kõikehõlmav ja

rakendamisele suunatud seitsmes keskkonnaalane tegevusprogramm ning integreerida sellesse juhtalgatus „Ressursitõhus Euroopa" koos kõikide üksikalgatustega ning tagada keskkonna- ja majanduspoliitiliste kaalutluste põhjalik ja koordineeritud kooskõlastamine. Oluline strateegia „Euroopa 2020" täidaks sealjuures tähtsat ülesannet valmistada ette ja rakendada ellu lühikese ja keskpika perspektiiviga majandus- ja rahanduspoliitilised suunad, mis on vajalikud pikaajalise säästva arengu suunas liikumiseks.

2. **ELi seniste keskkonnaalaste tegevusprogrammide tähtsus**

2.1 Euroopa Ülemkogu otsustas 1972. aastal Pariisi tippkohtumisel võtta meetmeid, mis peaksid parandama elatustaset, elutingimusi ja elukvaliteeti Euroopas. Seejärel võeti 1973. aastal vastu tollase Euroopa Majandusühenduse **esimene keskkonnaalane tegevusprogramm** (1974–1975). Esimese keskkonnaalase tegevusprogrammi erakordne edu seisnes selles, et eesmärgiks võeti nn ettevaatusprintsiibi kasutuselevõtt, mille kohaselt on keskkonnasaaste vältimine prioriteetsem kui hilisem tagajärgedega võitlemine.

2.2 **Teine keskkonnaalane tegevusprogramm** (1977–1981) jätkas esimese keskkonnaalase tegevusprogrammi eesmärke viie nn suunisega: a) keskkonnapoliitika järjepidevus, b) ennetustegevuse mehhanismide loomine eelkõige saastamise, ruumilise planeerimise ja jäätmemajanduse valdkonnas, c) elupaikade kaitse ja ratsionaalne kasutamine, d) siseveekogude ja mere kaitsmiseks, õhusaaste tõkestamiseks ning müraga võitlemiseks võetavate meetmete esikohale seadmine ja e) keskkonnaaspektide arvessevõtmine Euroopa Ühenduse ja arenguriikide vahelises koostöös.

2.2.1 Teise keskkonnaalase tegevusprogrammiga rajati seega keskkonnapoliitika ulatuslike valdkondade jaoks esmase olulise aluse, mis on ka tänapäeval asjakohane, näiteks veekogude kaitse, jäätmepoliitika ja rahvusvaheline koostöö.

2.3 **Kolmandas keskkonnaalases tegevusprogrammis** (1982–1986) lisati Euroopa keskkonnapoliitika eesmärkide hulka esmakordselt **loodusvarade säästev kasutamine**.

2.4 **Neljas keskkonnaalane tegevusprogramm** (1987–1992) kinnitati Euroopa keskkonnakaitse aasta raames, s.t 1987. aastal. Seda kujundas olulisel määral asjaolu, et veidi aega varem oli vastu võetud ühtne Euroopa akt, mis laiendas märkimisväärselt Euroopa Ühenduse keskkonnapoliitikaalaseid volitusi, piirates samal ajal Euroopa siseturu ellurakendamisega riiklikke keskkonnanorme ja piirväärtusi. Keskkonnapoliitika teemaline arutelu oli tollal väga hoogne, neljanda keskkonnaalase tegevusprogrammi perioodi lõpus toimus Rio ülemaailmse jätkusuutlikkuse konverents.

2.4.1 1992. aastal avaldatud keskkonnaseisundi aruandest ilmnes siiski, et kõikidest senistest jõupingutustest ja neljast keskkonnaalasest tegevusprogrammist hoolimata oli olukord enamikus keskkonnapoliitika valdkondades halvenenud või halvenemas; muu hulgas käsitleti veekogude ja õhu kvaliteeti ja bioloogilist mitmekesisust (sel ajal räägiti veel liikide mitmekesisusest).

2.5 Teatavat laadi vastusena Rio konverentsile ja üsna kainestavale keskkonnaseisundi kirjeldusele võeti 1993. aasta alguses vastu **viies keskkonnaalane tegevusprogramm**, mis kestis ametlikult aastatel 1992–2000.

2.5.1 Selles sõnastati Rio konverentsi aruteludega kokkusobivalt eesmärk „muuta ühenduse majanduskasvu mudelit nii, et toimuks liikumine säästvuse suunas" – kavatsus, mille poliitiline ajakohasus ei ole vähimalgi määral kahanenud. Viiendat keskkonnaalast tegevusprogrammi võib käsitleda ühena ELi esimestest algatustest säästva arengu valdkonnas, mis väljendus ka alapealkirjas „Säästvuse suunas".

2.5.2 **Viiendas keskkonnaalases tegevusprogrammis** esitati **seitsme valdkonna strateegiad**:

— globaalne soojenemine,

— hapestumine,

— liikide kaitse,

— veemajandus,

— linnakeskkond,

— rannikualad ja

— jäätmemajandus.

Mõnda nimetatud valdkonda käsitleti juba ka varasemates keskkonnaalastes tegevusprogrammides.

2.5.3 **Viienda keskkonnaalase tegevusprogrammi** läbivaatamisel 1996. aastal nimetas isegi Euroopa Komisjon programmi suurimate nõrkustena konkreetsete eesmärkide puudumist ja liikmesriikide tegevusetust. Ka Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee märkis oma 24. mai 2000. aasta arvamuses, „et programm on andnud mitmeid positiivseid tulemusi", kuid kirjeldas samal ajal „sügava murega Euroopa keskkonna kvaliteedi jätkuvat halvenemist, mis on komitee arvates ainuke kriteerium järjestikuste keskkonnaalaste tegevusprogrammide ja üldise Euroopa keskkonnapoliitika tõhususe hindamiseks".

2.5.4 Viies keskkonnaalane tegevusprogramm oli **2001. aastal Göteborgis** riigi- ja valitsusjuhtide **vastu võetud säästva arengu strateegia** poliitiline ja strateegiline teerajaja.

2.6 Säästva arengu strateegiat pidi keskkonnapoliitika osas omakorda täpsustama **kuues keskkonnaalane tegevusprogramm** (2002–21.7.2012) ning majanduspoliitika osas Lissaboni strateegia.

2.6.1 Kuuendal keskkonnaalasel tegevusprogrammil oli samuti alapealkiri („Meie tulevik, meie valik"). Programmis nimetati Euroopa keskkonnapoliitika nelja temaatilist põhivaldkonda: 1) **kliimamuutustega tegelemine,** 2) **looduse** ja bioloogilise mitmekesisuse **kaitse**, 3) **keskkond, tervis ja elukvaliteet** ning 4) **loodusvarade ja jäätmete säästev kasutamine** ja majandamine.

2.6.2 Peale selle – täpselt nagu ka viiendas keskkonnaalases tegevusprogrammis – kuulutati välja ja võeti vastu **seitse temaatilist strateegiat**:

— õhusaaste,

— merekeskkond,

— jäätmetekke vältimine ja jäätmete ringlussevõtt,

— loodusvarade säästev kasutamine,

— linnakeskkond,

— mullakaitse ja

— pestitsiidide säästev kasutamine.

2.6.3 On tähelepanuväärne, et ka kuuendas keskkonnaalases tegevusprogrammis käsitletakse jällegi n-ö vanu teemasid.

3. Keskkonnapoliitika ja säästva arengu teemalise arutelu seis Euroopas kuuenda keskkonnaalase tegevusprogrammi kehtivusaja lõpus

3.1 Esmalt tuleb märkida, et ka kuuenda keskkonnaalase tegevusprogrammi kehtivusaja lõpus ei ole piisavalt käsitletud või on jäetud täiesti käsitlemata paljud keskkonnapoliitika tegevusvaldkonnad, mis seisavad juba aastaid keskkonnaalaste tegevusprogrammide tegevuskavades. Toogem ainult kaks näidet:

— mullakaitse on juba aastaid olnud erinevate keskkonnaalaste tegevusprogrammide prioriteetne teema, kuid tõelise tegevuseni ELi tasandil ei ole jõutud, muu hulgas seetõttu, et nõukogus ei ole suudetud saavutada konsensust komisjoni esitatud direktiivi eelnõu suhtes;

— liikide kaitse/bioloogilise mitmekesisuse teema läbib keskkonnaalaste tegevusprogrammide ajalugu vaat et punase niidina. Euroopa Ülemkogu kohustus 2001. aastal peatama 2010. aastaks bioloogilise mitmekesisuse vähenemise, kuid isegi 160 meedet hõlmavast bioloogilise mitmekesisuse tegevusprogrammist ei piisanud eesmärgi saavutamiseks. 2011. aastal käivitati uus bioloogilise mitmekesisuse strateegia, mis sisaldab nüüd lubadust saavutada esialgne eesmärk 10-aastase viivitusega.

3.2 Kuuenda keskkonnaalase tegevusprogrammi osaliselt taas kainestavate tulemustega on komitee tegelenud oma 18. jaanuari 2012. aasta arvamuses (NAT/528, CESE 152/201, „Kuues keskkonnaalane tegevusprogramm – lõpphinnang"). Arvamuses käsitletakse ka uut aruannet keskkonnaseisundi kohta, milles antav hinnang ELi keskkonnapoliitika olulisematele valdkondadele ei ole positiivne.

3.3 EL ei ole siiani tegelikult uurinud ega vastanud küsimusele, miks on paljud keskkonnaprobleemid paljudest pikaajalistest keskkonnaalastest tegevusprogrammidest hoolimata endiselt lahendamata. Komiteele on selge: põhjuseks ei ole teadmiste puudumine probleemide ja lahendusviiside kohta, vaid sageli puudub tahe otsustavaks tegutsemiseks. Puudu jääb teadmiste, osaliselt isegi poliitiliste otsuste ellurakendamisest. Põhjus võib seisneda selles, et keskkonnapoliitika seisukohast vajaliku tegutsemise ja lühiajaliste majandushuvide vahel tekivad kohati huvide konfliktid, mis lahendatakse majanduse kasuks.

3.4 Kuuenda keskkonnaalase tegevusprogrammi kehtivusaja lõpus on komitee jaoks keskse tähendusega järeldus, et Euroopa Komisjon on säästva arengu strateegia, mille keskkonnapoliitiline sammas oli kuues keskkonnaalane tegevusprogramm, ilmselt kõrvale jätnud.

3.5 Kui varem nimetasid komisjon ja nõukogu säästva arengu strateegiat üldstrateegiaks, millest ka näiteks Lissaboni strateegia peaks lähtuma, siis praegu valitseb selles osas mõtlemapanev vaikus. Komisjoni tööprogrammides seda enam ei esine (ehkki selle kohta ei ole tehtud Euroopa Ülemkogu ametlikku otsust). Komitee on seda korduvalt arvustanud, väljendab siinkohal jälle kriitikat ning selgitab taas, et peab valeks lasta säästva arengu strateegial strateegiasse „Euroopa 2020" just nagu ära hajuda. Komitee on oma seisukohta korduvalt põhjendanud, aga komisjon, nõukogu ega parlament ei ole sellele reageerinud.

3.6 ELi poliitiliste programmide kavandamise senisest arhitektuurist, mis tähendas püüdlust kooskõlastada säästva arengu strateegia katuse all majanduse, keskkonna ja sotsiaalvaldkonna kolm sammast, on seega loobutud. Tekib küsimus, millise ühenduslüli abil komisjon, nõukogu ja parlament säästvat arengut ja keskkonnapoliitikat tulevikus kooskõlastada tahavad.

4. Strateegia „Euroopa 2020" ja võimaliku seitsmenda keskkonnaalase tegevusprogrammi väljavaated

4.1 Strateegia „Euroopa 2020", mida komisjon peab kõigutamatult poliitika kujundamise ja juhtimise keskseks elemendiks, annab enam-vähem selge vastuse vähemalt küsimusele, kuidas komisjon tundub olukorda nägevat.

4.2 Strateegias „Euroopa 2020" on teadaolevalt nimetatud seitse juhtalgatust:

— *innovatiivne liit,*

— *noorte liikuvus,*

— *digitaalarengu tegevuskava,*

— *ressursitõhus Euroopa,*

— *üleilmastumise ajastu uus tööstuspoliitika,*

— *uute oskuste ja töökohtade tegevuskava ning*

— *vaesuse vastu võitlemise Euroopa tegevusprogramm.*

4.3 Ei ole kahtlustki, et juhtalgatus „Ressursitõhus Euroopa" on komisjoni arusaamise kohaselt nn uus keskkonnaalane tegevusprogramm, ning see on ilmselt ka põhjus, miks siiani ei ole esitatud uue, seitsmenda keskkonnaalase tegevusprogrammi projekti, kuigi kuues keskkonnaalane tegevusprogramm lõpeb 2012. aasta juulis.

4.4 Nii ei ole juhus, et Euroopa Komisjon alustas tegevust seitsmenda keskkonnaalase tegevusprogrammi väljatöötamiseks alles pärast seda, kui (keskkonna)nõukogu ja Euroopa Parlament kriitiliselt küsisid, kuhu jääb seitsmes keskkonnaalane tegevusprogramm.

4.5 Komisjon on oma poliitika ja programmide kavandamise uue arhitektuuri osana valinud üldstrateegiaks strateegia „Euroopa 2020", mida on kavas rakendada seitsme juhtalgatuse kaudu, kusjuures keskkonnapoliitikat käsitletakse algatuse „Ressursitõhus Euroopa" raames.

4.6 Praegu ilmneb siiski üha selgemalt, et

— ühelt poolt ei pöörata teatavatele peamistele sektoritele, mida seni hõlmas säästva arengu strateegia, (nt sellised teemad nagu õiglane jaotamine ja põlvkondadevaheline võrdsus kõikjal maailmas) strateegias „Euroopa 2020" piisavalt tähelepanu ja

— teiselt poolt ei kajastu juhtalgatuses „Ressursitõhus Euroopa" teatavad keskkonnapoliitika valdkonnad.

4.7 Keskkonnapoliitika kokku 20 üksikalgatuse seast, mis peavad strateegia „Ressursitõhus Euroopa" uuesti elule aitama, leiab küll terve hulga vanu tuttavaid varasematest keskkonnaalastest tegevusprogrammidest, näiteks bioloogilise mitmekesisuse, vee- ja õhupuhtuse poliitika (k.a transpordipoliitika), aga näiteks keskkonna ja inimeste tervise teemat on sama ebapiisavalt arvesse võetud nagu kemikaalipoliitikat või nanotehnoloogiat.

4.8 Komitee on väljendanud arvamust nii juhtalgatuse „Ressursitõhus Euroopa" kui ka selle tegevuskava kohta ning juhtinud sealjuures selgelt tähelepanu vajakajäämistele, mis on keskkonnaalaseid tegevusprogramme seni iseloomustanud: palju kõlavaid eesmärke ja lubadusi, vähe konkreetseid meetmeid, peaaegu mitte ühtegi näitajat ja vähe konkreetset ellurakendamist.

4.9 Komitee palus komisjonilt muu hulgas, „et see kirjeldaks 20 väljakuulutatud algatuses väga täpselt järgmisi aspekte:

— *mida täpselt mõeldakse „ressursitõhususe" all;*

— *mida on võimalik saavutada juba tehnoloogilise optimeerimisega ja/või*

— *millistes sektorites peavad toimuma väljakuulutatud „suured muudatused", kuidas need täpselt välja peavad nägema ja milliste vahenditega on need kavas saavutada;*

— *millised muudatused tootjate ja tarbijate käitumises on konkreetselt vajalikud ning kuidas on võimalik neid kiirendada."* [1]

Komisjon sellele ei vastanud, vaid jäi taas kord ebakonkreetsete ja mittesiduvate seisukohtade juurde.

4.10 Komitee silmis on see kinnitus, et komisjon ei võta seni valitud lähenemisviisis arvesse kõiki keskkonnapoliitika, eelkõige aga säästva arengu jaoks tarvilikke eesmärke. Mida võiks seitsmenda keskkonnaalase tegevusprogrammiga saavutada?

4.11 Ajad, kui keskkonnaalaseid tegevusprogramme oli vaja selleks, et välja selgitada ja kirjeldada, mida tuleks teha, on möödas. Euroopa liidrid teavad väga hästi, mida on vaja teha. Uusi valdkondi, kus ideed tuleb alles välja töötada, on väga vähe, nanotehnoloogiat võib pidada üheks nendest. Selleks ei ole aga tarvis eraldi keskkonnaalast tegevusprogrammi.

4.12 Euroopas jääb esmajoones vajaka teadmiste rakendamisest. Rakendamises on äärmiselt suured puudujäägid, millesse annavad oma panuse kõik tasandid (EL, liikmesriigid, piirkonnad, kohalikud omavalitsused ja kodanikud). Komitee soovib seetõttu selgeks teha, et komisjon võib koostada kui tahes häid programme ja neid välja kuulutada, aga elluviimise eest vastutavad põhiliselt liikmesriikide poliitilised kogud.

4.13 Komitee jaoks ei ole üks valikuvõimalus lihtsalt seitsmenda keskkonnaalase tegevusprogrammi käivitamine, et võtta selle tiiva alla need keskkonnapoliitika valdkonnad, mida juhtalgatus „Ressursitõhus Euroopa" ei hõlma. Seitsmenda keskkonnaalase tegevusprogrammi sidumine a) juhtalgatuse, aga ka b) strateegiaga „Euroopa 2020" jääb selgusetuks.

4.14 Komitee on sellele vaatamata seitsmenda keskkonnaalase tegevusprogrammi suhtes avatud seisukohal, kui oleks selge, 1) mida sellega saavutada tahetakse, 2) kuidas on võimalik tagada, et see osutub lõpuks eelkäijatest tulemuslikumaks ja – mis on väga oluline – 3) kui on selge, millisele üldisele poliitikasektorile see kasu peab tooma.

4.15 Komitee soovitab komisjonil, nõukogul ja Euroopa Parlamendil säästva arengu strateegia uuesti elavdada, valida selle keskkonnapoliitiliseks rakendusstrateegiaks kõikehõlmav ja rakendamisele suunatud seitsmes keskkonnaalane tegevusprogramm, integreerida sellesse juhtalgatus „Ressursitõhus Euroopa" koos kõikide üksikalgatustega ning tagada keskkonna- ja majanduspoliitiliste kaalutluste põhjalik ja koordineeritud kooskõlastamine. Oluline strateegia „Euroopa 2020" täidaks sealjuures äärmiselt tähtsat ülesannet valmistada ette ja rakendada ellu lühikese ja keskpika perspektiiviga majandus- ja rahanduspoliitilised suunad, mis on vajalikud pikaajalise säästva arengu suunas liikumiseks.

[1] Vt ELT C 376, 22/12/2011, lk. 97, pt 1.2.

4.16 Niisuguses seitsmendas keskkonnaalases tegevusprogrammis tuleks komitee arvates pöörata põhitähelepanu ka kõigiti siduvate rakendamisotsuste kindlaksmääramisele valdkondades, mis on sageli palju aastaid lahtiseks jäänud.

4.17 Küsimus on selles, kas Euroopa on selleks valmis ja suuteline. Ei saa tähelepanuta jääda, et poliitikud kirjeldavad ikka ja jälle kõrgelennulisi eesmärke ja nõuavad silmapaistvaid algatusi. Kui nt Euroopa Komisjon need eesmärgid ja algatused seejärel esitab, leiavad needsamad poliitikud põhjuseid, miks neid ei ole võimalik vastu võtta või rakendada. Vastavate näidete loetelu on pikk. Olgu tegemist energiatõhususe direktiiviga, mida nõukogus blokeeritakse, või vana (säästva arengu strateegiast pärineva) lubaduse (keskkonnakahjulike toetuste loetelu koostamine ja seejärel nende kaotamine) rakendamata jätmisega – sõnade ja tegude vahel haigutab kuristik ning komisjoni, nõukogu ja parlamenti kutsutakse üles üldsusele selgitama, kuidas seda ületada.

Brüssel, 25. aprill 2012

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee president

Staffan NILSSON