

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele soovitus 2001/331/EÜ (milles sätestatakse liikmesriikides teostatava keskkonnajärelevalve miinimumnõuded) läbivaatamise kohta”

KOM(2007) 707 lõplik

(2008/C 211/10)

14. novembril 2007 otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele soovitus 2001/331/EÜ (milles sätestatakse liikmesriikides teostatava keskkonnajärelevalve miinimumnõuded) läbivaatamise kohta”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutava põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektiooni arvamus võeti vastu 27. märtsil 2008. Raportöör oli Josef ZBORIL.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 444. istungjärgul 22.–23. aprillil 2008 (22. aprilli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 151, erapooletuks jäi 3 liiget.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee jagab komisjoni seisukohta, et liikmesriikide keskkonnajärelevalvesüsteemide üldine raamistik peaks **jääma soovitus 2001/331/EÜ kujule**. Siiski tuleks soovitud selle rakendamise parandamiseks ja tõhususe suurendamiseks muuta. Konkreetseid valdkondi käsitlevatest õigusaktidest tulenevalt on järelevalvetegevus, selle ulatus ja elluviimine olulistest valdkondades õiguslikult siduv kogu Euroopa Liidus.

1.2 Et soovitud saaks tulemuslikult rakendada, peab see tingimata olema mõistetav ja selge. Samuti on oluline täpselt määratleda keskkonnajärelevalve kohaldamisala, võttes arvesse ka pidevalt esile kerkivaid probleeme.

1.3 **Terminite määratlemine, täpsustamine ja ühtlustamine** on ELi territooriumil toimuva järelevalvetegevuse ühtlustamisel ja ettevõtete jaoks võrdsete tingimuste loomisel erilisel oluline. Euroopa Liidu õiguses leidub veel teisigi näiteid terminitest, mille määratlus on eri õigusaktides erinev. Terminite määratlusi tuleks seega põhjalikumalt analüüsida.

1.4 Samuti on tingimata vaja **määrata kindlaks kriteeriumid keskkonnajärelevalve kavandamise, teostamise, jälgimise ja seda käsitleva aruandluse koostamise kohta**.

1.5 **Järelevalvetegevuse juhtimise süsteemi** osas tasub soovitada ajakohastatud meetodite kasutamist. Need aitaksid suunata järelevalvetegevuse keskkonna seisukohast olulistele valdkondadele ja parandada kavandamist ning soosiksid keskkonnakaitse pidevat paranemist.

1.6 **Esimesel võimalusel vajavad** kooskõlas ELi õigusega **ühtlustamist teabele juurdepääsu tingimused**. Avaldatav teave peaks andma ülevaate kontrolli käigus täheldatud olukordadest ning määratud parandusmeetmetest ja nende rakendamisest.

1.7 Rahvusvahelise koostöö tõhustamiseks ning kontrolli- ja jõustamisnormide suurema ühtsuse tagamiseks on vaja toetada IMPELi võrgustikku.

2. Komisjoni dokumendi sisu

2.1 Järelevalve on ELi keskkonnavalvetegevuse õigusaktide rakendamise ja järgimise tagamise oluline vahend. Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 2001. aastal vastu soovitus 2001/331/EÜ, milles sätestatakse liikmesriikides teostatava keskkonnajärelevalve miinimumnõuded ⁽¹⁾.

2.2 Soovitus on esitatud mittesiduvad kriteeriumid keskkonnajärelevalve kavandamise, teostamise, jälgimise ja seda käsitleva aruandluse koostamise kohta. Soovitus eesmärk on parandada ELi õigusaktide järgimist ning aidata kaasa nende järjekindlale rakendamisele ja jõustamisele kõikides liikmesriikides.

2.3 Komisjon viis kõnealuse soovitus rakendamise ja kohaldamise kohta läbi uurimuse, mille alusel koostatakse soovitus uus, 2008. aastal avaldatav versioon.

2.4 Kõik liikmesriigid on esitanud aruande soovitus rakendamise kohta ja aruande selle kohaldamisega seotud kogemuste kohta. Tuleb tõdeda, et soovitud järgitakse eri liikmesriikides vägagi erinevalt. Kuigi kõik liikmesriigid on soovitud osaliselt järginud, on vaid üksikud rakendanud seda tervikuna. Endiselt

⁽¹⁾ EÜTL 118, 27.4.2001, lk 41.

püsivad Euroopa Liidus suured erinevused keskkonnajärelevalve teostamises. Ühtlasi toovad erinevused ettevõtjate jaoks kaasa konkurentsimoonusi.

2.5 Suuri, kõrvaldamist vajavaid erinevusi võib täheldada eelkõige järgmistes valdkondades.

2.5.1 Kohaldamisala määratlus

2.5.1.1 Praegune kohaldamisala keskendub peamiselt tööstus- ja jäätmekäitlusrajatistele ning ei hõlma mitmeid tegevusvaldkondi, mis on reguleeritud ELi keskkonnavalaste õigusaktidega. Soovitus ei sisalda kriteeriume jäätmesaadetiste kontrollimise kohta. Piiriüleseid jäätmesaadetisi reguleeritakse ELi tasandil jäätmesaadetiste määrusega ⁽²⁾. Kõnealuse määruse rakendamine on komisjoni jaoks esmatähtis.

2.5.1.2 Soovitus ei sisalda ka kriteeriume Natura 2000 alade kontrollimise kohta. Seepärast tervitab komisjon Green Enforce'i võrgustiku loomist; selle võrgustiku eesmärk on edendada koostööd ja vahetada kogemusi liikmesriikide vahel, et lihtsustada loodust käsitlevate õigusaktide rakendamist. Võrgustiku raames kaalutakse praegu keskkonnajärelevalve edasiarendamist, töötades välja kriteeriumid Natura 2000 alade kontrollimiseks.

2.5.1.3 Muudes keskkonnavalastes õigusaktides, mille suhtes soovitus ei kohaldata, käsitletakse kemikaalide registreerimist ja lubamist (REACH ⁽³⁾), teatavate ohtlike ainete kasutamise piiramist toodetes (nt elektri- ja elektroonikaseadmetes ohtlike ainete kasutamise piiramise direktiiv ⁽⁴⁾), ohustatud looduslike looma- ja taimeliikidega rahvusvahelist kauplemist ⁽⁵⁾ ning geneetiliselt muundatud organismide ja tootjavastutusel põhinevate süsteemidega seonduvaid tegevusi.

2.5.2 **Määratluste täpsustamine.** Mõnel soovitusel kasutataval terminil on eri liikmesriikides eri tähendus. Eri tõlgendusi võib eelkõige kohata järgmiste mõistete puhul:

⁽²⁾ Määrus (EÜ) nr 1013/2006 jäätmesaadetiste kohta (ELT L 190, 12.7.2006, lk 1).

⁽³⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1907/2006, 18. detsember 2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist ja millega asutatakse Euroopa Kemikaalide Amet ning muudetakse direktiivi 1999/45/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 793/93, komisjoni määrus (EÜ) nr 1488/94 ning samuti nõukogu direktiiv 76/769/EMÜ ja komisjoni direktiivid 91/155/EMÜ, 93/67/EMÜ, 93/105/EÜ ja 2000/21/EÜ (ELT L 396, 30.12.2006, lk 1).

⁽⁴⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/95/EÜ teatavate ohtlike ainete kasutamise piiramise kohta elektri- ja elektroonikaseadmetes (ELT L 37, 13.2.2003, lk 19).

⁽⁵⁾ Nõukogu määrus (EÜ) nr 338/97 looduslike looma- ja taimeliikide kaitse kohta nendega kauplemise reguleerimise teel (EÜT L 61, 3.3.1997, lk 1).

— järelevalve, kontroll, auditeerimine;

— inspekteerimisasutus;

— järelevalvekava, järelevalveprogramm;

— piiriülene mehhanism;

— rutiinsed ja mitterutiinsed kontrollid.

2.5.3 **Kriteeriumid järelevalve kavandamise, teostamise, jälgimise ja seda käsitleva aruandluse koostamise kohta.** Soovituse eesmärk on suurendada kontrollitud käitistes vastavust ELi keskkonnavalastele õigusaktidele. Selle saavutamiseks sätestatakse soovitusel kriteeriumid selle kohta, kuidas keskkonnajärelevalvet kavandada, teostada, jälgida ja seda käsitlevat aruandlust koostada.

— *Järelevalve kavandamine:* soovitusel on sätestatud järelevalvekavade koostamine ning nende üldised kriteeriumid ja minimaalne sisu. Paljudes liikmesriikides ei sisalda järelevalvekavad strateegilisi elemente, vaid need koosnevad selliste käitiste ja sektorite loeteludest, mida teataval ajavahemikul kavatakse kontrollida. Järelevalve kavandamist liikmesriikides saaks veelgi parandada, et kasutada paremini ära olemasolevaid ressursse. Mõnes liikmesriigis on juba seatud sisse järelevalve kavandamise edasiarendatud süsteemid, milles kasutatakse riskihindamise põhiseid juhtimisstrateegiaid ⁽⁶⁾.

— *Järelevalve teostamine:* soovitusel on sätestatud, et kohapealseid kontrollid peaks regulaarselt läbi viima ametiasutuste rutiinsete kontrollide osana ning kaebuste, õnnetuste, vahejuhtumite ja nõuetele mittevastavuse juhtumite korral ning pärast lubade väljastamist ja enne lubade korduvat väljastamist, uuendamist või muutmist. Sätestatud on ka kriteeriumid, milles kirjeldatakse, kuidas kõnealuseid kohapealseid kontrollid peaks teostama. Kuigi kõnealuses küsimuses ei ole liikmesriikide vahel eriti suuri erinevusi, tuleks selle valdkonna tavasid siiski ühtlustada.

— *Järelevalvekavade hindamine:* järelevalvekavade edukuse hindamist nähakse kavandamise parandamise olulise vahendina. Mõni liikmesriik on võtnud oma järelevalvekavade hindamisel kasutusele ajakohastatud hindamissüsteemid. Nende abil on töötatud välja edaspidised järelevalvekavad.

⁽⁶⁾ Näitena võib tuua Ühendkuningriigis kasutatava ettevõtja ja saasteohu hindamise süsteemi OPRA (Operator and Pollution Risk Appraisal).

2.5.4 Aruandlus. Esimene aruanne andis palju teavet selle kohta, kuidas soovitud liikmesriikides rakendatud ja kohaldatud. Saadud andmed ei ole aga alati võrreldavad. Sellise aruandlussüsteemi jaoks oleks vaja väga selget ja ühtset vormi, et tagada andmete võrreldavus.

2.5.5 Juurdepääs teabele. Soovitus on sätestatud, et järelevalvekavad ja järelevalvearuanded tuleks koostöös ELi direktiividega teha avalikkusele kättesaadavaks. Aruanded on näidanud, et paljud liikmesriigid ei tee järelevalvekavasid ja -aruandeid kättesaadavaks. Keskkonnajärelevalvega seonduv teave on hõlmatud direktiivi 2003/4/EÜ nõuetega, seega on juriidiline kohustus teabe avalikustamiseks juba olemas. Direktiivis esitatakse ka piisavalt põhjendusi erandite jaoks, mille alusel võib kõnealusele teabele juurdepääsu taotluse tagasi lükata juhul, kui on vaja kaitsta olulisi huve. Kõnealuse õiguse teostamiseks tuleb luua sobivad süsteemid.

2.6 Tulevikuettepanekud

Komisjoni hinnangul on soovitus puuduliku rakendamise tõttu vaja kaaluda õiguslikult siduvate nõuete kehtestamist keskkonnajärelevalve jaoks. Lisaks on vaja selgitada keskkonnajärelevalve üldkriteeriume ja anda täiendavaid juhiseid ning vahetada teavet nende rakendamise kohta. Seepärast soovitatakse järgmisi meetmeid.

2.6.1 Soovituse läbivaatamine. Soovitust tuleks käsitada liikmesriikide keskkonnajärelevalvesüsteemide üldise raamistikuna. Selle kriteeriumid on üldised. Kriteeriumide väga üldise ja kirjeldava sisu tõttu ei tundu olevat asjakohane muuta neid õiguslikult siduvateks nõueteks. Siiski tuleks soovitud selle rakendamise parandamiseks ja tõhususe suurendamiseks muuta.

2.6.2 Valdcondlikud järelevalvenõuded. Lisaks soovitusel sätestatud keskkonnajärelevalve üldkriteeriumidele tuleks valdkondlikesse õigusaktidesse lisada õiguslikult siduvad erinõuded teatavate käitiste ja tegevuse kontrollimiseks. Õiguslikult siduvad nõuded on vajalikud selle tagamiseks, et keskkonnajärelevalve oleks tähtsam poliitiline prioriteet ja et keskkonnavalaseid õigusakte jõustataks kogu ELis tõhusamalt. Valdcondlike järelevalvenõuetega võib täiendada soovitusel sätestatud või nendes võib käsitleda käitisi ja tegevust, mida soovitus ei hõlma.

2.6.2.1 Osana komisjoni 2007. aasta õigusloomeprogrammi kuuluva IPPC direktiivi ⁽⁷⁾ läbivaatamisest ja vastavalt kõnealuse

⁽⁷⁾ Direktiiv 96/61/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta.

õigusakti rakendamise analüüsile uurib komisjon, kuidas kindlustada parem vastavusvõrgustik, et tagada suurem ühtsus ja usaldus IPPC käitiste järelevalve vastu liikmesriikides.

2.6.2.2 Komisjon kaalub ettepaneku tegemist jäätmesaadetiste kontrolli käsitlevate õiguslikult siduvate erieeskirjade kohta. Tuleks määratleda erikriteeriumid, et tagada kontrollide piisav kvaliteet ja sagedus. Lisaks tuleks kindlustada asjaomane koostöö ja ametiasutustevaheline koostöö.

2.6.3 Suuniste väljatöötamine ja liikmesriikidevaheline koostöö. Tänu IMPELi võrgustikule on läbi viidud hulgaliselt projekte, mille eesmärk on tihendada keskkonnajärelevalvealast koostööd ja soodustada teabevahetust liikmesriikide vahel ⁽⁸⁾. Komisjon on kõnealuseid projekte aktiivselt toetanud ja nendes osalenud. Kõik kõnealused algatused on avaldanud positiivset mõju ELi järelevalve tugevdamisele ja IMPELi võrgustikku tuleks julgustada selliseid projekte jätkama.

3. Üldised märkused

3.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab komisjoni teatist soovitusel 2001/331/EÜ (milles sätestatakse liikmesriikides teostatava keskkonnajärelevalve miinimumnõuded) läbivaatamise kohta ja väljendab heameelt kõnealuse soovitusel järgimise analüüsimiseks tehtud jõupingutuste üle ⁽⁹⁾.

3.2 Keskkonnajärelevalve on iga riigi täidesaatva võimu oluline ülesanne keskkonnakaitse valdkonnas. Järelevalves tuleb lisaks riikliku keskkonnapoliitika järgimisele kontrollida ka ELi keskkonnapoliitika üldpõhimõtete järgimist, tehes seda võimalikult ühtselt, olenemata asutusest, kellele järelevalve läbiviimine asjaomases liikmesriigis on usaldatud.

3.3 Komitee mõistab, et oluline on parandada ELi keskkonnavalaste õigusaktide järgimist ning aidata kaasa nende järjekindlale rakendamisele ja jõustamisele kõikides liikmesriikides, et kehtestatud ja kohaldatavad miinimumnõuded aitaksid edaspidi luua võrdsed tingimused, eelkõige majandusliku konkurentsi osas.

3.4 Komitee leiab, et täiendav soovitus käsitlev arutelu huvi pooltega annaks väga vajalikku materjali, et luua selge ja kogu Euroopa Liidus rakendatav sobiv järelevalvetegevuse raamistik.

⁽⁸⁾ Täiendavat teavet võib leida IMPELi võrgustiku ingliskeelselt veebilehelt aadressil:
<http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm>

⁽⁹⁾ Komisjoni talituste töödokument „Aruanne soovitusel 2001/331/EÜ (milles sätestatakse liikmesriikides teostatava keskkonnajärelevalve miinimumnõuded) järgimise kohta” (SEK(2007) 1493).

4. Konkreetsed märkused

4.1 Et soovitus saaks tulemuslikult rakendada, peab see tingimata olema mõistetav ja selge. Komiteel on hea meel, et komisjon kavatseb sellele tähelepanu pöörata.

4.1.1 Komitee arvates on igal juhul vaja täpselt määratleda otsustavaid valdkondi puudutava keskkonnajärelevalve kohaldamisala, seadmata samal ajal ohtu järelevalvesüsteemi paindlikkust ega riikidele eriomaseid lähenemisviise. Siiski tuleks kõnealuseid riiklikke lähenemisviise kohaldada üksnes niivõrd, kuivõrd seda nõuavad konkreetsed riiklikud keskkonnakaitseesmärgid.

4.1.2 Kui asjaomastes ELi õigusaktides on sätestatud järelevalvekohustus, peaks seda reguleerima üks konkreetne õigusakt, et vältida tõlgenduste lahknemist.

4.1.3 Teatisest järeldub, et järelevalvetegevuse ühtlustamisel ELi piires ning ettevõtetele võrdsete tingimuste loomisel on kesksel kohal terminite määratlemine, täpsustamine ja ühtlustamine. Soovituse ühtlase rakendamise tagamiseks on hädavajalik täpsustada peamiste terminite määratlusi, et oleks võimalik saavutada ühtlus ja luua kooskõla teiste õigusaktidega.

4.1.4 Komitee rõhutab, et Euroopa Liidu õiguses leidub veel teisi näiteid terminitest, mille määratlus on eri õigusaktides erinev. Terminite määratlusi tuleks seega üldse põhjalikumalt analüüsida.

4.2 Komitee peab samuti tingimata vajalikuks määrata kindlaks kriteeriumid keskkonnajärelevalve kavandamise, teostamise, jälgimise ja seda käsitleva aruandluse koostamise kohta, säilitades seejuures konkreetse järelevalvetegevuse läbiviimiseks vajaliku paindlikkuse. Tuleks luua võimalikult lihtne ja selge aruandlussüsteem, et pakkuda võrreldavat teavet järelevalvesüsteemide toimimise ja eesmärkide elluviimise kohta, millega soovitakse tagada keskkonnavaluste õigusaktide täpsem järgimine.

4.3 Järelevalvetegevuse juhtimise süsteemi jaoks tuleks soovitada ajakohastatud juhtimismeetodite kasutamist, mida teatud

liikmesriigid on juba tulemuslikult teinud. Need aitavad suunata järelevalvetegevuse keskkonna seisukohast olulistele valdkondadele ja parandada kavandamist ning soosiksid keskkonnakaitse pidevat paranemist.

4.4 Komitee toetab teabe juurdepääsu suuremat ühtlustamist kooskõlas ELi kehtivate sätetega teatavate teabe juurdepääsu võimaluste tagamise kohta liikmesriikides. Avaldatav teave ei tohiks kahjustada järelevalvetegevuse tõhusust ning peaks andma ülevaate kontrolli käigus täheldatud olukordadest ning määratud parandusmeetmetest ja nende rakendamisest.

4.5 Komitee jagab komisjoni seisukohta, et liikmesriikide keskkonnajärelevalvesüsteemide üldine raamistik peaks jääma soovitusel kujule. Kriteeriumide üldise ja kirjeldava sisu tõttu ei tundu olevat asjakohane muuta neid õiguslikult siduvateks nõueteks. Siiski tuleks soovitus selle rakendamise parandamiseks ja tõhususe suurendamiseks muuta.

4.6 Käesolevas arvamuses on muu hulgas võetud aluseks asjaolu, et paljudes kehtivates ja koostatavates ELi õigusaktides sätestatakse teatud konkreetse valdkonna järelevalve tingimused ja kriteeriumid. Kõnealustest õigusaktidest tulenevalt on järelevalvetegevus, selle ulatus ja elluviimine õiguslikult siduv kogu Euroopa Liidus.

4.7 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee peab rahvusvahelise koostöö täiendavaks tõhustamiseks väga oluliseks toetada IMPELi võrgustikku, tänu millele on koostatud arvukalt juhenddokumente järelevalve kavandamise ja läbiviimise kohta. Lisaks on võrgustiku raames korraldatud teabe ja kogemuste vahetamist inspektorite vahel. IMPELi võrgustiku sihipärase tegevuse panus oleks märkimisväärne, eelkõige varem tehtu eeskujul elluviidavate konkreetsete projektide kaudu. IMPELi võrgustikul võib olla kasutoov roll koolituste ja ametialase arengu ühisel edendamisel. Samuti võiks olla kasulik moodustada keskne üksus üleeuroopaliste statistika ja muu teabe kogumise vahendite ühtekoordineerimiseks Euroopa kontrolli- ja jõustamistegevuse valdkonnas.

Brüssel, 22. aprill 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Dimitris DIMITRIADIS