

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 18.11.2008
KOM(2008) 773 lõplik

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

Euroopa Ühenduse keskkonnaõiguse rakendamise kohta

{SEK(2008) 2851}

{SEK(2008) 2852}

{SEK(2008) 2876}

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

Euroopa Ühenduse keskkonnaõiguse rakendamise kohta

1. SISSEJUHATUS

Käesoleva teatise eesmärk on kirjeldada, kuidas rakendatakse teatises „Tulemuslik Euroopa – ühenduse õiguse kohaldamine” esitatud uusi lähenemisviise keskkonnavaldkonnas.

Selles näidatakse, kuidas saab ELi keskkonnaõigust paremini rakendada järgmisi elemente kombineerides:

- seadusandlik ja sellele järgnev tegevus, mille eemärk on *rikkumiste ärahoidmine*,
- *Euroopa avalikkuse* konkreetsetele muredele *reageerimine*,
- *kõige olulisemate rikkumiste* kiirem ja tõhusam menetlemine,
- tulemuslikum *dialoog Euroopa Parlamendiga*,
- suurem läbipaistvus, parem teabevahetus ning *suhetlemine avalikkuse* ja huvitatud isikutega.

Selline ülevaade on äärmiselt asjakohane just praegu, pidades silmas ELi laienemist aastatel 2004–2007, keskkonnaprobleemide süvenemist, keskkonnaõigustiku kasvamisest, olulisi uusi arengusuundi Euroopa Ühenduste Kohtu kohtupraktikas ja uute tavade kasutuselevõttu õigusnormide täitmise edendamisel. Käesolev teatis kajastab asjaolu, et keskkonnaõiguse rakendamist peetakse järjest tähtsamaks, nagu märgiti ka kuuendas keskkonnavalas tegevusprogrammis¹ ja selle vahekokkuvõttes,² ning selles käsitletakse teemat, mis on Euroopa Parlamendile juba pikema aja jooksul huvi pakkunud.

Teatistes kirjeldatakse kõigepealt ELis keskkonnaõiguse kohaldamisel esinevaid probleeme. Seejärel esitatakse õigusnormide täitmise edendamise ja saavutamise konkreetset viisiid, mis jagunevad järgmiselt: meetmed rikkumiste ärahoidmiseks uute EÜ keskkonnavalaste õigusaktide kvaliteedi parandamise ja tõhusa siseriikliku rakendamise tagamise teel; Euroopa avalikkuse konkreetsetele muredele reageerimine, mille puhul on abiks probleemide lahendamise parendatud mehhanism ja komisjoni tõhusam kohalolek liikmesriikides; kriteeriumid selliste rikkumiste kindlaksmääramiseks, millele tuleks erilist tähelepanu pöörata; ning ettepanekud dialoogi tõhustamiseks Euroopa Parlamendi, avalikkuse ja huvitatud isikutega. Teatist täiendavad kaks eraldiseisvat komisjoni dokumenti: üks neist sisaldab valdkondlike probleemide kirjeldust ja ülevaadet ennetusmeetmetest õigusaktide nõuete järgimise edendamiseks, teine aga mõjuhinna kokkuvõtet³.

¹ Otsus nr 1600/2002/EÜ.

² Komisjoni teatis KOM(2007) 225.

³ SEK(2008) 2851 ja SEK(2008) 2852.

2. PROBLEEMID EÜ KESKKONNAÕIGUSE RAKENDAMISEL

2.1. Üldprobleemid

Keskkonnaõigustik on laiaulatuslik ja ambitsioonikas ning hõlmab suurt hulka valdkondi, nagu kliimamuutused, õhukvaliteet, jäätmetöötlus, veevarude ja bioloogilise mitmekesisuse kaitse, kemikaalide kontroll ja keskkonnamõju hindamine. Keskkonnaõigustik kasutab suurt hulka erinevaid vahendeid, nagu tootestandardid, keskkonnaseisundiga seotud eesmärgid, keelud ja piirangud, majandushoovad, tundlike alade määratlemine, kavad ja programmid ning üldsuse osalemist ja teavitamist käsitlevad sätted. Õigustikku tuleb kohaldada väga mitmekesiste looduslike tingimuste suhtes, rakendades väga erinevaid riiklikke ja piirkondlikke halduskordi, ja teha seda tihtipeale piiriülese iseloomuga olukordades. Keskkonnavaldkonda iseloomustab ka üldsuse kõrgendatud tähelepanu, mis väljendub keskkonnaalaste õiguste teostamises, sealhulgas kaebuste ja petitsioonide esitamises.

Eespool loetletud probleemidele tuleb lisada veel järgmised:

- riiklike ja piirkondlike õigusaktide vastuvõtmisel *ei pöörata piisavalt tähelepanu tähtaegadele ja õigusaktide täielikkusele,*
- *puudujäägid teadmistes ja teadlikkuses* riiklikes ja piirkondlikes haldusasutustes,
- *puudujäägid haldussuutlikkuses,*
- *nõrk riiklik ja piirkondlik täitepoliitika ja –tava ning*
- *vähesed ja edasilükatud investeeringud* vajalikku reostustõrje infrastruktuuri.

Samuti tasub mainida hiljutiste laienemiste tagajärjel esilekerkinud probleeme. Õigustiku kohaldamine EL 12 riikides nõuab märkimisväärseid jõupingutusi infrastruktuuri ja halduskorralduse parandamiseks ning kodanike osalemise hõlbustamiseks. Sarnased probleemid tekivad ka kandidaatriikides.

2.2. Eriprobleemid

Riiklikest ja piirkondlikest rakendusaktidest teatamata jätmine ja nende puudulikkus mõjutavad keskkonnaõigustiku kõiki osi. Peamised eriprobleemid on järgmised.

- *Jäätmed* – teatavad liikmesriigid peavad lõpetama ebaseaduslike prügilate tegevuse, kehtestama reguleeritud jäätmeoidlate nõuetekohased võrgustikud, tõkestama ebaseaduslikku jäätmevedu ning tõstma üldsuse teadlikkust jäätmete tekkimise vältimisest, nende taaskasutusest ja ringlussevõtust. Vaja on investeeringuid, aga ka keskkonnanormide täitmise tõhusat tagamist riiklikul ja piirkondlikul tasandil ning teadlikkuse tõstmise üritusi.
- *Vesi* – teatavad liikmesriigid peavad rohkem investeerima asulareovee puhastamisse ja töötlemisse. See nõuab pikaajalist planeerimist ja rahalisi kohustusi.
- *Loodus* – kuigi Euroopa looduskaitsealade võrgustik on laiaulatuslik, on selles siiski veel lünki. Samuti on vaja teha täiendavaid jõupingutusi alade haldamiseks looduskaitse-eesmärkide kohaselt.

- **Tööstusrajatised** – märkimisväärne hulk tööstusrajatisi ei täida endiselt EÜ loatingimusi ja muid nõudeid.
- **Keskkonnamõju hindamine** – vastuväidete esitamisel suurprojektidele viidatakse tihti EÜ keskkonnamõju hindamise eeskirjade järgimisele. Väljakutseks on tagada harmooniline areng, mille puhul võetaks arvesse õiguspärasest murest keskkonna pärast.
- **Õhukvaliteet** – paljudes Euroopa suurlinnades ei peeta kinni EÜ õhukvaliteedi normidest, mistõttu on vaja kooskõlastatud meetmeid saasteainete kontsentratsiooni vähendamiseks.
- **Kliimamuutused** – jätkuvalt tuleb tagada, et kõik liikmesriigid esitaksid teabe, mis on vajalik ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokolliga asjakohaste järelmeetmete tagamiseks⁴.

Lisatud dokumendis on olukorda üksikasjalikumalt kirjeldatud.

3. LAHENDUSED: EÜ KESKKONNAÕIGUSE RAKENDAMISE PARANDAMINE

EÜ keskkonnaõiguse rakendamise parandamiseks tuleb tähtsamates valdkondades võtta ennetus- ja parandusmeetmeid. Küsimusel on ka strateegiline aspekt.

Keskkonna peadirektoraat on loonud töökonnad looduskaitse, vee, õhu, kliimamuutuste, jäätmete ja mõjuhinnangute valdkonnas, et tagada ühtsus poliitika väljatöötamisest kuni rakendamiseni ja allpool kirjeldatud mitmesuguste eri vahendite kooskõlastatud kasutamine.

See on tähendanud strateegilist sektoripõhist lähenemisviisi, st määratletakse ja käsitletakse probleeme, mis esinevad suures ulatuses ja kõikides liikmesriikides. Näiteks on see võimaldanud komisjonil käsitleda reovee puhastusseadmete puudumise küsimust tunduvalt suuremas hulgas linnades ja ebaseaduslike prügilate olemasolu tunduvalt rohkemates kohtades, kui see oleks olnud võimalik juhul, kui komisjon oleks keskendunud igale juhtumile eraldi. Looduskaitse reguleerimise valdkonnas on uus lähenemisviis aidanud kaasa tuhandete kaitsealuste alade määramisele kõikjal ELis: seda laiendatakse ka alade haldamisele, nt dialoogi ja parimate tavade edendamise kaudu teatavates majandussektorites, nt sadamates ja muude kui energiat andvate maavarade kaevandamise sektoris. Peagi valmivas komisjoni aruandes EÜ loodusalaõiguse alusel kaitstavate elupaikade ja liikide esimese hindamise kohta antakse ülevaade praeguse poliitika tõhususest.

3.1. Rikkumiste ärahoidmine

Ühenduse keskkonnaõigustiku maht ja keerukus ning rikkumiste suur arv viitavad sellele, kui oluline on rakendada hästi väljatöötatud strateegiat eelkõige rikkumiste ärahoidmiseks. Komisjon kasutab süstemaatiliselt ennetusmeetmeid, mida on kirjeldatud allpool. Põhjalikum kirjeldus on toodud lisatud dokumendis.

Jõupingutused rikkumiste ärahoidmiseks peavad kajastuma igas õigusloome etapis. Need peavad alguse saama õigusakti kavandamise ja eelnõu koostamisega, nende hulka peavad

⁴ Otsus 280/2004.

kuuluma erinevad meetmed ja tegevused pärast seda, kui õigusakt on vastu võetud, ning need peavad jätkuma õigusakti läbivaatamisel ja muutmisel. Mõju hindamist, õhukvaliteeti ja jäätmeid käsitlevad õigusaktid on näide õigusaktide ajakohastamisest, mille puhul võetakse arvesse rakendamise ja täitmisele pööramise käigus saadud kogemusi.

Selliste võtete ja vahendite kasutamine, nagu temaatilised strateegiad, konsultatsioonid ja mõjuhindangud, aitab tagada, et uued õigusaktid ja tegevuspõhimõtted – ning kehtivate õigusaktide ja tegevuspõhimõtete läbivaatamine ja muutmine – on ühtsed, tõhusad ja tulemuslikud.

Kui õigusaktid ja tegevuspõhimõtted on vastu võetud, on nendega ettenähtud ülesannete eduka täitmise tagamiseks võimalik kasutada erinevaid ennetusvahendeid. Nende hulka kuuluvad:

- **tõhus teabekogumine**, et kontrollida, mil määral õigusaktid ja meetmed toimivad. Näiteks tutvustatakse komisjoni iga-aastaseid suplusvee aruandeid laialdaselt ja need annavad ülevaate kogu ühenduse suplusvee kvaliteedist;
- **tegevusnäitajate tulemustabelid**, mille abil liikmesriigid ja kodanikud saavad võrrelda eri liikmesriikide tegevuse tulemuslikkust konkreetsete eesmärkide saavutamisel. Ühe sellise tulemustabeli abil on kajastatud liikmesriikide edusamme ühenduse looduskaitsealade võrgustiku loomisel⁵;
- **ühenduse vahendite nõuetekohane kasutamine**. Näiteks toetatakse põllumajanduse keskkonnapoliitika kaudu põllumajandustootmise süsteeme, mille abil säilitatakse hapraid poollooduslikke elupaiku. Ühenduse vahenditest toetatakse suuri investeeringuid reovee kogumisse ja töötlemisse. Regionaalarengu fond ja ühtekuuluvusfond viitavad selgesõnaliselt keskkonناسäästlikule transpordile;
- **ühinemiseelne toetus kandidaatriikidele** tagamaks, et pärast ühinemiskuupäeva on uued liikmesriigid paremini suutelised ühenduse õigustiku norme järgima;
- komisjoni **juhenddokumentide** väljatöötamine, et vältida vaidlusi tõlgendamisel ja arusaamatusi. Näiteks on komisjon välja töötanud 24 juhenddokumenti, mis hõlmavad veealaste raamõigusaktide põhiaspekte. See annab tunnistust asjaomaste õigusaktide laiaulatuslikust mõjust ja sidusrühmade teravast huvist;
- muud toetuse vormid ja **struktuurne dialoog** riikide ametiasutustega, sealhulgas olemasolevate ekspertide võrgustike IMPEL⁶ ja GreenForce⁷ kaudu, ning teiste sidusrühmadega. Näiteks peab komisjon dialoogi ebaseaduslike ja hooldamata prügilate ning ebaseadusliku prügiveo teemadel.

⁵ Seda tulemustabelit tuntakse Natura 2000 baromeetri nime all. Täpsemat teavet saab aadressil http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm.

⁶ Keskkonnaõiguse rakendamise ja jõustamise Euroopa Liidu võrgustik. See riiklike inspektorite võrgustik loodi 1992. aastal. Täpsemat teavet saab aadressil <http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm>.

⁷ Euroopa Liidu võrgustik, mis ühendab nii looduskaitse kui ka metsanduse alal töötajaid liikmesriikides. Täpsemat teavet saab aadressil http://ec.europa.eu/environment/greenforce/index_en.htm.

Samuti kavatseb komisjon aidata rahaliselt toetada keskkonnaõiguse koolitusprogrammi ning vahetab teavet ja teeb koostööd *kohtunike* võrgustikega, näiteks Euroopa Kohtunike Keskkonnafoorum ja Euroopa Halduskohtunike Ühing. See peegeldab riikide kohtute olulist rolli keskkonnaõiguse rakendamisel: nemad lahendavad paljud üksikjuhtumid ning sellistes valdkondades nagu jäätmed ja looduskaitse täiendab kohtupraktika, mida kujundab EÜ asutamislepingu artikli 234 kasutamine riikide kohtunike poolt, märkimisväärselt Euroopa Ühenduste Kohtu tõlgendavat kohtupraktikat, mis tuleneb komisjoni otsehagidest asutamislepingu artikli 226 alusel.

Pärast mitme olulise tähtsusega uue keskkonnadirektiivi vastuvõtmist loob komisjon oma ametnikke ja liikmesriikide kontaktpunkte ühendavad alalised võrgustikud. Nende eesmärk on saavutada täielik ja õigeaegne rakendamine soovitude ja kogemuste vahetamise kaudu. Näiteks EÜ looduslaste õigusaktide valdkonnas on sellised võrgustikud juba olemas.

3.2. Probleemide lahendamine – Euroopa avalikkuse konkreetsetele muredele reageerimine

EÜ keskkonnaõiguse ühtse järgimise huvides on oluline, et kodanikel oleks võimalik selle kohta kõigis ametlikes keeltes tõest teavet saada, et nad saaksid vastutavatelt asutustelt nõuda keskkonnaõiguse nõuete täitmist ja et teatavates olukordades saaksid nad abi EÜ õigusel põhinevatelt riiklikelt vaidluste lahendamise mehhanismidelt. Eri vastutavate asutuste omavahelised suhted peaksid olema ühtsed ja tõhusad, et vältida topelttööd nii palju kui võimalik.

Kuna õigusaktide rakendamine on eelkõige liikmesriikide ülesanne, tuleb põhitähelepanu pöörata tõhusale reageerimisele tõstatatud probleemidele ning vastutusele riiklikul ja piirkondlikul tasandil.

Tõhus reageerimine riiklikul ja piirkondlikul tasandil, kaasa arvatud haldusliku või kohtuliku läbivaatamise mehhanismid

Taotlused, mida kodanikud esitavad vastutavatele asutustele, et tagada EÜ õigusel põhinevate õigusnormide järgimine probleemsetes olukordades

Kodanikud on tihtipeale esimesena teadlikud EÜ õigusel põhinevaid keskkonnanorme rikkuvast tegevusest, näiteks ebaseadusliku prügila kasutamisest või reovee juhtimisest veekogusse. Keskkonnaõiguse tõelise rakendamise üks oluline näitaja on see, kui kiiresti ja tõhusalt toimub ametlik sekkumine pärast seda, kui inimesed on asutusi olukorrast teavitanud. Liikmesriigid saavad soodustada häid suhteid kodanikega, kasutades sellised vahendeid nagu usaldustelefonid, kaebuste menetlemise eeskirjad, nõuete täitmise järelevalve asutused ja ombudsmanid.

Vaidlused: EÜ õigusel põhinevad vaidluste lahendamise mehhanismid riiklikul ja piirkondlikul tasandil, Århusi konventsiooni roll

Vahel esineb olukordi, kus kodanikud ja vastutavad asutused ei jõua üksmeelele selles suhtes, kas EÜ keskkonnaõiguse norme on järgitud või mitte.

Århusi konventsioon,⁸ mille osaline on ka ühendus,⁹ sisaldab hulgaliselt keskkonnaasjades kohtu poole pöördumist käsitlevaid sätteid. 2003. aastal võttis komisjon vastu rakendusdirektiivi ettepaneku keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise kohta,¹⁰ mida kaasseadusandjad praegu läbi vaatavad. Komisjon on välja andnud ka uuringu selle kohta, kuidas liikmesriigid konventsiooni sätteid kohaldavad,¹¹ ning on selle tulemuste üle korraldanud avaliku arutelu¹². Komisjon on endiselt arvamusel, et kui direktiiv vastu võetaks, oleks võimalik ühenduse keskkonnaõigust paremini ja järjepidevamalt jõustada. Riikide kohtutes kohtuasjade algatamise lihtsustamine peaks võimaldama probleeme lahendada kodanikule lähemal. Samuti peaks see vähendama komisjoni sekkumise vajadust.

EÜ keskkonnaõiguses on juba sätestatud läbivaatamismehhanismid vaidluste puhuks, mis käsitlevad nõutud keskkonnateabe esitamisest keeldumist või keskkonnamõju hindamise või IPPC loa andmise otsusega seotud avalikku arutelu. Siseriiklike õigusaktide ja praktilise rakendamise kvaliteeti kontrollides töötab komisjon selle nimel, et need läbivaatamismehhanismid toimiksid tõhusalt kõigis liikmesriikides. Kehtivate õigusaktide läbivaatamisel ja ettepanekute tegemisel uute õigusaktide kohta kaalub komisjon sarnaste läbivaatamismehhanismide kasutuselevõttu.

Komisjoni roll teabenõuete, kaebuste ja petitsioonide menetlemisel

Kuigi komisjoni tegevuse esmane eesmärk on tagada, et kodanikud ja sidusrühmad saaksid neid rahuldava vastuse riiklikul või piirkondlikul tasandil, palutakse ka komisjonil uurida kaebusi ja petitsioone ning esitada keskkonnavalast teavet.

Komisjon on loonud 15 liikmesriiki hõlmava probleemide lahendamise süsteemi, et katsetada, kuidas ta saaks paremini reageerida kodanike küsimustele EÜ õiguse kohaldamise kohta. Keskkonnavaldkonna juhtumid edastatakse viivitamata katseprojekti osalevatele liikmesriikidele. Liikmesriikidel soovitatakse üksikjuhtumite käigus välja kujunevaid häid tavasid ka laiemalt kasutada.

Samuti saadab komisjon katse korras keskkonnaametnikud oma esindustesse neljas liikmesriigis,¹³ et tuua teadmised keskkonnaõiguse valdkonnas kodanikele ja teistele sidusrühmadele lähemale. Need ametnikud hakkavad jagama õigusala ja muud teavet, tegelema teadlikkuse tõstmisega, probleemide ja lahenduste kindlaksmääramise ja hindamisega ning suhtlema riiklike ametiasutuste ja selliste asutustega, kelle ülesanded on seotud õiguse rakendamisega. Nende tegevust koordineeritakse tihedalt komisjoni teiste õiguse rakendamise algatustega, sealhulgas probleemide lahendamise täiustatud süsteemiga. Esialgsed märgid näitavad, et see algatus aitab probleeme ja lahendusi tuvastada varases staadiumis.

⁸ Keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon.

⁹ Vt nõukogu otsus 2005/370/EÜ (ELT L 124, 17.5.2005).

¹⁰ KOM(2003) 624.

¹¹ Uuringu pealkiri on „Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3))“ („Keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise meetmed (artikli 9 lõige 3)“). See on kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm.

¹² Vt eelmine joonealune märkus. Üldjoontes selgub uuringu tulemustest, et kõikjal ühenduses on keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise valdkonnas oluliselt arenguruumi.

¹³ Hispaania, Portugal, Itaalia ja Poola.

Keskkonnavaldkonna kõigi õigusnormide järgimise edendamise ja saavutamise viise vaadatakse jooksvalt läbi ja hinnatakse sellest aspektist, kuidas nad aitavad kaasa õigusaktide õigeaegse ja täieliku rakendamise saavutamisele ning kodanike muredele reageerimise tõhustamisele.

3.3. Olulisemate rikkumiste kiirem ja tõhusam menetlemine

Euroopa Ühenduste Kohtu otsustel on tähtis roll EÜ keskkonnaõiguse paremal kohaldamisel. Sellised kohtuasjad, kus käsitleti Hollandis piisava arvu märgalade ja muude alade loodusliku linnustiku erikaitsealadeks määramata jätmist¹⁴ ning Saksamaal¹⁵ ja Prantsusmaal¹⁶ piisava arvu elupaikade üle-Euroopalisse oluliste loodusalade võrgustikku määramata jätmist, on aidanud tagada, et nüüd on nendes riikides ohustatud liikide jaoks kaitse all ulatuslikud piirkonnad. Kohtuasjad, kus käsitleti ühenduse jäätmeäitluse eeskirjade laiaulatuslikku rikkumist Irimaal¹⁷ ja rohkearvuliste ebaseaduslike prügilate kasutamist Kreekas,¹⁸ on pannud aluse olulistele jäätmehooldusreformidele nendes liikmesriikides.

Tähtis on see, et rikkumismenetlust kasutatakse tõhusalt kõige suuremate probleemide lahendamiseks. Kuigi loomulikult menetletakse kõiki kaebusi ja rikkumisi, viidatakse teatises „Tulemuslik Euroopa” kolmele rikkumiste kategooriale, mida käsitletakse kiiremini ja põhjalikumalt.

1. Esimesse kategooriasse kuulub direktiivide *rakendusmeetmetest teatamata jätmine*, mis on keskkonnavaldkonna puhul eriti oluline, kuna selle valdkonna õigustik koosneb peamiselt direktiividest.

2. Teine kategooria on *Euroopa Ühenduste Kohtu otsuste täitmata jätmine* keskmiselt 12–24 kuu pikkuse sihttähtaja jooksul, välja arvatud eriolukordades ja erakorralistel juhtudel. Märkimisväärne hulk keskkonnavalaseid kohtuotsuseid sisaldab tulemustel põhinevaid kohustusi, nagu näiteks teatava keskkonnakvaliteedi taseme saavutamine või reovee puhastamise korraldamine. Viitekriteeriumide kohaldamisel võtab komisjon arvesse asjaomaseid Euroopa Ühenduste Kohtu otsuseid¹⁹.

3. Kolmas kategooria on *EÜ õiguse rikkumised, sealhulgas mittevastavusjuhtumid, mis tekitavad põhimõttelisi küsimusi või millel on eriti kaugeleulatuv ebasoodsa mõju kodanikele*, näiteks EÜ asutamislepingu põhimõtete ning raammääruste ja direktiivide peamiste elementide kohaldamisega seotud rikkumised. Kriteeriumid selliste mittevastavusjuhtumite hindamiseks tuleb iga sektori puhul eraldi kehtestada. Keskkonnapoliitika valdkonnas tekivad kodanikele eriti kaugeleulatuva ebasoodsa mõjuga rikkumiste tagajärjel olukorrad, kus keskkonna kvaliteedinormide või reostust reguleerivate nõuete täitmata jätmise tulemusel kahjustatakse inimeste elu ja tervist otseselt suures ulatuses või korduvalt või nende elukvaliteet langeb oluliselt või tekib sellise kahjustamise või languse oht tulevikus. Kahjustuste pöördumatus on selliste probleemide prioriseerimisel oluline tegur.

¹⁴ Kohtuasi C-3/96: komisjon v. Madalmaad [1998] EKL I-3031.

¹⁵ Kohtuasi C-71/99: komisjon v. Saksamaa [2001] EKL I-5811.

¹⁶ Kohtuasi C-220/99: komisjon v. Prantsusmaa [2001] EKL I-5831.

¹⁷ Kohtuasi C-494/01: komisjon v. Iirimaa [2005] EKL I-3331.

¹⁸ Kohtuasi C-502/03: komisjon v. Kreeka.

¹⁹ Kohtuasi C-278/01: komisjon v. Hispaania [2003] EKL I-14141, punktid 26–30.

Erinevad põhimõttelised küsimused võivad üles kerkida, kui liikmesriik takistab EÜ keskkonnavaldkonna õigusaktide üldist tõhusat toimimist, võttes vastu ülevõtmismeetmed, mis ei ole kooskõlas asjaomase direktiiviga, või jättes võtmata meetmed konkreetse kokkulepitud kogu ühendust hõlmava algatuse, näiteks heitkogustega kauplemise süsteemi rakendamiseks.

Eeltoodut arvesse võttes kohaldatakse keskkonnasektoris järgmisi kriteeriume:

a) *Peamiste õigusaktide mittevastavus, mis kujutab endast olulist ohtu keskkonnanormide nõuetekohasele rakendamisele ja seega ka nende üldisele tõhususele.* Selle kriteeriumi kohaldamine on piiratud nende direktiivide ja sätetega, millega kehtestatakse keskkonnakaitse üldine raamistik. See hõlmab vigaseid või mittetäielikke riiklike õigusakte, mis märkimisväärselt piiravad direktiivi nõuete kohaldamisala või seavad muul viisil oluliselt ohtu ettenähtud tulemuste saavutamise. Näiteks looduskaitse ja keskkonnamõju hindamise valdkonnas on vastavusega seotud kohtuasjad juba menetluses nii linnudirektiivi,²⁰ loodusdirektiivi²¹ kui ka keskkonnamõju hindamise direktiivi²² puhul. Samasuguseid meetmeid võetakse järjest enam ka seoses jäätmeäitluse, vee ja õhukaitse valdkonna peamiste direktiividega.

b) *Keskkonnakvaliteedi või muude keskkonnakaitse nõuete süstemaatiline eiramine, millel on tõsised negatiivsed tagajärjed inimeste tervisele ja heaolule või suure ökoloogilise väärtusega loodushüvedele või mis seab ohtu inimeste tervise või heaolu või sellised loodushüved.* Selle kriteeriumi alla kuuluvad juhtumid, kus rikutakse korduvalt või suures ulatuses olulisi keskkonnaseisundiga seotud kohustusi, nagu õhus või vees esinevate saasteainete taseme ülemmäärast kinnipidamine või looduslike elupaikade kahjustamise vältimine, või olulisi menetluse või tegevusega seotud kohustusi, nagu see, et prügilad peavad tegutsema jäätmeala alusel, et teatavad tööstusrajatised peavad taotlema IPPC luba²³ ning et asulareovesi tuleb kokku koguda ja puhastada. Kuigi üksikjuhtumite menetlemine võib olla tõhus, näitab kogemus, et üldiselt on laiaulatuslike probleemide lahendamine süstemaatilisema lähenemisviisiga tõhusam ja otstarbekam. Näiteid süstemaatilistest rikkumistest, mida komisjon on menetlenud või menetlemas: veeküsimuste valdkonnas suplusvee ja joogivee kvaliteedinormide rikkumised ning asulareovee kogumata ja puhastamata jätmine, jäätmete valdkonnas ebaseadusliku jäätmemajanduse lubamine ning looduse valdkonnas jahieeskirjade ja eranditingimuste rikkumised. Komisjon kavatses nendest näidetest lähtuvalt keskenduda olemasolevate tõendite alusel keskkonnadirektiivide kesksete sätete (nt loodusdirektiivi kaitsealade kaitseõuded) süstemaatilistele rikkumistele.

c) *Selliste strateegiliste põhikohustuste rikkumine, millest sõltub muude kohustuste täitmine.* Selle kriteeriumi alla kuulub kohustuste täitmata jätmine seoses kaitsealade määramise, kavandamise ja programmide koostamise ning aruannete esitamise nõuetega, mis moodustavad teatavate keskkonnaalaste õigusaktide põhisisu ja mille eesmärk on luua strateegiline raamistik teiste kohustuste täitmiseks. Näiteid võib leida komisjoni algatatud õiguslike menetluste hulgas, näiteks looduskaitse õigusaktide puhul menetlused oluliste loodusala määramiseks võrgustikesse, veelaste õigusaktide puhul nõuetekohaste

²⁰ Direktiiv 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (EÜT L 103, 25.4.1979).

²¹ Direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, 22.7.1992).

²² Direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, 5.7.1985).

²³ Saastuse kompleksne vältimine ja kontroll.

tegevusprogrammide koostamiseks põllumajandusväetiste kasutamisest tuleneva veereostuse vähendamiseks, heitkogustega kauplemise valdkonnas riikide saastekvootide eraldamise kavade vastuvõtmiseks ning jäätmeid käsitlevate õigusaktide puhul jäätmekavade koostamiseks.

d) *Suurte infrastruktuuriprojektide või ELi vahenditega sekkumistega või olulise negatiivse mõjuga seotud rikkumised.* Århusi konventsiooni taustal võivad riikide kohtud olla sobivaimaks tasandiks paljude selliste rikkumiste lahendamisel. Siiski võib olla ka vaja, et komisjon võtaks meetmeid, nt ühenduse kaasrahastamise puhul. Komisjon võtab arvesse selliseid tegureid nagu pöördumatud ökoloogilised kahjustused ja taotleb vajadusel Euroopa Ühenduste Kohtult ajutiste meetmete kehtestamist. Kuigi ajutisi meetmeid kasutatakse tõenäoliselt ainult erandolukordades, on need potentsiaalselt väga oluliseks kaitsemeetmeks, et vältida rikkumiste käsitlemist tagantjärele juba asetleidnud tõsiste tagajärgedega tõsiasjadena.

Täpsemat teavet selle kohta, kuidas komisjon rikkumisi menetleb, leiab lisatud dokumendist. Komisjon on valmis alustama arutelu Euroopa Parlamendi ja huvitatud isikutega eespool kirjeldatud kriteeriumide üle, sealhulgas selle üle, kuidas kohaldada neid konkreetsetes teemavaldkondades, nagu looduskaitse, veeküsimused ja jäätmed, ning ta on valmis neid kriteeriume kohandama või läbi vaatama ELi õiguse kohaldamise aastaaruannete raames. Komisjon võtab huviga arvesse ka kõiki nõukogu seisukohti.

Edusammude jälgimisel pööratakse erilist tähelepanu eespool nimetatud juhtumite käsitlemisele. Selleks et tagada, et üldkriteeriumid ja sektorite kriteeriumid oleksid asjakohased, menetletakse muid juhtumeid sellise tempoga ja sellisel viisil, mis ei sega oluliste juhtumite tõhusat ja tulemuslikku menetlemist. Komisjon teeb kõik endast oleneva, et teised juhtumid saaksid lahendatud punktides 3.1 ja 3.2 osutatud vahendite abil.

3.4. Dialoog Euroopa Parlamendiga

Kaasseadusandjana on Euroopa Parlament selgelt huvitatud õigusaktide tõhusast rakendamisest. Umbes 10 % kõigist parlamendi poolt komisjonile esitatavatest küsimustest puudutavad keskkonnavaldkonda. Keskkonnakomisjonil toimuvad korrapäraselt koosolekud, kus arutatakse EÜ keskkonnaõiguse rakendamist, ja kõigist petitioonikomisjonile esitatud petitioonidest on 35 % peateemaks keskkond.

Nende komisjonide töö võib hõlbustada dialoogi õigusaktide rakendamise strateegiliste aspektide üle, nagu näiteks Euroopa Komisjoni tulevastes ELi õiguse kohaldamise aastaaruannetes esitatavad hinnangud. Näiteks annavad keskkonnakomisjoni õigusaktide rakendamisele pühendatud koosolekud võimaluse arutleda olukorra üle eri sektorites, nagu vesi, jäätmed ja looduskaitse. Probleemide lahendamise parendatud süsteemist peaks petitioonikomisjonil olema kasu kodanike murede lahendamisel. Samuti suhtleb Euroopa Parlament liikmesriikide parlamentidega, kuna need tegelevad Euroopa Parlamendi poolt kaasseadusandjana vastuvõetud direktiivide ülevõtmisega. Komisjon on valmis andma oma panuse nende suhete arendamisse.

3.5. Läbipaistvus, teabevahetus ning suhtlemine avalikkuse ja huvitatud isikutega

Läbipaistvus ja suhtlemisvalmidus on eriti olulised valdkonnas, kus suur hulk õigusaktide sätteidki on rõhutanud, et kodanike hea informeeritus ja aktiivsus keskkonnaküsimustes on

üldiselt soovitatav. Komisjoni aastaaruannetes avaldatakse valdkonna kohta teavet ja põhinäitajad, eelkõige selle kohta, kuidas edeneb oluliste juhtumite menetlemine. Suurt tähelepanu pälvivade eesmärkide puhul, nagu näiteks looduskaitsealade määramine, kasutatakse korrapäraselt ajakohastatavaid tulemustabeleid. Korraldatakse ka teadlikkuse tõstmisega seotud üritusi ja meediaüritusi ning avaldatakse nii laiemale üldsusele kui ka erialainimestele mõeldud väljaandeid. Teavitamisstrateegiaid analüüsitakse eelnevalt ja neid kohandatakse tegevusvajadustega, kasutades vajaduse korral internetti.

Valitsusvälistel keskkonnaorganisatsioonidel on tähtis roll õigusaktide nõuetekohase rakendamise edendamisel ja kodanike teadlikkuse tõstmisel. Nendega tuleks regulaarselt dialoogi pidada nii Brüsselis kui ka liikmesriikide pealinnades komisjoni esinduste kaudu. Komisjoni eesmärk on saada dialoogi kaudu teavet rakendamisega seotud oluliste probleemide ja kitsaskohtade kohta, ergutada strateegilise analüüsi kasutamist ning tagada, et erinevaid probleemide lahendamise vahendeid, sealhulgas riikliku tasandi vahendeid, kasutataks optimaalselt.

Dialoogi peetakse ka teiste huvitatud isikutega, et keskkonnavalase õigustiku rakendamist käsitlevate üldseisukohtade formuleerimisel võtta arvesse võimalikult paljusid eri arvamusi.

4. KOKKUVÕTE

EÜ keskkonnaõiguse tulemuslik rakendamine saavutatakse erinevaid vahendeid kasutades. Keskkonnamõju hindamise ja konsultatsioonide abil keskendutakse õigusaktide väljatöötamisel keskkonnaeesmärkide saavutamisele võimalikult tõhusal viisil. Edasine tegevus on suunatud rikkumiste ärahoidmisele – selleks abistatakse liikmesriike riiklike ja piirkondlike õigusaktide ning muude meetmete õigeaegsel, täielikul ja nõuetekohasel vastuvõtmisel. Lisaks sellele üritab komisjon hakata lahendama Euroopa kodanikele muret tekitavaid kitsaskohti, edendades reageerimist riiklikul ja piirkondlikul tasandil, rakendades probleemide lahendamise parendatud süsteemi ja tehes keskkonnaõiguse alased teadmised liikmesriikides kättesaadavaks (esialgu katseprojekti raames). Teatavaid kriteeriume kasutatakse selliste rikkumiste kindlaksmääramiseks, millele tuleks erilist tähelepanu pöörata, sealhulgas vajaduse korral Euroopa Ühenduste Kohtult ajutiste meetmete kohaldamist taotleda. Samuti on kavas tõhustada dialoogi Euroopa Parlamendiga, kodanike ja huvitatud isikutega ning vajaduse korral komisjoni lähenemisviisi selle dialoogi tulemuste valguses veelgi täiustada.

See strateegia peaks aitama komisjonil erinevaid vahendeid kasutades parandada oma tegevuse tulemuslikkust õigusnormide täitmise edendamisel ja tagamisel ning seda paremini suunata, teha rohkem koostööd kodanike ja huvitatud isikutega ning vastata paremini väljakutsetele hiljuti ühinenud liikmesriikides ja kandidaatriikides. Strateegia toimimise tõhusust jälgitakse pidevalt ja komisjon teeb vajadusel ettepanekud täiendavate meetmete kohta, et tagada EÜ keskkonnaõiguse parem rakendamine.

LÜHENDID JA SELGITUSED

EÜ = Euroopa Ühendus

EL = Euroopa Liit

EL 12 = Euroopa Liidu liikmesriigid, kes ühinesid ajavahemikul 2004–2007

õigustik = kohaldatavate õigusaktide kogum