



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 21.5.2007
KOM(2007) 262 lõplik

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

**Komisjoni koostöö Euroopa keskkonnaprotsessiga pärast 2007. aasta ministrite
konverentsi Belgradis**

[SEK(2007) 633]

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Komisjoni koostöö Euroopa keskkonnaprotsessiga pärast 2007. aasta ministrite konverentsi Belgradis

1. SISSEJUHATUS

Euroopa keskkonnaprotsess on mitteametlik mitmepoolne raamistik, mis loodi 1991. aastal varasematest riigikordadest vabanevate ning turumajanduse ja demokraatia poole liikuvate Kesk- ja Ida-Euroopa riikide keskkonnateadlikkuse edendamiseks. Protsessi ülesehitus on paindlik ja seda juhib Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Euroopa Majanduskomisjon (UN/ECE). Euroopa keskkonnaprotsess ei ole algusest peale olnud ametlikult seotud Euroopa Liiduga, kuigi Euroopa Komisjon ja paljud liikmesriigid on olnud ning on siiani protsessi aktiivseimad osalised.

Euroopa keskkonnaprotsessi käivitamise eesmärk oli keskkonnavaliteedi ja -poliitika harmoneerimine Euroopa kontinendil ning rahu, stabiilsuse ja säästva arengu tagamine turumajandusele ja demokraatialle üleminekul. Eriti oluline oli see 1990ndate aastate alguses, luues prioriteetsete meetmete raamistiku ja kooskõlastades mitmete erinevate tolaegsete osalejate jõupingutusi.

Kuusteist aastat pärast protsessi käivitamist on poliitiline maastik meie kontinendil põhjalikult muutunud. Enamik Kesk- ja Ida-Euroopa riike, kellele Euroopa keskkonnaprotsess suunatud oli, on ühinenud Euroopa Liiduga. Sellest tulenevalt on tihenenud sidemed riikidega, mis on Euroopa Liidu uued naabrid. ELi ja Venemaa suhted on arenenud laiaulatuslikuks strateegiliseks partnerluseks (seda peegeldab uus ELi ja Venemaa raamleping, millekohased läbirääkimised peaksid varsti algama); stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsess pakub Kagu-Euroopa riikidele võimalust saada ELi liikmeks; Euroopa naabruspoliitika¹ vastuvõtmine ja tõhustamine, läbirääkimised Ukrainaga uue laiendatud kokkuleppe osas, milles arvestatakse Ukraina soovi süvendada suhteid ELiga, ELi ja Kesk-Aasia poliitiline dialoog ning komisjoni hiljutine teatis Musta mere sünergia² kohta – kõik see loob uusi võimalusi tihedamaks koostööks ELi ja UN/ECE piirkonna riikide vahel.

Keskkonnameetmed peavad seepärast sobituma uude ELi poolt heakskiidetud tõhustatud ja struktureeritud välispoliitika raamistikku. See aitab paremini kooskõlastada olemasolevaid keskkonnaprotsesse kogu piirkonnas, soodustades ELi ja partnerriikide terviklikumat lähenemist ja esmatahtsate valdkondade piiritlemist.

¹ Komisjoni teatises (KOM(2006) 726 lõplik) Euroopa naabruspoliitika tõhustamise kohta soovitatakse mitmeid meetmeid poliitika tõhustamiseks, sealhulgas inimestevaheliste suhete laiendamist, piirkondliku koostöö tõhustamist ja Euroopa naabruspoliitika temaatilise mõõtmeloomist, mis hõlmaks valdkondi nagu keskkond, transport ja energeetika. Selles rõhutatakse mitmepoolsete kokkulepete, nii kehtivate kui ka uute, tegeliku rakendamise tähtsust.

² Komisjoni teatis Musta mere sünergia kohta – uus piirkondliku koostöö algatus KOM(2007) 160(lõplik).

Euroopa keskkonnaprotsess on teelahkmel. Käimas on ettevalmistused 2007. aasta oktoobris Belgradis toimuvaks Euroopa keskkonnaprotsessi ministrite konverentsiks. Seepärast on ajakohane kujutada Euroopa keskkonnaprotsessi tulevikku ja komisjoni osalemist üleeuroopalistes mitmepoolsetes meetmetes Belgradi konverentsile järgneval perioodil.

Teatistes tuuakse välja Euroopa Komisjoni seisukohad Euroopa keskkonnaprotsessi tuleviku kohta ja komisjoni osalemine Euroopa keskkonnaprotsessiga seotud meetmetes pärast Belgradi konverentsi. Teatis on toeks 2007. aasta ministrite konverentsi aruteludele, kus Euroopa keskkonnaprotsessi tulevik on üks peamisi teemasid.

2. EUROOPA KESKKONNAPROTSESSI SAAVUTUSED

Aastate jooksul on Euroopa keskkonnaprotsessi hinnatud tema kõikehõlmavuse tõttu ja selle eest, et kõikidele liikmesriikidele on antud võimalus sellel mitmepoolisel foorumil osaleda. Protsessiga on loodud raamistik keskkonnapoliitika ja UN/ECE piirkonna tingimuste parandamiseks. Ühelt poolt võttis EL need ülesanded üle, kui Kesk- ja Ida-Euroopa riigid astusid ELi 2004. aastal ning Bulgaaria ja Rumeenia 2007. aastal. Teiselt poolt on keskkonnapoliitika areng muudes nõukogudejärgse piirkonna Ida-Euroopa riikides olnud sisepoliitiliste ja majanduslike raskuste tõttu aeglane.

Euroopa keskkonnaprotsessi oluliste saavutuste hulka kuulub UN/ECE keskkonnaseire ja -hindamise töörühma osalemine nn üleeuroopaliste keskkonnahindamise aruannete ettevalmistamisel, mis Euroopa Keskkonnaagentuuri juhtimisel koostatakse igaks ministrite konverentsiks.

Euroopa keskkonnaprotsessi üheks lipulaevaks peetakse Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia keskkonnastrateegiat, mille eesmärk on leida tihedas koostöös lahendused ühistele keskkonnaprobleemidele nendes riikides.³ Strateegia võeti vastu Kiievi ministrite konverentsil 2003. aastal ja sellel on nii pooldajaid kui vastaseid. Pooldajad ütlevad tavaliselt, et strateegia loob ühise raamistiku keskkonnaküsimuste lahendamiseks sarnase minevikuga riikides (endise Nõukogude Liidu pärand) ning kuna strateegial ei ole konkreetseid eesmärke ja tähtaegu, nimetatakse seda pigem suunavaks dokumendiks kui normatiivseks raamistikuks. Tegelikult ei ole palju tõendeid tõsistest jõupingutustest Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia keskkonnastrateegia rakendamise kohta riikide tasandil.

UN/ECE keskkonnakonventsioonid⁴ ei ole otseselt Euroopa keskkonnaprotsessi osa, kuid neid nimetatakse sageli selle protsessi saavutusteks. Muret tekitab endiselt UN/ECE keskkonnakonventsioonide ja nende protokollide ratifitseerimise ja rakendamise madal tase (eriti Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia riikides) nendest viiest konventsioonist mõne puhul.

³ Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia: Armeenia, Aserbaidžaan, Valgevene, Gruusia, Kasahstan, Kõrgõzstan, Moldova Vabariik, Vene Föderatsioon, Tadžikistan, Türkmenistan, Ukraina ja Usbekistan.

⁴ Piiriülese õhusaaste kauglevi konventsioon (CLRAP); piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsioon (ESPOO konventsioon); piiriüleste vooluveekogude ja rahvusvaheliste järvede kaitse ja kasutamise konventsioon; tööstusõnnetuste piiriülese mõju konventsioon; keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (Arhusi konventsioon).

Ministrite konverentsid toimuvad iga nelja või viie aasta järel eesmärgiga hoogustada tegevust piirkonnas. Minevikus võib märgata kalduvust koondada konverentside päevakorda liiga palju keskkonnateemasid, mis mõnikord on ka muude rahvusvaheliste foorumite teemaks ning tulemuseks on arutelude kavandatud väiksem tulemuslikkus. Näiteks Kiievis kulutati märkimisväärselt aruteluajaga sellistele teemadele nagu kliimamuutused, geneetiliselt muundatud organismid ja tuumaohutus, kuigi neid valdkondi käsitlevad otsused ei olnud ega ole ka praegu Euroopa keskkonnaprotsessi pädevuses ning nendega tegelevad tõhusalt muud rahvusvahelised asutused.

3. KIIEVIST BELGRADINI

Aastal 2003 Euroopa keskkonnaprotsessi eelmisel konverentsil Kiievis väljendas Euroopa Komisjon oma seisukohti protsessi tuleviku ja selles osalemise kohta teatises "Üleeuroopaline keskkonnaalane koostöö pärast 2003. aasta Kiievi konverentsi" (KOM(2003) 62(lõplik)).

Selles dokumendis rõhutas komisjon, et laienenud ELi uus poliitiline maastik peaks mõjutama Euroopa keskkonnaprotsessi tulevast suunda ja korda. Kokkuvõttes soovitas komisjon 2003. aastal, et Euroopa keskkonnaprotsess suunaks oma tulevase tegevuse ümber strateegilistele algatustele Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia piirkonnas, kus kogemused ja teadmised annaksid lisandväärtust võrreldes kahepoolse koostööga üksikute partnerriikide või ELiga.

Kiievi ministrite deklaratsioon peegeldas seda "liikumist ida suunas", kinnitades ametlikult, et Euroopa keskkonnaprotsess keskendub edaspidi Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia piirkonnale. Lepiti kokku, et keskkonnaalase tegevusprogrammi tööühiku (poliitika juhtrühm) ja partnerlusnõukogu (rahastamise juhtrühm) tegevus ühendatakse, et protsessi väheseid ressursse ratsionaliseerida.

2003. aasta teatises komisjoni poolt välja toodud olukord ja suundumused on süvenenud Belgradi 2007. aasta ministrite konverentsile eelnevatel aastatel. Kolm suundumust väärivad erilist tähelepanu, sest need näitavad, et Euroopa keskkonnaprotsess on õigustatud ja osutavad selle tulevasele ülesandele.

- Esiteks, ELi jätkuv laienemine ida suunas: ELi viies laienemine tähendab, et 56 UN/ECE liikmest on 27 nüüd ELis ja veel kolm (Horvaatia, Türgi ja endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik) on ELi kandidaatriigid. Lisaks osalevad neli riiki (Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Serbia ja Montenegro) stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessis ning on võimalikud ELi kandidaatriigid. Lõpuks on Euroopa naabruspoliitika areng (idas hõlmab see Armeeniat, Aserbaidžani, Valgevenet, Gruusiat, Moldovat ja Ukrainat) ning strateegiline partnerlus Venemaaga täielikult muutnud ELi suhteid enamikuga Euroopa keskkonnaprotsessi allesjäänud liikmetest.
- Teiseks on Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia riikide sisepoliitika ja suhted partnerriikidega muutunud aina mitmekesisemaks. Seetõttu muutub aina vaieldavamaks Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia riikide käsitlemine ühtse piirkonnana.
- Kolmandaks on Venemaal ja mitmetes teistes Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia riikides, näiteks Kasahstanis, olnud alates 1990ndate aastate lõpust majanduskasv kiire ning keskkonnainvesteeringute ja suutlikkuse suurendamise sõltuvus välisabist väiksem. Enamik rahastajaid on oma abi märkimisväärselt vähendanud.

Euroopa keskkonnaprotsessi ministrite peatne konverents Belgradis annab võimaluse teha kokkuvõtteid saavutatust ja piiritleda protsessi tulevane osa uues geopoliitilises kontekstis.

Enamik ELi liikmesriike ja Euroopa Komisjon on olnud Euroopa keskkonnaprotsessi aktiivsed osalised. Viimasel ajal on kuulda üleskutseid suurendada tõhusust ja suunata tegevus sinna, kus võib saavutada suurimat keskkonnaalast kasu, näiteks rakendada juba loodud vahendeid selle asemel, et arutleda uute loomise üle. Euroopa Komisjon on väljendanud toetust nendele arvamustele.

4. TULEVIKUETTEPANEKUD

Komisjoni arvates on Euroopa keskkonnaprotsess alates 1991. aastast oluliselt kaasa aidanud keskkonnameetmete teisenemisele Kesk-, Ida- ja Kagu-Euroopas ning Kaukaasias ja Kesk-Aasias. Selle tähtsus on järkjärgult vähenenud, kuna tekkinud on uued raamistikud ja algatused.

Nüüdseks katavad ELi keskkonnaalased õigusaktid ja standardid uute Kesk- ja Ida-Euroopa liikmesriikide normatiivsed vajadused. Valdav enamik järelejäänud UN/ECE piirkonna riikidest on loonud tihedad sidemed ELiga liitumiseelsete, stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingutega, samuti Euroopa naabruspoliitika tegevuskavadega, mis kõik soodustavad keskkonna kaitsmist keskkonna parema haldamise kaudu, kaasates õigusaktid ja institutsioonid. Kahepoolne koostöö ELi ja UN/ECE piirkonna ELi mitte kuuluvate riikide vahel pakub komisjoni arvates otsest võimalust iga riigi keskkonnaküsimuste lahendamiseks ja ELi abi suunamiseks, soodustades käimasolevate lisandväärtust loovate keskkonnaprotsesside kooskõlastamist.

EL toetab ja osaleb aktiivselt erinevates mitmepoolsetes foorumites, kus arutatakse Belgradi konverentsi päevakorras olevaid teemasid. Näiteks võib tuua bioloogilise mitmekesisuse valdkonna, mis on ELi jaoks olulise tähtsusega ja komisjon toetab rahvusvahelisel tasemel märgatavalt rangemaks muudetud bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni ja Ülemaailmse Keskkonnafondi suuremat rahastamist.⁵

Teine näide on säästev tarbimine ja tootmine, kus ELi loodusvarade säästva kasutamise temaatilisel strateegial on ka väline mõõde, mis muude meetmete hulgas näeb ette Loodusvarade Säästva Kasutamise Rahvusvahelise Komisjoni loomise koostöös Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Keskkonnaprogrammiga (UNEP). Komisjon annab sõltumatut teadusnõu loodusvarade kasutamise põhiliste keskkonnamõtjude kohta. Töö oluliseks osaks on kiiresti areneva majanduse keskkonnamõtjude vähendamise strateegiate väljatöötamisele kaasa aitamine, eelkõige muutes tarbimise ja tootmise mitesäästvaid mudeleid ja arendades teadmisi ja suutlikkust arengumaades.

Võttes ühelt poolt arvesse ELi aina elavnevaid keskkonnaalaseid suhteid ja teiselt poolt keskkonnaalase koostöö aina suurenevat üleilmastumist, arvab komisjon, et pärast Belgradi konverentsi on UN/ECE peamine roll lihtsustada ÜRO keskkonnakonventsioonide kohaldamist piirkonnas, võttes arvesse nende konventsioonide piirideülest ulatust. Komisjon arvab ka, et UN/ECE peaks jätkama oma olulise kooskõlastaja rolli Johannesburgi 2002. aasta rakendusplaani elluviimisel piirkondlikul tasemel ja jätkama tööd keskkonnahoidlikkuse

⁵ Komisjoni teatis: "Bioloogilise mitmekesisuse hävimise peatamine 2010. aastaks ja pärast seda. Säästvad ökosüsteemi teenused inimeste hüvanguks" KOM(2006) 216(lõplik).

ülevaadetega, mis kannavad sihtriikide jaoks väärtuslikku poliitilist suunitlust ja annavad hea ülevaate võimalikele rahastajatele.

Vastavalt eespoolkirjeldatule kavatseb komisjon pärast Belgradi konverentsi keskendada oma osaluse Euroopa keskkonnaprotsessis algatustesse ja meetmetesse, mis ei ole piisavalt hästi tagatud ELi kahepoolse koostööga.

Üldisemalt, selleks et vältida tegevuste dubleerimist, tagada sidusus ELi kahepoolse tegevusega ja optimeerida vahendite jagamist, keskendab komisjon oma osaluse seoses Euroopa keskkonnaprotsessiga järgmisele:

- aktiivne osalemine praeguste UN/ECE keskkonnakonventsioonide rakendamises,
- kaastöö UN/ECE keskkonnahoidlikkuse ülevaadetele,
- Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia piirkondlike keskkonnakeskuste võrgustiku töö lihtsustamine ja toetamine (niivõrd, kui need keskused võivad mängida olulist rolli suutlikkuse suurendamisel naaberriikides ja Kesk-Aasia riikides),
- osalemine valitud Euroopa keskkonnaprotsessiga seotud piirkondlikes algatustes, eriti neis, mis on suunatud Kesk-Aasiale),
- ELi liikmesriikidega Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia piirkonna veesektori parandamisele kaasa aitamine, et saavutada ELi veemajandusala algatuse eesmärgi.