



Brüssel, 14.4.2016
COM(2016) 204 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

**Komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile vastavalt direktiivi 2004/35/EÜ
(keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta)
artikli 18 lõikele 2**

{SWD(2016) 121 final}
{SWD(2016) 122 final}

1. Sissejuhatus

Käesolev aruanne¹ direktiivi 2004/35/EÜ² (keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta, edaspidi „keskkonnavastutuse direktiiv”) rakendamise kohta on järjekorras teine ning selles kirjeldatakse aastatel 2007–2013 direktiivi kohaldamisel saadud kogemusi. Aruannet tuleks lugeda koos komisjoni töödokumendiga³ ning see põhineb keskkonnavastutuse direktiivi artikli 18 lõikel 2. Aruanne sisaldab järeldusi ja soovitusi selle kohta, kuidas parandada direktiivi rakendamist kohapeal, tuginedes viimase kahe aasta jooksul õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT) raames läbi viidud hindamisele. Kõnealuse hindamise käigus vaadeldi, kuidas direktiiv töötab ja kas see täidab oma eesmärgi⁴. Hindamist toetasid kaks 2012. aasta uuringut ja kolm 2013. aasta uuringut⁵.

Keskkonnavastutuse direktiivis käsitletakse olukordi, kus tekitatakse olulist keskkonnakahju. Sellega rakendatakse „saastaja maksab” põhimõtet, mis on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 191 ja mis tähendab, et tööstustegevuse tagajärjel tekkinud olulise keskkonnakahju likvideerimise eest ei peaks maksma üldsus. Ettevõtjad, kes tegelevad keskkonnavastutuse direktiivi III lisas loetletud ohtlike ametialaste tegevustega (vt punkt 2), on rangelt vastutavad nende tekitatud keskkonnakahju eest, st süüid ei ole vaja tõendada (tahtlus või hooletus). Ettevõtjad, kes tegutsevad muul alal, vastutavad süü alusel.

Direktiivi peamine eesmärk on keskkonnakahju otsese ohu korral seda ära hoida ja olukorda parandada, kui kahju on juba tekitatud. Kooskõlas „saastaja maksab” põhimõttega peab vastutav ettevõtja rakendama vajalikke ennetus- või parandusmeetmeid ning kandma kõik kulud. Kahju loetakse heastatuks, kui kahju tekkimisele eelnenud keskkonnaseisund on taastatud. Keskkonnavastutuse direktiiv hõlmab bioloogilisele mitmekesisusele (kaitsealused liigid ja looduslikud elupaigad), veele ja pinnasele tekitatud kahju. Direktiivis ei käsitleta tavalist kahju (varale tekitatud kahju, surmajuhtumid ja kehavigastused või varaline kahju).

2. Ülevõtmine ja rakendamine

Mitu liikmesriiki ei suutnud ettenähtud tähtaja jooksul (30. aprill 2007) direktiivi siseriiklikkuse õigusesse üle võtta. Kõigis 27 liikmesriigis⁶ on direktiiv täielikult üle võetud alles alates 2010. aasta keskpaigast. Komisjoni esimeses aruandes käsitleti neid viivitusi ja muid puudujääke. Samuti analüüsis komisjon üksikasjalikult keerukat olukorda, mille tekitas üsna paindliku ELi keskkonnavastutusala raamõigusakti kasutuselevõtt lisaks enamikus liikmesriikides juba olemasolevatele riiklikele õigusaktidele. Kokkuvõttes oli tulemuseks teataval määral parem õiguslik sidusus võrreldes olukorraga enne keskkonnavastutuse direktiivi ülevõtmist (nt mõnes liikmesriigis puudus keskkonnavastutuse kord täielikult). Siiski on praegune olukord õiguslikus ja praktilises mõttes endiselt ebaühtlane ja võrdsete tingimuste⁷ loomiseks ELi tasandil oleks vaja täiendavaid meetmeid.

¹ Esimene rakendusaruanne esitati 12. oktoobril 2010 (KOM(2010) 581).

² EL T L 143, 30.4.2004, lk 56 (muudetud direktiividega 2006/21/EÜ, 2009/31/EÜ ja 2013/30/EL).

³ SWD (2016)121.

⁴ Vt COM(2013) 685, COM(2014) 368, SWD(2014) 192 final/2 ja COM(2015) 215, SWD(2015) 110.

⁵ Kõik uuringud on kättesaadavad aadressil: <http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/studies.htm>.

⁶ Horvaatia, kes teatas direktiivi ülevõtmisest ELiga ühinemise ajal, ei pidanud esitama riiklikku aruannet keskkonnavastutuse direktiivi kohaldamise kohta 30. aprilliks 2013, kuna ta ühines ELiga alles 1. juulil 2013.

⁷ Rohkem teavet kõnealuse analüüsi ja selle aluseks olevate uuringute kohta on võimalik leida keskkonnavastutuse direktiivi rakendamise 2013. aasta uuringu lisa A osast, milles käsitletakse riiklike ülevõtivate õigusaktide õiguslikku analüüsi, ning 2014. aasta õigusliku analüüsi uuringust (*ELD Implementation Study, Annex Part A – Legal Analysis of the national transposing legislation, 2013, Legal Analysis Study, 2014*).

Komisjon on võtnud meetmeid seoses hilinevad ülevõtmise ning mittevastavusega (seitse liikmesriiki peavad veel lahendama mõned mittevastavusega seotud probleemid). Need meetmed on veidi suurendanud liikmesriikide kehtivate õigussüsteemide ühtsust. Erinevused ei ole siiski kuskile kadunud, kuna keskkonnastutuse direktiivi üldine laad on selline, mis võimaldab liikmesriikidele palju paindlikkust.

Seoses rakendamisega ajavahemikus 2007. aasta aprillist 2013. aasta aprillini teatasid liikmesriigid ligikaudu 1 245 kinnitatud keskkonnakahju juhtumist, mille suhtes kohaldati keskkonnastutuse direktiivi. Juhtumite arv on liikmesriigiti väga erinev. Üle 86 % kõikidest teatatud kahju juhtumitest leidsid aset kahes liikmesriigis: Ungaris (563 juhtumit) ja Poolas (506 juhtumit). Suurem osa ülejäänud juhtumitest leidsid aset kuues liikmesriigis: Saksamaal (60), Kreekas (40), Itaalias (17)⁸, Lätis, Hispaanias ja Ühendkuningriigis. Üksteist liikmesriiki ei ole alates 2007. aastast teatanud ühestki keskkonnastutuse direktiivi kohasest kahjujuhtumist, mille põhjuseks võib olla asjaolu, et nad käsitlevad selliseid juhtumeid üksnes oma siseriikliku süsteemi alusel.

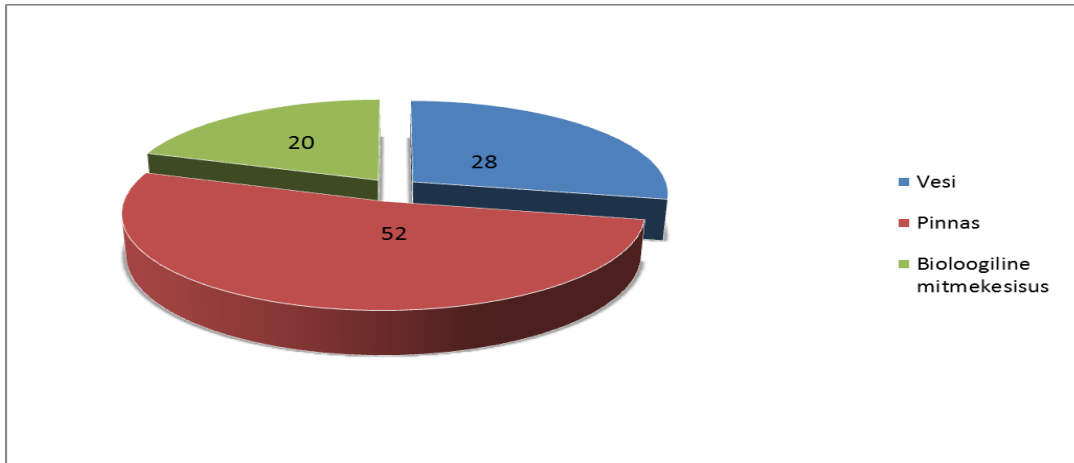
Keskkonnastutuse direktiivi alusel igal aastal käsitletud juhtumite arv liikmesriigiti on väga erinev (mõnel juhul 95, mõnel juhul mitte ühtegi). Suur hulk juhtumeid ühes liikmesriigis ei tähenda tingimata seda, et see liikmesriik kohaldab keskkonnastutuse direktiivi rangemalt kui nõutud. Hindamine ja vastavuskontroll näitab, et erinevusi võib seletada erinevate õigusraamistike ja traditsioonidega (eelkõige sellega, kas eelnevalt kehtinud õigusaktid tunnistati kehtetuks või mitte), keskkonnaseisundi võimalike erinevustega ning põhiterminite ja -mõistete erineva tõlgendamise, mida käsitletakse allpool. Direktiivi tõhusam rakendamine on sageli seotud järgmisega:

- peetakse keskkonnastutuse direktiivi alusel käsitletud juhtumite registrit;
- huvitatud isikutel on paremad võimalused märkuste esitamiseks ning koostööks pädevate asutustega;
- pädevatel asutustel on kohustus võtta ennetus- ja parandusmeetmeid, kui ettevõtja ei ole seda teinud, ning
- üldsus ja sidusrühmad, eeskätt ettevõtjad, on keskkonnastutuse direktiivist paremini teadlikud.

Seevastu keskkonnastutuse direktiivi kohaldamisala ei peeta peamiseks rakendamiserinevuste põhjuseks (vt punkt 4).

Umbes 50 % teatatud keskkonnakahju juhtumitest hõlmavad pinnasele tekitatud kahju. 30 % juhtumitest puudutab veele tekitatud kahju ja ligikaudu 20 % bioloogilisele mitmekesisusele tekitatud kahju.

⁸ Itaalia puhul võib lisanduda 1000 kahjujuhtumit, paljusid võidakse hiljem keskkonnastutuse direktiivi alusel käsitleda.



Joonis 1: Keskkonnakahju kategooriad 1 450 juhtumi põhjal⁹

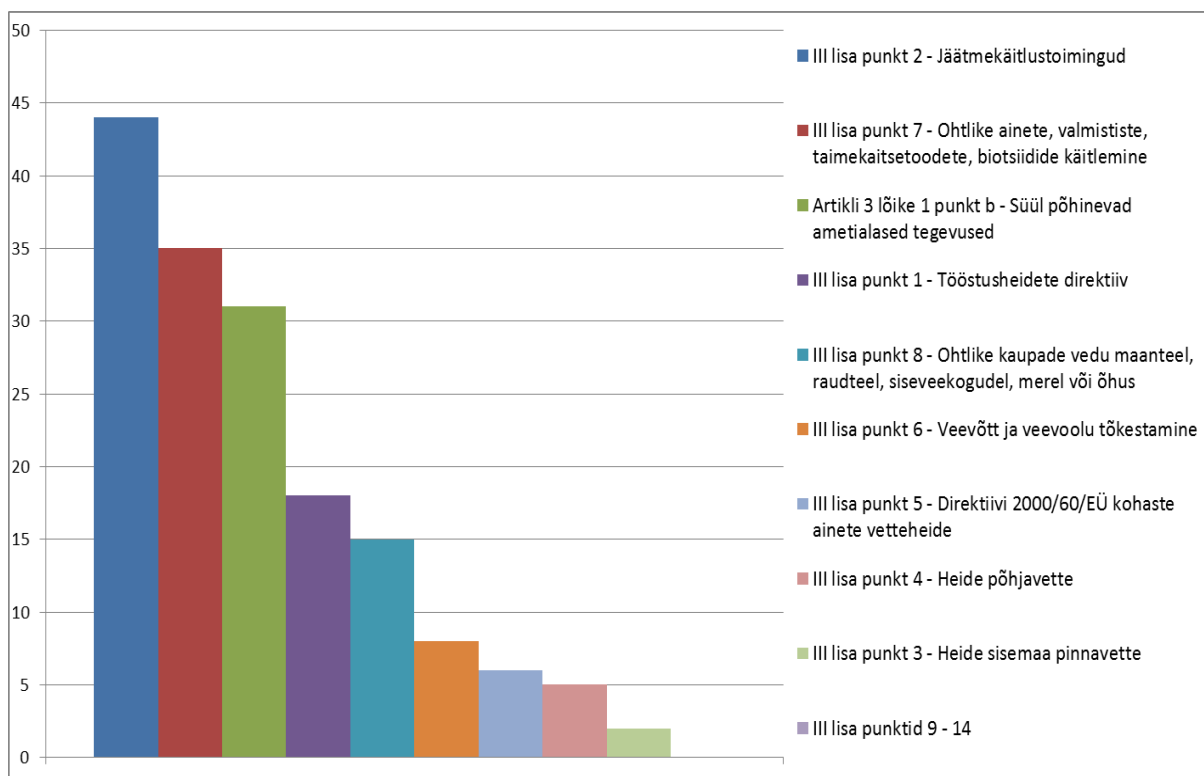
Range vastutusega seotud ohtlikud ametialased tegevused, mis tekitavad keskkonnakahju, on peamiselt järgmised:

- jäätmekäitlus;
- ohtlike ainete, valmististe, taimekaitsevahendite või biotsiidide käitlemine;
- tööstusheidete direktiivi¹⁰ kohased tegevusalad ja
- ohtlike või saastavate kaupade vedu maanteel, raudteel, siseveekogudel, merel või õhus.

Muu ametialane tegevus, millega kaasneb süüil põhinev vastutus, põhjustas samuti keskkonnakahju, kuid keskkonnavastutuse direktiivi alla kuulub sellest üksnes bioloogilisele mitmekesisusele tekitatud kahju.

⁹ Mõni juhtum esineb rohkem kui ühes kahjukategoorias.

¹⁰ 2010/75/EL (ELT L 334, 17.12.2010, lk 17).



Joonis 2: Keskkonnavastutuse direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate teatatud juhtumite arv vastavalt kahjustava tegevuse liigile

Esitatud teabe kohaselt on keskkonnakahju tagajärgedest mõjutatud inimesed või keskkonnaorganisatsioonid teinud suhteliselt vähe taotlusi meetmete võtmiseks¹¹. Õigusabi paluti umbes 60 juhtumi puhul, neist 44 leidis aset Poolas.

Keskmine aeg, mis kulub parandusmeetmete võtmisest kuni nende lõpule viimiseni, oli 12 kuud. Mõnel juhul kestis see aga kauem kui kuus aastat.

3. Hindamine ja õigusloome kvaliteet¹²

3.1. Asjakohasus

Direktiivi eesmärgid, nimelt keskkonnakahju ärahoidmine ja parandamine, on endiselt asjakohased ja vastavad praegustele vajadustele, sest alati on olemas selliste kahjude ja õnnetuste toimumise risk. Hindamine näitab, et direktiiv on aidanud ELis keskkonnakaitset suurendada piiratud ulatuses. Siiski ei ole direktiivi kogu potentsiaali veel ära kasutatud. Kuna keskkonnavastutuse direktiiv on mõnes liikmesriigis asjakohasem kui teistes, tuleb selle asjakohasust hinnata ka eri riikide olemasolevate õigusraamistike ja traditsioonidega võrreldes.

3.2. Tõhusus

¹¹ 132, neist 93 puudutasid ainuüksi Itaaliat.

¹² Komisjon otsustas teha REFIT-programmi kohase hindamise 2013. aastal, juba enne hindamissuuniste vastu võtmist 2015. aasta mais.

Direktiivi tõhusus on väga erinev, sest direktiivi on liikmesriikides väga erinevalt rakendatud. Osaliselt on see tingitud sellest, et keskkonnavastutuse direktiiv on raamõigusakt, millega nähakse ette palju erandeid, võimalusi ja paindlikkust. Direktiivi ebaühtlase rakendamise peamiseks põhjuseks peetakse eelkõige seda, et seda piiri, kust alates muutub keskkonnakahju „oluliseks”, tõlgendatakse ja kohaldatakse erinevalt. Pädevad asutused, ettevõtjad ja kindlustusandjad on sellega seoses korduvalt nõudnud suuremat selgust ja juhiseid. Direktiivi tõhusust kajastab kõige paremini heastatud keskkonnakahju suurus (viit suuremat kahjujuhtumit arvesse võtmata umbes 6 miljonit eurot, ja 180 miljonit eurot, kui need viis juhtumit arvesse võtta). Direktiivi motiveeriv mõju, mida näitavad tõhustatud kaitsemeetmed ja parema finantstagatise pakkumine, ning otsese kahju ohu korral kiireloomuliste meetmete abil ära hoitud kahju, on andmete puudumise tõttu veel suures osas teadmata.

Seoses keskkonnakahju ulatusega kinnitas hindamine, et on piisav katta kõige tähtsamatele loodusvaradele tekitatud kahju. Ohtlike tegevustega (III lisa) seotud range vastutuse ulatus tundub samuti olevat ajakohane, võimalikuks erandiks on ohtlike ainete torustransport väljaspool tegevuskohta. Sidusrühmad on aga sellega seoses osutanud tsiviilvastutuse probleemidele.

3.3. Tõhusus

Tõhususe hindamisel käsitleti peamisi kululiike: heastamiskulud, halduskulud ja finantstagatise seotud kulud.

Heastamiskulud kahjustatud loodusvarade taastamiseks kannab vastavalt „saastaja maksab” põhimõttele vastutav isik. Olemasolevad andmed näitavad, et parandusmeetmete kulud on keskmiselt 42 000 eurot¹³. Kreeka teatatud keskmine maksumus on 60 000 eurot. Üksikjuhtumite heastamiskulud ulatuvad aga mõnest tuhandest eurost rohkem kui 50 miljoni euronit suurõnnetuste tagajärjel tekkinud ulatusliku kahju likvideerimiseks (nt Ungaris *Kolontáris* või Madalmaades *Moerdijkis*).

Riigiasutuste halduskulud on pidevad kulud, mida ei saa tagasi nõuda vastutavatele ettevõtjatele. Ainult kolm liikmesriiki esitasid täpsed andmed halduskulude kohta, mis ulatusid 55 000 eurost Belgias Flandria piirkonnas 2 miljoni euronit teatavates Hispaania autonoomsetes piirkondades. Ettevõtjate halduskulude kohta andmeid ei esitatud. Kuna teave riigiasutuste ja erasektori halduskulude kohta on piiratud, ei ole võimalik teha nende kulude kohta usaldusväärseid järeldusi. Ükski sidusrühm ei ole aga halduskoormuse üle kurtnud.

Vastutava ettevõtja kulusid seoses tekitatud keskkonnakahjuga on võimalik vähendada finantstagatisvahenditega, mis hõlmavad kindlustust ja muid vahendeid, nagu näiteks pangagarantiid, võlakirjad või fondid. Enamik turgudest pakuvad piisavalt kaitset kõigi keskkonnavastutuse direktiiviga seotud riskide eest, kuid nõudlus on väike, kuna juhtumite arv ei ole paljudes liikmesriikides piisav, puudub selgus seoses teatavate keskkonnavastutuse direktiivi mõistetega¹⁴ ja kindlustusturud arenevad aeglasemalt¹⁵. Ühest hiljutisest aruandest

¹³ Arvutamisel võeti aluseks 137 juhtumit, mis moodustavad veidi üle 10 % kõikidest keskkonnavastutuse direktiivi kohaldamisalasse kuuluvatest teatatud juhtumitest liikmesriikide kaupa ning arvesse ei võetud kolme suurima kahjuga juhtumit Kolontáris (Ungari), Moerdijkis (Madalmaad) ja Assoposes (Kreeka), sest neid juhtumeid käsitleti erandlikena.

¹⁴ Eelkõige seoses olulise keskkonnakahju künnisega.

¹⁵ Näiteks Balti riigid ja väikestest saareriikidest liikmesriigid.

ilmneb, et Euroopa ettevõtjad ostavad üha enam keskkonnavastutuse kindlustust (alates 2006. aastast keskmine kasv 13,6 % aastas, eelkõige kõrge riskiga sektorites)¹⁶. Vaatamata sellele, et finantstagatise on hakatud üha rohkem kasutama, tekitavad endiselt probleeme direktiivi kohaldamine ulatuslike õnnetustejuhtumite suhtes ja vastutavate ettevõtjate maksejõuetus.

Kättesaadava teabe põhjal ei ole võimalik direktiivi tõhususe kohta üldist sisulist hinnangut anda. Puudujääkide kõrvaldamiseks on vaja teha rohkem tööd ja koguda täiendavaid andmeid.

3.4. Sidusus

Hindamisel leiti, et üldiselt on direktiiv kooskõlas teiste ELi keskkonnavalaste õigusaktidega ning selle IV ja V lisas loetletud asjakohaste rahvusvaheliste konventsioonidega. Direktiivi on ELi õigustikus piisavalt arvesse võetud ning see täiendab muid keskkonnavalaste õigusakte,¹⁷ eelkõige keskkonnamõju hindamise direktiivi,¹⁸ tööstusheidete direktiivi¹⁹ ja jäätmealaste õigusakte. Punktis 4 ja käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis on mõnda konkreetsemat küsimust põhjalikumalt käsitletud, millega seoses osutatakse ka vajadusele teha täiendavat tööd.

3.5. ELi lisaväärtus

Hindamine näitas veelkord, et keskkonnakaitse miinimumtaseme kehtestamine annab teatavat ELi lisaväärtust, eelkõige piiriüleste juhtumite puhul (nt piiriülene veereostus). Ühtlasi soovitakse direktiiviga tagada võrdsed tingimused siseturul, kuid seda ELi tasandil ühtlustamisega seotud esmast eesmärki ei ole veel saavutatud. Kuigi direktiiv on suurendanud kaitsemeetmete kasutamist, suurendades näiteks keskkonnavalaste kindlustuskatte kättesaadavust turul (vt punkt 3.3), takistavad eespool kirjeldatud puudused suurema ELi lisaväärtuse saamist.

4. Konkreetsed läbivaatamisel käsitletud küsimused

Käesolev aruanne sisaldab ülevaadet neljast konkreetsest valdkonnast, mida tuleb käsitleda keskkonnavastutuse direktiivi artikli 18 lõike 3 kohaselt.

4.1. Teatavate rahvusvaheliste konventsioonide (IV ja V lisa) väljajätmine keskkonnavastutuse direktiivi kohaldamisalast

Teatavad Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni (IMO) konventsioonid ja sellega seotud konventsioonid²⁰ on keskkonnavastutuse direktiivi kohaldamisalast välja jäetud. Kõnealuseid konventsioone kohaldatakse kogu maailmas laevaomanikele, kelle laevad on registreeritud konventsiooniosalises riigis. Nende konventsioonidega on ette nähtud laevaomanike range vastutus, kohustusliku finantstagatise nõue,²¹ ning teatavat liiki kahju puhul eraldi

¹⁶ Stuart Collins, *EIL market grows post ELD*, *Commercial Risk Europe*, 27. november 2015.

¹⁷ Keskkonnavastutuse direktiivi seotust elupaikade direktiiviga on kokkuvõtlikult kirjeldatud punktis 4.3.

¹⁸ 2011/92/EL (ELT L 26, 28.1.2012, lk 1).

¹⁹ Vt joonealune märkus 10.

²⁰ St tsiviilvastutuse konventsioon, fondi asutamise 1992. aasta konventsioon, punkrikütuse konventsioon, rahvusvaheline konventsioon vastutusest ja kahju hüvitamisest ohtlike ja kahjulike ainete mereveol (OKA konventsioon) ning ohtlike kaupade konventsioon.

²¹ Olles saanud ELi õiguse osaks direktiiviga 2009/20/EÜ laevaomanike kindlustuse kohta merinõuete korral (ELT L 131, 28.5.2009, lk 128).

hüvitusfondid, millest tasutakse laevaomaniku vastutusest suuremad nõuded. Näiteks tankerite põhjustatud naftareostuse korral on kehtestatud kolmetasandiline süsteem, millega nähakse ette hüvitis naftareostusjuhtumite ohvritele. Kõnealuste rahvusvaheliste konventsioonidega on osalistel keelatud esitada täiendavaid kahju hüvitamise nõudeid.

Komisjoni jaoks tehtud uuring,²² milles käsitleti keskkonnavastutuse direktiivi tõhusust, näitas, et keskkonnavastutuse direktiivi ja kõnealuste rahvusvaheliste konventsioonidega kohaldatakse erinevaid heastamisnorme. See erinevus võib olla oluline, sõltuvalt konkreetsest juhtumist. Ka rahvusvahelised naftareostuskahjude hüvitamise fondid (IOPC fondid) ja reederite vabatahtliku kindlustusfondi rahvusvaheline rühm on alates 2002. aastast esitanud aruandeid tankerite põhjustatud naftareostusjuhtumitega seotud ennetusmeetmete ja keskkonnakahju kulude kohta. Aruannetes ei ole ühtegi tõendit keskkonnakahju ebapiisava hüvitamise kohta.

Selle teabe põhjal on komisjonil kavas täiendavalt uurida, kas heastamisnorme saaks ühtlustada muude kui õiguslike vahendite abil. Eeskätt uuritakse seda, kas oleks võimalik töötada välja ühised mõistete määratlused IOPC fondide nõuete tõlgendamise käsiraamatus (Claims Manual) ja/või konventsioonide osalistest moodustatud foorumitel.

Komisjonile ei ole ilmnunud uusi asjaolusid, mis seaksid kahtluse alla tuumakahjustuste väljajätmise.

4.2. Direktiivi kohaldamine geneetiliselt muundatud organismide (GMOd) tekitatud kahjude suhtes

Aruandeperioodi jooksul ei esinenud ELis GMOde põhjustatud keskkonnakahju juhtumeid²³. Liidu õigustik on täielikult kooskõlas 2010. aasta oktoobri Cartagena bioohutuse protokolliga vastutust ja kahju hüvitamist käsitlev Nagoya – Kuala Lumpur lisaprotokolliga, mistõttu edasisi meetmeid ELi tasandil ei olnud kõnealuse protokolliga sõlmimiseks vaja.

4.3. Direktiivi kohaldamine seoses kaitsealuste liikide ja looduslike elupaikadega

Bioloogilisele mitmekesisusele tekitatud kahju käsitlevas uuringus²⁴ vaadeldi, kas keskkonnavastutuse direktiivi kohaldamisala laiendamine kõigile kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele liikmesriikides aitaks luua võrdsemaid tingimusi. Selle põhjuseks on asjaolu, et pooled liikmesriikidest kasutavad sellist laiemat kohaldamisala²⁵ ning ülejäänud lähtuvad elupaikade direktiivis määratletud kohaldamisalast. Keskkonnavastutuse direktiivi kohaldamisala laiendamine üksnes riiklikult kaitstud looduslike elupaikade ja liikide hõlmamiseks tekitaks aga õiguslikke probleeme (riikliku pädevuse tõttu) ega pruugi suurendada ühtsust, kuna ka riiklikud kohaldamisalad võivad suuresti erineda.

Uuringu käigus leiti, et:

²² Vt joonealune märkus 5.

²³ Keskkonnavastutuse direktiivi III lisa punktid 10 ja 11.

²⁴ Vt joonealune märkus 5.

²⁵ Belgia, Küpros, Tšehhi Vabariik, Eesti, Kreeka, Ungari, Läti, Leedu, Luksemburg, Poola, Portugal, Sloveenia, Hispaania, Rootsi, Ühendkuningriik (Inglismaa, Wales ja Põhja-Iirimaa).

- mõlemas direktiivis kasutatud mõisted „oluline kahju” ja „soodne kaitsestaatus” väärivad rohkem tähelepanu, kuna keskkonnavastutuse direktiivi ja elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 2 kohaselt on olulise kahju künnisel erinev tähendus ja seda kasutatakse erinevalt;
- „olulise kahju” künnist on vaja paremini selgitada ja ühetaolisemalt kohaldada. Seda tõstsid esile ka mitu pädevat asutust ja kindlustussektor;
- „soodsa kaitsestaatus” geograafilised viited keskkonnavastutuse direktiivis (ELi territoorium, riigi territoorium, looduslik levila) on osutunud probleematiliseks. Seetõttu tuleks selgitada, et nõuetekohaseks ja tulemuslikuks rakendamiseks on vaja kasutada asukohaga seotud lähenemisviisi;
- eeldades ekslikult, et ennetavaid meetmeid võib võtta üksnes siis, kui on teada, et tekitatakse olulist kahju, jäetakse sageli võtmata meetmed, et vältida olukorda, kus bioloogilisele mitmekesisusele tekitatud kahju muutub oluliseks.

Komisjon analüüsib praegu ühte poliitikavarianti seoses võimaliku algatusega bioloogilise mitmekesisuse summaarse vähenemise ärahoidmiseks (*no-net-loss*),²⁶ milles saaks samuti neid probleeme käsitleda. Uuring on lõpetamisjärgus ning komisjon võtab seda arvesse, kui ta otsustab, kas, ja kui jah, siis kuidas eespool nimetatud küsimust käsitleda.

4.4. Muude vahendite võimalik lisamine III, IV ja V lissasse²⁷

Komisjon hindas võimalikke vahendeid, mida lisadesse kanda. Hindamine ei ole aga näidanud, et III (vt punkt 3.2), IV või V lisa oleks vaja laiendada²⁸.

5. Kokkuvõte

Võrreldes olukorraga enne keskkonnavastutuse direktiivi ülevõtmist on kõnealuse direktiivi rakendamine on piiratud ulatuses aidanud suurendada keskkonnakahju ennetamist ja heastamist. Eelkõige on direktiiviga tugevdatud „saastaja maksab” põhimõtet (vältides riigikassa jaoks märkimisväärseid kulusid), kehtestatud kogu ELis range vastutus keskkonnakahju tekitamise eest ja karmistatud heastamisnorme kahjustatud loodusvarade, eelkõige bioloogilise mitmekesisuse taastamiseks. Suured erinevused liikmesriikides kehtivate õigusaktide vahel võivad aga põhjustada teatavaid probleeme, kuigi komisjonile on nendest vähe teatatud ning peamised puudused on kindlaks tehtud hindamise abil.

Seoses hindamisega on üks peamisi probleeme andmete vähesus keskkonnavastutuse direktiivi alusel käsitletavate juhtumite ning muude sarnaste juhtumite kohta, mida käsitletakse siseriiklike õigusaktide alusel. Muud probleemid on järgmised: sidusrühmade vähene teadlikkus ja teavitamine keskkonnavastutuse direktiivist, ebapiisavad vahendid ja teadmised keskkonnavastutuse direktiivi rakendamiseks, ebakindlus ja ebaselgus seoses põhimõistete ja määratlustega (nt „olulise” kahju künnis), täiendavate ja kompenseerivate parandusmeetmete alakasutus ning ebapiisavad andmed keskkonnakahju, heastamisjuhtumite ja kulude kohta. Mõned neist direktiivi aspektidest ja direktiivi kontekst aitavad seletada suuri erinevusi teatatud juhtumite arvus ning sisus, kuid märkimisväärsete erinevuste peamiseks

²⁶ http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/index_en.htm.

²⁷ „... aruandes kontrollitakse: d) vahendeid, mida vajadusel võib lugeda kuuluvaiks lisadesse III, IV ja V.” (keskkonnavastutuse direktiivi artikli 18 lõike 3 punkt d).

²⁸ Need rahvusvahelised vahendid kas ei jõustu tõenäoliselt kunagi või täiendavad keskkonnavastutuse direktiivi (täiendava teabe saamiseks vt komisjoni talituste töödokumendi punkt 6.4.)

põhjuseks peetakse seda, et olulise keskkonnakahju künnis ja kehtivad riiklikud raamistikud on erinevad. Direktiivi mõju on muu hulgas erinev ka seetõttu, et mõned peavad keskkonnastutuse direktiivi alusel käsitletavate juhtumite registrit ja mõned mitte, mõnes kohas osaleb üldsus rohkem kui teises, kõik ei kohalda pädevate asutuste suhtes kohustust võtta meetmeid nende puudumise või vastutava ettevõtja tegevusetuse korral ning mõnede sidusrühmade teadlikkus on parem kui teistel.

Positiivne on see, et direktiivi rakendamine jätkuvalt paraneb. Ettevõtjad ja muud hindamisele kaasa aitavad sidusrühmad on praeguse õigusraamistikuga üldiselt rahul. Nad pooldavad koos liikmesriikide ekspertidega kindlalt järjepidevust, prognoositavust ja õiguslikku stabiilsust keskkonnastutuse valdkonnas. Direktiiviga soodustatakse ka ennetusmeetmeid ja ettevaatusprintsipi ja seega püütakse vältida kõrgeid heastamiskulusid, mis sageli ületavad ennetusmeetmete kulud. Ennetamise abil saadud kasu on keeruline kvantifitseerida, eeskätt seetõttu, et kõigi keskkonnastutuse direktiivi alusel võetud ennetusmeetmete ja muude kaitsemeetmete kohta täielik teave puudub.

Edaspidi peaks hindama keskkonnastutuse direktiivi koos olemasolevate siseriiklike õigusaktidega, et määrata kindlaks, mil määral on võrdseid tingimusi loodud. Tingimusi võiks veelgi võrdsustada mõnede põhimõistete selgitamisega (eelkõige „oluline kahju”). Selleks on komisjon kindlaks määranud toetavad ELi tasandi meetmed, mis koos paljude soovitusetega liikmesriikidele aitaks proportsionaalselt tagada, et direktiiv täidaks tulevikus veelgi paremini oma eesmärgi, kui praeguse hindamise käigus leiti.

6. Soovitused ja edasised sammud

Järgmiste aastate jooksul on komisjoni põhiprioriteet edendada riiklike lahenduste ja tavade ühtlustamist direktiivi raamistikuga ning teha kindlaks, kuidas seda tõhusalt ja sidusalt kohaldada laiemas õigusliku vastutuse raamistikus. Tööd tuleb teha ka selleks, et koguda rohkem tõendusmaterjali keskkonnastutuse direktiivi tegeliku mõju kohta nii keskkonnale kui ka asjaomastele sidusrühmadele. See nõuab andmete kogumise parandamist keskkonnastutuse direktiivi alusel käsitletud juhtumite kohta neis liikmesriikides, kes ei ole veel sisse seadnud registreid. Riiklike lahenduste ühtlustamine (nt heastamismudelid, riskianalüüs, kindlustusmaksete arvutamine) võiks samuti anda kasulikke tulemusi, kuna olemasolevaid andmebaase saaks kasutada selleks, et suurendada finantstagatise (pakkuda paremini suunatud tooteid), tõhustada äriühingute riskijuhtimiskavasid ning parandada kõigi praktikute ja sidusrühmade, sealhulgas kahju vähendamise eest vastutavate asutuste teadmisi.

Selleks et teha kindlaks, miks täpselt on liikmesriikide lahendused erinevad ja milline on nende mõju, on vaja rohkem teavet. Eelkõige tuleks võtta meetmeid haldussuutlikkuse suurendamiseks ja toetavate rakendusaktide vastuvõtmise kiirendamiseks. Lisaks tuleks vastavalt paremat õigusloomet käsitlevatele suunistele (SWD(2015)110) töötada välja tõhus õiguslik järelevalve, mis peaks tagama, et direktiivi tulevane hindamine on vettpidavam ja lõplikumate järeldustega²⁹. Seepärast tuleb kõigi asjaomaste sidusrühmade ja liikmesriikidega arutada, kuidas oleks võimalik tõendibaasi suurendada.

Komisjoni talitused teevad seega liikmesriikidele ja sidusrühmadele ettepaneku koostada mitmeaastane jooksev tööprogramm, et suurendada tõendibaasi ja aidata kooskõlastada

²⁹ Vastavalt Euroopa Komisjoni teatisele „Parem õigusloome paremate tulemuste saavutamiseks – ELi tegevuskava” (COM(2015) 215) peaks see toimuma iga 5–7 aasta tagant.

riiklikke lahendusi. Peale selle pakub komisjon jätkuvalt haldustoetusmeetmeid, mis on näiteks

a) suunised või tõlgendavad teatised võtmeküsimustes (nt „olulisus”);

b) koolitusprogrammid ning

c) kasutajatugi praktikutele (pädevad asutused, ettevõtjad, kahjukäsitlejad, finantstagatise pakkujad, mõjutatud üksikisikud, vabaihendused jne), mille kaudu pakutakse teavet, abi ja toetust riskide ja kahju hindamisel.

Eespool nimetatute täiendamiseks soovib komisjon teha liikmesriikidel järgmist:

- toetada rakendamist ennetavate algatustega (nt juhenddokumendid, koolitused, elektroonilised riskianalüüsi vahendid, baastaseme määramine, finantstagatiste mudelid jne), mida mõned liikmesriigid on juba teinud;
- vahetada halduskogemusi ja parimaid tavasid ning toetada üksteist suutlikkuse suurendamisel;
- vaadata läbi oma tõlgendus direktiivi kesksetest sätetest, eelkõige seoses mõistega „oluline”;
- kanda andmed keskkonnavastutuse direktiivi alusel käsitlevate juhtumite registrisse, kui nad ei ole seda veel teinud;
- süstemaatiliselt koguda vajalikke andmeid, mis tõendavad, et direktiivi kohaldamine nende riigis on tulemuslik, tõhus ja kooskõlas ELi üldise olukorraga.

Kõik see aitab valmistada ette direktiivi järgmist hindamist. Komisjon leiab, et need sammud kujutavad endast proportsionaalset meetodit, millega parandada keskkonnavastutuse direktiivi eeldatavat positiivset mõju, ning aitavad ühtlasi hankida teavet, mida saab kasutada järgmisel hindamisel, et siis ELi lisaväärtust, direktiivi tõhusust ja tulemuslikkust paremini tõendada.