



Brüssel, 15.5.2017
COM(2017) 234 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

**vastavalt direktiivi 2001/42/EÜ (teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju
hindamise kohta) artikli 12 lõikele 3**

1. Sissejuhatus

Käesolevas teises direktiivi 2001/42/EÜ (teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta – keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv ehk KSHD)¹ rakendusaruandes² on esitatud KSHD kohaldamisel aastatel 2007–2014 saadud kogemused. Aruande alus on KSHD artikli 12 lõige 3 ning selles hinnatakse direktiivi rakendamist kõnealusel perioodil³. Aruande tulemused on lähteandmeteks KSHD hindamisele, mis toimub komisjoni õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT)⁴ raames.

KSHD alusel rakendatakse keskkonna kaitsmise ja sellega kõikjal arvestamise põhimõtet, mis on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 11 ja 191. Sellega on ette nähtud kõrge keskkonnakaitse tase ning see aitab lõimida keskkonnaküsimuste arvesse võtmise teatud kavade ja programmide ettevalmistamisse ja vastuvõtmisse. Selleks on direktiivis nõue, et kavad ja programmid, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju, peavad läbima keskkonnamõju hindamise.

KSHDs ei ole sätestatud ühtegi mõõdetavat keskkonnanormi. Sisuliselt on tegu protsessi käsitleva direktiiviga, milles on sätestatud teatud etapid, mida liikmesriigid peavad keskkonnamõju kindlaks tegemisel ja hindamisel järgima. Keskkonnamõju strateegiline hindamine peaks aitama poliitikakujundajatel langetada otsuseid, mille aluseks on objektiivne teave ning avalikkuse/sidusrühmadega ja asjaomaste asutustega konsulteerimise tulemused. KSHD põhinõuete kohaldamist ja direktiivi seoseid teiste direktiividega on kirjeldatud vastavalt 2. ja 3. punktis.

2. Rakendamise seis

2.1. Õigus- ja halduskord liikmesriikides

Kõik liikmesriigid on KSHD oma õigusesse üle võtnud. KSHD ülevõtmise õigusraamistik on liikmesriigiti erinev, olenedes nende haldusstruktuurist ja -korrast. Mõni liikmesriik võttis KSHD üle konkreetse siseriikliku õigusaktiga, teised on selle nõuded lisanud olemasolevatesse õigusaktidesse (sh keskkonnamõju hindamise (KMH) direktiivi ülevõtvatesse õigusaktidesse)⁵. 2007. aastast alates on üle poole liikmesriikidest KSHD siseriiklikku õigusse ülevõtmise akte muutnud, et need oleksid kooskõlas direktiivi nõuetega ja ei esineks direktiivi ebaõiget kohaldamist.

Iga liikmesriigi konkreetsed halduslikud eripärad on mõjutanud korda, mille nad on kehtestanud direktiivi ülevõtmiseks ja rakendamiseks. Tavaliselt vastutab keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) eest sama asutus, kes kavasid ja programme välja töötab ning

¹ EÜT L 197/30, 21.7.2001, lk 30. KSHD pealkirjas ei ole sõna „strateegiline“, aga nii seda direktiivi tavaliselt nimetatakse.

² Esimene aruanne esitati 14.9.2009 (KOM(2009) 469).

³ Ingliskeelset lisateavet saab asjaomasest uuringust [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf]

⁴ http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_et.

⁵ ELT L 26, 28.1.2012, lk 1.

vastu võtab. Enamikus liikmesriikides on selliseks KSHD artikli 6 lõikes 3 sätestatud asutuseks oma keskkonnaalaste tööülesannete tõttu kas keskkonnaministeerium või -amet. Mõnes liikmesriigis on keskkonnaasutustel rohkem kohustusi ja nad vastutavad ka KSH eest. Mõni liikmesriik on määranud järelevalveorgani, kes kontrollib KSH tulemusi ja sellega seotud dokumentide kvaliteeti.

Liikmesriikidel on otsustamisel (artikkel 8) ja pärast KSHd otsustest teavitamise korra kehtestamisel (artikkel 9) suur kaalutusõigus. Mõnes liikmesriigis on keskkonnaasutustel õigus anda välja haldusdokument (nt otsus). Otsus võib olla kavade ja programmide sisu jaoks siduv või mitte.

2.2. Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaldamisala

Üldiselt on liikmesriigid KSHD üle võtnud ja seda rakendanud vastavalt selle eesmärkidele ja nõuetele ega ole kohanud direktiivi kohaldamisala kindlakstegemisel probleeme. Kõnealust direktiivi puudutav Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika on põhjalik ning see on lihtsustanud direktiivi kohaldamist. Euroopa Liidu Kohus on kinnitanud, et direktiivi sätteid tuleb tõlgendada laialt⁶. Näiteks:

– *Kavad ja programmid, millesuhtes kohaldatakse keskkonnamõju strateegilist hindamist (artikkel 2)*

KSHDs ei ole esitatud kavade ja programmide määratlust, vaid ainult neid kirjeldavad kriteeriumid. Esimeses kohtuotsuses KSHD kohaldamisala kohta⁷ selgitas Euroopa Liidu Kohus, et kui kava või programm võetakse vastu seadusena, siis ei tähenda see, et neile direktiivi ei kohaldata⁸. Peale selle võivad kavad ja programmid, mida nõutakse pädevate asutuste ja menetluse määramise aluseks olnud siseriiklike või õiguslike normidega, kuid mille vastuvõtmine ei ole kohustuslik, kuuluda ikkagi KSHD kohaldamisalasse, kui nad vastavad direktiivis esitatud kriteeriumidele⁹. Kahtluse korral tuleb kavu ja programme teistest meetmetest eristada vastavalt KSHD artiklis 1 sätestatud konkreetsele eesmärgile ehk selle alusel, et keskkonnamõju tuleb hinnata nende kavade ja programmide puhul, millel on tõenäoliselt märkimisväärne keskkonnamõju¹⁰.

Peaaegu pooled liikmesriikidest on võtnud sõna-sõnalt üle KSHD artikli 3 lõike 2, milles on sätestatud, milliseid kavu ja programme tuleb hinnata. Enamik liikmesriikidest on kohandanud sektoraalse kava nimetust, et arvestada riiklikku korda.

– *Raamistiku loomine (artikli 3 lõige 2)*

Kavad ja programmid, mille keskkonnamõju on vaja strateegiliselt hinnata, peaksid looma raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud KMH direktiivi I ja II lisas. Peaaegu kõik liikmesriigid on võtnud raamistiku loomise idee üle sõna-sõnalt,

⁶ C-567/10, Euroopa kohtulahendi tunnus: EU:C:2012:159, punkt 37, ja C-473/14, Euroopa kohtulahendi tunnus: EU:C:2015:582, punkt 50.

⁷ C-105/09 ja C-110/09, Euroopa kohtulahendi tunnus: EU:C:2010:355.

⁸ Samas, punkt 41.

⁹ C-567/10, punkt 31.

¹⁰ C-41/11, Euroopa kohtulahendi tunnus: EU:C:2012:103, punkt 40, ja C-567/10, punkt 30.

laiendades selle tähendust õigusaktis või juhenddokumentides. Euroopa Liidu Kohus on oma otsustes kinnitanud, et see väljend peab kajastama KSHD eesmärki arvestada kõigi selliste otsuste keskkonnamõju, millega kehtestatakse tingimused projektidele nõusoleku andmiseks¹¹. Seetõttu võib öelda, et kavade ja programmide loovad raamistiku otsustele, mis mõjutavad hilisemat nõusoleku andmist projektidele, eriti seoses asukoha, laadi, suuruse ja toimumistingimustega või vahendite eraldamisega.

– **Sõelumine**

KSHD artikli 3 lõigetes 4 ja 5 on kehtestatud kord, kuidas hinnata, kas kaval või programmil on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju, mida on seega vaja strateegiliselt hinnata. Liikmesriigid peavad arvesse võtma KSHD II lisas esitatud olulisuskriteeriumeid. Enamik liikmesriike on II lisa üle võtnud sõna-sõnalt ja kasutab juhtumipõhist sõelumist. Kaalutlusruum kavade ja programmide sõelumisel on piiritletud direktiivi üldeesmärgiga¹² tagada keskkonnakaitse kõrge tase.

2.3. Hindamise ulatuse määramine (artikli 5 lõige 4)

Hindamise ulatuseks nimetatakse keskkonnamõju hindamise aruandes sisalduva teabe ulatust ja üksikasjalikkust. Liikmesriikidel on keskkonnamõju hindamise ulatuse määramisel suur kaalutusõigus, mida piirab ainult kohustus konsulteerida asutustega, kellel on asjaomane keskkonnavalane vastutus.

Mõnes liikmesriigis on hindamise ulatust käsitlev aruanne kohustuslik. Selle aruande sisu ja üksikasjalikkus erinevad liikmesriigiti ning mõnes riigis on selle sisu sätestatud õigusaktides.

Hindamise ulatuse määramisel on riigiasutustel eri liikmesriikides erinev roll. Miinimumnõudena tuleb hindamise ulatuse määramisel konsulteerida keskkonnavaldkonna ametiasutustega. Mõnes liikmesriigis on nende ülesanne aga ka hindamise ulatust käsitlevate dokumentide heakskiitmine.

2.4. Keskkonnamõju hindamise aruanne (artikkel 5 ja I lisa)

KSHD I lisas on sätestatud keskkonnamõju hindamise aruande sisu miinimumnõuded. Liikmesriigid peavad tagama aruande piisava kvaliteedi. Pääaegu pooled liikmesriikidest on I lisa kohaldamisala oma õigusaktidega laiendanud. Näiteks on mõni liikmesriik kehtestanud nõude, et keskkonnamõju hindamise aruanne peab sisaldama selliste majanduslike ja sotsiaalsete tegurite hindamist, mis võivad kava elluviimisel olulised olla. Teised nõuavad avalike konsultatsioonide tulemuste lisamist keskkonnamõju hindamise aruandes. Aruande mittetehnilise kokkuvõtte sisu käsitleva direktiivisätte on peaaegu kõik liikmesriigid sõna-sõnalt üle võtnud.

Liikmesriikidel on keskkonnamõju hindamise aruande koostamisel tekkinud kahte sorti probleeme:

- i. andmete kättesaadavus ja kvaliteet;

¹¹ C-105/09 ja C-110/09, Euroopa kohtulahendi tunnus: EU:C:2010:120, punkt 60.

¹² C-295/10, Euroopa kohtulahendi tunnus: EU:C:2011:608, punkt 47.

ii. aruande koostanud ekspertide ja selle kvaliteedi kontrolli eest vastutavate asutuste tehnilised teadmised ning kogemused.

– **Lähteandmed**

Mõni liikmesriik on I lisa punkti b üle võtnud sõna-sõnalt; teised on koostanud lähteandmete kogumise hõlbustamiseks juhenddokumendid. Peaaegu kaks kolmandikku liikmesriikidest on teatanud, et kogutavate lähteandmete asjakohasus, kättesaadavus ja üksikasjalikkus on probleem (nt kliimamuutustele vastuvõtlikkuse hindamisel)¹³. Kogemused näitavad, et lähteandmete kvaliteet on parem väikeste kavade ja programmide korral, sest need on asukohaspetsiifilised.

– **Mõistlikud alternatiivid (artikli 5 lõige 1)**

KSHDs ei ole esitanud mõiste „mõistlikud alternatiivid“ määratlust. Samuti pole seda liikmesriikide õigusaktides, millega direktiiv üle võeti. Paljud liikmesriigid on koostanud keskkonnamõju strateegilisel hindamisel mõistlike alternatiivide kindlakstegemise ja väljavalimise juhenddokumendid. Ühtset hinnatavate alternatiivide liigi ja arvu määramise meetodit ei ole. See oleneb kavade ja programmide eesmärkidest, geograafilisest kohaldamisalast ning sisust. Siiski on kolm kõige levinumat alternatiivide kategooriat liikmesriikides:

- i. asukoha alternatiivid;
- ii. kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed alternatiivid (keskkonda sekkumise määra ja ulatuse muutmine);
- iii. tehnilised alternatiivi (asukohas tulevikus arendatavate projektide ülesehitus).

Keskkonnamõju hindamise aruandes käsitlevad liikmesriigid alati nn nullalternatiivi¹⁴, aga rakendamise viis varieerub. Mõni liikmesriik käsitleb seda ühena mõistlikest alternatiividest, teised aga lähtestsenaariumina, mis on aruande eraldi osa ega pruugi olla mõistlike alternatiividega seotud.

Et KSHD rakendamine ja kohaldamine oleks nõuetekohane, peavad hinnatavad alternatiivid olema mõistlikud, arvestades kavade ja programmide eesmärke ning geograafilist kohaldamisala enne nende lõpliku sisu määramist. Nagu liikmesriigid on märkinud, võib mõistlike alternatiivide kindlakstegemine olla kavade ja programmide koostamise spetsiifika tõttu keeruline. Näiteks on kavandamise etapis keeruline teha kindlaks ja hinnata mõistlike alternatiive kas sellepärast, et kavade ja programmide eesmärk on strateegiliselt käsitleda konkreetset probleemi, või kavade ja programmide üldisuse pärast.

¹³ Komisjoni talitused on koostanud juhenddokumendi kliimamuutuste ja bioloogilise mitmekesisuse lõimimiseks keskkonnamõju strateegilisse hindamisse (<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>).

¹⁴ KSHD I lisa punktis b on kirjas, et keskkonnamõju aruanne peab sisaldama teavet keskkonna olukorra edasise arengu kohta siis, kui kava või programmi ellu ei viidaks. Seda nimetatakse sageli nullalternatiiviks või null- või lähtestsenaariumiks.

2.5. Konsulteerimine (artikkel 6)

Liikmesriikidel on KSH eri etappidel avalikkuse ja asjaomaste asutuste teavitamise ning nendega konsulteerimise korraldamisel märkimisväärne kaalutusõigus. Nad peavad hoolitsema selle eest, et konsulteerimine toimuks vara ning oleks tulemuslik ja kooskõlas Århusi konventsiooni nõuetega¹⁵.

– *Ajalised raamid*

KSHDs ei ole sätestatud konsulteerimise pikkust, vaid nõue, et see toimuks „kohase aja jooksul“ (artikli 6 lõige 2). Tavaliselt on keskkonnaasutustega konsulteerimise ajavahemik sama pikk kui avalikkusegi puhul. Euroopa Liidu Kohus¹⁶ on kinnitanud, et siseriiklikes õigusaktides võib sätestada ajalised raamid, kui need ei välista avalikkuse ja ametite tegelikku võimalust arvamust avaldada.

– *Sõelumist ja hindamise ulatuse määramist käsitleva teabe avalikustamine*

Kõik liikmesriigid teavitavad avalikkust sõelumise tulemustest. See teave avaldatakse tavaliselt asjaomaste kavade ja programmide veebisaidil või keskkonnaasutuse veebisaidil (eriti kui see asutus teeb lõpliku otsuse). Sõelumisotsus avaldatakse ka ajalehtedes, ametlikes väljaannetes jm.

Mõnes liikmesriigis on avalikkus sõelumisse kaasatud: inimestele antakse teavet ning neil on võimalus avaldada kirjalikult arvamust ja osaleda hindamise ulatuse määramist käsitlevates konsultatsioonides.

– *Asjaomaste asutustega konsulteerimine (artikli 6 lõige 3)*

Kõik liikmesriigid konsulteerivad asjaomaste asutustega keskkonnamõju hindamise aruande ning kavade ja programmide projektide üle. Mõnes liikmesriigis tegutseb keskkonnaasutus vahendajana kavade ja programmide koostaja ning kõigi teiste asutuste vahel, kellega tuleb KSH raames konsulteerida. Samuti tagab keskkonnaasutus keskkonnamõju hindamise aruande kvaliteedi.

Euroopa Liidu Kohus¹⁷ on selgitanud, et keskkonnaküsimustes konsulteerimise eest vastutavas ametiasutuses peab olema tagatud ülesannete lahusus. See tagab, et ametiasutuse haldusüksusel on reaalne autonoomia, mida on vaja objektiivse hinnangu andmiseks kavale või programmile, mille keskkonnamõju tuleb hinnata.

– *Avalikkusega konsulteerimine keskkonnamõju hindamise aruande üle*

Enamikus liikmesriikides avaldatakse keskkonnamõju hindamise aruanne kavade ja programmide eelnõude avalikustamisega samal ajal. Nii on avalikkusel piisavalt aega avaldada arvamust ning aidata kaasa keskkonnamõju hindamise aruande täiendamisele enne kavade ja programmide ametlikku vastuvõtmist. Liikmesriigid avaldavad avaliku konsultatsiooni teate tavaliselt internetis. Teates on kirjas kava ja programmi nimi, vastutavad ametiasutused ning koht, kus saab näha kavade ja programmide eelnõuga seotud dokumente

¹⁵ ÜRO Euroopa majanduskomisjoni keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon.

¹⁶ C-474/10, Euroopa kohtulahendi tunnus: EU:C:2011:681, punkt 50.

¹⁷ C-474/10, Euroopa kohtulahendi tunnus: EU:C:2011:681, punkt 42.

(sh keskkonnamõju aruannet ja selle mittetehnilist kokkuvõtet), mille kohta arvamust avaldada. Mõnes liikmesriigis on konsulteerimisinõuded rangemad kui direktiivis ning nõutakse avalikkusega konsulteerimiseks koosoleku või avaliku kuulamise korraldamist.

Avalik konsultatsioon on tähtis etapp, mille eesmärk on parandada kavandamise läbipaistvust, tõhusust ja tulemuslikkust. See lihtsustab ja parandab üldist arusaamist kavast ja programmist ning nende sotsiaalset vastuvõetavust enne vastuvõtmist ja elluviimist.

– **Piiriülene konsulteerimine (artikkel 7)**

Ainult kaks liikmesriiki mainisid, et neil puudub piiriülese keskkonnamõju strateegilise hindamise alase konsulteerimise kogemus (kas mõjutatava poole, mõju tekitava poole või mõlemana). Enamikus liikmesriikides vastutavad sellise konsulteerimise eest keskkonnaasutused.

Liikmesriigid on teada andnud, et piiriülesel keskkonnamõju strateegilise hindamisega seotud konsulteerimisel on peamiseks takistuseks dokumentide tõlkimise maksumus, tõlgete kvaliteet ja sageli ka ajalised piirangud.

2.6. Olulise keskkonnamõju seire (artikkel 10)

Seire võimaldab võrrelda keskkonnamõju hindamise tulemusi kavade ja programmide rakendamise mõjudega, eelkõige nende olulist keskkonnamõju. KSHDs ei ole ette nähtud konkreetset olulise keskkonnamõju seire korda, sagedust, metoodikat ega selle eest vastutavaid asutusi.

Liikmesriigid on märkinud, et seire oleneb kavast ja programmist ning teatud liiki kavade ja programmide puhul koostatakse seirearuandeid regulaarselt. Enamik liikmesriike aga ei osanud anda teavet seire sageduse kohta. Seiret võib teha standardnäitajate alusel, mis on mõnel juhul sätestatud siseriiklikes õigusaktides, või juhtumipõhiselt. KSHD puhul ja muudel asjakohastel juhtudel järgivad liikmesriigid tavaliselt teistes direktiivides (nt veepoliitika raamdirektiiv¹⁸, elupaikade direktiiv¹⁹ ja tööstusheidete direktiiv²⁰) sätestatud keskkonnaseire korda.

3. Seosed muude ELi õigusaktide ja poliitikavaldkondadega

Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivil on selged seosed KMH direktiivi ja elupaikade direktiiviga. Samuti on see tihedalt seotud teiste direktiividega, millega on ette nähtud teatavate KSHD kohaldamisalasse kuuluvate kavade ja programmide vastuvõtmine (nt nitraadi-, jäätme-, müra- ja ülejutusrisi direktiiv²¹). Topelttöö vältimiseks on KSHD artiklis 11 sätestatud, et liikmesriigid võivad ette näha kooskõlastatud ja/või ühise menetluse, kui keskkonnamõju hindamise kohustus tuleneb nii KSHDst kui ka muudest ELi õigusaktidest.

¹⁸ EÜT L 327, 22.12.2000, lk 1.

¹⁹ EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7.

²⁰ ELT L 334, 17.12.2010, lk 17.

²¹ EÜT L 375, 31.12.1991, lk 1; ELT L 312, 22.11.2008; EÜT L 189, 18.7.2002, lk 12; ELT L 288, 6.11.2007, lk 27.

3.1. Keskkonnamõju hindamise direktiiv

Artikli 11 lõikes 2 on sätestatud, et keskkonnamõju strateegiline hindamine peab toimuma nii, et see ei piiraks KMH direktiivi ja teiste ELi õigusaktide nõuete kohaldamist. Euroopa Liidu Kohus²² on kinnitanud, et KMH direktiivi kohane keskkonnamõju hindamine ei tohi piirata KSHD konkreetsete nõuete kohaldamist ja seetõttu ei saa eirata kohustust teha KSHD kohane keskkonnamõju hindamine, kui see on vajalik selle direktiivi konkreetsete keskkonnaaspektidega seotud nõuete täitmiseks. Peale selle on Euroopa Liidu Kohus kinnitanud, et KMH ja KSH menetlus on mitmel põhjusel erinev. Seepärast on vaja täita samaaegselt mõlema direktiivi nõudeid²³.

Praktikast on näha, et nende kahe menetluse piirid ei ole alati selged ning kipuvad kattuma, eriti seoses maakasutuse ja/või ruumilise planeerimise kavade, programmide ja projektide puhul, sest neil kavadel, programmidel ja projektidel võib olla nii kava, programmi kui ka projekti tunnuseid. Pealegi on maakasutuse ja/või ruumilise planeerimise kavade kõige sagedasemad kavade ja programmid, millele KSHd kohaldatakse. Sellisel hindamisel tuleb täita nii KSHD kui ka KMH direktiivi nõudeid, eriti kui liikmesriik on valinud kooskõlastatud menetluse.

Kooskõlastatud või ühise menetluse suhtes on liikmesriikidel kaalutusõigus²⁴ ja vaid kümme liikmesriiki on sellise menetluse ette näinud oma siseriiklike õigusaktidega.

3.2. Elupaikade direktiiv

Paljud liikmesriigid on arvamusel, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 ette nähtud hindamise ja KSH kattumise ohtu ei ole, sest nende kohaldamisala ning seosed on erinevad. Euroopa Liidu Kohus on selgitanud, et KSHDd kohaldatakse iseseisvalt, kui kavade ja programmide puhul on täidetud elupaikade direktiivi kohase hindamise eeltingimused²⁵.

4. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest kaasrahastatavad kavade ja programmid (2014–2020)

KSHD artikli 3 lõikes 9 on sätestatud, et ELi kaasrahastatavad kavade ja programmid kuuluvad direktiivi kohaldamisalasse. Programmitöö perioodil 2014–2020 reguleeritakse viie asjaomase Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi²⁶ tegevust ühissätete määruse²⁷ ja muude fondispetsiifiliste määrustega. KSHDd kohaldatakse enamikule Euroopa struktuuri- ja

²² C-295/10, punktid 58–63.

²³ Samas, punktid 61–63.

²⁴ Samas, punkt 65.

²⁵ C-177/11, EU:C:2012:378, punktid 19–24.

²⁶ Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid on Euroopa Regionaalarengu Fond, Ühtekuuluvusfond, Euroopa Sotsiaalfond, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond.

²⁷ ELT L 347, 20.12.2013, lk 320.

investeeringufondidest kaasrahastatud programmidele aastateks 2014–2020, sest nendega loodi tulevastele projektidele nõusoleku andmise raamistik.

Ühissätete määrus on parandanud KSHD kohaldamist kahel viisil. Esiteks peab määruse artikli 55 lõike 4 kohaselt sisaldama hindamine „vajaduse korral nõudeid keskkonnamõju strateegiliseks hindamiseks“. Komisjon on eelhindamise lihtsustamiseks koostanud juhenddokumendid²⁸, millega on ette nähtud, et KSH tuleb teha varakult ning enne kava või programmi vastuvõtmist.

Teiseks kehtestati ühissätete määрусega programmitöö perioodi 2014–2020 jaoks esmakordselt eeltingimused, mille eesmärk on tagada ELi fondide tulemuslikuks ja tõhusaks kasutamiseks vajalike eeltingimuste olemasolu ning KMH ja KSH direktiivi tulemuslik kohaldamine. Üldised eeltingimused sisaldavad korda, mis tagab KSHD tulemusliku kohaldamise. Mõni liikmesriik pidi oma siseriiklikke õigusakte muutma. Selle tulemusena on keskkonnaalaste otsuste tegemise õigusraamistik selgem ning KSHD kohaldamise alased teadmised ja oskused ametiasutustes paranenud. Lisaks kehtestati määрусega transpordisektorile valdkondlik eeltingimus, mille kohaselt tuleb transpordiinvesteeringute puhul koostada kõikehõlmavad üldkavad ja programmid. Sellega täidetakse keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivis sätestatud nõue.

Peaaegu kõik liikmesriigid on täitnud üldised KSHDga seotud eeltingimused. Enamik liikmesriike on märkinud, et kuna Euroopa struktuuri- ja investeeringufondide laad on üldine ja nad hõlmavad mitut sektorit, on keskkonnamõju hindamine muutnud keerukamaks ning seda on sageli olnud vaja kiiremini teha. Liikmesriigid on märkinud, et kavade ja programmide ettevalmistamise ja vastuvõtmise ajal on nende tõenäolise olulise mõju kohta kättesaadav teave küllaltki üldine. Konkreetselt on see takistanud piiriüleste programmide mõju hindamist. Mõni liikmesriik on koostanud Euroopa struktuuri- ja investeeringufondide kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise jaoks juhenddokumendid. Enamik liikmesriike aga toetub komisjoni koostatud juhenddokumentidele.

5. Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kasulik mõju

KSHD rakendamise kasulikkude mõju saab hinnata selle alusel, kui suur on selle potentsiaal mõjutada kavade ja programmide kavandamist ning lõplikku sisu. Kõik liikmesriigid on tunnistanud, et keskkonnamõju hindamise menetlus on mõjutanud kavandamist vähemalt mingilgi määral ning on kavade ja programmide kvaliteeti parandanud. Samuti on liikmesriigid ja praktikud ühel meelel, et menetlus on tõhusam siis, kui on olemas poliitiline tahe kavandamist realselt mõjutada. See tagab keskkonnakaalutluste täieliku arvesse võtmise kavandamises ja otsustamises.

Paljud liikmesriigid on märkinud, et keskkonnamõju hindamise menetlus mõjutab tõenäolisemalt väikseid ja piirkondlikke kavasid ja programme (nt maakasutus) kui riiklikke, mille kohta langetatakse strateegilised otsused sageli poliitilisel tasandil ja mille muutmiseks

²⁸ Guidance document on ex ante evaluation (ERDF, CF, ESF) (ERFi, ÜFi ja ESFi seotud eelhindamise juhenddokument) (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf); Guidelines for the ex-ante evaluation of 2014-2020 EMFF OPs (EMKFi rakenduskavade eelhindamise suunised perioodiks 2014–2020) (http://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/guidelines-ex-ante-evaluation-2014-2020-emff-ops_en.pdf); Synthesis of the ex-ante evaluations of RDPs 2014-2020 (Maaelu arengukavade eelhindamise kokkuvõtte perioodil 2014–2020) (http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2015/ex_ante_rdp_synthesis_2014_2020/fulltext_en.pdf).

pärast keskkonnamõju hindamist on vähe võimalusi. Näiteks on enamik liikmesriike möönnud, et alternatiivide nõuetekohane kaalumine võib mõjutada kavade ja programmide sisu, aga tegelikult keskendutakse alternatiivide puhul kahjuliku mõju vähendamisele või leevendamisele. Sellised meetmed võivad siiski ka tagada keskkonna kaitse.

Paljud liikmesriigid on tunnustanud avaliku konsultatsiooni rolli hindamise läbipaistvuse ja usaldatavuse suurendamisel. See on tähtis, sest hindamise tulemustega tuleb arvestada lõplikus kavade ja programmide vastuvõtmise otsuses. Ent kümne aasta jooksul saadud rakendamise kogemus on liikmesriikidele näidanud, et see, mil määral keskkonnamõju hindamise tulemusi kavu ja programme käsitlevas lõplikus otsuses arvesse võetakse, oleneb sageli otsustamise spetsiifikast ning võib varieeruda hindamistulemuste põhjalikust kajastamisest kuni lihtsalt protseduurilise n-ö linnukese kirjapanemiseni.

6. Järeldused

Aastatel 2007–2014 ei tõstatanud liikmesriigid erilisi rakendamisprobleeme. Euroopa Liidu Kohus on teinud otsuseid, milles on selgitanud KSHD nõudeid. Liikmesriigid on parandanud direktiivi rakendamist ja saanud rohkem kogemusi selle kohaldamisel. Vajaduse korral liikmesriigid parandasid oma õigusakte, et tagada kooskõla direktiiviga.

See, mil määral KSHDd liikmesriikides rakendatakse, oleneb selle kohaldamist toetavast haldus- ja õiguskorrast. Mõni kohaldamisprobleem on seotud KSH konkreetsete tahkudega (nt keskkonnamõju hindamise aruandes kasutatava teabe kvaliteet ja kättesaadavus). See puudutab eelkõige paljusid eri teemasid käsitlevaid kavasid ja programme (nt riiklikud või sektoraalsed). Endiselt on segadust mõne olulise mõistega, nagu „mõistlikud alternatiivid“. Mõne sellise küsimuse saab lahendada juhenddokumentide abil, aga KMH ja KSH omavahelised seosed on endiselt probleem, eriti projekti tunnustega kavade ja programmide puhul.

Kõik liikmesriigid peaksid jätkama jõupingutusi, et tagada vastavus KSHDle. Vajaduse korral peaksid nad võtma ennetavaid meetmeid, nagu juhenddokumendid, koolitused, teabe jagamine ja keskkonnainfo andmebaaside loomine. Käesoleva aruande alusel kaalub komisjon eelseisva hindamise käigus, kuidas suurendada KSHD kasulikkust mõju ning näidata paremini selle ELi tasandi lisandväärtust, tulemuslikkust ja tõhusust.