

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Õhukvaliteeti, vett ja jäätmeid käsitlevate ELi keskkonnavalaste õigusaktide rakendamine“**(ettevalmistav arvamus)**

(2019/C 110/06)

Raportöör: **Arnaud SCHWARTZ**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Parlament, 3.5.2018
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304 ettevalmistav arvamus
Juhatuse otsus	17.4.2018 (konsulteerimistaotluse esitamise ootel)
Vastutav sektsioon	põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	27.11.2018
Vastuvõtmine täiskogus	12.12.2018
Täiskogu istungjärk nr	539
Hääletuse tulemus	117/2/6
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tunneb heameelt keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamise (*Environmental Implementation Review*, EIR) eesmärgi üle, mis seisneb täieliku ülevaate andmises iga liikmesriigi olukorrast, tehes kindlaks nende peamised puudused ELi keskkonnavalaste õigusaktide rakendamisel, samuti soovitude esitamises parandusmeetmete võtmiseks ning nimetatud õiguse ülevõtmises maha jäänud liikmesriikide toetamises eelkõige vastastikuse tehnilise abi andmise vahendi kaudu.

1.2. Komitee leiab siiski oma selleteemalises arvamuses, ⁽¹⁾ et ELi keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamise käigus on selgunud, et ELi keskkonnavalaste õigusaktide puudulik, killustatud ja ebaühtlane rakendamine on paljudes ELi liikmesriikides tõsine probleem. Üks selle käigus tuvastatud puuduliku rakendamise algpõhjuseid näib olevat nii praegu kui ka varem olnud see, et paljude liikmesriikide valitsustel puudub jätkuvalt poliitiline tahe seada olulised parandused poliitiliseks prioriteediks ja eraldada selleks piisavalt rahalisi vahendeid (nt mitmeaastase finantsraamistiku kaudu). Seepärast tuleb komitee meelde, et ELi keskkonnavalaste õigustiku nõuetekohane rakendamine on Euroopa kodanike huvides ning toob suurt majanduslikku ja sotsiaalset kasu.

1.3. Samuti kordab komitee eespool nimetatud arvamuses ⁽²⁾ väljendatud seisukohta, et keskkonnakaitsemeetmete tõhus rakendamine sõltub osaliselt sellest, kas kodanikuühiskonnale (tööandjad, töötajad ning muud ühiskonnarühmade esindajad) antakse aktiivne roll. Seega rõhutab komitee veel kord üleskutset kodanikuühiskonda ulatuslikumalt ja strukturesemalt kaasata, mis võib tugevdada keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamist. Komitee arvates tuleb riigi tasandil tegutsevatele kodanikuühiskonna organisatsioonidele anda võimalus panustada oma asjatundmuse ja teadmistega riigipõhistesse aruannetesse ning struktureeritud dialoogi riikidega ja selle järelemeetmetesse. Seepärast on komitee valmis hõlbustama kodanikuühiskonna dialoogi ELi tasandil tõeliselt kestliku ringmajanduse raames.

1.4. Komitee rõhutab oma arvamuses „ELi meetmed keskkonnanõuete täitmise ja keskkonnavalaste juhtimise parandamiseks“ ⁽³⁾ uuesti, et praegused puudujäägid õhnestavad kodanike usaldust ELi õigusaktide tõhususe vastu, ning

⁽¹⁾ Arvamus teemal „ELi keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamine“ (ELT C 345, 13.10.2017, lk 114).

⁽²⁾ Vt joonalune märkus 1.

⁽³⁾ Arvamus teemal „ELi meetmed keskkonnanõuete täitmise ja keskkonnavalaste juhtimise parandamiseks“ (ELT C 283, 10.8.2018, lk 83).

kutsus seega liikmesriike ja komisjoni uuesti üles koondama olulisi rahalisi vahendeid täiendavate töötajate palkamiseks, et kontrollida keskkonnanõuete täitmist ja keskkonnavalase juhtimise tagamist.

1.5. Komitee rõhutab, et mõnel juhul on tarvis ka keskkonnainvesteeringuid, avalikkuse teadlikkuse suurendamist või tugevat jõustamisahelat ning et isegi kui keskkonnainspektorid on juba ametis, vajavad Euroopa ja liikmesriigid ka spetsialiseerunud kohtunikke ja prokuröre.

1.6. Komitee tuletab samuti meelde oma arvamuses⁽⁴⁾ esitatud seisukohta, et lisaks asjaomastele liikmesriikidele ja üldsusele suunatud meetmetele, mille eesmärk on teavitada järgimist nõudvatest eeskirjadest ja tõsta nende kohta teadlikkust, tuleb võtta meetmeid Euroopa Komisjoni kui aluslepingu täitmise järelevalvaja tehtava järelevalve või nõuete täitmise kontrollimiseks ELi tasandil. Tegevuskavas⁽⁵⁾ jäetakse tähelepanuta sellised eeskirjade mittejärgimise põhjused nagu oopordunism ja poliitilise tahte puudumine. Kuigi liikmesriike on vaja toetada, täpsustab komitee veel kord, et asjaomase tegevuskava pehmed meetmed ei saa olla ainus strateegia keskkonnanõuete täitmise parandamiseks.

1.7. Nii keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamises kui ka tegevuskavas järgitakse kaheaastast tsüklit. Komitee rõhutab samuti, et tal peaks nende järelevalves ja sisu kujundamises olema aktiivne roll, et teha Euroopa Liidu keskkonnapoliitika pideva täiustamise protsessis kuuldavaks kodanikuühiskonna hääl.

1.8. Lisaks nähtub Euroopa Komisjoni mitmetest dokumentidest, et suur osa puudustest tuleneb koostöö puudumisest keskkonnavalaste õigusaktide rakendamise eest vastutavate eri haldustasandite (riiklik, piirkondlik, kohalik) vahel, ning seetõttu kutsus komitee ELi samuti üles kaasama kodanikuühiskonda õigusaktide rakendamise pidevasse jälgimisse ja hindamisse.

1.9. ELi kodanike hinnangul on keskkonnakaitse äärmiselt tähtis. Enamik eurooplasi arvab, et EL ja liikmesriikide valitsused ei tee keskkonna kaitsmiseks piisavalt. Seega peaksid nõukogu, parlament ja komisjon tegema komitee abil rohkem koostööd, et täita kodanike ootusi. Täpsemalt võiks sel eesmärgil paluda komiteel koostada ettevalmistava arvamuse selle kohta, kuidas kodanikuühiskond võiks ELi keskkonnavalaste õigusaktide koostamist ja rakendamist paremini toetada.

1.10. Praegu palub komitee komisjonil jagada nimekirja kõigist iga liikmesriigi puhul õhukvaliteeti, vett ja jäätmeid käsitlevate ELi keskkonnavalaste õigusaktide rakendamises leitud puudustest. Loetelu peaks osalt põhinema komisjonile esitatud teadetele ja konsultatsioonil organiseeritud kodanikuühiskonnaga. Samuti palub komitee komisjonil määrata kindlaks ja võtta parandusmeetmed nende puuduste kõrvaldamiseks. Komitee on valmis parandusmeetmete kindlaksmääramist toetama ning osalema tulevikus nende parandusmeetmete rakendamise hindamises.

1.11. Komitee leiab, et komisjon peaks lisaks õigusakti ettepanekute esitamisele lihtsustama ja toetama ka õigusaktide rakendamist, samuti peaks komisjon olemasolevaid tekste ühtlustama ning viima need paremini kooskõlla teaduse arengu ja rahvusvaheliste kohustustega, mille eesmärk on kaitsta elanikkonna tervist ja taastada ökosüsteemide hea toimimine. Ökosüsteemideta pole võimalik ei majanduslik areng ega sotsiaalne õiglus. Keskkonnavalaste õigusaktide rakendamine on ülimalt vajalik iseäranis ÜRO kestliku arengu eesmärkide saavutamiseks ja kliimakokkulepete elluviimiseks. Seega juhib komitee pädevate asutuste tähelepanu mitmele käesolevas arvamuses esitatud näitele õhukvaliteeti, vett ja jäätmeid käsitlevate keskkonnavalaste õigusaktide täiustamise kohta.

1.12. Hiljutise ühekordselt kasutatava plasti direktiivi käsitleva ettepaneku valguses tundub olevat kindel, et väljapakutud meetmetega nõustumise määr oli kõrge tänu ookeanide plastsaaste teemal korraldatud teavitustegevusele ja meediakampaaniatele, mille abil seda probleemi kodanikele teadvustati. Komitee hinnangul on see samamoodi paljude teiste meetmetega, mis suudavad pakkuda ELi elanikele tervet elukeskkonda, kohandada keskkonda kliimamuutustega ning peatada bioloogilise mitmekesisuse hävimise. Komitee kordab sellega seoses vajadust kodanikuühiskonna pühendunud osalemiseks, et toetada inimeste harimist, ning vajadust kahekordistada Euroopa, riigi ja kohaliku tasandi ametiasutuste jõupingutusi, et suurendada kodanike ning avaliku ja erasektori otsustajate (iseäranis VKEdes ning väikese ja keskmise suurusega tööstusettevõtjate) teadlikkust nendest suurtest 21. sajandi probleemidest.

2. Üldised märkused

2.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee peab kiiduväärseks Euroopa Parlamendi koostöövalmidust, mida näitab parlamendi taotlus koostada käesolev ettevalmistav aramus õhukvaliteeti, vett ja jäätmeid käsitlevate ELi keskkonnavalaste õigusaktide rakendamise kohta.

⁽⁴⁾ Vt joonalune märkus 3.

⁽⁵⁾ COM(2018) 10 final.

2.2. Õhukvaliteeti, vett ja jäätmeid käsitlevate ELi keskkonnavalaste õigusaktide rakendamine on seotud eelkõige ökosüsteemide kaitsega, samuti rajatakse sellega teed uutele majanduslikele võimalustele ja eurooplaste tervist soodustavatele arengusuundadele. Rakendamise puhul ei ole küsimus mitte ainult direktiivide siseriiklikku õigusse ülevõtmises, mis on pelgalt esimene samm, vaid see tähendab ka vajalike haldusasutuste loomist või olemasolevate inimressursside, oskuste ja vastutuse, oskusteabe ja rahaliste vahendite kättesaadavaks tegemist. Paljudel juhtudel on vajalikud (riiklikud ja/või erasektori) keskkonnainvesteeringud (näiteks veepuhastuse ja jäätmekäitluse valdkonnas) ja muudel juhtudel tuleb reguleerida keskkonda kahjustavaid tegevusi (näiteks õhukvaliteedi säilitamiseks).

2.3. ELi keskkonnavalaste õigusaktide parem rakendamine tuleks kõigis liikmesriikides esmatähtsale kohale seada ning selle valdkonna eest vastutavaid ametiasutusi tuleks tugevdada. Paljudes varasemates komitee arvamustes on juba selleks soovitusi antud, samuti on antud soovitusi üldisemalt õhukvaliteeti, vett ja jäätmeid käsitlevate kehtivate ELi keskkonnavalaste õigusaktide rakendamise kohta. Seepärast juhib komitee tähelepanu nimetatud arvamustele, milles käsitletakse konkreetselt õhku,⁽⁶⁾ vett⁽⁷⁾ ja jäätmeid⁽⁸⁾.

2.4. Lisaks neile temaatilistele arvamustele sisaldavad ka mõned üldisemad komitee arvamused soovitusi, mis võivad olla asjakohased käesoleva taotluse seisukohast. Sellised arvamused on näiteks aramus õiguskaitse kättesaadavuse kohta⁽⁹⁾ või kehtivate õigusaktide rakendamise ja keskkonnalise juhtimise kohta⁽¹⁰⁾ ning tarbijate ühishuvide kaitse kohta,⁽¹¹⁾ strateegilised arvamused⁽¹²⁾ ja arvamused, milles käsitletakse Euroopa Liidust väljapoole jäävaid piirkondi ja eelkõige nt kestliku arengu eesmärgi,⁽¹³⁾ vabakaubanduslepinguid⁽¹⁴⁾ või kliimat⁽¹⁵⁾.

2.5. Loomulikult on vaja rakendada kehtivaid õigusakte. See hõlbustab vaba ja moonutamata konkurentsi soodustava ühtse turu loomist, mis väärrib kodanike usaldust sõltumata sellest, kas nad on tootjad või tarbijad – õigus, mis suudab tagada elanikkonna ja keskkonna kaitse valdkonnas kõrged kvaliteedi- ja ohutusstandardid. Lisaks sellele tundub hädavajalik püüda leevendada kehtivate õigusaktide puudusi, veendudes samas, et ELi tagab süstemaatiliselt kahe- või mitmepoolsete läbirääkimiste raames imporditud toodete vastavuse samaväärsetele sotsiaal- ja keskkonnavalaste õigusaktidele.

2.6. Seda silmas pidades tuleb käesolevas ettevalmistavas arvamuses esitatud tähelepanekuid, järeldusi ja soovitusi pidada mitte ohuks, vaid võimaluseks juhtida oma tegevust selliselt, et see loob kas konkurentsi või koostöö kaudu eeliseid, mis annavad majanduse, sotsiaal- ja keskkonnavaldkonnale suuna ja tuleviku.

2.7. Lõpetuseks olgu öeldud, et vältida tuleks liikmesriikide vahelisi erinevusi Euroopa õiguse kohaldamisel nii õhu, vee kui ka jäätmete valdkonnas. Vastasel juhul võib see tuua kaasa konkurentsimoonutused, sotsiaalse ja keskkonnast tingitud ebavõrdsuse või kunstlikud piirid, mis takistavad ühiste ja oma olemuselt piiriüleste ressursside haldamist. Seega tuleb olemasolevate ja tulevaste meetmete tugevdamiseks näha ette vahendid saaste ja ressursside maksustamise ühtlustamiseks ning täita paremini vajadus kalibreerida olemasolevaid vahendeid vastavalt katmist vajavatele väliskuludele. Keskkonna-

⁽⁶⁾ Aramus teemal „Euroopa puhta õhu programm“ (ELT C 451, 16.12.2014, lk 134) ja teemal „ELi vabastamine asbestist“, (ELT C 251, 31.7.2015, lk 13).

⁽⁷⁾ Aramus teemal „Loodust, rahvast ja majandust käsitlev tegevuskava“ (ELT C 129, 11.4.2018, lk 90), teemal „Rahvusvaheline ookeanide majandamine: meie ookeanide tulevikku hõlmav kava“ (ELT C 209, 30.6.2017, lk 60) ja teemal „Olmevee kvaliteet“ (ELT C 367, 10.10.2018, lk 107).

⁽⁸⁾ Aramus teemal „Ohtlike ainete kasutamise piirangud“ (ELT C 345, 13.10.2017, lk 110), teemal „Kemikaale, tooteid ja jäätmeid käsitlevate õigusaktide kokkupuuteala“ (ELT C 283, 10.8.2018, lk 56), teemal „Strateegia plasti kohta ringmajanduses“ (sh laevajäätmete käitlemine) (ELT C 283, 10.8.2018, lk 61), teemal „Jäätmetest energia tootmise roll ringmajanduses“ (ELT C 345, 13.10.2017, lk 102), teemal „Ringmajanduse pakett“ (ELT C 264, 20.7.2016, lk 98).

⁽⁹⁾ Aramus teemal „Õiguskaitse kättesaadavus keskkonnavalaste õiguse valdkonnas“ (ELT C 129, 11.4.2018, lk 65).

⁽¹⁰⁾ Vt joonealune märkus 1 ja joonealune märkus 3.

⁽¹¹⁾ 11 Aramus teemal „Uus kokkulepe tarbijatega“ (ELT C 440, 6.12.2018, lk 66).

⁽¹²⁾ Aramus teemal „Üleminek kestlikumale Euroopa tulevikule – strateegia aastaks 2050“ (ELT C 81, 2.3.2018, lk 44) ja teemal „Uued jätkusuutlikud majandusmodelid“ (ELT C 81, 2.3.2018, lk 57).

⁽¹³⁾ Aramus teemal „Tegevuskava aastani 2030 – ülemaailmsele säästvale arengule pühendunud Euroopa Liit, vastu võetud 20. oktoobril 2016“ (ELT C 34, 2.2.2017, lk 58) ja teemal „Kaubanduse ja investeeringute keskne roll kestliku arengu eesmärkide taotlemisel ja saavutamisel“ (ELT C 129, 11.4.2018, lk 27).

⁽¹⁴⁾ Aramus teemal „Kaubanduse ja kestliku arengu peatükid ELi vabakaubanduslepingutes“ (ELT C 227, 28.6.2018, lk 27).

⁽¹⁵⁾ Aramus teemal „Pariisi protokoll – tegevuskava kliimamuutuste vastaseks võitluseks pärast aastat 2020“ (ELT C 383, 17.11.2015, lk 74) ja teemal „Kliimaõiglus“ (ELT C 81, 2.3.2018, lk 22).

poliitika ei peaks enam olema kohandamismuutuja, vaid sellest peab saama inimtegevuse, käsitöö, põllumajanduse ja tööstuse valdkonna strateegiliste ümberkorralduste peamine tõuketegur ELis ning positiivse ülekanduva mõju kaudu ka teistes piirkondades, kus asuvad ELi poliitilised ja kaubanduspartnerid.

3. Konkreetsete märkused

3.1. Õhukvaliteeti käsitlevate ELi keskkonnavalaste õigusaktide rakendamine

Koos vee, looduse ja jäätmetega on õhukvaliteet üks sektoritest, kus rikkumisi on kõige rohkem. 2018. aasta mais tugevdas komisjon sunnimeetmeid kuue liikmesriigi vastu, kes rikkusid ELi õhukvaliteedi norme, kaevates need riigid Euroopa Kohtusse⁽¹⁶⁾. Komitee võtab teadmiseks, et komisjon teostab praegu õhukvaliteedi direktiivi toimivuskontrolli, hinnates välisõhu kvaliteedi direktiivide tulemusi 2008.–2018. aastal. Pingutused välisõhu kvaliteeti käsitlevate õigusaktide parandamiseks annaksid panuse iseäranis kestliku arengu eesmärki nr 11 „säästvad linnad ja kogukonnad“.

Õhukvaliteedi puhul tuleks samuti meeles pidada, et õhusaastel on kolme laadi mõju:

- 1) tervisemõju, mis on nii ulatuslik, et sise- ja välisõhu saastatus on jätkuvalt suur riskitegur nii Euroopa Liidus⁽¹⁷⁾ kui ka väljaspool seda. Tegemist on isegi peamise tervise- ja keskkonnohuga maailmas,⁽¹⁸⁾ mis põhjustab igal aastal 6,5 miljonit enneaegset surma ning läheb kalliks maksma ühiskonnale, tervishoiusüsteemidele, majandusele ja kõigile neile, kelle tervist see mõjutab. Euroopa Kontrollikoja hiljutises õhusaastet käsitlevas aruandes hinnatakse enneaegsete surmade esinemist umbes 400 000 juhtumile aastas ning täheldatakse, et Euroopa kodanike tervis ei ole alati piisavalt kaitstud ning et ELi tegevus ei ole andnud loodetud tulemusi;
- 2) mõju bioloogilisele mitmekesisusele (põllukultuuridele, metsadele jne);
- 3) mõju kaasaegsetele ja muudugi ka ajaloolistele hoonetele, mis on seotud turismiga.

3.1.1. Siseõhk

- a) Siseõhu kvaliteedi parandamiseks tuleks näiteks ehitusmaterjalide, sisustuskaupade, mööbli või majapidamistarvete korral tarbijaid märgistuse kaudu teavitada ostetud toodete heitkogustest. EL peaks selleks võrdlema liikmesriikide seadusandlust ning looma seejärel praeguste parimate tavade põhjal sidusa raamistiku.
- b) Tuleks kehtestada kohustus pärast hoone valmimist ja üleandmist ventilatsiooni kvaliteeti säilitada ja korrapäraselt jälgida. Hoonete pikaajaline jälgimine mõjuks ilmselgelt positiivselt mitte ainult tervise, vaid ka energeetilisest seisukohast.
- c) Et kaitsta haavatavaid rahvastikurühmi, sh kahjustunud või alles väljakujunemata hingamisteedega ja parema kvaliteediga õhku vajavad inimesed, tuleks sel eesmärgil tegevuskavu rakendada ka üldkasutatavates hoonetes ja eelkõige hoonetes, mida külastavad väikesed lapsed.
- d) Lõpuks oleks kasulik ühtlustada õhupuhastamise tavad. EL peaks määrama kindlaks nende tõhususe ja ohutuse mõõtmise kriteeriumid, et vältida näiteks tervise ja kaubanduse valdkonnas igasuguseid kõrvalekaldeid, mis tulenevad sellest, et hetkel eeskirjad põhimõtteliselt puuduvad.

3.1.2. Välisõhk

- a) Selleks, et saavutada parem õhukvaliteet ning suurem usaldus kodanike ja Euroopa institutsioonide vahel, on lisaks kehtivate eeskirjade rangemale rakendamisele ja nende rikkumise eest karmimate karistuste määramisele vaja, et ka Euroopa direktiivides kehtestatud standardites võetaks lõpuks arvesse neis puuduvaid Maailma Terviseorganisatsiooni soovitusi, kui need kaitsevad elanikkonna tervist paremini.

⁽¹⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_et.htm.

⁽¹⁷⁾ Euroopa Keskkonnaameti andmetel.

⁽¹⁸⁾ Maailma Terviseorganisatsiooni andmetel.

- b) Hetkel jälgitakse ainult PM10 ja PM2,5 osakeste (mikromeetri skaalal) sisaldust. Siiski mõjutavad mõned ülipeened osakesed tervist palju suuremal määral (nanoskaalal), sest need tungivad inimkehas sügavamale ja võivad koguneda elutähtsatesse organitesse. Seega tuleb Euroopa õigusaktides selle olukorraga arvestada ja näha ette selliste osakeste jälgimine, et järk-järgult vähendada ka nende sisaldust õhus.
- c) Ka polütsükliiliste aromaatsete süsivesinike ja teiste saasteainete osas, mida veel ei jälgita, tuleks sama teha, sealhulgas jäätmepeletusseadmete, laevade, maismaasõidukite, ehitusmasinatega jne seotud saasteainete korral, seda enam, et pidev teadusalaste teadmiste ja tehnilise võimekuse areng võimaldab juba praegu tervist ja ökosüsteeme paremini kaitsta.
- d) Siinkohal on hädavajalik õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade direktiiv,⁽¹⁹⁾ et liikmesriigid oma õhusaasteainete heitkoguseid vähendaksid. Ent selles kavandatakse vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele üksnes soovituslikke meetmeid eesmärgiga, et liikmesriigid täidaksid heitkoguste vähendamise kohustusi. Direktiivis sätestatud rakendamine on nii paindlik, et muudab selle reguleeriva mõju kaugelt liiga nõrgaks.
- e) Parandusteks on ruumi ka seetõttu, et direktiivis ei pakutud välja metaaniheite vähendamise eesmärki, kuigi tegemist on olulise õhusaaste allikaga, sest see on osooni eelaste ja ühtlasi võimas kasvuhoonegaas.
- f) Selleks et tagada ELi mitmesuguste eeskirjade ühtlustamine, tuleb ühises põllumajanduspoliitikas kehtestada põllumajandussektorist pärinevale õhusaastele sihtmäärad. Sellest sektorist pärineb näiteks 95 % ammoniaagiheitest – ammoniaak on saasteaine, mis on hõlmatud ka õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade direktiivi. Ühine põllumajanduspoliitika peaks pakkuma sobivaid vahendeid, et liikmesriigid saavutaksid selles valdkonnas oma vähendamiseesmärgid.
- g) Lõpetuseks tasuks meelde tuletada, et hetkel kvantifitseeritakse saasteaineid nende massi põhjal ($\mu\text{g}/\text{m}^3$), kuigi toksikoloogid on teadusfoorumitel aastaid rõhutanud, et neid oleks parem kvantifitseerida osakeste arvu põhjal. Selline lähenemine on seda loogilisem, et tegemist on sissehingatavate ülipeente elementidega⁽²⁰⁾.

3.2. Vett käsitlevate ELi keskkonnavalaste õigusaktide rakendamine

Vee valdkonnas tuleb rõhutada, et kuigi veepoliitika raamdirektiiviga võib üldiselt rahul olla, on selle rakendamine endiselt nõrk ning enamik liikmesriike ei ole suutnud saavutada 2015. aastal loodetud head keskkonnaseisundit. Sama võib öelda Natura 2000 kohta, sest lepinguline vahend on laialdaselt ebaõnnestunud. Võimalik oleks teha erinevaid täiustusi ja lisandusi, pidades eelkõige silmas ühest küljest pinnase toimimise ja teisest küljest teatavate saasteainete levimise ja vastasmõjude valdkonnas toimunud teaduse arengut. Seda käsitletakse allpool. Vett käsitlevate ELi keskkonnavalaste õigusaktide rakendamisel tehtud edusammud aitaksid täita mitmeid puhast vett ja kanalisatsiooni käsitleva kestliku arengu eesmärgiga nr 6 seotud sihteesmärgi.

Üks olulisimaid veega seotud valdkondi on asulareovee puhastamise direktiivi rakendamine, sest tulenevalt juhtimis- ja rahastamisküsimuste kombinatsioonist on liikmesriikide vahel suuri erinevusi selle nõuete täitmises. Kuigi komisjon on praegusel ametiajal teinud suuri jõupingutusi, on selles valdkonnas ikka veel märkimisväärne rahastamisvajadus ja lahendamist ootavad juhtimisega seotud küsimused. Tahkete jäätmete käitlemise tõendatud kogemuse põhjal tuleks arendada uusi viise, kuidas panna tootjatele vastutus rahastada reovee täiendavat puhastamist uute saasteainete – nt ravimite ja mikroplastide – kõrvaldamiseks.

3.2.1. Pinnavesi

- a) Pinnavee olukorra parandamiseks ning keskkonnaõiguse ja -juhtimise osas tagasimineku vältimiseks tuleks määratleda teatavad mõisted, näiteks ökoloogiline jätkusuutlikkus, vooluveekogu ja märgala. Väga oluline on kehtestada näiteks märgalade omaduste määratlemise eeskirjad Euroopa tasandil, sest ainult kaitse eesmärgil põhinev lähenemisviis on liiga keeruline, et seda – vähemalt teatud liikmesriikides – oleks võimalik siseriiklikku õigusesse tõhusalt üle võtta.
- b) Samuti oleks kasulik, kui hindamiste läbiviimiseks oleks olemas ühtne selge raamistik, mis on kõigi asjakohase seadusandluse rakendamise tegevate sidusrühmade jaoks ühine.

⁽¹⁹⁾ Õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade direktiiv – NEC.

⁽²⁰⁾ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969711005730?via%3Dihub>.

- c) Vähendada tuleks nii nanoosakeste, näiteks tekstiili ja toiduainetööstusest pärinevate osakeste, kui ka sise-sekretsioonisüsteemi kahjustajate, näiteks farmaatsiatööstusest ja põllumajandusest pärinevate ainete keskkonda paikamist ning panna paika piirmäärad, mida pinnavees ja põhjavees ületada ei tohi, arvestades nende mõju ökosüsteemidele ja eelkõige toiduahelale, mis hõlmab ka inimesi. Selleks tuleks võtta lõpuks meetmed, et määrata ka pikemas perspektiivis kindlaks võrdlustasemed nende ainete, juba jälgitavate eri ainete ning nende lagunemise kõrvalsaaduste koosinemise korral.

3.2.2. Põhjavesi

- a) Veelaste õigusaktide osas ei ole eri liiki kasutajate kantud kulude katmist, väliskulude sisestamist ning kuludega kooskõlas olevat maksuskeemi käsitlevad sätted – näiteks sätted, mis on määratletud direktiivis, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik⁽²¹⁾ – ei küllalt siduvad ega täpsed, et olla piisavalt tõhusad.
- b) Koos kliimamuutustega võib põhjavee taastootmine muutuda üha probleemsemaks. Seda seetõttu, et mõnes kohas lõhub linna- või põllumajandustegevus soovimatult veeringet, sest pinnas on kaetud või on bioloogilist tegevust liiga vähe ning see soodustab loodusliku nõrgumise, puhastamise ja ladestumise asemel hoopis pinnase äravoolu, erosiooni ja mudavoogusid. Selleks, et need nähtused tõsisemaks ei muutuks, peab EL võtma vastu eeskirjad, mis toetaksid elujõulist mullastikku. Selle eeliseks oleks see, et samas tegeletakse nii ökosüsteemidele ja inimtarbimiseks kui ka põllumajandus- ja tööstustegevuseks kättesaadava vee kvaliteedi ja kvantiteedi probleemiga.
- c) Arvestades nende rolli evapotranspiratsiooni kaudu vihma tekitamisel ning samuti vee filtreerimisel, puhastamisel ja ladustamisel pinnases ja põhjavees, tuleks pöörata rohkem tähelepanu metsadele ja hekkidele ning vähemal määral ka püsirohumaadele ja pikalt sööti jäetud põllumaale. Neid peaks olema kogu Euroopas kõikjal, kus võimalik, ja neid tuleks levitada, seda enam, et need on suureks abiks muudele elusolenditele, sh põllukultuuride toetajatele, üha sagedamini esinevate kuumaperioodide ja muude äärmuslike ilmastikuoludega toimetulemisel.

3.2.3. Direktiiv, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik

Veepoliitika raamdirektiivi paremaks rakendamiseks tuleks muuta direktiivi teksti teatavaid eespool osutatud aspekte järgmiselt:

- a) Vee staatus preambulas „vesi ei ole tavaline kaup“, tuleks asendada väljendiga „vesi ei ole kaup“.
- b) Võttes arvesse vee seisundit Euroopas, tuleb ennetamise ja ettevaatuspõhimõtet rakendades kaotada kõik erandid, näiteks artikli 4 lõikes 5 või artikli 7 lõikes 4 sätestatud erandid.
- c) Vee seisundi tõttu tuleb nõuda keskkonnamõju hindamist kõigi projektide korral, mis võivad vett ja veekeskkonda mõjutada. Kaotada tuleks lihtsustatud analüüsi menetlus (artikkel 16).
- d) Üle tuleks vaadata „saastaja maksab“ põhimõte ja eelkõige selle kohaldamise eeskirjad järgmistel juhtudel:
- artikli 9 ümbersõnastamine: sõnastus „Liikmesriigid võtavad arvesse veevarustusteenuste kulude, sealhulgas keskkonna- ja ressursikulude katmise põhimõtet, arvestades III lisa kohaselt tehtud majandusanalüüsi ning järgides eelkõige põhimõtet, et saastaja maksab.“ tuleks asendada järgmisega: „Liikmesriigid katavad inimtegevusest veele tulenevate mõjudega seotud otsesed ja kaudsed kulud, järgides põhimõtet, et saastaja maksab“;
 - artikli 9 lõikes 4 osutatud erandite kaotamine;
 - kõigi sektorite lisamine, määrates kindlaks kolm valdkonda (põllumajandus, tööstus, kodumajapidamised), mille puhul liikmesriigid peavad kehtestama eeskirjad kulude väljaviimise kaotamiseks. Aastaruandes täpsustatakse sektorite kaupa, kuidas seda protsessi rakendada.
- e) Samuti tuleb kõik „tagab, et“ tüüpi väljendid asendada tegeliku kohustusega (näiteks artikli 11 lõikes 5 või artikli 14 lõikes 1).
- f) Samuti tuleb alandada saasteainete läviväärtusi, sh kombineeritult muude direktiividega (näiteks nitraatide, kemikaalide jms kohta) ning ajakohastada prioriteetseid aineid (lisades näiteks perfluoritud ühendid, nanotehnoloogia jne).

⁽²¹⁾ Veepoliitika raamdirektiiv.

- g) Tuleks tõhustada üldsuse kaasamist (artikkel 14), eelkõige kavandamise osas. Seda tuleks laiendada põhiliste ja täiendavate meetmete programmidele ning kõigile eelnevatele halduskontrollidele.
- h) Kohtumenetluste osas (artikkel 23) tuleb lisada, et Århusi konventsiooni kohaselt peavad liikmesriigid kehtestama eeskirjad ja menetlused, mis soodustavad vee valdkonnas üldsuse õigust algatada kohtumenetlus.

3.3. Jäätmeid käsitlevate ELi keskkonnavalaste õigusaktide rakendamine

Mõjuhinnaangus, millel põhinevad jäätmeid käsitlevad hiljuti vastu võetud õigusaktid, tuvastati mitmeid rakendamisprobleeme: õiguslikku ja regulatiivset laadi, samuti juhtimise ja teadlikkuse suurendamisega seotud probleeme. Puudujäägid jäätmete raamdirektiivi rakendamisel tulenevad sageli sellest, et puuduvad majandushoovad, nt muutmaks ringlusse võtmise prügilasse ladestamisest atraktiivsemaks. Ent selliste majandushoobade loomine võib olla probleem omavalitsusüksuste jaoks. Kohalikel omavalitsustel puudub sageli suutlikkus rakendada ELi meetmeid ja vahendeid kohalikul tasandil, mis viitab juhtimisprobleemile. Mitmes liikmesriigis on tõsisemaid probleeme ka jõustamisega. Komitee on teadlik, et nende rakendamispuudujääkide käsitlemiseks on komisjon viimastel aastatel teinud koostööd liikmesriikidega, näiteks pakkudes tehnilist tuge ja konkreetseid suuniseid vajalike muudatuste kohta kahe nõuetele vastavuse edendamise menetluse käigus, mis toimusid 2012. ja 2015.aastal.

Jäätmeid käsitlevad hiljuti vastu võetud seadusandlikud ettepanekud peaksid lahendama mõne rakendamisprobleemi ja andma panuse kestliku arengu eesmärgi nr 12 tagada säästev tarbimine ja tootmine, ent juhtimise ja jõustamisega seotud küsimustega tuleb endiselt tegeleda riiklikul tasandil. Komitee lõi koos komisjoniga Euroopa ringmajanduse sidusrühmade platvormi, mis on juba andnud märkimisväärsed tulemusi, lihtsustades sidusrühmade olemasoleva asjatundmuse ja hea tava koondamist, vahetamist ja levitamist. See platvorm on keskne vahend, mis väärib laialdasemat kasutamist eesmärgiga innustada ELi õigusaktide rakendamisele selles valdkonnas.

3.3.1. Jäätmetekke vältimine

- a) Jäätmepoliitika hiljutine läbivaatamine⁽²²⁾ on sobiv võimalus toetada jõuliselt meetmeid, et vähendada meie vajadusi juba algallika juures (sh vajadus tooraine ja teisese tooraine järele) ning vähendada tulevikus jäätmete hulka, eelkõige ökosüsteemide ja inimtervise jaoks ohtlike jäätmete hulka. See tähendab, et peame endalt küsima, mida me vajame, mida toodame ja kuidas neid tooteid kujundame, et pikendada nende kasutusiga ning neid seejärel võimalikult väikese materjalikaoga uuesti töödelda – see kõik mõjutab keskkonda üldiselt, energiasõltumatust ja majanduse jätkusuutlikkust.
- b) Selleks et meil oleks võimalik rääkida jäätmete asemel kestlikest materjalidest ja ringmajandusest, tuleb juba toodete kujundamise etapis kõrvaldada koostisosad, mis on mürgised või ohtlikud ja muudavad tulevikus ringlusse võtmise keeruliseks.
- c) Pakendite osas tuleks lähtuda lihtsuse põhimõttest ning tuleks jätkata järk-järgult ja kohustuslikus korras võimalikult ulatuslikku edasilükumist, et vältida igasuguseid eri tagastus- ja ringlussevõtu süsteemidega seotud konkurentsi-moonutusi.
- d) Üks jäätmetekke vältimise viise on meie ühiskondade võimekus oma tooteid taaskasutada ja parandada. Selleks on vaja ambitsioonikaid õigusakte, mis sisaldaksid kohustuslike eesmärgi ega piirduks ainult vabatahtlike meetmetega.
- e) Selleks et siduda majanduslik areng loodusvarade tarbimisest ja sellest tulenevatest keskkonnamõjudest lahti, peab EL enesele seadma ambitsioonikamad eesmärgid ressursside tõhusamaks kasutamiseks tootmissüsteemides.

3.3.2. Jäätmekäitlus

- a) Inimeste, sh nii tootjate kui tarbijate usalduse võitmiseks ja selle säilitamiseks tuleb ringmajanduses võtta korrapäraselt arvesse uusimaid teaduslaseid teadmisi, kaitstes ringmajandust sel teel eelkõige tervishoiu valdkonnas tulevuskandaaalide eest, mis on seotud saasteainete kontsentreerumise või hajumisega ringlusse võetud materjalides (näiteks broom või endokriinfunktsiooni kahjustavad kemikaalid) või keskkonnas (nanomaterjalid või mikroplastid).

⁽²²⁾ http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm.

- b) Selline lähenemine oleks usutavam ja tõhusam, kui iga tüüpi materjalide ringlusse võtmise määra tõstmiseks hakataks nende koostisosi jälgima materjali tootmisest alates ning tagataks võimalikult suur läbipaistvus kuni materjalide tarbijateni jõudmiseni.
- c) Inimtervist ja keskkonda tuleks Euroopa Liidus seega samaväärselt kaitsta nii ringlusse võetud materjalide kui ka uute materjalide korral. Ringlussevõtuks sobivates materjalides ei tohiks jätkuvalt lubada ohtlike kemikaalide suurtes kontsentratsioonides kasutamist. Seega peaks Euroopa Kemikaaliamet määrama kemikaalide piiramiel ja piirmäärade seadmisel REACH-määruse ⁽²³⁾ alusel samad piirmäärad ringlusse võetud materjalide jaoks. Materjale, mille puhul ei ole piirmäärasid järgitud, tuleks töödelda selliselt, et aine eemaldatakse või siis muudetakse korduvkasutamise või ringlussevõtu jaoks kasutuskõlbmatuks.
- d) Lisaks ökodisainile, mida tuleks rakendada nutitelefonide ja muude elektri- ja elektroonikatoodete puhul, peaks EL töötama välja ka jäätmekäitluse poliitika, mis oleks selle nimetuse vääriline, ning jõustama seda oma territooriumil, mitte saatma jäätmeid EList väljapoole.
- e) Olelusringi hindamine näitab selgelt, et kõik ringlusse võtmise viisid on paremad kui jäätmete põletamine (elkõige kasutatud energia tõttu, näiteks plastiku korral), välja arvatud mõnel konkreetsel juhul puidu puhul ja mõne ohtliku jäätme või materjali puhul. Põletamisest ja matmisest tuleb järk-järgult loobuda ning selleks tuleb panna paika ambitsioonikad eesmärgid.

Brüssel, 12. detsember 2018

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Luca JAHIER

⁽²³⁾ REACH-määrus – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1907/2006 (ELT L 396, 30.12.2006, lk 1, muudetud ELT L 136, 29.5.2007, lk 3).