



KESKKONNAPOLIITIKA ÜLDPÕHIMÕTTED JA ALUSRAAMISTIK

Euroopa keskkonnapoliitika rajaneb ettevaatus- ja ennetusprintsiiibil ning põhimõttel, et keskkonnasaaste tuleb kõrvaldada selle tekkekohas ning saastaja peab maksma. Kõigis keskkonnapoliitika valdkondades luuakse edasise tegevuse jaoks raamistik mitmeaastaste keskkonnavalaste tegevusprogrammidega. Need sisalduvad horisontaalsetes strateegiates ja neid võetakse arvesse rahvusvahelistel keskkonnateemalistel läbirääkimistel. Ka rakendamine on ülitähtis aspekt.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 11 ja artiklid 191–193. EL on pädev tegutsema kõikides keskkonnapoliitika valdkondades, nagu õhu- ja veereostus, jäätmehooldus ning kliimamuutused. Liidu meetmete ulatus on piiratud subsidiaarsuse põhimõttega ning nõudega, et nõukogus on maksuküsimuste, asulaplaneerimise, maakasutuse, veevarude kvantitatiivse haldamise, energiaallikate valiku ja energiaravustuse struktuuri küsimuste otsustamisel vajalik ühehäälneline heakskiit.

ALGUS JA EDASINE ARENG

Euroopa keskkonnapoliitika sai alguse Euroopa Ülemkogu kohtumisel 1972. aastal Pariisis, kus riigipead ja valitsusjuhid tõdesid (sest oli toimunud ÜRO esimene keskkonnakonverents), et ühendus vajab majanduskasvu toetavat keskkonnapoliitikat, ja nõudsid tegevuskava koostamist. 1987. aastal vastu võetud ühtse Euroopa akti lisati uus jaotis „Keskkond“, milles on sätestatud ühise keskkonnapoliitika esimene õiguslik alus koos eesmärkidega säilitada keskkonna kvaliteet, kaitsta inimeste tervist ning tagada loodusvarade mõistlik kasutamine. Aluslepingute järgmiste läbivaatamiste käigus tugevdati Euroopa Liidu pühendumust keskkonnakaitsele ning Euroopa Parlamendi rolli selle arendamisel. Maastrichti lepinguga (1993) sai keskkonnast ELi ametlik poliitikavaldkond, võeti kasutusele kaasotsustamismenetlus ja muudeti kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamine nõukogus üldreegliks. Amsterdami lepinguga (1999) kehtestati kohustus näha keskkonnakaitse ette kõikides ELi poliitikavaldkondades, et edendada kestlikku arengut. Lissaboni lepinguga (2009) sai kliimamuutustevastases võitluses omaette eesmärk, nagu ka kestlik areng suhetes kolmandate riikidega. Õigusliku seisundi tõttu sai EL õiguse sõlmida rahvusvahelisi lepinguid.



ÜLDPÕHIMÕTTED

ELi keskkonnapoliitika rajaneb ettevaatus- ja ennetusprintsipiil ning põhimõtetel, mille kohaselt tuleb keskkonnasaaste kõrvaldada selle tekkekohas ning saastaja peab maksma. Ettevaatuspõhimõte on riskijuhtimise vahend, mida saab kohaldada teadusliku kahtluse korral, et teatud tegevus või poliitika võib olla ohtlik inimeste tervisele või keskkonnale. Kui peaks näiteks tekkima kahtlusi, et tootel võib olla kahjulik mõju, ja kui ka objektiivne teaduslik hindamine ei anna selgust, võidakse anda korraldus peatada toote levitamine või see turult kõrvaldada. Sellised meetmed peavad olema mittediskrimineerivad ja proportsionaalsed ning kui saadakse rohkem teaduslikku teavet, tuleb need uuesti üle vaadata.

Saastaja-maksab-põhimõtet rakendatakse [keskkonnavastutuse direktiiviga](#), mille eesmärk on kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele, veele ja pinnasele tekitatud keskkonnakahju vältida või muul viisil heastada. Ettevõtjad, kes tegutsevad teatud valdkonnas, näiteks ohtlike ainete vedu, või kelle tegevuse puhul on vaja aineid vette juhtida, peavad vahetu ohu korral keskkonnale võtma ennetavaid meetmeid. Kui kahju on juba tekkinud, on nad kohustatud võtma asjakohaseid meetmeid, et see kõrvaldada ja kulude eest tasuda. Direktiivi reguleerimisala on laiendatud kolm korda, et lisada kaevandamisjäätmete käitlemine, geoloogilise säilitamise kohtade kasutamine ning nafta ja gaasi ohutu tootmine avamerel.

Lisaks on keskkonnaküsimuste integreerimisest teistesse ELi poliitikavaldkondadesse saanud Euroopa poliitika oluline käsitlus, kuna see tuleneb Euroopa Ülemkogu 1998. aasta Cardiffi algatusest. Keskkonnapoliitika integreerimine on viimastel aastatel märkimisväärselt edenenu näiteks energiapoliitika valdkonnas, mida kajastab ELi kliima- ja energiapaketi paralleelne arendamine ja edenemiskava „Konkurentsivõimeline vähese CO₂-heitega majandus aastaks 2050“.

PÕHIRAAMISTIK

A. Keskkonnaalased tegevusprogrammid

Alates 1973. aastast on komisjon välja andnud mitmeaastaseid keskkonnaalaseid tegevusprogramme, milles esitatakse tulevaste õigusaktide ettepanekud ja ELi keskkonnapoliitika eesmärgid. 2013. aastal võtsid nõukogu ja parlament vastu seitsmenda keskkonnaalase tegevusprogrammi ajavahemikuks aastani 2020 pealkirjaga „Hea elu maakera võimaluste piires“. Tuginedes mitmete strateegilistele algatustele, seatakse programmis üheksa prioriteetset eesmärki, mille hulgas on looduskaitse, tugevam ökoloogiline vastupanuvõime ning jätkusuutlikud, ressursitõhusad ja vähese CO₂-heitega tehnoloogiad, samuti võitlus keskkonnaga seotud terviseriskide vastu. Programmis rõhutatakse ka vajadust tagada ELi keskkonnaalaste õigusaktide parem rakendamine, teaduse uusimad saavutused, investeeringud ja keskkonnaaspektide integreerimine teistesse poliitikavaldkondadesse.



B. Horisontaalsed strateegiad

2001. aastal võttis EL kasutusele säästva arengu strateegia, täiendades seega varasemat majanduskasvu ja tööhõive edendamisele suunatud Lissaboni strateegiat keskkonnamõõtmega. [ELi muudetud säästva arengu strateegiaga](#) (mida uuendati 2006. aastal, et ühendada säästva arengu ELi-sisene ja rahvusvaheline mõõde) püütakse pidevalt parandada elukvaliteeti jõukuse, keskkonnakaitse ja sotsiaalse sidususe edendamise kaudu. Nende eesmärkidega kooskõlas püütakse [strateegias „Euroopa 2020“](#) kujundada arukat, jätkusuutlikku ja kaasavat majanduskasvu. Selle raames näitab [juhtalgatus „Ressursitõhus Euroopa“](#) teed säästva majanduskasvu suunas ning toetab üleminekut ressursitõhusale ja vähese CO₂-heitega majandusele. Lisaks seadis EL endale 2011. aastal ülesandeks peatada aastaks 2020 bioloogilise mitmekesisuse ja ökosüsteemi teenuste vähenemine ([ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia](#)).

C. Rahvusvaheline keskkonnavalane koostöö

ELil on rahvusvahelistes keskkonnavalastes läbirääkimistes keskne osa. Ta on osaline paljudes ülemaailmsetes, piirkondlikes ja allpiirkondlikes keskkonnalepingutes, milles käsitletakse mitmesuguseid eri teemasid, näiteks looduskaitset ja bioloogilist mitmekesisust, kliimamuutusi ning piiriülest õhu- ja veereostust. EL andis 2010. aastal Nagoyas (Jaapanis) toimunud bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni osaliste 10. konverentsil olulise panuse, et saavutada ülemaailmse strateegia kohta kokkulepe, eesmärgiga peatada 2020. aastaks bioloogilise mitmekesisuse vähenemine. Samuti aitas liit kujundada mitut 2015. aastal ÜRO tasandil vastu võetud olulist rahvusvahelist kokkulepet, näiteks kestliku arengu tegevuskava aastani 2030 (mis sisaldab 17 ülemaailmset kestliku arengu eesmärki ja nendega seotud 169 eesmärki), Pariisi kliimakokkulepet ja Sendai katastroofiohu vähendamise raamistikku. EL liitus samal aastal ka ohustatud looduslike looma- ja taimeliikidega rahvusvahelise kauplemise konventsiooniga (CITES).

D. Keskkonnamõju hindamine ja avalikkuse osalemine

Teatud üksikute (era- või avaliku sektori) projektide suhtes, millel on keskkonnale tõenäoliselt suur mõju, näiteks kiirtee või lennujaama ehitamine, kohaldatakse keskkonnamõju hindamist ([KMH](#)). Samamoodi viiakse mitmete avalike (nt maakasutuse, transpordi, energeetika, jäätmekäitluse või põllumajandusega seotud) kavade ja programmide suhtes läbi sarnane protsess, mida nimetatakse keskkonnamõju strateegiliseks hindamiseks ([KSH](#)). Kõrgetasemelise keskkonnakaitse tagamiseks on siin keskkonnakaalutlused integreeritud juba planeerimisetappi ja võimalike tagajärgi võetakse arvesse enne projekti heakskiitmist või kinnitamist. Mõlemal juhul on oluline üldsusega konsulteerimine. Selline lähenemisviis põhineb Århusi konventsioonil (mitmepoolne keskkonnaleping ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni (UNECE) egiidi all), mis jõustus 2001. aastal ning mille osalised on EL ja kõik selle liikmesriigid. Sellega tagatakse üldsusele kolm õigust: üldsuse osalemine keskkonnavalaste otsuste langetamises, õigus saada keskkonnateavet, mis on ametiasutuste valduses (nt keskkonna ja inimeste tervise seisundi kohta, kui see on viimasest mõjutatud) ja õigus saada õiguskaitset, kui kahte eelmist õigust on rikutud.



E. Rakendamine, jõustamine ja järelevalve

ELi keskkonnaõigust on arendatud alates 1970. aastatest. Praegu on selles valdkonnas jõustatud mitusada direktiivi, määrust ja otsust. Kuid ELi keskkonnapoliitika tõhusus sõltub suuresti selle rakendamisest riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil ning puudulik kohaldamine ja jõustamine on endiselt oluline teema. Järelevalve keskkonna seisundi ja ELi keskkonnavalaste õigusaktide rakendamise taseme üle on väga oluline.

Et võidelda suurte erinevustega rakendamise tasemes liikmesriikide vahel, võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu 2001. aastal vastu (mittesiduvad) [keskkonnajärelevalve miinimumstandardid](#). Selleks, et parandada ELi keskkonnavalaste õigusaktide jõustamist, peavad liikmesriigid nägema kõige raskemate keskkonnaõiguse rikkumiste eest ette tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad [kriminaalkaristused](#). Selliste rikkumiste hulka kuuluvad näiteks ainete ebaseaduslik laskmine või heide õhku, vette või pinnasesse, ebaseaduslik kauplemine elusloodusega, ebaseaduslik kauplemine osoonikihti kahandavate ainetega ja jäätmete ebaseaduslik transport või kaadamine. Keskkonnaõiguse rakendamise ja jõustamise Euroopa võrgustik (IMPEL) on ELi liikmesriikide, ühinevate ja kandidaatriikide ning Norra keskkonnavalaste vahel toimiv rahvusvaheline võrgustik, mis loodi eesmärgiga edendada jõustamist ja pakkuda selleks poliitikakujundajatele, keskkonnakaitseinspektoritele ja täitevametnikele platvormi ideede ja parimate tavade vahetamiseks.

2016. aasta mais algatas komisjon [keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamise](#). Selle uue vahendi abil püütakse jõuda ELi keskkonnavalaste õigusaktide täieliku rakendamiseni ning selle juurde kuulub kehtivate ELi õigusaktide kohaselt ette nähtud järelevalve- ja aruandluskohustuste toimivuskontroll (õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programm), mis muudab vahendi lihtsamaks ja vähem kulukaks.

1990. aastal loodi Kopenhaagenis asuv Euroopa Keskkonnavalamet (EEA), et toetada keskkonnapoliitika väljatöötamist, rakendamist ja hindamist ning teavitada selles küsimuses avalikkust. See ELi amet (mis on avatud ka ELi mittekuuluvatele liikmetele) vastutab usaldusväärse ja sõltumatu teabe pakkimise eest keskkonna seisundi ja väljavaadete kohta. Sel eesmärgil kogub, haldab ja analüüsib amet andmeid ning koordineerib Euroopa keskkonnateabe- ja vaatlusvõrku ([Eionet](#)). Selleks, et aidata poliitikakujundajatel teha teadlikumaid otsuseid ning arendada keskkonnavalaseid õigusakte ja keskkonnapoliitikat, haldab EL ka Maa seire Euroopa programmi ([Copernicus](#)), mis tegeleb muu hulgas maa-, mere-, atmosfääri ja kliimamuutustega. Seoses saasteainete õhku, vette ja pinnasesse heitmisega ja samuti jäätmete ülekannetega väljaspool tegevuskohta ja saasteainetega reovees, pakub Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegister ([E-PRTR](#)) olulisemaid keskkonnavalasteid rohkem kui 30 000 tööstusrajatise kohta ELis, samuti Islandil, Liechtensteinis, Norras, Serbias ja Šveitsis. Register on avalikkusele internetis tasuta kättesaadav.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlamendil on ELi keskkonnaõiguse kujundamisel oluline roll. Kaheksandal ametiajal on Euroopa Parlament tegelenud ringmajanduse tegevuskavast tulenevate



õigusaktidega (jäätmete, akude, romusõidukite, prügilasse ladestamise jms kohta), kliimamuutusi käsitlevate küsimustega (Pariisi kokkuleppe ratifitseerimine, jõupingutuste jagamine, ELi võetud kliimakoostustega seotud maakasutust, maakasutuse muutust ja metsandust käsitlev arvestus, heitkogustega kauplemise süsteemi reform jne) ja muude küsimustega

Lisaks on Euroopa Parlament korduvalt tõdenud, et kõige tähtsam on tõhustada õigusaktide rakendamist. Parlament kritiseeris resolutsioonis „Rohkem kasu ELi keskkonnameetmetest: usalduse suurendamine teadmisi ja reageerimisvõimet täiustades“ keskkonnaõiguse ebarahuldavat rakendamist liikmesriikides ning andis mitmeid soovitusi õigusaktide tõhusamaks rakendamiseks, näiteks parimate tavade levitamise teel liikmesriikide ning piirkondlike ja kohalike omavalitsuste vahel. Oma seisukohas praeguse keskkonnavalase tegevusprogrammi kohta rõhutas Euroopa Parlament vajadust tõhustada ELi keskkonnavalaste õigusaktide jõustamist. Lisaks nõudis ta, et investeringud, mis toetavad keskkonnapoliitikat ja võitlust kliimamuutuste vastu, peaksid olema paremini kaitstud ning leidis, et ka teistes poliitikavaldkondades tuleks keskkonna-aspekte rohkem ja paremini arvesse võtta.

Tina Ohliger
05/2019

