Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee arvamus teemal "Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegistri loomist ning millega muudetakse nõukogu direktiive 91/689/EMÜ ja 96/61/EÜ"

KOM(2004) 634 (lõplik) — 2004/0231 (COD)

(2005/C 255/10)

4. veebruaril 2005 otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 175 taotleda Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee arvamust järgmise dokumendi kohta:

Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee võttis 416. täiskogu istungil 6.-7. aprillil 2005 (6. aprilli koosolekul) 131 poolt- ja ühegi vastuhääleta, erapooletuks jäi 11, vastu järgmise arvamuse.

1. **Sissejuhatus**

1.1 Århusi Konventsioon ([1]), mis tunnustab üldsuse juurdepääsu informatsioonile, osalemist otsuste tegemisel ja juurdepääsu õigusemõistmisele keskkonna alal, kujutab endast uue etapi algust Euroopa Liidus, mille eesmärgiks on luua vajalikud meetmed, mis tagavad kodanikele ja teistele osapooltele juurdepääsu usaldusväärsele keskkonnateabele, millel oleks ennetav mõju ning mis aitaks kaasa keskkonna reostuse vähendamisele.

1.2 Vastavalt Århusi konventsiooni artiklitele 5.9 ja 10.2 on võimalik luua vahendeid, mis lihtsustaks üldsuse osalemist ja juurdepääsu informatsioonile, mille üheks kõige olulisemaks kogumiks on registrid, kuna need sisaldavad usaldusväärset teavet, mis on võrreldav ettevõtete juhtide ja pädevate ametiasutuste poolt esitatud faktidega. Tuleb märkida, et andmeregistrite kasutamine on ühenduse teistes poliitikavaldkondades lihtsustanud juurdepääsu informatsioonile ja aidanud kaasa andmete õiguskindluse tagamisele.

1.3 Seoses saasteainete heitmete ja ülekandega tuleb nimetada veel teisigi rahvusvahelisi õigusakte, mille seast võiks esile tõsta Bahia Valitsustevahelist Kemikaaliohutuse Foorumit (2000), millele lisanduvad omakorda prioriteetsed meetmed, mida hakati seatud eesmärkide saavutamiseks rakendama aastal 2000, Stockholmi konventsiooni (2001), mis käsitleb püsivaid orgaanilisi saasteaineid ning ohtlike jäätmete piiriülest transporti ja hävitamist; OECD tööd (2002), milles esitatakse saasteainete heitme- ja ülekanderegistri kulude ja tulude analüüs.

1.4 Kõige tähtsamaks rahvusvaheliseks õigusaktiks saasteainete heitme- ja ülekanderegistri valdkonnas on aga ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni (ÜRO/EMK) poolt 2003. aastal ([2]) allkirjastatud Kiievi protokoll, mille peaeesmärk on tõhustada nende küsimustega seotud teabe levikut riiklike registrite abil, mis sisaldavad vastavate osapoolte esitatud andmeid eesmärgiga keskkonna saastamist ära hoida ja vähendada ning milles soovitatakse koostada samasugused registrid ka rahvusvahelisel tasandil, et andmeid oleks võimalik riigiülesel tasandil paremini võrrelda.

1.5 Tuleb rõhutada, et Kiievi protokolli on võimalik vaadelda kui kõnealuse määruse ettepaneku projekti seoses Euroopa saasteainete heitme- ja ülekanderegistriga, eriti lisade sisu osas, mis lihtsustavad püstitatud eesmärgi saavutamist, nimelt registrites esitatud andmete ühtlustamist nii riiklikul, Euroopa kui ka rahvusvahelisel tasandil, välja arvatud kaks aspekti, mis on siiski erinevad kõnealuses tekstis. Esimene erinevus on seotud uute ainete ([3]) lisandumisega esmatähtsate ainete nimekirja, mis sisaldub ühenduse veepoliitika raamdirektiivis, ja teine erinevus on seotud dokumendi ettenähtust varasema jõustumisega aastal 2007, selleks et aruandlus kattuks vastavalt uuele menetlusele Euroopa saasteainete heitkoguste registri (EPER) viimase raportiga.

1.6 Neile rahvusvahelistele lepetele tuleb lisada praegu kehtivad Euroopa sätted, milles nõutakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (IPPC) ([4]) artikli 15 lõike 3 kohaselt Euroopa saasteainete heitmekoguste registri (EPER) ([5]) koostamist, mis toimib

([1]) Århusi Konventsioon, mis tunnustab üldsuse juurdepääsu informatsioonile, osalemist otsuste tegemisel ja juurdepääsu õigusemõistmisele keskkonna alal, kirjutati enamiku ELi liikmesriikide poolt alla 25. juunil 1998, samuti nagu EMSK arvamused (ELT C 117, 30.4.2004).

([2]) Protokoll saasteainete heitme- ja ülekanderegistrite kohta, mis on lisatud konventsioonile üldsuse juurdepääsust informatsioonile, osalemisest otsuste tegemisel ja juurdepääsust õigusemõistmisele keskkonna alal (Kiiev, 21. mai 2003), mis kirjutati alla 5. Ministrite Nõukogu konverentsil "Euroopa keskkond".

([3]) Veepoliitika alane raamdirektiiv (DCE) 2000/60/EÜ, mille lisades IX ja X on ära toodud esmatähtsusega ainete nimekiri, millele lisanduvad vastavalt ÜRO/EMK saasteainete heitme- ja ülekanderegistrite protokollile kolm uut ainet, samal ajal kui viie aine kohta nõutakse lisateavet

([4]) EMSK 30. märtsi 2004. aasta arvamus (EÜT C 80, 30.3.2004).

([5]) Nõukogu 17. juuli 2000. aasta otsus 2000/479/EÜ (ELT L 192, 28.7.2000).

alates 23. veebruarist 2004. Praegu on liikmesriigid esitanud oma esimesed raportid, mis käsitlevad 2001. aasta andmeid; 2004. aasta andmete aruanne tuleb esitada 2006. aasta juunis. Kolmanda võrdleva raporti koostamine on ette nähtud aastaks 2007 ja selle tulemuste avaldamine aastaks 2008. Tuleb rõhutada, et Euroopa saasteainete heitmekoguste registri EPER, mis on aluseks tulevasele Euroopa saasteainete heitme- ja ülekanderegistri protokolli ettepanekule, sisu täiendatakse nii, et see vastaks Kiievi protokollile.

2. **Määruse ettepaneku kokkuvõte**

2.1 Kõnealuse määruse eesmärgiks on koostada ühenduse register, mis sisaldab kõiki andmeid saasteainete heitmete ja ülekande kohta ning võimaldab Kiievi protokollis võetud kohustuste täitmist. Sel eesmärgil esitatakse määruses pikk loetelu mõistete määratlustest, mis võivad paljudel juhtudel erineda IPPC direktiivis ettenähtud sätetest, mis katavad nii saasteained kui ka tegevused (ettevõtted), millele kõnealune määrus on kohaldatav, kuulugu nad siis riiklikusse või erasektorisse. Teave, mida saasteainete heitme- ja ülekanderegistrite protokoll (artikkel 3) peab sisaldama, jaotatakse kolme kategooriasse:

— saasteainete heitmed, nagu on ära toodud artikli 5 punkti 1 alapunktis a), mis tulenevad I lisas nimetatud tegevustest;

— saasteainete ja reovee ülekanne väljapoole jäätmeladustuskohta, nagu on ära toodud artikli 5 punkti 1 alapunktides b) ja c), mis tulenevad I lisas nimetatud tegevustest;

— saasteainete heitmed, mis pärinevad hajureostusallikatest.

2.2 Euroopa saasteainete heitme- ja ülekanderegistrite protokoll (artikkel 4, lõige 1) põhineb sellistelt ettevõtetelt kohustuslikus korras nõutavatel andmetel, mis on oma tegevuse tõttu — eriti need ettevõtted, mis on loetletud lisas I — allutatud kontrollile, mis jälgib nende tekitatud saasteaineid ja jäätmeid vastavalt kehtivatele Euroopa sätetele. Kui kõnealuste ainete koguseid on aruande koostamise eesmärgil mõõdetud või arvutatud, tuleb ära näidata kasutatud analüüsi- või arvutusmeetod II lisas ära toodud väärtustest lähtudes.

2.3 Andmete esitamine peab toimuma järgmiselt: andmete kogumine toimub liikmesriikide tasandil ja need edastatakse komisjonile elektroonilisel teel, pidades silmas artiklis 7 esitatud tähtaegu (alates aastast 2007). Andmed esitatakse kahes osas, millest esimene käsitleb pinnasereostust (artikkel 6) ja teine hajureostusallikaid (artikkel 8).

2.4 Vajalikud reeglid on koostatud erakordse täpsusega, tagamaks seda, et registri sisu vastaks kõigile avaliku teabe süsteemidele esitatavatele nõudmistele, pidades silmas:

— esitatud andmete kvaliteeti, mida pädevad asutused hindavad ajakohasuse, täielikkuse, usaldatavuse, võrreldavuse ja läbipaistvuse seisukohast;

— avalikkuse lihtsat juurdepääsu registrites esitatud teabele, mille tagab komisjon, toetudes seejuures Euroopa Keskkonnaagentuuri abile;

— selliste andmete konfidentsiaalsust, mida ettevõtted on klassifitseerinud konfidentsiaalseks teabeks, võttes seejuures arvesse direktiivi 2003/4/EÜ artiklit 4.

2.5 Euroopa saasteainete heitme- ja ülekanderegistrite protokolli kohta käiva määruse ülejäänud sätted käsitlevad üldsuse osalust (artikkel 12) ja juurdepääsu õigusemõistmisele (artikkel 13) vastavalt Århusi konventsioonile ja direktiivile 2003/4/EÜ. Selle tagamiseks näeb komisjon ette asjakohase korra, muutes kohustuslikuks üldsuse osalust puudutavate regulaarsete aruannete esitamise (artikkel 12, lõige 2).

2.6 Pärast määruse jõustumist on liikmesriigid iga kolme aasta järel (artikkel 16) kohustatud esitama lisateavet. Lisateave peab sisaldama hinnangut rakendatud meetmete kohta ja seda, mil määral on asjaomased ettevõtted järginud neile pandud teatavate andmete esitamise kohustust. Lisaks sellele on tarvis kindlaks määrata ettenähtud kohustuste mittetäitmise korral tarvitusele võetavad sanktsioonid, mis peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad (artikkel 20).

2.7 Lõpuks tuleb lisada, et vastavalt otsusele 1999/468/EÜ (artikkel 19) abistab komisjoni selleks otstarbeks loodud komitee.

3. **Üldised tähelepanekud**

3.1 EMSK kiidab põhimõtteliselt heaks eesmärgi luua Euroopa saasteainete heitme- ja ülekanderegister vastavalt Euroopa Ühenduse allkirjastatud rahvusvahelistele normidele, mis seega hakkab asendama praegu kehtivat Euroopa saasteainete heitkoguste registrit, juhul kui ta ei suurenda kohustusi, mis on asjaomastel osapooltel vastavalt praegu kehtivale ühenduse õigustikule. Andmete kogumise ja teabe edastamise ühtlustamine võimaldab tagada andmete kvaliteetsuse ja võrreldavuse, muutes informatsiooni palju tõhusamaks ning juurdepääsu sellele palju lihtsamaks.

3.2 Õiguslik alus, millele komisjon toetub käesoleva määruse ettepaneku esitamisel, on Euroopa Ühenduste asutamislepingu artikkel 174, lõige 1 koostoimes artikliga 300, mis lubab komisjonil teha ettepanekuid eesmärgiga järgida kohustusi, mis tulenevad Euroopa Ühenduse ja rahvusvaheliste organisatsioonide vahel sõlmitud rahvusvahelistest lepetest. Praegusel juhul pole tegemist mitte ainult sätetega, mis puudutavad keskkonna kaitsmist saastamise eest, vaid ka sätetega, mis soodustavad üldsuse juurdepääsu informatsioonile, osalemist ja juurdepääsu õigusemõistmisele.

3.2.1 Komisjon uuris ÜRO/EMK protokolli erinevaid kohaldamisvõimalusi. Esiteks vaadati läbi ajakohase Euroopa saasteainete heitkoguste registri ümbertegemise võimalus uut määrust esitamata. Kuna IPPC direktiiv vajaks muutmist iga kord, kui muudetakse kõnealuse ettepaneku aluseks olevat Kiievi protokolli, pidas komisjon seega sobivamaks esitada uus õigusakt, mille eesmärk on vältida asjaomaste osapoolte jaoks suurenevat õiguskindlusetust, mida võiksid põhjustada lakkamatud reformid. Sel põhjusel, ning toetudes Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 175 lõikele 1, esitas komisjon käesoleva määruse ettepaneku, loomaks õigusakti, mis suudab kõige sobivamalt täita rahvusvaheliste lepingute ühtse rakendamise nõudeid.

3.2.2 See võimaldab tagada Kiievis allkirjastatud protokolli rakendamise kõikides liikmesriikides ühenduse õigusakti abil, mis tagab lisaks kõnealuse protokolli sisu ühtsusele praegu kehtivate ühenduse õigusaktidega kõnealuses valdkonnas ka protokolli rakendamise kõigis liikmesriikides, ilma et oleks vaja oodata selle veelkordset ratifitseerimist vastavalt riikide esindajate ühisele seisukohale protokolli üle peetavate läbirääkimiste ja protokolli allkirjastamise ajal.

3.3 Tuleb siiski meeles pidada, et Euroopa saasteainete heitkoguste registrist tulenevate kohustuste täitmise osas on olukord erinevates liikmesriikides vägagi erinev, vastavalt sellele, kas on tegemist riigiga, kes omab mahukama sisuga registrit (näiteks Ühendkuningriik), või riikidega, kes taotlesid juba enne liitumist vabatahtlikkuse alusel kõnealuse registri ülevõtmise võimalust (näiteks Ungari). Ka IPPC direktiivi rakendamisel esineb väga suuri erinevusi. Sama ajal kui suurettevõtted, ettevõtete rühmad ja IPPC direktiivi sätetega seotud asutused järgivad direktiivi täielikult (töötades välja ka iga-aastaseid keskkonnaalaseid raporteid), puuduvad VKE-del, mõnedel väikeettevõtjatel, keda IPPC direktiivi sätted ei hõlma, ja mõnedel kohalikel ametiasutustel, kelle ülesandeks on reovete käitluse seadmete korrashoid linnades, vajalikud vahendid tulemaks toime bürokraatiga, mida need kohustused endaga kaasa toovad.

3.4 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee hinnangul käsitletakse nii üldsuse juurdepääsu teabele kui ka üldsuse osalust rahuldavalt ning vastavuses direktiivi 2003/4/EÜ eesmärkidega. Lisaks sellele peab komitee põhjendatuks kohustust teavitada üldsust viimase osaluse tulemustest, et oleks võimalik hinnata kodanike osalemise määra. Lihtsustamaks võimalikult paljude juurdepääsu Internetile, on vaja teha pingutusi selleks, et laiendada koduleheküljel kasutatavate keelte arvu kõigile ametlikele keeltele.

3.5 Komisjoni teenistused ([6]) on pika aja jooksul analüüsinud üht olulist küsimust: saasteainete heitme- ja ülekanderegistrite protokolli majanduslikku mõju. Teenistuste otsus lähtus asjaolust, et kuna liikmesriikidel ja asjaomastel osapooltel on juba praegu kohustus kasutada Euroopa saasteainete heitkoguste registrit ja edastada selle raames nõutavaid andmeid, on kulud seotud üksnes komisjoni ja liikmesriikide vahelise kogutud andmete edastamise uue korraldusega, mille puhul komisjon katab suurema osa kulutustest, nimelt Interneti koduleheküljе loomise ja uuendamisega ning sellega seotud kulutused, nii et iga liikmesriigi kanda jääb vaid tühine osa kulutustest. Sellegipoolest on oluline mainida, et kasutajatele, keda pole IPPC direktiivi sätetes nimetatud, tähendab saasteainete heitme- ja ülekandekontroll ja saasteainete heitkoguste teatavaks tegemine uusi kulusid ja haldusalaseid lisakohustusi.

([6]) Vt. dokumenti "Saasteainete heite- ja ülekanderegistrite protokolli kulude ja tulude analüüs", mis on koostatud majandusanalüüsi üksuse poolt 2002. CEP/WG.5/AC.2/2002/4.

4. **Erimärkused**

4.1 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee on arvamusel, et saasteainete heitme- ja ülekanderegistrite protokolli määruse ettepanek parendab oluliselt Euroopa saasteainete heitkoguste registri loomisega algatatud protsessi. Kõnealune register annab teavet saasteainete heitmete kohta atmosfääris ja vees ning saasteainete heitmete kohta pinnases ning hajureostusallikaist pärinevate heitmete kohta; samuti viib kõnealune määrus Euroopa seadusandluse vastavusse rahvusvahelise seadusandlusega, nimelt Århusi konventsiooniga ja veelgi täpsemalt ÜRO/EMK Kiievi protokolliga.

4.2 Vaatamata sellele rõhutab komitee, et on vaja täiendada praegust Euroopa saasteainete heitkoguste registrit, vähendamaks pingutusi, mida asjakohased osapooled peavad tegema selleks, et vastavalt uutele sätetele täita raporteerimiskohustust. Võib arvata, et ajavahemik saasteainete heitme- ja ülekanderegistrite protokolli jõustumise kuupäevani (aastal 2007, ning rakendamine alates aastast 2009) lubab parandada ja täiendada praegust registrit ning kaasata uued raportid ja uued osapooled, kes on kohustatud raporteid koostama. Euroopa saasteainete heitkoguste registriga seotud sisulise töö lõpule viimine ja selle avaldamine Internetis vähendaks kulusid ja väldiks eelkõige praeguse ja uue teabe vahelist segadust.

4.3 Uute saasteainetega seotud raportite arvu suurenemise tagajärjel (36 uut saasteainet lisaks ÜRO/EMK protokollis ära toodud saasteainele) võib teha kaks märkust: esiteks on osa kõnealustest uutest ainetest pestitsiidid, mida Euroopa Liidus enam ei kasutata ega turustata; teiseks on raporteerimiskohustus seotud I lisas ära toodud tegevuste künnisväärtuse järgimisega ning II lisas ära toodud saasteainete künnisväärtuse järgimisega.

4.4 Komitee arvates tuleks maksimaalselt standardiseerida raportite sisu, mida asjaomased pooled peavad koostama (III lisa), lihtsustades seejuures raporteerimiskohustust omavate VKE ja põllumajandustootjate jaoks kõnealuste raportite koostamist, et vältida bürokraatia suurenemist ja asjast huvitatud osapoolte kulusid. Samuti on registriandmete võrdlemiseks vajalik kasutada parimat olemasolevat tehnoloogiat, et kindlaks määrata iga-aastased andmehulgad. Erinevate riikide registrite vastavus Euroopa registrile on eeltingimuseks, kui soovitakse tagada viimaste standardsus ja võrreldavus.

4.5 Komitee jaoks on eriti oluline asjaomaste osapoolte raportites sisalduvate andmete konfidentsiaalsus. Vastavalt artiklile 11 määravad liikmesriigid konfidentsiaalsust taotlenud osapoolte palvel teatavate andmete konfidentsiaalsuse. Kõnealusel juhul tuleb järgida direktiivi 2003/4/EÜ artiklis 4 ära toodud erandeid, vaatamata sellele, et direktiivi viimane lause nõuab andmete konfidentsiaalsuse teatavaks tegemist, samas kui kavandatava määruse põhjenduses 14 on esile toodud see, et saasteainete heitme- ja ülekanderegistrite protokolli raames koostatud teabe juurdepääsule puuduvad piirangud ja et kõnealusele reeglile on võimalik teha erandeid vaid juhul, kui ühenduse kehtiv seadusandlus seda selgesõnaliselt lubab. Kõnealune kahe sätte vaheline vastuolu tuleb lahendada, kuna vastavalt artikli 11 viimasele lausele peavad andmete konfidentsiaalsust soovivad osapooled põhjendama oma taotlust, vastasel juhul on tekst kahemõtteline ja võib tekitada kahtlust, et kõnealustele andmetele direktiivi 2003/4/EÜ artikkel 4 ei kohaldu, kuna erandid, mis on seadusandlikus aktis ära toodud ei vaja põhjendamist.

4.6 Komitee hindab kõrgelt pingutusi, mis on tehtud kõnealuse saasteainete heitme- ja ülekanderegistrite protokolli ettepaneku raames selleks, et paigutada kogutud andmed sobivasse konteksti eesmärgiga järk-järgult vähendada potentsiaalseid ohte, mis on seotud kõnealuste andmete eksliku tõlgendamisega. Ka teised selles suunas tehtud parendused on äärmiselt teretulnud.

Brüssel, 6. aprill 2005

5. **Kokkuvõte**

Kokkuvõtteks võib öelda, et vastavalt Euroopa saasteainete heitme- ja ülekanderegistrite protokolli ettepanekule on saasteainete heitmeid ja ülekannet puudutava raporteerimise menetluse läbipaistvusel, mida peavad järgima asjaomased osapooled — ettevõtete juhid, põllumajandusettevõtjad ja riiklikud haldusorganid –, kaks järgmist eesmärki.

— Esiteks tuleb siseturu raames võtta arvesse kõigi osapoolte keskkonnaga seotud praktilisi menetlusi ja tavasid ning Euroopa seadusandlust selles valdkonnas, nii et konkurendid, tarbijad ja kodanikud võiksid kergesti kõnealuseid tavasid hinnata ja toimida neile vastavalt.

— Teiseks on tegemist meie ükskõik mis tootmisala ettevõtete konkurentsivõimele lisaväärtuse loomisega nii Euroopa kui rahvusvahelisel turul, kui järgitakse lõigus "konkreetsed märkused" märgitud andmete võrreldavust ja standardiseerimist. Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee arvates aitab Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegistrite protokolli raames saavutatav läbipaistvus teabe valdkonnas, mida võimaldab registri avalikustamine, kaasa ühiste seisukohtade toetamisele, mis on aluseks tootmissektoris keskkonnanormide järgimiseks sõlmitavatele vabatahtlikele lepetele, ettevõtete sotsiaalse vastutuse mõiste arendamisele ja usalduse loomisele kodanikuühiskonna osapoolte vahel ning parendab kodanike teadmisi lähedalasuvate ettevõtete kohta.

Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee

president

Anne-Marie SIGMUND