EUROOPA KOMISJON

Brüssel 14.4.2010
KOM(2010)143 lõplik

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU 26. MAI 2003. AASTA DIREKTIIVI 2003/35/EÜ (MILLES SÄTESTATAKSE ÜLDSUSE KAASAMINE TEATAVATE KESKKONNAGA SEOTUD KAVADE JA PROGRAMMIDE KOOSTAMISSE NING MUUDETAKSE NÕUKOGU DIREKTIIVE 85/337/EMÜ JA 96/61/EÜ SEOSES ÜLDSUSE KAASAMISEGA NING ÕIGUSKAITSE KÄTTESAADAVUSEGA) KOHALDAMISE JA TÕHUSUSE KOHTA

1. SISSEJUHATUS

Käesoleva aruande koostas komisjon direktiivi 2003/35/EÜ (edaspidi „direktiiv”) artikli 5 alusel. Kõnealuse direktiivi eesmärk on aidata kaasa 25. juuni 1998. aasta Århusi konventsioonist[1] tulenevate kohustuste rakendamisele, eelkõige seoses selle artikli 6, artikli 7 ja artikli 9 lõigetega 2 ja 4.

Artiklis 5 on sätestatud: *„Komisjon esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule käesoleva direktiivi kohaldamise ja tõhususe aruande 25. juuniks 2009. Pidades silmas keskkonnakaitsenõuete edasist integreerimist kooskõlas asutamislepingu artikliga 6 ja võttes arvesse käesoleva direktiivi rakendamisest liikmesriikides saadud kogemusi, lisatakse aruandele vajaduse korral käesoleva direktiivi muutmise ettepanekud. Eelkõige peab komisjon silmas vajadust laiendada käesoleva direktiivi kohaldamisala teistele keskkonnaga seotud kavadele ja programmidele.”*

Oluline on märkida, et direktiivi artikliga 3 muudeti keskkonnamõju hindamise direktiivi. Viimase direktiivi, sealhulgas direktiiviga 2003/35/EÜ hõlmatud aspektide kohta tehti põhjalik analüüs, mille tulemustele tuginedes koostati 23. juuli 2009. aasta aruanne[2]. Muu hulgas tunnistati saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi 96/61/EÜ kodifitseerimisel[3] ametlikult kehtetuks direktiivi 2003/35/EÜ artikkel 4, millega direktiivi 96/61/EÜ muudeti. Kehtetuks tunnistamine on formaalne, kuna artikli 4 ja II lisa sätted kaasati ilma muudatusteta kodifitseeritud direktiivi. 2. märtsi 2006. aasta otsusega[4] koostas komisjon seoses saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiiviga küsimustiku, mis hõlmas ajavahemikul 1. jaanuarist 2006 kuni 31. detsembrini 2008 saadud kogemusi, sealhulgas direktiivis osutatud aspekte. Aruanne edastatakse direktiivi 2008/1/EÜ artikli 17 lõike 3 alusel muudele institutsioonidele.

Eespool osutatut silmas pidades leidis komisjon, et käesolev aruanne peab piirduma artikli 2 kohaldamise ja tõhususe läbivaatamisega, kuna keskkonnamõju hindamise direktiivi käsitlevad aspektid vaadati läbi 23. juuli 2009. aasta aruandes[5] ning saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi käsitlevad aspektid tuleb läbi vaadata tulevases aruandes. Käesolevas aruandes käsitletakse ka muudatusettepanekute esitamise vajalikkust või asjakohasust ning võimalust laiendada direktiivi kohaldamisala muudele kui I lisas osutatud kavadele ja programmidele.

---

1 Keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. Nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsuse (2005/370/EÜ) (ELT L 124, 17.5.2005) kohaselt on Euroopa Liit alates 17. maist 2005 selle konventsiooni osaline.

2 Komisjoni aruanne keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamise ja tõhususe kohta (KOM(2009) 378, 23.7.2009).

3 Direktiiv 2008/1/EÜ, 15. jaanuar 2008, saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (kodifitseeritud versioon), ELT L 24, 29.1.2008.

4 Komisjoni 2. märtsi 2006. aasta otsus, millega kehtestatakse küsimustik seoses nõukogu direktiiviga 91/61/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (2006/194/EÜ), ELT L 70, 9.3.2006, lk 65.

5 Järgmistes 23. juuli 2009. aasta aruande punktides on käsitletud keskkonnamõju hindamise direktiivi raames üldsuse osalemist (nimelt direktiivi 2003/35/EÜ artikkel 3): jaod 2.2 ja 3.3 ning 2. lisa.

2. KÄESOLEVAS ARUANDES KÄSITLETAV DIREKTIIVI KOHALDAMISALA, ST ARTIKKEL 2 TEATAVATE KESKKONNAGA SEOTUD KAVADE JA PROGRAMMIDE KOHTA

Direktiivi artikli 2 eesmärk on tagada Århusi konventsiooni artikli 7 täielik jõustamine. Eelkõige on selles sätestatud, et *„liikmesriigid tagavad, et üldsusele antakse õigeaegsed ja tõhusad võimalused võtta osa I lisas loetletud sätete alusel koostatud kavade ja programmide ettevalmistamisest, muutmisest ja läbivaatamisest”*. Artikli 2 lõigete 4 ja 5 alusel ei kohaldata selles artiklis sätestatud eeskirju selliste kavade ja programmide suhtes, mille ainus eesmärk on riigi julgeolek või tsiviilkaitse (lõige 4), ega ka I lisas sätestatud kavade ja programmide suhtes, mille suhtes kehtib üldsuse kaasamise kord vastavalt direktiivile 2001/42/EÜ või direktiivile 2000/60/EÜ (lõige 5).

Arvestades eespool märgitud erandeid ning lähtudes 2003. aastal sõnastatud direktiivi I lisast, käsitletakse artiklis 2 kavasid ja programme, millele on osutatud:

- jäätmeid käsitleva direktiivi 75/442/EMÜ artikli 7 lõikes 1;

- teatavaid ohtlikke aineid sisaldavaid patareisid ja akusid käsitleva direktiivi 91/157/EMÜ artiklis 6;

- veekogude kaitsmist põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest käsitleva direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 lõikes 1;

- ohtlikke jäätmeid käsitleva direktiivi 91/689/EMÜ artikli 6 lõikes 1;

- pakendeid ja pakendijäätmeid käsitleva direktiivi 94/62/EÜ artiklis 14;

- välisõhu kvaliteedi hindamist ja juhtimist käsitleva direktiivi 96/62/EÜ artikli 8 lõikes 1.

Selguse ja ratsionaalsuse huvides on teatavad õigusaktid siiski kodifitseeritud ning teisalt on teatavaid direktiive kohandatud tõhusama keskkonnakaitse eesmärgil.

Õigusaktides tehtud muudatustest tulenevalt on direktiivi artiklis 2 käsitletavad kavad ja programmid järgmised:

- alates 12. detsembrist 2010 direktiivi 2008/98/EÜ[6] artiklis 28 osutatud jäätmekavad; kõnealuse direktiivi artikli 41 kohaselt tunnistatakse alates sellest kuupäevast kehtetuks direktiivid 2006/12/EÜ (millega kodifitseeritakse direktiiv 75/442/EMÜ) ja 91/689/EMÜ; kuni kõnealuse kuupäevani kohaldatakse direktiivi 2006/12/EÜ artiklis 7 ja direktiivi 91/689/EMÜ artiklis 6 osutatud kavade suhtes asjaomaseid sätteid;

- veekogude kaitsmist põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest käsitleva direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 lõikes 1 osutatud tegevusprogrammid;

[6] Direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid, ELT L 312, 22.11.2008, lk 3. Põhjenduses 40 osutatakse selgesõnaliselt direktiiviga 2003/35/EÜ nõutavale üldsuse osalemisele.

- alates 11. juunist 2010 direktiivi 2008/50/EÜ[7] artiklis 23 osutatud õhukvaliteedi kavad; kõnealuse direktiivi artikli 31 kohaselt tunnistatakse alates sellest kuupäevast kehtetuks direktiiv 96/62/EÜ; kuni kõnealuse kuupäevani reguleeritakse direktiiviga 96/62/EÜ selle direktiivi artikli 8 lõikes 3 osutatud kavasid.

Pidades silmas asjaolu, et direktiivi 75/442/EMÜ (nüüd 2006/12/EÜ) artikli 7 kohaselt väljatöötatavatesse jäätmekäitluskavadesse tuleb lisada „*eripeatükk pakendite ja pakendijäätmete käitlemise kohta, kaasa arvatud artiklite 4 ja 5 kohaselt võetud meetmed*", toimub direktiivi 94/62/EÜ[8] artiklis 14 osutatud käitlemiskavade puhul, mis asendatakse alates 12. detsembrist 2010 direktiivi 2008/98/EÜ artiklis 28 osutatud kavadega, üldsuse osalemine selle peatükiga seoses nende kavade raames.

Erinevalt direktiivi 91/157/EMÜ artiklist 6, millega nähakse selgesõnaliselt ette, et liikmesriigid koostavad programmid, kasutatakse selle direktiivi alates 26. septembrist 2008 kehtetuks tunnistanud direktiivis 2006/66/EÜ[9] seatud eesmärkide saavutamiseks teistsugust lähenemisviisi, nimelt vabatahtlikke kokkuleppeid pädevate asutuste ja asjaomaste ettevõtjate vahel (artikkel 27). Üksnes kokkuleppe täitmata jätmise korral peavad liikmesriigid õigus- ja haldusnormide abil rakendama asjakohaseid sätteid. Seega algselt direktiivis 91/157/EMÜ sätestatud programme enam ei eksisteeri.

3. SAADUD KOGEMUSTELE TUGINEV TEAVE

Artikli 2 kohaldamist käsitlev teave põhineb ühtaegu komisjoni enda kogemustel ning liikmesriikide esitatud aruannetel,[10] ehkki need aruanded ei olnud direktiiviga ette nähtud.

- *Direktiivi, eelkõige selle artikli 2 ülevõtmine*

Käesoleva aruande vastuvõtmise kuupäevaks on kõik vastanud liikmesriigid direktiivi ning eelkõige selle artikli 2 oma riiklikkusse õigusesse üle võtnud, mõnel juhul ka piirkondlikul tasandil (Belgia ja Austria). Teatavad liikmesriigid, eelkõige Prantsusmaa, Tšehhi Vabariik ja Belgia, on artikli 2 vähemalt osaliselt üle võtnud direktiivi 2001/42/EÜ[11] (tuntud rohkem keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi nimetuse all) ülevõtmismeetmete

---

7 Direktiiv 2008/50/EÜ, 21. mai 2008, välisõhu kvaliteedi kohta, ELT L 152, 11.6.2008, lk 1.

8 Direktiiv 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta, mida on muudetud määrusega (EÜ) nr 1882/2003, direktiividega 2004/12/EÜ ja 2005/50/EÜ ning viimati määrusega (EÜ) nr 219/2009.

9 Direktiiv 2006/66/EÜ, 6. september 2006, mis käsitleb patareisid ja akusid ning patarei- ja akujäätmeid ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 91/157/EMÜ, ELT L 266, 26.9.2006. Selle direktiivi artikliga 28 tunnistati direktiiv 91/157/EMÜ alates 26. septembrist 2008 kehtetuks.

10 Erinevalt direktiivist 2003/4/EÜ, mille eesmärk on kohandada ühenduse õigusakte vastavalt Århusi konventsioonile seoses avaliku juurdepääsuga keskkonnateabele, ei nähta direktiiviga 2003/35/EÜ selgesõnaliselt ette, et liikmesriigid esitavad komisjonile aruande kohaldamisel omandatud kogemuste kohta. Komisjon pidas siiski vajalikuks liikmesriikidelt teabe ja hinnangute saamist. Seega palus komisjon 29. juuli 2008. aasta kirjas liikmesriikidel esitada talle selgitavatele märkustele tuginedes oma märkused. Vastas 20 liikmesriiki, mõni neist tublisti pärast ettenähtud tähtaega 14. november 2008. Andmed jättis esitamata seitse riiki – Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Portugal, Slovakkia, Sloveenia ja Soome.

11 Direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta, EÜT L 197, 21.7.2001, lk 30.

vastuvõtmisega. Seitsme riigi hulgas, kes oma andmeid ei saatnud, ei olnud direktiivi oma õigussüsteemi täielikult üle võtnud ainult Iirimaa[12]. See märkus ei kehti siiski artikli 2 puhul.

Seega võib kokkuvõtvalt öelda, et kõik liikmesriigid on võtnud vajalikke meetmeid artikli 2 ülevõtmiseks oma õigussüsteemi.

- *Komisjoni kogemused artikli 2 kohaldamisel*

Pärast direktiivi vastuvõtmisele järgnenud õiguslikke kohandusi[13] oli kavade ja programmide puhul eelkõige tegemist jäätmekäitluskavade ja õhukvaliteedi kavadega ning nii on ka pärast 2010. aasta lõppu. Pidades silmas nende iseloomu ja ulatust, võiks kõnealuste aspektide käsitlemiseks, sealhulgas üldsuse osalemise küsimustes, tunduda selgelt asjakohasema vahendina keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv ning mitte artikkel 2. Muu hulgas nähakse keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artiklis 6 ette üldsuse osalemine direktiivi artiklis 2 sätestatud ulatusega võrreldavas ulatuses. Selline tõdemus ilmneb ka teatavate liikmesriikide kogemustest. Käesolevas etapis on see tajutav üksnes suundumusena. Edaspidi tuleb jälgida, kas kõnealune suundumus süveneb ning muutub üldiseks tavaks.

Belgia Riiginõukogu (Conseil d'Etat de Belgique)[14] tõstatas kahes identses eelotsusetaotluses küsimuse veekogude kaitsmist nitraadireostuse eest käsitlevate tegevusprogrammide ja keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi vahelise seose kohta. Käesoleva aruande vastuvõtmise ajal on kõnealused Vallooni piirkonna 15. veebruari 2007. aasta määrusega vastuvõetud lämmastiku käitlemise programmi käsitlevad kohtuasjad veel Euroopa Kohtu menetluses.

Seega täiendasid kõikide liikmesriikide aruanded komisjoni teavet. 20 vastanud liikmesriigi esitatud andmed põhinesid komisjoni 29. juuli 2008. aasta kirjale lisatud selgitavatel märkustel. Nendes vastustes sisalduva teabe tase ja üksikasjalikkus varieerub märkimisväärselt. Aruannete analüüsimisel järgis komisjon selgitavate märkuste ülesehitust. Muu hulgas võttis komisjon arvesse kontakte oma vastuse saatmata jätnud seitsme riigi ekspertide ja valitsusväliste organisatsioonidega. Üldjoontes ei erine komisjoni kirjale vastanud liikmesriikide märkused sellest teabest, mille komisjon seitsme vastamata jätnud liikmesriigi kohta sai.

Rõhutada tuleb kahte riikide tasandi kogemuste aspekti: direktiivi kohaldamise positiivsed ja negatiivsed mõjud ning selle tegelik kasutamine.

- *Direktiivi kohaldamise positiivsed ja negatiivsed mõjud*

Paljud liikmesriigid märgivad, et tänu üldsuse osalemist käsitlevatele eeskirjadele on märkimisväärselt tõusnud üldsuse keskkonnaküsimustes, sealhulgas kavade ja programmidega seotud küsimustes teavitamise tase. Samuti võib täheldada, et kavade või programmide eelnõude koostamise eest vastutavad ametnikud ning neid vastuvõtvad poliitilised instantsid on rohkem teadlikud nõudest paluda enne nende kavade ja programmide heakskiitmist üldsuse arvamust. Jõupingutusi tuleb siiski veel teha kohalike ametiasutuste tasandil.

---

12 Euroopa Kohtu 16. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-427/07.

13 Neid kohandusi analüüsitakse 2. jaotises.

14 Menetluses olevad liidetud kohtuasjad C-105/09 ja C-110/09.

Tänu suuremale teadlikkusele küsimustest ja teemadest on üldsusega konsulteerimine hõlbustanud vastuvõetud meetmete kohaldamist ning suurendanud usaldust asjaomaste asutuste vastu. Teatavatel juhtudel on üldsuse märkuste tõttu algselt kavandatud lahendusi muudetud ning kõrvaldatud või leevendatud asjaomasele elanikkonnarühmale muret tekitanud aspekte. Mõnikord on konsulteerimine võimaldanud teavitada ametiasutusi kodanikuühiskonna arvates prioriteetsetest tegevusvaldkondadest ning võtta neid arvesse prioriteetide ümberhindamisel.

Mõnest märkusest ilmneb, et võrgustikesse mittekuuluvate üksikisikute osalemine on piiratum, seda isegi strateegiliste dokumentide puhul[15]. See võib olla seotud asjaoluga, et asjaomaste esitatud andmete kohaselt ei ole „üldsuse enamus" veel konsulteerimises osalemise võimalusest teadlik. Paljud liikmesriigid teatavad jõupingutustest selle nimel, et teavitada üldsust nende õigustest ning tutvustada võimalikult laialdaselt, sealhulgas võimaluse korral kohalikus meedias lähinädalate jooksul kavas olevaid konsultatsioone.

Mõnes vastuses rõhutatakse, et konsulteerimine eeldab asjakohaste finants- ja inimressursside eraldamist, näiteks üldsuse märkuste analüüsimise töö tarbeks.

Mõnes liikmesriigis oli kaua enne direktiivi vastuvõtmist olemas kas üldsusega konsulteerimise tava või seda käsitlev õigusakt, mistõttu ei toonud kõnealune direktiiv kaasa suurt mõju või muutust, vähemalt kavade ja programmide puhul. Igal juhul tunnustatakse direktiiviga selgelt ja mõnel juhul tungival viisil üldsuse õigust osaleda keskkonnaküsimustes otsuste tegemises.

Esitatud andmetes on erineval määral rõhutatud ka vähem positiivseid aspekte. Näiteks märgitakse järgmist:

- teatavatel juhtudel küsib üldsus ametiasutustelt teavet, andmeid või dokumente, mis ei ole käimasoleva konsultatsiooni seisukohalt asjakohased;

- paljudel juhtudel on esitatud seisukohti keeruline adekvaatselt hinnata, kuna nende toetuseks pole esitatud asjakohaseid dokumente;

- suure ulatusega kavade puhul (käesoleval juhul jäätmekäitluskavad kahe liikmesriigi tasandil) tõi üldsuse osalemine ühel juhul kaasa märkimisväärse töökoormuse ning probleeme kõigi või enamiku asjassepuutuvate osalejate jaoks vastuvõetavate lahenduste leidmisel, nii et kava vastuvõtmine oluliselt hilines; teisel juhul ei olnud üldsuse osalemisest tingitud tähtaegade edasilükkumise tagajärjel teatavad andmed enam paikapidavad. Need kaks juhtumit ei tundu siiski kajastavat tavapärast olukorda.

- *Artikli 2 tegelik kasutamine*

Üldiselt on artikli 2 kohaldamine küllaltki piiratud. Seda võib selgitada asjaoluga, et ülevõtmise tähtpäeva (25. juuni 2005) ja liikmesriikide jaoks oma kogemustest teatamiseks määratud tähtpäeva (31. mai 2008) vahele jäi võrdlemisi lühike ajavahemik. Teine selgitus,

[15] Ühes aruandes märgitakse sellega seoses järgmist: „Vastuseid annavad isikud, kes on keskkonnaküsimusega juba kõige rohkem kursis. Selle olukorra parandamiseks on (pealinna Brüsseli) piirkond püüdnud võimaluse piires korraldada avaliku küsitluse kõrval eriuuringuid elanikkonna esinduslikus valimis."

mida ka mõni liikmesriik mainib, põhineb asjaolul, et artiklis 2 osutatud konsultatsioone peetakse direktiivi 2001/42/EÜ laiemas raamistikus.

Andmetes ei osutata olulistele konkreetsetele (tõlgendamis- või muudele) probleemidele.

Muude kohaldamisega seotud märkuste puhul nenditi järgmisi aspekte:

- võimalikult laialdase ja aktiivse osalemise tagamiseks peaks peale ametlikes väljaannetes ja pressis reklaamimise ettevaatavalt suhtlema (näiteks koosolekute, kirjade, seminaride kaudu) potentsiaalselt huvitatud avalik-õiguslike või eraõiguslike liitudega;

- enne lõpliku otsuse vastuvõtmist tuleks üldsust teavitada esitatud seisukohtade heakskiitmisest või tagasilükkamisest ning nende heakskiitmise või tagasilükkamise põhjustest; sel eesmärgil tegi üks liikmesriik ettepaneku muuta artikli 2 lõike 2 punkte c ja d;

- konsulteerimisel osalemist võib mõjutada asjaolu, et üldsus ei tea, mil määral nende vastuseid lõplikus otsuses arvesse võetakse, või siis tundub neile, et nende vastuseid ei võeta tegelikult arvesse.

4. KOMISJONI HINNANG

- *Artikli 2 tõhusus*

Üldiselt leiab komisjon, et tänu artiklile 2:

- on otsustusprotsess muutunud läbipaistvamaks, luues seega konstruktiivsemaid ja usalduslikumaid suhteid pädevate asutuste ja kodanikuühiskonna vahel;

- peetakse vastuvõetavates otsustes rohkem silmas elanikkonna enamuse vajadusi ja muresid, nii et see hõlbustab kavade või programmide heakskiitmist ja rakendamist;

- on ilmnenud ühiskonna suurem teadlikkus ja huvi seoses keskkonnaprobleemidega konkreetsetes hõlmatud valdkondades (eelkõige jäätmekäitlus ja veekvaliteet), eelkõige piirkondlikul või kohalikul tasandil; oluline näide sellest on Euroopa Kohtu menetluses olev eelotsusetaotlus, mis käsitleb Vallooni piirkonna väljatöötatud tegevusprogrammi veekogude kaitsmiseks nitraadireostuse eest.

Muidugi nõuab üldsuse osalemine asjaomastelt ametiasutustelt suuri muudatusi, pidades silmas, et otsustusprotsessis tuleb arvesse võtta nõuet konsulteerida üldsusega ning seda piisavalt varajases etapis. Seega on vaja eraldada asjakohased finantsvahendid ja inimressursid.

Liikmesriigid peavad ühtaegu välja selgitama, millal oleks konsultatsiooni kõige sobivam alustada, et see toimuks siis, „*kui kõik variandid on lahtised*” (nagu nõutakse Århusi konventsiooni artikli 6 lõikega 4, millele osutatakse sama konventsiooni artiklis 7), ning kuidas tagada konsultatsiooni tõhusus. Sellega seoses sedastab komisjon, et liikmesriigid tagavad, et üldsust, eelkõige asjaomast üldsust teavitataks konsultatsiooni alustamisest. Ilmnev suundumus ei seisne mitte üksnes ametlikes väljaannetes teadete avaldamises, vaid sellega kaasneb ka teavitamine meedias (kirjutavas pressis või raadios) ning asjaomastes kogukondades ja pädevate asutuste veebisaitidel. Liikmesriigid peavad kaaluma, kas ühes vastuses esitatud ettepanek potentsiaalselt huvitatud avalik-õiguslikele või eraõiguslikele

liitudele suunatud individuaalseid kirju, koosolekuid või teabeseminare hõlmava veelgi ettevaatavama suhtlemise kohta on vajalik või asjakohane. Samuti märgib komisjon, et selline vahend võib osutuda kasulikuks kodanike või valitsusväliste organisatsioonide suuremal kaasamisel konsultatsioonidesse.

Märgiti, et konsultatsioonides ei osale veel oluline osa kodanikuühiskonnast ning muresid väljendatakse alles pärast lõpliku otsuse vastuvõtmist. Osaliselt võib see sõltuda asjaolust, et üldsus ei tea, kuidas nende vastuseid lõplikus otsuses arvesse võetakse. Sellega seoses kutsub komisjon liikmesriike üles selgitama võimalikult üksikasjalikult põhjusi, miks teatavad ettepanekud täielikult või osaliselt tagasi lükatakse. Asjakohane tagasiside tundub olevat üldsuse osalemise tagamisel ja usalduse suurendamisel üks võtmeteguritest. Käesolevas etapis ei peeta vajalikuks muuta artikli 2 lõike 2 punkte c ja d, nagu ühes vastuses soovitati.

Komisjon on teadlik asjaolust, et konsulteerimisprotsessi tagajärjel võivad pikeneda kavade või programmide lõplikuks vastuvõtmiseks ette nähtud tähtajad, vahel olulisel määral. Viibimine ei tundu sõltuvat konsultatsiooni enda tähtaegadest, vaid pigem kavandatava projekti olemusest, eelkõige juhul, kui see tekitab kodanikuühiskonnas vaidlusi või küsimusi. Kui konsulteerida üldsusega asjakohasel viisil juba kavandamisetapis, tugevdab see kava vastuvõetavust ühiskonnas ning aitab vältida või leevendada hilisemaid takistusi, näiteks kohtuvaidluste algatamist, hõlbustades niiviisi kava rakendamist. Seega tunduvad ülekaalus olevat üldsuse osalemisest tulenevad positiivsed aspektid. Tähtaegade pikenemise küsimus ilmneb vähemal või suuremal määral paljudes vastustes ning tundub, et sellele küsimusele tuleks edaspidi rohkem tähelepanu pöörata. Suuremad kogemused direktiivi kohaldamisel võimaldaks leida konkreetseid lahendusi, mis tagavad parema tasakaalu üldsuse osalemise ja tõhususega seotud õigustatud huvide vahel.

Liikmesriigid peavad jätkama oma jõupingutusi üldsuse teavitamisel direktiivis sätestatud õigustest ja tagatistest, seda asjaomases riigis kõige sobivamaks peetaval tasandil, võttes arvesse selle struktuuri ja tavasid. Selline soov kajastub paljudes vastustes. See ei ole mitte üksnes liikmesriikide ülesanne. Ka valitsusvälised organisatsioonid saavad siin levitamiskanalina tõhusalt kaasa aidata.

- *Muudatusettepanekud*

Arvestades artikliga 2 seotud kogemuste piiratust, ei tundu käesolevas etapis muudatusettepanekute tegemine asjakohane.

Eespool esitatud märkustes sõnastas komisjon teatavad kaalutlused, mis võiksid direktiivi tõhusust suurendada. Arvestades asjaolu, et üldsuse osalemise üksikasjaliku korra määrab kindlaks iga liikmesriik oma struktuuri ja tavasid arvesse võttes, peavad liikmesriigid hindama, kas kõnealused kaalutlused on nende reaalses olukorras asjakohased, kas nende rakendamine oleks teostatav ning kui jah, siis millisel viisil.

Tulevikus võidakse muudatusi vajalikuks või asjakohaseks pidada artikli 2 tegelikust kohaldamisest liikmesriikides ning teatavate vähem positiivsete aspektide leevendamiseks leitud praktilistest lahendustest lähtudes.

- *Artikli 2 kohaldamisala laiendamine muudele kui I lisas loetletud kavadele või programmidele*

Sellist laiendamist ei pidanud vajalikuks ega asjakohaseks ükski liikmesriik. Seevastu märkis mõni riik, et enne kui kavandada artikli 2 kohaldamisalasse muude kavade ja programmide hõlmamist, peaks paigas olema selge nägemus direktiivi 2001/42/EÜ kohaldamisalasse kuuluvate kavade ja programmide loetelu ulatusest. Teisisõnu soovitatakse mõnes vastuses põhjalikult kaaluda artikli 2 ja direktiivi 2001/42/EÜ vahelist seost. Ühes vastuses lisatakse, et direktiivi 2003/35/EÜ vastuvõtmise ajal peeti selle I lisaga ette nähtud kavade ja programmide loetelu ammendavaks, kuna Århusi konventsiooni järgimise tagamiseks reguleeriti üldsuse osalemist uutes kavades ja programmides uute erivahenditega. See seisukoht tundub põhinevat direktiivi kümnendal põhjendusel.

Komisjon tunnistab, et paljudel juhtudel võiks ühe ja sama olukorra puhul kohaldada kahte vahendit, kusjuures kõige rohkem tundub see kehtivat jäätmeküsimuses, eelkõige seoses direktiivi 2008/98/EÜ artiklis 28 osutatud tulevaste kavadega. Ühenduse seadusandja ise märkas võimalikke kattuvusi, nii et lõikega 5 välistas ta artikli 2 kohaldamise juhtudel, kui üldsust on juba kaasatud direktiivi 2001/42/EÜ alusel. Muu hulgas on oluline element kõnealuse küsimuse läbivaatamisel Euroopa Kohtu tulevane otsus veekogude kaitsmist nitraadireostuse eest käsitlevate tegevusprogrammide ja keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi vahelise seose kohta.

Århusi konventsiooni rakendamise käsiraamatus[16] märgitakse: „Üks artikli 7 kohaldamise viisidest on määrata kindlaks asjakohased menetlused üldsuse osalemiseks keskkonnamõju strateegilise hindamise raames. Keskkonnamõju strateegiline hindamine võimaldab ametiasutustel võtta kavade, programmide ja poliitika väljatöötamisel arvesse keskkonnamõju. Seega on see üks võimalikest meetoditest, mis oleks sobilik artikli 7 mõlema elemendi seisukohalt, st kavade ja programmide väljatöötamisel üldsuse osalemist käsitlevate sätete ning poliitika väljatöötamisel üldsuse osalemist käsitleva sätte seisukohalt.”

Komisjon on esitanud aruande direktiivi 2001/42/EÜ, st keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaldamise ja tõhususe kohta[17]. Komisjon kohustub tegema analüüsi kas selle töö raames, mis võetakse ette pärast seda, kui aruande on läbi vaadanud muud institutsioonid, või eraldi. Komisjoni järeldused tehakse nõuetekohaselt teatavaks muudele institutsioonidele, vajaduse korral koos asjakohaste ettepanekutega.Eespool kirjeldatud alustel oleks igasugune artikli 2 kohaldamisala laiendamise ettepanek käesolevas etapis ennatlik.

---

16 Rakendamise käsiraamat, ÜRO, New York ja Genf, 2000. Tegemist ei ole konventsiooni ametliku tõlgendusega.

17 Komisjoni aruanne keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaldamise ja tõhususe kohta (KOM(2009) 469, 14.9.2009).

5. KOKKUVÕTE

Vaatamata sellele, et kolme aasta jooksul pärast direktiivi artikli 2 liikmesriikide õigusaktidesse ülevõtmise tähtpäeva (25. juuni 2005) on selle kohaldamine riikide tasandil olnud küllaltki piiratud, on liikmesriikide õigusaktides selle tulemusena ühtsel viisil positiivselt tunnustatud üldsuse õigust osaleda kavade ja programmidega seotud otsuste tegemises. See on soodustanud üldsuse huvi keskkonnaprobleemide vastu, kaasates vähemalt kõige teadlikumate inimeste või organisatsioonide puhul üha suuremal määral säästva arengu mõõdet. Alustatud jõupingutusi tuleb jätkata, et tõsta üldsuse teadlikkust nende õigustest ning tagada võimalikult suure arvu inimeste tegelik osalemine konsulteerimisprotsessis. Iga liikmesriik peab need eesmärgid saavutama oma eripära ja tavasid silmas pidades kõige asjakohasemate vahendite abil. Muu hulgas peavad liikmesriigid selle artikli tõhusaks rakendamiseks eraldama vajalikud inim- ja finantsressursid.

Seda olukorda arvesse võttes ei pea komisjon asjakohaseks teha muudatusettepanekuid või laiendada artikli 2 kohaldamisala praegu osutatud kavade ja programmide kõrval ka muudele kavadele ja programmidele. Pidades aga silmas kõnealuse artikli ja direktiivi 2001/42/EÜ vahelisi võimalikke seoseid, koostab komisjon teatavate liikmesriikide soovitusel nende kahe vahendi kohta analüüsi, mille tulemused edastatakse õigeaegselt muudele institutsioonidele.