

Keskkonnajuht 2/2001
Eesti Roheline Liikumine

Euroopa Liidu keskkonnapoliitika

Vee raamdirektiivis

Euroopa Keskkonnabüroo juhend valitsusvälistele
keskkonnakaitse organisatsioonidele

Tallinn 2001

Projekti tutvustus: Käesolev raamat ilmub 12 Euroopa Liidu liikmeks kandideeriva riigi valitsusväliste keskkonnaorganisatsioonide ühise projekti "Eurooliidu laienemine: avalikkuse ja valitsusväliste keskkonnakaitseorganisatsioonide teavitamine Euroopa Liidu keskkonnapoliitika raames. Lisaks käsitletakse samas sarjas Euroopa Liidu (EL) transpordi, põllumajandus-, energia-, jäätmeäritlus- ja looduskaitsepoliitikat ning tutvustatakse ELi struktuurifonde. Lisaks antakse teavet Euroopa Liidu rollist, taustast, tööst, direktiividest, otsustusmehhanismidest ja erinevate keskkonnaküsimustega tegelevatest institutsioonidest. 1998. aastal andis Eesti Roheline liikumine välja sissejuhatava raamatu "Euro-Eesti keskkond". Kolme aasta jooksul on korraldatud mitmesuguseid seminare, koolitusi ja diskussioone ning õpetatud keskkonnaorganisatsioonide esindajaid osalema liitumisläbirääkimisi mõjutavas lobby-töös. Projekt algas kuue esimese laine liitumise roheliste koostöös ja alates 1999. aasta detsembrist jagatakse kogutud teadmisi ja oskusi ka nn teise laine maadele.

Euroopa Keskkonnabüroo on 134 Euroopa Liidu liikmesriigi ja kandidaatmaa keskkonnakaitseorganisatsiooni föderatsioon. EEB eesmärk on Euroopa looduse ning keskkonna kaitse ning parandamine ja Euroopa kodanikele võimaluse andmine selles protsessis kaasa rääkida. EEB peakontor Brüsselis tegutseb 1974. aastast saadik ja aitab oma liikmesorganisatsioonidel euroliidu keskkonnapoliitikat jälgida ning lobby-tööd teha. Tegutsevad teabeteenistus ning üheksa töörühma, kes väljastavad nn positsioonipabereid ehk seisukohavõtte teemadel, mis peaksid olema Eurooliidu päevakorras.

Eesti Roheline Liikumine (ERL) sündis kümme aastat tagasi suure massiorganisatsioonina. Kaheksakümnendate aastate lõpul oli keskkonnakaitseliikumine üheks protestimeelsuse väljendamisega vormiks, kuna see võimaldas avalikult arutada üleliiduliste ametkondade röövmajanduslikku suhtumist Eesti loodusvaradesse ja keskkonnaseisundisse. Rohelise Liikumise sünnikuupäevaks loetakse 1988. aasta 23. maid, mil toimus suur rahvakoosolek praeguses Sakala Kultuurikeskuses ja valiti esimene juhatus. Suuremate üritustena läksid ajalukku igakevadised jalgrattamatkad Kirde-Eestisse, Kesk-Eesti sõjaväepoliigoonidele, Kagu-Eesti piirialadele ja mujale. Oma esimestel tegevusaastatel oli Eesti Roheline Liikumine küllaltki poliitiline organisatsioon, hiljem eraldus sellest erakond Eesti Rohelised. Tänapäeval on suur osa liikumise algatajaid tuntud erinevate poliitiliste parteide võtmeisikutena, ERL on aga muutunud keskkonnakaitsest huvitatud spetsialistide, üliõpilaste ja kooliõpilaste huviringide katusorganisatsiooniks. Üle vabariigi paiknevad töörühmad tegelevad säästva arengu, taastuvate energiaallikate, keskkonnasõbralike pakendite, Läänemere kaitse, bioloogilise mitmekesisuse säilitamise, keskkonnasõbraliku põllumajanduse ning ehituse ja paljude muude teemade populariseerimisega. Kevadised jalgrattamatkad on jäänud püsima ja haaravad endiselt kui mitte enam tuhandeid, siis ikkagi sadu kaasaminejaid.

Kodulehekülgi:

Eesti Roheline Liikumine: <http://www.roheline.ee>

Euroopa Liidu Laienemise Keskkonnamõju projekt:

Üldsuse keskkonnapoliitikasse kaasamine: <http://www.envir.ee/aarhus>

Käesoleva raamatu ja selles sisalduva informatsiooni paljundamine ja levitamine on lubatud juhul, kui seda ei tehta äriilistel kaalutlustel. Kui soovite seda raamatut müügiks paljundada, siis võtke ühendust Eesti Rohelise Liikumisega.

ERL Tallinna büroo: Tööstuse tn. 3, pk. 1521, 10402 Tallinn; tel. ja faks 6413402, roheline@online.ee

ERL Tartu büroo: Veski tn. 15-1, pk. 318, 5002 Tartu, tel. ja faks 409140; oja@erl.tartu.ee

Projekti toetavad Euroopa Liidu Keskkonnadirektoraat, Kesk- ja Ida-Euroopa Keskkonnakeskus ja Eesti Roheline Liikumine.

ISBN 1406-3468

Keskkonnajuht 2/2001

Eesti Roheline Liikumine

Euroopa Liidu keskkonnapoliitika Vee raamdirektiivis

**Euroopa Keskkonnabüroo juhend valitsusvälistele
keskkonnakaitseorganisatsioonidele**

Dr Klaus Lanz ja Stefan Scheuer

Kolmas, ümbertöötatud trükk
Toimetanud Ülo Sults

Tallinn 2001

Sisukord

1	SISSEJUHATUS.....	1
2	EUROOPA LIIDU NING KESK- JA IDA-EUROOPA MAADE VEESEISUND: TULEVIKUVÄLJAVAATED	2
3	EUROOPA LIIDU VEEKAITSEPOLIITIKA ALATES 1970NDATEST KUNI VEE RAAMDIREKTIIVINI.....	4
	ÜLEVAADE	4
	PINNAVEE 1975/440/EEC, KALAVEE 1978/659/EEC JA KARPLOOMAVEE 1979/923/EEC DIREKTIIVID.....	5
	OHTLIKE AINETE DIREKTIIV 76/464/EEC JA SELLE TÛTARDIREKTIIVID.....	6
	PÕHJAVEE DIREKTIIV 1980/68/EEC	6
	VEEMAJANDUSPOLIITIKA RAKENDAMISE PUUDUSED	7
	KEHTIVUSE KAOTAVATE VEEDIREKTIIVIDE RAKENDAMINE KANDIDAATMAADES	8
4	VEE RAAMDIREKTIIVI EESMÄRGID JA VAHENDID NING LÄHITULEVIKU KESKKONNAPOLIITILISED VALIKUD.....	10
	ÜLDISED MÄRKUSED	10
	INTEGREERITUD VEEMAJANDUS	11
	<i>Sissejuhatus</i>	<i>11</i>
	<i>Veemajanduskava tähtsus.....</i>	<i>12</i>
	Veemajanduskava sisu.....	12
	Keskonnakaitsemeetmete ja veemajanduskavade programmid	13
	Järgmised veemajanduskavad	13
	<i>Avalikkuse teavitamine ja valitsusväliste organisatsioonide tegevus seoses veemajanduskavaga.....</i>	<i>14</i>
	Rohkem teavet, rohkem võimalusi	14
	Veemajanduskava koostamise tähtsajad.....	14
	Avalikkuse õigus teabele	14
	PINNAVEEKAITSE ÖKOLOOGILISED EESMÄRGID	15
	<i>Ülevaade.....</i>	<i>15</i>
	<i>Detailne analüüs: Euroopa Liidu veeseisundi kaardi viis etappi.....</i>	<i>16</i>
	Esimene etapp: pinnaveekogude liigitamine ökoloogiliste tunnuste järgi	16
	Teine etapp: tüübiomase taustsüsteemi väljaselgitamine.....	17
	Kolmas etapp: Väga hea, hea ja rahuldava seisundiklassi piiride kooskõlastamine liikmesriikide kalibreerimisvõrgu abil.....	18
	Neljas etapp : Seisundi määramine ja seire.....	19
	Viies etapp: Euroopa Liidu veeseisundi kaartide koostamine	20
	<i>Tehisveekogud ja inimese poolt oluliselt muudetud veekogud</i>	<i>20</i>
	<i>Ökoloogiliste eesmärkide leebemaks muutmine ja nende saavutamise ajagraafikute pikendamine</i>	<i>22</i>
	Ajagraafikute pikendamine.....	22
	Leebemad eesmärgid	23
	<i>Keskonnapoliitilised valikud.....</i>	<i>23</i>
	KEEMILISED REOAINED VEE RAAMDIREKTIIVIS	24
	<i>Sissejuhatus</i>	<i>24</i>
	<i>Detailne analüüs.....</i>	<i>25</i>
	Direktiivi ulatus.....	25
	Meetmed liikmesriigi tasandil	25
	Meetmed Euroopa Liidu tasandil	26
	Teised kemikaalide seadusandlusele olulised Vee raamdirektiivi sätted	29
	<i>Ajagraafiku pikendamine ja eesmärkide leebemaks muutmine kemikaalide suhtes</i>	<i>30</i>
	Ajagraafiku pikendamine.....	30
	Leebemad eesmärgid	30
	<i>Keskonnapoliitilised valikud.....</i>	<i>30</i>
	PÕHJAVEEKAITSE VEE RAAMDIREKTIIVIS	31

<i>Ülevaade</i>	31
<i>Detailne analüüs</i>	32
Direktiivi ulatus.....	32
Põhjavee liigitus.....	33
Saasteainetega põhjavee reostuse takistamine või piiramine.....	34
Põhjavee seisundi halvendamise mittelubamine ja “hea seisundi” poole püüdlamine.....	35
Reostuse takistamine.....	36
<i>Põhjaveekaitse tähtaegade edasilükkamine ja eesmärkide leebemaks muutmine</i>	36
Ajagraafikute pikendamine.....	36
Leebemad eesmärgid.....	37
<i>Keskkonnapoliitilised valikud</i>	37
VEEHINNAPOLIITIKA RAAMDIREKTIIVIS	38
<i>Ülevaade</i>	38
<i>Detailne analüüs</i>	39
Kulutuste katmine valdkonniti.....	39
Majandusanalüüs.....	40
<i>Kõrvalekalded veehinnapoliitikast ja kõigi kulutuste katmisest</i>	40
<i>Keskkonnapoliitilised valikud</i>	40
RAAMDIREKTIIVI AJAKAVA	42
5 RAAMDIREKTIIVI VEE OTSTARBEKAMA KASUTAMISE VÕTMEKÜSIMUSED JA KESKKONNAPOLIITILISED VALIKUD	45
SISSEJUHATUS.....	45
VESIKONDADE KESKKONNAPOLIITILISTE VALIKUTE VÕTMEKÜSIMUSED.....	45
<i>Vesikonna analüüsi võtmeküsimused</i>	46
<i>Veemajanduskava võtmeküsimused</i>	46
LIIKMESMAADE KESKKONNAPOLIITILISED VALIKUD JA VÕTMEKÜSIMUSED.....	47
EUROOPA LIIDU KESKKONNAPOLIITILISED VALIKUD JA VÕTMEKÜSIMUSED.....	48
6 KOKKUVÕTE	51
LISA I	54
VEE RAAMDIREKTIIVI SAAMISLUGU.....	54
LISA 2	57
VESIKONNA MAJANDUSKAVADE KOOSTAMISEST VEESEADUSE MUUTMISE SEADUSES.....	57
LISA 3	60
VEELUBADE AVALIKUSTAMISEST VEESEADUSE MUUTMISE SEADUSES.....	60
LISA 4	61

1 Sissejuhatus

Juba oma algaastatest peale on Euroopa Keskkonnabüroo pidanud Euroopa veekaitsepoliitikat üheks oma kõige olulisemaks küsimuseks. Aktiivne veepoliitikasse sekkumine sai alguse aga neli aastat tagasi. Eesmärgiks seati keskkonnakaitsega tegelevate valitsusväliste organisatsioonide tähelepanu koondamine veekaitseprobleemidele ja nende innustamine Euroopa uue veepoliitika arengu mõjutamiseks.

Euroopa Keskkonnabüroo veekampaania tulemusel tekkis keskkonnakaitsega tegelevate valitsusväliste organisatsioonide ja vee-ekspertide ühendus, kuhu kuulusid omavahel tihedates suhetes olevad üritusele jäägitult pühendunud inimesed. Valitsusvälistel organisatsioonidel oli nüüd võimalik jälgida seadusloomet lähemalt kui kunagi varem. Ühendus jälgis juba varakult Euroopa Komisjoni Vee raamdirektiivi¹ sisaldava ettepaneku esimestest etappidest alates direktiivi seadusloomet Euroopa Parlamendis, Nõukogus ja Komisjonis ning andis oma panuse protsessi mõjutamiseks. Seadusloome käigus esitas ühendus pidevalt konstruktiivseid ja asjalikke ettepanekuid ning juhtis tähelepanu raamdirektiivi selgema sõnastuse vajadusele.

Vee raamdirektiivi seadusloome kõige varasematest etappidest peale on see olnud erinevate huvide ja ülimalt nõudlike tehniliste ekspertide vaidlusobjekt. Selle tulemusel on direktiivi lõplik juriidiline tekst ebaharilikult keerukas ning laiemale lugejaskonnale praktiliselt arusaamatu. “Direktiivi sõnastus on vaid seni tehtud ränga töö halb peegeldus”, teatas hiljuti Paul Sheridan advokaadibüroost Cameron McKenna Law Group.

Vee raamdirektiivi teksti keerukuse ja ebaselguse tõttu tunneb Euroopa Keskkonnabüroo vajadust muuta see läbipaistvamaks ja arusaadavamaks nii Euroopa avalikkusele kui ka keskkonnakaitsega seotud valitsusvälistele organisatsioonidele. Käesolev juhend peabki täitma seda eesmärki, andma ülevaate Euroopa Liidu veekeskonna seadustest ning selgitama üksikasjalikult Euroopa Liidu uut veepoliitikat, analüüsides ja hinnates selle põhisätteid. Eriline tähtsus on seejuures omistatud tuleviku arengusuundade poliitilistele valikutele, sest veedirektiiv on vaid Euroopa Liidu ja assotsieeruvate maade veekaitse raamistik. Väljaandes ei seata eesmärgiks käsitleda kõigi direktiivide sätteid kogu ulatuses, vaid püütakse anda põhjalik sissejuhatus Euroopa Liidu veekaitsepoliitikasse. Vaja on veel hulka käsiraamatuid, seminare ja konverentse selleks, et teha Euroopa Liidu uus veekaitsepoliitika tuntuks ning mõistetavaks laiemale lugejaskonnale ning lõppeesmärgina muuta Vee raamdirektiiv edukaks seadusandlikuks vahendiks.

¹ **Vee raamdirektiiv:** Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu direktiiv raamistiku kehtestamiseks Euroopa Liidu tegevusteks veepoliitika valdkonnas (2000/60/EC).

2 Euroopa Liidu ning Kesk- ja Ida-Euroopa maade veeseisund: tulevikuväljavaated

Vesi on väärtuslik ja asendamatu mitte ainult inimese elukeskkonna säilitamiseks, vaid samuti kõigile eluslooduse protsessidele. Looduslikud mittereostatud märgalad on omakorda tähtsad looduslikule mitmekesisusele.

Vesi on ka väärtuslik loodusvara. Pinna- ja põhjavett kasutatakse ulatuslikult majanduses - tööstuses, põllumajanduses, laevanduses, kaevanduses ning mitmel pool mujal. Kahtlemata on vesi väärtuslik eelkõige joogiveena.

Inimtegevus jätab paratamatult jälje looduslikele veeökosüsteemidele. Vett ammutatakse või reostatatakse, mis mõjutab nii veeressursside kogust kui ka kvaliteeti. Lisaks sellele põhjustab inimtegevus jõgedes ja järvedes morfoloogilisi muutusi: jõgesid laiendatakse ja süvendatakse suuremate laevade jaoks. Jõgede perioodiliselt üleujutatavad maa-alad on kuivendatud ehituskruuntide, põllumajanduse ja tööstuse tarvis. Tammid ja paisud on vajalikud elektri tootmiseks, kaldakindlustused kaitsevad inimkätega loodud väärtusi üleujutuste eest.

Selline mitmekülgne veekasutus mõjutab oluliselt looduslikku veeringet. Kuna erinevad veekasutusviisid on omavahel koordineerimata, siis nende koosmõju veekogudele on raske hinnata ja võimalikuks on saanud vee kontrollimatu liigkasutus. Sellepärast on looduslikud jõed inimtegevusest puutumatu kaldaäärsete piirkondadega muutunud haruldaseks nii Põhja- kui Lõuna-Euroopas. Anadroomsed kalad (kalad, kes elavad vahelduvalt nii jõgedes kui ookeanides) on peaaegu välja surnud. Veerand kogu Euroopa Liidu jõgedest on nii reostatud, et raske on leida seal elutsevaid kalaliike.

Kuigi silmnähtavaid jõgede reostuse jälgi, kalade massilist hukkumist ning veepinnal ujuvat vahtu esineb Euroopas tänapäeval õnneks harva, on avastatud laialdasi varjatuid bioloogilisi muutusi. Näiteks on leitud, et vähesed kogused endokriini lõhustavaid kemikaale mõjutavad kalade hormoonregulatsiooni ning muudavad nad viljatuks. Nimetatud kemikaale peetakse mitme Euroopa riigi kalasaagi vähenemise põhjuseks, kuigi protsessi ennast on väga raske täpselt määratleda. Selliseid probleeme on võimalik lahendada ainult rakendades ettevaatusabinõusid, mis takistavad potentsiaalselt ohtlike ainete pidevat sattumist veekeskkonda.

Väheste avalikustatud seireandmete põhjal on Euroopa põhjavesi veel halvemas olukorras kui jõevesi. Euroopa Keskkonnaagentuuri hinnangul on olukord murettekitav. Põhjavesi sisaldab rohkem kui 25 milligrammi nitraate liitri vee kohta 87% Euroopa Liidu põllumajanduslikus riigis. Veerandis põllumajanduslikest maadest on nitraatide tase kõrgem, kui see on lubatud joogivees – 50 milligrammi 1 liitri põhjavee kohta. Olukord on kõige raskem põllumajanduslikult koormatud Loode-Euroopas ning seda raskendab veelgi pestitsiidide rohke kasutamine. Nitraatide ja pestitsiidide kasutamine kasvab kiiresti ka Euroopa Liidu lõunapoolsetes liikmesmaades ning assotsieeruvates riikides.

Vähemalt kaks kolmandikku kogu Euroopa Liidu joogiveest saadakse põhjaveevarudest. Neid maa-aluseid veevarusid ohustavad mitte ainult saasteained, vaid ka liigvähendamine. 60%

Euroopa linnadest kuritarvitab oma põhjaveevarusid². Lõuna-Euroopa rannikualadel ja mitmel saarel on merevesi tunginud tühjaks pumbatud põhjaveekihtidesse (lademetesse), muutes need pöördumatult joomiskõlbmatuks. Peale linnade veevärgi ohustavad põhjavett peamiselt niisutussüsteemid ning turism. Lõuna-Euroopa veekasutuse indeks ei ole alates 1980. aastast paremuse poole nihkunud, kunstlikult niisutatud maa-ala on aga laienenud 20% võrra võrreldes 1985. aastaga³. See on tekitanud mittesäästliku veekasutuse nagu näiteks suurte veekogude vahelised veevahetused ja tammide rajamine, mille kohta võib lugeda 2000. aastal ilmunud Hispaania riiklikust veekasutusplaanist.

Suuri pingeid tekitab põllumajandus. Seetõttu on ülimalt tähtis, et põllumajanduspoliitika, eriti assotsieeruvates maades, ei teravdaks neid probleeme, vaid hoopis sobituks keskkonnakaitsega.

Tõsiseid järeldusi tuleb teha Euroopa Keskkonnabüroo aruannetest⁴. Vaatamata mõne väga reostatud jõe ja järve olukorra paranemisele, ei ole üldine Euroopa veealade reostus nimetamisväärselt vähenenud 1980. aastatest. Edasine allakäik ähvardab aga eriti väiksemaid veekogusid ning põhjaveevarusid.

Kahjuks tuleb märkida, et Euroopa veevarude ja märgalade ökosüsteemide tegelik seisund on teadmata. Mitme Euroopa Liidu liikmesmaa seireprogrammid on kas ebaadekvaatsed või puuduvad üldse. Mitmes riigis, kus need on olemas, on tulemused avalikkusele kättesaamatud. Juriidilist kaalu omavaid jõgede, järvede ja märgalade ökoloogilise seisundi hinnanguid pole olemas. Vee raamdirektiivis püütakse esimest korda pakkuda hinnangusüsteemi, mis annaks usaldusväärseid ja kooskõlastatud andmeid iga Euroopa veekogu seisundi kohta, sõltumata asukohast. Tundub kohatu, et Euroopa Liit ei suuda ikka veel määrata enam-vähem usaldusväärselt oma veevarude reostusastet.

On selge, et üksnes olukorra hindamine ja selle avalikustamine pole piisavad selleks, et kaitsta Euroopa veeökosüsteeme. Arvatavasti ei anna Vee raamdirektiiv kokkuvõttes rohkem kui kõik senised Euroopa veeseisundi kaardid ning toob vähe kasu äärmiselt vajalikule veekaitsele. Nii valitsusvälised organisatsioonid kui avalikkus peaksid kasutama kõikvõimalikke infokanaleid ja survepoliitikat, et Vee raamdirektiivist oleks maksimaalne praktiline kasu.

² Stanners, D., and Bourdeau, P (1995): *Europe's Environment – The Dobris Assessment*, European Environment Agency (EEA), Copenhagen.

³ EEA (2000): *Environmental Signals 2000*.

⁴ EEA (1998): *Europe's Environment: The Second Assessment*, Copenhagen

3 Euroopa Liidu veekaitsepoliitika alates 1970ndatest kuni Vee raamdirektiivini

Ülevaade

Veeseadus oli üks esimesi valdkondi, mida Euroopa Liidu ühtse keskkonnapolitiitika raames käsitlema hakati ning momendil sisaldab see rohkem kui 25 veekaitse ja -majandusega seotud direktiivi ning otsust. Veekaitsealase seadusloome esimene laine leidis aset aastatel **1975–1980**, mil valmis rida direktiive ning otsuseid. Osa neist reguleerivad *spetsiifiliste veeliikide keskkonnakvaliteedi standardeid*: **pinna-, kala-, karplooma-, suplus- ja joogivee direktiivid**. Teine rühm reguleerib *emissiooni piirväärtusi spetsiifiliste vee kasutusviiside korral*, näiteks **ohtlike ainete direktiiv ja põhjavee direktiiv**. Põhiliselt toetuvad loetletud direktiivid Eurooliidu esimesele 1973. aasta keskkonnaalasele tegevuskavale, mis kutsus üles kasutama mõlemaid lähenemisviise. Praktikas tekitas selline kaksipidine lähenemine väga lõhestunud veeseaduse ning väga suuri rakendusprobleeme. Ka keskkonnakaitse seisukohalt osutus see lähenemisviis vähemedukaks, kui oli oodatud.

Emissiooni piirväärtused (lubatud piirkoormused, LPK) on seadusandlikud meetmed võimaliku reostuskolde ohjeldamiseks. Need märgivad kas üldiselt või abstraktselt lubatud reostuskoormust. See lähenemisviis juhindub “arengutaseme” ja “parima kättesaadava tehnoloogia” kontseptsioonidest, saavutamaks tõhusaimat majanduse arengut⁵.

Keskkonnakvaliteedi standardid (KKS) on suunatud reostusobjekti seisundile. Seega võib neid nimetada keskkonnakvaliteedi kriteeriumideks. Need kriteeriumid kirjeldavad keskkonna (pinnase, vee või õhu) või objekti (inimese, ökosüsteemi) üksikuid aspekte. Keskkonnakvaliteedi standardite eesmärk on soovitud kvaliteeditaseme saavutamine⁶.

Järgmine seadusloome laine ajavahemikus **1980-1991** oli vähem mahukas. Lisaks kahele uuele seadusandlikule hoovale, **nitraatide ja linna heitvee direktiividele**, võeti vastu tütdirektiivid, et tagada ohtlike ainete direktiivi edukas rakendamine.

Koos 1970ndate seadusepaketiga saavutati uus ja koordineeritum veeseaduse tase. Viimase aastakümne jooksul on Euroopa Liidu veepoliitikat põhjalikult revideeritud, mille tulemusel sündis Vee raamdirektiiv 2000/60/EC⁷. Direktiiv tühistab kuus varasemat veedirektiivi ja ühe määruse, puudutab hulka veeseadusandlikke akte ja loob aluse järgnevale seadusloomele.

Eriti aga püütakse raamdirektiivis lepitada lubatud piirkoormuste ja keskkonnakvaliteedi standardite vastandlikke lähenemisi. Sellelt seisukohalt on raamdirektiivis tähtsal kohal ohtlike ainete ja põhjavee direktiivide tühistamine. Kuigi nendes direktiivides sätestatud

⁵ EEB Industry Handbook (1998): *A critical evaluation of available European Legislation on Industry and the Environment*, December 1998.

⁶ Vt. eelmist märkust.

⁷ OJ 327/1,22.12.2000, p.1-72

lubatud piirkoormuste leidmise meetodika on Vee raamdirektiivi põhimõtteliselt üle võetud, on siiski kahtlane, kas tulemus on sama veekaitse seisukohalt. Keskkonnakvaliteedi standardid on pinna- ja karploomavee ning puhta vee direktiividega palju lihtsamalt määratletud kui raamdirektiivis 2015. aastaks taotletava kõigi Euroopa Liidu veekogude “hea seisundiga”.

Joogiveedirektiiv ja **suplusveedirektiiv** jäävad jõusse kui mittesiduvad direktiivid, kuigi Euroopa Liidu liikmesmaadelt nõutakse veekaitse koordineerimist Vee raamdirektiivi mõjualas.

“Teise laine” direktiive Vee raamdirektiivis ei tühistata, vaid neisse viiakse muudatused. Mitu kohustust pannakse jõevalgalade veemajanduskavadele. Peale selle nõutakse 2015. aastaks nitraadidirektiivi ja linnaheitveedirektiiviga kaitstud aladel nende direktiividega kehtestatud eesmärkide saavutamist (artikkel 4).

Selleks, et hinnata Vee raamdirektiivist tulenevaid võimalikke raskusi, tuleks süveneda varasemate direktiivide seadusjõusse. Peaaegu mitte ühtki veedirektiivi pole täielikult rakendatud ettenähtud kujul või jõustatud ettenähtud ajaks⁸. Pole veel kindel, et Vee raamdirektiiv on varasematest veeseadustest efektiivsem.

Pinnavee 1975/440/EEC, kalavee 1978/659/EEC ja karploomavee 1979/923/EEC direktiivid

Neis direktiivides sätestatakse erinevate veekogude ja vee tarbimisviiside keskkonnakvaliteedi standardid. 1975. aasta pinnavee direktiivis seatakse eesmärgiks kaitsta tähtsaid pinnaveekogusid nagu näiteks järvi, jõgesid ja veehoidlaid kui joogivee allikaid. Liikmesriigid peavad need veekogud ise määrama ning tegema kõik direktiivi standardite täitmiseks. Enamus selle direktiivi nõudeist on integreeritud 1980. aasta joogivee direktiivi. Sellest tulenevalt kaotab pinnavee direktiiv kehtivuse 2007. aastal.

1978. aasta kalavee direktiivi eesmärk on kaitsta ning parandada magevee kvaliteeti, mis peab toetama teatud kalaliikide elukeskkonda. Sellega sarnaselt seatakse 1979. aasta karploomavee direktiivi eesmärgiks kaitsta ja parandada rannikulähedasi ja vähese soolsusega veekogusid selleks, et kaasa aidata söödavate karploomade kvaliteedi tõusule. Liikmesriigid peavad määrama nende direktiivide suhtes olulised veekogud, teostama neis seiret ning rakendama vastavaid abinõusid selleks, et täita direktiivides sätestatud miinimumnõuded (direktiivid sisaldavad nii “suunavaid” kui “kohustuslikke” nõudeid).

Kala- ja karploomavee direktiivid kaotavad Vee raamdirektiivi järgi kehtivuse 2013. aastal. Selleks, et tagada kala- ja karploomaveekogude hea ökoloogiline ja keemiline seisund, on vaja saavutada Vee raamdirektiivi kvaliteedistandardid. Raamdirektiivis aga ei välistata nende standardite leebemaks muutmist peale direktiivide kehtivusaja lõppu.

⁸ C.Demmke (avaldamata materjal): *Towards effective Environmental Regulation: Innovative Approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy*, European Institute of Public Administration, October 2000, not yet published.

Ohtlike ainete direktiiv 76/464/EEC ja selle tütdirektiivid

1976. aasta ohtlike ainete direktiiv on tähtis osa Euroopa Liidu veeseadustikus ja loob raamistiku järgnevatele seadustele eesmärgiga kontrollida spetsiifiliste ohtlike ainete sattumist veekogudesse. See direktiiv rakendub kõigile Euroopa Liidu pinna- ja põhjaveekogudele ning emissiooni standardite kehtestamisega järgib osaliselt teist, 1973. aasta keskkonna arengukava lähenemissuunda.

Ohtlike ainete direktiivi eesmärk on selle lisas I (“must nimistu”) ning lisas II (“hall nimistu”) loetletud ohtlike ainete reostuse vähendamine. Liikmesmaat peavad rakendama kaitsemeetmeid juba enne, kui esimeses nimekirjas toodud ained satuvad veekogusse. Esimeses nimistus toodud ained määratakse kindlaks nende toksilisuse, püsivuse ja bioakumulatsiooni järgi.

Inglismaa ja teiste liikmesmaade erinevate arusaamade tõttu kajastab see direktiiv kahte lähenemisviisi ning sätestab (artiklite 6.1 ja 6.2 alusel) Euroopa Nõukogu jaoks nii lubatud piirkoormused kui ka keskkonnavaliteedi standardid mõlema nimekirja jaoks. Liikmesmaat võivad valida antud lähenemiste vahel. Seni on ainult Inglismaa järginud keskkonnavaliteedil põhinevat lähenemissuunda. Sellele vaatamata võivad liikmesmaat kehtestada oma kvaliteedistandardid ainult siis, kui nad näitavad, et Euroopa Nõukogu standardid on praktikas saavutatavad.

1982. aastal määras Euroopa Komisjon 129 “kandidaatainet”⁹, mida liigitatakse esimesse nimistusse direktiivi 76/464/EEC alusel. Praegu on neist ainetest ainult 18 reguleeritud tütdirektiividega (elavhõbe 82/176/EEC, kaadmium 83/513/EEC, elavhõbe 84/156/EEC, heksaklorotsükloheksaan 84/491/EEC ja ohtlikud ained 86/280/EEC).

Vee raamdirektiiv tühistab 1976. aasta ohtlike ainete direktiivi 13 aasta pärast, välja arvatud selle kuuenda artikli, mis kaotab kehtivuse kohe pärast raamdirektiivi jõustumist. Kuuenda artikli tühistamist tuleb vaadelda koos raamdirektiivi artikliga 16(1), mille alusel Euroopa Parlament ja Nõukogu peavad võtma tarvitusele spetsiaalsed abinõud kas üksikute reostusallikate või mitme reostusaine koosmõjul tekitatud veereostuse tõkestamiseks.

Ohtlike ainete direktiivi kuuenda artikli tühistamine tähendab seda, et 1982. aasta 129 “kandidaataine” nimistu kaotab kehtivuse pärast Vee raamdirektiivi lisa X esmatähtsate ainete nimistu rakendumist. Euroopa Komisjon tegi ettepaneku, et see nimistu koosneks 32 ainest (Com(2000)47).

Oluline on, et loodusliku vee kaitse ohtlike ainete eest on Vee raamdirektiivis sama range kui ohtlike ainete direktiivis. Vee raamdirektiivis on spetsiaalselt ära märgitud, et vesikonna majanduskava keskkonnavaliteedi standardid peaksid olema vähemalt sama ranged kui ohtlike ainete direktiivi standardid.

Põhjavee direktiiv 1980/68/EEC

Põhimõtteliselt olid kõik saasteainete juhtimised põhjavette reguleeritud 1976. aasta ohtlike ainete direktiiviga, mille artiklis 4 keelatakse kõik esimese nimistu ohtlike ainete otsesed suunamised põhjavette. See artikkel kaotas kehtivuse peale 1980. aasta põhjavee direktiivi

⁹ OJ C 176, 14.7.1982, p.3

vastuvõtmist.

Sarnaselt ohtlike ainete direktiiviga jagatakse põhjavee direktiivis saasteained kahte kategooriasse – “musta nimistusse” ja “halli nimistusse”. Selle jaotuse eesmärk on takistada “musta nimistu” ning vähendada “halli nimistu” ainete sattumist põhjavette. Nende eesmärkide saavutamiseks on vaja, et liikmesriikide keskkonnakaitseorganid keelaksid kogu heitvee otse suublasse juhtimise ning võtaksid tarvitusele abinõud, et takistada “musta nimistu” ainete kaudset veekokku juhtimist. Kõik “halli nimistu” ained peavad olema laboratoorselt uuritud ning keskkonnakaitseorganite poolt registreeritud.

Põhjavee direktiiviga ei ole suudetud vähendada pikaajalist ning hajusat põhjavee reostust. Selle peamine põhjus on vastavate seaduslike vahendite nappus ja isoleeritus teistest mõjutusvahenditest. Sellele vaatamata kehtib kõigile põhjavee reostusallikatele nullemissiooni kohustus, mis tähendab ka teatud ohtlike ainete, mis määratakse toksilisuse, püsivuse ja bioakumulatsiooni põhjal, põhjavette sattumise ennetamist.

Põhjavee direktiiv kaotab Vee raamdirektiivi järgi kehtivuse aastal 2013. Ennetuspõhimõte on raamdirektiivis aga leebemalt väljendatud.

Veemajanduspoliitika rakendamise puudused

Üks suuremaid veekaitseprobleeme tulevikus võib olla mitte puudulik seadustik, vaid asjaolu, et liikmesmaat pole peaaegu ühtki direktiivi täielikult vastu võtnud ega jõustanud. Euroopa Kohus on üheksa liikmesmaat 42 juhul süüdi tunnistanud nende veeseaduse mittevastavuses 17 direktiiviga¹⁰. Peale selle ootab suur hulk seaduserikkumisi veel kohtumenetlust. Veedirektiivide ellurakendamist võib nimetada katastroofiliseks ja ühise veekaitsestrateegia standardite saavutamisest on Euroliit veel kaugel. Probleemi raskendab ka asjaolu, et esimese seadusloome laine jooksul ei olnud liikmesmaat kohustatud oma Euroopa Liidu veeseadustiku vastuvõtmise ning jõustamise edusammudest üksikasjalikult aru andma. Seepärast ei jõudnud suur hulk seaduserikkumisi kunagi Euroopa Komisjoni ning arvatavasti väga suur osa nendest jäigi märkamatuks.

Vastavalt Euroopa Nõukogu 1991. aasta 23. detsembri direktiivile **91/692/EEC**, mis käsitleb **teatud keskkonnakaitsealaste direktiivide ellurakendamise aruannete standardiseerimist ja vormistamist**, on liikmesmaat kohustatud keskkonnadirektiivide rakendamisest detailselt aru andma. Sellest tulenevalt on direktiivide rakendamist puudutavate kohtuasjade arv, mille Euroopa Komisjon on esitanud Euroopa kohtule, viimastel aastatel järsult kasvanud.

Euroopa Õiguskohtus ootab oma järjekorda kuus liikmesriiki, kes on eksinud ohtlike ainete direktiivi 76/464/EEC ja põhjavee direktiivi 80/68/EEC vastu.

Mis puutub ohtlike ainete direktiivi, siis liikmesmaat kas pole selle rakendamisest üldse teavitanud, on teavitanud ainult mõne direktiivi puudutava eriprogrammi osas või pole direktiivi piisavalt rakendatud.

¹⁰ Vt. märkus 7, C.Demmke, 2000.

Enamik liikmesmaid pole põhjavee direktiivi oma seadustikuga küllalt hoolikalt sobitanud¹¹. Direktiiv kohustab liikmesmaid takistama teatud saasteainete sattumist põhjavette ning koostama eriti ohtlike ainete nimistu. Ainult Inglismaa koostas hiljuti nimistu 79 aine, mille suhtes on vaja kasutusele võtta erimeetmed.

Mis puutub nitraadidirektiivi 91/676/EEC, siis 15 õigusrikkumisest on kohtuprotsess on algatatud 13 suhtes. Mitmel juhul on liikmesmaad jätnud oma direktiivide rakendusaruanded hoopis esitamata¹².

Euroopas tehakse üha suuremaid jõupingutusi selleks, et parandada Euroopa Liidu keskkonnakaitse seadustiku ellurakendamist. Näiteks on rajatud Keskkonnakaitse Inspektorite Võrgustik IMPEL. IMPEL on kehtestanud minimaalsed seadustiku vastavuse kontrollinõuded inspekteerimise ja külastuste kaudu koha peal ning teeb tööd selle vastavuse suurendamiseks seaduste muutmise kaudu. "Õppetunnid, mis saadakse seaduste juurutamisest praktikasse, moodustavad selle aluse, millel põhineb uute seaduste ja reeglite koostamine ning juba olemasolevate seaduste ja reeglite parandamine"¹³. Siiski ei ole täiesti selge, kas Vee raamdirektiiv võtab piisavalt arvesse kõiki tehtud vigu.

Selge on aga see, et praegu kannatab keskkonnakaitse inimeste ja raha suure nappuse all. See hakkab ka tulevikus pidurdama direktiivide vastuvõtmist ja ellurakendamist. Probleemi kõrvaldamiseks on vaja tõhusaid, toimivaid ja realistlikke lahendusi¹⁴.

Euroopa Liidu veekaitse ei ole eriti tõhus, kuna osa direktiividest on rakendamata ning osa on rakendatud poolikult. Sellest tingitud kohtumenetluste ja protsessi ootavate hagide arv on suur ja liikmesriikides on oodata veel hulka uusi kohtuprotsesse.

Tekib küsimus, kas Vee raamdirektiivi järgi seitsme ja 13 aasta pärast kehtivuse kaotavate direktiivide mõju keskkonnale ei kaota siis oma praegust taset või kas Euroopa Komisjon suudab avaldada direktiivide rakendamiseks sama suurt survet. Praegu tegeleb Euroopa Komisjon 1970. aastal alguse saanud "esimese laine" direktiivide ellurakendamise inspekteerimisega. See on eriti vajalik ohtlike ainete direktiivi (76/464/EEC) ja põhjavee direktiivi (80/68/EEC) suhtes, kuna Vee raamdirektiivi selge ja range reostust takistava suuna järgimine on väga oluline.

Kehtivuse kaotavate veedirektiivide rakendamine kandidaatmaades

Kandidaatmaad peavad oma kooskõlastatud keskkonnakaitse seadustiku ellu rakendama Euroopa Liitu vastuvõtmise ajaks. Sellele vaatamata paluvad kandidaatriigid üleminekuperioode, mille üle peetakse praegu läbirääkimisi. Mis puudutab veeseadusi, siis assotsieeruvad riigid on palunud üleminekuperioodi kõigi nende direktiivide suhtes, mis kaotavad raamdirektiivi järgi kehtivuse aastal 2013¹⁵. Teiste veekaitset puudutavate

¹¹ Vt. märkus 7, C.Demmke, 2000.

¹² European Court of Auditors (1998), *Special Report No 3/98*, OJ C 191/2 of 18.06.1998

¹³ *IMPEL Reference Book for Environmental Inspection*, IMPEL Network, European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, June 1999

¹⁴ Vt. märkus 7, C.Demmke, 2000.

¹⁵ Ohtlike ainete direktiiv 76/464/EEC, Kalakasvatusee direktiiv 78/659/EEC, Karploomakasvatusee direktiiv 79/923/EEC ja Põhjavee direktiiv 80/86/EEC.

direktiivide üle, nagu näiteks linna heitvee puhastamise direktiiv 91/271/EEC ja nitraatide direktiiv 91/676/EEC, peetakse läbirääkimisi, kuna nende jõustamine nõuab suuri kulutusi. Üleminekuperioodid kingivad assotsieeruvatele riikidele mõne aasta selleks, et teha nõutud ettevalmistusi.

Küsitav on, kas direktiive, mis kaotavad kehtivuse seitsme ja 13 aasta pärast, on vaja vastu võtta ja jõustada enne, kui need tühistatakse või peavad assotsieeruvad riigid keskenduma ainult raamdirektiivi vastuvõtmisele ning piirduma sellest tulenevate kohustuste ja ettevalmistustega?

Ametlikult tuleks kõik direktiivid vastu võtta liitumise ajaks isegi siis, kui need 2007. ja 2013. aastal tühistatakse. Arvestades põhjavee ja ohtlike ainete direktiivide tähtsust Euroopa Liidu veekaitsele ning küllaltki pikka 13aastast perioodi, on nende direktiivide õigeaegne vastuvõtmine ning jõustamine oluline ja vajalik. Need direktiivid ei ole vastuolus Vee raamdirektiivi nõuetega ja mis veelgi tähtsam, raamdirektiiv toetab nende vastuvõtmist.

Vee raamdirektiiv kindlustab veekaitse vähemalt samal tasemel, kui Euroopa Liidu seadustik (artikkel 4(9)) ning veemajanduskavade keskkonnakaitse eesmärgid. Liikmesriigid peavad tagama vähemalt sama range kvaliteedinõuetest kinnipidamise, kui see on kehtestatud ohtlike ainete direktiiviga (Artikkel 22(6)). Kõik viitab sellele, et direktiivide vastuvõtmine tagab Vee raamdirektiivi eesmärkide saavutamise. Seoses sellega soovivad seaduseelnõude vastuvõtmist reglementeeriv juhised, et “direktiivide olemusele tuleb osutada tähelepanu, kuid ülemäära ametlik lähenemine tühistamisele kuuluvatele direktiividele ei ole vajalik”¹⁶. Direktiivid 79/869/EEC ja 77/795/EEC käsitlevad vastavalt joogiveeallikate veekvaliteedi määramist, proovide ja analüüside sagedust ning seire ja teabevahetuse nõudeid. Need tuleks nüüd kohandada raamdirektiivi nõuetega.

¹⁶ EC Commission. *Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation*.

4 Vee raamdirektiivi eesmärgid ja vahendid ning lähituleviku keskkonnapoliitilised valikud

Peatüki maht ei võimalda anda kõikehõlmavat ülevaadet Vee raamdirektiivist. Autorid on püüdnud keskenduda põhiküsimustele, analüüsida direktiivi seadusandlikku jõudu, tuua välja selle nõrgad küljed ja ebaselgused ning jõuda strateegiliste valikuteni, mis on olulised Euroopa veekogude seisundi parandamiseks.

Üldised märkused

2000. aasta septembris, pärast kümneaastapikkust poliitilist võitlust, võtsid Euroopa Parlament ja Nõukogu vastu Vee raamdirektiivi¹⁷. Ei ole mingit kahtlust, et uus raamseadus on kõige komplitseeritum eesmärkide, meetmete ja kohustuste kogum Euroopa Liidu veeseadusandluses. Vee raamdirektiivi kaks põhieesmärki on veekeskkonna kaitse ja parandamine ning säästvate, tasakaalustatud ja õigele veekasutusele kaasaaitamine. Direktiiv peab kaasa aitama ka eesmärkide saavutamisele, mis tulenevad tähtsatest rahvusvahelistest kokkulepetest (näiteks OSPAR¹⁸, BARCELONA, HELCOM). See on tähtis, kuna mõni neist eesmärkidest omab kaugeleulatuvat mõju ning võib eeldada veelgi rangemate abinõude tarvituselevõttu, kui nõuab praegu Vee raamdirektiiv.

Raamdirektiivis tutvustatakse Euroopa Liidu veepoliitika uusi vahendeid, et kaitsta ja parandada kõigi Euroopa veekogude¹⁹ seisundit: ökoloogilised ja mitmekülgsed veeseisundi hindamise kriteeriumid; veemajanduskavad; veekogudest ohtlike ainete eemaldamise strateegia; informatsiooni avalikustamine ja dialoog avalikkusega ning lõpuks mitte vähetahtsad rahalised vahendid eesmärkide saavutamiseks.

Vaatamata nendele olulistele Euroopa Liidu veepoliitika täiendustele, tekitab direktiivi tekst rea probleeme. Mõni teksti silmatorkavaid nõrkusi on:

- Liiga komplitseeritud, laialivalguvad, nõuetevaesed ja leebed tingimused keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks näiteks inimtegevuse tulemusel tugevasti muudetud veekogude või uute ümberehituste osas;

¹⁷ OJ L 372/1, 22.12.2000, p.1-72.

¹⁸ OSPAR: Atlandi ookeani kirdeosa merekeskkonna kaitse konventsioon. Allkirjastati 22. septembril 1992 Oslo ja Pariisi Komisjonide tippkohtumisel Pariisis. Konventsioon on allkirjastatud ja ratifitseeritud kõigi Oslo ja Pariisi konventsioonidest osavõtnud riikide poolt (Belgia, Taani, Euroopa Komisjon, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Gröönimaa, Iirimaa, Holland, Norra, Portugal, Hispaania, Rootsi ja Inglismaa koos Põhja-Iirimaaga) ning samuti ka Luksemburgi ja Šveitsi poolt. OSPAR konventsioon jõustus 25. märtsil 1998. Konventsioon asendab Oslo ja Pariisi konventsioone, kuid otsustused, soovitusel ja kõik teised kokkulepped, mis on vastu võetud Oslo ja Pariisi konventsioonide poolt, jäävad kehtima muutmatu seaduslikus jõus seni kuni neid ei tunnista kehtetuks uued, 1992. a OSPAR konventsiooni raamides vastu võetud meetmed.

¹⁹ Kaasa arvatud ülemineku- ning rannikuveed, mida tänane EL seadusandlus ei käsitle

- Uued rakendusprobleemid, mis samuti on tingitud seadustiku ebamäärasusest näiteks enne ja pärast veeseaduse tühistamist;
- Tähtsate otsuste delegerimine alama astme institutsioonidele näiteks põhjavee kvaliteedi hindamise ning keskkonnakvaliteedi standardite ja pinnavee emissiooni piirväärtuste osas.

Võib öelda, et Vee raamdirektiiv kätkeb kahetasandilist lähenemist, mille erinevus Euroopa Liidu veeseadustikust oleks järgmine:

1. Meetmete kooskõlastamine (raamdirektiiviga) kas liikmesriigi või Euroopa Liidu tasandil.
2. Euroopa Liidu täpsete eesmärkide, juhiste ja meetmete määratlemine on jäetud tütaridirektiivide, spetsialistide nõukogude jm hooleks.

Sellise lähenemise edu sõltub edaspidi suurel määral poliitilisest tahtest ja raskest tööst, samuti kõigi huvigruppide kaasamisest ning Vee raamdirektiivi erinevate seaduslike vahendite kasutamisest.

Ette on nähtud rajada mitu erinevat tehnilist ja strateegilist võrgustikku, mis peavad etendama peamist rolli seadusloomes. Just neis võrgustikes peitub jõud, mis otsustab Vee raamdirektiivi edu. Valitsusväliste organisatsioonide osavõtt kõigist tähtsatest seaduse rakendamise etappidest on vajalik selleks, et oleksid esindatud avalikkuse ja keskkonnakaitse huvid. Mineviku kogemused näitavad, et valitsusväliste organisatsioonide vahelesegamine muudab seaduste vastuvõtmise ja jõustamise tõhusamaks.

Pole selge, kui kaugele ulatub keskkonnakaitsega seotud valitsusväliste organisatsioonide võim, et jälgida suurt hulka mõnikord vägagi tehnilisi võrgustikke, neid kontrollida ja positiivses suunas mõjutada. Tundub, et ühiskondlikel organisatsioonidel napib raha. Samal ajal peavad nad aga paika panema oma eelistused ja tegevuskavad.

Järgnevad peatükid püüavad anda ülevaadet Vee raamdirektiivi põhiolemusest ja aidata valitsusväliseid organisatsioone töötada välja tegevuskava nii regionaalsel kui ka kohalikul tasandil.

Integreeritud veemajandus

Sissejuhatus

Üks tähtsaid Vee raamdirektiivi kontseptsioone on veemajanduse organiseerimine ja reguleerimine jõevalgala tasandil. Sel eesmärgil jagatakse riigi territoorium vesikondadeks nii, et lisaks jõgede ja ojade kaudu merre jõudvale pindmisele äravoolule oleksid hõlmatud ka rannaveed ja põhjavesi. Väikseid, otse merre suubuvaid jõgesid võib käsitleda ühise vesikonnana.

Iga vesikonna põhjavee kasutamist puudutav otsus või muudmoodi põhjavee süsteemidesse vahelesegamine peaks olema vastu võetud integreeritult ja koordineeritult ning kajastuma ka jõevalgala majanduskavas. Kogu planeering alates analüüsist ja olukorra hindamisest kuni eesmärkide saavutamiseni peab olema läbi viidud vesikonna tasandil. Liikmesmaadelt nõutakse igale veelale kompetentset haldussüsteemi, kes koostaks ka piirkonna arengukava.

Veemajanduskava tähtsus

Veemajanduskava, mis tuleb luua igale valgalale, on oluline ja keskne administratiivse juhtimise tööriist. Esialgsed vesikondade majanduskavad on vaja koostada 2009. aasta oktoobriks. Hiljem tuleb need uuesti üle vaadata ning kaasajastada iga kuue aasta järel (2015, 2021 jne). Vesikonna majanduskava koostamine on kõige tähtsam protsess, mida valitsusvälised organisatsioonid saavad mõjutada, sest just sellega seoses leiavad aset kõige tähtsamate küsimuste arutelud Vee raamdirektiivis toodud eesmärkide saavutamiseks. Liikmesmaadelt nõutakse ulatuslikku ja igakülgselt avalikkuse informeerimist kõigist vesikonna majanduskava sätetest.

Juhul kui on tegemist rahvusvaheliste jõgede vesikonnaga, mis kuuluvad kas täielikult Euroopa Liidule või ületavad Euroopa Liidu piire, palutakse liikmesmaadel teha koostööd ja koordineerida tegevust eesmärgiga koostada üksainus rahvusvaheline vesikonna majanduskava. Juhul kui sellist veemajanduskava ei ole mingil põhjusel võimalik luua, vastutavad liikmesmaad ikkagi rahvusvahelise jõevalgala selle piirkonna eest, mis jääb nende territooriumile.

Valitsusvälised organisatsioonid peaksid Vee raamdirektiivile toetudes nõudma, et veemajanduskavadesse lülitataks üksikasjalikud arenguprogrammid ja majanduskavad. Sellised detailsed kavad võivad käsitleda näiteks osavalgalaid, mõnda veekasutuse erivaldkonda või ainult üksikut veekogu tüüpi, kuid peavad siiski käsitlema mitmesuguseid veemajanduse aspekte. Eriti suurte jõevalgalade korral nagu Rhone või Doonau, võivad alamvesikonna arengukavad kaasa aidata kriitiliste sätete suuremale avalikustamisele ja suurendada seeläbi üldsuse huvi ning kaasamist. Erinevate veekasutusviiside majandusplaanid (näiteks niisutamine) hõlbustavad olukorrast ülevaate saamist.

Veemajanduskava sisu

Liikmesmaad peavad oma veemajanduskavadesse lisama järgmised punktid:

- Vesikonna üldiseloomustus, s.t piirkonna kaardid, veekogude piirjooned (nii pinna- kui põhjavee), ökoregioonid, pinnavee tüübid ning ka erinevate pinnavee tüüpide taustsüsteemi tingimused.
- Kokkuvõtte olulistest surveguritest ja inimtegevuse mõjust pinnavee seisundile, kaasa arvatud reostusehinnang punkt- ja hajureostusallikatest ning kokkuvõtte maakasutusviisidest. Hinnatud peaks olema survegeurid vee kvantitatiivsele seisundile (koos veevõttudega) ning analüüsitud teisi inimtegevuse mõjusid veeseisundile. Valitsusvälised organisatsioonid peavad etendama tähtsat rolli selles, et kõik olulised survegeurid oleksid määratud ja arvesse võetud. Survegeuri olulisuse määrab kõigi oluliste veekasutajate ja reostusallikate arvesse võtmine.
- Kaitsealad on vaja täpsustada ning esitada kaardi kujul.
- Pinnavee seisundi (ökoloogilise ja keemilise), põhjavee seisundi (keemilise ja kvantitatiivse) ning kaitsealade seireprogrammide tulemused peab esitama kaardi kujul. Samuti peaks kavasse olema lisatud seirevõrgustiku kaart. Seiretulemuste kaardid annavad esimesena märku vesikonna tegelikust seisundist. Valitsusvälised organisatsioonid peaksid neid kaarte hoolega uurima, et kindlaks teha võimalikud probleemid ja välja selgitada nende põhjused.

- Pinna- ja põhjaveekogude ning kaitsealade keskkonnakaitse eesmärkide nimistu, mis on sätestatud raamdirektiivi artiklis 4. Kohalikud haldusorganid peavad veemajanduskavas esimest korda deklareerima (ning kaitsma) oma ajagraafikute pikendamise ja eesmärkide leebemaks muutmise taotlusi Vee raamdirektiivi artiklite 4(4), (5), (6) ja (7) alusel. See annab valitsusvälistele organisatsioonidele suurepärase võimaluse mõjutada seaduse rakendamist. Haldusorgan peab üksikasjalikult põhjendama, mille alusel ta tahab veekogule vabastust kohustuslikest eesmärkidest. See annab võimaluse olukorra hindamisel sõna võtta ja vajadusel avaldada vastuseisu kavandatavatele otsustele.
- Kokkuvõtte veekasutuse majanduslikust analüüsist (raamdirektiivi artikkel 5 ja lisa III).

Keskkonnakaitsemeetmete ja veemajanduskavade programmid

Kui analüüsi tulemusena on selgunud, et teatud veekogudes ei ole võimalik saavutama artiklis 4 loetletud eesmärgid, on vaja artikli 11 alusel vastu võtta veekaitsemeetmete programmid. Samuti peavad liikmesmaat (või vesikonna eest vastutavad haldusorganid) andma aru selle kohta, kuidas programmid aitavad Vee raamdirektiivi reegleid vesikonnale rakendada ja mille alusel võib loota, et nad saavutavad artiklis 4 loetletud eesmärgid. Artikli 11 alusel koostatud veemajanduskava veekaitseprogrammid peavad sisaldama järgmisi elemente:

- Kokkuvõtte meetmetest, mis on vajalikud Euroopa Liidu seadustiku rakendamiseks veekaitses.
- Veetarbimise kulutuste hüvitamine.
- Kokkuvõtte inimeste tarbeks mõeldud vee erikaitse meetmetest (artikkel 7).
- Kokkuvõtte veehaarde ja -paisutamise kontrollist (kaasa arvatud artiklis 11(3)(e) loetletud erandid).
- Kokkuvõtte kontrollmeetmetest, mis on võetud tarvitusele seoses punktreostusallikatega, ja teistest tegevustest, mis mõjutavad veeseisundit.
- Otse põhjavette juhitava heitvee loa kontroll artikli 11(3)(j) alusel.
- Kokkuvõtte meetmetest olulisemate saasteainete osas (artikkel 16).
- Kokkuvõtte meetmetest, mis on kasutusele võetud, et vähendada juhuslikku reostust.
- Kokkuvõtte meetmetest, mis on kasutusele võetud veekogude osas, kus tõenäoliselt ei saavutata Vee raamdirektiivis kehtestatud eesmärgid.
- Põhjalik ülevaade meetmetest, mis on kasutusele võetud, et takistada merevee reostuse suurendamist (artikkel 11(6)).

Järgmised veemajanduskavad

Kuigi suur osa järgnevast kuulub kaugesse tulevikku, on siiski vajalik, et antud punktid lülitataks jõevalgala majanduskavadesse (2015, 2021 jne iga kuues aasta).

- Kokkuvõtte kõigist muudatustest alates eelneva veemajanduskava avaldamisest, k.a kokkuvõtte ajagraafiku pikendustest ja nõuete leebemaks muutmistest.
- Hinnang keskkonnakaitse eesmärkide saavutamisele (mittesaavutamisele).

- Eelmise kuue aasta seiretulemuste esitamine kaardi kujul.
- Aruanne saavutamata jäänud keskkonnakaitse eesmärkidest.
- Kokkuvõte ja aruanne eelmiste veemajanduskavade meetmetest, mis ei rakendunud.
- Kokkuvõte kõigist vahepeal rakendatud lisameetmetest veekogudes, kus raamdirektiivi eesmärgid ei ole tõenäoliselt saavutatavad.

Avalikkuse teavitamine ja valitsusväliste organisatsioonide tegevus seoses veemajanduskavaga

Rohkem teavet, rohkem võimalusi

Eelneva põhjal on ilmne, et vesikonna majanduskavad sisaldavad faktilist teavet rohkem kui kõik varasemad veekaitse dokumendid. Seda informatsiooni tuleb rahval ja valitsusvälistel organisatsioonidel põhjalikult hinnata ja analüüsida. Vajadusel tuleb veemetite väidetele vastu seista ning esitada oma ettepanekud.

Juhul, kui veemajanduskava sisaldab detailsemaid programme ning alamvesikonna, erinevate valdkondade, oluliste paikade ja veekogu tüüpide majandusplaane, saab avalikkusele kättesaadavaks veel rohkem faktilist teavet. Liikmesmaad igaljuhul on kohustatud avaldama selliste majanduskavade kokkuvõtted.

Vee raamdirektiivi järgi peavad liikmesmaad looma infopunktid ja kindlaks määrama protseduurid, kust ja kuidas saada vajalikku teavet ning dokumente. Kõiki huvigruppe tuleb ergutada aktiivselt osalema raamdirektiivi elluviimisel, eriti aga vesikonna majanduskavade väljatöötamisel, korrigeerimisel ja kaasajastamisel.

Veemajanduskava koostamise tähtajad

Veemajanduskavade loomisel peavad liikmesmaad kinni pidama järgmistest tähtaegadest:

- Veemajanduskava koostamise ajagraafik, tööprogramm ning üldsusega konsulteerimise meetodid tuleb avalikustada vähemalt kolm aastat enne kava kehtima hakkamist (näiteks 2009.-2015. aasta kava avalikustamise aeg on 2006. aasta).
- Aasta hiljem (s.t 2007. aasta oktoobris) tuleb avalikustada vesikonna veemajandust puudutav uus info.
- Aasta enne majanduskava jõustumist on vaja avaldada kava esialgne variant (2008. aasta oktoobris).

Pärast nimetatud vahepealsete dokumentide avalikustamist peavad liikmesmaad andma avalikkusele vähemalt kolm kuud aega arvamust avaldada ja aktiivselt sekkuda.

Avalikkuse õigus teabele

Valitsusvälistele organisatsioonidele on tähtis teada, et iga inimese õigus teabele on sätestatud Vee raamdirektiivi artiklis 14 järgmiselt: “Nõude korral peab võimaldama juurdepääsu teabele ja kõigile dokumentidele, mida on kasutatud vesikonna majanduskava visandamisel”. Eriti kättesaadavad peavad aga olema punktreostusallikate (artikkel 11(3)(g)) ja teiste vee seisundit kahjustavate mõjude kontrollmeetmed (artikkel 11(3)(i)). Millegipärast on sellest loetelust

välja jäetud hajureostusallikaid puudutav teave (artikkel 11(3)(h)).

Lisaks eelnevale sätestab artikkel 14 nõude korral avalikkuse juurdepääsu olulistele seiretulemustele. Seega peab veemajandusplaani koostamise ajal avalikkusele kättesaadav teave andma valitsusvälistele organisatsioonidele võimaluse kriitiliselt hinnata vesikonna kõiki veemajandusmeetmeid. Avastades veemajanduskavas nõrkusi ja vajadusel neile osutades on valitsusvälistel organisatsioonidel avalikkuse toetusel võimalik mõjutada Euroopa veekogude tulevikku.

Pinnaveekaitse ökoloogilised eesmärgid

Ülevaade

Inimesed kasutavad vett mitut moodi ning tavaliselt jagatakse veekasutus koduseks, tööstuslikuks ja põllumajanduslikuks. Sageli unustatakse ära, et keskkond ja eriti märgalad sõltuvad samuti küllaldasest ja õigeaegselt veetaastest. Ökosüsteemid moodustavad tähtsa osa veeringest ning nende tõhus toimimine on hädavajalik inimese poolt kasutatavate veevarude täienemiseks ja uuendamiseks. Vaatamata inimese sõltuvusele looduslikest tsüklitest, suhtuvad paljud veetarbijad veel praegugi keskkonda kui “alternatiivsesse veetarbijasse”, mis võistleb inimese vajadustega.

Vee raamdirektiivis seatakse eesmärgiks kaitsta **veesüsteemide** füüsilist ja bioloogilist terviklikkust, millel põhineb inimeste veevajaduse rahuldamine. Seega on direktiivi üheks eesmärgiks keskkonnakaitse. Pinnavee seisundi integreeritud ja ökoloogiline hinnang ja sellest tulenevad eesmärgid on direktiivi peamised vahendid.

Vee raamdirektiivi üldine eesmärk on saavutada 2015. aastaks kõigis veekogudes “hea seisund”. Pinnavee “hea seisund” on määratud selle “hea ökoloogilise ja keemilise seisundiga”. Pinnavee ökoloogiline seisund on määratud selle bioloogilise, hüdro-morfoloogilise (näiteks elupaikade tingimused) ja füüsikalise-keemiliste kvaliteedinäitajatega. Võrdlusalusena kasutatakse looduslike veekogude, mis on inimtegevusest väga vähe mõjutatud, näitajaid.

See integreeritud lähenemine on samm edasi veekeskkonna kaitses, kuna täiendab kehtivaid veekvaliteedi keemilisi näitajaid kvantiteedi, elukeskkonna kvaliteedi ja bioloogiliste näitajatega. Vee raamdirektiivi järgi peab veekogusid kaitsma ja nende kvaliteeti tõstma senisest mitmekülgsemate vahendite abil. Selline lähenemine nõuab taastavaid meetmeid, nagu jõesängi ja lammialade ökoloogiline kujundamine loodusliku mitmekesisuse toetamise eesmärgil. Keemilisest reostusest tulenevaid riske, mis hindamise liigse keerukuse või koosmõjude (sünergia) poolest ei ole tavaseire objektiks, on nüüd võimalik testida toksilistele reoainetele tundlike bioloogiliste meetoditega. Neid tuleb ainult õiges kohas kasutada. Kohe, kui veekogu ökosüsteem reageerib negatiivselt, on vaja põhjused kindlaks teha ning need kontrolli alla võtta “hea ökoloogilise” seisundi saavutamiseks.

Mõisted “ökoloogiliste hindamismeetodite rakendamine” ja “hea ökoloogilise seisundi saavutamine” nõuavad veel täpsustamist. Vee raamdirektiivi lisas II ja V antakse esimesed juhtnöörid ja määratlused, kuid täpsed numbrilised väärtused, nagu näiteks “hea ökoloogilise seisundi” hindamise parameetrid, nõuavad veel väljatöötamist.

Detailne analüüs: Euroopa Liidu veeseisundi kaardi viis etappi

Selleks, et realistlikult hinnata Vee raamdirektiivi üldist eesmärki, mis on kõigi veekogude hea seisundi saavutamine 2015. aastaks, on vaja kõik Euroopa pinnaveekogud jagada vastavalt nende seisundile kvaliteediklassidesse. Selle liigituse tulemusel peab sündima Euroopa pinnaveekogude kaart, mis näitab, millised veekogud on heas või isegi väga heas seisundis. Samal ajal selgub ka, millised veekogud on keskmises, halvas või väga halvas seisundis. Kogu protsess peab kaasa aitama Vee raamdirektiivi eesmärgi saavutamisele. Selleks, et liikmesriikide tulemused oleksid omavahel võrreldavad, on vaja välja töötada ühised kriteeriumid ning neid rakendada. Peale selle on vaja kalibreerida võrdlusalused taustsüsteemid.

Esimene etapp: pinnaveekogude liigitamine ökoloogiliste tunnuste järgi

Euroopas on tuhandeid pinnaveekogusid (jões, järved, siirde- ja rannikuveed) ning kõigi nende looduslikud tingimused on väga erinevad. Selleks, et erinevad pinnaveekogud oleksid omavahel hõlpsamini võrreldavad, tuleb veekogud jagada kategooriatesse. Liigituse meetodika on toodud Vee raamdirektiivi lisa II.

Teiseks tuleb välja töötada ühine märksüsteem, mis oleks mõistetav nii liikmesmaasiselt kui ka liikmesmaade vahel.

Veekategooriate määramisel võib kasutada kas A või B süsteemi.

Süsteem A:

- Euroopa on jagatud viieks jõgede ja järvede ökopiirkonnaks ning kuueks siirde- ja rannikuvete ökopiirkonnaks (vt raamdirektiivi lisa IX kaarte).
- Iga jõgede ja järvede ökoloogiline piirkond on omakorda jagatud geograafiliste, füüsikaliste ja geoloogiliste näitajate järgi ning siirde- ja rannikuvete piirkond soolsuse ja tõusu-mõõna ulatuse järgi.

Seega võiks ühe jõe tüübimäärang olla järgmine: - keskmise kõrgusega liivakivi-mägismaa,

- keskmine kõrgus merepinnast (200-800 m),
- keskmine valgala suurus (100 – 1000 km²),
- jõesängi geoloogia - liivakivi

Rannavee näide oleks järgmine: Põhjamere ökopiirkond, keskmine soolsus (0,5-1,8%), madalaveeline (<30 m).

Ainuüksi jõevariante on võimalik tuletada umbes 900. Järvevariantide arv on veelgi suurem, üle 2000 ja nii siirde- kui rannikuvete variante on kuni 90. Omavahel on võimalik võrrelda ainult ühe tüübi veekogusid.

Süsteem B:

Süsteem B põhineb kohustuslikel ja alternatiivsetel näitajatel.

Jõgede ja järvede kohustuslikud näitajad: kõrgus (merepinnast), geograafiline pikkus ja laius, geoloogiline ehitus, jõevalgala või järve pindala, siirde- ja rannavee soolsus, loodete (tõusu-mõõna) ulatus ja teised kirjeldavad näitajad.

Alternatiivsed on sellised morfoloogilised, füüsikalised ja keemilised näitajad, mis võimaldavad kindlaks määrata veekogu tüübi, mis omakorda annab võtme veekogu bioloogiliste seoste (ökosüsteemi) mõistmiseks.

Süsteem B peaks põhimõtteliselt olema sama diferentseeriv kui süsteem A.

Teine etapp: tüübiomase taustsüsteemi väljaselgitamine

Järgmine ülesanne on välja selgitada iga veekogu tüübi (kokku mitusada) hüdro-morfoloogilised ja füüsikalise-keemilised näitajad, mis peavad esindama head ökoloogilist seisundit. Need on määratletud raamdirektiivi lisas V ning neid iseloomustab “väga väike inimtegevuse mõju või selle puudumine”. Bioloogilised näitajad, mille põhjal määratakse vee ökoloogiline seisund, on toodud järgmises tabelis.

Bioloogilised kvaliteedinäitajad		
Jões ja järved	Siirdeveed	Rannikuveed
Fütoplankton	Fütoplankton	Fütoplankton
Makrofüüdid ja fütobentos	Makrovetikad	Makrovetikad ja angiospermid
Põhjaselgrootud	Angiospermid	Põhjaselgrootud
Kalastik	Põhjaselgrootud	
	Kalastik	
Hüdro-morfoloogilised kvaliteedinäitajad		
Jões	Järved	Siirde- ja rannikuveed
Hüdroloogiline režiim	Hüdroloogiline režiim	Tõusu-mõõna režiim
Jõe ühetaolisus	Morfoloogilised tingimused	Morfoloogilised tingimused
Morfoloogilised tingimused		
Jõgede, järvede ning siirde- ja rannikuvete füüsikalise-keemilised kvaliteedinäitajad		
	Jões ja järved	Siirde- ja rannikuveed
Üldised tingimused	Toitainete kontsentratsioon	Toitainete kontsentratsioon
	Soolsuse	Temperatuur
	PH	Hapnikusisaldus
	Hapnikusisaldus	Läbipaistvus
	Happe neutraliseerimisvõime	
	Temperatuur	
Spetsiifilised sünteetilised ja mittesünteetilised saasteained	Lisas X toodud ained ja suured kogused heiteid	Lisas X toodud ained ja suured kogused heiteid

Hüdromorfoloogilised ja üldised füüsikalise-keemilised näitajad on ainult bioloogiliste näitajate tuginäitajad, et selgitada välja hea ökoloogiline seisund.

Tuleb rõhutada, et spetsiifiliste sünteetiliste ja mittesünteetiliste saasteainete taustsüsteemina kasutatakse sellist keskkonda, mille reoainete sisaldus on allpool määramispiiri või looduslikku sisaldust. Spetsiifiliste sünteetiliste ja mittesünteetiliste saasteainete hulka on loetud lisas X toodud kõige olulisemad heited (praegu on nende arv 32, vt 4.3.2.3) ja teised saasteained, mida on heidetud märkimisväärtes kogustes. On siiski ebaselge, mida mõelda "märkimisväärtes kogustes" all. On ilmne, et selline sõnastus võimaldab suvalist tõlgendust ning tekitab "üliheas seisundis" taustsüsteemi, mis on tugeva, kuid avastamata inimtegevuse mõju all.



Kuidas leida igale veekogutüübile võrdlusalune veekogu, milles morfoloogilised ja füüsikalise-keemilised muutused ei ilmne üldse või ilmnevad väga vähesel määral? Mitmes tüübis ei leidu Euroopas enam inimtegevusest mõjutamata veekogusid. Seepärast tuleb kasutada mudeleid, kus looduslikud tingimused on teoreetilised, ning tuletada nende bioloogilised näitajad. Mudelite loomisel kasutatakse nii teoreetilisi tulemeid kui ka ajaloolisi andmeid (näiteks järvesetted). Kuna Euroopa Liidus esineb vähe inimtegevusest mõjutamata veekogusid, siis on ilmne, et palju tuleb kasutada mudeleil põhinevaid teoreetilisi näitajaid, mis muudab nende andmete usaldusväärsuse küsitavaks.

Tuleb rõhutada, et eksisteerib kasutuskõlblik taustsüsteem, mis vastab inimtegevusest mõjutamata bioloogilistele tingimustele. Selle süsteemi järgi on nimetamisväärtne reoainete kogus selline, mis avaldab mõju veekogu bioloogilistele näitajatele. Selline taustsüsteem määrab kaudselt eesmärgi, mis on püstitatud artiklis 4. Taustsüsteemi, mis kõige paremini esindab inimtegevusest mõjutamata veekogu seisundit, õige rakendamine on väga oluline selleks, et liikmesmaade erinevaid süsteeme omavahel võrrelda ning kooskõlastada. Näiteks praegu pole Suurbritannia ja Prantsusmaa veekogud võrreldavad seetõttu, et puuduvad ühtsed taustsüsteemi näitajad²⁰.

Kolmas etapp: Väga hea, hea ja rahuldava seisundiklassi piiride kooskõlastamine liikmesriikide kalibreerimisvõrgu abil

Vee raamdirektiivi lisa V defineerib erinevad kvaliteediklassid. Üldised määrangud on järgmised:

Üliheas seisund: Inimtegevusest puutumata looduslik keskkond puuduva või vähesel reostusega.

Heas seisund: Väike reostustase ja väike kõrvalekalle looduslikest tingimustest.

²⁰ *The harmonised monitoring and classification of ecological quality of surface waters in the EU*, Final Report for the EU Commission DG XI, May, 1996.

Rahuldav seisund: Keskmise reostustase ja kõrvalekalle looduslikest tingimustest.

Järgmine väga tähtis etapp on määrata ülihea, hea ja rahuldava seisundi piirid (vaata lisa V, 1.4.1). On selge, et liikmesmaade erinevate lähenemiste tõttu vee bioloogilise kvaliteedi hindamisele on oodata erinevaid tulemusi, mis lõppkokkuvõttes ei taga kooskõlastatud keskkonnakaitse eesmärkide saavutamist.

Seepärast nõutakse, et liikmesmaad väljendaksid oma hinnangu tulemusi ökoloogilise kvaliteedi suhtena. Seiretulemused varustavad mõõtarvudega iga bioloogilise kvaliteedinäitaja (näiteks kalade arvukuse). Järgmisena arvutatakse mõõtarvu ja loodusliku taustsüsteemi arvnäitaja suhe ratsionaalarvuna nullist üheni. Nullilähedane suhe väljendab halba seisundit ja ühelähedane ülihead seisundit.

Liikmesmaad määravad esmalt oma ülihea, hea ja rahuldava seisundi vahelised piirid. Sellele järgneb Euroopa Komisjoni korraldatud liikmesmaadevaheline kalibreerimine selleks, et kindlustada kõigi tulemuste võrreldavus. Ekspertkomisjon valib igast ökoloogilisest piirkonnast välja pinnaveekogutüüpide inspekterimise kohad. Liikmesmaade taustsüsteemi veekogusid võrreldakse omavahel, rakendades seejuures erinevaid liikmesmaade tüübimääranu meetodikaid. See küllaltki keeruline ja pikaajaline protseduur (kirjeldatud raamdirektiivi lisa V, 1.4.1) peaks andma kooskõlastatud tüübipiiride kirjelduse 2006. aastaks.

Mis määrab ülihea ja hea klassi vahelise piiri? Kas on see keskkonnakvaliteedi suhtarv vahemikus 0.99 – 0.70? Veelgi tähtsam küsimus on aga, kuidas määrata piiri hea ja rahuldava klassi vahel (kui näiteks rahuldava klassi veekogud ei vasta Vee raamdirektiivi tingimustele)?

Liikmesmaad peavad tegema koostööd juba selliste piiride määramise protsessi algetappidest peale selleks, et saada omavahel võrreldavaid tulemusi. Piir hea ja rahuldava kvaliteediklassi vahel peab olema piisavalt selge selleks, et määrata ökoloogiliselt hea veeseisund, mis on direktiivi üks eesmärke.

Neljas etapp : Seisundi määramine ja seire

Pärast seda, kui liikmesmaad on kindlaks määranud iga veekogutüübi taustsüsteemi tingimused ning välja töötanud ja kooskõlastanud ülihea, hea ja rahuldava seisundi piirid, on vaja, et liikmesmaad rajaksid seirevõrgustiku nii ökoloogilise ja keemilise seisundi kui ka vooluhulga, veetaseme ning voolukiiruse määramiseks (eriti tähtsad parameetrid vee ökoloogilise ja keemilise seisundi määramiseks).

Seire peab hõlmama iga kvaliteedielemendi kõiki määrava tähtsusega näitajaid vastavalt hinnangu teise etapi nõuetele (4.3.2.2).

See tähendab seda, et valitakse välja iseloomulikud näitajad, mille kohta teostatakse edaspidi seiret ning mida võrreldakse taustsüsteemi iseloomulike näitajatega. Võrreldes üliheas seisundis taustsüsteemi vastavate parameetrite arvvaartusi liikmesmaade vahel kooskõlastatud klassidega, on võimalik määratleda iga näitajat kas üliheale, heale, rahuldavale, puudulikule või halvale seisundile viitavat.

On selge, et tuleb olla ettevaatlik selliste “oluliste” parameetrite määramisel, sest iga parameeter, mida ei mõõdata, võib vähendada hindamissüsteemi paikapidavust. See on eriti tähtis

bioloogiliste parameetrite puhul, mis peaksid olema piisavad määramaks vee üldist keemilist kvaliteeti.

Seepärast peavad liikmesmaat veeseisundi mõõtmise programmis esitama seireandmete usaldusväärsuse analüüsi ja täpsuse hinnangu.

Üldine veekogu ökoloogiline seisund on määratletud selle bioloogiste ja füüsikalise-keemiliste näitajate kombinatsiooniga. Kui näiteks bioloogilised näitajad osutavad rahuldavale seisundile, kuid füüsikalise-keemilised näitajad heale, siis on üldine seisund rahuldav.

Ebamääraseks jääb, kuidas ikkagi täpselt määrata bioloogilist ja füüsikalise-keemilist kvaliteeti. Pole selge, kuidas omavahel liita erinevaid bioloogilisi ja füüsikalise-keemilisi näitajaid. Kas seisundit võib lugeda heaks, kui kõik või ainult osa iga kvaliteedielemendi näitajatest on "hea" piiril või isegi üle selle? Või on halvim näitaja see, mis määrab seisundi? Kas kogu aasta jooksul tehtud kõigi proovide tulemused peavad viitama heale seisundile või ainult teatud protsent nendest?

On vaja välja töötada ühtsed Euroopa Liidu standardid selleks, et ühendada bioloogilised ja füüsikalise-keemilised näitajad ning võrrelda neid omavahel. On vaja kindlustada, et jõed, millel on "hea" seisund Rootsis vastaksid "hea" seisundiga jõgedele Itaalias või mistahes teises Euroopa Liidu liikmesmaas või assotsieerivas riigis.

Viies etapp: Euroopa Liidu veeseisundi kaartide koostamine

Veeseisundi määramise lõppeesmärgiks on kõigi veeseisundi tulemuste koondamine värvidega kodeeritud kaartidesse.

Ökoloogilise seisundi liigitus	Värvikood
ülihea	sinine
hea	roheline
rahuldav	kollane
puudulik	oranž
halb	punane

Must punkt osutab spetsiifilistele sünteetilistele või mittesünteetilistele saasteainetele.

Tehisveekogud ja inimese poolt oluliselt muudetud veekogud

Isegi siis, kui hüdro-morfoloogilisi näitajaid (näiteks elupaiga tingimused) kasutatakse ainult üliheas seisundis elupaikade liigitusel, peavad need näitajad ka teistes paikades rahuldama "hea ökoloogilise seisundi" nõudeid. See tähendab, et heade bioloogilise kvaliteedinäitajate saavutamine nagu näiteks vooludünaamika, jõesäng, looklus jne peab võimaldama bioloogilist mitmekesisust, mis ainult väga vähesel määral erineb looduslikest tingimustest.

Suuremad veerajatised nagu suured tammid, kaitsevallid, veehoidlad jne võivad sageli tingida seda, et hüdro-morfoloogilised näitajad ei ole vastavuses heade bioloogiliste tingimustega, kui

neid ehitisi olulisel määral ei muudeta või ei lammutata. Kuid veerajatistest hoolimata on võimalik kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse suurendamisele.

Üks viisidest, kuidas Vee raamdirektiivis suhtutakse sellistesse ulatuslikesse ümberehitustesse, on uue veekogukategooria lisamine – tehisveekogud või inimese poolt oluliselt muudetud veekogud – mille suhtes püstitati ka uus ja vähem nõudlik ökoloogiline eesmärk, mida nimetatakse “heaks ökoloogiliseks potentsiaaliks”.

See eesmärk, mis ei välista inimtegevuse mõju hüdro-morfoloogilistele näitajatele, leevendab bioloogiliste kvaliteedinäitajate standardit võrreldes taustsüsteemi looduslike veekogudega. Sellele vaatamata on hea füüsikalise-keemilise seisundi saavutamine seni muutmata eesmärk.

Põhimõtteliselt peab tehisveekogude ja inimese poolt oluliselt muudetud veekogude kategooria lisamine kindlustama, et liikmesmaat ei satu vastuollu Vee raamdirektiivi eesmärkidega, kui tähtsate veerajatiste ökoloogiliselt paremaks muutmine või täielik lõhkumine – nagu näiteks sadamaehitused või üleujutuse kaitseks rajatud tammid linnades – ei ole saavutatav või soovitatav.

Artiklis 4.3 on toodud tehisveekogu või inimese poolt oluliselt muudetud veekogu tingimused:

- Kui hea ökoloogilise seisundi taotlemine hoopis kahjustab ulatuslikult keskkonda või mõnda spetsiifilist inimtegevust (veeliiklus, veevarustus, üleujutuskaitse ja teised tähtsad säästva arenguga seotud tegevused).
- Kui neid kasulikke eesmärke, mida kannab endas tehislik ja inimese poolt oluliselt muudetud veekogu, ei saa tehnilistel põhjustel või hindade ebaproportsionaalsuse tõttu mõistlikult saavutada keskkonnakaitse seisukohalt paremate vahenditega.

Tehisliku või inimese poolt oluliselt muudetud veekogu määrang ja selle põhjused peavad olema lisatud vesikonna majanduskavasse.

Tehislike ja inimese poolt oluliselt muudetud veekogude väga laialivalguvaid ja ebaselgeid tingimusi võib põhimõtteliselt kasutada kõigi veekogude määrangul. Kuidas aga aru saada sõnauhenditest “tähtis säästev areng” ja “oluliselt parem keskkonnakaitse valik”?
--

Kuna tehisveekogude või oluliselt muudetud veekogude ökoloogilised eesmärgid on oluliselt tagasihoidlikumad kui teistes veekogudes hea ökoloogilise seisundi saavutamine, teeb väga tähtsaks veekogu “tehislikuks või oluliselt muudetud veekoguks” nimetamise otsuse. Oleks vaja, et keskkonnakaitsega tegelevad valitsusvälised organisatsioonid jälgiksid, et seda määrangut kasutatakse ainult seal, kus see on tõepoolest hädavajalik.

Tehislike ja oluliselt muudetud veekogude seisund määratletakse eelpool kirjeldatud viies etapis.

See tähendab, et esimeses etapis – pinnaveekogude jaotamine ökoloogilistesse tüüpidesse – peab tehislike ja oluliselt muudetud veekogusid võrdlema looduslike pinnaveekogude kategooriatega. See tähendab, et joogiveehoidlat vaadeldakse kui järve ja kanalit kui jõge.

Teises etapis määratakse kindlaks tüübiomadused tingimused. Taustsüsteemi tingimused, mida nimetatakse “maksimaalseks ökoloogiliseks potentsiaaliks”, tuletatakse võrdlusest kõige lähedasema “loodusliku” pinnaveekogu tüübiga. Tehisliku või oluliselt muudetud veekogu

olulised bioloogilised kvaliteedinäitajad peavad peegeldama nii palju kui võimalik pinnaveekogu tüüpi füüsilisi näitajaid. Need peavad olema kooskõlas taustsüsteemi hüdro-morfoloogiliste näitajatega, kui kõik inimtegevuse mõju leevendavad meetmed on tarvitusele võetud, et kindlustada parim kokkulangevus ökoloogilise kontiinumiga (suktessioonireala loogiline järgnevus), eriti aga soodustada kalade ja lindude rändeid neile sobivatesse kudemis- ja pesitsuspaikadesse.

Liikmesmaat peavad viima kõik tehiskogud või inimese poolt oluliselt muudetud veekogud, mis ei oma "maksimaalset ökoloogilist seisundit", vähemalt "hea ökoloogilise seisundi" tasemele. See iseloomustab "kerget" kõrvalekallet nendest bioloogilistest tingimustest, mis on fikseeritud "maksimaalse ökoloogilise seisundi" põhimõtetes.

Kolmas ja neljas etapp on sarnased eelpool kirjeldatutega.

Viendas etapis - Euroopa Liidu veeseisundi kaardid – kasutatakse järgmisi värvikoode:

Ökoloogilise seisundi liigitus	Värvikood	
	Tehisveekogud	Inimese poolt oluliselt muudetud veekogud
Hea ja veel parem	Võrdse laiusega rohelised ja helehallid triibud	Võrdse laiusega rohelised ja tumehallid triibud
Rahuldav	Võrdse laiusega kollased ja helehallid triibud	Võrdse laiusega kollased ja tumehallid triibud
Puudulik	Võrdse laiusega oranžid ja helehallid triibud	Võrdse laiusega oranžid ja tumehallid triibud
Halb	Võrdse laiusega punased ja helehallid triibud	Võrdse laiusega punased ja tumehallid triibud

Ökoloogiliste eesmärkide leebemaks muutmine ja nende saavutamise ajagraafikute pikendamine

Ajagraafikute pikendamine

Artikkel 4(4) lubab liikmesmaadel hea ökoloogilise seisundi saavutamise ajagraafikut pikendada kuni kaksteist aastat lisaks aastale 2015. See annab võimaluse arvestada

ebasoodsate looduslike tingimustega ja kohe ületamatute tehniliste raskustega. Kuid veelgi problemaatilisem on direktiivi säte, mis lubab ajagraafikut pikendada ebaproportsionaalselt kõrgetest kulutustest johtuvalt.

Õnneks ajagraafikute pikendamise põhjused peavad olema lisatud vesikonna majanduskavasse, mis eeldab avalikkusega konsulteerimist. Seetõttu peaks saama tagada, et ajagraafiku pikendust kasutatakse ainult erandjuhtudel.

Leebemad eesmärgid

Artikkel 4(5) võib põhjustada veelgi rohkem probleeme. Liikmesmaadel on lubatud teatud veekogudes jätta “hea ökoloogilise seisundi” poole püüdlamine, kui “inimtegevus on mõjutanud neid nii, et eesmärgid pole saavutatavad või nende saavutamine on ebaproportsionaalselt kallis”. Seda artiklit saab põhimõtteliselt rakendada kõigile väga saastatud veekogudele, et jätta need välja raamdirektiivi eesmärkide mõjusfäärist.

Kuid suur osa selles protsessis nõuab avalikkuse osavõttu. Veelgi enam, täita on vaja palju tingimusi. Kui on tagatud piisav avalikkuse osavõtt, siis eesmärkide leebemaks muutmine peaks saama võimalikuks ainult siis, kui see ühtib avalikkuse poolt heaks kiidetud ühiskonna kaugeleulatuvate eesmärkidega.

Keskkonnapoliitilised valikud

Mis on Vee raamdirektiivi pinnaveekogude ökoloogilise kvaliteedi taastamise võtmeküsimused? Kus saaksid valitsusvälised organisatsioonid kõige tõhusamalt kaasa aidata olukorra parandamisele?

Vesikonna tasandil

- Osavõtt vesikonna majandusplaani kavandamisest selleks, et takistada ajagraafikute pikendamist ning heade ökoloogiliste eesmärkide leebemaks muutmist.
- Kindlustada, et veekogu märgistatakse kui “inimese poolt oluliselt muudetud” siis, kui see on igas mõttes õigustatud ja kui tarvitusel on kõik meetmed reostuse vähendamiseks hüdro-morfoloogilise situatsiooni parandamise nimel.

Liikmesmaa tasandil

- Kindlustada Vee raamdirektiivi täielik sobitamine liikmesriigi seadustikku.
- Osavõtt taustsüsteemi võrdlustingimuste väljatöötamise protsessist, mille eesmärk peaks olema sellised kriteeriumid, mis langeksid kõige paremini kokku loodusliku või väga vähese inimõjuga veekogu tingimustega.
- Kindlustada, et seisundi hindamise protseduur on ühtlasi nii karm kui ka tundlik kvaliteedimuutustele.

Euroopa Liidu tasandil

- Kindlustada, et liikmesmaad töötavad tihedas koostöös juba protsessi algetappidel selleks, et luua võrreldavad ja ühtlase kvaliteediga veeseisundi kaardid ning ökoloogilised eesmärgid. Koosõlastatud Euroopa Liidu veeseadus tähendab, et kui jõgi on liigitatud “heas” seisundis jooks Rootsisis, siis sarnase kvaliteediga jõgi Itaalias

või ükskõik millises teises Euroopa Liidu osas või assotsieerivas riigis on samuti “hea” seisundis.

- Võtta osa liikmesmaade vahelisest kalibreerimisprotsessist selleks, et kindlustada “taustsüsteemi veekogude” omavaheline vastavus ning tagada tüübipiiride küllaldane rangus ning kooskõla.

Keemilised reoained Vee raamdirektiivis

Sissejuhatus

Veereostust peab Vee raamdirektiivi järgi reguleerima nii liikmesriigi kui ka Euroopa Liidu tasandil, et välja töötada ühtsed teatud kemikaalide standardid.

Liikmesmaa tasandil

Kõigile saasteainetele “mis on identifitseeritud kui ulatuslikes kogustes heited” pinnaveekogudesse (esmatähtsate saasteainete nimistu on toodud raamdirektiivi lisas VIII) on liikmesriikidel vaja kehtestada keskkonnakvaliteedi standardid. Nende standardite järgimist nõutakse selleks, et saavutada “hea ökoloogiline seisund” (defineeritud lisas V) aastaks 2015.

“Väga hea seisundiga” veekogudes peavad liikmesriigid seisundi halvenemise vältimiseks rakendama järgmisi meetmeid (vastavalt artiklile 4.1.a.i):

- Takistama mittesünteetiliste saasteainete sattumist veekogusse märkimisväärtsetes kogustes, mis ületab looduslikele veekogudele omase kontsentratsioonitaseme.
- Takistama sünteetiliste saasteainete sattumist veekogudesse märkimisväärtsetes tuvastamispiiri ületavates kogustes.

Euroopa Liidu tasandil

Euroopa Liit kehtestab liidusisesed standardid, mille täitmine aitab saavutada “head keemilist seisundit”. Ülalkirjeldatud rangemad standardid rakenduvad “ülihea” seisundiga veekogudele.

Euroopa Liidu standardid (mis on kehtestatud ohtlike ainete direktiivi (76/464/EEC) tütar-direktiivides), on toodud lisas IX. Pinnaveekogud, mille looduskaitse eesmärgid on kehtestatud raamdirektiivis nõutud veemajanduskavades, peavad vastama vähemalt veekvaliteedi standarditele, mis on sama karmid kui direktiivi 76/464/EEC nõuded.

Kuid tuleb märkida, et Euroopa Komisjon peab korrigeerima ohtlike ainete direktiivi tütar-direktiive ja esitama uuendatud kontrollmeetmete ettepaneku, mis võiks sisaldada ka kontrolli tühistamise ainetele, mis kuuluvad küll antud direktiivide mõjusfääri, kuid ei ole Vee raamdirektiivi esmatähtsate saasteainete nimekirjas (vaata allpool).

Vee raamdirektiivi esmatähtsate saasteainete nimistu on koostatud artikli 16 põhjal. Nimistut korrigeeritakse igal neljandal aastal. See nimistu asendab 1982. aasta 22. juuni Euroopa Komisjoni 129 aine nimekirja, mis esitati Euroopa Nõukogule.

Esmatähtsate saasteainete järk-järguline vähendamine on saavutatav ühtsete Euroopa Liidu keskkonnavõime standardite ning reostusallikate kontrolliga, mis on sätestatud artiklis 16. Esmatähtsate ohtlike ainete vette heitmise, emissiooni ja lekete keelustamine on põhimõtteliselt võimalik saavutada hiljemalt kahekümne aasta pärast. Selles osas ei näe Vee raamdirektiiv ette mingeid leevendavaid asjaolusid.

Detailne analüüs

Direktiivi ulatus

Milliseid veekogusid direktiiv hõlmab?

1. Vastavalt artiklile 4(1)(iv) (s.t esmatähtsatele ainetele):
⇒ kõik pinnaveed (mitte ainult veekogud), kaasa arvatud territoriaalveed.
2. Vastavalt pinnavee hea keemilise seisundi eesmärgile (s.t esmatähtsaid saasteaineid; 76/464/EEC tütar-direktiivi aineid; teisi aineid, mille standardid on kehtestatud Euroopa Liidu seadusandlusega):
⇒ kõik pinnaveekogud, kaasa arvatud territoriaalveed.
3. Vastavalt ökoloogilise seisundi eesmärgile (s.t esmatähtsaid saasteaineid; ükskõik milliseid teisi saasteaineid heidetuna ulatuslikes kogustes).
⇒ kõik pinnaveekogud, välja arvatud territoriaalveed, mis ei ole rannikuveed.

NB! Ülal loetletud eesmärgid suures osas kattuvad, misjuhul tuleb juhinduda rangemast eesmärgist.

Pinnavete hulka loetakse:

- Kõik sisemaa pinnaveed (jõed, järved, veehoidlad, kanalid).
- Siirdeveed (s.t jõgede suudmealad ehk estuaarid).
- Rannaveed (ühe meremiili kaugusel territoriaalvee tähistusjoonest).
- Territoriaalveed (ainult seoses keemilise seisundiga ja artikli 4(1)(iv) eesmärkidega).

Eelpool kirjeldatud keskkonnavõime eesmärgid on rakendatavad ainult pinnaveekogude seisundi kirjeldamiseks. Veekogud (jõed, järved) ongi pinnavee tähtsamad esinemisvormid. Mõnda väikest pinnaveekogu võib pidada väheoluliseks (mis tähendab, et teda pole vaja iseseisvaks "veekoguks" liigitada).

Meetmed liikmesriigi tasandil

Liikmesriigid on pinnavete reostuse korral kohustatud tegutsema järgmiselt:

- a) 2004. aastaks kindlaks tegema keskkonnamõjud, s.t milliste pinnaveekogude seisundit saasteained ohustavad või millistes veekogudes on hea seisundi saavutamiseks vaja

rakendada taastusmeetmeid (põhjuseks näiteks keskkonnastandardite eiramine või kahjulik mõju veekogu elustikule).

- b) Kindlaks tegema, milliste saasteainetega on tegemist.
- c) Kehtestama nendele saasteainetele keskkonnakvaliteedi standardid vastavalt lisale V, 1.2.6. Keskkonnakvaliteedi standardite kehtestamiseks on vaja koguda ja arvesse võtta detailseid andmeid heite biotoksilisuse kohta ja hinnata nende mõju veeökosüsteemile. Seetõttu erinevad keskkonnakvaliteedi standardid piirkonniti ning sõltuvad ökoregioonist ja jõest. Keskkonnakvaliteedi standardite üle peab avalikkusega nõu pidama.

Üks peamistest keskkonnakvaliteedi standardite nõrkustest on see, et need kehtestatakse aasta keskmiste maksimaalsete kontsentratsioonide alusel, mis tähendab, et väga kõrged lühiajalised kontsentratsioonid on samuti lubatud.

- d) Võtta tarvitusele meetmed selleks, et mitte ületada keskkonnakvaliteedi standardite piire ja vältida veeseisundi halvenemist ning saavutada "hea ökoloogiline seisund".

Meetmed Euroopa Liidu tasandil

Esmatähtsad saasteained

Vee raamdirektiivi esmatähtsate ainete nimistus olevate ainete jaoks kehtivad üldised kogu Euroopa Liitu hõlmavad meetmed (keskkonnakvaliteedi standardid ja nii punkt- kui hajureostuse kontroll on sätestatud artiklis 16(6)). Selleks, et neid meetmeid rakendada, koostab Euroopa Komisjon esmalt esmatähtsate saasteainete nimistu, mille peavad heaks kiitma Euroopa Nõukogu ja Euroopa Parlament. Saasteained määratakse nende kahjuohu järgi kas otseselt veekeskkonnale või veekeskonna kaudu järgmiselt:

- a) kahjuohul põhinev hinnang (vastavalt EEC määrus nr 793/93, direktiiv 91/414/EEC ja direktiiv 98/8/EC) või
- b) kahjuohul põhineva objekti hinnang (vastavalt regulatsiooniakti (EEC) nr 793/93 metoodikale).

Lisaks kahele eelnevale on võimalik valida ka kolmas ja mitte vähemtähtis lähenemine saasteainete hindamisele ajagraafikus püsimiseks (esimene revideeritud esmatähtsate saasteainete nimistu peab olema valmis 2004. aasta oktoobriks):

- c) Saasteainete kahjuohu hindamine otseselt veekeskkonnale või veekeskonna kaudu, mis teostatakse teadussaavutustel põhineva lihtsustatud hindamisprotseduuriga. Arvesse võetakse olulisi ohuilmanguid, ulatusliku keskkonnareostuse seiretulemusi ning teisi tõestatud tegureid, mis osutavad ulatusliku keskkonnareostuse võimalusele (näiteks toodangu või tarbimise mahud, tarbimise struktuur jne).

Esmatähtsate saasteainete nimistut korrigeerib Euroopa Komisjon vähemalt korra nelja aasta jooksul.

See muidugi ei tähenda seda, et Euroopa Komisjon on kohustatud iga nelja aasta järel lisama nimistusse uusi saasteaineid. Euroopa Komisjonile jääb vabadus esitada ettepanekuid vaid siis, kui seda peetakse vajalikuks (artikkel 16(4)).

Kui Euroopa Nõukogu ja Parlament on Euroopa Komisjoni esmatähtsate saasteainete nimistu vastu võtnud (vastavalt koosotsustamise protseduurile Euroopa Liidu Lepingu artikli 175

põhjal), esitab Euroopa Komisjon esmatähtsate saasteainete heidete, emissioonide ja lekete vähendamise meetmed (kas esmatähtsate saasteainete heidete peatamiseks või nende hulga järk-järguliseks vähendamiseks, vt alljärgnevat).

Selleks, et meetmed omandaksid seaduse jõu, peavad Euroopa Nõukogu ja Parlament need vastu võtma (tõenäoliselt tütaraktiividena kas eraldi iga saasteaine kohta või kogu saasteainete grupi kohta). Kui kokku leppida ei suudeta ja aastaks 2006 ei ole vastu võetud mingeid meetmeid, on liikmesriigid kohustatud välja töötama keskkonnakvaliteedi standardid ja reostusallikate kontrolli meetodid kõigile esmatähtsate saasteainete poolt mõjutatud riigi veekogudele (artikkel 16(8)).

Esmatähtsad ohtlikud saasteained

Kogu Euroopa Liitu hõlmavad standardid kehtivad kindlasti ka nn esmatähtsatele ohtlikele saasteainetele, mis moodustavad Vee raamdirektiivi esmatähtsate saasteainete nimistu alagrupi. Esmatähtsate ohtlike saasteainete klass moodustati Euroopa Parlamendi meeleheitlikust vastupanust hoolimata. See on esimene pretsedent Euroopa Liidu seadusandluses, kus teatud kemikaale sisaldavate heidete keskkonda juhtimise keelustamine on saanud seaduse jõu. Esmatähtsate ohtlike saasteainete (mis määratakse OSPAR konventsiooni alusel küllaltki sarnaselt "ohtlike saasteainetega" Kirde-Atlandi kaitseks) heited, emissioonid ja lekked tuleb peatada 20 aasta jooksul.

Esmatähtsad ohtlikud saasteained määrab Euroopa Komisjon esmatähtsate saasteainete nimistu osana (artikkel 16(3)). Nende määramiseks peab Euroopa Komisjon hindama, millised Vee raamdirektiivi esmatähtsate ainete nimistu saasteained vastavad bioakumulatsiooni, toksilisuse ja püsivuse kriteeriumidele, mis on kehtestatud artikliga 2(29) või põhjustavad samaväärset hädaohtu (nagu näiteks endokriini lõhustajad, metallid jne). Nende ohtlike või eriti ohtlike saasteainete valikul on vaja arvestada oluliste Euroopa Liidu seaduste (nagu näiteks (EEC) nr 793/93, 91/414/EEC 76/464/EEC) ja rahvusvaheliste kokkulepetega (OSPAR, UN ECE, POPs²¹ konventsioon jt). See protsess ei tingi täielikku kahjuohu hinnangut kooskõlas Euroopa Nõukogu regulatsiooniaktiga (EEC) nr 793/93, mis on määrava tähtsusega juhul, kui tahetakse järgida ennetusprintsipi.

Teisel etapil tuleb Euroopa Nõukogul ja Parlamendil heaks kiita esmatähtsate ohtlike saasteainete heidete, emissioonide ja lekete lõpetamise või nende kontsentratsioonitaseme järk-järgulise alandamise kontrolli abinõud. Selleks ettenähtud aeg ei tohi ületada 20 aastat otsuse vastuvõtmise kuupäevast alates. Need kontrollprotseduurid kehtestab Euroopa Komisjon tütaraktiividena ja Euroopa Nõukogu ning Europarlament peavad need kinnitama. Eeskirjad võivad tavapärase kontrollmeetmete kõrval sisaldada ka saasteainete kasutamiskeelde ja –kitsendusi kuni nõudeni lõpetada täielikult nende keskkonda heitmine või lubada nende kasutamist ainult suletud tootmistsükli puhul.

Kui Euroopa Nõukogu ja Parlament ei võta vastu vajalikke meetmeid esmatähtsate ohtlike saasteainete heidete lõpetamiseks, on liikmesriigid kohustatud artikli 4(1)(a)(iv) järgi võtma tarvitusele vastavaid abinõusid selliste heidete lõpetamiseks või nende taseme järk-järguliseks alandamiseks vastavalt artiklitele 16(1) ja 16(8). Kindlat tähtaega pole protseduuri suhtes

²¹ POPs – Persistent Organic Pollutants – (Keemiliselt) püsivad orgaanilised saasteained.

kehtestatud, kuid pole ka tõenäoline, et liikmesmaat saaksid 20 aasta pikkust tähtaega eirata saasteaine suhtes, mis on Euroopa Liidus nimetatud ohtlikuks.

Vee raamdirektiivi esimene esmatähtsate saasteainete nimistu

Esimese saasteainete nimistu koostas Euroopa Komisjon 2000. aasta veebruaris (COM (2000) 47 lõplik /2 - 2000/0035 (COD)). See koosneb 32 saasteainest, mis on valitud lihtsustatud kahjuohul põhineva protseduuri (artikkel 16.2) ja komplekse seirel ja kujundamisel põhineva prioriteetide määrangu protseduuri abil. Muuhulgas arvestatakse ka saasteaine olulisi omadusi. 32 on juhuslik arv ja kajastab vaid Euroopa Komisjoni piiratud administratiivset suutlikkust. See ei tähenda, et rohkem murettekitavaid saasteaineid ei oleks. Kuid nimistu pole lõplik ning iga nelja aasta järel on võimalik sinna lisada uusi nimetusi.

Kõigele vaatamata leidub puudusi, mis on vaja kõrvaldada komplekse seirel ja kujundamisel põhineva prioriteetide määrangu protseduuri abil edasist rakendamist silmas pidades. Näiteks peab märkima, et suur osa saasteainetest, mille kohta Euroopa Liidul andmed puudusid, jäeti liikmesmaade seireprogrammidest välja. Näiteks:

- 60% praegu kasutatavatest pestitsiididest;
- kõik tööstuslikud kemikaalid, mida ükski Euroopa Liidu ettevõtte ei tooda või ei impordi üle 1000 tonni aastas;
- 8000-10 000 saasteainet, mille info ei olnud veel kättesaadav IUCLID andmepangas, kui kompleksne seirel ja kujundamisel põhinev prioriteetide määrangu protseduur²² kasutusele võeti;
- tööstuslikud kemikaalid, mis on Euroopa Liidus toodetud või imporditud vähem kui neljapartiilistes kogustes, mis ületavad aastas 1000 tonni (turuandmete konfidentsiaalsus).

Seetõttu hõlmab kompleksne seirel ja kujundamisel põhinev prioriteetide määrangu protseduur vaid 95 saasteainet seireandmete ja 123 saasteainet ümberkujunduse andmete alusel.

Vee raamdirektiivi 32 esmatähtsa saasteaine hulgas on kolm liigitatud kui UNECE POPd, 13 kui ohtlikud OSPAR' alusel, mis tähendab, et need on kas POP-taolised saasteained või väga toksilised, püsivad ja bioakumulatiivsed. Järgmised 16 saasteainet on valitud OSPAR' alusel 1998. ja 2000. aastal, lugedes nende heidete keelustamise tähtajaks 2020. aastat. Peaks olema ilmselge, et saasteained, mis kuuluvad mõnesse neist valikutest, on esmatähtsad ohtlikud saasteained. Euroopa Komisjon on ennast rahvusvaheliselt sidunud kohustusega keelustada nende saasteainete emissioon aastaks 2020.

21 esmatähtsat saasteainet kuulub ühte ülalmainitud valikutest ja enamused neist kuulub erinevatesse Euroopa Komisjoni koostatud nimistutesse kui eriti ohtlikud või ohtlikud saasteained. Vähemalt 21 saasteainet peaksid olema määratletud kui esmatähtsad ohtlikud saasteained. Euroopa Parlamendi raportis juhiti tähelepanu sellele, et järgmised seitse

²² Kompleksne seirel ja modelleerimisel põhinev prioriteetide määramine: töötati välja koostöös Fraunhoferi Keskkonnakeemia ja Ökotoksikoloogia Instituudiga (Saksamaa). Protseduuri põhiidee on automatiseeritud viisil liigitada ained, mille kohta on olemas küllaldaselt andmeid, vastavalt nende suhtelisele riskile veekeskkonna suhtes ja rakendada eksperthinnanguid esmatähtsate ainete lõplikuks valikuks.

saasteainet, mis on kuulutatud esmatähtsaks OSPAR' alusel aastal 2000, peaksid olema lisatud Vee raamdirektiivi esmatähtsate saasteainete nimistusse. Nii saab kokku 39 esmatähtsat saasteainet, millest 28 on ohtlikud.

Teised kemikaalide seadusandlusele olulised Vee raamdirektiivi sätted

Olemasolevate standardite tühistamine

Ohtlike saasteainete direktiiv (76/464/EEC) tühistatakse Vee raamdirektiivi järgi 13 aasta pärast. Artikkel 22(6) sätestab, et kvaliteedistandardid, mis on kehtestatud Vee raamdirektiivi järgi, peavad olema vähemalt sama ranged kui ohtlike saasteainete direktiivis. Pole selge, kas veekaitse jääb samale tasemele pärast ohtlike saasteainete direktiivi tühistamist.

Viis ohtlike saasteainete direktiivi tütar direktiivi (loetletud Vee raamdirektiivi lisa IX) kuuluvad läbivaatamisele. Vee raamdirektiivi esimesse esmatähtsate saasteainete nimistusse kantud ainete kvaliteedistandardid ja lubatud piirväärtused kaasajastatakse. Sinna nimistusse mittekuuluvate saasteainete keskkonnastandardid vaadatakse üle ja võimalusel tühistatakse täielikult (artikkel 16(8)).

Kompleksne lähenemine

Vee raamdirektiivi peamised eesmärgid on veekvaliteedi eristandardite kehtestamine saasteainetele (saasteainete kontsentratsioon suublas ei tohi ületada teatud piirväärtusi) ning veekogude ökoloogilise seisundi parandamine, mis tähendab loodusesse heidetavate saasteainete üldkoguste ja reostuskoormuste tõhusamat kontrolli.

Teatud tegevustele ja saasteainetele lähenetakse komplekselt, kusjuures heidete emissiooni piiratakse parima kättesaadava tehnoloogia abil. Lubatud piirväärtuste ületamise või hajureostuse korral rakendatakse parimaid keskkonnatavasid. Adekvaatse keskkonnakvaliteedi standardi või eesmärgi puudumise korral on vaja kehtestada rangemad emissiooni piiramise nõuded. See tõeliselt kompleksne lähenemine aitab saavutada nõutud keskkonnastandardeid ja –eesmärke ning võib viia reostustaseme isegi allapoole kehtestatud norme. Parim kättesaadav tehnoloogia ja keskkonna nõuded kohustavad saastajaid tõhustama üldist keskkonnakaitset.

Selline kompleksne lähenemine rakendub saasteainetele ja protsessidele, mida kontrollib nitraatide direktiiv, IPPC direktiiv, linna heitvee direktiiv, esmatähtsate saasteainete direktiivid ning ohtlike ainete direktiivi tütar direktiivid (artikkel 10).

Esmatähtsatele saasteainetele (mida reguleeritakse Euroopa Liidu tasandil) tuleb kehtestada nii keskkonnakvaliteedi standardid kui ka ühtsed emissioonilimiidid vaatamata sellele, et artikkel 16(6) sätestab ainult selle, et Euroopa Komisjon peaks "olema kursis Euroopa Liidu ühtsete lubatud piirkoormustega". Jääb üle oodata, kas tingimus muudetakse ka seaduslikuks.

Esmatähtsate saasteainete meetmete puudumisel (kui Euroopa Nõukogu ja Parlament pole suutunud kokku leppida), peavad liikmesmaat saasteainetega sellele vaatamata midagi ette võtma. Artikkel 16(8) sätestab, et liikmesmaat peavad kehtestama keskkonnakvaliteedi standardid ja "kontrollmehhanismi peamiste reostusallikate suhtes, kasutades sealjuures kõiki tehnilisi võimalusi reostustaseme alandamiseks". See peaks tähendama, et liikmesmaat

peavad rakendama komplekse lähenemise rangemat vormi, kui seda tingib vajadus, kasutades esmalt parimat kättesaadavat tehnoloogit ja rangema kontrolli mehhanisme. Pealegi rakendub see skeem ka siis, kui kogu liitu hõlmavate meetmete suhtes on jõutud kokkuleppele.

Ajagraafiku pikendamine ja eesmärkide leebemaks muutmine kemikaalide suhtes

Ajagraafiku pikendamine

Artikkel 4(4) lubab liikmesmaadel pikendada ajagraafikut hea keskkonnaseisundi saavutamiseks kuni 12 aastat lisaks 2015. aastale. See reegel on loodud ebasoodsate looduslike tingimuste või kohe ületamatute tehniliste raskuste puhuks. Veelgi problemaatilisem on säte, mis lubab ajagraafiku pikendamist, põhjendades seda ebaproportsionaalselt suurte kulutustega.

Õnneks peavad kõik ajagraafiku pikendamise põhjendused olema lisatud vesikonna majanduskavasse, mis eeldab ka dialoogi avalikkusega. See peaks kindlustama, et ajagraafikuid pikendatakse vaid siis, kui tõestatakse, et nõutud eesmärgid pole kehtestatud aja jooksul võimalik saavutada.

Leebemad eesmärgid

Artikkel 4(5) võib põhjustada veelgi enam probleeme. Liikmesmaadel on lubatud veekogudes, kus "inimtegevus on avaldanud sellist mõju, et eesmärkide saavutamine võib osutuda võimatuks või tuleb selleks kulutada ebaproportsionaalselt palju raha" jätta keskkonnanõuanded saavutamata. Artikli nõrkus seisneb selles, et see võimaldab keskkonnanõuandlikku tegevust ka edaspidi.

Potentsiaalselt võib seda artiklit rakendada selleks, et väga saastatud paikades üldse mitte püüelda Vee raamdirektiivis kehtestatud hea seisundi poole (kuid muidugi ei loobuta eesmärgist pidevalt vähendada esmatähtsate ohtlike saasteainete või esmatähtsate saasteainete põhjustatud reostust). Tähelepanu tuleb osutada ka artikli 4(8) tekstile, mis nõuab arvestamist ka teiste veekogudega.

Palju etappe selles seaduste leevendamise protsessis nõuab dialoogi avalikkusega. Veelgi enam, on vaja arvestada hulga tingimustega. Põhjaliku avalikkuse kontrolli all on liikmesmaadel raske seda artiklit kuritarvitada.

Keskkonnapoliitilised valikud

Millised on Vee raamdirektiivi reostusvastase veekaitse võtmeküsimused? Kuidas saavad valitsusvälised organisatsioonid kõige tõhusamalt kaasa aidata olukorra parandamiseks?

Vesikonna tasandil

- Osavõtt vesikonna analüüsiprotsessist (reostuskoormuse hinnang, saasteainete ja reostajate väljaselgitamine).
- Osavõtt keskkonnakvaliteedi standardite kehtestamise protsessist (lisa V 1.2.6 valmistab ette keskkonnakvaliteedi standardite esmatähtsate saasteainete nimistusse mittekuuluvad

ained). See toimub siiski vaid liikmesriigi tasandil. Artikkel 16 nõuab, et Euroopa Komisjon võtaks muuhulgas arvesse kõiki Euroopa keskkonnakaitseorganisatsioonide soovitusi esmatähtsate saasteainete nimistu ja selle korrigeerimise ettevalmistustöös.

- Veekogude ökoloogilise seisundi eesmärgid võivad olla või mitte olla edasikaebamise objektiks, kuigi eesmärkide muutmine leebemaks eeldab arutelu avalikkusega.
- Osavõtt vesikonna majanduskava koostamisest selleks, et takistada ajagraafikute pikendamist ja eesmärkide leebemaks muutmist vee hea seisundi saavutamiseks.

Liikmesmaa tasandil

- Kindlustada Vee raamdirektiivi täielik sulatamine liikmesriigi seadustikku.
- Lisada rangemaid nõudeid sinna, kus Vee raamdirektiiv seda võimaldab, nagu näiteks meetmepakettidesse.

Euroopa Liidu tasandil

- Avaldada survet Euroopa Komisjonile kindlustamiseks esmatähtsate ohtlike ainete nimekirja koostamist nende ohtlikkuse, mitte aga keskkonna kahjuohu hindamise alusel. See tähendab ennetuspõhimõtte eelistamist.
- Tungivalt soovitada, et Euroopa Komisjon nõuaks kahjuohul põhineva lihtsustatud hindamisprotseduuri kasutamist selleks, et valida välja esmatähtsad saasteained ja muuta paremaks kompleksel seirel ja kujundamisel põhineva prioriteetide määrangu protseduur järgnevaid rakendusi silmas pidades.
- Avaldada survet Euroopa Komisjonile, et tehtaks ettepanek kehtestada esmatähtsatele saasteainetele rangemad piirangud ja lõpetada esmatähtsate saasteainete heited veekogudesse.
- Avaldada survet liikmesmaadele ja nende parlamentidele selleks, et kiiresti võetaks vastu nii esmatähtsate saasteainete nimistu kui ka sellest tulenevad meetmed.

Põhjaveekaitse Vee raamdirektiivis

Ülevaade

Põhjavee kvaliteedi kaitset reguleerivale seadustikule pandi Euroopa Liidus alus 1976. aastal ohtlike ainete direktiiviga (76/464/EEC). Selle direktiivi järgi loodud põhjaveerežiimi nõuded asendati 1980. aastal põhjavedirektiiviga (80/68/EEC), mis siiaamaani kujutab endast peamist Euroopa Liidu põhjaveekaitse seadust teatud ohtlike ainete reostuse vastu.

Alles hiljuti võttis Euroopa Liit vastu nitraadidirektiivi (91/676/EEC), mis käsitleb põllumajanduses laialt kasutusel nitraatide probleemi. Direktiiv nõuab, et liikmesmaat võtaksid tarvitusele vastavad abinõud selleks, et vähendada nitraatväetiste tekitatud reostust, kui nitraatide kontsentratsioon põhjavees ületab või võib ületada 50 mg/l taset.

Pestitsiidide direktiiv (91/414/EEC), mis on põhiliselt turgu reguleeriv direktiiv, sätestab ranged põhjaveekaitse nõuded. Aine müümiseks Euroopa Liidus on vaja näidata, et pestitsiidi regulaarse tarvitamise korral selle kontsentratsioon põhjavees ei ületa 0,1 mg/l taset.

Prügiladirektiiv (1999/31/EC) nõuab, et prügila rajataks kohta, kus põhjavesi oleks kaitstud prügila võimalike lekete eest.

Kuid vaatamata nendele direktiividele, on põhjaveevarud endiselt ohustatud, kui ei võeta tarvitusele abinõusid põhjavee liigtarbimise vastu. 1995. aastal tunnustas Euroopa Nõukogu põhjavee erilist tähtsust veeringes ja ökosüsteemides ning joogiveevaruna (kaks kolmandikku kogu Euroopa joogiveest saadakse põhjaveest). Eriti aga pooldas Euroopa Nõukogu uute meetmete kehtestamist, mis on kaugeleulatuvad ja põhjavee reostust ennetavad, muuhulgas peeti silmas ka hajureostusallikaid. Euroopa Nõukogu on andnud oma nõusoleku, et põhjavee kaitse peab olema rajatud järgmistele printsiipidele:

- Puhta põhjavee kvaliteedi säilitamine;
- Edasise reostuse vältimine;
- Reostatud põhjavee puhastamine seal, kus see osutub vajalikuks.

Vee raamdirektiivis on nende põhimõtetega arvestatud põhjaveekaitse kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete eesmärkide näol.

Liikmesmaat on kohustatud:

- Takistama või piirama reoainete sattumist põhjavette ja vältima kõigi põhjaveekogumite seisundi halvendamist;
- Kaitsma, parandama või taastama kõik põhjaveevarud, kindlustama tasakaalu põhjavee tarbimise ja taastumise vahel eesmärgiga saavutada hea põhjavee seisund hiljemalt aastaks 2015;
- Järk-järgult vähendama põhjavee reostust, ennetades iga olulist või pidevalt suurenevat reoainete kontsentratsiooni.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu konflikt põhjavee lubatud reostustaseme üle põhjustas selle, et Vee raamdirektiivist eemaldati kõik üleeuroopalised nõuded. Need nõuded on vaja siiski välja töötada ja esitada uuesti enne 2002. aasta detsembrist Euroopa Komisjonile, taotledes nii parlamendi kui ka nõukogu heakskiitu. Taoline nõue on püstitatud Vee raamdirektiivi artiklis 17.

See protsess sisaldab "põhjavee hea keemilise seisundi" hindamise kriteeriumide kehtestamist ning põhjaveevarude pideva liigtarbimise juhtumite kindlakstegemist.

Kuigi spetsiifilisi kogu Euroopa Liitu hõlmavaid põhjavee kaitsemeetmeid Vee raamdirektiiviga kärbitakse, nõutakse liikmesmaadelt ikkagi eelpool käsitletud eesmärkide saavutamist vastavate riiklike meetmete abil. Liikmesmaat peavad kinni pidama ka põhjavett kaitsvate direktiivide nõuetest, kaasa arvatud põhjavee direktiivi nõuetest, mis kaotavad kehtivuse 2013. aasta oktoobris.

Detailne analüüs

Direktiivi ulatus

Millist põhjavett direktiiv hõlmab?

Seoses saasteainete põhjaveete juhtimise takistamise või piiramise kohustusega räägib Vee raamdirektiiv küll põhjaveest, kuid ainult üldsõnaliselt. Põhjavee määratlus on antud artiklis 2.2 ja see hõlmab eranditult kõiki põhjaveekogumeid.

Kuid seoses põhjavee seisundi säilitamise, kaitse, parandamise ja taastamise nõuetega ning kvantitatiivsete eesmärkidega räägitakse Vee raamdirektiivis “põhjaveekogumitest”.

Artiklites 2.11 ja 2.12 antud määratlus on palju kitsam sellest, mida kasutati põhjavee üldmääratluses. “Põhjaveekogumid” on piiritletud geoloogiliste tingimustega, mis võimaldavad märkimisväärset põhjaveevoolu või suurte põhjaveekoguste ammutamist veevõtuks. See kitsendus annab liikmesmaadele võimaluse piirduda põhjaveevarude taastamisel ainult nende põhjaveekihtidega, mis omavad kõige suuremat tähtsust maismaa ökosüsteemidele või on olulised ressursi kasutamise seisukohalt. Põhjaveevarude kindlaks tegemine ja iseloomustus peab olema kajastatud vesikonna majanduskavas, mis peab olema loodud koostöös avalikkusega. See võimaldab avalikkusel kontrollida põhjaveekogumite kindlaksmääramist ja iseloomustamist.

Põhjaveekogumi määratluse ebamäärasus on tõsine probleem. Põhimõtteliselt on liikmesriikidel võimalus mõnda põhjaveekihti mitte liigitada põhjaveekogumiks. Argumentideks tuuakse, et sellised põhjaveekihid ei talu nimetamisväärset veetarbimist ega oma küllaldast infiltratsioonivoolu põhjaveetaseme taastamiseks. Selliste põhjaveete suhtes vee raamdirektiivi kvantitatiivse ja üldise taastamise ja seisundi kaitse eesmärgid ei kehtiks.

Peab rõhutama, et vältimaks teatud põhjaveekihtide liigitamist põhjaveekogumiteks on võimalik leida palju põhjusi. Sellest hoolimata tuleb meele pidada, et põhjaveereostuse takistamise või piiramise kohustus, kui ilmneb ükskõik millise saasteaine pideva ja märkimisväärse kontsentratsiooni kasv, ei kehti ainult põhjaveekogumite puhul, vaid laieneb põhjaveele üldiselt.

Põhjavee liigitus

Selleks, et põhjalikumalt analüüsida Vee raamdirektiivi põhjaveekaitse nõudeid, on vaja lähemalt tutvuda direktiivi lisas V toodud põhjavee seisundi liigitusega.

Kehtestatud on ainult kaks põhjaveeseisundit: hea ja halb. Kui põhjaveekogum ei vasta “hea” seisundi nõuetele, siis kuulub ta automaatselt “halba” seisundisse. Hea seisundi määramisel võetakse arvesse nii põhjaveekogumi kogust kui ka keemilist kvaliteeti.

Hea koguseline seisund saavutatakse siis, kui:

- Pika aja jooksul on aasta keskmine põhjavee tarbimine väiksem kasutusvarust, mis on artiklis 2(27) määratletud järgmiselt: kasutusvaru on põhjaveekogumi pikaajaline aasta keskmine toitevee hulk, millest lahutatakse ökoloogilise kvaliteedi säilitamise jaoks vajalik pikaajaline keskmine vooluhulk põhjaveekogumiga seotud pinnaveekogudes. Eesmärgiks on vältida viimaste ökoloogilise seisundi ja nendega seotud maismaaökosüsteemide olulist kahjustamist (et põhjaveet ei tarbitaks ülemäära).
- Tarbimisest tulenevad põhjaveetaseme kõikumised ei nurja pinnaveekogude keskkonnaeesmärke või oluliselt ei kahjusta nende põhjaveekogumitega otseselt seotud maismaaökosüsteeme.

Hea keemiline seisund saavutatakse siis kui:

- Ei rikuta teisi Euroopa Komisjoni seadustega kehtestatud asjakohaseid kvaliteedi-standardeid. Ei ole aga selge, milline Euroopa Komisjoni seadus on "asjakohane". Nitraadidirektiiv viitab küll nitraatide kontsentratsiooni 50 mg/l piirmäärale, kuid see on pigem reostuse vähendamise regulatsiooni lävepakk kui keskkonnakvaliteedi standard. Pestitsiidide direktiiviga kehtestatud põhjavee piirkontsentratsioon 0,1 µg/l on samuti pigem turustamist piirav sanktsioon kui ametlik keskkonnakvaliteedi standard. (Kõigest hoolimata tuleb viidet neile seadustele käsitada märguandena, et ülaltoodud nitraadidirektiivi ja pestitsiidide direktiivi lubatud maksimaalseid kontsentratsioone tuleb võtta kui põhjavee keskkonnakvaliteedi standardeid ja/või neid tuleb Euroopa Komisjonil edasi arendada 17. artikli nõuete järgi).
- Reoainete kontsentratsioon ei nurja põhjaveekogumiga seotud veekogude keskkonnaeesmärke ja/või ei põhjusta olulist kahju samast põhjaveekogumist otseselt sõltuvatele maismaaökosüsteemidele.
- Ei tuvastata soolase vee või muude soovimatute ainete sissetungi põhjaveekogumisse.

Seda hea keemilise seisundi määratlust korrigeeritakse siis, kui Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu võtavad vastu hea keemilise seisundi hindamise kriteeriumid, mille Euroopa Komisjon peab esitama artikli 17 alusel 2002. aasta oktoobriks.

Praegune Vee raamdirektiivi põhjavee hea keemilise seisundi määratlus annab võimaluse erineva kvaliteediga põhjaveekogumite liigitamiseks 'hea'. Muuhulgas tähendab see seda, et taastusmeetmed on vajalikud vaid sellistes põhjaveekogumites, mis on nii tugevalt reostatud, et võivad põhjustada olulist kahju maismaa ökosüsteemidele.

Tugevasti reostatud põhjavee suurtest taastamiskuludest tingitult otsivad liikmesriigid tõenäoliselt võimalusi leebemate keskkonnaeesmärkide kohaldamiseks enamikule halvas seisundis olevatele veekogudele.

Seal, kus põhjavee kvaliteet tõenäoliselt oluliselt ei mõjuta pinnavee ökosüsteemi, määratakse vee keemiline seisund heaks, sõltumata sellest, milline on saasteainete kontsentratsioon selles. Ainsad keemilise kvaliteedi standardid, mida saab põhimõtteliselt rakendada põhjavee hea keemilise seisundi korral, on mõeldud pestitsiididele ja nitraatidele, millest oli juttu juba ka eelpool.

Euroopa Komisjoni ettepanek hea keemilise seisundi hindamise kriteeriumide asjus artikli 17 alusel peab kindlustama, et hea keemiline seisund hõlmaks peale pestitsiidide ja nitraatide rohkem ning et see välistaks tugevasti reostatud põhjavee nimetamise heaks.

Saasteainetega põhjavee reostuse takistamine või piiramine

Vastavalt artiklile 4(1)(b)(i) peavad liikmesriigid võtma tarvitusele meetmed selleks, et takistada või piirata saasteainete sattumist põhjavette. Selle sätte sõnastuse sarnasus 1980.

aasta põhjavee direktiiviga väljendab tegelikult seda, et põhjavee reostuse vältimiseks tuleb takistada esimese nimistu ainete ja piirata teise nimistu ohtlike ainete sattumist põhjavette. Kuna see tõlgendus ei ole Vee raamdirektiivis otseselt sätestatud, võib tekkida segadus, millistele saasteainetele takistamine või piiramine rakendub pärast põhjavee direktiivi tühistamist 2013. aastal. Teisalt on liikmesmaat kinnitanud, et uue veeseaduse rakendamise korral tagatakse põhjavee kaitse samal määral kui praegu kehtiva seadusega.

Artikkel 11(3)(j) juhib tähelepanu sellele, et liikmesmaat peavad keelustama saasteainete otsese juhtimise põhjavette, mis ühe meetmena aitab saavutada Vee raamdirektiivis püstitatud eesmärgid. Muidugi võivad liikmesmaat lubada teatud otseseid heiteid mõne spetsiaalse tegevuse korral, kui ei nurjata antud põhjaveekogumi suhtes püstitatud eesmärgid ja kui need heited on seadusega lubatud. Kuid mõni lubatud heide sisaldab kõrgetoksiilisi aineid (näiteks kaevandusvee juhtimine põhjaveekihtidesse). Võttes arvesse asjaolu, et nimetatud põhjavesi võib jõuda maapinnale alles kümnete või isegi sadade aastate pärast, rikuvad sellised lubatavad põhjavee kaitse ennetusprintsipi.



Vee raamdirektiivist ei selgu, milliseid saasteaineid tuleb takistada põhjavette sattumast ning milliseid tuleb piirata. Ei ole selge, milliseks tähtjaks on vaja "takistada ja piirata saasteainete sattumist põhjavette" seadustada (vaata järgmist peatükki).

On vaja rõhutada, et põhjavee direktiivi selge nõue ennetada põhjavee reostamist peab säilitama oma senise ranguse, hoolimata Vee raamdirektiivi rakendamise tingitud tagasilöökidest, ning saama uuesti seaduse jõu. Ei tohi lubada kehtivate põhjaveekaitse standardite leebemaks muutmist.

Põhjavee seisundi halvendamise mittelubamine ja "hea seisundi" poole püüdlemine

Kuna Vee raamdirektiivi järgi jagatakse põhjavesi ainult kahte seisundiklassi ("hea" ja "halb") ning liikmesriikidelt nõutakse ainult hea seisundi poole püüdlemist, siis võib öelda, et tegemist on küllaltki kitsarinnalise keskkonnanormiga. Seisundi taseme säilitamise eesmärk seega ainult keelab heas seisundis põhjaveel lasta langeda halba seisundisse. Heas seisundis põhjavee seisundi halvenemine on antud jaotuse korral ikkagi võimalik. Saasteainete põhjavette sattumise takistamise või piiramise nõue artikli 4(1)(b)(i) alusel peaks eelpool kirjeldatud rakenduse korral tagama tõhusama ja rangema kontrolli kvaliteedi languse üle, kui seda võimaldab kvaliteedi säilitamise otsene eesmärk ise.

Kui veel rääkida ebamäärasest põhjavee seisundi halvendamise mittelubamisest, siis jääb selgusetuks, millal see nõue kehtestatakse. Kuna kindlat tähtaega pole määratud, siis peaks see Euroopa Liidu seaduse kohaselt jõustuma pärast raamdirektiivi sulatamist liikmesriikide seadustikku. Selleks protseduuriks ettenähtud kolm aastat annavad tähtjaks 2003. aasta detsembri. Kuna eelnevalt on vaja hinnata põhjavee mõjud ja määrata kindlaks veekogud, kus hea seisundi saavutamine on küsitav, siis siit tuletatav tähtaeg on 2004. aasta oktoober. Kõigest hoolimata tuleb rõhutada, et põhjavee seisundi halvendamise mittelubamise nõue tuleb sisse viia igasse arengukavasse, kus on tegemist põhjavee seisundi tugeva mõjutamisega.

Nagu juba eespool oli mainitud, on artiklis 4(1) (b)(ii) nimetatud põhjavee kaitse, parandamise ja taastamise eesmärgid kitsarinnalised, kuna põhjavee "hea seisundi" mõiste alla

mahub väga lai kvaliteeditasemete diapsoon. Aastaks 2015 tuleb aga saavutada kõigi põhjaveekogumite “hea seisund”.

Põhjaveevarude koguste eesmärgiga võrreldes on põhjaveeseisundi halvendamise mittelubamise ja hea seisundi hoidmise eesmärgid palju ambitsioonikamad ja selgemad. Liikmesmaat peavad saavutama hea põhjavee kvantitatiivse seisundi ja kindlustama tasakaalu veevõtu ja põhjavee loodusliku taaste vahel selleks, et pikaajaline aasta keskmine veevõtu hulk ei ületaks põhjavee kättesaadavuse piire (keskmine taaste, millest on lahutud keskmine pinnavee äravool). Eriti nõuab hea kvantitatiivne seisund seda, et põhjavee taseme kõikumised ei mõjutaks oluliselt pinnavee seisundit ega kahjustaks maismaa ökosüsteeme, mis otseselt sõltuvad põhjaveest.

Reostuse takistamine

Liikmesmaat peavad takistama iga olulist ja pidevat ükskõik millise saasteaine kontsentratsiooni tõusu selleks, et vähendada põhjavee reostust (artikkel 4(1)(b)(iii)). Mida see nõue täpselt tähendab, ei ole Vee raamdirektiivis öeldud. Seepärast nõutakse raamdirektiivi artiklis 17, et Euroopa Komisjon peab 2002. aastaks tegema ettepaneku “oluliste” ja “jätkuvate” tendentside väljaselgitamiseks ning nende alguse täpselt määramiseks.

Kui ülalootetud kriteeriumid ei võeta Euroopa Liidus vastu 2005. aastaks, peavad liikmesmaat kehtestama oma kriteeriumid.

Kriteeriumi puudumisel kas liikmesmaa või Euroopa Liidu tasandil, tuleb tendentsi pöördepunktiks lugeda aega, kui on rahuldatud 75% Euroopa Liidu põhjaveeseaduse kvaliteedistandarditest.

Kuna praegune Euroopa Liidu seadustik ei sätesta mingeid põhjavee kvaliteedinõudeid, siis pole päris selge, mida antud nõue tähendab. Arvatavasti tuleb kasutada arvvaartusi, mis on kehtestatud nii nitraatide direktiivis (liikmesmaat peavad suunduma pigem nitraatide tasemele 37,5 mg/l kui tasemele 50 mg/l, mis on praegu kehtivas nitraatide direktiivis) kui ka pestitsiidide direktiivis (s.t pestitsiidide taset 0.075 µg/l).

Põhjaveekaitse tähtaegade edasilükkamine ja eesmärkide leebemaks muutmine

Ajagraafikute pikendamine

Artikkel 4(4) lubab liikmesmaadel hea seisundi saavutamise tähtaega edasi lükata kuni kaheteistkümneme aasta võrra alates 2015. aastast. Eesmärged võivad liikmesmaat leebemaks muuta seal, kus on tegemist ebasoodsate looduslike tingimustega või tehniliste raskustega, mis ei võimalda rakendada vajalikke veeseisundi parandamise abinõusid aastaks 2015. Veelgi problemaatilisem on säte, mis lubab tähtaegu edasi lükata ebaoproportsionaalselt suurte kulutuste tõttu.

Tähtaegade edasilükkamise põhjendused on vaja lülitada veemajanduskavasse, mis eeldab dialoogi avalikkusega. Sel viisil on võimalik avalikkusel kontrollida leebemaks muutmist sätestava artikli 4(4) kasutamist.

Lebemad eesmärgid

Artikkel 4(5) lubab liikmesmaadel jätta veekaitse eesmärgid saavutamata põhjaveekogumites, mis on mõjutatud inimtegevusest nii, et eesmärkide saavutamine neis võib osutuda teostamatuks või ebaproportsionaalselt kalliks. Sätte nõrkus seisneb selles, et see kehtib mitte ainult minevikus aset leidnud inimtegevuste kohta, vaid ka kõigi jätkuvate põhjavett mõjutavate inimtegevuste kohta. On tõenäoline, et näiteks reostust tekitavad tööstused viitavad leebemaks muutmise sättele üksnes seepärast, et vähendada kontrolli rangust oma tegevuse üle.

Mitu etappi selles leebemaks muutmise protsessis nõuab dialoogi avalikkusega. Veelgi enam, täita on vaja palju nõudeid, enne kui lubatakse eesmärke leevendada. Piisava avalikkuse kontrolli tingimustes on liikmesmaadel raske seda sätet kuritarvitada.

Keskkonnapoliitilised valikud

Millised on Vee raamdirektiivi põhjaveekaitse võtmeküsimused? Kuidas saavad valitsusvälised organisatsioonid kõige paremini olukorda parandada?

Vesikonna tasandil

- Osavõtt vesikonna analüüsi protsessist (põhjaveekogumite kindlaks tegemine, kaasa arvatud maismaaökosüsteemid - märgalad ja veevõtukohad, mis sõltuvad põhjaveest; reostuskoormuste hindamine, ainete ja saasteainete määratlemine).
- Osavõtt vesikonna majanduskava väljatöötamisest selleks, et takistada ajagraafikute pikendamist ja hea seisundi saavutamise nõuete leebemaks muutmist.

Liikmesmaa tasandil

- Kindlustada Vee raamdirektiivi täielik sulatamine liikmesmaa seadustikku ning teha seda nii kiiresti kui võimalik.
- Viia sisse rangemad nõuded seal, kus veedirektiiv jätab selleks võimaluse, nagu näiteks meetmekavadesse.
- Avaldada survet Vee raamdirektiivis esitatud emissiooni täieliku lõpetamise tingimusteta täitmise nõude elluviimiseks.
- Nõuda liikmesriikidelt rangeid põhjavee keemilise seisundi hindamise kriteeriume nagu näiteks joogivee direktiivi standardite kasutamine.
- Nõuda liikmesriikidelt rangeid kriteeriume selleks, et kindlaks teha olulist ja pidevat reostuse suurenemist. Kriteeriumid võiksid sisaldada ka kohese tegutsemise nõuet, et ennetada võimalikke kahjulikke tagajärgi.

Euroopa Liidu tasandil

- Avaldada survet Euroopa Komisjonile selleks, et esitataks rohkem seisundiklasse ja adekvaatseid kriteeriume põhjavee keemilise seisundi hindamiseks, tõkestataks veeseisundi halvendamist ja kasutataks rangemaid standardeid (nagu näiteks joogivee direktiiv).
- Avaldada survet Euroopa Komisjonile selleks, et töötataks välja rangemad kriteeriumid pideva ja suureneva reostuse väljaselgitamiseks ennetusprintsipi järgides.
- Küsida selgitust selle kohta, kuidas on võimalik Vee raamdirektiivi alusel jätkata esimese nimistu ainete emissioonivaba lähenemist pärast põhjavee direktiivi tühistamist 2013. aastal.

Veehinnaoliitika raamdirektiivis

Ülevaade

Majanduslikud meetmed omavad järjest suuremat tähtsust keskkonnakaitse elluviimisel. Üks Euroliidu viienda keskkonnavalase tegevuskava prioriteetidest on keskkonnakaitse vahendite mitmekesistamine ja juba mitmendat aastat keskkonnakaitse rahastamine – nagu näiteks energiamaksud, tollid ja kõigi kulutuste hüvitamise printsip.

Vee raamdirektiiv kohustab liikmesmaid viimati mainitud printsipi arvesse võtma. Printsibi rakendamine võib sisaldada ka hinnangut ning kulutusi keskkonnakaitsele ja ressursi

kvaliteedi tagamisele.

Võimalus parandada praegu ebaefektiivset veemajandust ja minna üle säästvale veetarbimisele on suur. Mõistlik veehinnapoliitika – eriti aga ühisveevärgile orienteeritud veevarustus põllumajanduses – viib tõhusamale ning lõpuks säästvale veekasutusele.

Kuid vaatamata kõigi kulutuste, sealhulgas keskkonnakaitse kulutuste hüvitamisele, on veehinnapoliitika küllaltki keerukas. Vesi ei ole tavaline tarbekaup ja seetõttu ei ole turuseadused nii kergesti rakendatavad. Keskkonnakaitse kulutused, mis põhinevad majanduslikel arvutustel, on seetõttu komplitseeritud. Kuid kui võtta arvesse “saastaja maksab” printsiipi, siis on väga oluline kaasa arvata ka keskkonnakaitsele või ressursi kvaliteedi tagamiseks tehtud kulutused.

Seejuures on vajalikud lihtsad tegevused – näiteks subsiidiumide määramine ja vähendamine, veevõtu ja -kasutuse maksud või tollid ning sellest saadud raha sihipärane kasutamine jne.

Ökoloogilised ja mitmetahulised hea veeseisundi saavutamise eesmärgid, ohtlike saasteainete reostusevastase võitluse strateegiad, vesikonna majandamine ja avalikkuse osavõtt – need on peamised vahendid ja eesmärgid, mis määravad veehinnapoliitika.

Vee raamdirektiivi veeteenuste osutamise kõigi kulutuste hüvitamise printsiibi tutvustamine on olnud raske ülesanne. Vee raamdirektiivi loomisel takistasid vee hinnapoliitika selgete ja siduvate kohustuste sätestamist just rikkad liikmesriigid. Euroopa Liidu veepoliitikale raha kulutamise poliitilised takistused on suured. Seetõttu on Vee raamdirektiivi artiklis 9 järgitud “vee hinna” sätestamisel ülalmainitud kahepoolset lähenemist ning välja töötatud edasised juhtnöörid ja eesmärgid.

Euroopa Komisjon näitab üles suurt huvi veehinnapoliitika kujundamise vastu ning tegi 2000. aasta veebruaris oma toimetistes ettepaneku töötada välja juhtnöörid raamdirektiivi veehinnapoliitika kohustuste rakendamiseks.

Detailne analüüs

Kulutuste katmine valdkonniti

Vee raamdirektiivi artikkel 9 kohustab liikmesmaid võtma veeteenuste osutamisel arvesse kõigi kulutuste hüvitamise printsiipi ja arvama nende hulka ka keskkonnakaitse ja veekvaliteedi tagamise kulutused. Edasi täpsustatakse artiklis neid kohustusi, mille täitmise liikmesmaad peavad kindlustama aastaks 2010:

- Veehinnapoliitika peaks soosima vee tõhusamat kasutamist ja seeläbi aitama saavutada keskkonnakaitse eesmärgi.
- Erinevate veekasutusviiside adekvaatne rahastamine eesmärgiga katta kõik veeteenusega seotud kulud.

Esimene kohustus on väga tähtis, sest see teeb selgeks, et veehinnapoliitikat on vaja kujundada Vee raamdirektiivi keskkonnakaitse eesmärkidest lähtuvalt.

Teine kohustus täpustab, et veekasutust jagatakse laias laastus tööstuslikuks, koduseks ja

põllumajanduslikuks, mis on eriti tähtis hindade läbipaistvusele ja efektiivsusele. Probleemaatiline on sõna "adekvaatne", sest see jätab liiga palju ruumi erinevateks tõlgendusteks.

Majandusanalüüs

Kõigi kulutuste hüvitamise printsiibi rakendamise aluseks on iga vesikonna majandusanalüüs, mis tuleb lõpetada 2004. aastaks.

Vastavalt Vee raamdirektiivi lisale III peab majanduslik analüüs sisaldama piisavalt informatsiooni. Samuti peaks analüüs sisaldama keskkonnapoliitiliste kulutuste hinnangut. Lisa III täpsustab, et on vaja arvesse võtta pikaajalised veevarustuse ja -nõudluse prognoosid. Väga tähtsad on ka kliimamuutustest tingitud võimalike veeringe kõikumiste prognoosid.

Vesikonna majandamisplaani koostamise käigus, mis toimub avalikkuse osavõtul, lisatakse aruandesse majanduslik analüüs ning kirjeldatakse kõigi kulutuste hüvitamiseks tehtud samme. See võimaldab kõigil asjast huvitatul survet avaldada sõltuvalt sellest, kui kaugele on nende valitsus nõus minema kulutuste hüvitamisel, kaasa arvatud keskkonnapoliitiliste kulutuste hüvitamisel.

Kõrvalekalded veehinnapoliitika ja kõigi kulutuste katmisest

Seoses eelpool mainitud liikmesmaade tugeva vastuseisuga ja veetarbimise vähese riigipoolse hüvitamisega (eriti Hispaanias ja Iirimaa) on kõrvalekalded kõigi kulutuste katmise printsiibist laialt levinud.

Kehtestades vee hinnapoliitika artikli 9 alusel, võivad liikmesmaad võtta arvesse sotsiaalseid, keskkonnapoliitilisi ja majanduslikke mõjusid ning samuti geograafilisi ja kliimaatilisi tingimusi. Mõnel juhul on see õigustatud, kuigi jätab ruumi manööverdamiseks.

Peale selle võivad liikmesmaad lihtsalt loobuda vee hinnapoliitika rakendamisest spetsiaalsete veekasutuste suhtes (nagu näiteks niisutus) tingimusel, et see ei takista Vee raamdirektiivi eesmärkide saavutamist.

Liikmesmaadel on õigus otsustada mitte rakendada veehinnapoliitikat mõne veetarbimisviisi suhtes, kuid nad peavad seda vesikonna majanduskavas põhjendama. Koos vesikonna veetarbimise üksikasjaliku majandusliku analüüsiga peab see avaldama survet valitsustele selleks, et lubada subsideerimist ja madalaid veehindu ainult sellisel juhul, kui rahvas on nõus hüvitama nende tegevustega kaasnevad lisakulutused.

Keskkonnapoliitilised valikud

Vesikonna tasandil

- Osavõtt vesikonna analüüsi protsessist (majanduslik analüüs, eriti veekasutuse keskkonnapoliitiline maksumus, mille võtmeküsimus on põllumajanduslikud tegevused).
- Osavõtt vesikonna majanduskava väljatöötamisest selleks, et takistada veehinnapoliitika

vabastamist ning kõigi kulutuste hüvitamise printsiibi, kaasa arvatud keskkonnanakitselised kulutused, eiramist.

Liikmesmaa tasandil

- Kindlustada Vee raamdirektiivi täielik sulatamine liikmesmaa seadustikku.
- Üleskutse konkreetseteks aktsioonideks nagu näiteks subsiidiumide kindlaks määramine ja nende läbipaistvaks muutmine; mittemõistlike subsiidiumide järk-järguline vähendamine ja ainult võitu töötavate võimaluste uurimine; veetarbijate maksud ja tollid (reostus, veevõtt jne) ning nende sihipärane kasutamine (tuleks eelistada otsest toetust reostuse vähendamiseks ja koormuse alandamiseks).

Euroopa Liidu tasandil

- Avaldada survet Euroopa Komisjonile selleks, et esitataks küllaldased majandusliku analüüsi kriteeriumid (k.a keskkonnanakitselised kulutused).
- Nõuda täpsemaid juhtnööre selleks, et rakendada kõigi kulutuste hüvitamise printsiipi.

Raamdirektiivi ajakava

Artikkel	Tegevus liikmesriigi tasandil	Tähtaeg
4.1.(a.i) ja (b.i)	Vältida veeseisundi halvendamist	oktoober 2003 või oktoober 2004
24.1	Direktiivi rakendamine	oktoober 2003
3.7 ja 24.1	Liikmesriigi seadused, regulatsioonid ja administratiivsed ettekirjutused koos kompetentsete haldusorganite määratlemisega	oktoober 2003
3.8	Kompetentsete haldusorganite nimistu Euroopa Komisjonile	aprill 2004
5.1-2	Vesikondade analüüs: iseloomustus; inimtegevuse mõju keskkonnale; majanduslik analüüs Kaasajastada hiljemalt aastaks 2013 ning korrigeerida pärast seda igal kuuendal aastal.	oktoober 2004
6.1	Veekaitsealade registreerimine (spetsiaalse Euroopa Liidu seaduse raames, veekasutus joogivee otstarbeks artikli 7 alusel)	oktoober 2004
17.4	Liikmesmaa põhjavee hindamise kriteeriumid ning oluliste ja pidevalt kasvavate suundade kindlaks tegemine (kui Euroopa Liit ei rakenda mingeid meetmeid)	2005
8.2	Tõhusad seireprogrammid	oktoober 2006
16.8	Välja töötada keskkonnakvaliteedi standardid ja reostusallikate kontrollmeetod esmatähtsate saasteainete jaoks (juhul kui Euroopa Liit ei rakenda mingeid meetmeid) Liikmesmaade tegevus seoses saasteainetega järgnevates esmatähtsate saasteainete nimistutes viie aasta möödudes nimistu vastuvõtmise aastast alates	oktoober 2006
14.1	Veeveemajanduskava ajagraafikute ja tööprogrammide avalikustamine	oktoober 2006
14.1	Tähtsate vesikonna veemajandust puudutavate probleemide avaldamine	oktoober 2007
14.1	Vesikonna majanduskava töövariantide avaldamine avalikkusega konsulteerimiseks	oktoober 2008

Euroopa Liidu veekaitsepoliitika

13.6-7	Vesikonna majanduskava avalikustamine Kava kaasajastamine hiljemalt aastaks 2015 ja revideerimine igal kuuendal aastal pärast seda (avalikkusega konsulteerimise ajagraafik algab kolm aastat enne teise ja järgnevate plaanide avaldamist nagu on näidatud ülalpool seoses esimese majanduskavaga)	Hiljemalt oktoober 2009
11.7-8	Praktiliste meetmete paketi väljatöötamine Võimalusel kaasajastamine hiljemalt aastaks 2015 ja korrigeerimine igal kuuendal aastal pärast seda	Hiljemalt oktoober 2009 Hiljemalt oktoober 2012
9.1	Veehinna poliitika otstarbeka veekasutuse edendamiseks ja vee-teenuste kulutuste hüvitamiseks	2010
10.2	Keskkonnaväliteede standardite ja emissiooni limiitide (või parimate keskkonnaväliteede praktikate) kehtestamine vastavalt kompleksele lähenemisele	Hiljemalt oktoober 2012
4.1.(a.ii), (b.ii) and c	Vee hea seisundi taastamine ilma ajagraafiku pikendusega Kaitsealade standardite ja eesmärkide arvestamine	oktoober 2015
4.4.c	Keskkonnaväliteede eesmärgid ajagraafiku pikendusega, kuid ilma Euroopa Komisjoni vahelesegamiseta	2027
16.6	Esmatähtsate ohtlike saasteainete täielik keelustamine või järkjärguline vähendamine	2022 sõltuvalt vastavate meetmete vastuvõtmisest

Euroopa Liidu veekaitsepoliitikast

Artikkel	Tegevus Euroopa Liidu tasandil	Tähtaeg
22.2	Direktiivi 76/464 artikli 6 tühistamine	oktoober 2000
16.2	Euroopa Komisjoni ettepanek esimese esmatähtsate saasteainete nimistu vastuvõtmiseks	Tähtajatu, kuid töönaoselt aastal 2001
16.4	Esmatähtsate saasteainete nimistu esimene korrigeerimine ja seejärel iga neljandal aastal korrigeerimine	oktoober 2004
16.8	Euroopa Komisjoni ettepanek kontrolli kehtestamiseks esmatähtsate saasteainete järg-järgulisele vähendamisele ja esmatähtsate ohtlike saasteainete emissiooni peatamisele ning oluliste keskkonnaväliteedi standardite kehtestamisele	Kaks aastat peale esmatähtsate saasteainete nimistu vastu võtmist
17.1	Euroopa Komisjoni meetmete tarvitusele võtmise ettepanek, et takistada ja kontrollida põhjavee reostust	oktoober 2002
22.1	Direktiivide 75/440, 77/795, 79/869 tühistamine	2007
18.1	Esimene Euroopa Komisjoni aruanne Vee raamdirektiivi rakenduskäigust	2012 ja iga kuues aasta pärast seda
22.2	Direktiivide 78/659, 79/923, 80/68, 76/464 (välja arvatud artikkel 6) tühistamine	2013
19.2	Vee raamdirektiivi korrigeerimine	2019

5 Raamdirektiivi vee otstarbekama kasutamise võtmeküsimused ja keskkonnapoliitilised valikud

Sissejuhatus

Euroopa Liidu keskkonnakaitse seadustiku rakendamine ning jõustamine on käesoleval ajal puudulik. Selle kaks peamist põhjust:

- Veekaitse kannatab tugevasti inimeste ja raha puuduse all.
- Veekaitse on ebamäärane, vasturääkiv ning teiste Euroopa Liidu seadustega vähe seostatud.

Viimase asjaoluga seoses võime öelda, et Euroopa Liidu seadustik on peale Vee raamdirektiivi vastuvõtmist muutunud vähem vasturääkivaks. Sellele vaatamata sõltub edasine integratsioon suuresti raamdirektiivist tulenevatest protsessidest, nagu näiteks rakendusjuhiste ning tütaraktiivide väljatöötamine. Seejuures mängivad tähtsat osa ekspertide võrgustikud ja komiteed²³.

Siiski jääb selgusetuks, kui kaugele saavad valitsusvälised organisatsioonid minna, et jälgida suurt hulka tehniliselt mõnikord küllaltki keerukaid võrgustikke ning kontrollida nende tööd. Ühiskondlikke organisatsioone tuleks rahaliselt rohkem toetada. Samal ajal peavad valitsusvälised organisatsioonid tegema oma tegevuste ja aktsioonide pingerea. See kõik toob seadustiku rakendamisel ja järgimisel esile inimeste ja raha nappuse.

Veekogude reostuse ja liigtarbimise vähendamine Vee raamdirektiivile toetudes sõltub palju poliitilisest tahtest võimaldada kõigi huvitatute osavõtt ja anda seaduse täideviijatele kõik võimalused seaduse rakendamiseks ja täitmise kontrollimiseks.

Vee raamdirektiivi peamiste määruste detailne analüüs näitas, et mitu määrust ning neist tulenevat protsessi ja keskkonnapoliitilist valikut aitavad luua Euroopa Liidu kooskõlastatud standardeid ning parandada euroopa veekogude seisundit. Nende protsesside ja määruste rakendamine ning jälgimine toimub vesikonna või kogu **veeala** tasandil, liikmesriigi tasandil ja Euroopa Liidu tasandil.

Vesikondade keskkonnapoliitiliste valikute võtmeküsimused

Vesikondade analüüs, mis peab olema lõpuni viidud 2004. aasta oktoobriks ja vesikonna majanduskavade²⁴ koostamine on protsessid, milles avalikkus peab kindlasti osalema.

²³ Ekspertie võrgustikud ning komiteed (vee ökoloogilise seisundi hindamise interkalibreerimiseks, teatud direktiivi sätete, näiteks vee hinna kujundamise juhiste koostamiseks, või riiklikul tasandil vee ökoloogilise seisundi hindamismetoodika väljatöötamiseks jne.) luuakse Euroopa Komisjoni poolt ning on EL seadusloome protsessi lahutamatud osad.

²⁴ Siia kuuluvad: tööprogrammi ning ajakava avalikustamine detsembriks 2006; veemajandusküsimuste avaldamine detsembriks 2007 ja tegevusplaani projekti avalikustamine detsembriks 2008.

Kuidas tagada avalikkuse kaasamine?

Selleks, et avalikkus saaks väljendada oma arvamust, peavad vesikonna majanduskava eest vastutavad institutsioonid esitama arengukava küsimused ja kavatsused võimalikult läbipaistvalt. Sellesse ettevõtmisse on põhjust investeerida, kuna avalikkuse osavõtt tõstab veemajanduskava kvaliteeti ja suurendab selle seaduslikku jõudu ning esinduse määra. Kahjuks vaatavad paljud riigiametnikud dialoogile avalikkusega kui pelgalt seaduses fikseeritud kohustusele ja isegi kui tööd segavale asjaolule.

On palju võimalusi suurendada rahva teadlikkust veemajanduskava loomisest, et iga huvitatut saaks anda võimetekohase panuse selle õnnestumisele. Vesikonna keskkonnakaitse- ja veekasutusprobleemide ning nende lahendamise meetmete **põhjalik dokumenteerimine** on ainult veemajanduskava koostamise esimese samm. Teine samm on **vesikonna konverentsid**, mis koondavad kõiki huvigruppe ja avalikkuse esindajad, et parandada informatsiooni vahetust avalikkuse ja ametnike vahel.

Vesikonda tutvustavad näitused, kus esitatakse probleeme ja plaanitavaid lahendusi, on aga kõige tõhusam avalikkuse kaasamise strateegia. Valitsusvälised organisatsioonid võiksid selliste näituste korraldamisele kaasa aidata. Näitused võiksid toimuda veekoguga seotud kohtades või otse veekogu peal nagu näiteks laeval. Sel moel saab veekogu atraktiivsust veekaitset kõige paremini ära kasutada.

Vesikonna analüüsi võtmeküsimused

- Reostuskoormuste hinnang ning saasteainete ja reostusallikate kindlaks tegemine.
- Põhjaveevarude, kaasa arvatud põhjaveest sõltuvate maismaa ökosüsteemide, nagu märgalade ja veevõtukohtade, kindlaks tegemine.
- Majanduslik analüüs, eriti keskkonnakaitseliste veekasutusest tingitud kulutuste kohta (määrava tähtsusega on põllumajanduslikud tegevused).

Veemajanduskava võtmeküsimused

Tulevikus peaksid kõik vesikonna veepoliitika võtmeküsimused olema kajastatud arengukavas. Kuigi Vee raamdirektiivi üldine eesmärk on kõigis veekogudes hea seisundi saavutamine, sisaldab see siiski hulka järeleandmisi. Eesmärkide leebemaks muutmise otsused langetatakse vesikonna tasandil ja nende põhjendused peab lisama veemajanduskavasse. Avalikkus ja valitsusvälised organisatsioonid võivad nimetamisväärselt kaasa aidata reostajate või teiste ebaõiglaste või liiga leebeks muutmise nõuete maha hääletamisele.

Lõppude lõpuks on valitsusväliste organisatsioonide sekkumine vajalik selleks, et vesikonna majanduskava ei kajastaks ainult veekasutajate huve, vaid oleks korrektne ning väljendaks adekvaatselt avalikkuse huve. On ju jõed, järved ning põhja- ja rannikuveed, mille tulevik kujundatakse veemajanduskavas, kogu rahva huviobjektid.

Järgnevalt on loetletud veemajanduskava alusel tehtavad otsustused, mida on vaja eriti hoolikalt kontrollida ning mõjutada:

- Põhja- ja pinnavee hea ökoloogilise seisundi saavutamise tähtaegade pikendused ja eesmärkide leebemaks muutmised.

- Hinnapoliitiliste vabastuste rakendamine koos kõigi kulutuste hüvitamise printsiibi ja keskkonnakaitse maksumusega.
- Veekogude määratlemine “inimese poolt oluliselt muudetud” veekogudeks.
- Keskkonnakvaliteedi standardite kehtestamine.

Liikmesmaade keskkonnapoliitilised valikud ja võtmeküsimused

Liikmesmaa tasandil on eriti tähtis Vee raamdirektiivi sulatamine liikmesmaa seadustikku (2003. aasta oktoobriks) ja veekogude ökoloogilise hindamissüsteemi väljatöötamine. Vee raamdirektiivi liikmesmaa seadustikku sulatamine eeldab reeglina liikmesmaade parlamentide nõusolekut. Seega peab avalikkus sellel etapil survet avaldama küsimusega tegelevatele ministriumidele ja parlamendisaadikutele. Liikmesmaa ökoloogilise hindamissüsteemi väljatöötamine langeb tavaliselt vett haldavatele institutsioonidele, mis kuuluvad liikmesmaa või piirkonna valitsuse mõjusfääri. Valitsusvälistel organisatsioonidel võib osutada raskeks mõjutada seda küllaltki tehnilist protsessi, kuid arvestades selle erilist tähtsust, on tervitatav iga katse, mis püüab kaasa aidata võimalikult kõrgete standardite kehtestamisele.

Vee raamdirektiiv jätab rohkesti ruumi rangemate nõudmiste kehtestamiseks ja seepärast peaks valitsustelt tungivalt nõudma raamdirektiivi minimaalsete nõuete ületamist. Väga oluline on ka õigeaegne raamdirektiivi sulatamine liikmesmaa seadustikku selleks, et mitte ületada direktiivis kehtestatud tähtaegu.

Vee raamdirektiiv nõuab liikmesmaadelt vajalike meetmete rakendamist selleks, et saavutada kõigis veekogudes vähemalt hea seisund. Seega ei takista liikmesmaid miski vastu võtmast meetmeid, mis on ambitsioonikamad kui direktiivis sätestatud. Valitsusvälised organisatsioonid peaksid tähelepanelikult jälgima liikmesmaade seadustikku lülitatavate meetmete rangust.

Eriti tähtis on põhjaveekaitse reeglite sulatamine liikmesmaa seadustikku, sest Vee raamdirektiiv ei sätesta sellekohaseid selgeid standardeid. See võiks aset leida artikli 17 põhjal, mis aga ei toimu veel niipea. Seetõttu on põhjavee direktiiv (80/68/EEC), mis tühistatakse 2013. aastal, liikmesmaa seadusandluse peamine nurgakivi. Valitsusvälised organisatsioonid peavad tagama, et põhjavee direktiivi reostuse vältimise printsiip täielikult lülitatakse liikmesmaa seadustikku. Samuti peavad liikmesmaad kehtestama ranged kriteeriumid põhjavee keemilise seisundi hindamiseks nagu näiteks joogivee direktiivi standardite rakendamine. Ranged kriteeriumid on vaja kehtestada ka põhjavees saasteainete olulise kontentratsiooni ja progresseeruva tendentsi suhtes. Valitsusvälised organisatsioonid peaksid avaldama survet reostust pärssivate tegevuste rakendamiseks kohe reostuse ilmingute avaldumisel.

Veehinnapoliitika valdkonnas peaksid valitsusvälised organisatsioonid kutsuma üles konkreetsematele aktsioonidele, kui seda on Vee raamdirektiivi minimaalsed nõuded. Näiteks tuleks kindlaks määrata subiidiumid ning muuta need läbipaistvaks. “Ebaõiged subiidiumid” tuleks järk-järgult likvideerida ja tegelda vaid edukate ettevõtmistega. Kehtestada võiks veemaksud ja -tollid (reostus, veevõtt, jne) keskkonnakaitseliste kulutuste katteks, eelisjärjekorras reostuse vähendamiseks.

Valitsusvälised organisatsioonid peaksid lülituma veetüübile iseloomulike taustsüsteemi

tingimuste kehtestamise protsessi. See on eriti tähtis seepärast, et tüübiomased taustsüsteemi tingimused, mis sarnanevad inimtegevusest mõjutamata keskkonnale, tagavad “hea ökoloogilises seisundis veekogude” parema kaitse. Teiseks määravad need tingimused kaudselt “hea ökoloogilise seisundi”.

Milline institutsioon hakkab liikmesriigis vastutama veemajanduse eest, väärib samuti teatud tähelepanu. Liikmesmaadele on antud vabad käed uue kompetentse haldusorgani moodustamiseks või juba olemasoleva ameti määramiseks, kes hakkab vastutama veemajanduskava loomise eest ning koordineerima sellega seotud töid. Vesikonna probleemidega tegelemiseks (samal ajal erinevate sektorite haldusorganite võistluse maha surumiseks) paistab olevat perspektiivne luua suurte volitustega keskkonnakaitse- ja majandusorgan.

Euroopa Liidu keskkonnapoliitilised valikud ja võtmeküsimused

Ökoloogilised eesmärgid

Ökoloogiliste eesmärkide ja nende saavutamise tehniliste võimaluste väljaselgitamine on pandud spetsiaalsete võrgustike ja eksperdikomiteede õlgadele. Eeldatakse vaid väga piiratud avalikkuse osavõttu. Valitsusvälised organisatsioonid peaksid siiski avaldama tugevat survet järgmiste tingimuste täitmiseks:

- Liikmesmaad peaksid ökoloogiliste eesmärkide võrreldavuse nimel tegema tihedat koostööd kohe protsessi algusest peale (selle asemel, et hiljem kooskõlastada erinevaid liikmesmaade hindamissüsteeme).
- Liikmesmaade vaheline kalibreerimine peaks kindlustama “taustsüsteemi veekogude” õige valiku ja veekogude tüübipiiride adekvaatse määramise ja kooskõlastamise ning samas olema ka piisavalt ambitsioonikas.
- Kõik liikmesmaad peaksid kinni pidama veekogudes hea ökoloogilise seisundi määramise kokkulepetest. Näiteks peaks veekogu seisundit hindama väikseima bioloogilise või füüsikalise-keemilise kvaliteedinäitaja alusel (selle asemel, et rakendada aritmeetilist keskmist).
- Selged ja ühtsed kriteeriumid on vajalikud selleks, et defineerida saasteainete “oluline kogus” ja seeläbi, vaatamata reostuse võrreldavusele, kindlustada kõigi liikmesmaade sarnane reageering. Ainult ühtsed kriteeriumid tagavad kemikaalidevastase veekaitse ühtlasel tasemel kogu Euroopa Liidus.

Kemikaalipoliitika

Euroopa Liidu sammud kemikaalide suhtes järgnevad direktiivide ja otsustega reguleeritud standardsetele seadusandlikele protseduuridele. Valitsusväliste organisatsioonide pingutused peaksid seetõttu olema suunatud peamiselt Euroopa Komisjonile, Euroopa Nõukogule ja Euroopa Parlamendile.

Peamised nõutavad seadusandlikud sammud oleksid:

- Täiendav esmatähtsate ainete nimistu;
- Euroopa Komisjoni ettepanek kontrollida reostust kaks aastat peale esmatähtsate saasteainete nimistu vastuvõtmist.
- Esmatähtsate saasteainete nimistu korrigeerimine 2004. aasta oktoobriks.

Peamised keskkonnapoliitilised valikud:

- Avaldada Euroopa Komisjonile survet selleks, et esmatähtsate ohtlike saasteainete valikul eelistataks **ohtlikkuse hindamisel** põhinevat lähenemisviisi **kahjuohu suuruse hindamise** asemel. (Ennetusprintsiiip on mõlemal juhul väga oluline). Sundida Euroopa Komisjoni jätkama kahjuohul põhinevate lihtsustatud protseduuride kasutamist selleks, et valida esmatähtsad saasteained ja täiustada komplekset seirel ja kujundamisel põhinevat prioriteetide määramise protseduuri.
- Avaldada survet Euroopa Komisjonile, et see näitaks üles algatust esmatähtsate saasteainete piiramise rangemate meetmete rakendamiseks ja taotleks esmatähtsaid ohtlikke saasteaineid sisaldavate heitmete täielikku keeldu.
- Avaldada survet liikmesmaadele ja nende parlamentidele nii esmatähtsate saasteainete nimistu kui ka sellest johtuvate meetmete kiireks vastuvõtuks.

Põhjaveekaitse

Mis puutub kemikaalidesse, siis põhjavett käsitlevad seadusaktid järgivad standardseid seadusandlikke protseduure ja valitsusvälistel organisatsioonidel on võimalik kasutada kõiki tavalisi mõjutusvahendeid.

Euroopa Komisjon peab peamise põhjavee kaitset puudutava ettepaneku, s.o põhjavee reostuse vältimise ja kontrolli meetmed, esitama hiljemalt 2002. aasta oktoobriks.

Peamised keskkonnapoliitilised valikud:

- Ergutada Euroopa Komisjoni välja töötama sobivaid põhjavee keemilise seisundi hindamise kriteeriume. Eriti oleks vaja suurendada erinevate seisundiklasside arvu, et seisundi hoidmise kohustusel oleks rohkem mõtet. Teiseks on vaja rohkem ja rangemaid põhjavee kaitse standardeid (näiteks joogivee direktiivi standardid).
- Nõuda tungivalt Euroopa Komisjonilt, et töötataks välja ranged kriteeriumid pideva või kasvava reostuse kindlaks tegemiseks, rakendades selleks ennetusprintsiiipi.
- Paluda Euroopa Komisjonilt selgitust selle kohta, kuidas on võimalik jätkata emissioonivaba lähenemist esimese nimistu saasteainetele eksisteeriva põhjavee direktiivi 80/68/EEC alusel siis, kui põhjavee direktiiv tühistatakse aastal 2013.

Veehinna kujundamine

Ekspertide poolt juhiste väljatöötamine on praegu veel lõpetamata protsess. Praegu on valitsusvälistel organisatsioonidel vähe võimalusi sellesse sekkuda. Siiski peaksid valitsusvälised organisatsioonid tungivalt nõudma Euroopa Komisjonilt ja Euroopa Nõukogult kiiret veekasutuse majandusliku analüüsi adekvaatsete kriteeriumide esitamist

(haarates sellesse ka keskkonnakaitselised kulutused).

6 Kokkuvõte

Kahjuks ei rahulda Vee raamdirektiivi Euroopa Liidu veepoliitika mitte ainult Euroopa ühiskondlike keskkonnakaitse organisatsioonide, vaid ka Euroopa Parlamendi lootusi. Pikad tähtajad, ebahütlane veekaitse tase ning samuti suur hulk valikuliselt mittetäidetavaid kohustusi ja tähtaegade pikendusi on peamised murettekitavad põhjused.

Teisest küljest omab Vee raamdirektiiv küllaldast potentsiaali selleks, et avaldada üldist positiivset mõju Euroopa veemajandusele ning seepärast on direktiiv pälvinud valitsusväliste organisatsioonide toetuse. Otsest mõju veekeskkonna seisundile on muidugi raske hinnata ja see sõltub suuresti edaspidistest otsustest. Vee raamdirektiivi tõeline olemus selgub alles siis, kui on astunud hulk sellest johtuvaid poliitilisi ja tehnilisi samme. Väga tervitatav on kindla ajagraafiku kehtestamine kõigile järgnevatele seadusloome ja tehnilistele sammudele ning avalikkusega arutelule veemajanduskavadega seoses.

Käesolevas trükises analüüsiti Vee raamdirektiivi ülesehitust ja selle peamisi kontseptsioone. See ei ole katse seletada direktiivi iga artikli juriidilisi nüansse. Direktiivi tekst, mille on heaks kiitnud Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu, tekitab palju probleeme peamiselt seetõttu, et selle sõnastuse ümber käis suur võitlus ning see valmis läbi kompromisside. Mõni direktiivi sätetest on ebaselge, halvasti sõnastatud või isegi vastuolus teiste sätetega, mistõttu peavad juristid tegema veel palju tööd selleks, et leida nende tõeline mõte. Kui juristid hätta jäävad, peab vahele astuma Euroopa Liidu Õiguskohus ning tegema vajalikud otsused.

Peamised sätted

[4.2.] Vee raamdirektiivi üldine eesmärk on saavutada kõigi veekogude “hea seisund”. Seepärast on ülimalt tähtsusega mõiste “hea seisund” täpne defineerimine ning identsete kriteeriumide rakendamine kõigile Euroopa Liidu vetele. Palju vajalikke tehnilisi ja poliitilisi samme seisab veel ees, et tagada võrreldav veekogude seisundi hindamine ja selliselt luua ühine veekaitse kogu Euroopa Liidus.

Liikmesmaat peavad tihedat koostööd tegema kohe protsessi algusest peale selleks, et välja töötada “hea seisundi” definitsioon ning vajalikud administratiivsed mehhanismid selle saavutamiseks kõigis Euroopa Liidu vetes. Leebemad eesmärgid ja ajagraafiku pikendused peaksid olema lubatud ainult juhtudel, kui see on hädavajalik. Avalikkust tuleks ergutada aktiivselt sekkuma kõigi tähtsate otsuste tegemisse.

[4.3.] Kehtestades keemilise reostuse vastased veekaitse reeglid, loodi Euroopa Liidu Vee raamdirektiivis rida uusi mõisteid. Üks nendest on kemikaalide mõju hindamine veekeskkonnale, kuigi piirduakse vaid “oluliste kogustega”, mis kui mõiste vajab veel defineerimist. Kuid veelgi tähtsam on see, et uued mõisted kätkevad teatud ainete järkjärgulist vähendamist heidetes kuni nende täieliku keelustamiseni, mis peab olema saavutatud hiljemalt kahekümne aasta pärast. Selleks, et selgelt väljendada veekvaliteedi kaitse vajadust, on need eesmärgid kirjutatud veeseadustikku, mitte aga kemikaalide seadustikku. Paraku on Euroopa Liidu kemikaalidega seotud seadusandlus, olles tööstuste tugeva surve all, seni eriti aeglaselt edenenud. Euroopa Parlament on seetõttu kasutanud Vee raamdirektiivi võimalust esitada põhjalikumad muudatusettepanekud, mida peetakse vajalikuks vee ja keskkonna

kaitseks ohtlike kemikaalide vastu. Nüüd jääb üle Euroopa Komisjonil otsustada, kuidas rakendada uusi mõisteid ja liikmesriikidel toetada vastavaid poliitilisi otsuseid. Euroopa Komisjon on juba esitanud esimese niinimetatud “esmatähtsate saasteainete” nimistu, millest umbes kakskümmend kemikaali (“esmatähtsad ohtlikud ained”) peaks heidetes täielikult keelustama kahekümne aasta jooksul. Peab muidugi lisama, et juba on avaldatud tugevat survet mitte rakendada täielikku heidete keeldu.

Kõik otsuste vastuvõtmisega seotud – liikmesmaad, Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament ning ka tööstusühendused – peavad jälgima Vee raamdirektiivis sätestatud ettekirjutusi seoses esmatähtsate ohtlike saasteainetega. Eesmärk täielikult keelustada käputäis eriti problemaatilisi kemikaale sisaldavaid heiteid kahekümne aasta jooksul ei ole liiga ambitsioonikas, kuid vajalik eeldus selleks, et efektiivselt kaitsta veekogusid, kaasa arvatud merekeskkonda. Keemiaettevõtted peaksid loobuma oma vastuseisust sellele uudsele ja efektiivsele seadusloome vahendile ning astuma konstruktiivsesse dialoogi eesmärkide saavutamiseks.

[4.4.] Peamine pettumus oli see, et Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu ei saavutanud kokkulepet põhjavee seadustiku osas vaatamata sellele, et eesmärgid ei olnud liiga ambitsioonikad. Seeläbi sai põhjaveekaitse tagasilöögi mitmeks aastaks. Kuigi Euroopa Komisjonile tehti ülesandeks esitada tähtis seaduseelnõu kahe aasta jooksul, viibib selle vastuvõtmine Euroopa Parlamendi ja Nõukogu erimeelsuste tõttu. Neid väheseid Vee raamdirektiivi põhjaveevarusid käsitlevaid sätteid on pea võimatu hinnata, sest puuduvad peamised eesmärgid. Segased on ka definitsioonid “hea seisund” ja “tendentsi pööramine”. Isegi siis, kui võetaks vastu rangeimad nõuded, tundub olevat Vee raamdirektiivi järgi raske saavutada sellist põhjaveekaitse taset, mida Euroopa Nõukogu alles mõni aasta tagasi vajalikuks pidas.

Euroopa Komisjon, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Parlament peavad tegema koostööd selleks, et töötada välja ambitsioonikas põhjavee kaitse seadustik. Vaja on leida uus tasakaal põllumajanduslike huvide ja põhjaveevarude, mis on joogiveeallikaks peaaegu kahele kolmandikule Euroopa Liidust, kaitse vahel.

[4.5] Üheks Vee raamdirektiivi suureks edusammuks on veemajanduskavade loomise nõue. See kontseptsioon on uus mitmes liikmesriigis, kuid peaks võimaldama palju integreeritumat ja efektiivsemat veeressursside ja -ökosüsteemide majandamist ning kaitset. Kahjuks ei ole kõik liikmesmaad huvitatud spetsiaalsete veemetite loomisest, kuid olemasolevate haldusorganite koostööl põhineva lähenemisviisi tulemuslikkus on veel ebaselge.

Liikmesmaad peaksid veemajandust integreerima igas valdkonnas, kaasa arvatud maakasutusega seotud ettevõtmistes. Selleks, et muuta veemajandus läbipaistvamaks, on vaja avalikkusega konsulteerida kõigil tasanditel ja veemajanduskava koostamise etappidel. Avalikkuse kaasamine ei tõsta ainult Vee raamdirektiivi eesmärkide saavutamiseks vastuvõetud meetmete efektiivsust, vaid suurendab ka Euroopa Liidu veepoliitika üldist omaksvõttu ja seadusjõudu.

[4.6] Esimest korda Euroopa Liidu keskkonnakaitse poliitikas peavad liikmesmaad arvestama “kõigi kulutuste hüvitamisega”. Seoses otstarbeka veekasutusega ja üleminekuga varustusele suunatud majandamiselt nõudlusele suunatud majandamisele ning rakendades “reostaja maksab” printsiipi, on suur võimalus praegust olukorda parandada. Kuid veehinna kujundamine leidis vastuseisu just rikaste liikmesmaade seas, mille tulemusel said

liikmesmaad otsustusõiguse rakendada või mitte rakendada ühtset veehinnapoliitikat teatud veetarbijate suhtes.

Euroopa Komisjon ja liikmesmaad peavad välja töötama ühise veetarbimise majandusliku analüüsi juhendi, mis võimaldab hinnata kõiki kulutusi, kaasa arvatud keskkonnakaitse 2004. aastaks. Kuna vesi ei ole tarbekaup, siis on turuseadused raskesti rakendatavad ning keskkonnakaitse kulutuste majanduslik põhjendus on küllaltki komplitseeritud. Seetõttu peaks eelistama lihtsaid vahendeid nagu näiteks subsidiumide kehtestamine ja vähendamine, veemaksud ja -tollid jne.

[3.6] Küsimus seisneb selles, kas kandidaatmaad peavad rakendama direktiive, mis kaotavad Vee raamdirektiivi järgi kehtivuse 2007. ja 2013. aastal?

Lähtudes formaalsest vaatevinklist ja arvestades Vee raamdirektiivi peamiste sätete detailset analüüsi, on ülimalt oluline vastu võtta ja jõustada nii kiiresti kui võimalik kõik direktiivid, eriti põhjavee ja ohtlike ainete direktiivid, mis tühistatakse 2013. aastal. Vee raamdirektiiv toetab nende direktiivide sisseviimist, mis on ka eelduseks raamdirektiivi eesmärkide saavutamisele.

Lisa I

Vee raamdirektiivi saamislugu

Euroopa Liidu veekaitsepoliitika esimesed reformid ulatuvad aastasse 1988, kui ministrite seminar Frankfurdis selleks üleskutse esitas. Sellele järgnes diskussioon, kus arutati, kas Euroopa Liidu veekaitsepoliitika on ülereguleeritud ja kas 1992. aasta Maastrichti lepingusse sisseviidud subsiidiumide printsiibi pärast peaks reguleerivad aktid ümber tegema. Selle tulemusel palus Edinburgh'i Nõukogu 1992. aastal Euroopa Komisjonil dereguleerida Euroopa veeseadust. Euroopa Komisjon tegi 1994. aastal ettepaneku kehtestada pinnavee ökoloogilise kvaliteedi direktiiv. Euroopa Komisjon ei nimetanud seda ettepanekut mitte deregulatsiooniks, vaid hoopis "re-regulatsiooniks". Euroopa Parlament ja Nõukogu lükkasid ettepaneku 1995. aastal tagasi. 1996. aastal kutsus Euroopa Parlament üles töötama välja "Vee raamdirektiivi". 1997. aastal tegi Euroopa Komisjon ettepaneku kehtestada Euroopa Nõukogu direktiiv, mis määratleb Euroopa Liidu veekaitsepoliitika (COM(97)49 lõplik) (vee raamdirektiiv). Direktiivi tuli kaks korda korrigeerida (COM(97) 614 lõplik, COM(98) 76 lõplik) eeskätt ülepaisutatud ja komplitseeritud lisade tõttu, mis mängivad olulist osa direktiivi eesmärkide sõnastamisel. Peamised Euroopa Komisjoni 1997. aasta ettepaneku seisukohad olid järgmised:

- kõigi Euroopa Liidu veekogude kaitse;
- vee ökoloogilise seisundi hindamine;
- takistada ökoloogilise seisundi kvaliteedi ja pinnavee reostuse suurendamist ning puhastada reostatud pinnaveekogud selleks, et saavutada kõigis pinnaveses hea seisund 2010. aasta 31. detsembriks;
- takistada põhjavete kvaliteedi langust, puhastada reostatud põhjaveed ja kindlustada tasakaal veevõtu ja isetaastumise vahel selleks, et saavutada kõigis põhjavetes hea seisund 2010. aasta 31. detsembriks;
- vesikonna majandamine ja kaitse ning veemajanduskavade koostamine aastaks 2004;
- meetmepaketid keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks;
- Euroopa Komisjoni strateegia ohtlike ainete reostuse kõrvaldamiseks;
- veemajanduskavadega seotud informatsiooni avalikustamine ja avalikkusega konsulteerimine;
- raha suunamine igasse valdkonda kõigi kulutuste hüvitamise printsiibi elluviimiseks aastaks 2010.

Järgnevas seadusloome protsessis ilmnisid Euroopa Parlamendi ja Nõukogu vastandlikud seisukohad peaaegu kõigi oluliste direktiivi sätete osas.

Euroopa Nõukogu levendab Euroopa Komisjoni ettepanekut

1998. aasta juunis Inglismaa eesistumisaja lõpuks saavutasid liikmesmaat kompromissi. Kuna Euroopa Parlament ei olnud selleks ajaks lõpetanud direktiivi esimest lugemist, siis Euroopa

Nõukogu kompromiss ei olnud ametlik ning seda nimetati “poliitiliseks kokkuleppeks” (Euroopa Nõukogu dokument 9710/98, 26. juuni 1998).

Inglismaa valitsuse surve läbirääkimiste lõpetamiseks tekitas Vee raamdirektiivile kohutavaid tagajärgi. Kokkulepete sõlmimise asemel oli mitu liikmesmaad sunnitud tegema suuri järeleandmisi.

Selline poliitika avaldas negatiivset mõju direktiivi kõigi oluliste eesmärkide suhtes. Neist kõige tähtsamad olid järgmised:

- Tugevasti piirati põhjaveekaitse sätteid;
- Hea seisundi saavutamise üldine eesmärk muutus vaid püüdemiseks (“liikmesmaad peavad püüdlema eesmärkide poole ... et saavutada hea vee seisund”).
- Veeseisundi kvaliteedi säilitamise printsiipi nõrgendati.
- Keskkonnakaitse eesmärkidesse viidi sisse ulatuslikud vabastused ja tähtaegade pikendused; toodi sisse inimese poolt oluliselt muudetud veekogu mõiste (koos keskkonnakaitse eesmärkide leevendamiselega).
- Leebem veemajanduskava (koos kompetentsete organite haldusala sulgemisega liikmesriigi piiridesse).
- Uute ulatuslike vabastuste ja leevenduste lülitamine meetmepakettidesse.
- Kõigi kulutuste hüvitamise printsiip taandus vaid printsiibi tutvustuseks.
- Enamikku tähtaegu pikendati mitme aasta võrra.

Mõnda neist muudatustest võib selgelt seostada teatud liikmesriikide huvidega. Veeseisundi säilitamise printsiipi muudeti selliselt, et see ühilduks Inglismaa seadustikuga. Euroopa Komisjoni esitatud keskkonnakvaliteedi säilitamise kontseptsioon kahanes vee seisundi säilitamiseks. Teiste sõnadega: veekogu kvaliteedi halvenemine on ainult siis vastuolus Vee raamdirektiiviga, kui vee seisund langeb seisundiklassi võrra. Kvaliteedi halvenemine seisundiklassi sees on seega lubatud (see on eriti tähtis põhjaveekaitse suhtes). Hispaania seisukoht raskendas juba ainult sellise termini nagu “otstarbekas veekasutus” kasutamist ja takistas Vee raamdirektiivis laialdaste niisutusüsteemide optimeerimist. Kõigi kulutuste hüvitamise printsiipi tegid muudatusi Hispaania ja teiste lõunapoolsete liikmesmaade valitsused. Austria valitsusele polnud vastuvõetav, et Vee raamdirektiivis peaks nõudma ühes vesikonnas ja veeökosüsteemis hea seisundi saavutamist. Selleks, et saavutada Austria Alpi jõgede seisundi püsimine koos nende sageli inimese poolt oluliselt muudetud sängide ja massiliste betoonist kaldakindlustustega, nõudis Austria valitsus tungivalt “inimese poolt oluliselt muudetud vetele” erilise staatuse omistamist. Kanalisse suletud, tammidega või muul moel muudetud jõgedes peab saavutama vaid “hea ökoloogilise seisundi”. “Oluliselt muudetud” veekogu tingimused on nii laialivalguvad, et peaaegu igasugune muudatus on selle määramise tarbeks küllaldane. Saksamaa võimud vaidlesid selle vastu, et rajada eraldi tegutsevad ja üksteisest sõltumatud valglate haldusorganid. Euroopa Komisjoni kavatsus oli integreerida kõik veekaitse ja -haldusega tegelevad ametid üheks administratiivseks üksuseks vesikonna tasemel. See lähenemine tulenes soovist ületada raskused, mis tekkisid liikmesmaades, kus vee kaitse ja -haldus olid erinevate haldusorganite pädevuses, kelle vahel puudus koostöö ning kes sageli isegi võistlesid omavahel teatud küsimuste otsustamisõiguse

eest. Kuid kõik Euroopa Liidu liikmesmaat vabastati Saksamaa initsiatiivil sõltumatu veemajandusameti loomise nõudest. Kurb on aga see, et kõigi liikmesmaade valitsusdelegatsioonid võitlesid kõigis vetes hea seisundi saavutamise eesmärgi vastu ja seepärast Euroopa Komisjoni ettepanek saavutada vetes hea seisund kümne aasta jooksul muudeti kohustuseks saavutada see 16 aasta jooksul tähtaja pikenduse võimalusega 18 aasta võrra. Tulemuseks oli vetes hea seisundi saavutamine 34 aasta jooksul.

Euroopa Parlament tugevdab Euroopa Komisjoni ettepanekut

“Poliitiline kokkulepe” Euroopa Nõukogus saavutati juba enne, kui Euroopa Parlament jõudis direktiivi esimese lugemiseni. Euroopa Parlament kritiseeris ägedalt Euroopa Nõukogu, et see ei arvestanud Euroopa Parlamendi seisukohtadega nagu nõuab Euroopa Liidu Leping enne kui võeti vastu otsus. Direktiivi esimesel lugemisel 1999. aasta veebruaris võttis Euroopa Parlament vastu direktiivi eelnõu 122 parandusettepanekut. Parlament juhtis tähelepanu liiga pikkadele pealkirjadele, liiga leebetele ja mittekontrollitavatele sätetele, reeglite puudumisele vee otstarbekamaks kasutuseks majapidamises, tööstuses ja põllumajanduses ning põhjavee ebapiisavale kaitsele. Lisaks sellele nõudsid europarlamenti saadikud juriidiliselt siduvate ohtlike ainete seotud rahvusvaheliste kohustuste lülitamist direktiivi. Kui Euroopa Nõukogu lükkas tagasi pea kõik Parlamendi parandused, võis juba ette aimata teise lugemise tulemust. Vahepeal aga valiti uus parlament ja konservatiivne Euroopa Rahvapartei võitis enamuse Sotsialistide ja Roheliste arvelt. Viimaks jõuti lõpule ka Amsterdami Lepingu ratifitseerimisega, mis andis Parlamendile rohkem jõudu otsuse tegemiseks, mis kehtib praegu kõigi keskkonnakaitse direktiivide suhtes. Euroopa Parlamendi plenaaristungil 2000. aasta veebruaris kinnitati enamus esimese lugemise parandustest ja mõnes küsimuses mindi veelgi kaugemale. Peale ohtlike ainete vastase tõhusama kaitse nõude ja põhjaveekaitse ettevaatusabinõude vajaduse nõudis Parlament ägedalt juriidiliselt siduvate ja kohustuslike eesmärkide uuesti lülitamist direktiivi eelnõusse. Teisest küljest oli edasine seadusloome protsess raskendatud eelnõu keeruka teksti tõttu ja mõni Parlamendi täiendus ei olnud täielikult kooskõlas ülejäänud tekstiga. Euroopa Nõukogu lükkas järjekordselt Parlamendi täiendused tagasi ning vaja oli saavutada uus Nõukogu ja Parlamendi kokkulepe.

Kompromiss

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu läbirääkimistel, mida vahendas Euroopa Komisjon, koondati tähelepanu artiklitele 1 ja 4, mis kehtestavad direktiivi eesmärgid ja sihid (eesmärkide leebemaks muutmine ja juriidilised küsimused moodustasid läbirääkimiste põhilise sisu). Teised võtmeteemad olid artikkel 11, mis sätestab meetmepaketid, artikkel 16, mis visandab pinnavee reostuse tõkestamise strateegiad (kaasa arvatud teatud aineid sisaldavate heidete täielik keelustamine), ja uus artikkel 17, mis tutvustab pinnavee reostuse piiramise ja tõkestamise tüüridirektiivi. Kuid vaatamata Parlamendi mõju kasvule, kokkulepet ei saavutatud. Ainult üldisi teadmisi omavad europarlamentäärid seisid vastamisi suure hulga liikmesmaade ja Euroopa Komisjoni ainult veele spetsialiseerunud ekspertidega. Pärast pikki ja raskeid läbirääkimisi saavutasid 2000. aasta 28. juunil Euroopa Parlament ja Nõukogu kompromissi. Raskete läbirääkimiste ja seda mõjutanud mitme asjaolu tõttu kujunes lõplik tekst ülimalt keeruliseks ja ebaselgeks.

Lisa 2

Vesikonna majanduskavade koostamisest Veeseaduse muutmise seaduses

Avaldatud: RT I 2001, 7, 19

Välja kuulutatud

Vabariigi Presidendi 10. jaanuari 2001. a otsusega nr 976

VEESEADUSE MUUTMISE SEADUS (VÄLJAVÕTE)

Vastu võetud 20. detsembril 2000. a

§ 38. Vee kaitse ja kasutamise kavandamine

(1) Vee kaitse ja kasutamise abinõud planeeritakse **vesikonna või alamvesikonna veemajanduskavas (edaspidi veemajanduskava)**, mida tuleb arvestada kohaliku omavalitsusüksuse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava, üld- ja detailplaneeringute koostamisel või nende ülevaatamisel ja muutmisel.

(2) **Vesikond või alamvesikond** käesoleva seaduse tähenduses on valgalade majandamise põhiüksuseks määratud üht või mitut valgala koos põhjavee või rannikuveega hõlmav ühes ringpiiris maismaa- või veeala. Veemajanduskavaga hõlmatavad vesikonnad ja alamvesikonnad nimetab ning veemajanduskavad kinnitab Vabariigi Valitsus.

(3) **Veemajanduskava eesmärk** on säästva arengu ja võimalikult loodusliku veeklassi tagamine ning mere-, pinna- ja põhjaveekvaliteedi, hulga ja režiimi (edaspidi vee seisund) hoidmine inimtegevusest võimalikult rikkumatuna, täites vee kasutamise ja kaitse eripärast tingitud kvaliteedinõudeid.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud eesmärgi täpsustamiseks kehtestab keskkonnaminister oma määrustega põhjaveekihtide, mere ja pinnaveekogude **veeklassid**, veeklassidele vastavad kvaliteedinäitajate väärtused ning veeklasside määramise korra.

(5) Loodusläheduse järgi jaotatakse põhjaveekihtide ja veekogude vesi viieks veeklassiks. Veeklassid on:

- 1) väga hea – looduslik vesi;
- 2) hea – looduslähedane vesi;
- 3) rahuldav – mõõduka inim mõjuga vesi;
- 4) halb – reostunud vesi;
- 5) väga halb – tugevalt reostunud vesi.
- (6) Reostunud ehk halba või väga halba vee seisundit peab parandama reostaja või, kui

reostajat pole võimalik kindlaks teha, veekogu või põhjaveekihi omanik.

(7) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud eesmärgi täpsustamiseks kehtestab keskkonnaminister **lõheliste ja karplaste elupaikadena kaitstavate veekogude nimekirja** ning nende veekogude vee kvaliteedi- ja seirenõuded.

(8) Veemajanduskava sisaldab:

- 1) käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud eesmärgi saavutamise näitajaid;
 - 2) ülevaadet reostusallikate mõjust vee seisundile ja veekasutuse analüüsi;
 - 3) ülevaadet põhjaveekihtide ja veekogude veeklasside kohta ning vastavuse kohta vee kasutamise ja kaitse eripärast tingitud kvaliteedinõuetele;
 - 4) vee seisundi võimalikult looduslikuna hoidmise tegevuskava reostuse vältimiseks või piiramiseks, sealhulgas nimistusse 2 kuuluvate ohtlike ainete heidete vähendamiseks;
 - 5) ülevaadet aladest, kus veekasutust tuleb piirata või vee edasist kasutamist vältida;
 - 6) käesoleva lõike punktis 4 nimetatud tegevuskava otstarbekuse analüüsi.
- (9) Veemajanduskava vaadatakse üle vähemalt iga kuue aasta järel.»

§ 38.1. Veemajanduskava koostamine

- (1) Veemajanduskava koostamist ja täitmise kontrolli korraldab Keskkonnaministeerium.
- (2) Veemajanduskava koostamist finantseeritakse Keskkonnaministeeriumile selleks otstarbeks riigieelarvest eraldatud rahast. Veemajanduskava täitmise tagab vee erikasutaja.
- (3) Keskkonnaministeerium avalikustab veemajanduskava algatamise ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded vähemalt kaks kuud enne veemajanduskava koostamise algatamist.
- (4) Keskkonnaministeerium tutvustab tema poolt algatatud veemajanduskava eesmärgi üleriigilise levikuga päevalehes kuu aja jooksul pärast veemajanduskava algatamise otsuse tegemist.
- (5) Veemajanduskava koostamiseks vajalikku informatsiooni on seda valdavad isikud kohustatud andma Keskkonnaministeeriumile tasuta.
- (6) Keskkonnaministeerium peab tagama veemajanduskava koostamise käigus kogutud informatsiooni ja materjalide säilimise.
- (7) Veemajanduskava koostamisse kaasatakse vesikonna või alamvesikonna territooriumil asuvad maavalitsused, kohalikud omavalitsused, elanikud ja teised huvitatud isikud. Veemajanduskava lähteseisukohtade ja projekti tutvustamiseks korraldab Keskkonnaministeerium avalikke arutelusid.

§ 38.2. Veemajanduskava avalikustamine ja kooskõlastamine

- (1) Veemajanduskava kooskõlastatakse enne avalikustamist ministeeriumidega, kelle valitse-

misala veemajanduskava puudutab, ning vesikonna või alamvesikonna territooriumil asuvate maavalitsuste ja kohalike omavalitsustega.

(2) Keskkonnaministeerium korraldab veemajanduskava avaliku väljapaneku ja arutelu vesikonna või alamvesikonna territooriumil asuvate maakondade keskustes.

(3) Keskkonnaministeerium avalikustab veemajanduskava avaliku väljapaneku ja arutelu koha, alguse ja kestuse hiljemalt nädal enne avaliku väljapaneku või arutelu algust ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded.

(4) Veemajanduskava avaliku väljapaneku ajal peab olema tagatud huvitatud isikute juurdepääs veemajanduskavaga seotud materjalidele ja teabele, mis on Keskkonnaministeeriumi käsutuses, välja arvatud riigisaladuseks tunnistatud teave.

(5) Veemajanduskava avaliku väljapaneku kestus on kuus kuud.

(6) Isikutel, kelle elu- või asukoht või kinnisasi jääb vesikonna või alamvesikonna territooriumile, on õigus esitada veemajanduskava avaliku väljapaneku kestel veemajanduskava kohta parandusi ja täiendusi ning veemajanduskava vaidlustada.

(7) Kirjalikele ettepanekutele vastab Keskkonnaministeerium kirjaga kahe kuu jooksul pärast veemajanduskava avaliku väljapaneku lõppemist.

(8) Veemajanduskava avaliku väljapaneku ja arutelu tulemused avalikustab Keskkonnaministeerium ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded.

(9) Veemajanduskava avaliku väljapaneku ja arutelu tulemuste alusel teeb Keskkonnaministeerium veemajanduskavas vajalikud parandused ja täiendused.

Seaduse rakendamine

Käesoleva seaduse § 38 lõike 1 kohased veemajanduskavad tuleb koostada hiljemalt nelja aasta jooksul pärast käesoleva seaduse jõustumist.

Seaduse jõustumine

Käesolev seadus jõustub 2001. aasta 1. aprillil.

Riigikogu aseesimees Tunne KELAM

Lisa 3

Veelubade avalikustamisest Veeseaduse muutmise seaduses

AVALDATUD :RT I 2001, 7, 19

Välja

kuulutatud: Vabariigi Presidendi 10. jaanuari 2001. a otsusega nr 976

VEESEADUSE MUUTMISE SEADUS

Vastu võetud 20. detsembril 2000. a

§ 91. Vee erikasutusloa taotluse ja andmise ning ajutise vee erikasutusloa andmise avalikustamine

(1) Vee erikasutusloa andja teatab vee erikasutusloa taotluse esitaja kulul ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded vee erikasutusloa taotluse saamisest 21 päeva jooksul pärast vee erikasutusloa taotluse menetlusse võtmist. Teadaandes märgitakse vähemalt:

- 1) vee erikasutusloa taotleja nimi või ärinimi, registrikood selle olemasolu korral ja asukoht;
- 2) tegevuse asukoht, mille jaoks vee erikasutusloa taotletakse;
- 3) tegevuse lühikirjeldus, mille jaoks vee erikasutusloa taotletakse;
- 4) teave selle kohta, kus saab taotluse ja vee erikasutusloa eelnõuga tutvuda.

(2) Vee erikasutusloa andja teatab taotluse esitaja kulul ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded vee erikasutusloa andmisest seitsme päeva jooksul pärast vee erikasutusloa andmist. Vee erikasutusloa andmise teadaanne peab sisaldama käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1–3 nimetatud andmeid.

(3) Vee erikasutusloa taotlus, vee erikasutusloa eesmärk, vee erikasutusloa eelnõu, vee erikasutusloa taotleja ja selle alusel teostatud keskkonnaseire tulemused ning vee erikasutusloa tingimuste täitmise kontrollimise tulemused on avalikud. Igaüks võib nendega tutvuda ega ole kohustatud oma huvi tõestama.

(4) Teave vee erikasutusloa alusel kavandatava tegevuse toorme, kemikaali, muu materjali, tehnoloogia või toote koostise ja kasutamise kohta on konfidentsiaalne, kui see on esitatud vee erikasutusloa taotluse eraldi osana ning sellele on selgelt märgitud «Ärisaladus». Otsuse teabe konfidentsiaalsuse kohta langetab vee erikasutusloa andja, arvestades andmekaitset reguleerivate õigusaktide nõudeid.

(5) Igaühel on õigus vee erikasutusloa taotluse kohta esitada vee erikasutusloa andjale kirjalikke arvamusi ja ettepanekuid käesoleva seaduse § 9 lõikes 7 nimetatud aja jooksul.

(6) Kirjalikud arvamused ja ettepanekud peavad sisaldama esitatud arvamuse või ettepaneku põhjendust.

(7) Ajutise vee erikasutusloa andmine avalikustatakse ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded.

Lisa 4

Eesti alamvesikondade kaart

