



SA Säästva Eesti Instituut/ Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna keskus

ÜLEVAADE

**keskkonnavastutuse direktiivi rakendamise praktikast ja
kasutatud metoodikatest
Euroopa Liidu liikmesriikides**

Koostaja: Kaja Peterson

Tallinnas, 15. detsember 2009

© Säästva Eesti Instituut, 2009

Lai tn 34, Tallinn, 10133

www.seit.ee

Sisukord

1.	Kasutatud lühendid	4
2.	Tööülesanne	5
3.	Töö metoodika	5
4.	Keskkonnastutuse direktiivi eesmärk ja ulatus	6
5.	Keskkonnastutuse direktiiv ja selle ülevõtmine	9
6.	Põhimõisted.....	9
6.1.	Kahjustus (damage)	10
6.2.	Keskkonnakahjustus (significant adverse effect).....	10
6.2.1.	Kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahju (<i>damage to protected species and natural habitats</i>).....	10
6.2.2.	Veevarudele tekitatud kahju (<i>water damage</i>)	11
6.2.3.	Pinnasele tekitatud kahju (<i>land damage</i>).....	11
6.3.	Kaitsealused liigid ja looduslikud elupaigad	11
6.4.	Kahjustuse otsene oht (imminent threat of damage).....	12
6.5.	Meetmed	12
6.5.1.	Ennetusmeetmed (<i>preventive measures</i>).....	12
6.5.2.	Parandusmeetmed (<i>remedial measures</i>)	12
6.5.3.	Taastamine, sh looduslik taastumine (<i>recovery, incl natural recovery</i>)....	12
6.6.	Ettevõtja (operator)	13
6.7.	Pädev asutus (competent authority).....	13
7.	ELD rakendamise ulatus, liikmesriikide praktika.....	14
8.	Olulise ebasoodsa mõju kui keskkonnakahju ja keskkonnakahju ohu määramine liikmesriikide praktikas	16
8.1.	Olulise ebasoodsa mõju, sh baasolukorra määramise metoodikad	19
8.1.1.	Kahju liikidele ja looduslikele elupaikadele	19
8.1.2.	Baasolukorra määramine	21
9.	Heastamismeetmed	22
10.	Näidisjuhtum liigi ja tema elupaiga kahjustuse määramise ning heastamismeetmete kohta	23
10.1.	Maaomanik peab kahju heastama	24
10.2.	Esialgne hindamine ja meetmete valik	24
10.3.	Ajakava	24
10.4.	Ressursid	24
10.5.	Teabe vajadus.....	24
10.6.	Huvirühmade kaasamine.....	25
10.7.	Kahjustuse määramine	25
10.8.	Esmane parandamine (primary remediation).....	25
10.9.	Kahjustuse kvantifitseerimine.....	26
10.10.	Kahjustus/esmane.....	26
10.10.	Meetmete alternatiivide esitamine	27
11.	Ülevaade probleemidest, mida on liikmesriikides olnud keeruline lahendada	27
12.	Kokkuvõte.....	28
13.	Ülevaate koostaja kommentaarid.....	28
14.	Lisad (eraldi failidena).....	30
15.	Viidatud allikad.....	31

1. Kasutatud lühendid

DEFRA	<i>Department of Environment, Food and Rural Affairs, UK</i>
EK	Euroopa Komisjon
EL	Euroopa Liit
ELD	<i>Environmental Liability Directive 2004/35/EC</i>
IPPC	<i>Integrated Pollution and Prevention Control</i> (eesti k. saastuse kompleksse vältimine ja kontroll)
KeVS	Keskkonnavastutuse seadus (RT I 2007, 62, 396)

2. Tööülesanne

Vastavalt Keskkonnaameti ja SEI Tallinna vahel 23. oktoobril 2009 sõlmitud lepingule nr. 1-6/25 on töövõtja (SEI Tallinn) ülesandeks koostada kirjanduse põhjal ülevaade keskkonnavastutuse direktiivi rakendamise praktikast ja kasutatud meetodikatest Euroopa Liidu liikmesriikides eesmärgiga tõhustada keskkonnavastutuse seaduse rakendamist.

Töö täpsem sisu oli määratud järgmiselt. Töövõtja ülesandeks oli koostada (väljavõtte lepingust):

1. Ülevaade keskkonnavastutuse seaduse mõistes olulise ebasoodsa mõju kui keskkonnakahju ja keskkonnakahju ohu määramisest liikmesriikide praktikas, kajastades võimalusel kõiki keskkonnavastutuse seaduse objekte (elupaik, liik, kaitstav ala, vesi, pinnas).
2. Ülevaade olulise ebasoodsa mõju määramise meetodikatest vähemalt 3 liikmesriigi näitel. Ülevaates käsitletakse järgmisi aspekte:
 - a) mida liikmesriigid mõistavad olulise ebasoodsa mõjuna praktikas (käsitledes küsimust võimalusel kõigi objektide osas eraldi - elupaik, liik, kaitstav ala, vesi (sh pinnaveekogum ja põhjaveekogum), pinnas);
 - b) kuidas seatakse ebasoodsa mõju objektide 0-seisund, mille suhtes ebasoodsat mõju hinnatakse;
 - c) millist olulist ebasoodsat mõju käsitletakse keskkonnakahjuna praktikas (käsitledes küsimust võimalusel kõigi objektide osas eraldi - elupaik, liik, kaitstav ala, vesi, pinnas);
 - d) kas ja milliseid juhiseid, meetodikaid ja kriteeriume kasutatakse olulise ebasoodsa mõju määramisel ja hindamisel (käsitledes erinevaid aluseid elupaik, liik, kaitstav ala, vesi, pinnas);
3. Ülevaade heastamismeetmete, kahju heastamise praktikast ja meetodikatest vähemalt 3 liikmesriigi näitel, mis käsitleb ka järgmisi küsimusi:
 - a) ülevaade kahju hindamise meetodikatest (käsitledes erinevaid objekte - elupaik, liik, kaitstav ala, vesi, pinnas);
 - b) ülevaade heastamismeetmete rakendamise praktikast ja meetodikatest (käsitledes erinevaid objekte - elupaik, liik, kaitstav ala, vesi, pinnas);
4. Ülevaade probleemidest, mida on liikmesriikides olnud keeruline lahendada.

3. Töö meetodika

Tööülesande täitmine jagati kolme etappi:

Esimese etapis tutvuti direktiiviga ja selle tõlgendustega erinevates riikides.

Teises etapis tutvuti kindlustusfirmade esindusorganisatsioonide poolt koostatud juhendmaterjalidega poliiside sõlmiseks ning kahjude käsitlemiseks ja hüvitamiseks.

Kolmandas etapis koostati käesolev aruanne, mis vastab tööülesandes püstitatud küsimustele.

vastutav tema tegevuse tõttu põhjustatud keskkonnakahjustuse või sellise kahjustuse tekkimise otsese ohu eest rakendamine (p 2), et keskkonnakahjustused tuleb *mõistlike kuludega ära hoida ja parandada* ning selleks tuleb *luua ühtne süsteem* (p 3). [1]

ELD ulatus on määratud direktiivi preambula punktides 3 ja 4. ELD punktis 3 märgitakse, et *direktiivi rakendamisega ei minda kaugemale, kui on vaja ELD eesmärgi saavutamiseks*. Punktis 3 loetletakse *kolm direktiivi*, mille eesmärkide saavutamiseks on ELD vajalik. Need direktiivid on linnudirektiiv (79/409/EMÜ), loodusdirektiiv (92/43/EMÜ) ja veeraamdirektiiv (2000/60/EÜ). Mõiste 'keskkonnakahjustused' hõlmavad ka *õhu kaudu levivat saastust* niivõrd, kui see kahjustab veekogusid, pinnast või kaitsealuseid liike või looduslikke elupaiku (p 4). Viimaste puhul tuleb lähtuda nii linnudirektiivi kui loodusdirektiivi alusel kaitstavatest liikidest ja elupaikadest (p 3) kui *riigisiseste õigusnormidega kaitstavatest liikidest ja elupaikadest* (p 6). Punktis 5 märgitakse, et *igal liikmesriigil tuleb ise määratleda mõisted*, sealhulgas eelkõige keskkonnakahjustuse mõiste. Mõistete määratlemisel tuleb aga lähtuda põhimõttest, et ühenduse erinevates õigusnormides kasutatavaid mõisteid tuleb ühtlustada ja kasutada nii, et järgitakse ühtseid kriteeriume ja soodustatakse ühesugust kohaldamist. ELD punktides 7, 8 ja 9 täpsustakse direktiivi ulatust veelgi, märkides, et direktiivi tuleb kohaldada sellise tegevuse suhtes, mis põhjustavad ohtu inimese tervisele või keskkonnale. ELD-d ei kohaldata tegevustele, mille põhieesmärk on teenida riigikaitset või rahvusvahelist julgeolekut (p 10). Punktis 11 märgitakse, et ELD ei mõjuta riikide õigust saada hüvitist tavalise kahju eest, kui on olemas asjakohane rahvusvaheline tsiviilõigusliku vastutuse leping. Samas märgitakse punktis 28, et kui keskkonnakahjustus mõjutab või tõenäoliselt mõjutab mitmeid liikmesriike, siis peaksid riigid tegema koostööd, et tagada keskkonnakahjustuste ennetusmeetmete või parandusmeetmete tõhus rakendamine. Kui meetmete rakendamisega kaasnevad kulud, siis võivad liikmesriigid leppida kokku nende jagamises (p 28).

Euroopa Komisjoni keskkonnadirektoraadi üksuse A.2. (rikkumismenetlused) ametniku H. Loppatta sõnul [5] ei käsitle ELD mitte tsiviilvastutusega seotud küsimusi, vaid on suunatud administratiivsele vastutusele. H. Loppatta märgib oma ettekandes, et kui tsiviilvastutus keskendub isiklikule, majanduslikule ja varalisele kahjule, siis ELD tegeleb keskkonnale tekitatud kahjuga.

ELD punktis 13 tuuakse esile, et direktiiviga sätestatud vastutusmehhanismi ei saa kasutada igat liiki keskkonnakahjustuste parandamiseks, vaid seda saab kohaldada vaid neil juhtudel, kui on *võimalik kindlaks teha üks või mitu saastajat*, kahjustus peab olema *konkreetne ja mõõdetav* ning saastaja ja kahjustuse vahel peab olema kindlaks tehtud *põhjuslik seos*. Seega pole ELD sobiv vahend hajareostuseset tekkiva keskkonnakahjustuse ärahoidmiseks ega parandamiseks. ELD-d ei kohaldata isikukahjudele, eraomandusele tekitatud kahjudele ega majanduslikele kahjudele (p 14), vaid avalikele hüvedele (elusloodus, pinnas ja veekogud) tekitatud kahjudele.

Ettevõtjate kanda on vajalike ennetusmeetmete kulud, keskkonnakahjustuste hindamine või otsese ohu hindamise kulud, aga ka parandusmeetme kulud (p 18). Kui pädev asutus (riigi või kohaliku omavalitsuse organ) rakendab ise ettevõtja asemel meetmeid, nõutakse vastavad kulud sisse ettevõtjalt (p 18) normaalse aja jooksul pärast meetmete rakendamise lõpetamist (p 23). ELD p 19 lubab liikmesriikidel kehtestada täiendavate kulude (näiteks halduskulude, õiguslike täitemeetmete kulude ja muud üldkulude) sissenõudmise eeskirjad (p 20). Samal ajal rõhutatakse punktis 20, et *ettevõtjalt saab sisse nõuda vaid neid kulusid, mis on otseselt seotud ettevõtja tegevuse või tegevusetusega*. Kulusid võib kahjustuse põhjustajate vahel jagada (p

22). Seejuures vabastatakse ettevõtja selliste kahjustuste kulude kandmisest, mis tekkisid tegevusest, *milleks ettevõtjal oli luba olemas* või mille kahjulikkust ei olnud võimalik sündmuse toimumise või heitmete tekkimise hetkel ette näha (p 20). Sündmuse toimumist või heitmete tekkimist ettenägevaks asjaoluks loetakse seda, kui ettevõtja on kohustatud rakendama ennetusmeetmeid õigusakti või eeskirjade alusel või mistahes loa või kooskõlastuse tingimustest kinnipidamiseks (p 21).

ELD-s rõhutatakse *pädeva asutuse kaalutusõigust* nii kahjustuse hindamisel kui parandusmeetmete üle otsustamisel (p 24) kui otsustamisel, millist keskkonnakahjustust asutakse parandama eelisjärjekorras (p 17).

ELD punktis 25 märgitakse, et isikutel, keda keskkonnakahjustus mõjutab kahjulikult või tõenäoliselt mõjutab kahjulikult, peaks olema õigus paluda, et pädev asutus rakendab vastavaid meetmeid. Samas mõonatakse, et üksikisikud ei pruugi alati olla kõige paremaks partnereiks pädevatele asutustele, ja seetõttu viidatakse vajadusele *anda keskkonnaorganisatsioonidele õigus pöördumiseks* pädeva asutuse poole meetmete rakendamiseks (p 25). Seejuures antakse asjakohastele füüsilistele ja juriidilistele isikutele õigus algatada menetlust pädevate asutuste otsuste, tegude või tegematajätmistest uuesti läbivaatamiseks (p 26).

ELD punktis 27 nähakse ette, et liikmesriikidel tuleb luua ettevõtjatele tingimused, mis ergutaksid neid kasutama asjakohast kindlustust või teisi finantstagatise, et tagada ELD kohustuste täitmist. Samas rõhutab H. Loppatta [5], et olgugi, et ELD ei kohusta ettevõtjaid omama finantstagatise keskkonnakahjustuse heastamiseks, on kindlustusfirmad ettevõtjate jaoks loonud mitmeid võimalusi, et kindlustada keskkonnariske. Nii toob ta näiteks EL liikmesriike, kus keskkonnariskide kindlustamine on **kohustuslik** (nt Portugalis², aastast 2010 Ungaris ja Hispaanias, aastast 2011 Bulgaarias ja Kreekas, aastast 2012 Slovakkia Vabariigis, aastast 2013 Tšehhi Vabariigis) või **vabatahtlik** (nt Küprosel, Balti riikides, sh Eestis, Suurbritannias (Inglismaa osas), Itaalias, Poolas, Prantsusmaal, Saksamaal ja Taanis. Ülejäänud EL liikmesriikides (Belgias, Hollandis ja Rootsis) on kasutusel erinevad lähenemised. Näiteks Belgias on keskkonnariskide kindlustamine vabatahtlik, kuid pädev asutus võib kahjustuse korral nõuda finantstagatise.

ELD rõhutab punktis 29, et *liikmesriigid võivad kehtestada rangemaid nõudeid* keskkonnakahjustuse ennetamise ja parandamise kohta, kui on sätestatud ELD-s, samuti võivad liikmesriigid kehtestada eraldi nõuded kulude topeltkatmise kohta olukordades, kus kulusid soovib sisse nõuda nii pädev asutus kui isik, kelle vara on keskkonnakahjustuse tõttu saanud kahjustada.

Direktiiv märgib üheselt, et keskkonnakahjustusi, mis on tekkinud enne ELD rakendamise lõpptähtaega, milleks on 30. aprill 2007 (vastavalt artiklile 19 p 1), ELD sätteid ei kohaldata (p 30). ELD rakendamise kogemuse kohta esitavad liikmesriigid aruande Euroopa Komisjonile, et viimane saaks hinnata, kas direktiivi on vaja muuta (p 31).

ELD on muudetud kaevandustööstuse jäätmete käitlemise direktiiviga 2006/21/EC [6]. Nn kaevandusjäätmete direktiivis täpsustakse kaevandamise mõju ja pinnasele, veele ning loomastikule ja taimestikule ning võimaliku kahju ärahoidmise viise, sh jäätmekava koostamine, jäätmeohidla loa menetlus jm. ELD lisa III täiendatakse punktiga 13, mis sätestab ELD kohase toimingu, milleks on kaevandamisjäätmete käitlemine vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta direktiivile 2006/21/EÜ kaevandustööstuse jäätmete käitlemise kohta.

² Bio Intelligence Service andmetel ka Rumeenias [3].

Oluline on silmas pidada, et 26. detsembril 2010 on liikmesriikidel vaja üle võtta uus direktiiv – Keskkonna kaitsmine kriminaalõiguse kaudu 2008/99/EC [7], mille järgi muutuvad kümnete EL keskkonnavaldkonna direktiivide nõuete mittetäitmine kriminaalõiguse asjadeks. Näiteks kriminaliseerib direktiiv kaitsealuste liikide tapmise, hävitamise jne (artikkel 3, f), ning kaitstava elupaiga märkimisväärse kahjustamise (artikkel 3, h).

5. Keskkonnastutuse direktiiv ja selle ülevõtmine

Keskkonnastutuse direktiiv (ingl k. *Environmental Liability Directive*, lüh ELD) 2004/35/EÜ võeti Euroopa Parlamendi ja Nõukogu poolt vastu 21.aprillil 2004 ja liikmesriikidele pandi tähtajaks 30 aprill 2007, mil kõnealune direktiiv pidi olema täielikult ülevõetud. Tähtajaks olid seda teinud 3 riiki [8]. 2008. aasta lõpuks olid direktiivi täielikult üle võtnud 21 liikmesriiki ja 7-s liikmesriigis oli protsess alles pooleli

Tabel 1. ELD ülevõtmise seis 2008.a. septembris [4]

Jrk nr	EL liikmesriik	Jrk nr	EL liikmesriik
I	ELD on täielikult ülevõetud:	16	Slovakkia
1	Belgia, v.a. Brüsseli regioon	17	Taani
2	Bulgaaria	18	Tšehhi Vabariik
3	Eesti	19	Ungari
4	Hispaania	II	ELD ei olnud täielikult üle võetud:
5	Holland	20	Austria
6	Itaalia	21	Iirimaa
7	Küpros	22	Kreeka
8	Leedu	23	Luksemburg
9	Läti	24	Prantsusmaa
10	Malta	25	Sloveenia
11	Poola	26	Soome
12	Portugal	27	Suurbritannia
13	Rootsi		
14	Rumeenia		
15	Saksamaa		

23.aprillil 2009.a. (ehk siis peaaegu 2 aastat hiljem, kui oli tegelik ülevõtmise tähtaeg) oli Euroopa Komisjoni andmetel ELD üle võtnud 20 liikmesriiki (võrreldes 2008.astaga oli lisandunud Suurbritannia), 7-e liikmesriigi suhtes, kes polnud veel ELD-d üle võtnud, on Euroopa Komisjon algatanud rikkumismenetluse [5].

6. Põhimõisted

Alljärgnevalt esitatakse ELD põhimõisted inglisekeelse vastetega ja selgitatakse nende sisu. Siin ja edaspidi kasutatakse ELD eestikeelset tõlget.

6.1. Kahjustus (*damage*)

ELD mõistes on 'kahjustus' otseselt või kaudselt esinev loodusvarade mõõdetav kahjulik muutus või loodusvara funktsiooni mõõdetav halvenemine (artikkel 2, p 2).

6.2. Keskkonnakahjustus (*significant adverse effect*)

'Keskkonnakahjustus' on ELD põhimõiste (artikkel 2, p 1). Direktiivis mõistetakse keskkonnakahjustusena sellist kahju, mis tekib ettevõtja³ süül (süülise tegevuse või hooletuse tõttu) (p 9).

ELD-s vaadeldakse kolme tüüpi keskkonnakahjustusi, mida nimetatakse teatud objektidele tekitatud kahjuks. Need 'teatud objektid' on 1) kaitsealused liigid ja looduslikud elupaigad, 2) veevarud, ja 3) pinnas.

Kuigi ELD objekte on laias laastus kolm – elusloodus, vesi ja pinnas, mis võivad olla omavahel tihedas seoses, lähtub ELD nende puhul erinevatest asjaoludest. Kui liikide ja elupaikade ning veevarude puhul on määravaks asjaoluks mõju nende seisundile, siis pinnasele tekitatud kahju puhul on määravaks asjaoluks oht inimese tervisele.

6.2.1. Kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahju (*damage to protected species and natural habitats*)

ELD-kohane keskkonnakahjustus on selline kahjustus, mille tõttu ei ole võimalik säilitada ega saavutada kaitsealuste liikide ja looduslikele elupaikade soodsat seisundit (artikkel 2, a). Sellist keskkonnakahjustust tuleb hinnata baasolukorra suhtes, milleks on olukord, kui vastavad liigid ja elupaigad võeti kaitse alla. Võimalikke kahjulikke muutusi baasolukorraga võrreldes tuleb mõõta. Mõõtmisel tuleb kasutada ELD lisas I loetletud kriteeriume, milleks on:

- a) isendite arv, nende arvukus teatud territooriumil või levikuala suurus;
- b) teatud isendite või kahjustatud territooriumi tähtsus liigi või elupaiga kaitse seisukohast, liigi või loodusliku elupaiga esinemise harukordsus (lokaalsel, regionaalsel või EL tasemel);
- c) liigi levimisvõime (vastavalt kõnealuse liigi või selle populatsiooni dünaamikale) ja selle elujõulisus või elupaiga loodusliku uuenemise võime (vastavalt temale iseloomulike liikide ja nende populatsioonide dünaamikale);
- d) liikide ja elupaikade võime taastuda lühikese aja jooksul kahjustustest vaid tänu liikide ja elupaikade endi dünaamikale ning ilma täiendavate sekkumismeetmeteta peale seniste kaitsemeetmete tõhustamise sellisesse seisundisse, mis vastab baasolukorrale või on sellest parem.

Kui üks osa keskkonnakahjustusi on seotud kaitsealuste liikide ja elupaikade kahjustamisega, siis teine osa keskkonnakahjustusi on seotud inimese tervisega. ELD lisas I on märgitud, et kui on võimalik tõestada kahjustust inimese tervisele, siis tuleb seda käsitleda olulise kahjustusena (*significant damage*).

Lisas I tuuakse esile ka need kahjustused, mida ei peeta olulisteks kahjustusteks. Liikide ja elupaikade puhul on need järgmised:

³ Ettevõtja kohta vaata täpsemalt peatükki 6.6

- i) negatiivne varieeruvus, mis on aga väiksem kui kõnealuse liigi või elupaiga tavapärase looduslik fluktuatsioon;
- ii) negatiivne varieeruvus, mis on tingitud looduslikest põhjustest või ala tavapärasest majandamismeetmetest, mis on dokumenteeritud elupaiga andmebaasis või kaitsekorralduskavas, või alal tegutsevate maaomanike ja haldajate tavapärasest tegevusest.
- iii) kahjustus liikidele ja elupaikadele, kelle kohta oli teada, et nende arvukus taastub tänu liikide ja elupaikade endi dünaamikale ning ilma sekkumismeetmeteta lühikese aja jooksul sellisesse seisundisse, mis vastab baasolukorrale või on sellest parem.

6.2.2. Veevarudele tekitatud kahju (*water damage*)

Veevarudena käsitletakse ELD-s kõiki veevarusid vee raamdirektiivi mõistes (artikkel 2, p 5). Veevarudele tekitatud kahju (artikkel 2, b) on igasugune kahju (*any damage*), mis mõjutab negatiivselt vee ökoloogilist, keemilist või kvantitatiivset seisundit ja/või selle ökoloogilist potentsiaali nagu on defineeritud veeraamdirektiivis, välja arvatud selline kahjulik mõju, mis on sätestatud veeraamdirektiivi artiklis 4, lg 7.⁴

6.2.3. Pinnasele tekitatud kahju (*land damage*)

Pinnasele tekitatud kahju (artikkel 2, c) on igasugune saastamine (*any land contamination*), mille korral ainete, valmististe, organismide või mikroorganismide otsene või kaudne sattumine maapinnale või pinnasesse põhjustab olulist ohtu inimese tervisele (*significant risk of human health*).

6.3. Kaitsealused liigid ja looduslikud elupaigad

ELD kohaselt on direktiivi objektideks linnudirektiivi ja loodusdirektiivi alusel kaitstavad liigid ja elupaigatüübid (artikkel 2, p 3 a,b) ning kõik muud elupaigatüübid ja liigid, mis on liikmesriik kaitse alla võtnud lähtuvalt oma õigusest (artikkel 2, p 3 c). Seega on ELD objektideks kõik liigid ja elupaigatüübid, mida kaitstakse siseriikliku või Euroopa Liidu õiguse alusel.

ELD artiklis 2, punktis 4 on selgitatud, mida peetakse silmas seisundina, mille suhtes keskkonnakahjustust hinnatakse ja mõõdetakse. ELD-s korratakse sõna-sõnalt⁵ üle loodusdirektiivi artiklis 1 punktides e ja i toodud vastavalt elupaiga ja liigi kaitsestaatuse definitsioonid.

⁴ Vee raamdirektiivi artikli 4, lõikes 7 on toodud asjaolud, kui liikmesriigid ei riku vee raamdirektiivi, olgugi, et vee head seisundit ei saavutata või seisundi halvenemist ei suudeta ära hoida. Liikmesriigid ei riku vee raamdirektiivi siis, kui on täidetud teatud tingimused, näiteks võetud tarvitusele kõik asjakohased ennetavad meetmed jms

⁵ Väljendit "sõna-sõnalt" on kohasem kasutada mõlema direktiivi inglisekeelse algteksti puhul, sest eestikeelsed tõlked ei ole identsed.

6.4. Kahjustuse otsene oht (*imminent threat of damage*)

ELD artiklis 2 punktis 9 on toodud mõiste definitsioon. 'Kahjustuse otsene oht' on piisav tõenäosus, et lähitulevikus tekib keskkonnakahjustus.

6.5. Meetmed

ELDs tehakse vahet kolmel erinevat tüüpi meetmetel. Need on 1) ennetusmeetmed; 2) parandusmeetmed ja 3) taastamine.

6.5.1. Ennetusmeetmed (*preventive measures*)

Ennetusmeetmetena käsitletakse ELD-s mistahes meetmeid, mis rakendatakse sündmuse, teo või tegematajätmise tõttu tekkinud keskkonnakahjustuse otsese ohu ärahoidmiseks või kahjustuse minimeerimiseks.

6.5.2. Parandusmeetmed (*remedial measures*)

Parandusmeetmetena käsitletakse ELD-s tegevusi või tegevuste kombinatsiooni, sealhulgas leevendavaid või ajutisi meetmeid, millega parandatakse, taastatakse või asendatakse kahjustatud loodusvarasid ja/või loodusvarade halvenenud funktsioone või võimaldatakse II lisas nimetatud alternatiivseid loodusvarasid või funktsioone.

6.5.3. Taastamine, sh looduslik taastumine (*recovery, incl natural recovery*)

Taastamisena käsitletakse ELD-s veevarude, kaitsealuste liikide ja looduslike elupaikade korral kahjustatud loodusvarade ja halvenenud funktsioonide baasolukorra taastamist ning pinnasekahjustuse korral inimeste tervisele tekkida võiva märgatava ohu ärahoidmist.

ELD lisas II on esitatud detailsem meetmete tüpologia, pealkirja all "Keskkonnakahjustuste parandamine". Veevarudele või kaitsealustele liikidele või looduslikele elupaikadele tekitatud kahjustuse parandamiseks nähakse ette kolme tüüpi meetmeid. Need on esmane parandamine (*primary remediation*), täiendav parandamine (*complementary remediation*) ja kompenseeriv parandamine (*compensatory remediation*). Kui esmased ja täiendavad meetmed pole andnud tulemusi, tekivad loodusvara ja/või selle funktsioonide vahepealsed (ajutised) kaotused (*interim losses*). Ajutiste kaotuste korvamiseks kasutatakse kompenseerivat parandamist.

6.6. Ettevõtja (operator)

Eraldi tuleb märkida teatud erinevusi ELD inglise- ja eestikeelse tõlke vahel. ELD inglisekeelses tekstis on mõiste “operator”, mis on eesti keelde tõlgitud “ettevõtja”-ks. Ettevõtja on ELD järgi “füüsiline või juriidiline isik, nii era-, kui riiklikku sektorit esindav, kes teostab või juhib ametialast tegevust või, kui liikmesriigi õigusnormides nii sätestatakse, kellele on antud kõnealuse tegevuse tehnilise funktsioneerimise üle otsustav majanduslik võim, sealhulgas kõnealuse tegevuse kohta väljaantud loa valdaja või isik, kes registreerib kõnealust tegevust või esitab selle kohta teavet”. “Operator” on üks põhimõistetest ka näiteks saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivis (2008/1/EEC, artikkel 3, p 13) [9] [10]. Nn IPPC direktiivi eestikeelsest tõlkest leiame operaatori vasteks “käitaja” (“käitaja” – füüsiline või juriidiline isik, kes käitab käitist, kontrollib selle tööd või kellele on siseriiklike õigusaktide kohaselt antud määrav otsustusõigus käitise tehnilise toimimise suhtes). Kui uurida mõlema direktiivi (ELD ja IPPC) mõistet “operator”, siis on sisulised erinevused minimaalsed:

ELD (artikkel 2, p 6):

‘operator’ means any natural or legal, private or public person who operates or controls the occupational activity or, where this is provided for in national legislation, to whom decisive economic power over the technical functioning of such an activity has been delegated, including the holder of a permit or authorisation for such an activity or the person registering or notifying such an activity;

IPPC (artikkel 3, p 13):

‘operator’ means any natural or legal person who operates or controls the installation or, where this is provided for in national legislation, to whom decisive economic power over the technical functioning of the installation has been delegated;

Ilmselt oleks olnud selgem, kui mõiste “operator” tõlkimisel eesti keelde oleks kasutatud juba käibelolevat mõistet “käitaja” mitte mõistet “ettevõtja”.

Näiteks **Ungari** õigusaktis ELD ülevõtmiseks ei kasutata mõistet “ettevõtja”, vaid mõistet “keskkonna kasutaja” (ingl. k. *user of the environment*) [3]. ‘Keskkonna kasutaja’ on mistahes kasutaja, kes võib keskkonda kahjustada. Selleks võib olla ettevõtja, maaomanik, otsustajad (direktorid, töötajad).

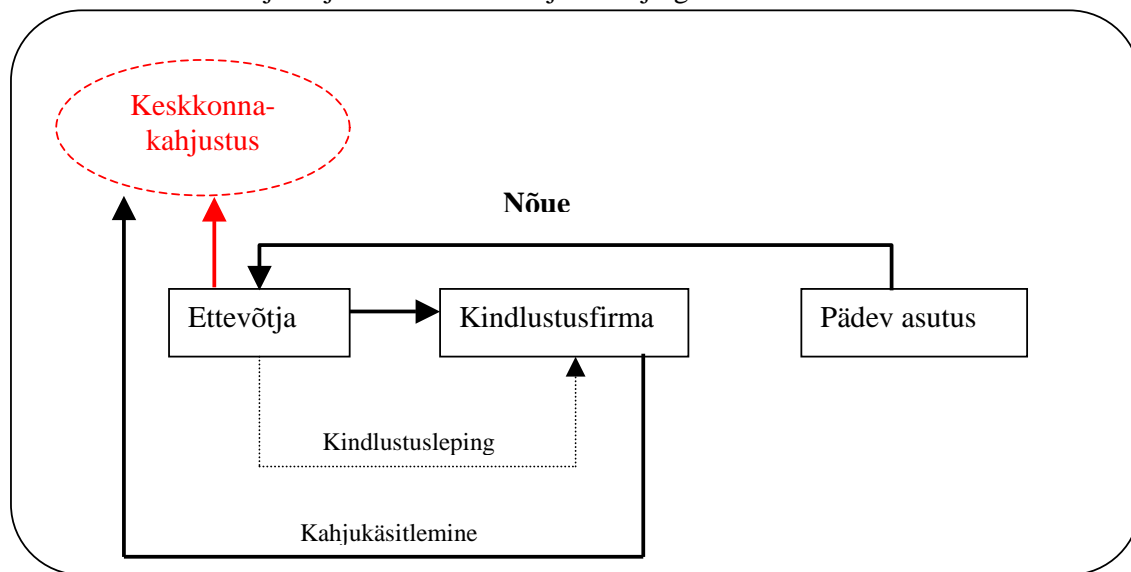
6.7. Pädev asutus (competent authority)

ELD artiklis 11 on kirjeldatud, mis on pädeva asutuse kohustused. Pädev asutus on vastutav ELD-s ettenähtud kohustuste täitmise eest. Nende kohustuste hulka kuuluvad järgmised tegevused: a) teha kindlaks, milline ettevõtja on põhjustanud keskkonnakahjustuse või selle otsese ohu.; b) hinnata kahjustuse tõsidust ja otsustada, millised parandusmeetmed tuleks lisa II alusel rakendada, pädeval asutusel on õigus nõuda, et kõnealune ettevõtja esitab oma hinnangu ning kõik vajalikud andmed ja info; c) õigus volitada kolmandaid osapooli vajalike ennetusmeetmete või parandusmeetmete teostamiseks või nõuda nende teostamist; d) esitada oma otsuste

üksikasjalikud põhjendused; e) informeerida asjakohast ettevõtjat otsustest, õiguskaitselahenditest ja nende kasutamise tähtaegadest.

7. ELD rakendamise ulatus, liikmesriikide praktika

ELD objekti ja ulatust võiks kirjeldada järgmise skeemi abil:

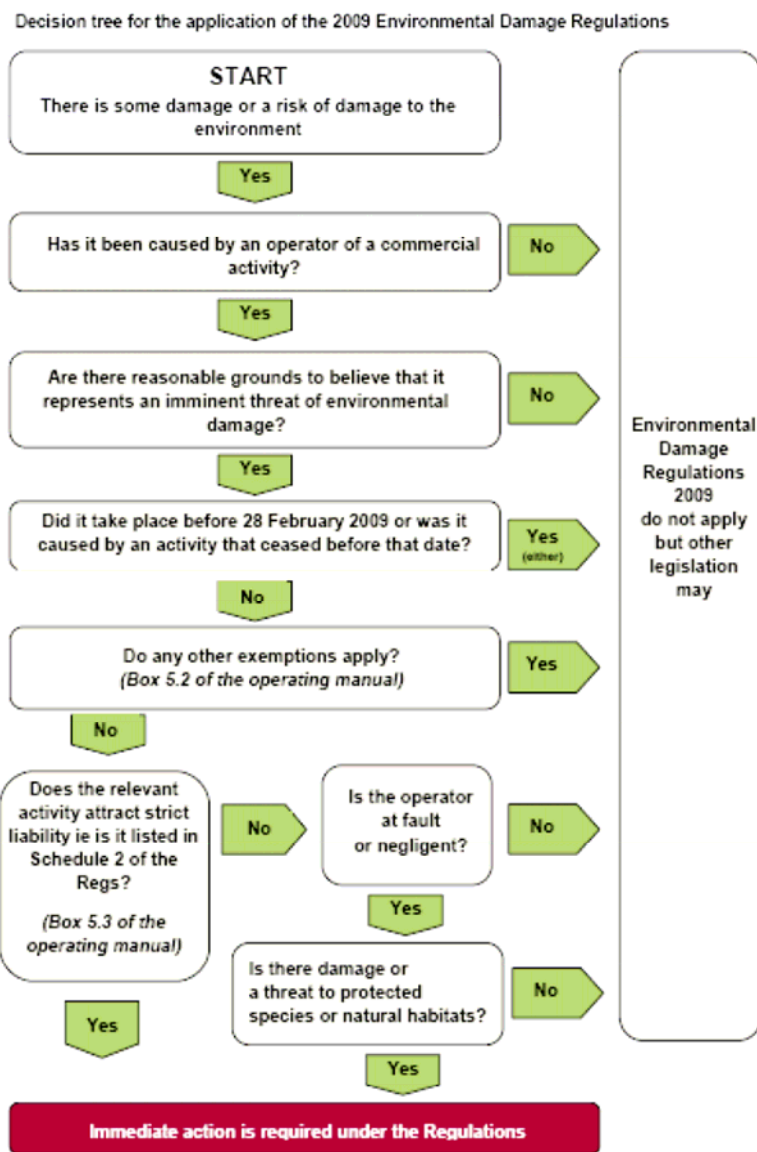


Ettevõtja kindlustab oma keskkonnariskid kindlustusettevõttes ehk sõlmib kindlustuslepingu ja tasub kindlustusmaksed. Keskkonnakahjustuse või selle otsese ohu tekkimisel esitab ettevõtjale kahjunõude pädev asutus, ettevõtja tekitatud kahjud heastatakse kindlustusettevõtte kaudu.

Suurbritannia

ELD rakendamist reguleerib Suurbritannias seadus nimetusega “The Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009”, mis võeti Parlamendi poolt vastu 2. veebruaril 2009.a. ja see jõustus 1.märtsil 2009.a.[11].

Suurbritannias kasutusel olevas ELD rakendamise juhendis (seisuga november 2009) [12] tuuakse ära otsustamise järjekord selgitamiseks välja, kas juhtumit tuleb käsitleda ELD või mõne muu õigusakti raames (Joonis 1). Alljärgnevalt jooniselt näeme, et olulised kriteeriumid ELD rakendamiseks on järgmised asjaolud: kas kahjustatud on või võib saada keskkond; kas on põhjust eeldada, et tegemist on kahjustuse otsese ohuga; kahjustajaks on äriettevõtte (avalik või eraettevõtte), kas tema kohta kehtivad kohustusliku vastutuse normid, või kas ta on toiminud süüliselt või hooletult. Samuti piiritletakse ELD rakendamine ajaliselt. Enne vastava siseriikliku regulatsiooni kehtima hakkamist, see on enne 28. veebruarit 2009 toimunud juhtumeid käsitletakse teiste õigusaktide, mitte ELD raames.



Joonis 1. Otsustamise järjekord Suurbritannias tuvastamaks, kas kahjujuhtumi puhul tuleb rakendada ELD-d või mõnda muud õigusakti [12].

ELD rakendamise juhendis Inglismaa ja Wales'i jaoks [2] on määratud ära, et veevarude kahju käsitlemise ulatus piirneb 1 meremiiliga merel, kaitstavate liikide ja looduslike elupaikade puhul ulatub ELD rakendamine ka merepõhja kogu šelfi ulatuses ning umbes 200 meremiilini rannikust. Viimane kattub taastuvenergia tsooniga (*Renewable Energy Zone*). Šotimaa, Põhja-Iirimaa ja Wales pädevus ulatub ELD rakendamisel 12 meremiilini rannikust, hõlmates nii merd kui merepõhja.

Finantstagatiste rakendamine liikmesriikides

Vastavalt CEA analüüsile 2009.a. [3] selgub, et EL liikmesriikides esineb suur mitmekesisus ELD nõude (piisavate finantstagatiste omamise) täitmise kohta. Näiteks **Ungari** õigusaktide kohaselt peab IPPC direktiivi kohast kompleksluba ja

jäätmekäitlusluba omav ettevõtja omama ka finantstagatist. **Hispaanias** sõltub minimaalne finantstagatis keskkonnamiski suurusest, mille määrab pädev asutus vahemikus 300 000 kuni 20 miljonit eurot. Hispaania õiguse kohaselt ei nõuta ettevõtjalt ennetusmeetmetega seotud kulude katmist (vastavalt ELD preambula punktile 21), küll aga tuleb ettevõtjal kanda tavaliselt kõik kulud, kuid seejuures on tal õigus pöörduda riigi poole parandusmeetmete kulude katmise taotlusega. **Sloveenias** on nõutud ettevõtjalt pangagarantii olemasolu või mõni teine finantstagatis, mis kataks keskkonnakahju, kui see on aset leidnud. **Kreeka** on kohta on teada, et ettevõtjatele hakatakse nõudma finantstagatise alates maist 2010, kuid milliseid tagatise, pole veel avalikustatud. **Tšehhi Vabariik** plaanib finantstagatise rakendama etapiviisiliselt kolme aasta jooksul.

8. Olulise ebasoodsa mõju kui keskkonnakahju ja keskkonnakahju ohtu määratlemine liikmesriikide praktikas

ELD-s toodud “damage” ja “environmental damage” on eesti keelde tõlgitud vastavalt “kahjustus” ja “keskkonnakahjustus”. Mõlema mõiste definitsioonid on antud ELD artiklis 2, vastavalt punktis 2 ja 1 (vt ka käesoleva aruande peatükis 6.1.). Keskkonnastutuse seaduses (KeVS) [13] kasutatakse mõistet “keskkonnakahju”, ehk siis ‘kahju’ mitte ‘kahjustus’ nagu ELD eestikeelses tõlkes. KeVS-s kasutatakse mõistet “keskkonnakahju oht (kahju oht)”, mis on sünonüümiks ELD-i mõistele “imminent threat of damage”.

Keskkonnakahjustuse määratlemine põhineb riskide hindamise ja ohjamise meetoditel. Riskide hindamine otsib vastust peamiselt kahele küsimustele “kui suure riskiga on kõnealune tegevus?” ja “kui tõenäoline on kahjustuse (kahju) tekkimine?”. Kindlustusfirma CEA arvates eeldab nendele küsimustele vastamine teatud tegevuste läbiviimist [3]. Need tegevused on järgmised:

- 1) Riski hindamise eesmärgi püstitamine
- 2) Esmase kontseptuaalse mudeli koostamine iga territooriumi jaoks
- 3) Riski(de) hindamine
- 4) Otsustamine, mis on aktsepteeritav risk
- 5) Asjakohaste tegevuste elluviimine

Riskide hindamine sisaldab territooriumi (iseloomulike tunnuste) kirjeldust, sealhulgas võimalike keskkonnakahjustuste allikate (*sources*) kirjeldust, mõju rajad (*pathways*) ja vastuvõtjad (*receptors*). Allikateks on vastavalt ELD-le kõik ametialased tegevused (*occupational activity*), nagu eraõiguslik, avalik, äri- või mittetulunduslik tegevus. Mõju rajad ja vastuvõtjad on määratud ELD-s kolme tüüpi objektidena: kaitsealused liigid ja looduslikud elupaigad, veevarud vee raamdirektiivi mõistes ning pinnase kahjustus, mis ohustab inimese tervist. ELD ei hõlma isiklikku vigastust, isikliku vara kahjustust ega majandusliku kahju.

CEA teeb ettepaneku koostada riskide hindamiseks ‘allikas-rada-vastuvõtja’-mudel. Selleks viiakse läbi keskkonnamiski tegevuste kaardistamine. Kaardistatakse ja hinnatakse kõik uuritaval territooriumil tegutsevate ettevõtjate keskkonnastutuse määr, st kas nad on range vastutuse (*strict liability*) või eksimus-põhise ehk süüalase (*fault-based*) vastutuse ettevõtjad. Samuti dokumenteeritakse ettevõtja omandisuhted ja tegevuse ajalugu antud kohal. Viimane on oluline võimaliku jääkreostuse

tuvastamiseks. Kui ettevõtjal on olnud varem keskkonnavastutuse juhtumeid, siis dokumenteeritakse needki. Ettevõtjaga seotud keskkonnariskide hindamine sisaldab nii tehnilist kui keskkonnateavet, aga ka juriidilist ja ettevõtte teavet. Vastvõtja teave sisaldab teavet püsielanike ja puhkajate kohta, tööstus, ettevõtluse ja hulgikaubanduse ning koolide, haiglate ja teiste avalikke teenuseid pakkuvate asutuste kohta. Liikide ja elupaikade teave sisaldab liikide ja elupaikade seisundi teavet.

CEA juhend [3] annab põhjaliku ülevaate sellest, kuidas viia läbi keskkonnariskide analüüs, sealhulgas sellest, milliste dokumentide alusel seda hindamist teha ja mis teave peab analüüsi aruandes kindlasti olema. CEA juhendis kirjeldatakse lühidalt Euroopas kasutusel olevaid riski hindamise meetodikaid ja andmebaase (nt suurte õnnetuste aruande süsteem MARS, Euroopa üleujutuste kaardistamine EXCIMAP, Saksa üleujutatavate alade tzoneerimise süsteem ZÜRS, Prantsuse looduslike katastroofide klassifitseerimise süsteem). Juhendis tuuakse ära erinevate andmebaaside puudused ja kasutamise seotud probleemid. CEA juhendis osutatakse põhiselt vee- ja pinnase kahjustuse riskidele, kuid eluslooduse riskide käsitlemine on selles materjalis väga põgus. Põhjuseks on ilmselt asjaolu, et vee- ja pinnasereostusega tegelemisel on pikem ajalugu ja vastav praktika, kui liikide ja elupaikade kahjustuste käsitlemisel. Pikem kogemus on Suurbritannias, millele viidatakse ka CEA juhendis.

Suurbritannia

ELD rakendamise juhendis [2] piiritletakse ELD objektid järgmiselt.

1. Kahju liikidele ja elupaikadele, mille puhul käsitletakse kaitstavate liikide ja looduslike elupaikade kahjustamist ning erilist teaduslikku huvi pakkuvate alade (SSSI) kahjustamist.

Kahjustus peab kahjustama kaitstavate liikide ja looduslike elupaikade kaitse-eesmärkide säilitamist või saavutamist. SSSI-de⁶ puhul märgitakse, et kahjustus peab kahjustama ala sidusust (*integrity*). Siinkohal peab selgitama, et mõiste 'ala sidusust' on ka osa loodusdirektiivi alusel moodustatud Natura 2000 alade kaitse-eesmärkidest. Natura 2000 alade kaitsekorralduse [14] ja mõju hindamise juhendis [15] käsitletakse ala sidusust just ala kaitse-eesmärkide saavutamise kontekstis. Natura-ala on sidus siis, kui ala struktuur ja funktsioonid ei ole liikide jaoks muutunud. Natura-ala kaitse-eesmärgid on saavutatud ja säilitatud, kui ala on sidus.

2. Kahju veele käsitletakse kahju pinnaveele ja põhjaveele.

Juhendis [2] tehakse viide vee raamdirektiivile, mis on aluseks kahju hindamisel pinnavee bioloogilisele kvaliteedile (vastavalt direktiivi lisale V), vee keemilisele kvaliteedile (vastavalt direktiivi lisadele IX ja X) ja vee füsiokeemilisele kvaliteedile (vastavalt direktiivi lisale V). Põhjavee puhul märgitakse, et kahjustus loetakse ELD-le vastavaks juhtudel, kui veekogumi seisund muutub halvemaks, kui seda lubab vee raamdirektiiv ja nn põhjaveedirektiiv 2006/118/EC, olenemata sellest, kas põhjaveekogum on juba klassifitseeritud halvast seisundis olevaks või mitte (*whether or not the groundwater body is in fact reclassified as being of lower status*).

⁶ Suurbritannias on üle 4000 SSSI [2]

3. Kahju pinnasele käsitletakse samas sõnastuses, mis ELD, ehk siis pinnase kahjustamine on pinnase kahjustus ainete, valmististe, organismide või mikroorganismidega, millega kaasneb oluline negatiivne risk inimese tervisele.

Erandid

Juhendis [2] tuuakse esile ka erandid, kus ELD-d ei rakendata. Need on:

- 1) Heited, sündmused, intsidendid, mis leidsid aset enne regulatsiooni jõustumist
- 2) Terrorismi aktid
- 3) Erakordne loodusõnnetus, arvestades, et ettevõtja (käitaja) on võtnud tarvitusele kõik mõistlikud (*reasonable*) ettevaatusabinõud (*precautions*), et kaitsta end sellise juhtumi vastu. Seejuures ei peeta erakordseks sellist juhtumit, mis kordub teatud perioodi järele.
- 4) Abinõud loodusõnnetuse vastu
- 5) Merereostus olukordades, mida reguleerivad teised õigusaktid
- 6) Riigikaitse ja rahvusvaheline rahutagamine
- 7) Radioaktiivsus ja tuumajuhtumid olukordades, mida reguleerivad teised õigusaktid
- 8) Tööstuslik kalapüük merel, kui kõiki norme, mis seda valdkonda reguleerivad, on täidetud
- 9) Hajareostus, välja arvatud juhtumitel, kus põhjuslik seos ettevõtja (käitaja) ja kahjustuse vahel on tuvastatav
- 10) Heited, sündmused ja intsidendid, mis leidsid aset enam kui 30 aastat tagasi
- 11) Liikide ja looduslike elupaikade kahjustamine, kui selleks oli olemas pädeva asutuse luba. See tähendab, et pädev asutus oli kooskõlastanud kava või projekti, mille mõju Natura-alale oli hinnatud vastavalt loodusdirektiivi artiklile 6 (3) ja (4).

Nn ELD rakendamise juhendis [2] on toodud detailsemad juhised, kuidas määrata ja hinnata keskkonnakahjustust liikide ja elupaikade, pinnavee ja põhjavee ning pinnase puhul. Samuti on juhendis mitmeid praktilisi näiteid (*case studies*), kuidas kahjustust mõõta. Näiteks liikide ja elupaikade puhul on illustreerivateks näideteks sõnniku laotamine loopealsele (*manure on calcareous grassland*) ning merega seotud liikide ja mereelupaikade kahjustamine (*damage to marine species and habitats*). Veevarude kahjustamist illustreeritakse juhtumiga, kus ammendatud lubjakivi karjääri rajatud prügilal on reostanud põhjavee. Pinnase kahjustamise näiteks on juhtum, kus galvaanikatehases immitses diiselkütust pinnasesse ja lähedalasuvasse jõkke. Kõiki juhtmeid käsitletakse järgmiste teemade kaupa: taustakirjeldus, vahetu tegevus (*immediate action*), keskkonnakahjustuse määratlus, parandusmeetmete määratlus ja rakendamine (vt käesoleva ülevaate lisad 1-3).

Holland

Hollandis võeti ELD rakendamisega seoses vastu asjakohane seadus (ingl k. *Environmental Management Act*) 1. juunil 2008, kuupäeval, mis on ka üle aasta hiljem päevast (30.04.2007), mil direktiiv pidi liikmesriikide poolt olema üle võetud. Hollandi seaduses on vastutus keskkonnakahju eest jagatud kaheks: range vastutus (*strict liability*) ja veapõhine vastutus (*fault-based liability*). Esimesel juhul on kahju käsitlemise aluseks ELD lisas III loetletud tegevused, mis on IPPC direktiiviga kaetud, ehk siis on kompleksloaga kaetud. Lisaks ELD lisas III loetletud tegevustele

lubab Hollandi seadus valitsusele õiguse laiendada tegevuste ringi ja teistele tegevustele. 23. märtsi 2009 seisuga ei olnud valitsus veel täiendavate tegevuste loetelu kehtestanud [16].

Hollandi seaduses on samuti määratud kahjunõuete esitamise tähtaeg. ELD raames ei käsitleta vanemaid kui 1. jaanuaril 1975 aset leidnud kahjustusi ehk jääkreostust. Põhjenduseks on asjaolu, et 1994. a. vastu võetud pinnase kaitse seadus (ingl. k. *Soil Protection Act*) kohustab riiki koristama saastunud pinnase tagasiulatuvalt kuni 1. jaanuarini 1975 [17].

Poola

Poola õigusaktides käsitletakse näiteks pinnasele tekitatud kahju muutustena pinnase/mullastiku kvaliteedi standardites, mis ei pea tekitama ohtu inimese tervisele [3].

Tšehhi Vabariik ja Prantsusmaa

Mõlema riigi õigusaktides leidub lisanimekiri riiklikult kaitstavatest liikidest ja looduslikest elupaikadest, kes ei ole linnu- või loodusdirektiivi alusel kaitstud [3].

Ungari

ELD ulatust käsitletakse Justice&Environment'i [8] andmetel kõige laiemalt Ungaris, kus kahjustust loodusele defineeritakse järgmiselt: "*Damage to nature: such damage to the environment that results in significant adverse change in species, habitats or territory compared to the original status*". Seega käsitletakse kahjustuse objektina lisaks liikidele ja elupaikadele ka territooriumi.

8.1. Olulise ebasoodsa mõju, sh baasolukorra määramise meetodid

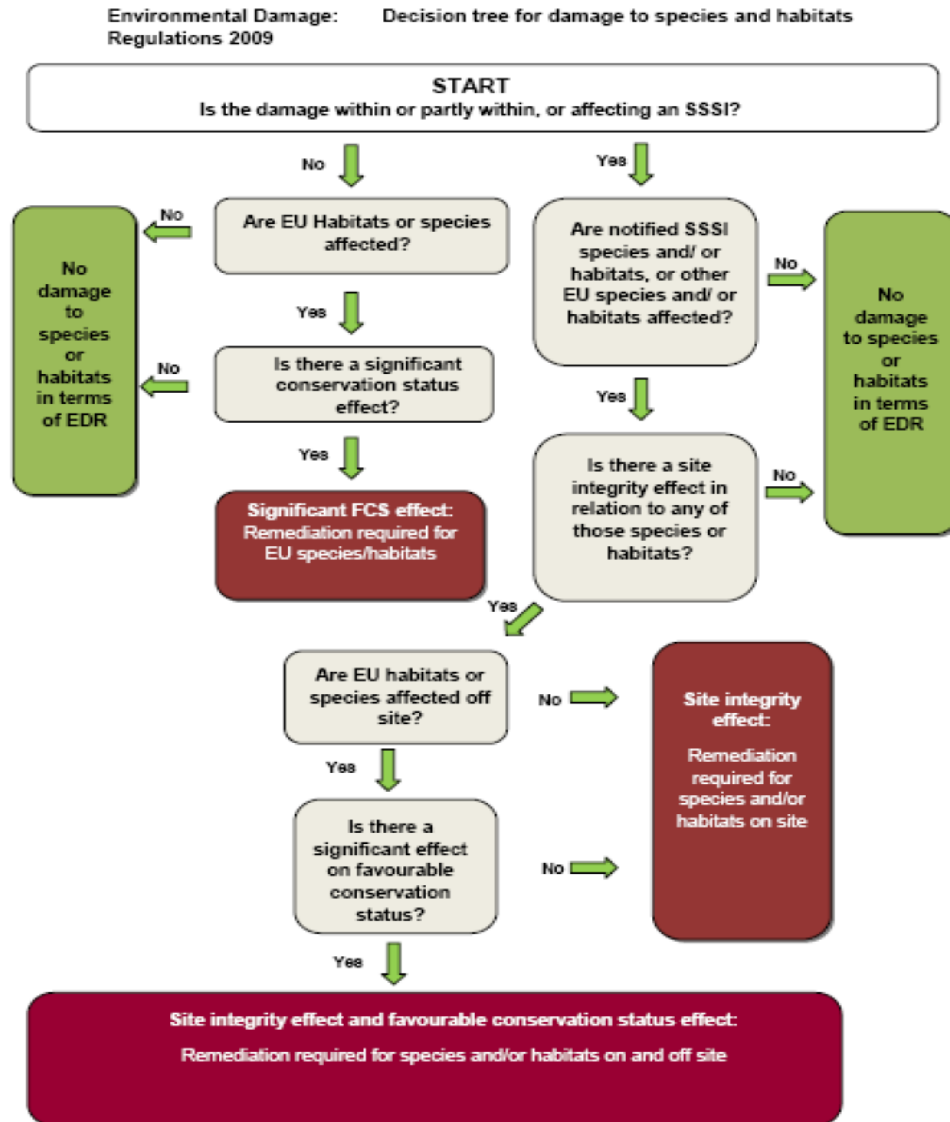
8.1.1. Kahju liikidele ja looduslikele elupaikadele

Suurbritannias kasutusel olevas ELD rakendamise juhendis [12] piiritletakse keskkonnakahjustust kahjuna liikidele ja looduslikele elupaikadele nii Natura 2000 võrgustiku aladel kui riiklikult kaitstavatel aladel, nn erilist teaduslikku huvi pakkuvatel aladel (*Sites of Special Scientific Interest, SSSI*). Seejuures rõhutatakse, et Euroopa elurikkust (*European biodiversity*) ehk siis linnu- ja loodusdirektiivi liike ja elupaiku kaitstakse olenemata sellest, kus nad asuvad. See tähendab seda, et ELD-d rakendatakse ka väljaspool Natura 2000 alasid.

Suurbritannia juhendis [12] märgitakse, et ELD-d rakendatakse vaid väga olulise kahjustuse korral, st et kahjustuse määr peab olema sedavõrd suur, et Natura 2000 võrgustiku alade puhul ei ole enam võimalik säilitada ega saavutada kaitsealuste liikide ja elupaikade soodsat seisundit. SSSI-de puhul märgitakse, et ELD-d rakendatakse siis, kui kahjustatakse ala bioloogiliste iseärasuste sidusust (*integrity of site's biological features*). Inglismaad ja Wales'i puudutavas põhjalikumas ELD rakendamise juhendis märgitakse, et ELD rakendamine mõjutab umbes 1%

kahjukäsitluse juhtumitest [2], kuna suurema osa juhtumite puhul rakendatakse teisi õigusakte.

Otsustamisel, kas kahju käsitlemisel tuleb rakendada ELD-d või mõnda muud õigusakti, on ELD juhendis toodud esile plokk skeemi abil (Joonis 2). Skeemilt näeme, et kahju määramisel liikidele ja elupaikadele ei tehta vahet kas kahju põhjus (põhjustaja) asub täielikult või osaliselt kaitstav alal või ulatub tema mõju kaitstavale alale kaugemalt. Nagu eespool märgitud, siis on kahju käsitlemine ELD raames asjakohane siis, kui kaitse-eesmärkide täitmine, sh soodsa seisundi või ala sidususe säilitamine või saavutamine, saab kahjustatud, kas alal või alast väljaspool toimuva tõttu.

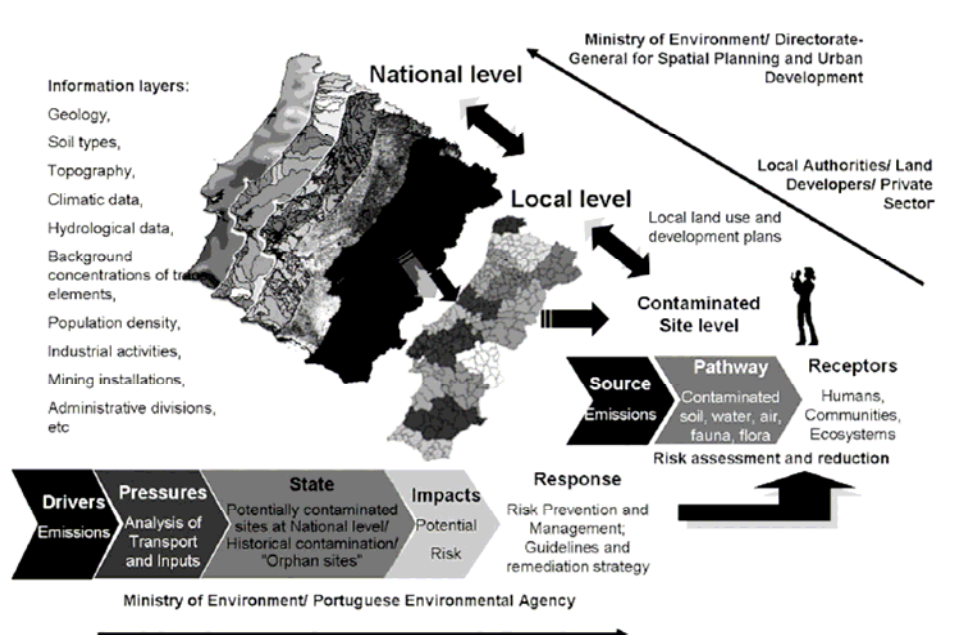


Joonis 2. Kas kahju käsitlemiseks liikidele ja elupaikadele tuleb rakendada ELD-d või mõnda muud õigusakti (Suurbritannia ELD rakendamise juhend November 2009) [12]

Kahju liikidele ja looduslikele elupaikadele määramise aluseks on Natura 2000 võrgustiku linnu- ja loodusalade andmebaas. Vaata ka baasolukorra kohta allpool.

Kahju pinnasele

Portugali eksperdid on võrrelnud Portugali, Hispaania, Suurbritannia ja Hollandi pinnasekaitse poliitikat ja jõudnud järeldusele, et tervikliku pinnasekaitse strateegia olemasolu võimaldab tõhusalt koguda baasolukorra andmeid, ennetada pinnase kahjustumist ja parandada kahjustunud pinnast [18]. Rodrigues *et al.* (2009) [18] võrdlevad nelja EL liikmesriigi pinnasepoliitikat ja toovad esile Suurbritannia pinnasepoliitika, kus tänu pikaajalisele kogemusele tööstusreostusega tegemisele, on pinnase kaitse- ja taastamise meetmed kõige täiuslikumalt välja arendatud. Viidatud töös on kasutatud surve-seisund-abinõu (ehk DPSIR) lähenemist pinnase taastamisvõimaluste väljaselgitamiseks (Joonis 3).



Joonis 3. Meetod kahjustatud pinnase taastamisvõimaluste selgitamiseks ja praktiliseks taastamiseks [18]

8.1.2. Baasolukorra määramine

ELD artikli 2, punktis 14 on määratud, et baasolukord on loodusvarade ja funktsioonide olukord kahjustuse tekkimise hetkel, st olukord, mis oleks valitsenud, kui keskkonnakahjustus ei oleks tekkinud, hinnatuna parima võimaliku kättesaadava teabe alusel. ELD lisas I on esitatud kriteeriumid baasolukorra kahjulike muutuste kohta, samuti on toodud kolme tüüpi muutusi, mida ELD raames ei käsitleta kahjulike muutustena. Need on:

- kahjulikud muutused, mis on väiksemad kui kõnealuse liigi või loodusliku elupaiga suhtes normaalseks loetavad looduslikud varieerumised,
- kahjulikud muutused, mis on tingitud looduslikest põhjustest või tulenevad meetmetest, mis kuuluvad territooriumi tavalise majandamise hulka nii, nagu see on

määratletud loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides või nii nagu maa-ala omanikud või ettevõtjad on varem majandanud,

- liikidele või looduslikele elupaikadele põhjustatud kahjustused, mille suhtes on tehtud kindlaks, et liigid või looduslikud elupaigad taastuvad kiiresti ja ilma spetsiaalsete meetmeteta kas baasolukorda või sellisesse olukorda, mis loob ainult tänu liigi või loodusliku elupaiga dünaamikale seisundi, mida võib lugeda baasolukorraks vastavaks või sellest paremaks.

Siinkohal tuleb märkida, et ELD kohased baasolukorra kriteeriumid puudutavad vaid liike ja looduslike elupaiku mitte aga veevarusid ega pinnast.

Baasolukorrana käsitletakse dokumenteeritud teavet enne kahjustuse tekkimist. CEA juhendis [3] märgitakse, et baasolukorra määramisel tuleb ettevõtjal pöörduda pädeva asutuse poole. Ilmselt on selliseks baasolukorraks Natura-ala kaitse alla võtmisel ala looduskaitseline seisund, mille suhtes muutusi (keskkonnakahju) mõõdetakse. Kuivõrd vastavalt ELD-le on baasolukord kahjustuse tekkimise eelne olukord (artikkel 2, p 14), siis võib liikide ja elupaikade puhul olla selleks enne kahjustust 'valitsenud' liikide ja elupaikade seisund, ehk viimane teadaolevad andmed seisundi kohta. Paljudel juhtudel on selleks loodusdirektiivi kohane 'soodne seisund' (*favourable conservation status*) [2, 19]. Kahjustuse määramise näidismeetodid on detailsemalt kirjeldatud DEFRA juhendis [2]. Selles juhendis illustreeritakse erinevate meetodite kasutamist näidisjuhtumitega. Näidisjuhtumeid tuuakse ka 10. juulil 2009 Brüsselis toimunud ELD rakendamise efektiivsust käsitletud seminari ettekannetes [20, 21], kuid ettekande slaidid ei anna kahjuks piisavat teavet nende juhtumite täpse sisu kohta. Itaalia kõrgeima kohtu (ingl. k. *Supreme Court of Cassation*) kohtunik A. Postiglione kirjeldab ELD rakendamise kohtukaasusi Itaalias [22]. Juhtumid puudutavad ammooniumileket, naftatankeri karile jooksmise tõttu tekkinud merereostust, kemikaalidega reostatud muda kaadamist merre (4 juhtumit), kaubalaeva uppumise tõttu tekkinud merereostus (3 juhtumit), ja mitmeid kemikaalidega pinnase kahjustusi.

9. Heastamismeetmed

ELD-s eristatakse kolme tüüpi meetmeid, mille definitsioonid on antud käesoleva töö peatükis 6.5. Need on 1) ennetusmeetmed, 2) parandusmeetmed ja 3) taastamine (ehk taastamismeetmed).

Euroopa Liidu 6. teadus ja arendusprogrammi raames läbiviidud projektis REMEDE analüüsiti meetodeid, mille abil heastada loodusele tekitatud kahju [23]. 2006.a. avaldatud kokkuvõttest loeme, et vahet tuleb teha ELD ennetus-, parandus- ja taastamismeetmete ning loodusdirektiivi artikkel 6 (4) kohaste hüvitusmeetmete vahel. Kuigi võib tunduda, et ühed heastamismeetmed kõik. Põhiline erinevus kahe direktiivi meetmete vahel seisneb selles, et ELD meetmeid saab võtta tarvitusele alles siis, kui kahjustus on toimunud või selle tekkimiseks on otsene oht. ELD ennetusmeetmeid saab võtta keskkonnakahjustuse otsese ohu ärahoidmiseks või kahjustuse minimeerimiseks (ELD, artikkel 2, p 10). Loodusdirektiivi kohaste hüvitusmeetmete iseloom on aga ohtu ja kahjustust ennetava iseloomuga. Hüvitusmeetmeid saab tarvitusele võtta alles siis, kui kõik muud kaitstava liigi või loodusliku elupaigatüübi kaitset tagavad võimalused on ammendatud (nt puudub arendustegevuse alternatiivne asukoht, maht või tehnoloogia), kuid kava või projekti on vaja 'ülekaalukatel avalikkuse jaoks esmatähtsatel tungivatel põhjustel', mis kaaluvad ülesse looduskaitse eesmärgid. Sellise erandi tegemiseks nähakse

loodusdirektiivi artiklis 6 (4) ette vastavad protseduurid. Samuti tuleb eelnevalt hinnata pakutud hüvitusmeetmete mõju keskkonnale ning rakendada tuleb need meetmed enne, kui antakse luba loodust kahjustavaks tegevuseks. Loodusdirektiivi kohaste hüvitusmeetmete hulka ei kuulu aga näiteks uute loodus- või linnualade määramine, kuivõrd alad, mis vastavad linnu- või loodusala kriteeriumitele tuleks nii või teisiti nendeks määrata ja Natura 2000 võrgustiku võtta.

ELD kohased parandusmeetmed, sealhulgas leevendavad ja ajutised meetmed, võetakse tarvitusele alles kui asutakse parandama, taastama või asendama kahjustatud loodusvarasid ja/või nende halvenenud funktsioone.

Heastamismeetmete rakendamise kohta ei ole palju informatsiooni, kuna õiguslik raamistik on alles kujunemas. REMEDE-projekti peetud ekspertseminaride ettekannetest [24] [25] nähtub, et meetme tõhusus sõltub valitud meetmest, rakendamise ajast ning ebaõnnestumise tõenäosusest. Liikide ja elupaikade puhul on on D. Chapmanni arvates [25] heastamisvõimalusteks uue elupaiga loomine, olemasoleva taastamine või olemasoleva kaitsmine, mille puhul tuleb kaalukausile panna meetmete rakendamise kulud kui tulud. E. Ozdemiroglu [24] toob esile vajaduse lisaks rahalisele kasule arvestada heastamismeetmete valikul ja rakendamisel ka kogu ühiskondlikku kasu. Kõige detailsemad näpunäited parandamismeetmete kasutamise ja nende tõhususe kohta on leida DEFRA juhendis [2], vastavad väljavõtted on lisatud käesolevale ülevaatele (lisad 1-3).

10. Näidisjuhtum liigi ja tema elupaiga kahjustuse määramise ning heastamismeetmete kohta

DEFRA juhendis [2] tuuakse hüpoteetiline näide selle kohta, kuidas määrata kahjustust liigile ja tema elupaigale ning töötada välja sobivad heastamismeetmed.

Näidisliigiks on valitud **puna-harksaba** (*Milvus milvus*), kes Eestis on haruldane. Inglismaal ja Šotimaal oli puna-harksaba tavaline röövlinnuliik, kuid ta suri 19. sajandi lõpuks praktiliselt välja. Selle põhjuseks peetakse inimese poolset häirimist.

1989.aastal alustati spetsiaalse liigi taastamisprogrammiga ja liiki reintrotuseeriti mitmes eri paigus üle Suurbritannia. Liigi seisund ei ole tänaseni soodne ja seireandmed näitavad, et peamiseks põhjuseks on mürgitatud sööda kasutamine. Arvestades liigile omast seltsingulist käitumist, võib mürgitatud sööt kahjustada korraka mitut lindu.

DEFRA juhendis tuuakse näiteks hüpoteetiline olukord, kus üks maaomanik, kellel on huvi jahindusega äri teha, on andnud oma tööliste ülesande panna välja mürgitatud sööta, et tõrjuda röövlindude jahialalt eemale. Mürgitatud sööda tõttu hukkus viis puna-harksaba paari. Liik on linnudirektiivi Lisa I liik ja riikliku seaduse järgi ohustatud liikide kategoorias.

Kõnealusel alal pesitseb enamasti 25 paari puna-harksabasid, seega võib hukkunud isendite arvu põhjal järeldada, et maaomaniku tegevus kahjustas oluliselt puna-harksaba soodsat seisundit sellel alal. Maaomanik on kohustatud kahju heastama ning vastavalt Eluslooduse ja Maastike Seadusele (*Wildlife and Countryside Act*) karistatakse teda kaitsealuse röövlinnu tapmise eest.

10.1. Maaomanik peab kahju heastama

Maaomanik esitab pädevale asutusele detailse heastamise kava. Ta sõlmib kava elluviimiseks lepingu MTÜ-ga *UK Red Kite Conservation Trust* (edaspidi - Puna-harksaba MTÜ).

10.2. Esialgne hindamine ja meetmete valik

Esialgse hindamise käigus selgus, et esmase heastamismeetmena võib kasutada lindude taasasustamist antud alale (*primary remediation*) või asustada mõni muu ala puna-harksabaga (*complementary measures*). Samuti võib lindudega asustada nii kahjustatud ala kui uut ala, et kompenseerida vahepealset kadu (*compensate interim loss*). Meetmete rakendamisel on vaja eelnevalt välja selgitada, kust võtta asustamiseks vajalikud linnud, kui puna-harksaba pojad tuuakse mujalt. Vaja on arvesse võtta see kahju, mida tekitatakse sealsele populatsioonile, kust linnud tuuakse. Arvesse on vaja võtta ka asjaolu, et kõnealusel alal oli puna-harksaba populatsioon suurenenas, enne kui seda kahjustati, seda, et mitte kõik introductseeritud pojad ei saa täiskasvanuks ja seetõttu on vaja arvesse võtta lindude suremust; samuti on vaja arvestada praktilisi aspekte nagu seda, kas kõnealusele alale on juurdepääs tagatud ja vastav tegutsemine võimalik.

10.3. Ajakava

Pädev asutus on nõudnud, et heastamiskava tuleb neile esitada 2 kuu jooksul. Puna-harksaba MTÜ koostab tegevuskava, milles nähakse ette 1 nädal projekti planeerimiseks, 3 nädalat andmete kogumiseks ja detailsete tegevusvariantide koostamiseks, 1 nädal kohtumiseks pädeva asutuse spetsialistidega, et arutada esialgseid plaane, 1 nädal vajalike abivahendite kalkuleerimiseks ning 1 nädal kava esitamiseks.

10.4. Ressursid

Puna-harksaba MTÜ kalkulatsioonide kohaselt kulub projekti korraldamiseks 10 tööpäeva, 4 päeva puna-harksaba spetsialisti tööks ja 3 päeva pädeva asutuse spetsialisti tööks.

10.5. Teabe vajadus

Kava elluviimiseks koostatakse loetelu vajalikust teabest.

10.6. Huvirühmade kaasamine

Otsustatakse, et kava elluviimisesse kaasatakse kohaliku omavalitsuse looduskaitse ametnikud eesmärgiga, et ei tekiks vastuolu kohaliku taseme bioloogilise mitmekesisuse tegevuskavaga.

10.7. Kahjustuse määramine

Uuringute tulemused näitavad, et kahjustatud on vaid ühte liiki – puna-harksaba. Teiste liikide ja elupaikade kahjustuse kohta tõendeid ei leitud.

Haudepaaride hukkumine mõjutab populatsiooni taastootmistvõimet.

Puna-harksaba olemasolul antud alal on ka väärtus linnuvaatlejate jaoks, kellele valmistab lindude jälgimine rõõmu.

Puna-harksaba populatsioon antud alal on vajalik liigi teiste populatsioonide säilimiseks mujal Suurbritannias.

Edasi koondatakse juhtumi kohta järgmist põhiteavet:

- juhtum leidis aset 15. juunil 2009
- 5 haudepaari leiti surnuna
- teiste pesade inventuur näitas, et rohkem pesi polnud kahjustatud
- kahjustuse mõõdupuuks (ühikuks) võeti haudepaar
- uuringud näitasid, et teisi liike ja elupaiku ei kahjustatud

10.8. Esmane parandamine (primary remediation)

Maaomanik tegi pädeva asutusega koostööd.

Mürgitatud sööt korjati kohe kokku, kui juhtum avastati.

Heastamismeetmeks valiti liigi reintrodutseerimine alale.

Kogemuste kohaselt kulub umbes 2 aastat, enne kui puna-harksaba noorlinnud saavutavad suguküpsuse.

Reintrodutseerimise meede valiti seetõttu, et populatsiooni loomulik taastumine võtaks liiga kaua aega.

Reintrodutseerimine antud alale leiti olevat otstarbekam sellest, kui viia liigi introdutseerimine läbi mõnes muus paigas. Otsustamisel arvestati seda, et kohapealse populatsiooni taastamine on odavam kui teha seda mujal, samuti on edulootus suurem, kuna liik juba pesitseb alal. Arvestati sedagi, et kui liiki taasasustada mujal, siis kaotab antud ala oma väärtuse linnuvaatlejate seas.

Puna-harksaba noorlinnud püütakse sealt, kus liigi populatsioon on elujõuline. Noorlinnud tuakse puurides kohale ja lastakse vabadesse suvel 2010. Valitakse sellised noorlinnud, kes saavutavad suguküpsuse 2010. aasta suveks.

Varasemale kogemusele tuginedes, võib ennustada, et populatsioon kasvab 10% aastas. Seda kasvukiirust on vaja teada, et hinnata, millal taastub kahjustatud puna-harksaba populatsioon oma endisele tasemele enne mürgitamisjuhtumit. Liigi taasasustamise ajalugu on näidanud, et 52% lindudest on elus pärast ühe aasta möödumist ja 67% on elus teise aasta lõpuks. Ehk 35% pesapoegadest jõuab suguküpsuseni. Mis omakorda tähendab, et on vaja 3 poega, et saada 1 suguküps vanalind.

Analüüsi tulemuste alusel võib väita, et lindude ümberasustamine ei kahjusta seda populatsiooni, kus linnud võetakse.

10.9. Kahjustuse kvantifitseerimine

Koostatakse juhtumi kirjeldus:

Aspekt	10.10. Kahjustus/esmane	Komplemtaarne/kompenseeriv meede
Aeg	Kahjustus algas 15. juuni 2009	Kompenseerivate meetmete rakendamine algas aasta hiljem
Kahjustatud loodusvara	Punaharksaba, 5 paari Arvestades tekkinud kahju, kulub populatsiooni kasvu arvestades 6,7 haudepaari taastamiseks 3 aastat; 35% pesapoegadest saavutab suguküpsuse	Kogu populatsiooni suuruseks on 110-120 paari punaharksabasid, mis seab piirid liigi taasasustamisele antud kohas. Populatsiooni kasvukiirus on 10% aastas, mis tähendab, et kompenseerivate meetmete efekt võib avalduda varem
Kaotatud ühikute arvutus	2009: kaotati 5.paaraastat 2010: 5.5 p 2011: 6.1 p Kokku kaotati 16.6 p-aastat	2009: arvestuslik 4.8 paaraastat 2010: 5.1 p-aastat 2011: 5.5 p-aastat Kokku kaotati 15.4 paaraastat
Meetmete rakendamise mõju	2012: võideti 1 paaraastat 2013: 1.1 aastat 2014: 1.2 paaraastat jne 2024: 3.1 paaraastat Kokku: 24.5 p-aastat	2012: arvestuslik võit 0.9 p-aastat 2013: 0.9 p-aastat 2014: 1.0 p-aastat 2024: 1.8 paaraastat Kokku võideti arvestuslikult: 16.8 p-aastat
	Seega kulub arvestuslikult 12 aastat populatsiooni taastumiseks sellisele tasemele, mille ta oleks saavutanud ilma kahjustuseta	

Tuleb analüüsida, kui palju on vaja heastamismeetmeid.

Seejuures tuleb võtta arvesse järgmist:

- Esmaseks heastamiseks on vaja, et aastaks 2012 oleks alal 6.7 haudepaari.
- Kompenseerivateks meetmeteks on vaja, et aastaks 2012 on alal 0.9 haudepaari (15.4/16.8)
- See teeb koguvajaduseks kokku 7.6-8 haudepaari.
- Arvestades lindude suremust, tuleb seega alale taasustatada 46 lindu (8 jagatud 35% suremuse näitajaga ja korrutades 2-ga).

Taasasustamise kulud on arvestuslikult 120 000GBP. See summa sisaldab puuride ja raadiosaatjate paigaldamist (5000GBP), tööjõukulu, veterinaartasu, transpordikulu jms kulu aastas kolme aasta vältel (30 000GBP/a) ja seiretöödekulu 5000GBP aastas viie aasta vältel.

10.10. Meetmete alternatiivide esitamine

Esitatakse meetmete alternatiivid, kus üheks lahenduseks on lindude taasasustamine kahjustatud alale, teine lahendus on lindude asustamine mujale, kus on sobivaid elupaiku, ja kolmas lahendus on see, kus on pakutud rohkem võimalusi liigi eluvõimelisuse tõstmiseks kui esimese ja teise alternatiivi puhul.

11. Ülevaade probleemidest, mida on liikmesriikides olnud keeruline lahendada

Kirjanduse analüüs näitas, et kindlustusfirmad Bio Intelligence Service ja CEA on uurinud ELD rakendamise seotud probleeme ja jõudnud järgmistele seisukohtadele:

1. Kindlustusfirma Bio Intelligence Service (Bio IS) toob oma aruandes [4] välja järgmised aspektid, mis iseloomustavad ELD rakendamise keerukust. Firma arvates on asjaolu, et ELD sätestab vähe ja annab seetõttu suure vabaduse ELD tõlgendamiseks liikmesriikidele.
2. Bio IS peab keskkonnariskide kindlustamise kohustuslikkust (sundkindlustust) otstarbekaks, kuivõrd kohustuslik kindlustamine paneb kõik, sh suure keskkonnariskiga ettevõtjad ja 'nende' kindlustusfirmad võrdsesse olukorda. Samas mõonab Bio IS, et väikese kindlustusturuga riigis on kindlustusmaksed enamasti kõrgemad kui suure arvu kindlustust vajavate ettevõtjate riigis.
3. Bio IS arvates on keskkonnariskide kindlustusturg alles kujunemisjärgus, kuivõrd kõik EL liikmesriigid ei ole ELD-d veel üle võtnud. Ka need riigid, kes juba on ELD üle võtnud, ei oma veel piisavat praktikat, et selle põhjal teha üldistusi ELD ja kindlustusturu toimimise kohta. Bio IS uuringu [4] tulemusena selgus, et kui esmase (*primary*) ja täiendava (*complementary*) parandamise osas on kindlustussektoril tuua üksikuid näiteid, siis kompenseeriva (*compensatory*) parandamise valdkonnas puudub igasugune kogemus.
4. Ettevõtjate uuring 2008. a.[4] näitas, et küsitletud ettevõtjatest polnud üksi oma kindlustuslepinguid ELD tõttu uuendanud. Bio IS väitel ei hakka ettevõtjad finantstagatise teemaga tegelema enne, kui on tekkinud ELD pretsedent (kindlustusjuhtum).
5. Bio IS ja CEA märgivad oma uuringute kokkuvõtetes [3; 4], et kuivõrd puuduvad meetodid kahjude arvutamiseks, keskkonnakahjustuste majanduslikuks hindamiseks ja keskkonnakahjustuse tekkimise tõenäosuse arvutamiseks ning kahjustuste suuruse prognoosimiseks, siis on takistatud asjakohaste kindlustustoodete arendamine. Bio IS tõdeb, et senikasutatud kindlustustooted on orienteeritud erakorralise ja juhusliku juhtumi (*sudden and accidental event*) jaoks, kuid puuduvad tooted pikaajaliselt areneva (*gradual event*) keskkonnakahju käsitlemiseks.
6. Bio IS arvates on keskkonnakindlustusturu tekkimiseks ja arenemiseks vaja baasina õiguslikku nõuet (mis ELD näol on olemas), keskkonnateadlikkust, ettevõtte poliitikat ning pädevaid juriste ja kindlustuskonsultante.

12. Kokkuvõte

Keskkonnavastutuse direktiivi eesmärk on ennetada ja heastada avalikele hüvedele tekitatud kahju. Avalikud hüved on eluloodus (liigid ja elupaigad), pinnas ja veekogud. Direktiivi kohaselt peab kahjustus olema konkreetne ja mõõdetav ning kindla saastajaga seostatav. Saastaja on ELD kontekstis ettevõtja, olgu selleks riigi, kohaliku omavalitsuse või eraõiguslik äriühing. Ettevõtjal tuleb kanda kõik kulud, milleks võivad olla riskide kindlustusega seotud kulud, keskkonnakahjustuse heastamisega või kahjustuse otsese ohuga seotud kulud. Heastamismeetmete rakendamist võib algtada pädev asutus.

ELD rakendamiseks on vajalik, et mitmed eeldused oleksid täidetud. Oluliseks eelduseks kahju käsitlemisel on näiteks erinevate andmebaaside olemasolu ja neist päringute tegemise võimalus. Selleks, et määrata kahju liikidele ja looduslikele elupaikadele on vajalik teada liikide ja elupaikade bioloogilisi andmeid ja kaitsesstaatust (soodne, ebasoodne). Kahju määramiseks veevarudele tuleb teada iga veekogu ökoloogilist, keemilist ja kvantitatiivset seisundit. Kahju hindamiseks pinnasele tuleb teada pinnase seisundit, sh fooni- ja jääkreostuse taset. Kuivõrd pinnase kahjustust peetakse ohuks inimese tervisele, siis tuleb omada häid taustaandmeid nii pinnase iseloomu kohta kui teavet ohule eksponeeritud inimeste arvu ja nende tervise kohta. Asjakohaste andmete olemasolu on aluseks kindlustustingimuste seadmisele ja hiljem kahjukäsitlusele.

Käesoleva uurimuse põhjal võib väita, et liikmesriigid ei ole kehtestatud keskkonnakahjustuse ja otsese ohu hindamiseks ühtseid meetodikaid. Ka puuduvad keskkonnakahjustuse hindamiseks kolmele ELD põhiobjektile (liigid&elupaigad, vesi ja pinnas) oma kindel meetodika. Kõige kaugemale on arendatud ELD rakendamise meetodikad Suurbritannias, kus on olemas suhteliselt detailne ja erinevate näidetega illustreeritud juhend [2] (vt lisad 1-3). Teaduskirjanduse analüüs näitas samuti, et arutelud erinevate meetodikate kasutamise eesmärkide ja oodatavate tulemuste üle alles käivad.

13. Ülevaate koostaja kommentaarid

Ülevaate koostamiseks tutvuti esmalt Euroopa Komisjoni (EK) ELD teemalise kodulehel⁷ olevate materjalidega. Vastavalt ELD-le tuleb EK esitada raport ELD rakendamise kogemuse kohta 30. aprilliks 2010. Võib eeldada, et EK raport annab esimese põhjaliku ülevaate ELD rakendamisest, sh kahjustuse määramise ja hindamise meetodikatest. EK rikkumismenetluste direktoraadi (DG Infringements) ametniku Hans Lopatta andmetel [5] ei ole raporti koostamine toimunud ilma raskusteta, kuna ELD-d on rakendatud väga ebahühtlaselt.

Internetipäringud liikmesriikide ingliskeelsetele ELD kodulehekülgedele näitasid, et sellised koduleheküljed küll eksisteerisid, kuid teave piidus enamasti ELD tutvustusega, viidetega riiklikele õigusaktidele. ELD rakendamise juhendid olid kättesaadavad vaid Suurbritannia looduskaitseameti *Natural England* kodulehelt, nn DEFRA juhend [2]. Ei saa väita, et ELD rakendamise juhendid üldse puuduvad, sest päringuid tehti vaid inglise keeles (Soome puhul ka soome keeles). Võimalik, et ELD rakendamise juhendid on kättesaadavad vaid rahvuskeeles. Inglisekeelseid materjale

⁷ <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>

ELD kohta leidis Itaalia, Hispaania, Portugali, Ungari, Hollandi, Soome jt riigiametite kodulehekülgedel.

DEFRA on ELD rakendamise juhendi andnud välja kahel korral. Esimene versioon ilmus mais 2009⁸ ja teine, täiendatud versioon valmis novembris 2009 [2], see on käesoleva ülevaate koostamise ajal. DEFRA juhendisse on koondatud pinnase, vee ja eluslooduse kahjustuse hindamise meetodid, mis on valik erinevatel aegadel ja eesmärkidel kasutatud meetodidest. Meetodid illustreeritakse mõningate konkreetsete näidetega. Riigi keskkonnaamet võiks kaaluda DEFRA juhendi tõlkimist ja Eesti oludele kohendamist. Teisalt jälle, ehk on otstarbekam koostada siiski päris oma juhend.

Internetipäringud ELD rakendamise kohta viisid kindlustusfirmade kodulehtedele, kus leidis sootuks põhjalikumaid ELD-temaatilisi materjale kui EL liikmesriikide riigiametite kodulehekülgedel. Eriti paistsid silma rahvusvaheliste kindlustusfirmade CEA ja Bio Intelligence Service (Bio IS) kodulehed. Näiteks CEA on koostanud kahel korral (2007, 2009) ELD rakendamiseks vajalike kindlustustoodete ülevaateid ning arvukalt teisi teemakohaseid materjale. Bio IS valmis mahukas ELD-ga seotud kindlustustoodete analüüs augustis 2008. aastal [4]. Nii CEA [3] kui BIO IS ülevaatest [4] selgub, et võimalusi keskkonnanriskide hindamiseks ja hilisemaks kahjukäsitluseks on palju ehk kindlustustoodete arv võib olla suhteliselt suur. Kindlustustoodete kombineerimise võimalused suurendavad nende mitmekesisust veelgi. Tõsi, kumbki kindlustusfirma ei ole oma töödes kirjeldanud, kuidas riskide hindamine ja kahjukäsitlus täpselt toimub, ehk milliseid meetodid kasutatakse. Võimalik, et siin on tegemist teatud määral ärisaladusega.

Urvides ELD kolme komponendi (elusloodus, pinnas ja vesi) kahjustuse määramise ja hindamist puudutavaid materjale selgub, et hetkel tegeldakse erinevate kasutusel olevate meetodide kohandamisega ELD vajadusteks. Ajalooliselt on pikem kogemus pinnasereostuse ja veereostuse (eriti merereostuse) riskide ja kahjustuste hindamisel. Nende reostuste puhul on välja kujunenud ka konkreetsed kindlustustooted, sealjuures on enam arenenud meritsi toimuva naftatoodete veoga seotud kindlustustooted, kuna õnnetuse korral on finantsriskid suured, sest kahjustused on laastavad. Samavõrd kaugele, tundub, on arenenud pinnase kahjustuse hindamise meetodid. Mõnes riigis (nt Hollandis) on pinnasereostus andnud tõe keskkonnakahjustusega seotud seadusandluse välja töötamiseks. Juba 1970-ndatel tuli näiteks määrata, kes on vastutav pinnase jääkreostuse eest. Sootuks vähem kogemust ja asjakohaseid meetodid on täna riskide hindamiseks elusloodusele. Esimese tõe andis 1992.a. vastuvõetud loodusdirektiiv, mille artikkel 6 (3) ja (4) sätestavad otsustajale kohustuse igakordselt veenduda, et Natura 2000 võrgustikku määratud alad ei saa kavandatava tegevuse (kava või projekti) tõttu kahjustatud. Artikkel 6 (4) sätestab erandi tegemise korra olukorra jaoks, kui Natura-alade kahjustamine on möödapääsmatu. Selleks kohustatakse arendajat rakendama hüvitusmeetmeid. Viimaste puhul on tegu looduskeskkonnale tekkiva ohu ehk keskkonnakahjustust ennetavate meetmetega. Loodusdirektiivi kohaste hüvitusmeetmete teema puhul on palju sarnasust riskide hindamisega ELD esimese etapi mõistes, kuivõrd mõlemas tegeldakse riskide määratlemisega. Olukorras, kus kahjustus on juba aset leidnud (ELD teine etapp), loodusdirektiiv enam 'appi ei tule', vaid siis on vaja rakendada ELD-d. Loodusdirektiivi kohase hüvitusmeetmete rakendamise kogemus on küll aastate jooksul kasvanud, kuid nende analüüse on vähe leida. Euroopa Komisjon on

⁸ Siinkohal tuleb märkida, et asjakohane seadus jõustus alles 1.märtsil 2009

2008.a. avaldanud ülevaate⁹ erandi tegemise menetlustest. Sellest loeme, et aastatel 2004-2006 viidi EL liikmesriikides läbi 42 erandi tegemise menetlust. Eestis ei ole artikli 6 (4) kohast menetlust läbi viidud.

EL 6-nda Teadus- arendusprogrammi raames läbiviidud projekt REMEDE¹⁰ on olnud esimeseks tõsisemaks tööks, kus analüüsiti ELD rakendamiseks kasutatavaid meetodikaid EL liikmesriikides ankeetküsitluse alusel [26, 27].

Käesoleva ülevaate koostamine näitas, et ELD rakendamine on alles kujunemisjärgus, kaardistatakse sobivaid meetodikaid, mille abil riske prognoosida ja kahjustusi hinnata. Tundub, et juhtohjad on siin kindlustusfirmade käes. Esimese, kõiki EL liikmesriike hõlmav ELD rakendamise ülevaade peaks Euroopa Komisjonil valmima aprilliks 2010.

14. Lisad (eraldi failidena)

Lisa 1. Keskkonnakahjustuse määramise meetodikad, väljavõte DEFRA juhendist, november 2009 [2]

Lisa 2. Parandamismeetmete kasutamine, väljavõte DEFRA juhendist, november 2009 [2]

Lisa 3. Näidisjuhtumite kirjeldused illustreerimaks ELD rakendamist, väljavõte DEFRA juhendist, november 2009

⁹ http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep_habitats/docs/art_6_4.pdf

¹⁰ <http://www.envliability.eu/pages/publications.htm#>

15. Viidatud allikad

1. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2004/35/EÜ, 21. aprill 2004, keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Directive&an_doc=2004&nu_doc=35.
2. DEFRA, *The Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009. Guidance for England and Wales. 2nd update. November 2009.* <http://www.defra.gov.uk/environment/policy/liability/pdf/indepth-guide-regs09.pdf>.
3. CEA, *Navigating the Environmental Liability Directive. A practical guide for insurance underwriters and claims handlers.* CEA Insurers of Europe. April 2009, Brussels. 75.
4. BIOIntelligenceService, *Financial Security in Environmental Liability Directive. Final Report. European Commission Service Contract 070307/2007/485399/G.1.* http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf, August 2008.
5. Hans Lopatta, E.C., *Perspectives from the European Commission -Overview and State of Play of the ELD.* http://www.cea.eu/uploads/DocumentsLibrary/documents/1240821878_eld-overview-and-state-of-play-hans-lopatta.pdf, 23.04.2009.
6. *DIRECTIVE 2006/21/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC.* http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Directive&an_doc=2006&nu_doc=21.
7. *EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 2008/99/EÜ, 19. november 2008, keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu.* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:328:0028:0037:ET:PDF>.
8. Justice&Environment, *Environmental Liability Directive. Legal Analysis.* 2007: p. 65.
9. *DIRECTIVE 2008/1/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version) (Text with EEA relevance).* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0001:EN:NOT>.
10. *EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 2008/1/EÜ, 15. jaanuar 2008, saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (kodifitseeritud versioon) (EMPs kohaldatav tekst).* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:024:0008:0029:ET:PDF>.
11. *The Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009.* http://www.opsi.gov.uk/si/si2009/uksi_20090153_en_1.
12. *Natural England Guidance Note. Environmental Liability & the Environmental Damage Regulations 2009.* November 2009.
13. *Keskkonnavastutuse seadus.* RT I 2007, 62, 396.

14. *Managing Natura 2000 sites. The provisions of the Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC.* European Commission, 2000.
15. *Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC.* European Commission, 2002.
16. De Munnik, N.J.M., *Dutch Implementation of the EU Environmental Liability Directive.*
<http://www.internationallawoffice.com/Newsletters/detail.aspx?g=dc6086b1-1a75-4b7a-83ab-cacca75f1797>, 23 March 2009.
17. Chorus, J.M.J., Gerver, P.H.M., Hondius, E.H., *Introduction to Dutch Law, 4th edition.* 2006: Kluwer Law International. 549.
18. Rodrigues, S.M., Pereira, M.E., Ferreira da Silva, E., Hursthouse, A.S., Duarte, A.C., *A review of regulatory decisions for environment protection. Part II - The case-study of contaminated land management in Portugal.* Environment International, 2009. **35**: p. 214 - 225.
19. Broek van den, G.M., *Environmental liability and nature protection areas. Will the EU Environmental Liability Directive actually lead to the restoration of damaged natural resources?* Utrecht Law Review, 2009. **5**(1): p. 117-131.
20. Fogleman, V., *Case Studies.*
http://www.biohost.org/eld/workshop09/docs/ELDW2009_Fogleman_Stevens_BoltonLLP.pdf, July 10, 2009.
21. Rodriguez de Sancho, M.J., *Workshop "Implementation Efficiency of ELD" Spain.*
http://www.biohost.org/eld/workshop09/docs/ELDW2009_Sancho_EnvMinistrySpain.pdf, July 10, 2009.
22. Postiglione, A., *Environmental Damage in Italy in Relation to Directive 2004/35/EC.* http://www.inece.org/conference/7/vol1/47_postiglione.pdf.
23. *Use of Resource Equivalency Methods in Environmental Damage Assessment in the EU With Respect to the Habitats, Wild Birds and EIA Directives. REMEDE Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU, 6th Framework Programme.*
<http://www.envliability.eu/pages/publications.htm#>, 2006.
24. Ozdemiroglu, E., *Economic valuation methods. REMEDE project seminar in Warsaw, 2-3 June 2008.*
http://www.envliability.eu/docs/Warsaw_presentations/D2_Ece_Ozdemiroglu_Remedes_30608.pdf, 2008.
25. Chapman, D., *Quantifying Credits. REMEDE project seminar in Warsaw, 2-3 June 2008.*
http://www.envliability.eu/docs/Warsaw_presentations/D2_David_Chapman_Remedes_30608.pdf, 2008.
26. REMEDEprojekt, *Assessment of current practice regarding environmental liability in member states 2007*: p. 46.
27. REMEDEprojekt, *Legal analysis. Environmental Liability Directive.* 2007.

Ülevaate koostaja kommentaar kirjanduse kohta:

Internetist kättesaadavatest ELD rakendamise juhenditest oli kõige asjakohasem DEFRA vastav juhend *The Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009. Guidance for England and Wales. 2nd update. November 2009*, kus on esitatud ELD rakendamiseks kõige detailsemad näpunäited ja mida on

illustreeritud asjakohaste näidetega. Keskkonnaamet võiks kaaluda selle juhendi põhjal Eesti oludele vastava juhendi koostamist.

Oluline asjakohane allikas on ilmselt ka *Monika Hinteregger. Environmental Liability and Ecological Damage in European Law. Cambridge University Press, 2008*

http://www.amazon.co.uk/gp/reader/0521889979/ref=sib_dp_pt#reader-page

mida aga aja- ja ressursside puudusel ei saanud tellida ega läbi töötada.

Käesoleva ülevaate koostajale oli kättesaadav Tartu Ülikooli Germaani-romaani filoloogia osakonnas 2004.a. valminud Toomas Lapp'i magistriprojekt, mille käigus koostati eesti-inglise-rootsi kindlustusterminite valiksõnastik. Huvitaval kombel ei leidunud selles ühtegi kindlustusmõistet, mida on kasutatud ELD-s, CEA ja Bio Intelligence Service materjalides, välja arvatud põhimõiste 'kindlustus' (*insurance*). Ilmselt tuleks ELD-kohane kindlustusterminite sõnastik Eesti jaoks alles välja töötada.