

Ülemaailmne Veepartnerlusprogramm

Tehnilise nõustamise komitee

Taustartikkel nr. 3

Dublini põhimõtted veemajanduse kohta

Miguel Solanes ja Fernando Gonzalez-Villarreal

Tallinn 2001

EB-80788

Ülemaailmne Veepartnerlusprogramm (*Global Water Partnership, GWP*) moodustati ametlikult 1996. aastal. Programm kujutab endast kõigile organisatsioonidele avatud rahvusvahelist võrgustikku, mis on seotud veeressursside parema haldamisega. Võrgustikku kuuluvad nii arenenud kui ka arengumaade valitsusasutused, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mitmed esindused, kahe- ja mitmepoolsed arengupangad, ametiliidud, teadusasutused, valitsusvälised organisatsioonid ning eraettevõtted. Ülemaailmne veepartnerlus loodi integreeritud veeressursside haldamise arendamiseks. Eesmärgiks seati vee, maismaa ja nende ressursside koordineeritud arendamine ja juhtimine, suurendades seeläbi majanduslikku ja sotsiaalset heaolu ilma keskkonda ohustamata.

Ülemaailmne veepartnerlus arendab integreeritud veeressursside haldamist nii globaalsei, piirkondlikul kui ka riigi tasandil. Veepartnerlusprogrammi juhib Tehnilise Nõustamise Komitee (*Technical Advisory Committee, TAC*), mis koosneb kaheteistkümnest rahvusvaheliselt tunnustatud asjatundjast ning teadlasest üle kogu maailma. Liikmed on spetsialiseerunud veemajanduse erinevatele harudele. Komitee on valitsusasutuste ja ülemaailmse veepartnerluse tehniline nõuande- ja toetusorgan. Tehnilise Nõustamise Komitee ülesanne on edendada veesäästlikku majandamist ning teha koostööd teiste samalaadsete ühendustega, sealhulgas Ülemaailmse veepartnerluse tehnilise nõustamise piirkondlike komiteedega. Viimased moodustatakse kogu maailmas selleks, et soodustada integreeritud veeressursside piirkondlikku ja riiklikku haldamist.

Integreeritud veeressursside majandamise ülemaailmne tunnustamine ja rakendamine nõuab rahvusvahelistelt veeressurssidega tegelevatelt organisatsioonidelt oma senise tegevuse ümberkujundamist, eriti investeeringutega seotud valdkondades. Ulatuslike muutuste saavutamiseks on vaja rakendada globaalseid, regionaalseid ja kontseptuaalseid aspekte haaravat strateegiat. Käesoleva taustartiklite kogumiku on kirjastanud Ülemaailmse veepartnerlusprogrammi võõrustaja-organisatsioon – Rootsi rahvusvahelise arengu ja koostöö agentuur (*Swedish International Development Agency, SIDA*). Kogumik sisaldab Tehnilise Nõustamise Komitee avaldatud või heaks kiidetud artikleid, mis käsitlevad GWP tegevuskavaga seotud küsimusi. Artiklites käsitletakse näiteks piisavat veeressurssi toidu tagamiseks, erastamist ning naiste rolli veemajanduses.

Kõik artiklites esitatud seisukohad, tõlgendused ja järeldused kuuluvad artiklite autoritele ning neid ei tohi omistada Ülemaailmsele Veepartnerlusprogrammile ega SIDA-le. Samuti ei tohi neid käsitleda GWP Tehnilise Nõustamise Komitee ametlike seisukohtadena.

Käesoleva artikli "*Dublinis integreeritud veeressursside haldamisele antud institutsionaalne ja juriidiline hinnang*" on kirjutanud Tehnilise Nõustamise Komitee liikmed Miguel Solanes ja Fernando Gonzalez-Villarreal 1996. aasta novembris Namibias Windhoekis peetud Tehnilise Nõustamise Komitee istungiks.

D5)

Dublini põhimõtted veemajanduse kohta

EB-80788
Tallinn Eesti Rahva Muuseum
RAAMATUKOGU

© Ülemaailmne veepartnerlusprogramm / Rootsi
rahvusvaheline arengu ja koostöö agentuur
S105-25 Stockholm, Rootsi

Edasikirjastamise õiguseta
Kirjastatud Rootsis
Esitrukk: 1999, juuni.

Seda publikatsiooni ei tohi kasutada edasi müümiseks
või teistel ärilistel eesmärkidel ilma vastava loata
kirjastusõiguse valdajatelt. Kõik käesolevas välja-andes
olevad seisukohad, interpretatsioonid ja järeldused
kuuluvad vaid kirjatüki autorile ning neid ei tohi mingil
viisil omistada ei Ülemaailmsele
Veepartnerlusprogrammile, Rootsi rahvusvahelisele
arengu ja koostöö agentuurile ega käsitleda neid GWP
Tehnilise Nõustamise Komitee ametlike
seisukohtadena.

ISSN: 1403-53324

ISBN: 91-5866-766668-6

© Tõlge eesti keelde: Eesti Veeühing, detsember
2001

ISBN 9985-78-403-0

Ülemaailmne Veepartnerlusprogramm

Tehnilise nõustamise komitee

Taustartikkel nr 3

Dublini põhimõtted veemajanduse kohta

Miguel Solanes ja Fernando Gonzalez-Villarreal



Kirjastanud Ülemaailmne Veepartnerlusprogramm

Miguel Solanes on Ladina-Ameerika ja Kariibi mere riiklike vee-ettevõtete, keskkonna ja arengu jaoskonna ning majanduskomisjoni piirkondlik nõustaja veeressursside seadusandluse ja regulatsiooni küsimustes. Fernando Gonzalez on Mehhiko Autonoomse Rahvusliku Ülikooli inseneriteaduste instituudi professor. Mõlemad on Ülemaailmse Veepartnerluse Tehnilise Nõustamise Komitee liikmed.

Aruanne kanti esimest korda ette ning arutati läbi Ülemaailmse Veepartnerluse Tehnilise Nõustamise Komitee istungil Namibias (1996. aasta novembris). Käesolev versioon sisaldab Namibias esitatud aruande sisulist osa, millele on lisatud Tehnilise Nõustamise Komitee soovitusel, Tšiili monopolivastaste võimuorganite hiljutised otsused (veeseaduse monopole soosiva mõju vastu), põhjalikum selgitus huvigruppide osavõtu kohta, riiklikud veega seotud õigused ja huvid ning vee-ettevõtteid puudutavad probleemid.

SISUKORD

ÜLEVAADE	8
<i>Vesi on piiratud ja kergesti riknev loodusvara</i>	8
<i>Veemajanduse arendamine ja juhtimine peavad põhinema huvigruppide osavõtul</i>	8
<i>Vesi kui kaup</i>	9
SISSEJUHATUS	11
LOODUSLIK VESI ON PIIRATUD JA KERGESTI RIKNEV LOODUSVARA, MIS ON VAJALIK ELU SÄILMISELE, ARENGULE JA KESKKONNALE	12
VEE SEADUSANDLUSED	12
KVALITEEDI KONTROLL JA KESKKONNAKAITSE PROBLEEMID	12
VESIKONDADE KAITSMINE JA HALDAMINE	14
VESIKONNAD JA ARENGUKAVAD	14
VEEPROJEKTIDE JA PROGRAMMIDE HINDAMINE	15
VEEMAJANDUSE ARENDUSSE JA HALDAMISSE PEAVAD OLEMA KAASATUD IGA TASANDI HUVIGRUPID - TARBIJAD, PLANEERIJAD JA VALITSUS	18
VASTUTUS ÜLDISE VEEMAJANDUSE EEST	18
RAHVUSVAHELISED PROBLEEMID	20
HUVIGRUPPIDE OSAVÕTT	21
MADALAIM TASAND	22
VEEL ON MAJANDUSLIK VÄÄRTUS IGAL SELLE KASUTUSALAL NING VETT TULEB KÄSITLEDA KAUBANA	24
VEEÕIGUSED	25
TÕHUS JA OTSTARBEKAS VEEKASUTUS	25
VEE KASUTAMISE TINGIMUSED	27
VEETURUD	28
AMEERIKA ÜHENDRIIKIDE KOGEMUS	28
VEE MAKSUSTAMINE	30
KIRJANDUS	32

ÜLEVAADE

Aruande eesmärk on analüüsida 1992.aastal Dublinis kirja pandud põhimõtete, veeressursside integreeritud haldamise ja veeseaduste vahelisi seoseid. Dublini põhimõtted kujutavad endast katset kajastada kokkuvõtlikult peamisi veemajanduse probleeme ja suundumusi:

- Looduslik vesi on piiratud ja kergesti riknev loodusvara, mis on oluline elu säilimisele, arengule ja keskkonnale.
- Veemajanduse areng ja juhtimine peavad põhinema kõigi tasandite kasutajate, planeerijate ja poliitiliste jõudude osavõtul.
- Naistel on keskne osa veega varustamises, veemajanduse halduses ja vee kvaliteedi tagamisel.
- Iga kasutusviisi puhul on veel mingi majanduslik väärtus ja seda tuleb tunnustada kui kaupa.

Aruandes ei toetata kindlat mudelit või lahendust, vaid tutvustatakse lugejale erinevaid võimalusi ja jagatakse teadmisi veemajandust mõjutavate institutsioonide kohta. Sel moel hinnatakse aruandes Dublini põhimõtete ja riiklike veeseaduste vahelist suhet.

Vesi on piiratud ja kergesti riknev loodusvara

Seda põhimõtet on tõlgendatud kui integreeritud veeressursside majandamise eeltingimust, mis arvestab vee omadusi. Integreeritud majandamine tähendab vett säästvat tehnoloogia rakendamist (pinna- ja põhjavesi, kvaliteet ja kvantiteet, vesi ja pinnas jne). Seejuures võetakse arvesse ühiskonna vajadusi, majanduslikku põhjendatust ja keskkonnakaitse nõudmisi. Lõppeesmärk on säästlik vee kasutamine ja arendamine.

Ülevaade kajastab veepoliitikat ja -seadusi, mis arvestavad integreeritud veemajandust, vee kvaliteedi kaitset, valgala ja maastiku eripära, ökoloogilisi nõudeid ning ratsionaalset vee kasutamist. Samuti arvestatakse pinnase, vee ja teiste ressursside integreerimist, vesikonna eripära, veemajanduse kavandamist, põhjavee kaitset, veeseadusandluse, -plaanide, -programmide ja -projektide kohustuslikku hindamist ning veekasutuse subsideerimise kohustuslikku hindamist.

Tuuaakse ka näiteid seadustest, kus rõhutatatakse kodanike vajadusi, huve, kasu ja võimalusi. Konkreetsed näited on Suurbritannias joogivee ja kanalisatsiooni teenuste eelistamine ning seadusandlusele avalikkuse juurdepääsu võimaldamine.

Veeseadustes arvestatakse ka majanduse arendamist. Leidub seadusandlusi, kus nõutakse vee täielikku ja optimaalset kasutamist. Mõnes riigis on aga majanduslikud kaalutlused ainsaks teguriks otsuste tegemisel ning programmide ja projektide hindamisel.

Veemajanduse arendamine ja juhtimine peavad põhinema huvigruppide osavõtul

Seda põhimõtet sätestavaid seadusi analüüsitakse eeldusel, et vee kasutamine ei sõltu asukohast, piirkondlikest institutsioonidest või riiklikust jurisdiktsioonist. Huvigruppide osavõtt oli üks põhimõtetest, millele rajati analüüs.

Üldiselt peab märkima, et huvigruppide osavõtt sõltub vett väärtustava riigi seadusandluse läbipaistvusest. Sellise poliitika elluviimisega tegelevad tavaliselt tunnustatud ja hästi informeeritud valitsusasutused, kel on vastavad võimalused ja

volitused. Need institutsioonid on arendanud piirkonna huve arvestava mõtteviisi veeressursse ja vesikonda arvestavaks.

Ülevaade veenab, et institutsionaalse veemajanduse korral valitseb tasakaal riiklike institutsioonide, poliitiliste suundade ning huvigruppide vahel.

Nii Kalifornia kui ka Lõuna-Aafrika kogemused näitavad, et huvigruppide osavõtt eeldab teatud määral valitsuse käendust ning mõnikord ka toetust. Toetus võib seisneda osavõtu ergutamises ning informatsiooni levitamises. Vastasel korral tekib oht, et kõigi huvigruppide osavõtt asendub hästi informeeritud kindla suunitlusega huvigruppide osavõtuga.

Konsensus, avalik mõttevahetus ning üksteise ärakuulamine on käitumisreeglid, mis sobivad kõigile (jutt ei ole ainult veeomandihuvidest). Ametiasutused omavad sidet nõuandvate organisatsioonide ja keskvalitsusega, peavad silmas kaugeleulatuvaid eesmärke ja kannavad vastutust.

On huvitav tõdeda, et mõnes seadustikus peetakse veeprobleeme ülemaailmse ulatusega küsimuseks ning arvestatakse riiklikest huvidest tähtsamate rahvusvaheliste kokkulepete ja kohustuste kandmisega.

Mõni seadustik peab oluliseks huvigruppide aktiivset osavõttu ja nende teavitamist. Mõnes riigis, kus nii põllumajanduslikud kui ka muud subsidiumid eksisteerivad koos suhteliselt aktiivse huvigruppide osavõtuga, on peamine, kuid mitte tingimata ainuke, huvigruppide osavõtu stiimul majanduslik.

Mehhiko kogemuste põhjal võib öelda, et kontseptsiooni elluviimiseks madalaimal tasandil on vaja arvesse võtta tehnilisi vajadusi, ulatusliku majandustegevuse võimalusi ning teisi tegureid. Samuti tuleb arvesse võtta, et madalaim tasand ja erasektor ei ole sünonüümid: veekorporatsioonid on küll erafirmad, kuid paljud neist on ülemaailmse ulatusega.

Vesi kui kaup

Lääne maailma Rooma õigusel põhinevates seadustes on veel nii suur majanduslik väärtus, et vee kasutamine on reguleeritud kas ühiskondlike või eraõigustega. Veeõiguste süsteem oli olemas juba Vanas Roomas. Kuid näiteks maades, kus valitseb muhameedlus, hinduism või budism, võib veeõiguste kehtestamine kujutada endast komplitseeritud ülesannet.

Enamus kaasaja seadusi tunnustab ning kaitseb veeõigusi, kuid samal ajal arvestatakse ka vee ühiskondlike ja keskkonnakaitseliste aspektidega.

Tähtis veeõiguste ühiskondlik aspekt, mis on tihedalt seotud ka vee majandusliku aspektiga, on takistada vee varumist vaheltkasu saamise eesmärgil, veega spekulierimist, veemonopolide teket ning vee raiskamist. Enamikus seadustes on need põhimõtted selgelt välja toodud.

Kuna veemonopolid tõkestavad juurdepääsu veeõigustele, on vee tõhus ja otstarbekas kasutamine peamine nõue nii riiklikes kui ka rahvusvahelistes seadusaktides.

Tšiili on ainus teadaolev riik, kus see põhimõte ei kehti ning kus seadus on võimaldanud vee kogumist vaheltkasu eesmärgil, veega spekulierimist ning veemajanduse nõrgendamist, mis on kahjustanud veevalgalasid. Seaduse paranduse ettepanekud on esitatud Kongressile, kuid veeõiguste seaduslikud tagatised võivad teha seaduse muutmise äärmiselt raskeks. Veeõiguste maksustamise ettepanekud, et saavutada vee tõhusam ja otstarbekam kasutamine, on leidnud vastuseisu põhiseaduse tasandil. Elektrienergia-ettevõtted väidavad, et kuna esialgsetes veeõigustes polnud kehtestatud vee tõhusa ja otstarbeka kasutamise nõuet, rikub maksude kehtestamine kasutustavade muutmiseks omandiõigust. Eraomand on aga konstitutsiooniliselt püha ja puutumatu.

Vee majandusliku väärtuse kasvu tulemusel on tekkinud veeturud, mis aitavad kaasa vee optimaalsele tarbimisele. Kuid oma erinevate kasutusvõimaluste ja eriliste

omaduste tõttu on vesi väga spetsiifiline kaup ning seepärast käib kauplemine turgudel ühiskondlikest, majanduslikest ja keskkonnakaitselistest tingimustest lähtuvalt. On tehtud ettepanekuid maksustada vesi vastavalt vee tegelikule väärtusele. Näiteid selle kohta on aga vähe. See-eest võib tuua näiteid maksudest, mida kasutatakse kulude katteks, jäätmetöötamiseks, administratsiooni ülalpidamiseks ning keskkonnakaitses. Vee maksustamist ja väärtust käsitleme Mehhiko ja Hispaania näitel. Kuid tundub, et vee maksustamise aluseid, protseduure ning sotsiaalseid aspekte oleks vaja rohkem uurida.

SISSEJUHATUS

Käesolev vee seadusandluste ja institutsionaalsete ümberkorralduste aruanne on kooskõlas kokkulepetega, mis saavutati 1996. aasta 10.–13. juunil Kopenhaagenis Ülemaailmse Veepartnerluse Tehnilise Nõustamise Komitee nõupidamise raames. Aruandes määratletakse, kuidas Dublini printsiibid peegeldavad või kattuvad praktiliste kogemustega ja riikide veeseaduse ja institutsioonide põhimõtetega. Kuigi aruandes käsitletakse mitmeid teemasid, ei ole selle eesmärk kõike ammendada. Tähtsad veega seotud probleemid jäävad käsitlemata aja ja ruumi nappuse tõttu. Aruanne on üles ehitatud neljale veemajanduse peaprintsiibile, mis tulenevad Dublini resolutsioonist. Näited on toodud mitme riigi veeseadustest ning Tšiilis, Mehhikos, Lõuna-Aafrikas ja Zimbabwes käimasolevatest muutustest. Näited on valitud põhimõttel kajastada üldist olukorda ega pole mõeldud eeskujuks teistele riikidele. Dublini konverentsi aruanne ja resolutsioon väljendavad mitmekülgset, laiahaardelist ja interdistsiplinaarselt veega seotud probleeme kogu maailmas. See põhineb keskkonnakaitse, sotsiaalsel, poliitilisel ja majanduslikul printsiibil:

“Looduslik vesi on piiratud ja kergesti riknev loodusvara, mis on vajalik elu säilimisele, arengule ja keskkonnale ...”.

“Veemajanduse arengusse ja juhtimisse peavad olema kaasatud iga tasandi huvigrupid - tarbijad, planeerijad ja poliitika kujundajad ...”.

“Naistel on keskne roll veevarustuses, -majanduses ja kvaliteedi säilitamises...”

“Veel on selle igal kasutusala majanduslik väärtus ning vett tuleb tunnustada kui kaupa...”

Iga printsiip on seostatud erinevate riikide vastavate seadustega.

LOODUSLIK VESI ON PIIRATUD JA KERGESTI RIKNEV LOODUSVARA, MIS ON VAJALIK ELU SÄILIMISELE, ARENGULE JÄ KESKKONNALE

Vee seadusandlused

Mitu riiki on oma veepoliitika eesmärgid ja suunad sisse viinud seadusandlusesse. Selgesõnaline veeseadus on oluline selle tõlgendamise, rakendamise ja jõustumise seisukohalt. Vee erinevaid otstarbeid tunnustavaid poliitilisi tõekspidamisi leidub mitmete riikide seadusandluses. Näiteks 1970. aasta Kanada veeseadus propageerib veeressursside optimaalset kasutamist iga kanadalase kasu silmas pidades (art 1). Saksamaa veeseadus (koos 1986. aasta 23. septembri parandustega) nõuab, et veemajandus (nii pinna- kui ka põhjavesi) teeniks üldisi huvisid, tuues kasu eratarbijale, kuid samal ajal väldiks kahjusid (art 1a). Hollandi "Veemajanduse juhtimise kord" suunab integreeritud veeressursside haldusele, mis hõlmab veehalduse kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid aspekte.¹ Hiina 1988. aasta veeseadus taotleb veeressursside ratsionaalset kasutamist, arendamist ning kaitsmist; veevarudest lähtuvate hüvede täielikku realiseerimist majanduse arendamiseks ja elatusvahendite kindlustamiseks. 1992. aasta Mehhiko veeseadus hõlmab vee kvaliteedi säilitamise ning vett säästva tegevuse nõuet.

Kvaliteedi kontroll ja keskkonnakaitse probleemid

Vee keskkonnakaitsealine aspekt on kiiresti muutumas veeseaduste peamiseks osaks. Seoses vee muutumisega defitsiidiks, lisakulutuste kasvu ning elanikkonna teadlikkuse tõusuga, suureneb vee kvaliteedi kontrolli detailsema ja karmima seadustamise vajadus. Kasutusel on load, keelud ja trahvid, et takistada nii vee kui ka veega seotud loodusressursside kvaliteedi langust.

Kanada veeseadus sätestab piirkonnad, mis on vee kvaliteedi seisukohalt erilise tähelepanu all, ning kvaliteediprogrammide rakendamise (artikkel 11). Vee kvaliteedi sihtasutused peavad algatama, looma ja läbi viima programme, et taastada, säilitada ja tõsta vee kvaliteeti kindlaks määratud piirkondades (art 13).

Saksamaa veeseadus keelab vee reostamise ja selle omaduste kahjustamise, nõudes "vee ökonoomset ja säästlikku kasutamist ressursside tagamiseks" (art 1a). Heitvee suublaste juhtimine on suures osas piiratud ja puhastusseadmetele on kehtestatud tehnoloogilised nõuded. Ohtlikud jäätmed peavad olema töödeldud parima tehnoloogia abil (art 7). Artikkel 22 sätestab range, ühtse ja mitmeastmelise vastutuse reostuse eest, mis on tekkinud tootmisprotsessi või kahjulike ainete vette uputamise tagajärjel. Vee omaduste halvenemist põhjustav jäätmete vette uputamine on lubatud vaid üldsuse huvides. Vee omadused on määratud föderaalsete valitsuste kehtestatud parameetritega (art 36b). Seaduses on arvestatud ka veevoo tingimusi, veeliiklust, ökoloogilisi nõudeid, maastiku eripära, kallaste kaitset ja vee isepuhastusvõimet (art 27).

Hollandi vee- ja keskkonnapoliitika seab oma tähtsamaks eesmärgiks turvalise ja elamiskõlbliku keskkonna kaitsmise ning veesäästlike tehnoloogiate arendamise ja

1. Water management in the Netherlands: Policy, Measures, Funding (Veemajandus Hollandis: poliitika, meetmed, fondid), (autor ja kirjastus mitte kättesaadavad), november 1991, lk. 4.

12 *Dublini põhimõtted veemajanduse kohta*

kasutamise.² Sätestatakse kolm nõuet: 1) Saastatuse vähendamine valgapiirkonnas; 2) hüdraulika väljatootamine; 3) veeressursside ratsionaalne kasutamine, mis kehtib eriti põhjavee kohta. Kehtestatud on veekvaliteedi kontrolli meetodid ja protseduurid. Jäätmete veekokku uputamist on reguleeritakse litsentside väljastamisega (teatud tööstusharud kasutavad kanalisatsiooni litsentsi alusel) ning kehtestatud on reostustrahvide maksmise kord. Iga viie aasta järel uuendatakse veereostuse piiramise tegevuskava³. Eeskirjad puudutavad ka hajureostust nagu näiteks atmosfääri sadestused, törvaineid (puidust kaldakindlustuste kaitseks) ning põllumajandussaadet. Mõne pestitsiidi kasutamine on täiesti keelatud, mõne kasutamine on piiratud ning mõne pestitsiidi kasutamine on kooskõlastatud keskkonkakaitseliste nõudmistega. Lisameetmed puudutavad keskkonna negatiivsete mõjude piiramist, keskkonnasõbralikku arengut, settimise ja eutrofeerumise piiramist.

Inglismaa 1989. aasta veeseadus sätestab vee kvaliteedi klassifikatsiooni (lõige 104), vee kvaliteedi eesmärgid (lõige 105), reostuse piiramise ja kõrvaldamise (lõige 107), jäätmete sedimentatsiooni ja vegetatsiooni tõkestamise (lõige 109), vee reostuse tõkestamise (lõige 110), veekaitsealad (lõige 111), nitraaditundlikud piirkonnad (lõige 112) ja veesäästliku põllumajandusliku tegevuse arendamise (lõige 116) nõuded. 1991. aasta veeressursside seadus paneb vee kaitse ja kvaliteedi tõstmise kohustuse vastavatele ministeeriumidele ja veeametile lisakohustusega kaitsta veekogusid ümbritsevat loodust, floorat, faunat, ajaloolisi paiku jm. Seejuures arvestatakse rahva ligipääsu ja kättesaadavusega. Need nõuded kehtivad ka töötavate ja tegevate ning nende vett ja maismaad puudutavate ümberkorralduste ettepanekute suhtes (lõige 16). Lisakohustused on seotud keskkonkakaitseliste probleemidega, mis puudutavad erilise tähelepanu all olevaid piirkondi ning keskkonkakaitseliste praktiliste kogemuste seadustesse liitmist (lõige 17 – 18).

Hiina veeseadus kohustab riiki kaitsma veeressurssi, floorat ja valglaid töhusate meetmetega, piirama maa soostumist ja veekogude kinnikasvamist ning tõstma keskkonna kvaliteeti. Veereostust tuleb ennetada ning piirata karmimate meetmetega (art 5 – 7). Põllumajanduses tuleb silmas pidada stabiilsust ja kõrget saagikust (art 15). Vee-energiatööstuses peab arvestama keskkonkakaitset (art 18). Kaladele peab vajadusel ehitama redeleid (art 18). Vältida tuleb keskkonna kahjulikke mõjusid veeõiguste üleandmise korral (art 21). Lisatud on ka reostuse piiramise, kaevandus- ja kuivendustööde, veega seotud projektide ning tööstus- ja kaitsealade loomise nõuded (art 24 – 29).

Mõnes riigis on keskkonkakaitse lähtekoht, millele on rajatud veeõiguste täiendamine, kitsendamine, vastavusse viimine või tühistamine. 1992. aasta Prantsusmaa veeseadus lubab veeõigustesse muutuste sisseviimise juhul, kui elanikkonna tervis, turvalisus või keskkond on ohus (art 10iv). Ameerika Ühendriikides kehtib doktriin, mis piirab vee aprioorseid õigusi, kui need võivad kahjustada keskkonda⁴.

2. Ibid.

3. Ibid., lk. 8 – 9

4. Mono Lake. "National Audubon Society vs. Superior Court of Alpine County (Riiklik Audubon ühing rinda pistmas alpi piirkonna ülemkohtuga). (Cal. 3d 419, 189 Cal. Rptr. 346, 658 P.2d 709, 1983).

Vesikondade kaitsmine ja haldamine

Veeseaduste üheks traditsioonilisest põhiteemaks on olnud valgalade kaitse. Üha suurenev vajadus vee järele ning kulude kasv on muret veelgi suurendanud. Mehhiko veeseadus peegeldab seda riiklike veeressursside kasutuse ja arengu reguleerimise kaudu.

Saksamaa veeseadus näeb ette luua veekaitsealad, kus on keelatud teatud liiki tegevused või kus tuleb rakendada erimeetmeid (art 19). Veeseadus kehtestab litsentsid veejuhtmetele, mida mööda liiguvad vee kvaliteedi langust põhjustada võivad ained. Litsentse võib muuta ka tagantjärele (art 19). Põhjavee kasutus ning heitvee juhtimine põhjavette on allutatud lubade ja litsentside süsteemile (art 32–34).

Üldise tendentsina tugevneb põhjavee kontroll ja kaitse pidevalt. Rida riike on seadustesse sisse viinud sätted, mis kehtestavad põhjavee kasutamise piirangud erimajandustsoonis ning vee suurtes kogustes kasutamise (nagu näiteks kunstliku niisutamise) piirangud. Riiklikud abinõud on ka vee-eriload, mis on vajalikud maa planeeringute heakskiitmisel, kinnistute registreerimisel, vee taastamiseks, kaevandustööde piiramiseks, traditsioonilise veekasutuse kaitseks, veevõtu kontrollimiseks, nõudluse ja pakkumise vahetuste hinnanguks, veekasutuse vähendamiseks ja lõpetamiseks et võimaldada vee taastumist, veetagavara kogumiseks põudade eel, veetöödele tähtaegade kehtestamiseks, veeseireks, veeõiguste täiendamiseks või ära võtmiseks, pinna- ja põhjavee ühendatud kasutamiseks, põhjavette heitvee suunamise piiramiseks ning põhjaveevarude leidmiseks näiteks joogiveena kasutamise eesmärgil jm⁵.

1991. aasta Inglismaa veeressursside seadus annab riiklikule jõgede haldusorganile üldise mandaadi korraldada veehaldust, mis tähendab vee kaitset, jaotamist, töösse rakendamist ning Inglismaa ja Walesi veevarude õige kasutamise tagamist. Sellel eesmärgil võib lisada ka veeressursside kasutamise plaanid.

Vesikonnad ja arengukavad

Veeressursside arengukava ei saa enam käsitleda eraldiseisvana. Veeseadusandlused on kiiresti liikumas integreeritud veemajanduskava suunas rahuldavaks keskkonnakaitselisi eesmärgi, majanduslikke nõudeid ning sotsiaalseid probleeme. Saksamaa veeseadusandlus nõuab, et iga oluline veekogu ja selle kallaste ümberkujundamise projekt peab olema eelnevalt heaks kiidetud (art 31). Vesikonnad ja majandusvööndid peavad olema allutatud veemajanduskavale, et tagada veeressursside kaitse, mis on vajalik majanduse kasvuks ja elukvaliteedi tagamiseks. Plaanides peab arvestama veeressurssidega, üleujutuste piiramise ja reostuse vältimisega, integreerides veemajanduse arengukavad regionaalse arengukavaga. Plaane peab olema võimalik hiljem muuta ja kaasajastada. Neid rakendatakse mitme erineva meetodi abil, mille hulgas on ka administratiivsed nõuded ning lubade ja litsentside tühistamised (art 36b).

Euroopas rakendatakse viimasel ajal kahetasandilist veeressursside majandamist: regionaalsel tasandil vesikonna tegevuskava väljatöötamine, seaduse ja stiimulite

5. Ruumi puudusel ei ole võimalik ära tuua kõiki seadusi ja riike. Rohkem informatsiooni põhjavee kasutamise kohta võib leida: Robert. E. Beck. Water and Water Rights (Vesi ja veega seonduvad õigusaktid) (Charlottesville, The Michie Company, 1991) ja Groundwater Legislation in the ECE Region (Põhjavee seadusandlus Kesk- ja Ida Euroopa maades) (Economic Commission for Europe, ECE/WATER/44).

rakendamine ning kohalikul tasandil veeteenuste osutamine ja innovatiivse poliitika rakendamine (näiteks linna hüdroloogia). Saksamaa (Ruhri) organisatsioonid ja Prantsusmaa mudel on üle maailma tuntud. Kuigi peab mainima, et Ruhri süsteem on tugevas seoses piirkonna sotsiaal-majandusliku aspektiga ning seetõttu ei ole seda võimalik kopeerida. Teisest küljest on Prantsusmaa veeametite tegevus esile kutsunud teatava kriitika, mille on põhjendanud ülemäärane toetumine "anna ja võta" põhimõttele, integreeritud veemajanduskava ja selgete poliitiliste suundade puudumine⁶. On huvitav märkida, et selline kriitika võib tabada ka Ladina-Ameerikas veeinstitutsioonide rajamise katsed.

Teine rahvusvaheliselt tuntud näide on Tennessee jõeoru ametkond Ameerika Ühendriikides. Väga raske oleks selle süsteemi poliitika aluseid, projekti poliitilist toetust ning kõiki majanduslikke, sotsiaalseid ja juhtimisalaseid eesmärke kopeerida mõnda teise riiki.

Samal ajal regionaalse arengukava, veearengukava ning kontrolli- ja juhtimissüsteemide tugevnemisega Euroopas on piirkondade vahelise jõgikonna arengukava ja koordineerimise mehhanismi puudumine mõnes riigis veemajandusele nähtavasti negatiivselt mõjunud. Dellapenna arvamuse järgi tulenevad veemajanduskava piirangud planeeringu ja regulatsiooni vahelisest lõhest⁷.

Hiina veeseadus nõuab, et veemajanduse arendustöö, veemaksud ning katastroofide vältimine tuleb kavandada kõikehõlmavalt ning süstemaatiliselt, silmas pidades mitmekülgset arengut ning maksimaalset kasu. Vee erinevad võimalused tuleb ära kasutada (art 4). Ulatuslikke kavasisid peab koordineerima riiklik maaplaan, mis võtab arvesse piirkondlikke vajadusi. Need valmistab ette veevarude osakond valitsuse mitmel tasandil. Piirkondlike arengukavasid valmistavad ette vastavad osakonnad (art 11). Juba toimuvatesse protsessidesse sekkumine nõuab parandusmeetmeid või alternatiivina kompensatsioonide kehtestamist (art 20).

Hiljutiste uuringute järgi on jõevalgala veestrateegiade rakendamiseks kõige tundlikum ala⁸.

Veeprojektide ja programmide hindamine

Veega seonduvaid programme ja seadusandlust hinnatakse mõnes riigis vastavalt nende keskkonnakaitselistele aspektidele ning teistele riiklikele probleemidele. Austraalias arvestatakse otsuste vastuvõtmisel nii majanduslikke kaalutlusi kui ka keskkonnakaitselist vastavalt valitsustevahelisele keskkonnaalasele kokkuleppele. Lepe eeldab, et tugevad majandusriigid investeerivad rohkem keskkonnakaitsesse ning on ettevaatlikumad.

6. Barraque, Bernard. "Water Management in Europe: Beyond the Privatisation Debate (Veemajandus Euroopas: pärast vaidlusi privatiseerimise üle)." Flux. (Pariis, no. 7. jaanuar-märts, 1992), lk. 13, 20, 21.
7. Bauer, Carl. "Derechos de Propiedad y el Mercado en una Institucionalidad Neoliberal: Efectos e Implicancias del Código Chileno de Aguas de 1981", Documento para Discusión (Santiago, august 1993, lk. 3–4; Dellapenna, Joseph. "Regulated riparianism (Reguleeritud jõekallaste majandamine)." Water and Water Rights. Kõide 1. Robert E. Beck. Ed. Charlottesville: The Michie Company, 1991, lk. 413–579.
8. Haddad, Brent Michel. Evaluating the Market Niche: Why Long Term Rural-to-Urban Inter-regional Markets for Water have not Formed in California (Miks maalt linna suunatud regioonidevahelised veeturud ei ole moodustunud Californias)." Berkeley: University of California Energy and Resources Ph. D. Dissertation, 1996, lk. 383.

Rohkem kui kakskümmend aastat tagasi valmistas Ameerika Ühendriikide veeressursside nõukogu ette kogumiku "Vee- ja sellega seotud maismaa ressurside arengukava printsiipide ja standardite ettepanekud", mis on heaks näiteks mitut valdkonda haaravast veemajanduse arengukavast. Kogumikus välja toodud põhimõtted näitavad selgelt veearengukavade häid ja halbu külgi. Hinnatud on alternatiivsete plaanide mõju riikliku arengukava eesmärkidele, keskkonna kvaliteedile, regionaalsele arengule ja sotsiaalseid tegureid⁹.

1969. aasta Ameerika Ühendriikide keskkonnakaitse seadus nõuab, et föderaalased asutused annaksid igale peamisele föderaalsetele tegevusele hinnangu inimese elukeskkonna seisukohalt. Riiklik keskkonnakaitse seadus on olnud aluseks mitmes veega seotud kohtuvaidluses (tammide ja veereservuaaride ehitus, drenaaz ning maapinnas taidede, üleujutuste piiramine, jäätmete uputamine ookeanidesse, jõgede ja sadamate projektid, märgalad ja veereostus).

Hollandis kehtivad keskkonnamõju hindamise nõuded näiteks heitvee juhtimisele pinnaja põhjavette, põhjavee taseme muutmisele, veeteede rajamisele või süvendamisele, jõgede liikluse ümbersuunamisele, meresadamate, tsentraalsete veetorustike, veeehituste, tammide, veekogu täitmise ning veereservuaaride ehitusele¹⁰.

Norras kehtivad kõigi võimalike keskkonnamõjude hinnangu nõuded peamistele füüsilistele arendustöödele¹¹. Mõni riik on määranud piirkonnad, kus projekte ja programme rakendamine toob palju kasu ümbritsevatele keskkonnale. Soomes on rida maa-alasid, kus kehtib looduskauinite jõgede kaitse seadus, ning põhjavee kaitsealasid. Maapiirkondade arengukavades rakendatakse tundlike alade kriteeriume. Poolas vaadeldakse veehaarde ja veerežiimi rikkumisi keskkonnas muutuste tekitajana¹².

1992. aasta Kanada keskkonnamõju hindamise seadus seab eesmärgiks hoolikalt arvesse võtta projektide mõju keskkonnale, et tagada säästev areng tervisliku keskkonna ja tugeva majanduse saavutamiseks, vältida projektide negatiivset mõju keskkonnale ning tagada avalikkuse toetus. Seadus kehtib valitsuse heakskiitu nõudvate projektide suhtes. Seejuures tuleb keskkonnamõju hindamised läbi viia võimalikult varakult (art 11). Seadust reguleerib neli tegurit: tegevuste loetelu (füüsilised tegevused); erandite loetelu (vähene mõju keskkonnale); seaduste loetelu (funktsioonid, võim ja kohustused, mis sätestavad keskkonnamõjude hindamist); laialdaste uuringute loetelu (keskkonna olulise mõjutamise korral). Seadus sisaldab mitut veega seonduvat seadusakti nagu näiteks laevatatavate vete kaitse seadust; rahvusvaheline jõgede kvaliteedi tõstmise korda jne.

Laialdaste uuringuobjektide loetelus on muuhulgas ka rahvusparkide ja looduskaitsealade tammid; hüdroelektrijaamad, mille potentsiaalne väljundvõimsus on suurem kui 300 MW; teatud liiki veeprojektid; õli, gaasi ja mineraalide merest ammutamise projektid ning veetranspordi probleeme käsitlevad projektid.

Oleme leidnud ühe kohtuhagi, mis nõudis keskkonnamõjude hindamist seoses niisutustööde subsiidiumidega. Ameerika Ühendriikide Kalifornia föderaalkohtus tellis keskkonnamõju hindamise reeglitele, mis sätestavad, kui palju aakreid farmerid

9. Water Resources Council. Proposed Principles and Standards for Planning Water Management and Related Natural Resources (Veemajanduskava printsiibid ja standardid ning teised loodusvarad). Kõide 36. No. 245. Washington, D.C.: Federal Register, 21. detsember 1971, lk. 24145 - 24146.

10. Economic Commission for Europe. Environmental Series no. 4: Policies and Systems of Environmental Impact Assessment (Keskkonnamõju hindamise poliitika ja süsteemid). (ECE/ENVWA/15), lk. 39.

11. Ibid., lk. 9

12. Ibid., lk. 28

lääneosariikides võivad niisutada, kasutades selleks subsideeritud vett. Kuivendamise büroo peab uurima 1982. aasta seadusele 1987. aastal lisatud kuivendamise reeglite ja regulatsiooniaktide mõju keskkonnale. Mainitud reeglid vaidlustasid keskkonnaorganisatsioonid, kes väitsid, et need lubavad mitteõiglaselt hinnata keskkonnamõju ning suurtel farmeritel jätkata tootmist subsideeritud vee baasil. See oli vastuolus kuivendusprojekti eesmärkidega varustada perefarme odava veega. 1992. aasta maakuivenduse määrus nägi ette põllumajandustoodangu suurendamiseks ning perefarmide moodustamise soodustamiseks vee müümist turuhinnast soodsamalt. Perefarmide soodustamiseks kehtestatud maa-ala piirangutest hiiliti mööda rendilepingute ja muude meetoditega, nii et tegelikult kasutati subsiidiume väga suurteks põllumajanduslikeks tegevusteks. 1992. aasta seadus nõudis, et vee eest, millega varustatakse põllumajanduslikku maad, mille suurus ületab kehtestatud piiri, tuleb maksta täit hinda. Maakuivendusbüroo kehtestas seaduse rakendamiseks regulatsiooniaktid. Need osutasid aga vähemõjusateks ning seepärast polnud vaja läbi viia keskkonnamõjude hindamist. See asjaolu vaidlustati kohtus, kus leiti, et regulatsiooniaktid peaksid olulisel määral mõjutama inimkeskkonda. Kohus vaidles vastu ainult majandusterminitele nagu näiteks "ratsionaalne tulu maksimeerimine", mis leiti olevat teoreetiline, eluvõõras ning vastuolus reguleerivate toimingutega. Seepärast otsustati keskkonnamõjude hindamise kasuks¹³. On avastatud, et vee subsideerimine põhjustab "ülemäärast nõudlust", mõjutades nii vee kasutust, keskkonda kui veehoidlaid. Mõnes riigis kaalutakse vähendada niisutusvee subsiidiume¹⁴.

13. United States District Court. Natural Resources Defense Council vs. Duvall (Loodusvarade kaitse nõukogu Duvalli vastu). (California: 777 F. Lisa 1533 E.D. Cal. 1991), lk A14.

14. Turan, Ilter. "Politics of Water and the Role of International Organisations: The Middle East (Veepoliitika ja rahvusvaheliste organisatsioonide roll selles)." Proceedings of the International Symposium on Water Resources in the Middle East: Policy and Institutional Aspects (Urbana, oktoober, 1993). Kamm, Henry. "Israel's Farming Success Drains it of Water (Iisraeli põllumajandus ammutab jõudu veest)." The New York Times (New York, 21. aprill, 1991). Rehinhold, Robert. "New Age for Western Water Policy: Less for the Farm, More for the City (Uus aeg lääne veepoliitikas: vähem vett farmidele ja rohkem linnadele)." The New York Times (New York, 11. oktoober, 1992).