



Brüssel, 18.12.2013
COM(2013) 918 final

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

Euroopa puhta õhu programm

(EMPs kohaldatav tekst)

{SWD(2013) 531 final}

{SWD(2013) 532 final}

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

Euroopa puhta õhu programm

(EMPs kohaldatav tekst)

1. SISSEJUHATUS

Euroopa õhukvaliteet on viimastel aastakümnetel märgatavalt paranenud, kuid õhusaaste jääb ELis peamiseks välditavate haiguste ja enneaegse suremusega seotud keskkonnateguriks ning avaldab ikka veel märkimisväärset kahjulikku mõju suurele osale Euroopa looduskeskkonnast. OECD andmete kohaselt on linnaõhusaaste 2050. aastaks peamine keskkonnast tingitud surmapõhjus maailmas, reostunud vee ja kanalisatsiooni puudumise ees¹.

Samal ajal kui ELi õhukvaliteedi standardid jäävad maha teiste arenenud riikide tasemest, on nendest mõnede täitmine mitmel põhjusel raskendatud. Käesolevas uues strateegias käsitletakse nõuete täitmata jätmise kõige sagedasemaid põhjusi. Strateegias esitatakse ka ettepanekud õigusaktide vastuvõtmiseks õhukvaliteeti halvendava ja looduskeskkonda kahjustava kahjulike heite vähendamiseks pikema aja vältel. Lisaks edendatakse selle abil meetmeid, mis leevendavad atmosfääri soojenemist ja kliimamuutust. Heitkoguste vähendamise ajalised piirid ühtivad täielikult uue kliima- ja energiapoliitika raamistikuga aastani 2030, mis võimaldab rahastajatel saavutada oma investeringute suurimat sünergia.

Parem õhukvaliteet pakub ka paremaid majanduslikke võimalusi, sealhulgas ELi puhta tehnoloogia sektorile. Suuremad tehnoloogiaettevõtted ELis teenivad juba praegu kuni 40% tuludest keskkonnatoodetelt ning selline trend on kasvamas. On selgeid märke sellest, et tärgava majandusega riigid on tõsiselt keskendumas õhusaaste vähendamisele ning arukate Euroopa meetmetega tagatakse jätkuvalt meie ettevõtete edumaa suurematel arenevatel turgudel.

Uues strateegias esitatud meetmed põhinevad 2005. aasta õhusaastet käsitleval temaatilisel strateegial² ja määratlevad edasiliikumise võimalused 6. ja 7. keskkonnaalases tegevusprogrammis³ sätestatud pikaajaliste eesmärkide suunas. Strateegiale on lisatud ettepanek võtta vastu läbivaadatud direktiiv, mis käsitleb teatavate õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärasid,⁴ ja ettepanek direktiivi kohta, millega kontrollitakse esimest korda keskmise võimsusega põletusseadmete heidet ja antakse märkimisväärne panus heitkoguste vajaliku vähendamise saavutamisse. Strateegia sisaldab ka mitteregulatiivseid toetusmeetmeid suutlikkuse ja koostöö suurendamiseks kõikidel poliitilistel tasanditel, prioriteetsed

¹ OECD keskkonnaprognosisid 2050. aastani on kättesaadavad aadressil http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_37465_49036555_1_1_1_37465_00.html. Prognosisi

kohaselt võib tahkete õhusaasteainetega kokkupuute tagajärjel tekkinud hingamispuudulikkuse tõttu esinevate enneaegsete surmade arv kahekordistuda, võrreldes praeguse tasemega 3,6 miljonit surma aastas kogu maailmas, enamik surmadest leiab aset Hiinas ja Indias. OECD riikides võib troposfääriosooni mõjul esinev enneaegsete surmade arv tõusta elanikkonna vananemise ja linnastumise tõttu 2050. aastaks teisele kohale India järel.

² KOM(2005)446 lõplik.

³ Otsus 1600/2002/EÜ, „saavutada õhu kvaliteet, mis ei põhjusta olulist negatiivset mõju ja riske inimeste tervisele ega keskkonnale.”

⁴ Direktiiv 2001/81/EÜ.

valdkonnad hõlmavad linnakeskkonna õhusaastet, teadus- ja uuendustegevust ning õhupoliitika rahvusvahelist mõõdet.

2. VÄLISÕHU MADALA KVALITEEDI TÕSTMISE VÕIMALUSED LÜHEMA AJA JOOKSUL

2.1. Õhukvaliteet praegu

Praegu ületatakse rohkem kui kolmandikul ELi õhukvaliteedi juhtimise aladest tahkete osakeste (PM₁₀) ja neljandikul lämmastikdioksiidi (NO₂) piirtasemed. 17 liikmesriigi suhtes on käimas rikkumismenetlused PM₁₀ suhtes kehtivate nõuete täitmata jätmise tõttu.

2.2. Meetmed õhukvaliteedi nõuete täitmise tagamiseks

Õhukvaliteedi normide jätkuvaid tõsiseid rikkumisi saab keskpika aja jooksul ära hoida ELi kehtiva õigustiku tõhusa rakendamisega, eelkõige mis puudutab diiselmootorite tarbivaid väikesõidukeid,⁵ ja täiendavate meetmete võtmisega riiklikul tasandil. Samuti on vaja üle võtta 2012. aastal vastu võetud muudetud Göteborgi protokoll, et ühtlustada ELi regulatiivne raamistik ELi rahvusvaheliste kohustustega. Nende meetmete eesmärgiks on saavutada olemasolevate õhukvaliteedi normide täielik täitmine hiljemalt 2020. aastal.

2.2.1. Poolelioleva töö lõpetamine: diiselmootorite tarbivate väikesõidukite heite probleemi lahendamine

EURO standardite järjestikuste põlvkondade ja kütuse kvaliteedistandardite osas on kokku lepitud kontrollimaks sõidukite heidet ELis. Nõutud vähendamine on läbi viidud ühe erandiga, milleks on väikesõidukite diiselmootorite NO_x heide. Tegelikud NO_x heitkogused Euro 5 nõuetele vastavate autodelt, mis on saanud tüübikinnituse alates 2009. aastast, ületavad nüüd 1992. aastal tüübikinnituse saanud, Euro 1 nõuetele vastavate autode heitkoguseid, ja jäävad vahemikku, mis on piirtasemest viis korda suurem. See mõjutab väga tugevalt NO₂, osooni ja teiseste osakeste kontsentratsiooni kogu Euroopas, andes põhjust negatiivseteks meediakajastusteks ning kahjustades sõidukitootjate mainet.

Komisjon märkis oma teatises CARS 2020 ära kehtiva menetluse puudused ja võttis kohustuse kasutada tüübikinnituse raamistikus uut katsemenetlust väikesõidukite NO_x heitkoguste hindamiseks tegelikes sõidutingimustes⁶. Tegelikes sõidutingimustes tekkivad NO_x heitkogused registreeritakse ja neist teatatakse alates Euro 6 jõustumise kuupäevadest (2014. aastal) ning kõnealust menetlust rakendatakse tüübikinnituse puhul hiljemalt kolme aasta pärast, koos kindlate heite piirmääradega, mille ületamine ei ole lubatud. See tagab NO_x heitkoguste olulise vähendamise tegelikes tingimustes, mis on Euro 6 nõuete kohaste NO_x heitkoguste piirtasemete saavutamise eelduseks tavapärastes sõidutingimustes⁷.

EL sõidukite suhtes kohaldatavate heitenormide edasine, Euro 6 nõuetest karmimaks muutmine ei ole uue õhupoliitika 2025. ja 2030. aasta eesmärkide saavutamiseks praegu vajalik. Pigem aitavad jätkusuutlikku linnaliikuvust toetavad meetmed esile tuua kohalikke transpordiprobleeme (vt punkt 2.2.3).

⁵ Täpsemalt määruse (EÜ) nr 715/2007 alusel sõidukitele kehtivate Euro 6 nõuete täitmise kontrollimine, et tagada tegelikes oludes väikestest diiselsõidukitest pärit lämmastikoksiidide (NO_x) heitkoguste lähenemine õigusaktides sätestatud piirväärtustele.

⁶ COM(2012) 636 final, Brüssel, 8.11.2012.

⁷ Nende kõrvalekallete (puudulik hooldus, heitkoguste nõuetest kõrvalehoidmine, turujärgsed katkestusseadmed, mis peatavad saaste vähendamise seadmed või võimaldavad neid vältida) uurimine ja mahasurumine tuleks samuti maksma panna, sest see aitaks vähendada suurte heitetekitajate eraldatavaid heitkoguseid enne uue põlvkonna sõidukite kasutuselevõtmist.

2.2.2. Suurema tehnilise ja juhtimissuutlikkuse toetamine

Liikmesriikide pädevate asutuste toetamiseks õhusaaste vähendamise programmide ning nendes sisalduvate meetmete väljatöötamisel ja rakendamise tugevdamisel on neile antud võimalus kasutada ajavahemikuks 2014–2020 ette nähtud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning ajavahemikuks 2014–2020 ette nähtud uue LIFE instrumendi rahastamisvahendeid. Komisjoni ettepanek Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kohta hõlmab õhukvaliteedi komponenti, eriti linnapiirkondades. Märkatavate õhukvaliteedi probleemidega liikmesriike, piirkondi ja linnu ergutatakse neid rahastamisvahendeid asjakohasel juhul kasutama õhusaaste vähendamise meetmete rakendamiseks, mille seas on sama tähtsal kohal uuenduslike tehnoloogiate edendamine. LIFE'i kaudu toetatakse ajutisi täiendavaid jõupingutusi, mis võivad osutada vajalikuks õhukvaliteedi üldise juhtimise parandamiseks ja aidata võimendada mahukat täiendavat rahastamist muudest rahastamisallikatest. LIFE programmi projektide kujundamisel lähtutakse komisjoni ja EMP ühise õhualase pilootprojekti rakendamisel hiljuti saadud positiivsetest kogemustest (punkt 3.2.6).

2.2.3. Kohaliku ja piirkondliku õhukvaliteedi juhtimisvahendite kogumi laiendamine

Nõuete täitmisega seotud probleemide lahendamise eest kohapeal vastutavad liikmesriigid, kuhu jääb riiklike ja kohalike tugevdatud meetmete oluline rakendusala. Praegu olemasolevaid hindamis- ja juhtimisvõimalusi täiendavad säästva liikumise meetmed, mida käsitletakse peagi avaldatavas komisjoni teatises „Üheskoos konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa linnaliikuvuse poole”, eelkõige need, milles käsitletakse linnalise liikumiskeskonna kavasad ja sõidukite juurdepääsu linnakeskkonnale. Töötatakse välja täiustamiskavade koostamise ja arenenud tehnoloogia kasutuselevõtu suunised, mille aluseks on USAs välja töötatud ülimalda heitega sõiduki kontseptsioon. Seda kontseptsiooni laiendatakse ka teistele sektoritele, et toetada liikmesriike nõuetele vastavuse probleemide lahendamisel. Selleks et täiustada üldsuse suunatud teavitamise võimalusi toodete omadustest ning riiklike ja kohalike õhukvaliteedi tagamise meetmete rakendamise edust, töötatakse välja uued avalikkusele suunatud näitajad, mis võimaldavad jälgida õhusaaste vähendamise kulgu riiklikul ja kohalikul tasandil. Tarbijate valikute hõlbustamiseks teavitatakse inimesi ka sõidukite tegelikest heitkogustest, mida mõeldakse uue katsetsükli nõuete kohaselt (alates Euro 6 jõustumistähtaegadest).

2.2.4. Välisõhu kvaliteedi direktiiv

Õhupoliitika läbivaatamise tulemused osutavad, et praegu ei ole sobiv aeg välisõhu kvaliteedi direktiivi muutmiseks. Poliitika peaks pigem keskenduma olemasolevate õhukvaliteedi normide täitmise saavutamisele hiljemalt aastaks 2020 ja teatavaid õhusaasteainete siseriiklikke ülemmäärasid käsitleva muudetud direktiivi rakendamisega võtma kontrolli alla saasteainete heite aastani 2030. Selline heite vähendamine toob omakorda kaasa taustkontsentratsioonide alanemise kogu Euroopas, avaldades väga soodsat mõju tervisele ja ökosüsteemidele.

Välisõhu kvaliteedi direktiiv jääb keskseks poliitiliseks vahendiks, kui tahame edaspidi kõikjal saavutada WHO suunisväärtustest väiksemaid kontsentratsioone. Direktiivi täitmist tuleb jälgida, pidades silmas selle läbivaatamist, kui tänu teatavaid õhusaasteainete siseriiklikke ülemmäärasid käsitlevale direktiivile on taustkontsentratsioonid hakanud alanema.

3. ÕHUSAASTE MÕJU VÄHENDAMINE PIKEMA AJA VÄLTEL

Praeguseks ajaks on ELi õhupoliitika põhjalik läbivaatamine näidanud, et sihtväärtuste ja õigusaktide ühendamine on toonud inimeste tervisele ja keskkonnale tõelist kasu. Tahkete osakeste mõju tervisele – õhusaaste tõttu tekkinud surmade peamine põhjus – vähenes aastatel 2000–2010 umbes 20 %. Happevihma („hapestumise”) probleem on ELis peamiste saasteainetega seotud heite olulise vähendamise tulemusel üldjoontes lahendatud⁸. ELi õhupoliitika on ergutanud kasutama uuendusi reostustõrjes ja radikaalselt parandanud peamiste majandussektorite keskkonnategevuse tulemuslikkust. Selle toel on kaitstud majanduskasvu ja töökohti ning avatud võimalused rohelise tehnoloogia kasutamiseks ELis ja väljaspool liitu.

Vaatamata mainitud edusammudele jäid olulised mõjud püsima (tabel 1) ja tekitavad suurele osale ELi kodanikest tõsiseid probleeme⁹. Õhusaaste on kõige olulisem keskkonnaga seotud enneaegsete surmade põhjus ELis, mille ohvrite arv on kümme korda suurem kui liiklusõnnetuste puhul. 2010. aastal põhjustas see üle 400 000 enneaegse surma, samuti raskeid kuid välditavaid haigusi ja vaevusi, sealhulgas hingamisteede haigusi (nagu astma) ja tõsiseid südameveresoonkonna probleeme. Nende mõjudega seotud väliskulud kokku jäävad vahemikku 330–940 miljardit eurot, kaasa arvatud töö tootlikkuse kaod ja muud otsesed majanduslikud kahjud, mida 2010 aastal hinnati 23 miljardile eurole. Ka ökosüsteemid kannatavad, mida näitab vetikate vohamine, kalade suremine ja muud ökosüsteemi häired, mille kutsus esile saastumine lämmastikku sisaldavate toitainetega (eutrofeerumine). See probleem on eriti terav Euroopa rikkaima ja kõige mitmekesisema loodusega aladel,¹⁰ millest rohkem kui kolm neljandikku on ohustatud.

Tabel 1. Õhusaaste peamised mõjud tervisele ja ökosüsteemile 2010. aastal

Mõjud	Mõjud tervisele ¹¹ (enneaegne suremus tahkete osakeste ja osooni mõjul)	Ökosüsteemi alad, kus eutrofeerumise piirväärtused on ületatud ¹²
2010	406,000	62 %

Isegi kui olemasolevad õigusaktid täielikult rakendatakse, jääb märkimisväärne kahjulik mõju tervisele ja keskkonnale ELis püsima (tabel 2). Kahjulikku mõju inimeste tervisele (saastega seotud enneaegne suremus) vähendatakse 2025. aastaks vaid veidi üle kolmandiku, suurem osa vähendamisest toimub enne 2020. aastat. Eutrofeerumise osas oodatakse vaid vähest paranemist, rohkem kui poolte ELi ökosüsteemi alade puhul ületatakse eelduste kohaselt ökosüsteemi kahjustav lävi. Seoses õhusaastega tervisele ja keskkonnale tehtavad väliskulutused¹³ jäävad kõrgeks, vähenedes umbes 30 % võrra 2025. aastaks, ja 35 % võrra 2030. aastaks, hinnangulise vahemikuni 212–740 miljardit eurot.

⁸ Heitkoguste vähenemine saavutati suurte põletusseadmete väevli heidet reguleeriva ELi õigustiku rakendamise tulemusel ja seoses maanteetranspordi kütusele kohaldatud madala väevlisisalduse nõuetega, mis võimaldavad alates Euro 4 jõustumisest kasutada ka tõhustatud järeltööstusseadmeid.

⁹ Vt Eurobaromeetri aruanne „Eurooplaste suhtumine õhu kvaliteeti”, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_360_en.pdf, mis põhineb üle 25 000 ELi kodaniku küsitlemisel.

¹⁰ Eriti „Natura 2000” kaitsealade võrgustikus.

¹¹ Vt arvestusmeetodika kohta aruanne. *TSAP Baseline: Health and Environmental Impacts* http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/tsap_impacts.pdf

¹² Protsent ELi ökosüsteemi aladest, kus eutrofeerumise kriitilised koormused on ületatud.

¹³ See on õhusaastega seotud kogukulude hinnanguline väärtus, täpsemalt mitte ainult majanduse otsesed kulud (madal tootlikkus, tervishoid, madal saagikus jms), vaid ka üksikisiku halva tervise rahasse

Tabel 2. Õhusaaste peamiste mõjude eeldatav areng aastani 2030, lähtudes kehtiva õigustiku täielikust rakendamisest (mõjude vähendamine võrreldes 2005. aastaga)

Mõjud	Mõjud tervisele (enneaegne suremus tahkete osakeste ja osooni mõjul)	Ökosüsteemi alad, kus eutrofeerumise piirväärtused on ületatud
2025	-37 %	-21 %
2030	-40 %	-22 %

3.1. Õhupoliitika uued strateegilised eesmärgid aastani 2030

ELi pikaajaline õhusaastega seotud eesmärk eeldab püsivust suunistasemete piirides, mis on inimese tervise suhtes kehtestanud Maailma Terviseorganisatsioon¹⁴ (mis võivad aja jooksul muutuda), ning püsivust ökosüsteemi taluvuse ulatust tähistavate kriitiliste koormuste ja tasemete piirides¹⁵. Uues strateegias sätestatakse samaaegselt kaks prioriteeti: olemasolevate õigusaktide nõuete täielik täitmine hiljemalt 2020. aastaks ja ELi tegevussuuna määratlemine pikaajaliste eesmärkide täitmiseks.

Tabelis 3 esitatud uue õhupoliitika eesmärgid aastaks 2030 on nende eesmärkidega kooskõlas Need võimaldavad parandada tervisenäitajaid täiendavalt kolmandiku võrra ja vähendada eutrofeerumist lisaks poole võrra, võrreldes olemasolevate õigusaktidega.

Tabel 3: Uue õhupoliitika eesmärgid aastaks 2030, võrreldes 2005. aastaga

Mõjud	Mõjud tervisele (enneaegne suremus tahkete osakeste ja osooni mõjul)	Ökosüsteemi alad, kus eutrofeerumise piirväärtused on ületatud
2030	-52 %	-35 %

2030. aastaks seatud vähendamise eesmärgi saavutamise kasud kaaluvad oluliselt üles nõuete täitmise seotud kulud. Esiteks, pikeneb tänu kavandatud meetmetele inimeste eluiga ELis ning nad on tervemad, kuna õhusaastest tingitud haiguste põhjustatud surmade arv väheneb¹⁶. Teiseks, kui lähtuda halva tervise paranemise mõjust, moodustavad poliitika rakendamise puhaskasud kõige tagasihoidlikuma hinnangu kohaselt umbes 40 miljardit eurot aastas. Selle tulemuse juures ei ole arvesse võetud ökosüsteemi kahjustuste vähendamisest tulenevat väga suurt kasu keskkonna jaoks, mida on raske rahasse ümber arvestada. Kui arvesse võetakse rakendamise tagajärjel saavutatud tootlikkuse tõusu,¹⁷ on poliitika puhasmõju SKP-le täielikult korvanud tehtud kulutused ja edasine otsene kasu tuleneb saastest tingitud haiguste raviga seotud tervishoiukulude,¹⁸ viljasaagi kadude ja taristule tekitatud kahju vähenemisest.

ümber arvestatud väärtus. Hinnangu aluseks on peamiselt tervise seotud andmed, sest ökosüsteemile avaldatavate mõjude rahalises väärtuses hindamise meetodika ei ole piisavalt arenenud.

¹⁴ Täpsemalt olgu märgitud, et ohutut kokkupuute taset teatud saasteainetega, nagu tahked osakesed, ei olegi, kuid WHO suunistes antakse madala riski tasemed, mis järjepidevalt läbi vaadatakse. Kriitilised koormused ja tasemed.

¹⁵ Kriitiline koormus ja tase, st kõige kõrgem tase, mida ökosüsteem võib seisundi halvenemiseta taluda.

¹⁶ Kavandatud meetmetega võidetakse igal aastal hinnanguliselt 500 000 eluaastat.

¹⁷ Õhusaastest tingitud haiguste vähenemise tõttu suureneb tööpäevade arv aastas 15 miljoni võrra.

¹⁸ Kavandatud meetmetega vähenevad tervishoiukulud aastas hinnanguliselt 650 miljonit eurot.

Mõju hindamisel kaaluti mõjude erinevusi liikmesriikides, ja jõuti järeldusele, et need on esitatud poliitikaga proportsionaalsed.

3.2. Sihtväärtuste saavutamine

Eespool kirjeldatud sihtväärtuste saavutamine nõuab regulatiivsete ja mitteregulatiivsete meetmete üheskoos kasutamist. EL ja liikmesriigid peavad ühiselt tegutsema, liikmesriigid aga peavad tegema tööd oma piirkondade ja linnadega. Olemasoleva õigustiku nõuete täielik täitmine 2020. aastaks on võimalik ainult riikide ja ELi ühiste jõupingutuste kaudu, kusjuures EL keskendub täielikult olemasolevate allikate kontrollimisele. Sihtväärtuste saavutamine aastaks 2030 nõuab täiendavate ELi meetmete võtmist heite vähendamiseks tekkekoahas. Selle tulemusel saavutatud taustkontsentratsioonide vähendamine võimaldab meil õigeaegselt läbi vaadata väliskeskonna kontsentratsioonide standardid ühtlustamiseks WHO suunistega¹⁹. Ka allpool kirjeldatud meetmed keskenduvad kasule, mida annab kliimamuutuse leevendamine sihtväärtuste seadmise kaudu saasteainetele, mille osakaal kliima mõjutamisel ning õhu saastamisel on märkimisväärne (nagu näiteks tahkete osakeste „musta süsiniku” komponent), või meetmete edendamine, mis tegelevad üheaegselt õhusaasteainetega ja kliimat mõjutavate gaasidega (nagu ammoniaak ja dilämmastikoksiid).

3.2.1. Heite siseriiklike ülemmäärade direktiivi läbivaatamine

Uue õhupoliitika sihtväärtuste saavutamiseks 2030. aastaks on vaja oluliselt vähendada igast liikmesriigist lähtuvat saasteainete heidet. Peamine kulutõhusa vähendamise vahend on direktiiv teatavate õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade kohta.

Teatisele lisatud ettepanek võtta vastu teatavaid õhusaasteainete siseriiklikke ülemmäärasid käsitlev muudetud direktiiv väljub aastani 2030 määratletud poliitika tulevikuraamistikust kahe tähtsa vahe-eesmärgi tõttu: muudetud Göteborgi protokollis raames kokku lepitud ELi uute rahvusvaheliste kohustuste ülevõtmine aastaks 2020 ning heite vähendamise vahetõttu aastaks 2025, et jätkata 2030. aasta eesmärkide täitmise kursil. Ettepanekuga tugevdatakse ka välisõhu kvaliteedi direktiivis sätestatud õhukvaliteedi normide hindamise ja haldamise ning kliimamuutuse leevendamise sidusust ning aidatakse kaasa kliimamuutuse piiramisele²⁰. Ettepanekuga nähakse ette ka suuremate vahendite eraldamine andmekogude, prognooside ja ökosüsteemide seireks, et rakendamist tõhusamalt mõõta. Aruandluse ajakava on ühtlustatud kasvuhoonegaase käsitleva aruandluse ajakavaga. Muid andmevoogude sünergiavõimalusi uuritakse Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegistri eelseisva hindamise.

Aastaks 2030 sisaldab ettepanek²¹ riikidele kohustusi heitkoguste kulutõhusaks vähendamiseks nelja algse õhusaasteaine (SO₂, NO_x, metaanist erinevad LOÜd ja NH₃) ja kahe uue saasteaine puhul: esmane PM_{2,5} (tahked peenosakesed, mis avaldavad tervisele kõige

¹⁹ Välisõhu kvaliteedi direktiivid, kus õigusnormid keskenduvad 2005. aastal vastu võetud õhusaastet käsitlevale temaatilisele strateegiale, kuid mille prioriteediks praegu on nõuete täielik täitmine nii kiiresti kui võimalik.

²⁰ Ettepanekus on säilitatud riiklike saastekontrolli programmide loomise nõue, kuid seda on kohandatud nii, et saavutada võimalikult suur sünergia välisõhu kvaliteedi direktiivide ja kliimapoliitika vahel.

²¹ Lühiajalise kliimamõjuga saasteaineid käsitlevaid meetmeid uuriti spetsiaalselt. Eraldi piirmäära kehtestamine musta süsiniku jaoks ei ole hetkel asjakohane, kuid EL ja liikmesriigid kavatsevad PM_{2,5} vähendamise kohustuse täitmisel seada esikohale meetmed, mis mõjutavad musta süsinikku. Metaani uue piirmäära saavutamiseks kasutatakse ära madala ja nullkuluga vähendamise olulist potentsiaali, toetades sel viisil LOÜ ja NO_x vähendamist, mida nõutakse osooni kontsentratsioonide vähendamiseks nii ELis kui ka rahvusvaheliselt. Nende meetmete eesmärgiks on ka lühiajalise kliimamõjuga saasteainetega seotud meetmete edendamine rahvusvahelisel tasandil, et vähendada hemisfääri saastet.

suuremat mõju) ja CH₄ (metaan, peamine lühiajalise kliimamõjuga saasteaine). PM_{2,5} vähendamise juures pannakse rõhk musta süsiniku vähendamisele, mis on teine peamine lühiajalise kliimamõjuga saasteaine. CH₄ ja musta süsiniku vähendamise meetmed toovad otsest kliimaga seotud kasu, valmistades samal ajal ette pinda rahvusvaheliste meetmete võtmiseks. Kahjustamata õigusakti terviklikkust, on ettepanek paindlik korralduse osas, jättes üksikasjalikult kindlaks määramata heiteinventuuri meetodid ja energiaallikate jaotuse tulevikus.

3.2.2. Saasteallikate olemasolevate kontrollivahendite täielik ärakasutamine: tööstusheide, ökodisain ja väljaspool teid kasutatavad liikurmasinad

Direktiiv teatavate õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade kohta jätab liikmesriikidele maksimaalse paindlikkuse asjakohaste meetmete määratlemiseks, kuid paljud sidusrühmad soovisid toetust ELi poolse saasteallikate sihipärasema kontrolli kaudu. Sektorite võimalikke kohustusi käsitletakse üksikasjalikult teatisele lisatud mõjuhinnangus. ELi olemasolevad ja kavandatud meetmed saasteallikate reguleerimiseks toetavad ka edaspidi oluliselt nõutud vähendamiseesmärkide saavutamist, mis jääb vahemikku 57 % nõutud vähendamisest LOÜde puhul kuni 72 %ni NO_x puhul. Peamised seonduvad õigusaktid on:

- ökodisaini direktiiv, milles käsitletakse kodumajapidamiste põletusseadmetest pärinevat heidet;
- tööstusheite direktiiv ja sellega seotud käimasolev parima võimalik tehnika väljatöötamise programm, mis hõlmab peamised tööstusheite allikad, sealhulgas eelkõige üle 50 MW võimsusega põletusseadmed²²;
- väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate direktiiv, mille läbivaatamine toob olulist kasu, laiendades võimsuse vahemikku ja masinatüüpe ning viies kontrolli vastavusse Euro VI kohaste raskeveokitele kehtestatud piirväärtustega.

Erinevalt sellest saavutatakse allikaid käsitlevate ELi õigusaktide rakendamisega ammoniaagi puhul ainult umbes 25 % nõutavast vähendamisest. Seetõttu on kiiresti vaja meetmeid põllumajanduslike allikate jaoks ning seda teemat käsitletakse punktis 3.2.4.

3.2.3. Keskmise võimsusega põletusseadmeid käsitleva direktiivi eelnõu²³

Peamine lünk allikaid käsitlevas ELi õigustikus (peale põllumajanduse) puudutab heidet põletusseadmetest soojusvõimsusega 1–50 MW, mis on tähtis ka kompromisside vältimiseks õhukvaliteedi ja taastuvate energiaallikate poliitika vahel (eelkõige seoses biomassi laialdasema kasutamise). Direktiivi eelnõu, milles käsitletakse keskmise võimsusega põletusseadmetest õhku paisatavate teatud saasteainete heitkoguste piiramist, pakub tõhusa instrumendi NO_x, SO₂ ja tahkete osakeste saaste edasiseks vähendamiseks asjakohaste piirmäärade kehtestamise kaudu uutele ja olemasolevatele käitistele, millele lisatakse lihtne registreerimissüsteem. Sellega saavutatakse kõrgeim kulude-tulude suhe koos madalate halduskuludega. Direktiiv aitab täita märkimisväärset osa liikmesriikide heitkoguste vähendamise kohustustest.

²² Kehtestatud on ajakava kõikide parima võimaliku tehnika lahenduste kinnitamiseks aastaks 2020, kuid liikmesriikidel on võtmeroll parima võimaliku tehnikaga saavutatava heite vähendamise taseme määratlemisel, ja sellest tulenevalt tööstusheite vähendamise direktiivis sätestatud vähendamise saavutamisel.

²³ Taastuvenergia direktiivi ja energiatõhususe direktiivi rakendamise tulemusel saavutatud õhukvaliteedi paranemine on algtaseme juures arvesse võetud.

3.2.4. Meetmed põllumajandussektorist pärineva ammoniaagiheite vähendamiseks

Uue õhupoliitika 2030. aasta sihtväärtuste saavutamiseks tuleb teatavaid õhusaasteainete siseriiklikke ülemmäärasid käsitleva direktiivi eelnõu kohaselt ammoniaagiheidet vähendada 27 % võrra. Direktiivis sätestatakse heiteallikale suunatud meetmed, millega liikmesriikidel tuleb arvestada riiklike programmide väljatöötamisel. Paljud neist on kulutõhusad isegi üsna väikeste talumajapidamiste jaoks. Liikmesriigid võivad pakkuda toetust ka asjakohaste vahendite eraldamisega maaelu arengu fondide raames. Uuritakse edasisi allikate reguleerimise võimalusi ELi tasandil, kaasa arvatud üldine nõue toitainete tasakaalu jälgimiseks väetiste kasutamise puhul, erikontrollid sõnnikumajanduse korraldamise üle ja märgistamine ning muud anorgaaniliste väetiste suhtes kohaldatavad nõuded (võttes arvesse väetiste määruse käimasolevat läbivaatamist). Paljud neist meetmetest aitavad vähendada ka dilämmastikoksiidi heidet, mille puhul on tegemist tugeva toimega kasvuhoonegaasiga, mida reguleeritakse Kyoto protokolliga²⁴.

3.2.5. Laevandussektori heite vähendamine

Vedelkütuste väävlisisaldust käsitleva direktiivi²⁵ läbivaatamine 2012. aastal tagab, et ELis laevadelt õhku paisatavate väävli heitkoguste vähendamise kõige kulutõhusamad meetmed on juba väljatöötamisel, kusjuures väävliheite kontrolli piirkondades kasutatava standardi kohane väävlisisaldus Balti merel ja Põhjamerel on 0,1 % alates 2015. aastast, ja üleilmse standardi kohane väävlisisaldus maksimaalselt 0,5 % kõikidel ELi veekogudel alates 2020. aastast.

Siiski näitavad varasemad analüüsid, et laevandussektori heide avaldab maismaa õhukvaliteedile ka edaspidi mõju,²⁶ ning et heidet saaks selles sektoris kulutõhusalt vähendada. Võttes arvesse laevandussektori rahvusvahelist iseloomu ning Euroopa sõltuvust sellest, tuleks alati eelistada poliitika kujundamist rahvusvahelisel tasandil (IMO) nagu näiteks lämmastikoksiidi heite kontrolli piirkondade määramine ning lämmastikoksiidile IMOs kokkulepitud heitenormide karmistamine. Teatavate õhusaasteainete siseriiklikke ülemmäärasid käsitleva muudetud direktiivi eesmärgiks on stimuleerida laevandussektori heite vähendamist, lubades neil kompenseerida heidet maismaal asuvatest allikatest pärit heite vähendamiseks aastateks 2025 ja 2030²⁷ võetud kohustuste arvel.

3.2.6. Mitteregulatiivsed meetmed

Komisjon ja Euroopa Keskkonnaagentuur viisid läbivaatamise osana läbi ühise õhukvaliteedi poliitika rakendamise pilootprojekti²⁸ kaheteistkümneme Euroopa linna praktilise kogemuse hindamiseks kehtivas poliitikaraamistikus. Poliitika üldine asjakohasus leidis kinnitust, kuid tuvastati ka rida valdkondi, mida on vaja parandada, kaasa arvatud parem kooskõlastamine ning hindamis- ja juhtimissuutlikkuse loomine. Esitatakse valik mitteregulatiivseid meetmeid poliitika rakendamise toetamiseks, keskendudes eriti linnapiirkondadele, põllumajandussektorile ja rahvusvahelisele mõõtmele, edendades samal ajal tihedamaid seoseid poliitikategijate ning teadus- ja innovatsiooniringkondadega. Linnadimensiooni käsitleti eespool punktis 2.2.3, muid käsitletakse allpool.

²⁴ UNEPi hinnangu kohaselt saaks igal aastal kuni aastani 2020 vältida kogu maailmas N₂O heidet koguses, mis vastab 0,8 gigatonnile CO₂-le; see oleks 8% 'erinevusest' riikide antud vähendamislubaduste ja nende eesmärkide vahel, mida on vaja saavutada selleks, et hoida maakera temperatuuri tõus alla 2°C.

²⁵ Direktiiv 2012/33/EL.

²⁶ 2005. aastal oli rahvusvahelisest laevandusest pärit NO_x ja SO₂ heide ELis ligikaudu 25% ja 21% maismaalt pärit heidest. Oodatakse, et maismaalt pärit NO_x heide väheneb 2030. aastaks 65%, samal ajal väheneks laevandusest pärit heide üksnes 2 %, kui meetmeid ei võeta.

²⁷ Käesoleva teatise ja sellele lisatud mõjuhindanguga täidetakse sisuliselt direktiivi 1999/32/EÜ artikli 7 lõike 2 kohane nõue.

²⁸ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013>.

3.2.6.1. Aktiivne tegevus põllumajandussektoris

Põllumajanduse tähtsus õhukvaliteedi parandamisel on selge ja terve rida töösuundi võetakse kasutusele koos: teatavaid õhusaasteainete siseriiklikke ülemmäärasid käsitleva direktiivi raames muudetud ammoniaagi ülemmäärad, ammoniaaki käsitlev UNECE suunisdokument,²⁹ keskkonnakaitse olulisuse suurendamine ühtses põllumajanduspoliitikas ja õhusaaste kontrolliga kaasnevad kasulikud mõjud kliimale, veele ja pinnasele. Nende suundade kriitiliseks massiks kokkusulatamiseks ja aktiivse osalemise edendamiseks põllumajandusringkondades loovad komisjoni põllumajandus- ja keskkonnatalitused ühiselt põllumajandusplatvormi kui osa Euroopa puhta õhu foorumist (vt punkt 5.1).

3.2.6.2. Rahvusvaheliste meetmete koondamine

Göteborgi protokoll 2012. aasta muudatuse ELi poolne ratifitseerimine on tähtis ELi mittekuuluvate osaliste puhul laialdasema ratifitseerimise stimuleerimiseks, et edendada rohelist majandust kolmandates riikides, mille lõppeesmärk on vähendada nende mõju ELi õhukvaliteedile. Seetõttu kuulub käesoleva strateegia juurde ratifitseerimisetepanek. Komisjon teeb ka edaspidi tööd Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia (EECCA) riikidega Göteborgi protokoll rakendamiseks, muuhulgas osutatakse vajaduse korral rahalist abi ELi arengukoostöö abiprogrammide kaudu. Uued sihtväärtused aastaks 2030 toovad kaasa ka vajaduse Göteborgi protokoll tulevikus läbi vaadata, et leida sidusaid poliitilisi lähenemisviise õhusaaste edasiseks vähendamiseks UNECE piirkonnas, kaasates ka suurte heitkoguste tekitajaid sellest väljaspool, eelkõige Aasias.

3.2.6.3. Teadusuuringute ja innovatsiooni edendamine

Läbivaatamise tulemusel said riikide ja ELi teadusringkonnad selged tegevussuunised õhukvaliteedi parema juhtimise toetamiseks ELis. ELi teadus- ja innovatsiooniprogramm aastateks 2014–2020, Horisont 2020, seab eesmärgiks soodustada ühiskonna üleminekut rohelsele majandusele, vähendades sel viisil Euroopa õhusaaste kahjulikke mõjusid tervisele ja keskkonnale. Programmiga soodustatakse lõimitud lähenemisviise nii õhusaaste kui ka kliimamuutuse probleemidega tegelemiseks, et leida ELis pikaajalisi jätkusuutlikke lahendusi. Töötatakse välja arenenud ja innovatiivsed vahendid ning strateegiad õhukvaliteedi parandamiseks, võttes arvesse konkreetseid kohalikke tingimusi. Transpordivaldkonna tehnoloogilised arengud hõlmavad uued, tavapäraistes sõidutingimustes madala heitega mootorid, ja maanteeliikluses tekkiva muu heite vähendamise. Lisaks sellele on ka edaspidi vaja täiustada teadmiste juurdevoolu poliitika kohaldamiseks erinevatel poliitikataseanditel. Teadusuuringute seitsmes raamprogramm toetab praegu ELi õhupoliitika rakendamist sellistes valdkondades nagu integreeritud hindamisvahendid, lühiajalised kliimamõjurid, sotsiaal-majanduslikud aspektid ja mõju ökosüsteemidele. Nende meetmete edendamise kõrval komisjon avaldab ja ajakohastab järjepidevalt õhukvaliteedi parandamise alaste teadusuuringute ja innovatsioonitegevuse prioriteete.

4. MAJANDUSKASV JA KONKURENTSIVÕIME

Uue õhupoliitikaga suurendatakse tööviljakust ning keskkonnatehnoloogia ja –teenuste turgude tõhusust. Sel viisil pakutakse majandusstiimulit, mille suurusjärk on võrreldav saastekontrolli kuludega. Tehnoloogiaektoris jõudsalt arenevate väikeste ja suurte tehnoloogiaettevõtete seas on mõned Euroopa kõige edukamad ja innovaatilisemad ettevõtted. Täiendavad stiimulid ning suurem pühendumine „Horisont 2020” eesmärkidele tagab, et liikumine innovaatilisuse suunas jätkub. Uute meetmetega suurendatakse tööviljakust

²⁹ Otsus 2012/11, ECE/EB/AIR/113/Add. 1, vastu võetud piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni täitevorgani 31. istungil konventsiooniosaliste poolt (11.–13. detsembril 2012).

piirkonnas 100 000 täistööaja ekvivalendi võrra, millest ligikaudu 40 000 moodustavad uued loodavad töökohad.

Keskkonnatehnoloogia turg on muutumas üha rahvusvahelisemaks. Meie peamised partnerid maailma arenenud riikide seas on juba kehtestanud rangemad standardid kui EL. Selleks, et nendele turgudele müüa, on vaja ELi siseseid stiimuleid tehnoloogia arendamiseks. OECD 2050. aasta keskkonnavalast ülevaadet käsitlev aruanne näitab samuti, et tärkava majandusega riikides keskendutakse üha rohkem õhusaaste vähendamisele. See tekitab kogu maailmas täiendava nõudluse puhta õhu lahenduste järele ning loob uusi turuvõimalusi Euroopa ettevõtetele. Hiina teatas hiljuti, et investeerib üksnes Pekingi õhusaaste vähendamisele³⁰ järgmise viie aasta jooksul 0,4 % SKPst aastas – tegemist on summaga, mis ületab käesoleva paketi rakendamiskulud kogu ELis. Euroopa ettevõtted on sellest investeeringust kasu saamiseks soodsas positsioonis.

5. SEIRE, HINDAMINE JA LÄBIVAATAMINE

5.1. Euroopa puhta õhu foorum

Komisjon loob puhta õhu foorumi, et hõlbustada käesoleva strateegia kooskõlastatud rakendamist ja tuua kõik asjaomased sidusrühmad iga kahe aasta järel kokku. Õhukvaliteedi regulatiivkomitee ja sellega seotud ekspertrühmade kaudu jätkatakse direktiivide tehnilist täiustamist ning õhukvaliteedi ja heitkoguste valdkonnas tegutsevate inimeste kokkuvii mist.

5.2. Ajastamine ja protsess

Eesmärkide täitmise ja õigusaktide rakendamise tulemused vaadatakse läbi viie aasta järel, esimene läbivaatamine toimub 2020. aastal. Uue õhupoliitika 2030. aasta sihtväärtuste saavutamise edukust hinnatakse näitajate kaudu, milles neid väljendatakse. Diiselkütust tarvitavate väikesõidukite tegelike heitkoguste vähendamist ja välisõhu kvaliteedi normide täitmise edenemist jälgitakse tähelepanelikult olemasolevate aruandlusmehhanismide kaudu. Mõju hindamise aluseks olevat analüüsi ajakohastatakse iga kahe aasta järel ja läbivaatamise tulemused esitatakse puhta õhu foorumile.

Esimese läbivaatamise käigus hinnatakse välisõhu kvaliteedi normidega seotud meetmete edasist rakendusala, võttes arvesse ka asjakohast tasakaalu kõikjal kohaldatavate õhukvaliteedi piirväärtuste ja alternatiivsete kontseptsioonide vahel, mis keskenduvad elanikkonna eriti kõrge kokkupuutega aladele.

6. JÄRELDUS

Euroopa kaugemaleulatuvaid pikaajalisi õhukvaliteedi eesmärke on võimalik saavutada vaid järk-järgult. Eelmise strateegiaga (2005) ette nähtud vähendamine saavutatakse üldjoontes 2020. aastaks, liikmesriikide ja ELi meetmete ühendamise kaudu. Selle tulemusel vähenevad märkimisväärselt saaste kahjulik mõju tervisele ja keskkonnale, kuid suured probleemid jäävad püsima. Uus strateegia näitab, et edasised sammud ELi pikaajaliste eesmärkide suunas on võimalikud, tuues kaasa 45 miljardi euro ulatuses kasu tervisele ja suurt kasu keskkonnale. Sellega sillutatakse teed ELi välisõhu kvaliteedinormide ühtlustamisele WHO suuniskontsentratsioonidega.

Tugev õhupoliitika vastab inimeste ootustele oma tervise ja heaolu suhtes, kuid sellel on ka otsene majanduslik kasu. Tootlikkuse paranemine ja tervishoiukulude vähenemine kompenseerivad täielikult nõuete täitmise kulud, ja eelduste kohaselt tagatakse poliitikaga töökohtade puhaskasv. Kiiresti laienevatel maailmaturgudel avanevad võimalused

³⁰ http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-09/24/c_132746706.htm.

vähendamistehnoloogia ja teenuste pakkumiseks. EL võib saada konkurentsieelise ja kasutada võimalusi, keskendudes selliste ressursitõhusate ja vähem saastavate tehnoloogiate teaduslikule uurimisele ja arendamisele, mida teised riigid peavad lõpuks kasutusele võtma.