

II

(Ettevalmistavad aktid)

REGIOONIDE KOMITEE

64. TÄISKOGU ISTUNGJÄRGUL 26.–27. APRILLI 2006

Regioonide Komitee Arvamus teemal “Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile: “Õhusaastet käsitlev temaatiline strateegia”” ja “Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta”

(2006/C 206/01)

REGIOONIDE KOMITEE,

võttes arvesse ettepanekut “Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta” (KOM(2005) 447 lõplik – 2005/0183 (COD)) ning komisjoni teatist nõukogule ja Euroopa Parlamendile teemal “Õhusaastet käsitlev temaatiline strateegia” (KOM(2005) 446 lõplik);

võttes arvesse Euroopa Komisjoni 21. septembri 2005. aasta otsust taotleda vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 175 ja artikli 265 lõikele 1 Regioonide Komitee arvamust ettepaneku kohta teemal “Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta”;

võttes arvesse juhatuse 25. juuli 2005. aasta otsust teha sellekohase arvamuse koostamine ülesandeks säästva arengu komisjonile;

võttes arvesse Regioonide Komitee arvamust teemal “Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: “Linnakeskkonna temaatilise strateegia suunas”” (KOM(2004) 60 lõplik) – CdR 93/2004 fin ⁽¹⁾;

võttes arvesse Regioonide Komitee arvamust teemal “Komisjoni teatis: “Programm: puhas õhk Euroopale – õhukvaliteedi temaatilise strateegia suunas”” (KOM(2001) 245 lõplik – CdR 203/2001 fin ⁽²⁾);

võttes arvesse säästva arengu komisjoni poolt 27. veebruaril 2006 vastu võetud arvamuse eelnõud (CdR 45/2006 rev. 1) (raportöör: hr Jahn, Hohenlohe maakonnavalitsuse esimees (DE/EPP));

ning arvestades järgmist:

- 1) õhk on saastatud eelkõige linnastutes ja linnapiirkondades ning seetõttu näitavad linnad üles suurt huvi avaldada arvamust komisjoni esitatud õhusaastet käsitleva temaatilise strateegia kohta;
- 2) sama kehtib Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi ettepaneku kohta, mis käsitleb välisõhu kvaliteeti ja Euroopa õhu puhtamaks muutmist ning seda veelgi enam, kuna kõnealuses dokumendis tehakse ettepanek peentolmu osakeste tekitatud õhusaaste mõõtmise ja hindamise standardite uuesti läbivaatamiseks;

⁽¹⁾ ELT C 43, 18.2.2005, lk 35.

⁽²⁾ EÜT C 107, 3.5.2002, lk 78 (mitteametlik tõlge).

- 3) linnad võivad oma kogemuste abil anda olulise panuse õhusaaste vähendamist käsitleva poliitika teostamise parandamisse ja selle edu kindlustamisse;

võttis täiskogu 64. istungjärgul 26.–27. aprillil 2006 (26. aprilli istungil) vastu järgmise arvamuse:

1. Regioonide Komitee seisukoht

reaalne võimalus kõnealuseid eesmärke enamikes linnades saavutada;

Regioonide Komitee

1.1 **nõustub** komisjoniga selles, et hoolimata temaatilises strateegias viidatud edusammudest tuleb jätkuvalt vähendada gaasilistest või tahketest osakestest tingitud õhusaastet, mis kahjustab tervist ja keskkonda, ning selles, et kuna õhusaaste vähendamise poliitikal on nii kohalik kui piiriülene mõõde, on kõnealust eesmärki võimalik saavutada vaid kõigi sidusrühma ühiste jõupingutuste abil kohalikul, piirkondlikul, riiklikul ja üle-euroopalisel tasandil; **tuletab meelde**, et kohalikud omavalitsused järgivad linnaplaneerimisalaste meetmete abil (elamu- ja tööstusmaa eraldamine, liiklusjuhtimis- ja liiklust vähendavat meetmed, asustatud piirkondade täisehitamata alad ja haljastus, mikrokliimaatiliste tingimustega arvestamine asustatud piirkonna õhuvahetuse parandamiseks) nende jaoks esmatähtsat, kodanike tervise tagamise eesmärki;

— Euroopa tasandil tuleb võtta piisavaid toetusmeetmeid, lihtsustamaks Euroopa direktiivide tõhusat rakendamist;

— Euroopa tasandil peavad järgnema vähendamistehnoloogiate vajalik parendamine ning sõidukite heitkoguste standardite karmistamine (nt EURO VI veoautodele) sel moel, et linnades oleks võimalik täita õhu kvaliteedi standardeid;

— tarvis on üle-euroopalisi meetmeid, nt NEC-direktiivi (direktiiv heitkoguste riiklike ülempiiride kohta) kohene läbivaatamine, võitlemaks tahkete osakeste suure kontsentratsiooniga. See mõjutab märkimisväärselt piirväärtustest mittekinnipidamist linnapiirkondades.

1.2 **tervitat** komisjoni dokumenti "Õhusaastet käsitlev temaatiline strateegia" ning samaaegselt avaldatud direktiivi ettepanekut, sest need võimaldavad strateegilist arutelu ja eesmärkide kaasajastamist, arvestades uuemate teadusuuringute tulemustega;

2. Regioonide Komitee soovitused

Regioonide Komitee

1.3 **möönab**, et ka linnade seisukohast lähtudes on eelkõige vajalikud kohandused, mis puudutavad õhusaaste vähendamist käsitleva poliitika meetmete teostatavust kohalikul tasandil;

2.1 Seoses temaatilise strateegiaga

1.4 **meenutab**, et linnad peavad oma territooriumil leidma tasakaalu väga erinevate funktsioonide vahel ning seetõttu tuleb neil arvestada piirangutega teatavate valdkondlike eesmärkide saavutamisel;

2.1.1 **mõistab** temaatilise strateegia vajalikkust lähtedokumendina õhusaaste vähendamist käsitleva poliitika kujundamisel ning nõuab, et seoses eesmärkide saavutamise ja kava teostatavusega ei tohiks mudeleid luua mitte ainult epidemioloogiliste uurimistulemuste ning tehniliste võimaluste täieliku rakendamise alusel, vaid lähtuda tuleb ka hinnangutest selle kohta, kas standardid on linnakeskkonnas praktiliselt teostatavad;

1.5 **rõhutab** seda, et Euroopa õigusaktid annavad võimaluse paindlikeks lahendusteks; **on arvamusel**, et kohalikel ja piirkondlikel ametkondadel peaks meetmete rakendamisel olema võimalus anda prioriteet piirkondadele, kus õhusaaste kõrge kontsentratsiooniga puutub kokku suur hulk inimesi (nt elamurajoonides);

2.1.2 **nõuab** seetõttu, et uurimisprogrammi raames läbiviidava uurimistegevuse puhul arvestataks aktiivse õhusaaste vähendamise poliitika võimaluste ja piirangutega kohalikus ja territoriaalses kontekstis (nt kohalike juhtumianalüüside ja teostatavusuuringute kaudu) ning **soovitab** komisjonil dokumenti kõnealuse mõõtme võrra täiendada;

1.6 **toonitab**, et õhusaaste valdkonnas on oluline anda prioriteet heitkoguste ennetamisele ning et vastavalt sellele võib saasteainete kõrvaldamine olla vaid hädalahendus; **viitab** eelkõige järgmistele punktidele:

2.1.3 **kahetseb** seda, et komitee arvates ei ole komisjon senini temaatilise strateegia väljatöötamisse kaasanud piirkondlike ja kohalike omavalitsuste liitude esindajaid, kellel on siiski oluline roll õhusaaste vähendamist käsitleva poliitika rakendamisel, ning **peab ilmingimata vajalikuks** sätestada eelnimetatud osalemine, seda muuhulgas komisjoni ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste liitude struktureeritud dialoogi raames;

— kooskõlastada tuleb määratletud keskkonnaneesmärgid ja olemasolevad vahendid heitkoguste vähendamiseks, et oleks

2.1.4 **näeb ohtu** selles, et temaatiline strateegia on liiga tugevalt mõjutatud õhusaaste vähendamist käsitleva poliitika orienteeritusest saasteainete kõrvaldamisele ning **kutsub** komisjoni **üles** temaatilist strateegiat edasi arendama ning õhusaaste suurenemise ärahoidmiseks rakendama ennetamisele suunatud poliitikat, mitte keskenduma saasteainete mõju kõrvaldamisele;

2.1.5 **leiab**, et teiste valdkondlike poliitikate kaasamist, mis on põhimõtteliselt tervitatav, on mõningatel juhtudel mainitud vaid hea tahte avaldusena, ning **nõuab** seetõttu täiendavaid selgitusi ja määratlusi;

2.1.6 **peab** kõnealustest põhjustest lähtuvalt **vajalikuks** temaatilise strateegia edasiarendamist järgmistes aspektides:

- Euroopa ambitsioonika, saasteallikaid käsitleva poliitika loomine tööstuse, energiamajanduse, liikluse ja transpordi valdkondadele;
- ajakava koostamine kõnealuse poliitika elluviimiseks;
- teiste poliitikavaldkondade kaasamine õhusaastevastasesse võitlusesse;
- rakendatud poliitika praktiliste tulemuste uurimise täiendamine ja laiendamine.

Lisaks tuleb temaatilises strateegias selgitada rahalise toetuse andmist omavalitsustele, kellel lasub peamine vastutus õhusaaste ennetamist ja vähendamist käsitleva poliitika elluviimise eest.

2.1.7 **soovitab** komisjonil ja liikmesriikidel rakendada aktiivsemat poliitikat kaugküttesüsteemide ning soojuse ja energia koostootmise edendamiseks. Sel moel on võimalik vältida õhu saastumist, mis on tingitud biomassi põletamisest väikekateldes. Kohaliku õhukvaliteedi parandamiseks on tarvis kõrvaldada kaugküttesüsteemide võimalusi piiravad riiklikud takistused (nt konkurentsiõigusest tulenevad takistused). Uute elamu- ja tööstuspiirkondade puhul tuleb juba maakasutamise kavandamise etapis määratleda soojusvarustuse moodused. Kõige sobivam on selleks kohalik tasand.

2.2 Seoses direktiivi ettepanekuga

2.2.1 **leiab**, et komisjoni ettepanek Euroopa õigusaktide kaasajastamiseks on kooskõlas õhusaaste vähendamise poliitika võimaluste ja nõuetega, ning **kutsub** seetõttu organeid, kes on seotud aruteluga riiklikul ja ühenduse tasandil, **üles** kõnealust hinnangut jagama ning toetama sätteid, mis aitavad kaasa paindlikumaks muutmisele ja seega teostatavuse edendamisele;

Saasteainete koostisosade tähelepanu alt väljajätmine ja tähtaegade pikendamine

2.2.2 **tervitab** eelkõige seda, et kehtestatakse eeskirjad, mis võimaldavad kohalike tingimustega arvestamist, ning **kutsub**

Euroopa Parlamenti ja nõukogu **üles** negatiivsetest arvamustest hoolimata jääma kindlaks järgmiste ettepanekute puhul:

- ettepanek jätta õhukvaliteedi hindamisest välja talvisest teede liivatamisest välisõhku sattuvate peentolmuosakeste mõju (artikkel 13, lõige 3),
- ettepanek jätta õhukvaliteedi hindamisest välja looduslike allikate põhjustatud saastekogused (artikkel 19); **kutsub** komisjoni **üles** kehtestama vastava juhise või selged suunised sellise saastetüübi mõõtmiseks,
- ettepanek erandite kehtestamiseks seoses eriti raskete (nt topograafiliste) tingimustega (artikkel 20, lõige 2),

nagu ka artiklis 20 toodud võimalus tähtaegade pikendamiseks kuni kümne aasta võrra, kui eelnevalt on tõestatud, et võetud on kõik mõistlikud meetmed saasteainete mõju vähendamiseks;

2.2.3 lisaks sellele **soovitab** direktiivis anda õigusliku võimaluse kõnealuste piirkondade tarvis erikokkulepete loomiseks kolmepoolsete kokkulepete mõistes (st tähendab Euroopa Liidu, vastava liikmesriigi ning ühe või mitme omavalitsuse poolt sõlmitud kokkulepped, mille eesmärk on rakendada integratsioonipoliitikaalaseid meetmeid lähtuvalt kohalikest eritingimustest), juhul kui tegemist on erakorraliste tingimustega (nt topograafia), mis ei võimalda standarditest kinnipidamist pikemat aega või üldse mitte, ning kui eelnevalt on tõestatud, et võetud on kõik mõistlikud meetmed saasteainete mõju vähendamiseks;

2.2.4 **põhjub** kõnealust ettepanekut sellega, et see võimaldaks vastavat kokkulepet, vältimaks omavalitsuste õigusliku ebakindlust ja vähendamaks saasteaineid olemasolevatest tingimustest lähtuvalt, ning **meenutab** kõnelause ettepaneku toetamiseks seda, et osa teadlasi ja asjaomaste ametiasutuste esindajaid on arvamusel, et praktiliselt ei ole sihtväärtusi võimalik saavutada ka suurimate jõupingutuste tulemusel;

Peentolmu mõõtmine ja hindamine

2.2.5 **mõõnab**, et peentolmu direktiiv käsitleb kolme piirväärtust ja ühte vähendamise eesmärki. Peentolmu senist mõõtmise standardit (PM₁₀) täiendatakse üliväikestele tahketele osakestele kehtiva standardi (PM_{2,5}) võrra. Komisjon põhjub seda epidemioloogiliste uurimistulemustega (CAFE programm, Maailma Tervishoiuorganisatsioon, USA ja Jaapani näited), mille kohaselt on üliväikesed tahked osakesed ohtlikumad, kuna nad tungivad kopsude kõige peenematesse harudesse ning kuna püsiv, suhteliselt kõrge PM_{2,5} osakeste kontsentratsioon on tervisele kahjulikum kui juhuslik, väga kõrge kontsentratsioon;

2.2.6 **märgib** seetõttu, et direktiivi ettepanekus toodud PM_{10} piirväärtustele (aastane keskmine väärtus $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ja päevane keskmine väärtus $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, mida ei tohi ületada rohkem kui 35 päeval aastas) tuleks kehtestada täiendavad, $PM_{2,5}$ lähtuvad normid (kontsentratsiooni lagi $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ aasta keskmise väärtusena, millest tuleb kinni pidada ning vähendada siduva eesmärgina 2020. aastani $PM_{2,5}$ osakeste kontsentratsiooni linnades 20% võrra). Seega **täheldab** komitee, et peentolmu osas kehtestatakse kolm piirväärtust ja üks vähendamiseesmärk;

2.2.7 **avaldab kartust**, et kõnealune segadus õhusaastepoliitika peentolmu vähendamist puudutavates eeskirjades tekitab liiga palju õiguslikke ja praktilisi probleeme, ning **nõuab** temaatilises strateegias tsiteeritud uurimistulemustele toetudes peentolmu tekitatud õhusaaste mõõtmist ja kontrollimist eelkõige $PM_{2,5}$ osakeste suhtes ning reaalse piirväärtuse ja vähendamiseesmärgi alusel;

2.2.8 **viitab** kõnealuses kontekstis ka tõsiasi, et PM_{10} ja $PM_{2,5}$ väärtused on oma olemuselt üksteisega tihedalt seotud (üht mõõtmismeetodit on võimalik suures osas asendada teise) ning seetõttu on kohane kasutada vaid üht mõõtmismeetodit; seejuures tuleks $PM_{2,5}$ osakeste puhul loogiliselt eelistada õhusaastepoliitika seisukohast olulisemaid õhukvaliteedi eesmärgi. Seejuures tuleb arvestada direktiivi 2004/107/EÜ muutmist, mõõtmaks seal käsitletud metalle $PM_{2,5}$ osakeste abil;

2.2.9 **kinnitab** $PM_{2,5}$ osakestest lähtuvat standardite muutmist järgmiste põhjendustega, mis on seotud peentolmu osakeste vähendamise eesmärgi, linnaelu tervisenõuete ja linnaplaneerimisega:

- keskmise kontsentratsiooni vähendamine kogu linnapiirkonnas vähendab terviseriske enam kui väga kõrge kontsentratsiooni kõrvaldamine väga tugeva õhusaastega aladel, kusjuures sageli ei ole tegemist elumarujooniga;
- praegune päevane piirväärtus kui meetmete võtmist põhjustav kriteerium suunab õhusaaste vähendamist käsitleva poliitika saasteainete kõrvaldamisele, samas kui saasteainete piirväärtuse kehtestamine toob kaasa saaste ennetamise, kaasates kõiki asjaomaseid organeid ja meetmeid;

2.2.10 juhul kui PM_{10} kvaliteedi eesmärgid jäävad kehtima, **nõuab** komitee seoses nimetatud kaalutlustega päevasest piir-

väärtusest loobumist ning standardite kehtestamist, mis seavad esiplaanile heitkoguste kõrvaldamise õhusaaste vähendamise poliitika kohalikus ja ka laiemas geograafilises perspektiivis;

Piirkondade määramine

2.2.11 **toetab** ettepaneku artiklis 4 sisalduvaid sätteid, mille kohaselt tegelevad piirkondade määramisega liikmesriigid. Jaotus ei tohiks olla liiga üksikasjalik, vaid pigem üldise loomuga; **nõuab** sellega seoses kõikjalt Euroopa Liidust laekuvate mõõtmistulemuste võrreldavuse tagamist, tehes seda ühtsetele nõuetele vastava mõõtejaamade asukohtade valimise teel (varem rajatud jaamade korral tuleks vajadusel anda mõõtmistulemustele teatud kaal konkreetse asukoha eritingimustest tingitud mõjude tasakaalustamiseks). Mõõtejaamade asukoha valiku ja arvu kohta tuleb sätestada eeskirjad, kasutades selleks ühtseid kriteeriume riiklikul ja kohalikul tasandil;

2.2.12 **väljendab** kõnealuses kontekstis **muret** selle üle, et meetmeid rakendatakse vaid mõõtmiskoha lähiumbruses, tehes seda näiteks liikluse ümbersuunamise teel, nii et liiklus teistes linnaosades suureneb ning halvimal juhul võivad linnade jõupingutused elumarujoonides liikluse piiramise abil õnnestuste, müra ja õhusaaste vähendamiseks hoopis nurjuda. Direktiivi prioriteet õhusaaste vähendamisel peaks olema saastega kokkupuutuvate inimeste hulga vähendamine;

Solidaarsusest lähtuvad rahastamiseeskirjad

2.2.13 **nõuab** rahalist toetust neile liikmesriikidele ja kohalikele omavalitsustele, kellel on kõige suurem koormus õhusaaste vähendamisel;

Uurimistegevus, kohalike omavalitsuste esindajate kaasamine

2.2.14 **väljendab muret**, kuna teadlaste hinnangud võimalikult eduka ja soodsa õhusaaste vähendamise poliitika kohta lähevad üksteisest lahku, ning **nõuab** seetõttu täiendavaid uurimusi, kusjuures tingimata tuleb süvendada poliitika mõjude ja tõhususe uurimist seoses selle praktilise rakendamisega;

2.2.15 **nõuab**, et piirkondlike ja kohalike omavalitsuste huvisid esindavatesse liitudesse kuuluvad eksperdid kaasataks otseselt õhusaaste vähendamist käsitleva poliitika väljatöötamisse.

Brüssel, 26. aprill 2006

Regioonide Komitee
president
Michel DELEBARRE