

Brüssel, 26.10.2022
SWD(2022) 345 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

[\[...\]](#)

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv
välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta (uuesti sõnastatud)

{COM(2022) 542 final} - {SEC(2022) 542 final} - {SWD(2022) 542 final} -
{SWD(2022) 545 final}

MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Kuigi kahjulike õhusaasteainete heide on ELis viimasel kolmel kümnendil oluliselt vähenenud, seostatakse ligikaudu 300 000 enneaegset surma aastas (vrd kuni üks miljon enneaegset surma aastas 1990. aastate alguses) ja märkimisväärset arvu mittenakkuslikke haigusi kõikjal ELis endiselt õhusaastega (eriti peenosakeste, lämmastikdioksiidi ja osooniga).

Euroopa Komisjon võttis [Euroopa rohelises kokkuleppes](#) ja sellele järgnenud [nullsaaste tegevuskavas](#) kohustuse veelgi parandada õhukvaliteeti ja viia ELi õhukvaliteedi standardid paremini kooskõlla Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) soovitustega, mida muudeti viimati 2021. aasta septembris.

Välisõhu kvaliteedi direktiivides (direktiivid 2004/107/EÜ ja 2008/50/EÜ) on kindlaks määratud 12 välisõhu saasteaine kontsentratsioonitasemed, mille peavad saavutama konkreetse ajakava alusel kõik liikmesriigid kogu oma territooriumil. Nende direktiivide [toimivuskontrolli](#) tegemisel jõuti järeldusele, et direktiivid on olnud *osaliselt* tulemuslikud õhukvaliteedi parandamisel ja õhukvaliteedi standardite saavutamisel, kuid direktiivide kõiki eesmärke ei ole veel saavutatud. Direktiivid on kaasa toonud õhukvaliteedi hea esindavusega ja kvaliteetse seire sisseseadmise ning kaasa aidanud õhusaaste vähenemisele kõikjal ELis.

Sellegipoolest on õhukvaliteedi poliitikas endiselt neli märkimisväärset puudust, mis osutavad võimalusele olemasolevat raamistikku täiustada. Esiteks ei ole ELi õhukvaliteedi standardid nii kaitsvad kui need, mida soovitab WHO. Teiseks osutab asjaolu, et välisõhu kvaliteedi direktiivides nõutud õhukvaliteedi kavades sageli ei piisa, et ära hoida standarditele vastavate saastetasemete ületamist või minimeerida nende ületamiste kestust, rakendamisprobleemidele ning seonduvatele puudustele juhtimises ja täitmise tagamises. Kolmandaks saaks parandada õhukvaliteedi seire, modelleerimise ja hindamise usaldusväärsust ja võrreldavust. Ja lõpetuseks suurendaks õhukvaliteeti käsitleva teabe esitamise täiendav ühtlustamine, eelkõige liikmesriigi tasandil, ELi lisaväärtust ning aitaks tagada teabe veelgi parema võrreldavuse.

Käesolevas mõjuhinnangus vaadeldakse kahe direktiivi liitmist ning 19 poliitikavarianti rühmitatud 68 võimalikku poliitikameedet, mille abil kõrvaldada kindlakstehtud puudused. Enamik neist meetmetest on vastastikku täiendavad ja mõnevõrra üksteisest sõltumatud. Vaadeldakse ka teatavat poliitikavariantidega kaasnevat lisakasut. Mõjuhinnangus soovitatakse alles jätta 15 poliitikavarianti, mis hõlmavad 16 meedet õhukvaliteedi kavade juhtimise ja täitmise tagamise parandamiseks, 15 meedet õhukvaliteedi seire ja modelleerimise usaldusväärsuse ja võrreldavuse parandamiseks, 4 meedet õhukvaliteeti käsitlevatele andmetele ja teabele juurdepääsu parandamiseks, keskendudes eeskätt digivahendite kasutamise edendamisele, ning 5 meedet keskmise kokkupuute näitaja kasutamise parandamiseks ja ELi õhukvaliteedi standardite pideva läbivaatamise tagamiseks.

Tuleb teha poliitiline valik kolme poliitikavariandi vahel, mis hõlmavad erineval tasemel kooskõlastamist WHO õhukvaliteedisuunistega (st täielik kooskõlastamine (variant I-1), parem kooskõlastamine (variant I-2) ja osaline kooskõlastamine (variant I-3)). Need kolm

poliitikavarianti, mille mõju on hinnatud kvantitatiivselt, toovad kõik märkimisväärselt kasu tervisele ja keskkonnale, ehkki erineval määral.

Sidusrühmade tagasiside osutas sellele, et eelistatakse kõrgeid eesmärgi. 73 % kõigist avalikul konsultatsioonil vastanutest (peamiselt *kodanikuühiskonna ja valitsusväliste organisatsioonide* esindajad ning *ELi kodanikud*) eelistas selgelt kooskõlastamist WHO 2021. aasta õhukvaliteedisuunistega. Paraku näitas käesolev hindamine, et suures osas ELi proovivõtukohtades (tahkete peenosakeste (PM_{2,5}-osakesed) puhul 71 % proovivõtukohtades) ei pruugi olla võimalik saavutada 2030. aastaks õhusaasteainete kontsentratsioonitasemeid, mis vastavad täielikult kõige viimastele suunistele (5 µg/m³ PM_{2,5}-osakeste puhul), kuigi on uuritud peaaegu kõiki tehnoloogilisi võimalusi.

Käesolevas hinnangus on arvestatud sellega, et õhukvaliteeti mõjutavad eri sektorid ja mitmesugune tegevus, näiteks transport, tööstus, energeetika ja põllumajandus, ning arvesse on võetud mõju, mida eeldatavasti avaldavad sellised olulised Euroopa rohelise kokkuleppe algatused nagu Euroopa kliimamäärus ja pakett „Eesmärk 55“, metaanistrateegia, säästva ja aruka liikuvuse strateegia, sõidukite heitenormid (Euro 7), elurikkuse strateegia ja strateegia „Talust taldrikule“ ning hiljutine algatus „REPowerEU“. Samas ei ole ettepanekus arvesse võetud muid heite vähendamise võimalusi, nagu tublisti kiirendatud käitumuslikud muutused ühiskonnas või üleminek puhtamatele kütustele, kuna nende prognoositavus on hetkel väga piiratud.

Analüüsist on näha, et poliitikavariandi I-3 puhul (osaline kooskõlastamine WHO 2021. aasta õhukvaliteedisuunistega 2030. aastaks) on kasu ja kulude suhe kõige parem (10:1 kuni 28:1). On oodata, et enamikus ELi õhukvaliteedi proovivõtukohtades saavutatakse kooskõla vastavate õhukvaliteedi standarditega suurema vaevata. Puhaskasu ületab 29 miljardit eurot. Poliitikavariandi I-2 puhul (parem kooskõlastamine WHO 2021. aasta õhukvaliteedisuunistega 2030. aastaks) on kasu ja kulude suhe eeldatavasti veidi väiksem (7,5:1 kuni 21:1). On oodata, et umbes 6 %s proovivõtukohtades ei saavutata vastavaid õhukvaliteedi standardeid ilma kohalikul tasandil tehtavate lisapingutusteta (või võidakse seal vajada ajapikendust või erandeid). Puhaskasu ületab 36 miljardit eurot, st on 25 % suurem kui poliitikavariandi I-3 puhul. Poliitikavariandi I-1 puhul (täielik kooskõlastamine WHO 2021. aasta õhukvaliteedisuunistega 2030. aastaks) on kasu ja kulude suhe samuti märkimisväärselt hea (6:1 kuni 18:1). Samas on oodata, et 71 % proovivõtukohtades ei saavutata vastavaid õhukvaliteedi standardeid ilma kohalikul tasandil tehtavate lisapingutusteta (ja mitmel juhul ei suudeta neid standardeid üksnes tehniliselt teostatava saaste vähendamisega üldse saavutada). Puhaskasu ületab 38 miljardit eurot, st on 5 % suurem kui poliitikavariandi I-2 puhul.

Kui vaadelda mõju keskkonnale, eelkõige selliste ökosüsteemi alade osakaalu, kus eutrofeerumist põhjustav lämmastikureostus ületab kriitilist taset, siis selliste alade osakaalu vähendavad kõik kolm poliitikavarianti, seejuures täielikum kooskõlastamine rohkem, piiramata sealjuures kasu, mida võivad tuua elurikkuse strateegia ja kavandatud looduse taastamise määruse korralik rakendamine. Mis puudutab sotsiaalset mõju, siis praegu mõjutab saaste kõige enam tundlikke elanikkonnarühmi (sh lapsed, rasedad, eakad ja terviseprobleemidega inimesed). Seepärast on õhusaaste vähenemisest tulenev kasu tervisele nende puhul enamikul juhtudel kõige suurem.

Puhasmõju sisemajanduse koguprodukti (SKP) kasvule 2030. aastaks jääb kõigi poliitikavariantide puhul eeldatavasti vahemikku 0,26–0,44 %. Õhukvaliteedi paranemine toob seoses õhusaaste kahjuliku mõju vähenemisega eelduste kohaselt ka majanduslikku kasu: näiteks vähenevad tervishoiukulutused, saagikuse langus ja haiguse (sh ülalpeetavate laste haiguse) tõttu töölt puudumine ning suureneb tööviljakus.

Kogu halduskoormus jääb vahemikku 76–106 miljonit eurot. Kõik need kulud kannavad avaliku sektori asutused, kuna välisõhu kvaliteedi direktiividega ei tekitata tarbijatele ja ettevõtjatele otseseid halduskulusid. Samas tuleb tarbijatel ja ettevõtjatel kanda olulised kohanduskulud, eeskätt ELi õhukvaliteedi standardite saavutamiseks vajalike meetmete tõttu. Hinnangulised iga-aastased kohanduskulud (või leevenduskulud) on absoluutarvudes märkimisväärsed: 7,0 miljardit eurot täieliku kooskõlastamise korral (variant I-1), 5,6 miljardit eurot parema kooskõlastamise korral (variant I-2) ja 3,3 miljardit eurot osalise kooskõlastamise korral (variant I-3). Kulud on eeldatavasti (suhteliselt) suuremad nende liikmesriikide jaoks, kes seisavad silmitsi püsivate õhusaasteprobleemidega või kus on vaja erimeetmeid. Lisakulud tekivad eelkõige elamute kütmise sektoris ning vähemal määral tööstuses ja põllumajanduses. Kõigi kaalutud variantide puhul on algatusest saadav puhaskasu (29–38 miljardit eurot) siiski märgatavalt suurem kui kulud.

Kõigi kolme poliitikavariandi (st sõltumata tehtavast poliitilisest valikust) puhul on praeguste ja tulevaste ELi õhukvaliteedi standardite kehtestamiseks ette nähtud etapiviisiline lähenemisviis: 1) kehtestada selged ELi õhukvaliteedi standardid keskpikaks perioodiks, st aastaks 2030 (ning piiratud arv ajutisi erandeid juhtudeks, mil erandi kohaldamine on selgelt õigustatud); 2) töötada välja pikaajaline, 2030. aasta järgne perspektiiv, et tagada täielik kooskõla WHO 2021. aasta õhukvaliteedisuunistega, astudes samal ajal samme selleks, et tagada kooskõla ka WHO tulevaste suunistega, eesmärgiga saavutada 2050. aastaks nullsaaste visioon; 3) rakendada korrapärase läbivaatamise mehhanismi, kandmaks hoolt selle eest, et tulevaste otsuste tegemisel võetaks aluseks kõige viimane teaduslik arusaam õhukvaliteedist ja säilitatakse paindlikkus, pidades silmas võimalikke (tulevasi) geopoliitilisi probleeme.