



Brüssel, 17.5.2018
COM(2018) 330 final

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

Euroopa, mis kaitseb: puhas õhk kõigile

1. ÕHUKVALITEEDI PROBLEEM

Õhukvaliteet on kogu Euroopa Liidus (edaspidi „EL“) viimastel aastakümnetel paranenud tänu ELi ning riiklike, piirkondlike ja kohalike asutuste ühistele pingutustele. ELi sisemajanduse kogutoodang on alates 2000. aastast suurenenud 32 %, peamiste õhusaasteainete heited aga saasteainest olenevalt vähenenud 10 % kuni 70 %¹.

Enamikus liikmesriikides mõjutab ELi kodanike elukvaliteeti see, et õhukvaliteedi normid on endiselt täitmata. Selline olukord on eriti tõsine linnapiirkondades, kus elab suurem osa eurooplasi.

Õhusaaste põhjustab selliseid kroonilisi ja raskeid haigusi nagu astma, südame-veresoonkonna haigused ja kopsuvähk. Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) hiljutiste andmete² kohaselt on maailma mõnes osas õhusaaste tase endiselt ohtlikult kõrge, nii et 10-st inimesest üheksa hingavad sisse õhku, milles on palju saasteaineid. Õhusaaste on ELis jätkuvalt peamine varajast surma põhjustav keskkonnategur, mille tõttu sureb ELis igal aastal hinnanguliselt rohkem kui 400 000 inimest enneaegselt³. See kõik läheb ühiskonnale kalliks maksma, kuna tervisehäiretega seotud väliskulud on suured⁴.

Üldsus on väga teadlik õhusaastest ning kodanikud ootavad asutustelt tegutsemist. Hiljuti tehtud ELi keskkonna-teemalise arvamusküsitluse alusel peavad kodanikud õhusaastet kliimamuutuste järel enim muret tekitavaks probleemiks⁵. Neil on õiguspärased ootused, et kõigil tasanditel võetakse mõjuvaid meetmeid selleks, et vähendada õhusaastet ja kaitsta kodanikke sellest tulenevate kahjulike mõjude eest.

Olukorra parandamiseks on EL seadnud liikmesriikide ja Euroopa Parlamendiga kokku lepitud õigusaktidega sihi saavutada selline õhukvaliteedi tase, mis ei põhjustaks inimeste tervisele ega keskkonnale negatiivset mõju ega riske. Selleks on tõhusa õhukvaliteedipoliitika rakendamiseks vaja võtta meetmeid ja teha koostööd üleilmsel, Euroopa, riiklikul ja kohalikul tasandil.

Kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega tugineb rakendamine suures osas riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele meetmetele, mis on kohandatud konkreetsetele vajadustele ja olukorrale.

Käesolevas teatistes käsitletakse ELi mitmekülgseid poliitilisi jõupingutusi, mida on tehtud selleks, et toetada liikmesriike ja hõlbustada nende eesmärkide saavutamiseks vajalike meetmete võtmist, samuti käsitletakse eeskirjade järgimise tagamiseks võetud meetmeid, millega tagatakse kogu ELis kõigi eurooplaste jaoks puhta õhu ühiseesmärkide saavutamine ja järgimine.

¹ Euroopa Keskkonnaameti Euroopa õhukvaliteeti käsitlev 2017. aasta aruanne: ajavahemikul 2000–2015 vähenesid ELis õhusaasteainete heited 8 % (ammoniaak) kuni 72 % (vääveloksiidid).

² <http://www.who.int/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>

³ Euroopa Keskkonnaameti Euroopa õhukvaliteeti käsitlev 2017. aasta aruanne.

⁴ Hinnanguliselt 330–940 miljardit eurot aastas (Euroopa puhta õhu programmi aluseks olev mõjuhindang, SWD(2013)532).

⁵ Eurobaromeetri eriuuring nr 468 „Attitudes of European citizens towards the environment“ (Euroopa kodanike keskkonnahoiakud).

2. ELI PUHTA ÕHU POLIITIKA

EL on aastakümnete jooksul teinud tööd õhukvaliteedi parandamiseks, kontrollides atmosfääri sattuvate kahjulike ainete heitkoguseid, parandades kütuse kvaliteeti ning integreerides keskkonnakaitse nõudeid transpordi-, tööstus- ja energeetikasektoris. Eesmärk on vähendada õhusaastet nii, et selle mõju inimeste tervisele ja keskkonnale oleks ELi territooriumil võimalikult väike. Kuna õhusaaste liigub üle riigipiiride, on vaja kooskõlastamist ELi tasandil. ELi õiguses on jäetud liikmesriikidele võimalus valida vahend ELi tasandil kokku lepitud piirnormide järgimiseks. Peamiste saasteallikate suhtes kohaldatakse ELi tasandi norme, et tagada siseturu tõhus toimimine.

2013. aasta Euroopa puhta õhu programmis⁶ kinnitati uuesti eesmärki – saavutada kogu ELis täielik vastavus kehtivatele õhukvaliteedi normidele niipea kui võimalik ning seada eesmärgid aastateks 2020 ja 2030. Sellise ELi poliitika edusammud põhinevad kolmel põhisambal.

Esimene samm hõlmab välisõhu kvaliteedi norme, mis on sätestatud välisõhu kvaliteedi direktiivides⁷ troposfääriosooni, tahkete osakest, vääveloksiidide, ohtlike raskemetallide ja paljude muude saasteainete kohta⁸. Kõnealuseid õhukvaliteedi norme peavad kõik liikmesriigid oma territooriumil järgima (olenevalt saasteainest) alates 2005. või 2010. aastast⁹. Kui kehtestatud piirnorme on ületatud, peavad liikmesriigid võtma vastu õhukvaliteedi kavad täpsustatud meetmetega, millega hoida ületamise ajavahemik võimalikult lühike.

Teine samm hõlmab riiklikke heitkoguste vähendamise eesmärke, mis kehtestati õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade direktiiviga kõige olulisemate piiriüleste õhusaasteainete puhul: vääveldioksiid, lämmastikdioksiidid, ammoniaak, lenduvad orgaanilised ühendid ja tahked osakesed¹⁰. Hiljuti muudeti riiklikke heitkoguste vähendamise eesmärke, et lisada uued piirangud, mille järgmine on vaja saavutada 2020. ja 2030. aastal; ka lisati veel üks saasteaine – tahked peenosakesed (PM_{2,5}). Liikmesriigid peavad 2019. aastaks välja töötama riiklikud õhusaaste kontrolli programmid, et täita oma heitkoguste vähendamise kohustusi.

Kolmas samm hõlmab peamiste saasteallikate heitenorme (sõidukite ja laevade tekitatud heitest energia ja tööstuse valdkonnani). Kõnealused normid on sätestatud ELi

⁶ COM(2013)918.

⁷ Direktiivid 2004/107/EÜ ja 2008/50/EÜ.

⁸ Kõnealuste õigusaktidega on hõlmatud kokku 12 saasteainet: vääveldioksiid, lämmastikdioksiidid, lämmastikoksiidid, tahked osakesed (PM₁₀ ja PM_{2,5}), osoon, benseen, plii, süsinikmonooksiid, arseen, kaadmium, nikkel ja benso[a]püreen.

⁹ Tähtaja pikendamine (kuni 2015. aastani lämmastikdioksiidi ja benseeni puhul ning 2011. juunini tahkete osakeste puhul) oli võimalik kindlatel asjaoludel.

¹⁰ Direktiiv 2001/81/EÜ on asendatud direktiiviga 2016/2284/EL.

tasandil õigusaktides, milles käsitletakse tööstusheiteid,¹¹ elektrijaamadest,¹² sõidukitest¹³ ja transpordikütustest tekkivaid heitkoguseid¹⁴ ning toodete energiatõhusust¹⁵.

Lisaks koostati pärast 2015. aasta sõidukite heitkogustega seotud skandaali tegelikus liikluses tekkivate heitkoguste eeskirjade pakett,¹⁶ et tagada õhusaasteainete heitenormide nõuetekohane järgimine, ning karmistati tüübikinnitusnõudeid. Kõnealune pakett hõlmab lämmastikoksiidide ja tahkete osakeste heitkoguste katseid ning juba kasutusel olevate sõidukite nõuetele vastavuse uusi eeskirju, et parandada juba kasutusel olevate sõidukite katsetamist. Viimased muudatused võeti vastu 3. mail, et veelgi vähendada tehnilise ebamäärasuse osa tegelikus liikluses tekkivate heitkoguste katsetamisel, suurendada juba ringluses olevate autode heitkoguste kontrolli ning näha ette sõltumatute ja akrediteeritud kolmandate isikute tehtavad katsed. Alates 2017. aasta septembrist peavad uut tüüpi kergsõidukid läbima uue tüübikinnituse laborikatse, mis sarnaneb rohkem tegelike sõidutingimustega¹⁷.

Euroopa Komisjon on teinud ettepaneku sõiduautode ja kaubikute CO₂-heite uute normide kehtestamiseks, et aidata tootjatel veelgi edendada innovatsiooni ja lasta turule märgatavalt rohkem vähese ja nullheitega sõidukeid¹⁸. Kolmanda liikuvuse paketi osana esitatud läbi aegade esimese Euroopa Komisjoni seadusandliku ettepanekuga raskeveokitele CO₂-heite normide kehtestamiseks loodetakse samuti pikaajalist kaudset mõju õhukvaliteedile. Selle ettepanekuga suurendatakse veelgi kütusetõhusust ja vähendatakse kasvuhoonegaaside heitkoguseid selles segmendis ning pakutakse stiimuleid vähese ja nullheitega raskeveokite (sh bussid) turule laskmiseks, millel on positiivne järelmõju õhusaasteainete heitkoguste vähendamisele.

Lisaks sellele kaitseb EL töötajate tervist ja ohutust kogu Euroopas oma õigusnormidega, millega on kehtestatud töökoha õhu suhtes miinimumnõuded,¹⁹ mis hõlmavad ka töökeskkonnas paljude ohtlike keemiliste ainete kokkupuute piirnormide kehtestamist. Praegune komisjon on eelkõige koostanud mitmeid ettepanekuid, millega muudetakse kantserogeene ja mutageene käsitlevat direktiivi, kehtestades piirnormid, millega tõhustatakse

¹¹ Tööstusheidete direktiiv 2010/75/EL.

¹² Tööstusheidete direktiiv 2010/75/EL ja keskmise võimsusega põletusseadmete direktiiv 2015/2193/EL.

¹³ Määrus (EÜ) nr 443/2009, millega kehtestatakse uute sõiduautode heitenormid ja määrus nr 510/2011, millega kehtestatakse uute väikeste tarbesõidukite heitenormid, lähtudes väikesõidukite CO₂-heite vähendamist käsitlevast liidu terviklikust lähenemisviisist.

¹⁴ Kütusekvaliteedi direktiiv 97/70/EÜ.

¹⁵ Ökodisaini direktiiv 2009/125/EÜ.

¹⁶ Määrus (EL) 2016/427, määrus (EL) 2016/646, määrus (EL) 2017/1154.

¹⁷ Niinimetatud kergsõidukite ülevaailmne ühtlustatud katsemenetlus (WLTP).

¹⁸ Ettepanek: määrus, millega kehtestatakse uute sõiduautode ja uute väikeste tarbesõidukite heitenormid (COM(2017)676).

¹⁹ Raamdirektiiv 89/391/EMÜ (EÜT L 183, 29.6.1989, lk 1), mida eelkõige on täiendatud direktiiviga 89/654/EMÜ töökoha miinimumnõuete kohta (EÜT L 393, 30.12.1989, lk 1), direktiiviga 98/24/EÜ keemiliste mõjurite kohta (EÜT L 131, 5.5.1998, lk 11) ja direktiiviga 2004/37/EÜ tööol kantserogeenide ja mutageenidega kokkupuute kohta (ELT L 158, 30.4.2004, lk 50).

miljonite töötajate kaitset vähi kui töökohas enamikku surmajuhtumeid põhjustava kutsehaiguse eest²⁰.

3. ÕHUSAASTE VÄHENDAMISE MEETMETE NÄITED

ELi, liikmesriigi ja kohalikul tasandil on aastate jooksul võetud eri meetmeid, et edukalt vähendada õhusaasteainete heitkoguseid, sh selliseid, mis tekivad suurtest põletusseadmetest, tööstusrajatistest ja transpordist, ka maanteeõidukitest (nt kütusekvaliteedi parandamine ja järjestikused EURO heitenormid). Sellest nähtub, et leidub kulutõhusaid lahendusi, millega saab toetada innovatsiooni ja millel on positiivne netomõju ELi konkurentsivõimele ning mis on kooskõlas Euroopa Komisjoni ulatuslike jätkusuutliku majanduskasvu ja töökohtade loomise prioriteetidega²¹.

3.1. Transpordisektoris tekkivate heitkoguste vähendamise meetmed

Värskeimate kättesaadavate andmete põhjal on transpordisektor suurim lämmastikoksiidide heitkoguste ja märkimisväärne tahkete osakeste tekitaja²².

Meetmed heitkoguste edasiseks vähendamiseks hõlmavad tehnilist täiustamist, käitumise muutumist ja nõudluse juhtimist (puhtamate transpordiviiside kasutamise soodustamine linnaplaneerimise ja autode ühiskasutamise abil) ja infrastruktuuri investeerimist (nt alternatiivkütused või ühistransport).

Et aidata ametiasutustel neid meetmeid võtta, esitas Euroopa Komisjon eelmisel aastal kaks liikuvuse paketti. Esimeses liikuvuse paketi tegi Euroopa Komisjon ettepaneku ajakohastada ELi eeskirju teemaksude kohta ning laiendada nende kohaldamisala bussidele, kaubikutele ja sõiduautodele,²³ edendades proportsionaalseid vahemaapõhiseid teemakse, mis lähtuvad keskkonnatoimetest nii raske- kui ka kergsõidukite puhul ja milles võetakse arvesse nende kasutamise tegelikku kulu. Teine liikuvuse pakett hõlmas meetmeid, millega edendatakse paremini integreeritud ja puhtamat ühistransporti, soodustatakse pikamaa-kaubavedude üleminekut maanteeveolt raudteeveole, sisevee- või lähimerevedudele ning kiirendatakse uute CO₂-heite normide kehtestamisega sõiduautodele ja kaubikutele ning avalike hangete kaudu üleminekut vähese või nullheitega sõidukitele,²⁴ sh nullheitega linnabussidele. Euroopa Komisjon esitas ka tegevuskava alternatiivkütuste taristu (sh elektrisõidukite laadimiskohtade) üleeuroopaliseks kasutuselevõtuks,²⁵ mida toetati täiendavate rahastamisallikatega. Kolmanda liikuvuse paketi raames tegi Euroopa Komisjon ettepaneku raskeveokite CO₂-heite normide kehtestamiseks, sh stiimulid vähese või nullheitega sõidukite kasutamiseks. Euroopa Komisjon esitas ka strateegilise tegevuskava, et luua konkurentsivõimeline ja jätkusuutlik akude ringlussevõtu süsteem Euroopas,

²⁰ Seni on esitatud kolm ettepanekut (COM(2016) 248), COM(2017) 11 ja COM(2018) 171), esimese neist on Euroopa Parlament ja nõukogu vahepeal vastu võtnud direktiivina (EL) 2017/2398 (ELT L, 27.12.2017, lk 8).

²¹ Euroopa puhta õhu programmi aluseks olev mõjuhindang, SWD(2013)532, 9. lisa).

²² Euroopa Keskkonnaameti Euroopa õhukvaliteeti käsitlev 2017. aasta aruanne.

²³ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 1999/62/EÜ raskete kaubaveokite maksustamise kohta teatavate infrastruktuuride kasutamise eest COM(2017) 275).

²⁴ Ettepanek, millega muudetakse keskkonnasõbralike ja energiatõhusate maanteeõidukite edendamist käsitlevat direktiivi (COM(2017)653).

²⁵ COM(2017)652.

põhitähelepanuga akuelementide tootmisele. Euroopapõhine, konkurentsivõimeline akude tootmine on edaspidi võtmeülesanne Euroopa autotööstusele, et kindlustada oma konkurentsieelis vähese või nullheitega sõidukite tootmisel.

Lisaks valmistab Euroopa Komisjon ette soovitusi ja parimaid tavaid käsitlevat mittesiduvat suunist, millega toetatakse kohalikke omavalitsusi lahenduste leidmisel seoses sõidukite linnapiirkondadele juurdepääsu piirangutega. Vähese saastega alasid saab kehtestada ka muul viisil kui käsitsi kinnitatavate kleebiste abil, näiteks kasutades nüüdisaegset infotehnoloogiat. Euroopa Komisjon teeb koostööd sidusrühmade ning riiklike ja kohalike ametiasutustega, et edendada juurdepääsu käsitlevate eeskirjadega seotud järjepidevust ja teavet, ning toetab linnavalitsusi teabe/andmete jagamisel kõnealuste eeskirjade kohta. Igal juhul on oluline märkida, et ükski juurdepääsupiiranguid käsitlev kava ei ole koostatud eraldatuses, vaid on tervikliku säästva linnalise liikumiskeskonna kava osa ning on nõuetekohaselt integreeritud direktiivi 2008/50/EL kohaselt kehtestatud kohalikesse õhukvaliteedi kavadesse.

Sellised ettevõtmised nagu Euroopa liikuvusnädala kampaania, mille tippsündmuseks on sageli autovaba päev, võivad olla kasulikuks vahendiks, mille abil tõsta teadlikkust jalgsi käimise ja jalgrattaga sõitmise mõjust puhtale õhule.

3.2. Elektri- ja soojusenergia tootmisel tekkivate heitkoguste vähendamise meetmed

Elektrijaamades, tööstusettevõtetes ja majapidamistes elektrienergia ja soojuse tootmise eesmärgil kütuse põletamine põhjustab suurimaid tahkete osakeste ja vääveldioksiidide heitkoguseid²⁶.

Elektri- ja soojusenergia tootmisel tekkivate õhusaasteainete heitkoguste vähendamise meetmed on sageli tihedalt seotud pingutustega vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid. Need hõlmavad põletamisvabade taastuvenergiaallikate (nt päikese-, tuule- või hüdroenergia) laialdasemat kasutamist, soojus- ja elektrienergia koostootmist, energia hajatootmist (nt väikevõrgud ja energiatootmine katusele paigaldatavate päikesepaneelide abil), abikavasid, sh maksusoodustusi majapidamistes vanade ja vähem tõhusate boilerite väljavahetamiseks, kaugkütet ja -jahutust või mõnel juhul ka tahke kütuse kasutamise keelde. Tahkete osakeste heitkoguste vähendamisel on need meetmed väga tõhusad. ELi riigiabi eeskirjad on raamistik, mille alusel liikmesriikidel on lubatud hõlbustada investeeringuid sellistesse meetmetesse.

3.3. Tööstusest tekkivate heitkoguste vähendamise meetmed

Tööstusest tekkivate heitkoguste (tahkete osakeste puhul suuruselt teisel ja lenduvate orgaaniliste ühendite puhul esimesel kohal) vähendamise meetmed on peamiselt saavutatud tänu ELi tööstusheidete direktiiviga²⁷ kehtestatud prima võimaliku tehnika rakendamisele. Igapäevase käitamise puhul tuleb ELis asuvates suurtes tööstusrajatistes (sh suured põletusseadmed) kasutada heitkoguste vältimiseks või vähendamiseks kõige tõhusamat tehnikat, mis selles sektoris on tehniliselt teostatav ja majanduslikult tasuv.

Selliste meetmetega on juba saavutatud õhukvaliteedi oluline paranemine ning 2017. aastal vastu võetud suuri põletusseadmeid käsitlevate ELi uute keskkonnanormidega vähendatakse veelgi vääveldioksiidi ja lämmastikdioksiidi heitkoguseid kogu Euroopas.

²⁶ Euroopa Keskkonnaameti Euroopa õhukvaliteeti käsitlev 2017. aasta aruanne.

²⁷ Direktiiv 2010/75/EL.

3.4. Põllumajandussektoris tekkivate heitkoguste vähendamise meetmed

Põllumajandussektoris tekib märkimisväärne osa selliseid õhusaasteaineid nagu ammoniaak, mis on linna tasandile märkimisväärselt mõju avaldavate tahkete osakeste lähteallikas. Selliste heitkoguste vähendamise meetmed hõlmavad põllumajanduslikke meetmeid (eesmärgiga vähendada vajadust kasutada lämmastikväetisi), loomaskavatuslikke meetmeid (sõnniku suletud ladustamisala, sõnniku ja karbamiidväetise täiustatud kasutamine, parandatud loomasöötmisvõtted eesmärgiga saada väiksema ammoniaagisisaldusega loomasõnnikut ning anaeroobne kääritamine suurtes põllumajandusettevõtetes), või energiametmeid (nt fotogalvaaniliste rajatiste täiustamine või kütusekasutuse vähendamine). Need juba kasutusel olevad meetmed on tehniliselt teostatavad ja majanduslikult tasuvad ning neid tuleks veelgi ulatuslikumalt kohaldada.

4. KÕIGILE EUROOPLASTELE PUHTA ÕHU TAGAMISEL TEHTAV KOOSTÖÖ

Liikmesriigid leppisid nii nõukogus kui ka Euroopa Parlamendis kokku õhukvaliteedi normides, et tegeleda kodanike põhjendatud tervisemuredega. Ühtsete õhukvaliteedi normidega tagatakse igale isikule õhukvaliteedi miinimumtase ja luuakse tööstusele võrdsed võimalused kõikjal ELis. Kõnealuste normide eduka rakendamise eeltingimuseks on, et avaliku sektori asutused võtavad riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil halduspiire ületavaid tõhusaid meetmeid. Kui tegevusetuse tõttu ei järgita ELi õhukvaliteedi õigusakte, on riiklikud kohtud pädevad menetlema vastavaid küsimusi, nagu nähtub hiljuti mitmes liikmesriigis tehtud kohtuotsustest²⁸.

ELi rahaline toetus ning tihe koostöö liikmesriikide ametiasutuste ja Euroopa Komisjoni vahel on samuti vältimatu. Seepärast on Euroopa Komisjon tihendanud koostööd liikmesriikidega, et mitmete algatuste ja meetmete abil nende pingutusi hõlbustada. Euroopa Komisjon on valmis tegema järgmisi samme selle koostöö edendamisel, sh riiklike energia- ja kliimakavade alusel.

4.1. Puhta õhu poliitikat käsitlevate dialoogide raames liikmesriikidega tehtava koostöö edendamine

Euroopa Komisjon on juba liikmesriikidega pidanud mitmeid puhta õhu dialooge, et toetada nende rakendamistööd. Samuti üritab ta tagada koosmõju energialiidu ja kliimamuutuste poliitikaga (sh keskkonnahoidliku liikuvuse pakett) ning selliste dialoogialgatustega nagu meetmepaketi „Puhas energeetika kõigile eurooplastele“ raames loodud üleminekuetapis sõepiirkondade platvorm²⁹.

Lisaks sellele on Euroopa Komisjon valmis osalema edasistes aruteludes liikmesriikidega, sh korraldama ringreisi pealinnades, et pidada puhta õhu dialooge liikmesriikidega, kellel esineb olulisi puudusi meetmete rakendamisel. Eesmärk on hõlbustada ELi ja riikliku õhusaastepoliitika rakendamist kõikides majandussektorites, samal ajal tõsta teadlikkust ja võimaldada kodanikel vahetult osaleda õhukvaliteedi parandamise meetmetes. Sellega tagatakse nende dialoogide puhul kõrgetasemeline poliitiline esindatus ja soovitatakse

²⁸ Sellele, kuidas riiklikud kohtud peaksid menetlema üksikisikute või ühenduste õiguslikke probleeme, on üksikasjalikult viidatud komisjoni teatistes õiguskaitse kättesaadavuse kohta keskkonnaõiguse valdkonnas (C(2017) 2616 final), milles käsitletakse olulist Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat seoses ELi õhukvaliteedi nõuetega (kohtuasjad C-237/07 *Janecek* ja C404/13 *Client Earth*).

²⁹ https://ec.europa.eu/info/news/no-region-left-behind-launch-platform-coal-regions-transition-2017-dec-08_en.

liikmesriikidel kasutada neid dialooge selleks, et töötada juhtimistasemete ja majandussektorite üleselt välja integreeritud lähenemisviis õhukvaliteedi probleemiga tegelemiseks.

Sellega täiendatakse olemasolevat koostööd, mida tehakse 2017. aastal vastu võetud ELi keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamise ja vastastikuse hindamise vahendi raames, et parandada keskkonnavalaste õigusaktide rakendamist ELis. Samal eesmärgil ja liikmesriikide tasandil õhukvaliteedi probleemide lahendamiseks võetavate meetmete jõustamiseks kasutab Euroopa Komisjon hiljuti loodud keskkonnavalase juhtimise foorumit³⁰.

4.2. Liikmesriikide, piirkondade ja linnade kaasamine

ELi linnade tegevuskava ja linnadega seotud uuendusmeetmete algatuse raames hõlbustatakse veelgi kogu ELis koostööd linnade tasandi osalejatega ja nende vahel, et lahendada õhusaaste probleem linnapiirkondades, millega seotud eelarveks on praeguseks rahastamisperioodiks eraldatud 372 miljonit eurot³¹. Eesmärk on toetada konkreetseid meetmeid, et tegeleda linnapiirkondade probleemidega alates saastatusega võitlemisest kuni liikuvuse ja linnade säästva arenguni.

Euroopa Komisjoni 2017. aasta novembris loodud puhta õhu foorum ja 2018. aastal linnapiirkondade probleemide lahendamiseks ellu kutsutud roheline nädal³² on võimalus vahetada häid tavaid kõigi avaliku või erasektori osalejate vahel ning samas suurendada vastavate sidusrühmade suutlikkust õhukvaliteedi parandamisel. Sellega tugevdatakse meetmete sidusust kõigi juhtimistasandite vahel.

Selleks et hõlbustada investeerimist Euroopa linnades jätkusuutlikesse projektidesse (sh puhta õhu tegevuskava toetavad projektid), on Euroopa Komisjon ja Euroopa Investeeringuspank linnapiirkondade ametiasutuste jaoks ellu kutsunud uue nõuandeteenuseid käsitleva sihtalgatuse URBIS³³. URBIS kehtestati selleks, et parandada linnade juurdepääsu tehnilisele ja finantsnõustamisele, mida on vaja linnapiirkondade investeerimisprojektide, programmide ning uuenduslike rahastamis-/investeeringusplatvormide väljatöötamiseks. Juba on selgeks saanud, et linnapiirkondade ametiasutused vajavad väga seda liiki teenust.

Võiks ära kasutada koostöö ülemaaailmse linnapeade paktiga, mis on olnud edukas heitkoguste vähendamisel ja aidanud soodustada vähesel CO₂-heitega majandusele üleminekut ja taastuvust linnapiirkondade tasandil.

4.3. ELi rahastamisvahendite kättesaadavaks tegemine õhukvaliteedi parandamise meetmete toetuseks

Mitmesuguseid finantsvooge hõlmav ELi rahastamine on liikmesriikidele kättesaadavaks tehtud ja nad on seda edukalt kasutanud, et tegeleda õhukvaliteedi probleemidega, toetades õhukvaliteediprojekte otse või täites edukalt õhukvaliteedi eesmärgi muude investeeringute (nt infrastruktuur, põllumajandus ning maaelu- ja regionaalareng) raames. Euroopa Komisjon

³⁰ C(2018)10. – Komisjoni 18. jaanuari 2018. aasta otsus keskkonnanõuete täitmise ja keskkonnavalase juhtimise eksperdirühma loomise kohta.

³¹ Õhukvaliteedi valdkonnas on asjakohane õhukvaliteedi tegevuskava juba vastu võetud: <https://ec.europa.eu/futurium/en/air-quality>.

³² <https://www.eugreenweek.eu/>.

³³ <http://eiah.eib.org/about/initiative-urbis.htm>.

tõhustab koostööd liikmesriikidega, et aidata neil optimaalselt kasutada käesolevaks programmiperioodiks kasutatavaid allesjäänud vahendeid.

Praegusel programmiperioodil (2014–2020) on liikmesriigid eraldanud 1,8 miljardit eurot, et Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest toetada õhukvaliteediga seotud meetmeid. Lisaks sellele loodetakse puhta õhu eesmärke kaudselt saavutada tänu investeringutele, mida tehakse 2014–2020 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide raames vähese CO₂-heitega majandusse (45 miljardit eurot), keskkonnakaitsesse ja ressursitõhususse (kokku 63 miljardit eurot) ning võrguinfrastruktuuri (kokku 58 miljardit eurot), et toetada eelkõige haavatavaid piirkondi ja kodanikke.

Praeguseks on üks kolmandik kõigist Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi investeeringutest (ligikaudu 80 miljardit eurot) seotud energia, transpordi ja keskkonnaga. Sellel kõigel on positiivne mõju õhukvaliteedile. Lisaks sellele aitab ELi teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm „Horisont 2020“ kaudselt vähendada heitkoguseid ja parandada õhukvaliteeti. Rahastamine hõlmab ka keskkonnahoidlikumaid transpordilahendusi käsitlevaid teadusuuringuid.

Euroopa Komisjon tegi hiljuti ettepaneku investeerida üks miljard eurot 39 keskkonnasäästlikku transpordiprojekti, et ajakohastada Euroopa raudteevõrku, arendada edasi alternatiivkütuste infrastruktuuri ja alustada tööd nullheitega veetranspordi nimel. Komisjoni panusele lisandub avaliku ja erasektori poolne kaasrahastamine Euroopa ühendamise rahastust kokku 4,5 miljardi euro ulatuses. Hiljuti lõppenud alternatiivkütuste infrastruktuuri ja puhtama liikuvuse segarahastamise projektikonkursile esitati 69 ettepanekut, mille rahastamiseks on vaja praegustest olemasolevatest vahenditest (350 miljonit eurot) kolm korda rohkem raha, et teha investeeringuid kokku 4,2 miljardi euro väärtuses. Tulemusi oodatakse 2018. aasta oktoobriks. Kõnealuste investeeringutega on võimalik soodustada keskkonnahoidlikumat transporti Euroopas ja seega veelgi vähendada heitkoguseid.

Puhta õhu eesmärkide saavutamisel on olnud oluline ka programm LIFE. Näiteks hõlbustati programmi LIFE integreeritud projektiga „Väike-Poola tervislikus õhukeskkonnas“ (algne eelarve 16 miljonit eurot, koondati üle 800 miljoni euro) Väike-Poola piirkonna õhukvaliteedikava rakendamist ja parandati rohkem kui 20 miljoni kodaniku elukvaliteeti Väike-Poola ja Sileesia vojevoodkonnas Poolas, aga ka teistes liikmesriikides, nt Slovakkias ja Tšehhi Vabariigis. Eelkõige soodustatakse programmi LIFE integreeritud õhukvaliteediprojekte tulevaste projektikonkursside raames.

Euroopa Komisjoni kavandatud mitmeaastases finantsraamistikus (2021–2027)³⁴ jätkatakse õhukvaliteedi parandamise meetmete toetamist, sh seatakse sihiks, et kliimaeesmärkide saavutamisele oleks suunatud 25 % ELi kulutustest, tugevdatakse programmi LIFE, millest omakorda toetatakse meetmeid puhta energia, energiatõhususe ja reformitud ühise põllumajanduspoliitika soodustamiseks.

4.4. Vähese ja nullheitega liikuvusse tehtavate kodumaiste investeeringute hõlbustamiseks antav riigiabi

Kodumaiste rahastamiskavade hõlbustamiseks on ELi riigiabi eeskirjadega kehtestatud raamistik, millega lubatakse liikmesriikidel hõlbustada investeerimist vähese ja nullheitega liikuvusse, et tagada puhtam õhk ja võidelda kliimamuutuste vastu, samas edendades Euroopa tööstuse konkurentsivõimet. Liikmesriigid saavad neid eeskirju riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil kasutada selleks, et tõhusalt vähendada (nt maanteetranspordist tekkivaid)

³⁴ COM(2018)321.

heitkoguseid. 2018. aasta veebruaris Saksamaal heaks kiidetud riigiabi kava on vaid üks paljudest näidetest selle kohta, kuidas ELi eeskirjadega aidatakse liikmesriikidel õhusaaste piiramiseks hõlbustada investeerimist elektri- ja hübriidajamiga bussidesse ning nendega seotud laadimistaristusse³⁵.

4.5. Jätkuvad täitemeetmed

Euroopa Komisjon on möödunud aastatel, veel enne piirnormide jõustumist teinud riiklike ametiasutustega tihedat koostööd, et saavutada kestvaid muudatusi ja aidata neil täita õhukvaliteeti käsitlevaid õigusnorme. Tänu sellele on olukord paranenud, aga mõned põhiprobleemid on jäänud. Euroopa Komisjon on eriti mures, et pidevalt ületatakse kahe tervist märkimisväärselt kahjustava põhisaasteaine piirnorme – lämmastikdioksiidi puhul on see tingitud maanteetranspordist³⁶ ja tööstusest ning tahked osakesed esinevad peamiselt tööstusest, liiklusest, majapidamiste kütmisest ja põllumajandusest tekkivates heitkogustes. Euroopa Komisjon on kohustunud jätkama koostööd liikmesriikidega, et lisaks talle antud volituste piires vastavate ELi õigusnormide täitmise tagamisele saavutada ka kokkulepitud õhukvaliteedi normide järgimine.

Tahketest osakestest ja lämmastikdioksiidist tingitud liigne õhusaaste

Ülevaade olukorrast

ELi piirnormide järgimine **tahkete osakeste** puhul oli ette nähtud alates 1. jaanuarist 2005. Suures osas Euroopas ületab tahkete osakeste kontsentratsioon kõnealuseid piirnorme – ületamisest on teatatud³⁷ 28 liikmesriigist 19 liikmesriigis. Värskeimate kättesaadavate andmete põhjal oli 19 % ELi linnapiirkondade elanikkonnast kokkupuude tahkete osakeste tasemega, mis ületab ELi piirnormi päeva kohta ning umbes poolel ELi elanikkonnast on kokkupuude tahkete osakeste tasemega, mis ületab Maailma Terviseorganisatsiooni rangemaid soovitusi³⁸.

Euroopa Komisjon on algatanud rikkumismenetlused seoses tahkete osakeste (PM₁₀) piirnormi kestva ületamisega 16 liikmesriigi suhtes (Belgia, Bulgaaria, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Läti, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik ja Ungari).

Euroopa Kohus on vastavalt 2017. aastal³⁹ ja 2018. aastal⁴⁰ juba teinud oma otsused seoses kahe kõige rängema tahkete osakeste piirnormi ületamisega, nimelt Bulgaarias ja Poolas. Kõnealuste kohtuostustega kinnitatakse Euroopa Komisjoni seisukohta, et piirnormide kestva ületamise korral peavad liikmesriigid võtma tõhusamaid meetmeid, et piirata ületamist võimalikult lühikese ajavahemikuga⁴¹.

³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1222_et.htm

³⁶ Maanteetranspordi tõttu tekib umbes 40 % lämmastikdioksiidide heitkogustest ELis. Liikluse tõttu õhku paisatud lämmastikoksiidide üldheitkogusest 80 % tekitavad diiselmootoriga sõidukid.

³⁷ Vähemalt ühe vaatlusjaama piires.

³⁸ Euroopa Keskkonnaameti Euroopa õhukvaliteeti käsitlev 2017. aasta aruanne.

³⁹ Euroopa Kohtu 5. aprilli 2017. aasta otsus kohtuasjas C-488/15 komisjon vs. Bulgaaria.

⁴⁰ Euroopa Kohtu 22. veebruari 2018. aasta otsus kohtuasjas C-336/16 komisjon vs. Poola.

⁴¹ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-488/15> ja <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-336/16>

Lisaks sellele alгатati Bulgaaria suhtes rikkumismenetlus seoses vāāveldioksiidi piirnормi ületamisega. Kuna vāāveldioksiidist põhjustatud saaste tekib peamiselt tööstusest, siis tahkete osakeste vähendamisel tehtavad edusammud mõjuvad positiivselt ka vāāveldioksiidi heitkoguste vähendamisele.

ELi piirnормide järgimine **lämmastikdioksiidi** puhul oli ette nähtud alates 1. jaanuarist 2010. Kogu Euroopas ületatakse lämmastikdioksiidi aastast piirnормi – ületamistest on teatatud⁴² 28 liikmesriigist kokku 22 liikmesriigis. Vārskeimate kättesaadavate andmete põhjal oli 9 % ELi linnapiirkondade elanikkonnast kokkupuude lämmastikdioksiidi aastast piirnормi ületava tasemega⁴³.

Praegu on alгатatud rikkumismenetlused seoses lämmastikdioksiidi piirnормi kestva ületamisega 13 liikmesriigi suhtes (Austria, Belgia, Hispaania, Itaalia, Luksemburg, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Saksamaa, Taani, Tšehhi Vabariik, Ungari ja Ühendkuningriik).

Lisameetmed

Euroopa Komisjon kutsus 30. jaanuaril 2018 Brüsselisse õhukvaliteeti käsitlevale tippkohtumisele üheksa asjaomast liikmesriiki (Hispaania, Itaalia, Prantsusmaa, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Tšehhi Vabariik, Ungari ja Ühendkuningriik), kelle suhtes on käimas rikkumismenetlused seoses liigse õhusaastega, mis on tingitud tahketest osakestest või lämmastikdioksiidist, ning kelle puhul järgmine samm menetluses on pöördumine Euroopa Kohtusse.

Kõnealuse kohtumise eesmärk oli paluda asjaomastel liikmesriikidel esitada oma siduvad lisakohustused seoses õigeaegsete, tõhusate ja usaldusväärsete meetmetega, et tegeleda praeguste ületamiste allikatega ning saavutada kõigis linnastutes piirnормide järgimine niipea kui võimalik.

Kõnealuse kohtumise järel nimetatud liikmesriikidelt saadud teabe hindamise põhjal järeldas Euroopa Komisjon, et kuue asjaomase liikmesriigi⁴⁴ vastuvõetud või kavandatud meetmed ei võimalda ületamise ajavahemikku hoida võimalikult lühikesena, nagu on nõutud vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale. Seega on Euroopa Komisjon otsustanud need liikmesriigid kaevata Euroopa Liidu Kohtusse⁴⁵.

Lisaks eespool nimetatule on oluline, et oleks tagatud õhukvaliteedi nõuetekohane seire kogu liikmesriigi territooriumil. Seirega on näiteks hõlmatud proovivõtukohtad piirkondades, kus esinevad suurimad saasteainete kontsentratsioonid, millega elanikkonnal võib asjakohaseid piirvāartusi arvesse võttes tõenäoliselt olla kokkupuude märkimisväärse ajavahemiku jooksul. Kui sellega seoses leiab kinnitust asjaolu, et seiret ja aruandlust ei ole tehtud nõuetekohaselt ning asjakohaste süsteemide kasutuselevõtuks ei ole meetmeid rakendatud (nt Rumeenias, Slovakkias, Belgias ja Luksemburgis), algatab Euroopa Komisjon rikkumismenetluse. Kui asjaomane liikmesriik asjakohaseid meetmeid ei võta, siis jätkab Euroopa Komisjon rikkumismenetluse järgmise etapiga.

⁴² Vāhemalt ühe vaatlusjaama piires.

⁴³ Euroopa Keskkonnaameti Euroopa õhukvaliteeti käsitlev 2017. aasta aruanne.

⁴⁴ Prantsusmaa, Saksamaa ja Ühendkuningriik – lämmastikdioksiidi (NO₂) piirnормi ületamise ning Itaalia, Ungari ja Rumeenia tahkete osakeste (PM₁₀) piirnормi ületamise tõttu.

⁴⁵ Vt pressiteade http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_et.htm.

Sõidukite tekitatavate saasteainete heitenormide järgimine täiel määral

Liikmesriigid järgivad olemasolevaid eeskirju

Pärast 2015. aasta diiselmootoriga sõidukite heitkoguste skandaali palus Euroopa Komisjon liikmesriikidel võtta meetmed ning eelkõige tagada ELi õigusaktide järgimine. ELi meetmed võeti eelkõige seoses a) ELi õigusaktidega keelatud katkestusseadmetega varustatud sõidukite ebapiisaval määral tagasinõudmistega ning b) seoses sellega, et puudusid autotootjatele määratavad haldustrahvid (nimelt karistused), kui rikuti ELi õigust pettusega tehtud heitkoguse katsete puhul.

Sellega seoses palus Euroopa Komisjon liikmesriikidel korraldada kohustuslikud ja/või vabatahtlikud tagasinõudmised kogu ELis. Samuti palus Euroopa Komisjon liikmesriikidel lisaks tarkvara uuendustele uurida riistavara parandamise täiendavat võimalust, et tagada asjaomaste autode tekitatavate heitkoguste täielik vastavus ELi õigusaktidele.

Euroopa Komisjon võtab ka otsustavad meetmed selliste liikmesriikide suhtes, kes ei täida ELi sõidukite tüübikinnituse õigusaktidest tulenevaid kohustusi. Tegeletud on kolme liiki probleemidega, mis ühelt poolt on seotud illegaalsete katkestusseadmete kasutamisega ning teiselt poolt liikmesriikide võetavate parandusmeetmetega. Mitmed rikkumismenetlused on endiselt pooleli⁴⁶. Üks osa rikkumismenetlusi on seotud karistussüsteemide puudumisega vastavates siseriiklikes õigusaktides. Teine osa rikkumismenetlusi on seotud liikmesriikidega, kes on andnud välja tüübikinnitusi ELis asuvatele autotootjatele, ning põhineb kahtlusel, et kõnealused liikmesriigid on jätnud kohaldamata karistusi käsitlevad siseriiklikud sätted, hoolimata sellest, et ettevõtja on kasutanud illegaalse katkestusseadme tarkvara. Liikmesriigi suhtes kohaldatud kolmas täitemenetlus on seotud autotootja kasutatud heitekontrollistrateegiatega, sh tegelike karistuste puudumine⁴⁷.

Koostöös liikmesriikidega tegeleb Euroopa Komisjon ilminguga, mis on seotud selliste kasutatud sõidukitega kauplemisega, mille suhtes kohaldatakse tagasinõudmise menetlust.

Lisameetmed

Eespool nimetatud pooleliolevate rikkumismenetluste ning asjaomaste liikmesriikidega käimasolevate dialoogide kohta on Euroopa Komisjon nüüd otsustanud saata kaks täiendavate märgukirjade paketti. Ühes neist pakettidest, mis on adresseeritud kolmele liikmesriigile,⁴⁸ nõutakse lisaselgitusi selliste põhjuste kohta, mis on seotud karistusi käsitlevate lõplike otsuste puudumisega seoses ühe autotootjagrupiga, kes kasutas illegaalset katkestusseadme tarkvara. Täiendav märgukiri on saadetud⁴⁹ ühele liikmesriigile, et saada selgitusi liikmesriigi viimati võetud sammude kohta seoses teatavate sõidukite puhul ühe autotootja kasutatud heitekontrollistrateegiatega, sh tegelike karistuste puudumisega. Euroopa Komisjon hindab

⁴⁶ 2016. aasta detsembris algatati menetlused Hispaania, Kreeka, Leedu, Luksemburgi, Saksamaa, Tšehhi Vabariigi ja Ühendkuningriigi suhtes. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_et.htm. Leedu suhtes algatatud menetlus lõpetati 2017. aasta juulis. Kõnealuseid menetlusi jätkati viie liikmesriigi suhtes 2017. aasta juulis täiendava märgukirjaga (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_EN.htm).

⁴⁷ Euroopa Komisjon algatas 2017. aasta mais rikkumismenetluse Itaalia suhtes (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1288_en.htm).

⁴⁸ Teine täiendav märgukiri adresseeriti Saksamaale, Luksemburgile ja Ühendkuningriigile. Vt pressiteade http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_et.htm. Võttes arvesse Tšehhi Vabariigis, Kreekas ja Hispaanias toimunud arengut, mille eesmärk oli tegeleda Euroopa Komisjoni esitatud mureküsimumustega, ei ole kolme menetluse puhul rikkumismenetluse raames vaja praegu täiendavaid meetmeid võtta.

⁴⁹ Itaaliale saadetud täiendav märgukiri, vt pressiteade http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_et.htm.

liikmesriikide poolt täiendavale märgukirjale vastuseks esitatavat teavet, et vajaduse korral täiendavaid meetmeid võtta.

Uued eeskirjad turujärelevalve karmistamiseks

Tuleviku peale mõeldes on EL kokku leppinud uued eeskirjad, et parandada autode tüübikinnituse ja katsetamise kvaliteeti ja sõltumatust, suurendada juba ELi turul olevate autode kontrolli ning tugevdada üldist järelevalve süsteemi Euroopa tasandil. Eeskirjade kohaldamine muutub kohustuslikuks 2020. aasta septembris ning sellega tagatakse, et ELi turul olevad sõidukid (sh diiselmootoriga sõidukid) vastavad sõidukite Euro heitenormidele (Euro 5/6)⁵⁰. Uute eeskirjade alusel on Euroopa Komisjonil lubatud võtta otse täitemeetmeid selliste tootjate suhtes, kes ei järgi ELi õigusakte (sh heitkoguseid käsitlevaid heitkoguseid), kui liikmesriigid ise ei tegutse. Eelkõige saaks Euroopa Komisjon alatatada kogu ELi hõlmavaid tagasinõudmisi ja määrata tootjatele või tehniliste teenuste osutajatele karistusi kuni 30 000 eurot nõuetele mittevastava auto kohta. Liikmesriigid peaksid olema kohustatud tegema juba ELi turul olevate autode kohustuslikke (saasteainete heite) kontrolle.

5. EDASISED SAMMUD

Euroopas on hädasti vaja õhukvaliteeti parandada õhukvaliteedi normidega, milles liikmesriigid ja Euroopa Parlament leppisid kokku juba rohkem kui kümne aasta eest. Selleks on vaja kõigil tasanditel (riiklik, piirkondlik ja kohalik) võtta meetmeid, mida Euroopa Komisjon toetab kõigi tema käsutuses olevate vahenditega.

Õhukvaliteedi parandamine jääb Euroopa jaoks probleemiks veel pikaks ajaks. See nõuab terviklikku lähenemist eri sektorites alates transpordist ja energiast kuni kohaliku planeerimistegevuseni, koondades kõiki asjaomaseid eri osalejaid. Omalt poolt jätkab Euroopa Komisjon liikmesriikide toetamist näiteks puhta õhu poliitikat käsitlevate dialoogide raames.

Halb õhukvaliteet vähendab elukvaliteeti ning on majandusele kulukas. Enam ei tohi aega kaotada. Õhukvaliteedi parandamise kulutõhusad lahendused on olemas ja laialdaselt kättesaadavad. Vaja on kohe tegutseda, et neid lahendusi laiendada ja viivitamata rakendada kogu ELis, et neist saaks kasu pool miljardit Euroopa kodanikku.

⁵⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5131_et.htm