



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 4.1.2005
KOM(2004) 845 lõplik

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

**nõukogu direktiivi 1999/30/EÜ (vääveldioksiidi, lämmastikdioksiidi ning
lämmastikoksiidide, tahkete osakeste ja plii piirtasemete kohta välisõhus)
läbivaatamine, võttes arvesse nõukogu direktiivi 96/62/EÜ välisõhu kvaliteedi hindamise
ja juhtimise kohta**

SEK(2004) 1713

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	3
2.	Põhipunktid direktiivi nõuetele vastavuse kohta.....	4
3.	Direktiivi kohaldamise käigus omandatud kogemused.....	5

1. SISSEJUHATUS

Käesoleva aruande esitamist nõuab esimene õhukvaliteedi tütardirektiiv, mille eesmärk on piirata vääveldioksiidi, lämmastikoksiidide, tahkete osakeste ja plii sisaldust välisõhus.

Nõukogu direktiiv 1999/30/EÜ vääveldioksiidi (SO₂), lämmastikdioksiidi (NO₂) ning lämmastikoksiidide (NO_x), tahkete osakeste (PM₁₀) ja plii piirtasemete kohta välisõhus¹ (esimene õhukvaliteedialane „tütardirektiiv“). Selles on järgitud nõukogu direktiivis 96/62/EÜ välisõhu kvaliteedi hindamise ja juhtimise kohta² (õhukvaliteedialane raamdirektiiv) sätestatud käsitusviisi. Direktiivi artikli 10 kohaselt peab komisjon direktiivi läbi vaatama ning selle rakendamise kohta aruande koostama. Nimetatud aruandesse koondatakse kõige olulisem teave, üksikasjalikuma ülevaate annab täiendav komisjoni aruanne³.

Direktiivi läbivaatamisel on lähtutud kõige uuematest teaduslikest seisukohtadest,...

Kogu läbivaatamisprotsessis on arvestatud teadusuuringute kõige värskemate tulemustega ökosüsteeme ja inimese tervist mõjutavate õhusaasteainete kohta, mille sisaldust välisõhus reguleerib esimene tütardirektiiv. Programmi „Puhas õhk Euroopale“ (ingl k *Clean Air for Europe*, CAFE) üheks tulemuseks on aga see, et kuuendas keskkonnavalas tegevusprogrammis⁴ nõutakse komisjonilt õhusaastealase temaatilise strateegia vastuvõtmist 2005. aasta keskpaigaks. Õhusaastealane temaatiline strateegia hõlmab nii läbivaadatud direktiivi vastavat osa kui ka igasugust teabevahetust direktiivi võimaliku läbivaatamise ettepanekute kohta, sealhulgas ka direktiivis sätestatud piirtasemeid.

... kuid erilist tähelepanu pööratakse senistele kogemustele ning näidatakse, milliseid muudatusi kavatakse komiteemenetluse abil sisse viia.

Eeldades õhusaastealase temaatilise strateegia peatset avaldamist, keskendutakse antud läbivaatamist käsitlevas aruandes liikmesriikide direktiivi rakendamisest saadud kogemustele. Vajaduse korral võetakse arvesse esimese tütardirektiivi ja õhukvaliteedialase raamdirektiivi omavahelist tugevat seost õhukvaliteedi osas.

¹ EÜT L 163, 29.6.1999, lk 41.

² EÜT L 296, 21.11.1996, lk 55.

³ Täiendav aruanne nõukogu direktiivi 1999/30/EÜ (vääveldioksiidi, lämmastikdioksiidi ning lämmastikoksiidide, tahkete osakeste ja plii piirtasemete kohta välisõhus) läbivaatamise kohta; SEK(2004) 1713: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm>

⁴ EÜT L 242, 10.9.2002, lk 1.

2. PÕHIPUNKTID DIREKTIIVI NÕUETELE VASTAVUSE KOHTA

Kuigi direktiiv on kehtinud alles kolm aastat, ...

Direktiiv jõustus 19. juulil 1999. aastal ja tuli üle võtta siseriiklikku õigusesse kahe aasta jooksul. Liikmesriigid on esitanud komisjonile andmeid üksnes 2001. ja 2002. aasta kohta ning direktiivi kohaldamisest saadud kogemustepagas on väike. Vastavust õhukvaliteeti puudutavate õigusaktide nõuetele tuleks siiski veel parandada (vt SEK(2004) 1713 tabel 1).

... on selle kohaldamisest saadud esimesed piiratud kogemused positiivsed.

Esimese tütaridirektiivi tulemusel omandatud kogemuste piiratusest hoolimata on nüüd juba selge, et õhukvaliteeti puudutavate õigusaktide kontseptsioon on olnud edukas, tõstes avalikkuse ja poliitiliste ringkondade teadlikkust õhukvaliteedialaste lahendamata küsimuste osas ning edendades tõhusate meetmete võtmist õhusaaste vähendamiseks kogu Euroopa Liidus. Sellisel edul on olnud kolm peamist põhjust:

- Esiteks välisõhu kvaliteeti käsitleva ajakohastatud teabe üldkasutatavaks muutmise nõue. Seda, et see on aidanud teadlikkust tõsta, tõendavad komisjonile saadetud kaebused ning Euroopa Parlamendile saadetud avaldused. Euroopa kodanike ja valitsusväliste organisatsioonide kaebused on mitmel korral olnud aluseks rikkumise puhul algatatava menetluse alustamisele.
- Teiseks õhukvaliteedi piirtasemete rangus. See on pannud kohalikke ja riiklikke asutusi võtma tõhusaid meetmeid õhusaaste vähendamiseks.
- Kolmandaks tõsiasi, et tütaridirektiivis sätestatud piirtasemeid kohaldatakse ka uutes liikmesriikides. Samal ajal, kui direktiivi kohaldamisest saavad otsest kasu uute liikmesriikide kodanikud, saab õhusaasteainete piireületava leviku tõttu sellest kaudselt kasu kogu Euroopa.

Kuid õhukvaliteedi parandamise kava või programmi on esitanud üksnes kolm liikmesriiki.

2001. aasta andmete põhjal oleksid 2003. aasta lõpuks pidanud üksteist liikmesriiki esitama komisjonile kava või programmi selle kohta, kuidas õhukvaliteeti oma kodanike jaoks PM₁₀ ja NO₂ osas parandada. Kuid 2004. aasta juulikuuks olid kava esitanud üksnes Belgia ja Ühendkuningriik. Lisaks esitas kava ka Rootsi, kuigi 2001. aasta andmete põhjal Rootsilt seda ametlikult ei nõutud. Esimese tütaridirektiivi nõuete selline täitmata jätmine tegi komisjoni murelikuks. Seetõttu algatas komisjon 2004. aastal kümne liikmesriigi suhtes õigusrikkumismenetluse seoses kavade või programmide tähtajaks esitamata jätmise või esitatud kavade puudulikkusega.

Direktiivi eesmärk on inimese tervise ja ökosüsteemide kaitse kõrge taseme saavutamine ...

Esimese tütaridirektiivi tervise- ja keskkonnakaitse kõrge taseme saavutamise eesmärk toetab kahte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhiõigust, mis on integreeritud ELi põhiseaduse eelnõusse.

... õhukvaliteedi piirtasemete määratlemise kaudu; ...

Kui raamdirektiivis nähakse ette õhukvaliteedi hindamise ja juhtimise üldsätted, siis tütdirdirektiivides määratakse kindlaks konkreetseid õhusaasteaineid puudutav üksikasjalik kord, mis hõlmab ka piir- või sihttasemeid. Esimeses tütdirdirektiivis on määratletud tervise- ja keskkonnakaitsest lähtuvad piirtasemed, millega liikmesriigid peavad vastavuse saavutama teatud kindlate tähtaegade jooksul (vt SEK(2004) 1713 tabel 2).

SO₂, plii ja PM₁₀ osas on piirtasemetele vastavuse saavutamise tähtajaks määratud 2005. aasta ning NO₂ osas tuleb piirtasemeni jõuda 2010. aastal. Direktiiviga nähakse ette ka ökosüsteemide ja taimestiku kaitseks vajalikud SO₂ ja NO_x piirtasemed, mis kehtivad juba alates 19. juulist 2001.

... üha väiksemaks muutuva „lubatud ületamismäär“ määratlemise kaudu; samuti seeläbi, et liikmesriike kohustatakse koostama kavasid või programme ning neilt nõutakse teabe esitamist.

Kui teatud kindla piirkonna õhusaasteainete sisaldus ületab piirtaseme ja sellele lisanduva lubatud ületamismäär, tuleb liikmesriikidel koostada kavad või programmid, kus on näidatud meetmed, mida piirtasemetega vastavuse saavutamise tähtaegadest kinnipidamiseks võtta kavatsetakse. Lubatud ületamismäär väheneb iga aastaga ja piirtasemele vastavuse saavutamise tähtaja saabumisel on see võrdne nulliga.

Õhukvaliteedialases raamdirektiivis ja tütdirdirektiivides nõutakse liikmesriikidelt õhukvaliteedi hindamist kogu nende territooriumil, sealhulgas ka mõõtevõrgustiku spetsifikatsioonide, mudelite kasutamise ning õhukvaliteeti puudutavate andmete kvaliteedi tagamise ja kontrollimise hindamist. Direktiivides on sätestatud üksikasjalikud nõuded üldsusele ning komisjonile teabe esitamise kohta.

3. DIREKTIIVI KOHALDAMISE KÄIGUS OMANDATUD KOGEMUSED

Raamdirektiivi ja tütdirdirektiive kasutaval lähenemisviisil on oma eelised ja puudused.

Raamdirektiiv ja esimene tütdirdirektiiv loovad tasakaalu i) ELi liikmesriikide piires õhukvaliteedi hindamise ja juhtimise ühtlustamise ning ii) kohalikul ja riiklikul tasandil rakendamise paindlikkust võimaldava subsidiaarsuse põhimõtte vahel. Raamdirektiivi ja tütdirdirektiividena koostatud õigusaktidel on teatud eelised: saasteainetest sõltumatud sättes on kindlaks määratud vaid ühel korral, mis tagab nende kooskõla. Kuid sellisel lähenemisviisil on ka teatud puudusi: raamdirektiivi koostamise ajal polnud võimalik ette näha kogu selle praktilist mõju.

Õhukvaliteedi hindamise alad on kindlaks määratud ja nende muutmine pole tõenäoline.

Raamdirektiiv nõuab õhukvaliteedi iseloomustamist teatud alade ja linnastute kaupa. Direktiiv võimaldab nende alade kindlaksmääramisel suurt paindlikkust, mis tekitab suuri liikmesriikidevahelisi erinevusi. Enamasti vastavad nimetatud alad rohkem administratiivjaotustele kui välisõhu kvaliteedi mallidele. Pole aga leitud, et „alade kontseptsioon“ tekitaks õhukvaliteedi juhtimisel liikmesriikidele uusi suuri eeliseid. Kuid liikmesriigid, sealhulgas uued liikmesriigid, on nüüdseks nimetatud alad määratlenud ning oma hindamisstrateegiad sellele vastavalt ümber korraldanud. Komisjon ei pea õhukvaliteedi

hindamisel alade kontseptsiooni muutmist vajalikuks, sest liikmesriigid pole mõõtevõrgustike loomisel osutanud suurtele probleemidele.

Rangemate õhukvaliteedi piirtasemete kehtestamist oluliseks ja vajalikuks pidades ...

Esimese tütaraktiiviga kehtestatud piirtasemed on varasemate aastate piirtasemetest märgatavalt rangemad. Üldiselt on leitud, et need uued piirtasemed on õhukvaliteedi parandamisel olulised ja vajalikud abivahendid seal, kus õhukvaliteet on halb. Piirtasemed koos üldsuse teavitamise vajadusega on tõstnud ühiskondlikku ja poliitilist teadlikkust õhukvaliteedi probleemidest.

... moodustavad õhusaastealase temaatilise strateegia ühe osa täiendavad selgitused ja suunised piirtasemete kohaldamise kohta.

Sidusrühmad peavad täiendavate selgituste andmist elanikkonnaga kokkupuutes olevate õhusaasteainete piirtasemete kohaldamise kohta kasulikuks. Samuti on nad küsinud, kas piirtasemeid saab kasutada taimestiku ja ökosüsteemide kaitstes. Komisjon on sõlminud lepingu, mis võimaldab koguda inimese tervise jaoks olulist teavet välisõhu kvaliteedi mõõtmise kohta. Nimetatud lepingu tulemuste põhjal võidakse muuta esimeses tütaraktiivis seire kohta sätestatud nõudeid.

Lubatud ületamismäär ja erisätteid peetakse kasulikeks ja neid ei muudeta.

Üldiselt on liikmesriigid pidanud lubatud ületamismäär kontseptsiooni⁵ kasulikuks sätteks, mis aitab koondada meetmeid õhukvaliteedi parandamiseks kõige enam saastatud aladel. Seega, kui liikmesriik peab kinni piirtasemetele vastavuse saavutamise tähtaegadest ja kui piirtaseme ja lubatud ületamismäär summat liikmesriigi õhukvaliteedis ei ületata, pole liikmesriigil vaja liigselt pingutada ega õhukvaliteedialaseid kavasid või programme koostada.

Esimeses tütaraktiivis on säte, mis nõuab looduslike allikate osa väljaarvutamist SO₂ sisalduses. On ka säte, mis nõuab looduslike protsesside tulemusel tekkinud tahkete osakeste koguste ning pärast talvist teede liivutamist õhku sattuvate tahkete osakeste koguste väljaarvutamist PM₁₀-s. Liikmesriikide arvates on need sätted nimetatud konkreetsetel juhtudel kasulikud. Kuid nende laiendamine muudele asjaoludele võiks tekitada võimalusi seadusest möödahiilimiseks. Seetõttu ei pea komisjon olemasolevate erisätete muutmist või laiendamist vajalikuks.

Õhukvaliteedi parandamiseks võetavates meetmetes jätkuvalt PM₁₀-le ja NO₂-le keskendudes ...

Liikmesriigid on teatanud, et kui mõned erandid välja arvata, saavad nad välisõhus sisalduva SO₂ ja plii piirtasemete kohta kehtestatud nõuete järgimisega hästi hakkama. Olukord PM₁₀ ja NO₂ osas on siiski erinev, kuna nende saasteainete sisaldus paljude mõõtepunktide juures ületab piirtaseme ja lubatud ületamismäär summa.

⁵ Lubatud ületamismäär on piirtaseme protsentuaalne osa, mille võrra piirtaset enne piirtasemele vastavuse saavutamise tähtaega võib ületada.

... hindab komisjon ka lühiajaliste meetmete tõhusust.

Raamdirektiivi artikli 7 lõikes 3 nõutakse piirtasemete ja häiretasandite ületamise ohu korral lühiajaliste meetmete võtmist. Piirtasemete osas kohaldatakse lühiajaliste meetmete võtmise kohustust üksnes pärast piirtasemete jõustumist. Mõned liikmesriigid on kahelnud lühiajaliste meetmete keskkonnaalases tõhususes. Praegu hindab komisjon selliste meetmete võtmisest saadud kogemusi. Õhusaastealase temaatilise strateegia koostamisel võetakse arvesse tehtud järeldusi.

Liikmesriigid on hästi kohandanud oma õhukvaliteedi mõõtevõrgustikke, ...

On raske teha ettekirjutusi mõõtevõrgustike koostamise üksikasjade kohta, kuna erinevused saasteallikate jaotumise ja õhu saastumise tasemete vahel on kogu Euroopas väga suured. Kõik liikmesriigid on kohandanud oma mõõtevõrgustikke esimese tüardirektiivi nõudmistega, kuigi nad on teinud seda erinevas ulatuses. See on aidanud kaasa ühtlustamisprotsessile.

... kuid edasised tehnilised täiustused on vajalikud ning nende heakskiitmiseks kasutab komisjon komiteemenetlust.

Esimese tüardirektiivi teatud osi tuleb kaasajastada, et need peegeldaksid teaduse ja tehnika arengut. Komisjon kavatseb direktiivi kohandada raamdirektiivi artiklis 12 sätestatud regulatiivkomitee abil.

Komisjon kavatseb heakskiidetud kohandustega:

- tagada piisava arvu taustkontsentratsiooni mõõtmisjaamasid maapiirkondades;
- tagada erinevat tüüpi jaamade, nagu näiteks liiklusega seotud mõõtmisjaamade ja linnapiirkondade taustkontsentratsiooni mõõtmisjaamade, piisava proportsionaalse esindatuse;
- vähendada PM₁₀ vaatlusi teostavate liiklusega seotud mõõtmisjaamade kaugust teest;
- parandada juhusliku valimi kohaldamise tingimusi;
- tagada statistiliste terminite (täpsus/määramatus) ühesuguse kasutamise ja
- uuendada standardseid mõõtmismeetodeid kirjeldavat IX lisa, arvestades seejuures tehnika arengut ja lisades sätted mittestandardsete meetodite samaväärsuse tõestamise viiside kohta.

Kuigi komisjon on koostanud suuniseid tahkete osakeste mõõtmise kohta, on edasine ühtlustamine ja teadustöö vajalik.

Töögrupid on abistanud komisjoni kahe suunisdokumendi koostamisel tahkete osakeste mõõtmismeetodite kohta 2002.⁶ ja 2004.⁷ aastal. Neis dokumentides käsitleti üldiselt

⁶ PM₁₀ seire ja standardmeetodiga vastastikuse võrdlemise meetodite suunised liikmesriikidele; <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/finalwgreporten.pdf>

kasutatavate automaatsete mõõtmismeetodite ja standardse käsitsi mõõtmise meetodi samaväärsust. Paljude liikmesriikide olulistest jõupingutustest hoolimata on tahkete osakeste mõõtmise mittestandardsete meetodite samaväärsuse tõestamise ning mõõtmiste ühtlustamise vajadus suur kogu Euroopa Liidus. Komisjon hoiab töös Euroopa õhukvaliteedi standardite laboratooriumide võrgustikku (AQUILA) ning kavatseb seda kasutada antud konkreetse valdkonna ühtlustamise jätkamiseks, tehes seda tihedas koostöös liikmesriikidega.

CAFE tahkete osakeste töögrupp tegi ettepaneku $PM_{2,5}$ ⁸ piirtaseme väljatöötamiseks. Kuid suuremad osakesed, mida iseloomustab PM_{10} , on samuti ohtlikud. Seega tuleks pöörata põhitähelepanu küll väikesemõõdulistele tahketele osakestele, kuid samal ajal tuleks ka teatud ulatuses jätkata PM_{10} seiret. Komisjon teeb ettepaneku kummagi tahkete osakeste fraktsiooni mõõtepunktide vajaliku arvu kohta siis, kui ta hakkab kaaluma raamdirektiivi ja tütaridirektiivide uuesti läbivaatamist. Komisjon soovib liikmesriikidel läbi viia täiendavaid uuringuid, mis käsitleksid tahkete osakeste selliseid omadusi, nagu näiteks $PM_{1,0}$, osakeste arvuline sisaldus ja tahkete osakeste keemiline koostis.

Euroopa Liidu viienda teadusuuringute raamprogrammi raames on tehtud ulatuslikke jõupingutusi väliskeskkonna osakeste tekkimise ning nende osakeste poolt inimese tervisele ja keskkonnale⁹ avaldatava mõju uurimiseks. Nende teemade rahastamist jätkatakse kuuendas teadusuuringute raamprogrammis.

Kuigi õhukvaliteedi modelleerimist käsitlevate sätete muutmise ettepanekut pole praeguseks tehtud ,...

Õhukvaliteedialased direktiivid lubavad õhukvaliteedi hindamisel kasutada mudeleid. Mudelid võivad mõõtmisi täiendada või isegi asendada, kui saasteainete sisalduse tase on piirtasemest piisavalt madalam. Praegu puuduvad küll selgesõnalised täiendavad sätted mudelite kasutamise kohta õhu saastamise põhjuste analüüsimisel ning prognooside tegemisel, kuid kaasaegses tegevuspraktikas kasutatakse mudeleid sellelaadsete analüüside tegemisel väga laialdaselt.

Esimese tütaridirektiivi raames on komisjon uurinud ja analüüsinud liikmesriikide praegust arvutimodelleerimispraktikat.

... jätkab komisjon selle teema jälgimist.

Eespool nimetatud uuring aitas selgitada nüüdset mudelite kasutamise praktikat liikmesriikides ja ühinevates riikides, kuid ei andnud piisavat tõendusmaterjali selleks, et praegusega võrreldes põhjalikumalt sätestada andmekvaliteeti puudutavad nõuded mudelite kasutamisel. Seepärast ei tee komisjon käesoleval etapil ettepanekut nende eesmärkide muutmiseks, mis mudelite kasutamisel andmekvaliteedile on seatud. Siiski loodab komisjon, et antud teema olulisus kasvab, ning ta jätkab selle läbivaatamist, tehes seda üksikute liikmesriikide kõige hilisemate asjakohaste tegevuste valguses.

⁷ Välisõhu seiremeetodite samaväärsuse tõestamine, (eelõu lõplik versioon); http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/pdf/equivalence_report_final.pdf

⁸ Teine seisukohavõttu väljendav dokument tahkete osakeste kohta; http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/working_groups/wg_particulate_matter.htm

⁹ Keskkonnakaitsealaste teadustööde kogumis- ja jaotamiskeskuse (CLEAR) projekt (Euroopa õhukvaliteedialaste teadustööde kogum), viimased tulemused: <http://www.nilu.no/clear>

Teabe elektrooniline esitamine on muutunud üha tavalisemaks, ...

Komisjon on õhukvaliteedi hindamist käsitleva aastaaruande koostamiseks töötanud välja ühtse vormi ja see aruandlusküsimustik kiideti 2001. aastal komisjoni otsusega heaks ning seda uuendati 2004. aastal (2004/461/EÜ)¹⁰. Liikmesriigid täidavad nüüd nimetatud küsimustikku igal aastal, esitades teabe komisjoni poolt ette nähtud elektroonilise andmekogumina. Iga-aastane aruandlusküsimustik ei hõlma andmeid, mis on juba kogutud vastavalt nõukogu otsusele 97/101/EÜ informatsiooni- ja andmevahetuse sisseseadmise kohta liikmesriikide välisõhu saastatust mõõtvate mõõtevõrgustike ja üksikute jaamade vahel¹¹.

... kuid sageli hilinetakse sellega oluliselt ning teabe esitamist on edaspidi vaja ühtlustada ja tõhustada.

Teabe esitamise kohustust täidavad liikmesriigid üldiselt hästi. Sageli ei peeta aga kinni tähtaegadest ja hilinetakse isegi mitu kuud. Näiteks esitasid 2003. aastal vaid 9 liikmesriiki 15st oma teabe õigeaegselt.

On leitud, et Euroopa Liidu õhukvaliteedist ülevaate saamiseks on esimeses tütaraktiivis nõutud andmete iga-aastane esitamine väga kasulik. Samal arvamusel on ka komisjon, liikmesriigid ise, samuti sidusrühmad ja üldsus.

Üheks teabe esitamisega seotud probleemiks on ulatuslikuma hindamise jaoks vajalike andmete esitamise ametliku kohustuse puudumine liikmesriikidel. Kuna selliste andmete esitamine vastaks üldsuse laiematele huvidele, kavatseb komisjon nimetatud andmete esitamise kohustuslikuks muuta.

¹⁰ ELT L 156, 30.4.2004, lk 78.

¹¹ EÜT L 35, 5.2.1997, lk 14.