

Atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Eelnõukohase seadusega võetakse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL sätteid. Nimetatud direktiiv käsitleb teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamist. Direktiiviga kehtestatakse aastateks 2020 ja 2030 riiklikud saasteainete heitkoguste vähendamise kohutused ja paindlikkusemehhanismid ning sätestatakse saasteainete heitkoguste vähendamise riikliku heitkoguste kontrolli programmi nõuded. Riiklik heitkoguste kontrolli programm tuleb koostada selleks, et täita direktiivist tulenevaid heitkoguste vähendamise kohustusi. Programm on üks osa ELi direktiivi ülevõtmisest Eesti õigusesse. Programmis seatud vähendamise eesmärgid ja meetmeid on riigile täitmiseks kohustuslikud.

Seaduseelnõu on koostanud Keskkonnaministeeriumi välisõhu osakonna peaspetsialist Anni Vinogradov (tel 626 2979, anni.vinogradov@envir.ee). Eelnõu keeletoimetaja oli Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna peaspetsialist Aili Sandre (tel 626 2953, aili.sandre@envir.ee). Seaduseelnõu õigusekspertiisi on teinud Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna nõunik Elina Lehestik (tel 626 2904, elina.lehestik@envir.ee).

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

Eelnõuga muudetakse atmosfääriõhu kaitse seaduse 13.07.2017 jõustunud redaktsiooni (RT I, 03.07.2017, 15).

Eelnõu on seotud Keskkonnaministeeriumis välja töötatud seaduseelnõuga, millega ühinetakse piiriülese õhusaaste kauglevi 1979. aasta konventsiooni hapestumise, eutrofeerumise ja maapinnalähedase osooni vähendamise protokolliga ja selle 2012. aasta muudatustega. Protokoll on sõlmitud 1999. aasta 30. novembril Göteborgis. Göteborgi protokoll eesmärg oli hoida kontrolli all ja vähendada nelja saasteaine heitkoguseid (vääveldioksiid (SO_2), lämmastikoksiidid (NO_x), ammoniaak (NH_3) ja inimtegevusest põhjustatud lenduvad orgaanilised ühendid (LOÜd), välja arvatud metaan), mis võivad atmosfääri kaudu piiriülese kauglevi tagajärjel esineva hapestumise, eutrofeerumise või maapinnalähedase osooni moodustumise tõttu tõenäoliselt kahjulikult mõjutada inimese tervist, looduslikke ökosüsteeme, materjale või põllukultuure. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2016/2284/EL kehtestatakse iga riigi jaoks ülemmäär viiele peamisele õhusaasteainele: eriti peened osakesed ($\text{PM}_{2,5}$), vääveldioksiid (SO_2), lämmastikoksiidid (NO_x), lenduvad orgaanilised ühendid (välja arvatud metaan) ning ammoniaak (NH_3). 2020. aasta vähendamise kohustused on samad, milles liikmesriigid 2012. aastal Göteborgi protokoll läbivaatamisel rahvusvaheliselt juba kokku leppisid.

Kuna eelnõukohase seadusega rakendatakse Euroopa Liidu õigust ja parandatakse ilmnenu ebatäpsusi ja puudusi, millega ei kaasne olulist õiguslikku mõju (HÕNTE § 1 lg 2 p-d 2 ja 5), siis ei ole eelnõu kohta koostatud väljatöötamiskavatsust.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõukohase seaduse põhieesmärk on võtta Eesti õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/2284, mis käsitleb teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste

vähendamist, millega muudetakse direktiivi 2003/35/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/81/EÜ (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 344, 17.12.2016, lk 1–31), kuna direktiivist tulenevad nõuded ei ole atmosfääriõhu kaitse seaduse (edaspidi ka *seadus*) kehtivas redaktsioonis (jõustus 13.07.2017) piisavalt reguleeritud.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Punktiga 1 asendatakse kogu seaduse tekstis mõiste „hehtkoguste vähendamise riiklik programm“ mõistega „riiklik õhusaaste kontrolli programm“ vastavas käändes. Muudatusega ühtlustatakse mõiste ülevõetavas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2016/2284/EL kasutatava mõistega.

Punktiga 2 muudetakse seaduse § 33 lõike 1 punkti 1 ning täiendatakse mõiste „vääveldioksiid või SO₂“ selgitust. Täpsustusena on lisatud, et SO₂ hulka arvestatakse kõik väävliühendid, sealhulgas vääveltrioksiid (SO₃), väävelhape (H₂SO₄) ja taandatud väävliühendid, nagu vesiniksulfiid (H₂S), merkaptaanid ja dimetüülsulfiidid.

Punktiga 3 muudetakse seaduse § 50 ning täiendatakse seda lõikega 1¹. Lõikega võetakse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL artikli 3 punktis 3 kasutatav mõiste „osooni eeldusained“.

Punktiga 4 muudetakse § 108, et täiendada riikliku õhusaaste kontrolli programmi nõudeid ja viia need kooskõlla Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL sätetega. Keskkonnaministeerium korraldab riikliku õhusaaste kontrolli programmi koostamist Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL¹ III lisa kohaselt, et piirata oma aastaseid saasteainete hehtkoguseid ja aidata saavutada direktiivis sätestatud inimtekkeliste saasteainete hehtkoguste vähendamise eesmärgid (lg 3).

Lõikes 1 on täpsustatud volitusnormi tulenevalt eelnimetatud direktiivist.

Muudetava paragrahvi lõikes 4 tuuakse täpsemalt välja tingimused, mida peab arvesse võtma programmi koostamisel, vastuvõtmisel ja elluviimisel. Programmi raames tuleb hinnata riigisiseseid heiteallikaid ning analüüsida, mil määral mõjutavad nende hehtkogused õhu kvaliteeti riigi territooriumil ja ka naaberriikides. Vastavat analüüsi tehes võetakse arvesse ka juba vajadust vähendada õhusaasteainete hehtkoguseid, et täita Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL vähendamise nõudeid. Programmis tuleb kirjeldada eesmärgi saavutamiseks konkreetseid õhusaasteainete vähendamise poliitikasuundi või meetmeid ning hinnata, mil moel ja milliste vähendamismeetmetega suudetakse täita sätestatud kohustused. Muu hulgas tuuakse välja, et meetmete võtmisel eriti peenete osakeste hehtkoguste vähendamise riiklike kohustuste täitmiseks tuleb pidada esmatähtsaks tahma hehtkoguste vähendamise meetmeid. Samuti tuleb tagada programmi kooskõla teiste asjakohaste kavade ja programmidega.

Lõigetes 5 ja 6 defineeritakse mõisted „õhukvaliteedi eesmärgid“ ja „must süsinik ehk tahm“.

Lõikes 7 on üksikasjalikult kirjeldatud, mida riiklik õhusaaste kontrolli programm sisaldama peab. Programm peab sisaldama Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL III lisa 1. osas loetletud minimaalseid sisuelemente. Kuna programmi keskseks osaks on

¹ ELT L 344, 17.12.2016, lk 1–31

saasteainete vähendamiseks võetavad meetmed ja nende efektiivsuse analüüs, siis peab programm sisaldama ka saasteainete heitkoguste vähendamise kohustuslikke meetmeid, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL III lisa 2. osas. Programm peaks kajastama ka vähendamismetmete rakendamise tähtaegu ja andmeid nende meetmete maksumuse kohta. Kajastada tuleb ka andmeid tegelike heitkoguste kohta ja saasteainete heitkoguste prognoose pärast meetmete rakendamist. See võimaldab hinnata vähendamismetmete kasutegurit ja aitab valida majanduslikult kõige efektiivsema ning kulutõhusama variandi. Iga nelja aasta tagant vaadatakse programm üle ja täiendatakse vajaduse korral.

Samuti sätestatakse erand, mille kohaselt ajakohastatakse, piiramata programmi ajakohastamist iga nelja aasta tagant, programmis sisalduvaid heitkoguste vähendamise poliitikasuundi ja meetmeid 18 kuu jooksul viimase riikliku heiteinventuuri või riikliku heiteprognoosi esitamisest, kui esitatud andmete põhjal ei ole võimalik täita direktiivis sätestatud saasteainete vähendamise kohustusi või on oht, et neid ei täideta. Kui riikliku õhusaaste programmi uuendatakse selle erandi kohaselt, esitatakse ajakohastatud programm Euroopa Komisjonile kahe kuu jooksul pärast ajakohastamist.

Lõikes 11 sätestatakse, et enne programmi lõplikku valmimist tuleb selle koostamisprotsessi kaasata üldsust ja kõiki pädevaid asutusi, keda õhusaaste kontrolli programmi elluviimine neile eriomaste keskkonnaülesannete tõttu tõenäoliselt puudutab. Samuti korraldatakse piiriüleseid konsultatsioone, kui need on asjakohased.

Punktiga 5 lisatakse AÕKSi olulise uuendusena § 108¹, milles sätestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL artikli 5 kohased paindlikkuse mehhanismid, mis peaksid abistama kõiki liikmesriike nende saasteainete heitkoguste vähendamise eesmärkide täitmisel ja õhu kvaliteedieesmärkide järgimisel. Direktiivi artikli 5 punkti 1 kohaselt võib kohandada vääveldioksiidi (SO₂), lämmastikoksiidide (NO_x), lenduvate orgaaniliste ühendite (LOÜ) (välja arvatud metaan), ammoniaagi (NH₃) ja eriti peenete osakeste (PM_{2.5}) iga-aastaseid riiklikke heiteinventuure kooskõlas direktiivi IV lisa 4. osaga, kui ajakohastatud täiustatud heiteinventuuride meetodite kohaldamisel jääksid heitkoguste vähendamise kohustused täitmata.

Saasteainete piirkoguseid on lubatud ületada, kui on erakordselt külm talv või erakordselt soe suvi. Siis on lubatud täita neid kohustusi keskmise näitaja põhjal, mis saadakse, arvutades välja keskmised iga-aastased riiklikud heitkogused kõnealuse aasta, sellele eelneva ja sellele järgneva aasta prognoosi põhjal. Seda tingimusel, et kõnealune keskmine ei ole suurem erakordse aasta prognoositud heitkogusest.

Oluline on ka punkt, mille kohaselt liikmesriik, kelle jaoks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL II lisas sätestatud üks või mitu rangemat vähendamiskohustust võrreldes õhusaaste teemastrateegia 16. aruandes kindlaks määratud kulutõhusa vähendamisega, ei suuda teatud aastal hoolimata kõigi kulutõhusate meetmete rakendamisele vastavat heitkoguste vähendamise kohustust täita, loetakse kõnealuse heitkoguste vähendamise kohustuse täitmise tähtjaks maksimaalselt viis aastat tingimusel, et iga sellise aasta eest kompenseerib ta kohustuste täitmata jätmise mõne muu II lisas osutatud saasteaine heitkoguste samaväärse vähendamisega.

Riiklike saasteainete heitkoguste vähendamise kohustuste täitmise tähtajaks loetakse maksimaalselt kolm aastat, kui heitkoguste vähendamise kohustused asjaomaste saasteainete puhul jäävad täitmata elektri- või soojusenergia varustus- või tootmissüsteemi ootamatu või erakorralise katkestuse või võimsuse vähenemise tõttu, mida ei olnud võimalik ette näha, ning eeldusel, et on tehtud kõik mõistlikud jõupingutused kohustuste täitmiseks ning on tõendatud, et täiendavate meetmete ja poliitikasuundade rakendamisega kaasneksid ebaproportsionaalselt suured kulud. Samuti tingimusel, et jõupingutusi kohustuste täitmiseks jätkatakse.

Seega on direktiiv piirkoguste täitmise suhtes üsna paindlik ning võimaldab riigil kombineerida eri meetmeid. Praegu ei ole teada, missuguseid meetmeid võiks või peaks Eesti tarvitama, kuid see on kavas välja selgitada asjakohase analüüsiga riikliku õhusaaste kontrolli programmi raames.

Punktiga 6 täiendatakse seadust paragrahvidega 253¹ ja 253². Antud paragrahvides sätestatakse olulised rakendussätted. Paragrahvi 253¹ kohaselt peab liikmesriik esimese riikliku õhusaaste kontrolli programmi esitama Euroopa Komisjonile hiljemalt 2019. aasta 1. aprilliks. Paragrahv 253² sätestab nõuded § 108¹ rakendamiseks. Paragrahv 108¹ käsitleb riiklike õhusaaste vähendamise kohustuste täitmiseks paindlikkusmeetmeid. Riik võib kohandada vääveldioksiidi (SO₂), lämmastikoksiidide (NO_x), lenduvate orgaaniliste ühendite (LOÜ) (välja arvatud metaan), ammoniaagi (NH₃) ja eriti peenete osakeste (PM_{2.5}) iga-aastaseid riiklikke heiteinventuure kooskõlas direktiivi IV lisa 4. osaga, kui ajakohastatud täiustatud heiteinventuuride meetodite kohaldamisel jääksid heitkoguste vähendamise kohustused täitmata. Kui kohaldatakse eelnõukohase seaduse § 108¹ lõikeid 1, 2, 4, 5 või 6, teavitatakse sellest Euroopa Komisjoni asjaomase aruandeaasta 15. veebruariks. Teavitus peab kajastama asjaomaseid saasteaineid ja sektoreid ning avalduva mõju suurust, kui see on teada.

Punktides 7 ja 8 tehakse muudatused normitehnilistes märkustes.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse kasutusele uusi termineid. Kõik uued terminid tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL artikli 3 ülevõtmisest.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL artikli 3 punkti 3 alusel defineeritakse uus termin „osooni eeldusained“. Mõiste on oluline määratleda, kuna õhu kvaliteedi seisukohalt on eriti tähtis jätkata liikmesriikides metaaniheite koguste üle järelevalve teostamist, et vähendada osooni kontsentratsiooni ELis. Seetõttu on oluline lämmastikoksiidide, lenduvate orgaaniliste ühendite (välja arvatud metaan), metaani ja süsinikoksiidi kontsentratsioonide jälgimine.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL artikli 3 punkti 2 alusel on sätestatud uus mõiste „inimtekkeliste saasteainete heitkogused“. Direktiivi eesmärk on reguleerida just inimtegevusega seotud saasteainete heitkoguseid ehk tööstuseid, tootmist, transporti jms, sest enamik saasteaineid satub atmosfääri inimtegevuse tagajärjel.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL artikli 3 punktist 4 lähtudes on sätestatud uus mõiste „õhu kvaliteedieesmärgid“. Direktiivist tulenevad saasteainete vähendamise vajadused tulenevad kehtestatud õhu kvaliteedieesmärkidest.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL artikli 3 punkti 9 alusel on sätestatud uus mõiste „must süsinik ehk tahm“. Direktiivi kohaselt tuleb eriti peenete osakeste heitkoguste vähendamisel pidada esmatähtsaks tahma ehk musta süsinikku.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL artikli 3 punkti 5 alusel on täpsustatud terminid „vääveldioksiid ehk SO₂“. Täpsustusena on lisatud, et SO₂ hulka arvestatakse kõik väävliühendid, sealhulgas vääveltrioksiid (SO₃), väävelhape (H₂SO₄) ja taandatud väävliühendid, nagu vesiniksulfiid (H₂S), merkaptaanid ja dimetüülsulfiidid.

Eelnõus on kasutusel mõiste „heiteinventuur“, mida ei ole varem Eesti õiguses määratletud, kuna tegemist on tavatähendusliku terminiga. Heiteinventuuri all mõistetakse saasteainete heitkoguste inventuuri. Termin „heide“ tuleneb keskkonnaseadustiku üldosa seadusest, heiteinventuur on aruandlus saasteainete heidete kohta. Heiteinventuur on välisõhu saasteainete heitkoguste aruandluse seisukohalt väga oluline ja vajalik mõiste, mis on kasutusel laialdaselt.

Eelnõus on kasutusel mõiste „eriheide“, mida ei ole varem Eesti õiguses määratletud, kuna tegemist on tavatähendusliku terminiga. Eriheite all mõistetakse väljutatavat saasteaine heitkogust tooraine või toodangu ühiku kohta. Eriheite mõiste on laialdaselt kasutusel erinevates välisõhu saasteainete määramise meetodikes.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on vastavuses ELi õigusega. Eelnõukohase seadusega võetakse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL nõudeid, et täpsustada seaduses ebapiisavalt reguleeritud nõudeid.

Direktiivi ja seaduseelnõu vastavustabel on esitatud seletuskirja lisa 1.

6. Seaduse mõju

Eelnõukohasel seadusel puudub oluline sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju.

Kavandatav muudatus I: elnõukohase seadusega sätestatakse täiendavad ja üksikasjalikud nõuded riikliku õhusaaste kontrolli programmi koostamiseks, et täita Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2016/2284/EL tulenevaid saasteainete vähendamise riiklikke kohustusi selle direktiivi artikli 6 kohaselt.

Mõju valdkond: mõju elu- ja looduskeskkonnale – õhusaaste väheneb, sest viiele peamisele õhusaasteainele kehtestatakse vähendamise kohustused.

Sihtgrupp: elanikud.

Mõju kirjeldus: muudatusel on positiivne mõju õhusaaste vähenemisele. Saasteainete heitkoguste vähendamisel on kindlasti positiivne mõju elu- ja looduskeskkonnale, kuna väheneb õhusaaste. Õhusaaste vähenemise tulemusena paraneb oluliselt elukeskkond ning väheneb inimeste haigestumine ja enneaegsete surmade arv. Ülevõetav direktiiv kehtestab viiele põhilisele saasteainele vähendamise eesmärgid. Peenosakeste põhjustatud õhusaaste ohustab oluliselt inimese tervist, lühendades keskmist eluiga ja ohustades laste tervislikku

arengut². Saasteainete heitkoguste vähendamise pikaajaliste eesmärkide seadmine ning keskkonna ja inimese kaitseks suunatud tegevused viivad järk-järgult energiasüsteemi ümberkujundamiseni ressursitõhusamaks. Saasteainete heitkoguste piiramine sunnib ettevõtlust ümber hindama kütuste ning tehnoloogia kasutamist, et leida tasakaal tootlikkuse ja keskkonnahoiu vahel, ning suunab tarbijat valima keskkonnasõbralikku toodet.

Õhusaaste mõjutab kahjulikult looduskeskkonda. Näiteks kahjustab õhusaaste liigse lämmastikureostuse (eutrofeerumine) ja vääveldioksiidireostuse (happevihma peamine põhjus) kaudu ka ökosüsteeme ja liigilist mitmekesisust. Õhusaaste vähendamine avaldab kindlasti ka positiivset mõju looduskeskkonnale. Näiteks ammoniaak tekib enamjaolt põllumajandusest. Eri meetmete rakendamine põllumajandussektoris vähendab ammoniaagi lendumist, toitainete leostumist ja pindmist ärakannet ning võimaldab toitaineid efektiivsemalt siduda. Efektiivsem toitainete sidumine suurendab põllukultuuride saagikust. Kõigi eespool nimetatud ainete vähendamisega kaasneb positiivne mõju välisõhu kvaliteedile, ökosüsteemidele, elu- ja looduskeskkonnale.

Mõju avaldumise sagedus: preventiivne pidev positiivne mõju jõustumisel, pole võimalik määrata konkreetset avaldumise sagedust.

Järeldus mõju olulisuse kohta: kavandataval regulatsioonil on otsene oluline mõju elu- ja looduskeskkonnale. Elu- ja looduskeskkonna paranemisel on kaudne mõju elanikkonna tervise paranemisele.

Mõju valdkond: mõju majandusele.

Sihtgrupp: ettevõtjad – inimtegevusest põhjustatud õhusaasteainete heitkoguste kontrolli all hoidmine ja vähendamine nõuab kõikidelt sektoritelt panustamist Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL eesmärkide täitmisel, sealhulgas investeeringute tegemist. Heitkoguste mahtu mõjutavad Eestis enim energeetika- ja transpordivaldkond ning muud tööstusettevõtted, sealhulgas ka põllumajandusettevõtted.

Mõju kirjeldus: Inimtegevusest põhjustatud saasteainete kontrolli all hoidmine ja vähendamine nõuab tegutsemist kõigis majandussektorites. Poliitika tõhusaks rakendamiseks peavad panustama kõik sektorid, ka põllumajandus, mille põhjustatav õhusaaste on seni kõige aeglasemalt vähenenud.

Olulise aspektina on Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL lisa III 2. osa alapunktis C käsitletud mõjude ennetamist väikestes põllumajandusettevõtetes. On sätestatud, et riiklikes õhusaaste kontrolli programmides sätestatud meetmete võtmisel võetakse täielikult arvesse mõju väikestele ja mikropõllumajandusettevõtetele. Kui riik rakendab riiklikusse õhusaaste kontrolli programmi lisatavaid põllumajandussektori suhtes kohaldatavaid meetmeid, peab olema tagatud, et meetmete mõju väikestele põllumajandusettevõtjatele võetakse täielikult arvesse, et piirata võimalikke täiendavaid kulusid nii palju kui võimalik. See on väga oluline väikeste ja mikroettevõtjatele, sest võimaldab neid programmiga vabastada meetmete rakendamisest juhul, kui kohaldatavad heitkoguste vähendamiskohustused on asjakohased. Direktiivi 2003/361/EÜ kontekstis tähendab väike põllumajandusettevõtte sellist käitist, milles on alla 50 töötaja ja mille aastane käive ei ületa 10 miljonit eurot. Mikroettevõtte on käitis, milles on alla 10 töötaja ja mille aastane käive ei ületa 2 miljonit eurot. Taolise sätte

² Aruanne „Euroopa keskkond – neljas hindamine. Kokkuvõte“, Euroopa Keskkonnaamet (10.10.2007).

olemasolu võimaldab vabastada väikesed põllumajanduskäitised direktiivi kohustuste täitmisest, kuid esmalt on vaja saada ülevaade, kui palju on käitisi nendes kategooriates. Praegu ülevaade puudub, kuid see võiks olemas olla hiljemalt riikliku õhusaaste kontrolli programmi koostamise ajaks.

Heitkoguste mahtu mõjutavad Eestis enim heited energeetika- ja transpordivaldkonnast ning tööstusettevõtetest. Heitkoguste vähendamiseks vajalikud tegevused tuleb kavandada asjakohastes valdkonnaülestes ja valdkondlikes arengukavades ja nende põhjal ka ellu viia. Kõik selles peatükis nimetatud tegevused ja meetmed saasteainete vähendamiseks kirjeldatakse täpsemalt riiklikus õhusaaste kontrolli programmis. Samuti selgitatakse programmi koostamisel kõikide investeeringute vajadust ja ulatust ning tööjõukulude suurust.

Mõju avaldumise sagedus: kuna saasteainete heitkoguste vähendamise meetmed sätestatakse alles 2019. aasta riiklikus õhusaaste kontrolli programmis, siis ei ole võimalik määrata konkreetset avaldamise sagedust.

Järeldus mõju olulisuse kohta: kavandataval regulatsioonil on oluline preventiivne mõju.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele.

Sihtgrupp: Keskkonnainspeksioon, Keskkonnaamet ja Keskkonnaagentuur. Keskkonnaministeerium korraldab riikliku õhusaaste kontrolli programmi koostamist. Keskkonnaamet võtab õhusaastelubade ja keskkonnakomplekslubade andmisel aluseks riigile sätestatud saasteainete heitkoguste vähendamise kohustusi. Keskkonnainspeksioon kontrollib lubades nõutu täitmist. Keskkonnaagentuur vastutab riikliku seireprogrammide ülevaatamise ja täiendamise eest, samuti heiteinventuuride koostamise ja ülevaatamise eest.

Mõju kirjeldus: muudatus võib tuua kaasa suurenenud töökoormuse Keskkonnainspeksioonile, Keskkonnaametile ja Keskkonnaagentuurile. Direktiiviga kaasnevad aruandluskohustused on jätkuks juba Euroopa Liidu ja ÜRO tasemel kokku lepitud kohustusele ja selle rakendamisele. Direktiivi ülevõtmisega suureneb Keskkonnaagentuuri töökoormus seoses igal aastal heiteinventuuride koostamisega ja Euroopa Komisjoni poolse ülevaatusega. Seega peab Keskkonnaagentuur olema selleks valmis, mis kaasneb inventuuriaruannete Euroopa Komisjoni poolse ülevaatusega ning täiendava suhtlemisega Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskkonnaametiga. Keskkonnaamet võtab keskkonnakomplekslubade ja õhusaastelubade andmisel aluseks eelnõukohasest seadusest tulenevaid saasteainete heitkoguste vähendamise kohustusi. Keskkonnainspeksioon kontrollib lubades nõutu täitmist. Eelnõukohasest seadusest tulenevate seire- ja riikliku õhusaaste kontrolli programmi koostamise ja korraldamisega seotud ülesanded suurendavad Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaagentuuri tööjõukulusid, kuna mitmes aspektis on need uued tegevused.

Praegu riikliku keskkonnaseire programmi raames tahmasisaldust välisõhus ei mõõdeta, kuid vajadus selle järele on ilmselgelt olemas, et hinnata tahma vähendamise meetmete efektiivsust. Tahma tuleks mõõta vähemalt ühes taustajaamas (Vilsandil või Lahemaal) ja kolmes linnajaamas (Tallinnas, Kohtla-Järvel, Tartus). See tähendaks riiklikule seireprogrammile aastast lisakulu ligikaudu 15 000 eurot. Sellele võib lisanduda seadmete soetamiskulu tulevikus (30 000 eurot), kuna 2014. a soetati kaks etalomeetrit Eesti-Šveitsi koostööprogrammist ning nende seadmete eeldatava eluiga on maksimaalselt kümme aastat. Eelnõu järgi tuleb riiklikku õhusaaste kontrolli programmi ajakohastada vähemalt iga nelja aasta tagant, mis tähendab

püsigulu riigieelarvele. Riikliku programmi koostamise hinnanguline maksumus on 240 000 eurot ning sellise summaga peaks arvestama iga nelja aasta tagant. Liikmesriigid esitavad komisjonile oma esimese riikliku õhusaaste kontrolli programmi hiljemalt 2019. aasta 1. aprilliks.

Lisaks peab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL kohaselt võtma arvesse UNECE ammoniaagijuhendit ning tuleb kasutada parimat võimalikku tehnikat kooskõlas direktiiviga 2010/75/EL³. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL lisas III on NH₃ reguleerimiseks ette nähtud eraldi nõuded heitkoguste kontrollimise kohta. Nende kohaselt koostavad liikmesriigid ammoniaagi heitkoguste kontrollimiseks hea põllumajandustava riikliku soovitusliku juhendi, mille puhul võetakse arvesse ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni 2014. aasta hea põllumajandustava raamjuhendit ammoniaagi heitkoguste vähendamiseks. Ammoniaagijuhend võiks olla üks osa riiklikust õhusaaste kontrolli programmist. Selle koostamine nõuab erialaspetsialistide kaasamist ehk siis nõuab juhendi koostamine ka lisatööjõudu. Ammoniaagijuhendi hinnanguline maksumus võib olla umbes 50 000 eurot ning seda tuleks analoogselt UNECE ammoniaagijuhendile regulaarselt ajakohastada.

Seirenõuete täitmiseks võivad liikmesriigid kasutada Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL V lisas loetletud valikulisi seirenäitajaid. Eestis seiratakse enamikku parameetreid riikliku seireprogrammi raames. Lisaks oleks vaja hakata regulaarselt hindama saasteainete sadenemiskoormust, kriitilist taset ja nende mõjusid. See on oluline, et selgitada välja saasteainete mõju tundlikele ökosüsteemidele. Selline mõjude hindamine võib olla osa riiklikust seireprogrammist ning seda tuleb teha vähemalt iga viie aasta järel. Sellise töö hinnanguline maksumus on ligikaudu 30 000 eurot.

Mõju avaldumise sagedus: pidev.

Järeldus mõju olulisuse kohta: kavandataval regulatsioonil on oluline mõju riigi vähendamise kohustuste täitmise aruandluse seisukohast. Riiklikud heitearuanded on olulised riiklike heitkoguste vähendamise kohustuste täitmise hindamisel. Keskkonnaagentuuril suureneb töökoormus seoses igal aastal heiteinventuuride koostamisega ja Euroopa Komisjoni poolse ülevaatusega. Seega peab Keskkonnaagentuur olema valmis lisakuludeks, mis kaasnevad inventuuriaruannete Euroopa Komisjoni poolse ülevaatusega.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele.

Sihtgrupp: Eesti riik.

Mõju kirjeldus: Euroopa Liidus on õhku väljutatavate saasteainete vähendamise teel saavutatud õhu kvaliteedi märkimisväärne paranemine. Edu on toonud ühiste eesmärkide seadmine ning nende täitmise nimel tehtud jõupingutused. Ülevõetava direktiiviga kutsutakse üles tugevdama riikidevahelist koostööd saasteainete heitkoguste vähendamise eesmärkide elluviimisel, parimate praktikate väljatöötamisel ning jagamisel. Seega suurendab direktiivi 2016/2284/EL rakendamine Eesti usaldusväarsust rahvusvahelistes suhetes.

Mõju avaldumise sagedus: pidev.

Järeldus mõju olulisuse kohta: riiklike saasteainete heitkoguste vähendamise kohustuste

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/75/EL, 24. november 2010, tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) EMPs kohaldatav tekst (ELT L 334, 17.12.2010, lk 17—119)

täitmine aitab kulutõhusalt saavutada ELi õhukvaliteedi eesmärgke ja leevendada kliimamuutuste mõju, parandades üldist õhukvaliteeti ja suurendades koostööt kliima- ja energiapoliitikaga. Seega avaldab kavandatav muudatus positiivset mõju rahvusvahelistele suhetele.

Mõju valdkond: mõju regionaalarengule.

Sihtgrupp: Eesti riik.

Mõju kirjeldus: direktiivi rakendamise mõju regionaalarengule võib olla pigem positiivne, kuna saasteainete heitkoguste vähendamine aitab vähendada õhusaasteainete survet keskkonnale ning seetõttu peaks elukvaliteet paranema kogu Eestis.

Mõju avaldumise sagedus: kaudne positiivne mõju, konkreetset mõju avaldumise sagedust pole võimalik määrata.

Järeldus mõju olulisuse kohta: kavandataval muudatusel on kaudne väheoluline mõju, kuna saasteainete vähenemine õhus aitab kujundada paremat elukeskkonda Eestis.

Kavandatav muudatus II: eelnõukohase seadusega sätestatakse riiklike heitkoguste vähendamise kohustuste täitmise paindlikkusmeetmed Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL artikli 5 alusel.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele.

Sihtgrupp: Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaagentuur.

Mõju kirjeldus: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2016/2284/EL artiklis 5 sätestatud paindlikkusmeetmed on olulised riiklike heitkoguste vähendamise kohustuste täitmiseks. Heitkoguste vähendamise riiklike kohustuste täitmiseks vajalikud tegevused, uuringud, vähendamismetmed ja investeeringud selgitatakse välja riikliku õhusaaste kontrolli programmi raames. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2016/2284/EL on piirkoguste täitmise seisukohast üsna paindlik ning võimaldab riigil kombineerida erinevaid metmeid vastavalt vajadusele ja võimalustele, kui peaks selguma oht, et heitkoguste vähendamise kohustused võiksid jääda mingitel põhjustel täitmata. Praegu ei ole teada, missuguseid metmeid võiks/peaks Eesti tarvitama, kuid need on kavas välja selgitada asjakohase analüüsiga riikliku õhusaaste kontrolli programmi raames. Programmi koostamist, mille raames teostatakse ka heitkoguste prognoosimine, korraldab Keskkonnaministeerium. Heiteinventuuri ning heitkoguste prognoosi aruandlus, mille põhjal on võimalik jälgida vähendamiskohustuste täitmist, jäävad Keskkonnaagentuuri ülesanneteks. Mõlemad peaksid programmi raames arvesse võtma Eesti jaoks olulisi ja vajalikke paindlikkusmeetmeid ja nende rakendamist. Direktiivi ülevõtmisega suureneb Keskkonnaagentuuri töökoormus seoses igal aastal heiteinventuuride koostamisega ja Euroopa Komisjoni poolse ülevaatusega. Seega peab Keskkonnaagentuur olema selleks valmis, mis kaasneb inventuuriaruannete Euroopa Komisjoni poolse ülevaatusega ning täiendava suhtlemisega Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskkonnaametiga.

Mõju avaldumise sagedus: pole võimalik määrata konkreetset avaldumise sagedust, kuna antud paindlikkusmeetmed on kehtestatud erandjuhtudeks, kui riik on ebakindel oma heitkoguste vähendamise kohustuste täitmisel.

Järeldus mõju olulisuse kohta: kavandataval regulatsioonil on kaudne oluline positiivne mõju riigile ja riigile kehtestatud kohustuste täitmisel. Otsene mõju elanikele ja ettevõtjatele puudub.

Kavandataval muudatusel puudub otsene mõju majandusele, regionaalarengule, välissuhetele ning elu- ja looduskeskkonnale.

7. Seaduse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja seadusega rakendamise eeldatavad tulud

Seaduse rakendamine ei too tulusid. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL ülevõtmine toob riigile kaasa mitmeid kulusid.

Otsesed kulud seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL nõuete täitmisega on:

- 1) saasteainete sadenemiskoormuste, kriitiliste tasemete ja nende mõjude hindamine – 30 000 eurot, kord vähemalt iga viie aasta tagant;
- 2) riikliku programmi koostamise hinnanguline maksumus on 240 000 eurot ning sellise summaga peaks arvestama iga nelja aasta tagant;
- 3) tahma mõõtmine kolmes linnaõhu ja ühes taustaseirejaamas, aastane kulu u 15 000 eurot, lisaks seadmete soetamiskulu tulevikus – 30 000 eurot;
- 4) ammoniaagijuhise koostamine – 50 000 eurot;
- 5) tehnilised meetmed olmekütmise mõjude vähendamiseks linnakeskkonnas u 4-5 miljonit eurot Tartu-suuruse linna kohta.

Seega kujuneks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2016/2284/EL vastuvõtmise otseseks kuluks ligikaudu 355 000 eurot, millele lisanduvad veel üldsuse teadlikkuse suurendamise ja olmekütmise tehniliste meetmete rakendamise kulud.

8. Rakendusaktid

Atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmisega seoses muudetakse ka järgmisi määrusi:

- 1) Vabariigi Valitsuse 11. novembri 2016. a määrus nr 125 „Paiksetest ja liikuvatest saasteallikatest eralduvate vääveldioksiidi, lämmastikoksiidide, lenduvate orgaaniliste ühendite ja ammoniaagi heidete summaarsed piirkogused ja nende saavutamise tähtajad“;
- 2) keskkonnaministri 14. detsembri 2016. a määrus nr 67 „Tegevuse künnisvõimsused ja saasteainete heidete künniskogused, millest alates on käitise tegevuse jaoks nõutav õhusaasteluba“;
- 3) keskkonnaministri 27. detsembri 2016. a määrus nr 74 „Õhusaasteloa taotlusele ja lubatud heitkoguste projektile esitatavad täpsustatud nõuded, loa taotluse ja loa vormid“;
- 4) keskkonnaministri 14. detsembri 2016. a määrus nr 68 „Õhusaasteloa või keskkonnakompleksloa omaja välisõhu saastamisega seotud aastaaruande vorm ja esitamise kord“;
- 5) keskkonnaministri 27. detsembri 2016. a määrus nr 84 „Õhukvaliteedi hindamise kord“.

Punktis 1 nimetatud määruse eelnõu kavand on esitatud lisas 2.

Punktides 2–5 nimetatud määrustes muudetakse ainult normitehnilist märkust, seega rakendusaktide kavandeid punktide 2–5 korral ei esitata.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2018. aasta 1. juulil, välja arvatud punktis 5 esitatud § 108¹ lg 2, mis jõustub 2025. aasta 1. jaanuaril. Direktiivi ülevõtmise tähtaeg kõikidele liikmesriikidele on sätestatud 2018. aasta 1. juulil. Punktis 5 esitatud § 108¹ lg 2 all sätestatud eritingimus on eesmärgiga, et tagada märgatavad edusammud 2030. aastaks seatud riigi kohustuste täitmisel. Selleks peaks riik määrama 2025. aastal kindlaks soovituslikud heitetasemed, mis oleksid tehniliselt teostatavad ja millega ei kaasneks ebaproportsionaalselt suuri kulusid ning püüdma neid tasemeid saavutada.

10. Seaduse eelnõu koostööstamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Seaduse eelnõu koostööstatakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Maaeluministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumiga õigusaktide eelnõude infosüsteemis EIS. Seaduse eelnõu saadeti teadmiseks Eesti Põllumeeste Keskliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Keemiatööstuse Liidule ja Eesti Keskkonnajuhtimise Assotsiatsioonile e-kirjaga.

Siim Kiisler
Keskkonnaminister

Euroopa Liidu direktiivi (EL) 2016/2284 ja Eesti õigusakti vastavustabel

ELi õigusakti norm	ELi õigusakti normi ülevõtmise kohustus	ELi õigusakti normi sisuliseks rakendamiseks kehtestatavad riigisisised normid	Kommentaariid
Artikli 3 punkt 5	Jah	AÕKSi § 33 lõige 1 punkt 1	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 3 punkt 3	Jah	AÕKSi § 50 lõige 1 ¹	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 2 punkt 1	Jah	AÕKSi § 108 lõige 1	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 3 punkt 2	Jah	AÕKSi § 108 lõige 2	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 6 punkt 1	Jah	AÕKSi § 108 lõige 3	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 6 punkt 2	Jah	AÕKSi § 108 lõige 4	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 3 punkt 4	Jah	AÕKSi § 108 lõige 5	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 3 punkt 9	Jah	AÕKSi § 108 lõige 6	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 6 punkt 2	Jah	AÕKSi § 108 lõige 7	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 6 punkt 3	Jah	AÕKSi § 108 lõige 8	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 6 punkt 4	Jah	AÕKSi § 108 lõige 9	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 10 punkt 1	Jah	AÕKSi § 108 lõige 10	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 6 punkt 5	Jah	AÕKSi § 108 lõige 11	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 14 punkti 1 alapunkt a	Jah	AÕKSi § 108 lõige 13	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 5 punkt 1	Jah	AÕKSi § 108 ¹ lõige 1	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 5 punkt 1	Jah	AÕKSi § 108 ¹ lõige 2	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega

Artikli 3 punkt 14	Jah	AÕKSi § 108 ¹ lõige 3	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 5 punkt 2	Jah	AÕKSi § 108 ¹ lõige 4	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 5 punkt 3	Jah	AÕKSi § 108 ¹ lõige 5	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 5 punkt 4	Jah	AÕKSi § 108 ¹ lõige 6	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 10 punkt 1	Jah	AÕKSi § 253 ¹	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega
Artikli 5 punkt 5	Jah	AÕKSi § 253 ²	Kehtestatakse eelnõukohase seadusega

EELNÕU
31.10.2017

VABARIIGI VALITSUS

MÄÄRUS

KAVAND

Tallinn

..... nr

**Inimtekkeliste saasteainete heitkoguste
vähendamise riiklikud kohustused Eesti territooriumil
ja majandusvööndis, nende täitmise
tähtajad ja erandid ning aruandlusⁱ**

Määrus kehtestatakse atmosfääriõhu kaitse seaduse § 108 lõike 1 alusel.

§ 1. Inimtekkeliste saasteainete heitkoguste vähendamise riiklikud kohustused Eesti territooriumil ja majandusvööndis ning nende täitmise tähtajad

§ 2. Saasteainete heitkoguste vähendamise kohustuste erandid

§ 3. Põlevkiviküttel olevate suurte põletusseadmete vääveldioksiidi heite summaarne piirkogus

§ 4. Saasteainete heitkoguste riigi koondaruannete ja saasteainete summaarsete heitkoguste prognooside koostamine

§ 5. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 2018. aasta 1. juulil.

Jüri Ratas
Peaminister

Siim Kiisler
Keskkonnaminister

Heiki Loot
Riigisekretär

ⁱ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/2284, mis käsitleb teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamist, millega muudetakse direktiivi 2003/35/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/81/EÜ (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 344,

17.12.2016, lk 1–31)