Keskkonnaministri määruse
„Riigi territooriumi jaotus õhukvaliteedi
piirkondadeks ja linnastuteks õhukvaliteedi taseme järgi ning
linnastute määratlemiseks vajalik asustustihedus“ eelnõu
seletuskiri

1. Sissejuhatus

Eelnõukohane määrus kehtestatakse atmosfääriõhu kaitse seaduse (edaspidi *AÕKS*) § 44 lõike 4 alusel. Määrus kehtestatakse uue terviktekstina välisõhu kaitse seaduse ning selles sätestatud volitusnormi kehtetuks tunnistamise tõttu ning seoses atmosfääriõhu kaitse seaduse jõustumisega 2017. aasta 1. jaanuaril.

Eelnõukohase määruse teksti ei ole võrreldes keskkonnaministri 19. oktoobri 2004. a määruse nr 128 „Riigi territooriumi jaotus piirkondadeks eri saasteainete sisalduse järgi välisõhus“ terviktekstiga (edaspidi kehtiv terviktekst) oluliselt sisuliselt muudetud. Selguse huvides on määruse sisu selgitatud uuesti käesoleva seletuskirja 2. osas.

Seoses AÕKSis kasutatud uuendatud terminoloogiaga on ka eelnõukohase määruse termineid muudetud. Eelnõukohasesse määrusesse on lisatud linnastute määramise kriteerium asustustiheduse järgi ning nimetatud linnastud õhukvaliteedi taseme järgi. Praegu on need kehtestatud keskkonnaministri 22. septembri 2004. a määrusega nr 118 „Tiheasustusega piirkonnad, kus on põhjendatud välisõhu kvaliteedi hindamise ja kontrolli vajadus“ (edaspidi määrus nr 118).

Eelnõukohase määruse normitehniline viide asendatakse viitega Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2008/50/EÜ välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta. Samuti lisatakse viide Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2004/107/EÜ arseeni, kaadmiumi, elavhõbeda, nikli ja polütsükliliste aromaatsete süsivesinike sisalduse kohta välisõhus (ELT L 23, 26.01.2005, lk 3–16).

Määruse eelnõu koostas Keskkonnaministeeriumi välisõhu osakonna peaspetsialist Reet Pruul (tel 626 0731, reet.pruul@envir.ee). Eelnõu keeletoimetaja oli Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna peaspetsialist Aili Sandre (tel 626 2953, aili.sandre@envir.ee). Määruse eelnõu õiguseksperti tegi Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna nõunik Mari-Liis Kupri (tel 626 0717, mari-liis.kupri@envir.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõukohane määrus koosneb neljast paragrahvist.

Riigi territooriumi jaotamisel piirkondadeks asendatakse varem kasutatud termin *erinevate saasteainete sisaldus välisõhus* terminiga *õhukvaliteedi tase*. Võrreldes kehtiva terviktekstiga muudetakse ka eelnõukohase määruse sisu. Määrust nr 118 ei asendata uue eraldi määrusega ja selle sisu kehtestatakse eelnõukohases määruses, kuna nii linnastute kui õhukvaliteedi piirkondade jaotamise suhtes kohalduvad sarnased nõuded saasteainete seire kohta. Seetõttu täiendataksegi eelnõukohast määrust paragrahviga, mis sätestab linnastute hulka kuuluvate linnade loetelu. Seoses AÕKSis kasutatud terminoloogiaga asendatakse termin *tiheasustusega piirkond* terminiga *linnastu*.

Õhukvaliteedi piirkondade ja linnastute moodustamise vajaduse väljaselgitamisel õhukvaliteedi aspektist tuleb hinnata, kas toimiv õhuseiresüsteem võimaldab Eestil saada

piisavat ülevaadet õhu saasteainete sisaldusest ning tagab seire direktiivi kohaselt. Eestis seiratakse riiklikult linnaõhu kvaliteeti kuues automaatses linnaõhu seirejaamas (Tallinn kesklinn, Tallinn Õismäe, Tallinn Kopli, Kohtla-Järve, Narva, Tartu) ja kolmes automaatses taustajaamas (Lahemaa, Vilsandi, Saarejärve). Linnaõhus mõõdetakse pidevalt SO_2, NO_2, PM_{10}, $PM_{2,5}$, CO, O_3, raskmetallide (As, Cd, Ni, Pb) ja PAH sisaldust. Taustajaamades mõõdetakse SO_2, NO_2, O_3 ja $PM_{2,5}$ sisaldust ning Lahemaal lisaks CO sisaldust. Kord nädalas määratakse Lahemaal raskmetallide (As, Cd, Ni, Pb) ja PAH, sealhulgas ka benso(a)püreeni sisaldust, samuti määratakse õhuproovidest karbonüülide sisaldust.

Kohtla-Järvel lisandub pidevalt mõõdetavate parameetrite nimistusse ka kohaliku tähtsusega saasteained NH_3 ja H_2S, formaldehüüd ning fenool, lisaks kasutatakse benseeni mõõtmiseks nii Tallinnas kui Kohtla- Järvel, Narvas ja Tartus passiivseid monitore.

Määruse koostamisel on õhukvaliteedi piirkondade ja linnastute määramisel arvestatud 2015. a riikliku välisõhu seire andmetega, mille kohaselt:

- vääveldioksiidi tunnikeskmised sisaldused on piirväärtusest madalamad kõigis seirepunktides. Alumist hindamispiiri 50 μg/m³ ületati 2015. aastal seitse korda, ülemisest hindamispiirist 75 μg/m³ oli kõrgem kaks ööpäevakeskmist sisaldust;

- lämmastikdioksiidi peamine tekkeallikas on transport. Võrreldes eelmiste aastatega on NO_2 aastakeskmine saastetase kõigis linnaõhu seirejaamades langenud. Tunnikeskmist piirväärtust ei ületatud üheski mõõtepunktis, alumise hindamispiiri, 100 μg/m3, ületamisi mõõdeti Tallinnas ja Narvas;

- osooni keskmise saastetaseme tõusust olenemata näitas maksimaalne 8 tunni libisev keskmine osooni sisaldus langust enamikes seirejaamades ja 2015. aastal sihtväärtust ületavaid sisaldusi ei mõõdetud;

- süsinikoksiidi tasemed on linnades madalad ning ei ole ette näha süsinikoksiidi saastetasemete olulist suurenemist ja saastetaseme piirväärtuse ületamisi. Kõikides seirejaamades jäid süsinikoksiidi sisaldused alumisest hindamispiirist madalamaks;

- peenosakeste ööpäevakeskmist piirväärtust ületati 2015. aastal Tallinna kesklinnas 9, Põhja-Talllinnas 3, Õismäel 1, Tartus 12 ning Narvas ja Kohtla-Järve seirejaamas mõlemas 3 korda. Enamikus linnades ületati ka peenosakestele kehtestatud alumist (25 $\mu g/m^3$) ja ülemist hindamispiiri (35 $\mu g/m^3$). Aastakeskmine peenosakeste sisaldus jäi olenevalt seirejaamast 11 ja 19 $\mu g/m^3$ piiresse;

- peenosakeste keemilist koostist (raskmetallid ja polütsüklilised aromaatsed süsivesinikud)(või: peenosakeste raskmetallide ja polütsükliliste aromaatsete süsivesinike sisaldust) hinnatakse Tallinnas Õismäel, Tartus, Narvas ja Kohtla-Järvel ning taustajaamadest Lahemaal. Kuna raskmetallide sisaldused on pidavas kõikumises, on põhjendatud ka korrapärane raskmetallide sisalduse analüüsimine. Aastakeskmised arseeni, plii, nikli ja kaadmiumi sisaldused vastavaid piir- või sihtväärtusi linnaõhu seirejaamades 2015. aastal ei ületanud;

- polütsükliliste aromaatsete süsivesinike ja benso(a)püreeni aastakeskmine sisaldus on 2014. aastaga võrreldes vähenenud kõigis linnaõhu seirejaamades, samas ületab benso(a)püreeni aastakeskmine sisaldus Tartus kehtivat aastakeskmist sihtväärtust.

Ülemised ja alumised hindamispiirid erinevatele saasteainetele kehtestatakse atmosfääriõhu kaitse seaduse paragrahvi 47 lõike 1 alusel keskkonnaministri määrusega.

Kui direktiivi 2008/50/EÜ nõuete kohast ülemist hindamispiiri ületatakse lubatud kordadest rohkem, tuleb selles tsoonis seda saasteainet pidevalt mõõta. Alumise hindamispiiri ületamisel võib piirduda pisteliste mõõtmiste ja modelleerimisega. Eespool esitatud riikliku seire andmete alusel on praegune kehtiv õhukvaliteedi piirkondade ja linnastute arv ning jaotus asjakohane, et iseloomustada Eesti välisõhu kvaliteeti ning uusi seirekohti ei ole vaja juurde luua. Sellise piirkondade jaotuse korral arvestatakse kõige rohkem saasteainete heidete ja kütuste tarbimisega. Piirkondade suurus ja elanike arv on samuti võrreldav muude EL liikmesriikide vastavate näitajatega.

Paragrahvis 2 nimetatakse õhukvaliteedi piirkonnad, milleks on Põhja-Eesti ja Lõuna-Eesti.

Põhja-Eesti piirkonda kuulub Harju, Ida-Viru ja Lääne-Viru maakond. Nimetatud kolmes maakonnas elab üle poole Eesti elanikest. Siin tegutseb ka enamik suuri energiamahukaid ettevõtteid, sealhulgas kõik suuremad elektrijaamad, põlevkivikeemia- ning tsementitööstus. Samuti liigub neis suurem osa transpordivahenditest.

Lõuna-Eesti piirkonda kuulub Hiiu, Jõgeva, Järva, Lääne, Põlva, Pärnu, Rapla, Saare, Tartu, Valga, Viljandi ja Võru maakond. Lõunapoolsetes 12 maakonnas on võrreldes Põhja-Eestiga väiksem kütuste tarbimine, väiksemad heitkogused ja seetõttu ka madalam välisõhu saastatuse tase.

Piirkondade jaotus põhineb riigi territooriumi jaotusel üksteisega piirnevate sarnase välisõhu kvaliteediga maakondade järgi ja on Eesti jaoks praegu optimaalseim. Selline jaotus on kooskõlas ELi liikmesriikide praktikaga ja välisõhu kvaliteedi eelhindamise juhendiga. Samuti on sellise jaotuse korral piirkonna elanike arv võrreldav sarnaste riikide elanike arvuga.

Paragrahvis 3 nimetatakse linnastud õhukvaliteedi mõistes ning nende määratlemiseks vajalik asustustihedus.

Linnastu välisõhus tuleb direktiivi 2008/50/EÜ nõuete kohaselt seirata pidevalt kõiki esmatähtsaid saasteaineid.

Üldmõistena on linnastu rühm lähestikku asuvaid asulaid, peamiselt linnu, mida seovad tihedad majandussuhted ning elanike tööalased, majapidamisega seotud ja kultuurilised sidemed. Eestis linnastuid administratiivse üksusena ei käsitleta.

Tööalase pendelrände alusel piiritletakse Tallinna linnastut valdade ja linnadega, kust vähemalt 15% töötajatest käib Tallinnasse tööle. Selles mõistes on Tallinna linnastu läänepiiriks Paldiski, lõunapiiriks Rapla ja idapiiriks Loksa linn.

Sarnase tööstuse alusel moodustavad Kirde-Eesti tööstuslinnad Narva, Jõhvi, Kohtla-Järve, Sillamäe, Kiviõli, Püssi linnastu, mis paikneb suhteliselt tiheda kogumina põlevkivi kaevandamise ja sellel rajaneva tööstuse arendamise piirkonnas.

Selline linnastute jaotus ei ole välisõhu kvaliteedi hindamise mõistes otstarbekas. Õhukvaliteedi mõistes on linnastu piirkond, kus elanike arv on üle 250 000, või piirkond, kus elanike arv on 250 000 või vähem, võttes arvesse asustustihedust ruutkilomeetri kohta.

Linnastu määratlemiseks vajaliku asustustiheduse aluseks on võetud 2011. aasta rahva ja eluruumide loenduse andmed. Eesti rahvastiku keskmine tihedus on 30 inimest ruutkilomeetri kohta, linnade keskmine asutustihedus on 1347,5 inimest ruutkilomeetril. Õhukvaliteedi

mõistes linnastu asustustiheduseks on otstarbekas valida keskmisest asustustihedusest väiksem suurus, 1000 inimest ruutkilomeetril.

Selline asustustihedus vastab Eesti eri piirkondade välisõhu kvaliteedi pikaajalisel hindamisel saadud andmetele ning nende alusel on linnastud, kus on põhjendatud välisõhu kvaliteedi hindamise ja kontrolli vajadus, Tallinn ja Kohtla-Järve, vastavalt asustustihedusega 2529 ja 1056 inimest ruutkilomeetril. Nendes linnastutes tehakse juba ka praegu välisõhu riiklikku pidevseiret.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

Kehtiva tervikteksti aluseks olnud EL Nõukogu direktiivid 96/62/EÜ, 1999/30/EÜ ja Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiivid 2000/69/EÜ ning 2002/3/EÜ on asendatud järgmiste direktiividega: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/107/EÜ arseeni, kaadmiumi, elavhõbeda, nikli ja polütsükliliste aromaatsete süsivesinike sisalduse kohta välisõhus (ELT L 23, 26.01.2005, lk 3–16) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/50/EÜ välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta (ELT 152, 11.06.2008, lk 1–44). Nimetatud direktiivide Eesti õigusesse üle võtmise tabel on esitatud atmosfääriõhu kaitse seaduse seletuskirja lisana.

4. Määruse mõjud

Eelnõukohase määruse mõju on sama, mis sissejuhatuses eelnimetatud kehtivatel tervikтekstidel. Välisõhu pidevseire aastaaruannetest järeldub, et olemasolevad pidevseirejaamad tagavad välisõhu kvaliteedi nõuetekohase jälgimise ja uusi seirejaamu ei ole vaja rajada. Seega uut oodatavat mõju määruse kehtestamisega ei kaasne.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, rakendamiseks vajalikud kulud ja rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamine ei too kaasa uusi tegevusi, täiendavaid tulusid ega lisakulutusi.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub samaaegselt atmosfääriõhu kaitse seadusega, 2017. aasta 1. jaanuaril.

7. Määruse eelnõu kooskõlastamine

Määruse eelnõu esitati kooskõlastamiseks Sotsiaalministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Eesti Linnade Liidule ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule õigusaktide eelnõude infosüsteemi EIS kaudu.

Eesti Linnade Liit saatis eelnõu kohta ettepaneku rajada seirejaamad Kiviõli ja Püssi linnadesse. Seirejaamu ei ole riiklikul tasandil võimalik rajada rajada nende kulukuse tõttu. Piirkonna õhukvaliteeti on erinevate projektide raames jälgitud pikemaajaliste mõõtmistega. OÜ Kiviõli Keemiatööstus lõhna vähendamise tegevuskavas on ette nähtud, et käitaja paigaldab seirejaama väljapoole tootmisterritooriumi.