Keskkonnaministri määruse „Lõhnaaine esinemise hindamise kord, hindamisele esitatavad nõuded ja lõhnaaine esinemise häiringutasemed“
seletuskiri

1. Sissejuhatus

Määrus kehtestatakse atmosfääriõhu kaitse seaduse § 68 lõike 1 alusel.

Määrus kehtestatakse uue terviktekstina välisõhu kaitse seaduse ning selles sätestatud volitusnormi kehtetuks tunnistamise tõttu ning seoses uue atmosfääriõhu kaitse seaduse jõustumisega 1. jaanuaril 2017.

Määruse eelnõu on koostanud Keskkonnaministeeriumi välisõhu osakonna peaspetsialistid Marina Kiisler (marina.kiisler@envir.ee, 626 0733) ja Anni Vinogradov (anni.vinogradov@envir.ee, 626 2979). Määruse eelnõu koostamisel osales Eesti Keskkonnauuringute Keskuse õhukvaliteedi juhtimise osakonna peaspetsialist Marek Maasikmets (marek.maasikmets@klab.ee). Eelnõu keeletoimetaja oli Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna peaspetsialist Aili Sandre (tel 626 2953, aili.sandre@envir.ee). Määruse eelnõu õigusekspertiisi on teinud Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna nõunik Mari-Liis Kupri (tel 626 2717, mari-liis.kupri@envir.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Määruse eelnõu tekstis on tehtud sisulisi muudatusi võrreldes keskkonnaministri 02.07.2007 määruse nr 50 „Lõhnaaine esinemise määramise ekspertrühma moodustamise kord, ekspertrühma liikmele esitatavad nõuded, lõhnaaine esinemise määramise kord ja määramiseks kasutatavate meetodite loetelu“ terviktekstiga (edaspidi *kehtiv terviktekst*). Valdavalt on tehtud keelelisi ja normitehnilisi muudatusi. Kuna kehtiv terviktekst jõustus 2007. aastal, siis määruse seletuskirja ei ole eelnõude infosüsteemis ning see on kättesaadav Keskkonnaministeeriumis.

Eelnõukohane määrus koosneb kaheksast paragrahvist.

Paragrahvis 1 esitatakse määruse reguleerimisala. Võrreldes kehtiva terviktekstiga on atmosfääriõhu kaitse seaduse alusel määruse reguleerimisala laiendatud selliselt, et see hõlmaks ka lõhnaaine esinemise hindamise arvutusliku hindamise metoodikat. Metoodika annab juhised tegevusega kaasneva lõhnaaine hetkelise heitkoguse arvutamiseks, mis lihtsustab käitajal oma mõjude hindamist keskkonnaloa taotlemisel. Lõhnaaine heitkoguse arvutamisel säilib võimalus kasutada muid standardiseeritud meetodeid või täpsemate tulemuste soovi korral teha käitises ise mõõtmised. Võrreldes kehtiva terviktekstiga on uue määrusega hõlmatud ka arvutusmudelid.

Paragrahvis 2 on loetletud lõhnaaine esinemise hindamiseks kasutatavad võimalikud meetodid. Meetodid on liigitatud referentsmeetoditeks (rastermeetod, modelleerimine) ja indikatiivseteks meetoditeks (hajumissuuna meetod, küsimustikud, elektroonilised sensorid lõhnaainete hindamiseks). Häiringutasemele vastavuse hindamiseks saab kasutada ainult referentsmeetodeid. Indikatiivsed meetodid annavad nö esialgse indikatsiooni lõhnaaine esinemise hindamisel. Lisaks määruses nimetatud standarditele on võimalik kasutada ka muid samaväärseid rahvusvahelisi või Euroopa standardiorganisatsiooni standardeid, kui see on põhjendatud ja tõendatav. Lisatud on täpsustus, et mõõtmismeetodid peavad olema jälgitavad mõõteseaduse kohaselt. Jälgitavuse tagamine on oluline § 2 lõikes 2 punkides 1 ja 2 referentsmeetodite korral, kuna tegemist on mõõtmisprotseduuridega, mis eeldavad seadusekohast akrediteeringut. Sätte lisamine on oluline mõõtmiste kvaliteedi tagamiseks.

Paragrahvi 2 lõike 2 punktis 3 nimetatud meetodi korral on tegemist arvutusliku meetodiga, mistõttu pole mõõteseaduse kohane jälgitavus oluline.

Paragrahv 3 käsitleb lõhnaaine hetkelise heitkoguse arvutuslikku hindamist, mida kasutatakse lõhnaaine modelleerimise korral. Lõhnaaine hetkelise heitkoguse arvutamisel kasutatakse ühikut OU (OU/m3 ja OU/s), mis tuleneb inglise keelsest väljendist odour unit ehk lõhnaühik. Täpsemalt on selgitatud lõhnaaine hetkelise heitkoguse arvutamist loomakasvatussektoris loomühikute abil. Eelnõukohases määruses on kasutatud põllumajandusministri 14.07.2014 määruse nr 71 „Eri tüüpi sõnniku toitainete sisalduse arvestuslikud väärtused, sõnnikuhoidlate mahu arvutamise metoodika ja põllumajandusloomade loomühikuteks ümberarvutamise koefitsiendid“ lisas 9 esitatud loomühikute definitsioone. Samuti on selgitatud eri pindallikate hetkelise heitkoguse arvutamist. Välja on toodud arvutusvalem käitiste spetsiifilise lõhnaaine hetkelise heitkoguse leidmiseks. Lõike 1 punktis 4 on esitatud ka valem mahtkiiruse arvutamiseks standardtingimustel. See on vajalik parameeter käitise spetsiifilise lõhnaaine heitkoguse leidmisel. Valemites vajalikud lõhnaühikud on esitatud eelnõukohase määruse lisas. Lõhnaühikud on indikatiivsed ja ettevõttel on õigus eriheiteid täpsustada, kasutades selleks eelnõukohase määrusega kooskõlas olevat standardiseeritud metoodikat. Lõhnategevuskava ja ettevõtte lubatud heitkoguste projekti raames antavas lõhnaaine esinemise hinnangus on eksperdil õigus jätta marginaalsed heiteallikad arvestamata, kui see ei mõjuta oluliselt üldist tulemust. Samuti on lubatud ühtsete eriheidete kasutamine eri heiteallikate korral, kui heite sarnasus on tehnoloogiliselt põhjendatud.
Teiste valdkondade lõhnaühikuid, mis ei ole määruse lisas välja toodud, võib ettevõte ise täpsustada. Lubatud on kasutada kirjanduses leitavaid tehnoloogia spetsiifilisi eriheiteid, rahvusvaheliselt tunnustatud standardeid või vajaduse korral teha mõõtmised. Kuna riiklikult kehtestatav arvutusmetoodika on mingil määral siiski üldistav, puudub praegu võimalus eriheidete arvestamisel kõiki spetsiifilisi tehnoloogiaid arvesse võtta.

Paragrahv 4 käsitleb lõhnaaine esinemise hindamise korda. Piisaval hulga lõhnakaebuste esinemise korral on Keskkonnainspektsioonil õigus olukorda kontrollida. Keskkonnainspektsioonile antakse tema pädevuse piires otsustusõigus, millise hulga kaebuste põhjal reageerida ja kokku kutsuda eksperdirühm.
Lõikes 1 sätestatakse, et Keskkonnainspektsioon võib lõhnaine esinemise hindamiseks kokku kutsuda eksperdirühma. Lõige 2 sätestab juhud, millal eksperdirühma kokku ei kutsuta.

Paragrahvi 4 lõike 3 kohaselt on Keskkonnainspektsioonil võimalus enne eksperdirühma kokkukutsumise otsuse tegemist esitada heiteallika valdajale ettepanek vabatahtlikult koostada lõhnaaine esinemise vähendamise tegevuskava.
Lõike 4 kohaselt otsustab Keskkonnainspektsioon eksperdirühma kokkukutsumise. Eksperdirühma kokkukutsumise otsuses märgitakse lõhnaaine esinemise hindamise meetodi nimetus, lõhnaaine esinemise hindamisel kasutatava standardi nimetus, lõhnaaine esinemist hindava eksperdirühma liik ja lõhnaaine esinemise määramise orienteeriv tähtaeg.

Eksperdirühma kokkukutsumise otsus saadetakse Keskkonnaametile, kaebuse esitajale ja heiteallika valdajale. Eksperdirühma kokku kutsumata jätmise otsusest teavitatakse Keskkonnaametit.

Paragrahv 5 sätestab nõuded lõhnaaine esinemise hindamisele. Lõhnaaine esinemise hindamisel järgitakse kõiki kasutatavat hindamismeetodit kirjeldavast standardist tulenevaid nõudeid. Kasutades standardis EVS 888 esitatud meetodeid, peab eksperdirühma liige vastama nimetatud standardis eksperdirühma liikmele esitatud nõuetele ja olema testitud n-butanooli suhtes standardi EVS-EN 13725 järgi. Kasutades standardi EVS 887-1 või EVS 887-2 meetodeid, peab eksperdirühma liige vastama nõuetele, mis on esitatud Rahvusvahelise

Kaubanduskoja ja Euroopa Arvamus- ja Turu-uuringute Ühingu koostatud dokumendis „Turundus- ja ühiskonnauuringute läbiviimise rahvusvahelised reeglid“(ICC/ESOMAR International Code of Marketing and Social Research Practice). Tegemist on eneseregulatsiooni raamistikuga, mis sätestab lõhnaaine hindamisel standardite EVS 887-1 ja EVS 887-2 järgi küsitlejatele reeglid, mille järgimine tagab, et küsitleja on teadlik küsitlusteooriatest ning on oma tegevuses objektiivne.
Kõnealused reeglid on tõlkinud TNS Emor ja see on kättesaadav nii uuringufirma kodulehel (http://www.emor.ee/public/documents/Esomar.pdf) kui ka Eesti Rahvusraamatukogus (vt http://erb.nlib.ee/?kid=10707219), originaalkujul ESOMARi kodulehel. Kasutades standardi EVS-EN 13725 meetodeid, peab eksperdirühma liige vastama nimetatud standardis eksperdirühma liikmele esitatud nõuetele.

Paragrahv 6 sätestab lõhnaaine esinemise hindamise referentsmeetoditele vastavad lõhnaaine esinemise häiringutasemed ja need kohaldamise korra.
Õhusaasteainete puhul räägime Eestis piirväärtustest, mis on kehtestatud inimese tervise kaitseks. Lõhnaaine puhul ei saa rääkida otsesest terviseriskist inimestele, vaid pigem lõhnaaine tekitatavast häiringust. Seetõttu on ka atmosfääriõhu kaitse seaduse lõhna käsitlevas peatükis määratletud see mõiste just lõhnaaine häiringutaseme ületamisena.
Lõhnaaine esinemise häiringutase on aasta lõhnatundide osakaal kogu aasta tundidest, millest alates loetakse lõhnaaine esinemine oluliseks keskkonnahäiringuks.
Lõhnaaine esinemise osakaal loetakse elanikkonnale soovimatut lõhnataju tekitavaks järgmistel juhtudel:
1) standardit EVS 886-1 ja standardi EVS 888 rastermeetodit kasutades on lõhnaaine esinemise häiringutase vastuvõtja juures 15% aasta lõhnatundidest;
2) standardi EVS 886-1 kasutades loetakse üheks lõhnatunniks tunnikeskmise lõhnaaine kontsentratsiooni 0,25 OU/m^3 ületamist;
3) standardi EVS 888 rastermeetodit kasutades loetakse üheks lõhnatunniks ühe hindamisruudu ühes mõõtepunktis ühekordse hindamise käigus saadud positiivsete mõõtmistulemuste 51% osakaal.
Lõhnaaine esinemise hindamise aluseks on Saksa Inseneride Liidus (VDI) välja töötatud standardid (VDI 3940, VDI 3883(1) ja (2) ja VDI 3788(1)), mis on Eesti standarditena kasutusel juba aastast 2005. Nende standardite alusel on koostatud ka Euroopa standard (CEN) – lõhnaainete välimõõtmiste standard, mis kõigi eelduste kohaselt jõustub 2016. a lõpus. Nende põhjal on määruse eelnõu § 6 lõigetes 2–4 kehtestatud lõhnaaine esinemise häiringutasemed. Lõhnatunni arvestamise lävend peab lähtuma välimõõtmiste põhimõttest, seega lävend peaks selle põhimõtte kohaselt olema 0,1 OU/m3. Kuid see võib anda Saksamaa kogemuse põhjal ülehinnangu ning seetõttu otsustati Saksamaal kasutama hakata lävendina 0,25 OU/m3 (ehk faktor 4). Lävend ei ole piirväärtus, vaid lävi, millest alates hakatakse lõhnatunde lugema. Lõhnaaine esinemissageduse piirväärtus on kehtinud Eestis alates 2005. a ning selle määrusega seda ei muudeta.

Paragrahv 7 sätestab andmed, mida peab kajastama lõhnaaine esinemise hinnang. Hinnang saadetakse Keskkonnaministeeriumile, Keskkonnaametile, kaebuse esitajale ja heiteallika valdajale.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Ebameeldiva või ärritava lõhnaga aineid ei ole Euroopa Liidus ühtselt reguleeritud. Iga liikmesriik reguleerib seda valdkonda ise omal äranägemisel. Määruse eelnõu sätestab standardiseeritud meetodite kasutamise korra. Meetodid on rahvusvaheliselt aktsepteeritud, st neid kasutatakse enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides. Meetodite väljatöötamisel on lähtutud Saksa Inseneride Ühingu standarditest VDI 3940, VDI 3883(1) ja (2) ja VDI 3788(1)

ja jaanuaris 2006 kinnitas need meetodid Eesti Standardikeskus. Määruse eelnõu koostamisel on arvestatud lisaks kohalikele õigusaktidele (atmosfääriõhu kaitse seaduse ja saastatuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus) ka Euroopa Standardiorganisatsiooni dünaamilise olfaktomeetria kasutamise standardit EVS-EN 13725:2003, mis esitab nõuded eksperdirühma liikmetele ning sätestab lõhnaainete proovivõtu ja analüüsi kriteeriumid.

4. Määruse mõju

Kehtiva tervikteksti alusel on samuti vaja hinnata lõhnaaine heitkoguste esinemist, lõhnaaine esinemise korral koostada lõhnaaine vähendamise kava ning samuti on sätestatud lõhnaaine häiringutasemed. Selles osas eelnõukohases määruses muudatusi ei tehta ning ka mõju jääb seega samaks. Uue määrusega kehtestatakse Eestis kasutatav arvutusmetoodika lõhnaaine hindamiseks ning sätestatakse täpsemad eriheited tegevusalade kaupa. Selle tulemusena nõuded ühtlustuvad.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevus, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamine ei too kaasa lisakulutusi.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub koos atmosfääriõhu kaitse seadusega 1. jaanuaril 2017. aastal.

7. Eelnõu kooskõlastamine

Määruse eelnõu saadeti kooskõlastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Maaeluministeeriumile ning Sotsiaalministeeriumile õigusaktide eelnõude infosüsteemi EIS kaudu. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Sotsiaalministeerium esitasid oma ettepanekud e-kirjaga. Maaeluministeerium kooskõlastas eelnõu märkusteta.
Eelnõu saadeti e-kirjaga huvirühmadele kooskõlastamiseks. Eelnõu kommenteeris Eesti Põllumeeste Keskliit. Märkustega arvestamise tabel on seletuskirja lisas.

Keskkonnaministri…….....määruse nr…
„Lõhnaaine esinemise hindamise kord,
hindamisele esitatavad nõuded ja
lõhnaaine esinemise häiringutasemed“
seletuskiri
Lisa

Märkustega arvestamise tabel

Ettepaneku esitaja	Kommentaar/ettepanek	Arvestatud/mitte arvestatud	Põhjendus
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	1) Eelnõus on läbivalt kasutatud standarditele viitamist järgneval viisil „Standard …. või muu samaväärne rahvusvaheline või Euroopa standardiorganisatsiooni standard“. Sellisel viisil ei ole küll viidatud kohustusele kasutada konkreetselt ühte kindlat standardit, aga standardi kasutamine on siiski kohustuslik. Toote nõuetele vastavuse seaduse (TNVS) § 42 käsitleb tehnilises normis standardile viitamist ning selle paragrahvi lõige 6 ütleb, et tehnilises normis ei ole lubatud sätestada kohustuslikku viidet standardile. Erandina on tehnilise normi (standardi) kohustusliku viite sätestamine lubatud Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate kohustuste täitmisel, kui see on ainus võimalus täita õigusaktist tulenevaid nõudeid. Eelnõu seletuskirja järgi ei ole selles valdkonnas EL õigusakte kehtestatud. Soovitame muuta määruse sõnastust selliselt, et ühegi standardi kasutamine ei oleks kohustuslik.	Arvestatud	Eelnõu sõnastust on korrigeeritud.
	2) Lisatud on uus nõue eelnõu § 2 lõikesse 3, mille järgi	Arvestatud	Küsimus on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeru

	peab § 2 lõikes 2 punkides 1 ja 2 referentsmeetodite korral olema tagatud tulemuste jälgitavus mõõteseaduse kohaselt. Samas seletuskirjas ei ole üldse seda lõiget mainitud. Puudub ka selgitus, miks 2 meetodi korral on nõutud jälgitavuse tagamine ja ühe meetodi korral mitte. Segadust tekitas ka seletuskirja selgitus „Lõike 2 punktis 1 nimetatud meetodit –lõhnaainete kontsentratsiooni määramine dünaamilise olfaktomeetria abil – ei saa kasutada eraldi, vaid ainult kombinatsioonina teiste referentsmeetoditega“. Kas see tähendab, et osa mõõtmisi tuleb teha jälgitavalt ja kui kombineerimisel on teiseks meetodiks § lg 2 p 3 nimetatud meetod, siis osa mõõtmisi ei pea olema jälgitavalt tehtud? Juhin ka tähelepanu, et eelnõu § 2 lg 3 on viidatud tulemuste jälgitavusele, kuid mõõtseaduse kohaselt on võimalik tagada mõõtetulemuste jälgitavust. Parem sõnastus oleks „… tagatakse mõõtetulemuste jälgitavus mõõteseaduse kohaselt.		-miga täiendavalt läbi räägitud ning leitud sobiv lahendus. Seletuskirja on lisatud asjakohased selgitused. Eelnõu § 2 lõike 3 sõnastust on muudetud.
	3) Seletuskirjas puudub viide kust on kättesaadav dokument Turundus- ja Ühiskonnauuringute Rahvusvahelise Läbiviimise Rahvusvahelise Eeskirja (ICC/ESOMAR International Code of Marketing and Social Research Practice) ning selgitus mis dokument see on ja miks seda peab järgima.	Arvestatud	Seletuskirja on lisatud asjakohane viide.
	4) Seletuskirjas ei ole	Arvestatud	Selgitus on lisatud

	selgitatud, millest tulenevalt on kehtestatud § 6 lõigetes 2-4 just sellised väärtused/piirmäärad lõhnaainete esinemisele.		seletuskirja.
	5) Määruse eelnõus on kasutatud ühikut OU (OU/m^3 ja OU/s), mis ei ole SI-süsteemi mõõtühik ega laialt kasutatav tavapärane mõõtühik. Seletuskirjast ei leidnud ka selle mõõtühiku definitsiooni või selgitust.	Arvestatud	Seletuskirjas on vastavasisuline täiendus sisse viidud.
Sotsiaalministeerium	1) Määruse eelnõu § 3 lõikes 1 on toodud lühend qi – vastava valdkonna eriheide, mis on esitatud käesoleva määruse lisas. Määruse eelnõu lisas toodud tabelites pole toodud sõna eriheide, vaid lõhnaühikud. Teeme ettepaneku ühtlustada mõisted määruse tekstis ja lisas.	Mitte arvestatud	Määruse lisas on kasutatud sõna *lõhnaühikud* taotluslikult, kuna lisa tabelites on lisaks eriheidetele esitatud ka lõhnaaine kontsentratsioonid, mis on olulised § 3 lõike 1 punkti 3 juures. Seetõttu on lisas need parameetrid märgitud ühise nimetusega *lõhnaühikud*.
	2) Määruse eelnõu Lisa Tabelis 1 on toodud loomakasvatuse lõhnaühikud. Tabelis on esitatud veise-, linnu- ja seakasvatus. Kuidas arvutatakse hetkelisi heitkoguseid näiteks hobuse-, lamba- ja kitsekasvatusest? Palume täiendada tabelit selliselt, et see ei piiraks võimalike muude reostusallikate vastutusele võtmist.	Mitte arvestatud	Teiste valdkondade lõhnaühikuid, mis ei ole määruse lisas välja toodud, võivad käitised vajaduse korral ise täpsustada, kasutades selleks käesoleva määrusega kooskõlas olevat standardiseeritud metoodikat. Lubatud on kasutada kirjanduses leitavaid sama tehnoloogia spetsiifilisi eriheiteid, rahvusvaheliselt tunnustatud standardeid või vajaduse korral teha mõõtmised. Kuna riiklikult kehtestatav arvutusmetoodika on mingil määral siiski üldistav, puudub hetkel võimalus eriheidete arvestamisel kõiki spetsiifilisi tehnoloogiaid arvesse võtta. Sellegipoolest ei piira lõhnaühikute puudumine võimalike muude
	3) Määruse eelnõu Lisas on toodud hetkelise heitkoguse arvutamiseks lõhnaühikud loomakasvatusest, loomsete jäätmete töötlemisest, jäätmekäitlusest, reoveepuhastusest, haavapuitmassi ja tselluloosi tootmisest, malmivalust ja	Mitte arvestatud	

	klaasplasti kasutamisest. Elanike lõhnaprobleemid ei ole seotud mitte ainult lisas toodud valdkondadega vaid ka põlevkivisaaduste/bituumeni tootmisega ja käitlemisega, naftasaaduste käitlemisega. Teeme ettepaneku võimalusel täiendada lisas toodud valdkondi selliselt, et see ei piiraks muude võimalike reostusallikate vastutusele võtmist.		reostusallikate omanike vastutusele võtmist, kuna lõhnaprobleeme mentletakse atmosfääriõhu kaitse seaduse järgi kaebuste põhjal.
Eesti Põllumeeste Keskliit	1) Palume määruse eelnõu lisast maha võtta loomakasvatuse eriheidete tabelist sõnnikuhoidlate eriheited.	Arvestatud	Ettepaneku alusel on määruse eelnõu lisas eriheidete tabeleid muudetud.