Vabariigi Valitsuse määruse „Inimtekkeliste saasteainete heitkoguste vähendamise riiklikud kohustused Eesti territooriumil ja majandusvööndis, nende täitmise tähtajad ja erandid ning aruandlus “ eelnõu

SELETUSKIRI

1. Sissejuhatus

Määrus kehtestatakse atmosfääriõhu kaitse seaduse § 108 lõike 1 alusel.

Eelnõukohase määrusega võetakse 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 (ELT L 344, 17.12.2016, lk 1–31; edaspidi *direktiiv*).

Kuna direktiivist tulenevalt on Vabariigi Valitsuse 11.11.2016 määruses nr 125 „Paiksetest ja liikuvatest heiteallikatest väljutatavate saasteainete heidete summaarsed piirkogused Eesti territooriumil ja majandusvööndis ning nende saavutamise tähtajad“ vaja sisulisi muudatusi teha enam kui kolmandiku osas, on otstarbekas kehtestada uus terviktekst.

Kehtiva määruse seletuskiri on kättesaadav eelnõude infosüsteemis http://eelnoud.valitsus.ee/ või Keskkonnaministeeriumis.

Määruse eelnõu on koostanud Keskkonnaministeeriumi välisõhu osakonna peaspetsialistid Riina Maruštšak (tel 626 2979, riina.marustsak@envir.ee) ja Anni Vinogradov (lapsehoolduspuhkusel). 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).

Määruse eelnõu on seotud Riigikogus menetletava atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõuga.

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 protokolli eesmärk oli hoida kontrolli all ja vähendada nelja saasteaine heitkoguseid (vääveldioksiid (SO_2), lämmastikoksiidid (NO_x), ammoniaak (NH_3) ja mittemetaansed lenduvad orgaanilised ühendid (LOÜ), 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. Direktiiviga kehtestatakse iga riigi jaoks aastateks 2020–2029 ja aastaks 2030 ülemmäär viiele peamisele õhusaasteainele: eriti peened osakesed ($PM_{2,5}$), vääveldioksiid (SO_2), lämmastikoksiidid (NO_x), mittemetaansed lenduvad orgaanilised ühendid (LOÜ) ning ammoniaak (NH_3). Aastateks 2020–2029 kehtestatud vähendamise kohustused on samad, milles liikmesriigid 2012. aastal Göteborgi protokolli läbivaatamisel rahvusvaheliselt juba kokku leppisid.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Paragrahv 1 käsitleb paiksetest ja liikuvatest heiteallikatest väljutatavate saasteainete heitkoguste vähendamise riiklikke kohustusi Eesti territooriumil ja majandusvööndis ning nende eesmärkide täitmise tähtaegu.

Lõikega 1 defineeritakse direktiivi artikli 3 punkti 10 kohaselt heitkoguste vähendamise riikliku kohustuse termin. Termin selgitab, et heitkoguste vähendamise riikliku kohustuse all on määratud minimaalne heitkoguste vähenemine, mis tuleb saavutada tähtajaks seatud kalendriaasta jooksul võrreldes 2005. aastaga. Vastavalt direktiivile on saasteainete vähendamise kohustuste täitmiseks seatud kaks tähtaega: 2020 ja 2030 aasta. Termin on oluline määratleda, kuna muutunud on sisuline kontseptsioon saasteainete heitkoguste piirmäärades. Kehtivas määruses on saasteainete vähendamise kohustused esitatud piirkogustena tonnides, kuid eelnõukohases määruses on heitkoguste vähendamise kohustused väljendatud protsendina võrreldes baasaasta 2005 tasemega.

Eesti pidas 2012. aastal Euroopa Komisjoniga läbirääkimisi aastaks 2020 heitkoguste vähendamise riiklike eesmärkide seadmisel. Läbirääkimistega sooviti saavutada Euroopa Komisjoniga kokkulepe ja üksmeel heitkoguste vähendamise kohustustes. Eestile lepiti 2012. aasta 4. mail Göteborgi protokolli läbirääkimistel kokku järgmised heite vähendamise protsendid aastaks 2020 võrreldes baasaastaga 2005: SO_2 – 32%, NO_x – 18%, NH_3 – 1%, inimtegevusest põhjustatud LOÜd – 10%, $PM_{2.5}$ – 15%. Kõnealused eesmärgid tuleb tagada igal aastal ajavahemikus 2020–2029. Pärast läbirääkimisi ja kompromissi saavutamist lisati 2012. aastal Eesti heitkoguste tasemed, kohustused ja vähendamisprotsendid Göteborgi protokolli lisasse II. Selleks, et ühtlustada ja viia heitkoguste vähendamise kord vastavusse Euroopa Liidu rahvusvaheliste kohustustega, on direktiivis heitkoguste vähendamise kohustused aastatel 2020-2029 identsed Göteborgi protokollis sätestatud kohustustega, sh on jäänud samaks ka baasaasta 2005.

Lõigetes 2 ja 3 sätestatakse paiksetest ja liikuvatest heiteallikatest välisõhku väljutatavate saasteainete heitkoguste vähendamise riiklikud kohustused iga saasteaine (SO_2, NO_x, LOÜ, NH_3, $PM_{2,5}$) kohta protsentides võrreldes baasaastaga 2005. Kehtivas terviktekstis on esitatud heiteallikatest väljutatavate saasteainete heidete summaarsed piirkogused Eesti territooriumil ja majandusvööndis ja need on kehtestatud iga saasteaine kohta kalendriaastas. Seega on tegemist põhimõtteliselt uue lähenemisega. Lõikes 2 sätestatakse saasteainete heitkoguste vähendamise kohustused, mis tuleb tagada aastatel 2020–2029, ning lõikes 3 sätestatakse saasteainete heitkoguste vähendamise kohustused, mis tuleb saavutada aastaks 2030.

Alates 01.01.2010 on Eestis kehtinud paiksetest ja liikuvatest heiteallikatest eralduvate saasteainetele vastavad kalendriaasta väärtused, mida ei tohi ületada: SO_2 – 100 000 tonni, NO_x– 60 000 tonni, LOÜd – 49 000 tonni ja NH_3 – 29 000 tonni. Eesti on seatud eesmärkidest kinni pidanud, kuna Eesti peab oluliseks suurendada majanduse pikaajalist konkurentsivõimet ning muuta igapäevane elukeskkond puhtamaks. Uue lähenemisega on saasteainete heitkoguste vähendamisel õiguslikult siduvaks vähendamise protsent võrdlusaasta (2005) tasemest.

Aastateks 2020–2029 seatud vähendamise kohustused on samad, milles piiriülese õhusaaste kauglevi 1979. aasta konventsiooni osapooled 2012. aastal Göteborgi protokolli läbivaatamisel rahvusvaheliselt juba kokku leppisid. 2030. aastaks võetud kohustuste täitmiseks tuleb õhusaastet tunduvalt rohkem vähendada, mis tähendab ka suuremaid väljakutseid. NH_3 heitkoguse vähendamise protsent on võrreldes 2030. aastaks sama, mis aastateks 2020-2029, kuid see tähendab, et tuleb saavutatud vähendamist säilitada. Eestile kehtestatud piirkoguste täitmine nõuab palju jõupingutusi kõikides sektorites. Arvestades kõiki tehtud

jõupingutusi on rangemate piirnormide saavutamisel üheks suuremaks probleemiks ammoniaak. NH_3 heitmed Eestis on üldiselt madalad ja ka Göteborgi protokollis seatud eesmärk 2020 aastaks on madal (1%), kuid tuleb arvestada, et NH_3 heitmete vähendamiseks tõhusad meetmed riiklikul tasandil hetkel puuduvad, mistõttu on võimalik mõningane vähendamine saavutada peamiselt läbi töövõtete või tehnoloogiliste muutuste. Keskkonnaministeeriumi tellimusel on 2018. aastal valmimas töö „Loomakasvatusest eralduvate saasteainete heitkoguste inventuurimetoodikate täiendamine ja heite vähendamistehnoloogiate kaardistamine“, mille eesmärk on koostada NH_3 prognoosarvutused, teostada vähendamismeetmete analüüs, efektiivsuse hindamine ja uuendada prognoosimise metoodikat. Atmosfääriõhu kaitse seaduses (AÕKS) on sätestatud aasta keskmine õhukvaliteedi sihtväärtus ammoniaagile, samuti reguleeritakse põllumajandustootmisest tulenevat reostust veeseadusega, mis seab kindlad nõuded sõnniku laotamisele, väetamisele, hoiustamisele ja annab soovitusi hea põllumajandustava järgimisele.

Vastavalt direktiivi nõuetele korraldab Keskkonnaministeerium teatavate õhusaasteainete vähendamise riikliku programmi aastateks 2020–2030 (edaspidi *õhusaasteainete vähendamise programm*) koostamise ning selle raames ka ammoniaagi heitkoguste kontrollimiseks hea põllumajandustava riikliku soovitusliku juhendi (edaspidi *ammoniaagijuhend*) koostamise, mille puhul võetakse arvesse ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni 2014. aasta hea põllumajandustava raamjuhendit ammoniaagi heitkoguste vähendamiseks. Ammoniaagijuhendi orienteeruv valmimise aeg on 2019. aasta sügis.

Lõigetes 4 kuni 7 käsitletakse uuendusena vahe-eesmärki – saasteainete heitkoguste vähendamiseks võetavate meetmete kohustust aastaks 2025. Eesmärgiga tagada aastaks 2030 seatud heitkoguste vähendamise eesmärkide saavutamine, kehtestab Keskkonnaministeerium lineaarse saasteainete heitkoguste vähendamise kava, milles seatakse SO_2, NO_x, LOÜ, NH_3 ja $PM_{2,5}$ heitkoguste soovituslikud heitetasemed 2025. aastaks, ilma et need piiraks sama paragrahvi lõigete 2 ja 3 kohaldamist. Heitkoguste soovituslik tase 2025. aastaks määramisel võetakse arvesse 2020. aastaks ja 2030. aastaks seatud heitkoguste vähendamise riiklikes kohustustes määratud heitetasemeid. Keskkonnaministeerium määrab õhusaaste vähendamise programmi raames 2025. aastaks kindlaks soovituslikud heitetasemed, mis oleksid tehniliselt teostatavad ja millega ei kaasneks ebaproportsionaalselt suuri kulusid. Järgida võib ka mittelineaarset saasteainete heitkoguste vähendamiskava, kui see on majanduslikult või tehniliselt tõhusam, tingimusel, et alates 2025. aastast läheneb saasteainete vähenemine järk-järgult lineaarsele saasteainete heitkoguste vähendamiskavale, ja see ei mõjuta ühtegi 2030. aastaks võetud heitkoguse vähendamise kohustust. Selline lähenemine peaks hõlbustama kõikide saasteainete heitkoguste vähendamiskohustuste järgimist ning andma paindlikumad tingimused vähendamiseesmärkide täitmiseks.

Paragrahv 2 käsitleb saasteainete heitkoguste vähendamise erandjuhte ehk tingimusi, mida saasteainete heitkoguste vähendamisel ei arvestata.

Lõikes 1 on esitatud loetelu eranditest, mille korral ei kohaldu saasteainete heitkoguste vähendamise kohustused ehk saasteainete heitkoguseid, mida ei võeta arvesse vähendamise hindamisel. Võrreldes kehtiva terviktekstiga tehakse erand ka sellistele lämmastikoksiidide ja mittemetaansete lenduvate orgaaniliste ühendite heitkogustele, mis pärinevad sõnnikukäitluse ja mullaharimisega seotud tegevusest (piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni kategooriates 3B (sõnnikukäitlus) ja 3D (mullaharimine) ette nähtud 2014. aasta aruandlusnomenklatuuri alla kuuluvatest tegevustest).

Lõikes 2 määratletakse direktiivi artikli 3 punkti 11 alusel termin „õhusõiduki maandumis- ja starditsükkel“. Võrreldes kehtiva määrusega on lisatud, et tsüklid hõlmavad ruleerimist, starti,

tõusu, maandumislähenemist, maandumist ja muud õhusõiduki liikumist, mis leiab aset madalamal kui 3000 jalga. Kehtivas määruses on toodud ainult õhusõiduki maandumis- ja starditsükli käitamismooduli ajavahemikud.

Lõikes 3 määratletakse direktiivi artikli 3 punkti 12 alusel termin „rahvusvaheline mereliiklus“. Võrreldes kehtiva määrusega on lisatud definitsioon, mis selgitab, et rahvusvahelise mereliikluse alla loetakse kõikide lippude all sõitvate veesõidukite, välja arvatud kalapüügilaevad, sõidud merel ja rannikuvetes ühe riigi territooriumilt teise riigi territooriumile.

Paragrahvis 3 lõikesse 2 on lisatud võrreldes kehtiva määrusega lisatud termini „suur põletusseade“ definitsioon. Suur põletusseade on tööstusheite seaduse mõistes põletusseade, mille installeeritud summaarne soojussisendile vastav nimisoojusvõimsus on vähemalt 50 megavatti.

Paragrahviga 4 on võrreldes kehtiva määrusega uuendusena üle võetud direktiivi artikli 8 nõuded, millega kehtestatakse nõuded saasteainete heitkoguste riiklikke inventuuride, prognooside ja informatiivsete inventuuriaruannete koostamise ja aruandluse kohta. Sisuliselt on kõik andmete esitamise nõuded Eestis täidetud – Keskkonnaagentuur (KAUR) kogub, töötleb ja koondab kõikidest heiteallikatest eralduvate saasteainete heitkoguste andmeid, kasutades direktiivis nimetatud metoodikaid. Kuna artiklis 8 esitatud nõuded toetuvad sama direktiivi I lisas sätestatutele ning heitearuannete koostamise ja ajakohastamise sätted toetuvad lisale IV, sätestatakse eelnõukohases määruses ka asjakohased viited. Saasteainete heitkoguste riiklikud koondaruanded esitatakse elektrooniliselt ühtlustatud vormide kohaselt heiteallikate kategooria põhjal nii välisõhu kaitset käsitlevate rahvusvaheliste konventsioonide sekretariaatidele kui ka Euroopa Komisjonile ja Euroopa Keskkonnaagentuurile.

Lõikes 2 sätestatakse tingimused juhuks, kui soovitakse kasutada atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmise eelnõu §-s 108^1 nimetatud paindlikkusmeetmeid. Atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmise eelnõu on käesoleval ajal Riigikogu menetluses. Paindlikkusmeetmed on direktiivis sätestatud erandtingimused, mida riigil on võimalik kasutada heitkoguste vähendamise kohustuste täitmiseks. Need peaksid kõiki EL-i liikmesriike abistama saasteainete heitkoguste vähendamise eesmärkide täitmisel ja õhu kvaliteedieesmärkide järgimisel. Kui mõnd sellist meedet kasutatakse, tuleb asjaomase aasta informatiivsesse inventuuriaruandesse lisada teave, mis tõendab, et paindlikkusmeetme kasutamine vastab direktiivi artikli 5 lõikes 1 ja IV lisa 4. osas sätestatud tingimustele või rakenduvad sama artikli lõikes 2, 3 või 4 sätestatud tingimused.

Lõikes 4 sätestatakse direktiivi artikli 10 punkti 2 alusel nõue, et sama paragrahvi lõike 3 kohaselt esitatud teave peab olema kooskõlas piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni sekretariaadile esitatavate andmetega. Eestis seda nõuet juba täidetakse ning kõik esitatud andmed on kooskõlas konventsioonis nõutavate andmetega.

Lõige 5 sätestatakse direktiivi artikli 14 lõike 1 alapunkti b alusel. Selle sätte kohaselt tagavad EL liikmesriigid kooskõlas direktiiviga 2003/4/EÜ, et üldsusele edastatakse avalikkusele kättesaadaval veebisaidil aktiivselt ja korrapäraselt uuendatud teavet saasteainete heitkoguste riiklike heitkoguste inventuuride, prognooside ja informatiivsete inventuuriaruannete (sealhulgas kohandatud inventuuride) kohta. Eestis tagab selle nõude täitmist Keskkonnaagentuur, kes avalikustab iga-aastased saasteainete heitkoguste riiklikud aruanded oma veebilehel.

Paragrahvi 5 kohaselt jõustub määrus 2018. aasta 1. juulil, sest see on direktiivi ülevõtmise tähtaeg.

Paragrahviga 6 tunnistatakse kehtetuks Vabariigi Valitsuse 11.11.2016. a määrus nr 125 „Paiksetest ja liikuvatest heiteallikatest väljutatavate saasteainete heidete summaarsed piirkogused Eesti territooriumil ja majandusvööndis ning nende saavutamise tähtajad“.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on vastavuses ELi õigusega. Eelnõukohase määrusega võetakse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2016/2284/EL nõuded.

Direktiivi ja määruse eelnõu vastavustabel on esitatud seletuskirja lisas.

4. Määruse mõju

Eelnõukohasel määrusel puudub oluline sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju ja mõju regionaalarengule.

Kavandatav muudatus I: eelnõukohase määrusega sätestatakse paiksetest ja liikuvatest heiteallikatest väljutatavate saasteainete heitkoguste vähendamise riiklikud kohustused aastatel 2020–2029 ning heitkoguste vähendamise kohutused, mida kohaldatakse alates 2030. aastast.

Mõju valdkond: mõju elu- ja looduskeskkonnale – positiivne mõju, kuna õhusaaste väheneb saasteainete heitkoguste vähendamise tõttu.

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. Ülevõetava direktiiviga kehtestatakse liikmesriikide jaoks uued õhusaasteainete vähendamise kohustused vääveldioksiidile (SO_2), lämmastikoksiididele (NO_x), mittemetaansetele lenduvatele orgaanilistele ühenditele (LOÜ), ammoniaagile (NH_3) ja eriti peenetele osakestele ($PM_{2,5}$). Peenosakeste põhjustatud õhusaaste ohustab oluliselt inimese tervist, lühendades keskmist eluiga ja mõjutades laste tervislikku arengut[1]. 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.

[1] Aruanne „Euroopa keskkond – neljas hindamine. Kokkuvõte“, Euroopa Keskkonnaagentuur (10.10.2007).

Väga oluline on see, et mõjude hindamine inimese tervisele ja ökosüsteemidele muutuks keskkonnaseire programmi üheks osaks või selliseid mõjude hindamisi tehtaks teatud regulaarsusega (näiteks viie kuni kümne aasta järel). Lisaks on oluline, et strateegilistes valdkondades suuremate muudatuste planeerimisel ja tegemisel (elektri- ja soojatootmine, transport, põllumajandus) hinnataks nende tegevuste mõju ka inimese tervise ja ökosüsteemide seisukohast. Hea näide nende mõjudega arvestamisel on Eesti energiamajanduse arengukava aastani 2030 (ENMAK 2030).

Mõju valdkond: mõju majandusele.

Sihtgrupp: a) ettevõtjad – inimtegevusest põhjustatud õhusaasteainete heitkoguste kontrolli all hoidmine ja vähendamine nõuab kõikidelt majandussektoritelt panustamist direktiivi eesmärkide täitmisse, sealhulgas investeeringute tegemist. Heitkoguste mahtu mõjutavad Eestis enim energeetika- ja transpordivaldkond ning muud tööstusettevõtted, sealhulgas põllumajandusettevõtted. Olulise aspektina on direktiivi III lisa 2. osa alapunktis C käsitletud mõjude ennetamist väikestele ja mikropõllumajandusettevõtetele. On sätestatud, et õhusaasteainete vähendamise programmides kehtestatud meetmete rakendamisel võetakse täielikult arvesse mõju väikestele ja mikropõllumajandusettevõtetele, et piirata võimalikke täiendavaid kulusid nii palju kui võimalik. See võimaldab neid õhusaasteainete vähendamise programmiga vabastada meetmete rakendamisest juhul, kui see on võimalik ja asjakohane, pidades silmas kohaldatavaid vähendamiskohustusi. Euroopa Komisjoni soovituse nr 2003/361/EÜ kontekstis tähendab väike põllumajandusettevõte sellist käitist, milles on alla 50 töötaja ja mille aastakäive ei ületa 10 miljonit eurot. Mikroettevõte on käitis, milles on alla 10 töötaja ja mille aastakäive ei ületa 2 miljonit eurot;

b) riigiasutused – Keskkonnaministeerium korraldab õhusaasteainete vähendamise programmi koostamist. Õhusaasteainete vähendamise programmi raames ning koostöös eri majandussektoritega selgitatakse välja kõige efektiivsemad ja majanduslikult tõhusamad saasteainete heitkoguste vähendamise võimalused ja meetmed Eesti riigis. Keskkonnaagentuur korraldab saasteainete heitkoguste riigi koondaruannete koostamist.

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.

Direktiiv omab olulist tähtsust säästva arengu ulatuslikumate eesmärkide saavutamisel, investeeringute, konkurentsivõime, ringmajanduse, teadusuuringute, innovatsiooni ja puhtale energeetikale üleminekuga seotud Euroopa Liidu prioriteetide elluviimisel. Inimtekkeliste saasteainete heitkoguste vähendamine ja piirväärtuste järgimine on hädavajalik. Eesti on Euroopa Liidu liikmesriigina andnud siduva lubaduse vähendada SO_2, NO_x, NH_3, inimtegevusest põhjustatud LOÜde ja $PM_{2,5}$, sealhulgas tahma heitkoguseid. Senisest efektiivsemate tehnoloogiate rakendamine ja tervisele kahjulike õhusaasteainete (nt SO_2, NO_x, $PM_{2,5}$) vähendamine kajastub otseselt avaliku sektori tervishoiukuludes.

LOÜsid on võimalik vähendada peamiselt lahustite kasutuse piiramisega ja kütustega seotud tegevuste (ladustamine, transport, jaotamine, kasutamine jt) reguleerimisega. LOÜsid aitavad oluliselt vähendada näiteks lahusti kasutamise osatähtsuse vähendamine tööstuses ja asendusvõimaluste leidmine, kütuste keskkonnasäästlikum kasutamine ning nüüdisaegse tehnoloogia kasutuselevõtt. Keskkonnaagentuuri koostatud ülevaatest selgub, et aastal 2015 on 2020. aastaks seatud LOÜde vähendamise eesmärk saavutatud. Vähenemine on saavutatud tõenäoliselt seoses kütusetransiidi vähenemise ja kütuste ümberlaadimise parema

korraldamisega sadamates.

Eestis tekivad SO_2, NO_x ja $PM_{2,5}$ peamiselt kütuste põletamisel, mistõttu oleneb nende heitkoguste vähendamine elektrijaamades, katlamajades, kodumajapidamistes ja transpordisektoris rakendatavatest meetmetest.

SO_2 ja $PM_{2,5}$ vähenemine on tingitud peamiselt tööstusheite seaduse rakendamisest. Aastaks 2015 oli enamik elektri- ja soojusenergia tootmises ja põlevkivitööstuses kasutatavatest tehnoloogiatest välja vahetatud või rekonstrueeritud (üleminek tolmpõletuselt keevkihtkateldele, püüdeseadmete paigaldamine jms) ja vanadele seadmetele on sätestatud ranged kasutuspiirangud. THS võimaldab siiski vanade plokkide/seadmete edasist töötamist täiendavate meetmeteta, kuid piiratud töötundidega kuni 2023. aasta lõpuni.

Lisaks on Eesti õigusesse üle võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/2193 keskmise võimsusega põletusseadmetest õhku eralduvate teatavate saasteainete heite piiramise kohta (ELT L 313, 28.11.2015, lk 1–19). Direktiivi 2015/2193/EL rakendamiseks on kehtestatud keskkonnaministri 05.11.2017 määrus nr 44 „Väljaspool tööstusheite seaduse reguleerimisala olevatest põletusseadmetest väljutatavate saasteainete heite piirväärtused, saasteainete heite seirenõuded ja heite piirväärtuste järgimise kriteeriumid“. Sellega seatakse heite piirväärtused uutele ja olemasolevatele keskmise võimsusega põletusseadmetele (nõuded rakenduvad alates 2025. aastast). Direktiivi 2015/2193/EL ülevõtmine Eesti õigusesse on üks meetmeid SO_2, NO_x ja $PM_{2,5}$ heitkoguste vähendamise eesmärkide saavutamiseks.

NO_x heitkogused on alates 2005. aastast vähenenud seetõttu, et märkimisväärne osa sellest tekib põlevkivi kasutusest ning enamik põlevkivitööstuses kasutatavast vanast tehnoloogiast on välja vahetatud või rekonstrueeritud (üleminek tolmpõletuselt keevkihtkateldele, püüdeseadmete paigaldamine jms) ja vanadele seadmetele on sätestatud ranged kasutuspiirangud. NO_x-heite vähenemine on sõltuvuses samadest asjaoludest, mis tingivad ka SO_2 heitkoguse vähenemise, kuid mõju ei ole NO_x heitkoguse vähenemisele nii suur. NO_x vähendamise eesmärkide saavutamisele aitab kaasa direktiivi 2015/2193/EL ülevõtmine Eesti õigusesse – see seab heite piirväärtused uutele ja olemasolevatele keskmise võimsusega põletusseadmetele. Kuna Eestil lasub kohustus vähendada NO_x-heidet, on olulisel kohal ka transpordist pärinevate heitkoguste vähendamine. Sellele aitavad kaasa rangemad heitenormid transpordivahenditele. Transpordisektoris meetmete välja töötamisel lähtutakse olemasolevatest poliitikatest ja suunistest – Transpordi arengukava 2014–2020, Energiamajanduse arengukava ja sihid aastaks 2030, Kliimapoliitika põhialused aastani 2050 ning selle alusel välja töötatav tegevuskava kliima eesmärkide saavutamiseks aastaks 2030 ning välja töötamisel olev transpordi arengukava 2020–2030.

NH_3-heidet põhjustab peamiselt põllumajandus, samuti väetiste tootmine ning kasutamine. NH_3 heitkogused on Eestis üldiselt väikesed ja olulisemad meetmed on seotud hea põllumajandustava järgimisega, keskkonnasõbralike tehnoloogiate valimisega, lämmastikväetiste kasutamise vähendamise ja nende tootmise täiustamisega. Kliimapoliitika põhialuste aastani 2050 aruandest[2] selgub samuti, et kõikide direktiivis kajastatud saasteainete heitkogused on vähenemas, välja arvatud NH_3. Eeldatavalt kasvab põllumajandustoodang, sealhulgas suureneb põllumajandusloomade arv, teravilja ja rapsi kasvupind, mistõttu NH_3 vähenemist lähiaastatel ette näha ei ole. Võttes arvesse, et NH_3 heitkogused Eestis võrreldes muude Euroopa Liidu riikidega on väga väikesed, siis nende vähendamine 1% võrra on parim võimalik läbirääkimistel saavutatud tulemus.

[2] Kliimapoliitika põhialuste 2050 aruanne „Kasvuhoonegaaside ja välisõhu saasteainete heite ja sotsiaalmajanduslike mõjude hindamise analüüs“, 25.05.2016.

NH_3 heitkoguste vähendamise eesmärke toetavad küll Eesti õigusaktid (nt õhukvaliteedi sihtväärtus, veeseadus jms) ja mitmesugused juhendmaterjalid (hea põllumajandustava, PVT-juhendmaterjalid jms), kuid nende mõju ei ole piisav, et saavutada põllumajandustoodangu suurenemisel heitkoguse vähenemine. Keskkonnaministeeriumi tellitud töödest selgub, et NH_3 vähendamiseks on vaja rakendada meetmeid peamiselt põllumajanduses, näiteks vähendada loomasööda lämmastikusisaldust, lämmastikväetiste kasutamist, võtta kasutusele vähesaastavad sõnnikulaotustehnikad ja -ladustamistehnikad, tõhustada loomapidamisviise, tõsta karjatamise osakaalu jms. Hoidlate puhul tähendaks see hoidlate katmist ja hoonete korral pigem täiendavate korralduslike võtete kasutamist.

Teatud vähendamismeetmed on sätestatud juba olemasolevates õigusaktides ja PVT-juhendmaterjalides, kuid sellele vaatamata tuleb täiendavalt analüüsida ülalmainitud juhendmaterjalides sisalduvate vähendamismeetmete ülevõtmist. Olulisel kohal on 2018. aasta sügisel valmival Eesti Maaülikooli koostataval analüüsil „Sõnnikukäitluse ja lautade tehnoloogiate ajaloolise ülevaate, sealhulgas andmebaasi tegemine, sõnnikukäitluse ja lautade tehnoloogiate prognoosi koostamine ning sõnnikukäitlusest pärinevate õhusaasteainete vähendamismeetmete analüüs“, mis annab hinnangu NH_3 heitkoguste vähendamiseks kasutatavate tehnoloogiate kohta. Esialgsete tulemuste alusel on peamised meetmed NH_3 heitmete vähendamiseks seotud sõnnikukäitlusega – sõnnikuhoidlate katmine ja sõnniku laotamine (näiteks põllumaale laotatud sõnniku kohene mulda viimine).

Heitkoguste vähendamise eesmärkide saavutamise detailsem ülevaade ja analüüs antakse koostatavas õhusaasteainete vähendamise programmis. Kuid on selge, et heidete kontrolli all hoidmine ja vähendamine nõuab tegutsemist kõigis majandussektorites.

Direktiivi artikkel 6 sätestab nõuded õhusaasteainete vähendamise programmi koostamise kohta. Liikmesriik koostab, võtab vastu ja viib õhusaasteainete vähendamise programmi ellu kooskõlas direktiivi III lisa 1. osaga, et piirata aastaseid inimtekkelisi heitkoguseid ja aidata saavutada direktiivis sätestatud saasteainete heitkoguste vähendamise eesmärke. Uued nõuded on täpsemad ja põhjalikumad. Heitkoguste vähendamise riiklike kohustuste täitmiseks vajalikud tegevused, uuringud, vähendamismeetmed ja investeeringud selgitatakse välja õhusaasteainete vähendamise programmi raames. Direktiiv on eesmärkide täitmise seisukohast üsna paindlik ning võimaldab riigil kombineerida erinevaid meetmeid vastavalt vajadusele ja võimalustele, kui peaks selguma oht, et heitkoguste vähendamise kohustused võiksid jääda mingitel põhjustel täitmata. Heitkoguste mahtu mõjutavad Eestis enim heited energeetika- ja transpordivaldkonnast ning tööstusettevõtetest, sealhulgas ka põllumajandussektor. Heitkoguste vähendamiseks vajalikud tegevused tuleb kavandada asjakohastes valdkonnaülestes ja valdkondlikes arengukavades ning vähendamise meetmed nende põhjal ka ellu viia.

Kõik selles alapeatükis nimetatud tegevused ja meetmed saasteainete vähendamiseks kirjeldatakse täpsemalt õhusaasteainete vähendamise programmis. Samuti selgitatakse programmi koostamisel kõikide investeeringute vajadust ja ulatust ning tööjõukulude suurust. Programmi koostamise maksumus on 240 000 eurot ning sellise summaga peaks arvestama iga nelja aasta tagant. Esimese õhusaasteainete vähendamise programmi koostamist rahastab SA Keskkonnainvesteeringute Keskus ja töid teostab hankelepingu alusel Keskkonnauuringute Keskus OÜ. Programmi raames hinnatakse nende investeeringute ulatust ja mahtu, mida ettevõtted peaksid nõuete täitmiseks tegema. EL liikmesriigid esitavad komisjonile oma esimese õhusaasteainete vähendamise programmi hiljemalt 1. aprilliks 2019.

Õhusaasteainete vähendamise programmi ühe osana koostatakse vastavalt direktiivi III lisa 2. osa nõuetele ammoniaagijuhend. Selle koostamine nõuab erialaspetsialistide kaasamist ehk

siis nõuab juhendi koostamine ka lisatööjõudu. Ammoniaagijuhendi maksumus on 50 000 eurot ja selle koostamist rahastab Keskkonnainvesteeringute Keskuse SA. Töid teostab hankelepingu alusel Eesti Keskkonnauuringute Keskus OÜ. Ammoniaagijuhendit tuleks analoogselt UNECE ammoniaagijuhendile regulaarselt ajakohastada.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele.

Sihtgrupp: Keskkonnainspektsioon, Keskkonnaamet ja Keskkonnaagentuur.

Mõju kirjeldus: muudatusega ei kaasne täiendavat töökoormuse suurenemist Keskkonnaametile ja Keskkonnainspektsioonile. Keskkonnaamet võtab õhusaastelubade ja keskkonnakomplekslubade andmisel aluseks eelnõukohasest määrusest tulenevaid saasteainete heitkoguste vähendamise kohustusi. Keskkonnainspektsioon kontrollib lubades nõutu täitmist. Seega ei kaasne muudatustega nimetatud asutustele täiendavaid tööülesandeid ning töökoormuse suurenemist.

Direktiiviga kaasnevad aruandluskohustused on jätkuks juba Euroopa Liidu ja ÜRO tasemel kokku lepitud kohustusele ja selle rakendamisele. Direktiivi ülevõtmisega suureneb Keskkonnaagentuuri (KAUR) töökoormus seoses igal aastal heitkoguste inventuuride koostamisega ja Euroopa Komisjoni poolse ülevaatusega. Seega peab Keskkonnaagentuur olema valmis selleks, mis kaasneb inventuuriaruannete Euroopa Komisjoni poolse ülevaatusega ning täiendava suhtlemisega Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskkonnaametiga. Hinnanguliselt suureneb direktiivi ülevõtmisega Keskkonnaagentuuris nelja spetsialisti töökoormus ligikaudu 5% aastas ning tegemist on perioodilise töökoormuse suurenemisega, mis lahendatakse sisemise töökoormuse jaotamise arvelt.

Aruandlusega seotud kohustuste täitmise eest vastutab KAURi välisõhu osakond, kelle peamine ülesanne on teha välisõhu heiteallikate inventuuri, sealhulgas arvutada välisõhu heiteallikate heitkoguste andmeid, neid koondada, analüüsida ning koostada ja edastada riigisiseseid ja rahvusvahelisi aruandeid. KAUR esitab saasteainete heitkoguste andmeid Euroopa Keskkonnaagentuurile, Euroopa Komisjonile, OECD-le, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Keskkonnaprogrammile (UNEP) ja teistele rahvusvahelistele organisatsioonidele. Samuti koostab KAUR avalikkusele suunatud ja üldsuse teavitamiseks mõeldud ülevaateid ja toimetisi.

Direktiivi kohustusi asus Eesti täitma juba enne eelnõukohase määruse koostamist ja jätkab samamoodi ka heitkoguste inventuuri andmete esitamist.

Sihtgrupp: kohalikud omavalitsused, Eesti riik.

Mõju kirjeldus: Kuna riigil lasub kohustus vähendada NO_x-heidet, on olulisel kohal transpordist pärinevate heitkoguste vähendamine. Ühest küljest aitavad NO_x heitkoguste vähendamisele kaasa rangemad heitenormid transpordivahenditele, kuid riik saab ka ise soodustada uuemate ja vähem saastavate transpordivahendite kasutuselevõttu. Teistes riikides on kehtestatud näiteks puhta õhu tsoonid, kus on lubatud sõita või parkida vaid teatud Euro-klassiga sõidukitel. Lisaks on võimalik liiklusest pärineva NO_x-heite koguseid vähendada, kui soodustada elektriautode kasutuselevõttu ja ühistranspordi aktiivsemat kasutamist. Eestis on selles vallas potentsiaali, kuna näiteks praegu on Eesti suuremate linnade ja nende lähiasulate vaheline ühissõidukiliiklus halvasti korraldatud ning inimestel on mugavam kasutada isiklikku sõiduautot. Konkreetsed saasteainete heitkoguste vähendamise meetmed, mida oleks iga saasteaine puhul asjakohane ja efektiivne kasutusele võtta, selgitatakse välja õhusaasteainete vähendamise programmis.

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 usaldusväärsust rahvusvahelistes suhetes.

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

Määruse rakendamine ei too kaasa lisatulusid. Atmosfääriõhu kaitse seaduse alusel koostatava õhusaasteainete vähendamise programmi rakenduskavas sätestatakse erinevad vähendamismeetmed eri majandussektoritele. Need meetmed võivad kaasa tuua ka teatud lisakulutusi sektorites, kus saasteaineid heidetakse õhku märkimisväärsetes kogustes. Majanduslik hinnang esitatakse õhusaasteainete vähendamise programmis.

Üheks meetmeks SO_2, NO_x ja $PM_{2,5}$ heitkoguste vähendamise eesmärkide saavutamiseks on Eesti õigusesse ülevõetud direktiivi 2015/2193/EL nõuete täitmine, millega karmistuvad nõuded keskmise võimsusega põletusseadmetele. Kõnealuse direktiivi ülevõtmisega kaasnev majanduslik kulu esialgsetel hinnangutel on kaugküttesektoris *ca* 13 500 000 eurot, seejuures võib prognoosida, et peaaegu kogu investeerimisvajadus jääb ajavahemikku 2025–2030. Väljaspool kaugküttesektorit olevate käitiste korral on hinnanguline investeerimismaht 4-5 mln eurot. Täpsem majanduslike mõjude hinnang on esitatud Keskkonnaministri 05.11.2017 määrus nr 44 „Väljaspool tööstusheite seaduse reguleerimisala olevatest põletusseadmetest väljutatavate saasteainete heite piirväärtused, saasteainete heite seirenõuded ja heite piirväärtuste järgimise kriteeriumid“ seletuskirjas.

Eestile on direktiiviga seatud kohustustest üheks suuremaks väljakutseks NH_3 heitkoguste vähendamise eesmärkide saavutamine, kuna NH_3 heide tekib peamiselt põllumajandussektoris (osakaal ligi 90%) ning võrreldes baasaastaaga 2005 on loomade arv oluliselt kasvanud ja hetkel jätkuvalt kasvutrendis. Üheks peamiseks meetmeks NH_3 heitmete vähendamiseks on sõnnikuhoidlate katmine. Hetkeandmete põhjal on põllumajandussektoris *ca* 700 katmata sõnnikuhoidlat ning esimese praktika alusel on ühe hoidla katmise maksumus 50 000 eurot, seega indikatiivne vajalik investeerimismaht on 35 mln eurot. Keskkonnaministeerium taotleb võimalust toetada sõnnikuhoidlate katmist Euroopa Liidu eelarveperioodi 2021–2027 vahenditest.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 2018. aasta 1. juulil, sest see on direktiivi ülevõtmise tähtaeg.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu kooskõlastatakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Maaeluministeeriumi, Rahandusministeeriumiga ja Sotsiaalministeeriumiga õigusaktide eelnõude infosüsteemis EIS. Määruse eelnõu saadetakse ettepanekute esitamiseks Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Keemiatööstuse Liidule ja Eesti Keskkonnajuhtimise Assotsiatsioonile e-kirjaga.

Vabariigi Valitsuse määruse „Inimtekkeliste saasteainete heitkoguste vähendamise riiklikud kohustused Eesti territooriumil ja majandusvööndis, nende täitmise tähtajad ja erandid ning aruandlus “ eelnõu seletuskiri
Lisa

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

ELi õigusakti norm	ELi õigusakti normi ülevõtmise kohustus	ELi õigusakti normi sisuliseks rakendamiseks kehtestatavad riigisisesed normid	Kommentaarid
2016/2284/EL art 3 p 10	Jah	§ 1 lõige 1	Kehtestatakse eelnõukohase määrusega
2016/2284/EL art 4 p 1 ja lisa II tabel A ja B	Jah	§ 1 lõige 2	Kehtestatakse eelnõukohase määrusega
2016/2284/EL art 4 p 1 ja lisa II tabel A ja B	Jah	§ 1 lõige 3	Kehtestatakse eelnõukohase määrusega
2016/2284/EL art 4 p 2	Jah	§ 1 lõige 4	Kehtestatakse eelnõukohase määrusega
2016/2284/EL art 4 p 2	Jah	§ 1 lõiked 5–7	Kehtestatakse eelnõukohase määrusega
2016/2284/EL art 4 p 3	Jah	§ 2 lõige 1	Kehtestatakse eelnõukohase määrusega
2016/2284/EL art 3 p 11	Jah	§ 2 lõige 2	Kehtestatakse eelnõukohase määrusega
2016/2284/EL art 3 p 12	Jah	§ 2 lõige 12	Kehtestatakse eelnõukohase määrusega
2016/2284/EL art 8 p-d 1–3 ja art 10 p 2	Jah	§ 4 lõige 1	Kehtestatakse eelnõukohase määrusega
2016/2284/EL art 8 p 4	Jah	§ 4 lõige 2	Kehtestatakse eelnõukohase määrusega
2016/2284/EL art 8 p 5	Jah	§ 4 lõige 3	Kehtestatakse eelnõukohase määrusega
2016/2284/EL art 10 p 2	Jah	§ 4 lõige 4	Kehtestatakse eelnõukohase määrusega
2016/2284/EL art 14 p 1 alapunkt b	Jah	§ 4 lõige 5	Kehtestatakse eelnõukohase määrusega