EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 30.7.2024
COM(2024) 348 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

direktiivi (EL) 2016/2284, mis käsitleb teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamist, rakendamisel tehtud edusammude kohta

1. SISSEJUHATUS

Direktiiv (EL) 2016/2284, mis käsitleb teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamist (edaspidi „direktiiv“), on üks neist õigusaktidest, mille abil püütakse saavutada nullsaaste tegevuskavas([1]) 2030. aastaks seatud õhusaaste eesmärke. Sellega kehtestatakse igale ELi liikmesriigile riiklikud heitkoguste vähendamise kohustused aastateks 2020–2029 ja alates 2030. aastast veelgi ambitsioonikamad kohustused. Selle eesmärk on piirata viit järgmist õhusaasteainet, millel on märkimisväärne negatiivne mõju inimeste tervisele ja keskkonnale: vääveldioksiid (SO_2), lämmastikoksiidid (NO_x), muud lenduvad orgaanilised ühendid kui metaan (metaanita LOÜ), ammoniaak (NH_3) ja tahked peenosakesed ($PM_{2,5}$).

Direktiiv jõustus 31. detsembril 2016 ja sellega tunnistati alates 1. juulist 2018 kehtetuks direktiiv 2001/81/EÜ([2]) teatavate õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade kohta. Direktiivis on sätestatud riiklikud saasteainete heitkoguste vähendamise kohustused, väljendatuna protsendina iga saasteaine heitkogusest võrdlusaastaks oleval 2005. aastal. Neid kohustusi on kohaldatud alates 2020. aastast, kusjuures heiteandmed esitati esimest korda 2022. aastal.

Direktiivikohased heitkoguste vähendamise kohustused aastateks 2020–2029 vastavad neile heitkoguste vähendamise kohustustele, mille EL ja liikmesriigid võtsid alates 2020. aastast UNECE piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni([3]) uuendatud Göteborgi protokolliga([4]). Direktiiviga võeti need rahvusvahelised kohustused üle liidu õigusesse ja kehtestati ambitsioonikamad kohustused alates 2030. aastast.

Direktiivis käsitletakse õhusaasteainete riiklikke heitkoguseid. See on osa ELi puhta õhu õigusraamistikust, millesse kuuluvad veel ELi välisõhu kvaliteeti käsitlevad direktiivid([5]) ning ELi õigusaktid, mis reguleerivad õhusaaste vähendamist selle tekkekohas([6]). Puhta õhu alaste õigusaktide tulemuslik rakendamine on oluline, et saavutada kaks nullsaaste tegevuskavas 2030. aastaks õhuga seoses püstitatud eesmärki: i) vähendada ELis õhusaaste tervisemõju (väljendatuna $PM_{2,5}$ saaste põhjustatud enneaegsete surmajuhtumite arvuna) rohkem kui 55 % ning ii) vähendada 25 % (võrreldes 2005. aasta tasemega) nende ökosüsteemide pindala, kus õhusaaste ohustab elurikkust.

([1]) COM(2021) 400 final.

([2]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2001. aasta direktiiv 2001/81/EÜ teatavate õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade kohta (EÜT L 309, 27.11.2001, lk 22).

([3]) 1979. aasta piiriülese õhusaaste kauglevi konventsioon (https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/envlrtapwelcome/the-air-convention-and-its-protocols/the-convention-and-its-achievements.html).

([4]) Piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni 1999. aasta protokoll hapestumise, eutrofeerumise ja troposfääriosooni vähendamise kohta, nagu seda on muudetud 4. mail 2012 (muudetud Göteborgi protokoll) (http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html).

([5]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiiv 2008/50/EÜ välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta (ELT L 152, 11.6.2008) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 2004. aasta direktiiv 2004/107/EÜ arseeni, kaadmiumi, elavhõbeda, nikli ja polütsükliliste aromaatsete süsivesinike sisalduse kohta välisõhus (ELT L 23, 26.1.2005). Komisjon tegi 26. oktoobril 2022 ettepaneku need direktiivid läbi vaadata (COM(2022) 542 final/2). Nõukogu ja Euroopa Parlament jõudsid läbivaadatud direktiivi suhtes poliitilisele kokkuleppele 2024. aasta alguses (https://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2024/02/20/air-quality-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen-standards-in-the-eu/).

([6]) Ülevaate leiab siit: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/air-pollution-key-sectors_en.

Liikmesriigid pidid direktiivi (EL) 2016/2284 täielikult üle võtma (st siseriiklikku õigusesse lõimima) 1. juuliks 2018.

Komisjon saatis kaheksal juhul, mil direktiivi ülevõtmisest teatati hilinemisega, ametliku kirja kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 258. Kõik kaheksa juhtumit on hiljem lõpetatud.

Komisjon on kontrollinud teatatud riiklike meetmete vastavust direktiivile ja algatanud üheksa rikkumismenetlust, kuna liikmesriigi õigusaktid ei olnud direktiivi nõuetega kooskõlas. Kõik need menetlused peale ühe([7]) on hiljem lõpetatud.

Vastavalt direktiivi artikli 11 lõikele 1 on Euroopa Komisjon kohustatud teavitama Euroopa Parlamenti ja nõukogu direktiivi rakendamisel tehtud edusammudest.

Esimene rakendamisaruanne esitati 2020. aastal([8]). Käesolev teine aruanne esitatakse neli aastat pärast eelmist, nagu on nõutud direktiivi artiklis 11. Selles tutvustatakse direktiivi rakendamisel seni tehtud edusamme ja hinnatakse direktiivi mõju artiklis 1 sätestatud eesmärkide saavutamisele. Täpsemalt peab komisjon direktiivi artikli 11 lõike 1 kohaselt andma aru edusammudest järgmiste eesmärkide saavutamisel:

- artiklis 4 osutatud soovituslikud heitetasemed ja heitkoguste vähendamise kohustused ning juhul, kui neid sihte ei ole saavutatud, selle põhjused;
- välisõhu kvaliteedi tasemed kooskõlas Maailma Terviseorganisatsiooni avaldatud õhukvaliteedi suunistega;
- seitsmendas keskkonnaalases tegevusprogrammis kindlaks määratud ELi elurikkuse ja ökosüsteemi eesmärgid.

Artikli 11 lõike 1 kohaselt peab komisjon ka:

- tegema kindlaks nende eesmärkide saavutamiseks ELi ja liikmesriikide tasandil vajaminevad lisameetmed;
- andma aru ELi rahastamisvahendite kasutuselevõtu kohta, et toetada direktiivi eesmärkide saavutamiseks vajalikke meetmeid;
- esitama komisjoni poolt riiklike õhusaaste kontrolli programmide ja nende ajakohastuste suhtes vastavalt artikli 10 lõike 1 kolmandale lõigule tehtud hindamise tulemused;
- hindama direktiivi tervise- ja keskkonnamõju ning sotsiaal-majanduslikku mõju.

Artikli 11 lõikes 2 on lisaks nõutud, et komisjon uuriks edasiste meetmete, sealhulgas võimalike seadusandlike meetmete vajadust, kui aruanne osutab sellele, et soovituslike heitetasemete mittesaavutamine ja heitkoguste vähendamise kohustuse täitmata jätmine võib tuleneda ebatõhusast tekkekohapõhist õhusaaste kontrolli käsitlevast liidu õigusaktist, sealhulgas selle rakendamisest liikmesriigi tasandil.

Neljas puhta õhu poliitika aruanne on kavas avaldada 2024. aasta lõpus; sellega jätkatakse eelmiste aruannetega([9]) alustatut ja täiendatakse käesolevat aruannet teabega kohustuste täitmise trajektoori kohta. Täpsemalt esitatakse 2024. aasta puhta õhu poliitika aruandes üksikasjalik analüütiline hinnang sellele, mil määral peavad liikmesriigid ja EL tervikuna kinni direktiivis sätestatud heitkoguste vähendamise nõuete täitmise ning õhukvaliteedi

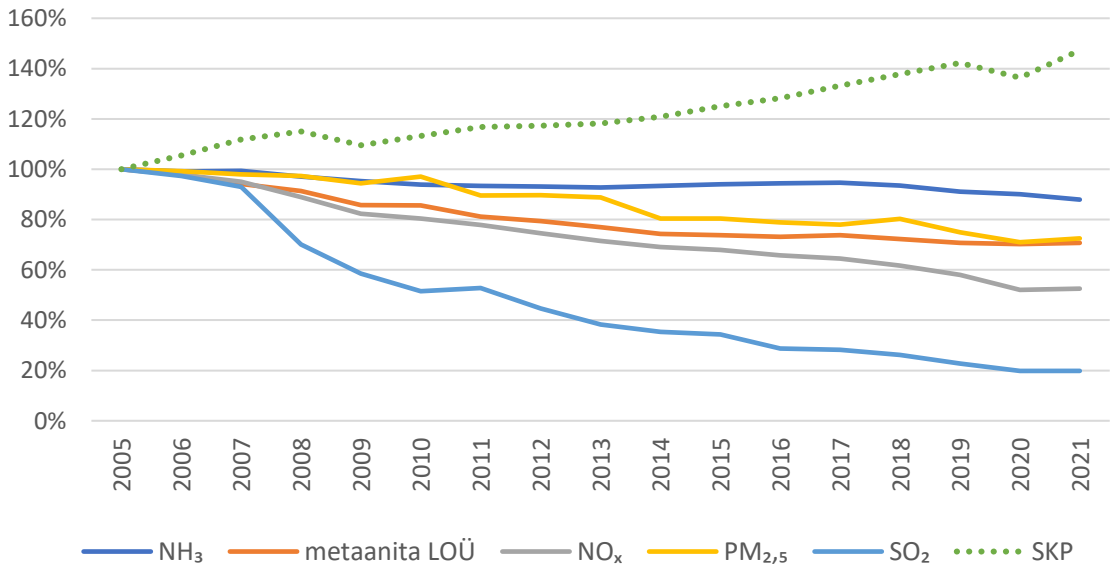
([7]) Pooleli on Poola suhtes algatatud menetlus (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/INF_21_2743).
([8]) COM(2020) 266 final.
([9]) Kõik aruanded on kättesaadavad aadressil https://environment.ec.europa.eu/topics/air/clean-air-outlook_en.

parandamise ajakavast, vähendades seega mõju inimeste tervisele ja keskkonnale, ning milline on vajalike meetmetega seotud kulu ja neist saadav kasu ning oodatav mõju.

2. HEITKOGUSTE VÄHENDAMISE KOHUSTUSTE VARASEM JA PROGNOOSITUD TÄITMINE

2.1. Seni saavutatud heitkoguste vähenemine ja kohustuste täitmise kontroll

Liikmesriikide keskne kohustus, mis on sätestatud direktiivis, on vähendada õhusaasteainete SO_2, NO_x, metaanita LOÜ, NH_3 ja $PM_{2,5}$ heitkoguseid aastatel 2020–2029 ja alates 2030. aastast. Liikmesriikide vähendamiskohustused on väljendatud protsendina 2005. aasta heitkoguste tasemest. Joonisel 1 on esitatud eelnimetatud saasteainete heitkoguste muutused ELi tasandil, mis näitavad, et aja jooksul on märgatavalt vähenenud kõigi saasteainete, välja arvatud ammoniaagi heitkogused. See ei kajasta siiski liikmesriikidevahelisi erinevusi; liikmesriikides aja jooksul toimunud muutusi on üksikasjalikult käsitletud Euroopa Keskkonnaameti (EEA) väljaannetes ([10]).



Joonis 1. NH_3, $PM_{2,5}$, metaanita LOÜ, NO_X ja SO_2 heitkoguste suundumused ELis aastatel 2005-2021 protsendina 2005. aasta tasemest, võrrelduna ELi liikmesriikide SKPga, väljendatuna protsendina 2005. aasta SKPst (allikas: https://www.eea.europa.eu/publications/national-emission-reduction-commitments-directive-2023).

Komisjon kontrollib heitkoguste vähendamise kohustuste liikmesriikidepoolset täitmist igal aastal direktiivi alusel esitatavate heiteinventuuride põhjal. Inventuurid sisaldavad kahe aasta taguseid heitkoguste andmeid. Liikmesriikide 2024. aasta veebruaris esitatud värskeimad inventuurid käsitlevad 2022. aasta heitkoguseid. Seetõttu kontrollis komisjon 2022. aastal esimest korda, kas liikmesriigid täidavad heitkoguste vähendamise kohustusi, võttes aluseks läbivaadatud 2020. aasta heitkoguste andmed.

([10]) Saasteainete suundumused riikide kaupa: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/necd-directive-data-viewer-7. Värskeim ülevaade sellest, kui kaugel ollakse kohustuste täitmisest liikmesriigiti, ja üldine hinnang edusammudele on esitatud veebilehel: https://www.eea.europa.eu/publications/national-emission-reduction-commitments-directive-2023.

Nagu nähtub tabelist 1, täidetakse kohustusi üldiselt suhteliselt hästi kõigi saasteainete, välja arvatud ammoniaagi puhul. Komisjon tuvastas 2022. aastal 19 kohustuste täitmata jätmise juhtumit, mis jagunesid 14 liikmesriigi vahel([11]). Kuigi kohustusi jäeti täitmata kõigi viie saasteaine puhul, oli enamik kohustuste täitmata jätmise juhtumeid seotud ammoniaagiga. Selle tõttu saatis komisjon neile 14 liikmesriigile ametliku kirja([12]).

2023. aastal läbiviidud kohustuste täitmise hindamine, mis põhineb läbivaadatud 2021. aasta andmetel, näitas, et enamikku kohustuste täitmata jätmise juhtumeid ei ole lahendatud, ja selle käigus avastati veel mõni rikkumine([13]). Komisjon on võtnud asjakohaseid järelmeetmeid kolme([14]) täiendava ametliku kirja ja üheksa([15]) põhjendatud arvamuse näol 2023. aasta novembris([16]).

Tabel 1. Ülevaade heitkoguste vähendamise kohustuste täitmata jätmisest 2020. ja 2021. aasta andmete põhjal.

Saasteaine	**Kohustused täitmata jätnud liikmesriigid 2020. aastal***	**Kohustused täitmata jätnud liikmesriigid 2021. aastal†**
NH_3	11 liikmesriiki: Austria, Bulgaaria, Taani, Hispaania, Ungari, Iirimaa, Leedu, Luksemburg, Läti, Portugal, Rootsi	10 liikmesriiki: Austria, Bulgaaria, Taani, Ungari, Iirimaa, Leedu, Luksemburg, Läti, Portugal, Rootsi
$PM_{2,5}$	Kolm liikmesriiki: Ungari, Leedu, Rumeenia	Kolm liikmesriiki: Ungari, Poola, Rumeenia
Metaanita LOÜ	Kaks liikmesriiki: Leedu, Poola	Kolm liikmesriiki: Leedu, Luksemburg, Poola
NO_x	Kaks liikmesriiki: Leedu, Rumeenia	Kaks liikmesriiki: Leedu, Rumeenia
SO_2	Üks liikmesriik: Küpros	Üks liikmesriik: Küpros

*Vastavalt liikmesriikide poolt 2022. aastal esitatud inventuuridele (millel põhinesid 2023. aasta jaanuaris saadetud ametlikud kirjad).
†Vastavalt liikmesriikide poolt 2023. aastal esitatud inventuuridele (millel põhinesid 2023. aasta novembris saadetud ametlikud kirjad ja põhjendatud arvamused).

Kohustuste täitmise usaldusväärseks hindamiseks peavad inventuurid olema kvaliteetsed. Komisjon jälgib inventuuride kvaliteeti hoolikalt ja toetab liikmesriikide püüdlusi neid parandada (vt käesoleva aruande punkt 5.1), sealhulgas riiklike inventuuride läbivaatamise ja selle tulemuste avaldamise([17]) ning suutlikkuse suurendamise toetamise kaudu.

Riiklike inventuuride läbivaatamisel kontrollib komisjon esitatud teabe läbipaistvust, täpsust, järjepidevust, võrreldavust ja täielikkust.

([11]) Bulgaaria, Taani, Iirimaa, Hispaania, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Austria, Poola, Portugal, Rumeenia ja Rootsi.
([12]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ET/inf_23_142
([13]) Horvaatia ei esitanud 2023. aastal heiteinventuuri ja sai seetõttu ametliku kirja. Seepärast ei ole tema andmeid 2021. aasta heitkogustega seotud kohustuste täitmise hinnangus kajastatud.
([14]) Luksemburg, Poola ja Rumeenia.
([15]) Bulgaaria, Küpros, Iirimaa, Ungari, Läti, Leedu, Austria, Portugal ja Rootsi.
([16]) Novembrikuu rikkumisvastaste meetmete pakett (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/inf_23_5380).
([17]) Vt https://environment.ec.europa.eu/topics/air/reducing-emissions-air-pollutants/emissions-inventories_en#review-of-national-emission-inventories

2023. aasta läbivaatamisel([18]) ilmnes enamiku liikmesriikide inventuuride hea kvaliteet, kuid riikide vahel esines mõningaid erinevusi ja mõned inventuurid olid märgatavalt kehvema kvaliteediga. Olulisi parandamist vajavaid valdkondi on kõigi sektorite ja saasteainete puhul ning need hõlmavad järgmist:

– üle- või alahinnatud heitkogused ja vastuolud andmete aegridades;
– läbipaistvuse puudumine metoodika ja võrreldes varasemate inventuuridega tehtud ümberarvutuste osas;
– vajadus arenenumate meetodite järele peamiste heiteallikate heitkoguste hindamiseks ja mõõtemääramatuse analüüsimiseks.

Inventuuride läbivaatamisel hinnatakse nii inventuuriandmete kvaliteeti kui ka seda, kas liikmesriigi taotlus paindlikkuse kohaldamiseks vastavalt direktiivi artiklile 5 on vastuvõetav. Artikli 5 lõikes 1 on sätestatud tingimused, mille kohaselt liikmesriigid võivad oma inventuure kohandada. Inventuuri võib kohandada eelkõige siis, kui liikmesriik kohaldab täiustatud inventuurimeetodeid, mida on pärast heitkoguste vähendamise kohustuste esmast koostamist vastavalt teadusandmetele ajakohastatud.

2021. aastal esitas üks liikmesriik uued kohandamistaotlused, samal ajal kui mitu teist esitas uuesti juba varem heakskiidetud kohanduste taotlused. Alates 2022. aasta inventuuride esitamisest on kohandamistaotluste arv märkimisväärselt vähenenud. Selle põhjuseks on protsentides väljendatud heitkoguste vähendamise kohustuste kehtestamine, samal ajal kui varem heakskiidetud kohandused olid seotud heitkoguste ülemmääradega (mida kohaldatakse endiselt direktiivi 2001/81/EÜ alusel, nagu on sätestatud direktiivi artikli 21 lõikes 2 sisalduvas üleminekusättes) ja seetõttu enam ei kehti. Pärast seda muudatust saadi 2022. aastal ainult üks artikli 5 lõike 1 kohane kohandamistaotlus, mis kiideti seejärel heaks ja esitati 2023. aastal uuesti kui varem heakskiidetud taotlus. Praeguseks ei ole komisjon saanud ühtki ühegi muu direktiivi artiklis 5 sätestatud paindlikkusmeetme taotlust.

2.2. Ajavahemikuks 2020–2029 ja alates 2030. aastast seatud heitkoguste vähendamise kohustuste täitmise prognoos

Direktiivi artikli 10 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid esitama iga kahe aasta tagant õhusaasteainete heitkoguste prognoosid aastateks 2020, 2025 ja 2030,([19]) et hinnata, mil määral püsivad nad neile ajavahemikuks 2020–2029 ja alates 2030. aastast seatud heitkoguste vähendamise kohustuste täitmise graafikus. 2025. aastaks prognoositud heitetasemete puhul hinnatakse ka seda, kas need vähenevad 2020. aastast 2029. aastani lineaarselt, ning võrreldakse neid 2030. aastaks seatud heitkoguste vähendamise kohustustega (direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaselt). Prognoosides tuleb esitada „meetmetega“ stsenaarium (vaid olemasolevate meetmetega) ja vajaduse korral ka „lisameetmetega“ stsenaarium (olemasolevad meetmed ja kavandatavad lisameetmed)([20]). Kui liikmesriik prognoosib, et ta täidab kõik heitkoguste vähendamise kohustused olemasolevate meetmetega, ei ole „lisameetmetega“ stsenaarium nõutav. Komisjon teeb liikmesriikide prognooside täiendamiseks ka ise oma modelleerimise, et hinnata

([18]) Vt kogu ELi hõlmavat hinnangut horisontaalse läbivaatamise aruandes: https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/a43a894a-191f-42c1-bb45-5dfc696ebdb3/details?download=true.

([19]) Artikli 10 lõikes 2 on viidatud direktiivi (EL) 2016/2284 I lisa tabelile C, mis sisaldab heitkoguste ja prognoosidega seotud üksikasjalikke aruandlusnõudeid.

([20]) Direktiivi (EL) 2016/2284 artikli 8 lõikes 5 on viidatud selle IV lisa 2. osale, mis sisaldab prognoosidega seotud üksikasjalikke nõudeid.

kohustuste täitmise väljavaateid eri stsenaariumide korral. Kolmandas puhta õhu poliitika aruandes([21]) on esitatud selle modelleerimise tulemuste kokkuvõte.

Viimati esitasid liikmesriigid aruanded 2023. aastal. 22 liikmesriiki([22]) esitasid prognoosid õigel ajal, et need saaks üksikasjalikult läbi vaadata([23]). „Meetmetega“ stsenaariumi puhul on kõige sagedamini prognoositud NH_3 heitkoguste vähendamise kohustuste täitmata jätmist (nii aastatel 2020–2029 kui ka alates 2030. aastast), mis osutab NH_3 heitkogustega seoses lisameetmete võtmise vajadusele. Metaanita LOÜ, NO_x ja $PM_{2,5}$ puhul prognoositakse, et kohustuste täitmata jätmise määrad nende ainete osas on omavahel sarnased. Kui mõned erijuhtumid välja arvata, ei paista ELis praegu olevat probleeme SO_2 heitkoguste vähendamise kohustuste täitmisega.

„Meetmetega“ stsenaariumil põhinev analüüs näitab veel, et 13 liikmesriiki([24]) täidavad prognooside kohaselt 2025. aastal *kõik* 2020.–2029. aasta heitkoguste vähendamise kohustused, kuid 2030. aasta kohustuste puhul on selliseid riike vaid kaheksa([25]) (vt käesoleva aruande 1. lisa). Kõik liikmesriigid, kes heitkoguste vähendamise kohustusi olemasolevate meetmetega ei täida, peavad võtma lisameetmeid. Sellegipoolest on kaks sellist liikmeriiki, kellel jääb prognooside kohaselt üks või mitu heitkoguste vähendamise kohustust „meetmetega“ stsenaariumi korral täitmata, jätnud „lisameetmetega“ stsenaariumi esitamata([26]).

Ühtlasi ei suuda 15st „lisameetmetega“ stsenaariumi esitanud liikmesriigist([27]) neli prognooside kohaselt siiski täita kõiki heitkoguste vähendamise kohustusi ei 2025. ega 2030. aastal([28]). Need liikmesriigid (koos liikmesriikidega, kes prognooside kohaselt ei täida kohustusi „meetmetega“ stsenaariumi korral ega ole esitanud „lisameetmetega“ stsenaariumi) peavad heitkoguste vähendamise kohustuste täitmiseks võtma lisameetmeid.

Liikmesriikide esitatud prognooside puhul hinnati ka seda, kas need vastavad lineaarse vähendamise trajektoorile aastateks 2020–2029 seatud heitkoguse vähendamise kohustusest kuni 2030. aastaks seatud heitkoguse vähendamise kohustuseni (direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaselt). Kui 13 liikmesriiki prognoosib, et nende 2025. aasta heitkogused on „meetmetega“ stsenaariumi puhul aastateks 2020–2029 seatud heitkoguste vähendamise kohustusega kooskõlas, siis võrreldes prognoose lineaarse vähendamise trajektoorile vastavate väärtustega 2025. aasta jaoks (selles analüüsis kasutatakse „meetmetega“ stsenaariumi, sest lisameetmetel on 2025. aastaks mõju avaldamiseks väga vähe aega) on selliseid liikmesriike vaid kaheksa([29]).

([21]) COM(2022) 673 final.

([22]) Horvaatia ei esitanud 2023. aastal ühtki prognoosi (ja sai seetõttu ametliku kirja), samal ajal kui Hispaania, Ungari ja Sloveenia esitasid prognoosid liiga hilja (pärast 15. maid 2023, st kaks kuud pärast aruande esitamise õiguslikku tähtpäeva) ning Portugal esitas oma 2021. aasta prognoosid uuesti. Seetõttu ei olnud võimalik nende prognooside kvaliteeti üksikasjaliku tehnilise läbivaatamise käigus kontrollida ja neid ei ole käesolevas aruandes esitatud kokkuvõttes kajastatud. Kuna Saksamaa esitas prognoosid pärast 26. aprilli 2023, kuid enne 15. maid 2023, siis vaadati tema esitatud andmed läbi, kuid vähem üksikasjalikult.

([23]) Üksikasjalik kokkuvõte prognooside 2023. aasta läbivaatamisest on kättesaadav horisontaalse läbivaatamise aruandes.

([24]) Belgia, Bulgaaria, Küpros, Tšehhi, Saksamaa, Taani, Prantsusmaa, Kreeka, Itaalia, Malta, Madalmaad, Slovakkia ja Soome.

([25]) Belgia, Küpros, Tšehhi, Taani, Kreeka, Itaalia, Madalmaad ja Soome.

([26]) Austria ja Rootsi.

([27]) Vt 2023. aasta horisontaalse läbivaatamise aruande peatükk 3.3.

([28]) 2025. aastal Eesti, Iirimaa, Leedu ja Poola. 2030. aastal Bulgaaria, Iirimaa, Luksemburg ja Malta.

([29]) Belgia, Küpros, Tšehhi, Taani, Kreeka, Itaalia, Madalmaad ja Soome.

Prognoosid peavad olema kvaliteetsed, et tulevast kohustuste täitmata jätmise riski usaldusväärselt hinnata. Samuti võimaldab see liikmesriikidel võtta eesmärgipäraseid lisameetmeid, mis käsitlevad sektoreid ja saasteallikaid, mille puhul on vaja teha suuremaid jõupingutusi. Komisjon vaatab liikmesriikide iga aruandlustsükli (iga kahe aasta tagant) heiteprognoosid läbi([30]) ja võtab arvesse viimaseid aruandlussuuniseid. Komisjon võttis 2023. aastal vastu delegeeritud õigusakti,([31]), millega tehti direktiivi kahte lisasse sihipäraseid muudatusi, mille kohaselt peavad liikmesriigid UNECE piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni alusel vastu võetud prognooside esitamiseks alates 2025. aastast kasutama uusimat vormi([32]). See võimaldab koostada heiteprognoose täpsemalt, jaotades allikateks olevad sektorid samamoodi, nagu seda tehakse inventuuride puhul, mis annab liikmesriikidele sihipäraste lisameetmete kavandamiseks parema aluse. Juba 2023. aastal esitasid umbes pooled liikmesriigid oma prognoosid detailsemal vormil, kuigi selle kasutamine ei olnud veel kohustuslik.

3. RIIKLIKE ÕHUSAASTE KONTROLLI PROGRAMMIDE ANALÜÜS

3.1. Õiguslike nõuete täitmine

Direktiivi artikli 6 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid vastu võtma riikliku õhusaaste kontrolli programmi, milles selgitatakse, kuidas nad kavatsevad oma aastaseid inimtekkelisi heitkoguseid piirata, et täita oma heitkoguste vähendamise kohustusi. Riiklik õhusaaste kontrolli programm on keskne juhtimisvahend, mis võimaldab liikmesriikidel koordineerida ja kokku leppida oma poliitikasuundi ja meetmeid, et tagada riiklike heitkoguste vähendamise kohustuste täitmine. Selle koostamiseks tuleb konsulteerida pädevate asutustega eri tasanditelt ja valdkondadest, nagu keskkond, põllumajandus, energeetika, kliima, transport, tööstus ja rahandus, ning neid asutusi kaasata. Erilist tähelepanu pööratakse sidususe tagamisele kõikide asjaomaste poliitikavaldkondade kavade ja programmidega. Riiklik õhusaaste kontrolli programm on ühtlasi ka vahend, mille abil tutvustatakse liikmesriigi saastekontrolli põhimõtteid ning kaasatakse üldsust konsultatsioonide kaudu poliitika kujundamise protsessi.

Kooskõlas direktiivi artikli 6 lõikega 10 kehtestas komisjon oma rakendusotsusega (EL) 2018/1522([33]) riikliku õhusaaste kontrolli programmi vormi, nähes ette kohustusliku ja vabatahtliku sisu vastavalt direktiivi artiklile 6 ning III lisa 1. osale. Kohustusliku sisu oluliseks osaks on uued poliitikasuunad ja meetmed, mille liikmesriigid on otsustanud vastu võtta heitkoguste edasiseks vähendamiseks. Need uued poliitikasuunad ja meetmed tuleb esitada Euroopa Keskkonnaameti (EEA) välja töötatud veebipõhise töövahendi „EEA-PaM“ abil. Lisaks on komisjon vastavalt direktiivi artikli 6 lõikele 9 kehtestanud riikliku õhusaaste kontrolli programmi koostamise juhised([34]). Need juhised on

([30]) Vt https://environment.ec.europa.eu/topics/air/reducing-emissions-air-pollutants/national-air-pollution-control-programmes-and-projections_en

([31]) Komisjoni 27. oktoobri 2023. aasta delegeeritud direktiiv (EL) 2024/299, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2016/2284 teatavate õhusaasteainete prognoositud heitkoguste esitamise metoodika osas.

([32]) IV lisa kohane vorm on kättesaadav siin: https://www.ceip.at/reporting-instructions/annexes-to-the-2023-reporting-guidelines.

([33]) Komisjoni 11. oktoobri 2018. aasta rakendusotsus (EL) 2018/1522, millega kehtestatakse riiklike õhusaaste kontrolli programmide ühtne vorm vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile (EL) 2016/2284, mis käsitleb teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamist (ELT L 256, 12.10.2018, lk 87).

([34]) Komisjoni teatis – Juhised riiklike õhusaaste kontrolli programmide väljatöötamiseks vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile (EL) 2016/2284, mis käsitleb teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamist (ELT C 77, 1.3.2019, lk 1).

liikmesriikidele abiks kehtestatud vormile ja direktiivi nõuetele vastava riikliku õhusaaste kontrolli programmi koostamisel. Esimeste riiklike õhusaaste kontrolli programmide esitamise tähtpäev oli 1. aprill 2019. Riiklikke õhusaaste kontrolli programme tuleb ajakohastada vähemalt iga nelja aasta tagant või ka varem, kui uued andmed näitavad, et seda tuleb teha. Mitu liikmesriiki pidi oma ajakohastatud riikliku õhusaaste kontrolli programmi esitama 2023. aastal([35]).

Esimeste riiklike õhusaaste kontrolli programmide esitamisega seotud märkimisväärsete viivituste tõttu algatati 2020. aasta veebruaris([36]) ja juulis([37]) viie liikmesriigi suhtes rikkumismenetlus programmide esitamata jätmise tõttu. Kõik asjaomased liikmesriigid on hiljem oma riikliku õhusaaste kontrolli programmi esitanud ja menetlused on lõpetatud.

Pärast 2020. aasta maid (esimeses rakendamisaruandes käsitletud riiklike õhusaaste kontrolli programmide esitamise viimane aeg) on komisjon saanud esimesed riiklikud õhusaaste kontrolli programmid Kreekalt, Itaalialt, Luksemburgilt ja Rumeenialt ning ajakohastatud riiklikud õhusaaste kontrolli programmid Belgialt, Küproselt, Taanilt, Eestilt, Soomelt ja Prantsusmaalt ning neid analüüsinud. Komisjon sai hiljuti ka Madalmaade, Poola ja Tšehhi ajakohastatud riiklikud õhusaaste kontrolli programmid, kuid ta ei jõudnud neid veel käesoleva aruande koostamise ajaks üksikasjalikult analüüsida([38]). Lisaks esitasid Iirimaa ja Luksemburg vastavalt artikli 6 lõikele 4 ajakohastatud poliitikasuunad ja meetmed, mida käsitletakse järgmises jaos.

Pärast 2020. aasta maid laekunud kümnest riiklikust õhusaaste kontrolli programmist olid selle programmi ühtset vormi kasutanud kuus liikmesriiki,([39]) kolm liikmesriiki([40]) olid seda kasutanud osaliselt ja üks liikmesriik([41]) ei olnud seda üldse kasutanud.

Direktiivi artikli 6 lõike 5 kohaselt peavad liikmesriigid korraldama riikliku õhusaaste kontrolli programmi projekti teemal avaliku konsultatsiooni vastavalt direktiivile 2003/35/EÜ([42]). Esimese riikliku õhusaaste kontrolli programmi käesoleva aruandega hõlmatud ajavahemikul esitanud neljast liikmesriigist kolm([43]) korraldas avaliku konsultatsiooni, samal ajal kui üks liikmesriik([44]) ei esitanud tõendeid, et konsultatsioon oli korraldatud. Kuuest ajakohastatud riikliku õhusaaste kontrolli programmi esitanud liikmesriigist kaks([45]) korraldasid avaliku konsultatsiooni, ühe puhul([46]) jäi see ebaselgeks ja kolme riigi programm([47]) ei sisaldanud tõendeid, et avalik konsultatsioon oli korraldatud.

([35]) Kuna kõik liikmesriigid ei esitanud oma esimest riiklikku õhusaaste kontrolli programmi tähtpäevaks, s.o 1. aprilliks 2019, esitatakse ajakohastatud riiklikke õhusaaste kontrolli programme veel kogu 2024. aasta jooksul (ja hiljem) kooskõlas nõudega ajakohastada neid iga nelja aasta tagant.
([36]) Kreeka, Malta ja Rumeenia.
([37]) Itaalia ja Luksemburg.
([38]) Käesolevas aruandes esitatud riiklike õhusaaste kontrolli programmide analüüs järgib riiklike õhusaaste kontrolli programmide 2023. aasta vahepealse horisontaalse läbivaatamise aruannet, mis valmis 2023. aasta detsembris.
([39]) Belgia, Küpros, Soome, Prantsusmaa, Kreeka ja Luksemburg.
([40]) Taani, Rumeenia ja Itaalia.
([41]) Eesti.
([42]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiv 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse (ELT L 156, 25.6.2003, lk 17).
([43]) Luksemburg, Rumeenia ja Kreeka.
([44]) Itaalia.
([45]) Taani ja Soome.
([46]) Prantsusmaa.
([47]) Belgia, Küpros ja Eesti.

Riikliku õhusaaste kontrolli programmi kohustusliku sisu seisukohalt oli enamikus analüüsitud dokumentides kohustuslik sisu täielikult esitatud või esines suhteliselt väikesi lünki,([48]) kuid täiendavate poliitikasuundade ja meetmete üksikasjalikkus on üldiselt ebapiisav, mis raskendas põhjalikku analüüsi. Enamik liikmesriike esitas vabatahtliku sisu kohta vähe teavet.

Prognoosid, mida liikmesriigid kasutasid oma riiklikes õhusaaste kontrolli programmides, on enamikul juhtudel([49]) kooskõlas nende viimaste direktiivi artikli 10 lõike 2 kohaselt esitatud õhusaasteainete heitkoguste prognoosidega. Kolme liikmesriigi puhul([50]) tuvastati suuremad ja ühe liikmesriigi puhul([51]) väiksemad vastuolud. Usaldusväärsed ja ühtsed prognoosid on olulised hästi suunatud poliitikasuundade ja meetmete kavandamiseks.

Kõik liikmesriikidelt saadud riiklikud õhusaaste kontrolli programmid ja neile antud hinnangud avaldatakse komisjoni veebisaidil([52]).

3.2. Teatatud täiendavate poliitikasuundade ja meetmete analüüs

Liikmesriigid, kes ei ole saavutanud ega prognoosi oma heitkoguste vähendamise kohustuste täitmist olemasoleva poliitika abil, peavad oma riiklikes õhusaaste kontrolli programmides esitama täiendavad poliitikasuunad ja meetmed – nii need, mille vastuvõtmist nad kaalusid, kui ka need, mis kohustuste täitmiseks reaalselt välja valiti. Need tuleb esitada Euroopa Keskkonnaameti hallatava veebipõhise töövahendi „EEA-PaM“ abil.

Selles punktis käsitletakse liikmesriike (Belgia, Küpros, Taani, Eesti, Kreeka, Soome, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg ja Rumeenia), kes esitasid esimese või ajakohastatud riikliku õhusaaste kontrolli programmi, ning kahte liikmesriiki (Iirimaa ja Luksemburg), kes esitasid üksnes ajakohastatud poliitikasuunad ja meetmed (vastavalt direktiivi artikli 6 lõikele 4), nagu on märgitud punktis 3.1.

Liikmesriikide aruandlus oma täiendavate poliitikasuundade ja meetmete kohta on oma ulatuselt ja üksikasjalikkuselt riigiti ja meetmeti erinev. Riiklike õhusaaste kontrolli programmide ning poliitikasuundade ja meetmete viimase läbivaatamise([53]) põhjal on mitu eelmiste läbivaatamiste käigus tuvastatud ja esimeses rakendamisaruandes kokkuvõtlikult esitatud puudust selgelt alles. Need on järgmised:

- teabe ebapiisavus hindamaks, kas poliitikasuunad ja meetmed on tõepoolest täiendavad ning seega aitaksid kohustused täitmata jätnud liikmesriigil kohustusi täita; peale selle oli umbes kolmandiku „lisameetmetega“ stsenaariumi alusel täiendavana teatatud poliitikasuundade ja meetmete rakendamise alguskuupäev tunduvalt enne 2023. aastat, mis seab kahtluse alla selle, kas need on ikka „täiendavad“;

([48]) Belgia, Küpros, Taani, Eesti, Soome, Kreeka, Itaalia ja Rumeenia.
([49]) Belgia, Taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa ja Rumeenia.
([50]) Küpros, Kreeka ja Itaalia.
([51]) Luksemburg.
([52]) https://environment.ec.europa.eu/topics/air/reducing-emissions-air-pollutants/national-air-pollution-control-programmes-and-projections_en
([53]) https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/52f82bad-1dae-4ead-869c-d2bf757621f2/details (riiklike õhusaaste kontrolli programmide läbivaatamise aruanne) ja https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/overview-of-compliant-air-pollution-policies (EEA poliitikasuundade ja meetmete tulemustabel).

– poliitikasuundade ja meetmete mõju heitkoguste vähendamisele ei ole koguseliselt hinnatud (ja kui seda on tehtud, siis puudub teave, mille põhjal saaks otsustada, kas see on reaalne), ning
– üldisemalt ja arvestades, et aruandluse kvaliteet on liikmesriigiti erinev, puudub poliitikasuundade ja meetmete ülesehitust ja rõhuasetust käsitlev teave, mis võimaldaks hinnata nende usaldusväärsust.

Need tähelepanekud kehtivad ka nende esimeste riiklike õhusaaste kontrolli programmide kohta, mille liikmesriigid esitasid pärast 2020. aasta rakendamisaruannet. Mis neisse puutub, siis Kreeka ei kaalunud täiendavate poliitikasuundade ja meetmete vastuvõtmist, kuna ta kavatseb saavutada kõik oma heitkoguste vähendamise kohustused „meetmetega“ stsenaariumiga, samal ajal kui Itaalia ja Rumeenia valisid vastavalt 24 ja 33 täiendavat poliitikasuunda ja meedet, mis on suunatud kõikidele saasteainetele. Itaalia puhul on poliitikasuunad ja meetmed suunatud peamiselt energiatarbimis-, põllumajandus- ja transpordisektorile ning Rumeenia puhul energiatarbimis-, transpordi- ja tööstussektorile. Kõikides esimestes laekunud riiklikes õhusaaste kontrolli programmides on valitud direktiivi III lisa 2. osas osutatud põllumajandusmeetmed või esitatud tõendid selle kohta, et need meetmed on juba kehtestatud ja neid rakendatakse muude programmide või tegevuskavade kaudu.

Kuuest 2023. aastal uuesti riiklikud õhusaaste kontrolli programmid esitanud liikmesriigist ei kaalunud Belgia, Taani ja Soome täiendavate poliitikasuundade ja meetmete vastuvõtmist, kuna nad prognoosivad, et saavutavad kõik oma heitkoguste vähendamise kohustused „meetmetega“ stsenaariumiga. Ülejäänud andmete kohta, mis poliitikasuundade ja meetmete kohta esitati,([54]) tehakse järgmised üksikasjalikumad järeldused.

– Veebipõhise töövahendi EEA-PaM abil esitatud teabe kohaselt valiti 78 täiendavast poliitikasuunast ja meetmest, mille vastuvõtmist kaaluti, vastuvõtmiseks välja 48 (62 % kaalutud poliitikasuundadest ja meetmetest). Nende kaalutud poliitikasuundade ja meetmete hulk, mis hiljem vastuvõtmiseks välja valiti, oli liikmesriigiti märkimisväärselt erinev (alates mitte ühegi kaalutud poliitikasuuna või meetme tegelikust valimisest ja lõpetades nende kõigi tegeliku valimisega).
– Liikmesriikide peamine ülesanne on vähendada saasteainete heitkoguseid, mis pärinevad suurimatest heiteallikatest: põllumajandusest (NH_3), põletamisest kaubandus-, institutsionaalses ja kodumajapidamiste sektoris ning maanteetranspordist ($PM_{2,5}$) ning tööstuslike lahustite kasutamisest (metaanita LOÜ). Poliitikasuundade ja meetmete analüüs näitas, et liikmesriigid on seadnud prioriteediks nende sektoritega seotud poliitikasuundade ja meetmete kaalumise ja vastuvõtmise, millest on pärit kõige suurem osa heitkogustest. Vastuvõtmiseks valiti enam kui kaks kolmandikku põllumajandussektori puhul kaalutud poliitikasuundadest ja meetmetest ning üle poole transpordi ja energiatarbimise puhul kaalutud poliitikasuundadest ja meetmetest. Tööstusprotsesside ja jäätmekäitluse sektoris kaaluti ja valiti vastuvõtmiseks välja siiski väga vähe poliitikasuundi ja meetmeid.
– Ühe liikmesriigi([55]) poolt veebipõhise töövahendi EEA-PaM abil esitatud teave koosnes ühest „poliitikasuunast või meetmest“, mis tegelikult kujutas endast tervet riiklikku õhusaaste kontrolli programmi, ilma täiendavate üksikasjadeta

([54]) Allpool esitatud teave hõlmab Iirimaa ja Luksemburgi poolt artikli 6 lõike 4 kohaselt esitatud poliitikasuundi ja meetmeid ning Rumeenia poolt esimest korda esitatud riiklikku õhusaaste kontrolli programmi, mida käsitleti hilise esitamise tõttu riiklike õhusaaste kontrolli programmide 2023. aasta vahepealse horisontaalse läbivaatamise aruandes.

([55]) Prantsusmaa.

vastuvõtmiseks valitud konkreetsete poliitikasuundade ja meetmete kohta. Seda ei peeta piisavaks.

3.3. Riiklike õhusaaste kontrolli programmide seosed muude kavadega

Õhupoliitika ning kliima-/energiapoliitika vahel on palju seoseid, kuna kasvuhoonegaaside ja õhusaasteainete heite allikad on tihti samad. Seetõttu on sageli võimalik sama meetmega soodustada nii õhu kui ka kliimaga seotud eesmärkide saavutamist (nt keskkonnahoidlike transpordiliikide arendamine, hoonete parem isoleerimine energiatarbimise vähendamiseks). Mõnel juhul tuleb siiski teha ka kompromisse (nt bioenergia kasutamine eluruumide kütmiseks).

Õhku käsitlevates õigusaktides ja energia/kliima valdkonna õigusaktides viidatakse üksteisele ning mõlema kohaselt tuleb luua seosed riiklike õhusaaste kontrolli programmide ning riiklike energia- ja kliimakavade vahel,([56]) mis esitatakse määruse (EL) 2018/1999([57]) kohaselt. Komisjoni juhistes riiklike õhusaaste kontrolli programmide koostamise kohta kutsutakse liikmesriike konkreetselt üles võtma oma riiklike õhusaaste kontrolli programmide koostamisel arvesse ka kliima- ja energiaalaste kohustustega seoses kavandatavaid poliitikasuundi ja meetmeid. Komisjoni suunistes([58]) riiklike energia- ja kliimakavade ajakohastamiseks julgustatakse liikmesriike ajakohastama energia- ja kliimakavasid tihedas koostöös riiklike õhusaaste kontrolli programmide ajakohastamisega, pöörates erilist tähelepanu sellele, et tugevdada kavandatavate poliitikasuundade ja meetmete poolt õhusaasteainete heitkogustele avaldatava mõju hindamist.

Erinevate õiguslike tähtaegade ja viivituste tõttu riiklike õhusaaste kontrolli programmide ning riiklike energia- ja kliimakavade esitamisel ei pruugi esitamiskuupäevad kattuda. Seetõttu võib olla vaja tagada nende kahe dokumendi kooskõla riiklike energia- ja kliimakavade projektide alusel. Õhu ja kliima/energia vahelisi seoseid tuleks sellegipoolest kajastada lõplikes riiklikes energia- ja kliimakavades, mille liikmesriigid peavad esitama 30. juuniks 2024. Komisjoni 2023. aasta hinnang ajakohastatud riiklike energia- ja kliimakavade projektidele([59]) näitas, et enam kui pooled esitatud kavad ei sisaldanud nõutud teavet poliitikameetmete mõju kohta peamiste direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate õhusaasteainete prognoositud heitkogustele ega riikliku õhusaaste kontrolli programmi kooskõlastamise kohta energia- ja kliimakavadega.

Värskeima hinnangu kohaselt([60]) on riiklikes õhusaaste kontrolli programmides poliitilises raamistikus kindlaks määratud energia ja kliimamuutuste alaseid prioriteete üldiselt hästi

([56]) Vt direktiivi (EL) 2016/2284 artikkel 1 (koostoime); III lisa 1. osa (prioriteetide järjepidevus); IV lisa 2. osa (prognooside järjepidevus). Vt ka määruse (EL) 2018/1999 I lisa A jao punkti 5.1 alapunkt i, mille kohaselt tuleb teatada kavandatavate poliitikasuundade ja meetmete prognoositavast mõjust direktiiviga (EL) 2018/2284 reguleeritud õhusaasteainete heitele.

([57]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1999, milles käsitletakse energialiidu ja kliimameetmete juhtimist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 663/2009 ja (EÜ) nr 715/2009, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 94/22/EÜ, 98/70/EÜ, 2009/31/EÜ, 2009/73/EÜ, 2010/31/EL, 2012/27/EL ja 2013/30/EL ning nõukogu direktiive 2009/119/EÜ ja (EL) 2015/652 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 525/2013 (ELT L 328, 21.12.2018, lk 1).

([58]) Komisjoni teatis suuniste kohta liikmesriikidele 2021.–2030. aasta riiklike energia- ja kliimakavade ajakohastamiseks (2022/C 495/02).

([59]) COM(2023) 796 final.

([60]) https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/52f82bad-1dae-4ead-869c-d2bf757621f2/details

kirjeldatud. Enamik liikmesriike on lisanud teabe peamiste kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärkide ning taastuvenergia ja energiatõhususe eesmärkide kohta. Kolm liikmesriiki([61]) on oma poliitikasuundade ja meetmete esitamisel selgelt märkinud, et kõik poliitikasuunad ja meetmed on välja töötatud kooskõlas nende riikliku energia- ja kliimakavaga.

Riiklike õhusaaste kontrolli programmide analüüs näitab siiski, et puhta õhu ning kliima- ja energiapoliitika vahelisi seoseid saaks tugevdada ning et neid kahte kavandamistegevust tuleks poliitika tulemuslikkuse suurendamiseks rohkem lõimida. See hõlmaks õhu-, kliima- ja energiapoliitika vaheliste seoste, sealhulgas sünergiate ja kompromisside([62]) süstemaatilisemat hindamist. Komisjon uurib selle aspekti parandamise võimalusi tulevastes määruse (EL) 2018/1999 ja direktiivi kohastes hindamistes.

Lisaks seostele energia- ja kliimameetmetega tuleks riiklikes õhusaaste kontrolli programmides taotleda ka koostoimet põllumajandusmeetmetega, et vähendada eelkõige ammoniaagi heitkoguseid. Ammoniaagiheide tekib peamiselt põllumajandusliku tegevuse – nii loomakasvatuse kui ka põllukultuuride kasvatamise – käigus([63]). Komisjoni praegune töö toitainete lõimitud käsitlemise vallas on selles kontekstis asjakohane, sest sellega luuakse selgemad seosed õhu-, vee-, mulla-, elurikkuse ja põllumajanduspoliitika vahel. Märkimisväärsed näited on strateegia „Talust taldrikule“([64]) ja uus ühine põllumajanduspoliitika.

Komisjon on näiteks jälginud puhta õhu kaalutluste lõimimist liikmesriikide 2023. aasta strateegilistesse kavadesse 2023.–2027. aasta ühise põllumajanduspoliitika raames. Sellega seoses keskendub komisjon liikmesriikide motiveerimisele, et nad töötaksid välja ja rakendaksid sekkumismeetmeid ja tulemusnäitajaid, mis aitaksid otseselt ammoniaagi heitkoguseid vähendada, võttes arvesse probleeme õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamise direktiivi rakendamisel, eelkõige seda, et paljud liikmesriigid ei ole suutnud oma ammoniaagi heitkoguseid rohkem vähendada.

4. HEITKOGUSTE VÄHENEMISE MÕJU ANALÜÜS

4.1. Mõju õhukvaliteedile ja inimeste tervisele

Saasteainete heitkoguste vähendamisega kaasnevad saasteainete kontsentratsiooni vähenemine, õhukvaliteedi paranemine ning õhusaastega seotud haigestumuse ja suremuse vähenemine([65]).

Jooniselt 2 on näha inimeste tervisele kõige kahjulikuma mõjuga õhusaasteaine $PM_{2,5}$ aasta keskmiste kontsentratsioonide muutused aastatel 2005–2020.

([61]) Küpros, Luksemburg ja Rumeenia.

([62]) Kompromissi näitena valisid kaks liikmesriiki (Küpros ja Iirimaa) vastuvõtmiseks poliitikasuunad ja meetmed, millega seati prioriteediks riiklikus energia- ja kliimakavas kindlaksmääratud eesmärgid, mis läksid vastuollu NH_3 heitkoguste vähendamise saavutamisega. Need poliitikasuunad ja meetmed valiti kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise eesmärgil, kuid tõenäoliselt suurendavad need NH_3 heitkoguseid, kui nendega ei kaasne meetmeid, mille eesmärk on NH_3 heitkoguseid vähendada.

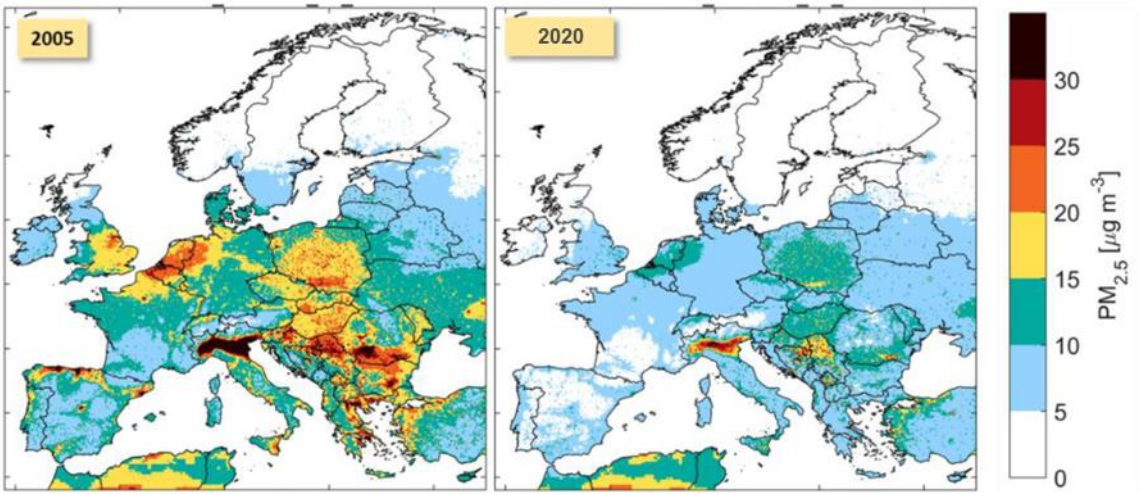
([63]) Põllumajandusest on pärit üle 90 % ammoniaagi heitkogustest ELis (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/necd-directive-data-viewer-7).

([64]) COM(2020) 381 final.

([65]) https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/health-impacts-of-exposure-to

Need kaardid näitavad, et kuigi olukord on aja jooksul paranenud,([66]) on selle kontsentratsioon paljudes piirkondades ikka veel palju suurem kui WHO 2021. aasta suunistes soovitatud aastane kontsentratsioon 5 µg/m^3([67]).

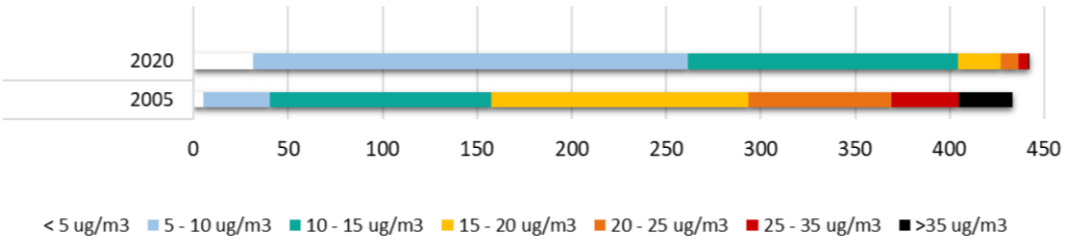
Kolmandas puhta õhu poliitika aruandes([68]) prognoositakse, et olukord paraneb tulevikus veelgi, kuid ikkagi mitte piisavalt, et saavutada lähteolukorras igal pool WHO suunistes soovitatud tase.



Joonis 2. $PM_{2,5}$ aasta keskmised kontsentratsioonid 2005. ja 2020. aastal (allikas: kohandatud kolmanda puhta õhu poliitika aruande tugiuuringu põhjal([69])).

Nende kontsentratsioonide muutuste tulemusel muutus nende inimeste arv, kes puutusid kokku kahjulikus kontsentratsioonis saasteainega.

Jooniselt 2 on näha, et nende inimeste arv, kes puutusid kokku $PM_{2,5}$-ga kontsentratsioonis üle 20 µg/m^3, vähenes märgatavalt (140 miljonist 14 miljonini). See näitab ka, et vaid väike osa ELi elanikest (2020. aastal 31 miljonit) elab seal, kus õhukvaliteet vastab WHO viimaste suuniste soovitustele.



Joonis 3. EL 27 elanike hulk (miljonites inimestes), kes puutuvad kokku erinevas kontsentratsioonis $PM_{2,5}$-ga (allikas: kohandatud kolmanda puhta õhu poliitika aruande põhjal).

([66]) $PM_{2,5}$ aasta keskmiste kontsentratsioonide täheldatud paranemine oli suuresti sõltumatu COVID-19ga seotud liikumispiirangutest. EEA andmetel ei olnud nende mõju $PM_{2,5}$ aasta keskmisele tasemele suurem kui 5 % mediaanvähenemine kõigi seirejaamade arvestuses. NO_2 puhul täheldati suuremat mõju (https://www.eea.europa.eu/publications/status-of-air-quality-in-Europe-2022).

([67]) https://iris.who.int/handle/10665/345329

([68]) COM(2022) 673 final.

([69]) Klimont jt, „Support to the development of the third Clean Air Outlook“, IIASA, 2022.

Kuigi olukord on aja jooksul paranenud, puutus 97 % ELi linnaelanikest 2021. aastal endiselt kokku tahkete peenosakestega sellises kontsentratsioonis, mis ületas WHO viimastes suunistes soovitatut.

Kõige suuremaid tahkete osakeste kontsentratsioone täheldati Kesk- ja Ida-Euroopas ning Põhja-Itaalias (nagu on näidatud ka joonisel 2), selle peamine põhjus oli tahkekütuste põletamine kodumajapidamistes ja tööstuses([70]).

Euroopa vaesemaid piirkondi (need 20 %, kelle SKP elaniku kohta on väikseim) mõjutab õhusaaste sageli eriti tugevalt, kusjuures nende $PM_{2,5}$ kontsentratsioon on umbes kolmandiku võrra suurem kui rikkamates piirkondades([71, 72]). Õhusaastest tingitud terviseriskid mõjutavad suurema tõenäosusega haavatavaid elanikkonnarühmi, nagu eakad, eelnevate terviseprobleemidega inimesed, lapsed ja rasedad, samal ajal kui sotsiaal-majanduslikud tegurid võivad mõjutada kokkupuute ulatust.

Tänu õhusaaste negatiivsete tervisemõjude üldisele vähenemisele aja jooksul (aastatel 2005–2020 on $PM_{2,5}$ üldkontsentratsioonist tingitud enneaegsete surmajuhtumite arv peaaegu poole võrra kahanenud) püsib ELi hästi graafikus, et saavutada oma nullsaaste eesmärk vähendada õhusaaste mõju tervisele 2030. aastaks 2005. aastaga võrreldes rohkem kui 55 %([73]). Et see suundumus jätkuks, püüab komisjon tagada välisõhu kvaliteeti käsitlevate direktiivide nõuetekohase rakendamise. 2024. aasta veebruari seisuga oli veel pooleli 25 rikkumismenetlust seoses välisõhu kvaliteeti käsitlevate direktiivide puuduliku kohaldamisega 16 liikmesriigis([74]). Euroopa Kohus on teinud otsuse 15 asjas([75]).

4.2. Mõju ökosüsteemidele

Õhusaaste ei kahjusta üksnes inimeste tervist, vaid põhjustab ka hapestumist, eutrofeerumist ja troposfääriosooni teket, mis kõik kahjustavad ökosüsteeme (magevee- ja maismaa-, poollooduslikke ja põllumajanduslikke ökosüsteeme) ning elurikkust.

Kolmandast puhta õhu poliitika aruandest ilmnes, et nende ELi ökosüsteemide pindala, kus hapestumise kriitiline tase on ületatud, vähenes aastatel 2015–2020 9,0 %-st 5,5 %-ni ökosüsteemide kogupindalast. Võrreldes hapestumisest mõjutatud alaga on nende ökosüsteemide pindala, kus lämmastiku sadestumine ületab eutrofeerumise kriitilise taseme, palju suurem. Ka suhteline paranemine on olnud väiksem: nende ökosüsteemide pindala, kus lämmastiku sadestumine ületab kriitilise taseme, on aastatel 2015–2020 vähenenud 80,2 %-st 74,9 %-ni.

Liikmesriikide tasandil tuvastati lämmastiku kriitilise taseme suurimad ületamised 2021. aastal Itaalias Po jõe orus, Madalmaade ja Saksamaa piirialadel, Taani ja Saksamaa piiril

([70]) EEA, „Europe's air quality status 2023" (https://www.eea.europa.eu/publications/europes-air-quality-status-2023).
([71]) https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/income-related-environmental-inequalities-associated
([72]) https://discomap.eea.europa.eu/atlas/?page=Combined-risks-and-inequalities&views=PM%E2%82%82.%E2%82%85--vs-GDP
([73]) COM(2022) 673 final.
([74]) Belgia, Bulgaaria, Tšehhi, Saksamaa, Prantsusmaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Horvaatia, Ungari, Poola, Portugal, Rumeenia, Rootsi, Sloveenia ja Slovakkia.
([75]) Need puudutasid Bulgaariat, Kreekat, Prantsusmaad, Itaaliat, Ungarit, Poolat, Slovakkiat ja Rumeeniat seoses PM_{10}-ga, Saksamaad, Kreekat, Hispaaniat, Prantsusmaad, Itaaliat ja Portugali seoses NO_2 ning Bulgaariat seoses SO_2-ga.

ning Kirde-Hispaanias, kusjuures mõned täiendavad suure kontsentratsiooniga tsoonid olid Madalmaades ja selle piirialadel Belgiaga([76]).

See tähendab, et liikmesriigid peavad võtma lisameetmeid([77]) õhusaaste eutrofeerumisalase mõju vähendamiseks, et saavutada 2030. aastaks ELi nullsaaste eesmärk vähendada 25 % neid ELi ökosüsteeme, kus õhusaaste ohustab elurikkust.

Direktiivi artikli 9 ja artikli 10 lõike 4 kohaselt peavad liikmesriigid teatama neist ökosüsteemile avalduvatest mõjudest iga nelja aasta järel alates 1. juulist 2019, võttes aluseks representatiivse seirealade võrgustiku, millest tuli teatada 1. juuliks 2018. Euroopa Komisjon avaldas teatise([78]) ja vabatahtliku aruandevormi koos sellele lisatud juhendiga,([79]) et hõlbustada liikmesriikidel ökosüsteemile avalduvate mõjude kohta aru andmist ja sellejärgse analüüsi tegemist. Kõik liikmesriigid täitsid oma aruandluskohustused mõlema aruandlustsükli puhul (2018–2019 ja 2022–2023).

Komisjoni hinnang liikmesriikide esimesele aruandlustsüklile näitas, et seirealade võrgustik ja esitatud andmed ei olnud küllalt representatiivsed ja piisavad, et jälgida õhusaaste mõju ökosüsteemidele. Komisjon koostas esimese aruandlustsükli käigus saadud kogemuste põhjal ning EEA ja liikmesriikide ekspertide toel suunised seirealade valimise kohta([80]). Selle eesmärk on aidata igal liikmesriigil luua representatiivne seirevõrgustik. Vabatahtlikku aruandevormi([81]) on liikmesriikide ja EEA tagasiside põhjal kohandatud. Teise aruandlustsükli analüüs näitab, et võrreldes esimeste aruannetega on teatatud seirealade ja parameetrite koguarv suurenenud (+ 14 %). Kuigi seirealade jaotus on ökosüsteemitüüpide jaotusega kogu ELis rohkem kooskõlas, on ökosüsteemitüübid „jõed ja järved“ ning „metsamaa ja metsad“ endiselt üleesindatud, samal ajal kui põllumaad, märgalad ja nõmmed/võsa on endiselt alaesindatud. Liikmesriikide poolt nende kahe tsükli jooksul esitatud andmekogumite märkimisväärsed erinevused (nii ruumiliselt kui ka ajaliselt ning seirealade tüüpide, mõõtmisprotokollide ja jälgitavate parameetrite poolest) teevad kogu ELi hõlmava hindamise keeruliseks. See takistab ka võrdlusaluse kehtestamist direktiivi pikemaajalise tõhususe tulevaseks hindamiseks.

Liikmesriigid ei pea õhusaaste poolt ökosüsteemile avaldatavate mõjudega seotud seirekohustuste täitmiseks tingimata rajama uusi seirejaamu. Direktiivis on sõnaselgelt nõutud, et liikmesriigid kasutaksid kulutõhusat lähenemisviisi, kooskõlastades seda teiste seireprogrammidega. Liikmesriigid näivad seda lähenemisviisi laialdaselt kasutavat, sest enamik esitatud andmeid järgib rahvusvahelisi protokolle, näiteks rahvusvaheliste koostööprogrammide või muude ELi direktiivide protokolle. See piirab direktiivis sätestatud ökosüsteemile avalduvate mõjude seirega kaasnevaid halduskulusid.

Kuigi riikliku õhusaaste kontrolli programmi vormil on märgitud, et liikmesriigid peaksid (vabatahtliku sisuna) esitama teabe „lisameetmetega“ stsenaariumi prognoositud

([76]) EEA (2023), „Eutrophication caused by atmospheric nitrogen deposition in Europe“.
([77]) COM(2022) 673 final.
([78]) Komisjoni teatis ökosüsteemide seire kohta vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2016/2284 (teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamise kohta) artiklile 9 ja V lisale (ELT C 92, 11.3.2019).
([79]) https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/ecosysmonitoring.htm
([80]) https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/85f4b9c0-e232-42b7-9940-9262f75ac625/details
([81]) https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/2922dd49-80d6-4fd1-b510-812dab4da6be/details

keskkonnamõju kohta, ei ole seda sisaldanud ükski seni esitatud riiklikest õhusaaste kontrolli programmidest ega täiendavatest poliitikasuundadest ja meetmetest.

4.3. Õhusaasteainete heitkoguste vähendamisest tulenevad kulud ja tulud

Teave liikmesriikides vastuvõtmiseks valitud poliitikasuundadest ja meetmetest tulenevate kulude ja tulude kohta esitatakse mõnikord riiklikes õhusaaste kontrolli programmides, kuid see ei ole kohustuslik. Käesoleva aruande jaoks analüüsitud kümnest riiklikust õhusaaste kontrolli programmist vaid kahes([82]) oli see teave esitatud. Kuigi nende kahe liikmesriigi poolt kulude ja tulude prognooside esitamiseks tehtud jõupingutused on tunnustust väärt, esines neis hinnangutes mõningaid vastuolusid ja teabelünki. Näiteks ei selgu Rumeenia esitatud teabest mitme saasteaine vähendamise pakettide kohta, kuidas kulud, tulud ja ühe tonni saasteaine vähendamise kulu mitme saasteaine vahel jagunevad. Lisaks, kuigi Küpros esitas kuluprognoosid kahe konkreetse poliitikasuuna ja meetme kohta, peetakse kulu ühe tonni NH_3 vähendamise kohta ebareaalseks. Andmete vähesus liikmesriikide kavandatavate meetmete kulude kohta võib tekitada kahtlusi selles, kas nende rakendamise rahastamine on tagatud. Kuigi kuluprognoosid sõltuvad suuresti konkreetse riigi oludest, võimaldaks nende esitamine analüüsida eri meetmete suhtelist tulemuslikkust. Sellest oleks omakorda kasu edasiste poliitiliste valikute tegemisel asjaomastes liikmesriikides või teistes liikmesriikides (vastastikuse õppimise kaudu).

Komisjon julgustab endiselt liikmesriike esitama tulevastes aruannetes rohkem teavet oma õhusaasteainete heitkoguste vähendamise meetmete kulude ja tulude kohta, sest see teave on väga oluline tulevaste meetmete väljatöötamiseks. Seniks analüüsitakse seda aspekti järgmises puhta õhu poliitika aruandes, kasutades modelleerimismetoodikat.

Komisjon on teinud tulevaste aastate kulude-tulude analüüsi kolmanda puhta õhu poliitika aruande raames. Selleks võrdles ta saaste vähenemisest saadavat kasu (vähem kahju tervisele ja ökosüsteemile ning vähem kahju materjalidele) saaste vähendamise meetmete kuludega. Kulude-tulude analüüsi osana hinnati õhusaaste mõju tervisele ja muud mõju ning esitati selle rahaline väärtus([83]). See näitas, et tervisemõju ületab selgelt muud mõju. Näiteks *lähte*stsenaariumi korral on õhusaaste põhjustatud tervisekahju kogusumma 2025. aastal tagasihoidliku hinnangu kohaselt umbes 173 miljardit eurot aastas,([84]) samal ajal kui muu kahju (materjalid, põllukultuurid, metsad, ökosüsteemid) on hinnanguliselt 33–41 miljardit eurot aastas (kõik 2015. aasta hindades), olenevalt ökosüsteemikahju arvutamiseks kasutatavast hindamismeetodist. Teisest küljest on õhusaaste vähendamise meetmete kulud ELi 27 liikmesriigis 2025. aastal hinnanguliselt 77 miljardit eurot aastas (2015. aasta hindades), mis on palju väiksemad kui õhusaaste mõjude kulud. Modelleerimise tulemused näitavad, et ambitsioonikama puhta õhu poliitikaga stsenaariumid toovad võrreldes lähtetasemega süstemaatiliselt otsest netotulu (st tulud miinus kulud). Ambitsioonikam puhta õhu poliitika mõjutab positiivselt ka ELi 2030. aasta SKPd, mis suureneks võrreldes lähtetasemega 0,26–0,28 %.

([82]) Rumeenia (esimest korda esitatud programm) ja Küpros (ajakohastatud programm).

([83]) Nagu on selgitatud väljaandes Klimont jt, „Support to the development of the third Clean Air Outlook“, IIASA, 2022, ja selle lisas, 5. peatükk.

([84]) Arvesse võetakse ainult WHO suuniste tasemetest suuremate kontsentratsioonidega saasteainetega kokkupuute mõju, kohaldades enneaegsete surmade hindamiseks konservatiivset meetodit („VOLY“) ja jättes täielikult välja NO_2ga kokkupuute mõju, et vältida võimalikku topeltarvestamist.

5. DIREKTIIVI RAKENDAMISE MUUD ASPEKTID

5.1. Direktiivi rakendamist toetavad ELi meetmed

Direktiivi artikli 12 kohaselt peab komisjon regulaarselt korraldama Euroopa puhta õhu foorumit, et aidata koordineeritult rakendada ELi õhukvaliteeti käsitlevaid õigusakte ja poliitikat. Pärast esimest aruannet 2020. aastal on komisjon koostöös asjaomaste liikmesriikidega korraldanud veel kaks Euroopa puhta õhu foorumit: 18.–19. novembril 2021 Madridis ja 23.–24. novembril 2023 Rotterdamis([85]). Mõlemad üritused äratasid valitsuse ja tööstussektorite sidusrühmade, vabaühenduste ja üldsuse seas suurt huvi.

2021. aasta puhta õhu foorum toimus pärast WHO viimaste õhukvaliteedi suuniste avaldamist ja keset õhukvaliteeti käsitlevate ELi õigusaktide läbivaatamise ettevalmistamist. Seal keskenduti sellistele teemadele nagu nullsaaste ja tervis, linnade ja kodanike kaasamine, õiguskaitse kättesaadavus ning puhta õhu sidumine kliima- ja elurikkuse poliitikaga.

2023. aasta puhta õhu foorumil võeti arvesse ELi õhukvaliteedialaste eeskirjade käimasoleva läbivaatamise käigus leitut ning keskenduti ka sellistele teemadele nagu õhukvaliteediga seotud sotsiaalne ebavõrdsus, ruumiline planeerimine ja mitmeliigiline transport, merelaevandusest pärit õhusaasteainete heitkogused, tervislikud eluviisid, puhta õhu tagamiseks vajalikud oskused ja töökohad ning teadmiste jagamine.

Komisjon on koostöös Regioonide Komiteega loonud ka nullsaaste sidusrühmade platvormi,([86]) et toetada nullsaaste tegevuskavas sätestatud juhtalgatuste ja meetmete elluviimist.

Platvorm toob kokku eri poliitikavaldkondade (nt tervishoid, põllumajandus, teadusuuringud ja innovatsioon, transport, digitaliseerimine ja keskkond) sidusrühmad ja eksperdid. Selle eesmärkide hulka kuuluvad ühise visiooni kujundamine nullsaaste saavutamise viisidest, omavahel seotud probleemide lahendamine (nt ühise keskkonna- ja tervishoiukava tugevdamine) ning valdkondadevaheliste teemadega seotud heade tavade väljaarendamine ja jagamine.

Komisjon aitab liikmesriikidel direktiivi rakendada ka suutlikkuse suurendamise ja välisõhu kvaliteedi eksperdirühma kaudu. Komisjon korraldas 2022. aastal suutlikkuse suurendamise õpikoja,([87]) et levitada õhusaasteainete heitkoguste prognooside ja riiklike õhusaaste kontrolli programmide koostamise mitme aspektiga seotud häid tavasid.

Komisjon toetab liikmesriike ka vastastikuse abivahendi TAIEX-EIR([88]) kaudu. Hiljutine näide oli TAIEXi ekspertide lähetus, mille eesmärk oli aidata liikmesriigil parandada oma õhusaasteainete heiteinventuuri. 2024. aasta sügisel on kavas korraldada mitut riiki hõlmav TAIEXi õpikoda, kus käsitletakse põllumajandusmeetmeid ammoniaagi heitkoguste

([85]) https://environment.ec.europa.eu/topics/air/clean-air-forum_en
([86]) https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-stakeholder-platform_en
([87]) https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/b879b074-ef81-4221-b463-d334595e03d8/details?download=true
([88]) https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review/peer-2-peer_en. See vahend toetab mitut riiki hõlmavaid õpikodasid, õppekäike või ekspertide lähetusi taotlevasse liikmesriiki.

vähendamiseks. Tehnilise toe instrument([89]) võib samuti aidata liikmesriikidel puhta õhu poliitikat reformida või parandada.

Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskus töötas välja põllumajanduse heitkoguste hindamise vahendi,([90]) et aidata liikmesriikidel parandada oma põllumajandussektori heiteinventuure.

Copernicus([91]) annab alates 2014. aastast atmosfääriseire baasteenuse (CAMS) kaudu pidevalt andmeid ja teavet õhukvaliteedi taseme ja suundumuste kohta riikide ja Euroopa tasandil. Copernicuse kliimamuutuste teenustega tehtud koostöö tulemusel on välja töötatud veebipõhine vahend,([92]) mille abil saab kindlaks teha, kas mõnes ELi liikmesriigis oli konkreetsel aastal erakordselt külm talv või erakordselt kuiv suvi, sest see teave on oluline direktiivi artikli 5 lõikes 2 sätestatud paindlikkuse kasutamiseks. See veebipõhine vahend tagab, et komisjon hindab neid paindlikkustaotlusi järjepidevalt ja läbipaistvalt.

2021. aastal lõi komisjon koos Euroopa Keskkonnaametiga Euroopa õhukvaliteedi indeksi veebilehe([93]) ja mobiilseadmete rakenduse, mis võimaldab kasutajatel saada rohkem teavet õhukvaliteedi kohta oma kodu või töökoha lähedal.

5.2. ELi rahastamisvahendite kasutamine direktiivi eesmärkide toetamiseks

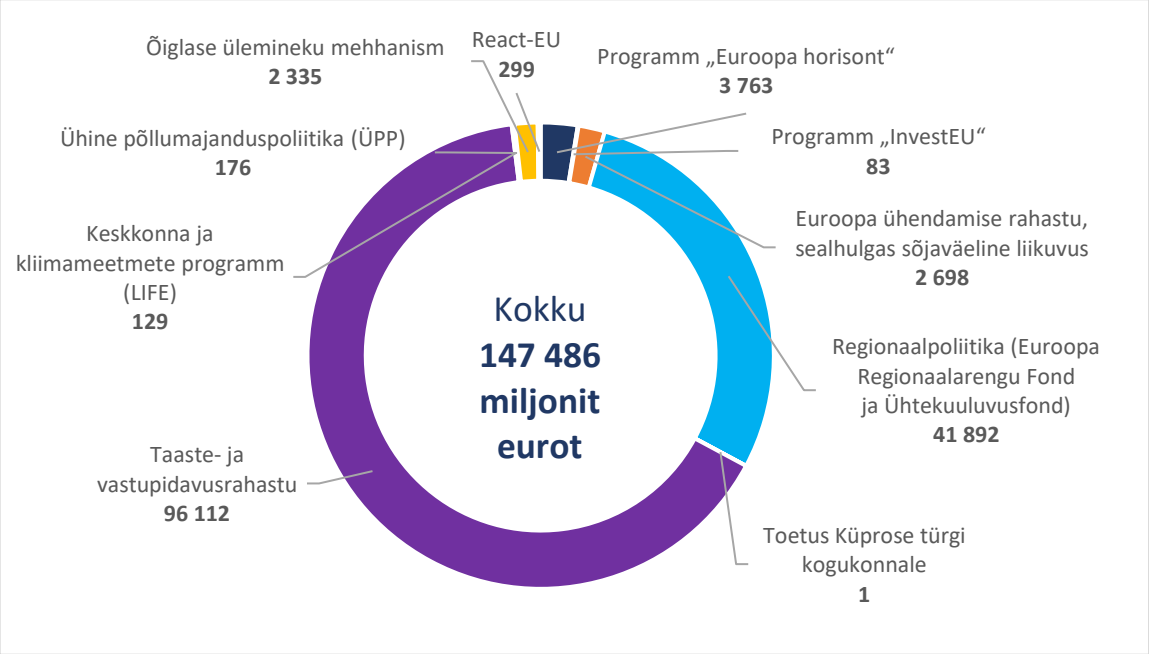
Direktiivi artikliga 7 on ette nähtud, et „komisjon püüab lihtsustada [liikmesriikide] juurdepääsu olemasolevatele liidu rahastamisvahenditele“, et toetada direktiivi eesmärkide saavutamist. Direktiivi artikli 11 lõike 1 punkti c kohaselt peab komisjon nende kasutamisest aru andma.

ELi rahastamisvahendeid on eri rahastamisprogrammide kaudu liikmesriikidele aastate jooksul edukalt kättesaadavaks tehtud ja õhukvaliteedi parandamiseks kasutatud. Rahaliste vahenditega kas toetatakse otse puhta õhu poliitikaga seotud projekte või võetakse puhta õhu poliitika eesmärke arvesse muudes investeeringutes (nt taristu, maaelu arengu ja regionaalarengu vallas). Mitme programmide LIFE, „Horisont 2020“ ja „Euroopa horisont“ projektiga toetati saasteainete heitkoguste vähendamist ning seiret ja kodanike teadlikkust õhusaasteküsimustest.

Et jälgida liikmesriikide edusamme nende ELi rahastamisvahendite kasutamisel, on komisjon välja töötanud metoodika,([94]) mille abil hinnatakse iga rahastamisallika panust puhta õhu eesmärkide saavutamisse. Komisjon esitab igal aastal eelarveprojekti osana aruande puhta õhu poliitika rahastamise kohta igast asjakohasest rahastamisprogrammist. 2023. aastal avaldatud arvud näitavad, et aastatel 2021–2027 eraldatakse ELi eelarvest, sealhulgas taasterahastust „NextGenerationEU“, hinnanguliselt 147 miljardit eurot ehk 8,3 % mitmeaastasest finantsraamistikust puhta õhu eesmärgi saavutamiseks. Joonisel 4

([89]) Tehnilise toe instrument on ELi programm, mis pakub ELi liikmesriikidele kohandatud tehnilisi eksperditeadmisi reformide kavandamiseks ja rakendamiseks (https://reform-support.ec.europa.eu/index_et).
([90]) https://edgar.jrc.ec.europa.eu/agree_tool/public/ (juurdepääsuks on vaja kontot süsteemis EU Login).
([91]) Copernicuse programm on ELi kosmoseprogrammi Maa seire komponent.
([92]) https://cds.climate.copernicus.eu/cdsapp#!/software/app-necd?tab=overview
([93]) https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-quality-index
([94]) Esitatud esimese rakendamisaruande (COM(2020) 266 final) 4. lisas ja täiendatud teabega, mis on kättesaadav aadressil https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_en#clean-air-methodology.

on esitatud kavandatavate puhta õhu kulutuste osa programmide kulutustes([95]). Praegusel programmitöö perioodil on suurim panus prognooside kohaselt pärit taaste- ja vastupidavusrahastust ning Euroopa Regionaalarengu Fondist ja Ühtekuuluvusfondist.



Joonis 4. Prognoositud panus puhta õhu meetmetesse aastatel 2021–2027 (miljonites eurodes). Märkus: ÜPP rahaliste vahendite prognoos hõlmab ainult 2021. ja 2022. aastat (allikas: Euroopa Komisjon([96])).

5.3. Seosed rahvusvaheliste kokkulepetega

Direktiiv on tihedalt seotud ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni (õhukonventsioon) ja selle protokollidega([97]) ning nende kahe õiguskorra raames tagatakse võimalikult tihe koostöö, eelkõige heiteinventuuride ja -prognooside esitamise vallas. Ühtse metoodika huvides on koostatud ühine inventuurijuhend, mida EEA abiga pidevalt täiustatakse([98]). Juhenddokumente([99, 100]) avaldatakse korrapäraselt ka piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni alusel.

Heitkoguste vähendamise kohustused aastateks 2020–2029 on suures ulatuses samad nii õhukonventsiooni muudetud Göteborgi protokollis, mis jõustus 7. oktoobril 2019, kui ka direktiivis. Göteborgi protokoll vaadati õhukonventsiooni raamistikus hiljuti läbi, mis

([95]) https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_en. Nagu metoodikas selgitatud, põhineb ÜPP rahaliste vahendite prognoos ainult 2021. ja 2022. aastal ning mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 jaoks välja töötatud olemasoleval puhta õhu meetmete jälgimise metoodikal. Sellele järgnevate aastate, täpsemalt 2023.–2027. aasta puhul kohandatakse puhta õhu meetmete jälgimise metoodikat vastavalt ÜPP rakendamise muutunud tingimustele nendel aastatel.

([96]) https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_en

([97]) https://ec.europa.eu/environment/air/policy/index.htm

([98]) https://unece.org/emissions-reporting

([99]) https://unece.org/publications/environment-policy/air-convention

([100]) https://unece.org/gothenburg-protocol

andis võimaluse neid kahte õiguskorda veelgi ühtlustada, sealhulgas töötada välja ühise lähenemisviisi näiteks metaani ja musta süsiniku heitele. Läbivaatamise tulemusena võtsid õhukonventsiooni osalised 2023. aasta detsembris vastu otsuse alustada Göteborgi protokolli läbivaatamist. Läbivaatamine algab 2024. aastal ja eesmärk on lõpetada läbirääkimised 2026. aasta lõpuks.

6. KOKKUVÕTE

Direktiivi korrektne rakendamine algusest peale on olnud ülioluline, et tagada õhusaasteainete heitkoguste õigeaegne vähendamine, aidata tulemuslikult kaasa inimeste tervise ja ökosüsteemide seisundi parandamisele ning jõuda Euroopa rohelise kokkuleppe ja selle nullsaaste tegevuskava raames seatud nullsaaste eesmärgini.

Seepärast on komisjon võtnud kohe algusest peale järelmeetmeid, kui liikmesriikide õhusaasteainete heiteinventuurid näitasid kohustuste täitmata jätmist. Komisjon jälgib ka tähelepanelikult liikmesriikide järelmeetmeid ja kutsub neid üles astuma konkreetseid samme poliitika ja meetmete ajakohastamiseks (ning esitama õigel ajal ajakohastatud riiklikud õhusaaste kontrolli tegevuskavad, kui on aeg need esitada) kooskõlas õiguslike tähtaegadega.

Kõik saasteained, mille kohta on direktiivis sätestatud heitkoguste vähendamise kohustused, vajavad endiselt tähelepanu. See on eriti oluline arvestades lähenevaid rangemaid vähendamiskohustusi alates 2030. aastast ja eesmärki kooskõlastada ELi õhukvaliteedi standardid tihedamalt WHO 2021. aasta õhukvaliteedi suunistega([101]). Üks eriti problemaatiline saasteaine on endiselt ammoniaak, mille puhul on väljavaated direktiivis sätestatud heitkoguste vähendamise kohustuste täitmiseks endiselt kehvad. Selleks et aidata liikmesriikidel seda erieesmärki saavutada, sisaldab direktiiv lisa, milles on kindlaks määratud (kohustuslikud ja mittekohustuslikud) meetmed ja loetletud väljakujunenud tavad, mille puhul on tõendatud, et need vähendavad ammoniaagiheidet. Liikmesriigid peavad suurendama jõupingutusi nende meetmete ja tavade tegeliku rakendamise tagamiseks, sealhulgas kaasama asjaomased sidusrühmad ja tagama kooskõla muude riiklike protsessidega, näiteks ühise põllumajanduspoliitika strateegiliste kavade rakendamisega.

Teiste reguleeritud saasteainete puhul on tulnud otseselt kasuks ambitsioonikam energia- ja kliimapoliitika, mis on kindlaks määratud paketis „Eesmärk 55“, kavas „REPowerEU“ ja viimati 2040. aasta kliimaeesmärkide kavas([102]). Need algatused annavad olulise panuse ka puhta õhu eesmärkide saavutamisse, kui ambitsioonikamate kliimaeesmärkide täitmisega kaasnevad suurem energiatõhusus ja muude kui põletatavate taastuvate energiaallikate kiirem kasutuselevõtt. See kehtib eelkõige tahkete osakeste, lämmastikoksiidide ja vääveldioksiidi heitkoguste kohta. Selle lisakasu maksimeerimiseks on oluline, et liikmesriigid riiklikke kavandamisprotsesse asjakohaselt koordineeriksid. See tähendab, et riiklikud energia- ja kliimakavad ning riiklikud õhusaaste kontrolli programmid peaksid olema omavahel kooskõlas, mida liikmesriike õhutatakse arvesse

([101]) Komisjon tegi 26. oktoobril 2022 ettepaneku vaadata läbi välisõhu kvaliteeti käsitlevad direktiivid ja selle osana ELi õhukvaliteedi standardid (COM(2022) 542 final/2). Nõukogu ja Euroopa Parlament jõudsid muudetud direktiivi suhtes poliitilisele kokkuleppele 2024. aasta alguses (https://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2024/02/20/air-quality-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen-standards-in-the-eu/).

([102]) COM(2024) 63 final.

võtma, kui nad koostavad 2024. aasta juuniks oma riiklikud energia- ja kliimakavad ning ajakohastavad oma riiklikke õhusaaste kontrolli programme.

Komisjon pakub liikmesriikidele endiselt mitmesugust tuge, et aidata neil direktiivi rakendada. Näiteks võib tuua suutlikkuse suurendamiseks antava toe, mis seisneb peamiselt liikmesriikide inventuuride, prognooside, riiklike õhusaaste kontrolli programmide ja esitatud ökosüsteemiandmete põhjalikus läbivaatamises. See hõlmab teabevahetust liikmesriikide ekspertidega ja selle tulemusel antakse praktilisi soovitusi tulevikus esitatavate andmete parandamiseks. See on oluline, sest kvaliteetsed andmed on vajalikud heiteallikatega teadlikuks ja sihipäraseks tegelemiseks. Liikmesriikidele on taotluse korral kättesaadav ka muud liiki tugi, nagu tehnilise toe instrument, vastastikune abivahend TAIEX-EIR ja sidusrühmade teabevahetus. Lisaks saab puhta õhuga seotud algatuste toetamiseks taotleda endiselt ELi rahalisi vahendeid.

Käesolevat aruannet täiendab neljas, 2024. aasta lõpuks valmiv puhta õhu poliitika aruanne, milles esitatakse ajakohastatud analüüs direktiivi eesmärkide saavutamisega seotud kulude ja tulude kohta ning tuuakse esile kõik lisameetmed, mida on riiklikul ja ELi tasandil vaja. Mõlemad dokumendid on aluseks direktiivi eelseisvale läbivaatamisele, mis peaks lõppema 2025. aastaks ning mille käigus analüüsitakse direktiivi ja selle rakendamist üksikasjalikumalt.