



Autotööstuses heitkoguste mõõtmise uurimiskomisjon

16.12.2016

TÖÖDOKUMENT nr 1

autotööstuses heitkoguste mõõtmise uurimise kohta – 1. peatükk: sissejuhatus

Autotööstuses heitkoguste mõõtmise uurimiskomisjon

Raportöörid: Jens Gieseke, Gerben-Jan Gerbrandy

1. Sissejuhatus

1.1. Uurimiskomisjon ja selle volitused

17. detsembril 2015. aastal otsustas Euroopa Parlament luua **uurimiskomisjoni**, et uurida väidetavaid **rikkumisi** või **haldusomavoli** liidu õiguse kohaldamisel seoses **heitkoguste mõõtmisega autotööstuses**, ilma et see piiraks liikmesriikide või liidu kohtute jurisdiktsiooni.

Uurimiskomisjoni moodustamiseni viis asjaolu, et 18. septembril 2015 esitas Ameerika Ühendriikide Keskkonnakaitseamet (EPA) Volkswageni kontsernile teate puhta õhu seaduse (Clean Air Act) rikkumise kohta. Teates märgiti, et kontsern paigaldas teatavatele diiselmootoriga sõidukitele tarkvara, et tuvastada, millal mõõdetakse sõiduki heitkoguseid, ning et tarkvara lülitab heitekontrolli täielikult sisse ainult mõõtmise ajaks, kuid vähendab selle mõju tavalise sõidu ajal. Sellise tegevuse tagajärjeks on see, et sõiduautod, mis vastavad laboratooriumis heitkoguste piirnormidele, tekitavad tavakasutuse ajal lämmastikoksiidide heitkoguseid kuni 40 korda lubatud normist rohkem. EPA sõnul on tegu nn katkestusseadmega, mis on USA puhta õhu seadusega keelustatud.

ELis on kergsõidukite heitkoguste normid kehtestatud **määrusega (EÜ) nr 715/2007**, mis käsitleb mootorsõidukite tüübikinnitust seoses väikeste sõiduautode ja kommertsveokite (**Euro 5 ja Euro 6**) heitmetega. Üldise konteksti annab **raamdirektiiv 2007/46/EÜ** mootorsõidukite tüübikinnituse kohta, kus on sätestatud ohutus- ja keskkonnanõuded, mida mootorsõidukid peavad täitma, enne kui need ELi turule lastakse.

Määruses (EÜ) nr 715/2007 nõutakse, et „*komponendid, mis võivad mõjutada heitmeid, oleksid konstrueeritud, valmistatud ja kokku monteeritud selliselt, et sõiduk on normaalse kasutamise korral kooskõlas*“ heitkoguste normidega, ning keelatakse „*kasutada katkestusseadmeid, mis vähendavad saastekontrollisüsteemide tõhusust*“ (v.a juhul, kui seadme kasutamine on vajalik mootori kaitsmiseks või ohutuse eesmärgil).

USA keskkonnakaitseameti järeldused tõid Euroopa Liidus kaasa mitu uurimist keelatud katkestusseadmete võimaliku kasutamise kohta ning üldisemalt saasteainete heitkoguste erinevuse kohta sõltuvalt sellest, kas neid mõõdetakse laboratooriumis tüübikinnitusprotsessi ajal või tegelikus liikluses.

Alates 2010.–2011. aastast on mitu uuringut, sh komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse avaldatud aruanded, näidanud suuri erinevusi ELi turul müüdavate diiselmootoriga sõiduautode lämmastikoksiidide heitkogustes.

27. oktoobril 2015 võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni heitkoguste mõõtmise kohta autotööstuses, milles nõutakse muu hulgas „*komisjoni ja liikmesriikide ametiasutuste rolli ja vastutuse põhjalikku uurimist, pidades muu hulgas silmas komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse 2011. aasta aruandes tuvastatud probleeme*“.

Selle resolutsiooni järelmeetmena moodustas parlament 17. detsembril 2015 45-liikmelise uurimiskomisjoni, mille ülesandeks on asjaomase uurimise läbiviimine. Kokkuvõtlikult andsid parlamendi poolt vastu võetud volitused (mis on esitatud täielikult **A lisas**) uurimiskomisjonile

järgmised ülesanded:

- uurida, kas komisjon on täitnud määrusega (EÜ) nr 715/2007 sätestatud kohustust **vaadata** kiiresti **läbi** heitkoguste mõõtmiseks kasutatavad **katsetsüklid**, et need peegeldaksid **tegelikke heitkoguseid**, kui tal on tõendeid laboratooriumis ja liikluses mõõdetud heitkoguste **erinevuse** kohta;
- uurida, kas liikmesriigid on **katkestusseadmete keelu** nõuetekohaselt jõustanud ja kas komisjon teostab selle üle nõuetekohaselt järelevalvet, kas komisjon on võtnud meetmeid katkestusseadmete kasutamise vastu ning kas katkestusseadmete kasutamise kohta oli tõendeid enne USA keskkonnakaitseameti rikkumisteadet (seda ka seoses CO₂ heitkogustega);
- uurida, kas liikmesriigid on kehtestanud tootjatele rikkumiste eest nõutavad **karistused** vastavalt määrusele (EÜ) nr 715/2007 ning on võtnud kõik vajalikud meetmed nende rakendamiseks;
- analüüsida direktiivi 2007/46/EÜ sätete rakendamist, et tagada toodetavate sõidukite ja süsteemide **vastavus** tüübikinnitusele.

Uurimiskomisjon pidi esitama parlamendile uurimise **tulemusi ja järeldusi** sisaldava **lõppraporti** 12 kuu jooksul pärast töö algust.

Uurimiskomisjonil oli samuti mandaat esitada selles küsimuses kõik **soovitused**, mida ta peab vajalikuks. Need soovitused esitatakse parlamendile arutamiseks **eraldi dokumendis**.

1.2. Töömeetodid

Euroopa Parlamendi autotööstuses heitkoguste mõõtmise uurimiskomisjon moodustati 2. märtsil 2016 ja kohtus 27 korda. Komisjoni esimees oli Kathleen Van Brempt (S&D, Belgia). Komisjon määras raportöörideks Pablo Zalba Bidegaini (EPP, Hispaania) ja Gerben-Jan Gerbrandy (ALDE, Holland). 24. novembril 2016 lahkus hr Zalba Bidegain parlamendist ja teda asendas raportöörina Jens Gieseke (EPP, Saksamaa). Komisjoniliikmete ja nende ülesannete täielik nimekiri on esitatud **B lisas**.

Komisjoni kehtestatud **töökava** tema üheaastase mandaadi täitmiseks vajalike suuliste ja kirjalike tõendite kogumiseks koosnes mitmest punktist, mida on lühidalt kirjeldatud allpool.

- Komisjon korraldas **ekspertide ja tunnistajate kuulamisi**, et koguda olulisi **suulisi tõendeid**. Komisjon kuulas 48 kuulamisel ära 64 tunnistajat. Kõigi kuulamiste **stenogrammid** on kättesaadavad veebisaidil. Iga kuulamise ettevalmistamiseks palus komisjon kõigilt kutsutud ekspertidelt ja tunnistajatelt, et nad vastaksid eelnevalt **kirjalikele küsimustele**, ning vajaduse korral esitati pärast kuulamist täiendavaid küsimusi.
- Komisjon saatis **kirjalikud küsimustikud** Euroopa Komisjonile, liikmesriikide ametiasutustele, autotootjatele, autotööstuse tarnijatele ja Euroopa Investeeringuspangale (EIP).

- Komisjon **nõudis** Euroopa Komisjonilt ja liikmesriikidelt **dokumente**, et koguda vajalikke **kirjalikke tõendeid**. Kokku saadi tuhandeid lehekülgi tõendeid.
- Korraldati kaks **teabekogumissiooni**, et kohapeal teavet koguda – üks Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskusesse ning teine Luksemburgi, Prantsusmaale ja Saksamaale.
- Komisjon tellis **kaks uuringut** ja mitu **briefing’ut**.
- Komisjon esitas oma veebisaidil avaliku **kutse tõendite esitamiseks**, et inimesed saadaksid teavet, millele nad soovivad komisjoni tähelepanu juhtida.
- Komisjoni koosolekute kavasse kuulusid ka täiendavad esitlused ja **arvamuste vahetused** asjassepuutuvate isikute osalusel.

Eespool nimetatud meetmete toetuseks astuti ka muid samme, näiteks paluti parlamendi õigusteenistusel ametlikku kirjalikku arvamust seoses selliste isikute tunnistama kutsumisega, kelle suhtes võidakse käivitada kohtumenetlus.

Täielik ja üksikasjalik nimekiri komisjoni kõikidest tegevustest tema töökava alusel on esitatud **C lisas** ning **kõik** uurimise käigus kogutud **avalikud tõendid** on kättesaadavad **komisjoni veebisaidil**:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/et/emis/publications.html?tab=Evidence>.

Veebisaidil on kättesaadavad ka kõik komisjoni ametlikud teated, uuringumaterjalid ja muud asjassepuutuvad dokumendid:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/et/emis/publications.html>

13. juulil 2016 võttis komisjon ühehäälselt vastu **vaheraporti**, mille ta pidi oma mandaadi kohaselt vastu võtma 6 kuu jooksul pärast töö alustamist. Parlament võttis vaheraporti vastu 13. septembril 2016.

28. veebruaril 2017 võttis uurimiskomisjon vastu käesoleva **lõppraporti** ja esitas selle parlamendile. Komisjon võttis samal päeval vastu ka **soovitused**.

1.3. Raporti ülesehitus

Raport koosneb **temaatilistest peatükkidest**, et esitada struktureeritult kogu teave, mida on vaja uurimiskomisjoni mandaadi täitmiseks.¹

2. peatükis antakse taustteavet saasteainete kohta, mida maanteeõidukid atmosfääri eritavad, ning nende heitkoguste vähendamist võimaldavate tehnoloogiate kohta.

3. peatükis alustatakse kogutud tõendite analüüsi ning keskendutakse diiselmootoriga sõiduautode laboratooriumis ja tegelikus liikluses mõõdetud lämmastikoksiidide heitkoguste

¹ Projektietapis on käesoleva raporti iga peatükk esitatud eraldi töödokumendis. Kõik peatükid (ja uurimise järeldused) ühendatakse üheks raportiks pärast nende vastuvõtmist komisjonis.

tuvastatud **erinevustele**, samuti selle protsessi üksikasjadele ja ajakavale, mille käigus **kohandatakse katseid** seaduslikele heitkoguste piirnormidele vastavuse hindamiseks, et katsed peegeldaksid tegeliku liikluse tingimusi. Peatükk lõpeb analüüsiga **tegelikus liikluses tekkivate heitkoguste mõõtmise katsete** kavandatava kasutusele võtmise ja nende katsete tulemuslikkuse kohta.

4. peatükis on esitatud kogutud tõendid **katkestusseadmete** võimaliku kasutamise kohta. Peatükis kirjeldatakse mitmesuguseid strateegiaid, mida sõidukites rakendatakse ja mis võivad osutada keelatud katkestusseadmete kasutamisele, samuti käsitletakse uurimise käigus tuvastatud probleeme seoses ELi õiguses sätestatud katkestusseadmete **keelu jõustamisega**.

5. peatüki teema on kergsõidukite **tüübikinnitussüsteemi** toimimise – ja eelkõige puuduste – analüüs seoses saasteainete heitkogustega, nagu see on praegu ELi õiguses sätestatud, muu hulgas sättes **kasutusel olevate sõidukite nõuetele vastavuse ja turujärelevalve** kohta.

6. peatükis lõpetatakse uurimise käigus kogutud tõendite tutvustamine, osutades kergsõidukitest pärit heitkoguseid käsitleva ELi õigusraamistiku **jõustamise** probleemidele, muu hulgas seoses liikmesriikide määratud **karistustega**.

Kõik temaatilised peatükid (3–6) koosnevad lühikesest **sissejuhatusest** (mis sisaldab olulisi elemente teema tutvustamiseks), millele järgneb uurimise käigus **kogutud tõendite faktilist analüüsi** esitlev osa (koos **viidetega** tõendeid esitanud allikatele)¹. Iga peatüki viimase osa moodustavad uurimiskomisjoni **järeldused** võimalike rikkumiste ja haldusomavoli kohta ELi õiguse rakendamisel².

Raporti viimane, **7. peatükk** sisaldab analüüsi **õiguslike ja praktiliste piirangute** kohta, mis komisjoni tööd uurimise käigus takistasid.

Põhiteksti täiendavad mitu lisa. **A lisa** sisaldab Euroopa Parlamendi 17. detsembri 2015. aasta otsust autotööstuses heitkoguste mõõtmise uurimiskomisjoni moodustamise, selle volituste, liikmete arvu ja ametiaja kohta (komisjoni mandaat).

B lisas on loetletud uurimiskomisjoni töös osalenud Euroopa Parlamendi liikmed ja nende ülesanded.

C lisas on teave **kuulamiste, dokumendipäringute, uuringute, teabekogumissmissioonide** ja muude meetmete kohta, mida komisjon on oma uurimismandaadi täitmiseks võtnud. See lisa sisaldab ka **kasutatud kirjanduse** loetelu, mis on **võtmeks** temaatilistes peatükkides kasutatud **viidetele**.

D lisas on esitatud uurimiskomisjoni pädevusega seotud **sündmuste kronoloogia** ning **E lisa** sisaldab raportis kasutatud terminite ja lühendite **sõnastikku**.

¹ Iga peatüki faktiline osa sisaldab nurksulgudes **viiteid** (nt [COM]), mis näitavad ära peamised **allikad**, millele komisjon järeldustele jõudmisel tugines. Tuleb siiski märkida, et komisjoni järeldused ei pruugi peegeldada täpselt ühegi konkreetse allika esitatud tõendeid ning nende eest vastutab ainuüksi komisjon.

² Projektietapis ei ole järeldusi töödokumentidesse lisatud. Need lisatakse lõppraportisse pärast hääletust komisjonis.