

SELETUSKIRI

Avalik konsultatsioon ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise pikaajalise strateegia kohta

Ülevaade ja eesmärk

2018. a märtsis kutsus Euroopa Ülemkogu komisjoni üles esitama ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise pikaajalise strateegia ettepaneku kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks kooskõlas Pariisi kokkuleppega ning võttes arvesse riiklikult kindlaks määratud panuseid kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks. Seda ettepanekut toetas ka Euroopa Parlament ning see on kooskõlas jõupingutustega hoidmaks üleilmne temperatuuri tõus tunduvalt alla 2 °C ning jätkama tööd selle nimel, et temperatuur ei tõuseks üle 1,5 °C võrreldes tööstusajastu eelse tasemega. Pariisi kokkuleppes on sätestatud, et selle osalised peavad 2020. aastaks esitama vähese kasvuhoonegaaside heitega arengu pikaajalised strateegiad.

EL liigub hetkel oma 2020. kliima- ning energeetika eesmärkide, milles lepiti kokku juba aastal 2009, täitmise ajagraafikus ning rakendab poliitikat, mille eesmärk on vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid 2030. aastaks vähemalt 40 % võrra ning saavutada kõrged eesmärgid energiatõhususe ja taastuvenergia valdkonnas (pakett "Puhas energia kõikidele eurooplastele" - COM(2016) 860)¹.

Poliitika, õigusaktide ja ELi eelarvest rahastatavate toetusprogrammide abil püsib EL Pariisi kokkuleppega võetud kursil, kuid on vaja võtta täiendavaid meetmeid 2030. aastale järgnevat ajaks. Aastal 2011 tuli Euroopa Komisjon välja algatusega "Teekaart liikumaks konkurentsivõimelise madalasüsinikusisaldusega majanduseni aastaks 2050" (COM (2011) 112, mis vaatas võimalusi vähendamaks ELi kasvuhoonegaaside heiteid aastaks 2050 vähemalt 80% võrreldes 1990 aastaga.

Pärast "Teekaart liikumaks konkurentsivõimelise madalasüsinikusisaldusega majanduseni aastaks 2050" koostamist kirjutati üleilmselt alla ambitsioonikale Pariisi kokkuleppele, millest tuleneb ka kohustus pikaajalise kasvuhoonegaaside heite vähendamise kava välja töötamiseks. Kuna 2011 aasta kava ei arvestanud Pariisi kokkuleppega ning seitsme aasta jooksul on mitmed globaalsed megatrendid märgatavalt kliimavaldkonna arenguperspektiive mõjutanud, siis algatas Euroopa Komisjon 17. juulil 2018 avaliku konsultatsiooni, mis antud teemal huvigruppide, kodanike, ettevõtete ja riiklike ametiasutuste vaateid kogub ja kaardistab, milline võiks olla ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise pikaajaline strateegia. Selle põhjal on Euroopa Komisjoni eesmärk välja töötada uus teekaart ja strateegia 2011. aastal koostatud versiooni asemel ning käesolev avalik konsultatsioon on esimene samm selleks. Konsultatsioonile vastamine on avatud kuni 9. oktoobrini 2018 ja seejärel esitletakse konsultatsiooni tulemusi Euroopa Komisjoni kodulehel. Euroopa Komisjoni ambitsioon on võtta arvesse antud konsultatsiooni tulemusi, et seejärel koostada ettepanek ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise pikaajaliseks strateegiaks. Sellega tahab Euroopa Komisjon valmis saada enne ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osaliste 24. konverentsi (COP 24), mis toimub Poolas, Katowices 2018. aasta detsembri alguses.

ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise pikaajalise strateegia koostamisel võtab komisjon arvesse ka valitsustevahelise kliimamuutuste paneeli (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) eriaruannet 1,5 °C võrra soojenemise mõju kohta, mis avaldatakse oktoobris 2018. Strateegias plaanib Euroopa Komisjon hõlmata 2050. aastaks netonullheite (*net zero emissions*) saavutamise stsenaariumi.

Süsinikuneutraalsuse saavutamiseks tuleb suurendada ka EL ökosüsteemi süsiniku sidumise (ingl k. *carbon sequestration*) võimekust. Looduslikult seotakse süsinik nii kasvavas metsas kui ka näiteks

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0860\(01\)&from=ET](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0860(01)&from=ET)

soodes. Eesti maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse (*Land Use, Land Use Change and Forestry*, LULUCF) sektor on hetkel netosiduja ning kuigi prognoositakse LULUCF sektorist tulenevat CO₂ heidet perioodiks 2020-2040, siis aastaks 2050 on taas tegu netosiduva sektoriga, kui lähtuda „Kliimapoliitika põhialused aastani 2050“² stsenaariumitest. Samas oleks ka Eestis võimalik sidumisvõimet suurendada (näiteks läbi turbaalade veerežiimi taastamise), kui selleks oleks sobilikud finantsinstrumendid ning EL pikaajaline strateegia peaks LULUCF sidumisvõime suurendamiseks prioriteetseks suunaks.

25. juunil 2018 allkirjastasid 14 Green Growth Groupi kuuluva liikmesriigi keskkonnaministrit (sh Eesti) deklaratsiooni EL-i pikaajalise strateegia ja 2030 kliimapoliitika ambitsiooni teemal. Deklaratsioonis rõhutatakse vajadust võtta pikaajalises strateegias arvesse IPCC eriaruande tulemusi ning koostada üks stsenaarium selliselt, mis oleks aruande järeldustega vastavuses (st sisuliselt nullheite saavutamine).

Koostajad

Seletuskirja koostas Keskkonnaministeeriumi energeetika nõunik Mart Raamat (mart.raamat@envir.ee tel 626 2821).

Avalikule konsultatsioonile vastamise üldpõhimõtted

Avaliku konsultatsiooni küsimustele vastamisel lähtub Eesti peamiselt Pariisi kokkuleppest (ratifitseerimise seadus on Riigikogu poolt vastu võetud 26. oktoobril 2016), 5. aprillil 2017. aastal Riigikogu poolt kinnitatud poliitika põhialuste dokumendist „Kliimapoliitika põhialused aastani 2050“, 2. märtsil 2017. aastal Vabariigi Valitsuse poolt vastu võetud arengukavast „Kliimamuutustega kohanemise arengukava aastani 2030“³, ning 20. oktoobril 2017 Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud arengukavast „Energiamajanduse arengukava aastani 2030“⁴.

Pariisi kokkuleppe ratifitseerimise seaduse võttis Riigikogu vastu 26. oktoobril 2016 ning seega kohustub Eesti järgima selles rahvusvahelises kokkuleppes sätestatud põhimõtteid ja eesmärgi. Pariisi kokkuleppe kätkeb endas nii kasvuhoonegaaside heite vähendamist, kliimamuutustega kohanemist, kliimamuutustest tulenevate sotsiaalsete muutustega arvestamist, kasvuhoonegaaside sidumisvõimekuse arendamist kui ka kliimalase teavitustöö vajalikkust.

Kliimapoliitika põhialuste dokument sätestab, et Eesti pikaajaline eesmärk on minna üle vähese süsinikuheitega majandusele, mis tähendab järk-järgult eesmärgipärast majandus- ja energiasüsteemi ümberkujundamist ressursitõhusamaks, tootlikumaks ja keskkonnahoidlikumaks. Aastaks 2050 on Eesti eesmärgiks kasvuhoonegaaside heidet vähendada ligi 80 protsenti võrreldes 1990. aasta tasemega.

Kliimapoliitika põhialused sätestavad, et liikumaks vähese süsinikuheitega majandusele, tuleb teha eesmärgipäraseid valikuid, suurendada tarbijate teadlikkust ja viia ellu süsinikuheite vähendamisele suunatud poliitikavalikuid ning programme erinevates sektoritest. Dokumendis välja toodud suunised on üheks peamiseks aluseks, mida avalikule konsultatsioonile vastamisel aluseks võeti.

„Kliimamuutustega kohanemise arengukavas aastani 2030“ kirjeldatakse kliimamuutustega kohanemise valdkonna olulisemaid probleeme, kliimaststsenaariumite põhjal Eesti tuleviku kliimat ja kliimamuutuste mõjusid kaheksas prioriteetses valdkonnas. Arengukavas on esitatud tegevusraamistik, mille alusel vähendatakse Eesti riigi haavatavust kliimamuutuste mõju suhtes,

² <https://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/kliima/kliimapoliitika-pohialused-aastani-2050-0>

³ https://www.envir.ee/sites/default/files/kliimamuutustega_kohanemise_arengukava_aastani_2030_1.pdf

⁴ https://www.mkm.ee/sites/default/files/enmak_2030.pdf

arengukava üldeesmärk on suurendada Eesti riigi, regionaalse ja kohaliku tasandi valmidust ja võimet kliimamuutuste mõjuga kohanemiseks.

Eesti „Energiapoliitika arengukava aastani 2030“ dokumendis lähtutakse sellest, et tarbijatele oleks tagatud mõistliku hinna ja kättesaadavusega energiavarustus, et keskkonnamõjud oleksid aktsepteeritavad ning et see oleks kooskõlas Euroopa Liidu pikaajalise energia- ja kliimapoliitikaga. Samuti lähtub energiamajanduse arengukava majanduslikust konkurentsivõimest ning sätestab lähtealused nii taastuvenergia, energiasäästu kui ka hoonete renoveerimise arendamiseks järgnevatel aastatel. Kuigi „Energiamajanduse Arengukava aastani 2030“ toob välja energeetikasektori suunad aastani 2030, siis visioon selles on kujundatud vaatega 2050 aastani. Seetõttu on käesoleva konsultatsiooni energeetikaga seotud küsimuste juures võetud aluseks ka antud arengukava.

Lisaks arvestab Eesti oma seisukohtades 10.02.2017 a Vabariigi Valitsuse istungil kinnitatud seisukohti Parlamendi ja nõukogu direktiivi, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, eesmärgiga hoogustada heitkoguste kulutõhusat vähendamist ja investeeringuid, mis toetavad süsinikdioksiidiheite vähendamist, eelnõu kohta. Ning veel lähtub Eesti ka 15.09.2016 a Vabariigi Valitsuse istungil heaks kiidetud Eesti seisukohtadest Euroopa Liidu jagatud kohustuse määruse eelnõu kohta.

Küsimustikuga on üritatud käsitleda väga erinevaid huvi- ja sihtgruppe. Samuti ka üksikisiku tasandit. See aga muudab küsimustiku ebaühtlaseks ning ei võimalda kõikidele küsimustele riigipoolset vastust anda.

Konsultatsiooniga kaasnevad olulisemad mõjud

Avaliku konsultatsiooni tulemustel koostab Euroopa Komisjon 2018. aasta novembri lõpuks ettepaneku ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise pikaajalise strateegiaks.

Avaliku konsultatsiooni läbi viimise eesmärgid on:

- Arvamuste kogumine selle kohta, missuguseid tehnoloogilisi ja sotsiaal-majanduslikke võimalusi tuleb kajastada pikaajalises ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise strateegias;
- Faktide, andmete ja teadmiste kogumine, sealhulgas kliimamuutuste põhjustajate kohta. Lisaks on plaanis kaardistada võimalused ja probleemid, mis on seotud pikaajalise strateegiaga ja üleminekuga vähese süsinikuheitega majandusmodelile

Konsultatsioonist lähtuvalt tuleb Euroopa Komisjon välja ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise pikaajalise strateegiaga, mille alusel edasise pakutud tegevuste ja võimalike meetmete algatamine jääb 2019 a juba uue Euroopa Komisjoni koosseisu ajale.

Võib eeldada, et algatuse tulemiks olev ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise pikaajaline strateegia mõjutab järgnevate ELi tasandi poliitiliste algatuste sisu ning seetõttu tuleb ka riigisiseses kliima-energiapoliitika kujundamises antud aspekte arvesse võtta. Kuna Keskkonnaministeerium on ette näinud Kliimapoliitika põhialuste 2050 dokumendi uuendamist vajadusel iga 4 aasta järel, siis vajadusel saab järgmisel dokumendi üle vaatamisel lähtuda ja aluseks võtta uuendatud ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise pikaajalist strateegiat, mis koostatakse antud konsultatsioonile tuginedes. Seetõttu on käesolevale konsultatsioonile vastamisel võimalik mõju peamiselt Eesti poliitikakujundamisele. Pikemas perspektiivis kaasneb positiivne mõju Eesti ja ka EL keskkonnale. Eestis mõjutab see strateegia kõiki majandusvaldkondi, peamiselt aga energeetikasektorit. Samas võib eeldada, et sellel on positiivne mõju majanduse arengule, mis võimaldab suunata rohkem vahendeid energeetika- ja kliimavaldkonna teadus- ja arendustegevuseks

ning seeläbi suurendada Eesti majanduse pikaajalist jätkusuutlikkust. Lisaks tekivad võimalused ka Eesti loodusressursi efektiivsemaks kasutuseks läbi süsiniku sidumisvõimekuse suurendamise, milleks meil on sobivad ökosüsteemid ja taastuenergiaressursside tõhusama kasutamise. Samasugused tendentsid ja arenguperspektiivid – teadus- ja arendustegevus energeetika ja kliimatehnoloogia vallas ja atmosfäärist süsiniku sidumisvõime suurendamine – on kirjeldatud ka „Kliimapolitiika põhialused aastani 2050“ dokumendis, mistõttu toetab välja töötatav ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise pikaajalise strateegia ka meie kliimapolitiika eesmärkide saavutamist.

Eesti üheks kõige suuremaks kliima- ja energiapoliitiliseks väljakutseks on transpordisektori energiatarbimise- ja kasvuhoonegaaside heite vähendamine ning seetõttu on meie jaoks strateegiliselt sobilik, kui samadele küsimustele paneb rõhku ka ELi pikaajaline kasvuhoonegaaside heite vähendamise strateegia. Fossiilkütuste kasutamise vähendamine ja üleminek minimaalse keskkonnamõjuga transpordisüsteemile omab väga suurt positiivset mõju ka riigi majandusele. Väheneb nii väliskaubanduse defitsiit läbi väiksema vajaduse importida transpordikütuseid ning veelgi tähtsamalt – transpordist tuleneva keskkonnasaaste vähenemine tähendab, et Eesti inimeste tervislik seisund paraneb ning vähem tuleb suunata vahendeid tervishoiusüsteemi.

Eesti seisukohad ja –nende põhjendused

Leiame, et kliimastrateegia peaks leidma võimalusi ära kasutamaks sünergiaat kliimamuutuste vastu võitlemise ja ringmajanduse edendamise vahel ning soodustama nende kahe suuna koostoimet.

Selgitus: Eestil on ambitsioonikad eesmärgid nii kliima- kui ka ringmajanduse vallas ning lähiaastatel tuleb mõlemat valdkonda intensiivselt arendada, seda enam, et kliimateemaatika on väga horisontaalne ning läbiv teema pea kõigis majandusvaldkondades. See väljendub ka ringmajanduse strateegia välja töötamises ning erinevate kliima- ning ringmajanduse poliitikate elluviimises. Kuna ressursside tõhus kasutamine omab väga suurt positiivset mõju ka kliimamuutuste mõju leevendamisele kui ka kliimamuutuste mõjuga kohanemisele, siis on mõistlik vaadata kahte valdkonda koos ning otsida maksimaalselt nende vahelist sünergiaat. See tagab mõlema poliitikasuuna puhul kõige kuluefektiivsemalt eesmärkide saavutamise.

Leiame, et kliimastrateegia raames tuleks läbi viia põhjalik analüüs liikuvuse ja transpordiga seotud kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise võimaluste kohta.

Selgitus: Jätkuva majandus- ja heaolu kasvu kontekstis muutuvad inimesed liikuvamaks ning transpordinõudlus nii eraisiku kui ka kauba vedamisel kasvab tulevikus prognooside järgi märgatavalt. Ka Eestis võib eeldada transpordisektori kasvuhoonegaaside heitkoguste jätkuvat kasvu, mis on peamiseks väljakutseks ka Eesti 2030. aastaks sätestatud kliimaeesmärkide saavutamisel. Seetõttu on vajalik, et kliimastrateegia käsitleks ühe põhiaspektina transpordisektori kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise võimalusi ning näeks ette ka vahendeid sealse heite vähendamise potentsiaali realiseerimiseks.

Toetame tööstuse ja energiatootmise süsinikuheite vähendamisele suunatud teadus- ja arendustegevuse ning innovaatiliste tehnoloogiate ja lahenduste turule jõudmise tähtsustamist pikaajalise strateegia kontekstis.

Selgitus: ELis on oluline lisaks süsinikuheite vähendamisele hoida ka oma majanduslikku konkurentsivõimet ning seetõttu tuleb leida uudsed lahendusi ja tehnoloogiad, mis võimaldavad minimeerida süsinikuheidet kuluefektiivselt. Seetõttu on tähtis jätkata juba praegu ennast õigustanud programmidega, mis toetavad innovaatiliste tehnoloogiate turule jõudmist – LIFE ja NER300 on heaks näiteks. Lisaks tuleb innovatsiooni toetamist veelgi laiendada ja suurt tähelepanu pöörata erinevate

süsiniku püüdmise- ja kasutamise tehnoloogiate arendamisele. See võimaldab ELi tööstusele paindlikumat üleminekut uuele majandusmodelile ning samas võimaldab siiski kasutada energia saamiseks ka fossiilseid ressursse pidades siiski silmas kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärki.

Teiseks fookuseks peaks olema uute taastuvenergiatehnoloogiate turule toomine ja arendamine, sealhulgas elektritranspordi ja taastuvenergia tootmise vahelise sünergia ära kasutamine. Järjest kasvav elektrisõidukite osakaal loob uusi võimalusi energia kasutamise efektiivsuse maksimeerimiseks läbi sõidukite ja elektrivõrkude integreerimise ning neid võimalusi tuleb põhjalikult analüüsida, enne kui need lahendused muutuvad turukõlblikeks.

Leiame, et pikaajalise strateegia kontekstis on vajalik põhjalikult analüüsida võimalusi suurendamiseks süsiniku sidumise võimekust atmosfäärist. Samas ei tohi süsiniku sidumine saada piiravaks faktoriks biomassi jätkusuutlikul kasutamisel energia tootmiseks.

Selgitus: ELi ambitsioon liikuda neto-nullheitega majanduseks ei saa tulla ainult kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise teel – sarnaselt tuleb arendada ka süsiniku sidumisvõimekust. Siiski tuleb silmas pidada, et sellised poliitikad ei raskendaks puidu – mida võib liigitada ka süsiniku sidumise ühe võimaluse alla – kasutamist taastuvenergia tootmiseks. Kuna puit hakkab pärast süsiniku absorbeerimist seda atmosfääri tagasi eritama, siis on mõistlik kasutada puitu maksimaalselt efektiivsel viisil, sh ka energia tootmiseks. Samas tuleks aga soodustada süsiniku sidumist maa pinnakihtides näiteks läbi turbarabade veerežiimi taastamise. Kuna turbarabad on suure potentsiaaliga süsiniku sidumise allikas (*nn carbon sink*), millel paljudel juhtudel majanduslikult atraktiivne kasutusotstarve puudub, siis tuleb analüüsida nende sidumispotentsiaali realiseerimise võimalikkust ning võimalikke meetmeid nende tegevuste toetamiseks.

Arvamuse saamine ja kooskõlastamine

Avaliku konsultatsiooni dokument saadeti kommenteerimiseks ja tagasiside saamiseks järgmistele ühendustele ja organisatsioonidele: Eestimaa Looduse Fond, Eesti Loodusuurijate selts, Eesti Looduskaitse Selts, Eesti Põllumeeste Keskliit, SA Keskkonnaõiguse Keskus, Eesti Taastuvenergia Koda, Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Eesti Keskkonnajuhtimise Assotsiatsioon EKJA, Eesti Teaduste Akadeemia, Eesti Jäätmekäitlejate Liit, Tööandjate keskliit, Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Mäetööstuse Ettevõtete Liit, Eesti Keemiatööstuse Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Keskkonnauuringute Keskus OÜ, Loodusmuuseum, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, KredEx, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, SEI Tallinn.

Avaliku konsultatsiooni küsimustik ja seletuskiri kooskõlastatakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumiga, Sotsiaalministeeriumiga, Maaeluministeeriumiga ja Haridus- ja Teadusministeeriumiga.