

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 9.3.2010
KOM(2010) 86 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Rahvusvaheline kliimapoliitika pärast Kopenhaageni konverentsi:
ülemaailmsele kliimakaitsestrategiale uue energia andmiseks tuleb tegutseda kohe**

{SEK(2010) 261}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Rahvusvaheline kliimapoliitika pärast Kopenhaageni konverentsi: ülemaailmsele kliimakaitsestrateegiale uue energia andmiseks tuleb tegutseda kohe

1. PÕHISÕNUMID

Rahvusvaheline mõõde on alati olnud ELi kliimamuutuse ohjamisega seotud püüdluste oluline osa. Euroopa keskne eesmärk kliimamuutuse halvimate tagajärgede vältimiseks on hoida temperatuuri tõus alla 2 °C, mis on võimalik üksnes koordineeritud rahvusvahelise tegevuse abil. Seepärast on EL alati toetanud ÜRO protsessi ning lootis ka Kopenhaageni konverentsilt enamat. Kuid üha laialdasem toetus Kopenhaageni kokkuleppele näitab, et suurem osa riike on valmis kohe tegutseda kliimamuutuse ohjamise nimel. ELi ülesanne on seda otsustavust ära kasutada ja aidata suunata seda konkreetsetele tegudele. Käesolevas teatises on esitatud strateegia, millega toetatakse jätkuvaid pingutusi kliimamuutusega seotud probleemide lahendamiseks.

Kliimamuutusega võitlemisel on EL konkreetsete meetmetega alati esirinnas olnud – ta täidab ajavahemikuks 2008–2012 Kyoto protokolliga kohaselt võetud kohustusi ja on seadnud kaalukad eesmärgid aastani 2020, sealhulgas kohustuse vähendada aastaks 2020 oma kasvuhoonegaaside heidet 20 % ning suurendada seda määra 30 %-ni, kui vastavad tingimused¹ on täidetud. Oleme nüüdseks valmis muutma Euroopa kõige kliimasõbralikumaks piirkonnaks maailmas, suundudes vähese CO₂-heitega, tõhusa ressursikasutusega ja kliimamuutusele vastupanuvõimelise majanduse poole. Nende eesmärkide ja Kopenhaageni kokkuleppe täitmine on Euroopa kõige olulisemad argumendid, et veenda rahvusvahelisi partnereid sama rada käima.

Strateegia „Euroopa 2020” kohaselt on tulevikunägemuse keskmes säästvam majanduskasv, mille abil luuakse uusi töökohti ja kindlustatakse energiajulgeolekut. Komisjoni järgmine ülesanne on visandada võimalused, kuidas kujundada ELi majandus 2050. aastaks ümber vähese süsinikdioksiidiheitega majanduseks. See tugevdaks vastupanuvõimet kliimarisikidele ning suurendaks meie suutlikkust vältida suurõnnetusi ja neile asjakohaselt reageerida.

ÜRO protsess on väga oluline, et tagada laiapõhjalisem toetus kliimamuutuse ohjamiseks võetavatele meetmetele. Selle eesmärgi puhul tuleks ÜRO protsessi kasutada Cancúni konverentsi ettevalmistamiseks ning siduda Kopenhaageni kokkuleppe poliitilised suunised ÜRO läbirääkimiste tekstidega. Samuti tuleks tegeleda veel säilinud reguleerimislünkadega ja tagada kokkuleppe keskkonnaalane usaldusväärsus, mille tulemuseks peaks olema kasvuhoonegaaside heite vähendamine vajalikul määral. See eeldab laialdast osalust ning teiste riikide suuremat pühendumist, samuti võimalike probleemsete valdkondade käsitlemist, nagu näiteks metsandusest pärineva heite aruandluse eeskirjad ja Kyoto esimese

¹ 10.–11. detsembri 2009. aasta Euroopa Ülemkogu jõudis järeldusele, et osana 2012. aasta järgset perioodi käsitlevast ülemaailmsest kokkuleppest kordab EL oma tingimuslikku pakkumist vähendada 2020. aastaks kasvuhoonegaaside heitkoguseid 1990. aastaga võrreldes 30 %, eeldusel et teised arenenud riigid võtavad endale võrreldavad heitkoguste vähendamise kohustused ning et arengumaad panustavad piisavalt vastavalt oma kohustustele ja võimalustele.

kohustusperioodi (2008–2012) heitkoguste ühikute ülejääk. See hõlmab ka kindla ja läbipaistva raamistiku väljatöötamist heitkoguseid ja tulemuslikkust käsitleva aruandluse jaoks, stardirahade leidmist ja koordineeritud viisil kättesaadavaks tegemist ning leevendus- ja kohandusmeetmete pikaajalise rahastamise kindlustamist. Lisaks sellele tuleb ELil aidata kaasa rahvusvahelise CO₂-turu kujunemisele, sidudes selleks ühilduvad riiklikud süsteemid ja edendades korrapäraselt üleminekut puhta arengu mehhanismilt uutele turupõhiste valdkondlikele mehhanismidele.

Meie põhieesmärk on endiselt ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioonist lähtuv tugev ja õiguslikult siduv kokkulepe. Selleni jõudmiseks tuleb esmalt keskenduda tasakaalustatud ja konkreetsele tegevusele orienteeritud otsuste vastuvõtmisele Cancúnis 2010. aasta lõpus. Otsused peaksid olema võimalikult laiahaardelised, kuid arvestades poolte teatavaid erimeelsusi, tuleb ELil valmis olla edasisteks jõupingutusteks õiguslikult siduva leppe saavutamiseks Lõuna-Aafrikas 2011. aastal. Enne Kopenhaageni konverentsi kasvanud ootustel oli väga hea mõju, kuna paljud tugeva majandusega riigid kehtestasid juba enne konverentsi oma riiklikud sihtmäärad. Nüüd tuleb leida strateegia, mis ei lubaks hool raugeda ega põhieesmärki silmist kaotada.

Seepärast tuleb ELil veelgi laiendada kõlapinda ja süstida usku, et rahvusvaheline kokkulepe on võimalik, lootes konkreetsete meetmete osas kokku leppida Cancúnis. Keskenduda tuleb vastastikku toetavate suhete loomisele partneritega.

2. RAHVUSVAHELISED KLIIMALÄBIRÄÄKIMISED VAJAVAD UUT ENERGIAT

2.1. Kopenhaageni konverentsi tulemused

Detsembris 2009 toimunud Kopenhaageni kliimakonverentsi kõige olulisem tulemus oli 29 riigipeast ja valitsusjuhist koosnenud esinduskogu toetus Kopenhaageni kokkuleppele. Kokkuleppega kinnitati ELi eesmärki hoida globaalne soojenemine alla 2 °C tööstusrevolutsiooni eelse tasemega võrreldes². Kokkuleppe kohaselt tuleks arenenud riikidel esitada heite vähendamise sihtmäärad ja arengumaadel meetmed 31. jaanuariks 2010. Kokkuleppega on ka ette nähtud meetmete korrapärase seire, aruandlus ja kontroll, see sisaldab kohustust rahastada olulisel määral kliimameetmeid ja nendega seotud institutsioonilist raamistikku ning suuniseid selliste küsimustega tegelemiseks nagu metsade raadamisest tingitud heitkoguste vähendamine, tehnoloogia ja kohanemine.

Kokkulepe ei täitnud paraku ELi ootusi, et Kopenhaagenis jõutakse konkreetse ja tõhusa õiguslikult siduva lepinguni, ning need kajastusid üksnes „teadmiseks võtmisena” konverentsi järeldustes. Kuid tänaseks enam kui 100 esildist nii arenenud riikidelt kui ka arengumaadelt,³ millest paljud sisaldavad sihtmäärasid või konkreetseid meetmeid, näitavad laiaulatuslikku ja endiselt kasvavat toetust kokkuleppele. Neist nähtub enamuse riikide kindel otsus tegeleda kliimamuutuse küsimusega põhjalikumalt ja kohe.

Kopenhaagenis mindi edasi ka läbirääkimistega paljude muude küsimuste üle, mille edukuse tunnustajateks on otsuste eelnõud ja läbirääkimistekstid⁴. Koos kokkuleppega on need aluseks

² Kokkuleppes soovitatakse koguni kaaluda pikaajalise eesmärgi karmistamist, seades temperatuuri tõusu ülempiiriks 1,5 °C.

³ Ülevaate esildistest võib leida käesolevale teatisele lisatud talituste töödokumendist ja aadressilt <http://www.unfccc.int>.

⁴ Otsuste eelnõud ja läbirääkimistekstid võib leida COP16 ja CMP6 aruannetest aadressil <http://www.unfccc.int>.

järgmistele sammudele, nii läbirääkimiste puhul, kus nüüd tuleb kokkuleppe poliitilised suunised siduda ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni läbirääkimistekstidega, kui ka mitmete meetmete rakendamise kohesel käivitamisel.

2.2. Teetähised edaspidiseks

ELi püüdlus peaks jätkuvalt olema selgepiirilise ja tõhusa rahvusvahelise kokkuleppe saavutamise ning põhieesmärgiks ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni kohane õiguslikult siduv leping. Sellise lepinguni jõudmiseks tuleb ELi jõupingutuste keset muuta. Oluline on usalduse loomine. Selleks tuleb kohe reageerida vajadusele tegudes konkreetsemaks minna ning püüda tagada konkreetsete tulemuste saavutamine Cancúnis. See nõuab laiapõhjalist lähenemist ja intensiivsemat kahepoolset teavitamist.

2.2.1. ÜRO protsess

2010. aasta konverents on kavandatud detsembrisse Cancúni, millele järgneb 2011. aasta lõpus konverents Lõuna-Aafrikas. Cancúni konverentsi eel korraldatakse rida ettevalmistavaid kohtumisi, sealhulgas Mehhiko ja Saksamaa poolt.

Aprillis ja juunis Bonnis toimuv kohtumine peaks suunama läbirääkimiste edasist kulgu, keskendudes Kopenhaageni kokkuleppe poliitiliste suuniste sidumisele Kopenhaageni konverentsi järgsete läbirääkimistekstidega. Kohtumised peaksid aitama välja selgitada praeguste läbirääkimistekstide puudujäägid seoses seire, aruandluse ja kontrolliga, mille kohta on kokkuleppes olulisi poliitilisi suuniseid. Samuti tuleks seal käsitleda kokkuleppes tähelepanuta jäänud küsimusi, nagu rahvusvahelise CO₂-turu areng, rahvusvahelisest lennundusest ja meretranspordist tuleneva heite vähendamine ICAO ja IMO vahendusel, põllumajandus ning fluorosüivesinike koguste vähendamine. Kõige olulisema tulemusena peaks Bonni kohtumine aga suutma lülitada kokkuleppe alusel esitatud arenenud riikide sihtmäärade ja arengumaade meetmed ametlikku ÜRO läbirääkimisprotsessi.

ELi eesmärk Cancúnis peaks seega olema laiahaardeline ja tasakaalustatud kogum otsuseid, mis kinnistaks Kopenhaageni kokkuleppe ÜRO läbirääkimisprotsessi, ning käsitlemata valdkondade ja küsimuste päevakorda võtmine. Ametlik otsus tuleks vastu võtta ka arenenud riikide sihtmäärade loetelu ja arengumaade meetmete registreerimise kohta, sealhulgas vastavate aruandlusmeetodite kohta. Kõik otsused tuleks koondada katusotsuse alla, et kujundada üldine poliitiline raamistik. Eelkõige tuleks aga Cancúnis tehtavate otsustega leida tasakaal nii arenenud riikide kui ka arengumaade jaoks oluliste küsimuste vahel.

Kuigi EL on valmis Cancúnis töökindla ja õiguslikult siduva lepingu vastu võtma, võivad siiani püsivad erimeelsused viidata vajadusele järkjärgulisema lähenemisviisi järele. Sellise stsenaariumi kohaselt peaksid Cancúnis tehtavad konkreetsete otsused siiski sobiva aluse, et jõuda täiemahulise õigusraamistikuni Lõuna-Aafrikas 2011. aastal. Põhieesmärki silmist laskmata tuleb senised edusammud kinnistada ning hoogu mitte raugeda lasta.

2.2.2. Kolmandad riigid

Kopenhaagenis toimunud kõnelused näitasid selgelt, et ÜRO läbirääkimiste edu sõltub riikide tegutsemisvalmidusest. ELi aktiivne teavitusprogramm on ÜRO protsessi toetuse suurendamise jaoks otsustava tähtsusega. Selle eesmärk on saada paremini aru meie partnerite seisukohtadest, muredest ja ootustest seoses põhiküsimustega ning selgitada, millised nõudmised on ELil kokkuleppele selle eesmärgikindluse, haarde ja keskkonnaalase usaldusväarsuse osas. Programmiga püütakse hoogustada Kopenhaageni kokkuleppest

lähtuvad kohest tegutsemist ning hõlbustada seisukohtade lähenemist, et Cancúnis vastu võtta meetmetega seotud otsused. See pakuks ka häid võimalusi riikidele kliimamuutusega seotud arenguid käsitlevate kahepoolsete dialoogide intensiivistamiseks ja ELile riiklike meetmete toetamiseks. Komisjon hakkab sellist selgitustööd tegema tihedas koostöös nõukogu ja selle eesistujariigiga.

EL ja selle liikmesriigid peaksid püüdma ÜRO raames läbirääkimisi jätkata. Komisjoni suurem roll aitab tagada, et EL esineb kooskõlastatult. Lähtudes Kopenhaagenis saadud õppetundidest, tuleb meil arutleda selle üle, kuidas parimal viisil suurendada ELi tõhusust ja mõjujõudu rahvusvahelistel läbirääkimistel.

Samuti loodab komisjon, et Euroopa Parlament kaasab peamistest partnerriikidest pärit parlamendisaadikuid tihedamalt nende eesmärkide täitmisse, ning aitab sellele igati kaasa.

Teavitustegevus peab toimuma kõigil tasanditel ja kõigi peamiste sidusrühmadega. 2010. aastaks on kavandatud kahe- ja mitmepoolseid kohtumisi ning rida tippkohtumisi ja ministrite kohtumisi. Sellele lisanduvad piirkondlikud *ad hoc* kohtumised, et tagada partnerite kaasamine kõigist maailma piirkondadest, sealhulgas kõige ebastabiilsema majandusega riikidest, ning saavutada ELi parem arusaamine nende probleemidest ja püüdlustest. Cancúni konverentsi ja Kopenhaageni kokkuleppe kohest rakendamist ettevalmistavate nii mitteametlike kui ka ametlike, käimasolevate ja alustatavate dialoogide käigus tuleb osalistel jätkuvalt tegeleda läbirääkimiste põhiprobleemide ja võimalike kompromisside väljaselgitamisega. Euroopa välissteenistuse ELi delegatsioonide toetusel võtab komisjon kõigist neist ettevõtmistest aktiivselt osa. Komisjon teeb ka tihedat koostööd 2010. ja 2011. aasta konverentside eesistujariikide Mehhiko ja Lõuna-Aafrikaga.

Samas on oluline rõhutada, et edasiliikumiseks peab sellekohane soov olema kõigil osalistel. Vastasel juhul jääb Kopenhaageni kokkulepe ehk nn väikseim ühine nimetaja tõenäoliselt ainuvõimalikuks lepinguks.

2.2.3. Keskkonnaalane usaldusväärsus

Kliimamuutuse ohjamist käsitlev kokkulepe peab tagama ülemaailmse kasvuhoonegaaside heite vähenemise sel määral, et see vastaks Kopenhaageni kokkuleppega seatud eesmärgile hoida soojenemine alla 2 °C. Kuigi Kyoto protokoll jääb ka edaspidi ÜRO protsessi nurgakiviks, tuleb tegeleda selle peamiste puudustega nagu hõlmavus ja selle muude nõrkade külgedega.

- **Üksnes praeguse struktuuriga Kyoto protokollist lähtudes ei ole võimalik saavutada eesmärki hoida soojenemine alla 2 °C.** Kyoto protokolliga on täna hõlmatud vaid 30 % heitest. Eesmärgi saavutamine on võimalik ainult sel juhul, kui USA ja arengumaailma peamiste heiteallikadena tuntud riigid (sealhulgas Brasiilia, Hiina, India, Lõuna-Korea, Mehhiko ja Lõuna-Aafrika, kes on maailma 15 suurima heitega riikide hulgas) võtavad kanda oma osa kohustustest. EL võttis Kyoto protokolliga allkirjastamisega tohutu vastutuse ning on ajavahemikuks 2008–2012 võetud kohustuste täitmisega graafikus. Ka teised peavad seda eeskujuga järgima. On selge, et arenguriikide jõupingutused on sõltuvalt nende vastutusest ja suutlikkusest erinevad ning võivad toetust vajada.
- **Lisaks sellele on praeguses Kyoto protokollis põhises struktuuris olulisi puudusi, mis ohustavad lepingu keskkonnaalast usaldusväärust.** Praegustest arenenud riikide antud lubadustest nähtub nende heite vähenemine vahemikus ligikaudu 13,2 % 2020. aastaks

1990. aastaga võrreldes (väiksemad lubadused) kuni ligikaudu 17,8 % (suuremad lubadused). See ei ole piisav, et saavutada eesmärki hoida soojenemine alla 2 °C. Selleks oleks arenenud riikidel tarvis vähendada heitkoguseid 25–40 %. Kuid järgmised kaks puudust muudaksid reaalsed tulemused veelgi halvemaks:

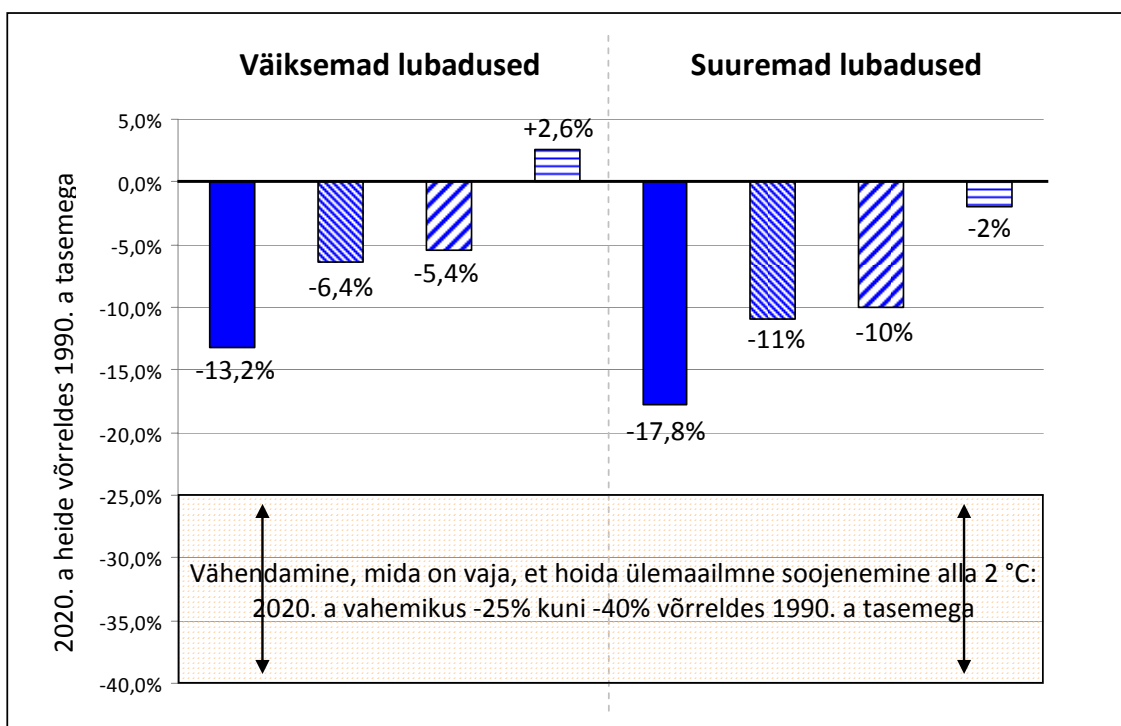
- **Heitkoguste ühikute (Kyoto protokollis lubatud koguse ühikud) ülejäägi ülekandmine Kyoto 2008–2012 kohustusperioodist edaspidistesse kohustusperioodidesse:** Heitkoguste vähenemise tõttu, suurel määral tänu 1990. aastate esimesel poolel toimunud tööstuse ümberkorraldamisele, tähendab võrdlusaasta 1990 seda, et üle 10 miljardi tonni kasvuhoonegaaside heiteühiku jääb ajavahemikul 2008–2012 tõenäoliselt kasutamata, eelkõige Venemaal ja Ukrainas. Edaspidigi üksnes Kyoto protokollist lähtumine tähendaks selle nõ ülejäägi ülekandmist, mille tagajärjel peaesmärgiks seatud heite vähendamine jääks teisejärguliseks. Kõigi heiteühikute ülekandmise puhul teise kohustusperioodi väheneks arenenud riikide sihtmäär ligikaudu 6,8 % 1990. aastaga võrreldes, s.o väiksemate lubaduste puhul 13,2 %-lt 6,4 %-le ning suuremate lubaduste puhul 17,8 %-lt 11 %-le.
- **Maakasutusest, maakasutuse muutustest ja metsandusest (LULUCF) pärineva heite arvestuseeskirjad arenenud riikides:** Kuigi EL suudaks neid nõudeid raskusteta täita, on see eriti oluline küsimus suurte metsandusriikide jaoks väljaspool ELi ja keskkonna seisukohast ülioluline. Praeguste Kyoto protokollis eeskirjade jätkuval kehtimisel muutuksid praegused heite vähendamise kohustused vähem rangeks ning vähendamist võiks kinnitada ka täiendavate meetmete võtmiseta, mistõttu tegelik keskkonnakasu puuduks. Kõige äärmuslikuma stsenaariumi puhul väheneksid arenenud riikide sihtmäärad LULUCFi arvestuseeskirjade tõttu halvimal juhul veel kuni 9 % võrreldes 1990. aastaga. Väiksemate lubaduste puhul tähendaks see tegelikult arenenud riikide heitkoguste lubatud suurenemist 2,6 % võrreldes 1990. aastaga ning suuremate lubaduste puhul oleks vähenemine vaid 2 % võrreldes 1990. aastaga.

Euroopa Parlament juhtis oma viimases Kopenhaageni-järgses resolutsioonis väga selgelt tähelepanu neile valupunktidele ning vajadusele vältida nende kahjulikku mõju keskkonnavalasele usaldusväärsele⁵.

Komisjon annab hinnangu alternatiivsete õiguslike vormide, sealhulgas Kyoto protokollis teise kohustusperioodi eelistele ja puudustele.

⁵ Vastu võetud kolmapäeval, 10. veebruaril. Vt <http://www.europarl.europa.eu>.

Kyoto protokoll nõrkade külgede
(lubatud koguse ühikute ülejääk ja LULUCFi arvestuseeskirjad)
mõju arenenud riikide heite vähendamise sihtmääradele aastaks 2020



- Arenenud riikide vähendamise sihtmäärad kokku
- Vähenemine, kui kõik lubatud koguse ühikud võiks piiranguteta järgmisesse perioodi üle kanda
- Vähenemine, kui lisaks jääksid Kyoto protokoll LULUCFi arvestuseeskirjad muutmata
- Vähenemine, kui lisaks muudetaks LULUCFi arvestuseeskirjad „piiramatu bruto-neto” põhimõttel
(s.o iga riigi LULUCF-sektori kasvuhoonegaaside heite netomäär konkreetsel aastal kajastatakse selle aasta kasvuhoonegaaside heitkoguste saldos)

3. TEGUTSEDA TULEB KOHE

3.1. Euroopa 2020. aastal: vähese CO₂-heitega ja kliimamuutusele vastupanuvõimeline majandus

Kõige veenvamalt võib EL oma juhirolli tõendada konkreetse ja otsustava tegevusega selle nimel, et saada maailma kõige kliimasõbralikumaks piirkonnaks. See on ELi oma huvides. Strateegias „Euroopa 2020. aastal” on määratletud säästev kasv – ressursitõhusama, loodussäästlikuma ja konkurentsivõimelisema majanduse edendamine – kui ressursitõhusa tuleviku-Euroopa kujundamise aluseks olev prioriteet, mis aitab luua uusi nn keskkonnasõbralikke töökohti ning tugevdada energiatõhusust ja -julgeolekut.

Komisjon hakkab ette valmistama ELi üleminekut vähese CO₂-heitega majandusele aastaks 2050, et saavutada eesmärgiks seatud kokkuleppeline ELi heite vähendamine 80-95 %, mis on osa arenenud riikide panusest ülemaailmsesse heite vähendamisse 1990. aastaga võrreldes vähemalt 50 % aastaks 2050⁶. EL on võtnud kohustuse vähendada heidet võrreldes 1990. aasta heitega 20 % aastaks 2020 ja sealt edasi 30 %, kui on rahuldatud vastavad tingimused. Enne juunikuus toimuvat Euroopa Ülemkogu analüüsib komisjon niisiis võimalikke poliitilisi lahendusi heitkoguste 30 %-lise vähendamise tagamiseks. Seejärel analüüsib komisjon pikaajalise heitkoguste muutumise vaheeesmärke kuni 2050. aastani, sealhulgas 2030. aastaks vajalikuks peetavat sihtmäära, võttes arvesse peamiste heidet tekitavate sektorite nagu energia tootmine ja tarbimine ning transport osa, ning töötab välja asjakohased strateegiad nende sektoritega tegelemiseks vastavalt strateegiale „Euroopa 2020. aastal”. Leida tuleb arukad lahendused, millest oleks majanduses süsinikdioksiidi heite vähendamiseks tehtavate jõupingutuste käigus kasu lisaks kliimale ka energiapulgeoleku ja töökohtade loomise puhul.

Tegevus peab keskenduma meetmetele innovatsiooni kiirendamiseks ning uue tehnoloogia ja infrastruktuuri varajaseks kasutuselevõtmiseks, mis annab Euroopa ettevõtetele konkurentsieelise olulistes tulevikualdkondades (sealhulgas energiatõhusus, keskkonnasõbralikud autod, arukad energiavõrgud, süsinikdioksiidi kogumine ja säilitamine, taastuvenergia). Kasuks tulevad käsitlused, mis lähtuvad tugevate ja samas paindlike ökosüsteemide toetamisest ja edasiarendamisest.

Pidades silmas Kopenhaageni konverentsi tulemusi ja saastekvootidega kauplemise direktiivi raames kokkulepitud tähtaega, analüüsib komisjon ka energiamahukate tööstusharude olukorda süsinikdioksiidi heite ülekandumise korral.

⁶ 29.–30. oktoobri 2009 Euroopa Ülemkogu tões: „Euroopa Ülemkogu kutsub kõiki pooli üles jääma kindlaks eesmärgile 2°C ning leppida kokku ülemaailmsete heitkoguste vähendamises 2050. aastaks vähemalt 50 % võrra, sealhulgas arenenud riikide koguheitte vähendamises vähemalt 80–95 % võrreldes 1990. aastaga; sellised eesmärgid peaks olema nii innustuseks kui ka mõõdupuuks korrapäraselt teaduslike meetoditega läbivaadatavate vahesihthite seadmisel. See toetab ELi eesmärki vähendada arenenud riikide koguheidet 2050. aastaks vähemalt 80–95 % võrreldes 1990. aastaga, lähtudes valitsustevahelise kliimamuutuste ekspertrühma hinnangust arenenud riikide kui rühma vähendamisvajadusele.

3.2. Kopenhaageni kokkuleppe täitmine

3.2.1. Soojenemise piiramine vähem kui 2 °C-ga: sihid ja meetmed

Kopenhaagenis saavutatud tulemused ja laialdane toetus Kopenhaageni kokkuleppele näitavad enamiku riikide poliitilist tahet asuda tegutsema kohe. Kopenhaageni kindlasti kõige suurem saavutus on tõsiasi, et 2010. aasta lõpuks olid oma kasvuhoonegaaside heite vähendamise sihtmäärad ja meetmed⁷ esitanud need arenenud ja arenevad riigid, kelle arvele langeb 80 % kogu maailma kasvuhoonegaaside heitest.

Kuigi see tõendab valmisolekut tõepoolest midagi ette võtta, on esitatud sihtmäärade ja meetmete ambitsioonikust raske hinnata. Kogu majandust hõlmavate sihtmäärade ja leevendusmeetmete optimistlike hinnangute kohaselt on ülemaailmse soojenemise hoidmine alla 2 °C ikka veel teostatav, kuid pessimistlikumad hinnangud viitavad selle võimaluse kiirele kadumisele.

Isegi kui eespool nimetatud puudused kõrvaldatakse, ei aita arenenud riikide ka suuremates tingimuslikes lubadustes kajastuvad sihtmäärad saavutada 2020. aastaks 25-40 %-list heite vähenemist, mida on valitsustevahelise kliimamuutuste ekspertrühma hinnangu kohaselt vaja temperatuuri tõusu hoidmiseks alla 2 °C. Seni on EL ka ainus, kes on vastu võtnud õigusaktid, mis aitavad täita 2020. aastaks seatud heitkoguste vähendamise eesmärki. Teistes arenenud riikides käivad õigusaktide üle alles arutelud.

Tõsiasi, et arengumaad on esitanud omapoolseid meetmeid, on enneolematu samm edasi. Siiski on veel üsna selgusetu, kuidas reaalselt tegutseda, millise ajakava alusel ja kuidas see tegevus seonduks juba kehtestatud võrreldavate näitajatega heite vähendamiseks 1990. aastaga võrreldes.

Et tänaseks on antud sihtmäärade ja meetmetega seoses väga erinevaid lubadusi, tuleks läbirääkimistes nüüd keskenduda nende lubaduste selgemale piiritlemisele, aruteludele nende ambitsioonide taseme üle ning sellele, kuidas taset kindlustada ja tõsta. See peaks olema ÜRO protsessi esmane prioriteet.

3.2.2. Heitkoguseid ja tulemuslikkust käsitleva aruandluse kindel ja läbipaistev raamistik

Kopenhaagenis toimunud läbirääkimistest olid ühed kõige raskemad arutelud seire, aruandluse ja kontrolli üle. Läbipaistvus on äärmiselt oluline, et tagada vastastikune usaldus ning tõendada sihtmäärade ja meetmete tõhusust ja piisavust. Kliimamuutuste konventsiooni ja Kyoto protokolliga on riiklike heitkoguste ülevaadete ja kliimaaruannete abil ette nähtud seire, aruandluse ja kontrolli põhistandardid. Kopenhaageni kokkuleppe kohaselt tuleb seda süsteemi tugevdada. See peab olema üks prioriteetidest Kopenhaageni kokkuleppe kompromisside kinnistamisel ÜRO protsessi.

Kuid läbipaistvus ei tohi piirduda üksnes heitearuandlusega. Lõpptulemusena on kõige tähtsam see, kuidas riigid saavad hakkama oma heitkoguste vähendamise sihtmäärade saavutamise ja meetmete võtmisega. Nagu eespool öeldud, on heitkoguste arvestuseeskirjadel meetmete tegelikule ulatusele tohtu mõju. Seega on kindlatel, läbipaistvatel ja üheselt mõistetavatel arvestuseeskirjadel väga oluline osa.

⁷ Tänapäevaks esitatud sihtmäärade ja meetmete ülevaate võib leida käesolevale teatisele lisatud komisjoni talituste töödokumendis.

Komisjon soovib seni tegeleda suutlikkuse suurendamise piirkondlike programmidega sellest huvitatud arengumaade jaoks, et kasvatada nende seire, aruandluse ja kontrolliga, sealhulgas heitkoguste ülevaadetega seotud võimekust.

3.2.3. Kiirete rahastamisvõimaluste leidmine koordineeritud korras

Kopenhaageni kokkuleppes on ajavahemikuks 2010–2012 arengumaadele ette nähtud stardirahad kogusummas ligi 30 miljardit USA dollarit, mis jagatakse tasakaalustatult leevendus- ja kohandusmeetmete vahel. Detsembrikuisel Euroopa Ülemkogul otsustati, et EL ja selle liikmesriigid eraldavad ajavahemikul 2010–2012 igal aastal 2,4 miljardit eurot. ELi kohustuse kiire täitmine on oluline nii ELi usaldusväärse seisukohalt kui ka selleks, et suurendada paljude arengumaade suutlikkust töötada välja ja rakendada tõhus kliimapoliitika kohandamise, leevendamise ja tehnoloogiakoostöö valdkonnas.

ELil tuleb teha koostööd teiste abiandjate ja -saajatega, et tagada Kopenhaagenis kokkulepitud stardirahade koordineeritud kasutamine.

Nende vahenditega rahastatavad meetmed võiksid hõlmata näiteks suutlikkuse suurendamist selleks, et siduda kohandamine vaesuse vähendamise ja arenguabi strateegiatega, samuti riiklikes tegevuskavades osutatud näidismetmeid ja kiireid kohandusmeetmeid, suutlikkuse suurendamist leevendusvaldkonnas, s.o vähese heitega arengustrateegiad, riigile kohased leevendusmeetmed ning heitkoguste seire, aruandlus ja kontroll, suutlikkuse suurendamist ja katseprojekte seoses valdkondlike CO₂-turu mehhanismidega, valmidust ja katseprojekte seoses metsade raadamisest pärineva heite vähendamisega arengumaades ning suutlikkuse suurendamist ja katseprojekte tehnoloogiakoostöö valdkonnas. Stardirahad tuleb suunata maailma erinevatesse piirkondadesse, selleks et kliimapoliitika oleks tõhus, et rahuldada arengumaade vajadused ja konkreetsete ettepanekud ning jõuda tulemusteni seal, kus seda keskkonnavalaselt kõige rohkem vaja on⁸.

Et tagada efektiivsus ja vältida eesmärgikindlas tegevuses viivitusi, tuleb kiire rahastamise puhul lähtuda olemasolevatest algatustest. Oluline osa ELi stardirahadest suunatakse olemasolevate algatuste,⁹ kahepoolsete kanalite, eelkõige liikmesriikide arengukoostöö programmide ning rahvusvaheliste institutsioonide kaudu. ELi algatuste puhul võib võtta aluseks olemasolevad algatused või need võivad olla suunatud uute vajaduste, nagu seire, aruandlus ja kontroll ning vähese heite arengu strateegiad, rahuldamiseks. Komisjon ja üksikud liikmesriigid võiksid konkreetsetes riikides või piirkondades teatavatel teemadel juhtrolli asuda, lähtudes oma rahastamisprioriteetidest ja vastavate partnerriikide eelistustest.

EL peab tegutsema ja oma tegevuse kohta aru andma järjekindlalt ja tõhusalt, vältides dubleerimist ja püüdes saavutada võimalikult suurt sünergiat. ELi jõupingutuste koordineeritus on otsustava tähtsusega. Komisjon on valmis ELi stardirahade kasutamise korraldamist hõlbustama ja koordineerima ning teeb ettepaneku:

- (1) teha koostööd majandus- ja rahandusküsimuste nõukoguga, keda toetavad asjaomased nõukogu juures olevad asutused, et koordineerida ja jälgida ELi stardirahade liikumist;

⁸ Kopenhaageni kokkuleppe kohaselt suunatakse kohandusabi ennekõike kõige raskemas olukorras arengumaadele, nagu vähimarenenud riigid, arengumaadest väikesed saareriigid ja Aafrika.

⁹ Sealhulgas ülemaailme kliimamuutuste liit (Global Climate Change Alliance – GCCA).

- (2) luua ühine ELi piirkondliku suutlikkuse suurendamise programm (nt vähese heite arengu strateegia ja kohandusstrateegia tarbeks), et koondada ja suunata ELi vahendeid, mis on täienduseks olemasolevatele ELi rahastamisprogrammidele. Programmi võiks otseselt kaasata riigid, kes on huvitatud suutlikkuse suurendamisest, nt mestimistegevuse kaudu;
- (3) läbipaistvuse tagamiseks esitada iga kahe aasta tagant aruanne ELi stardirahade kasutamise kohta, kusjuures esimene aruanne esitataks enne ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni läbirääkimistevooru Bonnis juunis 2010.

3.2.4. Pikaajalise rahastamise kindlustamine

Kopenhaageni kokkuleppega võtsid EL ja teised arenenud riigid kohustuse leida ühiselt 100 miljardit USA dollarit (73 miljardit eurot) aastas leevendus- ja kohandusmeetmete tarbeks arengumaades kuni aastani 2020. Need vahendid võivad pärineda väga erinevatest allikatest:

- õigesti väljakujundatud ülemaailmne CO₂-turg looks suureneva finantsvoo arengumaade jaoks ja võiks 2020. aastaks tagada neile 38 miljardit eurot aastas. ELi heitkogustega kauplemise süsteemi ja selle puhta arengu mehhanismi kaudu liigub arengumaadesse juba praegu märkimisväärselt rahalisi vahendeid ning ELi õigusaktidega on neile alates 2013. aastast ette nähtud lisa. Liikmesriigid on samuti võtnud kohustuse kasutada alates 2013. aastast samal eesmärgil osa tuludest, mis laekuvad heitkogustega kauplemise süsteemi raames korraldatud oksjonitelt;
- rahvusvaheline lennundus ja meretransport, eelistatavalt ülemaailmsete rahastamismehhanismide¹⁰ vahendusel, millest võiks saada oluline uudne rahastamisallikas, mis põhineb heitkogustega kauplemise süsteemi raames võetud olemasolevatel kohustustel kasutada kõik lennunduse oksjonitulud kliimameetmete rahastamiseks;
- rahvusvaheline riiklik rahastamine 2020. aastaks vahemikus 22 kuni 50 miljardit eurot aastas. EL peaks lisama oma õiglase osa. Ajavahemikuks pärast 2012. aastat teeks EL jätkuvalt ühe ühise pakkumise¹¹.

Tulevane ÜRO rahandusega tegelev kõrgetasemeline ekspertrühm ja kliimameetmete rahastamise kõrgetasemeline nõustamisrühm peaksid uurima võimalusi, kuidas neid allikaid tõhusalt kasutada edasiste kliimameetmete rahastamiseks, suunates riiklikud vahendid valdkondadesse, mida erasektor piisavalt rahastada ei suuda, või kasutades neid erainvesteeringute võimendamiseks. Ka Kopenhaagenis moodustatud roheline kliimafond vajab selgelt määratletud volitusi, et praeguste algatuste kasutegur oleks suurem.

Tulevase rahvusvahelise finantsarhitektuuri juhtimine peab olema läbipaistev, võimaldama tõhusat seiret ning järgima abi tõhususe kokkulepitud põhimõtteid. Vaja on täiel määral läbipaistvat aruandlussüsteemi, mis kasutab Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni arenguabikomitee süsteemist lähtuvat igakülgset statistikat. See tagab kliimategevuse koostoime vaesuse vähendamiseks tehtavate jõupingutustega ja püüdlustega aastatuhande arengueesmärkide suunas.

¹⁰ ECOFIN, 9. juuni 2009 ja KOM(2009) 475/3.

¹¹ Vrd KOM(2009) 475/3.

Pikaajalise rahastamise rahvusvaheline mõõde on vaid osa kogupildist. Suhtlemisest arengumaadega ja eriti majanduslikult enamarenenutega nende hulgas peab selgelt nähtuma, et ka neil tuleb anda oma panus üldistesse jõupingutustesse ning võtta muu hulgas otstarbekaid leevendusmeetmeid ja tagada abi kasutamise läbipaistvus.

3.3. Rahvusvahelise CO₂-turu edendamine

Et soodustada investeringuid vähesema CO₂-heitega majandusse ning saavutada ülemaailmsed leevenduseesmärgid kulutõhusal viisil, on toimiv CO₂-turg möödapääsmatu. See võimaldaks samuti suunata olulisel määral rahalisi vahendeid arengumaadesse. Rahvusvaheline CO₂-turg tuleks üles ehitada ühilduvate riiklike piiramise ja kauplemise süsteemide ühendamise teel. Kõiki OECD riike hõlmav turg tuleks välja arendada 2015. aastaks ning veel laiem turg 2020. aastaks, mis peaks olema osa ühistest jõupingutustest USA, Jaapani ja Austraaliaga, arvestades nende seniseid tulemusi.

EL on teinud ettepaneku kasutada eriti enamarenenud arengumaades (mitut valdkonda hõlmavate) piiramise ja kauplemise süsteemide väljaarendamisel vaheastmena uusi valdkonnapõhiseid CO₂-turu mehhanisme. Need mehhanismid võivad anda laiapõhjalisemaid hinnasignaale ning luua arvestusühikuid põhjendatumalt. Samuti annavad need võimaluse mõjutada arengumaid heitkoguseid vähendama sel teel, et ühikuid arvestatakse selliste ambitsioonikate heite vähendamise määrade eest, millega heide jääb prognoositust väiksemaks ja millega tagatakse meetmete kasulikkus.

Puhta arengu mehhanism jääb toimima ka pärast 2012. aastat, kuid see tuleb ümber korraldada, et parandada keskkonnaalast usaldusväarsust, tõhusust, tulemuslikkust ja juhtimist. Aja jooksul peaks see üha rohkem keskenduma kõige vähem arenenud riikidele. Selleks et tagada sidus üleminek projektipõhistelt valdkondlikele mehhanismidele, peaks EL tegema koostööd USA ja teiste riikidega, kes rakendavad piiramise ja kauplemise süsteeme, et tekitada kooskõlastatud viisil nõudlus arvestusühikute järele.

Cancúni konverentsi üks põhieesmärke peaks olema täiustatud ja uute CO₂-turu mehhanismide kinnistamine vahendina suurte leevenduseesmärkide täitmiseks ja rahavoogude suunamiseks arengumaadesse. Samuti peaks konverents looma aluse uute valdkondlike mehhanismide väljatöötamiseks. Paraku on viimastel aastatel kõnelused turupõhiste mehhanismide üle saanud mitme arengumaa karmi kriitika osaliseks, mis seab kahtluse alla selle eesmärgi täitmise võimalikkuse ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni kontekstis.

Seega tuleks ELil kasutada kehtivaid heitkogustega kauplemise süsteemi käsitlevad õigusakte¹² CO₂-turu valdkondlike mehhanismide väljatöötamise stimuleerimiseks ja puhta arengu mehhanismi ümberkorraldamiseks. Selleks komisjon:

- (1) teeb koostööd huvitatud arenenud riikide ja arengumaadega, et töötada välja valdkondlikud mehhanismid, mille arvestusühikuid oleks siis võimalik tunnustada ELi saastekvootidega kauplemise süsteemi raames, kõiki OECD maid hõlmaval kujuneval turul ning liikmesriikide vähendamiskohustusi sisaldava ELi jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse raames, ning

¹² Direktiivi 2009/29/EÜ artikli 11a lõiked 5 ja 9 ning otsuse nr 406/2009/EÜ artikli 5 lõige 2.

- (2) sõltuvalt valdkondlike mehhanismide arendamise edusammudest töötab välja ja esitab ranged meetmed, et parandada projektipõhiste mehhanismide arvestusühikute kvaliteedinõudeid.

4. JÄRELDUS

Käesolevas teatises on käsitletud mõningaid õppetunde, mis on saadud pärast Kopenhaageni konverentsi, mis ei täitnud küll algseid ootusi, kuid mis on sellegipoolest kutsunud esile tugeva ja laialdase toetuse kliimamuutuse ohjamiseks tehtavate jõupingutuste tõhustamisele. Teatises on kaardistatud ka edasised sammud lähi- ja keskpikkade eesmärkide täitmiseks ning see kajastab selgelt komisjoni otsustavust jätkata pingutusi, et tagada piisavate rahvusvaheliste meetmete võtmine meie ees seisva ülemaailmse tõsise probleemi lahendamiseks.