

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsandusega seotud tegevusest tuleneva kasvuhoonegaaside heite ja sidumise arvestuseeskirjade ja tegevuskavade kohta”**

COM(2012) 93 final – 2012/0042 (COD)

ja

**„Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ELi võetud kliimakoostustega seotud maakasutust, maakasutuse muutust ja metsandust käsitlev arvestus” ”**

COM(2012) 94 final

(2012/C 351/19)

Raportöör: **Ludvik JÍROVEC**

12. märtsil otsustas Euroopa Komisjon, 15. märtsil Euroopa Parlament ja 26. märtsil 2012 Euroopa Liidu Nõukogu vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 192 lõikele 1 ja artiklile 304 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

*„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsandusega seotud tegevusest tuleneva kasvuhoonegaaside heite ja sidumise arvestuseeskirjade ja tegevuskavade kohta”*

COM(2012) 93 final – 2012/0042 (COD)

ja

*„Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ELi võetud kliimakoostustega seotud maakasutust, maakasutuse muutust ja metsandust käsitlev arvestus” ”*

COM(2012) 94 final.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsioon võttis arvamuse vastu 29. augustil 2012.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 483. istungjärgul 18.–19. septembril 2012. aastal (19. septembri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 185, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 4.

## 1. Järeldused ja soovitus

1.1 Komitee tervitab komisjoni ettepanekut. Komitee leiab, et ettepanek on ambitsioonikas ning vastab vajadusele rangema arvestussüsteemi järele, mille eesmärk on lisada rahvusvaheliste lepete soovitusel ELi õigusaktidesse. Komisjon peaks õigusaktide ettevalmistamisel ja koostamisel tagama asjaomaste dokumentide samaaegse, õigeaegse ja kohase edastamise Euroopa Parlamendile, nõukogule ja kodanikuühiskonnale. Ajakohastades määratlusi ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni või Kyoto protokolliga asjaomaste organite vastu võetud muudatuste või teiste mitmepoolsete kokkulepete alusel vastu võetud määratluste valguses, peaks Euroopa Komisjon viima läbi asjakohaseid konsultatsioone muu hulgas ekspertidega. Väga oluline on tagada ettepaneku kooskõla ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni raames võetavate otsustega.

1.2 Arvestades asjaolu, et 2015. aastal peaksid lõpule jõudma läbirääkimised üldise õiguslikult siduva kliimakoostuleppe üle, mis jõustuks praeguse kava kohaselt 2020. aastal, peaks EL praegu keskenduma selliste õiglaste ja kliimatõhusate mudelite arendamisele, mis innustavad leevendama kliimamuutusi, toetamaks läbirääkimisi üldise kokkuleppe üle. Sealjuures on oluline

roll maakasutus- ja metsandussektoril, mistõttu on oluline, et nii heite kui ka heite neeldajate arvestamiseks oleksid olemas ühised eeskirjad.

1.3 Komitee arvates on vajalik terviklik hinnang, mis on suunatud kasvuhoonegaasi heite vähendamisele põllumajanduses ning mis hõlmab kõiki kasvuhoonegaasi heitevoogusid (nii heidet kui ka sidumist) põllu- ja karjamaalt ning põllumajandustegevust ja karjakasvatust. Seevastu on põllumajandustegevuse ja karjakasvatuse tagajärjel tekkinud kasvuhoonegaaside heidet puudutav aruandlus ja arvestus kehtestatud kohustuslikuna juba Kyoto protokollis ning hõlmatud ka heitkoguste piirangutesse, mis on sätestatud jõupingutuste jagamist käsitlevas otsuses<sup>(1)</sup>.

1.4 Komitee nendib, et seda keerukat küsimust tuleks analüüsida lähemalt, arvestades ELi kliimapoliitika ja energiavajaduse laiemat konteksti. Komitee teeb ettepaneku suurendada põllumajanduses, metsanduses ja nendega seonduvates sektorites

<sup>(1)</sup> Otsus 406/2009/EÜ.

võetavate leevendusmeetmete nähtavust, luua alus asjakohaste poliitiliste stiimulite kavandamiseks, nt ühises põllumajanduspoliitikas, ning võrdsustada tingimused liikmesriikide vahel.

1.5 Komisjon peaks samuti tähelepanu pöörama kõikvõimalikele poliitilistele meetmetele, mitte ainult keskkonna ja loodusega seotud meetmetele, ning püüdma saavutada koostöötavaid kõnealuste meetmete ühendamise kaudu.

1.6 Metsandussektorit ei vaadelda tervikuna ning selle multifunktsionaalset rolli, nimelt biomassi tootjana taastuenergia jaoks, ei võeta arvesse. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab ELi ettepanekut kaasata arvestuseeskirjadesse raietooted. Võttes arvesse nende toodete süsinikuvahetuse, suureneb puidu ja puidutoodete osatähtsus kliimamõju hindamise ja hinnangute raames.

1.7 Komitee tervitab riiklike tegevuskavade rakendamist, kuna sel viisil tuleks punktis 1.4 nõutud võimalike meetmete nähtavus väga hästi esile. Sealjuures tuleb siiski arvestada kolme peamist põhimõtet:

- 1) tegevuskavad peavad tingimata olema seotud muude poliitiliste meetmetega või kombineeritud olemasolevatega, et loodaks sellised raamtingimused, mis võimaldaksid maa omanikel ja maa kasutajatel vastavalt tõhusaid maakasutus- ja metsandussektori meetmeid ellu viia majanduslikult mõistlikul viisil ja mitte ainult nende oma kulul. Nii nagu mitmesugused looduskaitsemeetmed põhjustavad kulusid ega too raha sisse, st ei ole majanduslikult atraktiivsed, nii ei ole ka kliimakatsemeetmed (nt kõrge orgaaniliste ainete sisaldusega määrdumise säilitamine) sageli majanduslikult huvipakkuvad. ELi loodav raamistik peab tagama stiimulid ja innustama ELi tootjaid saavutama seatud eesmärgid, niisamuti kui heitkogustega kauplemise süsteem, millesse EL ei taha teadlikult maakasutus- ja metsandussektorit hõlmata;
- 2) nii tegevuskavad kui ka kontrolli- ja aruandlusmenetlused peavad olema kavandatud sellisel viisil, et nii maaomanikud ja maa kasutajad kui ka ametiasutused saaksid neid rakendada minimaalse halduskoormusega.
- 3) Kõik ELi eeskirjad ja meetmed peavad tingimata olema kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega.

1.8 Komitee peab vajalikuks innustada kliimamuutuste leevendamise potentsiaali maakasutus- ja metsandussektoris ning suurendada põllumajandustootjate jõupingutuste nähtavust kliimamuutuste leevendamisel. Kõnealust sektorit ei tohiks hinnata mitte eraldi, vaid terviklikust seisukohast ning kasutades ELi ja riikliku tasandi poliitikameetmete koostöötavaid. Komitee

rõhutab vajadust vältida mittevajaliku halduskoormuse suurendamist ja toetustööd ning võtta nõuetekohaselt arvesse riiklike olusid ja pädevusi kõigil tasanditel. ELi kliimapolitiika lähtepunktid peaksid olema ELi metsade aktiivne majandamine ja kasutamine ning puidu kui taastuva ja keskkonnasäästliku tooraine ulatuslikum kasutamine, mis on kliimamuutuste leevendamise kulutõhusad vahendid.

1.9 Komitee tervitab ELi püüdlust minna kaugemale Kopenhaageni, Cancúni ja Durban'i kokkulepetest ning ettepanekut seada eesmärk heite 30 % vähendamiseks, kui teatud tingimused on täidetud, ent kutsub samas üles arvestama eriti hoolikalt ELi praegusega majandusolukorraga. EL peab avaldama survet ka teistele ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osalistele, et nad võtaksid sarnaseid meetmeid, vältimaks kasvuhuonegaaside heite ülekandumist aladele, mis on bioloogiliselt veelgi tundlikumad kui EL.

1.10 Võttes arvesse käimasolevaid ettevalmistusi, mille eesmärk on luua järgmiseks eelarveperioodiks ühise põllumajanduspolitiika asjakohane raamistik, tuleks tunnistada, et kõnealune ettepanek peab olema tihedalt seotud nii ELi põllumajanduspolitiika kui ka ELi teiste poliitikavaldkondadega. Poliitilistes hinnangutes on järk-järgult rohkem arvesse võetud mulla süsinikusisaldust ja seega on kliimakatse ja kliimamuutustega kohtamine ka põllumajanduses ja metsanduses rohkem päevakorda tõusnud. Komitee tervitab eriti asjaolu, et ettepanek ei sisalda põllumajanduse ja metsanduse jaoks ühtegi heite vähendamise seonduvat kohustust, mis koormaks ühepoolset põllumajandustootjaid ja metsandusettevõtjaid. Parema ülevaate andmiseks riikide olukorrast on vajalikud üksnes piiratud investeeringud liikmesriikides.

## 2. Poliitiline kontekst

2.1 Komisjoni ettepanekus on välja toodud uued elemendid seoses Kyoto protokolliga ja Durban'i konverentsi tulemustega (?).

2.1.1 Praeguses olukorras ei ole maakasutus- ja metsandussektorist tulenev kasvuhuonegaaside heite ja sidumine arvatud liidu eesmärgi hulka vähendada 2020. aastaks heitkoguseid 20 %, kuigi need moodustavad osa liidu heitkoguste piiramise või vähendamise eesmärgist vastavalt Kyoto protokolliga artikli 3 lõikele 3. Seepärast on oluline luua ühised arvestusmeetodid, et nii heitkoguseid kui ka heitkoguste vähenemist täpselt arvestada ja lisada need ELi aruandekohustuste hulka.

2.1.2 Iga õigusakti ettepanek, mis sisaldab kohustuslikku arvestust karja- ja põllumaa kohta, peab olema kooskõlas Durbanis toimunud ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osaliste konverentsil (COP 17) võetud otsustega.

(?) Kyoto protokolliga osaliste konverents, COP 17, detsember 2012, ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon.

2.1.3 Enne kõnealust COP 17 konverentsi ei nõutud liikmesriikidelt arvestust metsa majandamise valdkonnas, kuna lähtuti asjaolust, et kogu saadud biomass oksüdeerub koheselt. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab ELi ettepanekut kaasata arvestuseeskirjadesse raietooded. See tähendab, et raietoodete süsinikureservuaaris sisalduv süsinikuvaru kasutatakse ära. See võib suurendada puidu ja puidutoodete osakaalu kliimamuutuste leevendamisel.

2.1.4 Arendamiseks veelgi metsanduse potentsiaali kliimamuutuste leevendamisel (mida ettepanekus tunnistatakse), ei ole võimalik üldiselt arvesse võtta selliseid meetmeid nagu raieringi pikendamine ja lageraiete (millele viidatakse seletuskirjas) ning puutumata metsade kasutamise vältimine, kuna need sõltuvad liikidest ja puude vanusest metsa säästval majandamisel. Tuleb siiski rõhutada, et see asjaolu ei sisaldu praegu õigusakti ettepanekus.

2.1.5 Kork on väga oluline toode raietoodete hulgas, kuna sellel on palju eeliseid: tegemist on loodusliku tootega, mida saadakse taastuvallikatest keskkonnahoidliku protsessi tulemusel, mis ei nõua puude raiet; korgitööstus on tõestanud ka oma olulist kohta ökoloogilise stabiilsuse säilitamisel Vahemere piirkonna haavatavas ja ohustatud ökosüsteemis; samuti on korgitööstus oluline tööhõive ja sissetulekute seisukohast.

2.2 Ettepanekus sätestatakse, et liikmesriigid seavad sisse ja tagavad sellise arvestuse, mis kajastab täpselt kogu heidet ja sidumist, mis on toimunud põllumaa majandamisest tulenevate tegevuste tagajärjel.

2.2.1 Süsinikureservuaaride loend hõlmab ka maapealset biomassi, vastavalt valitsustevahelise kliimamuutuste rühma suunistele maakasutus- ja metsandussektori jaoks. Probleem põllumaa maapealse biomassi arvestamisel on tingitud rohttaimedele (arvestatakse üksnes mulla süsinikusisaldust) ja puittaimedele (arvestatakse biomassi) eristamisest. Ettepanekus tunnistatakse selliste mitmeaastaste põllukultuuride suurt väärtust nagu oliivipuud, viljapuud ja viinamarjaistandused, kuid üheaastaste põllukultuuride CO<sub>2</sub> sidumist ei võeta arvesse, kuna võrdluse alus on süsinikuvaru muutused alates 1990. aastast. Selliste põllumajandustoodete osatähtsus nagu raps (toiduained, loomasööt ja kütus), sööt (loomasööt ja kütus) või köögiviljad (toiduained) ei ole võetud arvesse, kuna seda võivad ohustada muutused süsinikusisalduses. See tuleneb asjaolust, et üheaastaseid põllukultuure vaadeldakse valitsustevahelises kliimamuutuste rühmas ja Kyoto protokollis raames CO<sub>2</sub>-neutraalsena.

2.2.2 Põllumajandusvaldkondades, kus sidumise võimalik kasv ei ole eriti suur – nagu näiteks raietoodete kasutamisel –, võib põllumajandusmaa kohta peetav arvestus mõnel juhul tekitada probleemi ning tuua kaasa negatiivset mõju. Siinkohal on vajalik selge määratlus nii heite kui ka süsinikdioksiidi säilitamise kohta.

2.2.3 Teatud piirkondades, kus valitsevad ebasoodsad kliimatingimused ning kus vihm on suur osatähtsus põllumajanduse, põllumajandustootjate ja maaelanikkonna jaoks või kus teatud mitmeaastased põllukultuurid on ohustatud madala tasuvuse tõttu (nt oliivipuud Lõuna-Euroopas), võib nullilähedase majanduskasvu oht põhjustada maa sööti jätmist ja huvipuudust selle maa harimise vastu. Komisjoni ettepaneku lisas IV on loetletud meetmed, mida võib lisada komisjoni kavandatud tegevuskavadesse. Vältida tuleks nende meetmete dubleerimist, mida juba rakendatakse ühise põllumajanduspoliitika teise samba põllumajanduse keskkonnametmete raames, muutes kõnealused meetmed mõõdetavaks.

2.2.4 Komitee tervitab riiklike tegevuskavade rakendamist, kuna sel viisil tuleks punktis 1.4 nõutud võimalike meetmete nähtavus väga hästi esile. Sealjuures tuleb siiski arvestada kolme peamist põhimõtet:

- 1) tegevuskavad peavad tingimata olema seotud muude poliitiliste meetmetega või kombineeritud olemasolevatega, et loodaks sellised raamtingimused, mis võimaldaksid maa omanikel ja maa kasutajatel vastavalt tõhusaid maakasutus- ja metsandussektori meetmeid ellu viia majanduslikult mõistlikul viisil ja mitte ainult nende oma kulul. Nii nagu mitmesugused looduskaitsemeetmed põhjustavad kulusid ega too raha sisse, st ei ole majanduslikult atraktiivsed, nii ei ole ka kliimakatsemeetmed (nt kõrge orgaaniliste ainete sisaldusega märgalade säilitamine) sageli majanduslikult huvipakkuvad. ELi loodav raamistik peab tagama stiimulid ja innustama ELi tootjaid saavutama seatud eesmärgid, niisamuti kui heitkogustega kauplemise süsteem, millesse EL ei taha teadlikult maakasutus- ja metsandussektorit hõlmata;
- 2) nii tegevuskavad kui ka kontrolli- ja aruandlusmenetlused peavad olema kavandatud sellisel viisil, et nii maaomanikud ja maa kasutajad kui ka ametiasutused saaksid neid rakendada minimaalse halduskoormusega.
- 3) Kõik ELi eeskirjad ja meetmed peavad tingimata olema kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega.

### 3. Üldised märkused

3.1 Euroopa Komisjoni ettepaneku eesmärk on kehtestada rangem arvestussüsteem, millega lisatakse rahvusvaheliste lepete soovitusel ELi õigusaktidesse. Ettepanekus kajastuvad maakasutus- ja metsandussektori läbivaadatud arvestuseeskirjade peamised elemendid, mille suhtes jõuti kokkuleppele Durbanis 2011. aasta detsembris, ning mida kohaldatakse alates Kyoto protokollis teisest kohustusperioodist. Mõned neist eeskirjadest erinevad siiski Durbanis tehtud otsustest, sealhulgas nt ettepanek kohustusliku arvestuse kohta põllu- ja karjamaa majandamisel ning arvestuseeskirjade kohta looduslike häiringute puhul.

3.2 Ettepanek pidada uut kohustuslikku arvestust kogu heite ja sidumise üle, mis tuleneb põllumaa ja karjamaa majandamisega seotud tegevustest, tähendab suuremat halduskoormust riiklikul tasandil ning nõuab Euroopa Komisjonilt suuri jõupingutusi järelevalve teostamisel liikmesriikides. Kõnealusel ettepanekus sätestatud arvestuseeskirjadel ja võrdlustasemetel on asjaomase otsuse elluviimisel otsustav tähtsus. Komitee kardab, et see asjaolu võib tuua liikmesriikidele kaasa topeltkohustusi, mis tulenevad ühelt poolt ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioonist (UNFCCC) ja teiselt poolt ELi õigusaktidest.

3.3 ELi metsadel on suur sotsiaal-majanduslik kasutegur ning nad tagavad ka olulised ökosüsteemiteenused ja parandavad kliimamuutustega kohanemise võimet, sidudes igal aastal 10 % ELi CO<sub>2</sub> koguheitest. Metsad tagavad terve rea säästvaid ja arukaid biotooteid ning puit moodustab poole ELi taastuvenergiast. Komitee rõhutab metsade multifunktsionaalset rolli ühiskonnas ja kutsub komisjoni üles kohaldama metsade suhtes terviklikku lähenemisviisi, mis hõlmab nii kliimaga kui ka metsa säästva majandamisega seonduvaid aspekte. Metsad kujutavad endast palju rohkemat kui üksnes süsinikureservuaare ning seda asjaolu tuleb tunnustada kliimaga seonduvate meetmete raames.

#### 4. Märkused

4.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee juhib tähelepanu põllumajanduse ja metsanduse potentsiaalile leevendada kliimamuutusi. Seda potentsiaali vähendavad siiski looduslikud tingimused ja häiringud, küllastusohud, keerukad vood, ebapiisav suutlikkus heite kontrollimisel ning suur ebakindlus arvutusmeetodite suhtes.

4.2 Komitee kiidab heaks Teadusuuringute Ühis keskuse mõjuhindangute tulemusel ning respekti selle seisukohta teostatavuse küsimuses. Siiski tuleks täiustada teaduslikke teadmisi ja kontrollimeetodeid, et suurendada usaldust kasvuhoo- negaaside heitega seonduvate andmekogude vastu metsa- ja põllumaade valdkonnas. Nii nende täpsust kui ka järjepidevust tuleb parandada ning oluline on analüüsida kliimamuutuste mõju leevendamise võimalusi terviklikust vaatepunktist, kasutades integreeritud lähenemisviisi. Sellega seoses toob komitee esile kogemusi mõnedes riikides, nt Taanis ja Portugalis, kus põllumajandustegevusega seonduv aruandlus on igati kooskõlas ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooniga. Komitee leiab, et rõhutada tuleks raskusi heite mõõtmisel maakasutus- ja metsandussektoris, ning ei jaga ühest veendumust, et see valdkond peaks olema kaasatud ELi heite vähendamise eesmärkidesse.

4.3 Komisjoni ettepanekus puuduvad sätted maakasutus- ja metsandussektori kaasamise kohta ELi kliimakoostuste hulka praeguses etapis, kuid see tuuakse välja esimese sammuna selles suunas, luues asjakohased poliitilised tingimused. Komitee tunneb kahetsust selle üle, et ettepanekut pole laiendatud nii, et see hõlmaks viidet metsanduse ja põllumajanduse ühismõju- dele fossiilkütuse ja mittetaastuvate materjalide asendamisel biokütuse ja biomassiga. See peaks toimuma järgmistes etappides, mis peaksid hõlmama ka maakasutus- ja metsandussektoriga seonduva biomajanduse ja energia protsesse. Kõnealusel sektorit ei tohiks hinnata mitte eraldi, vaid terviklikust seisuko- hast, kasutades ELi ja riikliku tasandi poliitikameetmete koos- toimet. Liikmesriikidel endal on kõige paremad eeldused asjako- haste meetmete üle otsustamiseks.

Brüssel, 19. september 2012

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee*  
*president*  
Staffan NILSSON