EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 15.5.2024
COM(2024) 195 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

määruse (EL) 2018/841 (maakasutuse ja metsanduse määrus) toimimise kohta vastavalt kõnealuse määruse artikli 17 lõikele 2 ja kooskõlas määrusega (EL) 2023/839 tehtud muudatustega

1. Sissejuhatus

Maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse (edaspidi „maakasutus ja metsandus“ või ingliskeelse lühendiga „LULUCF“) sektor hõlmab muldasid, taimi ja muud biomassi, mis võivad CO_2 nii eraldada (st CO_2 atmosfääri emiteerida) kui ka siduda (st CO_2 atmosfäärist kõrvaldada).

Sektori tekitatud heide ja CO_2 sidumine on kantud ELi 2030. aastaks seatud kliimaeesmärki määrusega (EL) 2018/841[1] (maakasutuse ja metsanduse määrus), mis jõustus 2018. aastal.

Euroopa roheleppe[2] osana seati Euroopa kliimamääruses[3] kogu ELi majandust hõlmav eesmärk vähendada netoheidet 2030. aastaks vähemalt 55 % võrreldes 1990. aasta tasemega ja saavutada hiljemalt 2050. aastaks kliimaneutraalsus. 2023. aastal[4] muudeti maakasutuse ja metsanduse määrust kliimapaketiga „Eesmärk 55“,[5] et kajastada veelgi ambitsioonikamaid eesmärke. Kliimapaketiga kehtestati sektorile 2030. aastaks uued eesmärgid ja lihtsustati aruandluskohustusi.

Maakasutussektoril on oluline roll ELi kliimaneutraalsuseesmärgi saavutamisel. See võib tuua pikaajalist kliimaalast kasu nii kliimamuutuste leevendamise kui ka nendega kohanemise seisukohast ning aidata kaasa Pariisi kokkuleppe pikaajaliste kliimaeesmärkide saavutamisele[6]. Lisaks pakub sektor ühiskonnale mitmeid muid elutähtsaid teenuseid. Nende hulka kuuluvad sellise kestliku biomassi tootmine, mis võib asendada fossiilseid või CO_2-mahukaid tooteid, materjale ja energiat ning aitab kaasa ringluspõhisele ja kliimaneutraalsele biomajandusele üleminekule, samuti toidu tootmine, elurikkus ning muud ökosüsteemi teenused, mis on kliimamuutuste mõjule vastupanuvõime suurendamisel keskse tähtsusega.

Nagu on sätestatud maakasutuse ja metsanduse määruse artikli 17 lõikes 2, on komisjonile tehtud ülesandeks esitada aruanne kõnealuse määruse toimimise kohta hiljemalt kuus kuud pärast 2023. aasta detsembris COP28-l sõlmitud Pariisi kokkuleppe alusel tehtud esimest ülemaailmset kokkuvõtet.

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta määrus (EL) 2018/841, millega lisatakse maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest tulenev kasvuhoonegaaside heide ja sellest tulenevate kasvuhoonegaaside sidumine 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistikku ning muudetakse määrust (EL) nr 525/2013 ja otsust nr 529/2013/EL (ELT L 156, 19.6.2018, lk 1).

[2] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_et

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1119, millega kehtestatakse kliimaneutraalsuse saavutamise raamistik (Euroopa kliimamäärus) (ELT L 243, 9.7.2021, lk 1).

[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. aprilli 2023. aasta määrus (EL) 2023/839, millega muudetakse määrust (EL) 2018/841 kohaldamisala, aruandlus- ja täitmisnõuete lihtsustamise ning liikmesriikidele 2030. aastaks eesmärkide kehtestamise osas, ning määrust (EL) 2018/1999 seire, aruandluse, edusammude jälgimise ja läbivaatamise parandamise osas (ELT L 107, 21.4.2023, lk 1).

[5] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Eesmärk 55“: ELi 2030. aasta kliimaeesmärgi saavutamine teel kliimaneutraalsuseni, COM(2021) 550 (final).

[6] https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf

2. Maakasutuse ja metsanduse määruse toimimise hindamine

Läbivaadatud määruse peamine eesmärk on suurendada ELis maakasutusega seotud CO_2 netosidumist 2030. aastaks 42 miljoni CO_2-ekvivalenttonni võrra ajavahemiku 2016–2018 keskmisega võrreldes. Selle tulemusena peaks netosidumine liidu tasandil olema kokku –310 miljonit CO_2-ekvivalenttonni. Ajavahemikus 2021–2025 peavad liikmesriigid kohaldama eri maa-arvestuskategooriate suhtes konkreetseid arvestuseeskirju ja täitma negatiivse saldo vältimise kohustust, mis tähendab, et arvestuslik heide ei tohi ületada arvestuslikku sidumist ning on kooskõlas artiklitega 7–9. Ajavahemikuks 2026–2030 seatud täiendav –42 miljoni CO_2-ekvivalenttonni eesmärk hõlmab kõiki LULUCFi aruandluskategooriaid ja on jagatud liikmesriikide vahel individuaalsete eesmärkide kaudu, võttes aluseks nende kogu majandatava maa pindala osakaalu. 2030. aasta eesmärkide saavutamiseks peab iga liikmesriik karmistama maakasutuspoliitikas oma kliimaeesmärke.

Ajavahemikuks 2026–2030 seatud eesmärkidega viiakse määruse aruandlusnõuded kooskõlla aruandluseeskirjadega nii, nagu on nõutud ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioonile esitatud kasvuhoonegaaside inventuurides. See annab nii liikmesriikide kui ka ELi tasandi poliitikakujundajatele paremaid andmeid sektori täiendavate poliitikasuundade ja meetmete õigeaegseks kavandamiseks, ettevalmistamiseks ja rakendamiseks.

Vastavalt LULUCFi määruse artikli 17 lõikele 2 sisaldab käesolev aruanne järgmist:

- paindlikkusmeetmete mõju hinnang;
- hinnang LULUCFi määruse panuse kohta kliimaneutraalsuseesmärgi ja Pariisi kokkuleppe eesmärkide saavutamisse;
- hinnang sotsiaalsele ja tööalasele mõjule, sealhulgas soolisele võrdõiguslikkusele;
- hinnang Pariisi kokkuleppe artikli 6 lõigetes 2 ja 4 sätestatud õigusnormide osas rahvusvahelisel tasandil tehtud edusammudele;
- praegused suundumused ja tulevased prognoosid põllu- ja rohumaa kasvuhoonegaaside heite ja sidumise kohta ning regulatiivsed võimalused, et tagada nende suundumuste ja prognooside kooskõla kasvuhoonegaaside heite pikaajalise vähendamise eesmärgiga kõigis majandussektorites, nagu on öeldud ELi kliimaneutraalsuse eesmärgis.

2.1. Paindlikkusmeetmete mõju

Selleks et aidata liikmesriikidel eesmärke täita, võivad nad teatavatel tingimustel kasutada paindlikkusmehhanisme. Nende paindlikkusmehhanismide kasutamise eeltingimus on, et kõik liikmesriigid täidavad ühiselt ELi üldise negatiivse saldo vältimise kohustust (ajavahemikus 2021–2025) või saavutavad ELi üldeesmärgi (ajavahemikus 2026–2030).

Mõlema nõuete täitmise perioodi suhtes kohaldatakse „üldist paindlikkust“, mille kohaselt võib liikmesriik otsustada kompenseerida oma puudujäägi LULUCFi määruse alusel, lahutades sellele liikmesriigile jõupingutuste jagamise määruse[7] alusel aastaks eraldatud heitkogustest

[7] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta määrus (EL) 2018/842, milles käsitletakse liikmesriikide kohustust vähendada kasvuhoonegaaside heidet aastatel 2021–2030, millega panustatakse kliimameetmetesse, et täita Pariisi kokkuleppega võetud kohustused, ning millega muudetakse määrust (EL) nr 525/2013 (ELT L 156, 19.6.2018, lk 26).

samaväärse koguse, tingimusel et liikmesriik on täitnud oma jõupingutuste jagamise määruse eesmärgi. Sama kehtib ka vastupidi: kui liikmesriik ei saavuta jõupingutuste jagamise määruse eesmärki, võib ta LULUCFi määruse kohase piirangualuse ülejäägi kanda üle jõupingutuste jagamise määruse eesmärgi täitmisele.

Lisaks võivad liikmesriigid ajavahemikus 2021–2025 kasutada majandatava metsamaa puhul paindlikkust looduslike häiringute tõttu. Ajavahemikus 2026–2030 on liikmesriikidel juurdepääs uuele maakasutuse paindlikkusmehhanismile, et tegeleda looduslikest häiringutest, kliimamuutuste pikaajalisest mõjust või erakordselt suurest turvasmuldade osakaalust tingitud ülemäärase netoheitega.

Paindlikkusmeetmeid kohaldatakse esimest korda alles 2027. aastal liikmesriikide kohustuste täitmise kontrollimisel, tuginedes kasvuhoonegaaside inventuuri andmetele ajavahemiku 2021–2025 kohta.

2.2.LULUCFi panus kliimaneutraalsuseesmärgi saavutamisse

Kuigi maakasutuse ja metsanduse sektor on praegu CO_2 siduja, püsib muret tekitav suundumus, kus süsiniku sidumine on maakasutuse ja metsanduse sektoris viimasel kümnendil vähenemas. 2021. aastal oli netosidumine ELis –230 miljonit CO_2-ekvivalenttonni. ELi tasandil on põllumaad, rohumaad, märgalad ja asulad sektori peamised heiteallikad, kusjuures põllumaadel on suurimad heite tekitajad majandatavad turvasmullad. Metsadel on keskne roll, kuna nad on kogu maakasutuse ja metsanduse sektoris suurimad süsiniku sidujad. Süsiniku sidujate vähenemine liidus on suures osas tingitud metsade netosidumise vähenemisest, peamiselt seetõttu, et metsalangetamine on suurenenud ja metsade kasvamine on stabiilne või mõningal määral vähenenud[8]. Selle arengutendentsi on põhjustanud majandustegurid, metsade vananemine ja looduslike häiringute järgne sanitaarraie. Euroopa metsade jaoks on probleemiks üha sagedasemad ja rängemad looduslikud häiringud nagu tuulemurrud, putukkahjurite ründed, metsapõlengud ja põuad ning see, et metsastamiseks tehakse üha vähem pingutusi.

Kvaliteetsete andmete kättesaadavus on edusammude jälgimise, poliitika hindamise ja tulevaste meetmete kavandamise eeltingimus. Seepärast on liikmesriigid muudetud LULUCFi määruse kohaselt kohustatud järk-järgult ja kooskõlas valitsustevahelise kliimamuutuste rühma (IPCC) suunistes[9] esitatud täiustatud meetoditega aruandlust täpsemaks muutma. Seiret, aruandlust ja kontrolli asjaomases sektoris saab tõhustada nii tehnoloogia arengu kui ka poliitika kaudu. Pidevalt arendatakse uusi seirelahendusi, eelkõige õhus või kosmoses paiknevaid kaugseiretehnoloogia lahendusi, ja need on muutumas laialdaselt kättesaadavaks. Need arengutendentsid pakuvad poliitikakujundajatele suurepäraseid võimalusi töötada välja tulemuslikud ja tõhusad meetmed, millega muuta maakasutuspõhine süsinikdioksiidi sidumine laialdasemaks ja püsivamaks. Selleks et toetada liikmesriike selles olulises protsessis, on komisjon koos Euroopa Keskkonnaametiga (EEA) avaldanud ajakohastatud LULUCFi

[8] https://doi.org/10.1186/s13021-023-00234-0

[9] Paremad kasvuhoonegaaside inventuurid peaksid põhinema täpsematel, üksikasjalikumatel, õigeaegsematel ja geograafiliselt täpsematel andmetel, nagu on sätestatud juhtimismääruse V lisa 3. osas – nt digitaalsete andmebaaside, geoinfosüsteemide (GIS) ja kaugseire, sealhulgas Copernicuse Sentineli satelliitide ja -teenuste või muude avalikult või kaubanduslikult kättesaadavate teenuste kaudu saadavatel andmetel.

käsiraamatu[10]. Selle eesmärk on aidata eri sidusrühmadel tutvuda LULUCFi määrusega ja hõlbustada selle rakendamist kohapeal. Veel soovitakse sellega levitada kogemusi ja häid tavasid selle kohta, kuidas parem kasvuhoonegaaside seire maakasutussektoris saab poliitikakujundamist toetada. Selleks korraldab komisjon korrapäraselt ka tehnilisi töötubasid, mille käigus räägitakse ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni aruandlusest[11].

Kestlikult hangitud biomassil on oluline roll kliimaneutraalse, kestliku ja ringluspõhise biomajanduse edendamisel ELis. Euroopa biomassi aruandes, mille Euroopa Keskkonnaamet hiljuti avaldas, leitakse, et biomassi turul valitseb ELis tihe konkurents, mis tuleneb biomassi mitmest lõppkasutusest, näiteks toidus, tooraines, energia tootmises, kliimamuutuste leevendamises ja nendega kohanemises, elurikkuses ja muudes ökosüsteemi teenustes[12]. Erinevaid lõppkasutusviise tuleks hoolikalt tasakaalustada asjakohaste poliitikameetmete ja stiimulitega.

2.3.Edusammud rahvusvahelisel tasandil

Pariisi kokkuleppe artiklis 2 on sätestatud pikaajaline eesmärk, mille kohaselt tuleb piirata üleilmset temperatuuritõusu nii, et võrreldes tööstusajastueelse tasemega jääks see tunduvalt alla 2 °C, ning jätkata tööd selles suunas, et temperatuur ei tõuseks rohkem kui 1,5 °C. Kokkuleppes on seatud eesmärgiks ka kliimamuutuste kahjulike mõjudega kohanemise võime suurendamine ja kliimamuutustele vastupanu tugevdamine.

EL esitas 2023. aasta oktoobris ajakohastatud riiklikult kindlaksmääratud panused,[13] et valmistada ette järeldused esimese ülemaailmse kokkuvõtte[14] jaoks, mis tehti ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osaliste konverentsi 28. istungjärgul sama aasta detsembris. Need riiklikult kindlaksmääratud panused annavad lisateavet poliitikasuundade ja meetmete kohta, mille alusel vähendab EL 2030. aastaks oma kasvuhoonegaaside netoheidet vähemalt 55 %.

Seoses Pariisi kokkuleppe artikliga 6 tuleb märkida, et COP28-l saavutati vähe edu struktureeritud lähenemisviisi vastuvõtmisel kahepoolset kaubandust käsitleva artikli 6 lõike 2 rakendamiseks. Mis puudutab artikli 6 lõiget 4, siis kokkuleppeosalised ei võtnud vastu järelevalveasutuse soovitust metoodiliste suuniste ja süsiniku sidumisega seotud tegevuste kohta[15].

[10] https://climate-energy.eea.europa.eu/topics/climate-change-mitigation/land-and-forests/reports
[11] https://forest.jrc.ec.europa.eu/en/activities/lulucf/workshops/
[12] Euroopa biomassi pusle, EEA aruanne 8/2023.
[13] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14286-2023-INIT/et/pdf
[14] Pariisi kokkuleppe artikli 14 alusel koostatud ülemaailmne kokkuvõte on protsess, mille käigus osalised hindavad iga viie aasta järel kokkuleppe eesmärkide saavutamisel tehtud ühiseid edusamme ning teevad kindlaks lüngad ja lahendused 2030. aastani ja pärast seda.
[15] https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/article-64-mechanism

2.4.Sotsiaalne ja tööhõivealane mõju ja sellekohased võimalused

Nagu on rõhutatud komisjoni koostatud pikaajalises visioonis ELi maapiirkondade kohta,[16] on maapiirkondade loodusvarad olulised vahendid kestliku ja jõuka tuleviku ülesehitamisel. Kogu ELis erineb maapiirkondade meeste ja naiste tööhõive määr 13 protsendipunkti (võrreldes 10 protsendipunktiga linnades), mõnes liikmesriigis on see üle 20 protsendipunkti. ELi soolise võrdõiguslikkuse tegevuskavas on maapiirkondades esinevat soolist ebavõrdsust eraldi käsitletud.

Hästi hallatud maastikud maapiirkondades aitavad kaitsta inimväärset tööd ja elatusvahendeid, ökosüsteeme ja elurikkust ning suurendada kliima- ja riskikerksust. Väga oluline on toetada põllumajandustootjaid, metsamajandajaid ja maapiirkondade ettevõtjaid, kelle toel on võimalik üle minna keskkonnahoidlikumale ühiskonnale ja majandusele.

3. Suundumused maakasutus- ja metsandussektoris ning põllumajandussektoris

Energialiidu ja kliimameetmete juhtimist käsitlevas määruses[17] pannakse alus terviklikule juhtimissüsteemile, mis viib meid ELi kliimaeesmärkide saavutamiseni. 2019. aastal esitasid liikmesriigid oma esimese riikliku energia- ja kliimakava, mis on peamine strateegilise poliitika kavandamise vahend, et sillutada teed kliimaneutraalsuse ja -kerksuse saavutamisele 2050. aastaks. 2023. aastal vaatasid liikmesriigid oma riiklikud energia- ja kliimakavad läbi ja ajakohastasid neid, et kajastada Euroopa kliimamääruse ja paketi „Eesmärk 55“ raames 2030. aastaks seatud suuremaid kliimaeesmärke, sealhulgas maakasutus- ja metsandussektoris ja põllumajandussektoris. Liikmesriigid koostavad kasvuhoonegaaside inventuuriaruannete osana prognoosid oma olemasolevate ja täiendavate meetmete mõju kohta heitele ja sidumisele.

Komisjon leidis siiski oma hinnangus, et enamik ajakohastatud riiklike energia- ja kliimakavade projekte ei ole piisavalt ambitsioonikad ning et neis puuduvad piisavad maakasutusega seotud kliimameetmed[18]. Väga vähe liikmesriike on esitanud konkreetse tegevuskava riiklike netosidumiseesmärkideni jõudmiseks või piisavad meetmed, millega aidata põllumajandustootjatel, metsamajandajatel ja muudel sidusrühmadel välja kujundada kestlikke tegevusmudeleid kooskõlas nende eesmärkidega.

[16] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Maapiirkondade arengu pikaajaline visioon. Tugevamad, ühendatud, vastupanuvõimelised ja jõukad ELi maapiirkonnad 2040. aastaks“, COM(2021) 345 final.

[17] 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).

[18] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Kogu ELi hõlmav hinnang ajakohastatud riiklike energia- ja kliimakavade projektidele. Oluline samm 2030. aastaks seatud kõrgemate energia- ja kliimaeesmärkide saavutamisel Euroopa rohelise kokkuleppe ja kava „REPowerEU“ raames“, COM(2023) 796 final.

3.1.Maakasutus- ja metsandussektori suundumused ja prognoosid

Praeguste, ajavahemikus 2021–2025 kohaldatavate LULUCFi arvestuseeskirjade kohaselt oli 2023. aasta kasvuhoonegaaside inventuuriandmetel põhinev 2021. aasta arvestuslik saldo –14 miljoni CO_2-ekvivalenttonniga väikeses plussis (st arvestuslik sidumine ületas veidi arvestuslikku heidet)[19]. Seega tervikuna täidab liit ajavahemiku 2021–2025 esimesel aastal negatiivse saldo vältimise kohustust[20].

EL ei ole praegu 2030. aasta netosidumise eesmärgi saavutamisel graafikus. Olemasolevate meetmetega peaks kogu netosidumine 2030. aastal jõudma –239 miljoni CO_2-ekvivalenttonnini ja lisameetmetega –260 miljoni CO_2-ekvivalenttonnini, mis jääb ELi 2030. aasta eesmärgile alla ligikaudu 50–70 miljonit CO_2-ekvivalenttonni.

Prognooside kohaselt väheneb alates 2025. aastast ELis metsamaalt arvestatav netosidumine pidevalt, jõudes 2030. aastaks olemasolevate meetmetega ligikaudu –310 miljoni CO_2-ekvivalenttonnini ja lisameetmete võtmise korral –320 miljoni CO_2-ekvivalenttonnini. Põllumaa netoheide, mis praegu moodustab ligikaudu 38 % ELi maakasutus- ja metsandussektori heitest, peaks kuni 2025. aastani veidi suurenema või stabiliseeruma, millele järgneb järkjärguline vähenemine, et saavutada 2030. aastaks olemasolevate meetmetega 32 miljonit CO_2-ekvivalenttonni ja koos lisameetmetega 27 miljonit CO_2-ekvivalenttonni. Rohumaade netoheide, mis praegu moodustab ligikaudu 12 % ELi maakasutus- ja metsandussektori heitest, püsib prognooside kohaselt kuni 2030. aastani muutumatuna, ehkki esineb kõikumisi, olles olemasolevate meetmete rakendamisel 12 miljonit CO_2-ekvivalenttonnini ja 2030. aastal koos lisameetmetega 10 miljonit CO_2-ekvivalenttonnini. Märgalade netoheide peaks järk-järgult vähenema, jõudes olemasolevate meetmetega 2030. aastaks 13 miljoni CO_2-ekvivalenttonnini ja koos lisameetmetega 12 miljoni CO_2-ekvivalenttonnini. Puittoodete netosidumine peaks prognooside kohaselt pidevalt suurenema, jõudes olemasolevate või lisameetmetega stsenaariumi korral tasemele, mis on ligi –35 miljonit CO_2-ekvivalenttonni[21].

On tõenäoline, et kliimamuutuste mõjul ja elurikkuse vähenemisega kaasnevad sagedasemad ja intensiivsemad looduslikud häiringud. Oluline on negatiivne suundumus kiiresti tagasi pöörata, et saavutada ELi kliimaeesmärgid, ning samal ajal suurendada ELi maakasutussektori vastupanuvõimet ja tagada stabiilsete pikaajaliste sidujate olemasolu.

3.2.Põllumajandussektori suundumused ja prognoosid

Põllumajandusest tulenev muu kui CO_2-heide moodustab praegu ligikaudu 11 % ELi kasvuhoonegaaside koguheitest, millest umbes kaks kolmandikku pärineb kariloomadelt. Alates 2005. aastast on selle sektori heitkogused püsinud ühel ja samal tasemel – inventuuriandmetest on näha iga-aastane aeglane vähenemine (0,7 miljonit CO_2-

[19] Kuna aga kasvuhoonegaaside inventuurid on muutunud täpsemaks, tehakse veel ümberarvutusi, mis võib seda tulemust mõjutada.

[20] Kliimameetmete eduaruanne. Euroopa Komisjon, 2023.

[21] Liikmesriikide poolt prognooside kohta esitatud andmete põhjal, 2023. aasta esildis (Euroopa Keskkonnaamet (EEA)).

ekvivalenttonni aastatel 2005–2021). Euroopa Keskkonnaameti[22] hinnangul ei ole heite eeldatav vähenemine ajavahemikul praegusest kuni 2040. aastani märkimisväärne, et aidata saavutada pikaajalist kliimaneutraalsuse eesmärki. Kuna muudes sektorites on heitkogused vähenenud ja põllumajanduses on raske heitkoguseid täielikult vältida, siis eeldatakse, et 2040. aastaks muutub põllumajandussektorist saab kasvuhoonegaaside heite suurima osakaaluga sektor, mis moodustab ligikaudu poole ELi koguheitest[23].

Liikmesriikide viimased prognoosid osutavad sellele, et olemasolevate meetmete rakendamise korral heite vähenemise kiirus (1 % võrreldes 2021. aastaga või keskmiselt 0,6 miljonit CO_2-ekvivalenttonni aastas) 2030. aastaks ei muutu. Koos lisameetmetega näitab põllumajandusest tulenev koguheide 2030. aastaks ligikaudu 5 % vähenemist (aasta keskmine vähenemine 2,2 miljonit CO_2-ekvivalenttonni). Põllumajandussektoris on vaja teha täiendavaid jõupingutusi asjakohaste leevendusmeetmete kindlaksmääramiseks ja rakendamiseks.

3.3.Hiljutised poliitilised suundumused

Lisaks paketile „Eesmärk 55“ on mitme muu Euroopa roheleppe algatuse eesmärk suurendada maakasutus- ja metsandussektori vastupanuvõimet, kaitstes ja edendades samal ajal ökosüsteemi teenuseid ning üleminekut ressursitõhusale ringmajandusele.

Selleks et suurendada süsiniku kvaliteetset sidumist, on komisjon teinud ettepaneku süsiniku sidumise sertifitseerimise ELi õigusraamistiku kohta,[24] mille kaasseadusandjad hiljuti vastu võtsid. Raamistik hõlmab kolme eri liiki tegevusi: süsinikku siduv majandamine, süsiniku säilitamise tooted ja süsiniku lõplik sidumine. Lisaks võivad vabatahtlike CO_2-turgudega seotud eraalgatused täiendada ja veelgi edendada süsiniku sidumise ulatuslikku kasutuselevõttu. Raamistik mitte ainult ei paku maa majandajatele uusi ärivõimalusi, vaid toetab ka kestliku ringbiomajanduse kasvu CO_2 säilitamise toodete, näiteks puitehitiste sertifitseerimise kaudu. Lõppkokkuvõttes võib see aidata liikmesriikidel saavutada maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsandusega seotud eesmärke. Selleks et edendada süsiniku tööstuslikku kogumist ja selle kasutamist bioressursipõhistes toodetes või selle püsivat säilitamist, võttis komisjon hiljuti vastu teatise tööstusliku süsinikumajandamise kohta[25].

Heas seisundis ökosüsteemid aitavad kaasa süsiniku sidumisele, tugevdavad vastupanuvõimet kliimamuutustele ja suurendavad elanikkonna heaolu. Selline tegevus nagu turbaalade taassoostamine võib avaldada elurikkusele märkimisväärset positiivset mõju. Looduse taastamist käsitleva määrusega,[26] mis on ELi elurikkuse strateegia[27] oluline osa, soovitakse

[22] EEA, Briefing 17/2022.
[23] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Meie tuleviku kindlustamine. Euroopa 2040. aasta kliimaeesmärk ja tee kliimaneutraalsuse saavutamiseni 2050. aastaks, ehitades üles kestliku, õiglase ja jõuka ühiskonna“ (COM(2024) 63).
[24] Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega kehtestatakse liidu raamistik süsiniku sidumise sertifitseerimiseks (COM(2022) 672 final).
[25] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Edasipüüdliku ELi tööstusliku süsinikumajanduse suunas“, COM(2024) 62 final.
[26] Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS looduse taastamise kohta (COM(2022) 304 final).
[27] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ELi elurikkuse strateegia aastani 2030. Toome looduse oma ellu tagasi“ (COM(2020) 380 final).

seada siduvad ELi eesmärgid kahjustatud ökosüsteemide, eelkõige selliste ökosüsteemide taastamiseks, mille abil on võimalik kõige rohkem süsinikku siduda ja talletada ning loodusõnnetusi ära hoida ja nende mõju vähendada. Samuti on raadamist käsitleva määruse[28] eesmärk vähendada ELi mõju ülemaailmsele raadamisele, edendades raadamisvabade toodete kasutamist.

Süsinikdioksiidi sidumise suurendamiseks avaliku või erasektori allikate kaudu on olemas mitu rahastamismehhanismi. EL eraldab vahendeid ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) raames ning liikmesriikidel on võimalus lisada süsinikku siduva põllumajanduse meetmed oma ajakohastatud ÜPP strateegiakavadesse. Veel saavad liikmesriigid toetada läbivaadatud riigiabieeskirjadele vastavate selliste kestlike majandamistavade kasutuselevõttu, mis võimaldavad pakkuda metsaökosüsteemi teenuseid, nagu kliima reguleerimine ja elurikkuse taastamine.

Muud kättesaadavad ELi vahendid süsiniku sidumise suurendamiseks on programmid LIFE ja „Euroopa horisont“ ning ühtekuuluvuspoliitika vahendid. Täpsemalt väljendudes on heas seisundis muld üks kliimamuutuste leevendamise ja nendega kohanemise, samuti põllumajandustegevuse peamisi aspekte ning seetõttu käivitati programmi „Euroopa horisont“[29] raames missioon „Euroopa mullakokkulepe“. Missiooni eesmärk on luua 100 eluslaborit, et juhtida üleminekut heas seisundis muldadele 2030. aastaks, edendades sektorite koostööd kõigis maakasutusvaldkondades.

Maakasutus- ja metsandussektori suundumuste seire valdkonnas on metsaseireraamistiku ettepanekus[30] sätestatud kogu ELi hõlmav metsade seireraamistik, millega tagatakse kvaliteetsete standardvormingus andmete õigeaegne kättesaadavus. See võimaldab liikmesriikidel õigel ajal kohaldada tulemuslikke ja kulutõhusaid meetmeid, kiirendades seeläbi tugevamate ja vastupidavamate CO_2 sidujate kasutamist ja toetades samal ajal kestlikku ringbiomajandust. See raamistik saadi valmis ELi 2030. aasta metsastrateegia[31] raames ning selles tunnustatakse metsade multifunktsionaalset rolli. Ka mullaseiret ja vastupanuvõimet käsitleva direktiivi ettepanekuga[32] toetatakse maakasutuse ja metsanduse eesmärkide saavutamist. Heas seisundis muld seob rohkem süsinikku ning parem maa- ja mullaseire aitab suunata meetmeid, mis toovad kliimale kõige suuremat kasu.

[28] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. mai 2023. aasta määrus (EL) 2023/1115, milles käsitletakse teatavate raadamise ja metsade degradeerumisega seotud saaduste ja toodete liidu turul kättesaadavaks tegemist ja liidust eksportimist ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 995/2010 (ELT L 150, 9.6.2023, lk 206).
[29] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ELi missioonid kaks aastat hiljem: edusammude hindamine ja edasine tegevus“ (COM(2023) 457 final).
[30] Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega luuakse seireraamistik vastupanuvõimeliste Euroopa metsade jaoks (COM(2023) 728 final).
[31] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Uus ELi metsastrateegia aastani 2030“ (COM(2021) 572 final).
[32] Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv mullaseire ja mulla vastupidavuse kohta (mullaseire direktiiv) (COM(2023) 416 final).

2023. aastal võttis komisjon vastu suunised ELi rahastamisvõimaluste kasutamiseks heas seisundis muldade jaoks[33]. Looduslähedasema metsamajandamise suunised[34] ning metsaökosüsteemi teenustega seotud avaliku ja erasektori toetuskavade väljatöötamise suunised[35] koostati selleks, et tugevdada metsade multifunktsionaalsust. Selleks et veelgi hõlbustada süsinikku siduva majandamise kasutuselevõttu elurikkust soodustavate tavade kaudu, avaldas komisjon 2023. aastal suunised elurikkust soodustava metsastamise, taasmetsastamise ja puude istutamise kohta[36] ning suunised ELi rikkaimate ökosüsteemide hulka kuuluvate põlis- ja vanade metsade määratlemise, kaardistamise ja range kaitse kohta,[37] kuna sellised metsad säilitavad märkimisväärseid süsinikuvarusid. 2023. aasta novembris jõustus läbivaadatud taastuvenergia direktiiv,[38] milles tuletatakse meelde kohustust, et metsa biomassist kütuste tootmisel tuleb järgida LULUCFi kriteeriume.

3.4.Maa-, toidu-, energia- ja biomajanduse regulatiivsed võimalused kliimaneutraalsuse saavutamiseks

Hiljuti avaldatud teatises Euroopa 2040. aasta kliimaeesmärgi ja kliimaneutraalsuse saavutamise kohta on soovitatud vähendada 2040. aastaks kasvuhoonegaaside netoheidet 1990. aasta tasemega võrreldes 90 %. Mõju hinnang[39] näitab, et selle eesmärgi saavutamiseks peaks süsiniku sidumine (maakasutuspõhine ja tööstuslik sidumine atmosfäärist) ulatuma 400 miljoni CO_2 tonnini. See soovitatud eesmärk vastab kliimamuutusi käsitleva Euroopa teadusnõukogu (edaspidi „nõuandenõukogu“)[40] nõuannetele ja on kooskõlas Euroopa kliimamääruse sätetega esitada kasvuhoonegaaside eelarve kooskõlas Pariisi kokkuleppest tulenevate ELi kohustustega.

Nagu ka kõigil muudel sektoritel, on maakasutus- ja metsandussektoril ELi 2040. aasta kliimaeesmärgi saavutamisel oluline roll ning lisaks aitab see sektor kaasa ELi toidusõltumatusele ja kestlikule ringbiomajandusele. Õige poliitika ja meetmete abil peaks olema võimalik vähendada muud kui CO_2 heidet põllumajandussektorist,[41] suurendades samal ajal maakasutuspõhist CO_2 sidumist seeläbi, et mullad ja metsad on võimelised säilitama

[33] Komisjoni talituste töödokument „Suunised, mis käsitlevad ELi rahastamisvõimalusi heas seisundis muldade jaoks“, lisatud ettepanekule: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv mullaseire ja mulla vastupidavuse kohta (mullaseire direktiiv) (SWD(2023) 423 final).
[34] https://op.europa.eu/et/publication-detail/-/publication/2d1a6e8f-8cda-11ee-8aa6-01aa75ed71a1
[35] Komisjoni talituste töödokument „Suunised metsa ökosüsteemi teenuste avaliku ja erasektori toetuskavade väljatöötamise kohta“, SWD(2023) 285 final.
[36] Komisjoni talituste töödokument „Suunised elurikkust soodustava metsastamise, taasmetsastamise ja puude istutamise kohta“, SWD(2023) 61 final.
[37] Komisjoni talituste töödokument „Komisjoni suunised ELi esmaste ja vanade metsade määratlemise, kaardistamise, seire ja range kaitse kohta“, SWD(2023) 62 final.
[38] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/2001 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (ELT L 328, 21.12.2018, lk 82).
[39] Analüüsi aluseks on stsenaariumid, mis kajastavad poliitikasuundi ja meetmeid kuni 2023. aasta märtsini. Liikmesriigid esitavad lõplikud riiklikud energia- ja kliimakavad 2024. aastal ja need võivad sisaldada lisameetmeid.
[40] ESABCC (2023). DOI: 10.2800/609405
[41] Komisjoni talituste töödokument: mõjuhinnang, mis on lisatud dokumendile „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Meie tuleviku kindlustamine. Euroopa 2040. aasta kliimaeesmärk ja tee kliimaneutraalsuse saavutamiseni 2050. aastaks, ehitades üles kestliku, õiglase ja jõuka ühiskonna“ (SWD(2024) 63).

rohkem süsinikku. Selline mitmepoolselt kasulik olukord võib viia selleni, et põllumajandus-, maakasutus- ja metsandussektor koos muutuvad kliimaneutraalseks.

Maa majandamine on tihedalt seotud toiduainete tootmise ja töötlemisega. Nõuandekogu märgib oma hiljutises aruandes,[42] et terviklik süsteemne lähenemisviis võimaldab kindlaks teha sektoriülesed leevendamisvõimalused, sealhulgas tootjate, tarbijate ja toiduainete tarneahela vahendajate võimalused, ning tagab sidusa lähenemisviisi erinevate keskkonna-, majanduslike ja sotsiaalsete aspektide tasakaalustamiseks. Aruandes märgitakse ka, et turupõhiste mehhanismide kasutuselevõtt põllumajandus- ja maakasutussektoris võib olla tõhus vahend, mis motiveerib toidu väärtusahelas osalejaid minema üle vähem CO_2 heidet tekitavatele protsessidele. Samuti võimaldab see vähendada heidet seal, kus see on kõige kulutõhusam, ning oluliselt stimuleerida süsiniku suuremat sidumist maakasutus- ja metsandussektoris. Veel leiab nõuandekogu, et ÜPP parem kooskõla ELi kliimaeesmärkidega võib samuti etendada olulist rolli.

Integreeritud poliitiline lähenemisviis toidusektoris annaks maa majandatele võimaluse võtta vastu vastastikku toetavaid kliimamuutuste leevendamise ja nendega kohanemise tavasid. Elurikkust soodustav maa majandamine suurendab süsiniku sidumist ja ELi CO_2-sidujate vastupanuvõimet ning parandab mulla viljakust.

Kestlikult hangitud pikaealised CO_2 säilitamise tooted, näiteks ehituses kasutatav puit, võivad suurendada süsiniku sidumist ja aidata kaasa CO_2 heite vähendamisele muudes sektorites. Selliseid tooteid kasutades võib kestlik ringbiomajandus pakkuda maa majandajatele uusi ärivõimalusi, kuna fossiilset süsinikku hakatakse ELi majanduses asendama biomassiga. Lisaks on tekkimas uued süsinikku siduva majandamise viisid, mis võivad suurendada süsiniku sidumist, näiteks rannikualade mereökosüsteemide kestlikust tegevusest tulenevat sidumist (sinine süsinik), mis võib samuti aidata kaasa kliimamuutuste leevendamisele.

3.5.Kokkuvõte ja edasised sammud

Kuigi maakasutus- ja metsandussektorit peetakse jätkuvalt CO_2 sidujaks, püsib endiselt viimase kümnendi murettekitav suundumus, kus süsiniku sidumine maakasutus- ja metsandussektoris väheneb. Võttes arvesse arvukaid poliitilisi arengutendentse alates LULUCFi määruse jõustumisest ligikaudu kuus aastat tagasi, algatab komisjon paralleelselt käesoleva aruande esitamisega ka selle määruse hindamise. Kui süsiniku sidumise sertifitseerimise raamistik on jõustunud, hinnatakse võimalikke eeliseid ja kompromisse, mis kaasnevad sellega, et LULUCFi määruse[43] kohaldamisalasse lisatakse kestlikult hangitud pikaealiste CO_2 säilitamise tooted, millel on mõju süsiniku netosidumisele.

Hindamise eesmärk on anda määrusele hinnang ka parema õigusloome põhimõtete alusel (tulemuslikkus, tõhusus, asjakohasus, sidusus ja ELi lisaväärtus) ning uurida halduskoormuse vähendamise ja menetluste lihtsustamise võimalusi. See võimaldab ELil teha minevikust järeldusi, et aidata kaasa tulevaste otsuste tegemisele ja teha kindlaks valdkonnad, mis vajavad

[42] ESABCC (2024). DOI: 10.2800/216446
[43] Vt LULUCFi määruse artikli 17 lõige 3.

parandamist tulevases poliitikakujundamises pärast 2030. aastat. Lõppkokkuvõttes on eesmärk tagada, et maakasutussektori poliitikaraamistik täidaks jätkuvalt oma eesmärki ja oleks tõhus vahend kestliku ringbiomajanduse peamise eesmärgi – kliimaneutraalsuse – saavutamiseks.