

Lisa 1

TEHNILINE KIRJELDUS

EL 2030 kliimaeesmärkide saavutamise teaduspartnerlus ministeeriumidele II

Hankija: Riigi Tugiteenuste Keskus/Rahandusministeerium

Tellijaja: Rahandusministeerium, kes esindab koostöö kokkuleppe alusel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Kliimaministeeriumi ja Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi.

Raamlepingu kestus: kuni 31.12.2025.

Raamlepingu eeldatav maht: eeldatav maksumus 800 000 eurot lisandub käibemaks. Raamlepingu maksimaalne maksumus on 2 000 000 eurot.

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 1. Taust ja lahendatav probleem | 2 |
| 1.1. Raamlepinguga lahendatavad probleemid..... | 3 |
| 2. Hanke eesmärk, tellitavad tegevused, uurimisfookused | 4 |
| 2.1. Hanke eesmärk | 4 |
| 2.2. Hanke raames tellitavad tegevused..... | 4 |
| 2.3. Ministeeriumide esialgne ühine uurimisprobleemistik teaduspartnerluse elluviimiseks | 5 |
| 3. Ajakava ning nägemus raamlepingu raames tehtavast koostööst ministeeriumite, riigiasutuste, teadusasutuste jt partneritega. | 7 |
| 4. Teaduspartnerluse raamlepingu tulemused ja oodatav mõju | 7 |

1. Taust ja lahendatav probleem

Euroopa Komisjon võttis 14. juulil 2021 vastu teatise „Eesmärk 55“: ELi 2030. aasta kliimaeesmärgi saavutamine teel kliimanetraalsuseni. Paketi eesmärk on viia kõik olulisemad kliima- ja energiaraamistiku õigusaktid kooskõlla Euroopa Liidu ülese kliimaeesmärgiga vähendada kasvuhoonegaaside (edaspidi KHG) heidet 55% aastaks 2030 võrreldes 1990. aastaga ning liikuda seeläbi ELi ülese kliimanetraalsuse eesmärgi saavutamiseni aastaks 2050. Paketis sisalduvate EL õigusaktide jõustumine tähendab ühtlasi Eestis mitmete siseriiklike õigusaktide ning valdkondlike arengukavade muutmist ning meetmete väljatöötamist, mis tähendab täiendavaid tegevuskohustusi selle eest vastutavatele ministriumidele.

EL 2030 kliimaeesmärkide saavutamiseks kavandatavatel muudatustel on oluline mõju eelkõige energiamahukale tööstusele, transpordile (sh lennundusele ja laevandusele), põllumajandusele ja metsandusele (vt ka joonis 1, lisatud eraldi failina). Paketiga seotud erinevad õigusaktid (või nende muudatused) jõustuvad vahemikul 2023-2026. 2023. aasta kevade seisuga on enamike paketis sisalduvate õigusaktide osas kokkulepped saavutatud.

Euroopa Liidu ülese eesmärgina on seni kehtinud eesmärk vähendada Euroopa Liidu kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi (edaspidi ka ELi HKS) sektori koguheidet 43% võrreldes 2005. aastaga. „Eesmärk 55“ raames saavutatud kokkuleppe kohaselt on uus eesmärk heite vähendamine 62%. Eesmärk on seatud ELi HKS-i kuuluvate sektorite üleselt ja riiklike eesmärgi ei ole.

Riiklik KHG vähendamise kohustus on seatud jõupingutuste jagamise määruse sektorites. Jõupingutuste jagamise määrus katab neid valdkondi, mis EL HKS-i alt välja jäävad (transport, jäätmed, põllumajandus, tööstuslikud protsessid, väikesemahuline energiatootmine ja hooned). Eestil tuleb uue kokkuleppe järgi jõupingutuste jagamise sektorites aastaks 2030 KHG heidet vähendada 24% võrra võrreldes 2005. aastaga. Selle eesmärgi saavutamine saab olema Eestile olema suur väljakutse.

Lisaks kehtib maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse (LULUCF) sektoritele uue kokkuleppe järgi põhimõte, et riik peab aastatel 2021-2025 tagama nn *no-debit* reegli täitmise, ehk sektori heitkogused peavad olema kompenseeritud samaväärse sidumisega. Aastateks 2026-2029 seatakse aga liikmesriikidele kasvuhoonegaaside sidumise eelarve ning aastaks 2030 LULUCF sektori suhteline sidumise eesmärk, mille järgi Eesti peab baastasemega (aastate 2016-2018 keskmine) võrreldes suurendama KHG sidumist 434 kt CO₂ ekv võrra. Sektori sidumiskohustus suureneb märkimisväärselt ning sihttasemete saavutamiseks tuleb rakendada täiendavaid meetmeid.

Muudatused hõlmavad lisaks veel taastuvenergia direktiivi, energiatõhususe direktiivi, energia maksustamise direktiivi ning sõidukite CO₂ heite normide määrust. Ettepanekute pakett sisaldab ka uue määruse loomist alternatiivkütuste taristu kasutuselevõtuks, määruse eelnõud, milles käsitletakse võrdsete võimaluste tagamist säästva lennutranspordi jaoks ning eelnõud, milles käsitletakse taastuvkütuste ja vähese CO₂ heitega kütuste kasutamist meretranspordis.

Uue meetmena luuakse piiril kohaldatav süsinikdioksiidi kohandusmehhanism (CBAM, eesti keeles SPIM (süsiniku piirimeede) ning kliimameetmete sotsiaalfond.

Euroopa komisjon tuleb 2024. a välja oma 2040. a kliimapolitiika raamistiku ettepanekuga, millele Eestil tuleb kujundada oma seisukohad.

Eesti on juba seadnud riikliku kliimanetraalsuse eesmärgi. 12. mail 2021 kiitis Riigikogu heaks riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“, milles lepiti kokku Eesti riikliku kliimanetraalsuse eesmärgis aastaks 2050. „Eesti 2035“ tegevuskava seab 2035. aastaks kasvuhoonegaaside netoheite eesmärgiks 8 mln tonni CO₂-ekvivalenti. Riiklike kasvuhoonegaaside prognooside kohaselt ei ole Eesti saavutamas arengukavaga „Eesti 2035“ seatud kliimaeesmärke. Eesmärkide saavutamiseks on tarvis lisameetmeid, kuna on selge, et nii olemasolevate kui plaanitavate meetmetega seatud kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärki ei saavutata.

Seega on tegemist üpris laia hulga teemade ja ettepanekutega, mille lahendamisel vajavad ministeeriumid täiendava kompetentsi ja teadmiste kaasamist. Uute lahenduste ja teadmuse loomine ei ole poliitikakujundajate pädevuses, mis võib viia ebasoodsate poliitiliste otsusteni ning aeglustada kliimaeesmärkide täitmiseni jõudmist. OECD rõhutas juba 2015. aastal avaldatud riigivalitsemise raportis¹, et „Eesti valitsus peaks püüdma teha rohkem koostööd valitsusväliste uurimisasutustega, sealhulgas valitsusväliste mõttekodade ja Eesti akadeemiliste teadusasutustega, et täiendada nende abil oma sisemist analüüsivõimekust“.

Sellest tulenevalt soovivad ministeeriumid sõlmida teaduskonsortsiumidega teaduspartnerluse raamlepingu, et võimaldada ühelt poolt teaduspõhist ja terviklikku kliimaeesmärkide täitmist ning teisalt süsteemset ja jätkusuutlikku valdkondliku teaduse arengut. Olenemata sellest, et teaduspartnerluse raamlepingu kasutamise kogemust suuremate muudatuste ja reformide juhtimisel pole ministeeriumides kasutatud, on EL 2030 kliimaeesmärkide täitmise toetamiseks oluline katsetada ja ära kasutada raamlepingust tulenevaid eeliseid ja võimalusi. Raamhanke fookuses on nii 2030. a eesmärkide täitmiseks vajalike lahenduste väljatöötamine, kui ka 2040. a Euroopa kliimapoliitika raamistiku osas Eesti võimaluste ja vajaduste analüüs.

1.1. Raamlepinguga lahendatavad probleemid

- 1.1.1. EL kliimapaketi ülevõtmisel ning Eesti kliimapoliitika kujundamisel on vajalik leida uusi teadmisi ja lähenemisi, mida ministeeriumidel täna ei ole või mille rakendamise kohta puudub teaduspõhine sisend. Seetõttu on vajalik teadlaste kaasamine EL kliimapaketi ülevõtmise protsessis.
- 1.1.2. Õigusaktide muudatused vajavad teaduspõhist sisendit, tänased poliitikakujunduse protsessid ja kasutusel olevad koostöövormid ei võimalda teadlaste kaasamist süsteemselt ja kogu protsessi vältel. Teadlastega tehakse koostööd projektipõhiselt, kuid oluliste reformide ja muudatuste juhtimiseks puudub koostöövorm, mis tagaks süsteemse ja paindliku koostöö ministeeriumide ning teadlaste vahel.
- 1.1.3. EL kliimaeesmärkide ülevõtmise näol on tegemist pika protsessiga, mille osas valitseb suur määramatus – teada pole täpne ajakava, ülesannete püstitused ei ole selged ning võivad vajada kiiret reageerimist. See eeldab ministeeriumidelt ja teadlastelt agiilset lähenemist.
- 1.1.4. Kliimaeesmärkide täitmisel lähtub iga ministeerium oma valdkonna eesmärkidest ja vaadetest, kuid valitud lahendused ja tegevused omavad üksteisele olulist mõju. Sellest tulenevalt on probleemne, kui kõik ministeeriumid hakkavad lahendusi välja pakkuma vaid oma vaatest lähtuvalt, aga ei analüüsita tervikpilti. Vaja on välja

¹ Kättesaadav: https://vv.riigikantslei.ee/sites/default/files/content-editors/oecd/integrated_pgr_estonia_and_finland.pdf

töötada ja leida lahendused, mis oleksid optimaalsed erinevatest eesmärkidest lähtuvalt.

2. Hanke eesmärk, tellitavad tegevused, uurimisfookused

2.1. Hanke eesmärk

Hanke eesmärk on sõlmida teaduspartnerluse raamleping ministriumide ja teaduskonsortsiumide vahel, et toetada teadmispõhist kliimapolitiika kujundamist ja -eesmärkide täitmist Eestis.

Sõlmitava raamlepingu fookus:

- 2.1.1. Raamlepingu eesmärk on toetada Eestis 2030. aasta kliimaeesmärkide täitmist, luues ministriumide ja teaduskonsortsiumide vahel partnerluse, mis võimaldab agiilselt ning vajadustest lähtuvalt lahendada püstitatud analüüsiküsimusi ning töötada välja uusi lähenemisi ja teadmuseid.
- 2.1.2. Raamlepingus võetakse fookusesse siseriiklik poliitikakujundus. Fookus on kliimapolitiika kujundamisel ja eesmärkide täitmisel ning eelkõige on kaasatud tegevused, mis on seotud EL kliimapaketi ülevõtmisega, aga sellega ei piirduta, kui tegevused on otseselt seotud kliimaeesmärkidega.
- 2.1.3. Raamlepinguga ei tellita ametnike tööd, vaid eesmärk on kaasata teadlasi tegevustesse, kus on vajalik uute teadmiste ja lähenemiste leidmine, väljatöötamine ja analüüsimine.
- 2.1.4. Raamlepingus ei keskenduta ministriumide probleemidele eraldi vaid tekib tervikvaade, st tekib teadmine, kuidas hakkavad ministriumide tegevused koos toimima.
- 2.1.5. Raamlepingu raamest tehakse nii teadus-arendustegevusi kui ka teadus-arendustegevust toetavaid tegevusi.

2.2. Hanke raames tellitavad tegevused

Kavandatavad tegevused viiakse ellu, lähtudes Euroopa Liidu ja Eesti siseriiklike protsesside tegevus- ja ajakavast (sh kliimaseaduse väljatöötamise ajakavast). Tegevus- ja ajakava jagatakse raamlepingu partneritega lepingu kestel.

Kuna lahendatavad ülesanded ei ole veel selged, siis ei ole tellitavaid tegevusi ja lahendatavaid uurimisülesandeid võimalik detailselt hanke välja kuulutamise hetkel sõnastada. Nendele reageeritakse vajaduspõhiselt, mistõttu formuleeritakse lahendatavad uurimisprobleemid raamlepingu kestel ning nende probleemide lahendamiseks kuulutatakse välja minikonkursid vastavalt raamlepingu punktile 3 või tellitakse tööd RHS § 11 lg 1 p 19 teadus-arendustegevuse erandi alusel. Teadus-arendustegevuse erandi alt tellitavad konkursid viiakse läbi vastavalt ministriumides ettenähtud kordadele. Info konkursi toimumisest edastatakse konkursi eest vastutava ministriumi poolt raamlepingu partnerite vastutavatele kontaktisikutele e-posti teel. Lisaks saab uuringu meetoodilisi valikuid ja uurimisküsimusi täpsustada uurimistegevuse käigus, lähtudes lisanduvatest teadmistest valdkonna kohta. Uurimisprobleemide lahendamisel tuleb tugineda ka juba varasemalt teostatud analüüsidele (vt Lisa 3. Inventuurid, uuringute ja arenduste kaardistus)

Oluline on aga välja tuua, et teadlasi kaasatakse kõikides poliitikakujunduse etappides ning raamlepingu partneritelt oodatakse raamhanke raames korraldatud konkurssidele pakkumusi, kus on välja toodud uurimisprobleemi lahendamiseks sobivad uurimiskontseptsioonid, lahendused ja muud toetavad tegevused.

Joonisel 2 (lisatud eraldi failina) on avatud tellitavate tegevuste näidised iga poliitikakujunduse etapi lõikes eraldi.

2.3. Ministriumide esialgne ühine uurimisprobleemistik teaduspartnerluse elluviimiseks

Analüüsitavad uurimisfookused võivad raamlepingu kestel muutuda, täpsustuda, täieneda.

Olenemata ministriumide võimalikest erinevatest uurimisfookustest on raamlepingu fookuses **eraldiseivate otsuste koosmõju**. Probleeme lahendatakse koostöös ja valdkondade üleselt kogu muudatuste juhtimise protsessi kestel, mis tagab poliitikakujunduse terviklikkuse ning seeläbi püstitatud eesmärkide kiirema ja efektiivsema saavutamise. Sellest tulenevalt arvestatakse uurimisprobleemide püstitamisel ning lahenduste leidmisel raamlepingu raames tehtud ja planeeritavate töödega ja nende tulemitega.

Uurimisprobleeme võivad ministriumid lahendada ja sellega seoses töid tellida ka ühiselt.

Raamhanke uurimisfookus keskendub probleemi lahendamisele, kuidas oleks võimalik minna vähemsaastavale tegevusele üle nii, et see oleks ühelt poolt majanduslikult mõistlik ja teisalt oleks muudatustega kaasnevad sotsiaalsed mõjud positiivsed või vähemalt neutraalsed. Alljärgnevalt on välja toodud raamhankega lahendada plaanitavad uurimisfookused. Uurimisfookuste täpsemad lahendatavad probleemid ja uurimisküsimused sõnastatakse töö tellimisel minikonkursi dokumentides / tellimuses.

Uurimisfookus 1: hetkeolukorra analüüs²

- 1.1. Milline on täna erinevate majandussektorite (sh alasektorite) panus kliimaeesmärkide saavutamisse aastaks 2030, 2040?
- 1.2. Milline on riigi investeeringute ja tänaste JJM, LULUCF ja AFOLU meetmete (sh õigusaktidega seatud nõuded, standardid või sihttasemed, soodustused, maksuerisused, toetused) kulu-tõhusus ning mõju 2030. a, 2040.a kliimaeesmärkide poole liikumisel³ (vt Lisa_4_Meetmete_kirjeldused_2023_ajakohastamise_kavandisse)?

Uurimisfookus 2: Eesti eesmärkide seadmine ja nende eest vastutajate määratlemine

- 2.1. Milline on erinevate sektorite ja nende alasektorite optimaalne panus 2030 ja 2040 kliimaeesmärkide täitmisel (nt energeetika, transport, tööstus, ehitus- ja elamumajandus, maavarade kasutamine, põllumajandus jne) ning saavutatavad sihttasemed aastaks aastateks 2030 ja 2040?
- 2.2. Kus on täiendav potentsiaal meetmetega adresseerida kliimaeesmärke?

² Võtta aluseks juba valminud analüüse, mis on koondatud lisas 3: inventuurid, uuringute ja arenduste kaardistus.

³ Vt meetmete loetelu lisas 4: meetmete kirjeldused 2023 ajakohastamise kavandisse.

Uurimisfookus 3: võimalike lahenduste väljatöötamine seatud eesmärkideni jõudmiseks

- 3.1. Millised on võimalikud stsenaariumid Eesti kliimakoostuste täitmiseks 2030. aastal, 2040. aastal?
- 3.2. Milliseid täiendavaid uusi meetmeid, lahendusi, maksureforme, kuidas ja mis sektorites kasutada, et tagada kliimakoostuste täitmine 2030. aastal, 2040. aastal?
- 3.3. Milliseid toimivaid Euroopa Liidus rakendatud välispraktikaid on võimalik ning mõistlik rakendada kliimaeesmärkideni jõudmiseks ka Eestis?
- 3.4. Kuidas saaks inimesi käitumisteaduste abil suunata nii, et nad teeks koostööd kliima eesmärkidel ellu kutsutud poliitikate rakendamisel nii oma tööelus kui ka töövälistes valikutes ja käitumises?
- 3.5. Kuidas saaks riik, kohalikud omavalitsused ja ettevõtted elanikke/töötajaid vajadusel toetada, et uute poliitikate ja nendega kaasnevate ühiskondlike muudatuste mõju oleks neile keskmises või pikemas perspektiivis positiivne või vähemalt neutraalne?

Uurimisfookus 4: Välja töötatud lahenduste mõjude eelhindamine

- 4.1. Milline on välja pakutud lahenduste ja meetmete mõjud 2030. kui ka 2040. a vaates, sh:
 - 4.1.1. Eesti kliimaeesmärkide täitmisele; kvantitatiivne mõju KHG heitele,
 - 4.1.2. fiskaalmõjud,
 - 4.1.3. mõju maksulaekumistele;
 - 4.1.4. makromajanduslik mõju (mõju tootlikkusele, majanduskasvule, hõivele, majandussektoritele, ja majandussektorite konkurentsivõimele, majanduse struktuurile, sotsiaalmajanduslik mõju, mõju sissetulekutele ja vaesusele (sh leibkondade kulutustele), regionaalne mõju).
 - 4.1.5. mõju (toidu)julgeolekule ja isevarustatusele.
 - 4.1.5. mõju tervisele (sh vaimsele tervisele);
 - 4.1.6. mõju sotsiaalsele turvalisusele, ligipääsetavusele, võrdsele kohtlemisele ja muudele sotsiaalvaldkonna väärtustele;
 - 4.1.7. mõju looduskeskkonnale.
- 4.2. Milliste piirangutega tuleks meetmete kavandamisel/elluviimisel arvestada (mahud, sihtrühmad, kohalik ressurss jne)?
- 4.3. Millise osa soovitud muutusest saaks ära teha "odavamate" ja millise osa "kallimate" lahendustega? Kes võtab enda kanda "odavamate" ja "kallimate" lahenduste kulud?

Uurimisfookus 5: Meetmete rakendamine, eesmärkide täitmise seire ja riske maandavad tegevused

- 5.1. Milliseid prognoosimudeleid kasutada ja kuidas neid täiustada, et mõtestatult ja lähtuvalt prognoosidest suundi kavandada?
- 5.2. Kuidas ja mis meetodikaga seirata kliimaeesmärkide täitmist (sihttasemete saavutamist) ja eesmärkide täitmiseks rakendatavate meetmete elluviimise tulemusi ning mõju?
- 5.3. Millised on meetodikate rakendamise piirangud? Milliseid meetodika täpsustusi, kohandusi oleks Eesti seisukohalt vajalik teha, et saada võimalikult agiilsed, reaalsed ja teiste EL liikmesriikidega võrreldavad seiretulemused?

5.4. Millised on kliimaeesmärkide mittetäitmise riskid, mittetäitmisega kaasnevad võimalikud meetmed ja nende mõjud Eestile (riigile, ettevõtetele, elanikele)?

3. Ajakava ning nägemus raamlepingu raames tehtavast koostööst ministeeriumite, riigiasutuste, teadusasutuste jt partneritega.

Teaduspartnerluse raamlepingu keskmes on järjepideva, paindliku koostöö ning sünergia tekitamine ministeeriumite, teadus-arendustegevuse teostajate ja teiste partnerite vahel. Koostöö elluviimisel lähtutakse raamlepingu olemusest tulenevatele võimalustele ning lõplik koostöö korraldus ja sisu kujuneb seetõttu raamlepingu täitmise jooksul.

Tööde vastuvõtmine ja esitlused toimuvad vastavalt raamhanke lepingu alusel sõlmitud hankelepingutele. Kui kõik raamlepingu alt korraldatud tegevused on lõppenud ja aktiga vastu võetud, korraldatakse lõpuseminar/esitlus, kus tutvustatakse projekti tegevusi ja olulisemaid tulemeid. Raamlepingu alt saab hankelepinguid sõlmida kuni 31.12.2025

4. Teaduspartnerluse raamlepingu tulemused ja oodatav mõju

- 4.1. Teaduspartnerluse raamleping võimaldab ministeeriumidele tagada poliitikakujundajatele kliimaeesmärkide täitmisel ja sellega kaasnevate oluliste muutuste juhtimisel teaduspõhise ja püsiva analüütilise toe, aga ka uudsed, innovaatilised lähenemised.
- 4.2. Teadlaste ja ekspertide hinnanguid kajastatakse seletuskirja tekstis, mistõttu on otsustajatel võimalik eristada teadlaste ja ametnike seisukohti ning ekspertide hinnangutega arvestada.
- 4.3. Teaduspartnerluse leping võimaldab ühelt poolt projekte juhtida ning muudatusi ellu viia agiilselt, kiiremalt ja paindlikumalt ning teiselt poolt arendada valdkondlikku teadustegevust.
- 4.4. Tekib tervikpilt, kuidas Eestis jõutakse kliimaeesmärkide täitmiseni, sest probleeme lahendatakse ühe raamlepingu alt ning fookuses on eraldiseisvate otsuste koostöö.