



Kristi Klaas
Keskkonnaministeerium

Teie 23.07.2021 nr 2-5/21-01618
Meie 16.09.2021 nr 1.9-11/1490-1

Maaeluministeeriumi seisukohad sisendiks Keskkonnaministeeriumile liikmesriikide kohustuslike iga-aastaste kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise määruse (ESR) muudatuse kohta

Austatud proua Klaas

Vastavalt Riigikantselei resolutsioonile nr 2-5/21-01618 edastame teile Maaeluministeeriumi seisukohad liikmesriikide kohustuslike iga-aastaste kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise määruse (ESR) muudatuse¹ kohta:

1. Peame oluliseks säilitada liikmesriigi jaoks paindlikkus otsustada, millistes jagatud kohustuse määruse (ESR) sektorites on võimalik kasvuhoonegaaside heidet seatud eesmärkide saavutamiseks vähendada. Oluline on arvestada erinevate sektorite suutlikkust heidet vähendada ning arvesse tuleb võtta ka sotsiaalmajanduslikke mõjusid. Tuleb arvestada, et toidutootmise mahtu vähendamata on põllumajandussektoris tõendatud kasvuhoonegaaside heite vähendamise võimalused piiratud.

Selgitus: Komisjon on oma ettepanekus seadnud Eestile jagatud kohustuse määruse sektorites suurema kasvuhoonegaaside (KHG) heite vähendamise eesmärgi (-13% asemel -24% võrreldes 2005. aastaga). Põllumajanduses on peamiseks KHG heite allikaks otsesed heitkogused põllumajandusmaalt, mis on muude tegurite hulgas seotud ka põldude väetamisega. Teiseks peamiseks allikaks on heitkogused kariloomade soolesisese fermentatsioonist ja sõnniku käitlusest. Oleme koostöös Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnauuringute Keskusega analüüsinud erinevaid heitkoguste vähendamise meetmeid, mille mõjusid oleks võimalik KHG inventuuris arvesse võtta ning jõudnud järeldusele, et potentsiaalseteks meetmeteks (mida saaks põllumajanduses suuremas mahu rakendada) on biogaasi ja biometaani tootmine ning täppisväetamine. Siiski on nende meetmete KHG heite vähendamise mõju väiksem, kui praegune (2030. aastaks prognoositud) heite kasv põllumajanduses. Täiendavate investeeringute elluviimisel on võimalik heite kasvu pidurdada, kuid piiratud on võimalused heidet vähendada proportsionaalselt samas mahu teiste jagatud kohustuse määruse sektoritega.

Jagatud kohustuse määruse eesmärgi täitmise võimaluste analüüsimisel põllumajandussektoris tuleb arvestada varustuskindluse tagamisega, see tähendab

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2021:555:FIN>

toiduga kindlustatusega ning selleks on vaja tagada toimiv põllumajandustootmine. Samuti on Eesti jaoks oluline säilitada põllumajandussaaduste ja toidukaupade ekspordipotentsiaal. Kõige enam puudutaks võimalik vähendamise kohustus piimatootmise ja tera-kaunvilja ning õlikultuuride kasvatajaid. Eesti päritolu põllumajandussaaduste ja toidukaupade osakaal Eesti päritolu kogu kaupade ekspordis on 8% (sh näiteks 2021. aasta I poolaastal piimatooted 7%, teravili 32%). Piimatoodangu koguväärtus moodustab põllumajandussaaduste kogutoodangu väärtusest 28%, samal ajal kui EL27 keskmiselt on see näitaja 13%, Taanis 19% , Iirimaal 28%, Lätis 21%, Soomes 26%. Eesti aastane piimatoodang lehma kohta ületab EL27 keskmist ligi 2,1 tonni.

Eesti põllumajandustootjate jaoks on vaja tagada jätkusuutlik toidutootmine ja stabiilne majanduskeskkond. Kui kohustuse täitmise eelduseks on tootmise kokkutõmbumine, kaotatakse ka senised juba tehtud pikaajalised investeeringud. Eesti ettevõtted on alates ELiga liitumisest tootmisesse investerinud, mis on suurendanud võlakordaja taset ligi 33-36%-ni (erinevates tootmistüüpides enamgi, näiteks piimatootmises 42-44%-ni). EL27 keskmisena on vastav näitaja 17%, Lätis 33%, Taanis 60%, Iirimaal 2,5%, Soomes 29%. Loomakasvatustootmisesse tehtavad investeeringud (sh noorkarjakasvatus ja aretustöö) on pikaajalise tasuvusega ning ettevõtjad on eeldanud äriplaane koostades pigem toodangu mahtude suurendamisega, kui loomade arvu drastilise vähendamisega. Piimalehmade arvu vähenemisel kahaneks iga 1000 piimalehma kohta Eestis piimatoodang 1,2%, samal ajal kui võrdlusriikides (DK, IE, LV, LT, NL, PL, FI, SE) jääks muutus 0,07% (IE) kuni 0,78% (LV) vahemikku.

2. Peame oluliseks, et heite vähendamise kohustuste seadmisel arvestataks erinevate sektorite eripäradega, samuti lähtetasemete ja tehtud investeeringutega. Vaja on arendada KHG inventuuri selliselt, et põllumajanduses rakendatavate meetmete mõju oleks võimalikult täpselt arvesse võetud.

Selgitus: Komisjon on oma ettepanekus liikmesriikidele suurema kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgi baasaastaks seadnud 2005. aasta, kuigi pikaajalised kliimaeesmärgid on seotud 1990. aasta baasiga. Eesti on ELi riikide lõikes põllumajandussektoris 1990. aastaga võrreldes suurimate KHG heite vähendajate hulgas (-44%), kuid 2005. aastaga võrreldes on heide mõnevõrra suurenenud (20%). Seetõttu tähendaks 2005. aasta madalale tootlikkuse ja tootmise tasemele tagasimineku põllumajanduses tootmise vähendamist. Erinevad uuringud näitavad pigem KHG kasvu tulenevalt tootmise arengutest. Ajaloolisi heitkoguste kõikumisi on vaja kohustuste ja eesmärkide seadmisel arvestada.

Hoolimata põllumajanduse kogutoodangu väärtuse mitmekordsest kasvust alates ELiga liitumisest, on Eestis kasutatava põllumajandusmaa kohta võrdluses teiste liikmesriikidega madal tootlikkus. Kulutame 1 euro toodangu väärtuse loomiseks 1,10 kuni 1,30 eurot. Üheks põhjuseks on ekstensiivne põllumajandustootmine, mis kliima- ja keskkonnanäesmärkide saavutamise suhtes on positiivne (ca 90% kasutatavast põllumajandusmaast on keskkonnasõbraliku majandamise, mahetootmise või püsirohumaaga hõlmatud).

Eestis on põllumajandussektori heite kasvu allikaks alates 2005. aastast eelkõige KHG heitkogused põllumajandusmaalt. Siiski peab arvestama, et võrdluses teiste liikmesriikidega on lämmastiku kasutus põllumajandusmaa hektari kohta Eestis EL27

keskmisest väiksem (Eestis 51 kg, EL27 keskmine 63 kg, samas IE 86 kg, DK 86 kg, LV 58 kg, LT 81 kg, PL 101 kg, NL 109 kg, FI 58 kg, SE 64 kg). Väetiste kasutus avaldub põllukultuuride saagikuses, näiteks on nisu keskmine saagikus Eestis üle 3 tonni ha kohta väiksem kui Iirimaa või Taanis. Samas moodustab teraviljatoodangu osatähtsus põllumajandussaaduste kogutoodangu väärtuses Eestis märkimisväärse osa (19%), Taanis 12% ja Iirimaa 4%. Seetõttu on mineraalväetiste vähendamine võimalik eelkõige täppisväetamise arvelt.

Eelnevast lähtudes peame oluliseks täiendavate uuringute läbiviimist ja riigispetsiifiliste heitekoefitsientide välja töötamist, et võtta inventuuris veelgi täpsemalt arvesse põllumajanduses rakendatavaid praktikaid. Samuti tuleb Euroopa Liidu tasemel kokku leppida süsinikdioksiidi ja teiste kasvuhoonegaaside täiendavates arvestuspõhimõtetes nii, et see toetaks jätkusuutlikku tootlikkuse suurendamist põllumajanduses.

3. Peame oluliseks, et erinevad Euroopa Liidu strateegiad ja eesmärgid oleks omavahel kooskõlas. Leiame, et eesmärkide saavutamise üheks eelduseks on tasakaal erinevate rahastusallikate vahel ning tagatud on riigipoolne rahaline tugi põllumajandustootjatele investeringute elluviimiseks, et meetmete mõju avalduks 2030. aastaks.

Selgitus: Täiendavate KHG heite vähendamise meetmete rakendamisel tuleb vaadata nende mõju laiemalt. Põllumajandus panustab läbi tõhusamate energialahenduste teiste sektorite heite vähendamisesse. Biometaani tootmine, kasutades sisendina põllumajanduses tekkinud kõrvalsaadusi ja jääke, aitab vähendada heidet nii põllumajandussektoris kui ka energeetikasektoris, kus biometaan asendaks fossiilseid kütuseid. Seetõttu on oluline toetada nii biogaasi ja biometaani tootmist kui ka soodustada nende tarbimist, samuti arendada vajalikku taristut.

Põllumajanduse KHG heite vähendamisel nähakse suurt rolli ÜPP strateegiakaval. Kliimamuutuste leevendamisesse panustamine on üks ÜPP erieesmärkidest ning Eesti on ÜPP strateegiakava väljatöötamisel lähtunud sellest, et sekkumised aitaks kaasa põllumajandussektoris KHG heite vähendamisele. Lisaks paunustavad need meetmed mitmete teiste Euroopa Liidu strateegiliste eesmärkide täitmisel. Näiteks „Talust taldrikule“ strateegia eesmärki liikuda kestliku ja vastupidava toidusüsteemi poole ja elurikkuse strateegia eesmärki muuta elurikkusega seotud kaalutlused ELi üldise majanduskasvu strateegia oluliseks osaks.

Oluline on hinnata meetmete koosmõju, et ei tekiks vastuolusid eesmärkide saavutamisel. Suurendades liikmesriigi eesmarke KHG heite vähendamisel, tuleb tagada ka piisavad vahendid, et lisameetmeid rakendada. Samuti peab tootjal säilima poliitiline kindlus, et toetatava tehnoloogia suund ei muutu.

4. Kliimaneutraalsuse saavutamine on globaalne väljakutse, millesse peavad andma oma panuse kõik maailma riigid. Sellest lähtuvalt toetame Pariisi kokkuleppes sätestatud kasvuhoonegaaside (KHG) emissioonide vähendamise eesmärkide elluviimist muuhulgas ka kaubanduslepingute kaudu. Kaubanduslepingutes kolmandatele riikidele KHG emissioonide vähendamise eesmarke seades tuleb tugineda teaduslikele mõjuhinnangutele ja valida nende alusel õige ambitsioonikuse tase.

Selgitus: Euroopa Liidu sõnumid suhtluses kolmandate riikidega peavad kinnistama põhimõtet, et maailmal ees seisvatele kliima- ja keskkonnalastele väljakutsetele vastamiseks on vaja rakendada tänasest märksa rangemaid standardeid. Kasvuhoonegaaside (KHG) vähendamise kohta siduvate eesmärkide seadmine peab saama globaalsel areenil versta-postiks, mitte kriitika objektiks. Tagatud peab olema KHG vähendamise eesmärkide täitmine ka meie kaubanduspartnerite poolt. Siiski ei tohi kaubandusmeetmeid kliimaeesmärkidega üle koormata ning seeläbi takistada või muuta keerulisemaks kaubanduspoliitika peamiste eesmärkide (milleks on rahvusvahelise kaubanduse liberaliseerimine, üldine majanduskasv, ettevõtete konkurentsivõime kasv, uute töökohtade loomine ja seeläbi inimeste heaolu parandamine) saavutamist. Selleks, et kliimaeesmärkide saavutamisele kaasa aidata, on EL viimase kümnendi jooksul üha enam arendanud ja kasutanud erinevaid kaubanduspoliitika tööriistu, sh nii multi- ja bilateraalseid, kui ka ühepoolseid meetmeid. EL vabakaubanduslepingud on alates 2011. aastast sisaldanud kaubanduse ja kestliku arengu peatükke (nn TSD peatükid). Peale Pariisi kokkuleppe jõustumist lisandusid TSD peatükkidesse ka spetsiifilised kaubanduse ja kliima seoseid puudutavad sätted, mis kohustavad lepinguosalisi saavutama ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni ja Pariisi kokkuleppe eesmärgid ning loovad institutsionaalse raamistiku TSD peatükkide rakendamise monitoorimiseks. Kõigi ELi kasutuses olevate instrumentide puhul tuleb valida õige ambitsioonikuse tase. Samuti tuleb, eriti kahepoolsete kaubanduslepingute puhul, silmas pidada partnerriigi legitiimseid huve ning võimet võetud kohustusi täita.

Euroopa Komisjon on teinud ettepaneku muuta Pariisi kokkuleppe järgimine kõigi tulevaste laiaulatuslike kaubanduslepingute oluliseks osaks. Oluline erinevus, mis kaasneks kliimaeesmärgide puudutavate sätete muutmisega laiaulatuslike kaubanduslepingu oluliseks osaks (inglise keeles 'essential clause') seisneb selles, et kui ELi lepingupartner lahkub Pariisi kokkuleppest või oma kohustusi selle leppe eesmärkide saavutamiseks oluliselt rikub, peab EL peatama kaubanduslepinguga antavad soodustused või võtma tarvidusele muid asjakohaseid meetmeid. Praegusel juhul käivituks sarnase stsenaariumi puhul vaid lepinguga loodud institutsionaalses raamistikus pooltevaheline dialoog, mille eesmärk on jõuda ühisele arusaamisele lepingu võimaliku rikkumise suhtes ning kui rikkumine tõesti esineb, siis see ka kõrvaldada. Esmasel hinnangul võib öelda, et kaubandussoodustuste ühepoolse peatamisega või muude meetmete ja sanktsioonide aktiveerimisega võib EL kasu asemel kahju tekitada. Sellised sammud võivad kohalikke elanikke ning ELi eksportivaid ettevõtteid hoopis valusamalt tabada, kui kliimaeesmärkidest taganeda sooviva partnerriigi valitsust. Võimaliku uue piirangu – soodustuste ühepoolse peatamise – juurutamise eel on vaja analüüsida, kas ja miks koostöö ning dialoog vabakaubanduslepingutega loodud institutsionaalses raamistikus ei ole aidanud võimalikke probleeme ennetada või neid ühiselt lahendada. Neil põhjustel vajab kliimaeesmärkide kaubanduslepingute oluliseks osaks muutmine põhjalikumat õiguslike, majanduslike ja sotsiaalsete mõjude hindamist. Igal juhul peaksid kõik ELi meetmed olema proportsionaalsed ja kooskõlas kaubanduslepingu eesmärgiga ning võimaliku rikkumise raskusega. Lisaks ei tohi meetmed põhjustada põhjendamatuid majanduslikke ega humanitaarkulusid.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Marko Gorban

Põllumajandus- ja maaelupoliitika asekanstler

Ardi Priks

6256128, ardi.priks@agri.ee