



Pariisi kliimakokkuleppe rakendamine Rootsis ja Taanis

Nr 6

22.05.2023

Esimest korda tunnistasid maailma liidrid kliimamuutustega tegelemise vajadust 1992. aastal ÜRO keskkonna- ja arengukonverentsil Rio de Janeiros (*Rio Earth Summit*). Seejärel võeti vastu ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*), mille peamine eesmärk oli rahvusvahelise tegevuse edendamine kasvuhoonegaaside heitkoguste stabiliseerimisel. ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osapoolte kokkukutsumine on viinud mitme verstapostini. Nendest tuleb esile tõsta 2015. aasta Pariisi kokkulepet, millega seati eesmärgiks hoida ülemaailmne keskmine temperatuuri tõus võrreldes tööstusrevolutsioonieelse tasemega tunduvalt alla 2°C ning teha jõupingutusi selleks, et temperatuuri tõus piirduks 1,5°C-ga.

Pariisi kokkuleppega võetud kohustusest tulenevalt on Euroopa kliimamäärusega kehtestatud eesmärk, et Euroopa Liidust saab hiljemalt 2050. aastaks esimene kliimaneutraalne majandus ja ühiskond. Selle saavutamiseks on liidu siduv kliimaeesmärk vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside netoheidet (heide pärast sidumise mahaarvamist) vähemalt 55% võrreldes 1990. aasta heitetasemega. Ent kliimapoliitika loomine ja rakendamine ei piirdu globaalse ja regionaalse tasemega. Sellest johtuvalt on teemalehe eesmärk anda ülevaade Rootsi ja Taani kliimapoliitikast – Pariisi kliimakokkuleppe rakendamisest riikides, mida on esile tõstetud kui häid näiteid kliimaneutraalsuse saavutamise teekonnal.¹

Rootsi

Rootsi parlament võttis ülekaaluka häälteenamusega uue kliimapoliitika raamistiku vastu 2017. aasta juunis. Tegemist on olulise kliimareformiga, sest kliimapoliitika raamistik sisaldab ambitsioonikaid kliimaeesmärke, kliimaseadust ja paneb paika kliimanõukogu tegutsemis-põhimõtted (nn kolm sammast). Raamistikuga soovitakse luua kord ja stabiilsus kliimapoliitikas ning pakkuda ettevõtetele ja ühiskonnale kestlikke tingimusi selleks, et kliimamuutustega seotud probleemide lahendamiseks vajalikke muudatusi ellu viia.

Kliimaeesmärgid

Rootsi pikaajaline eesmärk on saavutada hiljemalt 2045. aastaks kliimaneutraalsus (s.o tasakaal CO₂ heite ja süsinikdioksiidi sidumise vahel). Kliimaneutraalsuse saavutamiseks peab Rootsi kasvuhoonegaaside heidet võrreldes 1990. aasta heitmekogustega vähendama minimaalselt 85%. Praeguste rahvastikuproгноoside kohaselt tähendab see, et aastaks 2045 peavad kasvuhoonegaaside heitmekogused jääma alla ühe tonni inimese kohta. Ülejäänud 15% plaanitakse saavutada täiendavate meetmetega – sh looduslike süsiniku sidujate osatähtsuse suurendamise ja süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise tehnoloogiate (*carbon capture and storage – CCS*) abil.

Lisaks pikaajalisele eesmärgile on Rootsis kehtestatud ka selged, numbriliselt väljendatud vaheesmärgid:

- aastaks 2030 on kasvuhoonegaaside heitmekogused võrreldes 1990. aasta heitmekogustega 63% madalamad;

¹ Heade näidetena on Euroopa riikidest välja toodud veel Hispaaniat, Hollandit, Iirimaa, Prantsusmaad, Saksamaad, Soomet ja Ühendkuningriiki.

- aastaks 2030 on siseriiklikust transpordist tulenev heide võrreldes 2010. aastaga vähenenud 70%;²
- aastaks 2040 on kasvuhoonegaaside heitmekogused võrreldes 1990. aasta heitmekogustega 75% madalamad.

Nende eesmärkidega on Rootsi seadnud endale sihiks vähendada atmosfääri paisatavate kasvuhoonegaaside heitmekoguseid märkimisväärselt üle Euroopa Liidu jõupingutuse jagamise määruuses nõutava normi.

Kliimaseadus

2018. aasta esimesel jaanuaril jõustunud kliimaseadus, mida nimetatakse ka planeerimis- ja seiresüsteemiks, on oluline kliimapoliitika raamistiku komponent. Kliimaseadus sätestab valitsuse kohustuse juhendada pikajalisest kliimaeesmärgist ja täpsustab täitevvõimu muud kohustused kliimapoliitika elluviimisel. Pikajalist kliimaeesmärki kliimaseadusest ei leia – selle on parlament kehtestanud eraldi. Küll aga seab valitsus kliimaseaduse alusel pikajalise eesmärgi saavutamiseks vajalikud muud heitkoguste vähendamise sihtnormid. Kliimaseadusest tulenevalt:

- peab valitsuse kliimapoliitika vältima inimtegevusest tulenevaid ohtlikke kliimasüsteemi häireid; aitama kaasa ökosüsteemide ja praeguste ning tulevaste põlvete kaitsmisele kliimamuutuste kahjulike mõjude eest; vähendada kasvuhoonegaaside heitmekoguseid ja säilitama ning looma funktsioone, mis neutraliseerivad kliimamuutusi ja selle kahjulikke mõjusid; ning tuginema teadusele ja asjakohastele tehnilistele, sotsiaalsetele, majanduslikele ja keskkonnanalastele kaalutlustele.
- esitab valitsus igal aastal koos riigieelarve eelnõuga **kliimaaruande**,³ mis sisaldab andmeid heitmekoguste kohta; ülevaadet kõige olulisematest valdkonda puutuvatest otsustest ja nende mõjust kasvuhoonegaaside heitmekogustele; hinnangut, kas kliimaeesmärkide saavutamiseks tuleb rakendada täiendavaid meetmeid ning kas ja millal saab neid meetmeid rakendada.
- koostab valitsus iga nelja aasta tagant **kliimapoliitika tegevuskava**, milles on esitatud andmed kasvuhoonegaaside seniste ning prognoositavate heitmekoguste kohta; kirjeldatud kasvuhoonegaaside heitmekoguste vähendamiseks rakendatud ja planeeritavate meetmeid ning hinnangut selle kohta, kuidas võivad toetada need eesmärgid riiklikke ja globaalseid kliimaeesmärke saavutada.
- peavad kliimapoliitika ja eelarvepoliitilised eesmärgid olema omavahel kooskõlas.

Kliimapoliitika nõukogu

Rootsi kliimapoliitika raamistiku nn kolmas samm on kliimapoliitika nõukogu. Kliimapoliitika nõukogu on sõltumatu interdistsiplinaarne ekspertorgan, mille ülesandeks on hinnata, kas valitsuse poliitika on kooskõlas riiklike kliimaeesmärkidega. Nõukogusse kuuluvad tunnustatud spetsialistid, kelle pädevused jäävad kliima, kliimapoliitika, majanduse, sotsiaalteaduste ja käitumisteaduste valdkonda.

Kliimapoliitika nõukogul on valitsust toetav ja nõustav funktsioon – ta annab oma sõltumatu eksperthinnangu selle kohta, kas eri poliitikavaldkondade suunad toetavad või takistavad kliimaeesmärkide saavutamist. Kliimapoliitika raamistiku võtmelemendiks on kliimapoliitika nõukogu järelevalvemehhanismid:

- nõukogu koostab parlamendile esitatud kliimaaruande (esitatakse septembrikuus riigieelarve eelnõu lisana) põhjal raporti, milles antakse ülevaade ja sõltumatu hinnang valitsuse tegevusele kliimaeesmärkide saavutamise protsessis. Oma 2020. aasta aruandes tutvastas kliimapoliitika nõukogu järgmist: „...ei saa öelda, et kliimaaruandes esitatud vastaks selles osas seadusest tulenevatele nõuetele. Enamikel juhtudel jääb puudu mõjude hindamisest. Ülejäänud juhtudel on mõjude hindamine mingis vormis esitatud, kuid puudub informatsioon, kuidas mõjude hindamist läbi viidi või millistel eeldustel mõjude hindamine põhineb. Asjaolu, et valitsus kasutab mõjude hindamisel ühtlasi erinevaid

² Ei hõlma siseriiklikust õhuveost tulenevat heidet, mis kuulub ELi heitkogustega kauplemise süsteemi.

³ Koostatakse Rootsi keskkonnakaitseagentuuri poolt esitatud taustadokumentide põhjal; sarnaselt panustab keskkonnakaitseagentuur ka kliimapoliitika tegevuskava väljatöötamisse.

ühikuid ja formaate, raskendab erinevate algatuste võrdlemist; samuti tõhususe ja esitatud otsuste üldise mõju hindamist“.

- nõukogu hindab kliimapoliitika tegevuskava kolme kuu jooksul alates selle esitamisest. Esimene kliimapoliitika tegevuskava võeti vastu 2019. aasta lõpus ja see sisaldas 132 erinevat meetet heitmekoguste vähendamiseks. Kliimapoliitika nõukogu leidis tegevuskava osas muuhulgas järgmist: „Kliimapoliitika nõukogu hinnangul peituvad kõige tõsisemad vajakajäämised selles, et valitsus ei kirjelda, mil määral kokku lepitud jõupingutused aitavad kaasa (osade kaupa või tervikuna) kliimaeesmärkide saavutamisele“.

Samuti on kliimapoliitika nõukogu ülesandeks juhtida kliimapoliitika alast diskussiooni ühiskondlikul tasandil; tõsta esile kokku lepitud või kavandatud meetmete mõju laiemast, s.o ühiskondlikust vaatenurgast; tuvastada poliitikavaldkonnad, mis nõuavad täiendavat tähelepanu; analüüsida, kuidas kulutõhusalt saavutada nii lühi- kui pikaajalisi eesmärke; ja hinnata lähtepunkte ja mudeleid, millele valitsus kliimapoliitika elluviimisel toetub.

Taani

Taani esimene kliimaseadus võeti vastu 2014. aastal ja selle eesmärk oli pakkuda Taani kliimapoliitikale stabiilset suunda ja raamistikku. Ühiskonnas tunti aga vajadust uue kliimaseaduse järele – 2019. aasta alguses allkirjastas enam kui 67 000 Taani kodanikku petitsiooni kliimaseaduse muutmiseks, peale mida hoogustus arutelu kliimaseaduse muutmise ja karmistamise vajalikkuse üle ka parlamendis. Sama aasta lõpus jõuti kliimaseaduse muutmise osas kokkuleppele ja uus kliimaseadus võeti vastu 2020. aasta juunis. Uue kliimaseadusega kehtestas Taani parlament esimest korda õiguslikult siduvad kliimaeesmärgid.

Kliimaseadus ja kliimaeesmärgid

Uue kliimaseaduse peamine eesmärk on saavutada selle sajandi keskpaigaks ehk 2050. aastaks kliimaneutraalne ühiskond, võttes arvesse Pariisi kliimakokkuleppes tulenevat eesmärki hoida globaalse keskmise temperatuuri tõus 1,5°C juures. Vaheeesmärgina on kehtestatud eesmärk vähendada 2030. aastaks võrreldes 1990. aasta heitetasemega kasvuhoonegaaside heitmekoguseid 70%.⁴

Seadus sätestab ka kliimareformi juhtivad põhimõtted, sh kohustuse saavutada kliimaneutraalsus võimalikult kulutõhusalt, kuid vältides samal ajal kasvuhoonegaaside heitekoguste loovutamist teistesse riikidesse. Niisamuti rõhutab kliimaseadus vajadust arvestada eesmärkide saavutamise protsessis rohepöörde, jätkusuutliku ettevõtluse arengu, Taani konkurentsivõime ja tugeva heaoluühiskonna säilitamisega.

Kliimaseadus sätestab ka kliima-, energia- ja kommunaalministri kohustused. Kliimaseaduse kohaselt on kliima-, energia- ja kommunaalminister kohustatud:

- iga viie aasta järel kehtestama riiklikud kliimaeesmärgid lähima 10 aasta vaates, kusjuures uus seatud eesmärk ei tohi olla vähem ambitsioonikas kui varem seatud eesmärk.
- vähemalt kord viie aasta jooksul⁵ avaldama **kliimameetmete tegevuskava** 10 aasta vaates. Kliimameetmete tegevuskava sisaldab meetmeid seatud eesmärkide saavutamiseks (sh energiatõhususe meetmed, elektrifitseerimise strateegiad, tuuleenergia laiendamine, metsastamine ja kliimamuutustega kohanemine).
- valmistama ette **kliimaülevaate ja prognoosi** (*climate status and projection*), mis sisaldab andmeid kasvuhoonegaaside heitekoguste kohta üldiselt ja sektorite kaupa; kasvuhoonegaaside heitekoguste prognoosi üldiselt ja sektorite kaupa; ning aruannet kliimaalaste jõupingutuste mõjust rahvusvahelisel tasandil.
- esitama igal aastal parlamendile **kliimaprogrammi**, mis sisaldab ülevaadet selle kohta, mil määral on Taani täitmas seatud riiklike ja rahvusvahelisi kliimaeesmärke.⁶ Samuti sisaldab kliimaprogramm ülevaadet planeeritavatest meetmetest ja nende meetmete prognoositavatest pika- ja lühiajalistest mõjudest; kliimamuutuste nõukogu soovitustest;

⁴ 2021. aasta seadusemuudatusega kehtestati ka eesmärk vähendada 2025. aastaks heitekoguseid 50–54%.

⁵ Minimaalselt seoses vaheeesmärkide seadmisega.

⁶ Kui kliimaeesmärkide saavutamine ei ole tõenäoline, tuleb välja pakkuda uusi meetmeid eesmärkide saavutamiseks.

uutest kliimaalastest algatustest; uusimatest arengutest kliimateaduste alal; globaalsest kliimastrateegiast.

- esitama **aruande üldise kliimapoliitika mõjude kohta**.⁷

Iseseisva algatusena – seda kohustust seadus ei sätesta – on valitsus loonud nn kliimapartnerlused, mille eesmärk on edendada kliimaküsimustes ettevõtlussektori kaasatust ja koostööd. Kliimapartnerluste läbi on esindatud erinevad ettevõtlussektori harud ja need võimaldavad ettevõtlussektoril anda hinnangu selle kohta, milliseid meetmeid oleks konkreetses ettevõtlussektori harus heitkoguste vähendamiseks tarvis ja mida on võimalik kohe, s.o poliitikat muutmata, ette võtta.

Kliimamuutuste nõukogu

Kliimamuutuste nõukogu asutati kliimaseaduse alusel 2015. aastal. See on sõltumatu ja akadeemial põhinev nõukogu, kuhu kuuluvad eksperdid, kellel on laialdased teadmised ja kogemused kliima, energeetika, hoonestuse, transpordi, põllumajanduse, keskkonna, majanduse ja loodusteaduste valdkonnas. Uue kliimaseadusega kahekordistati kliimamuutuste nõukogu eelarvet ja võimaldati nõukogul esimeest ja oma liikmeid ise valida. Samuti pandi nõukogule täiendavaid ülesandeid ja suurendati liikmete arvu seitsmelt üheksale.

Kliimamuutuste nõukogu ülesandeks on nõustada valitsust ja edendada avalikku arutelu. Nõukogu soovitused baseeruvad kliimaeesmärke silmas pidades sõltumatutel analüüsidel. Kliimaseaduse kohaselt on kliimamuutuste nõukogul järgmised ülesanded:

- nõustab kliima-, energia- ja kommunaalministrit kliimalaste vaheeesmärkide seadmisel.
- annab kliima-, energia- ja kommunaalministrile igal aastal kliimamuutustega seotud jõupingutuste osas soovitusi. Nõukogu peab seejuures arvestama kliimareformi juhtivate põhimõtete ja hindama, kas valitsuse jõupingutuste kontekstis on pikaajalise kliimaeesmärgi saavutamine tõenäoline.
- kommenteerib igal aastal avaldatavat kliimaülevaadet ja –prognoosi ning kliimaprogrammi. Kliimamuutuste nõukogu soovitustega tuleb kliimaprogrammi koostamisel arvestada ning neid soovitusi – ja soovituste osas langetatud otsuseid – peab kliimaprogrammis kajastama.
- peab kliimameetmete kataloogi.
- panustab avalikku debatti.
- võib kliimaalaste jõupingutustega seoses ette valmistada analüüse ja anda soovitusi.

Kliimaseadus näeb ette ka **kliimadialoogi foorumi**,⁸ mille ülesandeks on abistada kliimamuutuste nõukogu tema töös. Kliimadialoogi foorum toob kokku äriorganisatsioonide esindajad, mõttekojad, keskkonnasäästlikud organisatsioonid, töötajate organisatsioonid ja ministeeriumid. Foorumi eesmärk on võimaldada kliimamuutuste nõukogu publikatsioonide tagasisideidamist – vähemalt kord aastas enne olulisemate aruannete esitamist peavad kliimamuutuste nõukogu ja kliimadialoogi foorum kokku tulema. Kokkuvõtte istungil väljendatud seisukohtade kohta lisatakse kliimamuutuste nõukogu väljaande juurde. Kliimadialoogi foorumi liikmed nimetab ametisse kliimamuutuste nõukogu.

Kokkuvõtte

Nii Rootsi kui Taani on Pariisi kliimakokkuleppega võetud eesmärgi saavutamiseks kehtestanud kliimaseaduse. Mõlema riigi kliimaseadused on mahult tagasihoidliku (või isegi väga tagasihoidliku) pikkusega ja regulatsiooni ulatuselt erinevad.

Rootsi kliimapoliitika rajaneb kliimapoliitika raamistikul või n-ö kolmel sambal ehk kliimaeesmärkidel, kliimaseadusel ja kliimapoliitika nõukogul. Kui Rootsi kliimaseadus sisaldab vaid sätteid valitsuse kliimapoliitilise töö, selle eesmärgi ja valitsuse kohustuste kohta, siis Taani kliimaseadus hõlmab ka kliimaeesmärke ja kliimamuutuste nõukogu tegutsemispõhimõtteid.

⁷ Seda teeb minister peale kliimaprogrammi esitamist.

⁸ Nii kliimamuutuste nõukogu kui kliimafoorumi liikmete ametiaeg on piiratud. Kliimamuutuste nõukogu ametiaeg on kliimaseaduse kohaselt neli aastat ja maksimaalselt kaks ametiaega. Kliimafoorumi liikmete ametiaeg on kolm aastat; ametiaegade ülempiiri seadus ei sätesta.

Kuigi Rootsis ja Taanis on kliimapoliitika elluviimisel kasutatud mõnevõrra erinevaid lähenemisi, on mõlema riigi kliimapoliitikal olulisi ühiseid jooni – nt konkreetsete (pikaajaliste) eesmärkide seadmine; järelevalvemehhanism kliimapoliitika elluviimisel; kliimapoliitilise diskussiooni juhtimine ühiskondlikul tasandil; tuginemine teadusele; nelja kuni viieaastase intervalliga tegevuskavade koostamine; parlamendi kaasamine; kulutõhusus.

Lauraliisa Mark
nõunik
lauraliisa.mark@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

- Climate Act (Denmark). Arvutivõrgus: https://en.kefm.dk/Media/1/B/Climate%20Act_Denmark%20-%20WEBTILG%C3%86NGELIG-A.pdf
- Climate Laws in Europe – Good Practices in net-zero management. Arvutivõrgus: <https://europeanclimate.org/wp-content/uploads/2020/02/04-02-2020-climate-laws-in-europe-full-report.pdf>
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1119, 30. juuni 2021, millega kehtestatakse kliimaneutraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (Euroopa kliimamäärus). – ELT L 243.
- Klimatlag (2017:720). Arvutivõrgus: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/klimatlag-2017720_sfs-2017-720
- Mawdsley, I., Kindbom, K. (2020). European best practices: case studies of five European countries with focus on tracking and the process leading up their climate policy frameworks. Arvutivõrgus: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1601057/FULLTEXT01.pdf>
- Sweden's Climate Act and Climate Policy Framework. Arvutivõrgus: <https://www.naturvardsverket.se/en/topics/climate-transition/sveriges-klimatarbete/swedens-climate-act-and-climate-policy-framework/>
- Sweden's climate policy framework. Arvutivõrgus: <https://www.government.se/articles/2021/03/swedens-climate-policy-framework/>
- The Climate Act – Denmark. Arvutivõrgus: https://climate-laws.org/document/the-climate-act_dae7
- The Swedish Climate Act. Arvutivõrgus: <https://www.iea.org/policies/7158-the-swedish-climate-act>
- The Swedish Climate Policy Council. Arvutivõrgus: <https://www.klimatpolitiskaradet.se/summary-in-english/>
- The Swedish climate policy framework. Arvutivõrgus: <https://udruzenjesredina.org/wp-content/uploads/2020/08/the-swedish-climate-policy-framework.pdf>