

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 17.10.2008
KOM(2008) 645 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE,
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING
REGIOONIDE KOMITEELE**

**Toimetulek metsade raadamisest ja metsade seisundi halvenemisest tulenevate
probleemidega, et võidelda kliimamuutuste ja bioloogilise mitmekesisuse hävimise vastu**

{SEC(2008) 2618}

{SEC(2008) 2619}

{SEC(2008) 2620}

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE,
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING
REGIOONIDE KOMITEELE**

**Toimetulek metsade raadamisest ja metsade seisundi halvenemisest tulenevate
probleemidega, et võidelda kliimamuutuste ja bioloogilise mitmekesisuse hävimise vastu**

(EMPs kohaldatav tekst)

SISUKORD

1.	KOKKUVÕTE.....	3
2.	METSADE RAADAMISE JA NENDE SEISUNDI HALVENEMISEGA SEOTUD PROBLEEMID	4
2.1.	Metsade raadamise ja nende seisundi halvenemise tempo ja ulatus	4
2.2.	Raadamise põhjused.....	4
2.3.	Raadamise mõju	5
3.	RAADAMISEGA SEOTUD PROBLEEMIDEGA TOIMETULEK.....	6
3.1.	ELi ettepanek üleilmse eesmärgi kohta.....	6
3.2.	Tegevusvaldkonnad.....	6
4.	ELi POLIITIKA PANUS	7
4.1.	Olemasoleva poliitika tugevdamine	7
4.2.	Rahastamisvajadus ja rahastamisallikad ning vahendid raadamisega toimetulekuks..	9
5.	RAADAMINE ÜRO KLIIMAMUUTUSTE RAAMKONVENTSIOONI KONTEKSTIS	11
5.1.	Lühiajaline lahendus: ülemaailmse metsade süsinikumehhanismi loomine.....	11
5.2.	Pikaajaline eesmärk: katsetatakse võimalust võtta raadamist arvesse süsinikuturgudel	12
6.	ETTEVALMISTAVAD MEETMED	14

1. KOKKUVÕTE

Metsad katavad umbes 30 % maakera maismaaosast ning nendest saadakse mitmekülgset majanduslikku ja sotsiaalset kasu. Neist saadakse ka olulist keskkonnavalast kasu, eelkõige seoses bioloogilise mitmekesisuse ja kliimamuutustega. Troopilised metsad on bioloogilise mitmekesisuse seisukohast kõige olulisemad elupaigad ja neil on äärmiselt tähtis osa ökosüsteemis näiteks vee puhastamisel ja erosiooni vältimisel. 1,6 miljardit inimest saab mingis ulatuses oma elatusvahendid metsaressurssidest ja 60 miljoni põliselaniku ellujäämine sõltub otseselt metsast. Metsad seovad ka märkimisväärse koguse CO₂, vältides sellega kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni suurenemist atmosfääris.

Metsasid ohustavad raadamine ja nende seisundi halvenemine. FAO hinnangute kohaselt hävib igal aastal umbes 13 miljonit hektarit metsa. Raadamise osakaal süsinikdioksiidi heitkogustest on 20 % (IPCC, 2007) ehk rohkem kui ELi kasvuhoonegaaside heitkogused kokku. Seepärast on raadamisest tulenevate heitkoguste vähendamine vajalik, et piirata globaalset soojenemist eesmärgiks seatud 2 °C võrra. See on ka kulutõhus viis kliimamuutustega võitlemiseks. Metsade kaitsmine toetab ka bioloogilist mitmekesisust ja metsadest sõltuva vaesema elanikkonna toimetulekut.

Praegu on õige aeg otsustavalt tegutseda. EL pakub põhieesmärgina välja metsade hävitamise peatamise hiljemalt aastaks 2030 ja troopiliste metsade raadamise vähemalt 50 % ulatuses praegusest tasemest aastaks 2020.

Raadamine on tõusnud keskseks küsimuseks ÜRO kliimaläbirääkimistel (Bali tegevuskava¹). Kopenhaagenis sõlmitava kliimamuutuste kokkuleppe suunas liikumine pakub ainulaadset võimalust tegeleda raadamisest tulenevate probleemidega. EL peaks võimalusest kinni haarama ja tegutsema. Käesolevas teatises esitatud ettepanekud peaksid olema aluseks ELi seisukohale Poznanis peatselt toimuval kliimakonverentsil.

2009. aasta alguses esitab komisjon teatise, milles käsitletakse ELi volitusi Kopenhaageni läbirääkimisteks. Kooskõlas 2008. aasta juunis toimunud ELi tippkohtumise järeldustega sisaldab see laiaulatuslikku rahastamise suurendamise strateegiat võitlemiseks kliimamuutustega (kaasa arvatud raadamine). Kopenhaagenis edu saavutamiseks on ELil vaja koondada jõupingutused ja vahendid ning tegutseda üksmeelselt, et koguda ka partnerriikide toetust.

Raadamisega võitlemiseks on vaja paljusid ELi poliitikasuundi tõhustada. Lisaks sellele esitatakse praeguste kliimaläbirääkimiste raames kaks konkreetset ja ambitsioonikat ettepanekut:

i) luuakse uus vahend märkimisväärseks rahastamiseks, et võidelda raadamise ja metsade seisundi halvenemisega: ülemaailmne metsade süsinikumehhanism (*Global Forest Carbon Mechanism*); ii) katsetatakse võimalust võtta raadamist arvesse süsinikuturgudel.

Käesoleva teatisega ei püüta anda lõplikke vastuseid paljudele raadamisega seotud küsimustele. Pigem on selle eesmärk panna paika ELi vastuse põhijooned, saada

¹

http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf

sidusrühmadelt olulist toetust ning käivitada mitu esialgset algatust, mis on aluseks raadamisega seotud kestvale globaalsele lahendusele.

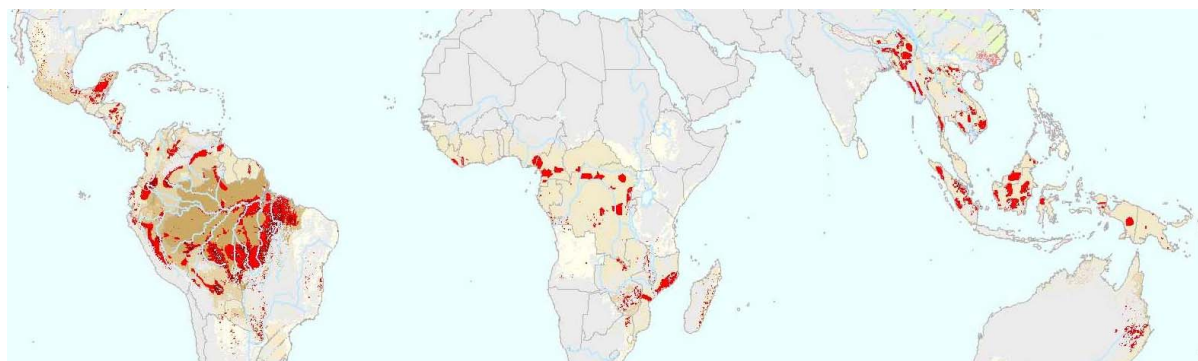
2. METSADE RAADAMISE JA NENDE SEISUNDI HALVENEMISEGA SEOTUD PROBLEEMID

2.1. Metsade raadamise ja nende seisundi halvenemise tempo ja ulatus

Ajavahemikul 1990–2005 hävis maakera metsadest üle 3 %. Aastas hävib metsa 13 miljonit hektarit (FAO, 2005) ehk umbes Kreeka pindala võrra. Hiljutistest raadamistest on 96 % toimunud troopilistes piirkondades (joonis 1) ja aastatel 2000–2005 hävinud metsade suurimad alad olid kümnes riigis² (FAO, 2007). Sama ajavahemiku jooksul on metsaga kaetus suurenenud teistest piirkondades, sealhulgas ELis, Jaapanis ja Hiinas, ning püsinud suhteliselt stabiilsena Indias. Kuna troopiliste metsade mõju kliimale ja bioloogilise mitmekesisuse väärtusele³ on üleilmne, tuleb meetmed suunata eelkõige neile.

Troopiliste metsade seisundi halvenemine on seonduv küsimus, mis mõjutab oluliselt kliimat ja bioloogilist mitmekesisust. Metsade seisundi halvenemine võib toimuda mitmel eri moel, seda on raske määratleda⁴ ja seda ei saa ka alati täpselt mõõta. Kuigi metsade seisundi halvenemisega ei ole võimalik tegeleda täpselt samal viisil kui raadamisega, peab ka seda käsitlema, et metsaalane strateegiline lähenemine oleks ühtne ja kõikehõlmav.

Joonis 1: Maailma raadamispiirkonnad. Raadamine on kõige aktiivsem punasega tähistatud piirkondades (Allikas: MEA, 2005).



2.2. Raadamise põhjused

Raadamisel on eripalgelised, keerukad ja eri viisil üksteist mõjutavad põhjused erinevates geograafilistes piirkondades.⁵ Metsa hävitamise kõige olulisem otsene põhjus on tavaliselt muutus maakasutuses. Kui maad saab kasutada tulutoovamal ja kõrge turuväärtusega alternatiivsel viisil, nagu näiteks põhitoodete saamine, soodustab see raadamist veelgi enam.

² Brasiilia, Indoneesia, Sudaan, Myanmar, Sambia, Tansaania Ühendvabariik, Nigeeria, Kongo Demokraatlik Vabariik, Zimbabwe, Venezuela.

³ Umbes pool maailma taime- ja loomaliikidest asub troopilistes metsades ning paljud neist on väljasuremisohus.

⁴ FAO määratlus on järgmine: „metsast saadavate hüvede, nagu süsiniku, puidu, bioloogilise mitmekesisuse ning muude kaupade ja teenuste pikaajaline vähenemine”.

⁵ Rohkem teavet leiab mõjuhinnangust.

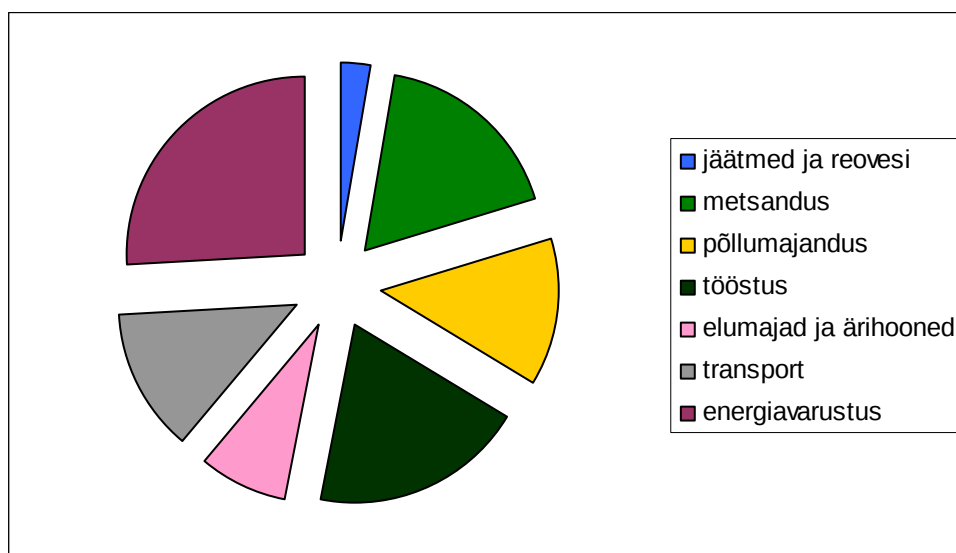
Paljudel juhtudel mõjutab ka infrastruktuuri arendamine raadamist. Kõige olulisem alus on ebatõhusad valitsemistavad ning halvasti rakendatud maakasutuspoliitika ja ebakindel maavaldamiskord. Üleilmne lähenemine raadamisele saab olla tõhus ainult siis, kui tegelda nende põhjustega otse.

2.3. Raadamise mõju

Raadamisel on mitu negatiivset keskkonnalast, majanduslikku ja sotsiaalset mõju, eelkõige kliimale, bioloogilisele mitmekesisusele ja vaesusele.⁶

Raadamise osakaal CO₂ heitkogustest on umbes 20 % (ehk umbes 5,8 Gt, vt joonis 2).⁷ Lisaks sellele, et süsinikdioksiidi vabaneb puudest biomassi lagunemise ja põlemise tagajärjel, tulenevad heited ka pinnasest, näiteks paksu turbakihi põlemisest raadatud aladel. Muud kliimale avalduvad mõjud on maapinnalt tagasi peegelduva energia hulga muutumine ning keerulised vastasmõjud metsade ja atmosfääri keemilise ja hüdroloogilise koostise vahel.

Joonis 2: Kasvuhoonegaaside heitkogused sektorite kaupa, 2004. Metsanduse andmed hõlmavad raadamisest tulenevaid CO₂ heitkoguseid, metsaraie ja -langetamisest järelejäänud maapealse biomassi lagunemist ning turbapõlenguid ja kuivendatud turbamulla lagunemist (IPCC 2007).



Raadamine on ka oluline *põhjus bioloogilise mitmekesisuse hävimisel*. Just troopilistes metsades leidub umbes pool maa peal elavatest liikidest ja nendel metsadel on keskne roll biosfääri toimimisel. Jätkuv raadamine toob kaasa bioloogilise mitmekesisuse märkimisväärse hävimise, kaasa arvatud liikide väljasuremise ning sellega seotud kaupade ja teenuste kadumise (Sukhdev *et al.*, 2008). Senise olukorra jätkudes on 2050. aastaks kaotatud metsaga seotud toodete ja teenuste väärtus hinnanguliselt 5 % maailma SKTst (COPI, 2008).

⁶ Vt joonealune märkus 4.

⁷ IPCC hinnangulised näitajad 1990. aastate kohta.

Raadamisega kaob kaitse, mida looduslikud metsad pakuvad tormide, üleujutuste ja kohalike ilmastikutingimuste tugevate kõikumiste eest. Sellel võib olla ka negatiivne sotsiaalne mõju *vaesusele*, mitte ainult seetõttu, et paljud maailma vaesemad inimesed saavad oma elatusvahendid metsadest, vaid ka metsade pakutavate ökosüsteemi teenuste tõttu. Raadamine avaldab märkimisväärt negatiivset mõju ka inimeste tervisele õhusaasteainete koguse suurenemise ja putukate poolt edasikantavate haiguste (nt malaaria) leviku kaudu.

3. RAADAMISEGA SEOTUD PROBLEEMIDEGA TOIMETULEK

3.1. ELi ettepanek üleilmse eesmärgi kohta

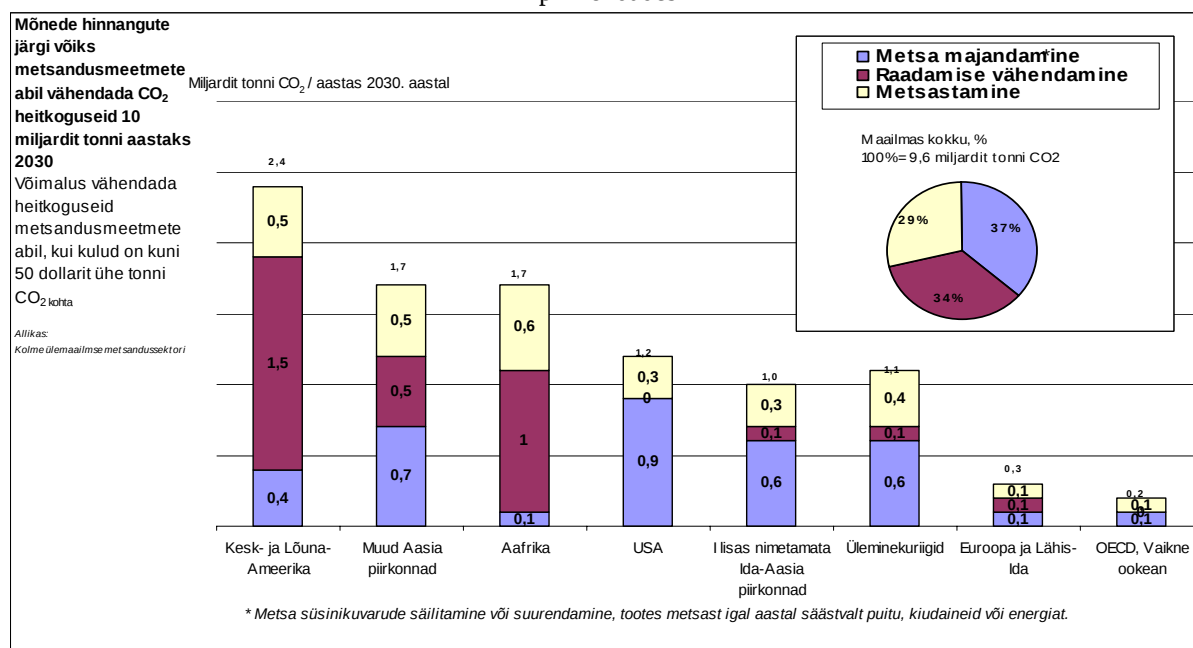
Selleks et saavutada ELi eesmärk piirata kliimamuutust 2 °C võrreldes tööstuseelse tasemega, on vaja 2050. aastaks vähendada ülemaailmseid heitkoguseid vähemalt 50 % aasta 1990 tasemest. Selline vähenemine ei ole võimalik, kui raadamise vastu võitlemiseks ei võeta olulisi meetmeid.

ELi eesmärgina pakutakse tulevast kliimarežiimi käsitlevatel ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni läbirääkimistel välja maailma metsade hävitamise peatamine hiljemalt aastaks 2030 ja troopiliste metsade raadamise vähendamine vähemalt 50 % praegusest tasemest aastaks 2020. Seda eesmärki käsitletakse ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni läbirääkimistel ja eeldatakse, et see aitaks oluliselt ohjeldada kliimamuutusi ja kaitsta bioloogilist mitmekesisust aastaks 2020.

3.2. Tegevusvaldkonnad

Joonisel 3 on näha, et meetmetel oleks maailma eri piirkondades aastaks 2030 märkimisväärne positiivne mõju, näiteks süsiniku turuhinna tõus 40 euronit ühe süsinikdioksiidi tonni eest.

Joonis 3: Metsade potentsiaal kasvuhoonegaaside vähendamises maailma eri piirkondades



EL peab võtma juhtrolli ülemaailmse poliitilise lahenduse kujundamisel seoses raadamisega. Ühendus ja liikmesriigid peavad tegema koostööd, et koondada vahendeid ja tagada meetmete täiendavus. Raadamisega tuleb võidelda mitmel rindel.

Esiteks tuleb tugevdada juhtimist ja institutsioone kohalikul ja riiklikul tasandil, kuna see on tõhusa poliitilise lahenduse eeltingimus.

Teiseks tuleks selgelt tunnistada, et üks raadamise peamistest põhjustest on majanduslik. Metsad hävitatakse, kuna lühiajaliselt on tulutoovam kasutada maad muudel eesmärkidel kui hoida metsa puutumatuna. Tõhus poliitika peaks väärtustama metsade pakutavaid teenuseid.

Kolmandaks ei tohi kõikehõlmavas poliitikas jätta tähelepanuta *nõudlust* ja tarbijate kohustusi. Üldeesmärgi saavutamiseks saab kasutada teatavaid ELi sisemisi ja väliseid poliitikameetmeid.

Neljandaks pakuvad rahvusvahelised kliimaläbirääkimised ainulaadset võimalust raadamisega toimetulekuks, kuna see on *ülemaailmne probleem, mis nõuab ka ülemaailmset lahendust*: eesmärk on stabiliseerida süsinikdioksiidi heitkogused vastuvõetavale tasemele ja peatada bioloogilise mitmekesisuse hävitamine. ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni põhjal tuleks bioloogilise mitmekesisuse seisukohad kaasata läbirääkimistesse.⁸

Viiendaks, kui poliitikat tahetakse kujundada ja rakendada nõuetekohaselt, peab see põhinema *kvaliteetsel tabel*. Olemasolevad metsa jälgimise ja hindamise programmid ei ole ei terviklikud ega täielikud. Poliitiliste otsuste tegemiseks ja rakendamise jälgimiseks on vaja kõikehõlmavat teaduslikku lähenemisviisi.

4. ELi POLIITIKA PANUS

4.1. Olemasoleva poliitika tugevdamine

Metsanduspoliitika ei piirdu üksnes metsandussektoriga. Paljud ELi sisemised ja välised poliitikavalikud mõjutavad kaudselt raadamist, soodustades vahel selle liigset kasutamist või muutusi maakasutuses, mis mõjutavad otseselt raadamist. Eri sektorid ja poliitikasuunad – *nagu kaubandus, energeetika, põllumajandus, toiduainetega kindlustatus ja arengualane koostöö* – võivad maailma metsade säilitamisel mängida olulist rolli.

4.1.1. ELi poliitika säästvalt toodetud puidu ja puittoodete tarbimise edendamiseks

EL on suurim puidu ja puittoodete tarbija maailmas. 2005. aastal imporditi ELi turule 83 miljonit kuupmeetrit puitu ja puittooteid.⁹ Ebaseaduslikult raiutud puitu ja puittooteid¹⁰ imporditi hinnanguliselt 16 miljonit kuupmeetrit, mis moodustab rohkem kui 19 % kõikide riikide impordist¹¹.

⁸ ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni osapoolte konverentsiga (COP 9) loodi bioloogilise mitmekesisuse ja kliimamuutuste ajutine tehniliste ekspertide rühm, kelle ülesanne on anda ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni protsessi käigus bioloogilist mitmekesisust käsitlevat asjakohast teavet.

⁹ V.a paberimass ja paber.

¹⁰ Kõik puittooted, v.a paberimass ja paber.

¹¹ Kaasa arvatud import mittetroopilistest riikidest. COMTRADE, 2007; Turner *et al.*, 2007.

EL saab aidata edendada säästvat metsamajandamist mitmel eri viisil:

- a) *metsandusõiguse rakendamise, metsandushalduse ja -kaubanduse* (FLEGT) tegevuskava abil, mille keskmes on vabatahtliku partnerluslepingu (VPA) arendamine puitu tootvate riikidega. Sellega tagatakse, et nendest riikidest eksporditud puidul on litsents, mis tõestab, et see raiutud seaduslikult. VPAdega kehtestatakse ka raamistik selliste juhtimis- ja jõustamisalaste küsimustega tegelemiseks, mis on sageli raadamise ja metsa seisundi halvenemisega seotud probleemide põhjuseks. FLEGT ja raadamisega võitlemiseks tehtavad jõupingutused toetavad sellisena tugevasti teineteist;
- b) teine meede (FLEGTi tegevuskava kohaselt) on määrus, milles sätestatakse ELi ettevõtjate kohustus vähendada riski, et nende tarneahelasse satuks ebaseaduslikult raiutud puitu ja puittooteid. Komisjon on selle eesmärgi saavutamiseks esitanud määruse ettepaneku;
- c) raadamisest tulenevate heitkoguste vähendamine on prioriteetne valdkond ka ELi loodud ülemaailmse kliimamuutuste liidu (*Global Climate Change Alliance – GCCA*) jaoks, mille tegevus on suunatud vaesematele arengumaadele. See annab võimaluse poliitiliseks dialoogiks ja heade tavade vahetamiseks, et võidelda nii vaesuse kui ka kliimamuutustega. Kliimamuutuste liidu tööga toetatakse 2012. aasta järgseid kliimamuutuste kokkulepet käsitlevaid rahvusvahelisi läbirääkimisi;
- d) jätkates aktiivset tegutsemist *olemasolevatel rahvusvahelistel foorumitel* (Rahvusvahelise Troopilise Puidu Organisatsioon, ohustatud looduslike looma- ja taimeliikidega rahvusvahelise kauplemise konventsioon (CITES) ning ÜRO metsafoorum (UNFF)) ja kaaludes põhjalikumalt UNFFi metsasid käsitleva õiguslikult mittesiduva dokumendi 2015. aasta läbivaatamist;
- e) *keskkonnasäästlike riigihangetega* seotud poliitika abil, mille alusel võivad ELi riigiasutused tekitada nõudlust säästvalt ja seaduslikult raiutud puidu järele;
- f) edendades selliseid vahendeid nagu *ökomärgised* ja toetades *metsade sertifitseerimise* kavasid ning säästvalt toodetud puitu eelistavaid erasektori hankeid; ja
- g) arendades välja säästvuskrITERIUMID puidule ja muule biomassile, mida kasutatakse taastuvenergia saamiseks;
- h) sellistel Euroopa algatustel nagu ülemaailmne keskkonna- ja turvaseire (GMES)¹² ning troopilise ökosüsteemi keskkonna vaatlus satelliitide abil (TREES) võib olla maakasutuse muutuste ja raadamissuundumuste jälgimisel oluline osa.

4.1.2. Muude kui puittoodetega seotud ELi poliitika

Põllumajandustoodetega seotud nõudlus ja maakasutusega seotud surve on omavahel seotud. Pinge valitseb ka toiduainete tootmise suurendamise vajaduse ja raadamise peatamise vajaduse vahel. Põllumajandustootmist tuleks suurendada ilma edasise raadamiseta. Selleks on aga vaja märkimisväärsed investeeringuid, et suurendada olemasoleva põllumaa saagikust.

¹² Nüüd nimetusega Kopernikus, http://ec.europa.eu/kopernikus/index_en.htm

Tuleks panustada põllumajandusuuringutesse, et soodustada arengumaades põllumajanduse tootlikkust säästval viisil.

Biokütuste arendamine peaks olema säästev ja seepärast on vaja valvsust, tagamaks et kodumaise tootmise ja impordi edasine arendamine ei ohustaks jõupingutusi, mida tehakse metsade kaitseks ja ulatuslikumate bioloogilise mitmekesisusega seotud prioriteetide jaoks. ELi tasandil töötatakse sel eesmärgil välja asjakohaseid kriteeriume.¹³

Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooniga valmistatakse viimase osapoolte konverentsi (COP 9) põhjal ette suunised biokütuste säästvuse bioloogilise mitmekesisusega seotud aspektide jaoks ja see peaks aitama saavutada rahvusvahelist üksmeelt. Komisjon osaleb aktiivselt järelemeetmete võtmises, et kõnealune ettevõtmine õnnestuks.

Üldisemalt kohustub komisjon poliitika sidususe saavutamiseks tegema järgmist:

- tulevaste ELi ja rahvusvaheliste poliitiliste algatuste (kaasa arvatud algatused, mis ei ole otseselt metsaga ja puiduga/puitoodetega seotud) mõju hindamine;
- kaubandus- ja põllumajanduspoliitika kokkulepete tulevastesse läbivaatamistesse ja mõjuhindangutesse sellise konkreetse analüüsi lisamine, mis käsitleb nende tõenäolist mõju raadamisele;
- keskkonnavalase mõju hindamise läbiviimine, mis on seotud arenguabipoliitika suunamiseks ettenähtud riigikohaste strateegiadokumentidega;
- raadamist tõenäoliselt süvendavate imporditud toiduainete ja mittetoiduainete (nt liha, sojaoad, palmiõli, metallimaagid) ELis tarbimise mõju uurimine. Selle tulemusel võidakse kaaluda poliitikavalikuid kõnealuse mõju vähendamiseks;
- põllumajandusliku tootlikkuse parandamine, panustades eelkõige uuringutesse, et parandada arengumaade põllumajanduse tootlikkust ja säästvust; komisjon on otsustanud kahekordistada omapoolset toetust rahvusvahelistele põllumajandusuuringutele alates 2008. aastast iga järgmise kolme aasta kohta 63 miljoni euro ulatuses;
- arengupoliitika sidusust käsitleva esimese aruande¹⁴ vastuvõtmisega alustatud läbivaatamisprotsessi jätkamine, mis on oluline, et EL saaks aidata arengumaadel saavutada aastatuhande arengueesmärgid.

4.2. Rahastamisvajadus ja rahastamisallikad ning vahendid raadamisega toimetulekuks

Selleks et edukalt raadamisega võidelda, on vaja märkimisväärseid rahalisi vahendeid, et pakkuda arengumaadele vajalikku abi suutlikkuse suurendamisel ja motiveerida raadamise põhjustega võitlemist.

¹³ KOM(2008) 19.

¹⁴ Komisjoni talituste töödokument, SEK(2008) 434.

Käesoleva teatisega seotud mõjuhinnangus sisalduva metsakaitse kuluanalüüs näitab, et raadamise vähendamiseks poole võrra aastaks 2020 on vaja hinnanguliselt 15 kuni 25 miljardit eurot.¹⁵

Rahastamisvajaduste määratlemiseks on vaja tööd jätkata, kuid on selge, et arenenud riigid peavad eraldama suuri summasid, et aidata arengumaadel raadamisega võidelda tulevase rahvusvahelise kliimapoliitika alusel. Selline rahastamine täiendab arengumaade rahalisi ja muid jõupingutusi ning see peaks tulema nii avalikust kui ka erasektorist. Rahastatismehhanismid on tõhusad üksnes siis, kui:

- kõigepealt antakse arengumaadele rahalist ja tehnilist abi suutlikkuse arendamiseks ja institutsioonide tugevdamiseks;
- lahendatakse kõik tehnilised küsimused (nt järelevalve ja kontroll);
- tulemuslikkust saab hinnata ja väärtustada kokkulepitud lähtetingimuste alusel; ja
- tuginetakse olemasolevatele ja tulemuslikuks osutunud abi osutamise tavadele ning järgitakse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid.

ELi tasandil on vaja ajavahemikul 2013–2020 raadamise vastu võitlemiseks asjakohast rahastamist, mis tähendab peamiselt toetust arengumaadele raadamise ja metsade seisundi halvenemise aeglustamiseks, stabiliseerimiseks ja peatamiseks.

Rahastamise kogusumma sõltub arengumaade võetud leevendusmeetmete tasemest.

- Metsakrediitide tunnustamine ELi heitkogustega kauplemise süsteemis ei ole hetkel realistlik. Raadamisest tulenevad heitkogused on ligikaudu kolm korda suuremad kui ELi heitkogustega kauplemise süsteemi alusel reguleeritavad heitkogused. Kuna ELi heitkogustega kauplemise süsteem on praegu ainus suurem toimiv kauplemissüsteem maailmas, võib asjaolu, et ettevõtjatel lubatakse osta raadamise vältimise krediite,¹⁶ tuua kaasa tõsise süsteemisise tasakaalustamatuse pakkumise ja nõudluse vahel. On ka lahendamata küsimusi, mis käsitlevad järelevalvet, aruandlust, kontrolli ja vastutust. Metsakrediidid on ajutised ja need tuleb teatava aja pärast asendada. See tähendab, et kui ettevõtja lõpetab tegevuse, peab keegi võtma vastutuse keskkonna terviklikkuse tagamise eest.

Sel põhjusel peaks EL kaaluma metsakrediitide tunnustamist ELi heitkogustega kauplemise süsteemi raames üksnes täiendava vahendina ja pikema aja jooksul, nt pärast 2020. aastat, kui teatavad tingimused on täidetud (eelkõige pakkumise/nõudluse tasakaal ja vastutus). Kui muud heitkogustega kauplemise süsteemid on paigas ja omavahel ühendatud, luues sellega suurenenud nõudluse heitkoguste vähendamise järele, võib olla võimalik kasutada metsakrediite metsakaitse rahastamiseks.

- Suur osa ELi rahalisest toetusest võiks tulla siiski ELi heitkogustega kauplemise süsteemi alusel saastekvootide enampakkumisest saadavatest tuludest. 2008. aasta jaanuaris esitatud heitkogustega kauplemise süsteemi direktiivi muudatusettepaneku¹⁷ alusel tuleks vähemalt

¹⁵ Mõjuhinnangu punkt 5.2.2.

¹⁶ „Raadamise vältimise krediite” nimetatakse edaspidi „raadamiskrediitideks”.

¹⁷ KOM(2008) 16.

20 % enampakkumise tuludest kasutada kliimaeesmärkide toetamiseks, kaasa arvatud raadamise vastu võitlemine. Hiljuti kiitsid Euroopa Parlament ja nõukogu heaks lennundussektori saastekvootide enampakkumisel saadud tulu kasutamise heitkoguste vähendamiseks, kaasa arvatud raadamise vältimine.

Hinnangute põhjal võivad saastekvootide enampakkumisest saadavad iga-aastased tulud olla aastaks 2020 ELi liikmesriikides 30–50 miljardit eurot. Kui 5 % enampakkumise tuludest oleks ette nähtud raadamisega võitlemiseks mõeldud ülemaailmsete jõupingutuste toetamiseks, oleks see summa 2020. aastal 1,5–2,5 miljardit eurot.

- Selleks et raadamisega tegelda, on vaja rohkemat kui stimuleerimissüsteemid. Rahastamist on vaja juhtimise parandamiseks ja tehniliste probleemide lahendamiseks (nt satelliit- ja muu tehnoloogia kasutamine seireks). Euroopa Ühenduse ja ELi liikmesriikide antaval arenguabil võib olla nende probleemide lahendamisel oluline roll. Kõnealust abi saab suunata nii läbi olemasolevate riiklike süsteemide kui ka läbi selleks loodud rahvusvaheliste ja mitmepoolsete süsteemide.
- Neid riikliku rahastamise allikaid tuleks täiendada erasektori poolse rahastamisega.

5. RAADAMINE ÜRO KLIIMAMUUTUSTE RAAMKONVENTSIOONI KONTEKSTIS

EL peaks osana tulevases ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni ülemaailmsest kokkuleppes aastateks 2013–2020 püüdma saavutada eesmärgi luua rahvusvaheliselt toetatav stimuleerimissüsteem, et vähendada raadamist ja metsa seisundi halvendamist arengumaades.

Süsteem oleks avatud kõikidele arengumaadele, kes kokkuleppe ratifitseerivad, ja sellega oleks võimalik aidata kaasa tulevase rahvusvahelise kliimapoliitika raames seatud ülemaailmselt kokkulepitud heitkoguste vähendamise eesmärgi saavutamisele kohustusega võtta riiklike leevendusmeetmeid, et vähendada raadamisest ja metsade seisundi halvenemisest tulenevaid heitkoguseid.

Pakutakse välja kaheetapiline lähenemisviis:

- (1) ülemaailmse metsade süsinikumehhanismi loomine;
- (2) katsetatakse võimalust võtta raadamist arvesse süsinikuturgudel.

5.1. Lühiajaline lahendus: ülemaailmse metsade süsinikumehhanismi loomine

ELi eesmärk oleks võimaldada arengumaadel aidata kaasa ülemaailmselt kokkulepitud heitkoguste vähendamise eesmärgi saavutamisele, võttes meetmeid raadamisest ja metsade seisundi halvenemisest tulenevate heitkoguste vähendamiseks.

Tuleks luua ülemaailmne metsade süsinikumehhanism (*Global Forest Carbon Mechanism – GFCM*). Tuleks välja töötada institutsionaalsed ja toimimisalased üksikasjad ning et selles kontekstis loetaks olemasolev kord GFCMi jaoks tõhusaks, on olulised järgmised punktid:

- Osaleda peaks saama arengumaad, kes ratifitseerivad tulevase kokkuleppe ja kohustuvad võtma meetmeid eesmärgiga vähendada selle korra alusel raadamist.

- Vahend peaks olema suunatud raadamisest ja metsade seisundi halvenemisest tulenevate heitkoguste vähendamisele. Lisaks sellele on vaja muid viise, et aidata arengumaadel metsasid säilitada ja vähendada rahvusvahelist süsinikdioksiidi lekke.
- Vahend peaks toetama arengumaade suutlikkuse arendamist.
- Rahaliste vahendite saamiseks peab vahendi rakendamine toimuma üleriigiliselt, et vähendada riigisisese süsinikdioksiidi lekke ohtu (suurtes riikides võib rakendamine toimuda piirkondlikult, mis tähendab ka piirkondlikke erinevusi).
- Vahendi puhul tuleks arvesse võtta vajadust tagada võimalikult suures ulatuses kaasnevad hüved, nagu bioloogilise mitmekesisuse kaitse ja vaesuse kaotamine. Kui kaasnevaid hüvesid on võimalik hinnata, saab rahalisi stiimuleid võimaluse korral suunata meetmetele, millega kaasnevad suurimad hüved. Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni raames kliimamuutuste ja bioloogilise mitmekesisuse alal tehtud töö tulemusi tuleks otseselt arvesse võtta ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni läbirääkimistel.
- Heitkoguste vähendamiseks tehtavate jõupingutuste tulemusi tuleb hinnata, jälgida ja arvestada riiklikul tasandil ning neid tuleb sõltumatult kontrollida.
- Riigile raadamise ja metsade seisundi halvenemisega võitlemiseks antav rahaline toetus on **tulemuspõhine** ja seda antakse kontrollitud tulemuste alusel.
- Vahendiga tuleks ette näha, et loodud oleks tõhusad metsamajandamise struktuurid ja et austataks metsast sõltuvate inimeste õigusi.
- Vahendi alusel rahaliste toetussüsteemide kujundamisel tuleks arvesse võtta ühtsete, kuid diferentseeritud kohustuste põhimõtet.

5.2. Pikaajaline eesmärk: katsetatakse võimalust võtta raadamist arvesse süsinikuturgudel

Riiklik rahastamine on kõige asjakohasem viis selliste oluliste tegevuste edendamiseks nagu suutlikkuse arendamine, tehniline abi metsamajandamisel ning kohustuste jälgimiseks ja järgimiseks vajalike tehniliste teadmiste arendamine. Riiklik rahastamine on ka kõige reaalsem vahend, millega pakkuda stiimuleid raadamisega võitlemiseks ajavahemikul 2013–2020. Kuid see ei ole stiimulite pakkumiseks ainus viis ja EL peaks olema valmis uurima ka hästi kavandatud turualaste lähenemisviiside võimalikku panust.

Ajavahemikul 2008–2012 tunnustatakse metsastamis- ja taasmetsastamistegevusi rangete kvantitatiivsete piirangute alusel ja nende alusel on võimalik saada krediite puhta arengu mehhanismi (*Clean Development Mechanism* – CDM) raames. Selline tunnustamine peaks praeguste piirangute alusel jätkuma ka pärast 2012. aastat. Lisaks sellele katsetab komisjon, kas **valitsused** saavad kasutada raadamise vältimise krediite **oma kohustuste täitmisel**. Enne kui metsasid saab süsinikuturul arvesse võtta, tuleb täita teatavad eeltingimused.

1. Tuleb koostada rahvusvaheline kokkulepe, mis sisaldab ambitsioonikaid keskpikki heitkoguste vähendamise kohustusi. Seda on vaja piisavalt suure heitkoguste vähendamise nõudluse tekitamiseks, et arenenud riigid vähendaksid ka tegelikult oma heitkoguseid, mitte ei tasaarvestaks neid süsinikukrediitide abil.

2. Nagu puhta arengu mehhanismi metsastamis- ja taasmetsastamisprojektide puhul, nii on ka vähenenud raadamisest tulenevat täiendavat mõju süsinikdioksiidi heitkogustele vaja nõuetekohaselt jälgida ja sõltumatult kontrollida.
3. Metsakrediitide püsivus ja vastutus on küsimused, millega tuleb veel tegelda. Seepärast on vaja uut sektoripõhist turumehhanismi, et vältida lekkeprobleeme ja tagada raadamisega seoses positiivne netomuutus.

Metsakrediitide kaasamist ELi heitkogustega kauplemise süsteemi tuleks kaaluda alles pärast seda, kui on põhjalikult läbi vaadatud kogemused, mis saadi raadamiskrediitide kasutamisest **valitsuste kohustuste täitmisel**, ja pärast 2020. aastat.

Kui aluseks võetakse süsinikuväärtus, keskendutaks üksnes metsadele kui süsinikuvarule, jättes hindamata teised olulised teenused, mida metsa ökosüsteemid pakuvad ja mille väärtus võib olla märkimisväärselt suurem. Ka see küsimus vajab lahendamist.

6. ETTEVALMISTAVAD MEETMED

Selleks et ülemaailmne metsade süsinikumehhanism hakkaks toimima 2013. aastal ja et katsetada metsade kaasamist süsinikuturgudele, on vaja tõsist ettevalmistustööd. Selles valdkonnas tegutseb aktiivselt juba hulk toetajaid. Kui tahame aktiivselt võidelda raadamise vastu, peaks EL olema valmis haarama initsiatiivi paljudel aladel. See tähendab ka arengumaade toetamist suutlikkuse arendamisel, metsamajandamise tugevdamisel ja teadmistes valitsevate lünkade täitmisel. EL võiks toetada ka selliseid hiljuti käivitatud algatusi nagu ÜRO REDD-programm¹⁸. Ülemaailmne kliimamuutuste liit kujutab endast samuti raamistikku edasiseks raadamisalaseks dialoogiks arengumaadega ja järelmeetmete kavandamiseks, et edendada kollektiivseid jõupingutusi raadamisega seotud probleemide lahendamiseks.

Tõhus poliitika sõltub kvaliteetsel teabel ja seiresüsteemidel. Metsade raadamise seireks on eelkõige vaja põhjalikke jõupingutusi ning kokkulepitud määratlusi ja kriteeriume. Seiresse tuleks suhtuda piisava ettevaatlikkusega, et heitkoguste vähenemist ei ülehinnataks, kui tulemused on ebakindlad.

Tänu andmevahetuse tarkvara ning satelliit- ja sidetehnoloogia arengule on metsaseirevahendid muutnud odavamaks ja kättesaadavamaks. Oluline on siiski lahendada järelejäänud puudused. Selleks et luua edusammude hindamiseks ja vastavuse tagamiseks vajalikud kvaliteetsed seire- ja kontrollisüsteemid, tuleb arendada riigisisest suutlikkust. Selle ülesandega toimetulekuks võiks kasutada ELi algatusi ja meetodeid, mida rakendatakse juba Teadusuuringute Ühiskeskuses ja teistes projektides (Kopernikus, maavaatlussüsteemide ülemaailmne süsteem ning metsa ja maakatte dünaamika jälgimise ülemaailmne süsteem). Piirkondlikke algatusi, nagu näiteks *Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale*, tuleks toetada ja rakendada ka teistes troopilistes piirkondades.

Protsessi edendamiseks kavatseb komisjon korraldada enne Kopenhaageni kohtumist konverentsi, mille eesmärk on arutleda komisjoni ettepanekute üle, kaasata peamised sidusrühmad ja töötada välja asjakohased järelmeetmed.

¹⁸ FAO, UNEPi ja UNDP ühisalgatus, millega aidatakse arengumaadel valmistada ette tulevase REDD-mehhanismi kasutuselevõttu.