

KLIIIMA: maailm +1,5°C ja kõigi väljakutsetega silmitsi seisev kliimamuutuste konverents (COP)

Ajal, mil on algamas kõige olulisem tippkohtumine pärast Pariisi 2015. aasta kliimamuutuste konverentsi, ja vahetult pärast valitsustevahelise kliimamuutuste ekspertrühma (IPCC) aruande avaldamist, milles rõhutatakse maailma keskmise temperatuuri tõusu alla 1,5°C¹ hoidmise olulisust, on kliimaolukord rahvusvahelises tegevuskavas olulisem kui kunagi varem. 2018. a suve äärmuslikud ilmastikunähtused andsid tunnistust, et kliimamuutused on täies hoos ja meil on kahjude piiramiseks vähe aega. Vaatame uuesti üle peamised teemad, mis tuleb globaalse väljakutsega toime tulemiseks COP 24 toimumiskohas Katowices lahendada.

COP 24 ehk oluline pöördepunkt eesmärgi saavutamisel

Nüüd, kui maailma keskmise temperatuuri maksimaalseks tõusuks on määratud 1,5°C ja meie valitsused seisavad silmitsi oma kohustustega, on kõik pilgud suunatud Poolale, kus otsustatakse kliimamuutuste vastase võitluse suund. COP 24 väljakutsed on mitmesugused: eesmärgid ja Talanoa dialoog, Pariisi kliimakokkuleppe reeglite (*Paris Rulebook*) kasutusele võtmine, kliimamuutustega seotud rahvusvaheline rahastamine ja eesistujariigi Poola roll rahvusvahelisel tippkohtumisel.

Talanoa dialoog: kliimamuutustega võitlemise esimene võtmeetapp

See Fidži traditsioone järgiv Talanoa dialoogi nime kandev dialoog loodi Bonnis toimunud COP 23 käigus ja seda rakendatakse terve 2018. aasta jooksul. Kolmele võtmeküsimusele – „Kus me oleme? Kuhu me läheme? Kuidas sinna jõuda?” – keskenduv mehhanism uurib eesmärkide üleilmset taset ja on lähtepunktiks Pariisis kokku lepitud riiklikult määratud panuste suurendamisele viie aasta jooksul.

Meenutagem, et vastavalt Pariisi kokkuleppele on oluline „hoida maailma keskmise temperatuuri tõus selgelt alla 2 °C võrreldes industriaalühiskonna eelse ajaga ja jätkata jõupingutusi, et keskmine temperatuur ei tõuseks isegi üle 1,5 °C.” Siiski oleme praeguste riiklikult kindlaks määratud panuste põhjal teel maailma poole, mille keskmine temperatuur tõuseb +3 °C². Hiljutine uuring näitas isegi, et mõnedes riikides, näiteks Hiinas, Venemaal ja Kanadas võib keskmine temperatuur tõusta rohkem kui 5 °C³.

Pariisi kokkuleppes on sätestatud, et aastaks 2030 püstitatud eesmärgid tuleb vaadata läbi⁴ hiljemalt aastal 2020 ja samas rõhutatakse, et eesmärkide tõstmine enne 2020. aastat võib luua aluse suuremate eesmärkide saavutamiseks pärast aastat 2020. Seetõttu on väga oluline, et liikmesriigid vaataksid

¹ <https://www.cncd.be/climat-rapport-special-giec-rapport>

² Valitsustevahelise kliimamuutuste rühma eriaruanne, kokkuvõte otsustajatele, lk 20:
http://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf (ENG)

³ <https://www.nature.com/articles/s41467-018-07223-9/figures/4>

⁴ Oluline märkus: Pariisi kokkuleppes on sätestatud, et liikmesriigid ei tohi vähendada endale juba võetud kohustusi.

võimalikult kiiresti üle oma panuste suurendamise võimalused. Marshalli Saarte Vabariik on esimene selles osas eeskuju andev riik⁵.

Just siin peitubki selle hõlbustava mehhanismi väljakutse: COP 24 on oluline etapp **üleilmsete eesmärkide suurendamises 2020. aasta lähenedes**. Talanoa dialoog peab aitama kaasa kliimavaldkonna eesmärkide suurendamisele, et viia need kooskõlla maailma keskmise temperatuuri tõusu hoidmisega alla 1,5 °C. Sellega seoses tuleb dialoogi õnnestumiseks võtta tingimata arvesse kahte tegurit: ühelt poolt valitsustevahelise kliimamuutuste ekspertrühma aruannet maailma keskmise temperatuuri tõusu hoidmiseks alla 1,5 °C ja teiselt poolt terve aasta jooksul ettevalmistavas faasis peetud dialoogide kokkuvõtteid⁶. Need kaks tegurit on keskse tähtsusega COP 24 teisel nädalal toimuva dialoogi poliitilise etapi jaoks.

Pariisi reeglistik: keerukad mängureeglid

Teine Katowice COP suur väljakutse on Pariisi kokkuleppe rakendamise juhendi ehk Pariisi reeglistiku (Paris Rulebook) kasutusele võtmine. Tehniliselt keerukate ja poliitiliselt tundlike rakenduseeskirjade üksikasjad on läbi räägitud Pariisi lepingu tööprogrammi (Paris Agreement Work Program ehk PAWP) raames. Reeglistik on oluline Pariisi kokkuleppe usaldusväärsuse ja mitmepoolse kliimamuutuste juhtimise seisukohalt. See on vajalik riikide tegevuse suunamiseks ja nende riiklikult kindlaks määratud panuste suurendamiseks aastaks 2020, ent samuti on see oluline neid reegleid rakendavate riikide vastutuse kehtestamiseks. Antud küsimuse tähtsust arvestades toimus septembris Bangkokis täiendav istungjärkude-vaheline kohtumine⁷.

Pariisi kokkuleppe esimene oluline ülesanne on kehtestada eeskirjad, mille põhjal riigid peaksid oma **kliimaga seotud kohustusi (riiklikult kindlaks määratud panuseid)** formuleerima. Üks keskseid küsimusi on selgitada, kas riikide poolt vastu võetud suunised peaksid hõlmama üksnes leevendamist (sh heitkoguste vähendamist) või lisaks kohanemist, kliimamuutuste rahastamist ning kadusid ja kahjusid. Selle teema üle peetavate arutelude äärmiselt tehnilise iseloomu kõrval on kerkinud esile ka mitmed poliitilised küsimused. Kõige olulisem vaidlusteema on selles, kas riiklike kohustuste eeskirjad peaksid olema kõigile samad või arenenud ja arenguriikide jaoks erinevad. Hiina ja teiste tähtsate majandusega riikide poolt eelistatav kahetasandiline regulatsioon tähendaks, et mõned elemendid oleksid kohustuslikud vaid arenenud riikidele. Euroopa Liit seda ideed siiski ei toeta ning ka USA koos Kanada ja Austraaliaga olid Bangkoki läbirääkimistel selle vastu. Veel üheks küsimuseks oli riiklikult kindlaks määratud panuste uuendamise sagedus. Üks arengumaade rühma (Like Minded Developing Countries ehk LMDC) ettepanek oli kehtestada ühised tähtajad vaid arenenud riikidele⁸.

Veel üks oluline teema on **läbipaistvus**. Rakenduseeskirjade läbipaistvuse teemalisel läbirääkimistel keskendutakse Pariisi kokkuleppe täitmise tagamisele. See läbipaistvuse raamistik hõlmab mitmesuguseid küsimusi, sealhulgas riiklike kasvuhoonegaaside inventuuriaruande meetodikat, edusammude jälgimist, kliimasoojenemise mõjusid ning arenenud riikide poolt kõige vaesematel riikidel kohaneda aitamist ja neile rahalise toetuse andmist. Sarnaselt kliimaga seotud kohustuste teemaga on ka läbipaistvust puudutavate kõneluste üks olulisim punkt seotud paindlikkusega: mis on kõikide osapoolte jaoks ühine ning mis on arenenud riikide ning arengumaade vahel erinev.

⁵ <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-accord-targets/marshall-islands-first-nation-to-submit-new-binding-climate-targets-idUSKCN1NQQ0LW>

⁶ <https://talanoadialogue.com/preparatory-phase-1>

⁷ <https://unfccc.int/sb48-2>

⁸ <https://www.carbonbrief.org/bangkok-climate-talks-key-outcomes-on-the-paris-agreement-rulebook>

Läbipaistvus on väga tihedalt seotud kõnelustega **lõppkokkuvõtte** (Global Stocktake ehk GST) ja selle praktiliste küsimustega. GST on Pariisi kokkuleppes sätestatud protsess, mis peab alates 2023. aastast toimuma iga viie aasta järel, et anda ülevaade igast kliimakohustuste täitmise tsüklist; riigid annavad ülevaate sellest, mida on Pariisi kokkuleppe eesmärkide saavutamiseks juba tehtud ja mida on veel teha vaja⁹.

Lisaks keskenduti kõnelustel ka nn süsinikuturu ja turuväliseid vahendeid hõlmavatele eeskirjadele, näiteks tehnoloogiate jagamine riikidevahelise koostöö eesmärgil.

Ja lõpuks kõneluste tavapärane komistuskivi: **rahvusvaheline kliimaga seotud rahastamine** eesmärgiga aidata arengumaadel oma kliimaalaseid kohustusi täita ja kohaneda. Mitmete riikide, sealhulgas arengumaade koalitsiooni puhul, on selge, et ilma positiivsete arenguteta rahastamises ei ole võimalik saavutada positiivseid arenguid ka Pariisi kokkuleppe tööprogrammis.

Kliimamuutustega seotud rahastamine: igavene pind läbirääkimiste silmas

Kliimameetmete rahastamine on kliimamuutustega seotud läbirääkimistel jätkuvalt kriitiline teema. Sellegipoolest on oluline selles küsimuses edasi liikuda, et taastada riikidevaheline usaldus ja rakendada Poolas toimival tippkohtumisel konstruktiivset lähenemist. Arengumaadele tekitavad muret rahavood, mis nende arvates ei ole veel piisavalt suured, et jõuda 2020. aastaks lubatud 100 miljardi dollarini aastas, samuti kliimamuutustega seotud rahastamise positsioon Pariisi kokkuleppe rakenduseeskirjades.

Üks peamisi nõudmisi on **määratleda selgelt rahvusvaheline kliimamuutustega võitlemise rahastamine**, sealhulgas „uue ja täiendava” rahastamise tähendus võrreldes ametliku arenguabiga (Official Development Aid ehk ODA). See võimaldaks määratleda ka panuse 2020. aastaks püstitatud eesmärgi ja järgnevate eesmärkide saavutamiseks.

Üks peamisi vaidlusi puudutab **rahavoogude prognoositavust** arenenud riikidest arengumaadesse. See „ex-ante” aruanne on sätestatud Pariisi kokkuleppe artikli 9 lõikes 5 ning peaks iga kahe aasta tagant fikseerima tulevikus toimuvate rahastamiste indikaatiivsed või prognoositavad tasemed. Arengumaade jaoks on see aruanne oluline abivahend kliimameetmete tõhusamal kavandamisel. Arenenud riigid aga ütlevad, et praegusel hetkel puuduvad volitused selle küsimuse arutamiseks.

Järgneb **uus ambitsioonikas eesmärk 2025. aastaks**: perioodil 2020 kuni 2025 on seatud eesmärgiks eraldada kliimamuutustega võitlemiseks 100 miljardit dollarit aastas. Arengumaad nõuavad 2025. aastast hilisemaid ambitsioone puudutavate kõneluste kohest alustamist. Arenenud riigid leiavad aga taas, et see küsimus ei mahu juba niigi tihedasse päevakorda. Pangem tähele, et need kaks küsimust on äärmiselt poliitilise iseloomuga ja seega vajame kokkuleppe saavutamiseks kindlasti konstruktiivset diplomaatilist lähenemist.

Rahastamist puudutavate kõneluste käigus arutati ka võimalust taastada **roheline kliimafond** (Green Climate Fund ehk GCF), mis on diplomaatilisel tasandil oluline vahend kliimamuutustega võitlemise rahastamise tagamiseks. GCF-i haldusnõukogu kiitis heaks rohkem kui ühe miljardi USD eraldamise

⁹ <https://unfccc.int/topics/science/workstreams/global-stocktake-referred-to-in-article-14-of-the-paris-agreement>

uuteks projektideks ja esimene samm on ametlikult astunud¹⁰. See signaal on tähtis ja on väga oluline, et liikmesriigid asuksid kliimameetmeid selles suunas toetama.

Läbirääkimiste käigus arutatakse ka **kohanemise fondi tuleviku** üle: arengumaad ootavad, et see Kyoto protokolliga kehtestatud fond jätkaks oma tegevust Pariisi kokkuleppe alusel. Üks nõue on ka **kliimapagulaste** kasvavate probleemide tunnistamine ja Varssavi rahvusvahelise mehhanismi (WIM) rakendamine ning adekvaatne rahastamine¹¹. Selles kontekstis esitab Task Force on Displacement (töörühm, mis tegeleb kliimamuutuste ja elanikkonna ümberasumise vahelise seose käsitlemisega) COP 24-l oma soovitus¹², et liikmesriigid saaksid need vastu võtta.

Kas eesistujariik Poola on valmis Katowices ohjad haarama?

Kõigi pilgud on pööratud sellele, kuidas Poola oma eesistujariigi staatust COP 24-l kasutab. Poola roll on riikidevahelise dünaamika jaoks ülioluline. Lisaks tippkohtumise logistika organiseerimisele peab eesistujariik võtma endale *de facto* ka vahekohtuniku rolli ja tagama, et Pariisi kokkuleppe põhimõtteid kogu läbirääkimiste aja jooksul austataks. See tähendab liikmesriikide jagatud, aga diferentseeritud vastutuse arvesse võtmist ja seega tagamist, et suured saastajad ei kasutaks oma mõjuvõimu 2015. aastal fikseeritud eesmärkide muutmiseks.

Mõnede riikide praegune suhtumine raskendab seda ülesannet veelgi. Näiteks on selgunud, et Donald Trumpi valitsus otsustas korraldada paralleelürituse põlevkütustel, sealhulgas söel töötavate tehnoloogiate tutvustamiseks¹³. Teisalt heidavad kliimaläbirääkimistele uue varju Brasiilia hiljutised valimised. Ultrakonservatiiv Jair Bolsonaro ähvardas kõigepealt samuti Pariisi kokkuleppes taganeda, muutes seejärel oma otsust „seniks, kuni see tema riiki ei kahjusta.” Pariisi kokkuleppe tuline kaitsja ja järgmise COP 25 potentsiaalne korraldaja Brasiilia peab säilitama oma liidrikohta ülemaailmses kliimamuutustega võitlemises ega tohi end sellest valdkonnast isoleerida.

Sellist järjest murettekitavamaks muutuvat geopoliitilist konteksti arvesse võttes on oluline meeles pidada, et Euroopa Liit peab kliimaläbirääkimistes eestvedaja olema. Nii oma suutlikkuse kui ka ajaloolise vastutuse poolest on Euroopa kohus tagada läbirääkimiste toimumine Pariisi kokkuleppe esialgsel eesmärgil: tugevdada üleilmseid meetmeid võitluses kliimamuutustega ning seda jätkusuutliku arengu ja vaesusega võitlemise kontekstis.

Eesistujariigi Poola kõige olulisem stressitaluvuse test saab kahtlemata olema Katowices peetav Talanoa dialoogi edukas läbiviimine (*vt eespool*). Ootame mehhanismi viimast, poliitilist etappi; tugevast ja vabatahtlikust konsensusest tulenevat suhet, mitte teksti, mis lihtalt teadmiseks võetakse ja seejärel kõrvale pannakse. Sellist tulemust peetakse ebapiisavaks ja paljudele riikidele, eriti aga arengumaadele, heidutavaks.

¹⁰ <https://www.greenclimate.fund/-/green-climate-fund-invests-usd-1-billion-for-developing-country-climate-action-launches-first-replenishment>

¹¹ <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/loss-and-damage-ld/warsaw-international-mechanism-for-loss-and-damage>

¹² https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf

¹³ <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-accord-trump-exclusive/exclusive-at-u-n-climate-talks-trump-team-plans-sideshow-on-coal-idUSKCN1NK1MJ>

Järeldus? Tegutseda!

See COP on küll väga tehniline, ent meie planeedi tuleviku seisukohast elutähtis. Kliimamuutuste valdkonna liidrina peab Euroopa Liit võtma läbirääkimiste käigus kasutusele konstruktiivse ja proaktiivse suhtumise, et rakendada Pariisi määrust vastavalt kliimamuutuste erakorralisusele ja võtta Talanoa dialoog kokku ambitsioonika tulevikusuunitlusega poliitilise deklaratsiooniga. Selleks peab Euroopa Liit suurendama oma kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise eesmärki, et vähendada aastaks 2030 heidet 55% võrra ning saavutada aastaks 2050 täielik heitevabadus. Samuti peavad Euroopa riigid tutvustama enne käesoleva aasta lõppu oma riiklikku integreeritud kava energiatarbimise vähendamiseks ja 100% taastuenergia kasutusele võtmiseks aastaks 2050. Ja lõpuks on arengumaade tegeliku olukorra konkreetseks arvesse võtmiseks ning Pariisi kokkuleppe tõhusaks rakendamiseks vaja piisavaid ressursse. Euroopa Liit peab aitama õiglaselt ja järjest rohkem kaasa eesmärgile eraldada 2020. aastaks kliimamuutustega võitlemiseks 100 miljardit dollarit aastas, ilma arengukoostöö ressursse kasutamata.