

Euroopa Liidu ja Eesti transpordipoliitika tulevikutrendidest

Transport on valdkond, mis puudutab otseselt kõiki Eesti elanikke. Järgnevatel aastatel toimuvad selles valdkonnas olulised muutused. Koostamisel on Eesti transpordi ja liikuvuse arengukava aastateks 2021–2030 ning strateegia „Eesti 2035“, seega on praegu paslik heita pilk sellele, millised on globaalsed ja ELis valitsevad transpordisuundumused. Artiklis vaatleme lähemalt suuremaid trende ELis ning analüüsime, kuidas need võiksid mõjutada transpordipoliitika kujundamist Eestis. Proovime need Eesti puhul panna ka praktilisse konteksti ning analüüsida, mida üks või teine areng ELi tasemel võib tulevikku vaatavalt Eestile tähendada. Olgu lisatud, et hoidmaks fookust, pole artikli eesmärk analüüsida kõiki Eesti-siseseid transpordiprobleeme.

Transport ja Euroopa Liidu kliimapoliitika

Võib väita, et järgnevate aastate üks suurimaid ja läbivamaid mõjureid transpordipoliitikas on kõik **kliimapoliitikaga** seonduv. Euroopa Komisjon on avaldanud teatise ELi pikaajalise strateegilise visiooni kohta, mis käsitleb seda, kuidas jõuda kliimaneutraalse majanduseni.¹ Teatise avaldamisele järgnenud arutelude tulemusel on ELi liikmesriigid jõudnud lähedale sellele, et seada ELi ühiseks visiooniks **kliimaneutraalse majanduse saavutamine aastaks 2050**. See tähendab lihtsustatult öeldes süsinikuheite vähendamist nii palju kui võimalik ja seda, et tekkiv süsinikuheide seotakse looduslike protsesside abil, püütakse kinni või taaskasutatakse.

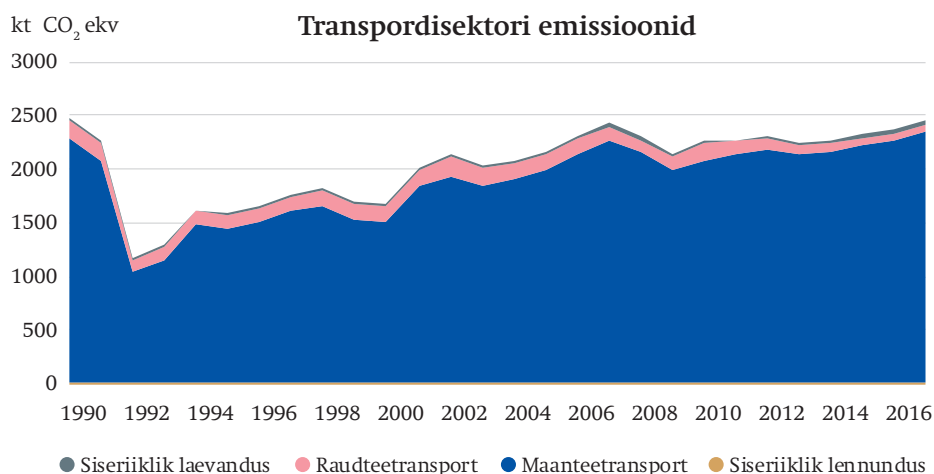
Tulevane Euroopa Komisjoni president Ursula von der Leyen on **ELi järgnevate aastate poliitiliste prioriteetide** raames toonud välja sihi, et Euroopast saaks esimene kliimaneutraalne maailmajagu, ning ta on lubanud aastaks 2050 seatud siduva kliimaneutraalsuse eesmärgi kinnitada ELi seadusandliku aktiga.² Seega on tõenäoline, et EL lepib lähiajal selles suures eesmärgis kokku ning see omakorda mõjutab olulisel määral mitmeid seotud valdkondi, sh transporti. Tõenäoliselt kasvab sellise ambitsioonika eesmärgi kokkuleppimisel ka surve, et kehtivad eesmärgid – s.o kuni 2030. aastani kokkulepitud ELi kliimapoliitika eesmärgid³ – võetaks ELi tasandil uuesti arutlusele.

Eesti kehtiv eesmärk on vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside koguhedet 70% võrreldes 1990. aasta tasemega, mis tähendab heite vähenemist tasemeni 12 miljonit tonni CO₂ ekvivalenti aastas. 2017. aastal oli Eesti kasvuhoonegaaside koguhedede (arvestades ka looduslikku sidumist) ligikaudu 19 miljonit tonni CO₂ ekvivalenti aastas. Seega tuleb Eestil kasvuhoonegaaside heite 70%lise vähendamise eesmärgi saavutamiseks vähendada kasvuhoonegaaside heidet veel ligikaudu 40% (~7 mln t CO₂ ekv) võrreldes 2017. aasta tasemega.⁴

ELis terendavad **kõrgemad heite piiramise eesmärgid** näitavad kätte suuna transpordis süsinikuheite piiramiseks ja suurema energiatõhususe saavutamiseks. Kuigi Euroopa Komisjoni järgmine koosseis alles võtab selget kuju ning hetkel on teadmata liikmesriikide reaktsioonid esialgsetele plaanidele, on ELi suund sellest hoolimata selge.

Võib prognoosida, et EL reguleerib edaspidi kõigi transpordiliikidega seotud süsinikuheidet veelgi rohkem ja võtab kasutusele vastavaid meetmeid. Näiteks, **üleminek keskkonnasõbralikele sõidukitele**, selleks vajaliku taristu väljaehitamine, sh rahvusvaheliselt; samuti **saastaja-maksab-põhimõtte** senisest suuremas mahus rakendamine, **üleeuroopalise transpordivõrgu teede maksustamise kaalumine**, taastuvate kütuste senisest suurem kasutamine transpordis jmt, nagu on välja selgitatud üleriigilise strateegia „Eesti 2035“ koostamise käigus.⁵

Kõnealuse ELi trendi taustal tasub vaadelda Eesti transpordisektori CO₂ emissioone läbi aastate (joonis 1).



Joonis 1. Transpordisektori emissioonid. **Allikas:** Keskkonnaministeerium.

Paraku ei anna pilt põhjust rõõmustamiseks. Joonistub välja selge trend, et **transpordiga seotud CO₂ heide Eestis ei ole vähenenud**, vastupidi, see on kasvanud. Olemasoleva olukorra jätkudes ei näita prognoosid tulevikuks midagi head: transpordisektori **heide Eestis kasvab ka edaspidi**.⁶ Samal ajal on ELi jagatud kohustuse määruse* kohaselt Eestis vaja heidet vähendada ning transpordiga seotud meetmetel on selles täita oluline roll. Kuivõrd täpsed meetmed transpordis on erineva hinnalipikuga ning erineva sotsiaalse aktsepteeritavuse tasemega, on valik nende vahel mõistagi poliitiline.

Suurimat positiivset mõju avaldaks seniste arvutuste⁶ kohaselt riigisisese kaubaveo suunamine raudteele, raudteevõrgu elektrifitseerimine, Rail Balticu valmishitamine, elektriautode kasutuselevõtu soodustamine, trammiliikluse arendamine ning bussitranspordi üleviimine biometaanile ja elektrile, samuti mitmed fiskaalmeetmed (nt ummikumaks, teede ja sõidukite maksustamine). Siin on vaja poliitilist valikut, kuid võib prognoosida, et lähiaastatel eelkirjeldatud meetmeid kaalutakse ja hakatakse Eestis rakendama. Mõningad otsused on juba tehtud, näiteks valitsuse hiljutised otsused soetada uued reisirongid ning raudteevõrk elektrifitseerida.⁷

* Eesti kasvuhoonegaaside heitest ligi 70% tekib ELi heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS) käitistes (suureenergeetika ja -tööstused) ning ligi 30% HKSi-välistes sektorites ehk nn jagatud kohustuse määruse (Effort Sharing Regulation, ESR) sektorites. ESRi kehtiv versioon seab ELile eesmärgi vähendada ESRi sektorite (transport, väikeenergeetika, hoonete energiakasutus, põllumajandus, jäätmemajandus, tööstuslikud protsessid ja toodete kasutamine) heitkoguseid 2030. aastaks 30% võrreldes 2005. aastaga. Eesti jaoks tähendab see ESRi sektorites heite vähendamist 2017. aasta tasemelt 6,2 miljonit tonni CO₂ ekvivalenti tasemeni 5,5 miljonit tonni CO₂ ekvivalenti. Samal ajal võib teha ka rohkem, kuna kohustuslikust sihttasemest enam täidetuid ühikuid on võimalik müüa. Samuti on see mõistlik, arvestades, et lähiaastatel võib EL muuta seniseid 2030. aastaks kokkulepitud eesmärgi. Näiteks Rootsi kavandab samuti väga ulatuslikku kärbet transpordi emissioonides: 70%line vähendamine aastaks 2030 võrreldes 2010. aasta tasemega (www.klimatpolitiskaradet.se/summary-in-english).

Euroopa Liidu eelarve võimalused

Mõistagi on selliste **investeeringute tegemine kulukas** ning see käib liikmesriikidele endile üle jõu. ELi eelarvest saadavad vahendid pakuvad siin liikmesriikidele järgnevatel aastatel kindlasti olulist tuge. Näiteks on ELil kavas siduda **ELi eelarves aastateks 2021–2027** arvestatav protsent rahastusest ELi keskkonna- ja kliimaeesmärkide täitmisega. Kuivõrd ELi pikaajalise eelarve läbirääkimised praegu, septembris 2019, liikmesriikide vahel alles käivad, saame rääkida vaid esmastest osakaaludest. Tõenäoliselt hakkab vähemalt 25% ELi eelarvest tervikuna olema seotud ELi kliimaeesmärkidega. Otseselt transpordiga seotud ELi rahastusinstrumendi Euroopa Ühendamise Rahastu eelarves võib see osakaal küündida kuni 60%ni. Samuti annab EL-i heitkogustega kauplemise süsteemi õigusraamistik võimaluse teha kasvuhoonegaaside heite vähendamise seotud mahukaid investeeringuid transpordis ja muudes sektorites. Võimalusi pakub kindlasti ka Euroopa teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm „Euroopa horisont“. Samuti on Ursula von der Leyeni poliitilises manifestis² juttu õiglase ülemineku fondist (Just Transition Fund) ja kestlikust Euroopa investeerimisplaanist (Sustainable Europe Investment Plan), mille eesmärk on vastavalt toetada kliimanetraalsusele üleminekul eriti haavatavaid regioone ja teha kliimaga seotud investeeringuid. Arvestades meie põlevkivienergeetikat, on kindlasti loogiline, et Eesti saab nimetatud ELi fondidest ja programmidest rahalist abi, ning võib kahtluseta väita, et see on edaspidi Eesti eesmärgiks. Kokkuvõttes **pakub EL laialdasi võimalusi kliimaeesmärkide elluviimise rahastamiseks** liikmesriikides ning sellest on Eestil järgnevatel aastatel kindlasti palju võita.

Keskkonnasõbralikud sõidukid ja ökoloogiliselt puhtad kütused

Kliimaeesmärkide täitmise transpordis panustab hiljuti ELis vastu võetud **keskkonnasõbralike sõidukite direktiiv**. See seab erinevad sihttasemed, milline peab olema avaliku sektori hangitavate sõidukite (mh ühissõidukitena kasutatavate busside) keskkonnasõbralikkus. Kõnealune direktiiv näeb ette, et Eestis hangitavatest bussidest peavad 2025. aastaks 31% ja 2030. aastaks 43% olema keskkonnasõbralikud sõidukid (nt **gaasibussid**) ning nimetatud osakaalust omakorda 50% peab olema nullemissiooniga. Viimati nimetatut tähendab Eesti kontekstis eelkõige **elektribusside** suuremat kasutuselevõttu. Ka praegu põhineb Eesti linnades ühistransport paljuski gaasibussidel, järgnevatel aastatel võib prognoosida selle trendi jätkumist ja uue nähtusena elektribusside kasutusele võtmist. Ernst & Youngi uuringus⁸ analüüsiti, milline võiks olla Eestis hangitavate busside koguarv. Analüüsis toodud prognoosi kohaselt hangitakse Eestis aastatel 2023–2025 kokku

ca 930 bussi. Kõnealuse direktiivi nõuete täitmiseks peaksid neist ca 288 olema keskkonnasõbralikud (s.o gaasibussid) ning 144 nullemissiooniga (eelkõige elektribussid).

Samasse raamistikku asetub Euroopa Komisjoni veelgi enam tulevikku vaatav plaan analüüsida liikmesriikides **alternatiivkütuste taristu** kohta kehtivaid nõudeid ning vaadelda mh nende kohaldamise võimalusi **üle-euroopalistes transpordikoridorides**, võimaldamaks nii sõiduautode kui ka raskeveokite piiriülest liikumist. Asjaomane õigusakt ELis on alternatiivkütuste taristu direktiiv, mis seab liikmesriikidele miinimumnõuded transpordis kasutatavate alternatiivkütuste (elekter, vesinik, biokütused, maa-gaas, veeldatud naftagaas) taristu väljaehitamiseks.⁹ Eesmärk on edendada selliseid kütuseid kasutatavate sõidukite liikumist ELis, sh piiriülesest. Kuigi komisjoni täpsed plaanid on hetkel teadmata, toob see järgnevatel aastatel ilmselt kaasa taastuvat või **vähese heitega kütust kasutavate sõidukite suurema kasutamise**.

Ka siin on paslik heita pilk Eesti hetkeolukorrale. Eurostati andmetel on **taastuvenergia** (s.o biokütus, -gaas, elekter) **osakaal Eestis kõikide transpordiliikide** peale kokku olnud **väga väike**, aastatel 2009–2017 oli see stabiilselt 0,4%.¹⁰ Tulenevalt mootorikütusesse biokomponendi segamise kohustuse hiljutisest rakendumisest Eestis on siiski loota nimetatud osakaalu kasvumist. Seejuures on sihttasemeks 10%line osakaal 2020. aastal. Samal ajal **oleme võrdluses naabrite ja teiste ELi riikidega praegu sabassõrki-jad**. Näiteks on Rootsi ja Soome osakaalud suurimad ELis, 2017. aastal olid need vastavalt 38,6% ja 18,8%. Ka võrdluses Läti (2,5%) ja Leeduga (3,7%) jääme 2017. aastal alla. Arvestades ELi suundumust vaadata järgnevatel aastatel üle alternatiivkütuste taristu nõuded ning üleüldist transpordisektori keskkonnasõbralikumaks muutmise trendi, **on vähene taastuvenergia osakaal transpordis Eestile kindlasti mõttekohaks**. Praktikas on siin ilmselt edaspidi mõjuriks kasvav nõudlus elektriautode järele, mis omakorda vajavad laadimiseks taristut.

Transpordi digitaliseerimine ja andmemajandus

Nagu ülaltoodust johtub, jätkub ELis transpordi keskkonnasõbralikumaks muutmise trend ja see tegevus kindlasti hoogustub järgnevatel aastatel. Samas on näha teisi olulisi mõjureid, mis ELi ja seega ka Eesti transpordipoliitikat edaspidi kujundavad. Näiteks on ELis selge trend **transpordi digitaliseerimine**. EL on juba teinud mõningaid edusamme näiteks elektrooniliste veosedokumentide kasutuselevõtul maanteetranspordis ja merenduses teavitusformaalsuste digitaalsel täitmisel. Samas on selles valdkonnas kindlasti võimalik teha enam. Ilmselt näeme järgnevatel aastatel püüdlusi võtta

digitaalsed veosedokumendid kasutusele kogu logistikaahela ulatuses, eri transpordiliikide üleselt ning ka tolliformaalsuste täitmisel. ELi siseturu arendamise seisukohalt on digitaalse veoseteabe veelgi laiem kasutuselevõtt kindlasti mõistlik samm ja Eestile sobilik suund. Olgu siinkohal lisatud, et senini pole transpordi digitaliseerimise arendamine olnud ELis ülearu lihtne, kuna liikmesriikide tase ja valmidus on olnud väga erinevad. See omakorda mõjutab tervikuna ELi õigusaktide lõplikku ambitsioonitaset. Oma roll on kehtivaltel rahvusvahelise õiguse nõuetel, mida on keeruline muuta.

Samuti võib trendina esile tuua **muudatused transpordi andmemajanduses** laiemalt, kuigi hetkel ei ole teada, millise suuna EL võtab ja kui palju üldse on vaja seda valdkonda reguleerida. Eestis oleme ühe probleemina tuvastanud vajaduse muuta liikmesriikides **transpordiga seotud andmed avalikult paremini kättesaadavaks** (nt piletimüügi- ja liikuvusandmed). See võimaldaks paremini pakkuda liikuvusteenuseid, kombineerida eri transpordiliike ning planeerida liikuvusteenuste pakkumist vastavuses nõudlusega. Asjaomane ELi õigusakt on intelligentsete transpordisüsteemide (ITS) direktiiv, mille ajakohasuse hindamine Euroopa Komisjonis on teadaolevalt päevakorral. Mõistagi puudutab sama direktiiv isejuhtivate autode kasutuselevõtu arendamist ELis. Senini on **isejuhtivate sõidukite kasutuselevõtul** olnud küsimuseks sellega seotud tsiviilvastutuse reguleerimine ELi siseturul. Edaspidi tõusevad üha enam päevakorrale isejuhtivate sõidukite testimiseks ja kasutuselevõtuks vajaliku taristu arendamine ning selle kohta kehtivad nõuded. Samuti on vaja ELi tasemel välja töötada isejuhtivate sõidukite tüübikinnitamise kord.¹¹ Kokkuvõtteks: ELis on vaja luua **terviklik isejuhtivate sõidukite kasutuselevõttu toetav ja võimaldav õiguskeskkond**, tagades seejuures ohutus ja ühtsed nõuded ELi siseturul. Kõnealuse valdkonna reguleerimisel tekib jälle paradoksaalne küsimus, mida ja kui palju on vaja reguleerida ning mis peaks olema reguleeritud rahvusvahelise õiguse tasemel, mis ELi tasemel ja mis võiks jääda liikmesriigi pädevusse.

Lennundus

Vaatleme lõpetuseks põgusalt ka **lennundusvaldkonda**, mille reguleerimiseks on ELil järgnevatel aastatel teadaolevalt mitmeid plaane. Euroopa lennunduse paneb kõige rohkem proovile vajadus **Euroopa õhuruumi läbilaskevõimet suurendada**. Euroopa Lennuliikluse Ohutuse Organisatsioon (Eurocontrol) on hinnanud, et lendude arv Euroopas jätkab kasvamist ja ilma lisameetmeteta ei ole aastaks 2040 Euroopas võimalik teenindada 1,5 miljonit lendu ning tervelt 160 miljonit reisijat ei saa lennata.¹² Eesti õhuruumi puudutab see probleem mõnevõrra vähem, kuid see mõjutab otseselt inimesi, kes soovivad lennata. Käegakatsutav mõju on, et Euroopa õhuruumi kitsaskohad toovad endaga mh kaasa **lendude hilinemise sagenemise**.

Näiteks näitavad 2018. aasta andmed, et Euroopas kasvas lendude hiline-
miste arv lennuliikluse kasvuga võrreldes ebaproportsionaalselt palju: kui
lennuliiklus kasvas 14%, siis hiline-
miste arv kasvas tervelt 273%.¹³ Kõnealuse
probleemi lahendamiseks on ELis teadaolevalt kavas välja töötada õigusak-
tide eelnõusid Euroopa õhuruumi ümberkorraldamiseks.

Kliimatemaatika kontekstis võib lisada ühe lennundusspetsiifilise elemendi,
millest samuti on viimasel ajal palju juttu olnud. Nimelt on ELis tõusnud
päevakorrale **lennukikütuse maksu kehtestamine**, eesmärgiga vähenda
lennunduses tekkivaid emissioone. Näis, kuidas see temaatika edaspidi
areneb. Maksuküsimused nõuavad liikmesriikide ühehäälsel otsust ning
selle saavutamine on mõistagi keeruline. Eesti poolt vaadatuna tähendaks
lennukikütuse lisamaks Eestisse lendamise kulude kasvu ning see ilmselt
mõjutaks meie ühendust teiste riikidega pigem negatiivses suunas. Arvesta-
des samas, et toetus sellele mõttele liikmesriikide seas kasvab, tasub teemal
kindlasti silma peal hoida.

Kokkuvõte

Järgnevatel aastatel mõjutab transpordipoliitikat palju kõik ELi kliimapolii-
tikaga seonduv. Samuti jätkub transpordi digitaliseerimine ja toimuvad
muutused andmemajanduses. Euroopa lennunduses vajab lähiaastatel lah-
tiharutamist Euroopa taevas tekkivate ummikute probleemsõlm.

Kõike ülaltoodut tuleb mõista kui hetkepilti ja n-ö helikopterivaadet sellele,
mida tulevik ELi transpordipoliitikas tuua võib. Kuivõrd Euroopa Komisjoni
uus koosseis ja selle täpsemad poliitilised prioriteedid alles võtavad oma sel-
gemat kuju, on käsitletud teemavaldkondades kindlasti võimalikud muuda-
tused ja täiendused. Olgu ülaltoodu eelkõige seemneks ja abiks mõttetöös,
milliseid **prioriteete järgnevatel aastatel Eesti endale transpordipoliiti-
kas ja ELis seab**. See on oluline, kuna nimetatud küsimused on seotud mit-
mete ELi õigusaktide eelnõudega, mille suhtes tuleb Eestil ministeeriumide,
Vabariigi Valitsuse, Riigikogu ja huvigruppide koostöös kujundada oma sei-
sukohad. Seejuures töotavad sellised küsimused nagu ELi kliimaneutraalsus
aastaks 2050 ja 2030. aastaks kokkulepitud kliimaeesmärkide võimalik
muutmine tulla päevakorda juba lähemal ajal.



Miiko Peris

Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat
transpordi-, energeetika-, kosmose- ja telekomipoliitika nõunik

Artikkel kajastab autori isiklikke vaateid

Kasutatud allikad

- ¹ Euroopa Komisjon (2018): Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele, regioonide komiteele ning Euroopa Investeerimispannale. Puhas planeet kõigi jaoks. Euroopa pikaajaline strateegiline visioon, et jõuda jõuka, nüüdisaegse, konkurentsivõimelise ja kliimanetraalse majanduseni. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN>.
- ² U. von der Leyen (2019): A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024. <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20190716RES57231/20190716RES57231.pdf>.
- ³ Euroopa Komisjon: 2030 climate & energy framework. https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en.
- ⁴ Keskkonnaministeerium (2019): Greenhouse Gas Emissions in Estonia 1990-2017. National Inventory Report. https://www.envir.ee/sites/default/files/content-editors/Kliima/Inventuur/nir_est_1990-2017_150319.pdf.
- ⁵ Riigikantselei (2018): Strateegia „Eesti 2035“ materjalid. Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi taustamaterjal „Eesti 2035“ valdkondlikele töörühmadele. https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/8._kvaliteetne_ruum_ja_taristu.pdf.
- ⁶ Finantsakadeemia OÜ Keskkonnainvesteeringute Keskuse tellimisel (2018): Uuring kulutõhusaimate meetmete leidmiseks kliimapoliitika ja jagatud kohustuse määruse eesmärkide saavutamiseks Eestis. https://kik.ee/sites/default/files/aruanne_kliimapoliitika_kulutõhusus_final.pdf.
- ⁷ Rahvusringhääling (2019): Valitsus otsustas 2028. aastaks kõik reisirongid elektri jõul sõitma panna. <https://www.err.ee/956672/valitsus-otsustas-2028-aastaks-koik-reisirongid-elektri-joul-soitma-panna>.
- ⁸ Ernst & Young Baltic AS (2019): Mõjude analüüs Euroopa Komisjoni ettepanekule keskkonnasõbralike ja energiatõhusate maanteeõidukite edendamise direktiivi muutmise kohta. https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/uuringud/rohelistes_soidukid_lopparuanne_2019.pdf.
- ⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/94/EL, 22. oktoober 2014, alternatiivkütuste taristu kasutuselevõtu kohta. – Euroopa Liidu Teataja L 307, 28.10.2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0094&from=en>.
- ¹⁰ Eurostat SHARES 2017. Short Assessment of Renewable Energy Sources. 2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/38154/4956088/SHARES+summary+results+2017/173de00c-fe7c-43ee-98b5-a3c79aa4947c>.
- ¹¹ M. Telliskivi (2019): Maanteeameti liikludirektor: isejuhtiv auto võiks tulla, kui seda rumalat inimest ees ei oleks. <https://epl.delfi.ee/arvamus/maanteeameti-liikludirektor-isejuhtiv-auto-voiks-tulla-kui-seda-rumalat-inimest-ees-ei-oleks?id=86770251>.
- ¹² Eurocontrol (2018): European Aviation in 2040. Challenges of Growth. <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/official-documents/reports/challenges-of-growth-2018.pdf>.
- ¹³ Report of The Wise Persons Group On the Future of The Single European Sky. April 2019. <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2019-04-report-of-the-wise-persons-group-on-the-future-of-the-single-european-sky.pdf>.