

Ümarlaud “Põhiõiguste kaitse kliimakriisis”
23.05.2025 kell 12:00-16:00 Tallinnas, Euroopa Liidu Majas

Kokkuvõte

Korraldajad: SA Eestimaa Looduse Fond (ELF), SA Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK)

Ümarlaual osalejad: Erik Moora (moderaator), Kärt Vaarmari (KÕK), Kertu Birgit Anton (KÕK), Evelin Lopman (Õiguskantsleri büroo), Allar Jõks (vandeadvokaat), Hent Kalmo (Vabariigi Presidendi kantselei), Kaarel Relve (Riigikohus), Pihel Sarv (Tallinna halduskohus), Elina Lehestik (KliM õigusosakond), Triinu Põdramägi (Riigikogu õigusosakond)

Kuulajad: Laura Vilbiks (ELF), Katre Liiv (ELF), Maia-Liisa Anton (ELF), Marilin Palts (KÕK), Triin Jäädmaa (KÕK)

I KÕKi ettekanded

Kertu Birgit Anton tegi ülevaate **kliimamuutusest mõjutatud põhiõigustest**.

- Eestile tuleneb põhiseadusest kohustus anda oma proportsionaalne panus, hoidmaks üleilmset keskmise temperatuuri tõusu tuntavalt alla 2 kraadi ja pingutada selle hoidmiseks 1,5 kraadi piires (RKHKo 3-20-771). Kliima on juba soojenenud rohkem kui 1,1 kraadi võrra.
- Kliimasoojenemise pidurdamiseks konkreetse temperatuuri juures peab maailma kumulatiivne süsinikuheide jääma vastava suuruse – süsinikueelarve – piiresse. Nii 1,5- kui 2-kraadisele soojenemisele vastav süsinikueelarve on praktiliselt otsas. Iga tonn kasvuhoonegaase loeb.
- Kliimamuutustest mõjutatud inim- ja põhiõigused (näitlik loetelu):
 - **Era- ja perekonnaelu kaitse, sh tervise kaitse** – sellele on korduvalt tuginetud Euroopa Inimõiguste Kohtusse jõudnud kohtuasjades (nt KlimaSeniorinnen, Duarte Agostinho jt, Müllner v. Austria). Osutatud on nii füüsilise kui vaimse tervise kahjustamisele.
 - “Kliimamuutus on oht inimeste heaolule ja planetaarsele tervisele (---). Võimaluste aken, et tagada kõigile elamiskõlblik ja jätkusuutlik tulevik, on kiiresti sulgumas (---).” (IPCC 2023)
 - **Eraomandi puutumatus** – kliimamuutused mõjutavad eraomandit Eestis juba nt maastikupõlengutega, Saaremaa hiidrahega (2023).
 - **Õigus haridusele** – kuumalained takistavad juba Eestiski laste õppetööd koolides.
 - **Üldine vabadusõigus** – “Proportsionaalsuse põhimõttest tuleneb, et ühel põlvkonnal ei või lubada tarvitada ära suurt osa CO2 eelarvet, kandes sealjuures suhteliselt väikest vähendamise koormat, kui sellega jäetaks järgnevatele põlvdele drastiline vähendamise koorem ja piirataks tõsiselt vabadusi nende eludes – mida kaebajad kirjeldavad kui “hädapidurit”. (Neubauer (p 192)).

- Kliimamuutused toimivad ohtude võimendajana, vähendades elamiskõlblike alade ja ressursside kättesaadavust, suurendades pandeemiade tõenäosust jne, mis omakorda toovad kaasa põgenikelained, sõjad, raputused maailma majanduses jpm.
- Kliimamuutuste leevendamise kulu on oluliselt väiksem selle tagajärgede kuludest. Näiteks on hinnatud, et kliimamuutuste tõttu on 2100. aastaks majanduskasv 50% väiksem kui oleks ilma selleta ([allikas](#)). Maailma suurimate kindlustusandjate hinnangul on kliimamuutuste tagajärjed toomas kaasa kapitalismi kokkukukkumist.

Kärt Vaarmari tõi näiteid praktikast, kus on olnud kaalumisel **ettevõtlusvabaduse piiramine kliimameetmete tõttu**.

1) Kliimaseaduse / Kliimakindla majanduse seaduse eelnõu:

- Vajadust seaduse järele on esitletud ettevõtjate õiguskindluse tagamisena, teisalt on eesmärgiks saavutada kasvuhoonegaaside (KHG) heite vähenemine, et jääda 1,5 kraadi soojenemise piiresse vastavalt Pariisi kokkuleppega võetud kohustustele.
- Eelnõu KHG heite vähendamise sihttasemed lähtuvad eeldusest, et riik ei tohi piirata sektorite konkurentsivõimet ebaproportsionaalselt.
- Eesti ei ole praegu kursil, et saavutada enda seatud kliimaeesmärgid, nt kliimaneutraalsus aastaks 2050.

2) Maapõueseaduse muutmise eelnõu (2024):

- Maapõueseaduse muudatusega plaaniti peatada uute põlevkivikaevanduste lubade andmise menetlused kuni 01.01.2026, et mh oodata ära kliimaseaduses sektoripõhiste eesmärkide seadmine.
- Menetluskäik:
 - Riigikogu õigusosakond 27.11.24: MaaPS muudatus ei oleks kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega.
 - Riigikogu võttis seaduse 18.12.2024 vastu.
 - Vabariigi President otsustas 31.12.24 jätta seaduse välja kuulutamata, kuna ettevõtlusvabaduse piirang ei ole proportsionaalne.
- Õigused ja põhimõtted, mida Riigikogu õigus- ja analüüsiosakond kaalus:
 - õiguspärase ootuse põhimõte (PS § 10)
 - õigusselgus (PS § 13 lg 2), igaüks peab olema kaitstud riigivõimu omavoli ja meelevaldse kohtlemise eest
 - põhiõigus korraldusele ja menetlusele (PS § 14), menetluse tõhususe põhimõte
 - omandipõhiõigus (PS § 32).
- Riigikogu õigus- ja analüüsiosakond ei kaalunud aga neid (muid) põhiõigusi, mida kliimamuutus mõjutab. Kliimaseaduse väljatöötamise huvi nägi ta huvina „koostada analüüse ja uuringuid ning valmistada ette eelnõusid“. Kliimaneutraalsuse eesmärgi saavutamise eesmärki pidas osakond liiga ebamääraseks ja leidis, et kaevandamislubade ajutine peatamine seda eesmärki saavutada ei aita.

- Vabariigi Presidendi otsuses leiti, et:
 - Eesmärki vältida vahepealsel ajal kaevandamislubade andmist, saaks seadusandja saavutada sisuliste kriteeriumide sõnastamisega. MaaPS võimaldab keelduda kaevandamisloa andmisest, kui kaasneb keskkonnaoht.
 - President leidis, et enne peab seadusandja looma tingimused õigushüvede kaalumiseks, enne seda ei saa juba alanud menetlusi peatada.

3) Enefit Power AS õlitehase kompleksloa vaidlus - TlnHKO 3.02.25 asjas nr 3-24-1888 (jõustumata):

- „Ka õigusliku aluse olemasolul oleks pidanud [kompleksloa andmisest] keeldumine olema proportsionaalne. Mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad ja kindlamini tuvastatud peavad olema seda õigustavad põhjused.
- Tehase käitamise keelamine olukorras, kus kolmas isik on kehtiva DP ja ehitusloa alusel tehase valmis ehitanud (iseги arvestades seda, et kolmas isik on teadlikult kandnud riski kompleksloa lõpp-astmes mittedaamiseks), oleks kolmandale isikule äärmiselt intensiivne riive.“

Kokkuvõte: tundub, et ettevõtlusvabaduse riive hindamise mehhanism on õiguslikult selge ja sellele pööratakse kliimaotsuste tegemisel suurt tähelepanu. Muud põhiõigused, mida kliimamuutus mõjutab – nt õigus elule, tervisele jmt – jäävad varju.

II Aruteluring

1. Trendid – kuhu oleme jõudnud ja mis põhjustel

ÜLDISI HOIAKUID ÜHISKONNAS

- Ühiskonnas levib käitumine, mis on praktiliselt ebamõistlik – nt ehitatakse kallasradasid omanike huvi tõttu kinni, mis põhjustab aga ülejutusohuga riskipiirkondade suurenemist.
- Poliitikat tehakse huvigruppide huvi järgi, seetõttu ei ole kliimamuutused oluline fookus.
- Oht põlvkondade vaheliseks konfliktiks, millest ei ole kellelegi kasu. Osade arvates tuleks tegutseda kiiremini, teiste arvates ei ole vaja rutakalt joosta ega kohe midagi kinni panna. Inimesed tunnevad, et sisepõlemismootorite ja ahjukütte vastased meetmed on neile liialt negatiivse mõjuga ja tulemus on näha üle maailma, kus valimisi võidavad parempoolistid.

AVALIKU HUVI JA PÕHIÕIGUSTE KAALUMINE KESKKONNAOTSUSTE TEGEMISEL

- Paljud keskkonnameetmed piiravad kellegi omandiõigust, inimestel on ootus piirangute hüvitamiseks, ent nad tunnevad, et piiranguid ei hüvitata neile piisavalt ja see tekitab neis trotsi.

- Keskkonnalubade andmisel ei toimu alati nõuetekohast huvide kaalumist. Keskkonnaalases kohtupraktikas lubatakse haldusorganil (reeglina KeA) põhjendusi esitada kohtumenetluse käigus, kusjuures kohtud aitavad haldusorganil põhjendusi esitada. Vastuolu Riigikohtu praktikaga Villa Benita asjas.
- Ümarlaual osalejatel olid erinevad seisukohad, kas otsuste tegemisel arvestatakse praktikas rohkem avaliku huviga (keskkonna- ja looduskaitse, PS § 53) või jääb avalik huvi tahaplaanile. Erinevus võib mh tulla sellest, kas räägitakse looduskaitseasjadest või kliimaasjadest. Looduskaitseasjades arvestatakse avaliku huviga rohkem.
- Ühe osaleja vaade: otsuste tegemisel alahinnatakse kliimamuutuse kahjusid. Ei saada aru, kui kaalukas pool räägib kliimameetmete kasuks. Kui saadakse mõjust aru, siis ei tunnetata, kas ja kuidas meie otsused mõjutavad globaalseid protsesse – otsustajatele tundub, et ei pea globaalse probleemi jaoks Eesti ettevõtjate vabadusi nii palju piirama.
- Kliimamuutusest mõjutatud põhiõigused on sellised huvid, mis mahuvad halvasti klassikalisse õigusskeemi või poliitilisse skeemi. Kliimamuutus sunnib põhiõigustest mõtlema teist moodi.

KAS KEHTIVAD ÕIGUSNORMID ON PIISAVAD?

- Üks vaade osalejatelt: KeÜS § 52 lg 1 p 6 on liiga üldine volitusnorm selleks, et luba välja andmata jätta. KeÜS normi alusel tahetakse keelustada terve tegevusala, nt põlevkivi kaevandamine. Tegelikult puuduvad õigusaktid, mis ühe või teise valdkonna – nt põlevkivi või turba kaevandamise – lubaks ära keelata.
- Teine vaade osalejatelt: kui ütleme, et KeÜS § 52 lg 1 p 6 ei ole piisavalt konkreetne, siis tekib küsimus, kui täpne peab olema tegevuse mittelubamise aluseks olev norm, et õigusriigi põhimõtte standard oleks täidetud? Kui täpne saab üldse olla norm seoses kliimamuutusega?
- Riigikohtu otsusest õlitehase kohtuasjas võib välja lugeda, et riik on põhiseadusvastaselt tegevusetu, sest kehtestamata on õiguslikud raamid rahvusvahelistest lepetest ja põhiseadusest tulenevate eesmärkide saavutamiseks. Selle alusel võib tekkida alus konkreetsete lubade vaidlustamiseks.
- Riigikogu peab tegutsema – kliimamuutuse teemat ei saa klassikalistes raamides lahendada ilma suurte pingeteta, seadus peab olema täpsem. Kohtul on raske ühe kaasuse raames lahendada põhimõttelist probleemi, mis tegelikult on seadusandja ülesanne.

OHUD/RAAMID OTSUSTE TEGEMISEKS

- Lähtekoht: kliimakriisiga võitlemisel on vaja jääda põhiseaduse raamesse, analoogselt COVIDi vastase võitlusega.
- Kõige suurem oht kliimapoliitikale on avalik arvamus, kuna sellele toetuvad poliitilised otsused. Sobivus ja vajalikkus on kliimapoliitika hädapärased vahendid, et tagada põhjendatus ja tõhususe ja sellega ka avalik toetus, et võtta ära manipuleerimise võimalus.
- Tüüpiliste raamide kitsaskoht: eirame reaalseid probleeme, mille lahendamine ei mahu tavapärastesse raamidesse. Samuti ei ole õigussüsteem tervikuna süsteemne, vaid kohati kaoses – õigusaktid ei ole eesmärkidelt ja sisult kooskõlas.

- Probleem: ühiskondlik järjest suurem vastandumine ja lõhenemine. Head lahendust pole. Tegelik mure on selles, et meie harjumuspärane eluviis ei mahu planeedile ära, aga keegi seda muuta ei taha. Inimesed ei taha seda tõde uskuda, vaid otsivad vandenõusid internetist. Demokraatia kriis jõuab kliimakriisist ette - õigusriigid hakkavad kukkuma enne kui uppuma. Aega meil ei ole - kliima soojenemisel on karmid tagajärjed. On väga keeruline olukord. Seadusandja peaks olukorda lahendama, iseasi, kas leidub poliitilist võimalust või julgust seda teha.

2. Kuidas saavutada suurem tähelepanu kliimamuutusest mõjutatud põhiõigustele?

Osalejate poolt välja toodud võimalusi:

ÜLDINE TEADLIKKUSE TÕSTMINE

- Koolitada tuleks ametnikke.
- Keskkonnaõiguse teemasid võiks tõstatada õigusteadlaste päevadel, pöörata teemale suuremat tähelepanu PS kommentaarides.
- Võtta arvesse teiste riikide, sh Saksa konstitutsioonikohtu praktikat, millest Eestis väga palju ei teata.

OTSUSTAJATE JA KOHTUNIKE KOKKUVIIMINE TEADLASTEGA

- Proportsionaalsuse hindamisel tuleks paremini põhjendada kliimameetmete kaalukust, see aitaks näha neid meetmeid proportsionaalsena. Inimesteni tuleks viia teaduslik teadmine, et ükski panus ei ole liiga tühine, iga CO₂ molekul loeb, igasugune heitkoguste vähendamine on abiks, et anda aega kohanemiseks kooslustele ja inimestele.
- Teadlased ei ole huvigrupp, vaid ressurss/eksperdid.
- Kohtunike ja teadlaste kokkuviiimine - nt ümarlauad, võrgustumine ökoloogilise ja kliimaalase kirjaoskuse parandamiseks.

KOHTUMENETLUSTE KIIRENDAMINE

- Traditsioonilised võimalused probleeme lahendada kohtus (3 kohtuastet + EIK) on väga aeglased - Tallinna halduskohus 8 kuud, ringkond 1a 7k, Riigikohus veel lisaks. Üks võimalus oleks teha kliimaasjad prioriteetseks, nagu on taastuenergia. Küsimus, kas seadusandja peaks seda tegema või tuleks seda teha kohtute sees - kui see oleks iga kohtuniku enda asi, siis võivad kohtunikud otsustada erinevalt.

MUUDE ÕIGUSKAITSEVAHENDITE KASUTAMINE – PS JÄRELEVALVE

- Kui juhtumi algatamiseks kohtus ei ole piisavat õiguslikku alust, saab algatada põhiseaduslikkuse järelevalve, see võib panna seadusandja tegutsema.
- Teine arvamus: Riigikohtu praktika kohaselt peavad esimese ja teise astme kohtud leidma põhiseaduslikke tõlgendusi.

TÄIENDAVATE ÕIGUSLIKE MEHCHANISMIDE LOOMINE

- **Peame leidma viisi, kuidas kliima ja laiemalt keskkonnaprobleeme ja tagajärgi arvestada.** Arutelud teistes riikides, kas omistada õigussubjektsus loodusele või selle osadele nt Hispaanias jõe puhul moodustati kogu, kes vaatab tagajärgi sellele. Väljakutse: kuidas pikemas perspektiivis luua mõistlik, ratsionaalne õiguskeskkond, mis pole täna üksiku asja lahendamiseks, vaid mis soodustaks olulisi poliitilisi valikuid aastakümneteks.

MUUD MEETMED

- **Ettevõtluskeskkonnas muutuste soodustamine**, mitte ainult tegevuste piiramine. Teistsuguste tehnoloogiate ja tegevuste soodustamine kui osa lahendusest. Eesti rolliks võiks olla mitte ainult heite vähendamine, vaid kuidas osaleme laiemas EL ja globaalses debatis, milline võiks olla roll rohetehnoloogiates. Küsimus, millised õiguslikud vahendid selleks sobivad. Seadusest peab tulema selge signaal, et saastaja maksab, ei tasu saastamisse investeerida, vaid muudesse asjadesse.

3. Põhiõiguste kaitse kliimaotsuste tegemisel – piirid ja võimalused

KAALUMISE KUI VAHENDI PIIRID

- Ümarlaval kõlas skepsist kaalumise metafoori suhtes ja esitati küsimus, kas keskkond ja omandiõigus/ettevõtlusvabadus on alternatiivid, kas peab andma ühele suurema kaalu.
- Osalejad leidsid, et muud lahendused või õiguskaitsevahendid võiksid olla tõhusamad kui haldusorgani otsustused ja kaalumiskohustus kliimamuutusest mõjutatud põhiõiguste kaitseks.

ÕIGUSKAITSEVAHENDID SEADUSANDJA VASTU

- Osalejad olid ühel meelel, et seadusandja peaks tegutsema rohkem.
- Toodi näiteid Euroopa kohtutest, kes on teinud julgeid otsuseid ja pannud riiki tegutsema. Selle aluseks on olnud olemasolev kliimakava või seadus.
- Eestis tuleks teoreetiliselt kõne alla kohustamisnõue puuduva regulatsiooni kehtestamiseks. Ent sellise nõude esitamine seadusandja vastu on piiratud, halduskohtu kaudu ei saa seda teha.
- Seadusandja vastu saaks esitada kaebuse Riigikohtusse, ent isegi kui Riigikohus otsustaks, et kliimaseaduse puudumine ei ole põhiseadusega kooskõlas, ei saa Riigikohus kohustada Riigikogu seadust vastu võtma. Siiski võiks selline kohtuotsus võimaldada poliitilist survet.

KAHJU VÕI ÕIGUSTE RIIVE TÕENDAMINE

- Kertu Birgit Anton tõi välja, et teadus on läinud tõhusamaks, suuremate sündmuste puhul suudetakse poole aastaga hinnata nt konkreetse põua või kuumalaine seost kliimamuutusega. Eestis selliste hinnangute võimekus puudub. Siiski on keeruline lõplikult tõendada ühe kliimamuutustega seotud ilmastikusündmuse mõju nt konkreetse inimese tervisekahjustuse tekkimisel.

- Osalejad arutasid, kas kliimavaldlustes on kahju tõendamise, omistamise nõudmine mõistlik – see on väga keeruline ja kallis. Nt Saksa põhiseaduskohtu lahendis ei ole seda nõutud.
- Toodi näide Saksamaa kohtuasjast, mille otsus on lähiajal tulemas. Peruu talunik pöördus Saksamaal kohtusse RWE vastu, nõudes osa kahju hüvitamist liustiku sulamisest tuleneva vee vähesusest. Talunik nõuab 1-2% talule osaks saavatest kahjudest, sest see on RWE osakaal globaalsetest heitmetest.
- Eestis tuleks samuti läbi mõelda, mis lüngad seadustes on, millised võiksid olla kahju hüvitamise meetodid, kuidas jagada ettevõtete vastutust jm.

EESTI PANUSE OLULISUS

- Eesti senine panus globaalsesse KHG heitesse on 0,07%. Kas argument, et see on väga väike ja sellel puudub globaalne mõju, võiks mõjutada õiguslikke hinnanguid Eesti kohustuste täitmisele?
- Riigikohtu seisukoht õlitehase asjas oli, et igal riigil, ka väikeriigil nagu Eesti, on kohustus kliimaprobleemi lahendamisse proportsionaalselt panustada. Ei piisa väitest, et Eesti mõju on väike – see ei õigusta tegevusi, mis suurendavad globaalseid riske. Iga väikse riigi ja tegija panus mõjutab, kui kiiresti tagajärjed ilmnevad, kui palju murdepunktide tõenäosus suureneb.
- Kõlas seisukoht, et kliimamuutuste süvendamise vaatest loeb iga CO₂ molekul – nii suurest kui väikesest riigist atmosfääri paiskuv.
- Teiselt poolt kõlas seisukoht, et meetmetega ei tohi minna liiga karmiks, kui eesmärk ei õigusta seda, Eesti ettevõtjad võivad sattuda konkurentsihädda, mõjutab lõpuks inimeste toimetulekut. Kui Eestis keelatakse tegevus, mis mujal lubatud, siis teised riigid taotlesid võib-olla üleminekuaega või erisust.

ETTEVÕTLUSVABADUSE PIIRAMISEL SEKTORI KESKKONNAMÕJUGA ARVESTAMINE

- Tõstatati argument, et narratiiv kliimameetmete rängast hinnast ühiskonnale on poliitiliselt laetud ega peaks sellisena õigusloogikatesse jõudma. Tegelikult on majanduses nii neid, keda kliimapolitika mõjutab negatiivselt (saastavad ettevõtted) kui neid, kelle huvides on kliimameetmetesse investeerida ja kes sellega panustavad majanduskasvu (nt elektritransport jm). Alternatiiv ei ole majandustegevuse lõpetamine, vaid tõhusam-parem-mõistlikum majandamine. Seejuures tuleks arutleda konkreetsete osade üle majandusest, mille keskkonnamõju väga suur, võrreldes lisandväärtusega.
- Sellele vastasid teised osalejad, et konkreetse sektori kinnipaneku mõju tuleb välja selgitada, nii sotsiaalne kui majanduslik. Õiguslikus mõttes peavad reeglid ja piirid paigas olema, mis sektor saab edasi tegutseda ja mis mitte.

4. Õigusnormide täpsusastme küsimus

ETTEVÕTJATE OOTUSED

- Moderaatori küsimusepüstitus: ettevõtlusvabaduse hindamisel võib jääda tunne, nagu takistataks kogu majandust, kuigi see ei pruugi nii olla. Kuidas viia õigussüsteemi teadmine sammude tegelikust majanduslikust mõjust?

- Ettevõtjad soovivad selgust nt selles küsimuses, millised sektorid peavad töö lõpetama. Kui see ei ole paigas, on lootus, et kuidagi ikka saab jätkata. Ka põlevkivisektoris on ootus, et ehkki tehakse plaane uue keskkonna jaoks, tahetakse aru saada, mis ees ootab.

NORMI TÄPSUS KESKKONNAALASTE ÕIGUSTE RIIVE ÕIGUSTAMISEL

- Toodi näide, kus õiguskantslerilt paluti hinnangut, kas tuuleparkide kaugus elumajadest on või peaks olema õigusnormides kehtestatud (1000 m puhvertsoon). Õiguskantsler ei soovitanud nii täpset normi paika panna, sest leidis, et paindlik norm kaitseb inimeste õigusi paremini. Kui inimesed nõus, nt talumistasu eest, võivad tuulikud ka lähemal olla. Küsimus: kui ettevõtlusvabaduse piiramise aluseks saab olla ainult piisavalt konkreetne norm ja näiteks KeÜS sätted üksi ei ole piisavad, siis kas keskkonnaalaste õiguste piiramise aluseks ei ole sellist konkreetset vajat ja piisab ka üldisemast normist?

KESKKONNAOHTU PIIRITLEMINE KLIIMAMÕJU PUHUL

- Kui kliimamõju hindamisel ei ole aluseks võtta konkreetset piirnormi, siis kas ja kuidas saab kliimamõju reguleerida? Nt müra puhul on piirnormid kehtestatud, aga Riigikohus on öelnud, et ka alla normi võib olla häiriv müra.
- Üks võimalik vaade: kliimaseaduses KHG vähendamise eesmärkide seadmine võimaldab Riigikohtu praktikast tulenevalt keskkonnohtu defineerida. Iga konkreetse projekti puhul ei saa näidata mõju konkreetsele inimesele, aga saab näidata ohtu eesti kliimaeesmärkidele. See annab võimaluse KeÜS alusel tegevuse lubamisest keelduda.
- Normidest peab olema selge, mis sektor kui palju peab panustama - neid valikuid ei saa langetada haldusorgan ega kohus.

5. Omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse piiramine kliimamuutuste leevendamise eesmärgil

OMANDIÕIGUSE (PS § 32) PIIRAMINE PS §-ST 53 TULENEVA AVALIKU HUVI ARGUMENDIGA

- Osalejatel olid erinevad nägemused sellest, kas või kuidas tuletada PS sätetest konkreetsetesse otsustesse õiguslikke aluseid - kas sätted on selleks liiga üldised või mitte.
- Erinevaid nägemusi PS § 53 tähendusest:
 - a) PS § 53 on üldine säte (erinevalt muudest põhiõigustest), mille alusel saaks nõuda eelkõige positiivset tegutsemiskohustust, õiguslike aluste loomist. Kahju tekitamise keelu peaks lahendama seadusandja, luues seadusi, mis paneksid kohustused üksikisikutele.
 - b) PS § 53 on põhiseaduse säte, mitte lihtsalt deklaratsioon. PS § 32 ütleb, et omandit ei tohi kasutada avaliku huvi vastaselt - üks võimalus seda sisustada on arvesse võtta PS §-st 53 tulenevat keskkonna säästmiskohustust ja kahjustamise keeldu.
 - c) PS § 53 on üldine säte, mis ei ole läbi mõeldud. Kui öelda, et igaüks on kohustatud keskkonda säästma, peab olema seaduses täpselt kirjas kuidas,

millal ja miks. Riigikohus on loominguliselt tõlgendanud PS § 53 kahju hüvitamise kohustuse talumiskohustuseks. PS § 32 avalike huvide vastase kasutamise keelu algne mõte oli see, et relvaga või autoga ei tohi teisi ohustada, mitte see, et pead oma maa ära andma, kui sellel on vaja loodust kaitsta.

HUVIDE JA ÕIGUSTE KAALUMINE LOODUSKAITSELISTE PIIRANGUTE PUHUL

- Arutelu PS § 53 kasutuse üle looduskaitsete piirangute seadmisel. See on olnud küsimuse all nt lendorava kaitseks seatavate piirangute puhul.
- Väljendati arvamust, et maaomanike vaatest on Riigikohus läinud PS tõlgendamisega liiga kaugemale ja ei ole põhjendatud talumiskohustus, et 86% oma metsamaast ei saa midagi teha, ent ei saa ka õiglast ja kohest hüvitist.
- Vastukaaluks leiti, et see sõltub lähtepunktist - kas maa kasutamise õigus on absoluutne, või on aluseks see, et tegemist on looduskeskkonnaga, mis on avalik õigus. Omandiõigus on privileeg, mis on piiratud sellega, et mets on lisaks omandile ka nt elukeskkond ja süsiniku siduja. Seetõttu peame metsa kasutamisel püsima neis piirides, mille looduskeskkond meile seab.
- Arutleti omaniku õiguste üle. Mõned osalejad leidsid, et näiteks sihtkaitsevööndis ei ole omanikul sisuliselt enam mingeid õigusi, peale nime kinnistusraamatus. Tegelikult võivad kaitsealade piirangud olla erinevad. Näiteks Riigikohus pidas Kose valla lahendis võimalikuks, et lageraiele on seatud ajaline piirang, mitte ei ole omanikult kõike ära võetud.
- Osalejatel oli eriarvamus, kas Eestis on olemas kompensatsioonimehhanismid looduskaitsete piirangute hüvitamiseks. Kui hüvitised ei ole piisavad, on võimalik rakendada riigivastutuse seaduse § 16. Olemas on maa omandamise kohustus riigi poolt, ent järjekorrad on pikad.

OMANDIÕIGUSE JA ETTEVÕTLUSVABADUSE PIIRAMISE KAALUMINE KLIIMAVALDKONNAS

- Kliimaõigusega on seotud küsimus, kas ja millise normi alusel saab omandi kasutusõigust piirata.
- Väljendati arvamust, et küsimus ei pruugi olla niivõrd regulatsiooni puudumises või olemasolus, vaid era- ja kollektiivse hüve olulisuse hindamises - seda olukorras, kus senine majanduse arendamise loogika lähtub olemasolevast süsteemist, mis ei taha enam ära mahtuda planeedi piiresse.
- Samas toodi välja, et omandipiirangute puhul mõistetakse teravalt, et piirangud "võtavad omandi ära". Kliimamuutusest mõjutatud õiguste puhul - nt liiga palav kodu, mis toob kaasa tervise kahju - võib isiklike õiguste riive olla palju intensiivsem kui metsa kasutuspiirangud, ent sellest ei saada nii teravalt aru. Mis norm kaitseks neid õigusi? Milline norm lubab näiteks piirata tulevaste põlvete õigust tervise kaitsele, kui lubame panustada kuumalainete tekkimisse, uute haiguste väljasulamise igikeltsast jm tagajärgedesse, mille tekkimise risk on teada?
- Vastuväide: kõiki riske, mis meid võivad tabada, ei saa õigusnormidega ära hoida, nt julgeolek.

ÕIGUSRIIGI JA ÕIGUSKINDLUSE PRINTSIIPIDE KOHALDAMINE

- Osalejad olid ühte meelt, et õiguskindluse ja õigusriigi põhimõtted on järgimiseks olulised. Eriarvamused puudutasid seda, kui rangeks õigusriigi põhimõttega minna - kui täpne peab olema norm, mis võimaldab ettevõtja õigusi piirata. Erinevad lähenemised:
 - a) Ettevõtja õiguste kaitseks on oluline, et normiga tuleb täpselt paika panna, mis tegevusi kui palju piiratakse. Ilma selleta ei saa ettevõtja õigusi piirata isegi juhul, kui see toob kliimamuutuse tõttu kaasa muude põhiõiguste riive. Toodi näide COVIDi perioodist, mil rahva tervise kaitse eesmärk seati kõrgemale põhiseadusest.
 - b) Õigusriigi argumendiga ei saa ignoreerida põhiõigusi - õigust tervisele, elule jne - ettevõtjate õiguste arvelt isegi juhul, kui ettevõtja õigusi piirav norm ei pane paika täpseid tegevuspiiranguid.
- Arutleti õiguspärase ootuse piiride teemal. Kas põlevkiviettevõtete õiguspärane ootus tähendab, et nad peavad saama jätkata oma tegevusega lõputult, kui juba 1970ndatest on teada, kuidas kliimamuutus tekib? Eelkõige tuleneb ootus juba välja antud kehtivatest lubadest. Õiguspärane ei ole võtta luba enne tähtaja lõppemist ära, ilma hüvitist maksmata. Uute lubade saamiseks õiguspärast ootust ei ole.
- Arutleti teemal, kes peab näiteks põlevkivikasutuse kui saastava tegevuse lõpetamise kinni maksma - kas seda koormat peab kandma ainult ühiskond ja tulevased põlvkonnad või ka ettevõtja ise.

KLIIMAMÕJU ERIPÄRAD HALDUSOTSUSTE TEGEMISEL

- Arutleti, mille alusel saab kohus otsustada, kas kliimamuutustel on oluline mõju nt kellegi omandiõigusele (nt omanik kaotab oma madalal asuva metsa soole). Või kui keegi tahab kaevandada turvast riigi maal, siis mille alusel haldusorgan otsustab, kas mõju on ülemäärane ja kas loa saab anda.
- Toodi välja, et kliimamuutus on küll teaduslikult põhjendatud ning KMH käigus tuleb kliimamõju hinnata, ent kliimamõju ei avaldu väga otseselt - nt ühe turbakaevanduse sulgemine ei taga mõjude ärahoidmist. Kliimamõju hindamist ei saa lahendada tavalise KMH metoodika järgi. Osalejate arvamused erinesid selles, kas riigilt on olemas piisavad raamid selleks, et haldusorgan, näiteks Keskkonnaamet, saaks KMH põhjal suure kliimamõjuga tegevuse lubatavuse üle otsustada.
- Kliimamõju erineb muudest keskkonnamõjudest selle poolest, et on kaudne. Keeruline tõestada panust, kui palju konkreetne tegevus saab mõjutada globaalset temperatuuri. Seadusandjalt on vaja selgemaid piiranguid.

SÜSINIKUEELARVEGA ARVESTAMISE VÕIMALUSED

- Üheks võimalikuks raamiks on süsinikueelarve, mis on teaduslikel alustel olemas. Selle kasutamine on keerukas, kuna see kehtib riigi peale tervikuna ning konkreetse objekti mittelubamine seda üksi ei mõjuta, sest teised ettevõtjad võivad edasi tegutseda.
- Vastukaaluks toodi välja Briti mudelit, kus teadusnõukoda teeb 5 a põhised valdkondlikud süsinikueelarved ning iga uut otsust kaalutakse sellest vaatest, et see

saab tulla ainult teiste arvelt, sest kõik peavad kokku tõmbama. Sellise mõtlemise juurutamiseks on vaja poliitilist otsustust.

6. Õigusliku regulatsiooni täiendamise vajalikkus ja võimalikkus

KAS JA MIKS OLEMASOLEVATEST NORMIDEST EI PIISA?

- Moderaator tõstas küsimuse, miks õiguslikult ei piisa sellest, et eesmärgid on ELi õiguses siduvalt olemas? Sh kliimaneutraalsuse saavutamise eesmärk aastaks 2050.
- Vastus: ELi eesmärk on kehtestatud ELi üleselt, Eesti kliimaneutraalsuse saavutamise kohustus tuleneb Pariisi kokkuleppest ja põhiseadusest ning kohustus selle täitmiseks võib kaasa tuua teisi meetmeid kui ELis ette nähtud.

KAS JA MIKS ON VAJA ÜHTE KLIIMASEADUST?

- Üks osaleja leidis, et ühe kliimaseaduse nimel pingutamine oli viga, selle asemel oleks võinud kasutada aega üksikseaduste muutmiseks sektorite kaupa - võtma konkreetsed teemad ette ja suunama pingutused sinna, nt turvas, põlevkivi, transport.
- Vastuväide sellele: üksikute sektorite haaval planeerides ei teki tervikpilti. Nt teised sektorid võivad oma heidet planeerida arvestusega, et metsanduse ja maakasutuse sektor seob süsinikku ja kompenseerib heidet, ent kui metsanduse ja põllumajanduse sektoris ei õnnestu seda saavutada, on kogu pilt vildakas. Arvamus, et põlevkivisektoris saanuks üksikuna vaadates jõuda selleni, et kokku leppida selle kiires lõpetamises, ei ole tänast poliitilist olukorda arvestades realistlik. Kliimaseaduses KHG heite vähendamise eesmärkide seadmisel on seni lähtunud ettevõtete soovidest.
- Arutleti, kas on võimalik kõigi sektorite eesmäärke panna ühte seadusesse, eelnõusse. KÕKi juristid tõid välja, et teiste riikide näitel on KHG heite vähendamise tervikpilt võimalik kehtestada ühes seaduses. Nt Prantsusmaa, Saksamaa jt. Õigusteaduslikus kirjanduses on erinevaid kliimaseaduseid analüüsitud ja leitud, et tervikpildi kehtestamine on üks edukuse eelduseid, selle puudumine on nõrkus.
- Arutleti, kas põhimõtete ja üldeesmärgi kehtestamine ühes seaduses on vajalik. Vastuargument: üldise eesmärgi seadmine ilma õiguste ja kohustusteta tekitab juriidilisest vaatest skeptitsismi. Pooltargument üldeesmärgi seadmiseks: kui pole lepitud kokku lõpptulemust, kuhu tahame jõuda, siis puudub selge alus, millest lähtuvalt sektorite tegevust piirata. Seni on erinevate alustena räägitud 1,5 kraadi, 2 kraadi piirist või hoopis 2050. aastaks kliimaneutraalsuse saavutamise eesmärgist.
- Pooltargument printsiipide sätestamiseks: see annab õiguslikud raamid piirangute seadmiseks. Kui seada ainult piiranguid, siis on üldiseks raamiks vaid põhiseadus, üks lüli võib puudu jääda.

KLIIMASEADUSE EDASISED VÕIMALUSED

- Mõõndi dilemma, et kliimamuutuste mõju juba saabub, aga põhjaliku sisulise seaduse tegemine võib võtta veel mitu aastat. Selline ajakava tähendaks, et Eesti ei saa anda 5 a perspektiivis oma proportsionaalset panust 1,5 ega 2 kraadi globaalse soojenemise piiresse jäämisel ning ei täidaks oma Pariisi kokkuleppest tulenevat kohustust. Näiteks Ukrainas kehtestati kliimaseadus täiemahulise sõja ajal 8 kuuga.

- Järeldus: lühema ajaga on võimalik raamseadusena leppida kokku põhimõttelistes küsimustes, aga ei jõua teha väga detailset regulatsiooni. Arutleti, kui täpset regulatsiooni on kohe praegu vaja.
- Probleeme on olnud ka kliimameetmete kommunikatsiooniga - nt on inimestes tekkinud põhjendamatu hirm, et nad peavad vanast majast välja kolima, sest muidu peavad hakkama isiklikult kvoote kinni maksma. Inimeste teavitamine on oluline osa õigusloomeprotsessist.
- Koalitsioonileppes on kokku lepitud, et kliimaseadus tuleb varasema plaaniga võrreldes napim ning sellele lisatakse valdkondlikud teekaardid. Nende õiguslik siduvus on ebaselge - kohtupraktika järgi on arengukavadel küll oluline tähendus (nt Elbu lahend), aga nad ei ole otseselt siduvad (nt strateegia "Eesti 2035"), nende tähendus on õigusnormist palju pehmem. Praktiline kasu teekaardist on pigem edasistele poliitikatele suuna andmisel.