Riigikogu õiguskomisjon
Riigikogu põhiseaduskomisjon
Riigikogu keskkonnakomisjon

SA Keskkonnaõiguse Keskus
Staadioni 67, Tartu 51008
k6k@k6k.ee

18. novembril 2026. a

SEISUKOHAD

Kliimakindla majanduse seaduse (KKMS) eelnõu (928 SE) teise lugemise 14. oktoobri 2026 kavandis sätestatud kliimaeesmärkide õigusvastasuse kohta

SA Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK) esitab oma seisukohad kliimakindla majanduse seaduse (KKMS) eelnõu (928 SE) 14. oktoobri 2026. aasta kavandi kohta ning teeb ettepaneku arutada enne KKMS eelnõu muudatusettepanekute üle hääletamist eelnõuga kaasnevat õiguslikku problemaatikat ka õigus- ja põhiseaduskomisjoni istungitel.

KÕK on juhtinud Riigikogu tähelepanu eelnõu õiguslikele probleemidele nii kirjalikult kui ka Riigikogu keskkonnakomisjoni aruteludel. KÕKi esindaja osales 16. juunil 2026 toimunud huvigruppide kuulamisel ning 22. oktoobril 2026 toimunud täiendaval arutelul. Mõlemal korral juhtis KÕK tähelepanu sellele, et Eesti kliimaeesmärgid ja nende saavutamiseks loodav õiguslik raamistik peavad vastama riigi põhiseadusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevatele kohustustele.

KÕK esitas 11. juunil 2026 Riigikogu õiguskomisjonile ja põhiseaduskomisjonile kirjalikud seisukohad eelnõu õiguslike probleemide kohta. Kuna nimetatud pöördumine ei kajastu Riigikogu dokumendiregistris, esitame seisukohad uuesti ning täiendame neid 14. oktoobri eelnõukavandist lähtudes. Samuti palume arvestada Eesti Keskkonnaühenduste Koja varasemate seisukohtadega kliimakindla majanduse seaduse eelnõu kohta (9.07.26 kiri nr 1-2/26/7098). Käesolevas pöördumises ei korda me kõiki varasemates dokumentides põhjalikult käsitletud küsimusi, vaid keskendume eelnõu õiguslikult kõige olulisematele puudujääkidele. KÕKi hinnangul on eelnõu kõige olulisemaks küsimuseks kliimamuutuste leevendamise eesmärkide püstitamine. Ilma kliimaeesmärkidega seotud õiguslikke probleeme põhjalikult arutamata ei ole meie hinnangul võimalik KKMS menetlusega edasi liikuda.

22. oktoobri arutelul käsitles KÕKi esindaja KKMS eelnõu kliimaeesmärke kolmes osas: Eesti kliimakohustuste allikad ja sisu, põhjused, miks eelnõu ei taga nende kohustuste täitmist, ning kohustuste rikkumisest tuleneda võivad õiguslikud tagajärjed. Käsilolevad seisukohad arendavad seda käsitlust kirjalikult edasi.

Lühidalt:

(1) EV põhiseadus, Pariisi kokkulepe ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon nõuavad, et seadusandja kehtestaks ise teaduspõhised, 1,5 °C eesmärgiga

kooskõlas olevad, etapiviisilised ja sektoripõhised õiguslikult siduvad kliimaeesmärgid, mis ei tohi olla varasematest vähem ambitsioonikad;

(2) eelnõu 14. oktoobri kavand neid nõudeid ei täida: see ei lähtu süsinikueelarvest, taganeb varasematest 2030. ja 2035. aasta eesmärkidest ning jätab sektoripõhised eesmärgid õiguslikult mittesiduvatesse teekaartidesse;

(3) sellisel kujul vastu võetud seadus võib kaasa tuua eesmärkide kohaldamata jätmise või kehtetuks tunnistamise kohtus ning kahjunõuded riigi vastu nii Eestis kui ka rahvusvaheliselt.

Kiirülevaate peatükkide sisust leiate p-des 1.4, 2.4 ja 3.3.

1. Eesti kliimaeesmärkide püstitamist puudutavad kohustused tulenevad nii põhiseadusest kui ka rahvusvahelisest õigusest

Eesti kliimaeesmärkide kehtestamist puudutavad nõuded tulenevad nii Eesti Vabariigi põhiseadusest (PS), Euroopa Liidu õigusest kui ka rahvusvahelisest õigusest. PS § 3 lg 1 järgi teostatakse Eestis riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel ning PS § 123 lg 2 järgi kohaldatakse seaduse ja Riigikogu ratifitseeritud välislepingu vastuolu korral välislepingu sätteid. Eesti jaoks siduvate rahvusvaheliste kohustuste selgitamisel tugineme eelkõige Rahvusvahelise Kohtu (ICJ) 23.07.2025 nõuandvale arvamusele riikide kliimamuutustega seotud kohustustest, kus kohus tõlgendas Eesti ratifitseeritud Pariisi kokkulepet; samuti Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) suurkoja 09.04.2024 otsusele asjas *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* jt vs. Šveits, kus kohus tõlgendas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK); ning Riigikohtu halduskolleegiumi 11.10.2023 otsusele asjas 3-20-771, kus kohus tõlgendas seadusandjale põhiseadusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kliimaalaseid kohustusi.

Kokkuvõtlikult selgitame mainitud kohtuotsuste pinnalt, milline on Riigikogu otsustusruum kliimaeesmärkide sätestamisel KKMS-is. Etteruttavalt rõhutame, et see otsustusruum on äärmiselt piiratud.

1.1. Eesti Vabariigi põhiseadus

Riigikohtu otsuse nr 3-20-771/103 p-s 48 sedastati, et PS §-dest 5 ja 53 tuleneb Eesti riigile kohustus piirata kasvuhoonegaaside heidet. Riigikohus rõhutas, et selle kohustuse olulised küsimused peab PS § 3 lg 1 kohaselt otsustama seadusandja, lähtudes parimast kättesaadavast teadusinfost ja Eesti rahvusvahelistest kohustustest. Riigikohtu hinnangul peab Eesti andma globaalse soojenemise piiramiseks proportsionaalse panuse ning selleks tuleb aegsasti kehtestada realistlik ja õiguslikult siduv etapiviisiline ning sektoripõhine heitkoguste jaotuskava kliimaneutraalsuse saavutamiseks.

1.2. Pariisi kokkulepe ja selle suhe Euroopa Liidu õigusega

Eesti rahvusvahelised kohustused tulenevad ka otse Pariisi kokkuleppest. Pariisi kokkuleppe põhieesmärkideks on art 2 lg 1 p a) järgi hoida ülemaailmse keskmise temperatuuri tõusu

tuntavalt allpool 2 °C võrreldes tööstusrevolutsioonieelse tasemega ning püüda piirata temperatuuri tõusu 1,5 kraadini võrreldes tööstusrevolutsioonieelse tasemega. Seejuures on ICJ oma nõuandva arvamuse p-s 224 rõhutanud, et praeguseks on kujunenud teaduslik konsensus, et Pariisi kokkuleppe täitmiseks on vaja hoida eelkõige 1,5 kraadi piiri, ning et 1,5 °C piir on osaliste kokkulepitud esmane temperatuurieesmärk („the parties' agreed primary temperature goal"). Pariisi kokkuleppe art 4 lg 2 kohaselt peab iga osalisriik art 2 eesmärkide täitmiseks koostama, esitama ja säilitama järjestikused riiklikult kindlaksmääratud eesmärgid ning rakendama riigisiseseid leevendusmeetmeid nende eesmärkide saavutamiseks. Sellest lähtudes on Rahvusvaheline Kohus oma nõuandva arvamuse p-s 234 selgitanud, et Pariisi kokkuleppest tulenevad kõigile leppe osalisriikidele individuaalsed kohustused kliimamuutuste leevendamise eesmärkide seadmisel, sh ka Eestile.

Rahvusvahelise Kohtu arvamuse p-de 241 ja 242 järgi peavad riigid kliimaeesmärkide seadmisel järgima kahte kriteeriumi. Esiteks Pariisi kokkuleppe art 4 lg 3 järgi peab iga osalisriigi kindlaksmääratud järgnev panus väljendama edasiminekut ning kajastama osalise kõrgeimat võimalikku edasipüüdlikkuse taset. Kohtu hinnangul peavad riigi järjestikused kliimaeesmärgid muutuma ajas nõudlikumaks. Teisisõnu keelab Pariisi kokkulepe seniste kliimaeesmärkide ambitsiooni vähendada ehk seab tagasilangemise keelu. Teiseks rõhutas kohus, et kliimaeesmärgid peavad olema võimelised andma piisava panuse kokkuleppe (1,5 kraadi) temperatuurieesmärkide saavutamisse (nõuandev arvamus, p-d 237–249).

Kuigi ka Euroopa Liit on Pariisi kokkuleppe ratifitseerinud ning selle alusel oma kliimaregulatsioone kehtestanud, kehtivad Pariisi kokkuleppe kohustused Eestile sõltumata sellest, kuidas on pädevus kliimapoliitika kujundamisel jagatud Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide vahel. Euroopa Liidu kliimaõigus võib seada liikmesriikidele Pariisi kokkulepet täiendavaid või seda täpsustavaid kohustusi, kuid see ei vabasta Eestit tema enda rahvusvahelistest kohustustest. Riigikohus on samalaadset põhimõtet selgitanud ka kliimaõigust mittepuudutavas keskkonnaasjas, 19. juuni 2026. aasta otsuses nr 3-20-2368/66, kus analoogselt Euroopa Liidu loodusdirektiiviga Eestile seatud leebed keskkonnanõuded ei vabastanud kohtu hinnangul Eestit otsekohalduvast Berni konventsioonist kui ratifitseeritud välislepingust tulenevate rangemate kohustuste täitmisest (Riigikohtu otsuse p-d 16-19).

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art 193 jätab liikmesriikidele võimaluse kehtestada keskkonnavaldkonnas EL standarditest rangemaid nõudeid. Eesti seadusandja peab seega kliimaeesmärkide seadmisel lähtuma nii Euroopa Liidu õigusest kui ka Pariisi kokkuleppest ja põhiseadusest. Eesti ei saa rahvusvaheliste kohustuste täitmata jätmist õigustada sellega, et Euroopa Liidu õigusaktid näevad ette leebemad üleliidulised kliimaeesmärgid või heitkogustega kauplemise süsteemi.

1.3. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

Euroopa Inimõiguste Kohus selgitas suurkoja 9. aprilli 2024. aasta otsuses asjas *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* jt *vs*. Šveits, et konventsiooni osalisriikidel tuleb EIÕK artiklist 8 (õigus era- ja perekonnaelu austamisele) kohustus kehtestada inimõiguste kaitseks õigeaegselt õiguslikult siduv raamistik kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks (otsuse p-d 548-549). EIK rõhutas otsuse p-s 549, et asjakohased kliimaeesmärgid ja nende täitmise tähtajad peavad moodustama riigisisese õigusliku raamistiku lahutamatu osa. EIK täpsustas lisaks otsuse p-s 550, milline peab kliimamuutuste leevendamise eesmärke puudutav õiguslik raamistik välja

nägema, et riik jääks oma EIÕK art 8 lubatava otsustusruumi piiresse. Selle järgi peab EIÕK osalisriik kliimaeesmärkide kehtestamiseks:

a. määrama kindlaks süsinikuneutraalsuse saavutamise ajakava ja lähtuma järelejäänud süsinikueelarvest sama aja jooksul või mõnest muust süsinikueelarvega samaväärsest meetodist tulevaste kasvuhoonegaaside heitkoguste kvantifitseerimiseks, mis oleks kooskõlas riikliku ja/või ülemaailmse kliimamuutuse üldeesmärgiga;
b. kehtestama kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise vahe-eesmärgid ja -viisid (sektorite või muude asjakohaste metoodikate kaupa), mis võimaldaksid üleriigilisi kliimaeesmärke täita asjakohase ajakava jooksul;
c. tõendama, et nad on asjakohaseid kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärke nõuetekohaselt täitnud või täidavad neid;
d. ajakohastama kliimaeesmärke nõuetekohase hoolsusega ja parimate olemasolevate tõendite alusel;
e. tegutsema õigeaegselt ning asjakohaselt ja järjekindlalt vastavate õigusaktide ja meetmete väljatöötamisel ning rakendamisel.

1.4. Kokkuvõte: Eesti kohustused kliimaeesmärkide kehtestamisel

a. Kliimaeesmärgid peab kehtestama seadusandja.
b. Kliimaeesmärkide kehtestamisel peab lähtuma parimast kättesaadavast teadusinfost ja Eesti rahvusvahelistest kohustustest.
c. Pariisi kokkulepet ja selle aluseks olevat teaduslikku teadmist arvestades tuleb globaalne keskmise õhutemperatuuri tõus hoida 1,5 °C piires võrreldes tööstusrevolutsiooni eelse tasemega.
d. Eesti riik peab andma Pariisi kokkuleppe üleilmsete eesmärkide saavutamiseks proportsionaalse ja piisava panuse kliimaeesmärkide kehtestamise ja nende täitmise kaudu.
e. Proportsionaalse ja piisava panuse hindamiseks tuleb lähtuda ka kliimaeesmärkide seadmisel Eesti õiglasest osast järelejäänud maailma süsinikueelarvest või mõnest muust samaväärsest meetodist.
f. Kliimaeesmärkide sätestamisel tuleb tegutseda aegsasti.
g. Tuleb kehtestada ajakava kliimaneutraalsuse saavutamiseks.
h. Kliimaeesmärgid peavad olema realistlikud ning etapiviisilised.
i. Lisaks üleriigilistele eesmärkidele tuleb kehtestada ka õiguslikult siduvad sektoripõhised eesmärgid ning vahe-eesmärgid.
j. Sektoripõhised vahe-eesmärgid peavad võimaldama riiklikke eesmärke täita.
k. Vajadusel tuleb kliimaeesmärke muuta ja ajakohastada.
l. Iga järgnev kliimaeesmärk ei tohi olla varasematest vähem ambitsioonikas.
m. Kliimaeesmärgid saavad olla EL kliimaeesmärkidest rangemad, kui Eesti ratifitseeritud välislepingud sellise kohustuse ette näevad.
n. Eesti ratifitseeritud välislepingu – Pariisi kokkuleppe – täitmiseks peab Eesti võtma lisameetmeid lisaks EL õiguses kehtestatud kohustustele.

2. KKMS eelnõu 14.10.2026 versioon ei taga Eesti riigi kliimakohustuste täitmist

KKMS eelnõu 14.10.26 versiooni § 13 seab riigi kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärkideks võrreldes 2022. aastaga 9% aastaks 2030 (63% võrreldes 1990. aastaga), 29% aastaks 2035 (71% võrreldes 1990. aastaga) ja 51% aastaks 2040 ning kliimaneutraalsuse saavutamise aastaks 2050. **Toome välja kolm kõige olulisemat puudust kliimaeesmärkide sätestamisel KKMS eelnõus: 1) süsinikueelarvest ning Pariisi kokkuleppest tulenevatest temperatuurieesmärkidest mittelähtumine, 2) senistest kliimaeesmärkidest taganemine, 3) sektoripõhiste eesmärkide õiguslikult siduvalt kehtestamata jätmine.**

2.1. Eelnõus ei lähtuta süsinikueelarvest

Eelnõu § 13 sätestab üleriigilised vahe-eesmärgid ja 2050. aasta kliimaneutraalsuse eesmärgi, kuid ei näe ette riikliku kumulatiivse kasvuhoonegaaside heite piirangu ehk süsinikueelarvega arvestamist. Seetõttu ei anna eelnõu piisavat selgust, kui palju kasvuhoonegaase võib Eesti seaduse jõustumisest kuni kliimaneutraalsuse saavutamiseni kokku emiteerida, et riik suudaks veel täita oma proportsionaalset panust üleilmse temperatuurieesmärgi saavutamiseks.

Eesti õiglase ja proportsionaalse osa arvutamiseks globaalsest süsinikueelarvest on erinevaid metoodikaid, mis võivad anda vastavalt erinevaid tulemusi. Seadusandjal on võimalik nende vahel valida, kuid lähtumata ühestki teaduspõhisest süsinikueelarvest või sellega samaväärsest meetodist kliimaeesmärkide kehtestamisel, võib tagajärjeks olla EIÕK art 8 rikkumine (EIKo p 572). Kui sellisel juhul jääb Eestil andmata adekvaatne ja proportsionaalne panus Pariisi kokkuleppe eesmärkide täitmiseks, võib see endast kujutada ka Pariisi kokkuleppe rikkumist ning põhiseadusega vastuollu minekut.

Kliimaministeerium tellis 2024. aastal Tallinna Tehnikaülikooli Energiatehnoloogia Instituudilt uuringu „Eesti kasvuhoonegaaside eelarve koostamine“. Uurimistöös käsitleti erinevaid riikliku süsinikueelarve arvutamise metoodikaid ning esitati nende põhjal Eesti 2020–2050. aasta perioodi 1,5 °C eesmärgiga seotud süsinikueelarve hinnangud. Seega on võimalik Eesti süsinikueelarvet teaduspõhiste meetodite abil hinnata ning seda saab kasutada kliimaeesmärkide seadmisel lähtekohana. Kuigi seadusandja ei pea KKMS-s kliimaeesmärkide kehtestamisel lähtuma tingimata just TalTechi pakutud metoodikaga arvutatud süsinikueelarvest, tuleks sellisel juhul põhjendada vähemalt KKMS eelnõu seletuskirjas, miks TalTechi arvutustest ei lähtuta ning millisest alternatiivsest süsinikueelarve hinnangust plaanitakse kliimaeesmärkide seadmisel lähtuda.

2.2. Eelnõu taganeb varasematest kliimaeesmärkidest

Eelnõu §-s 13 sätestatud eesmärgid taganevad Eesti varasematest kliimaeesmärkidest. KKMS eelnõus on 2030. aastaks seatud eesmärk vähendada KHG heidet 63% võrreldes 1990. aasta tasemega, taganedes varem kliimapoliitika põhialustes sätestatud 70% eesmärgist. 2035. aastaks on seatud vähendamise eesmärk 71%, millega Eesti läheb tagasi ka “Eesti 2035” strateegias seatud eesmärgist vähendada heidet 8 mln tonnini ehk ligi 78% võrreldes 1990. aastaga.

Lisaks Pariisi kokkuleppe tagasilangemise keelu rikkumisele läheks Eesti selliste eesmärkide seadmisega vastuollu EL energialiidu juhtimismäärusega (2018/1999), mille art 14 lg 3 kohaselt võib EL liikmesriik üksnes alal hoida või suurendada oma kliimaeesmärkide ambitsiooni. Vastupidine tegevus seab ohtu kliimaeesmärkide saavutamise terves Euroopa Liidus.

Seega tuleks KKMS-is sätestatud kliimaeesmärgid viia vähemalt tasemele, kus need ei ole senistest kliimaeesmärkidest vähem ambitsioonikad.

2.3. Sektoripõhised eesmärgid pole õiguslikult siduvad

Riigikohus on asjas nr 3-20-771 selgesõnaliselt rõhutanud vajadust kehtestada realistlik ja õiguslikult siduv etapiviisiline ning sektoripõhine heitkoguste jaotuskava. See on oluline nii üleriigiliste kliimaeesmärkide saavutamiseks, õigusselguse tagamiseks kui põhiõiguste riive küsimuste seisukohalt. Sektoripõhiste eesmärkide täitmiseks kehtestatavad meetmed võivad inimeste, aga eelkõige ettevõtjate põhiõigusi intensiivselt riivata. Riigikohus on oma praktikas selgitanud, et põhiõigusi tohib PS § 3 lg 1 järgi riivata üksnes seadusega või selle alusel antud määrusega. Seejuures, mida intensiivsema põhiõiguste riivega on tegu, seda täpsem peab olema ka määrusele antav volitusnorm seaduses (RKPJKo nr 5-20-12/9 p 62; RKÜKo nr 3-4-1-8-09, p 160; RKPJKo nr 5-19-40/36, p 50). Seega tohib põhiseadusega kooskõlas olevaid üleriigilisi ning sektoriaalseid kliimaeesmärke kehtestada üksnes õigustloovate aktidega, nagu seadused ja nende alusel antud määrused ning eesmärkideni jõudmist täpsustada vajadusel strateegilistes arengudokumentides (RES § 19) (RKHKo nr 3-20-771/103 p-d 21 ja 39).

Eelnõu § 15 lõige 1 näeb küll ette sektoripõhiste teekaartide koostamise, milles määratakse sektorite heite vähendamise eesmärgid, trajektoorid ja meetmed. Samas ei sätesta eelnõu konkreetseid sektoripõhiseid heite vähendamise eesmärke seaduse tasandil ega volitusnorme nende sätestamiseks määrusega, vaid teekaartides. Teekaardid kinnitab eelnõu § 15 lg 3 kohaselt Vabariigi Valitsuse moodustatud valitsuskomisjon. Valitsuskomisjonil pole aga erinevalt Vabariigi Valitsusest ega ministritest VVS § 26 lg 1 ja § 50 lg 1 alusel õigust määruseid kehtestada ega kellelegi õigusaktidega kohustusi panna. Seetõttu ei saa tekkida ka teekaartides mainitud sektoriaalsetest eesmärkidest kellegi õiguslikult siduvaid kohustusi. See omakorda tähendab, et teekaartidega ei ole võimalik tagada, et Eesti oma kliimaeesmärgid saavutaks.

2.4. Kokkuvõte: olulisemad kohustused, mida KKMS eelnõu rikub kliimaeesmärkide seadmisel

a. Kliimaeesmärkide ja kliimaneutraalsuse saavutamise teekonna sätestamisel ei ole eelnõu koostajad lähtunud Eesti õiglasest ja proportsionaalsest osast üleilmsest süsinikueelarvest. Samuti ei ole eelnõus ega selle seletuskirjas põhjendatud, miks süsinikueelarvest ei lähtuta.
b. Eelnõu taganeb varasemalt strateegilistes arengudokumentides sisalduvatest 2030. aasta ja 2035. aasta kliimaeesmärkidest.
c. Sektoripõhised eesmärgid pole teekaartides sätestatuna õiguslikult siduvad ning nendest ei teki kellelegi kohustusi, mistõttu ei aita need tagada, et Eesti oma kliimaeesmärgid saavutaks.

3. Kliimakohustuste täitmata jätmisest tulenevad õiguslikud riskid

Kui seadusandja ei täida eeltoodud põhiseadusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi kliimaeesmärkide seadmisel KKMS eelnõus ning peaks puudustega eelnõu vastu võtma, võib see kaasa tuua Eestile kahjulikke õiguslikke ning rahalisi tagajärgi nii riigisiseselt kui rahvusvaheliselt, kui vaidlused peaksid kohtusse jõudma. Mida suurem õigusselgusetus eelnõus valitseb, seda suurem on tõenäosus rohketeks kohtuvaidlusteks.

3.1. Riigisisesed õiguslikud tagajärjed

3.1.1. Kliimaeesmärkide kehtetuks tunnistamise võimalus

Esiteks ei pruugi põhiseadusega vastuolus olevad kliimaeesmärgid kohtus kehtima jääda ning rahvusvaheliste lepetega vastuolus olevad eesmärgid võidakse jätta kohaldamata. PS § 152 järgi jätab kohus poolte taotlusel (PS § 15) või omal algatusel kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. PS § 152 lg 2 järgi tunnistab Riigikohus põhiseadusega vastuolus oleva seaduse või muu õigusakti kehtetuks. PS § 123 lg 2 kohustab aga kohtuid olukorras, kus Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldama välislepingu sätteid.

Kliimaeesmärkide kehtestamisel Riigikohtu põhiseaduse tõlgendustega arvestamata jätmine võib seega viia nende samade eesmärkide kehtetuks tunnistamiseni kohtus, mis omakorda loob nii ettevõtjatele, inimestele kui riigiorganitele õiguskindluse asemel segadust juurde.

Selle tulemusena tekkivas õigusselgusetuse olukorras suureneb üha enam risk, et uute arenduste, nagu põlevkivikaevanduste või -tööstuse ning suurt raiemahtu või muud tooret eeldavate tööstuste, load vaidlustatakse kohtus ning et kohtud tunnistavad need õigusvastaseks. See tooks kaasa olulise takistuse uute arendustegevuste kavandamisel ja elluviimisel.

3.1.2. Võimalikud kahjunõuded

Riigivastutuse seaduse (RVastS) § 14 lg 1 võimaldab isikutel, kellele on õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju, nõuda selle hüvitamist üksnes juhul, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega, rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav ning isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. RVastS § 14 lg 2 ei välista samaaegselt vastutust õigustloova akti alusel antud haldusakti või sooritatud toiminguga tekitatud kahju eest.

Teisisõnu võib eelmainitud Pariisi kokkuleppest, EIÕK-st ja põhiseadusest tulenevate kliimakohustuste rikkumine seadusandja poolt kliimaeesmärkide kehtestamisel tuua lisaks KKMS sätete kehtetuks tunnistamisele ja kohaldamata jätmisele kaasa ka inimeste ja ettevõtjate kahjunõuded riigi vastu.

Kliimamuutuste tõttu sagenevate äärmuslike ilmastikuolude tingimustes on sellise kahju tekkimine, mida on võimalik teaduslike meetodite abil kliimamuutuste mõjudega seostada, üha tõenäolisem.

Lisaks võimaldab RVastS § 7 lg 2[1] nõuda kliimamuutuste tõttu kahju kannatanud isikutel kahju hüvitamist, kui EIK on rahuldanud nende individuaalkaebuse EIÕK rikkumise tõttu. Ehk ka EIÕK artiklist 8 tulenevate kohustuste rikkumine annab teatud juhtudel eraldi aluse kliimamuutuste tõttu kahju kannatajatel Eesti riigi vastu rahaliste nõuete esitamiseks ning kulukate kohtuvaidluste pidamiseks.

3.2. Rahvusvaheline vastutus

Rahvusvaheliste kliimakohustuste rikkumine muudab Eesti haavatavamaks ka teiste riikide kliimakaebustele Rahvusvahelises Kohtus või mõnes vahekohtus. Eriti tõenäoliseks võivad sellised kohtuasjad muutuda pärast 2030. aastat, mil senisel kursil jätkates peaks maailm ületama 1,5 kraadi soojenemise künnise (Piers M. Forster jt, Indicators of Global Climate Change 2025: annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence, Earth System Science Data, 18 (2026), lk 3889–3933). Nimelt selgitas Rahvusvaheline Kohus nõuandvas arvamuses, et kliimamuutustega seotud rahvusvaheliste kohustuste rikkumine võib kaasa tuua riigi vastutuse. Riik vastutab juhul, kui ta ei täida talle siduvat kohustust ega rakenda kõiki tema käsutuses olevaid vajalikke meetmeid kliimasüsteemile olulise kahju ärahoidmiseks. Kliimamuutuste kumulatiivne iseloom ega asjaolu, et kahju põhjustavad mitme riigi heited, ei välista üksiku riigi vastutust eraldi (nõuandva arvamuse p-d 408–410 ja 427–432).

Rahvusvahelise vastutuse tagajärjeks võib olla kohustus rikkumine lõpetada, tagada selle kordumise vältimine ning hüvitada tekitatud kahju. Rikkumise lõpetamiseks vajalikud meetmed võivad hõlmata ka riikliku kliimapoliitika ja õigusaktide muutmist (nõuandva arvamuse p-d 444–455).

Pariisi kokkuleppe artiklis 8 sätestatud kahjude hüvitamise mehhanism ega selle raames loodud kahjude fond (Fund for responding to Loss and Damage, FRLD) ei vabasta riike rahvusvaheliste kohustuste rikkumistega kaasnevatest tagajärgedest (p-d 413–420, eriti p 415).

Kliimakohustuste rikkumisele võivad Rahvusvahelises Kohtus tugineda mitte üksnes otseselt kahju kannatanud riigid, vaid ka teised asjaomaste rahvusvaheliste kohustuste, nagu Pariisi kokkuleppe osalisriigid. Sealhulgas võib ka kahju mitte kannatanud riik nõuda rikkujariigilt hüvitise maksmist kannatanud riigile (p-d 442–443). Seega ei välista Eesti vastutust ega võimalikke kahjuhüvitisi ka see, kui nõude peaks esitama riik, kes ise ei ole kliimamuutustest oluliselt kahjustada saanud.

3.3. Kokkuvõte: õiguslikud riskid rahvusvaheliste ja põhiseadusest tulenevate kliimakohustuste rikkumisel KKMS-i kehtestades

a. KKMS kliimaeesmärkide kohaldamata jätmine või kehtetuks tunnistamine kohtus, koos võimalike arendustegevuse lubade kehtetuks tunnistamisega.
b. Riigivastutuse sätetest tulenevad kahjunõuded õigustloova akti või EIÕK rikkumisega tekitatud kahju eest.
c. Teiste riikide kahjunõuded Eesti riigi vastu Rahvusvahelises Kohtus.

4. KÕKi ettepanekud ja seisukoht eelnõu vastuvõtmise kohta

Eeltoodust lähtudes leiab KÕK, et 14. oktoobri 2026. aasta eelnõu vajab sisulisi muudatusi enne selle teist lugemist Riigikogus.

Kui Riigikogu ei pea võimalikuks nimetatud muudatuste tegemist, oleks eelnõu 14. oktoobri 2026. aasta kavand esitatud kujul õigusvastane. Puudulik seadus võib jätta mulje, et Eesti on loonud oma kliimakohustuste täitmiseks vajaliku õigusliku raamistiku, kuigi tegelikkuses ei taga see kohustuste täitmist.

Palume Riigikogu õiguskomisjonil ja/või põhiseaduskomisjonil võtta kliimakindla majanduse seaduse eelnõu õiguslik problemaatika arutusele eraldi istungil, kuhu kaasatakse ka KÕKi esindajad ning võimalusel muud keskkonnaõiguse, riigiõiguse või rahvusvahelise õiguse eksperdid.

Arutelu eesmärk peaks olema hinnata eelnõu kooskõla Eesti põhiseadusest ja rahvusvahelistest kohustustest tulenevate nõuetega ning selgitada, milliseid muudatusi on vaja, et seadus looks tegeliku õigusliku raamistiku nende kohustuste täitmiseks. Peame oluliseks, et arutelu ei piirduks eelnõu poliitiliste eesmärkide või majanduslike mõjude käsitlemisega, vaid keskenduks ka seadusandja põhiseaduslikele kohustustele, Riigikohtu praktikale ning rahvusvaheliste kohtute kliimakohustusi käsitlevatele seisukohtadele.

KÕK palub komisjonidel arvestada käesolevate seisukohtadega eelnõu edasisel menetlemisel ning anda teada, kas ja millal on võimalik taotletud arutelu korraldada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Kärt Vaarmari
SA Keskkonnaõiguse Keskus

Kontaktid:

Kärt Vaarmari, kart@k6k.ee, tel 5274761
Robert Pappel, robert.pappel@k6k.ee