

Eesti Keskkonnaühenduste Koja ettepanekud kliimakindla majanduse seaduse eelnõu 928 SE kohta

Eesti Keskkonnaühenduste Koda esitab ettepanekud kliimakindla majanduse seaduse (edaspidi kliimaseadus) eelnõu sätete sõnastamiseks. Ettepanekud ei pretendeeri normitehnilisele korrektsusele ega moodusta terviklikku eelnõu. Need kujutavad endast põhimõttelist nägemust, kuidas üht või teist küsimust reguleerivad sätted võiksid välja näha või mis teemasid kliimaseaduses tuleks kindlasti reguleerida.

Üks oluline teema on avalikkuse, sh laste ja noorte kaasamise suuremat tähtsustamist ja selleks lähtekohtade seadmist. Muuhulgas peab seletuskirjast nähtuma kliimaseaduse mõjuanalüüs lapse õiguste aspektist vastavalt lapse õiguste komitee suunisele¹. Kliimaseaduse mõjuhindamise tulemused tuleb avaldada ka lastele arusaadaval kujul.

EKO hinnangul on kliimakindla majanduse seaduse eelnõus seatud kliimaeesmärgid nii tagasihoidlikud, et ei võimalda kaitsta inimesi, loodust ega majandust kliimakriisi mõjude eest ega Eestil täita oma Pariisi leppest tulenevaid kohustusi. On selgusetu, kuidas ja mille alusel on Kliimaministeerium välja arvutanud Eesti üldised ja sektorite kasvuhoonegaaside (KHG) heitkoguste vähendamise eesmärgid. Eelnõu materjalides esitatud selgitused ja andmed on puudulikud, puudu on sisukad mõjuhinnangud, õiguslik analüüs eesmärkide piisavuse kohta ja arvutuskäigud meetmete kliimamõju kohta.

Pidades silmas kliimamuutuste eksistentsiaalselt ohtu inimühiskonnale, kutsume üles kõrvaldama eelnõus sisalduvad puudused, et kliimaseadus saaks piisav inimeste, looduse ja majanduse jätkusuutliku toimimise kindlustamiseks. Näeme, et ambitsioonikamate eesmärkide seadmine ja saavutamine on lisameetmeid rakendades võimalik ning see ei sõltu vaid uutest tehnoloogiatest.

Järgnevalt esitame oma ettepanekud eelnõu täiendamiseks peatükkide kaupa.

1. Seaduse eesmärk

§ 1. Seaduse reguleerimisala ja eesmärk

1

<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/08/urgent-action-states-needed-tackle-climate-change-says-un-committee-guidance>

Käesoleva seaduse eesmärk on pakkuda inimestele ja ülejäänud loodusele kaitset üleilmsete kliimamuutuste tagajärgede eest, tagades Pariisi leppes Eesti riigile tulenevate kohustuste täitmise.

Selgitus: Eelnõus on seaduse eesmärgist puudu kasvuhoonegaaside heitkoguse vähendamine ja kliimamuutustega kohanemine, mis on vajalikud selleks, et ühiskond saaks kehtlikult areneda. Eesmärgi sõnastus on niivõrd üldine ja kirju, et sellest ei ole võimalik üheselt aru saada, millist sihti seadusega soovitakse saavutada. See teeb edaspidi keeruliseks nii seaduse sätete sõnastamise kui nende rakendamise, kuna ei ole selge, milline eesmärk on prioriteetne. Seaduse eesmärgina tuleks sõnastada see põhjus, miks seadust vaja on.

Kliimamuutuste leevendamiseks on Eesti võtnud välisleppega õiguslikke kohustusi. Pariisi leppes tulenevate eesmärkide täitmine on õiguslik kohustus, samas kui süsinikumahuka tööstuse jätkumise lubamine või piiramine on poliitiline valik, mis peab arvestama õigusest tulenevate piiridega. Samuti juhime tähelepanu sellele, et kliimamuutused on eksistentsiaalne oht inimühiskonnale kui sellisele, sh majandusele.

2. Põhimõtted

Üldine selgitus: kliimaseaduses tuleb sätestada õiguspõhimõtted, mis kohalduvad terves kliimavaldkonnas: nii kasvuhoonegaaside heite vähendamisel, süsiniku sidumisel kui ka kohanemisel. Neid põhimõtteid tuleb rakendada kliimavaldkonna normide tõlgendamisel ning kliimavaldkonnas kaalutlusruumiga otsuste langetamisel. Kuna põhimõtted on mõeldud reguleerima valdkonda tervikuna, siis ei tohiks seaduses sätestada niisuguseid põhimõtteid, mis käivad üksnes konkreetse tehnoloogia, lahenduse vmt kohta. Järgnevalt esitame ettepanekud nii mõnede eelnõus esitatud põhimõtete sõnastamiseks kui ka ettepanekud uute põhimõtete lisamiseks eelnõusse.

§ 4. Õiglase ülemineku põhimõte

Selgitus: Teeme ettepaneku praegu ühe põhimõttena sõnastatud õiglase ülemineku põhimõtte sõnastada kahe eraldi põhimõttena, sest praegu on sellesse koondatud nii ülemineku õigluse kui tulevaste põlvkondadega seotud teemad. Esitame allpool oma ettepanekud mõlema põhimõtte sõnastamiseks:

§ X. Põlvkondadevahelise õigluse põhimõte

Kliimamuutuseid tuleb leevendada ja nende tagajärgedega kohaneda viisil, mis tagab, et ühel ajahetkel elavad inimesed ei kasuta ära ebaproportsionaalset suurt osa süsinikueelarvest ja sellega seotud vabadusest, jättes tulevikus elavatele inimestele põhjendamatult suure kasvuhoonegaaside heite vähendamise ja kliimamuutuste tagajärgedega kohanemise koorma.

Selgitus: Eesti Vabariigi põhiseaduse preambuli kohaselt on Eesti riik loodud olema "pandiks tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus". See ning PS §-s 5 sätestatud loodusvarade säästliku kasutamise kohustus panevad riigile kohustuse seista hea tulevaste põlvete huvide eest, lisaks praegu elavate inimeste kaitsmisele. Seda üldist

kohustust täpsustab kliimavaldkonnas ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon, millega ühinedes võttis Eesti endale kohustuse kaitsta kliimasüsteemi praeguste ja tulevaste põlvade huvides. Kliimamuutused ohustavad tulevaste põlvade võimalusi realiseerida oma inimõiguseid ning elada turvalises ja tervise- ning heaoluvajadustele vastavas keskkonnas. Tagamaks, et tulevastelgi põlvkondadel on võimalik täisväärtuslikult elada ning end teostada, tuleb kliimamuutuseid leevendada ja nende tagajärgedega kohaneda viisil, mis arvestab tulevaste põlvade huvidega. Selleks tuleb seaduses sätestada põlvkondadevahelise õigluse põhimõte.

Saksamaa konstitutsioonikohus tunnistas Neubaueri kohtuasjas Saksamaa kliimaseaduse põhiseadusvastaseks, kuna see jättis ebaproportsionaalselt suure heite vähendamise koorma tulevikus elavatele inimestele. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus juhtis hiljuti tähelepanu põlvkondadevahelise koorma jaotamise tähtsusele ning riikide kohustusele aegsasti rakendada kliimameetmeid, et võimaldada inimestel tulevikus enda inimõiguseid realiseerida.² Vältimaks niisuguseid kohtuasju Eestis, tuleb kliimaseaduses sätestada põlvkondadevahelise õigluse põhimõte ning kliimaseaduse rakendamisel seda ellu viia.

§ X. Ülemineku õigluse põhimõte

Kliimamuutuste pidurdamise ja nende tagajärgedega kohanemise käigus tuleb toetada haavatavamaid ühiskonnaliikmeid, et kellelegi ei kaasneks sellega ebaõiglaselt suuri kannatusi.

Selgitus: Kliimamuutuste leevendamise käigus tuleb hoida ühiskondlikku sidusust. Riik peab aktiivselt tegutsema selle nimel, et üleminek kliimaneutraalsusele oleks õiglane. Kui ebaõigluse riski eirata või loota ebaõigluse iseeneslikku vähenemist, on suur oht, et haavatavamad inimesed kannatavad muutuste käes ebaproportsionaalselt palju. Haavatavad ühiskonnagrupid on näiteks maapiirkondade elanikud, vaesemad inimesed, süsinikumahukate sektorite töötajad ja krooniliste haiguste ning puuetega inimesed. Samuti on selle käigus oht süvendada varanduslikku, hariduslikku, soolist ja muud tüüpi ebavõrdsust. Eesti viimase 30 aasta kogemus näitab, et pelgalt ülemineku aeglus ei taga õiglust ega piisavat suutlikkust muutustega kohaneda. Õiglase ülemineku jaoks on vaja riigi sihitud tuge. Selle pakkumist toetab ülemineku õigluse põhimõtte sätestamine kliimaseaduses. Sarnase põhimõtte on enda kliimaseaduses sätestanud näiteks Taani.

Ettepanekud uute põhimõtete lisamiseks eelnõusse:

§ X. Ühise, kuid diferentseeritud vastutuse põhimõte

Eesti riigi tegevus kliimamuutuste leevendamisel ja nende tagajärgedega kohanemisel peab vastama Eesti arengutasemest lähtuvale võimekusele ning ajaloolisele vastutusele kliimamuutuste põhjustamise eest.

Selgitus: ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooniga liitudes võttis Eesti endale kohustuse leevendada kliimamuutuseid kooskõlas ühise, kuid diferentseeritud vastutuse põhimõttega (konventsiooni art 3 lg 1). Seda kohustust kinnitas Eesti üle Pariisi kokkulepet ratifitseerides (art 2 lg 2). Arenenud riigina võttis Eesti ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni raames kohustuse täita “eestvedaja rolli” KHG heite vähendamisel. Ainus viis ühise, kuid

² Euroopa Inimõiguste Kohtu 09.04.2024 otsus asjas nr 53600/20 [Verein KlimaSeniorinnen Schweiz jt v. Šveits](#) p 420 ja 499.

diferentseeritud vastutuse põhimõtte järgmiseks on täita seda riigisiseses õiguses ja riigi tegevustes, mida lihtsustab põhimõtte sätestamine seaduses. Kliimaseadus on selle rahvusvaheliselt tunnustatud kliimaalase põhimõtte sätestamiseks kõige kohasem õigusakt.

§ X. Kasvuhoonegaaside lekke vältimise põhimõte

Kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks ja süsiniku sidumiseks tehtavad tegevused Eestis peavad vähendama Eesti territooriumilt atmosfääri paiskuvat kasvuhoonegaaside heidet, suurendamata kasvuhoonegaaside heidet ning vähendamata süsiniku sidumist väljaspool Eesti territooriumi.

Selgitus: *kliimamuutuste leevendamiseks on nende piiriülese olemuse tõttu vaja vähendada kasvuhoonegaaside heidet üle maailma. Eestis rakendatavate kliimameetmete tegelikku kasulikku keskkonnamõju vähendab see, kui nende tõttu suureneb kasvuhoonegaaside heide või väheneb süsiniku sidumine väljaspool Eesti territooriumi. Sellisel juhul ei peegelda Eesti territoriaalses statistikas kajastatav kasvuhoonegaaside heite sääst või sidumine tegelikku mõju atmosfäärile ja kliimamuutustele. Kasvuhoonegaaside lekke vältimise põhimõtte suunab kaalutusotsuste tegemisel eelistama lahendusi, mis vähendavad tegelikult KHG heidet ning aitavad pidurdada kliimamuutuseid.*

§ X. Looduspõhiste lahenduste eelistamise põhimõte

Kliimamuutuste leevendamisel ja nende tagajärgedega kohanemisel tuleb tegevuste ja meetmete valikul eelistada ökosüsteemide toimemehhanismidel ja looduslikel protsessidel põhinevaid lahendusi.

Selgitus: *Looduspõhised lahendused on ökosüsteemide toimemehhanisme ja looduslikke protsesse kasutavad lahendused kliimamuutuste leevendamiseks ja kliimamuutusega kohanemiseks, ökosüsteemide ja elurikkuse toetamiseks, looduskatastroofi riski vähendamiseks ja tervislike asulate loomiseks. Looduspõhiste lahenduste eelistamise eesmärk on vähendada energia- ja ressursikulu ning toetada ökosüsteemide head seisundit. Näiteks süsiniku tehnoloogilise sidumise asemel tuleks toetada looduslikku süsiniku sidumist, sadevee kanalisatsiooni suuremahulise väljaehitamise asemel võimaldada sademetel pinnasesse imenduda.*

§ X. Avalikkuse kaasamise ja teavitamise põhimõte

(1) Avalikkuse kaasamisel /sihtrühmade ja kanalite valikul, tähtaegade määramisel/ kliimaalaste otsuste tegemisse tuleb arvestada KeÜS §-s 28 sätestatud nõudeid.

(2) Kuna kliimamuutused ja kliimaalased otsused mõjutavad kogu Eesti elanikkonda, tuleb kaasamise kanalite ja meetodite valikul tagada, et teave jõuaks võimalikult suure osani elanikkonnast, sh muukeelsete inimeste, laste ja noorte ja vähese digipädevusega inimesteni, ning et igaüks saaks otsuse tegemises tõhusalt osaleda.

(3) Kaasamisel tuleb pöörata erilist tähelepanu laste ja noorte kaasamisele ning kasutada nende kaasamiseks kanaleid ja viise, mis on neile kohased.

(4) Avalikule väljapanekule pandava materjali hulgas avalikustatakse sellest koostatud lihtsustatud kokkuvõte, mis on arusaadav ka lastele.

Selgitus: kuna kliimamuutused mõjutavad igaüht, kusjuures mõju võib ulatuda inimõiguste rikkumiseni, peab igaühel olema võimalik kaasa rääkida kliimamuutuste leevendamise ning nende tagajärgedega kohanemisega seotud otsuste tegemisel. Selleks, et kaasa rääkimine oleks tegelikkuses võimalik, peavad riik ja kohalikud omavalitsused inimesi sobivalt kaasama. Erilist tähelepanu tuleb pöörata lastele, kes on ühelt poolt kliimamuutustele eriliselt haavatavad ning kogevad oma elu jooksul kliimamuutuseid tänastest täiskasvanutest rohkem, teisalt on neil oma arengutaseme ja õiguslike piiragute tõttu keeruline tavapärastes kaasamisprotsessides osaleda. Lapse õiguste konventsiooni ja lastekaitseseaduse kohaselt on lastel õigus rääkida kaasa kõigis neid puudutavates otsustes. Keskkonnaotsused, sh kliimavalikud otsused puudutavad reeglina lapsi. Järelikult tuleb neid langetades tagada, et laste arvamus kuulatakse ära, nagu on rõhutanud ÜRO lapse õiguste komitee.³ Samuti tuleb kaasamisel pöörata erilist tähelepanu eesti keelt mitte kõnelevate Eesti elanike ja vähese digipädevusega elanike kaasamisele, et osalemine ei takerduks keele- või digibarjääri taha.

3. Kliimaeesmärgid

Ettepanekud olemasolevate sätete muutmiseks:

§ 11. Riigi kasvuhoonegaaside heitkoguse piiramise eesmärk

ETTEPANEK: Seada Eesti KHG heitkoguste vähendamise eesmärgid teaduspõhiselt ja Pariisi kokkuleppesest lähtuvalt, nii, et Eesti KHG heitkogused väheneks oluliselt juba 2030. aastaks (ning ei kasvaks vahepealsetel aastatel), võrreldes 2022. aastaga, toetudes varasemalt REKKis seatud eesmärgile vähendada heidet 70% võrra 2030. aastaks ja TalTechi uuringus soovitatud -80% eesmärgile, võrreldes 1990. aastaga.

Selgitus: Kliimaseaduses tuleb sätestada KHG heite vähendamise ja sidumise eesmärgid, mis põhinevad Eesti õiglasel osal maailma süsinikueelarvest. Seletuskirjas tuleb selgitada meetodikat, mille alusel kliimaeesmärgid seatakse. Seaduseelnõus ja seletuskirjas jääb ebaselgeks, kuidas ja mille alusel on välja arvatud üldised ja sektorite kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise eesmärgid. EKO hinnangul eelnõus ei võimalda sätestatud eesmärgid Eestil täita Pariisi kokkuleppega võetud ega Euroopa inimõiguste konventsioonist ja ÜRO mereõiguse konventsioonist tulenevaid kohustusi ning seetõttu on eelnõus sätestatud eesmärgid praegusel kujul õigusvastased.

Pariisi kokkuleppes sisaldub kaks kliimamuutuste leevendamise eesmärki:

- 1) hoida üleilmse temperatuuri tõus tuntavalt alla 2 kraadi
- 2) teha jõupingutusi, hoidmaks seda 1,5 kraadi piires.

Esimese eesmärgi juures tuleb tähele panna, et kui kliimasoojenemine jõuab kahe kraadini, rikuvad riigid seda kohustust, sest selle sisuks on hoida kliimasoojenemist **tuntavalt alla 2 kraadi**. Mõlemad eesmärgid on õiguslikult siduvad ning esimese eesmärgi olemasolu ei vabasta ühtegi riiki kohustusest pingutada, et hoida kliimasoojenemist 1,5 kraadi piires.

Kliimamuutustega kaasnevad riskid on 1,5 kraadi puhul oluliselt väiksemad kui 2 kraadi juures.⁴ Seetõttu hinnates seda, kas riik on teinud piisavalt kliimamuutuste leevendamiseks, et kaitsta inimõiguseid kliimamuutuste tagajärgede eest, on Euroopa Inimõiguste Kohus lähtunud just 1,5 kraadi eesmärgist.⁵ Eelneva põhjal tuleb ka Eesti kliimaseaduses lähtuda vajadusest hoida kliimasoojenemist 1.5 kraadi piires.

Selleks, et kliimasoojenemine jääks teatud piiridesse, peab inimkonna kogu ajalooline süsinikuheide jääma vastava süsinikueelarve piiresse. Käesolevaks hetkeks alles jäänud süsinikueelarve tuleb jaotada kõigi maailma riikide vahel, et oleks selge, kui palju KHG võib iga riik atmosfääri paista nõnda, et kliimasoojenemine ei ületaks 1,5 kraadi.

Maailma süsinikueelarve jaotamiseks on erinevaid põhimõtteid. Lihtsaim neist põhineb rahvaarvul: iga riigi alles jäänud süsinikueelarve on proportsionaalne tema rahvastiku osakaaluga kogu maailma rahvastikust.

Õiguslikult on aga Eestil kohustused, mis ei luba meil lähtuda üksnes per capita süsinikueelarve jaotusest. Esiteks on Eestil kui ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni lisa 1 riigil kohustus täita “eestvedaja rolli” inimtekkelise KHG heite vähendamisel (art 4 lg 2 punkt a). Sellest tuleneb Eestil kohustus vähendada oma KHG heidet kiiremini kui maailma keskmine, sest vastasel juhul ei ole me selles vallas eestvedajad. Teiseks võttis Eesti Pariisi kokkuleppega liitudes endale kohustuse, et meie kliimaeesmärgid peavad endast kujutama “kõrgeimat võimalikku edasipüüdlikkuse taset” (“highest possible ambition”, art 4 lg 3). Seega kui Eestil on võimalik vähendada KHG heidet kiiremini, kui seda nõuaks rahvaarvu põhjal proportsionaalse süsinikueelarve piires püsimine, siis tuleb kiiremale heite vähendamisele vastavast süsinikueelarvest lähtuda. Kui riik jätab Eesti süsinikueelarve üldlase kindlaks määramata, siis rikub ta tõenäoliselt Euroopa inimõiguste konventsiooniga kaitstud inimõiguseid.⁶

Kliimaseaduses KHG heite vähendamise ja sidumise eesmärkide (kliimaeesmärkide) seadmisega tuleb ajas jaotada piiratud ressurss: Eesti süsinikueelarve. Kliimaeesmärkide seadmisel tuleb lähtuda kolmest põhimõttest.

Esiteks peavad kliimaeesmärgid põhinema süsinikueelarvel, et kaitsta inimõiguseid. Kui eesmärgid ei põhine süsinikueelarvel või samaväärsel meetodikal, võib riik olla rikkunud inimõiguseid, leidis hiljuti Euroopa Inimõiguste Kohus.⁷ Ka on sel juhul tegemist olukorraga, kus riik ei täida põhiseadusest tulenevat kohustust anda enda proportsionaalne panus kliimasoojenemise pidurdamisse.⁸

Teiseks tuleb kehtestada vahe-eesmärgid, millega tagatakse üldise süsinikueelarve piires püsimine. Ka see on osa riigi kohustustest kaitsta inimõiguseid kliimamuutuste eest.⁹ Vahe-eesmärgid peavad olema piisavalt sagedased (iga-aastased või mõne aasta järel), et riigi kogu KHG heide oleks prognoositav. Kui eesmärkide vahele jäävad mitmeaastased vahed, oleneb riigi kogu KHG heite suurus sellest, millisel trajektoiril ühe eesmärgi juurest järgmise liigutakse (lineaarselt või vähendades KHG oluliselt kohe eesmärgi saavutamise järel või alles vahetult enne ajaliselt järgmise eesmärgi saabumist vm). See aga teeb väga raskeks hindamise, kas riigi kliimaeesmärgid on piisavad, et püsida süsinikueelarve piires.

⁴ IPCC 2023. Summary for Policymakers. 6th Assessment Report. B.2.2 ja joonis SPM.2. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf.

⁵ KlimaSeniorinnen p 436, 558, 569–572.

⁶ KlimaSeniorinnen p 572.

⁷ KlimaSeniorinnen p 550 (a) ja 551.

⁸ RKHKo 3-20-771 p 48.

⁹ KlimaSeniorinnen p 550 (b).

Klimasenorinnen'i kohtuasjas leidis Euroopa Inimõiguste Kohus, et kuueaastane vahe kahe kliimaeesmärgi vahel oli lubamatult pikk ning see oli üks asjaolu, mille põhjal kohus järeldas, et Šveits on rikkunud kaebajate inimõigust.¹⁰ Et Eestit ei ähvardaks samasuguse otsuse oht, tuleks kliimaseaduses sätestada vahe-eesmärgid oluliselt lühemate ajavahemike järel ehk igaks aastaks või mõneaastase vahega.

Kolmandaks tuleb vahe-eesmärgid seada nõnda, et põhjendamatult suurt KHG heite vähendamise koormat ei jäeta tulevikus elavate inimeste õlule. See oli põhjus, miks Saksamaa konstitutsioonikohus tunnistas riigi kliimaseaduse Neubaueri asjas osaliselt põhiseadusvastaseks. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud kohustust alustada kiire KHG heite vähendamisega kohe, et mitte jätta ebaproportsionaalset koormat tulevastele põlvedele.¹¹ Et ennetada põhiseaduslikkuse järelevalveni ulatuvaid vaidluseid Eesti kliimaeesmärkide põhiseaduspärasuse üle, tuleb Eesti kliimaeesmärgid sätestada nõnda, et need jaotavad heite vähendamise koorma ajas õiglaselt ega koorma tulevikus elavaid inimesi põhjendamatult palju. Kuna kliimamuutuste ohtlikemate tagajärgede ennetamisel on määrav kaal just lähiaastatel aset leidval tegevusel,¹² siis on äärmiselt oluline, et kliimaseaduses sätestataks heite vähendamise eesmärgid ka enne 2030. aastat.

ELi kliimaeesmärkide vastuolu Pariisi kokkuleppe eesmärkidega

Hetkel kehtivad ELi kliimaeesmärgid (heitmete vähendamine 55% võrra aastaks 2030 ja aastaks 2040 90% võrra ning kliimaneutraalsuse saavutamine aastaks 2050) ei ole Euroopa Kliimamuutuste Teadusnõukogu (ESABCC ehk European Scientific Advisory Board on Climate Change) hinnangul kooskõlas Pariisi kokkuleppega, sest need ei taga piisavat kiiret heitmete vähendamist vastavalt leppes sätestatud põhimõtetele nagu ühine, kuid erinev vastutus ja arenenud riikide, kelle hulka kuuluvad ELi riigid, kohustus kiiremini heitmeid vähendada¹³. Pariisi leppe "equity" põhimõttega parema kooskõla (mitte täieliku kooskõla!) saavutamiseks peaks EL heitmeid vähendama aastaks 2030 70% võrra ehk oluliselt rohkem praegusest eesmärgist ning vähendama oma heitmeid perioodil 2030–2050 rohkem seni plaanitust.

Eelnõus seatud Eesti kliimaeesmärkide ebapiisavus

Eesti kehtivad kliimaeesmärgid (kliimaneutraalsus 2050. aastaks ja KHG heite vähendamine 70% võrra aastaks 2030 võrreldes 1990. aastaga ning 8 mln tonnini 2035. aastaks) ei põhine Eesti süsinikueelarvel. Eelnõus on seatud neist veel leebemad eesmärgid, mille tõttu ähvardab rikkuda Euroopa inimõiguste konventsioonist tulenevaid kohustusi.¹⁴ Et Eesti vastu ei tuleks samasugust otsust nagu hiljuti Šveitsi vastu, peaks Eesti juba praegu hindama kõigepealt enda süsinikueelarve suuruse ning seejärel sätestama sellest lähtuvalt enda kliimaeesmärgid. Eesmärkide seadmisel tuleb arvestada, et Euroopa Komisjoni hinnangul¹⁵ on Eesti senine liikumine ELi kliimaneutraalsuse eesmärgi poole ebapiisav. 2030. aastaks saavutatavat Eesti KHG heidet elaniku kohta hindab Euroopa Komisjon oluliselt suuremaks 5

¹⁰ KlimaSeniorinnen p 566–568, 572.

¹¹ KlimaSeniorinnen p 549.

¹² IPCC 2023. Summary for Policymakers. 6th Assessment Report. C.1.

https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf.

¹³ „Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050“,

<https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040>

¹⁴ KlimaSeniorinnen p 572.

¹⁵ COM(2023)653 2023. aasta eduaruanne EL kliimameetmete kohta

CO₂ekv tonnist, mida peetakse ELi 55% heitmete vähendamise eesmärgiga üldjoontes kooskõlas olevaks ELi keskmiseks kasvuhoonegaaside heiteks elaniku kohta.

Kliimaministeeriumi tellitud TalTechi uuringus¹⁶ arvutati erinevatest kriteeriumitest lähtuvalt välja erinevad võimalikud Eesti süsinikueelarved erinevate globaalse soojenemise tasemete kohta. Uuringu järgi saab Eesti proportsionaalne ehk elanike arvu järgi jagatud osa maailma KHG eelarvest läbi lähiaastatel. Nii 1,5 kui 2 kraadi KHG eelarve piiresse jäämiseks peaksid TalTechi arvutatud trajektooride järgi Eesti heitmed oluliselt vähenema juba 2030. aastaks ning kiiresti ka pärast seda. Uuringu raportis lk 3 on välja toodud, et „Ühtlasi läheb selline [1,5 kraadi] KHG eelarve kokku üleilmselt kasutatavate mudelitega, mille järgi peaks Eesti oma õiglase panuse andmiseks Pariisi kokkuleppesse vähendama KHG heitkoguseid aastaks 2030 ligikaudu 80% ning aastaks 2040 ligikaudu 98% võrreldes 1990. aasta tasemega.“ TalTechi uuringus lähtutakse ajalooliste heitmete puhul põhimõttest, et varasem suur heide annab õiguse suuremale heitele tulevikus, mis on Pariisi kokkuleppe põhimõtetega vastuolus. Seega on Pariisi kokkuleppega kooskõlas olev Eesti õiglane osa maailma KHG eelarvest tõenäoliselt veelgi väiksem kui TalTechi välja pakutud 50% tõenäosusega 1,5 kraadi soojenemise KHG eelarve. Lisaks on küsitav, kas kõigest 50% tõenäosus 1,5 kraadi soojenemise piiresse jääda on rahvusvaheliste lepetega võetud kohustuste täitmiseks piisav või peaks see olema suurem. See aga tähendaks veelgi väiksemat KHG eelarvet.

Olemasolevatest kliimaeesmärkidest taganemine

Eelnõuga taganeb Eesti varasemalt seatud kliimaeesmärkidest, eelkõige riiklikus energia- ja kliimakavas (REKK) seatud eesmärgist vähendada Eesti KHG heitmeid 70% aastaks 2030. Eelnõus on selle asemel 59%. Samuti taganetakse alles hiljuti strateegias “Eesti 2035” seatud eesmärgist hoida koguheitmed aastaks 2035 alla 8 miljoni tonni, eelnõuga lõdvendatakse seda aga üle 2 miljoni tonni võrra ehk 10,2 miljoniks tonniks. Varem vastuvõetud kliimaeesmärkidest taganemine tähendaks Euroopa Liidu nõuete rikkumist – Energialiidu Juhtimismääruse artikli 14 lõike 3 järgi on Euroopa Liidule esitatavas REKKis lubatud seada vaid “sama suurt või ulatuslikumat eesmärgipüstistust” võrreldes viimases REKKis seatuga. Eeldades, et Eesti REKK ajakohastatakse uuesti pärast kliimakindla majanduse seaduse jõustumist, et see sisaldaks seaduses seatud eesmarke, tekib olukord, kus Eesti esitab Euroopa Komisjonile REKKi, millega oluliselt vähendatakse eelmises REKKis seatud ambitsioonitaset.

REKKides esitatud eesmärgid on olulised ka seetõttu, et EL kehtestab õiguslikult siduvaid liiduüleseid kliimaeesmärke, tuginedes olulises osas just riikide poolt esitatud REKKidele. Näiteks on Euroopa kliimamääruse ((EL) 2021/1119) preambuli punktis 26 selgitatud, et liit tõstis oma 2030. a kliimaeesmärgi, võttes arvesse REKKide analüüsi. Seega ohustab riikide taganemine oma kliimaeesmärkidest ka ELi eesmärkide täitmist. Kuna ELi 2030. aasta eesmärk on ühtlasi ka Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide riiklikult kindlaksmääratud panus Pariisi kokkuleppe art 3 tähenduses, on sel mõju ka Pariisi leppe täitmisele

§ 12. Kliimamuutustega kohanemise eesmärgid

Selgitus: Oluline on sätestada kliimaseaduses reeglid nii riigi kui KOV poolse kohanemismeetmete planeerimise kohustuse ja korra kohta.

Eelnõus on ette nähtud hajus struktuur kohanemise eesmärkide seadmiseks ja nende saavutamiseks vajalike meetmete kehtestamiseks eraldiseisvalt ministeeriumites ilma seaduses kohanemisega seotud valdkondi sätestamata. Seletuskirjas on valdkonnad nimetatud, aga mitmete valdkondade kohta Eestis arengukava puudub nt maakasutus, elurikkus ja biomajandus ehk pole selge, kuidas nendes valdkondades kohanemine tagatakse. Selline hajutatud korraldus ei taga piisavat ja tõhusat kliimamuutustega kohanemist, sest kohanemine hõlmab mitmeid valdkondi ja vajab süsteemset ja integreeritud lähenemist. Eelnõus sätestatud kohanemise eesmärkide seadmine ja meetmete elluviimine ei taga ka avalikkuse piisavat kaasatust - meetmete kavandamiseks RES §-s 20 ette nähtud programm ei ole kohanemismeetmete kavandamiseks piisav instrument, kuna selle koostamisse ei ole ette nähtud avalikkuse kaasamist.

KOV tasandil on oluline, et kohanemismeetmed oleksid sihipäraselt plaanitud (tuginedes samuti kliimariskide analüüsile) ning et oleks tagatud meetmete jõudmine n-ö pärisellu – vaja on luua selge õiguslik seos meetmekavade (nt KOV kliimakava) ja planeeringute vahel, et iga planeeringu koostamisel oleks sõnaselge kohustus hinnata kliimamuutustega seotud riske ning seada nende leevendamiseks mh kohanemismeetmed. Vajadusel tuleb selleks muuta planeerimisseadust jm eriseaduseid.

Näiteks näeb Saksamaa kliimamuutustega kohanemise seadus ette, et:

- Iga 4 aasta tagant peab valitsus koostama riikliku kliimamuutustega kohanemise strateegia koos mõõdikutega; strateegia koostamisse tuleb kaasata üldsus; ülesannete eest vastutab ministeerium, kelle pädevusse jääb konkreetne kohanemiseeesmärk või meede;
- Valitsus peab perioodiliselt koostama ja avalikustama kliimariskide analüüsi, mis käsitleb kliimastsenaariume nii keskpikas kui pikas perspektiivis ja milles tuleb tuua mh välja kohanemisvõimalused; see analüüs tuleb teha KOV-dele kättesaadavaks ja arusaadavaks;
- Iga 4 aasta tagant peab valitsus koostama seirearuande, milles on mh välja toodud perioodi kliimamõjud ning edusammud kohanemiseeesmärkide täitmisel. Seirearuanne tuleb avalikustada enne uue kohanemisstrateegia koostamist ning seirearuande tulemusi tuleb kohanemisstrateegia koostamisel arvesse võtta. Seirearuande põhjal võib vajalikke kohanemismeetmeid rakendada juba enne kohanemisstrateegia koostamist.
- Haldusorganitel on kohustus planeerimisel ja otsuste tegemisel arvesse võtta kliimamuutustega kohanemise eesmärgid. Arvesse tuleb võtta juba toimunud ning tulevikus toimuvaid kliimamuutusi. Seaduses on täpsustatud, millistele kliimariskidele tuleb erilist tähelepanu pöörata.

§ 14. Kohaliku omavalitsuse üksuse kohustused

Ettepanek täiendada kohaliku omavalitsuse kliimakavade regulatsiooni:

(1) Kohaliku omavalitsuse energia- ja kliimakava (edaspidi: *kohalik kliimakava*) eesmärk on tuvastada kohaliku omavalitsuse territooriumil kliimamuututega seotud riskid ning määratleda kohanemise ja leevendamise seotud valdkonnad ning meetmed riskide vähendamiseks, samuti kohaliku omavalitsuse enda territooriumilt ja tegevusest lähtuva kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks.

(2) Kohalikus kliimakavas käsitletakse lõikes 1 loetletud teemasid vähemalt järgmistes teemavaldkondades:

- 1) tervis, sotsiaalhoolekanne ja päästevõimekus;
- 2) maakasutus ja planeerimine;
- 3) looduskeskkond;
- 4) majandus, sh keskkonnahoidlikud riigihanked ja ringmajandus;
- 5) biomajandus;
- 6) kogukond, teadlikkus ja koostöö;
- 7) taristu ja ehitised;
- 8) energeetika ja varustuskindlus.

(3) Kohaliku kliimakava koostamisel tuleb silmas pidada:

- 1) Eesti tuleviku pikaajalisi kliimastsenaariumeid;
- 2) riiklikes arengukavades sätestatud eesmärged kliimamuutuste leevendamiseks ja nendega kohanemiseks.

(4) Kohalikus kliimakavas kehtestatud meetmed on kohaliku omavalitsuse planeeringute koostamisel ning haldustegevuses järgimiseks kohustuslikud. Kohalikus kliimakavas tuleb esitada meetmete rakendamise plaan, milles näidatakse, milliste haldusotsuste või -tegevustega meetmed ellu viiakse ning kuidas tagatakse meetmete siduvus.

(5) Kohaliku kliimakava koostamisse tuleb kaasata avalikkus. Avalikkuse kaasamise kanalid ja osalemiseks määratud tähtajad tuleb valida selliselt, et avalikkusele oleks tagatud tõhus osalemisvõimalus juba varajases etapis. Tagada tuleb avalikkuse juurdepääs materjalidele ning korraldada tuleb vähemalt üks avalik väljapanek kestusega minimaalselt neli nädalat.

(6) Kohaliku kliimakava täpsustatud sisunõuded ning koostamise täpsema korra kehtestab kliiminister määrusega.

(7) /Elluviimise jälgimise ja aruandluse sätted – üldnõuded tuleks kehtestada seaduses, täpsema korra saab kehtestada määruses/.

Ettepanek täiendada kliimaeesmärkide regulatsiooni järgmiste sätetega:

§ X. Eesti süsinikueelarve

(1) Süsinikueelarve on inimkonna kumulatiivne inimtekkeliste kasvuhoonegaaside heite kogus, mille paiskumisel atmosfääri jääb üleilmne kliimasoojenemine vähemalt 67% tõenäosusega 1,5 kraadi piiresse võrreldes tööstusrevolutsioonieelse ajaga.

(2) Eesti süsinikueelarve on osa käesoleva sätte lõikes 1 nimetatud inimkonna süsinikueelarvest. Eesti süsinikueelarve suuruse kindlaks määramisel lähtutakse valitsustevahelise kliimapaneeeli kõige hiljutisemast hinnangust kogu inimkonna süsinikueelarve suurusele, ning järgnevatest põhimõtetest:

- 1) ühine, kuid diferentseeritud vastutus,
- 2) kõrgeim võimalik edasipüüdlikkuse tase,
- 3) Eesti kohustus täita eestvedaja rolli inimtekkeliste kasvuhoonegaaside heite vähendamisel.

(3) Eesti süsinikueelarve arvutab ning avalikustab Kliimaministeerium /avalikustamise kord ja ülevaatamise intervall/.

§ X. Eesmärkide tagasilanguse keeld

Kasvuhoonegaaside heite vähendamise ja sidumise eesmärke ei vähendata.

Selgitus: arvestades kliimateaduse arengut ning keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttest lähtuvat kohustust tugineda otsuste tegemisel parimale saadaolevale teaduslikule teadmisele, on pigem tõenäoline, et enne 2050. aastat tekib vajadus praegu sätestatavate kliimaeesmärkide muutmiseks. Seetõttu peaks olema võimalik seaduses sätestatud eesmärke muuta. Küll aga tuleb kliimaseaduses sätestada tagasilanguse keeld (no backsliding) ehk keeld minna juba kehtestatud heitkoguste vähendamise ja sidumise eesmärke lõdvendama. Niisugune kohustus tuleneb Eestile juba Pariisi kokkuleppest, mille art 4 lg 3 kohaselt peab iga järgmine riigi kindlaksmääratud panus kliimamuutuste leevendamisel olema edasimineku eelmisest. Samuti keelab EL energialiidu ja kliimameetmete juhtimismäärus lõdvendada riiklikus energia- ja kliimakavas seatud eesmärke. Tagasilanguse keeld on kliimaseaduses sätestanud näiteks Saksamaa, Hispaania ja Taani.¹⁷

Juba seatud eesmärkide lõdvendamise vastu on mitmes riigis algatatud kohtuasju. Selliste vaidluste vältimiseks oleks soovitatav tagasilanguse keeld kohe kliimaseaduses kehtestada.¹⁸ Tagasilanguse keeldu sätestamine annaks ka investoritele investeringute tegemisel kindluse tugineda kliimaeesmärkide püsimisele vähemalt sätestatud tasemel ehk laiemalt riigi sihile vähendada kasvuhoonegaaside heidet. Teisisõnu annaks see investoritele põhjuse usaldada, et riik ei kavatse ootamatult loobuda jätkusuutlikkuse poole pürgimisest.

Tegevused eesmärkide mittetäitmisel

Üldine selgitus: Väga oluline on, et kliimaseaduses on olemas selged siduvad sätted, kuidas reageerida sellele, kui selgub vajadus täiendavate meetmete järele eesmärkide elluviimiseks. Üldine protsess kliimaeesmärkide ja nende saavutamiseks vajalike tegevuste ja korralduse kohta on toodud ettepanekute osas 8 Kliimaeesmärkide seire ja aruandlus.

Siinses osas toome eraldi välja kiirtegevusplaani kiireloomuliste muudatuste võimaldamiseks. Siin on heaks eeskujuks Saksamaa kliimaseaduse (2021) § 8, mis kohustab eesmärgi saavutamata jäämise ohu tuvastamisel valdkonna eest vastutaval ministeeriumil välja töötada ad hoc kiirtegevuskava. Antud sätte tähtsust kliimaeesmärkide saavutamisel on rõhutanud erinevad eksperdid, mh kohtuasjas DUH and BUND v. Germany (vt nt Sabin Center'i artiklit).

§ X. Kiirtegevusplaan heitkoguste eelarvete ületamise korral

¹⁷ Vaarmari, K., Jäädmaa, T. Eesti kliimaseaduse perspektiivikuse analüüs. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2023, lk 48.

https://media.voog.com/0000/0050/0611/files/Kliimaseaduse-perspektiivikus_analuus%20K6K%202023.pdf

¹⁸ Samas.

(1) Kui käesoleva seaduse §-s X [aruandlus] nimetatud heitkoguste andmed näitavad, et aruandeaastal on sektoris lubatud heitkoguste aastaeelarvet ületatud, esitab *vastava sektori eest vastutav ministeerium / Kliimaministeerium* kolme kuu jooksul pärast aruande kinnitamist kiirtegevusplaani vastava sektori heitkoguste eelarve järgimiseks.

(2) Meetmed tuleb edastada hindamiseks kliimanõukogule. Kliimanõukogu hindamise tulemus lisatakse tegevusplaani eelnõule.

(3) Kiirtegevusplaani kinnitab Vabariigi Valitsus viivitamatult pärast lõikes 2 nimetatud hinnangu saamist.

(4) Vabariigi Valitsus teavitab Riigikogu võetud meetmetest.

4. Aruandlus, seire ja prognooside koostamine

§ 15. Riikliku kliimaaruande koostamine

Üldine selgitus: Praegune strateegiliste dokumentide, nende elluviimise ja aruandluse regulatsioon on liialt üldine, et võimaldada kliimaseaduses sätestatud eesmärkide elluviimise aruandlust ja seiret vajalikul määral. Lisaks ei ole praegune korraldus kooskõlas Arhusi konventsiooniga, mis sätestab kaasamiskohustuse olulise tähtsusega keskkonnaotsuste tegemisse, sest arengukavade ja programmide koostamise ja uuendamine protsessis ei ole sätestatud avalikkuse, sh sidusrühmade kaasamise nõuded. Seaduses võib sätestada aruande üldisemad nõuded ja detailsed osad sätestada määruses.

Ettepanek: muuta § 15 lg 4 sama paragrahvi lõike 3 punktideks.

Selgitus: Kliimamuutusega Eestile kaasnevad riskid ning nende mõju on väga oluline info, mis seni on puudulik. Arvestades IPCC aruannete tsüklit (seni keskmiselt 7 aastat) ning täpsemat infot nt kliimasüsteemi murdepunktide, aerosoolide mõju jms kohta, mida pidevalt juurde tuleb ning nende olulist mõju majanduse konkurentsivõimele ning kliimamuutusega kohanemise stsenaariumitele oleks mõistlik ja vajalik kliimariskide hinnangut uuendada 5 aasta tagant.

Ettepanek: hõlmata riikliku kliimaaruande koosseisu ka kliimamuutustega kohanemise valdkond, täiendades § 15 lõiget 1, lisades lõppu teksti “ja ülevaadet kliimamuutustega kohanemisest” ja lõiget 3, lisades sellele punkti 4: “ülevaadet avaldunud kliimamuutuste mõju kohta ning kohanemise eesmärkide täitmisest”.

Selgitus: kliimamuutustega kohanemine on oluline osa kliimapoliitikast, mille elluviimise eest on vastutus seaduseelnõu järgi jagatud erinevate ministeeriumite vahel. Seepärast on vajalik koguda info kliimamuutuse mõjudest ja sellega kohanemisest regulaarselt kokku riiklikus kliimaaruandes.

§ 18. Kliimanõukoda

Selgitus: kliimaseaduses tuleb sätestada, milliste valdkondade kõrgetasemelised teadlased kliimanõukotta peavad kuuluma (nt kliimateadus, ökoloogia, majandus, inimkäitumine...). Lisaks tuleb sätestada, kuidas toimub teadlaste valimise protseduur, millistele kriteeriumitele nad peavad vastama, millistel juhtudel neid saab tagasi kutsuda jms. Kliimanõukojale tuleb

tagada piisav administratiivne ja kommunikatsioonitugi ning rahalised vahendid uuringute ja analüüside tellimiseks, et oma ülesandeid täita.

Kõrgetasemelistest teadlastest koosnev sõltumatu kliimanõukogu on loodud näiteks Taanis, Prantsusmaal, Rootsis, Iirimaa ja Saksamaal.

- (1) Kliimanõukoda on teadlastest koosnev sõltumatu alaline nõuandev kogu, mille ülesanne on pakkuda sõltumatut nõu kliimaeesmärkide seadmise ja saavutamise kohta.
- (2) Kliimanõukoda annab hinnangu igal aastal valitsuse koostatud riiklikule kliimaaruandele, tehes vajadusel ettepanekuid kliimaeesmärkide muutmiseks ning eesmärkide saavutamiseks vajalike meetmete rakendamiseks.
- (3) Käesoleva sätte lõikes 2 nimetatud hinnang ja selle lihtsustatud kokkuvõtte avalikustatakse kliimanõukoja veebilehel. Kliimanõukoja esindaja teeb hinnangu põhjal ettekande Riigikogule.
- (4) Kliimanõukoja liikmeteks valitakse oma valdkonnas kõrgetasemelised ja tunnustatud teadlased. Kliimanõukoja liikmed valitakse nende pädevuse põhjal kliima, kliimapoliitika, majanduse ja sotsiaalteaduste vallas selliselt, et nõukojas oleksid kõrgel tasemel esindatud kõik need valdkonnad. Kliimanõukoja liikmete valimisel püüeldakse soolise tasakaalu poole.
- (5) Kliimanõukoja koosseisu kehtestab Vabariigi Valitsus korraldusega. Iga järgmise kliimanõukoja koosseisu liikmete ametisse nimetamiseks teeb ettepaneku kliimanõukoda.
- (6) Kliimanõukoda koosneb kuuest kuni kümnest liikmest, kelle ametiaeg on neli aastat. Üks inimene võib olla kliimanõukoja liige kuni kahel ametiajal.
- (7) Kliimanõukoja põhimääruse kinnitab Vabariigi Valitsus määrusega. Kliimanõukoja põhimääruses määratakse kliimanõukoja õigused, kohustused, töökord, otsuste tegemise kord, asjaajamise kord ja tasustamise kord.

5. Rakendussätted

Teeme jätkuvalt ettepaneku sätestada kliimaseaduse eelnõus konkreetsed lõpptähtajad põlevkivi ja turba kaevandamisele. Täpsemad põhjendused ja selgitused on esitatud EKO 25.10.23 seisukohtades kliimaseaduse VTK-le.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Kertu Laherand

Eesti Keskkonnaühenduste Koja koordinaator