

Eesti Keskkonnaühenduste Koda
Päästame Eesti Metsad MTÜ
Fridays for Future Eesti (MTÜ Loodusvõlu)

Kliimaministrile

Teie: 5.08.2024 nr 1-4/24/3777
Meie: 4.09.2024 nr 1-5/24/6327

Eesti Keskkonnaühenduste Koja, Päästame Eesti Metsad MTÜ ja Fridays for Future Eesti (MTÜ Loodusvõlu) seisukoht kliimakindla majanduse seaduse eelnõu kohta

Lugupeetud Yoko Alender

Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Päästame Eesti Metsad MTÜ ja Fridays for Future Eesti (MTÜ Loodusvõlu), edaspidi keskkonnaühendused, 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 leppes tulenevaid kohustusi. On selgusetu, kuidas ja mille alusel on Kliimaministeerium välja arvanud 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 ja looduse jätkusuutliku toimimise kindlustamiseks. Näeme, et ambitsioonikamate eesmärkide seadmine ja saavutamine on võimalik rakendades erinevaid lisameetmeid ning see ei sõltu vaid uutest tehnoloogiatest.

Järgnevalt esitame oma detailsed seisukohad eelnõu peatükkide ja paragrahvide kaupa.

Peatükk 1. Üldsätted

§ 1. Seaduse eesmärk

Käesoleva seaduse eesmärk on panustada kliimamuutuste leevendamisse ja kliimamuutustega kohanemisse, aidates kaasa kliimamuutustele vastupanuvõimelisema ühiskonna kujunemisele, suurendades majandus- ja ettevõtluskeskkonna kliimakindlust ning luues eeldused puhta ja kasvuhoonegaaside vaba majanduse kasvuks, pakkudes seeläbi kaitset inimesele ja loodusele üleilmsete kliimamuutuste tagajärgede eest, lähtudes kliimamuutuste raamkonventsioonis, Kyoto protokollis, Pariisi kokkuleppes ja Euroopa Liidu õigusaktides sätestatust.

Eelnõu §-s 1 sätestatud seaduse 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.

Seades seaduse eesmärgiks pelgalt „panustada kliimamuutuste leevendamisse ja kliimamuutustega kohanemisse“, minnakse mööda Pariisi leppest tulenevast rangemast kohustusest tagada, et globaalne soojenemine jääks tuntuvalt alla 2 kraadi ning pingutada ja teha seega kõik endast olenev, et see jääks 1,5 kraadi piiresse.

Samuti jätab pakutud sõnastus praegu mulje, nagu saaksid kliimamuutuste leevendamine ning majanduskasv olla seaduses võrdse kaaluga eesmärgid. Juhime tähelepanu, et kliimamuutuste leevendamiseks on Eesti võtnud välisleppega õiguslikke kohustusi. Kui eelnõus kavandatud majanduskasvu meetmed nende täitmist ohustavad, läheb eelnõu vastuollu välislepinguga. Põhiseaduse § 123 kohaselt tuleb sel juhul kohaldada välislepingu sätteid. Pariisi leppest tulenevate eesmärkide täitmine on õiguslik kohustus, mille täitmisel puudub kaalutusruum, 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.

ETTEPANEK seaduse eesmärgi sõnastamiseks: Käesoleva seaduse eesmärk on pakkuda inimestele ja ülejäänud loodusele kaitset üleilmsete kliimamuutuste tagajärgede eest, tagades seejuures Pariisi leppest Eesti riigile tulenevate kohustuste täitmise.

Peatükk 2. Mõisted

§ 11. Kliimakindlus

Keskkonnaühendused juhivad tähelepanu, et kliimakindluse legaaldefiniitsioon ei ühti eelnõu seletuskirjas selgitatuga. Nimelt jääb sätte sõnastusest mulje, nagu tähendaks kooskõla kliimaneutraalsuse eesmärgi ja energiatõhususe põhimõttega iseenesest kliimakindlust. See aga ei vasta tõele: tegevused, mis on näiteks kooskõlas energiatõhususe põhimõttega, võivad siiski olla väga haavatavad kliimamuutuste tagajärgedele. Seletuskirja kohaselt on kliimakindluse tagamine aga protsess, mille käigus tuleb üksiti tagada kooskõla kliimaneutraalsuse eesmärgi ja energiatõhususe põhimõttega; teisisõnu tuleb kliimakindluse tagamisel järgida ka ülejäänud kliimaseaduse sätteid. Niisugune suunis on oma olemuselt põhimõte või reegel, aga mitte definiitsioon. Sellest tulenevalt tuleks seaduse üheselt mõistetavuse huvides sätte sõnastust muuta nii, et nähtuks selgelt, et kliimakindlus ei seisne kliimaneutraalsuse eesmärgi täitmisel ja energiatõhususes, ning vajadusel sätestada eraldi põhimõte, et kliimakindluse tagamisel tuleb tegutseda kooskõlas kliimaneutraalsuse eesmärgi ja energiatõhususe põhimõttega. Eraldiseisva põhimõtte sätestamine võib aga olla ebavajalik, kuna 16. paragrahvis on juba sätestatud teiste keskkonnaeesmärkidega kooskõla hoidmise põhimõte.

ETTEPANEK sätte sõnastamiseks: Kliimakindlus on ühiskonna, taristu ja looduskeskkonna valmisolek ja vastupanuvõime võimalikele lühi- ja pikaajalistele kliimamõjudele ning võime nende mõjudega kohaneda.

Peatükk 3. Põhimõtted (eelnõu § 13-24)

§ 13. Põlvkondadevahelise õigluse põhimõte

Keskkonnaühendused tervitavad põlvkondadevahelise õigluse põhimõtte sätestamist kliimaseaduses.

Eelnõu seletuskirjas on põhimõtte selgituses märgitud, et ELKi *KlimaSeniorinnen* kohtuasjas olevat kohus sedastanud, "et riikidel on oma rahvusvaheliselt võetud kohustuste täitmisel suur kaalutusruum sobiva liikumistempo ja vahendite valikul, kuid riik peab siiski nägema ette süsinikuneutraalsuseni jõudmise ajalise liikumissuuna kujul, mis talle sobib, võttes arvesse kasvuhoonegaaside allikaid ja heitkogust ning kõiki muid asjakohaseid tegureid (vt nt otsuse punkte 547 ja 549)". Keskkonnaühendused juhivad tähelepanu, et see selgitus on ekslik. Kohus märkis, et riikidel on piiratud kaalutusruum kasvuhoonegaaside heitkoguse vähendamise tempo määramisel, kuid ulatuslikum vabadus selleks rakendatavate meetmete valikul (vt nt otsuse punkti 543). Eelnõu seletuskirjas viidatud otsuse punktide 547 ja 549 põhjal sõnastas kohus kriteeriumid, millele peavad riikide tegevused kliimamuutuste leevendamisel vastama, et kaitsta piisavalt inimõiguseid. Esimene neist kriteeriumitest on niisuguste heite vähendamise eesmärkide ja süsinikueelarve seadmine, mis on kooskõlas üldiste kliimamuutuste leevendamise eesmärkidega (vt otsuse punkti 550 (a)).

ETTEPANEK: sätestada kliimaseaduses niisugused kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgid, mis on kooskõlas Eesti õiglase osaga maailma süsinikueelarvest, mis vastab kliimasoojenemise hoidmisele 1,5 kraadi piires, et kliimaseadus oleks ise kooskõlas põlvkondadevahelise õigluse põhimõttega.

§ 14. Õiglase ülemineku põhimõte

Sätte seletuskirjas on märgitud: "Haavatavad sektorid on nt fossiilkütustest sõltuvad või muud kasvuhoonegaaside heitkoguste mahukad sektorid." Keskkonnaühendused juhivad tähelepanu, et haavatavatena ei ole seaduses käsitletud neid sektoreid, kelle tegevus sõltub oluliselt ilmastikuoludest ning keda kliimamuutuste tagajärjed, nagu aina ekstreemsemaks ja etteaimamatuks muutuvad ilmastikuolud oluliselt kahjustavad. Sellised sektorid on näiteks põllumajandus ja kalandus, meditsiin ja kommunaalteenused. Üksiti pakuvad need sektorid eluks vajalikke asendamatu teenuseid. Seetõttu tuleb seaduses pöörata tähelepanu nende sektorite säilenõtkuse tagamisele.

Kliimamuutuste leevendamise ja nendega kohanemise kontekstis tuleks eristada haavatavaid ja üleminekust puudutatud majandussektoreid. Vaieldamatult on fossiilkütuste tootmine kliimamuutuste leevendamisest mõjutatud sektor. Küll aga ei tuleks käsitleda üleminekule haavatavatena neid majandusharusid, mis on kliimamuutuste peamised põhjustajad, st eelkõige fossiilkütuseid tootvad ja töötlevad ettevõtted. Haavatavad võivad olla neis ettevõtetes töötavad inimesed, kel võib olla vaja leida endale uus töö, ja sealjuures on tõenäoliselt vajalik riigi tugi, ent need ettevõtted ise peaksid kandma vastutust kliimamuutuste põhjustamise eest.

ETTEPANEK: eristada kliimaseaduses puudutatud ja haavatavaid sektoreid ning käsitleda haavatavatena eelkõige neid sektoreid, kelle tegevust kliimamuutuste tagajärjed võivad enim kahjustada (näiteks põllumajandus, kalandus, turism, meditsiin, kommunaalteenused) ja mitte neid sektoreid, kes on kliimamuutuste põhjustamisse enim panustanud (eelkõige fossiilkütuseid tootvad ja töötlevad ettevõtted).

§ 15. Teaduspõhisus

Keskkonnaühendused tervitavad teaduspõhisuse põhimõtte sätestamist kliimaseaduses. Küll aga näeme, et põhimõtte kohaldamisala on piiratud üksnes kliimaeesmärkide saavutamiseks vajalike meetmete kavandamise ja rakendamise, jättes välja eesmärkide seadmise. Kliimamuutuste ohjeldamiseks ning nende tagajärgedega kohanemiseks on vältimatult vajalik, et ka eesmärgid, mille poole püüeldakse, seataks parima saadaoleva teadusliku teadmise põhjal ja objektiivse meetodi alusel. Vastasel juhul ei piisa nende eesmärkide täitmisest, isegi kui see toimub teaduspõhiselt, ikkagi kliimamuutuste leevendamiseks ja nendega kohanemiseks.

Teiseks on keskkonnaühendused mures, et põhimõtte sõnastuste kohaselt tuleb parimat olemasolevat teaduslikku teadmist meetmete kavandamisel ja rakendamisel üksnes "kasutada". Niisuguse sõnastuse kohaselt ei oleks põhimõttega vastuolus see, kui meetmete kavandamisel ja rakendamisel teaduslikule teadmisele küll tuginetakse, ent tegevus ei oleks lõpuks parima teadusliku teadmisega kooskõlas – teisisõnu ei oleks tegevus teaduspõhine. Kuna sätte praegune sõnastus seda lubab, on sätte pealkiri ja sisu omavahel vastuolus, mistõttu ei ole järgitud hea õigusloome nõudeid.

ETTEPANEK põhimõtte sõnastamiseks: "Kliimamuutuste pidurdamine ning nende tagajärgedega kohanemine, sealhulgas kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärkide seadmisel, peab toimuma kooskõlas parima kättesaadava teadusliku teadmise."

§ 16. Teiste keskkonaeesmärkidega kooskõla hoidmise põhimõte

Keskkonnaühendused tervitab teiste keskkonaeesmärkidega kooskõla hoidmise põhimõtte sätestamist kliimaseaduses ning nõustub selle olulisusega. Küll aga ei pea me õigeks ega põhjendatuks, et põhimõtte kohaldamisala on piiratud üksnes eesmärkide saavutamiseks vajalike meetmete kavandamise ja rakendamise, jättes välja eesmärkide seadmise. Keskkonaeesmärkide kooskõla hoidmiseks on vältimatult vajalik, et ka eesmärgid, mille poole kliimamuutuste leevendamisel ja nende tagajärgedega kohanemisel püüeldakse, seataks kooskõlas teiste keskkonaeesmärkidega. Vastasel juhul ei piisa nende eesmärkide täitmisest, isegi kui see toimub kooskõlas teiste keskkonaeesmärkidega, ikkagi teiste keskkonaeesmärkidega kooskõla hoidmiseks.

ETTEPANEK põhimõtte sõnastamiseks: "Kliimamuutuste leevendamise ja kliimamuutustega kohanemise eesmärkide seadmisel ning nende saavutamiseks võetavate meetmete kavandamisel ja rakendamisel välditakse teiste keskkonaeesmärkide, sealhulgas elurikkuse eesmärkide kahjustamist, ning alternatiivsetest meetmetest

eelistatakse erinevate keskkonnaeesmärkide kooskõla pakkuvaid lahendusi.”

§ 17. Konkurentsivõimelise ettevõtluskeskkonna soodustamine

Säte jääb sellisel kujul ebaselgeks. Sättest ega selle seletuskirjast ei nähtu, milliste näitajate põhjal hinnatakse ettevõtluskeskkonna ja majanduspoliitika konkurentsivõimet. Arvestades nii ettevõtluskeskkonna kui majanduspoliitika keerukust, ei ole nende konkurentsivõimet puudutavate otsuste mõju hindamine midagi triviaalset. Samuti tekitab küsimusi sättes kasutatud väljend “nii palju kui võimalik” – on selgusetu, millistest eeldustest lähtudes määratakse kindlaks ettevõtluskeskkonna ja majanduspoliitika soodustamise võimalikkus kliimakriisi leevendamise kontekstis. Kolmandaks on selgusetu, kas sättes kasutatud sõna “soodustatakse” toob riigile kaasa positiivsed kohustused või on tegemist üksnes suunisega haldusorganile kaalutusotsuste tegemisel. Keskkonnaühendused leiavad, et nii arusaamatul kujul ei ole sätet võimalik kohaldada.

ETTEPANEK: jätta konkurentsivõimelise ettevõtluskeskkonna soodustamise põhimõte sellisel kujul kliimaseaduse eelnõust välja.

§ 18. Kliimamuutuste leevendamise ja kliimamuutustega kohanemise eesmärke toetavate tehnoloogiate valiku põhimõte

Keskkonnaühendused juhivad tähelepanu, et sättes on kasutatud sõnastust “ressursside mõistlik kasutamine”, mille õiguslik tähendus on aga selgusetu. “Mõistlik kasutus” on vastuolulise tähendusega sõnapaar: näiteks metsanduse valdkonnas võib puiduettevõtte vaatest seisneda mõistlik kasutus kiires raietsüklis, samas kui tulevaste põlvete vaatest võib mõistlik kasutus tähendada püsimeetsandust. Seega ei ole põhimõttest üheselt mõistetav, millises suunas peaks haldusorganid ja kohus selle põhimõtte kohaselt kaalutusotsuse langetama.

Sätte üldisest sõnastusest nähtub, et “mõistliku” all on silmas peetud “säästlikku” kasutamist. “Säästlik” on mõiste, mis on juba kasutuses teistes Eesti õigusaktides (nt põhiseadus, SäAS) ja selle kohta on olemas nii õiguskirjandust kui kohtupraktikat. Selguse suurendamiseks tuleks sõnastust vastavalt muuta.

ETTEPANEK: asendada sättes sõna “mõistlik” sõnaga “säästlik”.

§ 19. Kasvuhoonegaaside lekke vältimise põhimõte

Keskkonnaühendused tervitavad põhimõtte sätestamist kliimaseaduses. Küll aga on keskkonnaühendused väga mures, et põhimõtte kohaldamisala on väga kitsas, piirdudes üksnes strateegiliselt oluliste toodete või teenuste varustuskindluse tagamisega ning vältides heite ülekandumist üksnes “kolmandatesse riikidesse”. Kliimamuutuste leevendamiseks on oluline vältida kasvuhoonegaaside leket kõigis valdkondades ja kõigisse riikidesse. Samuti ei ole seaduses defineeritud strateegiliselt olulisi tooteid ja teenuseid ega kolmandaid riike, mistõttu on arusaamatu, millele põhimõtte üldse kohaldub. Seaduse rakendamise ühetaolisuse ja kliimamuutuste piisava leevendamise huvides tuleks kasvuhoonegaaside leket vältida kõigis valdkondades ning vältida heite ülekandumist kõigisse riikidesse. Muuhulgas tuleneb ka ÜRO mereõiguse konventsioonist nõue, et KHG

heite vähendamiseks võetavad meetmed ei tohi põhjustada reostuse ülekandumist otseselt või kaudselt ühest piirkonnast teise ega muuta üht liiki reostust teiseks, nagu on selgitanud Rahvusvaheline Mereõiguse Kohus.¹

ETTEPANEK põhimõtte sõnastamiseks: “Kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks ja süsiniku sidumiseks tehtavate tegevustega Eestis vähendatakse Eesti territooriumilt atmosfääri paiskuvat kasvuhoonegaaside heidet, suurendamata kasvuhoonegaaside heidet ning vähendamata süsiniku sidumist väljaspool Eesti territooriumi.”

§ 20. Ringmajanduse põhimõte

Põhimõtte sõnastus jääb segaseks. Ressursside kasutamine “vajaduse põhjal” ja “vastutustundlikult” on määratlemata õigusmõisted, mille määratlemiseks puuduvad vajalikud pidepunktid. On selgusetu, kes otsustab kellegi ressursi kasutamise vajaduse üle ning kuidas hinnatakse ressursikasutuse vastutustundlikkust. On raske ette kujutada haldusorganit näiteks loast keeldumast põhjusel, et tema hinnangul pole loa taotlejal soovitud ressursi kasutamiseks vajadust.

ETTEPANEK: oluliselt täpsustada sätte sõnastust ning selgitada seletuskirjas selle rakendamist.

§ 22. Ressursside kohapealne väärindamine

Kliimaseaduse eelnõus ega seletuskirjas pole selgitatud, kuidas näeb välja selle põhimõtte rakendamine kaupade ja teenuste vaba liikumise tingimustes. On oluline, et selle põhimõtte rakendamise egiidi all ei lubataks tegevusi, mis suurendavad survet loodusressursside ammutamiseks Eestis, vähendamata seda aga mujal maailmas.

§ 23. Kasvuhoonegaaside heite vähendamist toetavate tehnoloogiate katsetamise ja kasutuselevõtu soosimine

Põhimõtte on sõnastatud äärmiselt üldisena, mistõttu pole aru saada, millistes olukordades rakendamiseks on see põhimõtte ette nähtud. Näiteks on selgusetu, kas see on mõeldud üksnes toetusmeetmete valiku põhjenduseks või puudutab ka haldusotsustusi, nagu tegevuslubade andmist.

Põhimõttes kasutatud sõnastus “soositakse” vihjab riigi positiivsele kohustusele aktiivse tegevusega nimetatud tehnoloogiate katsetamise ja kasutuselevõtu edendamiseks. Nii eelnõust kui seletuskirjast jääb aga selgusetuks, kas riigile tekib põhimõttest niisugune positiivne kohustus või on see põhimõtte mõeldud suunama eelkõige kaalutusõigusega haldusotsuseid. Kui on silmas peetud viimast, siis tuleks kasutada sõna “soositakse” asemel “eelistatakse”.

Seletuskirja kohaselt on põhimõtte üks eesmärke “võimaldada kiirendatud menetluses KHG heite vähendamist või sidumist soodustavate tehnoloogiate katsetamist ja uurimist.” Samas

¹ Rahvusvahelise Mereõiguse Kohtu 21.05.24. a nõuandev arvamus - https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf - vt nt p 231

puudub seletuskirjas igasugune selgitus selle kohta, kuidas tagatakse nende keskkonnamõjuga tegevuste menetlustes keskkonna kõrge kaitsetase ning Arhusi konventsioonist tulenevad osalemisõigused.

ETTEPANEKUD:

I Kasutada põhimõtte sõnastuses sõna “soositakse” asemel “eelistatakse”.

II Täpsustada seletuskirjas, kuidas tagatakse KHG heite vähendamist või sidumist soodustavate tehnoloogiate katsetamise ja uurimise kiirendatud menetlustes keskkonna kõrge kaitsetase ning Arhusi konventsioonist tulenevad osalemisõigused.

§ 24. Süsinikuvaru hoidmist ja loodusesse kasvuhoonegaaside sidumist soodustavate tegevuste ja praktikate soosimine

Seletuskirjast nähtub, et põhimõtte sisuks on eelistada kliimamuutuste leevendamisel ja nende tagajärgedega kohanemisel looduspõhiseid lahendusi. Keskkonnaühendused põhimõtteliselt toetavad niisuguse põhimõtte sätestamist kliimaseaduses. Küll aga tuleks märkimisväärselt parandada põhimõtte sõnastust, et see oleks selge ja üheselt mõistetav.

Põhimõttes kasutatud sõnastus “soositakse” vihjab riigi positiivsele kohustusele. Samas ei ole eelnõust ega seletuskirjast võimalik mõista, millistele juhtumitele põhimõtte kohaldub. Seletuskirja kohaselt tuleks looduspõhiseid lahendusi aga hoopis eelistada tavapärastele metsa- ja põllumajanduspraktikatele. Seetõttu **teevad keskkonnaühendused selguse huvides ettepaneku kasutada ka eelnõus sõna “eelistatakse”, mitte “soositakse”**. Niisuguses sõnastuses annaks põhimõtte selge signaali näiteks planeeringulahenduste väljatöötamisel ja lubade andmisel looduspõhiste lahenduste eelistamiseks.

Eelnõus on kasutatud sõnastust: *“Soositakse tegevusi, praktikaid ja looduspõhiseid lahendusi, mis ... suurendavad kasvuhoonegaaside sidumist eri sektorites”*. Sellises sõnastuses ei nähtu sätestest ega ka seletuskirjast, et soositavad tegevused või praktikad peaksid kuidagi olema looduspõhised. Seletuskirja lugedes nähtub, et ilmselt on just looduspõhiste lahenduste eelistamine olnud eelnõu koostamisel selle sätte eesmärgiks, ent hetkel ei ole see eelnõus selge. **Ebaselguse kaotamiseks teeme ettepaneku sätte sõnastust parandada.**

Keskkonnaühendused juhivad tähelepanu, et looduspõhistel lahendustel on oluline roll mitte üksnes süsiniku sidumisel ja talletamisel ning süsinikuheite vähendamisel, vaid ka kliimamuutuste tagajärgedega kohanemisel: näiteks üleujutusriskide maandamisel, kuumasaarte vähendamisel, uute kahjurite leviku piiramisel jpm. Nii eelnõust kui seletuskirjast on need valdkonnad aga sootuks välja jäetud. Et kasutada ära looduspõhiste lahenduste täit potentsiaali Eesti inimeste ja ettevõtete kaitsmisel kliimamuutuste eest, **teevad keskkonnaühendused ettepaneku laiendada sätte sõnastust, et see hõlmaks looduspõhiseid lahendusi kõigis kliimamuutustega seotud valdkondades.**

Keskkonnaühendused juhivad tähelepanu, et looduspõhiseid lahendusi saab rakendada mitte üksnes metsa- ja põllumajanduses, vaid ka ehituses, ruumiloomes ja mujal. Et kasutada ära nende täit potentsiaali kliimakriisi leevendamisel ja selle tagajärgedega kohanemisel, tulekski neid ulatuslikult rakendada. **Seetõttu tuleks seletuskirjas laiendada looduspõhiste lahenduste kasutusvaldkonda võrreldes praegu sõnastatud metsa- ja**

põllumajandussektoriga.

Keskkonnaühendused juhivad samuti tähelepanu, et kuigi teadmised looduspõhistest lahendustest paranevad ajas, on need märkimisväärses ulatuses juba olemas, seda eriti põlisrahvaste hulgas ja pärimuses. Arvestades kliimakriisi leevendamise akuutsust, **tuleks eelnõu koostamisel ja seletuskirjas tunnistada juba olemasolevaid teadmisi looduspõhiste lahenduste kohta ning nende kiire rakendamise potentsiaali kliimakriisi leevendamisel ja sellega kohanemisel.**

ETTEPANEK sätte sõnastamiseks: Tegevuste ja meetmete valikul eelistatakse ökosüsteemide toimemehhanismidel ja looduslikel protsessidel põhinevaid lahendusi, mis vähendavad kasvuhoonegaaside heidet, suurendavad süsiniku sidumist ja talletamist või parandavad vastupanu kliimamuutuste tagajärgedele.

§ X. Ühise, kuid diferentseeritud vastutuse põhimõte

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 lepet ratifitseerides (art 2 lg 2). Arenenud riigina võttis Eesti ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni raames kohustuse täita “eestvedaja rolli” KHG heite vähendamisel. Ainus viis ühise, kuid diferentseeritud vastutuse põhimõtte järgmiseks on täita seda riigisisises õiguses ja riigi tegevustes, mida lihtsustab põhimõtte sätestamine seaduses. Kliimaseadus on selle rahvusvaheliselt tunnustatud kliimaalase põhimõtte sätestamiseks kõige kohasem õigusakt.

ETTEPANEK lisada kliimaseadusesse põhimõte: Eesti riigi tegevus kliimamuutuste leevendamisel ja nende tagajärgedega kohanemisel peab vastama Eesti arengutasemest lähtuval võimekusele ning ajaloolisele vastutusele kliimamuutuste põhjustamise eest.

Peatükk 4. Kliimamuutuste leevendamise ja kliimamuutustega kohanemise eesmärgid

§ 25. Riigi kasvuhoonegaaside heitkogus ja selle vähendamise eesmärgid

Seaduseelnõus ja seletuskirjas jääb ebaselgeks, kuidas ja mille alusel on välja arvatud üldised ja sektorite kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise eesmärgid. **Keskkonnaühendused leiavad, et eelnõus sätestatud eesmärgid ei võimalda Eestil täita Pariisi kokkuleppega võetud ega Euroopa inimõiguste konventsioonist ja ÜRO mereõiguse konventsioonist tulenevaid kohustusi ning seetõttu on eelnõus sätestatud eesmärgid praegusel kujul õigusvastased.**

Seletuskirja järgi on eesmärkide seadmisel toetutud “Pariisi kokkuleppe raames võetud kohustustele, mida täidetakse ELi õigusaktide kohaselt”, kuid Eesti on Pariisi kokkuleppe osaline ka EL-ist eraldiseisvalt. **ELi kliimaeesmärkide täitmine ei tähenda tingimata, et Eesti täidaks Pariisi kokkuleppest tulenevaid kohustusi.** Euroopa Keskkonnaameti

2023. a lõpus avaldatud uuringu² kohaselt ei ole Euroopa Liit oma praeguste meetmetega isegi kursil, et saavutada oma 2030. aastaks seatud KHG heite vähendamise eesmärk. Vt EL eesmärkide ja Pariisi leppe vastuolu kohta lähemalt allpool. Eesti on Pariisi kokkuleppega ühinedes võtnud kohustuse hoida globaalse temperatuuri tõus tuntuvalt alla 2 kraadi võrreldes tööstusrevolutsioonieelse ajaga ja pingutada, et hoida seda 1,5 kraadi piires. Ka Riigikohus on öelnud³, et Eesti riigile tuleneb põhiseadusest kohustus anda oma proportsionaalne panus Pariisi kokkuleppe eesmärkide täitmisse.

Pariisi kokkuleppe täitmine on vajalik ka inimõiguste kaitse tagamiseks, näiteks Euroopa inimõiguste konventsioonist tulenevate kohustuste täitmiseks. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on oma [aprillikuises otsuses](#) rõhutanud 1,5 kraadi piiri hoidmise olulisust, tuues välja IPCC raportite järeldused ning riikide poliitilised kokkulepped: Glasgow kliimapakt (2021), Sharm el-Sheikhi kava (2022) ning ka COP28 tulemusena 2023. a lõpus tehtud kokkulepped. ELKi sõnul on Šveits rikkunud kohustust kaitsta enda elanike inimõiguseid, kuna ei ole piisavalt tegutsenud KHG heite vähendamisel, mh ei ole seadnud piisavaid KHG heite vähendamise eesmärke.

ELi kliimaeesmärkide vastuolu Pariisi kokkuleppe eesmärkidega

Hetkel kehtivad ELi kliimaeesmärgid (heitmete vähendamine 55% võrra aastaks 2030 ning kliimanetraalsuse saavutamine aastaks 2050) ei ole Pariisi kokkuleppega kooskõlas, 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 vähendada.

Selleks, et tagada KHG heitkoguse vähendamise eesmärkide kooskõla Pariisi kokkuleppega, tuleb välja arvutada vastav ELi KHG eelarve ehk KHG heitmete kogus, mille paiskumisel atmosfääri jääks globaalne soojenemine 1,5 kraadi piiresse. Pariisi kokkuleppes ei ole konkreetset valemit maailma KHG eelarve jagamiseks erinevate riikide vahel, kuid seal on lisaks temperatuuritõusu piiramise numbritele kirjas eelnimetatud põhimõtted, mida on võimalik ja tuleb arvutustes arvesse võtta.

Euroopa Kliimamuutuste Teadusnõukogu (ESABCC ehk *European Scientific Advisory Board on Climate Change*) pakkus oma 2023. a raportis välja erinevad ELi KHG eelarved perioodiks 2030–2050⁴. ESABCC lähtus KHG eelarve arvutamisel eelkõige ELi elanike arvule vastavast proportsionaalsest osast maailma KHG eelarvest ning erinevate kriteeriumite järgi hinnatud heitmete vähendamise “realistlikest” stsenaariumitest. ESABCC toob raportis välja, et ka kõige ambitsioonikamate ELi heitmete vähendamise stsenaariumite KHG eelarve on ikkagi suurem kui ELi proportsionaalne osa maailma KHG eelarvest (vastavalt 52 Gt ja 40 Gt) ning ei ole kooskõlas ühegi “equity” arvestamise eetilise printsiibiga. **ESABCC hinnangul ei ole välja pakutud ELi KHG eelarve kooskõlas Pariisi**

² 8th Environmental Action Programme. Total net greenhouse gas emission trends and projections in Europe. Euroopa Keskkonnaamet, 18.12.2023 - <https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-8th-environment-action-programme/indicator/s/01-total-net-greenhouse-gas/view>

³ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-20-771/103>

⁴ „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>

kokkuleppe “equity” põhimõttega. Sellega 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 ettepanekust rohkem. Oluline on ESABCC pakutud KHG eelarvete puhul arvestada, et nad lähtusid põhiliselt IPCC 2021. a süsinikueelarve andmetest, kuid viimastel aastatel on ilmunud mitmeid teadusartikleid, mis näitavad, et need eelarved on veelgi väiksemad, sest teadmised kliimasüsteemi toimimisest ja murdepunktidest täienevad.

ESABCC hinnang kinnitab varasemalt ELi kliimaeesmärkide ebapiisavusele tähelepanu juhtinud keskkonnaorganisatsioonide⁵, sõltumatute teadlaste⁶ ning Euroopa Parlamendi saadikute⁷ seisukohti.

Eesti kasvuhuonegaaside eelarve

Selleks, et tagada Eesti KHG heitkoguse vähendamise eesmärkide kooskõla Pariisi kokkuleppega, tuleb välja arvutada vastav Eesti KHG eelarve ja seada sellele vastavad heite vähendamise eesmärgid. Eesmärkide seadmisel tuleb arvestada, et Euroopa Komisjoni hinnangul⁸ on Eesti senine liikumine ELi kliimanetraalsuse eesmärgi poole ebapiisav. 2022. a oli Eesti SKP KHG heitemahukuselt Bulgaaria ja Poola järel 3. kohal ning KHG heitelt elaniku kohta liimaa järel 2. kohal (halbemusest). 2030. aastaks saavutatavat Eesti KHG heidet elaniku kohta hindab Euroopa Komisjon oluliselt suuremaks 5 CO₂ekv tonnist, mida peetakse ELi 55% heitmete vähendamise eesmärgiga üldjoontes kooskõlas olevaks ELi keskmiseks kasvuhuonegaaside heiteks elaniku kohta.

Kliimaministeriumi tellitud TalTechi uuringus⁹ arutati 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. Arvestades võrdsuse, ajaloolise heite, kulu-optimaalsuse kui ka konvergentsi põhimõtteid jm faktoreid, arutati uuringus välja nii 50% tõenäosusega 1,5-kraadise kui ka 83% tõenäosusega 2-kraadise soojenemise KHG eelarved (vastavalt 116 Mt CO₂-ekv ja 210 Mt CO₂-ekv).

1,5 kraadi süsinikueelarve TalTechi stsenaarium eeldab heitmete vähenemist juba 2022. aastal ning jätkuvat kiiret vähenemist, kliimanetraalsuse saavutamist aastal 2043 ning pärast seda negatiivseid heitmeid ehk väga ulatuslikku kasvuhuonegaaside sidumist. Kui see stsenaarium lähtuks 2022. a KHG tegelikust heitmest ja kliimanetraalsuse saavutamisest aastal 2050, peaks heitmete vähendamine olema lähiaastatel veelgi järsem, võrreldes uuringus välja pakutud trajektooriga.

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

⁵ <https://caneurope.org/can-europes-position-eu-climate-targets-ghg-budget/>

⁶

<https://climateanalytics.org/publications/15c-pathways-for-europe-achieving-the-highest-plausible-climate-ambition>

⁷ <https://www.greens-efa.eu/en/article/study/accelerating-the-european-renewable-energy-transition>

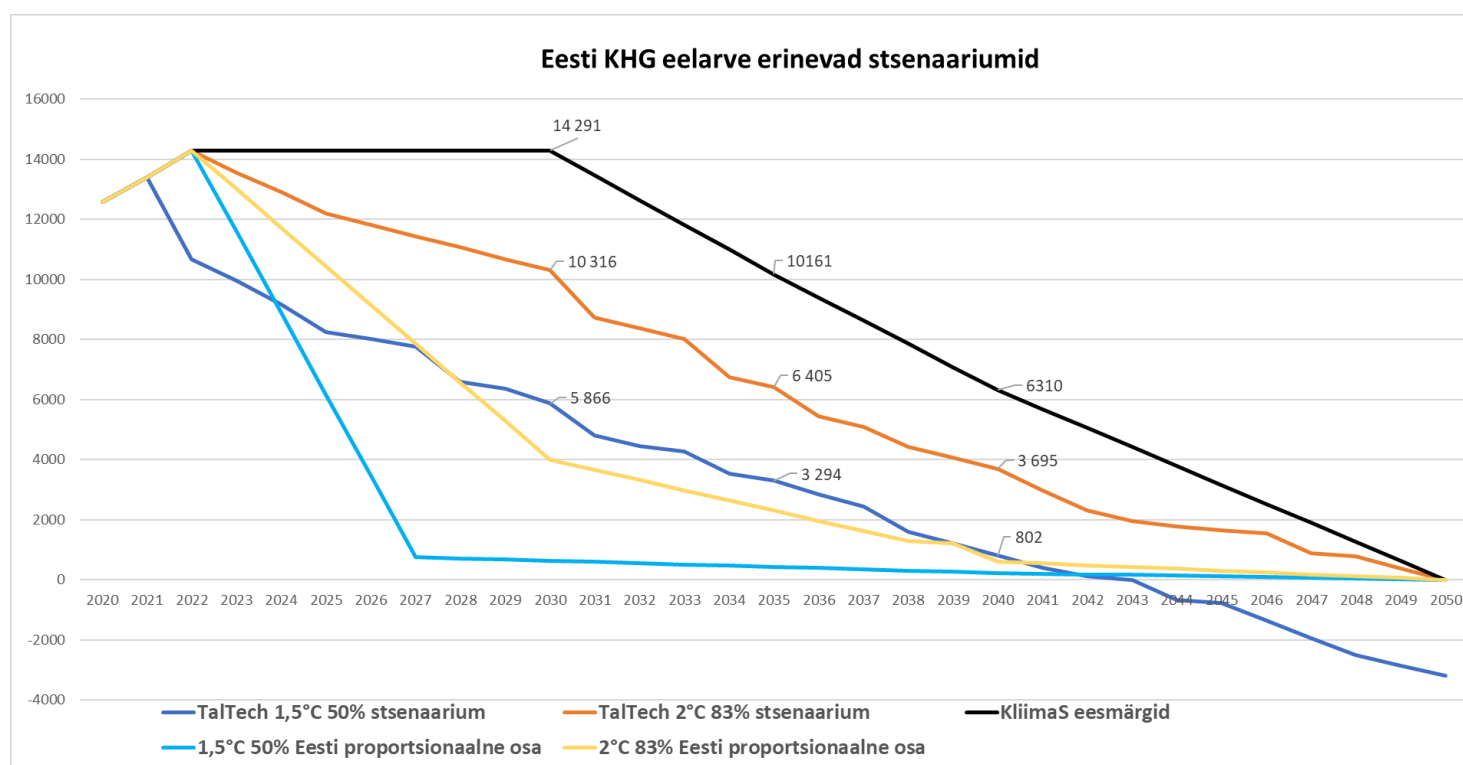
⁸ COM(2023)653 2023. aasta eduaruanne EL kliimameetmete kohta

⁹ <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=016a9e03-6100-4bb4-a024-f9ee50a2b054>

pärast seda. Uuringu raportis lk 3 on välja toodud, et „Ühtlasi läheb selline [1,5 kraadi] KHG eelarve kokku üleilmset 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.“

	Eesti proportsionaalne osa maailma KHG eelarvest elanike arvu järgi			TalTech Eesti KHG eelarve stsenaariumid			KliimaS eelnõu eesmärgid
	50%	67%	83%	50%	67%	83%	
1,5°C	76	61	45	116	94	70	281
2,0°C	205	174	136	315	268	210	

Tabel 1. Eesti erinevate KHG eelarvete ning Kliimakindla majanduse seaduse eelnõus seatud kliimaeesmärkide KHG heitmete kogused 2020. a alguse seisuga (Mt CO₂). TalTechi uuring ja EKO arvutused.



Joonis 1. Eesti kasvuhoonegaaside eelarve erinevad stsenaariumid. Graafikul on näidatud erinevad TalTechi uuringu erinevate stsenaariumite ning kliimakindla majanduse seaduse eesmärkide kasvuhoonegaaside vähendamise trajektooreid (eeldusel, et eesmärkidenä seatud aastate vahel väheneb heide lineaarselt). EKO arvutused TalTechi uuringu ja kliimakindla majanduse eelnõu materjalide põhjal.

Oluline on arvestada, et suur osa kasutusel olevatest kliimamudelitest ei lähtu KHG heite vähenemise stsenaariumites Pariisi kokkuleppe olulistest põhimõtetest nagu ühine, kuid erinev vastutust ning arenenud riikide kohustus rohkem panustada heitmete vähendamisse. **Ka 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 õiglase 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.

Eelnõu aga näeb ette, et 2030. aastal võivad Eesti heitmed olla 2022. a tasemel ning pärast seda vähenevad senistest eesmärkidest aeglasemas tempos. See tähendab, et optimistlikke eelduste kohaselt (heitmed ei kasva kuni aastani 2030 ja sealt edasi vähenevad lineaarselt vahe-eesmärkide vahelistel perioodidel) on kliimakindla majanduse seaduse eelnõus sätestatud eesmärkide KHG eelarve vähemalt 281 miljonit tonni. Kui arvestada uue õlitehase töötamisega täismahus kuni 2034. a lõpuni, oleks KHG heitmete kogus veelgi suurem. 281 mln t jääb TalTechi uuringus arvatud 2 kraadise soojenemise 50% (315 mln t) ja 67% (268 mln t) tõenäosustega eelarvete vahele ning oleks 4,7 korda suurem Eesti proportsionaalsest osast maailma 1,5 kraadi soojenemise 67% tõenäosusega KHG eelarvest. Kui kõik riigid lähtuksid Eestiga sarnasest KHG eelarvest, viiks see vähemalt 3 kraadise keskmise temperatuuri tõusuni. **Keskkonnaühenduste hinnangul ei ole nii suur Eesti KHG eelarve mingilgi moel kooskõlas Pariisi kokkuleppega.**

Eelnõus seatud kliimaeesmärkide ebapiisavus

Seletuskirjas mainitakse (lk 11), et sektorite eesmärgid sätestatakse viieaastase vahega, et tagada, et “suurem osa heitkoguste vähendamiseks toimuks võimalikult kiiresti ehk hiljemalt 2040. aastaks”. Ka Pariisi kokkulepe nõuab, et ülemaailmse kasvuhooonegaaside heite haripunktini jõutaks nii kiiresti kui võimalik (art 4 lg 1). Samas näeb eelnõu ette Eesti heitmete püsimise senisel tasemel kuni aastani 2030 ning selle järel heitmete vähendamist 57% võrra 10 aasta jooksul. **Kliimaministeriumi otsus tõlgendada “võimalikult kiiresti” just heitmete vähendamiseks aastaks 2040, mitte näiteks aastateks 2025, 2030 või 2035 on põhjendamatu.** IPCC viimase sünteesiraporti¹⁰ kohaselt näevad kõik globaalsed modelleeritud stsenaariumid, mis piiravad soojenemise 1,5°C-ni (50% tõenäosusega) ja need, mis piiravad soojenemise 2°C-ni (67% tõenäosusega), ette **kiiret, suuremahulist ning kohest KHG heitkoguste vähendamist kõigis sektorites sel kümnendil ehk enne 2030. aastat.**

Heitkoguste kiiret ja kohest vähendamist, mitte selle edasilükkamist enam kui kümnendi võrra nõuab ka põlvkondadevahelise õigluse põhimõte. Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et selleks, “**et vältida kliimamuutuste leevendamise edasilükkamist**, on vaja kliimaeesmärkide seadmisel ja meetmete kavandamisel arvestada *põlvkondadevahelise õigluse põhimõttega.*” Et eelnõu ei oleks iseendaga vastuolus, on vältimatult vajalik seada kliimaseaduses niisugused heite vähendamise eesmärgid, mille kohaselt hakkab kasvuhooonegaaside heite kiiresti vähenema lähiaastatel, mitte alles ülejärgmisel kümnendil.

Keskkonnaühenduste hinnangul on alusetu Kliimaministeriumi väide, et olemasolevate tehnoloogiatega ei ole võimalik saavutada suuremat heitmete vähendamist. Eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et taastuvenergia eesmärkide saavutamisel vähenevad KHG heitmed 66% aastaks 2030. Teadaolevalt ei ole Eesti taastuvenergia eesmärkide saavutamisel arvestatud tehnoloogiatega, mida praegu ei ole rakendatud nt süsiniku sidumine, vaid lähtunud praegu kasutusel olevatest tehnoloogiatest. Sellise eesmärkide erinevuse puhul on tegemist võimaliku vastuoluga seaduste vahel, mis

¹⁰ https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf

muudaks tulevikus erinevatel haldusorganitel näiteks taastuvenergia arendamisega seotud kaalutusotsuste tegemise keerukaks, sest ei ole selge, millises seaduses sätestatud eesmärkidest - kas kliimaseaduses sätestatud madalamast eesmärgist või taastuvenergia eesmärkidest - tuleb lähtuda.

Lisaks tuleb eesmärkide seadmisel arvestada, et **Pariisi kokkulepe nõuab, et iga osalisriik panustaks ja pingutaks maksimaalselt ning vähendaks KHG heitmeid võimalikult kiiresti** (art 4 lg 1 ja lg 3). Seejuures eeldatakse arenenud riikidelt – nagu Eesti – teistest kiiremat tegutsemist (vt ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni art 4 lg 2 punkt a ja konventsiooni lisa 1). Seega ei ole igal juhul põhjendatud seada väiksema ambitsiooniga kliimaeesmärk kui meie võimekus tegelikult lubaks.

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 eesmärgipüstitust” 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.

Riiklikes energia- ja kliimakavades esitatud eesmärgid on olulised ka seetõttu, et EL kehtestab õiguslikult siduvaid liiduüleseid kliimaeesmarke, 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 riiklike energia- ja kliimakavade 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.

Kliimaeesmärkide seadmise läbipaistmatus ja vastuolu teaduspõhisuse põhimõttega

Leiame, et kliimaeesmärkide seadmise otsustusprotsess ei ole olnud jälgitav ning ei põhine nõutavatel uuringutel ega objektiivsel meetodikal.

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on *KlimaSeniorinnen* kliimakohtuasjas rõhutanud mõjuhindamise olulisust keskkonnapoliitika kujundamisel: „*Oluline on see, et keskkonnale kahjuliku ja seega konventsiooni alusel üksikisikute õigusi rikkuda võiva tegevuse mõju oleks võimalik eelnevalt prognoosida ja hinnata /.../. Üldsusel peab olema juurdepääs asjaomaste uuringute järeldustele, mis võimaldab neil hinnata ohtu, millega nad kokku puutuvad /.../. Asjaomastel isikutel peab olema võimalus kaitsta oma huve keskkonnavalas*

otsustusprotsessis, mis tähendab, et neil peab olema võimalik tõhusalt osaleda asjaomases menetluses.“ (p 539).

Ka Rahvusvaheline Mereõiguse Kohus (ITLOS) on oma hiljutises nõuandvas arvamuses¹¹ toonitanud, et kuivõrd kliimamuutused põhjustavad ulatuslikku ja pöördumatut kahju ning kujutavad lausa eksistentsiaalset ohtu, tuleneb ka ÜRO mereõiguse konventsioonist **range hoolsuskohustus, mida riigid peavad kliimamuutuse pidurdamiseks nõutavate meetmete kujundamisel ja rakendamisel järgima**. Kohus märgib, et riigid peavad tegema „kõik endast oleneva“, et vältida ja vähendada inimtekkelisi KHG heitkoguseid. Vajalikud meetmed tuleb kindlaks määrata objektiivselt; need ei saa olla pelgalt sellised meetmed, mida riigid eelistavad. Kohus rõhutab, et vajalikud meetmed peavad mh tuginema parimale kättesaadavale teaduslikule teabele, ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni ja Pariisi kokkuleppe nõuetele, võttes eelkõige arvesse ülemaailmset eesmärki piirata temperatuuri tõusu 1,5 kraadini võrreldes tööstusrevolutsiooni eelse tasemega ja Pariisi kokkuleppe kohast ajakava selle eesmärgi saavutamiseks vajalike heitkoguste vähendamise tasemetega (nõuandva arvamuse lk 147–148).

Seega kuna kliimaeesmärkide valik ning nende eesmärkide elluviimine seondub otseselt inimõigustega, nagu on sedastanud Euroopa Inimõiguste Kohus, ning merekeskkonna kaitsega ÜRO mereõiguse konventsiooni alusel, nagu on sedastanud Rahvusvaheline Mereõiguse Kohus, ei saa neid kliimaeesmärke pidada õiguspärasteks, kui nende kujundamise otsustusprotsess ei ole olnud läbipaistev, selles on ilmselged vead ning see põhineb valede alustel.

Käesoleval juhul ei ole näiteks eelnõukohaste eesmärkide seadmisel läbi viidud nn võimekuse analüüsi, mis põhineks arusaadaval objektiivsel meetodil ja kontrollitavatel empiirilistel uuringutel. Väljapakutud 2030. a kliimaeesmärk näib põhinevat suvalisel poliitiliselt määratud numbril ning 2035. aasta eesmärk pelgalt ettevõtjate enda prognoosil, st ettevõtjatelt on küsitud, millises tempos nad on valmis KHG heidet vähendada ja milliseid meetmeid nad on valmis rakendama ning selle põhjal arvatud välja Eesti eesmärgid KHG vähendamiseks. Kliimaeesmärkide seadmisel ei ole püütudki analüüsida, milline KHG heite vähendamise tase, mis järgib võimalikult maksimaalselt 1,5 kraadi globaalse soojenemise piiri hoidmiseks vajalikku trajektoori, on tegelikult Eestile teostatav ja millised kulud talutavad, kui mh kõrvutada eesmärkide saavutamise kulu kliimamuutuse mõjudest tulenevate kuludega. Eesmärkide seadmisel on ka täielikult tähelepanuta jäetud tarbimise muutmise ja vähendamise seotud KHG heite vähendamise potentsiaal.

Selleks, et üldsusel oleks võimalik kaasa rääkida ja veenduda, et riik täidab inimõiguste kaitse kohustusi Euroopa inimõiguste kaitse konventsiooni, lapse õiguste konventsiooni ja põhiseaduse alusel, niisamuti merekeskkonna kaitse kohustusi ÜRO mereõiguse konventsiooni alusel, peavad kliimaeesmärkide kohta olema välja selgitatud ja üldsusele arusaadavalt kirjeldatud (sh toodud välja alusandmed) vähemalt järgmised aspektid:

- 1) **Teaduspõhine KHG heite vähendamise trajektoor ja tasemed, mis on vajalikud 1,5 °C pikaajalise eesmärgi saavutamiseks**, võttes arvesse IPCC “with no or limited overshoot of 1.5°C” põhimõtteid ning teaduslikku ebakindlust. Nagu eelpool on selgitatud,

¹¹ [C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf \(itlos.org\)](#)

on 1,5 kraadi piirist lähtumine kohustuslik nii inimõiguste kui ka keskkonnakaitse aspektist (nt ÜRO merekonventsiooni alusel). Näiteks tuleks arvesse võtta, et kliimateaduses peetakse just sellel kümnendil tehtavaid jõupingutusi KHG heite piiramisel kriitiliselt tähtsaks. IPCC on rõhutanud, et selle kümnendi KHG vähenemine määrab suuresti, kas soojenemist on võimalik piirata 1,5°C-ni või 2°C-ni ning et sel kümnendil rakendatud valikud ja meetmed avaldavad mõju praegu ja tuhandeid aastaid.¹² 1,5 kraadi eesmärgi saavutamiseks üksnes 50% tõenäosusega on näiteks ühe olulise sihttasemetena IPCC 2018. a raportis välja toodud KHG heite vähendamine aastaks 2030 vähemalt 45% võrreldes 2010. a tasemega¹³.

2) **Eesti riiklikud KHG vähendamise tasemed (eesmärgid)**, võttes arvesse järgmist:

- a) Eesti õiglast osa ülemaailmsest heitkoguste vähendamisest ja eelkõige tõenäosust, et 1,5 °C temperatuurieesmärk oleks saavutatav, kui kõik riigid järgiksid samaväärset ambitsioonide taset võrreldes oma õiglase osa vahemikuga;
- b) heitkoguste vähendamise taset, mida Eestil on realistlikult võimalik saavutada, tehes kõik endast olenev, st mis kajastab riigi kõrgeimat võimalikku ambitsiooni; ja
- c) õiglast tasakaalu ühelt poolt tegelike ja tulevaste kliimamõjude vahel Eesti territooriumil ja väljaspool seda asuvatele inimestele ja keskkonnale ning teiselt poolt riigi sotsiaal-majanduslikku koormust nende eesmärkide elluviimisel. Seejuures peaks olema hinnatud ka risk, et kui KHG heite piiramiseks tehtavaid jõupingutusi edasi lükata, siis kas ja kuivõrd tooks see tulevikus kaasa isikute vabaduste ja avaliku huvi piiramise erinevates eluvaldkondades. Samuti ei ole näiteks sotsiaal-majanduslike mõjude analüüsimisel õige piirduda üksnes kliimameetmete kulu väljaarvutamisega, püüdmata seda kõrvutada kliimakahjude maksumusega, mis kaasnevad kliimamuutuste leevendamata jätmisega, kui selle väljaarvutamiseks on usaldusväärne viis olemas CO₂-heite varikulu meetodi näol. CO₂-heite varikulu tähendab süsihappegaasi atmosfääri paiskamise kulu ühiskonnale, mida põhjustavad kliimamuutuste tagajärjed, nagu tugevamad tormid ja põuad. Euroopa Investeeringuspank on CO₂-heite varikulu meetodi välja töötanud ja kasutusele võtnud juba 1990ndate aastate lõpus. CO₂-heite varikulu meetod on kasutusel ka Euroopa Komisjoni juhendis „Taristu kliimakindluse tagamise tehniliste suunised aastateks 2021–2027“.¹⁴ Samuti kasutatakse seda näiteks USA-s (*Social Cost of Greenhouse Gas Emissions*).¹⁵

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.

¹² vt [IPCC AR6, Summary For Policymakers](#), p 20-24

¹³ IPCC 2018, lk 12; eeltoodud kliimaeesmärk on üle kinnitatud ka Glasgow kliimapaktiga (p 17) - https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf

¹⁴ Komisjoni teatis — Taristu kliimakindluse tagamise tehnilised suunised aastateks 2021–2027. <https://op.europa.eu/et/publication-detail/-/publication/23a24b21-16d0-11ec-b4fe-01aa75ed71a1>

¹⁵ Vt nt

https://elaw.org/wp-content/uploads/2024/08/How-to-Evaluate-Environmental-Impact-Assessments-for-Oil-and-Gas-Projects_-_pdf, lk 51-52

§ 26. Energeetikasektori kasvuhoonegaaside heitkogus ja selle vähendamise eesmärgid

Kuna energiatööstus panustab seni Eestis kõige enam KHG heitesse, on kliimamuutuse pidurdamiseks vaja selles sektoris heitmeid vähendada kõige kiiremini. On arusaamatu, millel põhinevad eelnõus seatud energeetikasektori eesmärgid, sest need on leebemad kui kliimaseaduse energeetika töörühmas näidatud KHG prognoosid¹⁶, milles 2035. a elektri- ja soojustootmise heiteks ca 3 miljonit t CO₂ ekv ning 2040. a 2,3 milj t CO₂ ekv. Need eesmärgid leidsid töörühmades ka heakskiidu. **Palume seda ebakõla selgitada.**

Eelnõu § 25 lg 2 punkt 1 seab eesmärgiks, et 2030. aastaks ei ületa Eesti kasvuhoonegaaside heitkogused 2022. aasta taset ehk Eesti on vähendanud heitkoguseid 59% võrra võrreldes 1990. aastaga. Seletuskirjas on lisaks välja toodud, et koos taastuvenergia eesmärkide saavutamiseks vähenevad Eesti heitkogused selleks ajaks 66% võrreldes 1990. aastaga. Seletuskirjas ei täpsustada, millised meetmed kuni 2030 taastuvenergia eesmärkide saavutamiseks kasutusele võetakse ja kui palju 2030. aasta taastuvenergia eesmärkide saavutamise korral vähenevad energeetikasektori heitmeid võrreldes praegu seatud eesmärgiga.

Eelnõu seletuskirjas tekstis arvude, sihttasemete ning meetmete puhul on puudu viited arengukavadele, stsenaariumitele ning muudele raamdokumentidele, kust need on pärit. **Palume see puudujääk kõrvaldada.**

Täiendavate meetmete nimekirjas on puudu energiatõhususe kohustustest tulenevad võimalikud meetmed ka energiatööstuse jaoks. Soovitame kriitiliselt hinnata, kas pakutud meetmed vastavad energiatootmises, aga ka muudes sektorites energiatõhususe printsiipidele¹⁷ (Energia efektiivsuse kolm põhimõtet on: 1) toota ainult vajalikus koguses energiat 2) vältida investeringuid kasutuskõlbmatutesse varadesse 3) vähendada ja hallata energiavajadust kulutõhusalt¹⁸).

ETTEPANEKUD:

I Defineerida eelnõu seletuskirjas vähese heitega ja heiteta energiakandjad, et vähendada segadust erinevate tõlgenduste vahel.

II Lisada seletuskirja andmed, kui palju vähenevad 2030. a taastuvenergia eesmärkide saavutamisel energeetikasektori heitmeid aastaks 2030

III Korrigeerida energiatööstuse heitmete eesmärke vähemalt vastavalt KHG prognoosidele ning maksimaalsele võimalikule ambitsioonile.

¹⁶<https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2024-03/KHG%20vaheprognooside%20tulemused%20energeetika-%20ja%20t%C3%B6%20stussektoris%20aastani%202050.pdf>

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024H2143&qid=1723192888503>

¹⁸

https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-targets-directive-and-rules/energy-efficiency-first-principle_en

§ 29. Tööstussektori kasvuhoonegaaside heitkogus ja selle piiramise eesmärgid ning maavara kaevandamise lubade andmise piirang

Põlevkiviõlisektori heitmete kasv võrreldes 2022. a tasemega 2030. aastaks 40% ja 2035. aastaks kuni 12% ei ole kooskõlas fossiilkütuste kasutuse kiire lõpetamise vajadusega, mida on Eesti, EL ja teised arenenud riigid korduvalt rõhutanud. Võrreldes 1990. aastaga oleks põlevkiviõli heitmete maht 26 korda suurem kui 1990. a. See eesmärk on vastuolus Eesti õiglase ülemineku kavas sätestatud eesmärgiga lõpetada põlevkivi kasutamine õli tootmiseks hiljemalt aastal 2040. Eesti taastekavas on Eesti lubanud 2025. aastaks vastu võtta Energiamajanduse arengukava, milles on sätestatud põlevkivi kasutamise lõpetamine õli tootmiseks hiljemalt aastal 2040. Sellest eesmärgist taganemine võib tuua kaasa Eestile osa ELi rahastuse kaotamise või tagasimaksmise.

Seletuskirjas nimetatakse sektori heitkoguse suurenemise peamise põhjusena “uue Enefit 280-2 põlevkiviõlitehase valmimist ning muud prognoositavat töötleva tööstuse kasvu”. Seetõttu on selge, et Eesti suudaks kehtivat REKKis seatud 2030. aasta kliimaeesmärki täita juhul, kui uus põlevkiviõlitehas jääks käivitamata või kui suletaks mõni vanem õlitehas. Tehase pakutav lisandväärtus on eapropordtsionaalselt väike võrreldes tekitatava heitega: seletuskirja järgi oli põlevkiviõlitööstuse heide 2022. aastal “üle 10% kogu Eesti heitest (üle 1,5 mln t CO₂ ekv), samas lisandväärtus jääb selgelt alla 1%”. Õlitehas ei ole vajalik riigi ega julgeoleku toimimiseks.

Riik ei tohiks eesmärkide seadmisel lähtuda peamiselt suurte heitmetega käitiste ja sektorite plaanidest ja heiteprognoosidest, vaid riigi peamine kaalutus kliimaseaduse eesmärke seades peaks olema praeguste ja tulevaste põlvkondade jaoks elamisväärse keskkonna säilitamine, ning selleks vajalik kliimamuutustega seotud riskide ja mõjude vähendamine. Ühtlasi peab Eesti õigusriigina pidama prioriteetseks rahvusvaheliste lepete ja riigil lasuvate kliimaalaste kohustuste täitmist, mida aga väljapakutud tööstussektori KHG vähendamise eesmärk selgelt ohustab.

Samuti teeb põlevkivisektori nii suur heitmete kasv teistele sektoritele heitmete vähendamise keeruliseks, piirates nende tegevusvabadust.

ETTEPANEKUD

I sätestada §-s 29, et Eestis lõpetatakse põlevkivi kasutamine elektri tootmises hiljemalt 2035. aastaks ning energeetikas tervikuna, sh kütuste tootmises hiljemalt 2040. aastaks. Lisaks sätestada niisugused vahe-eesmärgid aastateks 2030 ja 2035, et nende täitmine viiks võimalikult väikese koguheiteni põlevkiviõli tootmisest.

II Lisada eelnõu seletuskirja lisameetmete loetellu teisese toorme kasutamisele ülemineku soodustamine tööstussektoris, vajadusel erinevate üleminekutoetuste kaudu. See meede on potentsiaalselt väga mõjukas ja konkreetne, pakkudes selget suunda ringmajanduse edendamiseks, kuna praegune ringmajanduse paragrahv on liialt üldsõnaline.

§ 31. Põllumajandussektori kasvuhoonegaaside heitkogus ja selle vähendamise eesmärgid

Põllumajandussektori eesmärgid on vähem ambitsioonikad kui töögrupis kõlama jäänud seisukohad, mille järgi oleksid osapooled võimelised rohkem heidet vähendama, nt orgaaniliste väetiste kasutuse vähendamise ja veiste karjatamise abil.

Väga oluline roll on põllumajandusest lähtuva heite puhul majandamisvõtetel, näiteks minimaalsed mullahäiringud (nii füüsilised kui keemilised), viljavaheldus, vahekultuuride kasvatamine ja mullapinna kaetuna hoidmine jmt, mis takistavad mullas sisalduva süsiniku lendumist ning tagavad täiendava süsiniku sidumise mullaorgaanikas. Praegu need võtted meetmetena ei kajastu, arvatavasti seetõttu, et kasutatav meetodika ei võimalda neid kvantifitseerida. Samas hinnanguliselt see potentsiaal on väga suur.

Toetame meetmeid, mis käsitlevad turvasmuldade kasutuse suunamist rohumaadeks ja märgalaviiljeluseks, kuid rõhutame, et turvasmuldade rohumaade alla viimisega peab kaasnema ka veetaseme tõstmine. Märgalaviiljelus eeldab siiski ka vastavate rakendusuringute ja pilootaladega alustamist ning eeldame, et nende tegevustega alustatakse võimalikult peatselt.

ETTEPANEKUD

I Suurendada põllumajandussektori kasvuhoonegaaside heitmete vähendamise ambitsiooni, võttes arvesse ka neid meetmeid, mida ei suudeta hetkel täpselt kvantifitseerida. Koostada viimati nimetatud meetmetele vastavad ettepanekud arvestusmeetodika täiendamiseks ning kajastada meetmed n-ö ootel olevatena, mis jõustuvad arvestusmeetodika täienduste sisseviimisel.

II Lisada eenõu seletuskirja meetmete tabelisse ka meede märgalaviiljeluse rakendusuringute ja arendustoetuse rahastamiseks.

§ 32. Maakasutussektori kasvuhoonegaaside heitkogus ja selle vähendamise ning kasvuhoonegaaside sidumise eesmärgid

Maakasutussektoril on oluline roll kliima- ning elurikkuse eesmärkide saavutamisel. Eelnõus on sektorile seatud eesmärgid, milleni jõudmise kohta puuduvad lähteandmed, arvutuskäigud ja mitmel juhul ka viited uuringutele. 2050. aastaks on sõnastatud eesmärk siduda teistest sektoritest ülejääv heide, kuid ei ole seatud numbrilist eesmärki.

Kuna kliimaseaduses on majandussektorid ümber defineeritud ja ei lähtu rahvusvahelise KHG inventuuri loogikast, on äärmiselt oluline, et kõik LULUCF sektorid oleksid uutes definitsioonides kaetud. Praegu jääb ebaselgeks kuivendatud turvasmuldade heite jaotus erinevate sektorite vahel. Seletuskirjas puudub käsitus kuivendatud turvasmuldadel paiknevatelt metsamaadelt pärineva heite kohta, mis moodustab märkimisväärse osa maakasutusega seotud heitest (ligi 1 mln CO₂eq a, kuivendatud turvasmuldade pindala 286 930 ha). Asjakohane on nimetada meetmed heite vähendamise kohta, näiteks püsimeetsandusvõtete kasutamine ja kuivenduse intensiivsuse vähendamine. Siinkohal on

asjakohane seletuskirjas toodu "Maaparanduse (sh kuivendamise) keskkonnamõju leevendamine, turvasmuldade tõhusam kaitse ja heidet vähendav kasutus", kuid vajalik on selle sidumine ka metsandusega.

ETTEPANEKUD

I Selgitada seletuskirjas, kuidas on võimalik planeerida 2050. a seatud eesmärgi, mille suurus ei ole teada, saavutamist ja võtta selleks meetmeid.

II Anda seletuskirjas suunised, kuidas toimitakse, kui KHG metoodika(te) muutmisel 2022. a baastaseme heide ümber arvutatakse.

III Täpsustada kuivendatud turvasmuldade heite arvestust põllumajanduse ja maakasutuse sektorite vahel ning lisada § 32 lõikes 1 nimetatud kahjustatud märgalade juurde ka kuivendatud turvasmullad.

IV Lisada seletuskirja tabelites 6 ja 8 esitatud andmete saamise arvutuskäigud, et oleks olemas vajalik teave nimetatud meetmete KHG vähendamise mõjude täpsemaks hindamiseks.

Turvas

Toetame meetmeid, mis on seatud turvasmuldade kasutamise, turba kaevandamise mahtude ja nendega seotud negatiivsete keskkonnamõjude vähendamiseks. Turba kaevandamise vähendamiseks on oluline leida turba asendusaineid. Samuti rõhutame, et oluline on Euroopa-ülese turba kasutuse poliitika kujundamine, et otsused puudutaks kõiki riike, kus turba kaevandamine on toimumas.

Seletuskirjas on võimaliku meetmena esitatud järgnev: Turvasmuldadel põllumaa viimine püsirohumaaks või veerežiimi taastamine. Märgalaviljeluse korral võib samuti jätkata püsirohumaana, seega tuleks see või asendada "ja/või".

ETTEPANEKUD

I Palume selgitada, miks seletuskirjas on põllumajanduslikus kasutuses olevate turvasmuldadega alade käsitlemine maakasutussektori all, kui vastav eesmärk on sätestatud põllumajandussektori kohta.

II Lisada seletuskirjas lk 47 loetelusse "*Turbaalad, turbatööstus, kuivendamine*" meede "Aiandusturbale taastuvatest allikatest asendusainete väljatootamine, teadus ja arendustoetus".

III Lisada seletuskirjaskl 47 loetelus nimetatud meetmesse "Maaparanduse (sh kuivendamise) keskkonnamõju leevendamine, turvasmuldade **ja nendes seotud süsiniku** tõhusam kaitse ja heidet vähendav kasutus."

III Määratleda käesoleva seaduse edasisel menetlemisel nii eelnõus ja seletuskirjas turba kaevandamine vastavalt selle definitsioonile maapõue seaduses, sest kaevandaja ei tooda turvast, liiva, põlevkivi, vaid need on looduslike protsesside tulemusel tekkinud.

Metsandus

Keskkonnaühendused tervitavad **segapuistute kujundamist erametsamaadel**, kui see vähendab monokultuuride osakaalu erametsades.

Eelnõus on ühe kliimaeesmärkide saavutamise meetmena välja pakutud istandike rajamine 76 000 hektari suurusele mittemetsamaale ning 218 000 hektarile metsamaale (hall-lepikute

asemele). Juhime tähelepanu, et looduslike metsade raadamisel istandikeks on nii JRC¹⁹ kui ka FSC²⁰ hinnangul negatiivne mõju ning selline tegevus on vastuolus nii FSC kui PEFC standardiga. Samuti on metsamaale istandike rajamine vastuolus Euroopa Liidu 2023. aastal kehtestatud raadamismäärusega (*European Union Deforestation Regulation* ehk EUDR), mis keelab looduslike metsade raadamise tagajärjel toodetud saaduste turustamise ja ekspordi. Keskkonnaühendustele teadaolevalt on Kliimaministerium seda õiguslikku vastuolu ka juba avalikult kinnitanud.²¹ Istandikud pole alternatiiv ka looduslike metsade süsinikuvarudele, sest istandike süsinikuvaru on keskmiselt 28% väiksem looduslike metsade omast. Isegi pika raieringiga istandike (50–70 a) süsinikuvaru on looduslikest metsadest väiksem²².

Istandike rajamine põllumaale muudaks põllumuldade mikrofloorat ja muldade süsinikuvarusid. Eelnõu kohaselt oleks istandikes lubatud väetamine, mis pikas perspektiivis viib põllumuldade degradeerumiseni ja väljakurnamiseni. Sellega kaasneb ka keskkonnasaaste oht ja elustiku vaesumine. Põllumaade elustik on juba praegu mitmendat aastat langustrendis, mida indikeerib eelkõige põllumajandusmaastiku linnustiku viimaste aastate hüppeline vähenemine. Istandike rajamine suurendaks põllumaastiku elustiku kriisi veelgi. Istandike rajamine oleks vastuolus ka EL taastamismäärusega, mille kohaselt peaks 7 aasta pärast kehv elustiku seisund olema paranenud 20%. Põllumaadele istandike rajamine aga hoopis halvendaks elustiku seisundit. Samadel põhjustel on istandike rajamine vastuolus eelnõu paragrahviga § 16 (Teiste keskkonnanõuetega kooskõla hoidmise põhimõte), ja paragrahviga § 24 (Süsinikuvaru hoidmist ja loodusesse kasvuhoonegaaside sidumist soodustavate tegevuste ja praktikate soosimine). Okaspuude istandikud on kuival ajal ka väga tuleohtlikud ning kuna tihedas ühekõrguses puistus ei ole tule levikule takistusi, tõuseb lõõma kuumus piisavalt kõrgeks, et süüdata mistahes ettejääd muu mets, samuti kuivemad niidud, viljapõllud jne. Tuginedes eelnevale leiame, et **istandike rajamine on lubamatu ja ebasobiv kliimameede.**

Keskkonnaühendused teevad metsaseaduse muutmise protsessis ettepaneku jätta istandikke lubav regulatsioon metsaseadusest välja ning on saanud Kliimaministeriumilt 3.09.24 kohtumisel ka kinnituse, et algselt plaanitud kujul seda ei kehtestata. See tähendab, et ka kliimaseaduses ei saa istandike kui eesmärgi saavutamiseks kasutatava meetmega algselt kavandatud mahus arvestada.

Eelnõus välja pakutud raiemaht maksimaalselt 10,3 miljonit tihumeetrit ei täida valitsuse koalitsioonileppes seatud sihti, et majandusmetsade tagavara ei vähene. Veelgi enam - sellises mahus raiumine viib metsade kogutagavara languseni, sest rangelt kaitstavate metsade juurdekasv ei võimalda majandusmetsade üleraie tagajärjel vähenevat tagavara kompenseerida. Viimast näitavad nii Keskkonnaagentuuri arvutused²³ kui ka asjaolu, et keskmiselt 11 miljoni tihumeetri suuruse aastase raiemahu juures on metsade kogutagavara

¹⁹ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC122719>

²⁰ <https://www.fao.org/bioenergy/27836-01ae7b403ad8a498b9e2ccfdafae65706.pdf>

²¹ "Ministeriumi plaan osutus seadusevastaseks, autor pääseb vallandamisest" - Postimees, 28.04.2024.

<https://www.postimees.ee/8085254/ministeriumi-plaan-osutus-seadusevastaseks-autor-paseb-valla-ndamisest>

²² The use of woody biomass for energy production in the EU, JRC, 2021

<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC122719>

²³

https://kliimaministerium.ee/sites/default/files/documents/2021-06/uuendusraie_arvutus_eeesti_riikliku_metsanduse_arvestuskava_koostamise_toetamiseks.pdf

langenud 2023. a andmetel viimase viie aastaga 26 miljonit tihumeetrit. Majandusmetsade tagavara vähenemine on vastuolus ka põlvkondade vahelise õigluse põhimõttega, sest tulevaste põlvete elukeskkond halveneb väheneva puidutagavara ja majandusmetsade elurikkuse arvelt.

ETTEPANEKUD

I Loobuda istandikest kui kliimaeesmärgi saavutamiseks kasutatavast meetmest maakasutussektori eesmärgi arvutustes ning seaduseelnõu seletuskirjas.

II Sõnastada seaduses selge eesmärk, et majandatavate metsade tagavara ei lange ei lühikeses ega pikas perspektiivis ning metsade kogutagavara suureneb kaitstavate metsade arvelt.

Peatükk 5. Avaliku sektori eesmärgid ja kohustused kliimamuutuste leevendamisel ja kliimamuutustega kohanemisel

§ 34. Avaliku sektori eesmärgid

Fossiilkütuste toetamise lõpetamine

Keskkonnaühendused toetavad fossiilkütuste toetamise võimalikult kiiret lõpetamist. Keskkonnaühendused juhivad tähelepanu, et sätte lõikes 4 on kasutatud määratlemata õigusmõistet “fossiilkütuste toetamine”, mille sisu pole üheselt arusaadav. Jääb selgusetuks, kas toetamise all mõistetakse üksnes otsest rahalist toetust või hõlmab see ka näiteks soodustavaid maksuerisusi, planeeringu- ja teisi haldusmenetlusi, fossiilkütustega seotud teadus-arendustegevuse investeringuid jne. Seetõttu tuleks sätte sõnastust täpsustada, et oleks selge, millised avaliku sektori tegevused on hõlmatud sätte lõikes 4 sätestatud eesmärkidega.

Praeguses üldises sõnastuses hõlmab lõige 4 nii fossiilkütuste tootmise kui kasutamise toetamist ning seletuskirjas on käsitletud sisuliselt vaid fossiilkütuste kasutamist. Kui teatud fossiilkütuste kasutamisega seotud toetusi nt põllumajanduses vms võib olla konkurentsiolekorra tõttu keeruline kiiresti lõpetada, peaks fossiilkütuste tootmisega seotud toetused ning subsidiumid lõpetama oluliselt varem. Fossiilkütuste toetamise lõpetamine on eesmärgina kirjas nii Pariisi kokkuleppes kui ELi rohelises kokkuleppes. Riigikontrolli 2022. a auditis “Keskkonnaeesmärkidega vastuolus olevad majandusmeetmed”²⁴ on esmane kaardistus sellistest meetmetest. Põlevkivisektorile on soodustused eriti suured: ainuüksi põlevkivijäätmete ladestustasu suurte soodustuste tõttu (keskmiselt 90% väiksem samatüübiliste muude jäätmete ladestustasust) jääb riigil saamata üle 100 miljoni euro igal aastal, sellele lisanduvad soodustused jahutusvee ning karjäärdest välja pumbatava vee kasutuse eest. Sellised soodustused vähendavad kunstlikult põlevkivist toodetud elektri, õli jm toodete hinda ning selle kaudu vähendavad alternatiivsete energiaallikate konkurentsivõimet.

ETTEPANEKUD

I Täpsustada sätte sõnastust, et selgitada, mida tähendab “fossiilkütuste toetamine”

²⁴

<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2544&FileId=15067>

II Eristada fossiilkütuste kasutamise toetamine ning fossiilkütuste tootmise toetamine ning viimase toetamise meetmed lõpetada hiljemalt aastal 2030.

§ 36. Riiklik energia- ja kliimakava

Leiame, et eelnõus sätestatud riikliku energia- ja kliimakava (REKK) regulatsioon on ebapiisav ja vastuoluline. Eelnõu § 36 näeb ühelt poolt ette, et REKK on EL energialiidu ja kliimameetmete juhtimise määruse (EL) 2018/1999 kohane „kliimameetmete ülevaade, kuhu koondatakse valdkonna arengukavade, programmide ja riigieelarve strateegia energia- ja kliimameetmed“. Seega nähakse REKKi eelnõus pelgalt olemasolevate meetmete koonddokumendina. Teisalt aga seatakse näiteks eelnõu § 58 alusel riiklikus energia- ja kliimakavas energiatõhususe eesmärk aastani 2030, mis on vastuolus kirjeldusega, et REKK oleks pelgalt kliimameetmete ülevaade.

Eelnõus võetud lähenemine, et tegemist on vaid muudes dokumentides seatud meetmete koondamise dokumendiga, on vastuolus ka kaasamise nõuetega. Kliimaga seoses käsitlevad avalikkuse kaasamist Euroopa kliimamääruse art 9 ning EL energialiidu ja kliimameetmete juhtimise määruse (EL) 2018/1999 artiklid 10 ja 11. Juhtimismäärus nõuab, et liikmesriik tagab üldsusele varajased ja tulemuslikud võimalused osalemiseks lõimitud riiklike energia- ja kliimakavade projektide ning pikaajaliste strateegiate ettevalmistamises aegsasti enne nende vastuvõtmist. Samuti nõuab juhtimismäärus, et iga liikmesriik seab sisse mitmetasandilise kliima- ja energiadialoogi, mille raames asjaomased sidusrühmad ja üldsus saavad aktiivselt osaleda ja arutada energia- ja kliimapoliitika jaoks kavandatud erinevaid – sh pikaajalisi – stsenaariumeid ning jälgida edusamme, välja arvatud juhul, kui liikmesriigis on juba sama eesmärki täitev struktuur. Sellise dialoogi raames võib arutada ka riiklike energia- ja kliimakavasid.

Juhul, kui käsitleda REKKi pelgalt olemasolevate meetmete koonddokumendina, ei ole täidetud juhtimismääruses ette nähtud kaasamise nõuded. Eelnõu § 39 kohaldub üksnes REKKi ja kohalike kavade menetlusele, ning seejuures pelgalt kordab juba Aarhusi konventsioonist ja KeÜS-st tulenevat üldnõuet, et kaasamine peab olema tõhus ja varajane.

REKKi koostamisse kaasamine ei võimaldaks sel juhul avalikkusel meetmete määramises sisuliselt kaasa rääkida, kuna REKK koondaks eelnõu käsitluse kohaselt üksnes arengukavade, programmide ja riigi eelarvestrateegia raames paika pandud meetmeid. Ent nende dokumentide – arengukavade, programmide ega riigi eelarvestrateegia – koostamises ei saa avalikkus tõhusalt kaasa rääkida:

- 1) Arengukavade koostamisse avalikkuse kaasamiseks puuduvad Eesti õiguses selged nõuded. Arengukavade koostamist reguleeriv määrus²⁵ näeb ette üksnes kaasamiskava tegemise ning arengukavas ülevaate andmise kaasamisprotsessist, ent ei sätesta konkreetseid nõudeid avalikkuse tõhusaks kaasamiseks varajases etapis;
- 2) Programmide koostamisse ei ole avalikkuse kaasamist Eesti õiguses ette nähtud ning nende koostamise menetluses ei viida läbi ka keskkonnamõju ega kliimamõju hindamist;

²⁵ Vabariigi Valitsuse 19.12.2019 määrus nr 117 "Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord", <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122019005>

- 3) Riigi eelarvestrateegia koostamisse ei ole avalikkuse kaasamist samuti ette nähtud – selle koostamist reguleeriv määrus²⁶ näeb ette eelarvestrateegia avalikustamise alles pärast selle kinnitamist. Lisaks ei saa riigi eelarvestrateegiat ilmselgelt pidada sisuliseks kliimameetmete väljatöötamise ega planeerimise vahendiks.

Seega leiame, et plaanitavad normid ei taga EL õigusaktide nõuete täitmist ja on seetõttu EL õigusega vastuolus. Seaduseelnõu seletuskirjas ei ole selgitatud, kuidas tagatakse kliimameetmete planeerimisse avalikkuse tõhus ja varajane kaasamine. Puudub sisuline analüüs, mis näitaks, kuidas lahendab eelnõu kehtivas õiguses ja praktikas ilmnunud lüngad avalikkuse kaasamises kliimameetmete planeerimisse.

ETTEPANEK: Asendada § 36 lg 1 tekstiosa “kliimameetmete ülevaade, kuhu koondatakse valdkonna arengukavade, programmide ja riigieelarve strateegia energia- ja kliimameetmed” tekstiosaga “kliimameetmete planeerimise dokument, mille eesmärgiks on tagada kliimakindla majanduse seaduses sätestatud eesmärkide võimalikult kiire ja tõhus elluviimine.”

§ 39. Kaasamine

Eelnõus korratakse väga üldiselt nõudeid, mis tulenevad juba Aarhusi konventsioonist ja KeÜS-ist, selgitamata, kuidas need sellisel üldisel kujul tagavad tõhusa ja varajase kaasamise.

ETTEPANEK: kehtestada seaduses täpsemad kaasamise nõuded ning määruse tasandil täpsem kaasamise kord. Sõnastusettepanek:

Riikliku energia- ja kliimakava koostamisse kaasatakse avalikkust. Avalikkuse kaasamise kanalid ja osalemiseks määratud tähtajad tuleb valida selliselt, et avalikkusele oleks tagatud tõhus osalemisvõimalus juba varajases etapis, kui kava põhiseisukohad ei ole veel välja töötatud. Tagada tuleb avalikkuse juurdepääs materjalidele ning korraldada tuleb vähemalt üks avalik väljapanek kestusega minimaalselt neli nädalat. Avalikkuse kaasamise täpsemad nõuded ja korra kehtestab kliiminister määrusega.

Peatükk 6. Avaliku sektori tugimeetmed majanduse kliimakindluse suurendamiseks

§ 40. Avaliku sektori tugimeetmed majanduse kliimakindluse suurendamiseks

Eelnõu § 40 lg 2 näeb ette, et riik tagab nõ katsetustegevuste tegevuslubade menetluse kiiruse ja efektiivsuse. Sätte õiguslik tähendus või tagajärg jääb arusaamatuks, kuna riik peaks haldusmenetlused nagunii viima läbi võimalikult tõhusalt. Juhul, kui mõeldud on menetlustes mingite “kiirteede” või kehtivaid nõudeid õgvendavate lahenduste kohaldamist,

²⁶ Vabariigi Valitsuse 19.12.2019 määrus nr 112 “Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja tõhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimused ja kord ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise kord”, <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122023013>

ei ole selge, kuidas oleksid sel juhul tagatud keskkonna kõrge kaitsetase ning Arhusi konventsioonist tulenevad osalemisõigused.

ETTEPANEK: täpsustada vähemalt seletuskirjas, kuidas tagatakse KHG heite vähendamist või sidumist soodustavate tehnoloogiate katsetamise ja uurimise kiirendatud menetlustes keskkonna kõrge kaitsetase ning Arhusi konventsioonist tulenevad osalemisõigused.

Peatükk 8. Kliimamuutuste leevendamise ja kohanemise kohane aruandlus, seire ja prognooside koostamine

§ 44. Kliimaaruande koostamise aeg ja aruande koosseis

Kliimamuutusega Eestile kaasnevad riskid ning nende mõju on väga oluline info, mis seni on puudulik. Arvestades IPCC aruannete tsükli (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 kliimariskide hinnangut uuendada 5 aasta tagant.

Seni on puudunud piisav ülevaade käimasolevate uuringute kohta, mis aitaks täpsustada Eestist lähtuvat KHG heidet ja leida lahendusi heite vähendamiseks. Selline ülevaade aitaks ka suunata rahastust teemavaldkondadesse, kus uuringud ja seire on vajalikud heitetegurite väljatöötamiseks, et saada kinnitus nende vastavusest looduslike oludega muutuvates ilmastikutingimustes.

ETTEPANEKUD

I Asendada § 44 lg 4 sõnastus “igal kümnendal aastal” sõnadega “igal viiendal aastal”.

II Lisada lõikes 3 alapunkt 3: “kasvuhoonegaaside heite hindamise raames teostava seire ja teadustöö ülevaadet ning hinnangut kasutatavate heitetegurite võimalike veapiiride kohta”.

Peatükk 9. Kliimanõukogu

§ 49. Kliimanõukogu

Keskkonnaühendused toetavad teadlastest koosneva sõltumatu kliimanõukogu loomist. Kliimanõukogu töö sisukuse tagamiseks peavad sellel olema vajalikud ressursid nagu teiste riikide kliimanõukogudel – nii tugitöötajad kui uuringute tellimise eelarve. Arvestades kliimaeesmärkide saavutamisele kaasnevate ühiskondlike muutuste ulatust ning avaliku sektori olulist rolli kliimapoliitika kujundamisel ning elluviimisel, peaks kliimanõukogu liikmete hulgas olema ka teiste sotsiaalteaduste nt sotsioloogia, politoloogia, innovatsiooni ja muutuste juhtimise eksperdid.

Peatükk 10. Rakendussätted

§ 53. Kliima- ja keskkonnanäesmärkidega võrreldes vastassuunaliste majandusmeetmete välja selgitamine ja nende kasutamise lõpetamine

Toetame kliima- ja keskkonnanäesmärkidega võrreldes vastassuunalise mõjuga majandusmeetmete kaardistamist, sest see on väga oluline meede kliimanäesmärkide saavutamiseks, kuid see peaks toimuma kiiremini.

ETTEPANEK: asendada sätte sõnastus "2027. aasta 1. jaanuariks" sõnadega "12 kuud pärast seaduse jõustumist".

Seaduse mõju hinnang

Nagu oleme eelnevalt mitmel korral välja toonud, on kliimakindla majanduse seaduse mõju hinnangud ebapiisavad. Nii metsanduse kui turbaga seotud mõjude hindamisel kahjuks kasutatud erasektori poolt tellitud uuringuid, mille metoodika ning lähteandmed pole avalikud. Leiame, et selliste uuringute kasutamine eelnõude mõjude hindamisel on väär.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Maia-Liisa Anton

Eesti Keskkonnaühenduste Koja koordinaator