

Eesti Keskkonnaühenduste Koda

Kliimaministeeriumile

Meie: 25.10.2023 nr 1-5/23/5960

EKO seisukoht kliimaseaduse väljatöötamiskavatsuse kohta

Tunnustame Kliimaministeeriumi algatust kliimaseaduse välja töötamiseks. Kliimaseadus on Eesti kliimapoliitikat oluliselt mõjutav seadus, mistõttu peab see olema läbimõeldud ja teaduspõhine. Kliimaseaduse koostamisel on oluline, et seaduse eesmärk ja selle aluseks olevad õiguspõhimõtted oleks selgelt sätestatud. Eesmärkide seadmisel tuleb lähtuda parimast saadaolevast teaduslikust teadmisest, sealhulgas tuleb kliimaseaduses sätestada sõltumatu teadusnõukogu loomine. Arvestades seaduse suurt mõju ja laia ulatust, tuleb seadusloome protsessi juba algusest kaasata laiem avalikkus, samuti peab sidusrühmade kaasatus olema tasakaalustatud. Järgnevalt esitame oma seisukohad kliimaseaduse VTK-le.

I Õiguspõhimõtted

EKO teeb ettepaneku panna VTK-sse sõnaselgelt kirja õiguspõhimõtted, millest lähtutakse kliimaseaduse eelnõu kokkupanekul ja mis kehtestatakse üldpõhimõtetena ka kliimaseaduses endas. Täpsemalt teeb EKO ettepaneku seada kliimaseaduse põhimõteteks **1) teaduspõhisus, 2) inimõiguste kaitse, 3) põlvkondadevaheline õiglus, 4) ühine, kuid diferentseeritud vastutus, 5) energiatõhusus ja 6) üleminek, mis on õiglane**. Samuti peame oluliseks, et kliimaseaduses oleks väljendatud **ambitsiooni vähendamise keeld** ehk “*no backsliding*” printsiip.

Õiguspõhimõtted on õiguslikult siduvad ettekirjutused, mis ei kirjuta küll ette konkreetset käitumisjuhust, ent on olulised erinevate huvide kaalumisel nii kliimaseaduse väljatöötamise käigus kui ka seaduse alusel edasiste otsuste tegemisel. Kuna kliimamuutuste leevendamine ja nendega kohanemine on keeruline ülesanne, mille puhuks on praegu võimatu ette näha konkreetseid käitumisjuhiseid kõikide otsuste langetamiseks, on mõistlik sätestada õiguspõhimõtted ehk üldised käitumissuunised, mille abil erinevaid lahendusi kaaluda ja otsuseid langetada.¹ See aitab edasiste otsuste tegemist lihtsustada ja tagab, et otsuste aluseks võetakse ühtsed lähtekohad. Soovitus kehtestada kliimaseaduses üldprintsiibid tuleneb ka ClientEarth'i 2021. a analüüsist.²

Järgnevalt avame ja selgitame nimetatud õiguspõhimõtteid.

¹ Vaarmari, K., Jäädmaa, T. (2023) Eesti kliimaseaduse perspektiivikuse analüüs. SA Keskkonnaõiguse Keskus, lk 40.

² Navigating Net-Zero: Global Lessons in Climate Law-Making. ClientEarth, 2021.

<https://www.clientearth.org/media/eg1ajv4x/net-zero-report-1210-final-corrections.pdf>, lk 41.

Teaduspõhisus. Pariisi leppele alla kirjutades tunnistas Eesti vajadust kliimamuutuseid tõhusalt leevendada “parima kättesaadava teadusliku teadmuse alusel”³ ja võttis endale kohustuse kasvuhoonegaaside heitkoguseid kiiresti vähendada “parimaid teadusandmeid kasutades”⁴. Riigikohus on selgelt väljendanud, et põhiseadusest tuleneb Eestile kohustus otsustada kasvuhoonegaaside heite piiramise olulised küsimused “parima kättesaadava teadusinfo” põhjal.⁵ Nõue langetada otsuseid kõige uuema ja parema teadusliku teadmuse põhjal tuleneb ka keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttest (KeÜS § 8), mida tuleb arvestada kõiki keskkonda puudutavate otsuste tegemisel. Niisiis on selge, et ka kliimaseadus tuleb koostada parimatele teaduslikele andmetele tuginedes ning selle elluviimine peab olema teaduspõhine. Sealjuures tuleb meeles pidada, et teaduspõhisus ei tähenda üksnes loodusteaduslikke teadmisi kliimamuutuste põhjuste ja tagajärgede kohta, vaid ka sotsiaalteaduslikke ja teisi asjakohaseid ning kvaliteetseid teaduslikul teel saadud teadmisi.

VTK-s välja pakutud “teadmispõhisus” erineb teaduspõhisusest, kuna teaduspõhise lähenemise korral tuginetakse teadusliku meetodiga kogutud teadmistele, samas kui teadmispõhiselt tegutsedes võiks kasutada igasugusel viisil saadud teadmisi. **Teeme ettepaneku kasutada ebaselge “teadmispõhisuse” asemel teaduspõhisuse mõistet.**

Inimõiguste kaitse. Süvenevad kliimamuutused toovad kaasa aina tõsisemad tagajärjed inimestele ja riivavad nende põhiõiguseid, näiteks õigust elule, tervise kaitsele, omandile ja haridusele. Põuad, tormidest tingitud elektrikatkestused ja teised kliimamuutuste tagajärjed piiravad ka inimeste ettevõtlusvabadust. Ilmselt riivavad kliimamuutused õigust puhtale, tervislikule ja jätkusuutlikule keskkonnale, mida Eesti ja 160 teist ÜRO liikmesriiki tunnustasid eelmisel aastal rahvusvahelises õiguses sisalduva inimõigusena.⁶ Mida vähem kliima muutub, seda vähem riivavad selle tagajärjed inimeste põhiõiguseid. Kliimamuutuste mõju ulatus sõltub aga otseselt sellest, kui kiiresti vähendada kasvuhoonegaaside heidet, suurendada sidumist ja kliimamuutustega kohaneda. Kuna ükski põhiõigus pole absoluutne, **tuleb seaduse väljatöötamisel kaaluda kliimamuutuste leevendusmeetmete mõju inimeste põhiõigustele ühelt poolt ja kliimamuutuste leevendamata jätmise mõju teiselt poolt.** Sealjuures on oluline, et kõik põhiõigused on võrdselt tähtsad ning ettevõtlusvabaduse kaitse ei tohi ohustada teisi põhiõiguseid.

Põhiõiguste riivete hindamisel tuleb silmas pidada, et inimesed on kliimamuutuste tagajärgedele erineval määral haavatavad, sõltuvalt nende vanusest, tervisest, majanduslikust olukorrast, elukohast ja teistest teguritest. ÜRO laste õiguste komitee toonitas sel aastal, et laste õigused on tihedalt seotud tervisliku ning jätkusuutliku looduskeskkonna olemasoluga ning et riikidel on kohustus ennetada ettenähtavaid keskkonnanõude, mille tagajärjed võivad avalduda alles aastakümnete pärast, et võimaldada ka tulevikus sündivatel lastel oma õiguseid täiel määral nautida.⁷

³ [Pariisi kokkulepe](#), preambuli 4. lõige.

⁴ [Pariisi kokkulepe](#), art 4 lg 1.

⁵ [RKHKo 3-20-771](#), p 48.

⁶ <https://digitallibrary.un.org/record/3982659?ln=en>

⁷ Committee on the Rights of the Child. General comment No. 26 (2023) on children’s rights and the environment, with a special focus on climate change, lk 2.

Põlvkondadevahelise õigluse põhimõte. Kliimamuutuste mõjud avalduvad ajalise viitega: täna õhku paisatud kasvuhoonegaaside täielik mõju kliimasoojenemisele avaldub alles lähikümnenditel. Kliimamuutuste mõju avaldumine on täiesti kindel ning seda pole võimalik tagasi pöörata. Need tagajärjed võivad aga riivata tulevikus elavate inimeste õiguseid. Põhiseaduse § 5 kohaselt tuleb Eesti loodusvarasid kasutada säästlikult ehk nõnda, et säiliks keskkonna ökoloogiline väärtus ning tulevaste põlvkondade võimalused enda vajadusi rahuldada ei oleks ohus.⁸ Pariisi leppe üks lähtekohti on põlvkondadevaheline õiglus (*intergenerational equity*)⁹, mille kohaselt on ühel põlvkonnal keelatud tegutseda nii, et see teise põlve võimalusi ja õiguseid põhjendamatult piirab. Riigikohus on nentunud, et suure kliimamõjuga tegevuste lubamisel tuleb silmas pidada, et selline tegevus ei “tooks kaasa vajadust ülemäära piirata kliimamuutuste ohjeldamiseks isikute vabadusi või avalikku huvi tulevikus”.¹⁰ Kuna kliimaseadusel on suur mõju tulevikus elavatele inimestele, **tuleb seaduses sätestada põlvkondadevahelise õigluse põhimõte ning arvestada kliimameetmeid kavandades, rakendades ja rakendamata jättes nii praegu kui tulevikus elavate inimeste õigustega.**

Ühise, kuid diferentseeritud vastutuse põhimõte. Pariisi kokkuleppes tuleneb (art 4 lg 3), et iga leppeosalise iga järjestikune riiklikult kindlaksmääratud panus kujutab endast edasiminekut osalise eelmisest riiklikult kindlaksmääratud panusest ja näitab osalise kõrgeimat võimalikku edasipüüdlikkuse taset, kajastades tema ühist, kuid diferentseeritud vastutust ja vastavat suutlikkust riigiti erineva olukorra valguses. See tähendab, et kuigi kliimamuutuste leevendamise eest vastutavad kõik riigid üheskoos, on riikide vastutuse määr erinev, sõltuvalt nende arengutasemest ja ajaloolisest vastutusest. See põhimõte on oluline võtta ka kliimaseaduse väljatöötamise lähtekohaks. Ehkki vastav kohustus on juba Pariisi kokkuleppes väljendatud, on mõistlik selguse huvides kehtestada see põhimõttena ka kliimaseaduses.

Energiatõhususe põhimõte. Kliimameetmete kujundamise poliitika aluseks peaks olema põhimõte, et esikohale tuleb seada energiatõhusus. See tuleneb ELi kliimameetmete juhtimise määrusest 2018/1999, mis näeb ette, et liikmesriigid peaksid järgima energiatõhususe esikohale seadmise põhimõtet (määruse preambula p 65, mõiste definitsioon art 2 lg 18). See tähendab, et enne energiaga seotud planeerimis-, poliitika- ja investeerimisotsuste tegemist tuleks kaaluda, kas kulutõhusad ning tehniliselt, majanduslikult ja keskkonnaohutuse seisukohast sobivad alternatiivsed energiatõhususe meetmed võiksid kavandatavaid planeerimis-, poliitika- ja investeerimismeetmeid täielikult või osaliselt asendada, nii et vastavate otsuste eesmärgid ikkagi saavutatakse. See hõlmab meetmeid, millega muudetakse energia nõudlus ja pakkumine tõhusamaks, eelkõige energia kulutõhusa säästmise kaudu lõpptarbimises, tarbijast lähtuvate algatuste ning energia muundamise, ülekande ja jaotuse tõhustamise kaudu. Samas tuleb mees pidada, et Jevonsi paradoksi tõttu ei piisa summaarse energiatarbimise vähendamiseks üksnes energiatõhususe suurendamisest, sest suurenenud energiatõhusus tingib üldplaanis suurenenud energiakasutuse.¹¹

⁸ [PS § 5 kommenteeritud väljaanne](#), p 56.

⁹ [Pariisi kokkulepe](#), preambuli 11. lõige.

¹⁰ [RKHKo 3-20-771](#), p 17.

¹¹ <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800905001084>

Ülemineku õigluse põhimõte. Õiglase ülemineku kontseptsiooni töötati välja, et teadvustada vajadust tagada, et need, kelle elukvaliteeti võib vähese CO₂-heitega majandusele üleminek mõjutada, on kaitstud ning neile antakse piisavalt tuge ja aega nende muutustega kohanemiseks.¹² Õiglase ülemineku vajadusele on viidatud ka Pariisi leppe preambulas. Teadmine, et üleminek saab olema õiglane, võimaldab muutusi lihtsamini ellu viia, ent õigluse tagamise vajadust on tähtis selgelt teadvustada. Eestis on õiglase ülemineku mõistet kasutatud seni peamiselt Ida-Virumaa ja põlevkivitööstuse sulgemise kontekstis, ent tegelikult peab see hõlmama laiemalt kõiki sektoreid, mida tuleb süsinikumahukuse vähendamiseks või sidumise suurendamiseks oluliselt ümber kujundada. See peab kindlasti hõlmama turba kaevandamist ja kasutust ning metsandust (raiemah, majandamine turvasmuldadel), ent vajadusel ka muid sektoreid, näiteks põllumajandust.

Kliimaseaduse väljatöötamisel on lisaks oluline lähtuda ka muudest põhimõtetest, mis on Eesti õiguses juba kirjas: nagu keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitsmise põhimõte (KeÜS § 8, sh tuleb arvestada, et kliimamõju vähendamise meetmed ei tohiks võimendada muid keskkonnaprobleeme nagu näiteks elurikkuse kadu), loimispõhimõte (KeÜS § 9), ning laiemalt säästva arengu põhimõte¹³.

II Kliimaneutraalsuse saavutamise eesmärk

VTK-s ei ole sõnastatud põhimõtteid või kriteeriume, mille põhjal seatakse Eestile eesmärk saavutada kliimaneutraalsus teatud aastaks ning vahe-eesmärgid sellele teekonnale. Küll aga on VTK-s kirjas, et kliimaseaduses sätestatakse eesmärk, et Eesti saavutab kliimaneutraalsuse 2050. aastaks. See on lubamatult hilja, kuna nõnda ei saa Eesti täita Pariisi leppega võetud kohustusi, **ning see eesmärk tuleb kliimaseaduses tuua oluliselt varasemaks**. Soovitame selles järgida Euroopa Liidu teadusliku nõuandekogu (ESABCC) soovitusi, mille järgi peaks EL vähendama aastaks 2040 netoheitmeid 90–95% võrreldes 1990. aasta tasemega.¹⁴

EKO teeb ettepaneku **seada VTK-s kolm põhimõtet, mille põhjal leppida kliimaseaduse väljatöötamise käigus kokku kliimaneutraalsuse saavutamise tähtaeg ja vahe-eesmärgid**. Need põhimõtted on:

- 1) lähtumine parimast saadaolevast teaduslikest andmetest,
- 2) inimeste põhiõiguste kaitse ja
- 3) Eesti õiglane osa maailma süsinikueelarvest.

Selgitame põhimõtteid järgnevalt.

Lähtumine parimast saadaolevast teaduslikust teadmisest. Pariisi leppele alla kirjutades tunnistas Eesti vajadust leevendada kliimamuutuseid parima saadaoleva teadusliku teadmuse alusel.¹⁵ Ka riigikohus on märkinud, et põhiseadusest tuleneb Eestile kohustus

¹² ClientEarth 2021, lk 41

¹³ Säästva arengu põhimõtte osas vt PS § 5 kommentaare:

<https://pohiseadus.rigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-5-loodusvarade-saastlik-kasutamine>

¹⁴ ESABCC, 2023 “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>

¹⁵ Pariisi kokkuleppe preambul, p 4.

piirata kasvuhoonegaaside heidet ja teha seda “parima kättesaadava teadusinfo” põhjal.¹⁶ Inimkonna parimat teadmist kliimamuutuste kohta haldab IPCC, mis koondab kõigis kliimamuutustega seotud teadustöodes sisalduva teaduse regulaarsetesse sünteesiraportitesse.

IPCC viimase aruande kohaselt eskaleeruvad kliimamuutustega kaasnevad riskid ja kahju eksponentsiaalselt iga kraadi mürdosa soojenemisega.¹⁷ Eesti on võtnud endale kohustuse pingutada, et hoida kliimasoojenemist 1,5 kraadi piires. See on vajalik, et hoida elukeskkonda Maal inimestele võimalikult elamiskõlblikuna ja võimaldada ühiskondade arengut. Et seda piiri mitte ületada, peab IPCC andmetel maailma süsinikuheide hakkama kiirelt vähenema enne 2025. aastat. Kasvuhoonegaaside heidet tuleb kõige kiiremini vähendada just lähiaastatel ning kaugemas tulevikus võib vähendamise tempo olla aeglasem, kui summaarne süsinikuheide on juba oluliselt väiksem.¹⁸ Teisiti tegutsedes ületab kliimasoojenemine 1,5 või isegi 2 kraadi piiri ka juhul, kui 2050. aastaks saavutada kliimaneutraalsus. See teadmine tuleb võtta kliimaneutraalsuse saavutamise tähtaja ja eriti vahe-eesmärkide seadmise aluseks. **Eelnevalt tulenevalt teeme ettepaneku, et kliimaseaduses tuleb Eesti kliimaneutraalsuse saavutamise tähtaeg tuua oluliselt varasemaks kui 2050. aasta.**

Kõigi kliimameetmete peamine eesmärk peab olema inimõiguste kaitse.¹⁹ Kuigi ümberkorraldused kliimamuutuste leevendamiseks võivad riivata inimeste mõnd põhiõigust, riivavad leevendamata kliimamuutuste tagajärjed kindlasti inimeste õiguseid elule, tervisele, omandile ja teisi inimõiguseid. Seega tuleb kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärke sätestades lähtuda sellest, millised eesmärgid kogumis kaitseksid kõige paremini nii praegu kui tulevikus elavate inimeste õiguseid. Vt ka selgitust inimõiguste kaitse põhimõtte kohta eespool.

Eesti õiglane osa maailma süsinikueelarvest. Riigikohus tegi hiljuti Enefiti õlitechase kohtuasja lahendades selgeks, et põhiseadus kohustab Eesti riiki andma oma “proportsionaalse panuse” terve maailma pingutusse, et hoida kliimasoojenemist tuntavalt alla 2 kraadi ja võimalusel 1,5 kraadi piires.²⁰ IPCC 2021. aasta raporti põhjal võis maailm 2020. aasta alguse seisuga paisata atmosfääri veel 300 gigatonni kasvuhoonegaase, et kliimasoojenemist oleks võimalik veel 83% tõenäosusega piirata 1,5 kraadini.²¹ Kui jagada see kõigi Maal elavate inimeste vahel võrdset, oli iga inimese “osa” ligi 38 tonni. 2020.–2022. aastani on Eesti ühe elaniku kohta atmosfääri paisanud 33 tonni

¹⁶ RKHko 3-20-771, p 48.

¹⁷ IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001, lk 15.

¹⁸ Samas, lk 20.

¹⁹ [Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change](#), lk 9.

²⁰ RKHko 3-20-771, p 48.

²¹ [IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change](#) [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.J. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 3–32. doi:10.1017/9781009157896.001, lk 29.

kasvuhoonegaase. Käesoleva aastaga on atmosfääri paisatud ka "ülejäanud" viis tonni kasvuhoonegaase. Seega on juba selle aasta lõpuks otsas Eesti proportsionaalne osa 2020. aastaks alles jäänud süsinikueelarvest.

Kuna ilmselgelt ei lõpeta Eesti kohemaid kasvuhoonegaaside atmosfääri paiskamist, tuleb kliimaseaduse väljatöötamisel kaaluda ja selgitada, kelle arvelt ja kui suures mahus jätkab Eesti maailma süsinikueelarve tarvitamist. Sealjuures tuleb arvestada, et Pariisi leppele alla kirjutades liitus Eesti ka ühise, kuid diferentseeritud vastutuse põhimõttega (vt ka selgitust eespool), mille kohaselt peavad kõik riigid pingutama kliimamuutuste leevendamiseks ja eesotsas peavad seda tegema jõukad kõrgelt arenenud riigid, kelle hulka ka Eesti kuulub. See tähendab, et maailma süsinikueelarvet jaotades tuleks jätta proportsionaalselt suurem osa neile, kelle heide ja fossiilkütuste kasutamine on seni olnud ebaproportsionaalselt väike, et neil oleks võimalik tagada oma elanikele elementaarsed elamistingimused. Jõukad ja kõrgelt arenenud riigid nagu Eesti, kelle süsinikuheide on minevikus olnud ebaproportsionaalselt suur, peavad oma süsinikuheidet nüüd keskmisest oluliselt kiiremini vähendama. Tõik, et Pariisi lepeest ei tulene Eestile konkreetseid arvulisi süsinikuheite vähendamise eesmärgi, ei ole vabandus leppes sisalduvate põhimõtete eiramiseks, vaid kohustus nende põhimõtete põhjal otsustada, millised on Eesti õiguspärased kliimaeesmärgid ning neid täita. **Seega teeb EKO ettepaneku arvutada enne kliimaseaduse eelnõu koostamist välja Eesti proportsionaalne ja õiglane osa maailma süsinikueelarvest ning selle põhjal seada Eesti riigile kliimanetraalsuse saavutamise tähtaeg ning siduvad vahe-eesmärgid süsinikuheite vähendamiseks.**

Lühiajalised vahe-eesmärgid. Lisaks kliimanetraalsuse eesmärgi sätestamisele tuleb kliimaseaduses sätestada siduvad kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgid ka iga 2–5-aastase intervalliga. Ainuüksi eesmärkide seadmine aastatele 2030, 2040 ja 2050 on selgelt ebapiisav. Paariaastase vahega eesmärkide seadmine tagab eduka seire, vajalike meetmete õigeaegse rakendamise ja tõhusa kliimapolitika. Meetmete väljatöötamisel ja ellu viimisel on erilise tähtsusega jälgida iga-aastaseid KHG inventuuri andmeid ning reageerida tulemustele järjepidevalt. **Teeme ettepaneku sätestada kliimaseaduses siduvad KHG vähendamise eesmärgid 2–5-aastase intervalliga.**

Sektoriaalsed eesmärgid. Kliimaseaduses tuleb määratleda majandussektorid koos neile seatavate lühi- ja pikajaliste heitevähendamise eesmärkidega. Ka Riigikohus rõhutas, et Eestis on vaja kehtestada etapiviisiline ja sektoripõhine heitekoguste jaotuskava kliimanetraalsuse saavutamiseks.²² Nii Saksamaa kui ka Prantsusmaa kliimaseadus seavad sektoritele valdkondlikud eesmärgid, sama tee valimist soovitame ka Eesti kliimaseaduse koostamisel. Seega tervitame Kliimaministeriumi plaani jaotada eesmärgid valdkondade vahel: energeetika, tööstus, transport, hooned, jäätmemajandus, põllumajandus, metsandus ning turbatootmine.

Sektoritevahelised eesmärgid ei tohi seaduse jõustumise järgselt olla üle kantavad/kompenseeritavad. See tähendab, et kui ühes sektoris suudetakse seatud eesmärki ületada 100 kt ja teises sektoris jääb 100 kt eesmärk saavutamata, siis ei tohi olla

²² RKHko 3-20-771, p 48

võimalik neid “paberil” tasandada. IPCC²³ on korduvalt välja toonud, et hoidmaks kliimasoojenemist 1,5 kraadi piires, peavad heite vähendamisse panustama kõik sektorid. Kompenseerimine õõnestab vajadust kõikehõlmavate meetmete järele ja seab ohtu seatud eesmärkide saavutamise. Sellest tulenevalt peavad seatavad sektoriaalsed eesmärgid olema tugevad ja siduvad ega tohi võimaldada kompenseerimist.

Sektoritele eesmärkide seadmisele peab järgnema kõikehõlmava meetmete raamistiku väljatöötamine. Selle puudumine takistab seatud eesmärkide täitmist ja võib viia sarnase tulemuseni nagu Saksamaal, kus probleemsed sektorid on jäänud seatud eesmärgist märkimisväärselt maha²⁴. Sealjuures on meetmete välja töötamisel vaja käsitleda kõigi olemasolevate tegevusvaldkondade vähendamise potentsiaali, sealhulgas kliimakahjulike toetuste vähendamist, mille olemasolule ja ulatuslikkusele juhtis Riigikontroll tähelepanu juba 2022. aastal²⁵. Ka Saksamaal on kliimaseadusega loodud teadusnõukogu sellele osundanud²⁶.

Seatud eesmärkide täitmine peab olema jälgitav iga-aastaselt, et teha vajadusel korrekture rakendavatesse meetmetesse. **Teeme ettepaneku: 1) määratleda kliimaseaduses tugevad siduvad sektoriaalsed eesmärgid, mis ei võimaldaks sektoritevahelist kompenseerimist, 2) eesmärkide paika paneku järel töötada välja kõikehõlmavate meetmete raamistik, mis toetab kliimaneutraalsuse saavutamist.**

Põlevkivi ja turba kaevandamine, turvasmuldade majandamine ning jätkusuutlik raiemaht. Kliimaseaduses tuleb sätestada konkreetsed lõpptärminid põlevkivi ja turba kaevandamisele. Ainuüksi turba kaevandamine ja aiandusturba kasutamine moodustas Eesti heitest 10% aastal 2021²⁷. Turba eksport on pidevalt kasvanud ja jõudnud kaubavahetus bilansis²⁸ rekordtasemele. Põlevkivi ja turba kaevandusmahud on jõudnud viimase kolme aasta rekordini, vastavad juurdekasvud võrreldes 2020. aastaga on olnud turbal 57,1% ja 16,3% põlevkivil²⁹. Põlevkivi kasutamine põhjustab kõige suurema osa Eesti KHG heitest. Konkreetsete lõpptähtaegade sätestamine tagab õiguskindluse, innustab investeringuid alternatiivsetesse tegevusvaldkondadesse ja seab Eestile teekonna jätkusuutliku ühiskonnamudeli poole.

Turba osas teeme ettepaneku: 1) vajadus külmutada lubade andmine uute turbakaevanduste avamiseks, olemasolevate laiendamiseks või kaevandamise perioodi pikendamiseks on aktuaalne juba täna, kliimaseaduses tuleb teha põhimõtteline otsus edasiste uute lubade väljastamise ja seniste pikendamise osas; 2) sätestada

²³ [IPCC, 2023: Sections. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change \[Core Writing Team, H. Lee and J. Romero \(eds.\)\]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 35-115. doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647](#), lk 93

²⁴ [Expertenrat für Klimafragen \(2023\): Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023. Gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 3 Bundes-Klimaschutzgesetz. Online verfügbar unter: <https://www.expertenrat-klima.de>](#)

²⁵ [Riigikontroll. \(2022\) Keskkonnaeesmärkidega vastuolus olevad majandusmeetmed.](#)

²⁶ [Expertenrat für Klimafragen \(2023\): Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023. Gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 3 Bundes-Klimaschutzgesetz. Online verfügbar unter: <https://www.expertenrat-klima.de>](#)

²⁷ <https://kliimaministeerium.ee/rohereform-kliima/kasvuhoonegaasid#aruanded>

²⁸ <https://data.stat.ee/profile/product/52703>

²⁹ <https://maaamet.ee/uudised/viimased-aastad-olnud-turba-kaevandamiseks-soodsad>

kliimaseaduses tähtaeg, millest alates on turba kaevandamine Eestis lõpetatud. Ühtlasi tuleb olemasolevate turbakaevanduste töö lõpetamisel panna kliimaseaduses paika lahendused õiglase ülemineku meetmete näol. 3) kliimaseadusega tuleb välja töötada meetmed turvasmuldade majandamiseks selliselt, et süsinikuheide nendelt aladelt oleks minimaalne, seda nii metsa- kui põllumaade osas. 4) otsustada rikutud turbaalade³⁰ edasine kasutus kas maavarana või taastatavate aladena.

Põlevkivi kasutust ja kaevandamise väljumistähtaegade määramisel kliimaseaduses tuleks miinimumina lähtuda õiglase ülemineku kavast. Õiglase ülemineku territoriaalses kavast on viidatud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile 2021–2023, milles on seatud järgnev eesmärk: väljume põlevkivielektri tootmisest hiljemalt aastaks 2035 ning põlevkivi kasutamisest energeetikas tervikuna hiljemalt aastaks 2040. Euroopa Komisjon eeldab, et Eesti on end nende tähtaegadega sidunud, mistõttu on oluline luua sätestatud kuupäevadele ka seaduslik alus. Põlevkivijaamade sulgemisel saab eeskujuks võtta näiteks Prantsusmaa kliimaseaduse³¹, kus on sätestatud viimaste söeelektrijaamade välja lülitamise tähtajad, või Kreeka kliimaseaduse³², mis sätestab tahkete fossiilkütuste kasutamise keelu elektri tootmisel. Väljumistähtaegade puhul tuleb arvestada miinimumlähtekohana õiglase ülemineku territoriaalses kavast viidatud, kuid pidades silmas teisi seatavaid eesmärke, tuleb eesmärk siiski viia vastavusse tervikpildiga ja vajadusel tuua varasemaks.

Samuti teeme seoses Eesti LULUCFi sektori muutumisega KHG sidujast heitjaks **ettepaneku sätestada kliimaseaduses õiguslik alus kestliku aastase raiemahu määramiseks**, mis tagaks metsa süsinikuvaru säilimise ja viiks metsamaa LULUCFi arvestuses tagasi siduja poolele.

III Teadusnõukogu

Kliimaseaduses tuleb sätestada sõltumatu teadusnõukogu loomine. Hetkel kliimaseaduse loomiseks moodustatud kliimanõukogu ei saa seaduse jõustumise järel täita teadusnõukogu funktsioone, sest sellesse kuuluvad lisaks vähestele teadlastele ka huvirühmade esindajad. Tagamaks teadlaste hinnangute objektiivsus ja tõsiseltvõetavus, tuleb luua eraldiseisev teadlaste nõukogu, mis saaks anda sõltumatut nõu kliimamuutuste leevendamise ja kohanemise teaduse kohta. Hetkel on kliimanõukogus olevad teadlased pandud olukorda, kus juba nõukogu sees tuleb teha kompromisse parima teadusliku teadmise ja erinevate huvirühmade positsioonide vahel. ClientEarth on välja toonud, et ainult teadlastest koosnev nõukogu aitaks otsustusprotsessi depolitiseerida ja tõsta avalikkuses nii nõukogu kui ka kliimaseaduse usaldusväarsust.³³

Enamikes kliimaseadusega Euroopa riikides on seaduses sätestatud ka teadusnõukogu loomine (näiteks [Saksamaal](#), [Prantsusmaal](#), [Iirimaa](#), [Taanis](#), [Rootsis](#) ja [Ühendkuningriigis](#)).

³⁰ https://www.riigiteataja.ee/aktiis/1291/2201/6064/KKM_m87_lisa1.pdf#

³¹

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000043956924?init=true&page=1&query=2021-1104&searchField=ALL&tab_selection=all

³² <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/793411/nomos-4936-2022>

³³ Navigating Net-Zero: Global Lessons in Climate Law-Making. ClientEarth, 2021, lk 46. <https://www.clientearth.org/media/eg1ajv4x/net-zero-report-1210-final-corrections.pdf>

Ka teistes riikides on teadusnõukogul üldjuhul puhas teaduspõhise nõu andmise funktsioon, st sellistesse nõukogude või ekspertkogude eesmärgiks ei ole huvirühmade kaasamine ning huvirühmade esindajaid nendes ei ole.

Paljudes riikides on teadusnõukogul lisaks nõuandvale ja selgitavale rollile ka seirefunktsioon, näiteks esitab kliimanõukogu valitsusele (või muudele riigiasutustele) iga-aastase eduaruande kliimaeesmärkide saavutamise ja süsinikueelarve piires püsimise kohta. Seejärel on valitsusel kohustus teadlastele põhjendada, miks pole suudetud eesmärke täita ning pakkuda lisameetmeid nende saavutamiseks. Sellise järelvalveprotsessi seaduses määratlemine suurendaks valitsusasutuste vastutust ja eesmärkide saavutamise tõenäosust. Samuti tuleks teadusnõukogu paremale toimimisele kasuks sekretariaadi loomine (nagu on Taanis, Saksamaal, Iirimaa, Rootsis ja Ühendkuningriigis).³⁴

Teeme ettepaneku kirjutada seadusesse teadusnõukogu loomine, kuhu kuuluksid ainult teadlased. Seaduses tuleb sätestada selged kriteeriumid, mille põhjal nõukogusse liikmeid valitakse (nt ekspertiisi valdkonnad, sõltumatus, töökogemus), samuti nõukogu vastutusala, funktsioon, ülesanded ja liikmete ametiaeg.

IV Kliimaseaduse väljatöötamise protsess

Tunnustame Kliimaministeeriumit pingutuste eest muuta kliimaseaduse väljatöötamise protsess kaasavaks ja laiapõhjaliseks. Teeme aga mõned ettepanekud, et muuta protsessi veelgi läbipaistvamaks, kaasavamaks ning teaduspõhisemaks – vastasel korral võib juhtuda, et kliimaseadus läheb vastuollu meie seisukohtades loetletud (ja õigusnormidel tuginevate) põhimõtetega.

Teeme ettepaneku selgemalt läbi mõelda kliimaseaduse väljatöötamise juhtimise struktuur. Praeguses juhtimisstruktuuris on kliimanõukogu, juhtrühm ning töörühmad, millest kellegi ülesanded ega pädevus ei ole päris selged:

- Ebaselge on vahe kliimanõukogu ning juhtrühma vahel, kuna mõlemas on esindatud huvirühmade esindajad.
- Ebaselge on töörühmade töö eesmärk ja mandaat. Kuna need luuakse praeguse plaani kohaselt sisuteemadel (energeetika, transport ja liikuvus, ruumiloome ja hooned, elurikkus ja maakasutus, kestlik toidusüsteem, ressursikasutus), siis kas nende peamine eesmärk on anda sisend sektoriaalsete eesmärkide ja meetmete väljatöötamisele?
- Kui töörühmade eesmärgiks on sisuteemadel lahenduste väljatöötamine huvirühmade poolt, jääb arusaamatuks plaan kaasata töörühmadesse poliitiliste erakondade esindajad, kuna nende näol ei ole tegemist huvirühmade esindajatega.
- Töörühmad on praeguse plaani kohaselt kavas luua sisuteemadel, ent katmata on kliimaseaduse raamistik (nt vastutuse jaotus avaliku võimu asutuste vahel, sh KOV-de roll, aruandlus, seiremehhanismid jmt) - ei ole selge, kes selle välja töötab ning kuidas huvigrupid ja eksperdid selle väljatöötamisse on kaasatud. Mh on VTK-s kirjas, et KOV-d on kaasatud läbi töörühmade, ent ükski töörühm ei näi otseselt

³⁴ Euroopa Kliimafondi (European Climate Foundation) raport "Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-zero Management", 2020, lk 32.

<https://europeanclimate.org/wp-content/uploads/2020/02/04-02-2020-climate-laws-in-europe-full-report.pdf>

tegelevat näiteks kliimamuutustega kohanemise teemaga, milles KOV-de rolli täpsustamine oleks ülioluline.

Seaduse koostamise ajakavasse on vaja planeerida varasemad avalikud konsultatsioonid eelnõu teemal. Seaduse väljatöötamise struktuur ja ajakava näevad praegu ette, et sisuteemadel teevad töörühmad tööd juba 2023. a sügisest kuni 2024. a aprillini ning järgmiseks etapiks on 2024. a aprillis juba eelnõu valmimine ja kohe ka EISis kooskõlastamine. Kui töörühmad lahendavad üksnes valdkondlikke küsimusi, tähendaks see ajakava, et kogu kliimaseaduse üldine raamistik (põhimõtted, vastutuse jaotus, aruandlus, seire korraldus jm) ei läbi eelnõuna sisulist konsulteerimist, vaid üksnes kiire kooskõlastusringi EISis. **Teeme ettepaneku viia eelnõu esimese tervikversiooni osas läbi avalik konsultatsioon juba varasemas etapis.**

Sidusrühmade kaasatus kliimaseaduse loomise protsessis peab olema tasakaalustatum. Soovitame tungivalt kaasata noorte esindajaid ning inimõiguste ja sotsiaalse õigluse eksperte, kuna need kliimamuutustest olulisel määral puudutatud ühiskonnagrupid ja valdkonnad on praeguses kliimanõukogus esindamata. **Teeme ettepaneku kaasata sidusrühmad kliimanõukogu asemel juhtrühma, sealjuures lisada juhtrühma soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik.**

Tunnustame plaani kaasata erakondade esindajad võimalikult varakult eelnõu väljatöötamisse. Selleks, et töörühmades säiliks rõhk ekspertteadmisel ja sidusrühmadel, **soovitame erakondade esindajaid mitte töörühmade liikmetena kaasata. Teeme ettepaneku luua erakondade kaasamiseks eraldi mehhanism, nt töörühmajuhtide regulaarsed kohtumised erakondade esindajatega.**

Samuti toonitame, et oluliste pikaajaliste otsuste tegemisse tuleb tõhusamalt kaasata laiem avalikkus, seda juba protsessi algfaasis. Kodanike ettepanekute kaardistamiseks ja arvessevõtmiseks soovitame rahvakogu formaati, kus juhusliku valimiga osalejad (esinduslik mini-avalikkus) tutvub ekspertide ettekannetele tuginedes probleemiga ning teeb arutelude tulemusena valitsusele konkreetsed ettepanekud. Kliimaseadus on väga suure mõjuga seadus ja teisalt on kliimateema ühiskonnas polariseeriv – seega oleks rahvakogu sobiv lahendus kodanike teadlikkuse tõstmiseks, sisuliseks kaasamiseks ning usalduse suurendamiseks, et vältida avalikkuse vastuseisu kliimaseadusele tulevikus.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hans Markus Kalmer, Eesti Keskkonnaühenduste Koja koordinaatori asendaja

Eesti Keskkonnaühenduste Koda ühendab ühteteistkümmet keskkonnaorganisatsiooni: Eestimaa Looduse Fond, Eesti Ornitoloogiaühing, Eesti Roheline Liikumine, Balti Keskkonnafoorum, Eesti Üliõpilaste Keskkonnakaitse Ühing "Sorex", Läänerannik, Nõmme Tee Selts, Stockholm'i Keskkonnainstituudi Tallinna Keskus, Pärändkoosluste Kaitse Ühing, Tartu Üliõpilaste Looduskaitsering, Keskkonnaõiguse Keskus.