



K E S K  
KONNA  
ÕIGUSE  
KESKUS

# Eesti kliimaseaduse perspektiivikuse analüüs

SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2023



K E S K  
KONNA  
ÕIGUSE  
KESKUS

**Eesti kliimaseaduse  
perspektiivikuse analüüs.**  
SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2023.

**Koostajad:** Kärt Vaarmari ja Triin  
Jäädmaa

**Tellijaja:** SA Eestimaa Looduse Fond

**Kujundus:** Mudu

**Lisainfo:** [k6k@k6k.ee](mailto:k6k@k6k.ee), [k6k.ee](http://k6k.ee)

Analüüsi koostamist toetasid European  
Climate Foundation ja Euroopa Liidu  
LIFE Programmi Unify projekt

“Unify: Bringing the EU together on  
climate action”.

Analüüsi sisu ei pruugi kajastada Euroopa  
Komisjoni ametlikke seisukohti.



# Sisukord

Kokkuvõte	5
<b>1. Eesti kliimaõiguse ja -poliitika raamistik</b>	<b>8</b>
1.1. Rahvusvahelisest õigusest tulenevad kohustused	8
1.2. ELi õigusaktidest tulenevad kohustused	9
1.2.1. Üldist	9
1.2.2. ELi kliimaalane õiguslik regulatsioon	11
1.2.3. Euroopa kliimamäärus	11
1.2.4. Pakett „Eesmärk 55“	12
1.2.5. Hinnang ja kokkuvõte	13
1.3. Eesti kliimaalased õigusaktid ja strateegilised dokumendid	14
1.3.1. Asjassepuutuvad õigusaktid	14
1.3.2. Asjassepuutuvad arengudokumendid	15
1.3.3. Kliimavaldkonna arengudokumentide paiknemine Eesti arengudokumentide süsteemis	16
1.4. Arengudokumentidega seotud küsimused	19
<b>2. Teiste riikide kliimaseaduste ülevaade</b>	<b>21</b>
2.1. Sissejuhatus	21
2.2. Saksamaa kliimaseadus	21
2.2.1. Seaduse tekst ja vastuvõtmine	21
2.2.2. Seaduse ülesehitus ja käsitletavat teemad	21
2.2.3. Kliimaeesmärkide käsitus	22
2.2.4. Muude teemade käsitus	23
2.2.5. Saksamaa kliimaseaduse väljatöötamise taust	24
2.2.6. Saksa õiguslike lahenduste sobivus Eesti õigusruumi	27
2.3. Rootsi kliimaseadus	28
2.3.1. Seaduse tekst ja vastuvõtmine	28
2.3.2. Seaduse ülesehitus ja käsitletavat teemad	28
2.3.3. Kliimaeesmärkide käsitus	29
2.3.4. Rootsi kliimaseaduse vastuvõtmise taust	29
2.3.5. Rootsi õiguslike lahenduste sobivus Eesti õigusruumi	32
<b>3. Kliimaeesmärkide seadmine seaduse tasandil</b>	<b>33</b>
3.1. Kliimaeesmärkide seaduse tasandil kehtestamise vajadus	33
3.2. Õigusselgus	33
3.2.1. Õigusselguse põhimõtte sisu	33
3.2.2. Õigusselgus kliimaeesmärkide seadmisel strateegilistes arengudokumentides	34
3.3. Riigiõiguslik põhjendus: põhiõiguste piiramine	35
3.4. Kliimaeesmärkide praktilise mõju saavutamise eeldused	35
3.5. Mõju ettevõtetele	36
<b>4. Kliimaseaduse võimalik sisu</b>	<b>39</b>
4.1. „Hea kliimaseaduse“ elemendid	39

4.1.1.	Lühiülevaade . . . . .	39
4.1.2.	Printsiibid ehk õiguspõhimõtted . . . . .	40
4.1.3.	Eesmärgid . . . . .	41
4.1.4.	Eesmärkideni jõudmise meetmed . . . . .	42
4.1.5.	Vastutus eesmärgi saavutamise eest . . . . .	43
4.1.6.	Seire, aruandlus ja lisameetmete võtmine . . . . .	43
4.1.7.	Teadusnõukogu . . . . .	44
4.1.8.	Avalikkuse kaasamine . . . . .	44
4.1.9.	Kliimamuutustega kohanemine . . . . .	45
4.2.	Kliimaeesmärkide seadmine . . . . .	45
4.2.1.	Eesmärkide sõnastamine . . . . .	45
4.2.2.	Suunised kliimaeesmärkide ja -meetmete seadmiseks . . . . .	46
4.2.3.	Eesmärkide omavahelise kooskõla saavutamine . . . . .	47
4.2.4.	Ambitsiooni vähendamise keeld . . . . .	48
4.2.5.	Kohustus tegutseda kooskõlas kliimaeesmärkidega . . . . .	48
4.3.	Süsinikueelarve . . . . .	49
4.3.1.	Süsinikueelarve . . . . .	49
4.3.2.	Süsinikueelarve kasutus praktikas . . . . .	50
4.3.3.	Olulised küsimused, mis vajavad lahendamist süsinikueelarve kasutuselevõtuks . . . . .	55
4.3.4.	Järeldused . . . . .	56
4.4.	Õiglase ülemineku meetmed . . . . .	56
4.5.	Teadusnõukogu . . . . .	58
4.6.	Avalikkuse kaasamine ja juurdepääs õigusemõistmisele . . . . .	59
4.7.	Seire, aruandlus ja lisameetmete võtmine . . . . .	61
4.7.1.	Rahvusvaheline praktika . . . . .	61
4.7.2.	Seire- ja aruandluskohustus Eestis . . . . .	63
4.7.3.	Järeldus . . . . .	65
4.8.	Kliimaseaduse paindlikkus . . . . .	65
5.	Kliimaseaduse vormi valik: uue seaduse väljatöötamise vajadus . . . . .	67
5.1.	Küsimusepüstitus . . . . .	67
5.2.	Olulised kaalutlused . . . . .	67
5.3.	Uue regulatsiooni võimalik eesmärk ja sisu . . . . .	68
5.4.	Teiste riikide praktika . . . . .	69
5.5.	Võimalused Eesti kehtivate õigusaktide muutmiseks või täiendamiseks . . . . .	70
5.6.	Eraldiseisev seadus kui signaal kliimateema olulisusest . . . . .	71
5.7.	Kokkuvõte . . . . .	72
6.	Võimaliku kliimaseaduse seosed Eesti arengudokumentidega . . . . .	73
Lisa 1.	Lähteülesande küsimused . . . . .	74
Lisa 2.	Euroopa kliimamääruse sätete ülevaade . . . . .	77
Lisa 3.	Eesti strateegilised arengudokumendid . . . . .	80

# Kokkuvõte

Analüüsi Eesti kliimaseaduse perspektiivikusest tellis Keskkonnaõiguse Keskuselt (KÕK) Eestimaa Looduse Fond (ELF), et saada vastus küsimusele, **kas ja millisel kujul oleks Eesti kliimapoliitika reguleerimisel kasu kliimaseadusest**. Selleks olid täpsemad küsimused sõnastatud töö lähteülesandes (Lisa 1).

Lähteülesandes on välja toodud, et IPCC viimaste aruannete kohaselt on inimkonnal jäänud süvenevas kliimakriisis äärmiselt lühike aeg, et kliimamuutusele pidurit tõmmata ja stabiliseerida maailma kliima 1,5-kraadise soojenemise juures. Väljakutsega toimetulekuks on kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgid maailmas järjepidevalt suurenenud ja suurenevad eeldatavasti veelgi. Sellest tulenevalt peab kliimapoliitika õiguslik raamistik võimaldama selget, kiiret ja tõhusat tegutsemist ning olema samas piisavalt paindlik, et minna kaasa vajalike uuendustega.

Lähteülesande järgi pidi analüüs andma üldülevaate kliimateemasid käsitlevatest Eesti õigusaktidest ja strateegilistest dokumentidest ning hindama, millist lisandväärtust annaks kliimaseadus õigusselguse seisukohalt. Samuti tuli analüüsis anda põhjalik ülevaade kahe välisriigi kliimaseadusest ning teiste riikide praktikale tuginedes hinnata, millised elemendid peaksid sisalduma nõ heas kliimaseaduses. Riigiasutustega konsulteerimise tulemusena lisandus uurimisküsimuste hulka hiljem ka küsimus, kas kliimaalane regulatsioon on vaja kehtestada uue eraldiseisva kliimaseadusega või piisaks olemasolevate õigusaktide muutmisest.

Analüüsi koostasid SA Keskkonnaõiguse Keskus juristid Kärt Vaarmari ja Triin Jäädmaa. Töö koostamisel on kasutatud Eesti ja teiste riikide õigusakte, rahvusvahelisi hinnanguid ja analüüse erinevate riikide kliimaseaduste kohta, Keskkonnaministeeriumilt saadud materjale Eesti õigusaktide ja poliitikadokumentide kohta jm. Saksamaa kliimaseaduse ülevaate koostamisel konsulteeriti Saksa valitsusvälise mittetulundusorganisatsiooni Ufu (Unabhängiges Institut für Umweltfragen) juristi Dr Johannes Franke'ga.

Analüüsi tulemused on mõeldud kasutamiseks edasiste kliimaseaduse teemaliste arutelude ja võimalike õigusloomeprotsesside ühe alusmaterjalina Eestis.

Töö uurimisküsimustes jõuti järgmiste tulemusteni:

## Eesti kliimaõiguse ja -poliitika raamistik

- Eesti kliimaõiguse ja -poliitika raamistik tugineb peaaesjalikult 1992. a ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioonile ja 2015. a vastu võetud Pariisi kliimaleppele ning Euroopa Liidu õigusele. EL õiguses on seatud kliimaeesmäärke nii EL üleselt kui ka liikmesriikidele, ent sellest ei tulene liikmesriikidele individuaalset kohustust kliimaneutraalsuse saavutamiseks. Samuti ei pane EL õigusaktid paika liikmesriigi sisest kliimapoliitika ja -meetmete juhtimisraamistikku.
- Siseriiklikult on Eesti kliimapoliitika suunad ja kliimaeesmärkide seadmine seni lahendatud peaaesjalikult strateegilistes arengudokumentides. Riiklik arengustrateegia "Eesti 2035" seab eesmärgiks kliimaneutraalsuse saavutamise aastaks 2050, ent varase-

mad arengudokumentid – kliimapolitiika põhialused aastani 2050 (KPP), Energiama- janduse arengukava aastani 2030 (ENMAK) jm ei ole sellega kooskõlas ning on sisult aegunud.

- **Kliimaeesmärkide paikapanek arengudokumentides on nende erineva taseme ja tä- henduse ning sisu kiire aegumise tõttu toonud kaasa õigusliku ebaselguse.** Kui "Eesti 2035" näeb ette kliimanetraalsuse saavutamise aastaks 2050, ent KPP, ENMAK jm vald- kondlikud arengukavad lähtuvad eesmärgist saavutada aastaks 2050 üksnes 80% KHG vähendamine, võib haldusotsustuse tegemisel (nt keskkonnanõu andmisel) olla keeruli- ne teha otsust konkreetse üksiktegevuse lubatavuse või tingimuste kohta.
- **Kliimaeesmärgid on vaja kehtestada seaduse tasandil ning nende kehtestamine üks- nes arengukavades ei ole piisav.** Kliimaeesmärkide seadmine mõjutab põhiõigusi. Põ- hiõiguste piiramise puhul kehtib nn seadusliku aluse põhimõte – piiranguid võib keh- testada ainult seadusega.

## Teiste riikide praktika

- **Euroopa Liidus kehtib alates 2021. a juulist Euroopa kliimamäärus**, mida nimetatakse praktikas ka Euroopa kliimaseaduseks ning mis seab EL ülese kliimanetraalsuse ees- märgi ning näeb ette siduva vahe-eesmärgi väljatöötamise aastaks 2040. Euroopa klii- mamäärus näeb ette, et liikmesriikide kavandatud poliitikasuunad ja meetmed oleksid EL eesmärkidega kooskõlas.
- **Paljud Euroopa riigid on välja töötanud oma kliimaseaduse.** 2022. a oktoobrikuu sei- suga oli kliimaseadus kehtestatud 20 Euroopa riigis ning kliimaseaduse eelnõu oli ette- valmistamisel või arutusel veel viies riigis. Kliimaseadust ei ole kehtestatud ega eelnõu- na ette valmistatud üksnes seitsmes riigis, kelle hulka kuulub ka Eesti.
- **Euroopa riikide kliimaseadused on sisult erinevad, ent üldiselt on neis kehtestatud kliimanetraalsuse eesmärk ja vahe-eesmärgid** ning paljudel juhtudel pandud laias laastus paika siseriiklik kliimameetmete juhtimisraamistik.

## Hea kliimaseaduse elemendid

- Teiste riikide praktikat käsitlevate analüüside pinnalt on KÕKi analüüsis välja toodud, milliseid elemente võiks hea kliimaseadus hõlmata. Viimase all on silmas peetud sellist kliimaalast õiguslikku regulatsiooni, mis on piisavalt **selge ja tõhus**, et võimalikult kii- resti ning oluliste takistusteta riigi seatud kliimaeesmärkideni jõuda.
- **Hea kliimaseadus peab kindlasti sisaldama:**
  - kvantitatiivselt määratletud lühi- ja pikaajalisi eesmärke;
  - nõudeid nende eesmärkide seadmisele ja ümbervaatumisele;
  - eesmärkide saavutamise eest vastutajat;
  - seirenõudeid ning lisameetmete võtmise nõudeid võimalikuks olukorraks, kus selgub, et kokkulepitud tegevustega ei ole võimalik seatud kliimaeesmärke täita.

- Et regulatsioon oleks mõjus, peab see olema teaduspõhine ja selle elluviimine peab olema tagatud selgete mehhanismidega. Näiteks vastutuse ja ülesannete selge jaotus erinevate asutuste vahel, kliimaeesmärkidega arvestamine süsinikumahukate tegevuste lubamise otsustamisel, avalikkuse kaasamise nõuded jm. Lisaks peab regulatsioon sisaldama kliimaeesmärkide ambitsiooni vähendamise keeldu ning samas olema paindlik, et eesmärke vajadusel piisavalt kiiresti ambitsioonikamaks muuta.

## Kliimaseaduse väljatöötamise vajadus Eestis

- Tervikliku ja selge elluviimis mehhanismiga kliimaõiguse raamistiku loomine, mis arvestaks eeltoodud nõuetega, eeldab ka Eestis eraldiseisva kliimaseaduse väljatöötamist.
- Üksnes kehtivate õigusaktide muutmisest ja täiendamisest tõenäoliselt ei piisa. Esiteks ei võimalda see teemale terviklikku vaadet ning kahjustaks õigusselgust. Teiseks tooks kliimaalase regulatsiooni sisseviimine kehtivatesse õigusaktidesse kaasa vajaduse nende reguleerimisala või struktuuri oluliselt muuta.

**Analüüsis jõutakse järeldusele, et Eesti vajab õigusselguse loomiseks ning mõjusaks kliimapoliitikaks eraldiseisvat kliimaseadust.** Täpsemalt on analüüsi järeldused, et:

- 1) õigusselguse tagamiseks ja põhiõiguste piiramisele seadusliku aluse andmiseks on vajalik Eesti kliimaeesmärkide ning nende poole liikumise peamiste meetmete kehtestamine seadusega;
- 2) kliimaalase regulatsiooni põhituumaks peaksid olema kliimaalased eesmärgid ning vahe-eesmärgid, ent olulised on ka regulatsiooni mõjusust tagavad elemendid nagu teaduspõhisus, kliimaeesmärkide ambitsiooni vähendamise keeld, selge vastutuse jaotus eesmärkide täitmisel, avalikkuse kaasamise nõuded jm.
- 3) sellise tervikliku ja selge elluviisimehhanismiga kliimaõiguse raamistiku loomine eeldab ka Eestis eraldiseisva kliimaseaduse väljatöötamist.

# 1. Eesti kliimaõiguse ja -poliitika raamistik

Hinnang sellele, kas Eestil on kliimaseadust vaja, sõltub muuhulgas sellest, kas: 1) Eesti ja Euroopa Liidu ning rahvusvahelistest õigusaktidest või poliitikatest tulenevad sihid on piisavalt selged ja kindlad, 2) kas Eestil on paika pandud piisavalt selge ja tõhus juhtimissüsteem, mille kaudu nende eesmärkideni jõuda.

Sellele küsimusele vastamiseks on töö punktides 1.1 ja 1.2 antud ülevaade Eestile rahvusvahelisest õigusest ning EL õigusest tulenevatest kohustustest, punktides 1.3 ja 1.4 on käsitletud Eesti kliimaalaste õigusaktide ja poliitikadokumentide raamistikku.

## 1.1. Rahvusvahelisest õigusest tulenevad kohustused

Kliimamuutused on selle olulise rahvusvahelise mõõtme tõttu teema, mis on esmajärjekorras reguleeritud rahvusvahelise õiguse tasandil ning alles pärast rahvusvahelisi kokkuleppeid on välja töötatud riigisisese normid ja poliitikad. Riigisisese normid peegeldavad seetõttu vahetult rahvusvahelisi eesmärke ja kokkuleppeid.<sup>1</sup> See tähendab, et ELi ja riigisiseste normide tõlgendamisel tuleb juhinduda rahvusvahelistest kokkulepetest.

Kliimamuutuse leevendamise põhiraamistik ja printsiibid tulenevad 1992. a. ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioonist (UNFCCC)<sup>2</sup> ja 2015. a vastu võetud Pariisi kliimaleppest<sup>3</sup>. UNFCCC lõppeesmärgiks on "saavutada kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni stabiliseerumine atmosfääris tasemel, mis hoiaks ära antropogeense sekkumise kliimasüsteemi." Pariisi kliimaleppe olulisim eesmärk on kirjas artiklis 2, mille kohaselt tuleb lepinguosalistel piirata globaalset soojenemist tunduvalt alla 2 °C ja teha jõupingutusi selle piiramiseks 1.5 kraadini, võrreldes tööstusrevolutsiooni eelse (u 1850. a) ajaga. Selleks tuleb vähendada kasvuhoonegaaside (KHG) heitmeid ja töötada välja riiklikud tegevuskavad (NDC-d)<sup>4</sup>, mille rakendamiseks annavad osalised aru iga viie aasta tagant (art 4). Pariisi leppe kontrollmehhanismiks saab pidada üksteise ja avalikkuse teavitamist sellest, mida iga konkreetne riik kavatses ette võtta.

Mõlemad lepped tunnustavad, et kliimamuutused on globaalprobleem, mis nõuab ühist jõupingutust ning seda, et iga osapool teeks 'oma osa' kliimamuutuste leevendamisel. Pariisi kliimalepe nõuab, et iga osalisriik panustaks ja pingutaks maksimaalselt ning vähendaks KHG heitmeid võimalikult kiiresti (art 4 lg 1 ja lg 3) ning seda olenemata oma võimekusest kliimamuutusi üksi pidurdada. Eeltoodud printsiibid ei kohaldu mitte üksnes liikmesriikidele, vaid ka liikmesriigi erineva tasandi otsustajatele ja eraõiguslikele subjektidele. Seejuures tuleb silmas pidada, et arenenud riikidelt nagu Eesti eeldatakse juhtrolli võtmist heidete vähendamise eesmärkide saavutamisel.<sup>5</sup>

1 Lopman, E., Relve, K., Triipan, M., Veinla, H. Keskkonnaõigus. Juura: 2016, lk 292

2 Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon – <https://www.riigiteataja.ee/akt/13101704>

3 Pariisi kokkulepe – <https://www.riigiteataja.ee/akt/201112016003>

4 Riiklikult kindlaks määratud panused, ingl. k. nationally determined contributions

5 UNFCCC art 4 lg 2 p a); Pariisi lepe art 4 lg 4.



Kuigi Pariisi lepest ei tulene osalisriikidele konkreetseid heitkoguste vähendamise kvoote, nõuab lepe, et leevendusmeetmeid võetakse kiireimas korras ning otsuseid tehakse tuginedes parimatele kättesaadavatele teaduslikele andmetele (art 4 lg 1). Rahvusvahelise kogukonna tunnustatud parimad kättesaadavad teaduslikud andmed on esitatud eelkõige **valitsustevahelise kliimapaneeeli (IPCC) raportites**. Nimetatud raportites on määratud ka heidete vähendamise sihttasemed konkreetseks ajaperioodiks, mis võimaldaksid täita Pariisi kliimalepet. Näiteks 1.5 kraadi eesmärgi saavutamiseks 50% tõenäosusega on IPCC 2018. a raportis toodud olulisemate sihttasemetena välja KHG heitmete neto-nulli (kliimaneutraalsus) saavutamine aastaks 2050 ning aastaks 2030 heitmete vähendamine vähemalt 45%, võrreldes 2010. a tasemega.<sup>6</sup> Sihttasemed kinnitatakse reeglina **ÜRO kliimakonverentside (COP) otsustega**<sup>7</sup>, väljendades sellega rahvusvahelise kogukonna konsensust. Eeltoodud sihttasemetete olulisust tunnustati näiteks 2021. a COP26-l sõlmitud Glasgow kliimapaktilis.<sup>8</sup>

Pariisi kliimaleppe osapooleks on nii Euroopa Liit kui ka Eesti riik eraldiseisvalt, st Eesti riigil on rahvusvahelisest õigusest tulenev individuaalne kohustus teha 'oma osa' KHG heitkoguste vähendamisel ning meetmete seadmisel juhinduda eelkõige Pariisi leppe sätetest. ELi õigus ei takista liikmesriike kehtestamast rangemaid siseriiklikke eesmärke kui ELi poolt seatud eesmärgid.

## 1.2. ELi õigusaktidest tulenevad kohustused

### 1.2.1. Üldist

Euroopa Liidus on kliimapoliitika olulisel kohal ning selle eesmärgid on võrdlemisi ambitsioonikad. EL on seadnud eesmärgiks jõuda aastaks 2050 kliimaneutraalsuseni; kehtiv eesmärk 2030. aastaks näeb ette, et kasvuhoonegaaside heiteid tuleb kärpida 55% (võrreldes 1990. a tasemega). Need eesmärgid on sätestatud 2021. a vastu võetud **Euroopa kliimamäärusega**<sup>9</sup>, millega sätestati ühtlasi meetmed, kuidas kliimaneutraalsuseni jõuda (Euroopa kliimamääruse kohta vt lähemalt allpool).

Euroopa kliimamäärusele eelnes **Euroopa roheline kokkulepe (Green Deal)**, mis avalikus-tati 11. detsembril 2019 ja mille eesmärk on muuta EL õiglaseks ja jõukaks, nüüdisaegse, ressursitõhusa ja konkurentsivõimelise majandusega ühiskonnaks, kus 2050. aastaks ei ole enam kasvuhoonegaaside netoheidet ja majanduskasv on ressursikasutusest lahutatud.<sup>10</sup> Roheleppega on seotud paljude valdkondade ELi tasandi kavad ja eesmärgid, lühidalt kirjeldab seda alljärgnev joonis.

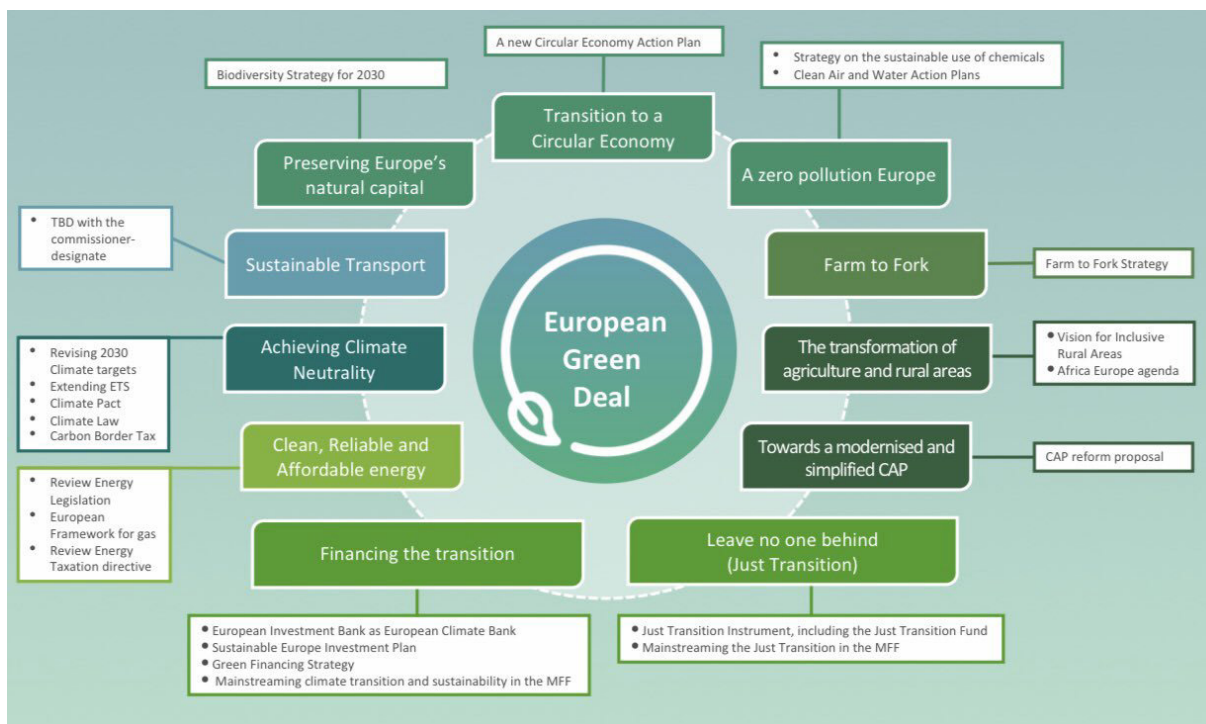
6 IPCC eriraport „Global Warming of 1.5°C“ (2018), lk 12. <https://www.ipcc.ch/2018/10/08/summary-for-policy-makers-of-ipcc-special-report-on-global-warming-of-1-5c-approved-by-governments/>

7 COP kliimakokkulepped on olulised globaalpoliitilised avaldused, mis näitavad rahvusvahelise kogukonna konsensust ning on praktikas abiks kliimakoostuste sisustamisel, nt on neile tuginetud erinevates kliimakohtuasjades.

8 Glasgow kliimapaktilis, p 17. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26\\_auv\\_2f\\_cover\\_decision.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf)

9 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2021/1119, 30. juuni 2021, millega kehtestatakse kliimaneutraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (Euroopa kliimamäärus)

10 Euroopa kliimamääruse preambula p 2



Joonis 1. Euroopa rohelepe rakendamise mehhanismid. Allikas: Euroopa Komisjon

2021. a avaldati ka **ELi uus kliimamuutustega kohanemise strateegia**<sup>11</sup>, mis on samuti oluline element Euroopa rohelse kokkuleppe eesmärkide, sh 2050. a kliimanetraalsuse eesmärgi saavutamisel.<sup>12</sup>

Kliimamuutusi puudutavad ka paljud muud Euroopa rohelse kokkuleppe algatused nagu ELi elurikkuse strateegia aastani 2030, põllumajanduse strateegiadokument "Talust taldrükuni", ringmajanduse tegevuskava puhtama ja konkurentsivõimelisema Euroopa nimel, ELi metsastrateegia, Euroopa kliimapakt jm.

ELi poliitikadokumentidest ja õigusaktidest tulenevate arengusuundade ja nõuete sisu ning õiguslik tähendus võib olla väga erinev. Poliitikadokumendid – näiteks erinevad strateegiad – seavad üldised arengusuunad, mille alusel võidakse hiljem välja töötada ELi õigusakte, ent need võivad olla aluseks ka rahastusprogrammide, koostööplatvormide vm mitteõiguslike meetmete väljatöötamiseks ja rakendamiseks Euroopa Komisjoni poolt. ELi õigusaktidest (ELi direktiivid ja määrused) tulenevad otsesed õiguslikud kohustused, mis võivad olla suunatud Euroopa Komisjonile või liikmesriikidele.

ELi kliimaõiguse komplekssus muudab keeruliseks hinnangu andmise, kas Eestil oleks vaja oma kliimaseaduses sätestada näiteks kliimanetraalsuse eesmärk ja selleni jõudmise vahe-eesmärgid, või piisaks sellest, et ELi õigusest tulenevad Eestile juba konkreetsed kliimaalased kohustused ja nõuded. Hinnangu andmise muudab keeruliseks ka ELi kliimaõiguse, sh kliimaeesmärkide pidev muutumine. Teisalt annab see komplekssus käesoleva töö

11 [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/adaptation-climate-change/eu-adaptation-strategy\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/adaptation-climate-change/eu-adaptation-strategy_en)

12 Keskkonnavaldkonna arengukava (KEVAD) koostamise ettepanek, 2020; lk 12. <https://envir.ee/media/252/download>

koostajate hinnangul selge signaali, et siseriikliku regulatsiooniga oleks vaja selles valdkonnas tagada selgus ja suurem stabiilsus.

### 1.2.2. ELi kliimaalane õiguslik regulatsioon

Euroopa Liit on kehtestanud õigusraamistiku, et saavutada 2014. aastal, st enne Pariisi kokkuleppe jõustumist kokku lepitud kasvuhoonegaaside heite vähendamise 2030. aasta eesmärk. Selle eesmärgi saavutamiseks on muu hulgas vastu võetud sellised õigusaktid nagu EL direktiiv 2003/87/EÜ<sup>13</sup>, millega loodi **ELi kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguste-ga kauplemise süsteem (HKS)**, EL määrus 2018/842<sup>14</sup> (nn jõupingutuste jagamise määrus), millega kehtestati liikmesriikidele **KHG heite vähendamise eesmärgid 2030. aastaks**, ning EL määrus 2018/841<sup>15</sup>, millega nõutakse liikmeriikidelt maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest pärineva kasvuhoonegaaside heite ja nende sidumise tasakaalustamist (nn **LULUCF määrus**).<sup>16</sup>

30. novembril 2016 avaldatud paketi "Puhas energia kõikidele eurooplastele" kaudu on EL viinud ellu kõikehõlmava süsinikuheite vähendamise poliitikat, eriti ehitades üles tugevat energialiitu, mis hõlmab ELi direktiivides 2012/27/EL<sup>17</sup> ja (EL) 2018/2001<sup>18</sup> **energiatõhususe ja taastuvenergia kasutamise 2030. aasta eesmärkide** seadmist, ning tõhustades asjakohaseid õigusakte, sealhulgas EL direktiivi 2010/31/EL **hoonete energiatõhususe kohta**.<sup>19, 20</sup>

### 1.2.3. Euroopa kliimamäärus

30. juunil 2021. a võeti vastu **Euroopa kliimamäärus** (kasutatakse ka "Euroopa kliimaseadus")<sup>21</sup>, millega pannakse paika ELi pikaajaline kliimaeesmärk ja selleni jõudmise raamistik.

- 
- 13 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiv 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT L 275, 25.10.2003, lk 32)
  - 14 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta määrus (EL) 2018/842, milles käsitletakse liikmesriikide kohustust vähendada kasvuhoonegaaside heidet aastatel 2021-2030, millega panustatakse kliimameetmesse, et täita Pariisi kokkuleppega võetud kohustused, ning millega muudetakse määrust (EL) nr 525/2013 (ELT L 156, 19.06.2018, lk 26)
  - 15 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta määrus (EL) 2018/241, millega lisatakse maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest tulenev kasvuhoonegaaside heide ja sellest tulenevate kasvuhoonegaaside sidumine 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistikku ning millega muudetakse määrust (EL) nr 525/2013 ja otsust nr 529/2013/EL (ELT L 156, 9.6.2018, lk 1)
  - 16 Euroopa kliimamääruse preambula p 12
  - 17 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta direktiiv 2012/27/EL, milles käsitletakse energiatõhusust, muudetakse direktiive 2009/125/EÜ ja 2010/30/EL ning tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2004/8/EÜ ja 2006/32/EÜ (ELT L 315, 14.11.2012, lk 1)
  - 18 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/2001 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (ELT L 328, 21.12.2018, lk 82)
  - 19 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. mai 2010. aasta direktiiv 2010/31/EL hoonete energiatõhususe kohta (ELT L 153, 18.6.2010, lk 13)
  - 20 Euroopa kliimamääruse preambula p 15
  - 21 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2021/1119, 30. juuni 2021, millega kehtestatakse kliimaneutraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (Euroopa kliimamäärus)

Euroopa kliimamääruse oluliseks tuumaks on artiklis 2 sätestatud **ELi ülene kliimaneutraalsuse eesmärk**, mis tuleb saavutada aastaks 2050. Selleks on kliimamääruses seatud siduv KHG heite vähendamise **vahe-eesmärk aastaks 2030** ning nähakse ette siduva **vahe-eesmärgi välja töötamine aastaks 2040**. Samuti näeb kliimamäärus ette ELi ja liikmesriikide **kliimamuutustega kohanemise strateegiate** välja töötamise.

Asjakohaseid meetmeid selle eesmärgi saavutamiseks nähakse ette nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil, ent viimastele on paljud meetmed soovituslikud.

ELi kliimaneutraalsuse eesmärk tuleb Euroopa kliimamääruse loogika kohaselt saavutada ELi üleselt kõigi liikmesriikide ühise pingutuse tulemusena. Liikmesriigid peavad ELi kliimaneutraalsuse eesmärgiga arvestama oma riiklikes energia- ja kliimakavades ning pikaajalistes strateegiates, samuti on liikmesriikidele seatud kohustus tagada edusammud kliimamuutusega kohanemise valdkonnas ning tagada, et kohanemispoliitika on sidus ning kliimakaalutlused on integreeritud kõigisse poliitikavaldkondadesse. Põhjalikum ülevaade olulisematest Euroopa kliimamääruse sätetest ning neist tulenevatest kohustustest on esitatud käesoleva töö lisas 2.

Käesoleva töö kontekstis on oluline välja tuua, et Euroopa kliimamäärus ei näe ette otsest kohustust, et liikmesriigid ise peaksid saavutama aastaks 2050 kliimaneutraalsuse ega sea liikmesriikidele individuaalseid numbrilisi kohustusi.

Liikmesriikide selgemad ja otsesemad kohustused saavad tuleneda ELi muudest õigusaktidest või nende muudatustest, mille eesmärgiks on tagada, et ELi ülene kliimaneutraalsuse eesmärk ning aastaks 2030 seatud 55% KHG vähendamise eesmärk saaks täidetud.

Euroopa kliimamäärus nägi muuhulgas ette, et 30. juuniks 2021. a vaatab Euroopa Komisjon üle kehtivad kliimaalased õigusaktid ning hindab, kas need on 2030. aastaks -55% eesmärgi saavutamiseks piisavad. 14. juulil 2021. a esitaski Komisjon paketi "Eesmärk 55" ("Fit for 55"), mis koosneb ettepanekutest ELi õigusaktide läbivaatamiseks ja ajakohastamiseks ning uute algatuste käivitamiseks, et tagada ELi poliitika kooskõla Euroopa kliimamääruses kokku lepitud kliimaeesmärkidega. Paketi "Eesmärk 55" sisu on lähemalt käsitletud järgmises punktis.

#### 1.2.4. Pakett „Eesmärk 55“

"Eesmärk 55" paketiga tugevdatakse kaheksat kehtivat õigusakti ja esitatakse viis uut algatust erinevates poliitikavaldkondades ja majandussektorites: kliima, energia ja kütused, transport, hooned, maakasutus ja metsandus.<sup>22</sup> Käesoleva töö koostamise perioodil (mai-november 2022) olid läbirääkimised paketi osas pooleli. Ettepanekute kohaselt jõustuksid erinevad õigusaktid (või nende muudatused) vahemikul 2023-2026.

Käesoleva töö ülesanne ei ole anda detailset ülevaadet paketi sisust ega hinnangut kavandatavate muudatuste võimalikust mõjust Eesti õigusele. See oleks enne muudatuste lõplikku jõustumist ka keeruline. Töö lähteülesande seisukohalt on samas oluline anda vähemalt üldine hinnang, kas kavandatavad muudatused või sätted on nii täpsed ja selged,

---

22 <https://envir.ee/euroopa-liidu-kliimaeesmargid>

et kindlasti puudub vajadus kliimaalaste eesmärkide või juhtimisraamistiku täpsustamiseks võimalikus Eesti kliimaseaduses.

“Eesmärk 55” pakett hõlmab väga erinevat laadi algatusi – osa ettepanekuid puudutavad ELi õigusaktide muudatusi, osa on suunatud rahastusmehhanismide loomisele vmt. ELi õigusaktides kavandatud muudatused on seejuures erineva õigusliku iseloomuga. Osa muudatustest puudutavad väga konkreetseid nõudeid – näiteks näevad Komisjoni ettepanekud alternatiivkütuste taristu osas ette detailse nõude, et aastaks 2025 peavad sõiduaudode laadimisjaamad paiknema vähemalt iga 60 km järel, uus taristu peab aktsepteerima elektroonilisi makseid jmt.<sup>23</sup>

Teist laadi muudatustega nähakse ette pigem eesmärgid, ent mitte konkreetseid meetmeid nendeni jõudmiseks. Näiteks tähendaks energiatõhususe direktiivi muutmine Komisjoni ettepaneku kohaselt ELi energiatõhususe eesmärgi tõstmist 32,5% pealt 9%-le aastaks 2030 (uus baasaasta 2020), eesmärk vastab 36%-le lõpptarbimises ja 39%-le primaarenergia tarbimises võrdluses varasema eesmärgiga.<sup>24</sup> Eesmärk oleks aga siduv ELi tasemel ning selle täitmise peavad liikmesriigid panustama, ilma et oleks määratletud neist igaühe individuaalsed numbrilised eesmärgid. Jõupingutuste jagamise määruse (*Effort Sharing Regulation, ESR*) muudatus näeks ette ESR-iga hõlmatud sektorites (maanteetransport, põllumajandus, ehitus, väiketööstus, jäätmed) küll igale liikmesriigile individuaalse siduva kohustuse KHG vähendamiseks (näiteks Eesti senine 13% vähendamise kohustus tõuseks 24%-le), ent see eesmärk kehtib kogu ESRI valdkonnale tervikuna. Muudatustega ei panda paika, milliste meetmetega vähenemine saavutatakse ja millised on KHG vähendamise sisemised eesmärgid erinevate sektorite kaupa.

### 1.2.5. Hinnang ja kokkuvõte

Kokkuvõtvalt reguleerivad ELi õigusaktid kliima- ja energeetikaga seonduvat küll paljudes küsimustes, ent siiski piiratud määral. Osad küsimused on lahendatud tehniliste üksikasjadeni, osades valdkondades on seatud üksnes ELi tasandi eesmärk, millesse liikmesriigid peavad panustama, või seatud liikmesriigile individuaalne eesmärk, jättes konkreetseid meetmeid, kuidas eesmärgini jõutakse, liikmesriigi enda otsustada.

ELi õigusaktides ei ole sätestatud liikmesriikidele individuaalset kohustust saavutada oma KHG heite vähendamisega aastaks 2050 kliimaneutraalsus, samuti ei ole paika pandud kliimaneutraalsuseni jõudmise vahe-eesmärke.

ELi õigusaktid ei pane paika ka täpset liikmesriigi sisest kliimapoliitika ja -meetmete juhtimisraamistikku. ELi õigusaktidega nähakse küll ette, et kliimakaalutlused peavad olema kõigisse poliitikavaldkondadesse integreeritud, ent ei panda paika, milliste mehhanismidega seda tagada. Kuidas jaguneb erinevate riigiasutuste vaheline vastutus, kuidas toimub täpsemalt kliimaeesmärkide saavutamise ülevaatamine, kuidas tegutsetakse kliimaeesmärkide muutumise korral, kuidas täpsemalt kaasatakse avalikkust kliimameetmete planeerimisse – need on riigi enda sisemise korralduse küsimused.

23 <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/fit-for-55-afir-alternative-fuels-infrastructure-regulation/>

24 Euroopa Komisjoni algatuste faktiliht. [https://energiatalgud.ee/sites/default/files/2021-08/energiatõhususe%20direktiivi%20uuendamise%20ettepanek\\_faktiliht.pdf](https://energiatalgud.ee/sites/default/files/2021-08/energiatõhususe%20direktiivi%20uuendamise%20ettepanek_faktiliht.pdf)

Kokkuvõtvalt ei saa ELi õigusaktidest tulenevate kliimaalaste kohustuste pinnalt vähemalt esialgsel hindamisel järeldada, nagu oleksid kliimaeesmärgid või nende poole liikumise meetmed ELi õigusest tulenevalt nii selgelt paigas, et puudub vajadus nende küsimuste reguleerimiseks Eesti õiguses.

Kas riigisisene juhtimisraamistik tuleks paika panna seaduse tasandil või piisab senisest lahendusest, sõltub ühelt poolt hinnangust sellele, kas Eesti olemasolev kliimapoliitika ja -meetmete raamistik on piisavalt selge ja tõhus, ning kui see nii ei ole, siis, kas võimaliku kliimaseaduse kasu kaaluks üles kliimaseaduse loomise ja jõustamise kulu. Neile küsimustele on püütud leida vastuseid töö järgmistes osades.

### 1.3. Eesti kliimaalased õigusaktid ja strateegilised dokumendid

#### 1.3.1. Asjassepuutuvad õigusaktid

Eesti kehtivas õiguses on kliimamuutustega seonduvat reguleeritud üllatavalt napilt, arvestades teema mastaapsust, sektoriülesust ning olulisust (ja üha suurenevat ajakriitilisust). Sõnad "kliima" ja "kliimamuutus(ed)" on kirjas üksikutes seadustes, mille hulgas ei ole näiteks metsaseadust ega maapõuaseadust.

Olulisemad kliimamuutusi ja nende leevendusmeetmeid puudutavad Eesti seadused on atmosfääriõhu kaitse seadus (AÕKS), keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS) ning energiamajanduse korralduse seadus (EnKS).

**Atmosfääriõhu kaitse seaduse (AÕKS)** peamiseks reguleerimisobjektiks on välisõhu kvaliteet (õhusaaste ja müra), ent AÕKS § 1 p 4 kohaselt on seaduse reguleerimisalas muuhulgas "meetmed kliimamuutuste leevendamiseks ja kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks". Kliimamuutuste leevendamiseks mõeldud meetmed AÕKS-s puudutavad kasvuhoonegaaside (KHG) lubatud heitkogustega kauplemise reegleid, samuti ühiskondlikku ja puhta arengu mehhanismi ning rohelist investeerimisskeemi. AÕKS-s puuduvad viited kliimaeesmärkidele.

**Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS)** reguleerib olulise keskkonnamõjuga tegevuste keskkonnamõju hindamist (KMH) ning strateegiliste planeerimisdokumentide keskkonnamõju strateegilist hindamist (KSH). KMH/KSH käigus kliimamuutustega seonduva integreerimine erinevate tasandite otsustusprotsessidesse võimaldab teoreetiliselt kliimamuutustega pea kõigis eluvaldkondades arvestada, mistõttu puuduks nagu vajadus lisada kliimamuutustega arvestamise kohta eraldi regulatsioon eriseadustesse. Ent kuna kliimamõju hindamisel tuleb arvesse võtta kliimaeesmärke, mis on kava või projekti seisukohalt asjakohased (ELi KSH direktiivi I lisa punkt e; KMH direktiivi IV lisa lg 5), on oluline ka need eesmärgid selgelt määratleda. KeHJS ise ei näe küll ette, et sellised eesmärgid oleksid sõnaselgelt õigusaktides sätestatud, ent ilma neid eesmärke sõnastamata ei ole kliimamõju sisuliselt võimalik hinnata.

**Energiamaajanduse korralduse seadus (EnKS)** on (eriti pärast viimaseid muudatusi 2022. a maikuus) kujunenud oluliseks energiatõhususe ja taastuvenergeetika valdkonda reguleerivaks õigusaktiks. EnKS-s sätestatakse (EnKS § 1 lg 1): 1) abinõud riikliku energiatõhususe eesmärgi saavutamiseks; 2) taastuvenergia edendamise põhimõtted; 3) energiatõhususe

parandamise nõuded ja kohustatud osapooled nii avalikus kui ka erasektoris. EnKS-s ei ole kehtestatud kliimaeesmärke, ent selles on sätestatud õiguslik alus riikliku energiatõhususe eesmärgi seadmiseks, seatud riiklik taastuvenergia eesmärk (aastaks 2030 peab taastuvenergia moodustama vähemalt 42% riigisisestest energia summaarsest lõpptarbimisest) jm<sup>25</sup>.

Analüüsi koostajate hinnangul lähtutakse Eestis kliimamuutusi leevendavate meetmete õiguslikul reguleerimisel peaaegselt ELi õigusest ning siseriiklikult on reguleeritud üksnes need valdkonnad või küsimused, milles ELi õiguse rakendamine eeldab siseriikliku õigusakti vastuvõtmist.

Eesti kliimapoliitika suunad ning kliimaeesmärkide seadmine on seni lahendatud peaaegselt strateegilistes arengudokumentides (vt järgmine p).

### 1.3.2. Asjassepuutuvad arengudokumendid

Vastavalt Keskkonnaministeeriumilt saadud ülevaatele<sup>26</sup> puudutavad kliimaeesmärke Eestis analüüsi koostamise hetkeseisuga järgmised strateegilised dokumendid:

#### Strateegilised valdkonnaülesed arengudokumendid

- 1) Strateegia "Eesti 2035" (Eesti 2035)
- 2) Kliimapoliitika põhialused aastani 2050 (KPP)
- 3) Eesti kliimamuutustega kohanemise arengukava aastani 2030 (KOHAK)
- 4) Eesti riiklik energia- ja kliimakava aastani 2030 (REKK).

#### Valdkondlikud arengudokumendid

- 1) Keskkonna valdkonna arengukava 2030 (KEVAD) (koostamisel)
- 2) Eesti keskkonnanstrateegia aastani 2030
- 3) Energiamajanduse arengukava aastani 2030 (ENMAK)
- 4) Metsanduse arengukava 2021-2030 (MAK2030) (koostamisel)
- 5) Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021-2035
- 6) Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2016-2030 (PAK)
- 7) Eesti territoriaalne õiglase ülemineku kava (Territorial Just Transition Plan)
- 8) Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030 (PÕKA2030)
- 9) Üleriigiline planeering "Eesti 2030+" (ÜRP2030+)
- 10) Rahvastiku tervise arengukava 2020-2030 (RTA)
- 11) Hoonete rekonstrueerimise pikaajaline strateegia.

---

25 EnKS § 32.1 lg 1: Aastaks 2030 moodustab taastuvenergia vähemalt 42 protsenti riigisisestest energia summaarsest lõpptarbimisest. Elektrienergia summaarsest lõpptarbimisest moodustab taastuvenergia vähemalt 40 protsenti ja soojuse summaarsest lõpptarbimisest vähemalt 63 protsenti. Maantee- ja raudteetranspordis kasutatud taastuvenergia moodustab vähemalt 14 protsenti kogu transpordisektoris tarbitud energiast.

26 Keskkonnaministeeriumi 14.07.22 ülevaade Eesti kliimadokumentidest (mitteavalik)

Selles loetelus olevad dokumendid on sisult ja iseloomult erinevad. Osa neist on üldised arengudokumendid, mis panevad paika kõige üldisemad arengusuunad – nt Eesti 2035 strateegia, kliimapoliitika põhialused, maapõuepoliitika põhialused, osa on valdkondlikud arengukavad ja meetmekavad. Vt Eesti strateegiliste arengudokumentide süsteemi kohta lähemalt analüüsi p 1.3.3.

Osa neist on puhtalt kliimaeesmärke/meetmeid reguleerivad dokumendid (näiteks KPP, KOHAK), osa on muu valdkonna kavad, milles on muuhulgas seatud normid või meetmed kliimaeesmärkide täitmiseks (näiteks MAK2030, ENMAK).

Kolmas oluline aspekt on kavade kehtivusaeg – mõnesid loetelus olevaid kavasid alles koostatakse, teised on sisult aegunud ning neid ei plaanita uuendada või asendatakse need uute kavadega, kolmandaid muudetakse.

### **1.3.3. Kliimavaldkonna arengudokumentide paiknemine Eesti arengudokumentide süsteemis**

Strateegiliste arengudokumentide, nt riiklike arengukavade, õiguslik iseloom Eesti õiguses ei ole üheselt kindlaks määratud. See sõltub nii arengudokumendi sisust kui ka vastuvõtvast riigiorganist. Arengudokumentide koostamist reguleerivad erinevad õigusaktid, strateegilisi arengudokumente puudutav regulatsioon (arengudokumentide eesmärgid, süsteem, sisu) on aastate jooksul oluliselt muutunud, kohtupraktika sel teemal on aga napp.

Peamine arengukavade koostamist reguleeriv akt kehtivas õiguses on riigieelarve seadus (RES)<sup>27</sup>, mille kohaselt on strateegilisteks arengudokumentideks **1) riigi pikaajaline arengustrateegia, 2) poliitika põhialused, 3) valdkonna arengukava ja 4) programm** (RES § 19 lg 1).

Punktis 1.2.1 loetletud kliimateemalised arengudokumendid paigutuvad RES arengudokumentide süsteemi järgmiselt (analüüsi Lisas 3 on esitatud sama tabel koos arengudokumentide sisu täpsema kirjeldusega).

---

27 Samuti RES alusel kehtestatud 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>



Tabel 1. Eesti kliimavaldkonna strateegilised arengudokumendid

Arengudokument	Õiguslik iseloom (RES § 19 lg 1)	Vastuvõtja/kinnitaja	Kehtivus
<b>RIIGI ARENGUSTRATEEGIAD JA POLIITIKA PÕHIALUSED</b>			
Eesti 2035	Riigi pikaajaline arengustrateegia	Riigikogu (RES § 20 lg 1)	Kehtib alates 2021, kõige uuem kliimat puudutav arengudokument
Kliimapoliitika põhialused aastani 2050 (KPP)	Poliitika põhialused	Riigikogu (RES § 20 lg 1)	Kehtib alates 2017; sisult aegunud, algatatud muutmine (menetlus Riigikogus pooleli seisuga aug 2022)
Maapõuepoliitika põhialused aastani 205028	Poliitika põhialused	Riigikogu (RES § 20 lg 1)	Kehtib alates 2017
Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030	Pikaajaline arengustrateegia	Riigikogu (SäAS § 12 lg 6 – praeguseks on see alus kehtetu)	Kehtib alates 2007; sisuliselt aegunud. Koostamisel olev KEVAD on kavandatud seda asendama.
<b>VALDKONDLIKUD ARENGUKAVAD</b>			
<b>Riigikogu kinnitatavad valdkondlikud arengukavad</b>			
Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2016-2030 (PAK)	Valdkondlik arengukava	Riigikogu (RES § 20 lg 2, MaaPS § 47 lg 3)	Kehtib alates 2016
Metsanduse arengukava aastani 2030 (MAK)	Valdkondlik arengukava	Riigikogu (RES § 20 lg 2, MS § 7 lg 5)	Koostamisel; eelmine MAK kehtis kuni 2020
<b>Valitsuse kinnitatavad valdkondlikud arengukavad</b>			
Keskonnavaldkonna arengukava (KEVAD)	Valdkondlik arengukava	Vabariigi Valitsus (RES § 20 lg 2)	Koostamisel
Riiklik energia- ja kliimakava aastani 2030 (REKK)	REKK 2030 ei loeta RES kohaseks strateegiliseks arengudokumendiks, kuna selle koostamise nõue tuleneb ELi õigusaktidest. <sup>29</sup>	Vabariigi Valitsus	Esitatud Euroopa Komisjonile Eesti teatisena 2019. a; 2023. a juuniks on Eestil vaja esitada Komisjonile REKKi ajakohastatud versiooni eelnõu
Energiamajanduse arengukava aastani 2030 (ENMAK)	Valdkondlik arengukava	Vabariigi Valitsus (RES § 20 lg 2)	Kehtib alates 2017, uuendamisel, sisuliselt aegunud

28 <https://envir.ee/ringmajandus/maapou/maapouepoliitika-pohialused-aastani-2050>

29 Vt REKKi aluste ja sisu kohta lähemalt selgitust lisas 3 olevas tabelis.

Kliimamuutustega kohanemise riiklik arengukava aastani 2030 (KOHAK)	Valdkondlik arengukava	Vabariigi Valitsus (RES § 20 lg 2)	Kehtib alates 2017; plaanis kaotada ja integreerida KEVADesse
Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021-2035	Valdkondlik arengukava	Vabariigi Valitsus (RES § 20 lg 2)	Kehtib alates 2021
Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030 (PõKA)	Valdkondlik arengukava	Vabariigi Valitsus (RES § 20 lg 2)	Kehtib alates 2021
Hoonete rekonstrueerimise pikaajaline strateegia	Valdkondlik arengukava	Vabariigi Valitsus	Kehtib alates 2020
Eesti territoriaalne õiglase ülemineku kava (Territorial Just Transition Plan)	Kava ELi õiglase ülemineku fondi kasutamiseks (RahM)	Vabariigi Valitsus	Kinnitatud 2022

Strateegiliste arengudokumentide sätted on kirjas RES peatükis 3 "Riigieelarve raamistik ja lähtealused". Niisiis on strateegiliste arengudokumentide peamine mõte kehtiva õiguse loogika kohaselt ennekõike riigieelarve jaoks raamistiku loomine.<sup>30</sup> Seejuures ei ole "riigieelarve jaoks raamistiku loomise" all siiski silmas peetud üksnes finantsperspektiive, või vähemalt nähakse finantsperspektiive laiemalt kui pelgalt iga-aastase riigieelarve kokkupanek. RES 2014. a seletuskirjas on välja toodud, et finantsjuhtimise protsessi muudatuste üheks eesmärgiks on sisendipõhise lähenemise juurest liikuda tulemuspõhise lähenemise suunas.

RES seletuskirja kohaselt on poliitika põhialuste sisu üldine, see ei sisalda üksikuid tegevusi, rahastamisprognoosi ning enamasti ka indikaatoreid. Valdkonna arengukava koostamisel tuleb poliitika põhialuseid käsitleda arengudokumendina, mis kannavad riigi pikaajalisi väärtusi. Praktikas on poliitika põhialustele lisatud põhjalikud seletuskirjad, millest võib tuleneda konkreetsemaid selgitusi, milliste meetmetega plaanitud ellu viiakse.<sup>31</sup> Õiguslikus mõttes saab sellistel seletuskirjadel olla siiski vaid poliitika põhialuste koostamise tausta avav ning selgitav tähendus.

30 Enne 2014. a märtsi tulenes keskkonnavaldkonnas arengukavade väljatöötamiseks alus ka säästva arengu seadusest (SäAS), mille § 12 „Tasakaalustatud arengu kavandamine“ nägi lõikes 1 ette, et majandusharudes ja piirkondades, kus looduskeskkonna saastamine ja loodusvarade kasutamine võivad ohustada looduslikku tasakaalu või bioloogilise mitmekesisuse säilitamist, suunatakse arengut riigi algatatud arengukava alusel. SäAS § 12 lg 2 loetles valdkonnad, milles arengukava koostamine oli kohustuslik: energeetika, transport, põllumundus, metsandus, turism, keemia-, ehitusmaterjali- ja toiduainetööstus. SäAS § 12 lg 6 nägi ette selliste arengukavade kinnitamise Riigikogu poolt. SäAS § 12 tunnistati kehtetuks uue riigieelarve seaduse vastuvõtmisega 2014. a veebruaris, muudatus jõustus 23.03.2014.

31 Näiteks KPP seletuskirjas on selliseid meetmete kirjeldusi hulgaliselt. KPP põhidokument: <https://envir.ee/media/883/download> ja seletuskiri: <https://envir.ee/media/885/download>

Valdkonna arengukavad moodustavad RES seletuskirja kohaselt kokku riigi pikaajalise strateegilise juhtimise raamistiku. Valdkonna arengukavad on kogumid, mis käsitlevad sidusalt ühe või mitme valitsemisala eesmärke ja olulisi poliitikainstrumente (eeldatavate meetmete, projektide, investeeringute jms üldisi kirjeldusi) ning suunavad koostööle ühtsete pikaajaliste eesmärkide täitmiseks. Samas sätestatakse valdkondlike arengukavade koostamise korras<sup>32</sup> siiski, et valdkonna arengukava ja programmi eesmärgid ning nende mõõdikud koos tulemusvaldkonna eesmärkidega moodustavad strateegilise planeerimise raamistiku, mis on aluseks eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisel (valdkondlike arengukavade korra § 1 lg 5).

Kliimaeesmärkide seadmine on ühelt poolt kindlasti riigi pikaajaliste väärtuste küsimus ning seotud riigi pikaajalise strateegilise juhtimisega. Teisalt ei pruugi kliimaeesmärkide seadmine (või ka muude meetmete seadmine säästva arengu suunamiseks) läbi riigi eelarvestrateegia jaoks mõeldud arengudokumentide olla kohane ega piisav.

Ehkki strateegiliste arengudokumentide süsteemi on aja jooksul püütud ühtlustada ja täiustada, on see analüüsi koostajate hinnangul tervikuna jätkuvalt pigem üldine ning sellest ei tulene selgeid juhiseid, kuidas dokumentides seatud eesmärkide või meetmetega tuleb arvestada. Haldusorganitele on arengukavad siduvad, ent konkreetse haldusotsustuse tegemisel ei pruugi olla haldusorgani jaoks selge, millisest kavast lähtuda, või kui täpselt peab hindama kavandatava otsustuse vastavust arengudokumentis seatud eesmärgile (sh kuivõrd üksikotsused nende eesmärkideni jõudmist üldse mõjutada saavad).

## 1.4. Arengudokumentidega seotud küsimused

Õigusteoorias on arengudokumentid (nt arengukavad) üldjuhul halduseeskirja laadsed dokumendid, millest tulenevad suunised haldusaparaadile/täitevvõimule – ent nendest ei tulene üldjuhul õigusi ega kohustusi haldusvälistele isikutele (nt üksikisikutele, ettevõtjatele vm). See tähendab, et üldjuhul ei teki haldusvälistel isikutel subjektiivset õigust arengukavas ettenähtud meetme täitmist nõuda või selle rikkumist vaidlustada.

Keskkonna- ning kliimavaldkonna arengudokumentidel võib KÕKi hinnangul olla muude valdkondade arengudokumentidest suurem mõju haldusvälistele isikutele, kuna 1) need valdkonnad puudutavad igaüht otseselt, 2) nende kavade puhul tuleb hinnata keskkonnamõju ning avalikkust tuleb nende koostamisse kaasata. Samuti on keskkonnaühendustel keskkonnaasjades laiem kaebeõigus, võrreldes tavapärase haldusõigusliku kaebeõigusega. Seetõttu ei saa välistada, et kliimaeesmärkide sätestamisel arengukavades võiks tekkida näiteks keskkonnaühendusel kaebeõigus kava vaidlustamiseks. Õiguslikult on olukord siiski ebaselge.

Selged ei ole ka arengukavade omavahelised seosed ega tagajärjed võimalike vastuolude korral. Mõned näited ebaselgetest olukordadest:

- a) **Kliimaalane arengudokument on vananenud** – näiteks ei sea kehtiv KPP veel eesmärgiks aastaks 2050 kliimaneutraalsuse saavutamist, samas võetakse see aluseks uue pe-

---

32 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>

rioodi REKKi koostamisel, samuti tuleks sellega arvestada muude valdkondade kavade koostamisel, mis kliimat puudutavad (ENMAK, MAK2030);

- b) **Kavades seatud meetmed ei ole omavahel kooskõlas** – sellisel olukorral ei ole otsest õiguslikku tagajärge, kuna vastuoluline arengukava ei muutu automaatselt õigusvastaseks – samas ei pruugi olla selge, kumba kava tuleks haldusotsuste tegemisel eelistada. Näiteks ei ole selge, kas Maapõuepoliitika põhialused peavad arvestama pigem KPP-ga või on nad poliitika põhialustena nõ iseseisvad;
- c) Selge ei ole ka see, et kui seatakse uued eesmärgid – näiteks kui Eesti 2035 arengustrateegias on eesmärgiks võetud kliimanetraalsus –, siis **kuidas ja mis ajaks peab eesmärgi muutumine kajastuma** näiteks Maapõuepoliitika põhialustes või ka nt põlevkivi arengukavas.

Kolmandaks on arengudokumendid üldjuhul seotud konkreetse ministeeriumiga, kes selle väljatöötamise ja elluviimise eest vastutab (kliimaga seotud küsimustes on see üldjuhul olnud Keskkonnaministeerium). Praktikas võib seetõttu juhtuda, et teise valdkonna ministeeriumil on oma valdkonna arengu kavandamisel keeruline kliimat puudutava arengudokumendiga arvestada.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et kliimaeesmärkide paikapanek üksnes arengudokumentides toob nende erineva taseme ja tähenduse tõttu kaasa õiguslikku ebaselgust.

## 2. Teiste riikide kliimaseaduste ülevaade

### 2.1. Sissejuhatus

Hindamisel, kas Eestil on vaja oma kliimaseadust, võib abiks olla uurimine, mis argumentidega ning mil viisil on kliimaseadused kehtestatud teiste riikide praktikas. Kokkuleppel tellijaga on KÕKi poolt detailsemalt käsitletavateks riikideks Saksamaa ja Rootsi. Analüüsis tervikuna on kasutatud ka teiste riikide keskkonnaseaduste näiteid (ennekõike Iirimaa, Prantsusmaa, Taani, Soome, Hispaania, Ühendkuningriik). Need näited on leitavad peajalikul analüüsi peatükist 4.

### 2.2. Saksamaa kliimaseadus

#### 2.2.1. Seaduse tekst ja vastuvõtmine

Saksamaa kliimaseadus (*Klimaschutzgesetz (KSG)*) on kehtestatud 2019. a detsembris ning see jõustus 1. jaanuaril 2020.a.

2021. a juunis muudeti kliimaseadust oluliselt, kuna Saksa konstitutsioonikohtu 24.03.2021 otsuse kohaselt oli seadus puudulik, sest ei pannud emissioonide vähendamise üksikasju piisava täpsusega paika (vt konstitutsioonikohtu otsuse kohta lähemalt analüüsi p 2.2.5). Muudatused jõustusid 31. augustil 2021. a.

Saksamaa kliimaseaduse tekst:

- <https://www.bmuv.de/gesetz/bundes-klimaschutzgesetz> (ametlik tekst saksa keeles)
- <https://www.bmuv.de/en/law/federal-climate-change-act/> (ametlik ingliskeelne tõlge)

#### 2.2.2. Seaduse ülesehitus ja käsitletavat teemasid

Saksa kliimaseaduse ülesehitus on järgmine:

##### Peatükk 1: Üldsätted

##### § 1. Seaduse eesmärk

##### § 2. Mõisted

##### Peatükk 2. Kliimaeesmärgid ja aastased heitkogused

##### § 3. Riiklikud kliimaeesmärgid

##### § 3a. Maakasutuse, maakasutuse muutuse ja põllumajandussektori panus

##### § 4. Lubatud aastased heitkogused ning aastased leevenduseesmärgid, määrusandluse volitus

##### § 5. Heitkoguste andmed, määrusandluse volitus

##### § 6. Trahvisätted

##### § 7. Euroopa jõupingutuste jagamise määruse rakendamise sätteid

##### § 8. Kiirtegevuskava aastaste heitkoguste ületamise puhuks

## Peatükk 3. Planeerimine

### § 9. Kliimaprogrammid

### § 10. Aruandlus

## Peatükk 4. Kliimaküsimuste ekspertnõukogu

### § 11. Sõltumatu ekspertnõukogu kliimaküsimustes, määrusandluse volitus

### § 12. Kliimaküsimuste ekspertnõukogu ülesanded

## Peatükk 5. Avaliku sektori asutuste eeskujufunktsioon

### § 13. Kaalumiskohustus

### § 14. Liidu ja liidumaade koostöö

### § 15. Kliimanetraalne liiduvallitsus

## Lisa 1. Sektorid

## Lisa 2. Lubatud aastased heitkogused aastast 2020 kuni aastani 2030

## Lisa 3. Aastased heitkoguste vähendamise eesmärgid aastast 2031 kuni aastani 2040

Kokkuvõtvalt on Saksa kliimaseadus üsna põhjalik (võrreldes nt Rootsi seadusega), pannes seaduse tasandil paika nii kliimaeesmärgid kui ka kliimaalase planeerimise korralduse (kliimaprogrammide koostamine ja sellega seotud aruandlus, ekspertnõukogu osalus otsuste tegemises).

Mõne küsimuse täpsem reguleerimine on antud valitsuse pädevusse. Volitusnormidega on antud valitsusele õigus muuta näiteks iga-aastaseid sektoriaalseid süsinikueelarveid, samuti õigus kehtestada kohustusi KHG aruandluse jaoks andmete kogumiseks.

### 2.2.3. Kliimaeesmärkide käsitlus

Saksamaa kliimaseaduses on kliimaeesmärkideni jõudmiseks sätestatud normatiivid mitmel tasandil ja eri viisil:

- 1) KSG § 3 paneb paika **riiklikud kliimaeesmärgid** ehk kasvuhoonegaaside (KHG) heite vähendamise tasemed, võrreldes 1990. a tasemega:
  - vähemalt 65% aastaks 2030 ning vähemalt 88% aastaks 2040;
  - aastaks 2045 peavad KHG heited olema vähendatud KHG neto-neutraalsuseni (*Netto-Treibhausgasneutralität*, ingl k "to the point of net greenhouse gas neutrality")
  - pärast aastat 2050 tuleb saavutada negatiivsed KHG heitkogused, s.o sidumine peab olema suurem emissioonist.
- 2) KSG § 3a paneb paika **maakasutuse, maakasutuse muutuse ja põllumajandussektori (LULUCF) panused**, nähes ette selles sektoris süsiniku sidumise pideva suurenemise:
  - vähemalt miinus 25 miljon tonni CO<sub>2</sub> eq aastaks 2030
  - vähemalt miinus 35 miljon tonni CO<sub>2</sub> eq aastaks 2040
  - vähemalt miinus 40 miljon tonni CO<sub>2</sub> eq aastaks 2045

- 3) Igale tööstussektorile on määratud **aastased lubatud heitkogused** ("eelarved") (sektorid on määratletud seaduse lisa 1, nn aastaelarved lisa 2):

**Annex 2**  
**Permissible annual emission budgets for the years 2020 to 2030 (ad section 4)**

Annual emission budgets in million tonnes of CO <sub>2</sub> equivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energy	280		257								108
Industry	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Buildings	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Transport	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Agriculture	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Waste and Other	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4

Valitsusel tuleb seejuures esitada aastaks 2028. aruanne CO<sub>2</sub> hinnastamise ning tehnoloogiliste arengute kohta ELis, mille põhjal otsustatakse, kas iga-aastased süsinikueelarved on vajalikud ka pärast 2031. aastat (KSG § 4 lg 7).

- 4) paika on pandud ka iga-aastased **KHG vähendamise eesmärgid** riigile tervikuna sektorite vahelise jaotuseta (seaduse lisa 3):

**Annex 3**  
**Annual mitigation targets for the years 2031 to 2040 (ad section 4)**

	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
Annual mitigation targets in relation to 1990	67%	70%	72%	74%	77%	79%	81%	83%	86%	88%

Hiljemalt 2032. aastal peab liiduvalitsus esitama seadusandliku ettepaneku iga-aastaste leevenduseesmärkide seadmiseks aastateks 2041–2045.

Eesmärgid ja lubatud heitkogused puudutavad kasvuhoonegaase (KHG) – see mõiste hõlmab KSG § 2 punktis 1 antud definitsiooni kohaselt: süsinikdioksiidi (CO<sub>2</sub>), metaani (CH<sub>4</sub>), diämmastikoksiidi (N<sub>2</sub>O), väävelheksafluoriidi (SF<sub>6</sub>) ja lämmastiktrifluoriidi (NF<sub>3</sub>), samuti fluorosüvesinikke (HFC) ja perfluorosüvesinikke (PFC).

#### 2.2.4. Muude teemade käsitus

Lisaks kliimaeesmärkidele ning sektoripõhiste süsinikueelarvetele on Saksa kliimaseaduses reguleeritud mitmed muud küsimused.

**Vastutuse jaotus riigiasutuste vahel** – seadus näeb ette vastutuse jaotuse liidutasandi ministriumide vahel sektorite eesmärkide täitmise eest (vastutav on vastava valdkonna eest enim vastutav ministrium; ministriumidel tuleb välja töötada ja rakendada vajalikke meetmeid oma sektorites).

**Kliimamuutuse ekspertnõukogu** – 5-liikmeline eri valdkondade (kliimateadus, keskkond, sotsiaal- ja majandusvaldkonna esindajad) pädevusi esindav ekspertnõukogu, kelle ülesandeks on põhimõtteliselt kontrollida valitsuse poolt Bundestagile esitatud andmeid ja esitada iga 2 aasta tagant sõltumatuid aruandeid KHG heite arengute ning meetmete tõhususe kohta. Sätete sõnastusest nähtuvalt on aruannetel informeeriv iseloom, st neil puudub iseseisev õiguslik tagajärg.

**Valitsuse aruandluskohustus** – valitsus avaldab igal aastal kliimategevuste raporti (emissioonide andmed, kliimategevuste rakendamise hetkeseis ning tõhusus, süsinikuhinna olukord ja projektsioonid iga 2 aasta tagant<sup>33</sup>); samuti on valitsusel kohustus avaldada iga 2 aasta tagant heidete projektsioonide aruanne.

**Eesmärkide mittesaavutamise õiguslikud tagajärjed** – juhul, kui selgub, et eesmärki ei ole õnnestunud täita, peab vastutav ministeerium pakkuma välja meetmete kiirprogrammi, et tagada tulevikueesmärkide täitmine. Programmi sisu (meetmete vastavust kliimaeesmärkidele) hindab kliimamuutuse ekspertnõukogu ning selle kinnitab valitsus.

## 2.2.5. Saksamaa kliimaseaduse väljatöötamise taust

### Algne kliimaseadus 2019

Saksamaa kliimaseadus on kehtestatud 2019. a detsembris, mil sellega muudeti kliimaeesmärgid esmakordselt õiguslikult siduvaks.<sup>34</sup>

Enne 2019. aastat ei olnud Saksamaal kliimaseadust. Kliimapoliitika meetmed tulenesid paljudest erinevatest seadustest, valitsuse programmidest, ELi õigusaktidest ning rahvusvahelistest lepetest. Mitmel liidumaal kehtivad varasemast ajast ka oma kliimaseadused.<sup>35</sup> Saksamaa riiklikud kliimaeesmärgid olid paika pandud valitsuse 2007. ja 2010. aasta programmides ning need kinnitati üle Saksamaa kliimakavas aastaks 2050 (pikaajaline strateegia), mille valitsus võttis vastu 14. novembril 2016. a.

Kliimaseaduse eelnõu esitas 2019. a veebruaris aruteluks Saksamaa sotsiaaldemokraadist keskkonnaminister Svenja Schulze. Seaduse väljatöötamises oli kokku lepitud parlamendi 19. ametiaja koalitsioonileppes, mille sõlmisid 2018. aasta märtsis Saksa poliitilised parteid CDU, CSU ja SPD.<sup>36</sup>

---

33 KSG § 10 lg 1 (ingl k tõlge): For the first time in 2024 and every two years thereafter, the climate action report shall contain a description of the state of progress and further development of carbon pricing within the European Union, on technological and international developments and on compatibility with national carbon pricing and national climate targets including the effect on the sectors pursuant to section 4 subsection (1).

34 Valitsuse ametlikus teates (9.10.2019): „Federal Environment Minister Svenja Schulze commented: **“We decided to make Germany’s climate targets legally binding for the first time.** From now on, there will be clear provisions for what happens if a sector deviates from the agreed climate action path and who is responsible for taking corrective measures.” <https://www.bmu.de/en/pressrelease/minister-schulze-climate-action-becomes-law>.

35 Kerstine Appunn, Julian Wettengel. Germany’s Climate Action Law. Clean Energy Wire, 12.07.2021. <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-climate-action-law-begins-take-shape>

36 2018. aasta koalitsioonilepe: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>



Keskkonnaühendused, sh Bund (Friends of the Earth Saksamaa haru) ning WWF olid kutsunud kliimaseaduse kehtestamiseks üles juba aastaid varem. Mõttekoda Ecologic koostas 2009. aastal WWFi tellimisel õigusliku hinnangu kliimaseaduse vajaduse ja selle võimalike elementide kohta.<sup>37</sup> 2010. aastal valmistas Ecologic Institut koos Greifswaldi ülikooliga Saksamaa Keskkonnaameti (*Umweltbundesamt*) tellimisel ette juba ülipõhjaliku õigusliku hinnangu kliimaküsimuste reguleerituse kohta koos ettepanekutega, kuidas Saksamaa kliimaseadus välja võiks näha.<sup>38</sup>

Sellele järgnenud aastate jooksul (2010-2019) survestasid erinevad erakonnad – rohelised, sotsiaaldemokraadid (SPD) ning vasakpoolsed föderaalset ehk liidumaade ülest kliimaseadust kehtestama (see oli muuhulgas ka üheks sotsiaaldemokraatide valimislubaduseks 2013. a valimiskampaanias).<sup>39</sup>

2019. aastal esitatud eelnõud kritiseerisid toonase valitsuskoalitsiooni liikmed teravalt ning mõnda aega püsis õhus kahtlus, kas kliimaseaduse eelnõu üldse seaduseks saab – kriitikud leidsid, et piisaks ka strateegiadokumendist või programmist, mis paneks paika kliimameetmed iga sektori jaoks.<sup>40</sup> Ent kasvava avaliku surve mõjul kliimamuutust tõsiselt võtta (kuumalained, põuad ning Fridays for Future õpilaste kliimaprotestid aastatel 2018-2019) sai valitsus oktoobris, pärast pikki sisemisi läbirääkimisi eelnõu siiski esitatud/avalikustatud.<sup>41</sup>

Saksamaa kliimaseadus jõustus 1. jaanuaril 2020. a. Seega võttis protsess eelnõu formaalselt esitamisest kuni kliimaseaduse jõustumiseni veidi alla ühe aasta, ent sellele eelnes pikk eelnõu ettevalmistamise protsess.

## Konstitutsioonikohtu otsus 2021 märtsis

Saksamaa kliimaseaduse peale esitasid kaebused konstitutsioonikohtusse 11 üksikisikut Saksamaalt ning Bangladeshist ja Nepaalist, samuti ühendused Bund ja Bundesverband Solarwirtschaft (päikeseenergeetikat toetav ühendus). Neid toetasid mitmed keskkonnaorganisatsioonid, sh Deutsche Umwelthilfe, Fridays for Future ning Greenpeace. Kokkuvõtvalt leiti kaebustes, et Saksamaa ei ole suutnud võtta vastu kohaseid õigusnorme ega meetmeid, et kliimamuutusi hallata ning jääda oma elanikkonna arvule vastava süsinikueelarve (alates aastast 2020 3.465 gigatonni) piiresse.

Saksa konstitutsioonikohus rahuldaski kaebused osaliselt ning tunnistas 24.03.2021 otsusega osad KSG sätted põhiõigustega kokkusobimatuks.<sup>42</sup> Konstitutsioonikohtu otsuse kohaselt

---

37 Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland. Juristisches Kurzgutachten des Ecologic Instituts. Ecologic Institut, 2009 (37 lehekülge). [https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2017/2301\\_wwf\\_studie\\_klimaschutzgesetz.pdf](https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2017/2301_wwf_studie_klimaschutzgesetz.pdf)

38 Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung. Umweltbundesamt, 2011 (589 lehekülge). <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4166.pdf>

39 Kerstine Appunn jt. 2021

40 Kerstine Appunn jt. 2021

41 Samas.

42 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270, [http://www.bverfg.de/e/rs20210324\\_1bvr265618.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html); otsuse ingliskeelne tekst [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html)

oli kliimaseadus puudulik, kuna ei pannud emissioonide vähendamise üksikasju piisava täpsusega paika.<sup>43</sup> Täpsemalt heitis konstitutsioonikohus kliimaseadusele ette, et selles puudub regulatsioon riiklike KHG vähendamise eesmärkide ajakohastamise kohta pärast aastat 2031. Põhjenduste kohaselt lükkas KSG KHG heitkoguste vähendamise koormuse pöördumatult edasi 2030. aasta järgsetesse perioodidesse, mis toimuks aga noorema põlvkonna õigusi rikkudes. Kliimasoojenemise piiramine oleks sel juhul võimalik ainult kiireloomuliste ja lühiajaliste meetmetega, mis tähendaks sisuliselt kõigi põhiseaduslike vabaduste drastilist piiramist, kuna kõik inimelu valdkonnad on KHG emissioonidega seotud.

Konstitutsioonikohus leidis, et ei tohi juhtuda, et ühele põlvkonnale antakse õigus tarbida suhteliselt kerge koormusega suurt osa CO<sub>2</sub>, jättes radikaalsema vähendamise koorma järgmistele põlvkondadele, kelle vabadused oleksid seetõttu oluliselt piiratud. Seadusandja oleks pidanud võtma ettevaatusabinõusid, et seda suurt koormust leevendada. Kohus kohustas seadusandjat 2022. aasta lõpuks täpsemalt reguleerima 2030. a järgse perioodi KHG heitkoguste vähendamise eesmärke.

### Kliimaseaduse muutmine 2021 juulis

Konstitutsioonikohtu otsuse järel koostas Saksamaa keskkonnaministeerium kiirelt KSG muutmise eelnõu. Eelnõuga kavandatud muudatused olid märkimisväärsed. Ülevaatliku pildi neist annab ametlik võrdlustabel<sup>44</sup>, kõige olulisemateks võib lugeda järgmisi muudatusi:

- Kliimanetraalsuse saavutamise tähtaeg tõsteti 2050. aastalt 2045. aasta peale;
- Karmistati seniseid eesmärke perioodiks kuni 2030. aastani, eelkõige tööstus- ja energeetikasektoris – võrreldes 1990. aastaga peaksid KHG heitkogused 2030. aastaks vähenema 55 protsendi asemel 65 protsenti;
- Kehtestati iga-aastased KHG heite vähendamise eesmärgid ka perioodiks 2031-2045, ent ilma sektoriaalse jaotuseta. KHG heitkogused peaksid vähenema 2035. aastaks 77% ja 2040. aastaks 88%.
- Kehtestati eraldi eesmärgid nn LULUCF sektorile.

Bundestag võttis muudatuse vastu 24. juunil 2021 352 poolt- ja 290 vastuhäälega, erapooletuks jäi 10 liiget.<sup>45</sup> Seadusemuudatus kuulutati välja 18. augustil 2021<sup>46</sup> ning see jõustus 31. augustil 2021. a.

43 Kohtu ametlik pressiteade: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-031.html>

44 [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Klimaschutz/ksg\\_aendg\\_2021\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/ksg_aendg_2021_bf.pdf)

45 <https://www.tagesschau.de/inland/klimaschutzgesetz-109.html>

46 BGBl. I lk 3905 – [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgbl121s3905.pdf#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl121s3905.pdf%27%5D\\_\\_1654116145272](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl121s3905.pdf#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s3905.pdf%27%5D__1654116145272)

## Germany to achieve climate neutrality earlier

- Greenhouse gas emissions
  - By 2030: 65% less CO<sub>2</sub> (current target 55 %)
  - By 2040: 88% less CO<sub>2</sub>
  - 2045: Climate neutrality (current target 2050)
- Permissible annual CO<sub>2</sub> emissions for individual sectors such as energy, industry, transport and buildings to be reduced.



Joonis 2. Saksa valitsuse illustratsioon kliimaseaduse põhisule ning peamistele muudatustele:

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/climate-change-act-2021-1913970>

### 2.2.6. Saksa õiguslike lahenduste sobivus Eesti õigusruumi

Kogu Eesti õigussüsteem on Saksa eeskujust tugevasti mõjutatud. Saksa õiguse võimendatud ülevõtmine toimus eeskätt 1990ndatel just endistes Nõukogude Liidu koosseisus olnud riikides – Saksa õigus aitas arenevatel riikidel üles ehitada tänapäevast õigussüsteemi.<sup>47</sup> Saksa õigust on nõ eksporditud paljudesse riikidesse, mistõttu sellel on ulatuslik mõjusfäär. Saksa õiguse edu põhjuseks peetakse peaaesjalikult seda, et tema alused tulenevad Rooma õigusest.<sup>48</sup> Sellest tuleneb ka õigusmaterjali selge struktuur ja süsteemsus.

Saksa õiguse mõju Eesti keskkonnaõigusele on KÕKi hinnangul olnud siiski väiksem kui näiteks asjaõigusele vm eraõiguse valdkonnale. Eesti keskkonnaõigust on ulatuslikult mõjutanud Euroopa Liidu õigus. Ent arvestades keskkonnaõiguse, ka kliimaküsimuste tihedat seotust näiteks ehitus- ja tööstusvaldkondadega, on kliimaseaduse vajaduse hindamisel ja regulatsiooni kavandamisel kindlasti mõistlik Saksa õiguse poole vaadata. Muuhulgas on Saksamaal juba koostatud ulatuslikud õiguslikud analüüsid kliimaseaduse vajaduse ja sisu kohta, samuti on Saksa kohtupraktika kliimaküsimustes juba arvestatav.<sup>49</sup>

47 Pärnamägi, Illimar. Saksa mõju Eesti õiguses. Õiguskeel 1/2014. Avaldatud Justiitsministeeriumi veebilehel: <https://www.just.ee/media/259/download>

48 Samas.

49 2021. aastast alates on algatatud vähemalt 20 kohtuasja: <https://climate-laws.org/geographies/germany/laws/federal-climate-protection-act-and-to-change-further-regulations-bundesklimaschutzgesetz-or-ksg>

Saksamaal kasutatud õiguslike lahenduste Eestile sobivuse hindamisel tuleb siiski arvestada, et:

- 1) Saksamaa on liitriik, st üldised õigusnormid kehtestatakse liiduvalitsuse poolt, ent osa otsustuspädevusest on ka liidumaadel endal (kliimaseaduse puhul see erisus siiski väga suurt rolli ei mängi);
- 2) arvestada tuleb ka nõ mitteõiguslike erisustega nagu Saksamaa suurus ja riigieelarve maht, elatustase, kliimamõju, energiaportfelli erisused jmt.

## 2.3. Rootsi kliimaseadus

### 2.3.1. Seaduse tekst ja vastuvõtmine

Rootsi kliimaseadus (*Klimatlag*) on kehtival kujul Riksdagi (Rootsi parlamendi) poolt vastu võetud 15. juunil 2017. aastal ning kinnitatud 22. juunil 2017. Seadus jõustus 1. jaanuaril 2018.

Rootsi kliimaseadus on osa 2017. aastal vastu võetud kliimapoliitika raamistikust<sup>50</sup>, millega Rootsi viib ellu Pariisi kliimalepet. Kliimapoliitika raamistik rajaneb kolmel sambal: 1) kliimaseadus (*Klimatlag*); 2) kliimaeesmärgid; 3) kliimapoliitika nõukogu. Rootsi pikaajaline eesmärk on saavutada kliimaneutraalsus hiljemalt aastaks 2045.

Rootsi kliimaseaduse tekst:

- <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2017:720> (ametlik tekst rootsi keeles).

### 2.3.2. Seaduse ülesehitus ja käsitletavat teemasid

Rootsi kliimaseadus reguleerib valitsuse kliimapoliitika-alast tööd, millele see töö peaks keskenduma ning kuidas see peaks olema ellu viidud.

Kokkuvõtvalt kohustab Rootsi kliimaseadus valitsust:

- juhinduma kliimapoliitika elluviimisel Riksdagi (parlamendi) vastu võetud pikaajalistest tähtajalistest heitkoguste eesmärkidest ning seadma vajadusel täiendavaid heitkoguste eesmärke nende pikaajaliste eesmärkide saavutamiseks;
- esitama igal aastal koos riigieelarve eelnõuga kliimaraporti valitsuse kliimavaldkonna tegevuste kohta;
- koostama iga nelja aasta järel kliimapoliitika tegevuskava, mis kirjeldab, kuidas ta ka- vatakse oma kliimaeesmärgid ellu viia;
- tagama, et kliimapoliitika ja eelarvepoliitika eesmärgid oleksid omavahel kooskõlas.

---

50 <https://www.government.se/articles/2021/03/swedens-climate-policy-framework/>

Rootsi kliimaseaduse ülesehitus on järgmine:

§ 1. Seaduse eesmärk

§ 2. Valitsuse üldised kohustused kliimapoliitika rakendamisel

§ 3. Valitsuse kohustus juhendada Riksdagi (parlamendi) vastu võetud kliimaeesmärkidest

§ 4. Valitsuse kohustus esitada igal aastal Riksdagile (parlamendile) kliimaraport ning nõuded selle sisule

§ 5. Valitsuse kohustus koostada iga nelja aasta tagant kliimapoliitika tegevuskava ning nõuded selle sisule

### 2.3.3. Kliimaeesmärkide käsitlus

Rootsi kliimaseaduses ei ole eraldi sätestatud kliimaeesmärke, vaid valitsusele on seatud kohustus juhendada kliimapoliitika elluviimisel Riksdagi (parlamendi) vastu võetud pikaajalistest tähtajalistest heitkoguste eesmärkidest ning seada vajadusel täiendavaid heitkoguste eesmärke nende pikaajaliste eesmärkide saavutamiseks. Rootsi parlament on uued kliimaeesmärgid vastu võtnud oma 2017. a kliimapoliitika raamistikuga.<sup>51</sup>

Lühidalt on Rootsi kliimaeesmärgid järgmised:

- saavutada kliimaneutraalsus hiljemalt aastaks 2045;
- aastaks 2030 vähendada KHG heitkoguseid transpordisektoris (v.a lennundus) vähemalt 70% ning ELi jõupingutuste jagamise määruse alla kuuluvates sektorites vähemalt 63% võrreldes 1990. a tasemega;
- aastaks 2040 vähendada heitkoguseid ELi jagatud kohustuste määruse alla kuuluvates sektorites 75%, võrreldes 1990. aasta tasemega.

### 2.3.4. Rootsi kliimaseaduse vastuvõtmise taust

Rootsi kliimaseaduse vastuvõtmise taustast annab hea ülevaate 2021. aastal avaldatud M. Karlssoni artikkel „Sweden’s Climate Act – its origin and emergence“.<sup>52</sup> Artikkel võtab kokku uuringu, mille eesmärk oli välja selgitada, mis mõjutegurid mängisid rolli ‘parteide-ülese keskkonnanäesmärkide komitee’ otsuse juures võtta ühehäälselt vastu kliimapoliitika raamistik koos maailma edumeelseimate kliimaeesmärkide ja kliimaseadusega. Järgnevalt on tehtud kokkuvõtte artikli asjakohasematest osadest.

Rootsit on peetud kliima- ja energeetikapoliitika vallas edumeelseks juba pikka aega. Näiteks alustas Rootsi kodutarbimise küttesüsteemis fossiilkütuste kasutamise lõpetamise protsessiga juba 1970ndatel. Samuti võttis Rootsi ühe esimese riigina maailmas vastu süsinikumaksu 1990. aastal. 2020. a seisuga oli Rootsi suurim taastuvenergia kasutamise osakaaluga riik Euroopa Liidus.

51 Selle ametlik ingliskeelne lühiülevaade: <https://www.government.se/articles/2021/03/swedens-climate-policy-framework/>

52 Karlsson, Mikael. Sweden’s Climate Act – its origin and emergence, Climate Policy, Volume 21, 2021 – Issue 9: Special Issue: Climate Change Acts: Origins, Dynamics, and Consequences. <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1922339>

Rootsi kliimaeesmärgid on osa „keskkonnakvaliteedi eesmärkide süsteemist“, mis on Rootsi parlamendi poolt vastu võetud juba enam kui 20 aastat tagasi. Süsteem põhineb 16 üldisel eesmärgil, mille sisu on eraldi täpsustatud ja seatud vahe-eesmärgid. Rootsi “keskkonnakvaliteedi eesmärkide süsteem” rajaneb kahel sambal: 1) keskkonnaeesmärkide täitmise ja elluviimise edusammude seire, mida viivad koostöös läbi erinevad valitsusasutused ning 2) poliitikasoovituste väljatöötamine, et korvata keskkonnaseisundi ja keskkonnaeesmärkide vahelist puudujääki. Keskkonnaeesmärke puudutavate poliitikasoovituste väljatöötamiseks on loodud parteideülene komitee (ingl k: *All Party Committee on Environmental Objectives*; edaspidi **Komitee**). Komitee moodustati kõigi erakondade esindajatest, enamasti keskkonnapoliitika taustaga poliitikutest.

Üks 16st Rootsi üldisest keskkonnakvaliteedi eesmärgist on “kliimamõju vähendamine”, mille täpsustus oli varem sama sõnastusega nagu ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioonis: “saavutada kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni stabiliseerumine atmosfääris tasemel, mis hoiaks ära inimese tegevusest tingitud sekkumise kliimasüsteemi”. Igas Rootsi keskkonnaeesmärkide elluviimise analüüsis oli jõutud aga järeldusele, et arvestades prognoose, ei saa see kliimaeesmärk kavandatud meetmetega täidetud. 2009. aastal uuendas valitsus kliimaeesmärki ning täpsustas, et 2020. aastaks tuleks KHG heitkoguseid vähendada 40% võrreldes 1990. a tasemega ning seadis visiooni, et aastaks 2050 saavutab Rootsi kliimaneutraalsuse. Konservatiivide-liberaalide parteidest koosnev valitsus andis 2011. aastal keskkonnaametile ülesande viia läbi üldine analüüs ning töötada välja teekaart 2050 kliimaneutraalsuse eesmärgi saavutamiseks.

2014. aasta valimised võitsid Sotsiaaldemokraatide ja Roheliste parteid. Keskkonnaministriks sai Roheliste partei liige, kellelt tuli ka initsiatiiv hakata uurima Rootsi kliimaseaduse võimalikkust. Uus valitsus lõpetas eelmise valitsuse keskkonnaametile suunatud ülesande ja andis hoopis keskkonnaeesmärkide Komiteele ülesande: 1) töötada välja laiem kliimapoliitika raamistik, et Rootsi saaks jätkata rahvusvahelist juhtivat rolli kliimapoliitikas ning 2) uurida kliimaseaduse võimalikkust ning töötada välja selle eelnõu. Kliimaseadus oli tol ajal Rootsi keskkonnapoliitika jaoks täiesti uudne instrument.

Komitee alustas kliimaseaduse võimalikkuse uurimisega 2015. aastal. Väga palju sellest tööst põhines Komitee liikmete teadmiste taseme ühtlustamisel, kuna vaid üksikutel liikmetel oli täpne arusaam kliimaprobleemist. Teadmiste taseme ühtlustamist on artiklis kirjeldatud järgmiselt:

*“Input was continuously produced by the professional secretariat of the Committee. A number of government-appointed stakeholders provided input but they participated without voting rights, including representatives of business confederations, trade unions and environmental organizations. Additionally, independent experts were requested by the Committee chair to participate throughout the process, and others were invited to single meetings to give briefings on specific topics. The activities of the Committee also included travel to the U.K. to study the U.K. 2008 Climate Change Act.”*

Ligi aasta pärast seda, kui Komitee tööd alustas, toimus Pariisi kliimakonverents, millest võtsid osa kõik Komitee liikmed koos huvirühmade esindajate ja ekspertidega. 2016. a märtsis esitas Komitee oma esimese raporti koos kliimapoliitika raamistiku ettepanekuga, mis rajanes kolmel sambal: 1) kliimaeesmärgid; 2) kliimaseadus; 3) kliimapoliitika nõukogu loomi-

ne. Ettepanek oli ambitsioonikas ning selle sisu oli põhimõtteliselt sama nagu lõppkokkuvõttes 2017. aastal vastu võetud ja 2018. aastal jõustunud seaduses. Tegemist oli erakordselt konsensusliku ettepanekuga Komitee poolt, mille samast polnud varem ette tulnud – alati oli mõni vähemusi esindav partei olnud eriarvamusel. Konsensuse saavutamise võti peitus ühisele arusaamale jõudmises kliimamuutusi ja kliimapoliitikat puudutavate võimaluste ja väljakutsete osas, mida on artiklis kirjeldatud järgmiselt:

*„This evolution in common understanding was perceived as key in reaching consensus. Key issues included, according to various interviewees: data on emissions, trends, scenarios and policies; the ‘devastating impact of climate change’; state-goal gap analyses; how technological and societal transitions can take place; as well as economic and constitutional aspects of the proposals. /.../ The collective learning process was said to have increased the knowledge level among members and also promoted trust, which was of fundamental importance for the work in the Committee. It was essential that all had access to the same knowledge base and knew what others knew, e.g. concerning climate impact as well as policy costs and benefits. The Committee’s journey to study the U.K. Climate Change Act was mentioned by most interviewees as influential; especially the meetings held with various stakeholders in the U.K.. Similarly, attending COP 21 provided valuable information and experience. /.../ Which issues and impact assessment documents interviewees considered critical differed. Some referred to ‘climate responsibility’ being of foremost importance and were less concerned with the cost and benefits of the various proposals, noting ‘the moral dimensions cannot be contradicted with plain economic argumentation’. Among these members, scientific evidence on climate change impact and documentation on technical opportunities were crucial, whereas assessments on policy costs meant little as these would nearly always be miniscule compared to the costs for unmitigated climate change”*

Nagu juba mainitud, ei sisalda Rootsi kliimaseadus kvantitatiivseid kliimaeesmärke, vaid kohustab valitsust kliimapoliitika elluviimisel juhinduma parlamendi vastuvõetud kliimaeesmärkidest. Komitee valis selle variandi, kuna parlamendil on lihtsam kliimaeesmärke uuendada, kui selleks pole vaja eraldi seadust muuta. Rootsi “keskkonnakvaliteedi eesmärkide süsteemi” puhul on see iseenesest tavapärane, et keskkonnanäitajad ei ole sätestatud seadusega. Samuti järgib Rootsi kliimaseadus tavapärasest lähenemist, et keskkonnanäitajate elluviimise meetmete võtmiseks ei ole otseselt vaja parlamendi heakskiitu, vaid piisab sellest, kui valitsus esitab parlamendile ülevaatamiseks iga nelja aasta järel kliimaeesmärkide elluviimise tegevuskava. Kliimaseaduse eelnõud kritiseeris eelkõige seadusandluse nõukogu, keda häiris kliimaseaduse üldsõnalisus ja lühike vorm.

Keskkonnakvaliteedi üldine eesmärk “kliimamõju vähendamine” jäi iseenesest samaks, kuid Komitee ettepanekust tulenevalt täpsustati selle eesmärgi sisu ning sõnastati (ingl k tõlge): *„The increase in global average temperature is to be limited to well below 2°C above pre-industrial levels, and efforts are to be pursued to limit the increase to 1.5 °C above pre-industrial levels. Sweden will press internationally for global efforts to be directed towards achieving this target.”*

### 2.3.5. Rootsi õiguslike lahenduste sobivus Eesti õigusruumi

Rootsi õigusruumi saab pidada pigem sarnaseks Eesti õigusruumile. Rootsi kuulub Eestiga samasse õigussüsteemi – mandrieuroopa ehk romaani-germaani õigussüsteemi ning Rootsi haldusõigus lähtub sarnastest põhimõtetest nagu Eesti õiguski. Samuti kuulub Rootsi Euroopa Liitu, mistõttu talle laienevad analoogselt Eestiga ELi õigusest tulenevad kohustused. Seetõttu ei ole välistatud Rootsi õiguslike lahenduste sobivus ka Eesti õigusruumis, ehkki konkreetsete sätete sobivust saab lõpuni hinnata ennekõike konkreetse eelnõu ettevalmistamisel.



## 3. Kliimaeesmärkide seadmine seaduse tasandil

### 3.1. Kliimaeesmärkide seaduse tasandil kehtestamise vajadus

Analüüsi üheks oluliseks ülesandeks on hinnata, kas kliimaeesmärgid peaksid ka Eestis olema kehtestatud seaduse tasandil.

Teiste riikide praktikas on kliimaeesmärkide – olgu selleks üldine kliimaneutraalsuse eesmärk või konkreetsed vahe-eesmärgid – seaduse tasandil kehtestamise õigustuse või põhjendusena välja toodud vajadus anda neile eesmärkidele üleüldine õiguslik siduvus.<sup>53</sup> Näiteks Saksamaal oli siduvate kliimaeesmärkide kehtestamise vajadus (sh kliimaneutraalsus aastaks 2050, hiljem tõsteti see eesmärk 2045. aasta peale) üks peamisi põhjendusi kliimaseaduse väljatöötamiseks. Kliimaeesmärgid on Saksa kliimaseaduses kehtestatud nii üldise kliimaneutraalsuse eesmärgina kui ka konkreetsete KHG vähendamise vahe-eesmärgidena nii aastate kui ka sektorite kaupa.

Kliimaeesmärkide õiguslik siduvus on tõepoolest oluline: see annaks ühelt poolt riigile, ennekõike täitevvõimule tugeva signaali seaduse täitmise nimel tegutsemiseks, ent teisalt ka ettevõtjatele, et nad oskaksid oma tegevuses võimalike piiridega arvestada.

Lisaks tuleneb vajadus kliimaeesmärkide seaduse tasandil kehtestamiseks nii õigusselguse põhimõttest kui nõudest, et teatud küsimused tuleb lahendada seaduse tasandil. Neid küsimusi on põhjalikumalt avatud käesoleva peatüki järgmistes alapunktides.

### 3.2. Õigusselgus

#### 3.2.1. Õigusselguse põhimõtte sisu

Õigusselgus on üks Eesti põhiseadusest tulenevatest õiguse aluspõhimõtetest. Õigusselgus on vajalik selleks, et isikutel oleks võimalik aru saada, millised kohustused ja õigused õiguskorras eksisteerivad. Selleks peavad õigusnormid olema võimalikult ülevaatlikud, vastuoludeta ning loogiliselt üles ehitatud.<sup>54</sup>

Ehkki õigusselguse põhimõtet või nõuet ei ole sõnaselgelt põhiseaduses kirjas, on Riigikohus praktikas tuletanud selle nii PS §-s 10 sätestatud õiguskindluse põhimõttest kui ka PS § 13 lõikest 2, mille kohaselt kaitseb seadus igaühte riigivõimu omavoli eest.<sup>55</sup>

Riigikohtu praktika kohaselt ei nõua õigusselguse põhimõte, et "seadusandja otsustaks kõik küsimused ise. Seaduse rakendamise üksikasjad võib seadusandja jätta otsustamiseks täitevvõimule, sh kohalikule omavalitsusele. Seadusandja peab reguleerima kõik olulised küsimused, lähtudes sellest, kui tähtsad on normid põhiseaduse, ennekõike põhiõiguste teostamise

53 Õiguslik siduvus tähendab selles kontekstis lühidalt, et õigusnorm on täitmiseks kõigile kohustuslik.

54 T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2001, lk 89

55 RKPJKo 14.10.2015, [3-4-1-23-15](#), p 96; RKPJKo 19.03.2009, [3-4-1-17-08](#), p-d 25–26.

seisukohalt“ (RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 97). PS-s ette nähtud pädevus- ja vorminõuete eesmärk on tagada PS kandvate printsiipide (õigusselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte) järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21).<sup>56</sup>

Niisiis on õigusselguse tagamine põhiseadusest tulenev vajadus ja kohustus. See saavutatakse piisavalt ülevaatlike, kooskõlaliste ja loogiliste õigusnormide kaudu, ent selleks ei ole vaja kõiki küsimusi seaduse tasandil reguleerida. Seetõttu tuleb järgnevalt vastata küsimusele, kas kliimaeesmärkide ja -meetmete seadmine strateegilistes arengudokumentides tagab piisava õigusselguse (sel juhul ei oleks seadusandjal vaja sellega tegeleda).

### 3.2.2. Õigusselgus kliimaeesmärkide seadmisel strateegilistes arengudokumentides

Arengudokumentide õiguslik siduvus on üldjuhul piiratud. Arengudokumentide regulatiivne toime sõltub nende õiguslikust iseloomust ja konkreetsest sisust ning see ei ole alati üheselt määratletav.

Teoorias on eristatud poliitilis-strateegilise iseloomuga arengudokumente, mis ei ole eraõiguslike isikute suhtes reeglina vahetult kohaldatavad, ning tegevuskavasid, millel on haldusväline mõju. Esimesse rühma kuuluvaks on üldjuhul loetud ka riigieelarve seaduse alusel kehtestatud arengudokumendid nagu poliitika põhialused, valdkonna arengukavad, valitsemisalade arengukavad ja programmid.<sup>57</sup> Teise grupi kavad – nn tegevuskavad – on konkreetsemad ja õiguslikult siduvad, need puudutavad eraisikuid ja võivad olla ka nende õiguste piiramise aluseks.<sup>58</sup>

Vahetegu nende kahe rühma vahel ei ole täielikult selge. Esiteks ei sõltu see dokumendi nimest ega ametlikust määratlusest, vaid ennekõike sisust. Õiguskirjanduses on leitud, et ka poliitilis-strateegilise iseloomuga arengudokument võib erandjuhul olla isiku õiguste piiramise aluseks.<sup>59</sup> Teiseks võib iga dokument sisaldada nii üldisemaid elemente kui ka konkreetsemaid, üksikisikuid puudutavaid meetmeid.<sup>60</sup>

Haldusorganitele on arengudokumendid – näiteks arengukavad – õiguslikult siduvad, st nad peavad oma otsuste tegemisel lähtuma riiklikes arengukavades paika pandud tingimustest. Selge vastuolu arengukavaga peaks ideaalis kaasa tooma haldusakti või toimingu õigusvastasuse. Praktikas on arengudokumentides sätestatud eesmärgid ja meetmed tavaliselt liiga üldised, et oleks võimalik selgelt tõendada, et mõni haldusotsus on arengukavaga otseselt vastuolus.

Samuti tekitab segadust olukord, kus osad arengudokumendid on vananenud. Kui Eesti 2035 arengustrateegia näeb ette kliimanetraalsuse saavutamise aastaks 2050, ent KPP, ENMAK jm valdkondlikud arengukavad lähtuvad nii oma eesmärgipüstituses kui ka meet-

56 Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juridicum, 2020. PS § 13 kommentaar, p 48. [https://pohiseadus.ee/sisu/3484/paragrahv\\_13](https://pohiseadus.ee/sisu/3484/paragrahv_13)

57 Keskkonnaõigus. Juura 2016, lk 132.

58 Samas.

59 Vt nt Keskkonnaõigus. Juura 2016, lk 132, allviide 266.

60 Vt nt Pilving, I. Keskkonnakasutuse kava kui halduse tegevusvorm. Juridica 2010/1.

mete kavandamisel eesmärgist saavutada 2050. aastaks üksnes 80% KHG vähendamine, võib konkreetse haldusotsustuse tegemisel olla väga keeruline otsustada, kuivõrd on otsuse tegemisel võimalik lähtuda aegunud eesmärkidega kavadest.

Eeltoodust tulenevalt ei ole KÕKi hinnangul üksnes arengukavades kliimaeesmärkide seadmisel õigusselgus tagatud.

### 3.3. Riigiõiguslik põhjendus: põhiõiguste piiramine

Kliimaeesmärkide, sh vahe-eesmärkide seadmine mõjutab põhiõigusi. See otsustus kujutab endast põhiõiguste kaalumist põhimõttelisel tasandil – lahendatakse küsimust, millal kui suurt heidet lubada; olenevalt lähitulevikus seatava eesmärgi ulatusest võib tulevikus tekkida vajadus oluliselt põhiõigusi piirata. Lihtsamalt öeldes: kui piirdume lähiaastatel KHG heite piiramisega vähesel määral ning jätame põhiosa sellest kaugemasse tulevikku, võib see kaasa tuua tulevikuinimeste põhiõiguste olulise piiramise. Just selle põhjendusega tunnistas Saksa konstitutsioonikohus Saksamaa kliimaseaduse põhiseadusevastaseks, mis tingis selle ambitsioonikamaks muutmise.

Põhiõiguste piiramise üheks oluliseks tingimuseks on see, et piirangud kehtestatakse seadusega (nn seadusliku aluse põhimõte).<sup>61</sup> Ka Saksa konstitutsioonikohtu lahendist tuleb välja, et KHG heite vahe-eesmärgid peavad olema seadusandja poolt määratletud.<sup>62</sup>

### 3.4. Kliimaeesmärkide praktilise mõju saavutamise eeldused

Mõistagi ei piisa üksnes kliimaeesmärkide seaduses kehtestamisest selleks, et saavutada reaalselt mõju kliimamuutuste leevendamisel. Selleks, et kliimaeesmärkide seaduses kehtestamisel oleks praktiline mõju, on vaja eelkõige, et seadus oleks konkreetne ja hõlpsasti rakendatav ning et selles sisalduksid erinevad mehhanismid ja instrumendid, mis tagavad kliimaeesmärkide elluviimise. Selliseid võimalikke instrumente, nn hea kliimaseaduse elemente, on käsitletud põhjalikult käesoleva analüüsi peatükis 4.

Muuhulgas võimaldaks kliimaeesmärkide seaduses kehtestamine tuua suurema selguse sellesse, kuidas tuleb kliimaeesmärkidega arvestada suure kliimamõjuga tegevustele lubade andmisel. KeÜS § 52 lõike 1 erinevatest punktidest tuleneb, et keskkonnanõu andmisest keeldutakse, kui:

- p 4 – kavandatav tegevus ei vasta õigusaktides sätestatud nõuetele;
- p 6 – tegevusega kaasneb keskkonnaoht<sup>63</sup>, mida ei ole võimalik vältida;
- p 9 – keskkonnanõu alusel kavandatava tegevusega kaasnevate heidete lisandumisel tekkiv keskkonnanõu tooks kaasa vajaduse keskkonna kvaliteedi piirväärtuse järgimiseks edaspidi keelduda keskkonnanõu väljastamisest teisele isikule ning avalik huvi

61 Nt Annus, T. Riigiõigus. Juura 2001, k 181.

62 Saksa konstitutsioonikohtu lahendi p 213. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html)

63 Keskkonnaoht on KeÜS § 5 kohaselt „olulise keskkonnanõu tekkimise piisav tõenäosus“.

keskkonnahäiringu vältimiseks mitte anda taotletud luba on kaalukam kui huvi taotle-tava keskkonnaloa andmiseks.

Ei ole aga selge, kas neis sätetes kasutatud mõisted „õigusaktides sätestatud nõuded“ või „keskkonna kvaliteedi piirväärtus“ hõlmaksid kliimaeesmärke ning võimaldaksid kliimaees-märkide täitmata jätmise ohu korral keskkonnaloa andmisest keelduda.

Praktikas ei pruugi kliimaeesmärgi seadmine ka seaduse tasandil loamenetlusele ühest mõju avaldada, kuna ei pruugi olla selge, kas konkreetse käitise KHG heide on nii oluline, et takistab kindlasti konkreetse kliimaeesmärgi täitmist. KÕKi hinnangul aitaks selgust luua siduvate ja selgete sektoripõhiste ning aastate kaupa kliimaeesmärkide kehtestamine sea-duse tasandil, mis võimaldaks määratleda „olulise keskkonnahäiringu“ künnise seoses klii-mamuutuste leevendamisega. Loamenetluse jaoks võib olla kõige tõhusam lahendus see, kui on kehtestatud sektorialsed süsinikueelarved (nt näeb selle ette Iiri kliimaseadus<sup>64</sup>; vt süsinikueelarve kohta käesoleva analüüsi ptk 4.3).

### 3.5. Mõju ettevõtetele

Tellijal on lähteülesandes seadnud muuhulgas küsimuse, kuidas tagada õigusselgus ette-võtjatele ja vähendada riski, et ettevõtted pöörduvad kohtusse, kui riik otsustab kliimaam-bitsiooni tõsta.

Iseenesest tagabki õiguslikult siduvate kliimaeesmärkide seadmine ka ettevõtjate jaoks suurema õigusselguse. Õiguslikult siduvad kliimaeesmärgid muudavad liikumissuuna sel-geks ning see ei mõjuta mitte üksnes avalikkust, meediat ja poliitikuid, vaid ka ettevõt-luskeskkonda. Mõistes, mida kujutab endast ettevõtluspraktika tulevik, saavad ettevõtjad täpsemalt ennustada riske ja võimalusi ning vastavalt sellega kohaneda või oma tegevuse ümber kujundada.<sup>65</sup>

Kliimaeesmärkide seadmine kliimaseaduses ei tekita seejuures ettevõtjatele õiguspärast ootust, et need sellisel kujul kindlasti kehtima jäävad, eriti kui kliimaseaduses on sätestatud ka paindlikkuse mehhanism (vt analüüsi p 4.8). Riigikohus on oma praktikas leidnud, et *looduskeskkond on pidevas muutumises ja seetõttu võivad muutuda ka looduse kaitsmiseks vajalikud meetmed või nende rakendamise ulatus. Selliste meetmete rakendamise vajadust tulevikus ei ole võimalik täielikult ette näha ning kogu vastutust nendega kaasnevate oman-dikitsenduste eest ei saa asetada riigile. PS § 32 lõike 2 kolmas lause näeb omanikule ette talumiskohustuse, keelates kasutada omandit üldiste huvide vastaselt.*<sup>66</sup>

Euroopa kliimamääruse vastuvõtmisel on leitud, et ELi õigusraamistiku ja tööstuse jõupin-gutuste toel on võimalik majanduskasv kasvuhoonegaaside heidest lahutada. Selle näiteks on toodud, et aastatel 1990-2019 vähenes liidu kasvuhoonegaaside heide 24% ning majan-duskasv oli samas vahemikus 60%.<sup>67</sup> Käesoleva analüüsi kontekstis on aga olulisem, et Eu-roopa kliimamäärusega on antud suunis, et kõik majandussektorid, sealhulgas energeetika,

64 Iiri kliimaseaduse § 6C – <http://revisedacts.lawreform.ie/eli/2015/act/46/revised/en/html>

65 ClientEarth raport „Navigating Net-Zero: Global Lessons in Climate Law-Making“ (2021), lk 24

66 RKPSJKo 15. juuni 2021 nr 5-21-3, p 41. <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-21-3/11>

67 Euroopa kliimamääruse preambula p 7

tööstus, transport, kütte- ja jahutussektor ning hooned, põllumajandus, jäätmemajandus ja maakasutus, maakasutuse muutus ja metsandus peaksid aitama kaasa kliimaneutraalsuse saavutamisele aastaks 2050 (olenemata sellest, kas nad on KHG lubatud heitkogustega kauplemise süsteemi kaasatud või mitte).<sup>68</sup> Kliimaneutraalsust peaksid aitama saavutada kõik majandussektorid, mille puhul reguleeritakse liidu õigusega kasvuhoonegaaside heidet või sidumist.<sup>69</sup>

Euroopa kliimamääruse preambulast nähtuvalt on kliimamääruse väljatöötamisel loetud oluliseks, et lisaks kasvuhoonegaaside vähendamisele tuleb tagada kõigi majandustegevuses osalejate, sealhulgas ettevõtjate, töötajate, investorite ja tarbijate jaoks prognoositavus ja kindlustunne (preambula p 30). Selle üheks lahenduseks on aga justnimelt vahe-eesmärkide väljatöötamine 2040. aasta kohta. Niisiis on uute kliimaeesmärkide väljatöötamine (ja potentsiaalselt ka nende kaasajastamine) loetud pigem ettevõtjate jaoks soodsaks lahenduseks.

Euroopa kliimamäärusest tuleneva 2040. a vahe-eesmärgi seadmisel on Komisjonile ette nähtud rida tingimusi/asjaolusid, millega Komisjon peab arvestama (art 4 lg 5), sealhulgas sotsiaalne, majanduslik ja keskkonnamõju; vajadus tagada kõigi jaoks aus ja sotsiaalselt õiglane üleminek; kulutasuvus ja majanduslik tasuvus; ELi majanduse, eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate ning kasvuhoonegaaside heite ülekandumisest kõige enam ohustatud sektorite konkurentsivõime – ent näiteks ka vajadus pikaajaliselt säilitada, hallata ja kasvatada looduslikke neeldajaid ning kaitsta ja taastada elurikkust jpm.<sup>70</sup> Majanduslik mõju ning ettevõtjate konkurentsivõime on niisiis üksnes üheks tingimuseks paljude muude seas, millest kõigiga tuleb 2040. aasta vahe-eesmärkide seadmisel arvestada.

Seadustes oluliste muudatuste tegemisel on normiadressaatide õigused tagatud sellega, et seaduse avaldamise ja jõustumise vahele jääb piisav aeg, et normiadressaadid saaksid kohandada oma dispositsioone uue olukorraga. Mida keerulisem on õiguslik regulatsioon ja mida suuremaid muudatusi toob see kaasa õiguskorda, seda pikem aeg peab jääma *vacatio legis*’eks. Õiguskindluse printsiip nõuab siin teatud juhtudel ka üleminekuregulatsioone, et anda isikutele aega uue olukorraga kohanemiseks.<sup>71</sup> Kliimaeesmärkide kaasajastamise korral on oluliseks kaalutluseks kliimakriisi lahendamise ajakriitilisus, mis võib KÕKi hinnangul teatud juhul osutada kaalukamaks kui õiguskindluse tagamise vajadus. Saksa konstitutsioonikohus on oma 2021. a lahendis (p 198) leidnud, et põhiõiguste konflikti korral tuleb kaaluda põhiseadusest tulenevat kohustust kliimameetmete rakendamiseks (Saksa põhiseaduse art 20a) koos muude põhiseadusest tulenevate õigushüvede ja põhiseaduslike printsiipidega. Kaalumise protsessis tuleb kliimameetmete võtmise kohustusele anda suurenev kaal, kuna kliimamuutus tugevneb.<sup>72</sup>

68 Samas.

69 Euroopa kliimamääruse preambula p 10

70 Tingimuste sõnastuse refereerimisel on kasutatud Euroopa kliimamääruse ametlikku eestikeelset teksti.

71 Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Iuridicum, 2020. PS § 3 kommentaar, p 15: [https://pohiseadus.ee/sisu/3472/paragrahv\\_3](https://pohiseadus.ee/sisu/3472/paragrahv_3)

72 BVerfG, Order of the First Senate of 24 March 2021 – 1 BvR 2656/18 -, paras. 1-270, [http://www.bverfg.de/e/rs20210324\\_1bvr265618en.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html)

Käesoleva analüüsi koostamisel käsitletud teiste riikide praktikast ei ole seejuures välja tuua märkimisväärseid näiteid, kus ettevõtjatele oleks seatud erimeetmeid, kui kliimaseaduses on kehtestatud siduvad eesmärgid ja/või kliimaambitsiooni on tõstetud. Üksikute riikide kliimaseadustes on viide õiglase ülemineku mehhanismidele (vt analüüsi p 4.4).

Selgem vastuolu õiguskindlusega võib KÕKi hinnangul tuleneda eelkõige sellest, et kliimaeesmärkide suurendamisel võib olla vajalik nii uute tegevuste piiramine kui ka olemasolevate tegevuste ülevaatamine ja kehtivate lubade muutmine. Kehtiv KeÜS võimaldab isenesest normide muutumisel lube muuta ja ka kehtetuks tunnistada. Täpsemalt näeb KeÜS ette, et:

- 1) luba saab muuta, kui keskkonnavalua andjal oleks olnud õigus jätta keskkonnavalua välja andmata hiljem muutunud asjaolude, sealhulgas parima võimaliku tehnika arengu, kui selle kasutamine on õigusaktiga nõutav, või keskkonnariski suuruse muutmise tõttu või hiljem muutunud õigusnormi alusel ning keskkonnavalua muutmist õigustab keskkonnavalua ulatuslikuma kaitse vajadus või muu huvi, mis kaalub üles isiku usalduse, et keskkonnavalua jääb kehtima (KeÜS § 59 lg 1 p 3);
- 2) loa võib kehtetuks tunnistada, kui §-s 59 mainitud avalikku või kolmanda isiku huvi ei ole võimalik tõhusalt kaitsta loa muutmisega (KeÜS § 62 lg 2).

Otsustajal tuleb niisiis kaaluda, kas kliimamuutusega seotud õiguste kaitse vajadus kaalub üles ettevõtja usalduse keskkonnavalua kehtima jäämise vastu.

## 4. Kliimaseaduse võimalik sisu

### 4.1. „Hea kliimaseaduse“ elemendid

#### 4.1.1. Lühiülevaade

Kuna praeguseks on paljudes riikides kliimaseadused kehtestatud, on piisavalt võrdlusmaterjali, mille pinnalt saab hinnata, millised võiksid olla nn „hea kliimaseaduse“ elemendid. Hea kliimaseadus tähendab selles kontekstis sellist kliimaseadust, mis on piisavalt selge ja tõhus, et võimalikult kiiresti ning oluliste takistusteta riigi poolt seatud kliimaeesmärkideni jõuda. Käesolevas peatükis ei ole „hea kliimaseaduse“ all mõeldud tingimata eraldiseisvat seadust, vaid seda, milliseid õigusnorme peaks hea kliimaalane raamregulatsioon endas sisaldama. Kas selline regulatsioon peaks Eestis olema paika pandud eraldi õigusaktis (kliimaseaduses) või saab seda integreerida kehtivatesse õigusaktidesse, on käsitletud analüüsi peatükis 5.

Selle kohta, millised elemendid sisalduvad teiste riikide kliimaseadustes ning millised neist võiksid kuuluda nn hea kliimaseaduse juurde, on tehtud mitmeid analüüse. Käesolevas peatükis esitatud ülevaate aluseks on neist peaausjalikult kaks:

- 1) Euroopa Kliimafondi (European Climate Foundation) raport “Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-zero Management” (2020)<sup>73</sup>, milles on analüüsitud üheksat kliimaseadust: Ühendkuningriik, Taani, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Iirimaa, Holland, Hispaania ja Rootsi;
- 2) Keskkonnaõiguse mittetulundusliku organisatsiooni ClientEarth raport “Navigating Net-Zero: Global Lessons in Climate Law-Making” (2021)<sup>74</sup>, milles on analüüsitud kuut kliimaseadust: Ühendkuningriik, Mehhiko, Soome, Prantsusmaa, Rootsi ja Austraalia (Victoria osariik).

Alljärgnevalt on nende analüüside põhjal toodud loetelu nn hea kliimaseaduse elementidest, ent tuleb silmas pidada, et seaduse arusaadavuse, lihtsuse, õigusselguse ja tõhusa rakendamise huvides ei pea kõik need elemendid tingimata olema kehtestatud seaduse tasandil, vaid võivad olla paika pandud näiteks rakendusaktides.

Kuna võimalikke meetmeid on palju ning nende kõigi hõlmamine kliimaalasesse regulatsiooni võib olla keerukas ja aeganõudev, on KÕKi hinnangul võimalik ka lähenemine, et algselt hõlmatakse regulatsiooni hulka vaid osa vajalikest elementidest, lisades muud osad hiljem.

---

73 Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-zero Management. European Climate Foundation 2020. <https://europeanclimate.org/wp-content/uploads/2020/02/04-02-2020-climate-laws-in-europe-full-report.pdf>

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

**Kõige olulisemate elementidena peab hea kliimaseadus sisaldama:**

- 1) kvantitatiivselt määratletud lühi- ja pikaajalisi kliimaeesmärke;
- 2) nõudeid kliimaeesmärkide seadmisele ja ümber vaatamisele;
- 3) raamistikku ja ajakava pika- ja lühiajalise plaani koostamiseks;
- 4) kliimaeesmärkide saavutamise eest vastutajat (sh vastutuse jaotus erinevate valitsus-  
sasutuste vahel);
- 5) eesmärkide täitmise seire raamistikku ja ajakava;
- 6) lisameetmete võtmise raamistikku kiireks kursimuutuse korrektuuriks (st olukorraks,  
kus selgub, et kokkulepitud tegevustega ei ole võimalik seatud kliimaeesmärke täita).

**Lisaks on kliimaalase regulatsiooni tõhusaks toimimiseks vajalikud ka järgmised elemendid:**

- 1) printsiibid ehk õiguspõhimõtted;
- 2) kindlust ja läbipaistvust tagavad eesmärgid, nt süsinikueelarve ning selle raamistik;
- 3) kohustus tegutseda kooskõlas kliimaeesmärkidega;
- 4) konkreetsed leevendusmeetmed (nt süsinikumaks või fossiilkütuste põletamise keeld);
- 5) finantsküsimumustega seonduvad suunised;
- 6) paindlikkusmehhanismidega seonduv;
- 7) teadusnõukogu kaasamist puudutavad sätted;
- 8) avalikkuse kaasamise nõuded;
- 9) kliimamuutustega kohanemist puudutavad sätted;
- 10) muud toetavad sätted, nt õiglase ülemineku meede.

Alljärgnevalt on neid meetmeid ja tingimusi põhjalikumalt avatud.

#### **4.1.2. Printsiibid ehk õiguspõhimõtted**

Kõik kliimamuutuste leevendamise lahendused puudutavad erinevaid keskkonna-, sotsiaalseid ja majanduslikke kaalutlusi. Kuna kliimamuutus on keerukas ja selle õiguslik regulatsioon on veel uus, on mõistlik anda kliimaseaduses lisaks konkreetsetele õigusnormidele printsiipide ehk õiguspõhimõtete näol ka üldised juhised seaduse rakendajale.

Õiguspõhimõtted on õiguslikult siduvad ettekirjutused, mis erinevad ühelt poolt poliitika põhimõtetest, strateegiatest ja muudest sellelaadsetest õiguslikult mittesiduvatest suunistest ning teiselt poolt moraalsetest ettekirjutustest/kohustustest. Samas võivad õiguspõhimõtted, poliitika põhimõtted ja ka moraalikategooriad oma sisult rohkem või vähem kattuda. Õiguspõhimõtted ei kirjuta ette ühte ja konkreetset käitumisjuhust. Põhimõtted satuvad tihti kollisiooni teiste, vastassuunaliste põhimõtetega ja nende rakendamisel tuleb seega alati erinevaid huve kaaluda. Õigusnorme tuleb järgida, õiguspõhimõtteid tuleb aga arvesse võtta.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2015. KeÜS 2. peatüki 1. jao sissejuhatuse kommentaar, p 4: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/sissejuhatus>



ClientEarth'i hinnangul<sup>76</sup> võiksid heas kliimaseaduses kajastuda järgmised printsiibid:

- 1) **Lõimimispehimõte** (vt nt Euroopa Liidu toimimise lepingu art 11) – keskkonnakaitse kõrget taset tagavad kaalutlused peavad olema arvesse võetud kõikide eluvaldkondade arengu suunamisel, et tagada säästev areng;
- 2) **Säästva arengu pehimõte** – st keskkonnakaitse tulevaste põlvete heaks peaks olema kogu kliimapoliitika tuum;
- 3) **Õiglane üleminek** – üleminekul süsinikuneutraalsele majandusele peab olema maksimaalsel võimalikul määral tagatud elanike, kohalike omavalitsuste ja riigi heaolu säilimine, tööhõive ning ettevõtjatele tagatud avaliku sektori tugi üleminekust tulenevate uute äri võimaluste leidmisel ja rakendamisel;
- 4) **Energiatõhususe pehimõte** – alternatiivsete kulutõhusate energiatõhususmeetmete võimalikult suurel määral arvesse võtmine energiasüsteemi kavandamise ning poliitiliste ja investeerimisotsuste puhul, et muuta energianõudlus ja -pakkumine tõhusamaks;
- 5) **Inimõiguste kaitse** – st tuleks selgelt tuua sisse kliimamuutuste ja inimõiguste vaheline seos ning sätestada, et kliimapoliitikat tuleb rakendada kooskõlas põhiõiguste ja Euroopa inimõiguste konventsiooniga;
- 6) **Looduspõhiste lahenduste prioriseerimine.**

Eestis on mitmed neist printsiipidest juba erinevates seadustes kirjas. Näiteks lõimimispehimõte on sätestatud KeÜS §-s 9, säästva arengu pehimõtted tulenevad säästva arengu seadusest ning inimõiguste kaitse kohustused tulenevad juba rahvusvahelistest lepetest. Võimaliku kliimaseaduse väljatöötamisel tuleks seega hinnata, milliste pehimõtete kehtestamine on just Eesti kliimaseaduse seisukohalt vajalik.

#### 4.1.3. Eesmärgid

Kliimaseadus peaks sisaldama lühi- ja pikaajalisi kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid eesmärgi, mida kliimapoliitikas saavutada soovitakse (nn kliimaeesmärgid). Need annavad ühelt poolt suunise, kuhu liikuda ja teiselt poolt võimaldavad kontrollida, kas (vahe)eesmärgid saavutatakse või mitte.

Heas kliimaseaduses on olemas:

- **numbrilised heitmete vähendamise eesmärgid**, nagu nt eesmärgid aastateks 2030 ja 2050;
- **kindlust ja läbipaistvust tagavad eesmärgid**, nagu nt süsinikueelarve;
- **nõuded kliimaeesmärkide seadmisele**, nt millistest protseduuridest või pehimõtetest tuleks lähtuda eesmärkide seadmisel (vt põhjalikumalt ülevaadet ptk 4.2.2);

---

76 ClientEarth raport "[Navigating Net-Zero: Global Lessons in Climate Law-Making](#)" (2021), lk 41

- **nõuded eesmärkide ümber vaatamisele**, nagu nt kindel ajaperiood, millal vaadatakse üle, kas on vajalik ja võimalik ambitsiooni veelgi tõsta (vt ptk 4.7). Ambitsiooni vähendamine peab olema välistatud (vt ptk 4.2.4). Üks võimalus õigusselguse suurendamiseks on seaduses sätestada ka see, kuidas tegutseda, kui erineva tasandi (rahvusvaheline, EL, riiklik) eesmärgid on omavahel vastuolus (vt ptk 4.2.3).

#### 4.1.4. Eesmärkideni jõudmise meetmed

Hea kliimaseadus peaks sisaldama meetmeid, mis tagavad kliimaeesmärkideni jõudmise. Seaduses ei pea kirjas olema konkreetsete meetmete ammendav loetelu, küll aga juhised, mis vormis ja kuidas eesmärgini jõudmise teekond paika pannakse.

**Heas kliimaseaduses on paika pandud:**

- **pika- ja lühiajalise plaani koostamise raamistik ja ajakava** – kuidas mis vormis ja millise ajavahemikuga plaane koostatakse ja meetmettepanekuid tehakse. Hea praktika on see, et kliimaseadus võtab arvesse ELi energialiidu ja kliimameetmete juhtimise määrust ning sellest tulenevaid kohustusi koostada riiklik energia- ja kliimakava ja pikaajaline plaan (seda käsitleb nt Hispaania kliimaseadus), selliselt ei toimu dubleerimist ning on tagatud maksimaalne toimivus;
- **kohustus tegutseda kooskõlas kliimaeesmärkidega** – vt selle kohta lähemalt ptk 4.2.5.
- **konkreetsed leevendusmeetmed kliimaseaduses endas**, nagu nt süsinikumaks või teatud fossiilkütuste põletamise keeld. Hea praktika on see, kui kliimaseadus signaaliseerib struktuurseid muudatusi, nt Eesti kontekstis võiks selleks olla põlevkivi kasutamise lõpetamine. Küsimus, kas selliste oluliste, kuid potentsiaalselt lahkarvamusi tekitavate sätete lisamine raamseadusesse on kokkuvõttes sobiv lahendus, sõltub suuresti vastavast riiklikust kontekstist.
- **finantsküsimustega seonduvad suunised** – hea praktika on siduda kliimakaalutlused finantsteemadega, et tugevdada riigieelarve ja kliimameetmete vahelist seost. Näiteks Rootsi ja Prantsusmaa kliimaseaduses on kehtestatud nõue, et iga-aastase riigieelarve esitamisel tuleb esitada ka aruanne kliimaseaduse täitmise kohta – valitsus peab andma teavet energiaülemineku rahastamisest, kvantifitseerides ja analüüsides selleks eraldatud riiklikke vahendeid ning hinnates erainvesteeringuid ja võrreldes neid vajalike mahtudega. Saksamaa seaduses on sätestatud kohustus kontrollida föderaalsete investeeringute ja riigihangete mõju kliimaeesmärkidele.
- **süsinikueelarvega seonduvad suunised**, nagu nt 5-aastase süsinikueelarve koostamise kohustus (nt Iirimaa või Suurbritannia näitel), vt selle kohta lähemalt ptk-st 4.3.
- **„paindlikkusmehhanismidega“ seonduv** – kliimaeesmärkide täitmise paindlikkusmehhanismid on näiteks rahvusvaheliste kompensatsioonide (nagu süsinikukvootide ostmine, puude istutamine kuskil teises riigis jmt) ja tasaarveldamise (nt ühe perioodi puuduoleva süsinikueelarve laenamine teise perioodi eelarvest) kasutus. Taoliste paindlikkusmehhanismide kasutust tuleks piirata väga erandlike asjaoludega või üldse vältida. *ClientEarth*'i analüüsis on rõhutatud, et kui kliimaseaduste eesmärk on innustada riiklikke meetmeid kliimamuutuste leevendamiseks, õõnestab igasuguste

tasaarvelduste sh rahvusvaheliste kompensatsioonide kasutuselevõtt seda eesmärki. Kui valitsus tunneb, et ta saab selliseid tagavaraväljapääse pidevalt kasutada, nõrgeneb stiimul piisavalt tegutseda ja see muudab raskemaks ka tegevusetuse või ebapiisava edu jälgimise/vaidlustamise.<sup>77</sup> Näiteks Prantsusmaal on selliste (rahvusvaheliste või ELi) tasaarvelduste kasutamine selgesõnaliselt välistatud – vähendamine peab toimuma riigi territooriumil.<sup>78</sup>

- **muud toetavad sätted**, nt Hispaania seaduses on eraldi säte hariduse kohta, mis on üheks vahendiks teadlikkuse tõstmisel ning kliimameetmete laiemal mõistmisel ja toetuse loomisel.<sup>79</sup> Samuti on üks võimalik lahendus lisada seadusesse õiglast üleminekut puudutavad sätted (nt Hispaania; vt selle kohta lähemalt ptk-st 4.4). Hispaania seadus kohustab ettevõtteid koostama kliimategevuskava, milles on selgitatud, mis meetmetega nad kavatsesid vähendada emissioone 5 aasta lõikes. Taani kliimaseadus sisaldab valitsuse kohustust koostada igal aastal (kliimaprogrammi osana) "globaalne strateegia", mis tähendab dokumenti, mis kajastab Taani rahvusvahelist kliimavastutust (importkaupade kaudu) ja ka tema tegevust (nt kliimarahastamine ja muu kahepoolne koostöö).<sup>80</sup>

#### 4.1.5. Vastutus eesmärgi saavutamise eest

Heas kliimaseaduses võiksid olla paika pandud riigiasutuste (sh ministeeriumide, allasutuste) vastutusvaldkonnad.

Heas kliimaseaduses peaks olema kirjas:

- **seatud eesmärgi saavutamise eest vastutaja.** Teiste riikide praktikas on enamasti vastutajaks määratud mõni ministeerium, ent on ka mindud täpsemaks ja nimetatud on täpne ministeeriumi osakond, minister vm konkreetne ametikoht. Nt vastutab Hollandis sealne Majandus- ja Kliimaministeerium 10-aastaste kliimaplaanide koostamise ja esitamise eest.<sup>81</sup>
- **kliimameetmete võtmise vastutuse jaotus.** Mõistlik on kliimakaitse planeerimiseks vajalikud strateegia või plaani osad ministeeriumite ja teiste riigiasutuste vahel laiali jagada. Jaotada võiks näiteks majandussektorite kaupa.<sup>82</sup> Selguse huvides võib olla hea määratleda ka kohalike omavalitsuste rollid (nt Iirimaa kliimaseaduse § 14B).

#### 4.1.6. Seire, aruandlus ja lisameetmete võtmine

Et tagada eesmärkide saavutamine, peaks kliimaseadus sätestama ka selle, kuidas ja millise intervalliga toimub seaduse ülevaatamine ning aruandlus (vt lähemalt ptk 4.7).

---

77 ClientEarth 2021, lk 37-38

78 European Climate Foundation 2020.

79 Hispaania kliimaseadus (hisp k) – [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447)

80 Taani kliimaseadus – <https://climate-laws.org/geographies/denmark/laws/the-climate-act>

81 Vt European Climate Foundation 2020, lk 29-30.

82 Samas.

**Kokkuvõtvalt on heas kliimaseaduses sätestatud:**

- **eesmärkide täitmise edusammude seire raamistik ja ajakava**, nt kes ja kuidas teeb seiret; kuidas vormistatakse aruanded ning kellele need esitatakse. Aruandeid koostavad tihtipeale valitsused, kuid näiteks Iirimaa, Hollandis, Taanis ja Prantsusmaal on selleks loodud eraldi sõltumatu teadusnõukogu, kes esitab koostatud aruande valitsusele. Valitsusel on kohustus teadusnõukogu aruandele vastata ja vajadusel selgitusi jagada;
- **et seirearuanded jm dokumendid on avalikud ja lihtsasti kättesaadavad**;
- **et kliimapoliitika ja selle rakendamiseks vajalik eelarve esitatakse parlamendile koos riigieelarve eelnõuga**, nt Saksamaal lisatakse veel juurde ka senised edusammud ja neile kulunud raha;
- **kui on näha, et kokkulepitud tegevustega ei ole võimalik seatud eesmärke täita, tuleb kohe võtta kasutusele lisameetmed**. Sellised sätted on kirjas nt Iirimaa, Soome ja Rootsi kliimaseaduses. Ka Saksamaa kliimaseaduses on sätestatud, et sel juhul peab vastutav ministeerium hiljemalt 3 kuu jooksul pakkuma välja tegevusplaani, et tagada vastavus süsinikueelarvele.<sup>83</sup>

#### **4.1.7. Teadusnõukogu**

Kliimateemade huvitatud osapoolte laia ringi tõttu on äärmiselt oluline ka see, kes ja mil viisil on kaasatud. Ühe võimalusena võib kliimaseaduses ette näha teadusnõukogu, kelle ülesanne on nii planeerimise kui ka meetmete koostamise protsessis kaasa rääkida. Samuti on teadusnõukogu roll hinnata eesmärkide täitmise võimalikkust kokkulepitud meetmete ja tegevustega (vt teadusnõukogu kohta lähemalt ptk 4.5).

**Heas kliimaseaduses on sätestatud:**

- **Teadusnõukogu**, kes nõustab, jälgib ja/või edendab kliimaeesmärkidega seonduvat dialoogi; teadusnõukogu liikmetele seatud tingimused, sh nende teadmiste, kogemuse ja sõltumatusele;
- **teadusnõukogu sekretariaadi olemasolu**, nagu nt Rootsis<sup>84</sup>, ning eelarve vm vahendid, mis tagaksid teadusnõukogu toimimise;
- **teadusnõukogu kohustused ja pädevused**, nagu nt sõltumatute aastaaruannete ja meetmettepanekute koostamine.

#### **4.1.8. Avalikkuse kaasamine**

Heas kliimaseaduses on kirjas **avalikkuse kaasamise nõuded**, nt millistesse protsessidesse ja kuidas tuleb kaasata avalikkust. Sellised nõuded on kirjas nt Soome, Saksamaa, Hispaania, Iiri ja Prantsusmaa kliimaseadustes. Mitmed riigid kasutavad avalikkuse kaasamiseks eraldi

83 KSG § 8 lg 1

84 <https://www.klimatpolitiskaradet.se/en/>

platvorme nt kliimateemalisi rahvakogusid ehk kliimakogusid<sup>85</sup> (nt Prantsusmaa, Suurbritannia, Iirimaa). On riike, kus avalikkuse kaasamise ülesanne on pandud teadusnõukogule (nt Rootsi, Suurbritannia). Siiski ei pruugi eeltoodu olla tingimata reguleeritud kliimaseaduses.<sup>86</sup> Vt avalikkuse kaasamise kohta lähemalt analüüsi ptk 4.6.

#### 4.1.9. Kliimamuutustega kohanemine

Soovituslik on, et kliimaseaduse sisu kataks nii kliimamuutustega kohanemise kui ka nende leevendamise teemad, et neid saaks koos käsitleda ning et neil mõlemal oleks piisav prioriteetsus.

**Kohanemismeetmed** aitavad tagada inimeste ja majanduse kaitse üha suurenevate looduskatastroofide, merevee tõusu ja kuumuse eest, samuti hävinevate loodusressursside puhul. Oluline on just **regionaalsete ja kohalike kliimamuutustega kohanemise plaanide koostamine**. Heade praktikatena saab esile tuua Iirimaa, Uus-Meremaa, Ühendkuningriigi, Mehhiko ja Soome kliimaseadusi. Näiteks Iiri kliimaseadus näeb ette üldise kohanemise tegevuskava koostamise iga 5 aasta tagant, mille aluseks on iga ministeeriumi poolt koostatud sektorიაalne kohanemise plaan.<sup>87</sup>

## 4.2. Kliimaeesmärkide seadmine

### 4.2.1. Eesmärkide sõnastamine

Nagu eelpool välja toodud (p 4.1.3), on teiste riikide kliimaseadustes üldjuhul pandud paika numbrilised KHG heitmete vähendamise eesmärgid, nt eesmärgid aastateks 2030 ja 2050. Et teekond kliimanetraalsuseni jõudmiseks oleks selge, tuleks seada ka vahe-eesmärgid.

Lahendusi kliimaeesmärkide sõnastamiseks on erinevaid, alljärgnevalt mõned näited.

Taani kliimaseadus (ingl k tõlge):

*The purpose of this Act is for Denmark to reduce greenhouse gas emissions in 2030 by 70% compared to the level of emissions in 1990, and for Denmark to achieve a climate-neutral society by 2050 at the latest, taking into account the Paris Agreement target of limiting the global temperature rise to 1.5 degrees Celsius.*<sup>88</sup>

Iiri kliimaseadus:

*3. (1) The State shall, so as to reduce the extent of further global warming, pursue and achieve, by no later than the end of the year 2050, the transition to a climate resilient, biodiversity rich, environmentally sustainable and climate neutral economy (in this Act referred to as the "national climate objective").*

85 Rohkem infot kliimakogude kohta leiab Euroopa võrgustiku KNOCA veebilehelt – <https://knoca.eu/what-is-a-climate-assembly/>

86 Vt European Climate Foundation 2020, lk 5 ja lk 35-38.

87 ClientEarth 2021, lk 49; vt nt Iiri kliimaseaduse § 5 ja 6 – <http://revisedacts.lawreform.ie/eli/2015/act/46/revised/en/html>

88 Taani kliimaseaduse § 1 – <https://climate-laws.org/geographies/denmark/laws/the-climate-act>

6A. (5) *The first two carbon budgets proposed by the Advisory Council shall provide for a reduction in greenhouse gas emissions such that the total amount of annual greenhouse gas emissions in the year ending on 31 December 2030 is 51 per cent less than the annual greenhouse gas emissions reported for the year ending on 31 December 2018, as set out in the national greenhouse gas emissions inventory prepared by the Agency.*<sup>89</sup>

Vahe-eesmärkide sõnastus sõltub sellest, kui täpselt neid paika panna. Näiteks Saksamaa kliimaseaduses on pandud paika iga-aastased vahe-eesmärgid KHG vähendamiseks ning lisaks veel sektoriaalsed KHG vähendamise eesmärgid aastani 2030 (vt Saksamaa kliimaseaduse väljavõtet analüüsi p-s 2.2.3).

#### 4.2.2. Suunised kliimaeesmärkide ja -meetmete seadmiseks

Kuna printsiipe ja nõudeid kliimaeesmärkide ja -meetmete seadmisele tuleb erinevatest rahvusvahelistest konventsioonidest, ELi õigusest ja riiklikest valdkondlikest õigusaktidest ja strateegiatest, on mõistlik need kas õigusakti või näiteks seletuskirja koondada. Nii on kõigile osapooltele selgem, kuidas konkreetsete eesmärkide ja meetmeteni tuleb jõuda/on jõutud ning mis neid õigustab, sh mis väärtusi ja kelle huve on arvesse võetud.

Näiteks, nagu eelnevalt välja toodud (ptk 3.5), on Euroopa kliimamäärusest tuleneva 2040. a vahe-eesmärgi seadmisel Euroopa Komisjonile ette nähtud rida tingimusi, millega Komisjon peab arvestama (art 4 lg 5). Näiteks on nendeks uusim teaduslik tõendusmaterjal (IPCC raportid); sotsiaalne, majanduslik ja keskkonnamõju, sealhulgas tegevusetuse maksumus; õiglane üleminek; vajadus pikaajaliselt säilitada, hallata ja kasvatada looduslikke süsiniku sidujaid ning kaitsta ja taastada elurikkust jm.

Samuti sätestab Iiri kliimaseadus selgesõnaliselt nõude, et minister ja valitsus rakendaksid neile kliimaseadusega pandud ülesandeid nii, et see oleks kooskõlas UNFCCC ja Pariisi leppe eesmärkidega.<sup>90</sup> Kehtestades kliimakava või süsinikueelarveid, tuleks ministril ja valitsusel võtta arvesse näiteks varajase tegutsemise pakilisust, kliimaõiglust, süsinikulekke riski, elurikkuse kaitset, õiglast üleminekut, kulutõhusust jm.

Taani kliimaseadus on Pariisi kliimaleppe osas veelgi jõulisem ning nõuab, et riik tegutses aktiivselt selle nimel, et globaalne temperatuuritõus ei ületaks 1.5 kraadi piiri. Seaduse kohaselt peaks riigi kliimaalane tegevus vastama neljale põhimõttele. Näiteks peab Taani võtma globaalse juhtrolli kliimamuutuse vastases võitluses, kuna tal lasub nii ajalooline kui ka moraalne vastutus; Taani peab näitama, et nn roheline ümberkujundamine on võimalik selliselt, et säilib tugev heaoluühiskond; Taani emissiooni vähendamise meetmed ei tohi pelgalt põhjustada emissioonide ülekandumist teistesse riikidesse (nn emissioonide ekspordi). Taani teaduskogu peab oma iga-aastastes raportites mh hindama, kuidas riik on neid põhimõtteid järginud.<sup>91</sup>

Riigid peaksid kliimaseaduse normide sõnastamisel kindlasti arvestama inimõigustega. Mitmed kohtud üle maailma on leidnud, et riigi kliimamuutuse leevendusmeetmed peavad silmas pidama ka inimõiguste kaitse kohustusi ning kui on selgunud, et riik neid kohustusi

89 <http://revisedacts.lawreform.ie/eli/2015/act/46/revised/en/html>

90 F6 – <http://revisedacts.lawreform.ie/eli/2015/act/46/revised/en/html>

91 Taani kliimaseaduse § 1 (2) ja (3) – <https://climate-laws.org/geographies/denmark/laws/the-climate-act>

rikub, on kohus sekkunud (nt kohustanud kliimaseadust muutma).<sup>92</sup> Kuidas inimõigustega arvestamise kohustust sisustada, annab aimu artikkel "Standards for Adjudicating the Next Generation of Urgenda-Style Climate Cases" (2021)<sup>93</sup>, milles on kliimavaldkonna rahvusvahelise õiguse, inimõiguste kaitse kohustuste ning senise kohtupraktika pinnalt välja töötatud abistavad standardid. Neist tuleks juhinduda riikide kliimamuutuse leevendamise tegevuste õiguspärasuse hindamisel. Kokkuvõtvalt on artiklis väljatoodud standardid järgmised:

- 1) Kas leevendusmeetmed põhinevad pikaajalisel temperatuurieesmärgil 1.5C?
- 2) Kas leevendusmeetmed näitavad riigi 'õiglast osa'?
- 3) Kas leevendusmeetmed põhinevad eesmärgil saavutada süsinikuneutraalsus?
- 4) Kas riigi lühiajalised leevendusmeetmed on kooskõlas riigi pikaajaliste meetmetega?
- 5) Kas leevendusmeetmed näitavad riigi edasiminekut eelmistest eesmärkidest?
- 6) Kas leevendusmeetmed põhinevad liigselt negatiivsete emissioonide tehnoloogiatel?
- 7) Kas riik on täpsustanud, kuidas ta viib ellu oma leevendusmeetmed?

#### 4.2.3. Eesmärkide omavahelise kooskõla saavutamine

Pikaajaliste eesmärkide ja vahe-eesmärkide ning rahvusvaheliste, ELi ja riigisiseste eesmärkide omavahelise kooskõla tagamiseks on oluline, et kliimaseaduses või selle rakendusaktides/kavadest sätestatud eesmärgid vaadatakse piisava regulaarsusega üle, soovitatavalt igal aastal ning sõltumatu teadusnõukogu poolt (teadusnõukogu kohta vt lähemalt ptk 4.5). Näiteks on Iirimaa kliimaseaduses sätestatud, et sõltumatu teadusnõukogu peab igal aastal koostama leevendusmeetmete rakendamise tulemuslikkuse seire raporti (§ 12) ning selle raames võib teadusnõukogu vajadusel juhtida tähelepanu ka erinevatele ebakõladele Iiri kliimaalases tegevuses või vastuoludele ELi ja rahvusvahelise õigusega. See raport on omakorda aluseks valitsuse igal aastal koostatavale kliimategevuskava uuendamise ettepanekute raportile.<sup>94</sup>

Eesmärkide omavahelist vastuolu on võimalik lahendada ka sellega, kui sätestada seaduses selgelt, millistest eesmärkidest tuleb eelisjärjekorras juhinduda. Näiteks Soome seaduses on kirjas, et ambitsioonikamad ELi või rahvusvahelised kliimaeesmärgid asendavad riiklike, mis tähendab, et Soome seadusesse ei ole vaja kohe muudatusi sisse viia selleks, et neid uusi arenguid arvesse võtta.<sup>95</sup>

---

92 nt Saksa konstitutsioonikohtu otsus – BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270, [http://www.bverfg.de/e/rs20210324\\_1bvr265618.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html); otsuse ingliskeelne tekst [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html)

93 Maxwell, L., Mead, S., van Berkel, D. Standards for Adjudicating the Next Generation of Urgenda-style Climate Cases. *Journal of Human Rights and the Environment – Special Issue* (Alabrese, Savaresi and Scott eds) 'Climate Change Litigation and Human Rights: Stocktaking and a Look at the Future', 2021. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3955144](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3955144)

94 <http://revisedacts.lawreform.ie/eli/2015/act/46/revised/en/html>

95 European Climate Foundation 2020, lk 21.

#### 4.2.4. Ambitsiooni vähendamise keeld

Pariisi kokkuleppes on sätestatud, et osalisriigi "iga järjestikune riiklikult kindlaksmääratud panus kujutab endast edasiminekut osalise eelmisest riiklikult kindlaksmääratud panusest ja näitab osalise kõrgeimat võimalikku edasipüüdlikkuse taset" (art 4 lg 3). Kliimaeesmärkide täitmise aja edasilükkamine tähendab kumulatiivse KHG heite suurenemist, mis soodustab globaalset soojenemist (vt selle kohta lähemalt ptk 4.3.1). Seetõttu ei tohiks riik kord võetud ambitsiooni vähendada, küll aga võib seda suurendada.

Ambitsiooni vähendamise keeld (ingl k *no backsliding*) on sätestatud näiteks Taani, Hispaania ja Saksa kliimaseaduses. Saksa kliimaseaduse säte (ingliskeelne tõlge):

*Section 3 National climate targets*

*/.../*

*(4) Should higher national climate targets become necessary for compliance with European or international climate targets, the Federal Government shall initiate the steps required to increase the target values referred to in subsection (1) above. Climate targets may be raised but not lowered.*

Ambitsiooni vähendamise keeld kehtib ka EL energialiidu ja kliimameetmete juhtimise määruse (EL) 2018/1999 alusel koostatud riiklikes energia- ja kliimakavades esitatud kliimaeesmärkide kohta (art 14 lg 3)<sup>96</sup>.

Kuna maailmas on algatatud mitmeid kohtuasju, mille üheks ajendiks on justnimelt see, et valitsus on püüdnud juba seatud kliimaambitsiooni vähendada (nt Hollandi, Saksa, Kanada, Korea ja Brasiilia kliimakaebustes)<sup>97</sup>, siis oleks selguse huvides mõistlik ka võimalikus Eesti kliimaseaduses sätestada ambitsiooni vähendamise keeld.

#### 4.2.5. Kohustus tegutseda kooskõlas kliimaeesmärkidega

Tõhusalt kliimaeesmärkide poole liikumise üheks eeltingimuseks on see, et valitsus arvestaks kliima- ja keskkonnahoidlikkusega kõigis oma otsustes. Praktikas juhtub aga sageli, et kui mõned valitsusaparaadi osad edendavad puhast energiat ja transporti, siis teised toetavad investeringuid fossiilkütustesse või teedehitusse. Näiteks Ühendkuningriigis on kliimaseadus kehtinud alates 2008. aastast, kuid Ühendkuningriigi valitsust on kritiseeritud selle eest, et ta ei arvesta oma rahastusotsustes keskkonnamõjudega ja rahastab fossiilkütuse projekte välismaal.<sup>98</sup> Selle vältimiseks on üheks võimalikuks lahenduseks see, et

96 Art 14 lg 3: *Lõikes 2 osutatud ajakohastatud versioonis muudab iga liikmesriik oma riiklikku eesmärki, sihti või panust seoses artikli 4 punkti a alapunktis 1 sätestatud liidu mis tahes kvantitatiivse eesmärgi, sihi või panusega, et kajastada ulatuslikumat eesmärgipüstitust võrreldes oma kõige viimati esitatud lõimitud riiklikus energia- ja kliimakavas seatuga. Lõikes 2 osutatud ajakohastatud versioonis muudab iga liikmesriik oma riiklikku eesmärki, sihti või panust seoses artikli 4 punkti a alapunktis 2 ja punktis b sätestatud liidu mis tahes kvantitatiivse eesmärgi, sihi või panusega, et kajastada sama suurt või ulatuslikumat eesmärgipüstitust võrreldes oma kõige viimati esitatud lõimitud riiklikus energia- ja kliimakavas seatuga.*

97 Maxwell, L. jt. 2021, p 4.3.5.

98 Timperley, J. The law that could make climate change illegal. BBC Future, 2020. <https://www.bbc.com/future/article/20200706-the-law-that-could-make-climate-change-illegal>



kliimaseadus kohustab selgesõnaliselt, et avaliku sektori kõikide tasandite otsustajad tegutsevad ja/või kehtestavad õigusaktid või poliitikaotsused kooskõlas kliimaeesmärkidega.

Ametnikud võiksid regulaarselt avaldada üksikasjad, kuidas nad on selle kohustusega arvestanud. See eeldab, et igal valitsusasutusel on paigas plaan ja vastavad protseduurid, kuidas nad kliimaeesmärkidega kooskõla tagavad. Samaselt nõuavad mõned inimõiguste õigusaktid, et iga uue õigusakti või rakendusakti väljatöötamisel koostataks ka raport/mõjuhinnang selle akti vastavusest inimõiguste kaitse kohustustele, tagades seeläbi, et uue õigusakti mõjud inimõigustele on vajalikul määral arvesse võetud.<sup>99</sup>

ClientEarth'i analüüsis on rõhutatud, et kohustus tegutseda kooskõlas kliimaeesmärkidega on sama oluline kui kohustus viia ellu üleüldine KHG vähendamise eesmärk, kuna see võimaldab tagada, et: 1) poliitikate ja otsuste mõjud emissioonidele arvutatakse välja ja võetakse arvesse siis, kui neid poliitikaid ja otsuseid tehakse, mitte siis, kui need KHG emissioonid on juba avaldunud ning hinnatakse nende mõjusid; 2) võimaldab eeltoodu regulaarset kordushindamist, poliitikate jälgimist ja kohandamist aja jooksul; 3) võimaldab kliimakaalutluste laiendamist kogu avalikule sektorile ning tagada, et kõik sektorid liiguvad samas suunas. Lisaks saab taolisest kohustusest kinnipidamist nõuda märksa hõlpsamalt kui kohustust tagada emissioonide eesmärgi täitmine.<sup>100</sup>

Näiteks **Taani** kliimaseaduses on meetmed, mis tagavad, et valitsuse ühes osakonnas tehtud otsustega saavutatud positiivsed kliimaalased jõupingutused ei saa kahjustatud valitsuse teise osakonna poolt. Taani seaduse eesmärk on tagada, et kõik poliitikad toetaksid rohelist säästvat arengut. Sellega luuakse alaline "roheline ümberkujundamise" komitee, kes kontrollib kõigi ministriumide (nt ka välisministriumide) poliitikate jätkusuutlikkust. Komitee vastutab ka riigi kliimaalase rahvusvahelise strateegia eest, mis tuleb igal aastal välja töötada.<sup>101</sup> Kohustus tegutseda kooskõlas kliimaeesmärkidega on sätestatud ka näiteks **Hispaania**<sup>102</sup> ja **Iiri** kliimaseaduses. Iiri kliimaseadus kohustab iga avaliku võimu kandjat oma tegevuses arvesse võtma kõige uuemat riiklikku kliimategevuskava ning edendama kliimaeesmärkide saavutamist. Samuti peab iga ministrium iga-aastaselt raporteerima oma sektori edusamme kliimaalases tegevuses, sh märkima ära kohad, kus kliimapoliitika elluviimine on ebaõnnestunud. Erinevate erakondade esindajatest koosnev komisjon (*joint committee*) vaatab need raportid üle ning vajadusel koostab ja esitab vastavale ministriumile soovitusel kliimaalase tegevuse parandamiseks.<sup>103</sup>

## 4.3. Süsinikueelarve

### 4.3.1. Süsinikueelarve

Süsinikueelarve tähistab summaarset CO<sub>2</sub> kogust, mida võib veel aja jooksul emiteerida, et konkreetne temperatuurieesmärk ei saaks ületatud. See mõiste tuleneb kliimamuutus-

---

99 ClientEarth 2021, lk 44.

100 Samas.

101 Timperley, J. The law that could make climate change illegal.

102 European Climate Foundation 2020.

103 Iiri kliimaseadus §-d 14B ja 15. <http://revisedacts.lawreform.ie/eli/2015/act/46/revised/en/html#SEC14A>

te kumulatiivsest olemusest: globaalse soojenemise tase sõltub kasvuhoonegaaside (KHG) kogu ülemaailmsest kumulatiivsest emissiooni mõjust alates tööstusrevolutsiooni ajast. IPCC defineerib süsinikueelarve läbi CO<sub>2</sub>, mis on peamine pikaajaline KHG, võttes samal ajal arvesse ka teisi inimtekkelisi KHG emissioone.

IPCC 2018. a eriraportis "Global Warming of 1.5 °C" on prognoositud, et 2018. aasta alguse seisuga on üleilmne süsinikueelarve umbes 420 gigatonni (Gt) CO<sub>2</sub>, et oleks kahe-kolmandikuline tõenäosus (67%) piirata soojenemist 1.5°C-ni ning umbes 580 GtCO<sub>2</sub>, et tõenäosus oleks 50%.<sup>104</sup> Eeltooduga seoses on IPCC välja arvutanud, et 420 Gt CO<sub>2</sub> eelarve puhul tuleks ülemaailmne süsinikuneutraalsus (st neto-null) saavutada umbes 2040. aastaks ning 580 Gt CO<sub>2</sub> eelarve puhul umbes 2050. aastaks.<sup>105</sup> ÜRO Keskkonnaprogrammi heitmete puudujäägi raporti (*UN emissions gap report*)<sup>106</sup> kohaselt tähendab 420 Gt CO<sub>2</sub> eelarve u 10 aastat praegusi ülemaailmseid heitmeid (s.o u 42 Gt CO<sub>2</sub> aastas) ning isegi kui võtta arvesse praegusi riikide lubadusi ja poliitikaid, saab see eelarve siiski ilmselt ületatud juba sel kümnendil.

Hiljutises 2021. a raportis AR6 on IPCC prognoosinud, et selleks, et hoida ülemaailmne temperatuuritõus 1.5 kraadi piires 67% tõenäosusega, on alates 2020. aasta algusest järelejäänud süsinikueelarve 400 Gt CO<sub>2</sub> ning 50% tõenäosuse puhul on see 500 Gt CO<sub>2</sub>.<sup>107</sup>

#### 4.3.2. Süsinikueelarve kasutus praktikas

Riiklike või regionaalsete (nt EL) kliimaeesmärkide saavutamiseks on kliimamuutuse leevendusmeetmete seadmisel võimalik juhinduda süsinikueelarve-põhisest lähenemisest. Väga lihtsustatult öeldes tähendab see riikliku süsinikueelarve kehtestamist ning jagamist teatud perioodi peale osadeks (nt 5-aastaste tsüklitena kuni süsinikuneutraalsuse saavutamiseni), mis omakorda võidakse jagada erinevate sektorite vahel. Selle peamine praktiline eelis on, et kaugem kliimaeesmärk on jagatud hõlpsamini kontrollitavateks osadeks, mis võimaldab ettevõtetel enesekindlamalt investeerida ning valitsusel kliimamuutusi leevendavaid tegevusi ette võtta; avalikkusel jälgida, et valitsus oleks õigelt teel; ning loaandjatel otsustada, millistele projektidele lubasid anda. Näiteks on juba aastaid süsinikueelarve kasutusel olnud **Ühendkuningriigis, Prantsusmaal** ja teatud määral ka **EL-is**.<sup>108</sup> **Iirimaa, Kreeka** ja **Uus-Meremaa** on süsinikueelarve võtnud kasutusele 2022. a kevadest.

On vähe uuringuid selle kohta, kas süsinikueelarve rakendamine seadusandlikus raamistikus (st vastava kohustuse sätestamine seaduses) annab tegelikult paremaid leevendustulemusi. Siiski on näiteid, et see suurendab pikaajaliste plaanide usaldusväärsust ja annab seeläbi suurema kindluse otsustajatele ja poliitikakujundajatele, et neid plaane ellu viia ja

104 IPCC eriraport „Global Warming of 1.5°C” (2018), p C1.3. <https://www.ipcc.ch/2018/10/08/summary-for-policymakers-of-ipcc-special-report-on-global-warming-of-1-5c-approved-by-governments/>

105 Samas.

106 Emissions Gap Report 2019. United Nations Environment Programme, 2019. <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2019>

107 IPCC raport „Climate Change 2021: The Physical Science Basis”, p D.1.2. [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf)

108 EL kasutab süsinikueelarvet mitte-HKS süsteemis, mis on kehtestatud läbi EL kohustuste jagamise otsuse (406/2009/EC) perioodi 2013-2020 osas ning kliimameetmete määruse (2018/842) perioodi 2021-2030 osas.

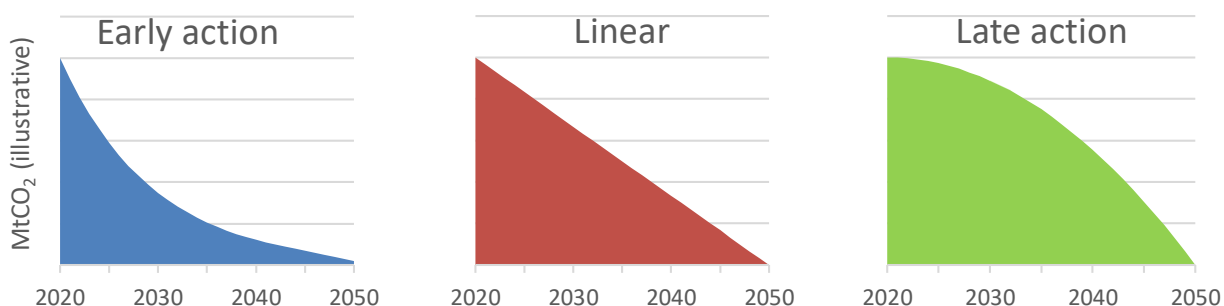
investeerida. Samuti on süsinikueelarve kehtestamine seadusega selgelt suurendanud avalikku kontrolli ja leevenduspoliitika rakendamise läbipaistvust.<sup>109</sup>

Eristada on võimalik kahte tüüpi süsinikueelarveid: kliimateadusel põhinevaid ning riiklikul kliimapolitiikal põhinevaid. Allpool selgitame pikemalt lahti nende mõlema olemuse, eelised ja kitsaskohad.

#### 4.3.2.1. Kliimateadusel põhinev süsinikueelarve

Selleks, et seada riiklikud/regionaalsed kliimaeesmärgid, mis on kooskõlas Pariisi kliimaleppe artikliga 2 (1.5 ja 2 kraadi eesmärk) ning artikliga 4 (sajandi teiseks pooleks tasakaalu saavutamine inimtekkeliste KHG heite allikate ja sidujate lõikes) on üks võimalus teatud jõupingutuste jagamise meetodit kasutades (vt selle kohta lähemalt allpool) välja töötada riiklikud süsinikueelarved kooskõlas globaalse süsinikueelarvega. Selle põhjendus on, et kliimaneutraalsuse eesmärk ise ja eriti kui see on kaugeleulatav (nt aastaks 2050) ei pruugi olla kooskõlas globaalse süsinikueelarvega, kuna see ei sea automaatselt piiranguid tegevusele enne kliimaneutraalsuse saavutamist. Arvestades, et globaalse soojenemise ja kumulatiivsete CO<sub>2</sub> pikaajaliste heitmete vahel on otsene seos, täpsustab kliimaneutraalsuse eesmärk üksnes seda, millal heitkogused stabiliseeruvad, aga mitte seda, mis temperatuuril globaalne soojenemine peatub. On leitud, et selleks, et rahvusvaheline ja riiklik kliimapolitika oleks kooskõlas Pariisi leppe temperatuurieesmärgiga, peab see arvesse võtma vajadust vähendada KHG emissioone ajas kumulatiivselt ja seega tuginema süsinikueelarvele.<sup>110</sup>

Järgnev joonis illustreerib hästi, miks temperatuurieesmärgi saavutamiseks on teekond kliimaneutraalsuseni sama oluline nagu aeg, millal me sinna jõuame.



Joonis 3: Näitlikud dekarboniseerimise trajektoorid aastani 2050: iga ülaltoodud meetodi rakendamisel saavutatakse 2050. aastaks CO<sub>2</sub>-heite null, kuid hilise tegevuse korral (*late action*) on kumulatiivsed heitkogused kaks korda suuremad kui varajase tegevuse (*early action*) meetodil, mis toob kaasa kahekordse soojenemise mõju.<sup>111</sup>

109 Iiri teadusnõukogu raport „Carbon Budgeting Background Paper” (2021), lk 8. <https://www.climatecouncil.ie/media/climatechangeadvisorycouncil/contentassets/publications/Carbon%20Budget%20Background%20paper.pdf>

110 Iiri teadusfondi MaREI raport „The role of carbon budgets in translating the Paris Agreement into national climate policy” (2020), lk 2 – [https://www.marei.ie/wp-content/uploads/2020/10/Discussion-Paper\\_The-role-of-carbon-budgets-in-translating-the-Paris-Agreement-into-national-climate-policy.pdf](https://www.marei.ie/wp-content/uploads/2020/10/Discussion-Paper_The-role-of-carbon-budgets-in-translating-the-Paris-Agreement-into-national-climate-policy.pdf)

111 Samas, lk 6.

Teaduspõhise süsinikueelarve kehtestamise peamine väljakutse tuleneb sellest, et Pariisi lepe ei sätesta otseselt üht konkreetset globaalset süsinikueelarvet, samuti ei kirjuta see ette, kuidas riigid peaksid oma süsinikueelarvet koostama. Kooskõla Pariisi leppe artiklitega 2 ja 4 eeldab läbipaistvat ja õiglast meetodit riikliku süsinikueelarve tuletamiseks globaalsest süsinikueelarvest.<sup>112</sup> Sõltuvalt sellest, millist kohustuste jagamise meetodit rakendada, võib riikliku süsinikueelarve number varieeruda märkimisväärselt. Peamised meetodid teaduspõhise riikliku süsinikueelarve arvutamiseks globaalsest süsinikueelarvest on:

- **Ajalooliste heitmete trendimeetod (*Grandfathering*)** – varasemad iga-aastased heitkogused suurendavad tulevast õigust heitmeid tekitada, nii et üleminek on teostatav kõikidele riikidele;
- **Võrdsus (*Equality*)** – järelejäänud globaalne süsinikueelarve jagatakse võrdselt maailma elanikkonna vahel.
- **Brasiilia ajalooliste heitmete reegel (*Brazilian Rule Historical*)** – riigi õiglase osa tuletamiseks kasutatakse kogu riigi ajaloolisi heitkoguseid globaalsest süsinikueelarvest; see tähendab, et mõned riigid on nõ "süsiniku võlas".
- **Kokkutõmbumine ja lähenemine (*Contraction & Convergence*)** – kus riikide heitkogused elaniku kohta koonduvad globaalse keskmise juurde ja heide väheneb seejärel sama kiirusega kuni nullini, järgides globaalset keskmist trajektoori.
- **Maksevõime (*Ability to pay*)** – põhineb riigi võimekusel heitkoguseid vähendada.
- **Arenguõigused (*Development rights*)** – arvestab nii vastutust kui ka võimekust; eesmärk on, et kõik jõuaksid jätkusuutliku inimarengu väärikale tasemele.
- **kuluoptimaalne (*Cost-optimal*)** – võtab arvesse ülemaailmse energiasüsteemi kõige odavamaid süsinikdioksiidheite vähendamise võimalusi.<sup>113</sup>

See, et leidub mitmeid erinevaid meetodeid teaduspõhise riikliku süsinikueelarve arvutamiseks, mis kõik kätkevad endas ebakindlust, ei tähenda kindlasti, et süsinikueelarvet ei saagi kasutusele võtta. Samuti ei tähenda see, et süsinikueelarve arvutused võiksid olla meelevaldsed. Eeltoodule on viidanud näiteks Saksa konstitutsioonikohus, märkides, et see, et riigi süsinikueelarve arvutamiseks globaalsest süsinikueelarvest pole ühtset meetodit, ei tee Saksa konstitutsiooniõiguse kohaselt lubatavaks määratleda riigi õiglast panust meelevaldselt. Samuti ei saa konkreetset põhiseadusest tulenevat CO<sub>2</sub> heitkoguste vähendamise kohustust kehtetuks tunnistada pelgalt argumendiga, et Saksamaa osa vähendamiskoormusest ja ülemaailmsest CO<sub>2</sub>-eelarvest on võimatu kindlaks määrata.<sup>114</sup>

Teine väljakutse seisneb selles, et süsinikueelarve otsene sidumine globaalse süsinikueelarvega lisab ka teistpidi ebakindlust. Isegi, kui teaduspõhist süsinikueelarvet kasutav riik on muidu oma eelarve täitmisega hakkama saanud, võib globaalne süsinikueelarve nt teiste

---

112 Samas, lk 3.

113 Samas, lk 4.

114 *Neubauer and Others v Germany* [2021] German Federal Constitutional Court 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20 (official translation).

riikide ebapiisava tegevuse tõttu oluliselt väheneda. Sellisel juhul tuleb ka riikliku süsinikueelarvet uuendada, ent võib tekkida olukord, kus ambitsioonikama eelarve elluviimine ei ole enam teostatav.<sup>115</sup>

Kuigi täielikult teaduspõhise süsinikueelarve kasutuselevõtt on eeltoodud põhjustel keerukas väljakutse, on KÕKile teadaolevalt vähemalt kaks riiki, kus algatati poliitiline protsess kliimateadusel põhineva süsinikueelarve ametlikuks kasutuselevõtuks – Taani ja Iirimaa. Taani teadusnõukogu analüüsis ja töötas välja teaduspõhise riikliku süsinikueelarve, kuid otsustas selle lähenemisega mitte edasi liikuda, leides et tegemist on uudse keeruka meetodiga, mille kasutegur pole päris selge.<sup>116</sup> Iirimaa seevastu otsustas siiski süsinikueelarve kasuks ning kehtestas selle 2022. aastal. 2021. a jõustunud Iiri kliimaseaduse muudatus (Climate Action and Low Carbon Development (Amendment) Act 2021<sup>117</sup>) näeb ette süsinikueelarve kehtestamise, mis on kooskõlas Pariisi kliimaleppe ja rahvusvaheliste kohustustega.<sup>118</sup>

Iiri kliimaseaduse süsinikueelarvet reguleerivad sätted on väga põhjalikud. Nende kohaselt tuleb süsinikueelarve kehtestada 5-aastaste perioodidena ning selliselt, et 2030. aastaks väheneks KHG heide 51%, võrreldes 2018. aastaga. Kaugem eesmärk on saavutada süsinikuneutraalsus 2050. aastaks. Iirimaa süsinikueelarve hõlmab kõiki kasvuhoonegaase. Seaduse kohaselt on võimalik süsinikueelarvet uuendada, kui nt toimuvad olulised arengud ELi või rahvusvahelises kliimapolitiikas või kliimateaduses. Võimalik on kasutada teatud ulatuses ka paindlikkuse mehhanisme. Süsinikueelarve ettepaneku teeb teadusnõukogu, kinnitab valitsus ning võtab vastu parlament. Valitsuse otsustada on ka see, kuidas süsinikueelarvet jagada sektorite vahel ning kui palju ühel või teisel sektoril tuleb panustada. Selleks tuleb valitsusel kehtestada tegevuskava (*Climate Action Plan*), mida uuendatakse igal aastal. 2022. a kevadel võttis Iiri parlament (*Houses of the Oireachtas*) esmakordselt vastu kolm 5-aastast süsinikueelarvet (2021-2025; 2026-2030; and 2031-2035), millest esimesed kaks on õiguslikult siduvad ning kolmas indikatiivne.<sup>119</sup> Et tegemist oleks võimalikult teaduspõhise süsinikueelarvega, mis vastab Pariisi kliimaleppele, töötas teadusnõukogu ise välja nõu 'Pariisi testi', mille põhjal analüüsis, milline oleks globaalne temperatuur, kui iga riik 1) alustaks samast kohast, kus Iirimaa ning 2) vähendaks oma heitkoguseid sama tempoga ja sama koguse võrra. Aluseks võeti niisiis prognoositavad Iiri KHG emissioonid ühe inimese kohta ning püüti kanda seda üle globaalsele skaalale. Teadusnõukogu nentis, et see pole küll ideaalne meetod, kuid võimaldab hinnata vähemasti minimaalset vastavust Pariisi leppe temperatuurieesmärgile.<sup>120</sup>

---

115 Iiri teadusnõukogu raport "Carbon Budgeting Background Paper" (2021), lk 3. <https://www.climatecouncil.ie/media/climatechangeadvisorycouncil/contentassets/publications/Carbon%20Budget%20Background%20paper.pdf>

116 Iiri teadusfondi MaREI raport (2020), lk 8.

117 <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2021/act/32/enacted/en/print>

118 Iiri valitsuse pressiteade: <https://www.gov.ie/en/press-release/9336b-irelands-ambitious-climate-act-signed-into-law/>

119 <https://www.gov.ie/en/publication/9af1b-carbon-budgets/>

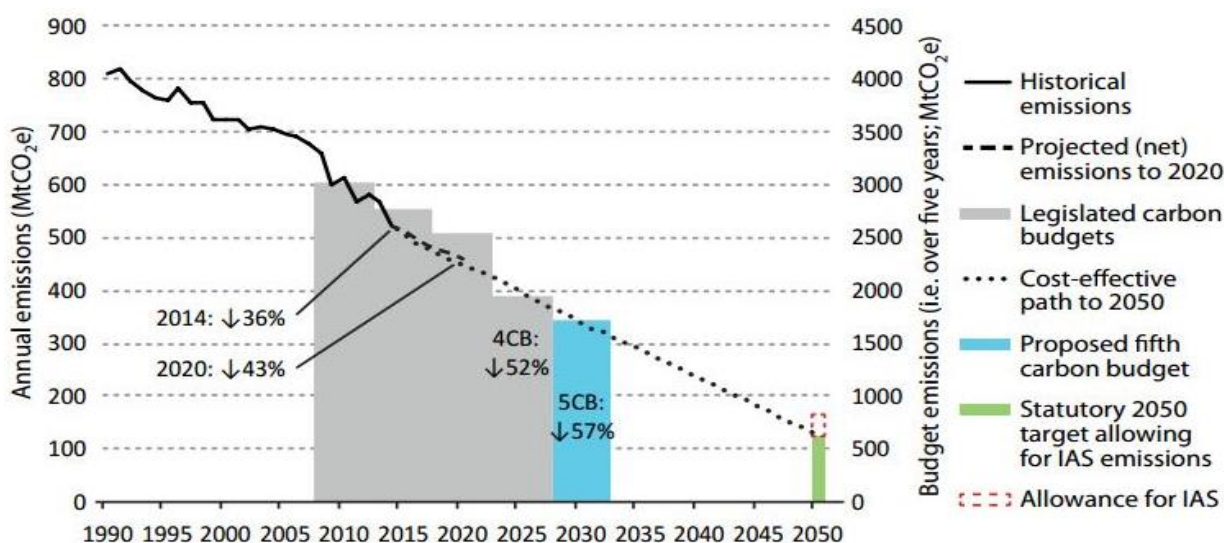
120 Iiri teadusnõukogu raport "Climate Change Advisory Council Carbon Budget Technical Report" (oktoober 2021), lk 75 – <https://www.gov.ie/en/publication/9af1b-carbon-budgets/>

### 4.3.2.2. Riiklikul kliimapolitiikal põhinev süsinikueelarve

Nagu eelpool mainitud, on kliimateadusel põhineva süsinikueelarve kasutus praktikas veel väga uudne. Küll on juba aastaid näiteks Suurbritannias ja Prantsusmaal kasutusel riiklik süsinikueelarve, mis ei ole tuletatud globaalsest süsinikueelarvest, vaid riiklikust dekarboniseerimise teekaardist. Taolise süsinikueelarve määramise puhul ei olegi püütud seda välja arvutada globaalsest süsinikueelarvest mõnd jõupingutuste jagamise meetodit kasutades. Selline lähenemine on rohkem pragmaatiliselt laadi, ent teatud määral aitab siiski arvesse võtta KHG emissioonide kumulatiivsust.<sup>121</sup>

Sisuliselt tähendab riiklik süsinikueelarve selles kontekstis KHG vähendamise vahe-eesmärkide seadmist, et jaotada KHG heidet ajas ühtlasemalt.

Ühendkuningriik (UK) võttis süsinikueelarve kasutusele juba 2008. aastal. UK ei ole pikaajalist kumulatiivset süsinikueelarvet välja arvutanudki, vaid on lähtunud riiklikust KHG-heite vähendamise teekaardist. Süsinikueelarved on kehtestatud 5-aastasteks perioodideks ning kuni 12 aastat ette. Süsinikueelarve ettepaneku valitsusele teeb kliimamuutuse komitee, mh sisaldab see ettepanekut sektorialse süsinikueelarve osas. UK süsinikueelarve hõlmab nii CO<sub>2</sub> kui ka muid kasvuhoonegaase. UK süsinikueelarve trajektoor lähtub lihtsast peaaegu lineaarsest trajektooriga neto-null-KHG-heitmeni 2050 aastal, mida näitlikustab allolev joonis.



Joonis 4. UK 5-aastaste süsinikueelarvete trajektoor<sup>122</sup>

121 Iiri teadusfondi MaREI raport (2020), lk 5 jj.

122 Samas, lk 9.

UK kliimaseaduse kohaselt on valitsusel võimalik kasutada kolme tüüpi paindlikkuse mehhanisme süsinikueelarve haldamiseks: 1) süsinikueelarve ülejääki saab kanda järgmisesse perioodi; 2) piiratud ulatuses on võimalik laenata osa järgmise perioodi süsinikueelarvest, ent sellevõrra jääb järgmise perioodi süsinikueelarve väiksemaks; 3) võimalik on osta rahvusvahelist süsinikukrediiti (EL HKS).

Prantsusmaa võttis süsinikueelarve kasutusele 2015. aastal energiaülemineku seadusega (LOI no 2015-992). Prantsuse süsinikueelarve süsteem on ligilähedane UK omale, ent lühiajalised sektoriaalsed süsinikueelarved on õiguslikult siduvad üksnes avalikule sektorile.<sup>123</sup>

Saksa kliimaseaduse lisas on riiklikud heitkogused aastani 2030 jaotatud aasta kaupa iga peamise majandussektori vahel. 2030. aastast kaugemaid süsinikueelarveid ei ole kehtestatud. Seaduse kohaselt vastutab iga-aastaste süsinikueelarvete täitmise eest vastav ministrium, ent nende täitmisel on lubatud teatud paindlikkus. Edusammud vaadatakse üle iga majandussektori kaupa ning eesmärkide täitmise puudujääkide tuvastamisel tuleb koostada lisameetmete tegevuskava. (Vt Saksamaa kliimaseaduse kohta lähemalt analüüsi p 2.2).

#### **4.3.3. Olulised küsimused, mis vajavad lahendamist süsinikueelarve kasutuselevõtuks**

Kliimateadusel põhineva süsinikueelarve kasutusele võtmine eeldab järgmiste põhiküsimuste lahendamist:<sup>124</sup>

##### Riikliku süsinikueelarve kogusuuruse arvutamine

- 1) Tuleks valida globaalne süsinikueelarve, millest juhinduda. IPCC on välja arvanud mitu üsna erinevat globaalset süsinikueelarvet, lähtuvalt erinevast temperatuurieesmärgist (2°C või 1.5°C) ning erinevast tõenäosuse astmest (50%, 67%), et eesmärk saab täidetud. Silmas tuleb pidada, et globaalne süsinikueelarve võib ajas muutuda, mistõttu peaks seadus ka lahendama, kuidas sellises olukorras tegutseda.
- 2) Kuna globaalne süsinikueelarve ei hõlma kõiki kasvuhoonegaase, tuleks otsustada, milliseid ja kuidas kliimaeesmärkide all arvesse võtta.
- 3) Tuleks valida sobiv ja õiglane meetod, mille alusel jagada globaalne süsinikueelarve riigiti. Praegu puudub ühtne rahvusvaheline meetod, mistõttu tuleks riigil valik ise langetada (vt põhiliste meetodite osas p 4.3.2.1).

##### Riikliku süsinikueelarve jagamine ja hõlmatus

- 1) Tuleks valida dekarboniseerimise trajektoor, et panna paika, mis ajahetkel ja kui palju süsinikueelarvest võib kulutada. See peaks vastama ka riiklikele ja ELi kliimakohustustele, nt 2030. aastaks seatud KHG vähendamise eesmärgile.
- 2) Tuleks otsustada, kas ja kuidas jagada süsinikueelarve sektorite vahel.

123 Samas, lk 7.

124 Samas, lk 19 jj.

- 3) Tuleks otsustada, mis tegevused kuuluvad nõ süsinikueelarve süsteemi – näiteks kuidas on lood lennunduse ja laevandusega, millel on rahvusvaheline mõõde; või kas bio-geenne metaan peaks olema hõlmatud.
- 4) Tuleks otsustada, milliseid paindlikkuse mehhanisme kasutusele võtta (kui üldse).

Kõige eelneva puhul tuleb teostatavust hinnata lähtuvalt riigi olukorrast ja eripäradest (nt energiasüsteemi).

Lõpuks tuleb otsustada, kuidas süsinikueelarve-põhist lähenemist administratiivselt ellu viia, st kes millal mida teeb ning kellel lasub lõplik vastutus.

#### 4.3.4. Järeldused

Kliimaseaduse üks võimalik element on kindlasti ka süsinikueelarve. Selle peamine praktiline eelis on, et kaugem kliimaeesmärk on jagatud hõlpsamini kontrollitavateks osadeks, mis võimaldab ettevõtetel enesekindlamalt investeerida, valitsusel planeerida meetmeid, avalikkusel jälgida, et valitsus oleks õigel teel ning loaandjatel otsustada, millistele projektidele lubasid anda. Süsinikueelarve kasutus on maailmas muutumas üha populaarsemaks ning seega lisandub üha ka praktikad, mida eeskujuks võtta.

Võimalikult teaduspõhise süsinikueelarve kehtestamine eeldab mitmete keerukate küsimuste lahendamist, ent tegemist ei ole ületamatute takistusega, nagu on demonstreerinud Iirimaa. Need küsimused ei pea olema lahendatud kliimaseaduses, vaid võimalik on ka variant, et kliimaseadus sätestab süsinikueelarve üldise raamistikku ning seejärel töötatakse välja konkreetseid süsinikueelarve perioode, mis kehtestatakse rakendusaktina (nagu tehti Iirimaa). Iirimaa või mõne teise riigi põhjalikest süsinikueelarve analüüsist saaks soovi korral juhinduda ka Eestis. See võiks kiirendada kogu vajalike analüüsivõimaluste ja dialoogide protsessi süsinikueelarve kasutuselevõtu ümber. Käesoleva töö mahtu arvestades ei ole aga võimalik anda ühest hinnangut, kas ja mis kujul Eesti peaks süsinikueelarve kasutusele võtma.

## 4.4. Õiglase ülemineku meetmed

Õiglase ülemineku on Rahvusvahelises Tööorganisatsioonis (ILO) ja ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioonis välja töötatud tegevusraamistik, mille eesmärk on tagada, et üleminekul süsinikuneutraalsele majandusele on maksimaalsel võimalikul määral tagatud elanike, kohalike omavalitsuste ja riigi heaolu säilimine, tööhõive ning ettevõtjatele tagatud avaliku sektori tugi üleminekust tulenevate uute äriühingute leidmisel ja rakendamisel. 2015. aastal vastu võetud Pariisi kokkuleppe preambulis tunnustatakse, et poliitika rakendamisel tuleks arvesse võtta "tööjõu õiglase ümberpaigutamise ning inimväärsete töövõimaluste ja kvaliteetsete töökohtade loomise vajadust kooskõlas riiklikult määratud arenguprioriteetidega".

Nii Hispaania kui ka Prantsusmaa püüavad kliimaseadusega lahendada ka muutusi majanduses, mida energiasüsteemi kaasa toob. Prantsuse kliimaseadus näeb ette toetuse suletud kivisõejaamade töötajatele. Hispaania kliimaseadus<sup>125</sup> näeb ette õiglase ülemineku strateegia

---

125 Hispaania kliimaseadus (hisp k) - [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447)



koostamise, mida tuleb uuendada iga 5 aasta tagant, kui on jõutud haavatavate piirkondadega õiglase ülemineku kokkuleppeni.<sup>126</sup>

Iiri kliimaseadus sätestab õiglase ülemineku kontseptsiooni printsiibina, mida tuleb valitsusel kliimameetmete kavandamisel arvesse võtta:

*F7 Climate action plan and national long term climate action strategy /.../*

*(8) For the purposes of performing their respective functions under this section, the Minister and the Government shall have regard to the following matters: /.../*

*(k) the requirement for a just transition to a climate neutral economy which endeavours, in so far as is practicable, to—*

*(i) maximise employment opportunities, and*

*(ii) support persons and communities that may be negatively affected by the transition;<sup>127</sup>*

Eestis käsitleb õiglast üleminekut Vabariigi Valitsuse poolt 2022. a juunis kinnitatud "Õiglase ülemineku territoriaalne kava" (ÕÜK).<sup>128</sup> Kava "üldeesmärk on võimaldada ülemineku kliimaneutraalsele majandusele Ida-Virumaal sellisel viisil, mis tagab kohaliku kogukonna heaolu, toetades samal ajal ettevõtjaid üleminekuga seotud uute äriühingute väljaselgitamisel ja rakendamisel." Selleks kavandatakse Ida-Virumaa majanduse ümberkujundamist ja nüüdisaegse töötleva tööstuse arendamist. Võimalikult sujuva ülemineku tagamiseks arendatakse piirkonnas sotsiaalteenuseid ja haridussüsteemi. ÕÜK formaalseks aluseks on dokumendist nähtuvalt ELi ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava perioodiks 2021-2027. ÕÜK dokumendis endas on kava sisulise alusena mainitud Eesti kliima- ja energiaalaseid strateegiaid ning strateegilise raamistikuna „Ida-Virumaa tegevuskava 2015-2030“ ning „Ida-Viru maakonna arengustrateegia 2019-2030+“.

ÕÜK puudutab üksnes põlevkivitööstusega tugevalt seotud Ida-Viru piirkonda ning tegemist on kavaga, mille koostamise oluliseks ajendiks oli teatud perioodil ELi fondide kasutamise võimalus. Seni ei ole Eestis aga tähelepanu pööratud muudele sektoritele, milles kliimamuutuse või leevendusmeetmete tõttu seisavad samuti ees struktuursed muutused – nt metsandus ja põllumajandus. Kliimaseaduses õiglase ülemineku arvestamise suunise või selleks meetmete kavandamiseks õigusliku aluse sätestamine annaks KÕKi hinnangul selgema aluse nende oluliste teemadega süsteemsemalt tegeleda. Käesoleva analüüsi pinnalt võib selle peamise eelisena välja tuua selguse ja kindlustunde nii asjassepuutuvate piirkondade või valdkondade inimestele ja töötajatele kui ka ettevõtetele, et õiglase ülemineku seotud küsimusi lahendatakse järjepidevalt ning ei piirduta üksnes teatud perioodil ELi fondide kasutamise eesmärgil koostatud kavaga.

126 European Climate Foundation (2020); Spain's Climate Change and Energy Transition Act 7/2021. CMS Albiñana & Suárez de Lezo, 2021. <https://cms.law/en/media/local/cms-asl/files/publications/publications/analysis-of-spain-s-climate-change-and-energy-transition-act-7-2021?v=2>

127 Iiri kliimaseadus § 4 – <http://revisedacts.lawreform.ie/eli/2015/act/46/revised/en/html>

128 ÕÜK eelnõu viimane avalikustatud versioon: <https://ivol.ee/documents/9867329/27948235/%c3%95iglase+%c3%9clemineku+kava+avalikustamiseks+okt+2021.pdf/978141d5-bf02-4094-aa11-3f17bbb0056f>

## 4.5. Teadusnõukogu

Enamikus teiste riikide kliimaseadustest on ette nähtud ametliku teadusnõukogu loomine, mille peamine ülesanne on anda valitsusele ja asjakohastele ametnikele sõltumatut nõu kliimamuutuste leevendamise ja kohanemise teaduse kohta. Sellist nõuandvat kogu kasutatakse sageli keskkonnaregulatsiooni valdkonnas ning eriti oluline on see kliimavaldkonnas, mida rõhutatakse ka ClientEarth'i ja Euroopa Kliimafondi analüüsid: kliimateadus on tohutult suur valdkond, mida pidevalt uuendatakse uute teadmistega; meetmete kavandamisel on vaja just lihtsustatud ja riigikeskseid soovitusi, mis põhineksid parimal olemasoleval teadusel nagu nõuab seda UNFCCC ja Pariisi lepe. Ka Rahvusvahelise Looduskaitse Ühenduse (IUCN) sõnul on sõltumatu teadusnõukogu väärtuslik vahend tehnilist laadi soovitude jaoks, eriti kui käsitletakse vastuolulisi teemasid. See on oluline kliimaraamseaduse vastutuse ja usaldusväarsuse seisukohast, kuna teadusnõukogu võib aidata depolitiseerida otsustusprotsessi ja tagada, et kliimameetmed põhinevad poliitiliselt neutraalsetel tõenditel.<sup>129</sup>

Laias laastus võib teadusnõukogu täita kolme põhifunktsiooni: nõustamine, monitooring ja dialoogi loomine avalikkusega. Nõuandva rolliga ekspertkogu hindab ja suunab poliitikakujundajaid nende kliimapoliitiliste otsuste tegemisel. Järelevalveülesannete täitmisel vaatab väline asutus läbi heiteandmed, meetodid ja poliitika toimivuse ning esitab kliimaseaduse edusammude raporti ja analüüsi valdkondadest, mida saaks parandada. Mõnel juhul (Taanis, Rootsis ja Ühendkuningriigis) on teadusnõukogu ülesandeks ka siseriikliku kliimapoliitika üle avaliku arutelu läbiviimine ja avalikkuse osaluse julgustamine. Sellega loovad nad avalikkuse jaoks usaldust, millest on kokkuvõttes abi ka poliitika kujundamisel.<sup>130</sup>

**Kokkuvõtvalt on ClientEarth'i soovitused, et teadusnõukogu:**

- 1) on sõltumatu valitsusest nii finantsiliselt, administratiivselt kui ka isikukoosseisult. Tuleb tagada, et teadusnõukogu soovitused on erapooletud ilma tööstuse või muude sidusrühmade, sh valitsuse mõjutuseta (nt on Iiri kliimaseaduses teadusnõukogu huvide konflikti kohta põhjalikud sätted (§ 10)).
- 2) on volitatud andma nõu tuginedes parimale saadaolevale teadusele ja poliitikaarengutele, sh küsimustes, mis puudutab riiklikke KHG vähendamise eesmärgi (vahe-eesmärgi) ja süsinikueelarvet. Samuti küsimustes, mis puudutab kliimamuutuste leevendamise teekaarte, nende eeldusi ja mudeleid, millel need põhinevad ning leevendamise ja kohanemise parima praktika osas;
- 3) on volitatud seirama ja üle vaatama valitsuse edusamme KHG vähendamise üldise eesmärgi ja vahe-eesmärgi osas;
- 4) on volitatud pidama konsultatsioone kõigi sidusrühmadega;
- 5) saab ülaltoodud funktsioonide täitmiseks piisavalt rahastust. Näiteks võib talle eraldada oma eelarve nagu on tehtud Ühendkuningriigis.

129 ClientEarth 2021, lk 46 jj.h

130 European Climate Foundation 2020, lk 32.

Selleks, et ekspertnõukogu toimiks, võib sellele võimaldada sekretariaadi (nt on nii Taanis, Saksamaal, Iirimaa, Rootsis ja Ühendkuningriigis).<sup>131</sup> Nõuandekogu peaks koosnema oma ala ekspertidest, kes on tunnustatud oma valdkonna autoriteetidena ka rahvusvaheliselt. Nad peaksid katma kliima-, majanduse-, jm teemasid ja omama muid asjakohaseid valdkondlikke teadmisi. Võimalus on väliseksperte kaasata ka *ad hoc* komiteede kaudu (nt Taani).<sup>132</sup>

Kuigi Soome kliimaseadusega on loodud teadusnõukogu, ei ole Soome ekspertide sõnul nende teadusnõukogu poliitika kujundamisse piisavalt kaasatud: ekspertkogu ei peaks olema kaasatud üksnes kliimakava väljatöötamise algusfaasis nõuandjana, vaid nende ülesanne võiks olla ka seisukoha esitamine lõplike kliimakavade osas, eriti aspektist, kuidas konkreetse eelnõu koostamisel on teaduslikke nõuandeid arvesse võetud. Samuti peaks valitsusel olema kohustus võtta ekspertkogu arvamust arvesse kliimakava lõppversiooni kinnitamisel. Taoline kohustus teadusnõukogu (aasta)aruannetele, soovitudele ja seisukohtadele vastata on näiteks UK-s, Prantsusmaal, Taanis, Iirimaa.<sup>133, 134</sup>

#### 4.6. Avalikkuse kaasamine ja juurdepääs õigusemõistmisele

Avalikkuse osalemist keskkonnaotsuste tegemisel reguleerivad nii ELis kui Eestis juba mitmed õigusaktid. Kõik ELi liikmesriigid ja EL ise on alates 2001. aastast Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (Århusi konventsioon) osalised. Århusi konventsioonil on kolm "sammast", mis konventsiooni eesmärkide täielikuks rakendamiseks üksteisest sõltuvad: juurdepääs teabele, üldsuse osalemine ja juurdepääs õigusemõistmisele. Seda rahvusvahelist lepingut tuleb rakendada nii ELi kui ka riiklikul tasandil.

Århusi konventsiooni alusel on EL võtnud vastu mitmeid õigusakte, mis sisaldavad õigusemõistmisele juurdepääsu eeskirju: nt keskkonnateabe direktiiv (2003/4/EÜ), keskkonnamõju hindamise direktiiv (2014/52/EL), tööstusheidete direktiiv (2010/75/EL), keskkonnastu- tuse direktiiv (2004/35/EÜ). Lisaks on Euroopa Liidu Kohus rõhutanud, et õigusemõistmisele juurdepääs peab olema tagatud ka siis, kui direktiivides ei ole õigusemõistmisele juurdepääsu käsitlevaid sätteid.<sup>135</sup>

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

131 Samas.

132 ClientEarth 2021, lk 46 jj.

133 Näiteks Iiri kliimaseadus § 6B(5) näeb ette, et ministeerium peab lõpliku süsinikueelarve osas otsust tehes arvesse võtma teadusnõukogu soovitusi ning kui ta tahab sellest soovituselt kõrvale kalduda, tuleb tal seda põhjendada.

134 ClientEarth 2021, lk 46 jj.

135 C-237/07 Janecek ja C-404/13 ClientEarth.

sidusrühmad ja üldsus saavad aktiivselt osaleda ja arutada energia- ja kliimapolitiika jaoks kavandatud erinevaid – ka pikaajalisi – stsenaariumeid ning jälgida edusamme, välja arvatud juhul, kui liikmesriigis on juba sama eesmärki täitev struktuur. Sellise dialoogi raames võib arutada ka riiklikke energia- ja kliimakavasid.

Eestis reguleerib keskkonnaotsuste tegemises üldsuse osalemist ning neis küsimustes õigusemõistmisele juurdepääsu keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS). KeÜS § 28 lg 1 näeb ette, et igaühel on õigus osaleda olulise keskkonnamõjuga tegevuseks loa andmise menetluses ning olulise keskkonnamõjuga tegevuse planeerimises, § 28 muudest lõigetest tulenevad nõuded avalikkuse kaasamiseks (tõhus teavitamine, kaasamine varases etapis ja tõhusalt, mõistlikud tähtajad jm).

Keskkonnaküsimustes õigusemõistmisele juurdepääsu reguleerivad KeÜS §-d 30 ja 31. KeÜS § 30 lg 1 kohaselt on isikul kaebuse esitamise õigus juhul, kui tema õigusi on rikutud, sealhulgas õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ning õigust eraomandit kasutada ja käsutada. KeÜS § 30 lg 2 sätestab, et kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingut, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärkide või senise keskkonnakaitsete tegevusvaldkonnaga. KeÜS § 31 defineerib keskkonnaorganisatsiooni mõiste ja tunnused.

Eestis on võimalik vaidlustada haldusorgani haldusakte või toiminguid. KeÜS mõistes on nendeks eelkõige keskkonnakaitsealad ehk keskkonnalaad, keskkonnakompleksalad või muud alad, mis nähakse seadusega ette keskkonnariski vähendamise eesmärgil mõnel tegevusalal tegutsemiseks (vt täpsemalt KeÜS § 40). Õigustloovate aktide (määrused, seadused) õiguspärasust on võimalik kontrollida üksnes Riigikohtul põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras. Isikul reeglina puudub seadusest tulenev õigus põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse vahetuks algatamiseks. Selline õigus on üksnes Vabariigi Presidendil, õiguskantsleril, kohaliku omavalitsuse volikogul, Riigikogul ja kohtutel.<sup>136</sup>

Eeltoodust võib kokkuvõtvalt järeldada, et avalikkuse osalemise võimalused ning juurdepääs õigusemõistmisele keskkonnaasjades on Eesti õiguses küllaltki põhjalikult reguleeritud. Olulise puudusena võib siiski välja tuua erinevate arengudokumentide koostamise kaasamise regulatsiooni nõrkuse:

- 1) Arengudokumentide menetlusnõuded tulenevad RES alusel kehtestatud määrusest<sup>137</sup>, milles on ainsa kaasamist puudutava nõudena ette nähtud, et arengukava väljatöötamise ettepanekus tuleb lisaks muule infole esitada kaasamiskava. Ehkki arengukavade menetluses viiakse läbi KSH, mille menetlusnõuded on KeHJS-st tulenevalt oluliselt konkreetsemad, puudutab KSH menetlus formaalselt siiski kava mõjude hindamist, mitte kava enda sisu. Seega puuduvad Eestis sisuliselt arengukavade koostamise ning neisse avalikkuse kaasamise menetlusnõuded.

136 PSJKS § 4 lg 2-3. Väga erandlikel juhtudel on Riigikohus võimaldanud ka nn suurt individuaalkaebust, st isikul pöörduda eraldiseisvalt Riigikohtu poole (vt selle kohta Madise, Ü., Aaviksoo, B., Karmo, H., Mälksoo, L., Narits, R., Pruks, P., Vinkel, P. (toim.) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 3. täiendatud väljaanne.)

137 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>

- 2) Praktik as antakse avalikkusele arengukavade menetluses osalemiseks üldjuhul väga lühikesed menetlustähtajad – avaliku väljapaneku kestuse määramisel lähtuvad ametnikud sageli haldusmenetluse seaduses sätestatud miinimumtähtajast (2 nädalat), KSH menetluses KeHJS-s sätestatud miinimumtähtajast (KSH programmi avalikustamisel 2 nädalat, KSH aruande avalikustamisel 3 nädalat). Need tähtajad võivad kliimamuutustega seotud otsuste keerukust ja mahtu arvestades olla ebapiisavad.

Juhul, kui kliimaseadus näeb ette kliimameetmete planeerimise õiguslikud alused, oleks KÕKi hinnangul oluline panna seejuures paika ka avalikkuse osalemise sätted, mis tagaksid tõhusa osalemisvõimaluse.

Teiste riikide kliimaseadustes ei ole avalikkuse kaasamist reeglina käsitletud üldse või on käsitletud väga üldiselt. Üldjuhul on ette nähtud, et avalikkuse kaasamisega tegeleb ekspertnõukogu (nt Rootsi), kelle raportid kajastavad ka erinevate sidusrühmade seisukohti; või ütleb seadus üldiselt, et avalikkust kaasatakse kliimapolitiika kujundamisel (nt Saksamaal ja Prantsusmaal on loodud spetsiaalne asutus või platvorm avalikkuse kaasamiseks). Neis teiste riikide kliimaseadustes, kus avalikkuse kaasamise nõue on kajastatud, jääb siiski ebaselgeks, kuidas seda täpselt teha tuleks.<sup>138</sup> Eesti võimalikus kliimaseaduses kaasamise sätete kehtestamisel on oluline seada konkreetsed nõuded ning vältida ebamäärasust.

Kliimaalase kaebeõiguse teemal eriregulatsiooni kehtestamine eeldaks vajadust reguleerida kaebeõigust teisiti kui üldreeglites paika pandud. Kas selline vajadus on kliimaküsimustes olemas ning milliseid mõjusid see kaasa võiks tuua, eeldaks juba eraldi põhjalikumat analüüsi.

## 4.7. Seire, aruandlus ja lisameetmete võtmine

### 4.7.1. Rahvusvaheline praktika

Kursi hoidmine aastakümnete taha ulatuva pikaajalise eesmärgi saavutamiseks eeldab selgete vahe-eesmärkide seadmist, mille poole liikumist tuleks piisava regulaarsusega seirata, et suunamuutust tuvastada ja korrigeerida. Igal juhul on poliitikate ja plaanide rakendamise seiramine oluline, ükskõik kas see on sätestatud kliimaseaduse kaudu või teistes valitsuse poliitikates ja protseduurides.

Edusammude jälgimine on juba integreeritud liikmesriikide kohustustesse rahvusvahelisel ja ELi tasandil. Siseriiklike kliimaseaduste puhul on võtmeküsimus, kuidas kogutud teavet kasutatakse: kes seda edastab, kellele ja kui sageli (kas on läbipaistvus ja sõltumatu hindamine) ning mil määral kasutatakse edusammude hindamist tulevase poliitika kujundamisel.<sup>139</sup>

Enamasti on kliimaseadustes seirekohustus riigiasutuse kanda, aga mõnedes riikides teostab seda sõltumatu asutus (nt Iirimaa, Prantsusmaal, Hollandis, Ühendkuningriigis).<sup>140</sup>

138 European Climate Foundation 2020, lk 35.

139 European Climate Foundation 2020, lk 27.

140 Samas.

ClientEarth'i analüüsis leitakse, et kliimaseadused ei suuda sageli piisavalt korrapäraselt ja paindlikult jälgida eesmärkide saavutamist, et kliimamuutuste väljakutsele reageerida. Enamik kliimaseadusi kasutab heitkoguste vähendamise progressi jälgimiseks ja hindamiseks perioodilist seiret, ent poliitikate ja plaanide läbivaatamise ja muutmise perioodide harv sagedus on nende hinnangul problemaatiline.<sup>141</sup>

Näiteks Rootsi on võtnud eesmärgiks saavutada kliimaneutraalsus aastaks 2045 ning selle saavutamise meetmed ja vahe-eesmärgid vaadatakse üle iga nelja aasta järel – seega veel kuus korda. Rootsi kliimapoliitika nõukogu sõnul on kuuest peamisest otsustuspunktist ilmselgelt vähe, et suunata aastakümneid kestvat üleminekut süsinikuvabale majandusele.<sup>142</sup>

ClientEarth'i analüüsis märgitakse, et ehkki sellised ulatuslikud muutused nagu üleminek kliimaneutraalsele majandusele toimuvad pikkade ajavahemike jooksul, ei tähenda see, et valitsused võiksid jätta tähelepanuta püsivate iga-aastaste kliimameetmete piisavuse hindamise. Kliimaseadused töötavad nende hinnangul kõige paremini siis, kui need näevad ette kombinatsiooni pikaajaliste ja lühiajaliste eesmärkide eduaruannetest. Ilma pikaajalise eesmärgita võivad seadused muutuda sihituks, ent ilma lühiajaliste eduaruanneteta on poliitikakujundajatel palju raskem kiiresti tuvastada, millal heitkogused on kavandatud trajektorist kõrvale kaldunud ja kuidas kurssi parandada. Mõlema väljundi nõudmine tähendab, et otsustajad saavad teha teadlikumaid poliitilisi valikuid.<sup>143</sup>

Hea praktika näitena võib tuua Iirimaa kliimaseaduse § 12, mis kohustab sõltumatut teadusnõukogu koostama igal aastal leevendusmeetmete rakendamise tulemuslikkuse seire raporti. Kui teadusnõukogu peab vajalikuks, võib ta raportisse lisada ka soovitusid nt kõige kulutõhusamate meetmete osas või juhtida tähelepanu, kui Iirimaa kliimaalane tegevus ei ole kooskõlas ELi või rahvusvahelise õigusega. See raport on omakorda aluseks valitsuse igal aastal koostatavale kliimategevuskava uuendamise ettepanekute raportile.

Euroopa Kliimafondi analüüsis leitakse, et selleks, et rõhutada kliimapoliitika tähtsust ning luua selge seos kliima- ja eelarvepoliitika vahel, on hea, kui kliimaseaduse elluviimise aruanne esitatakse parlamendile koos riigieelarve ettepanekuga. Näiteks tehakse nii Prantsusmaal, Rootsis ja Saksamaal.

Enamasti koostatakse üks riiklik koondaruanne, ent Iiri kliimaseadus nõuab ka üksikasjalikku valdkondlikku hinnangut igalt ministriumilt eraldi – kirjeldatud peavad olema nii vahendid kui ka meetmed. Need aruanded esitatakse parlamendile.<sup>144</sup>

Oluline on, et kliimaseaduses on olemas selged sätted, kuidas tuleks reageerida sellele, kui selgub vajadus täiendavate meetmete järele eesmärkide elluviimiseks. Enamik kliimaseadusi näeb ette täiendavate tõhusamate meetmete väljatöötamise, kui seire näitab, et need on vajalikud. Näiteks Soome seadus kohustab valitsust pidevalt jälgima oma poliitikate piisavust ja otsustama vajadusel täiendavate meetmete üle. Prantsusmaal peab valitsus kuue kuu jooksul vastama teadusnõukogu aastaaruandele ja näitama kuidas puudujääk

141 ClientEarth 2021, lk 35.

142 Samas.

143 Samas.

144 European Climate Foundation 2020, lk 27 jj.

saab korvatud täiendavate meetmetega. Taanis ja Iirimaal peab valitsus täiendava tegevuse vajadust hindama iga-aastase kliimategevuskava uuendamisraporti koostamise käigus. Saksamaa kliimaseaduses mainitakse, et eesmärgi saavutamata jäämise ohu tuvastamisel peaks valdkonna eest vastutav ministeerium välja töötama *ad hoc* poliitikaprogrammi.<sup>145</sup> Väljavõtte saksa kliimaseadusest (tõlgitud inglise keelde):

#### Section 8

##### *Immediate action programme in the event of annual emission budgets being exceeded*

*(1) If the emissions data referred to in section 5 subsections (1) and (2) of this Act indicate that the permissible annual emission budget for a sector has been exceeded in a reporting year, the responsible federal government ministry defined in section 4 subsection (4) shall, within three months following the presentation of the assessment of the emissions data by the Council of Experts on Climate Change established pursuant to section 11 subsection (1), present an immediate action programme for the relevant sector; the programme shall ensure compliance with the annual sectoral emission budgets in the subsequent years.*

*(2) The Federal Government shall deliberate on the measures to be taken in the relevant sector or in other sectors or on cross-sector measures and shall adopt these measures as quickly as possible. In so doing, it may take account of the existing flexibility allowed by the European Effort Sharing Regulation and alter the annual sectoral emission budgets referred to in section 4 subsection (5) of this Act. Before the proposal for a decision on these measures is produced, the assumptions regarding greenhouse gas emission reduction on which the measures are based shall be forwarded to the Council of Experts on Climate Change for assessment. The result of this assessment shall be attached to the proposal for a decision.*

*(3) The Federal Government shall inform the Bundestag of the adopted measures.*

*(4) For the energy sector, subsections (1) to (3) above shall be applied, mutatis mutandis, at intervals of three years, beginning with the 2023 reporting year.*

#### **4.7.2. Seire- ja aruandluskohustus Eestis**

Keskkonnaministeeriumi veebilehe järgi on Eestil kliimavaldkonnas järgmised seire- ja aruandluskohustused:<sup>146</sup>

##### Riiklikud kliimaaruanded (*National Communication*)

Eesti on kohustatud iga nelja aasta tagant esitama Euroopa Komisjonile ja ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni sekretariaadile riikliku kliimaaruande. Aruanne sisaldab ülevaadet: inimtekkeliste kasvuhoonegaaside heitkogustega seotud riiklikest asjaoludest, informatsiooni kasvuhoonegaaside inventuuri, riiklike süsteemide ja registrite kohta, rakendatud ja kavandatud poliitikasuundade ning meetmete kirjeldust ja hinnangut, heitkoguste prognoose, kliimamuutustega kohanemiseks võetud meetmeid, kliimarahastusest ja tehnoloogia siirdest, ülevaadet teadustööst, süstemaatilisest seirest, keskkonnahariduspo-

145 Samas.

146 <https://envir.ee/kliima/kliima/kasvuhoonegaasid-eestis#kasvuhoonegaaside-he>

liitkast ja ühiskonna teadlikkusest ning kliimamuutustega seotud koolitustest ja programmidest.

## Aruandlus EL energialiidu ja kliimameetmete juhtimismääruse ((EL) 2018/1999) alusel

Alates 2021. aastast peab Eesti esitama Energialiidu ja kliimameetmete juhtimismääruse ((EL) 2018/1999) alusel Euroopa Komisjonile **iga kahe aasta tagant** teabe poliitikasuundade ja meetmete kohta ja kasvuhoonegaaside riiklike prognooside kohta.

2021. aasta aruanne on esitatud Euroopa Komisjonile 15. märtsil 2021. a.<sup>147</sup> Aruandes kirjeldatakse ja hinnatakse Eesti poliitikasuundi ja meetmeid, mis vähendavad kasvuhoonegaaside heitkoguseid tulevikus vastavalt kehtivatele arengukavadele ja plaanidele ning esitatakse Eesti kasvuhoonegaaside riiklikud prognoosid kuni 2050. aastani, mis vastavad Euroopa Komisjoni poolt etteantud kriteeriumitele.

Kasvuhoonegaaside heitkoguseid vähendavaid poliitikaid ja meetmeid hinnatakse ning prognoosid koostatakse viiele valdkonnale: energeetika, tööstuslikud protsessid ja toodete kasutamine, põllumajandus, maakasutus, maakasutuse muutus ja metsandus ning jäätme-käitlus.

Varem toimus poliitikasuundade, meetmete ja prognooside aruandlus vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) nr 525/2013.

## Kasvuhoonegaaside inventuur

Eesti on kohustatud **kord aastas** esitama Euroopa Komisjonile ja ÜRO-le inimtekkeliste kasvuhoonegaaside inventuuriaruande koos ühtse aruandevormi tabelitega. Esitatud andmed sisaldavad heitkoguste hinnanguid alates 1990. aastast kuni üle-eelmise aastani (x-2 aastat). 1990. aasta on rahvusvaheliselt kokkulepitud võrdlusaasta. Eesti on koostanud kasvuhoonegaaside inventuuri alates aastast 1994.

Lisaks eeltoodule tuleneb aruandluskohustus ka näiteks arengudokumendist „Kliimapoliitika põhialused aastani 2050“ (KPP2050).

## KPP2050 aruandluskohustus

Vabariigi Valitsus esitab alates 2019. aastast mitte harvem kui **iga nelja aasta järel** Riigikogule aruande kliimapoliitika põhialustega arvestamise kohta valdkonnaüleste ja valdkondlike strateegiatega koostamisel ning nende elluviimisel. Samuti vaadatakse kliimapoliitika põhialused aastani 2050 üle ja vajaduse korral ajakohastatakse iga nelja aasta järel.<sup>148</sup>

---

147 <https://envir.ee/media/4014/download>

148 KPP2050, p 36



### 4.7.3. Järeldus

Eestis koostatakse mitmeid kliimaeesmärkide täitmise seirearuandeid, kõige tihedamalt iga kahe aasta tagant. Aruandeid koostab Eesti Keskkonnauuringute Keskus (riigiasutus). Kuigi nendest aruannetest on võimalik üldjoontes näha, kas Eesti on kursil, et täita oma kliimaeesmärgid, ei ole Eestil selget raamistikku, kuidas suunamuutust tuleks korrigeerida. Näiteks 2021. a KHG prognoosaruandes jõuti järeldusele, et vaja on täiendavaid meetmeid, et 2030 ja 2050 eesmärgid täita, ent ebaselge on, kuidas ja kes peab sellele reageerima, st täiendavad meetmed välja pakkuma ja rakendama. Kui selgub, et meetmed on kliimaeesmärgi saavutamiseks ebapiisavad, siis tuleb reageerida võimalikult kiiresti, ent praegu on Eesti valitud lahendus oodata ära arengukavade uuendamise protsess, mis võib kesta aastaid.

Kokkuvõttes on Eesti puhul problemaatiline eelkõige see, et puudub raamistik, mis reguleeriks täiendavate meetmete kasutuselevõttu. Nagu eelpool sai välja toodud, on teiste riikide kliimaseadustes selline raamistik olemas ning selle saaks eeskujuks võtta ka Eestis kliimaseaduse väljatöötamisel.

## 4.8. Kliimaseaduse paindlikkus

Kliimaeesmärkide seadmisel ning eriti juhul, kui nende ambitsioonikust on vaja suurendada, on üheks oluliseks küsimuseks, kas seadus on piisavalt paindlik instrument kliimaeesmärkide muutmiseks, arvestades nii õigusrahu põhimõtet kui ka õigusloomeprotsessi keerukust ja ajalist kestust.

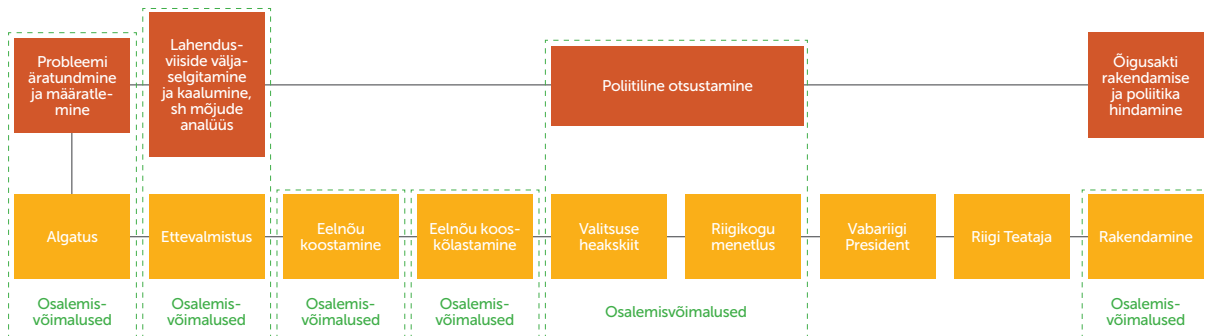
Õigusrahu põhimõte tuleneb Riigikohtu praktika kohaselt õiguskindluse põhimõttest, st on osaks sellest. "Õiguskindlus muudab õiguskorra usaldusväärseks." (RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 66.) "Põhiseaduse §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte)." (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12; RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 20; RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23.)<sup>149</sup>

Praktikas muudetakse õigusnorme siiski sageli. Näiteks keskkonnaseadustiku üldosa seadust (KeÜS), mis sätestab keskkonnavaldkonna põhimõisted ja põhisätteid ning loamenetluste põhireeglid ja mis võiks sellest tulenevalt püsida õigusrahu huvides pigem muutumatu, on alates selle vastuvõtmisest 2014. aastal muudetud 14 korda – vähemalt 1-3 korda aastas.<sup>150</sup>

149 Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Iuridicum 2020. PS § 10 kommentaar, p 46. [https://pohiseadus.ee/sisu/3481/paragrahv\\_10](https://pohiseadus.ee/sisu/3481/paragrahv_10)

150 Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/127052022003>

Eesti õigusloomeprotsess koosneb laias plaanis järgmistest etappidest:



Joonis 5. Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess. Riigikantselei, 2022. <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/poliitikakujundamise-ja-oigusloome-protsess>

Iga etapi kestus sõltub ühest küljest seaduses määratud miinimumtähtaegadest, ent teisalt on suuresti seotud lahendatava teema sisulise keerukuse, kavandatava regulatsiooni mahukuse ja poliitilise vastuolulisusega või poliitilise tahtega õigusnormi või selle muudatuse vastuvõtmiseks.

Miinimumtähtajad tulenevad hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast ehk HÕNTEst<sup>151</sup> (Vabariigi Valitsuse ettevalmistatavate õigusaktide puhul), kaasamise heast tavast<sup>152</sup> ning Riigikogu töö- ja kodukorra seadusest<sup>153</sup>. Iga eelnõu peab enne seaduseks saamist läbima eelnõude kooskõlastusringi valitsuses ning vähemalt kaks lugemist Riigikogus.

Kõige ajakulukam osa eelnõu seaduseks saamise protsessis on tõenäoliselt siiski selle ettevalmistus vastavas ministeeriumis või ministeeriumides. Seetõttu ei muuda seaduseelnõudele kehtestatud menetlusnõuded nende menetlemise ajakulu arengukavadega võrreldes kindlasti suuremaks. Kliima- ja energeetikavaldkonda puudutavate kavade eelnõude koostamine on mõnikord kestnud aastaid – nt ENMAK, KPP, MAK2030.

Kliimaseaduses seatavate numbriliste kliimaeesmärkide muutmise muudaks lihtsamaks ja selgemaks, kui seaduses oleks sätestatud nende eesmärkide ülevaatamise sagedus ja kord ning võimalus, et vajaduse selgudes muudetakse kliimaeesmärke ambitsioonikamaks. Vt ka analüüsi p 4.2.3 eesmärkide omavahelise koosõla saavutamise kohta.

151 Vabariigi Valitsuse 22.12.2011. a määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“. <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>

152 <https://www.riigikantselei.ee/kaasamise-hea-tava>

153 <https://www.riigiteataja.ee/akt/102062020009>

## 5. Kliimaseaduse vormi valik: uue seaduse väljatöötamise vajadus

### 5.1. Küsimusepüstitus

Kliimaseaduse vajalikkuse diskussioonis on ühe olulise küsimusena tõstatunud ka see, kas kindlasti on vaja täiesti uut õigusakti või piisaks olemasolevate seaduste muutmisest või täiendamisest. Käesoleva analüüsi alguses lähteülesandes see küsimus puudus, ent kuna selle teema käsitleseta jääks vaade kliimaseaduse perspektiivikusele puudulikuks, on alljärgnevalt toodud välja esmased kaalutlused ühe või teise võimaluse kasuks ja kahjuks, mis saaksid olla aluseks edasisele diskussioonile. Detailsema hinnangu andmiseks vajaks teema juba edasist põhjalikumat analüüsi.

### 5.2. Olulised kaalutlused

2020. a Riigikogus kinnitatud õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030 näevad ette, et uusi eelnõusid ei algatata kergekäeliselt, et pikemas perspektiivis vähendada õigusloome regulatiivset koormust.<sup>154</sup> Õiguspoliitika põhialustest tulenevad muuhulgas järgmised põhimõtted:

- p 6 – Uued normid kavandatakse õige tasandi õigusakti ja üksnes siis, kui nende vajalikkus on veenvalt põhjendatud. Õigusliku reguleerimisega probleemide lahendamine on viimane abinõu, enne seda kaalutakse teisi võimalusi;
- p 8 – Jätkuvalt lähtutakse õigusloomes põhimõttest, et õigusnormid koondatakse üldjuhul süsteemselt arendatud üld- ja eriosa seadustesse. Seletuskirjas selgitatakse, et avaliku õiguse valdkonna seaduste loomisel või muutmisel tuleb otsida ja luua seoseid kehtivate seadustega ning anda uuele seadusele süsteemis õige koht.<sup>155</sup>
- p 8 – Avalikult tuleb hinnata ja kaaluda poliitiliselt soovitavate lahenduste õigusliku teostamise alternatiive, sealhulgas võrrelda, kuidas samalaadseid probleeme lahendatakse Eestiga õiguslikult, kultuuriliselt ja ühiskonnakorralduslikult sarnastes riikides.

Eeltoodud põhimõtted puudutavad esiteks küsimust, kas uut regulatsiooni on üldse vaja. Sellele küsimusele on käesolevas analüüsis vastatud ning jõutud järeldusele, et uus regulatsioon on õigusselguse tagamiseks ja põhiõiguste piiramisele seadusliku aluse andmiseks vajalik (vt analüüsi ptk 3).

Teiseks tõusetub küsimus, kas uue kliimaalase regulatsiooni jaoks on vajalik uue seaduse väljatöötamine või oleks regulatsioon võimalik kehtestada kehtivate õigusaktide muudatustena.

---

154 Õiguspoliitika põhialused aastani 2030. <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/oiguspoliitika-pohialused-aastani-2030-0>

155 Õiguspoliitika põhialuste aastani 2030 seletuskirja lk 14. <https://www.just.ee/media/119/download>

Iga uue üksikküsimuse reguleerimiseks ei ole tingimata vaja uut seadust. Eesti õiguspoliitika arengusuundade väljatöötamisel on 2011. a märgitud, et õiguslikult soovitatav oleks see, kui uusi regulatsioone mahutataks võimalikult suures ulatuses seniste õiguslike lahenduste sisse ega loodaks sarnaste olukordade lahendamiseks igas üksikseaduses eriregulatsiooni. Seeläbi saavutataks õigussüsteemis suurem süsteemsus ning välditaks normide hulga ebaülevaatlikult suureks kasvamist.<sup>156</sup> Selle lähenemise põhjuseks oli enne 2010ndaid levinud praktika, mil mitmeid üksikküsimusi reguleerivad õigusnormid kavandati uute seadustena.<sup>157</sup> 2010ndate keskel ja teisel poolel toodi mitme suure kodifitseerimisprojektiga Eesti õigusse süsteemsust oluliselt juurde – näiteks töötati välja keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS) ja alustati keskkonnaalaste eriseaduste ehk keskkonnaseadustiku eriosa ühtlustamist, samuti koondati ehitamist puudutavad sätted ehitusseadustikku, töötati välja uus planeerimisseadus jpm.

Kliimaalase regulatsiooni väljatöötamise vormi valikul on seega oluline, kuidas uus regulatsioon sobituks kehtivate õigusaktidega ning kas õigusselgust aitaks paremini tagada eraldi seadus või kehtivate seaduste täiendamine.

Eraldiseisva seaduse väljatöötamisega seotud ohtudena on senistes aruteludes toodud välja uue seaduse väljatöötamisega seotud ajakulu ja halduskoormus ning uue seaduse rakendamiseks vajalik halduskoormus.

### 5.3. Uue regulatsiooni võimalik eesmärk ja sisu

Hea kliimaseaduse võimalikke elemente on põhjalikult käsitletud käesoleva analüüsi peatükis 4. Kokkuvõtvalt peaks hea kliimaalane regulatsioon kindlasti sisaldama:

- 1) kvantitatiivselt määratletud lühi- ja pikaajalisi eesmärke;
- 2) nõudeid nende eesmärkide seadmisele ja ümbervaatumisele;
- 3) kliimaeesmärkide saavutamise eest vastutajat;
- 4) kliimaeesmärkide saavutamise seirenõudeid;
- 5) lisameetmete võtmise nõudeid kiireks kursimuutuse korrektuuriks – st võimalikuks olukorraks, kus selgub, et kokkulepitud tegevustega ei ole võimalik seatud kliimaeesmärke täita.

---

156 Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018 seletuskiri, lk 15. <https://www.just.ee/media/3049/download>

157 Näiteks jättis justiitsministeerium 2011. a sel põhjusel kooskõlastamata vabatahtliku merepäästja, kaitsehangete ja reederite riigiabi seaduste eelnõude väljatöötamiskavatsused, samuti soovitas ühendada ohtlike seadmete seaduse eelnõu ohtlike toodete seaduse eelnõuga.

Üksnes kliimaeesmärkide kirjapanekust seaduses nende tõhusaks rakendumiseks ilmselgelt ei piisa. Et regulatsioon oleks mõjus, peab:

- see olema teaduspõhine;
- selle elluviimine peab olema tagatud selgete mehhanismidega – juhtimisraamistik ja ülesannete jaotus erinevate asutuste vahel, kliimaeesmärkide seotus loamenetlustega, avalikkuse kaasamise nõuded jmt ning
- see peab olema piisavalt paindlik, et eesmärgi saavutamiseks vajadusel muuta.

Seetõttu on vajalik sätestada kliimaalases regulatsioonis ka muud elemendid nagu üldpõhimõtted kliimaalaste otsuste tegemiseks, süsinikueelarve ja selle raamistik, teadlaste kaasamist (teadusnõukogu) puudutavad sätted, avalikkuse kaasamise detailsemad nõuded jm. Nagu peatükis 4 (p 4.1.1) välja toodud, on KÕKi hinnangul võimalik ka lähenemine, et esmane õigusnormide raamistik hõlmaks kõige olulisemaid elemente, täiendades seda muude elementidega hiljem.

## 5.4. Teiste riikide praktika

Teistes Euroopa riikides on kliimaalane regulatsioon kehtestatud eraldiseisva seadusena, nt Saksamaal ja Austrias *Klimaschutzgesetz* (Kliimakaitse seadus), Soomes *Ilmastolaki* (Kliimaseadus), Rootsis *Klimatlag, Det klimatpolitiska ramverket* (Kliimaseadus, Kliimapoliitika raamistik), Iirimaal *Climate Action and Low Carbon Development Act*, Ühendkuningriigis *Climate Change Act*, jne. Ka Euroopa Liidus on vastu võetud eraldi EL kliimamäärus (nn Euroopa kliimaseadus, vt analüüsi p 1.2.3).

Ühe näite võimalikest kaalutlustest kliimaseaduse vormi valikul leiab Saksamaa kliimaseaduse taustamaterjalidest. Saksamaa kliimaseaduse eelnõu väljatöötamise eel Ecologic Instituut poolt 2009. a koostatud õiguslikus lühianalüüsis<sup>158</sup> on võrreldud erinevaid võimalusi kliimaalase regulatsiooni lisamiseks Saksa õigusesse ja käsitletud järgmisi lahendusi: 1) kliimakaitse seadus (*Klimaschutzgesetz*), 2) kogu kliimaalast regulatsiooni (sh valdkonnad nagu energeetika, transport, põllumajandus, jäätmed jne) hõlmav kliimakaitsekoodeks (*Klimaschutzgesetzbuch*), 3) kliimakaitsepeatüki lisamine keskkonnakoodeksis, 4) kliimaalaste õigusnormide kehtestamine põhiseaduses. Analüüsi tulemusena jõudis Ecologic Instituut järeldusele, et kuna väljaspool rahvusvahelisi ja EL õigusest tulenevaid kohustusi ei olnud Saksamaal siduvaid kliimaeesmärke, oleks selliste siduvate eesmärkide kehtestamiseks kõige sobivam vahend üldine kliimakaitse seadus, mis hõlmaks eesmärgi, sanktsioone eesmärkide saavutamata jätmise korral ning muid menetlusi, nagu ka kliimakaitse komisjoni sisseseadmist (ennekõike Ühendkuningriigi kliimaseaduse eeskujul).

Mitmes Eestiga sarnase õigussüsteemiga riigis on kliimaseadus kehtestatud raamseadusena, milles on paika pandud kliimaeesmärgid ja kliimaotsuste tegemise üldised põhimõtted, riigiasutuste ülesanded jm (nt Saksamaa, Austria, Iirimaa, Rootsi, Soome). Hea pildi sellisest

---

158 Sina, S., Meyer-Ohlendorf, N., Czarnecki, R. Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland. Juristisches Kurzgutachten des Ecologic Instituts. WWF Deutschland, 2009. [https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2017/2301\\_wwf\\_studie\\_klimaschutzgesetz.pdf](https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2017/2301_wwf_studie_klimaschutzgesetz.pdf)

lähenemisest annavad nt Saksa ja Rootsi kliimaseaduste ülesehitused, mida on kirjeldatud käesoleva analüüsi 2. peatükis. Kliima- ja energiakasutuse teemaline detailsem regulatsioon, mis puudutab üksikteemasid nagu näiteks energiatõhusus, on sel juhul sätestatud eriseadustes.

Neist arengutest võib järeldada, et kliimaõigust loetakse juba selgelt iseseisvaks õigusvaldkonnaks, mis vajab eraldiseisvat reguleerimist.

## 5.5. Võimalused Eesti kehtivate õigusaktide muutmiseks või täiendamiseks

Analüüsi punktis 5.2 nimetatud kliimaalase regulatsiooni kehtestamine kehtivate õigusaktide täiendamise näol oleks KÕKi hinnangul otstarbekas üksnes juhul, kui see on võimalik loogiliselt lisada olemasolevale õigusnormide süsteemile, ilma et õigusselgus kannatada saaks.

Nagu eelpool välja on toodud (ptk 1.2), ei ole Eesti kehtivates õigusaktides hetkeseisuga kliimamuutuse teemat märkimisväärselt reguleeritud. Mingil määral reguleerivad kliimamuutuste teemasid atmosfääriõhu kaitse seadus (AÕKS), mis reguleerib kasvuhoonegaasidega kauplemist, ning energiamajanduse korralduse seadus (EnKS), mis reguleerib energiatõhususe eesmärgi ja abinõusid ning taastuvenergeetika edendamise põhimõtteid – ent need on vaid üksikteemad.

**AÕKS** täiendamine laiemal kliimaalase regulatsiooniga tähendaks AÕKS olulist muutmist. AÕKS on olemuselt keskkonnaseadustiku eriosa seadus ja see reguleerib kitsamalt võttes peamiselt kaht keskkonnahäiringu alaliiki – õhusaastet ja müra. Kliimamuutuse ja välisõhu kaitse teemadel on mitmeid kokkupuuteid, ent olemuselt on need erinevad teemad. AÕKS-s sisaldub küll KHG kauplemise regulatsioon, ent see pärineb algselt 2004. a kehtestatud välisõhu kaitse seadusest<sup>159</sup>, mil Eesti EL-ga liitumisel tuli üle võtta ka EL kliimaalane õiguslik regulatsioon, mis seisneski peamiselt üksnes KHG heitkogustega kauplemise nõuetes. 2004. aastal oli seetõttu igati loogiline hõlmata KHG kui saasteainetega seotud regulatsioon välisõhu kaitse seadusesse. 2022. aasta seisuga on EL kliimamuutuse õiguslik regulatsioon oluliselt laiem ning hõlmab mitte üksnes kasvuhoonegaaside heidet, vaid ka näiteks energiaküsimusi (energiatõhusus ja energiasääst, taastuvenergia kasutamine) ja süsiniku sidumist, aga ka kliimamuutusega kohanemist, meetmete rahastusmehhanisme, muutuste jälgimist ja andmete ning meetmete teaduspõhisuse tagamist jpm. Ehkki käesolevas analüüsis välja pakutud kliimaseaduse sisu ei hõlmaks kõiki neid teemasid, tähendaks see siiski laiaulatusliku uue peatüki lisamist AÕKS-i, mis ei oleks õigustehniliselt põhjendatud ega oleks kooskõlas õiguspoliitika eesmärkidega.

**EnKS** on reguleerimisalalt veelgi kitsam kui AÕKS ega sobi seetõttu juba olemuslikult näiteks kliimaeesmärkide kehtestamiseks. EnKS reguleerimisala puudutab üksnes energiatõ-

---

159 <https://www.riigiteataja.ee/akt/756554#jg22>

hususe küsimusi ja taastuvenergia eesmärgi.<sup>160</sup> Reguleerimisala on võimalik laiendada, ent olemuslikult peaks see jääma energeetikaküsimuste piiresse.

Kui uus kliimaalane regulatsioon hõlmaks kõiki tingimusi, mis nn heas kliimaseaduses võiksid olla paika pandud (vt p 5.3), kujutaks see endast temaatiliselt ja olemuslikult AÕKS ja EnKS kehtivate normidega võrreldes niivõrd erineva ja samas ulatusliku uue peatüki lisamist, et see ei oleks põhjendatud õigustehniliselt ega oleks kooskõlas õiguspoliitiliste eesmärkidega. Lihtsamalt öeldes oleks see võrreldav pintsaku õmblemisega nõöbi külge.

Teine võimalus kliimaregulatsiooni lisamiseks kehtivatesse õigusaktidesse ilma uut seadust loomata oleks täiendada keskkonnaseadustiku üldosa seadust (KeÜS) või säästva arengu seadust (SäAS). Teoreetiliselt võiks nii KeÜS kui SäAS sätteid täiendada peatükiga, milles oleksid kehtestatud kliimaeesmärgid, kliimakavade koostamise kord, ülesannete jaotus riigiasutuste vahel (st kes eesmärkide täitmise eest vastutab), eesmärkide täitmise seireõuded ning regulatsioon juhuks, kui selgub eesmärkide muutmise vajadus.

**KeÜS** on keskkonnavaldkonna raamseadus, mis jõustus 2015. a ning millest tulenevad keskkonnaõiguse üldpõhimõtted nagu vältimispõhimõte ja ettevaatuspõhimõte, samuti keskkonnalubade andmisest keeldumise ja nende kehtetuks tunnistamise alused. KeÜS-s ei ole eraldi regulatsiooni keskkonnaõiguse eriosa teemade (nt metsandus, looduskaitse, maapõu) kohta, vaid need on kehtestatud eriseadustes. Kliimapeatüki lisamine KeÜS-le tähendaks erandlikult ühe eriosa teema reguleerimist KeÜS-s, mille põhjendatus on küsitav. Kliimapeatüki normid oleksid KeÜS muudest sätetest oluliselt erinevad – analoogselt *Eco-logic Institut*'i järeldustele Saksamaa kliimaseaduse osas on ka Eesti KeÜS pigem tingimuste raamistikku loov õigusakt, samas kui kliimaalane regulatsioon oleks otsesemate õiguslike tagajärgedega ja meetmetele orienteeritud.

**SäAS** on vastu võetud juba 1995. a ning sätestab looduskeskkonna ja loodusvarade säästliku kasutuse üldised põhimõtted. Kliimaalase alapeatüki lisamine eeldaks SäAS struktuuri olulist muutmist, samuti võib SäAS muutmise käigus olla vajalik selle kehtiva teksti kriitiline ülevaatamine, mis tõenäoliselt väljuks nii ajakulu kui sisu poolest oluliselt kliimaalase regulatsiooni väljatöötamise piiridest.

Kliimaeesmärgid ning nende rakendamiseks vajalik raamistik on õigusselguse huvides oluline kehtestada eraldiseisva tervikliku õigusnormide kogumina, olenemata sellest, kas need kehtestataks eraldiseisva seadusena või mõne kehtiva õigusakti täiendusena. Kliima puudutab paljusid erinevaid eluvaldkondi ja selleletemaline vastutus on jagatud mitme ministriumide vahel. Kliimateema reguleerimine ühes seaduses annaks juurde õigusselgust valdkonnas, kus kogu riik tervikuna peab kiirelt tegutsema, ent praktikas jagunevad eesmärgid paljude eri sektorite vahel ning ülesanded paljude eri osaliste vahel. Seetõttu ei pruugi eraldi seaduse väljatöötamine olla märkimisväärselt ajamahukam töö kui uue regulatsiooni väljatöötamine mõne kehtiva õigusakti täiendamiseks.

---

160 EnKS § 1. Seaduse reguleerimisala

(1) Käesolevas seaduses sätestatakse:

1) abinõud riikliku energiatõhususe eesmärgi saavutamiseks;

2) taastuvenergia edendamise põhimõtted;

3) energiatõhususe parandamise nõuded ja kohustatud osapooled nii avalikus kui ka erasektoris.

## 5.6. Eraldiseisev seadus kui signaal kliimateema olulisusest

Eraldiseisev kliimaseadus annaks tugeva signaali kliimateema olulisusest. ClientEarth'i 2021. a analüüsis on seda põhjendatud kokkuvõtvalt järgmiselt: rahvusvaheliste ja ELi kliimaregulatsiooni nõuete elluviimiseks ning kliimanetraalsuse eesmärgi saavutamiseks on vältimatult vajalik võtta ulatuslikke meetmeid juba praegu. Ent üksnes aastakümnete taha ulatuva pikaajalise eesmärgi rõhutamine ei ole piisav poliitiline ja majanduslik signaal, et saada avalikkuse toetust praegu võetavate meetmete õigustamiseks. Kliimaseadus koos selgete õiguslikult siduvate vahe-eesmärkidega on vajalik, et kliimanetraalsuse eesmärk oleks hoomatav ning ühiskonnas oleks suurem konsensus kiire tegutsemise vajalikkuse osas.<sup>161</sup>

KÕKi hinnangul aitaks see ka vältida, et valitsus ja avalikkus ei heidaks kliimateemat kõrvale, kui tekivad lühiajalised konkureerivad prioriteedid nagu Covid, söda, majanduskriis jmt. Isegi lühiajaline kõrvalekaldumine kliimanetraalsuse saavutamise usaldusväärsest trajektoorist võib kaasa tuua vajaliku impulsi kadumise ja olulised täiendavad kulud. Teadus ütleb selgelt, et globaalselt on tegutsemise ajaaken, sh eksimiseruum kliimamuutustega seoses, kiirelt sulgumas. Et globaalne temperatuuritõus jääks 1.5 kraadi piiresse, nagu näeb ette Pariisi lepe, on vaja ülemaailmseid heitkoguseid vähendada sel kümnendil igal aastal 7,6%.<sup>162</sup>

## 5.7. Kokkuvõte

KÕKi hinnangul on kliimaalase regulatsiooni väljatöötamiseks sellisel kujul, nagu seda on käesolevas analüüsis käsitletud, mõistlik eraldiseisva kliimaseaduse väljatöötamine. Selle poolt räägivad järgmised kaalutlused:

- 1) Kliimaalane regulatsioon peaks õigusselguse ja terviklikkuse huvides sisalduma ühes õigusaktis;
- 2) Tegemist on eraldiseisva ja olulise õigusvaldkonnaga, mille reguleerimine mõne teise eriseaduse raames ei ole otstarbekas;
- 3) Enamik teisi Euroopa riike on valinud eraldiseisva kliimaseaduse kehtestamise tee, mh on eraldi kliimamäärus (nn Euroopa kliimaseadus) kehtestatud Euroopa Liidus;
- 4) Kliimapeatüki lisamine Eesti kehtivatesse õigusaktidesse eeldaks nende olulist ümberkujundamist, samas kui ajaliselt ei pruugi eraldi seaduse väljatöötamine olla mahukam töö kui mõne kehtiva seaduse täiendamine uue peatükiga;
- 5) Eraldiseisev kliimaseadus koos selgete õiguslikult siduvate vahe-eesmärkidega on vajalik, et kliimanetraalsuse eesmärk oleks ka avalikkuse jaoks hoomatav ning ühiskonnas oleks suurem konsensus kiire tegutsemise vajalikkuse osas.

---

161 ClientEarth raport "Navigating Net-Zero: Global Lessons in Climate Law-Making" (2021), lk 23-24

162 <https://unfccc.int/news/cut-global-emissions-by-76-percent-every-year-for-next-decade-to-meet-15degc-paris-target-un-report>



## 6. Võimaliku kliimaseaduse seosed Eesti arengudokumentidega

Juhul, kui Eestis võetaks vastu kliimaseadus, mis paneks paika kliimaeesmärgid ning nende poole liikumise peamised meetmed, suurendaks see kindlasti õigusselgust, võrreldes praeguse olukorraga, kus eesmärgid ja meetmed tulenevad peamiselt arengudokumentidest.

Olemasolevad arengudokumendid võivad ka kliimaseaduse järel kehtima jääda, ehkki nende peamiseks rolliks oleks sel juhul eesmärkideni jõudmise rakendamise meetmete täpsustamine:

- **KPP:** kuna KPP toimib mh nn pikaajalise strateegiana (Long-Term Strategy) EL energia-liidu ja kliimameetmete juhtimise määruse (EL) 2018/1999 määruse tähenduses, siis ei pruugi KPP vajadus kliimaseaduse kehtestamisega täielikult kaduda. Ka Saksamaal on lisaks kliimaseadusele olemas eraldi dokumendina pikaajaline strateegia EL määruse 2018/1999 tähenduses. Kliimaseadusesse tuleks üle võtta numbrilised eesmärgid. KPP võib sel juhul küll kajastada kliimaseaduses paika pandud eesmäärke, ent peaaugult saaks see jääda suuniseid andvaks dokumendiks selle kohta, kuidas kliimaeesmärkide täitmiseni jõuda;
- **REKK:** kehtiv REKK2030 (ja ka järgnevate perioodide REKKid) kliimaseadusest mõjutatud ei saaks, kuna selle koostamise kohustus tuleneb EL määrusest 2018/1999 ning praegusel kujul koondab see üksnes muudes arengudokumentides juba paika pandud eesmäärke;
- **ENMAK:** Uuendamisel olev ENMAK peaks lähtuma Eesti2035 kliimaneutraalsuse eesmärgist, samuti tulenevad taastuvenergia ja energiatõhususe eesmärgid juba ELi õigusaktidest. Seetõttu kliimaeesmärkide seadmine kliimaseaduses ENMAKi sisu väga oluliselt ei tohiks muuta. Kliimaseadus võiks uue ENMAKi sisu oluliselt mõjutada juhul, kui selles seataks iseseisvalt sektoriaalsed KHG eesmärgid aastate kaupa, analoogselt Saksa kliimaseadusele (kuna see hõlmaks ka energeetikasektorit tervikuna).
- **MAK2030:** metsanduse arengukava võib saada kliimaseadusest sisuliselt mõjutatud, kui kliimaseadus käsitleks ka LULUCF eesmäärke (analoogselt Saksa kliimaseadusele). Metsanduse arengukava eelnõus on soovitatud raiemahte, mille korral võib sattuda ohtu Eesti võimekus oma kliimaeesmäärke täita.

# Lisa 1. Lähteülesande küsimused

Väljavõte ELFi pakkumise kutsest:

## 2. Töö sisu

2.1. Analüüs peab vastama küsimusele, kas ja millisel kujul oleks Eesti kliimapoliitika reguleerimisel kasu kliimaseadusest.

2.2. Lähteülesandes on kirjeldatud esiteks küsimused, mis kindlasti peaksid olema analüüsiga kaetud ning teiseks lisaküsimused, mis on töö teostamisel valikulised.

2.3. Töö koostamisel tuleb lähtuda muuhulgas järgnevatest materjalidest:

Ecologic instituudi analüüs "Climate Laws in Europe" (2020), E3G kliimaseaduse infograafika, CAN Europe'i aprillis 2022 ilmuv raport (saadame töö teostajale kohe pärast ilmumist), Keskkonnaministeeriumi koostatav ülevaade kolmest riigist (vt p 2.5.3.).

2.4. Samuti lähtub töö teostaja Keskkonnaministeeriumi koostatavast kliimateemasid käsitlevate Eesti õigusaktide ja strateegiliste dokumentide kaardistusest. Kaardistus valmib hiljemalt aprilli lõpuks.

2.5. Teemadest peab analüüsis kindlasti sees olema järgnev:

2.5.1. Üldülevaade kliimateemasid käsitlevatest Eesti õigusaktidest ja strateegilistest dokumentidest. Info ülevaate koostamiseks annab töö teostajale Keskkonnaministeerium hiljemalt aprilli lõpuks. Keskkonnaministeeriumi kaardistus sisaldab järgnevat: kliimateemaliste õigusaktide ja strateegiliste dokumentide sisu (teemakäsitus), nende omavahelised seosed (hierarhia), siduvus, kliimaeesmärkide sätestamine (kas ja kuidas).

2.5.2. Võimaliku kliimaseaduse seosed Eesti poliitikadokumentidega, sh mis lisandväärtust annaks kliimaseadus õigusselguse seisukohalt, mis oleks selle roll ja kuidas muudaks teiste poliitikadokumentide rolli? Mida kliimaseaduse vastuvõtmine tähendaks olemasolevate arengukavade ja strateegiadokumentide seisukohast? Käsitlema peaks järgnevaid dokumente: Kliimapoliitika põhialused aastani 2050, Keskkonnavaldkonna arengukava, Energiamajanduse arengukava (uuendamisel), Metsanduse arengukava (koostamisel), Riiklik energia- ja kliimakava, Eesti 2035.

2.5.3. Ülevaade kahest riigist, kus juba on vastu võetud kliimaseadus. Ülevaadet saab kasutada mh sisendina analüüsi teistele küsimustele vastamiseks. Üks neist peab olema meie õigusruumile sarnane riik nagu Saksamaa või Austria, teine progressiivsete kliimalahenduste poolest tuntud riik, näiteks Põhjamaadest Rootsi või Taani. Valikust on välistatud Prantsusmaa, Soome ja Leedu, mida uurib juba oma analüüsiga Keskkonnaministeerium. Riikide ülevaade peab valmima hiljemalt 4. maiks (kui see ei ole lühikese ajaraami tõttu võimalik, tuleb pakkumist täpsustada enda versiooniga võimalikust ajakavast). See läheb infonaka Keskkonnaministeeriumile (sisend neile edasiseks analüüsiks). Keskkonnaministeerium omakorda jagab oma uuritavate riikide ülevaateid. Vastata tuleb järgmistele küsimustele:

2.5.3.1. Kuidas sätestab antud riigis kliimaseadus kliimaeesmärgid (kvantitatiivselt või kvalitatiivselt, lühi- või pikaajaliselt, aasta- või eelarvepõhiselt, vaid KHG või ka muu sisuga)?

2.5.3.2. Kas seaduses sätestatakse veel midagi peale eesmärkide (planeerimine, aruandlus jms)?

2.5.3.3. Mis oli kliimaseaduse vastuvõtmise taust (kes olid eestvedajad, kuidas seadusloomeprotsess alguse sai, kui kaua aega võttis)?

2.5.3.4. Kas kliimaseaduse loomine eeldas olemasolevate õigusaktide ja strateegiliste dokumentide ajakohastamist enne seaduse vastuvõtmist või viis seaduse vastuvõtmine nende ajakohastamiseni?

2.5.3.5. Kas raamseadus on pigem antud riigi õigusruumis ainulaadne või sarnane teiste õigusaktidega?

2.5.3.6. Kuidas erineb uuritava riigi õigusruum Eesti õigusruumist (üldülevaade)?

2.5.3.7. Millistes strateegilistes dokumentides on kliimateemasid käsitletud?

2.5.3.8. Kus ja kuidas on sätestatud valdkondlikud kliima eesmärgid?

2.5.4. Millised kliimaseadustes sisalduvad elemendid on erinevate analüüside hinnangul (vt p 2.3.) heas kliimaseaduses olemas? Anda neist lühike ülevaade.

2.5.5. Mida annaks õigusselguse vaates juurde eesmärgi ja vahe-eesmärkide seadmine potentsiaalses kliimaseaduses?

2.5.6. Süsinikueelarve: kas ja mis viisil oleks võimalik Eesti kliimaseadusesse lisada süsinikueelarve? Mis kohustusi kaasa tooks?

2.5.7. Kuidas saaks kliimaseadus olla paindlik ja võimalikult lihtsalt muudetav juhul kui on vaja eesmärke ambitsioonikamaks muuta (sh lähtuvalt Pariisi kliimaleppest)?

2.5.8. Kas ja kuidas oleks võimalik panna kliimaseadusesse tingimus, et kord seatud eesmäärke ei saa muuta vähemambitsioonikaks (no backsliding printsip)?

2.5.9. Milline oleks kliimaseaduses seatavate eesmärkide (pikaajaline eesmärk ja vahe-eesmärk) siduvus ja õiguslikud tagajärjed?

2.5.10. Kuidas tagada õigusselgus ettevõtetele ja vähendada riski, et ettevõtted pöörduvad kohtusse, kui riik otsustab kliimaambitsiooni tõsta?

2.5.11. Kuidas tagada kliimaseadusega, et pika- ja lühiajalised eesmärgid oleksid omavahel kooskõlas ja pidevalt ajakohased?

2.5.12. Kuidas tagada kliimaseaduses avalikkuse kaasamine ja juurdepääs õigusemõistmisele?

2.6. Lisaküsimused, mille seast on võimalik töö teostajal valida, kui mahub etteantud eelarvesse ja ajaraami:

2.6.1. Lähtudes Hispaania kliimaseaduse näitest, siis kas ja kuidas oleks võimalik potentsiaalsesse Eesti kliimaseadusesse sisse kirjutada õiglase ülemineku meede, mis käsitleks struktuurseid muutuse vajadusi erinevates sektorites (nt põlevkivi, metsandus, põllumajandus)?

2.6.2. Kliimaeesmärkide poole liikumise seire ja aruandlus: milline võiks olla üldjoontes protsess andmete kogumiseks, analüüsimiseks ja raporteerimiseks, et teada, kas ollakse õigel kursil? Kuidas peaks olema üles ehitatud edasine (vajadusel) poliitika/meetmete täiendamise protsess?

2.6.3. Millised on Eesti võimalused luua kliimaseadusega võimalikult tasakaalustatud, sisukat ja siduvat panust andev teadusnõukogu, arvestades ka Eesti varasemat kogemust erinevate teadusnõukogudega? Vastamisel kasutada mh infot teiste riikide praktikatest (sh mis on nende teadusnõukogude roll ja kui palju on otsustajatel kohustust nende sisendit arvesse võtta). Lähtuda tuleks vähemalt punktis 2.5.3. valitud riikidest või ülevaadetest, mida leiab erinevatest analüüsides (p 2.3.).

2.6.4. Millised oleks kliimaseaduse koostamisel Eesti (vabaühenduste) võimalused? Millise protsessiga oleks kliimaseaduse koostamine ja vastuvõtmine kõige kaasavam ja läbipaistvam, lähtudes ka erinevate riikide senistest praktikatest?

## Lisa 2. Euroopa kliimamääruse sätete ülevaade

### ELi tasandi eesmärgid ja kohustused



### Liikmesriikide kohustused



#### Kliimaeesmärgid

Art 2 näeb ette EL-ülese kliimaneutraalsuse saavutamise aastaks 2050.

Liikmesriigid peavad oma energia- ja kliimakavades hindama, kuidas nende kavandatud poliitikasuunad ja meetmed on kooskõlas kliimaneutraalsuse eesmärgiga. (EL määruse 2018/1999 art 3 lg 2 p f ja lisa 1 A jao p 3.1.1 ning B jao p 5.5, mida Euroopa kliimamäärusega muudeti)

Liikmesriikide pikaajalised strateegiad (Long-Term Strategy) peavad olema kooskõlas ELi kliimaneutraalsuse eesmärgiga (EL määruse 2018/1999 art 15 lg 1, mida Euroopa kliimamäärusega muudeti).

Art 3 sätestab kliimamuutusi käsitleva Euroopa teadusnõukogu ülesanded. Sätestatakse vastava teadusnõukogu liikmete arv ja pädevus, valiku kriteeriumid, volituste kestus jm (määrusesse 401/2009<sup>163</sup> lisatav art 10a).

Liikmesriike kutsutakse üles looma ka enda riiklik kliimaalane nõuandekogu (art 3 lg 4).

Art 4 paneb paika EL kliimaalased vahe-eesmärgid. Aastaks 2030:

- Tuleb vähendada KHG netoheidet vähemalt 55% võrreldes 1990. aastaga (art 4 lg 1)
- Piiratakse netosidumise panust 225 miljoni CO<sub>2</sub> ekvivalenttonnini.

Komisjon vaatab hiljemalt 2021. a 30. juuniks üle, kas ELi õigusaktid on eesmärkide saavutamiseks piisavad (art 4 lg 2).<sup>164</sup>

Aastaks 2040 pannakse siduv vahe-eesmärk paika hiljemalt 6 kuu möödudes Pariisi kokkuleppe artiklis 14 osutatud esimesest üleilmsest kokkuvõttest<sup>165</sup> (art 4 lg 3).

Samal ajal avaldab Komisjon ELi KHG eelarve ajavahemikuks 2030-2050 (art 4 lg 4).

Liikmesriik seab prioriteediks vähendada kiiresti ja prognoositavalt KHG heidet ning samal ajal suurendada nende sidumist looduslikes neeldajates (art 4 lg 1).

#### Kliimamuutustega kohanemine

EL tagab, et Pariisi kokkuleppe artikli 7 kohaselt vastupanuvõime tugevdamisel ning kliimamuutuste suhtes vastuvõtlikkuse vähendamisel tehakse järjepidevaid edusamme (art 5 lg 1).

Liikmesriigil on samuti järjepidevate edusammude tagamise kohustus (art 5 lg 1).

Art 5 näeb ette EL kliimamuutustega kohanemise strateegia vastuvõtmise (art 5 lg 2).

Liikmesriigid võtavad vastu ja viivad ellu riiklikud kohanemisstrateegiad ja -kavad; ajakohastavad korrapäraselt strateegiaid ja lisavad ajakohastatud teabe aruandesse (art 5 lg 4).

Tuleb tagada, et liidu ja liikmesriikide kohanemispoliitika oleks sidus, vastastikku toetav jne – ja püüaks paremini ja järjepidevalt integreerida kliimamuutustega kohanemist kõigisse poliitikavaldkondadesse (art 5 lg 3).

Liikmesriikidel on ELi tasandi kohustusega samasugune kohustus tagada kohanemispoliitika sidusus ja kliimamuutustega kohanemise integreerimine poliitikavaldkondadesse (art 5 lg 3).

Hiljemalt 30. juulil 2022 võtab komisjon vastu suunised, milles määratakse kindlaks ühised põhimõtted ja tavad oluliste kliimarisikide kindlakstegemiseks jm. (art 5 lg 5).

## Edusammude ja meetmete hindamine

Hiljemalt 30. septembriks 2023 ja seejärel iga 5 aasta järel hindab Komisjon (art 6 lg 1-3):

1. Edusamme, mida kõik liikmesriigid on ühiselt teinud, et saavutada kliimanetraalsuse eesmärk;
2. Edusamme, mida kõik liikmesriigid on kohanemisel ühiselt teinud.

Samuti vaatab Komisjon läbi ELi meetmete kooskõla kliimanetraalsuse eesmärgiga ning kohanemises tehtavate edusammude eesmärgiga.

Kui edusammud ei ole olnud piisavad või kooskõla puudub, võtab Komisjon vajalikud meetmed.

Komisjon hindab kõigi kavandatavate meetmete ja seadusandlike ettepanekute, sh eelarveettepanekute kooskõla kliimanetraalsuse eesmärgi ning ELi vahe-eesmärkidega enne nende vastuvõtmist (art 6 lg 4).

Komisjon hindab liikmesriikide meetmeid 30. septembriks 2023 ja seejärel iga 5 aasta järel (art 7 lg 1).

Vastavad meetmed tuleb liikmesriigil ette näha oma riiklikes kliima- ja energiakavades (REKK), mille koostamise kohustus tuleneb EL määrusest 2018/1999.

Kui Komisjon leiab, et liikmesriigi meetmed ei ole kooskõlas kliimanetraalsuse eesmärgi või kohanemise edusammude tagamise kohustusega, võib ta anda liikmesriigile soovitusi (art 7 lg 2).

Liikmesriik peab teavitama komisjoni, kuidas ta kavatses soovitusi igakülgset arvesse võtta; samuti tuleb liikmesriigil selgitada järgmise aasta REKKis, kuidas ta on soovitusi arvesse võtnud (art 7 lg 3).

Hindamiste aluseks võtab Komisjon indikatiivse lineaarse trajektoori, millel liigutakse liidu tasandil netoheite vähendamiseks, mis ühendab kliimanetraalsuse eesmärgi ja vahe-eesmärgid (art 8 lg 1-2).

Komisjon tugineb hindamisel teabele, mis on loetletud art 8 lõikes 3 (REKKid ja nende aruanded, EEA ja JRC aruanded, ametlik statistika, IPCC, IPBES<sup>166</sup> jm uusimad aruanded jm).

## Üldsuse osalemine ja kliimadialoog

Komisjon teeb koostööd kõigi ühiskonna osadega; aitab tagada kaasava ja juurdepääsetava protsessi kõigil tasanditel. (Art 9)

Liikmesriik peab sisse seadma mitmetasandilise kliima- ja energiadialoogi, mille raames kohalikud omavalitsused, kodanikuühiskonna organisatsioonid, äriühingud, investorid, muud asjaomased sidusrühmad ja üldsus saavad aktiivselt osaleda, arutada ELi kliimanetraalsuse eesmärgi saavutamise üle ning energia- ja kliimapolitiika jaoks kavandatud erinevaid – ka pikaajalisi stsenaariume ning jälgida edasiminekut, välja arvatud juhul, kui liikmesriigis on juba sama eesmärki täitev struktuur.

(EL määruse 2018/1999 art 11, mille sõnastust Euroopa kliimamäärusega muudeti)

## Vabatahtlikud teekaardid

Komisjon teeb koostööd ELi majandussektoritega, kes otsustavad koostada indikatiivsed vabatahtlikud teekaardid kliimanetraalsuse eesmärgi saavutamiseks, jälgib nende teekaartide väljatöötamist ja vahendab dialoogi asjaomaste sidusrühmade vahel. (Art 10)

- 163 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 401/2009, 23. aprill 2009, Euroopa Keskkonnaameti ja Euroopa keskkonnateabe- ja -vaatlusvõrgu kohta. Kodifitseeritud versioon: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0401>
- 164 Selle ülevaatamise tulemusena esitas Komisjon 14. juulil 2021. a paketi "Eesmärk 55" („Fit for 55“), mis koosneb ettepanekutest ELi õigusaktide läbivaatamiseks ja ajakohastamiseks ning uute algatuste käivitamiseks, et tagada ELi poliitika kooskõla nõukogu ja Euroopa Parlamendi poolt kokku lepitud kliimaeesmärkidega.
- 165 Pariisi kokkuleppe art 14 lg 2 kohaselt tehakse esimene ülemaailmne kokkuvõte aastal 2023 ning seejärel iga viie aasta järel, kui osaliste kohtumisena toimiv osaliste konverents ei otsusta teisiti.
- 166 IPBES – *The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* ehk Elurikkuse ja loodushüvede koostöökogu – sõltumatu valitsustevaheline platvorm, mille eesmärk on tugevdada teaduse ja poliitika seoseid, et tagada elurikkuse ja looduse hüvede tõhusam kaitse ja jätkusuutlikum kasutamine ning selle kaudu ka säästev areng ja inimeste pikaajaline heaolu.

## Lisa 3. Eesti strateegilised arengudokumendid<sup>167</sup>

Arengudokument	Õiguslik iseloom (RES § 19 lg 1)	Vastuvõtja/ kinnitaja	Olulised sisuelemendid ja seosed kliimapoliitikaga	Kehtivus
<b>RIIGI ARENGUSTRATEEGIA JA POLIITIKA PÕHIALUSED</b>				
<b>Eesti 2035</b>	Riigi pikaajaline arengustrateegia	Riigikogu (RES § 20 lg 1)	<p>“Eesti 2035” on Eesti riigi pikaajaline arengustrateegia, mis seab ühised sihid kõigile Eesti arenguvaldkondadele.</p> <p>Strateegiaga seatakse Eestile kaks olulist kliimaeesmärki:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) kasvuhoonegaaside netoheite vähendamine 2035. aastaks ligikaudu 80% võrra 1990. aasta tasemega võrreldes,</li> <li>2) 2050. aastaks kliimaneutraalsuse saavutamine.</li> </ol>	Kehtib alates 2021, kõige uuem kliimat puudutav arengudokument
<b>Kliimapoliitika põhialused aastani 2050 (KPP)</b>	Poliitika põhialused	Riigikogu (RES § 20 lg 1)	<p>KPP on Eesti kliimapoliitika katusdokument, millega lepitakse kokku kliimapoliitika põhimõtetes ja peamistes suundades.</p> <p>KPP näeb ette kasvuhoonegaaside netoheite vähendamise:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 2030. aastaks ligikaudu 70% võrra 1990. aasta tasemega võrreldes,</li> <li>2) 2050. aastaks ligikaudu 80% võrra.</li> </ol> <p>Lisaks paneb KPP paika suunised, millega tuleb nende eesmärkideni jõudmisel arvestada; suunised on võetud mh riikliku energia- ja kliimakava (REKK) aluseks, kuna KPP-d käsitletakse pikaajalise strateegiaga (National Long-Term Strategy) EL määruse 2018/1999 tähenduses.</p>	Kehtib alates 2017; sisult aegunud, algatatud muutmine (menetlus Riigikogus 2022. a novembri seisuga pooleli <sup>168</sup> )
<b>Maapõuepoliitika põhialused aastani 2050</b>	Poliitika põhialused	Riigikogu (RES § 20 lg 1)	<p>Dokumendis ei mainita küll sõnu “kliima” ega “kliimamuutus”, ent tegemist on katusdokumendiga muuhulgas põlevkivi kasutust suunavatele kavadele ja otsustele.</p> <p>Seletuskirjas kajastatud põhimõte: põlevkivi jääb vähemalt lähema 15 aasta jooksul Eestis peamiseks elektri ja põlevkiviõli tootmise tooraineks. Põlevkivi kasutamine peab muutuma keskkonnasõbralikumaks ja säästlikumaks, ent selle kasutuse lõpetamist riigi poolt ei suunata. Kui põlevkivi kasutus ei ole väliste tegurite (keskkonnanõuded, turg, alternatiivsete energiaallikate areng jms) tõttu enam mõistlik, siis hääbub kasutus ajapikku ise.</p>	Kehtib alates 2017
<b>Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030</b>	Pikaajaline arengustrateegia	Riigikogu (SäAS § 12 lg 6 – praeguseks on see alus kehtetu)	<p>“Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030” koostati katusstrateegiana tervele keskkonnavaldkonnale. See sai Riigikogult heakskiidu 2007. aastal. Praeguseks on strateegia sisuliselt aegunud ning koostamisel on “Keskkonna valdkonna arengukava 2030” (KEVAD), asendamaks “Eesti keskkonnastrateegiat aastani 2030”.</p>	Kehtib alates 2007; sisuliselt aegunud. Koostamisel olev KEVAD on kavandatud seda asendama.



## VALDKONDLIKUD ARENGUKAVAD

### Riigikogu kinnitatavad valdkondlikud arengukavad

Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2016–2030 (PAK)	Valdkondlik arengukava	Riigikogu (RES § 20 lg 2, MaaPS § 47 lg 3)	<p>“Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2016–2030” seab otseselt kliimaga seotud üldeesmärgiks põlevkivi kasutamise tõhususe suurendamise ja keskkonnakahju vähendamise. Arengukava kinnitati Riigikogu otsusega 2016. aastal.</p> <p>Arengukavaga seati eesmärk vähendada CO2 eriheidet väljastatud summaarse elektrienergia ja koostootmisel soojusenergia suhtes. Kuigi arengukava kohaselt tuli vähendamise määra täpsustada 2020. aastal, pole seda seni tehtud.</p>	Kehtib alates 2016
Metsanduse arengukava aastani 2030 (MAK)	Valdkondlik arengukava	Riigikogu (RES § 20 lg 2, MS § 7 lg 5)	<p>Kuna mets on üks olulisi süsiniku sidujaid Eestis, kuid võib olla ka süsiniku heitja, on metsa majandamisel ja seega ka metsanduse arengukaval oluline mõju kliimamuutuste leevendamisele või süvendamisele.</p> <p>MAK2030 eelnõus on üheks MAKi alaeesmärgiks seatud, et metsandus arvestab kliimamuutustega. Arengukavas soovitakse määratleda iga-aastane raiemaht.</p> <p>MAK2030 eelnõu lähtub 2021. a kasvuhooenergia heite prognoosidest, mille kohaselt pidanuks metsa- ja maasektor (LULUCF sektor) siduma süsinikku veel vähemalt 2030. aastani. 2022. a avalikustatud KHG inventuuri kohaselt muutus metsa- ja maasektor aga juba 2020. aastal süsiniku netosidujast süsiniku emiteerijaks.</p>	Koostamisel juba aastast 2018; eelmine MAK kehtis kuni 2020

### Valitsuse kinnitatavad valdkondlikud arengukavad

Keskkonnavaldkonna arengukava (KEVAD)	Valdkondlik arengukava	Vabariigi Valitsus (RES § 20 lg 2)	<p>KEVAD hakkab asendama seni keskkonnavaldkonna katusdokumendiks olnud keskkonnastrateegiat. Samuti on plaanis integreerida ühte arengudokumenti keskkonna eri alavaldkonnad ning korrastada keskkonnavaldkonna olemasolevate strateegiliste dokumentide süsteem.</p> <p>KEVADe täpsemad eesmärgipüstitused ja meetmed ei ole veel avalikud.</p>	Koostamisel; eelnõu on kavas esitada Vabariigi Valitsusele 2023. a aprillis ning jõuda selle kehtestamiseni 2023. a II pooles.
---------------------------------------	------------------------	------------------------------------	---	--

Riiklik energia- ja kliimakava aastani 2030 (REKK)	REKK 2030 ei loeta RES kohaseks strateegiliseks arengudokumendiks, kuna selle koostamise nõue tuleneb ELi õigusaktidest.	Vabariigi Valitsus	REKK 2030 on teatis, mis on koostatud täitmaks EL määruse 2018/1999 nõuet, mille järgi peavad riigid iga 10 aasta järel Euroopa Komisjonile esitama enda riikliku energia- ja kliimakava. REKKis on kirjas mitmeid erinevaid kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid eesmärke, näiteks: <ul style="list-style-type: none"> <li>jõupingutuste jagamise määrusega (ESR) kaetud sektorites vähendada aastaks 2030 heidet 13%, võrreldes 2005. aastaga;</li> <li>LULUCF sektori heitkogused peavad olema kompenseeritud süsiniku sidumisega sama sektori poolt ning LULUCF sektori koguheide ja süsiniku sidumine on vähemalt tasakaalus;</li> <li>Transpordisektori summaarsest energia lõpptarbimisest on vähemalt 14% taastuv, jm.</li> </ul> REKK2030 teksti kohaselt ei ole tegemist iseseisvaid eesmärke seadva kavaga, vaid selle tähendus on pigem planeeriv ja informatiivne, kuna selles kajastatud eesmärgid on kehtestatud muudes, varasemates planeerimisdokumentides (KPP2050, ENMAK2030, KOHAK, Transpordi arengukava 2014-2020, MAK2030, Riigi jäätmekava 2014-2020, Eesti maaelu arengukava 2014-2020).	Esitatud Euroopa Komisjonile Eesti teatisena 2019. a; 2023. a juuniks on Eestil vaja esitada Komisjonile REKKi ajakohastatud versiooni eelnõu
Energiamajanduse arengukava aastani 2030 (ENMAK)	Valdkondlik arengukava	Vabariigi Valitsus (RES § 20 lg 2)	ENMAK seab Eestile kliimaeesmärgid energiavaldkonnas: elektri- ja soojusmajanduses, elamutele, transpordile ja kütustele ning teadus-arendustegevusele energeetikas. Arengukava üldeesmärk on: "Tagada tarbijatele turupõhise hinna ning kättesaadavusega energiavarustus, mis on kooskõlas Euroopa Liidu pikaajaliste energia- ja kliimapolitika eesmärkidega, samas panustades Eesti majanduskliima ja keskkonnaseisundi parendamisse ning pikaajalise konkurentsivõime kasvu." Otseselt kliimamuutustega on seotud eesmärgid mitte oluliselt suurendada energia lõpptarbimist, suurendada taastuenergia osakaalu energia lõpptarbimises, vähendada KHG heitkogust energeetikasektoris, vähendada majanduse energiamahukust ning vähendada KHG heitkogust energeetikasektoris SKP kohta. Lisaks sisaldab arengukava hulka täpsemaid eesmärke.	Kehtib alates 2017, uuendamisel, sisuliselt aegunud <sup>169</sup>
Kliimamuutustega kohanemise riiklik arengukava aastani 2030 (KOHAK)	Valdkondlik arengukava	Vabariigi Valitsus (RES § 20 lg 2)	KOHAK-ga seatakse Eestile hulk erinevaid kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid eesmärke, näiteks: <ul style="list-style-type: none"> <li>2030. aastaks peab suurenema Eesti inimeste osakaal, kes teadvustavad kliimariske ja on võtnud vastavaid meetmeid.</li> <li>Suvekuudel suremuse osakaal kogu aasta suremusest peab vähenema.</li> <li>Eestisse peab tulevikus jõudma vähem invasiivseid võõrliike, elupaikade ja ökosüsteemide seisukord peab paranema ning metsa tagavara juurdekasv suurenema.</li> <li>Rohkemad elamud peavad vastama C-energiamärgisele ning primaarenergia lõpptarbimine peab vähenema, jpm.</li> </ul>	Kehtib alates 2017; plaanis kaotada ja integreerida vastavad meetmed KEVADesse
Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021-2035	Valdkondlik arengukava	Vabariigi Valitsus (RES § 20 lg 2)	"Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021-2035" sisaldab kaht põhilist kliimaeesmärki. 2035. aastaks tuleb vähendada transpordi energiakulu 8,3 TWh-ni, millest taastuenergia osakaal peab olema vähemalt 24%. Lisaks peab ühissõidukiga, jalgrattaga ja jalgsi liiklevate inimeste osakaal tõusma 55 protsendini, linnades 60 protsendini. Peale kvantitatiivsete eesmärkide sisaldab arengukava ka kvalitatiivseid kliimaeesmärke, mh nähakse arengukavaga ette säästva transpordi taristu arendamine jm.	Kehtib alates 2021

Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030 (PõKA)	Valdkondlik arengukava	Vabariigi Valitsus (RES § 20 lg 2)	PõKa 2030 seab üldeesmärgiks, et Eesti toit on hinnatud ja maal on hea elada. Keskkonnanäesmärkideks on seatud, et keskkond ja elurikkus on hoitud ning majanduslik jõukus ja keskkonna hea seisund tugevdavad teineteist. Samuti on seatud eesmärk põllumajandustootmise kahjulikke keskkonnamõjusid keskkonnale vähendada ja kasulikke suurendada. Täpsemalt on seatud kliimaeesmärgid vähendada KHG heidet põllumajandustoodangus ja ammoniaagiheidet põllumajandussektorist (võrreldes 2005. a tasemega). Samuti on seatud eesmärk, et põllumajandusmaa orgaanilise süsiniku varu ei vähene.	Kehtib alates 2021
Hoonete rekonstrueerimise pikaajaline strateegia	Valdkondlik arengukava	Vabariigi Valitsus	“Hoonete rekonstrueerimise pikaajalise strateegia” eesmärk on enne 2000. aastat ehitatud hoonete terviklik rekonstrueerimine vähemalt C-energiaklassini aastaks 2050. Sellega seatakse siht vähendada hoonefondist tulenevat kasvuhoonegaaside heidet. Täpsemad kliimaeesmärgid (elamute rekonstrueerimine, energiatarbimise vähendamine) on strateegiasse üle võetud ENMAK-st ja REKK-st. Strateegia koostamise aluseks on Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2018/844 ning ENMAK ja REKK.	Kehtib alates 2020
Eesti territoriaalne õiglase ülemineku kava (Territorial Just Transition Plan)	Kava ELi õiglase ülemineku fondi kasutamiseks (RahM)	Vabariigi Valitsus	Kava “üldeesmärk on võimaldada üleminekut kliimaneutraalsele majandusele Ida-Virumaal sellisel viisil, mis tagab kohaliku kogukonna heaolu, toetades samal ajal ettevõtjaid üleminekuga seotud uute äriühingute väljaselgitamisel ja rakendamisel.” Selleks kavandatakse Ida-Virumaa majanduse ümberkujundamist ja nüüdisaegse töötleva tööstuse arendamist. Võimalikult sujuva ülemineku tagamiseks arendatakse piirkonnas sotsiaalteenuseid ja haridussüsteemi.	Kinnitatud 2022

167 Ülevaate koostamisel on kasutatud Keskkonnaministeeriumi analoogset ülevaatedokumenti juulist 2022.

168 [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/003d65b5-04e8-47be-8a9e-b3c0f1d3253d/Riigikogu%20otsuse%20Riigikogu%20otsuse%20Kliimapolitika%20p%C3%B5hialused%20aastani%202050%CB%AE%20muutmine\\_%20eeln%C3%B5u%20\(616%20OE\)%20ettevalmistamine%20teiseks%20lugemiseks](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/003d65b5-04e8-47be-8a9e-b3c0f1d3253d/Riigikogu%20otsuse%20Riigikogu%20otsuse%20Kliimapolitika%20p%C3%B5hialused%20aastani%202050%CB%AE%20muutmine_%20eeln%C3%B5u%20(616%20OE)%20ettevalmistamine%20teiseks%20lugemiseks)

169 Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Energiamaajanduse arengukava aastani 2035 koostamise ettepanek. 2021, lk 3–6.