

Millist kliimaseadust Eesti vajab?^{*1}

1. Sissejuhatus: kliimakriis ja selle mõju inimühiskonnale

Inimtegevusest tingitud kliimamuutus, sh üha sagedamad ja tugevnenud ekstreemsed loodusnähtused, on põhjustanud ulatuslikku kahju loodusele. Valitsustevahelise kliimamuutuste nõukogu (ingl *International Panel on Climate Change*, IPCC) hinnangul on inimtegevus juba põhjustanud kliima soojenemise 1 °C võrra võrreldes tööstusrevolutsioonieelse ajaga. Suure tõenäosusega soojeneb kliima inimtegevuse tulemusena 1,5 °C võrra aastaks 2040.

Kliimamuutuse mõju ei seisne üksnes mõjus loodusele, vaid kogu inimühiskonnale. Suurenenud on kuumalainetest tingitud suremus, äärmuslike ilmastikusündmuste tõttu on vähenenud toidujulgeolek, kahanenud on põllumajanduse tootlikkus jpm.^{*2} Aastatel 1999–2018 kliimamuutusega seotud 12 000 ilmastikusündmuse kahju globaalsele majandusele on hinnatud suurusjärku 3,54 triljonit USA dollarit.^{*3} Kliimamuutus on üheks nakkushaiguste nagu näiteks COVID-19 levikut kiirendavaks faktoriks, suurendades pandeemiate tekke tõenäosust tulevikus^{*4}, jne. Kliimakriisiga toimetulek määrab suuresti ära tulevaste põlvkondade heaolu.

2015. aastal sõlmitud Pariisi kokkuleppes seati eesmärk hoida globaalset kliimasoojenemist tuntavalt alla 2 °C ning püüda piirata tõusu 1,5 °C-ni. 2018. aastal avaldatud IPCC eriraport^{*5} tõi teadmise, et 2 °C soojenemist on juba liiga palju, soojenemise piiriks tuleb seada 1,5 °C – eelkõige selleks, et vähendada äärmuslike ilmastikunähtuste ja murdepunktideni jõudmise tõenäosust. Selle eesmärgini jõudmine ja kasvuhooonegaaside heite vajalikul määral vähendamine ei ole võimalik, ilma et tänases elukorralduses tehtaks olulisi muutusi. Seejuures on oluline küsimus, millised peaksid olema õiguslikud meetmed vajalike muudatuste tagamiseks.

Kliimamuutusega võitlemine eeldab teemale senisest süsteemsemat ja põhjalikumat õiguslikku lähenemist. Üha enam riike on valinud Pariisi leppe eesmärkide täitmisel oluliseks vahendiks kliimaalased raamseadused, milles pannakse paika riiklikud eesmärgid kasvuhooonegaaside heite vähendamiseks lähematel kümnenditel ning teekond selleni jõudmiseks. Ka Eestis on juba mõnd aega arutusel küsimus, kas meil on vaja oma kliimaseadust või milline sisu sellele anda.

Artiklis selgitan esmalt kliimaeesmärkide olemust ning õiguslike meetmete rolli nende eesmärkideni jõudmisel, seejärel annan lühiülevaate teiste riikide praktikast kliimaseaduste väljatöötamisel ja kehtestamisel. Kolmandaks toon välja, milline on seni olnud Eesti õiguslik lähenemine kliimaalasele regulatsioonile ja milles seisnevad selle lähenemise kitsaskohad. Neljandaks kirjeldan mõningaid õigusloomealaseid väljakutseid, mis kliimaalase regulatsiooni väljatöötamisel teiste riikide praktikast nähtuvalt ka Eestis ees seisavad.

¹ Artikkel põhineb autori ettekandel 37. õigusteadlaste päeval Tartus 7. oktoobril 2022. Käsitlust on aga oluliselt laiendatud ja süvendatud.

² IPCC, 2022. Summary for Policymakers. – Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. Arvutivõrgus: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf.

³ Global Climate Risk Index 2020. GermanWatch, lk 5. Arvutivõrgus: https://www.germanwatch.org/sites/default/files/20-2-01e%20Global%20Climate%20Risk%20Index%202020_14.pdf.

⁴ IPCC, 2022 (viide 2), lk 11 p B.1.4.

⁵ IPCC, 2018. Special report. – Global Warming of 1,5 °C. Arvutivõrgus: <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

2. Üleilmsed kliimaeesmärgid ja õiguslikud meetmed

Kliimamuutuse leevendamise põhiraamistik ja printsiibid tulenevad 1992. aasta ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioonist⁶ (ingl *United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) ja 2015. aastal vastu võetud Pariisi kliimaleppest.⁷ UNFCCC lõppeesmärgiks on „saavutada kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni stabiliseerumine atmosfääris tasemel, mis hoiaks ära antropogeense sekumise kliimasüsteemi“ (UNFCCC art 2). Nagu artikli sissejuhatuses märgitud, tuleb lepinguosalistel Pariisi kliimaleppe artikli 2 kohaselt piirata globaalset soojenemist tunduvalt alla 2 °C ja teha jõupingutusi selle piiramiseks 1,5 °C-ni võrreldes tööstusrevolutsiooni eelse ajaga (u 1850. a). Sajandi teiseks pooleks tuleb saavutada tasakaal inimtekkeliste kasvuhoonegaaside heite allikate ja sidujate vahel (kliimanetraalsus).

Pariisi lepe on üks kõige laiemalt ratifitseeritud konventsioone ÜRO ajaloos⁸, sest selle osapoolteks on 194 riiki ÜRO 198 liikmesriigist.⁹ Selle peamine toimemehhanism (art 4) näeb ette, et osalisriigid määravad kindlaks „riiklikud panused“ kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks, mida nad teatud ajaks lubavad täita. Selleks tuleb osalisriikidel töötada välja plaan¹⁰, mille rakendamisest tuleb iga viie aasta tagant aru anda. Riigi panus peab seejuures näitama tema kõrgeimat võimalikku edasipüüdlikkuse taset.

Kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks kasutatakse paljusid erinevaid meetmeid, millest õiguslikud meetmed on vaid üks osa. Kliimanõtkete arengu eesmärkide saavutamiseks on IPCC välja toonud kliimameetmete juhtimise (ingl *governance*), rahastusmehhanismid, teadmiste suurendamise, suutlikkuse parandamise, tehnoloogia arendamise jm.¹¹ Õiguslikud meetmed on osa kliimameetmete juhtimisest, mis hõlmab erinevaid protsesse ja tegevusi – sh erinevaid poliitilisi ja õiguslikke meetmeid ning nende haldamise, rakendamise ja jälgimise reegleid.¹²

Vahetegu, millises ulatuses on näiteks kliimaeesmärkide seadmisel tegemist õigusliku küsimusega ja millistel juhtudel või küsimustes on otsuste tegemisel poliitiline vabadus, ei ole seejuures veel kuigi selge. See nähtub näiteks kliimakaebuste lahendamise praktikast kohtutes. On välja toodud, et õiguslik olukord kliimakaebuste lahendamisel on keeruline ja nüansirohke, mistõttu leidub kohtuid, kes on sisulisest sekumisest hoidunud, pidades kliimaeesmärkide täitmist poliitiliste otsuste pärusmaaks.¹³

Hoolimata paljudest vastu võetud õigusaktidest, poliitikadokumentidest jm meetmetest, ei ole need seni olnud piisavad, et soojenemine jääks 1,5 °C piiresse. IPCC prognoosis oma 2018. aasta eriraportis, et 2018. aasta alguse seisuga oli 1,5 °C piiresse jäämise tõenäosus 66%, kui üleilmne süsinikueelarve¹⁴ jääks umbes 420 gigatonni (Gt) CO₂ piiresse.¹⁵ 2021. aastal on IPCC hinnanud, et 1,5 °C piir ületataks kasvuhoonegaaside suurte ja keskmiste heidete stsenaariumide korral tõenäoliselt juba lähiajal (2021–2040).¹⁶

Euroopa Liit on võtnud sihiks olla kliimameetmete rakendamisel eestvedajaks ning pingutada rohkem, et Pariisi kokkuleppe eesmärke täita. Euroopa Liidu kliimaalane õiguslik regulatsioon on ulatuslik ning ka selles on üha enam püütud lisaks üksikute meetmete reguleerimisele kehtestada laiemat õiguslikku

⁶ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon. – RT II 1994, 14, 43.

⁷ Pariisi kokkulepe. – RT II, 01.11.2016, 3.

⁸ Navigating Net-Zero: Global Lessons in Climate Law-Making. ClientEarth 2021, lk 7. Arvutivõrgus: <https://www.clientearth.org/media/eg1ajv4x/net-zero-report-1210-final-corrections.pdf>.

⁹ Arvutivõrgus: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>.

¹⁰ Riiklikult kindlaks määratud panused, ingl *nationally determined contributions*.

¹¹ IPCC, 2022 (viide 2), lk 6.

¹² Samas, lk 12.

¹³ P. Kuusk. Kliimakaebused Euroopa kohtutes. – *Juridica* 2021/5, lk 390.

¹⁴ IPCC on süsinikueelarve mõiste oma 2018. a raportis defineerinud järgmiselt: hinnanguline kumulatiivne globaalne inimtekkelise CO₂ netoheide alates antud alguskuupäevast kuni ajani, mil inimtekkelise CO₂ heitkogused jõuavad nullini, mis tõenäoliselt piiraks globaalse soojenemise teatud tasemeni, võttes arvesse muude inimtekkeliste heitkoguste mõju.

¹⁵ IPCC, 2018: Summary for Policymakers. – Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Cambridge University Press, p C.1.3. Arvutivõrgus: <https://www.ipcc.ch/2018/10/08/summary-for-policymakers-of-ipcc-special-report-on-global-warming-of-1-5c-approved-by-governments/>.

¹⁶ IPCC, 2021: Summary for Policymakers. – Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. Arvutivõrgus: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf.

raamistikku. Euroopa Liit on kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgil loonud kasvuhoonegaaside lubatud heitkogustega kauplemise süsteemi, liikmesriikidele on seatud kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgid 2030. aastaks jm.

Viimaste aastate ühe olulisema arenguna võeti 2021. aastal vastu Euroopa kliimamäärus^{*17} (kasutatakse ka „Euroopa kliimaseadus“), milles on sätestatud Euroopa Liidu ülene kliimanetraalsuse eesmärk aastaks 2050. Selleks on Euroopa kliimamääruses seatud siduv kasvuhoonegaaside heite vähendamise vaheeesmärk aastaks 2030 (kasvuhoonegaaside vähendamine 55%) ning nähakse ette siduva vahe-eesmärgi väljatöötamine aastaks 2040. Käesoleva artikli kirjutamise ajal on käimas läbirääkimised Euroopa Liidu kliimaalaste õigusaktide muutmiseks ning uuteks algatusteks, mis on vajalikud 2030. aasta eesmärgi saavutamiseks (pakett Eesmärk 55). Ettepanekute kohaselt jõustuksid erinevad õigusaktid (või nende muudatused) ajavahemikul 2023–2026.

Samas on hinnatud, et ka Euroopa Liidu senised jõupingutused ei pruugi võimaldada 1,5 °C trajektoorile jäämist ning et ka Euroopa Liidu riigid peavad Pariisi leppe eesmärkide saavutamiseks pingutama senisest enam.^{*18}

3. Kliimaseaduste areng ja sisu Euroopa riikides

Uue arenguna on paljud riigid viimastel aastatel kehtestanud kliimaalased raamseadused, mis ei tegele üksikülesannete reguleerimisega, vaid kujutavad endast kliimaalase normistiku raamistikku. Rahvusvaheline keskkonnaõiguse organisatsioon ClientEarth on määratlenud kliimaalase raamseaduse kui õigusakti, mille eesmärgiks on panna paika kõikehõlmav riiklik raamistik, et saavutada pikaajaline kogu majandust hõlmav kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise eesmärk, s.t heitkoguste vähendamine erinevates sektorites ning aastakümnete pikkuse aja jooksul. Kliimaalased raamseadused hõlmavad heitkoguste vähendamise eesmärgi ning nõuavad eesmärkide saavutamiseks sageli poliitika-/planeerimisprotsesside väljatöötamist, aruandlust ja seiret ning sõltumatute ekspertkogude loomist, edendamist või nende rolli kinnistamist.^{*19}

2022. aasta lõpu seisuga oli kliimaseadus kehtestatud 20-s Euroopa riigis ning kliimaseaduse eelnõu oli ettevalmistamisel või arutusel veel viies riigis. Kliimaseadust ei olnud Euroopa riikidest kehtestatud ega eelnõuna ette valmistatud üksnes seitsmes riigis, kelle hulka kuulub ka Eesti.

Euroopa riikide kliimaseadused on sisult erinevad, ent reeglina on nende tuumaks kliimanetraalsuse eesmärk aastaks 2050 või ka aastaks 2045 ja kasvuhoonegaaside vähendamise vahe-eesmärgid lähemateks aastateks ehk mitu protsenti või tonni on vaja kasvuhoonegaaside heitkoguseid vähendada iga ajaperioodi, näiteks ühe või viie aasta kohta (edaspidi on artiklis tähistatud neid koos ka terminiga „kliimaeesmärgid“); paljudel juhtudel on pandud üldiselt paika ka riigisisene kliimameetmete juhtimise raamistik.

Selge näide kliimaalasest raamseadusest on Saksamaa kliimaseadus (sks *Klimaschutzgesetz*, KSG), mis jõustus 1. jaanuaril 2020.^{*20} Seaduses on üksnes 16 paragrahvi, milles pannakse paika kliimaeesmärgid ja aastased lubatud kasvuhoonegaaside heitkogused ning maakasutus- ja metsandussektori eesmärgid süsiniku sidumiseks, samuti kliimaalase planeerimise raamistik, kliimaküsimuste ekspertnõukogu tegevuse alused ning avaliku sektori asutuste eeskujufunktsioon. Seaduse kolmes lisas on tabelitena sätestatud kasvuhoonegaaside vähendamise numbrilised eesmärgid sektorite jaoks (energeetika, tööstus, ehitised, transport, põllumajandus, jäätmed ja muu), lubatud aastased kasvuhoonegaaside heitkogused perioodil 2020–2030 ning kasvuhoonegaaside vähendamise vahe-eesmärgid perioodil 2031–2040.^{*21} Seadus määrab iga sektori eesmärkide täitmise eest vastutava liidutasandi ministeeriumi; sätestatud on heitkoguste seire korraldus ja valitsuse iga-aastase aruande esitamise kohustus, nagu ka kohese reageerimise (kiirtege-

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1119, 30. juuni 2021, millega kehtestatakse kliimanetraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (Euroopa kliimamäärus). – ELT L 243, 09.07.2021, lk 1–17.

¹⁸ 1.5°C Pathways for the EU27: accelerating climate action to deliver the Paris Agreement. Climate Analytics 2022, lk i. Arvuti-võrgus: <https://climateanalytics.org/media/1-5pathwaysforeu27-2022.pdf>.

¹⁹ Navigating Net-Zero (viide 8), lk 9.

²⁰ Saksamaa kliimaseaduse tekst: <https://www.bmu.de/gesetz/bundes-klimaschutzgesetz> (ametlik tekst saksa keeles); <https://www.bmu.de/en/law/federal-climate-change-act/> (ametlik ingliskeelne tõlge).

²¹ Viimased lisati seadusele 2021. a juunis pärast märtsikuist Saksa konstitutsioonikohtu otsust, mille kohaselt oli seadus puudulik, sest ei pannud emissioonide vähendamise üksikasju piisava täpsusega paika.

vuskava) kohustus juhul, kui ilmneb, et eesmärkideni jõudmise trajektooriga kaldutakse kõrvale. Et tagada otsuste teaduspõhisus, on ette nähtud viieliikmelise kliimamuutuse ekspertnõukogu loomine, kes kontrollib valitsuse esitatud andmeid ning esitab omapoolseid sõltumatuid aruandeid kasvuhoonegaaside heite arengu ja seniste meetmete tõhususe kohta.

Saksamaa kliimaseaduse esimene versioon vaidlustati Saksamaa konstitutsioonikohtus argumendiga, et selles versioonis paika pandud eesmärgid ega meetmed ei ole kliimamuutuste haldamiseks piisavad ning Saksamaa ei suuda nende tulemusena jääda oma elanikkonna arvule vastava süsinikueelarve (alates 2020. aastast 3,465 gigatonni) piiresse. Saksa konstitutsioonikohus rahuldab kaebused osaliselt ning tunnistas 24. märtsi 2021. a otsusega osad KSG sätted põhiõigustega kokkusobimatuks.²² Pärast konstitutsioonikohtu lahendit täiendati Saksa kliimaseadust kasvuhoonegaaside vähendamise vahe-eesmärkidega perioodil 2031–2040, samuti lühendati kliimanetraalsuse saavutamise tähtaeg 2050. aasta pealt 2045. aasta peale.

Teise näitena võib tuua Soome kliimaseaduse²³, mis on samuti kompaktne (24 paragrahvi), ent erinevalt Saksa kliimaseadusest ei ole selles paika pandud näiteks siduvaid vahe-eesmärke, vaid seaduse põhirõhk on kliimapoliitika planeerimisel. Soome kliimaseadus näeb ette järgmiste kavade väljatöötamise:

- a) kliimapoliitika pikaajaline kava,
- b) kliimamuutustega kohanemise kava,
- c) keskpikk kava ning
- d) maakasutussektori kava.

2022. aasta lõpus tehtud muudatustega lisati seadusesse ka kohalike omavalitsuste kavade koostamise kohustus. Kavad peavad lähtuma kliimaseaduses paika pandud kliimaeesmärkidest:

- kliimanetraalsus aastaks 2035;
- kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine vähemalt 60% aastaks 2030 (võrreldes 1990. aastaga);
- kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine vähemalt 80% aastaks 2040;
- kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine vähemalt 90% aastaks 2050 (ning pingutamine, et vähendada neid selleks ajaks 95%).

Kavades tuleb paika panna konkreetsemad eesmärgid ja tegevused, lähtudes erinevatest kriteeriumidest, sh teaduspõhisusest. Lisaks on kliimaseaduses kehtestatud igale eelnimetatud kavale sisunõuded. Kavad peavad tagama rahvusvaheliste ning Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmise. Kliimaseadus loetleb asjaolud, mida kavade koostamisel tuleb arvesse võtta – näiteks kasvuhoonegaaside inventuuride tulemused, võimalikud mõjud toidujulgeolekule, võimalikud mõjud elurikkusele jm. Soome kliimaseadus näeb ette ka kavade täitmise seire ning neist aruandmise kohustused, kavade muutmise korra jm. Eraldi on ette nähtud kliimanõukogu ning Saami kliimakogu loomine.

Eri riikide kliimaseadused on niisiis erineva sisuga, ent reeglina on teised riigid pidanud vajalikuks kehtestada kliimaseaduses kvantitatiivselt määratletud lühi- ja pikaajalised eesmärgid ning nõuded nende seadmisele ja ümbervaatamisele, samuti kliimaeesmärkide saavutamise eest vastutajad, seirenõuded ja lisameetmete võtmise nõuded kiireks kursimuutuse korrektuuriks – s.t võimalikuks olukorraks, kus selgub, et kokkulepitud tegevustega ei ole võimalik saavutada kliimaeesmärke täita.

Teiste riikide kliimaseadustes on sätestatud ka muid elemente nagu kliimaalaste otsuste tegemise üldpõhimõtted, ambitsiooni vähendamise keeld (ingl *no backsliding*-printsiipt), süsinikueelarve ja selle raamistik, teadlaste kaasamine (teadusnõukogu), avalikkuse kaasamise detailsemad nõuded, kliimamuutustega kohanemist puudutav jm. Selliste meetmete eesmärgiks on tagada, et seadus ei jääks pelgalt deklaratiivseks, vaid sel oleks ka päriselt mõju.

Kas teiste riikide kliimaseadustel on olnud mõju nende kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisele, on keeruline hinnata, sest paljud kliimaseadused on üsna värsked ning seetõttu ei pruugi nende mõju olla avaldunud. ClientEarth on 2021. aastal hinnanud kuue riigi kliimaseaduse mõju (nende hulgas Soome ja Rootsi) ning leidnud, et vaadeldud riigid ei ole kliimaseadustest hoolimata oma kliimaeesmärke saavutanud. Põhjuseks on ClientEarth välja toonud näiteks kliimaeesmärkide õigusliku siduvuse puudumise,

²² BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18. Arvutivõrgus: http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html; otsuse ingliskeelne tõlge: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html.

²³ Soomes võeti esimene kliimaseadus vastu juba 1992. aastal, ent 2022. aastal võeti vastu uus kliimaseadus, mille viimased muudatused jõustusid 1. märtsil 2023. Arvutivõrgus: <https://ym.fi/en/finland-s-national-climate-change-policy>.

liigselt keeruka või nõrga kliimaalase juhtimise – vastutuse jagunemise paljude riigiasutuste vahel või peavastutuse panemise keskkonnaalasele riigiasutusele, kel puudub võimalus mõjutada eelarvelisi küsimusi –, selgete vahe-eesmärkide puudumise jm.²⁴ Teadlikkust neist puudustest võiks Eestis võtta kui head võimalust teiste riikide vigu vältida.

4. Kliimaalane regulatsioon Eestis: kehtiv õigus ja arengudokumendid

Eestis on kliimamuutusi leevendavate meetmete õiguslikul reguleerimisel seni lähtunud peamiselt Euroopa Liidu õigusest ning riigisiselt on reguleeritud need valdkonnad või küsimused, milles Euroopa Liidu õiguse rakendamine eeldab riigisisese õigusakti vastuvõtmist.

Euroopa Liidu õiguses on teatud küsimused lahendatud tehniliste üksikasjadeni (nt detailne nõue, et aastaks 2025 peavad sõiduautode laadimisjaamad paiknema vähemalt iga 60 km järel, uus taristu peab aksepteerima elektroonilisi makseid jmt), teatud valdkondades on seatud üksnes Euroopa Liidu tasandi eesmärk, millesse liikmesriigid peavad panustama (nt energiatõhusus), või seatud liikmesriigile individuaalne eesmärk, jättes konkreetsed meetmed liikmesriigi enda otsustada.

Euroopa Liidu õigusaktides ei ole sätestatud liikmesriikidele individuaalset kohustust saavutada oma kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks aastaks 2050 kliimanetraalsus, samuti ei ole paika pandud kliimanetraalsuseni jõudmise vahe-eesmärke. Euroopa Liidu õigusaktid ei pane paika ka täpset liikmesriigisisest kliimapolitiitika ja -meetmete juhtimise raamistikku. Liikmesriigi enda korraldada on jätud näiteks küsimused, kuidas jaguneb erinevate riigiasutuste vaheline vastutus, kuidas tegutsetakse kliimaeesmärkide muutumise korral, kuidas täpsemalt kaasatakse avalikkust kliimameetmete planeerimisse jm.

Eesti kehtivas õiguses on kliimamuutustega seonduvat reguleeritud napilt. Atmosfääriõhu kaitse seaduses²⁵ (AÕKS) on kehtestatud kasvuhoonegaaside lubatud heitkogustega kauplemise reegleid, samuti ÜRO kliimamuutuste konventsiooni Kyoto protokollist tulenev ühiskondade ja puhta arengu mehhanism ning roheline investeerimisskeem. Energiamajanduse korralduse seaduses²⁶ (EnKS) on sätestatud õiguslik alus riikliku energiatõhususe eesmärgi seadmiseks, seatud riiklik taastuvenergia eesmärk (aastaks 2030 peab taastuvenergia moodustama vähemalt 65% riigisisest energia summaarsest lõpptarbimisest) jm.²⁷ Kumbki neist seadustest ei sätesta selliseid kliimaeesmärke nagu kliimanetraalsuse saavutamine või kasvuhoonegaaside heite vähendamine teatud mahus kindlaks aastaks. Üksiktegevuste või kavade puhul kliimakaalutluste arvessevõtmine peaks olema vastavalt keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusele²⁸ (KeHJS) tagatud läbi keskkonnamõju hindamise või keskkonnamõju strateegilise hindamise, ent ilma kliimaeesmärke paika panemata on kavandatavate tegevuste kliimamõju keeruline hinnata.

Eesti kliimapolitiitika suunad ning kliimaeesmärgid, samuti valdkondlikud meetmed on seni sõnastatud peaaegjalikult strateegilistes arengudokumentides. Selliste dokumentide regulatiivne toime sõltub konkreetse arengudokumendi õiguslikust iseloomust ja konkreetsest sisust ning ei ole seetõttu alati üheselt määratletav. Üldjuhul ei ole arengudokumendid haldusväliste isikutele siduvad, mistõttu on ebaselge, kas neist seatud kliimaeesmärkidel võib olla haldusväliste isikute jaoks õiguslik tagajärg, näiteks kas see võimaldab piirata suure süsinikuheitega tegevusele loa andmist.²⁹

Samuti tekitab segadust olukord, kus osad arengudokumendid on vananenud, ent tagajärjed vastuolude korral ei ole selged. Näiteks seab 2021. aastal heaks kiidetud riiklik arengustrateegia „Eesti 2035“ eesmärgiks kliimanetraalsuse saavutamise aastaks 2050, samas kui varasemad, 2017. aastal kinnitatud

²⁴ Navigating Net-Zero (viide 8), lk 29 jj.

²⁵ RT I, 05.07.2016, 1; 07.03.2023, 70.

²⁶ RT I, 05.07.2016, 3; 07.03.2023, 76.

²⁷ EnKS § 32¹ lg 1: „Aastaks 2030 moodustab taastuvenergia vähemalt 65 protsenti riigisisest energia summaarsest lõpptarbimisest. Elektrienergia summaarsest lõpptarbimisest moodustab taastuvenergia vähemalt 100 protsenti ja soojuse summaarsest lõpptarbimisest vähemalt 63 protsenti. Maantee- ja raudteetranspordis kasutatud taastuvenergia moodustab vähemalt 14 protsenti kogu transpordisektori tarbitud energiast.“

²⁸ RT I 2005, 15, 87; RT I, 07.03.2023, 77.

²⁹ Artikli kirjutamise ajal on Riigikohtus pooleli Eesti Energia põlevkiviõlithasele antud loa üle kohtuvaidlus, milles on (muuhulgas) see küsimus tõstatatud.

arengudokumendid – kliimapoliitika põhialused aastani 2050 (KPP), energiamajanduse arengukava aastani 2030 (ENMAK) jm – seadsid veel 2023. aasta alguses eesmärgiks saavutada aastaks 2050 üksnes 80% kasvuhoonegaaside vähendamine.^{*30}

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et kliimaeesmärkide paikapanek üksnes arengudokumentides toob nende ebaselge õigusliku tähenduse ja sisuliste vastuolude tõttu kaasa õiguslikku ebaselgust. Kliimaeesmärgid on vaja kehtestada seaduse tasandil.

5. Vajadus kliimaseaduse järele Eestis

5.1. Põhiõiguste tagamine

Kliimaeesmärkide, sh kasvuhoonegaaside vähendamise vahe-eesmärkide seadmine seaduse tasandil on nõutav juba seetõttu, et vastav otsustus mõjutab põhiõigusi. Põhiõiguste piiramise üheks oluliseks tingimuseks on see, et piiranguid võib kehtestada üksnes seadusega (seadusliku aluse põhimõte).^{*31}

Ka Saksa konstitutsioonikohtu lahendis, milles käsitleti Saksa kliimaseaduse põhiseaduspärasust, on jõutud järeldusele, et kasvuhoonegaaside heite vahe-eesmärgid peavad olema seadusandja poolt määratletud, et tagada põhiõiguste kaitse.^{*32} Saksa konstitutsioonikohtu hinnangul on kliimaeesmärkide seadmise seotus põhiõigustega mitmekülgne. Selle otsustusega lahendatakse küsimust, millal kui suurt heidet lubada; olenevalt seatava eesmärgi ulatusest võib tulevikus tekkida vajadus oluliselt põhiõigusi piirata. Kui piirduda lähiaastatel kasvuhoonegaaside heite piiramisega vähesel määral ning jätta põhiosa sellest kaugemasse tulevikku, võib see kaasa tuua tulevase põlvkonna inimeste põhiõiguste olulise piiramise. Kui seada lähiajaks rangemad kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärgid, võib see kaasa tuua vajaduse vaadata üle näiteks kehtivad keskkonnalaad, mis on antud süsinikumahukatele tegevustele (Eesti kontekstis näiteks turba või põlevkivi kaevandamine või põlevkivil põhinev tootmine).

Seonduvalt tulevikupõlvkondade õigustega pakkus Saksa konstitutsioonikohus oma otsuses välja uue õigusliku kontseptsiooni, mille kohaselt põhiõigustel on ajas etteulatav mõju.^{*33} Kaitstavate põhiõigustena käsitles Saksa kohus seejuures põhiõigusi tervisele ja omandile, samuti pidas ta uurimise vääriliseks laia ringi vabadusõigusi. Õigused tervisele ja omandile puudutasid kohtu hinnangul seoseid kasvuhoonegaaside heite ning tõusva temperatuuri ja kuumalainete, suurenenud suremuse ja/või põudade ja üleujutuste vahel. Vabadusõiguste kontekstis keskendus kohus seostele kasvuhoonegaaside heite ning fossiilkütuste nappuse ja energiakasutusel põhineva sotsiaalmajandusliku elu vahel.^{*34} Kuni fossiilenergiat ei ole taastuveni energiaga asendatud, võidakse energia kättesaadavuse piiramisega vabadusõigusi rikkuda. See puudutab tervet hulka sektoreid (nt tootmist, transporti ja tarbimist), avaldades sellega mõju ka põhiõigustele nagu õigus elukutsesele, omandile, tervisele, liikumis- ja elukohavabadusele, samuti vabale eneseteostusele.^{*35}

Kokkuvõtvalt leidis Saksa konstitutsioonikohus praeguste ja järgnevate põlvkondade olukorda võrreldes, et eeliste ja koormiste jaotus nende vahel ei ole kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Ühel põlvkonnal ei tohi lubada kasutada ära suurt osa CO₂ eelarvest, nii et nemad kannavad suhteliselt väikest osa vähendamise koormast, kui see jätab järgnevatele põlvkondadele drastilise vähendamise koorma ning jätab need ilma olulistest vabadustest.^{*36}

Saksa konstitutsioonikohtu otsuse valguses võib arvata, et kliimaeesmärkide seadmisel oleks ka Eestis mõju põhiõigustele või -vabadustele.

³⁰ Kliimapoliitika põhialuseid muudeti Riigikogu 8. veebruari 2023. a otsusega ning seati ka selles arengudokumendis eesmärgiks saavutada aastaks 2050 kliimanetraalsus.

³¹ Nt T. Annus. Riigiõigus. Juura 2001, k 181.

³² Saksa konstitutsioonikohtu otsuse (viide 22) p 213.

³³ G. Winter. The Intergenerational Effect of Fundamental Rights: A Contribution of the German Federal Constitutional Court to Climate Protection. – Journal of Environmental Law 2022 (34) 1, lk 210.

³⁴ Samas, lk 211.

³⁵ Samas, lk 214.

³⁶ Saksa konstitutsioonikohtu otsuse (viide 22) p 192.

5.2. Õiguselgus

Kliimaseadus oleks vajalik ka õiguselguse ja õiguskindluse (PS § 10 ja 13) tagamiseks. Õiguselgus 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.³⁷ Nagu eespool kirjeldatud, on kliimamuutuse leevendamise sihid ja meetmed Eestis seni pandud peaaesjalikult paika strateegilistes arengudokumentides, mille õiguslik siduvus on üldjuhul piiratud või ebaselge ning mis praktikas on omavahel vastuolus. Vaja on suuremat õiguselgust.

Edasi tuleks lahendada küsimus, millised muudatused tuleks kehtivas õiguses õiguselguse tagamiseks täpselt teha – ehk millistest muudatustest õiguselguse ja õiguskindluse tagamiseks piisab. Õiguskantsler on hiljutises ettekandes Riigikogule leidnud, et oluline on määrata seaduses inimeste ja ettevõtjate tegevust piirav siduv eesmärk, eesmärgi saavutamiseks vajalikud õigused ja kohustused ning võimalikud tegevuspiirangud.³⁸

Õiguskantsler on seejuures leidnud, et KeÜS³⁹ § 52 lõike 1 punkt 6, mis võimaldab keskkonnanõu andmisest keelduda, kui tegevusega kaasneb keskkonnanõu, on liiga üldine ning seda ei ole kohane rakendada nende ohtude suhtes, mis ei ole ootamatud.⁴⁰ Selle hinnangu vastu võiks vaielda argumendiga, et seadusandja on teadlikult sellises sõnastuses loa andmisest keeldumise alused seaduses sätestanud, jättes kohaldajale otsustusvabaduse. KeÜS kehtestamisega on Eesti keskkonnanõu normistikku toodud keskkonnanõu mõiste, mis KeÜS § 5 kohaselt on „olulise keskkonnanõu tekkimise piisav tõenäosus“. Keskkonnanõu regulatsioon, sh loamenetluses keskkonnanõu arvestamise sätted, ei ole sõnastatud viitelise normina. Selleks, et mingit keskkonnanõu keskkonnanõuks kvalifitseerida, ei pea see häiring olema eriseaduses keskkonnanõuna piiritletud.⁴¹ Seetõttu on kohane tõlgendada keskkonnanõu mõistet selliselt, et seaduse rakendajal on igal üksikjuhul võimalik asjaoludele tuginedes otsustada, kas tegemist on keskkonnanõu olukorraga või mitte. Selline arusaam on koosõlas ettevaatusprintsipiiga, sest võimaldab vajadusel reageerida ka sellistele ohtudele, mis ei ole olnud varem teada või mille vältimiseks puudub täpsem eriregulatsioon. Seadusest ei tulene tingimust, et keskkonnanõu KeÜS tähenduses saab käsitada üksnes ootamatuid ohte. Olukorra kvalifitseerimine keskkonnanõuks võib sõltuda konkreetsetest asjaoludest, tegevuse asukohast vm.

Ilmselt on keeruline vastu vaielda sellele, et kliimamuutuse puhul on tegemist keskkonnanõuga. Tuleb mõnda, et kuna kliimamuutus tekib väga suure hulga tegurite koosmõjus, võib olla keeruline määratleda, millise konkreetse käitise või tegevuse heide lugeda oluliseks kliimamõjukuks. Leian siiski, et seda piiri ei saa seaduses ammendavalt paika panna, vaid sellele vastuse leidmine võib jääda osaks tegevuse keskkonnamõju hindamisest. Olulise keskkonnamõju (kliimamõju) piiritlemisel tuleb seejuures arvestada IPCC raportitest tulenevaid sedastusi, et – piltlikult öeldes – iga tonn CO₂ loeb ja et lähim kümnend on kliimakriisi lahendamise seisukohalt otsustav.

Õiguselguse tagamiseks oleks samm edasi juba see, kui Eesti kliimaeesmärgid oleksid kehtestatud seaduse tasandil.

5.3. Eraldiseisva kliimaseaduse vajalikkus ja sisu

Üksnes kliimaeesmärkide kirjapanekust seaduses nende tõhusaks rakendumiseks mõistagi ei piisa. Nagu eespool kirjeldatud, on teiste riikide kliimaseadustes püütud lisaks kliimaeesmärkidele ette näha erinevaid rakendusmehhanisme – enamjaolt kliimameetmete planeerimise raamistikku ning nõudeid, mis tagavad, et meetmed oleksid teaduspõhised ja piisavalt ambitsioonikad.

Eesti kliimaseaduse diskussioonis on kliimaalaste piirangute väljatöötamist peetud võimalikuks ka üksikseaduste muudatustena.⁴² Tõenäoliselt tekib kliimaalaste piirangute seadmisel vajadus muuta eri-

³⁷ T. Annus (viide 31), lk 89.

³⁸ Õiguskantsleri 16.01.2023 ettekanne Riigikogule „Kliima kaitse ja põhiõiguste piirangud“, p 21. Arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kliima%20kaitse%20ja%20põhiõiguste%20piirangud.pdf.

³⁹ RT I, 28.02.2011, 1; 27.05.2022, 3.

⁴⁰ Õiguskantsleri 16.01.2023 ettekanne (viide 38), p 24.

⁴¹ KeÜS kommentaaride kohaselt selguvad keskkonnanõu künnised üldjuhul koosmõjus keskkonnaseadustiku eriosaga, **kuid need ei pruugi olla õigusaktides siiski ammendavalt määratletud**. Juhtudel, kus keskkonnanõu tunnused ei ole õigusaktis üheselt loetletud, tuleb lisaks lähtuda ka ilmnenu asjaolude igakordsest hindamisest, mis toetub senisele kogemusele ja praktikale. Vt O. Kask jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. Keskkonnanõu Keskus 2015, § 5 komm. 4. Arvutivõrgus: <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/1-ptk/2-jagu/pg-5>.

⁴² Nt õiguskantsleri 16.01.2023 ettekanne (viide 38), lk 2.

seaduseid. Ent kliimaeesmärgid ning nende rakendamise raamistik on õiguselguse huvides oluline kehtestada eraldiseisva tervikliku õigusnormide kogumina. Üksikseaduste muudatustega oleks keeruline paika panna rakendusmehhanisme, nagu näiteks teaduspõhisuse või avalikkuse kaasamise nõuded. Kliimaalaste üldnõuete reguleerimine ühes seaduses annaks juurde õiguselgust valdkonnas, kus kogu riik tervikuna peab kiirelt tegutsema, ent praktikas jagunevad eesmärgid paljude eri sektorite vahel ning ülesanded paljude eri osaliste vahel.

Otsustamisel, kui palju on Eesti kliimaeesmärkide saavutamiseks vaja pingutada näiteks transpordisektoril või kui palju vähendada metsaraiet, ei saa läheneda igale sektorile eraldiseisvalt, vaid on vaja luua tervikpilt, mis võimaldaks arvestada muudatuse tervikmõjuga ja oleks muuhulgas arusaadav ka avalikkusele. Kliimaseadus ei ole vajalik õiguselguse loomiseks mitte üksnes ettevõtjatele, vaid ka üksikisikutele, kellel on samuti õigus ja vajadus mõista üheselt, mida riik nende õiguste kaitseks ette võtab.

Eraldiseisev kliimaseadus annaks muuhulgas tugeva signaali kliimamuutuse teema olulisuse kohta. ClientEarth on seda põhjendanud kokkuvõtvalt järgmiselt: rahvusvaheliste ja Euroopa Liidu 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 suhtes.⁴³

Seadusandja ees olev väljakutse on keeruline: ühelt poolt on küsimus kiireloomuline, teisalt tuleb teha suure ühiskondliku ja majandusliku mõjuga otsuseid, mille puhul tuleb kaaluda erinevaid huve, vajadust üleminekuperioodide jm seda mõju leevendavate meetmete järele. Üheks võimalikuks lahenduseks oleks etapi- viisiline õigusloome, kus kõigepealt pannakse paika raamistik ja üksikasjade lahendamine jäetakse hilisemaks.

6. Kokkuvõte

Pariisi kliimaleppes seatud eesmärgini – globaalse kliimasoojenemise hoidmine 1,5 °C piires – jõudmine eeldab olulisi muutusi tänases elukorralduses, mida peavad toetama ka õiguslikud meetmed. Senised õigusaktid, poliitikameetmed jm ei ole olnud piisavad, sest nende põhjal tegutsedes saaks üleilmne süsinikueelarve ületatud juba sel kümnendil. Paljud Euroopa riigid on kiiremaks ja tõhusamaks kliimaeesmärkide poole liikumiseks võtnud vastu kliimaseadused, milles on paika pandud kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise eesmärgid lähemaks paariks aastakümneks ning eesmärkideni jõudmise mehhanismid.

Eesti kliimaalased eesmärgid ja meetmed on senises praktikas kirja pandud peaaegselt strateegilistes arengudokumentides ning tegevusplaanides. Selline lahendus ei taga aga õiguselgust ega põhiõiguste kaitset, sest arengukavade õiguslik tähendus, eriti kavadevaheliste vastuolude korral, on ebaselge. Kliimaalane regulatsioon on vaja kehtestada seadusega.

Pikaajaliste kliimaeesmärkide ning vahe-eesmärkide seaduse tasandil kehtestamine on vajalik põhiõiguste kaitseks. Selle otsustusega lahendatakse küsimus, millisel ajavahemikul kui suurt heidet lubada. Kui jätta suurem osa kasvuhoonegaaside heite piirangutest kaugemasse tulevikku, võidakse tulevikus rikkuda tervete põlvkondade õigusi, mis on seotud näiteks energia kättesaadavuse puudumisega tulevikus, mis omakorda mõjutab tootmist, transporti, tarbimist ja avaldab sellega mõju ka põhiõigustele, näiteks õigusele elule ja tervisele, vabale liikumisele ja vabale eneseteostusele, omandile.

Kliimaeesmärkide – nii kliimanetraalsuse eesmärgi kui ka selleni jõudmise trajektoori ehk vahe-eesmärkide – kehtestamine ühes kliimaseaduses võimaldaks läheneda probleemile terviklikumalt kui erinevate üksikseaduste muutmine. Samuti oleks üksikseaduste muudatustega keeruline paika panna muid rakendusmehhanisme, näiteks teaduspõhisuse või avalikkuse kaasamise nõuded, eesmärkideni jõudmise seire jm. Nagu näitab teiste riikide kogemus, on need mehhanismid aga vajalikud, et eesmärkide seadmine ei jääks deklaratiivseks.

Autorist: Kärt Vaarmari on SA Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK) asutaja ja õigusekspert. Artikli kirjutamisel on kasutatud 2023. aasta jaanuaris valminud KÕK-i analüüsi „Eesti kliimaseaduse perspektiivkuse analüüs“, mille kaasautoriks oli Triin Jäädmaa.

⁴³ Navigating Net-Zero (viide 8), lk 23–24.