

## KLIIMAKINDLA MAJANDUSE SEADUSE EELNÕU ÕIGUSLIK ANALÜÜS

MTÜ Turbaliit on pöördunud Advokaadibüroo Sorainen OÜ poole seoses kliimakindla majanduse seaduse eelnõuga<sup>1</sup> (edaspidi **eelnõu**). Esitame alljärgneva õigusliku analüüsi koos eelnõu muutmise ettepanekutega tagamaks selle kooskõla põhiseadusega (edaspidi ka **PS**).

### 1. KOKKUVÕTE

1. Eelnõu on vastuolus PS § 3 lg-ga 1, § 12 lg-ga 1 ja §-dega 10 ja 31, sest turbasektorile seatud eesmärgid toovad kaasa ebavõrdse kohtlemise, ei taga õiguskindlust ning on ebaproportsionaalsed. Eelnõu menetlemisel on rikutud hea õigusloome ja normitehnika (edaspidi **HÕNTE**) nõudeid.

2. Üksnes turbasektorile on seatud 2050. aastaks kliimaneutraalsuse eesmärk. Täna on juba laialdaselt teada, et eesmärk lähtub meetodikast, mille järgi eeldatakse, et turvast kasutatakse peamiselt kütteks ning kogu süsinik vabastatakse atmosfääri.<sup>2</sup> Seatud eesmärk ei ole põhjendatud, sest 96% turbatoodangust kasutatakse aiandus- ja põllumajandussektoris. Uuemad teadusandmed kinnitavad, et taimede kasvatamiseks kasutatav turvas laguneb väga aeglaselt ning taimede kasvamise käigus tekkinud süsiniku kogus ületab kasvamiseks kasutatud lendunud süsiniku koguse.<sup>3</sup> Eelnõu ei arvesta turbasubstraatide tegelikku kasutust ning nende positiivset mõju süsiniku sidumise suurendajana ning hoidjana. Kasvuhoonegaaside (edaspidi **KHG**) arvestamise IPCC reeglistik ei nõua, et riik peaks seadma tegelikkusele mittevastavaid eesmärke.

3. 2040. aastaks ennustatakse sektori müügitulu ja töötajate arvu vähenemist kuni 45%. Erinevalt teistest sektoritest ei ole turbasektori olulisust, aiandusturbale mõistlike alternatiivide puudumist ja leevendavaid asjaolusid arvesse võetud. Tegemist on põhjendamatu ebavõrdse kohtlemisega. Vastuolus HÕNTE § 43 lg 1 p-ga 5 ei leia seletuskirjast ebavõrdse kohtlemise ega ettevõtlusvabaduse riive proportsionaalsuse analüüsi. Seletuskiri kajastab sektori statistikat, kuid märgib, et mõju hinnatakse maapõueseaduse koostamisel.<sup>4</sup> Seega puudub eelnõu

---

<sup>1</sup> Kliimakindla majanduse seaduse eelnõu 03.12.2024 seisuga. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/09c30eb5-0118-4cbb-a94a-803b3d9a7158#LwsIgyNd> (03.12.2024).

<sup>2</sup> Seletuskiri, lk 13. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/09c30eb5-0118-4cbb-a94a-803b3d9a7158#LwsIgyNd> (03.12.2024).

<sup>3</sup> Küttim, M. Kull, A. Kasvusubstraatide, sh aiandusturba roll kaasaegses toidutootmises ja selle võimalikud alternatiivid. Riigikogu toimetised 48/2023, lk 157-166; Küttim, M. Kull, A. Ringmajanduse põhimõtete juurutamine Eestis toodetud aiandusturba toodete kasutamisel ja sellega seotud kasvuhoonegaaside heite vähendamine LULUCF sektoris, 18.10.2024; Aruanne „Turba potentsiaal mulla süsinikuvaru suurendamiseks“, Eesti Maaülikool, 2024.

<sup>4</sup> Kliimakindla majanduse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 88. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/09c30eb5-0118-4cbb-a94a-803b3d9a7158#LwsIgyNd> (03.12.2024).

seletuskirjas analüüs, kas eelnõuga kavandatud meetmed on riivatavate põhiõiguste vaates proportsionaalsed.

4. Eelnõu lubab KHG heitkoguste meetodika muutust ilma, et õigusakte muudetakse. Ainuüksi eelnõu koostamise ajal vähenes turbasektori meetodika muutuse tõttu baasaasta heitkoguse tase 22%. Ühelt poolt tähendas see, et sektor muutus vähem saastavaks. Teisalt tõi see kaasa vajaduse vähendada kiiremini tootmist, sest eesmärgid jäid samaks. Meetodika muutub eelduslikult ka tulevikus ning sellest tulenevad ulatuslikud ettevõtlusvabaduse riived ei ole kooskõlas riigivõimu seaduslikkuse põhimõttega. Isegi kui meetodika muutmise on põhjendatud, ei tohi see praktikas kaasa tuua turbasektori eesmärkide ulatuslikku muutust. See on vastuolus põhiseadusest tuleneva õiguskindluse põhimõttega.

5. Eelnevat arvesse võttes teeme ettepaneku eelnõu muutmiseks selliselt, et turbasektori eesmärgid leevendatakse arvestades sektori väiksemat tegelikku heidet ning olulist rolli põllumajanduses ja väliseksportis. Õiguskindluse, sh ettenähtavuse tagamiseks on mõistlik baasaasta heitkoguse fikseerimine ning pikaajalise eesmärgi määramine numbriliselt tonnides CO<sub>2</sub> ekvivalendi kohta.

## **2. HEITKOGUSE FIKSEERIMATA JÄTMINE ON VASTUOLUS ÕIGUSKINDLUSE PÕHIMÕTTEGA**

6. Eelnõus on KHG vähendamise eesmärgid seotud 2022. aastaga (§ 27 lg 2) ehk edaspidi hakatakse eesmärkide täitmist hindama lähtudes sellest, millisel määral väheneb KHG heide võrreldes 2022. aastaga. Eelnõu § 34 lg 4 kohaselt on turbasektori heitkoguste vähendamise eesmärgid võrreldes 2022. aasta heitkogusega järgmised:

- 1) heitkogust vähendatakse 2030. aastaks 12%;
- 2) heitkogust vähendatakse 2040. aastaks 50%;
- 3) 2050. aastaks saavutatakse kasvuhoonegaaside heite ja sidumise tasakaal.

7. Eelnõuga ei ole tegelikult heitkoguseid 2022. aasta kohta fikseeritud. Seletuskiri märgib, et KHG arvestamise ja inventuuri pideva arendamise tõttu võivad võrdluseks olevate baasaastade heitkogused muutuda.<sup>5</sup> Meetodika parenduste korral arvutatakse üle ka kõikide aastate heitmete aegread tagasiulatuvalt alates 1990. aastast.<sup>6</sup>

8. Rahandusministeerium kooskõlastas eelnõu tingimusel, et eesmärkide määratlus peab olema üheselt mõistetav, st välja peavad olema toodud heitkoguste vähendamise sihttasemed algtasemega võrreldes.<sup>7</sup> 03.12.2024 avalikustatud eelnõu sellega arvestanud ei ole ning märgitud on üksnes seda, et baastasemeid ei fikseerita, kuna sel juhul ei oleks eesmärkide täitmise seire võrreldav rahvusvaheliste ja Euroopa Liidu eesmärkide poole liikumisega.<sup>8</sup>

9. Põhiseaduse §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte, mis peab looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes.<sup>9</sup> Selle üheks osaks on usalduse kaitse ja et õigusaktide muudatustega peab olema võimalik tutvuda piisava ajavaruga ning oma tegevus uute normidega kooskõlla viia. PS § 31 sätestab ettevõtlusvabaduse ning § 3 lg 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes seaduste alusel.

10. Eelnõu koostajad ei ole viidanud ühelegi õigusaktile või meetodikale, mis keelab siseriiklikus õigusaktis baastasemete fikseerimise. Baastaseme fikseerimata jätmist ei saa

---

<sup>5</sup> Seletuskirja § 27, lk 24.

<sup>6</sup> Keskkonnaagentuur. Eesti 2023. aasta riikliku kasvuhoonegaaside inventuuri LULUCFi sektori ülevaade, 20.01.2023. Kättesaadav: <https://keskkonnaagentuur.ee/node/1093> (03.12.2024).

<sup>7</sup> Rahandusministeerium. Kliimakindla majanduse seaduse kooskõlastuskiri 16.09.2024, 1.1-11/3530-2. Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/main#m1nBu49T> (03.12.2024).

<sup>8</sup> Seletuskirja § 27, lk 24.

<sup>9</sup> RKPJKo 3-4-1-14-06, p 23.

põhjendada asjaoluga, et emissiooni raporteeritakse IPCC reeglistiku alusel. IPCC reeglistik sätestab raporteerimise alused, aga baastaseme ja eesmärgi peab ettevõtjate jaoks üheselt mõistetavalt sätestama riik. Metoodika parendused on iseenesest lubatud, küll aga peavad parendustest tulenevad muutused olema ettenähtavad. Turbatootmise KHG arvutamise metoodika muutus ainuüksi eelnõu koostamise ajal selliselt, et kõigest kaheaastase vahega hinnati baasaasta taseme heitkogused 22% võrra väiksemaks<sup>10</sup>. Teisisõnu – turbatööstuse tegevus hinnati tagantjärei vähem saastatavaks, aga eesmäärke ei muudetud. Kui metoodika parendamise tulemusel selgub, et sektor saastab arvatust palju vähem, ei tohi see kaasa tuua seda, et sektor peab algsega võrreldes veelgi suuremas ulatuses ja kiiremini KHG emissiooni vähendama.

11. Olemasolev metoodika lähtub arvestusest, et kogu turbas sisalduv süsinik omistatakse täies ulatuses selle riigi KHG bilanssi, kus see on toodetud. Selline arvestus on asjakohane, kui on tegemist kütteturbaga<sup>11</sup>.

12. Seevastu 96% kasutatakse Eesti turbatoodangust aga aiandus- ja põllumajandussektoris, mitte kütmiseks. Euroopa kliimamäärus kohustab arvestama kliimaeesmärkide seadmisel parimaid teaduspõhiseid andmeid.<sup>12</sup> Tänapäevane metoodika ei arvesta, et teadusuuringute kohaselt vähemalt 98% turbas sisalduvast süsinikust väljub ringlusest tahkel kujul, kliimamõju avaldamata.<sup>13</sup> Aiandusturba kui kasvusubstraadi koosseisus olev turvas laguneb väga aeglaselt (enam kui 100 aastat) ning taimede kasvamise käigus tekkinud orgaanilise süsiniku kogus ületab kasvamiseks kasutatud lendunud orgaanilise süsiniku kogust. Rahvusvaheline KHG heite reeglistik võimaldab heitmete hindamisel arvestada eksporti<sup>14</sup>. Järelikult on metoodika uuendamine põhjendatud ja võimalik.

13. Hetkel on ilmselge, et metoodikad muutuvad. Teadustöödest<sup>15</sup> nähtub suund, et sektori metoodikaid muudetakse suure tõenäosusega ka edaspidi. Näiteks on Kliimaministeerium moodustanud 2023. a töörühma „Maa- ja mullakasutuse juhtimissüsteem mullastiku teenuste efektiivseks ja jätkusuutlikuks kasutamiseks, elurikkuse kaitseks ja kliimamõju vähendamiseks.” Juhtrühma 11.11.2024. a protokollist nr 1-2/24/13 punktist 3.2 selgub, et töörühm otsib võimalusi kuidas metoodika arendamise kaudu aruandluse kvaliteeti parandada ja Eesti emissioone vähendada. Seega metoodika muutmise tõttu muutub algtase tõenäoliselt ka edaspidi. Samuti on hetkel koostamisel riigi poolt tellitud teadusuuring, mille eesmärk on töötada välja riikliku KHG inventuuri mõistes turbatootmisalade ehk korrastatud alade KHG heite hindamise metoodika<sup>16</sup>. Kui seejuures hinnatakse baastase teistsuguseks, st minevikule antakse teistsugune õiguslik tähendus, kerkib õigusakti tagasiulatava jõu küsimus. Põhiseadus keelab üldjuhul suurendada kohustusi tagasiulatava jõuga õigusaktiga<sup>17</sup>.

---

<sup>10</sup> Meile teadaolevatel andmetel langes turba emissiooni tegur 1,4-lt 1,09 peale.

<sup>11</sup> Küttim, M. Kull, A., lk 56.

<sup>12</sup> 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), näiteks preambul, p-d 1, 24, 31.

<sup>13</sup> Küttim, M. Kull, A., lk 68.

<sup>14</sup> IPCC. 2013 Supplement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories: Wetlands. Kättesaadav: [https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/wetlands/pdf/Wetlands\\_Supplement\\_Entire\\_Report.pdf](https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/wetlands/pdf/Wetlands_Supplement_Entire_Report.pdf); Küttim, M. Kull, A., lk 61.

<sup>15</sup> Küttim, M. Kull, A. Kasvusubstraatide, sh aiandusturba roll kaasaegses toidutootmises ja selle võimalikud alternatiivid. Riigikogu toimetised 48/2023, lk 157-166; Küttim, M. Kull, A. Ringmajanduse põhimõtete juurutamine Eestis toodetud aiandusturba toodete kasutamisel ja sellega seotud kasvuhoonegaaside heite vähendamine LULUCF sektoris, 18.10.2024; Aruanne „Turba potentsiaal mulla süsinikuvaru suurendamiseks“, Eesti Maaülikool, 2024.

<sup>16</sup> Teadusuuring jääksõode KHG bilansist võrdluses kasutuses olevate tootmisaladega ning kõrgemal tasemel metoodika väljatöötamine selle inventuuris raporteerimiseks”, nr 4-18/24/4806.

<sup>17</sup> RKP Ko 5-24-22, p 75.

14. Olemasolev regulatsioon ei kaitse seega sektorit selle eest, et paari aasta pärast ei võeta kasutusele uut meetodikat, mis vähendab oluliselt baasaasta arvestuslikku heitkoguste taset. Sellisel juhul peaks turbasektor lühema aja jooksul heitmeid vähendama, sh suuremates kogustes. On oluline vahe, kas aastaks 2040 peab turbasektori vähendama 40% heitmeid 1 206 630 t süsiniku kogusest või hoopiski 40% 880 000 süsiniku kogusest. Euroopa kliimamäärus ei eelda, et negatiivsed heitekogused tuleb saavutada enne aastat 2050 või piirama peab sektorid, kelle emissioonid on vähetähtsad.

15. Riigikohus on selgitanud, et õigustloovate aktide puhul on üldjuhul lubamatu suurendada kohustusi ehtsa tagasiulatava jõuga õigusaktiga, mis tähendab, et õiguslikke tagajärgi ei tohi kehtestada juba minevikus tehtud tegudele. Tagasiulatuv jõud on ebaehtne, kui see puudutab õigusakti vastuvõtmise ajaks alanud, kuid mitte veel lõppenud tegevust, täpsemalt, kui see kehtestab edasiulatuvalt õiguslikud tagajärjed minevikus alanud tegevusele<sup>18</sup>. Kui ettevõtete baasaasta KHG kogust muudetakse tagantjärele, siis tuleb uute regulatsioonide kavandamisel ilmingimata arvestada ettevõtjate õiguspärase ootuse põhimõttega ning arvestada selle riive proportsionaalsust.

16. Eelnõu ei võimalda ettevõtjatel oma tegevust planeerida, näiteks teha asjakohaseid investeeringuid. Riive on selle võrra intensiivsem, et meetodika parendamisest tuleneva eesmärgi muutuse eel ei toimu kaasamist ega arutelu. Põhiseadusest tuleneva õiguskindluse põhimõtte üheks osaks on *vacatio legis* – normide vastuvõtmise ja jõustumise vahel peab olema piisav aeg, et isikud saaksid normidega tutvuda ja oma tegevuse uute normidega kooskõlla viia. Meetodika muutusest tulenev eesmärgi nihe toimuks sisuliselt üleöö, ootamatult ja ulatuslikult. Ei toimu arutelu ega mõjuanalüüsi, kas meetodika parendamisest tulenev eesmärgi muutus on sektori suhtes proportsionaalne või laiemalt sotsiaalmajanduslikult vastuvõetav. Selline olukord rikub õiguskindluse põhimõtet koosmõjus ettevõtlusvabadusega, samuti riigivõimu seaduslikkuse põhimõtet. Seega on kavandatav regulatsioon vastuolus põhiseaduse § 3 lg-ga 1 ning §-dega 10 ja 31 nende koosmõjus.

### **Ettepanek eelnõu täpsustamiseks:**

17. Eelnõuga tuleb luua regulatsioon, mis arvestab uute meetodikate kasutuselevõttu lähtudes selgelt fikseeritud baasaasta kogusest. Eelnevat arvesse võttes teeme ettepaneku täpsustada eelnõu § 34 lõiget 4 järgnevas sõnastuses (muudatus *kaldkirjas*):

„(4) Turbasektori heitkoguste vähendamise eesmärgid võrreldes 2022. aasta *fikseeritud* heitkogusega on järgmised:

18. Õigusselguse tagamiseks tuleks muuta vähemalt eelnõu seletuskirja § 27 viimast kahte lõiku järgnevalt: „*Seaduseelnõus seatakse sektorite ülesed heitkoguste vähendamise eesmärgid võrreldes viimase 2024. aasta märtsis valminud riikliku inventuuri andmetega ehk 2022. aasta kasvuhoonegaaside heitkogusega (v.a turba valdkonnas, kus lähtutakse 2022. a andmetest raporteerituna 2023. a inventuuri meetodika kohaselt, kuna eelnõu väljatöötamise ajal meetodikat juba oluliselt muudeti).*“

### **3. 2050. AASTA EESMÄRKIDE SAAVUTAMINE TÄHENDAB ERAKORDSELT INTENSIIVSET ETTEVÕTLUSVABADUSE RIIVET JA VÄHEST ÕIGUSLIKKU ETTENÄHTAVUST**

19. Eelnõu kohaselt peab turbasektor 2050. aastaks saavutama KHG ja heite sidumise tasakaalu (§ 34 lg 4 p 3). Eesmärki on seletuskirjas põhjendatud sellega, et sektor on

---

<sup>18</sup> RKPJKo 16.12.2013, nr 3-4-1-27-13, p 61.

heitmemahukas ning vajadus on suunata tööstuse teravik kohapealsele turba väärindamisele<sup>19</sup>. Eelnõu põhineb TalTech'i uuringul, mille kohaselt on keeruline leida viisi KHG eelarve piiresse mahtumiseks, kui tootmine säilib. 20.05.2024 seletuskirja leheküljel 94 oli märgitud, et hinnang heitmete mahule põhineb **praegu inventuuris** kasutatavale meetodikale. 03.12.2024 seletuskirjast on see selgitus kustutatud selgitusi esitamata, kuigi on teada, et inventuuris kasutatav meetodika on olulises muutumises.

20. Turbasektorile sellisel kujul seatud eesmärgid on vastuolus eelnõu teaduspõhisuse (§ 15) ning ringmajanduse ning süsinikuvaru hoidmist ja loodusesse KHG sidumist soodustavate tegevuste ja praktikate soosimise (§ 24) põhimõtetega, mille arvestamise vajadus tuleneb ka Euroopa kliimamäärusest<sup>21</sup>. Nagu eelnevalt viidatud, siis sektori mõjude hindamisel ning eesmärkide seadmisel on lähtutud vananenud meetodikast. Turbasektori kliimaeesmärkide määratlemisel on oluline erinevus, kas turvast kasutatakse küttematerjalina või aiandusturbana: Viimasel juhul jääb turbas sisalduv süsinik tahkel kujul seotuks keskmiselt vähemalt 29% ulatuses<sup>22</sup> ning ka ülejäänud lagunemine kestab 100 aastat. Järelikult sõltub KHG eelarve piiresse mahtumine otseselt konkreetse meetodika rakendamisest.

21. Eelnõu on vastuolus õiglase ülemineku põhimõttega (eelnõu § 14) ja konkurentsivõimelise ettevõtluskeskkonna soodustamise põhimõttega (eelnõu § 17). Statistika kohaselt läheb ekspordiks 92% Eesti turbast.<sup>23</sup> Suurimad tarbijad on Euroopa riigid.<sup>24</sup> Ernst & Young Baltics AS 2022. aasta uuringu kohaselt loodi turbasektori sees 2020. aastal 40,6 miljoni euro eest otsesest lisandväärtust.<sup>25</sup> Sektor pakkus 2020. aastal otseselt tööd 788 inimesele. Lisaks oli sektoriga seotud 1023 kaudset ja 369 kaasnevat töökohta. Statistikaameti andmetel on pärast baasaastat turbasektori ekspordikäive kolme aastaga suurenenud ligi 50%, samas kui Eestis on olnud majanduslangus ja väliskaubanduse bilanss on halvenenud.

22. Samas ei ole eelnõu koostamisel sektori panust majandusse peetud oluliseks ning säilitamisväärseks. Nõudlus turba järgi on suurendanud pea iga aasta ning see annab olulise panuse majandusse. Puudub võrdväärne mõjude hinnang näiteks põlevkivisektori sulgemise mõjuhinnanguga, kuigi ainuüksi 2040. aastaks prognoositakse seletuskirjas ettevõtete müügitulu ja töötajate arvu vähenemist 40–45% ulatuses. Meetodika edasisel arendamisel on põhjust eeldada, et langus võib olla juba enne 2040. aastat veel drastilisem. Eelnõu seletuskirjale viidates, sh enne kliimakindla majanduse seaduse menetluse lõppu, on juba muudetud maapõueseaduse alamakti, mille alusel sisuliselt uutal aladel ei ole võimalik enam kaevandamisluube taotleda. Ka sellele muudatusega kiirustati, sh ei eelnenud mõjuanalüüse.

23. Eelnõus määratletud põhimõtted on seega vaid toreduslikud, kui nendega arvestamine ei nähtu sektori puhul seletuskirjast või mõned muust dokumendist.

24. Eelnõu on vastuolus PS § 12 lg-s 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega. Näiteks põllumajandus- ja tööstussektor peavad tagama heitmete piiramise, mitte kliimaneutraalsuse. Näeme, et põllumajandussektori puhul on arvestatud panust toidujulgeoleku tagamisel ning KHG heite vähendamist arvestatakse sektori potentsiaali alusel, lähtudes mh sellest, et taimekasvatustes seotakse süsinikku<sup>26</sup>. Seletuskirjast ei nähtu, et turbasektori puhul oleks

---

<sup>19</sup> Seletuskirja § 34, lk 79.

<sup>20</sup> Laht, J. Roos, I. Eesti kasvuhoonegaaside eelarve koostamine. Tallinn: TalTech Energiatehnoloogia Instituut, 2024, lk 6.

<sup>21</sup> Euroopa kliimamäärus, näiteks preambul, p-d 1, 24, 31, 22.

<sup>22</sup> Küttim, M. Kull, A.

<sup>23</sup> Küttim, M. Kull, A. Kasvustraatide, sh aiandusturba roll kaasaegses toidutootmises ja selle võimalikud alternatiivid. Riigikogu toimetised 48/2023, lk 160.

<sup>24</sup> *Idem.*, lk 158.

<sup>25</sup> Ernst & Young Baltic AS. Eesti turbasektori sotsiaalmajandusliku mõju analüüs, juuni 2022.

<sup>26</sup> Seletuskiri, lk 74-74.

samadest kaalutlustest lähtunud, st et ei ole arvestatud, et turbasektor panustab vahetult toidujulgeolekusse ja aitab suurendada süsiniku sidumist.

25. Võrreldavate isikugruppide erinev kohtlemine on lubatav, kui erineval kohtlemisel on legitiimne eesmärk ja erinev kohtlemine on eesmärgi suhtes proportsionaalne<sup>27</sup>. Valdkonna heitmemahukus võiks olla rangema kohtlemise õigustuseks kui (1) tegu oleks teistest sektoritest suurema heitmemahuga sektoriga ja kui (2) suur heitmemahukus vastaks üldse tegelikkusele. Eelnevalt kirjeldatud teadustööd näitavad vastupidist. Seega puudub selles osas erinevaks kohtlemiseks legitiimne eesmärk. Kui legitiimset eesmärki ei ole, ei saa hinnata ka erineva kohtlemise proportsionaalsust legitiimse eesmärgi suhtes ja erinev kohtlemine on igal juhul ebaproportsionaalne.

26. Arusaamatu on argument, miks peaks edaspidi olema turbatööstuse suund „suuremale kohapealsele turba väärindamisele.“ Suurem väärindamine Eestis teenib iseenesest nii majanduslikke kui ka keskkonnavalaseid eesmärke. Saame aru, et sektor pooldab uute lisandväärtusega toodete arendamist. Samas ekspordi piiramist ei saa pidada legitiimseks eesmärgiks rangema heitme-eesmärgi seadmisel. Liiatigi veel olukorras, kus meetodikaid saab täpsustada nii, et süsinikuheide arvestatakse tarbijariigis, lähtudes turba tegelikust kasutusest.

27. Väärrib tähelepanu, et kõrgema lisandväärtusega toodete osakaalu suurendamine eeldab investeeringute tegemist. Investeeringute tegemisele eelnevad alati tasuvusarvestused ning valdkonnale on iseloomulikud pikaajalised lepingud, mis arvestavad olemasoleva olukorraga. Olukorras, kus sektori kliimaeesmärgid võivad üle öö muutuda, ei ole eluliselt usutav, et sektor julgeks teha investeeringuid. Ükski investor ei soovi panustada sektorisse, mida riik soovib erakordselt piirata. Seega ebakindel õiguslik olukord ei võimalda ka turba suuremat väärindamist ja eesmärk jääks lihtsalt paberile.

28. Lisaks on jäetud eelnõuga põhjendamatult tähelepanuta turbasektori roll põllumajanduses ja toidujulgeolekus. Seletuskirja kohaselt ei ole turbal rolli põllumajanduses, sh süsiniku sidujana, peetud mainimisväärseks. Eelnõu koostamise käigus ei ole arvestatud, et hetkel puudub aiandusturbale mõistlik ja kättesaadav alternatiiv.<sup>28</sup> Olukorras, kus 96% Eesti turbatoodangust kasutatakse aiandus- ja põllumajandussektoris ja valdav osa (82%) köögiviljakasvatustes, ei saa turba rolli alahinnata.

29. Samuti on tähelepanuta jäetud globaalne kliimaeesmärk – kui Eestis turvast ei kaevandata, siis kasutatakse toiduainetööstuses mujal kaevandatavat turvast. Seega jääb globaalne heide samaks või suureneks uute alade avamise tõttu sihtturgudest kaugemal Euroopa julgeolekut ohustatavates riikides. Eelnõu seletuskirjas tuleb hinnata, kas turbale on olemas alternatiiv ning milline oleks alternatiivi KHG heide.

30. Lähtuvalt eeltoodust on ainult turbasektori ettevõtetele KHG ja heite sidumise tasakaalu eesmärgi seadmine põhjendatu ebavõrdne kohtlemine ehk PS §-i 12 rikkumine. Ühegi teise majanduse jaoks olulise sektori jaoks ei ole sedavõrd rangeid eesmärke seatud. Eelnõuga on põhjendamatult määratletud eesmärgiks kohapealset ressursi väärindava sektori tegevuse lõpetamine. Põhiseadusest tulenevalt ei saaks see ka olla legitiimseks eesmärgiks, mistõttu ei ole tegemist proportsionaalse abinõuga.

31. Eelnõu ja seletuskirja loomisest ei ole lähtunud HÕNTE-st, mille järgimine on seaduseelnõu koostamisel kohustuslik. Seletuskiri kajastab turbasektori statistikat ning märgib, et täpsemat mõju ei ole võimalik hinnata, sest see sõltub maapõueseaduse muutmisest.<sup>29</sup> Järelikult on ilmselge, et mõjud on jäetud hindamata. Mõjude hindamise delegeerimine järgmistesse seadusandlikesse protsessidesse on vastuolus HÕNTE-ga. MTÜ Turbaliit on

<sup>27</sup> RKPJKo 3-4-1-7-13, p 41.

<sup>28</sup> Küttim, M. Kull, A. Riigikogu toimetised 48/2023, lk 157-166.

<sup>29</sup> Seletuskiri, lk 89.

juhtinud tähelepanu, et Kliimaministeerium ei ole arvestanud sektori ja valdkonna asjatundjate sisendinfot ning ettepankuid.

32. HÕNTE § 5 tõstab esile, et seaduseelnõusse kavandatakse isiku õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema asjakohased ja proportsionaalsed eesmärgiga, mida seaduseelnõu avalikes huvides taotleb. HÕNTE § 43 lg 1 p 5 nõuab otsesõnu, et seletuskirja osas „eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“ tuleb analüüsida eelnõu kooskõla põhiseadusega. Tegelikult ei ole eelnõu põhiseaduspärasust hinnatud – seletuskirjast ei leia ei ebavõrdse kohtlemise ega meetodika muutustest tuleneva ettevõtlusvabaduse riive proportsionaalsuse analüüsi. HÕNTE § 46 nõuab põhjalikult eelnõu mõjude analüüsimist, sh sotsiaalse ja majandusliku mõju ning mõju riigi julgeolekule (lg 1 p-d 1-3). Seletuskirjas ei ole hinnatud meetodika muutustest tulenevat mõju turbasektorile, sellega seotud tööhõivele ega toidujulgeolekule. Mõju hindamine on muuhulgas vajalik selleks, et ettevõtlusvabaduse riive proportsionaalsust oleks üldse võimalik hinnata – kui ei ole selge riive ulatus, ei saa hinnata ka selle mõõdukust. Seega on eelnõu ja seletuskirja koostamisel rikutud HÕNTE nõudeid ja seega ka formaalseid nõudeid eelnõule.

### **Ettepanek eelnõu täpsustamiseks:**

33. Selleks, et eelnõu oleks põhiseadusega kooskõlas, oleks võimalik sätestada eesmärk tonnides CO<sub>2</sub> ekvivalendi kohta. Fikseerides pikaajalise leebema eesmärgi numbriliselt on võimalik tagada sektorile õiguslik ettenähtavus arvestades sektori väiksemat tegelikku heidet ning olulist rolli põlumajanduses ja ekspordis. Konkreetse eesmärgi määratlemine vähendab ka meetodikate muutumisest tulenevat mõju. Teeme ettepaneku muuta eelnõu § 34 lg 4 p-i 3 järgnevas sõnastuses (*kaldkirjas*):

*„2050. aastaks ei ületa kasvuhuonegaaside heite ja sidumise vahe [●] t CO<sub>2</sub> ekvivalenti.“*

Lugupidamisega

Allar Jõks  
partner, vandeadvokaat

Britta Retel  
vandeadvokaat