



Kliimaministeerium

Teie: 05.08.2024 nr KLIM/24-0805/-1K

Meie: 19.09.2024 nr 1-7/180-2

**Kliimakindla majanduse seaduse eelnõu  
kooskõlastamata jätmine**

Austatud kliiminister

Täname, et esitasite kooskõlastamiseks kliimakindla majanduse seaduse eelnõu (edaspidi eelnõu). Toetame eesmärki luua alus kliimakindlaks majanduseks ning tagada selleks eri valdkondadele vajalik ettenähtavus ja selgus kliimanetraalsuse saavutamisel aastaks 2050. Siiski esineb kooskõlastamiseks esitatud eelnõus mitmeid probleeme. Siseministeerium (edaspidi ka ministeerium) on eelnõu läbi vaadanud ja esitab järgnevad märkused ja ettepanekud. Palume esitada eelnõu pärast nende läbivaatamist ministeeriumile uuesti kooskõlastamiseks, esitatud kujul me eelnõu ei kooskõlasta.

1) Seletuskirjas nimetatakse eelnõu küll raamseaduseks, kuid selle suhestumine teiste keskkonnavaldkonna seadustega on äärmiselt ebaselge. Seletuskirja lk-l 6 on välja toodud teised seadused, milles käsitletakse kliimat, kuid ei ole selgitatud, kas kliimakindla majanduse seadust tuleks üksnes nende või ka muude seaduste suhtes käsitleda üldseadusena. Olukorras, kus seaduste reguleerimisalad kattuvad, peab nende hierarhia selge olema. Samuti ei ole avatud, millisel viisil suhtestuvad omavahel kliimakindla majanduse seadus ja nt säästva arengu seadus või keskkonnaseadustiku üldosa seadus (edaspidi KeÜS), mis seletuskirja kohaselt ei ole kliimat käsitlevate seaduste hulgas. Mh kuuluvad aga seletuskirjas mainitud kliimat käsitlevad seadused ka keskkonna valdkonna seaduste hulka ehk nende osas on üldseaduseks KeÜS.

2) Eelnõu § 1 kohaselt on eelnõu eesmärk panustada kliimamuutuste leevendamisse ja kliimamuutustega kohanemisse, aidates kaasa kliimamuutustele vastupanuvõimelisema ühiskonna kujunemisele, suurendades majandus- ja ettevõtluskeskkonna kliimakindlust ning luues eeldused puhta ja kasvuhoonegaaside vaba majanduse kasvuks, pakkudes seeläbi kaitset inimesele ja loodusele üleilmsete kliimamuutuste tagajärgede eest, lähtudes kliimamuutuste raamkonventsioonis, Kyoto protokollis, Pariisi kokkuleppes ja Euroopa Liidu õigusaktides sätestatust. Seega on eelnõu eesmärgiks kliimamuutuste leevendamisse ja kliimamuutustega kohanemisse panustamine. Eelnõu § 7 kohaselt on kliimamuutuste leevendamine on meetmete võtmine kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks või vältimiseks. Eelnõu § 8 kohaselt on kliimamuutustega kohanemine meetmete võtmine kliima muutumisega kaasnevate riskide maandamiseks, et tagada ühiskonna ning ökosüsteemide vastupanuvõime ja heaolu. Seega on eelnõu § 1 kohaselt eelnõu eesmärgiks panustada meetmete võtmisesse 1)

kasvuhoonegaaside vähendamiseks või vältimiseks ja 2) kliima muutumisega kaasnevate riskide maandamiseks, et tagada ühiskonna ning ökosüsteemide vastupanuvõime ja heaolu. Eelnõu eesmärk ei saa olla mingi tegevuse tegemine, vaid peab olema tulemuse saavutamine. Selgemini hoomatav oleks, kui eesmärgiks oleks eelnimetatud meetmete võtmisega saavutatav tulemus, mitte meetmete võtmisesse panustamine kui tegevus. Selgemaks ei tee olukorda ka seletuskiri, kus on kajastatud erisulised eesmärgid. Nimelt on seletuskirja lk 3 kohaselt eelnõukohase seaduse eesmärk luua alus kliimakindlaks majanduseks ning luua konkurentsivõimelise majanduse eeldused. Seejuures ei ole eelnõus ega seletuskirjas selgelt avatud, mis täpselt on kliimakindel majandus, millele alus luuakse. Lisaks eeltoodule on seletuskirjas § 1 kohta öeldud, et seaduse peamine eesmärk on tagada Eesti riigi panuse andmine ülemaailmse keskmise temperatuuri tõusu pidurdamisse, et tagada tervise ja heaoluvajadustele vastav keskkond praegusele ja tulevasele põlvele. Kliimakindel ja konkurentsivõimeline majandus ning tervise ja heaoluvajadustele vastava keskkonna loomine ei ole tõenäoliselt küll vastanduvad eesmärgid, kuid päris kattuvateks ei saa neid samuti pidada. On küll arusaadav, et eelnõu võib endas kanda mitmeid erinevaid eesmärke, kuid eelnõu peamine eesmärk tuleks siiski selgemini välja tuua ja sisustada.

3) Kooskõlastamisele esitatud eelnõu on oma sisult valdavalt üldsõnaline ja deklaratiivne. Eelnõu koosneb suuresti valdkonna üldpõhimõtetest ja juhistest avalikule sektorile poliitikakujundamiseks. Niisiis ei vasta see hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 2 lg 2 nõudele, et eelnõu peab sisaldama piisavalt üksikasjalikke regulatsioone ning mitte olema deklaratiivne. Seejuures ei ole aga ka eelnõus sõnastatud põhimõtete sisu isegi koos seletuskirjaga hästi mõistetav. Nt §-s 15 sõnastatud teaduspõhisuse põhimõte ei määra piisavalt selgelt, milline on parim olemasolev teaduslik teadmine ning §-s 16 sõnastatud teiste keskkonnanäesmärkidega kooskõla hoidmise põhimõte ei anna praktikas kasutatavat suunist, kuidas erinevate keskkonnanäesmärkide vahel kooskõla leida. Lisaks on küsitav sellise peamiselt avalikule sektorile suunisena mõeldud regulatsiooni seadusena sätestamise vajadus.

4) Vaatamata sellele, et eelnõu 4. peatükis toodud kliimamuutuste leevendamise ja kliimamuutustega kohanemise eesmärgid on väga üldsõnalised ega hõlma endas konkreetseid tegevusi ega regulatsioone, on seletuskiri selles osas oluliselt detailsem. Nimelt kajastab seletuskiri nii olemasolevaid meetmeid kui ka eesmärkide täitmiseks lisaks rakendamist vajavaid meetmeid ja nende eest vastutajad (nii riik, kohalikud omavalitsused kui ka erasektor). Kuigi on äärmiselt positiivne, et eelnõu ettevalmistajad on sisuliselt läbi mõelnud, millised tegevused ja kelle poolt on vajalikud, et seatud eesmärgid saavutada, siis nende kajastamine üksnes seletuskirjas ei oma õiguslikku tähendust ega ole siduv. Konkreetseid õigusi piiravaid sätteid aga eelnõu selles osas ei sisalda. Seega jääb arusaamatuks, millise eesmärgiga on üleüldse selline detailne info seletuskirja lisatud.

5) Eelnõus suuresti puuduvad kavandatud muudatuste elluviimiseks vajalikud eriseaduste muudatused. Nt on eelnõu § 27 lg 3 osas seletuskirja lk-l 27 öeldud järgmist: „Lõike 3 jõustumisel kavandab Kliimaministeerium nii eelviidatud õigusaktide muutmist kui ka muud õigusloomelist tegevust, mis on vajalik seaduse rakendamiseks.“ Selle asemel, et kirjutada riigile üldiseid juhiseid eesmärkide saavutamiseks vajalike seadusemuudatuste tegemiseks, tuleks need käesoleva eelnõuga teha. Kui sätteid hetkel aga rakendada ei soovita, jääb

arusaamatuks nende kehtestamise vajalikkus. Ka on nt eelnõu § 40 lg-s 2 pandud riigile kohustus tagada, et kasvuhoonegaaside heite vähendamise või sidumise ja kliimasäästlike tehnoloogiate katsetamiseks vajalike tegevuslubade menetlus oleks kiire ja efektiivne. Sellise üldise kohustuse asemel tuleks vastavad menetluslikud muudatused välja töötada ja neid kajastavad regulatsioonid käesoleva eelnõuga ka asjakohastes seadustes kehtestada.

6) Seaduseelnõu peab sõnaselgelt ja ühemõtteliselt väljendama, kellele milliseid õigusi ja kohustusi selle eelnõu seadusena jõustumine kaasa toob. Eelnõust aga ei selgu üheselt, kellele eelnõu sätted suunatud on. Kuigi eelnõu 3. peatüki puhul on seletuskirjas öeldud, et seal sõnastatud põhimõtete adressaadid on seadusandja, riigiasutused ja kohaliku omavalitsuse üksused ning õigust rakendavad haldusorganid ja kohus, ei nähtu see eelnõu tekstist. Samuti on ebaselge, kuidas nimetatud adressaadid neid põhimõtteid oma tegevuses kohaldama peaksid (millistes tegevustes, millised põhimõtted on esmased jne). Ka jääb vastuseta küsimus, kas ja millises ulatuses on isikutel kaebeõigus, kui mõni nimetatud adressaatidest ei käitu kooskõlas eelnõus sätestatud põhimõtetega. Kuigi seletuskirja kohaselt peaksid need põhimõtted nt kohtutele ja õigust rakendavatele haldusorganitele olema tõlgendamissuunisteks, ei täiendata eelnõuga ei haldusmenetluseadust ega kohtumenetluse seadustike vastavat suunist sisaldavate normidega. Seega ei oma eelnõus esitatud normid kavandatud mõju.

7) Ka eelnõu 4. peatüki puhul ei ole selge, kellele seal sisalduvad sätted suunatud on. Nii nt ei ole piisavalt avatud, kes täpselt kuuluvad energeetika- või maakasutussektori hulka, kellele kliimaeesmäärke seatakse. Selline umbmäärane määratlus ei anna ettevõtjatele kindlust, millised eesmärgid nende suhtes tegelikkuses kehtivad. Eelnõu ei ava kuidagi seda, millised konkreetset kohustused ja õigused ettevõtjatele sellest eesmärgist tulenevad. Selliselt ei ole aga tagatud regulatsiooni õigusselgus. Eelnõu § 35 lg 3 põhjal võib hoopiski järeldada, et ka 4. peatükk on suunatud üksnes riigile endale.

8) Eelnõus vajab täpsustamist, kuidas on kavandatud eelnõus sätestatud põhimõtete järgimise ning eesmärkide täitmise järelevalve ja tagamine. Vastavad normid käesolevalt puuduvad.

9) Eelnõu on plaanitud valdkonda oluliselt mõjutava raamseadusena. Sellest tulenevalt peaksid ka eelnõus kavandatud muudatustest tulenevad mõjud olema põhjalikult hinnatud, kuid seda tehtud ei ole. Mh suurendab eelnõu kahtlemata märgatavalt riigiasutustele koormust. Seda ei ole mõjuhinnangus aga üldse käsitletud. Eelnõu jõustumisel peab kogu avalik sektor mh investeeringute ja eelarvete planeerimisel arvestama kliimamuutuste leevendamise ja kliimamuutustega kohanemise eesmärkidega. Seega tuleb ilmselt eelarve planeerimisel arvestada sellega, et soetused lähevad kallimaks. Samas ei ole esitatud materjalide põhjal võimalik ka üldiselt hinnata, et milline muudatuste mõju asutusele tegelikult on. Kindlasti tuleb seletuskirja mõjuhinnangut selles osas oluliselt täiendada.

Lisaks on selge, et kliimamuutused omavad spetsiifiliselt meie valdkonnale ka tööprotsesside planeerimise ja teostamise vaatest olulist mõju. Seda eelkõige just päästevaldkonnas, kus kliimamuutustest tulenevate loodusnähtuste negatiivsete tagajärgede (nt maastikupõlengud, üleujutused jne) vältimise ja kõrvaldamisega tuleb tegeleda. Seletuskiri vastavasisuliselt mõjusid aga käsitlenud ei ole. Ka tuleb sõidukiparkide fossiilkütustelt ülemineku kavandamisel kindlasti

arvestada ka liitiumakude põlengutest põhjustatud tulekahjude kui negatiivse mõjuga, millega päästevaldkonnas tegeleda tuleb. Liitiumakudega sõidukite ohutute parkimis- ja laadimiskohtade planeerimine ja väljaehitamine on kallis ning täna puuduvad juba väljakujunenud ja toimivad head praktikad. Samuti on kasvavaks probleemiks liitiumakude ohutu utiliseerimine. Ka nende mõjudega ei ole eelnõus käesolevalt arvestatud. Lisaks jääb selgusetuks, kas eelnõu tulemusel tuleks liikuda ettevalmistustes rohkem selles suunas, et suurendada Päästeameti võimekust senisest enamate looduskatastroofidega toime tulla või on eesmärgiks kliimasoojenemist ja sellega kaasnevaid täiendavaid negatiivseid loodusnähtuseid üldse ära hoida. Selleks, et ministeeriumil oleks võimalik valdkonda koordineerida ja vajalike tegevussuundadega arvestada, on vaja teadmist, millist tulemust käesoleva eelnõuga saavutada soovitakse.

10) Eelnõu §-s 18 on toodud kliimamuutuste leevendamise ja kliimamuutustega kohanemise eesmärgi toetavate tehnoloogiate valiku põhimõte. Kuigi Siseministeerium juhtis juba kliimaseaduse väljatöötamise kavatsuse tagasisides tähelepanu asjaolule, et riigi toimimise ja julgeoleku seisukohalt olulistest valdkondades on vaja vältida sõltuvuste tekkimist Eesti ja liitlaste julgeolekut ohustavatest tehnoloogiatest, toodetest, tarneahelatest ja pakkujatest, ei ole eelnõus ega seletuskirjas seda siiski arvestatud. Mitmed Eesti ja liitlaste julgeolekule ohtu kujutavad riigid on võtnud eesmärgiks ära kasutada rohepöördega kaasnevat majanduse ümberkujundamist, näiteks tekitada peamiselt majanduslikke sõltuvusi, mis on ohuks Eesti ja liitlaste julgeolekule. Seega on rohepöördeks vajalike uuenduste ja arenduste puhul kindlasti vaja hinnata ja maandada ka sellega kaasnevaid riske ja ohte julgeolekule. Samuti tuleb tagada eelnõu kooskõla Eesti julgeolekupoliitika alustega. Seletuskirjas ei ole aga julgeolekuohtude hindamisega arvestatud ja eelistatakse üksnes tehnoloogiate valikul võimalikult efektiivseid, ressursside mõistlikku kasutamist võimaldavaid ning võimalikult väikese keskkonnamõjuga, sealhulgas võimalikult vähese kasvuhoonegaaside heitega tehnoloogiaid. Lisaks rõhutame, et konkreetsete kliimaeesmärkide seadmisel ja osapooltele kohustuste määramisel tuleb arvestada keskkonnanahoidlike lahenduste ja tehnoloogiate saadavust ja küpsust ning mõju siseturvalisuse tegevusvaldkonnale, sh elutähtsate teenuste tagamisele.

11) Eelnõu § 34 lg 2 sätestab, et riigiasutuste iga-aastased kasvuhoonegaaside jalajälje hindamise tulemused ja vähendamise meetmete ülevaade avalikustatakse asutuse kodulehel. Seejuures on hindamise mudel ja selle tulemused aga küllaltki detailsed, mistõttu võiks jääda antud nõude täitmine kas vabatahtlikuks, olla erisustega riigikaitse valdkonnale ja julgeolekuasutustele või võiks sellest üldse loobuda. Hetkel ei ole hästi hoomatav, millist lisandväärtust tulemuste ja meetmete avalik kuvamine loob.

12) Eelnõu § 34 lg 4 seab avaliku sektorile tähtsajad fossiilkütuste toetamise ja kasutamise lõpetamiseks. Kuigi säte kannab endas toetamist väärivat eesmärki vähendada fossiilkütuste kasutamisest tulenevat negatiivset mõju, siis on oluline siseturvalisuse valdkonna sõidukipargile näha ette erisus, mis võimaldab kasutada fossiilkütust ka peale 2040. aastat ning seda ka olukorras, kus on olemas juba mõistlik alternatiiv. Erisuse ettenägemine on oluline siseturvalisuse valdkonnas kasutusel olevate pika planeeritava elukaare (15-25 aastat) ja kõrge soetusmaksimumusega eriotstarbeliste sõidukite kasutamiseks vähemalt kuni nende elukaare lõppemiseni. Näiteks, kui Siseministeeriumi valitsemisala soetab sõiduki aastal 2033 ning selle

sõiduki elukaar näeb ette kasutust 20 aastat ja turul puuduvad mõistlikud alternatiivid lükkub fossiilkütuste kasutamise lõpetamine aastasse 2053. Juhul, kui turule tekib nt aastal 2038 mõistlik alternatiiv, siis antud sõnastuse puhul tuleks välja vahetada sõiduk, mille elukaarest on läbitud *ca* 1/3. Lisaks on käsitletud sätte puhul ebaselge, kuidas hakatakse määratlema või hindama, kas mõistlikud alternatiivid fossiilkütustele on olemas või ei ole.

13) Eelnõu § 34 lg-s 5 on sätestatud, et avalik sektor arvestab hangete korraldamisel kasvuhoonegaaside heite mõjuga, sealhulgas tuleb alates 2030. aastast hinnata uute suuremate taristuobjektide süsinikujalajälge. Eelnõu § 40 lg 1 kohaselt peavad avaliku sektori hanked aitama kaasa käesoleva seaduse eesmärkide täitmisele ja alates 2026. aastast võtma arvesse järgmistest kriteeriumidest vähemalt ühte: 1) soodustama kliimasäästlike tehnoloogiate arendamist; 2) soodustama energiatõhusate seadmete kasutust ja ringmajandust; 3) andma eelise madalama süsinikujalajäljega toodetele ja teenustele. Kuivõrd teatud valdkondades (nt kaitse- ja julgeoleku valdkondades) ja hankeobjektide puhul võib olla olukord, kus muu aspekt (nt riigi julgeolekuhuvi) kaalub üles kasvuhoonegaaside heite mõjuga ja/või eelnõu § 40 lg 1 p-des 1-3 kriteeriumite arvestamise. Seetõttu teeme ettepaneku muuta eelnõu selliselt, et kasvuhoonegaaside heite mõjuga ja § 40 lg 1 p-des 1-3 nimetatud kriteeriumitega arvestatakse siiski vaid juhul, kui see on võimalik. Ka seletuskirja lk 55 viiendas lõigus on välja toodud, et eelnõuga soovitakse riigihangete kaudu suunata horisontaalseid eesmärke (kliimaeesmärke). Horisontaalsed eesmärgid ei peaks aga mistahes juhul ja mistahes hankeobjekti puhul üle kaaluma riigihanke korraldamise põhieesmärki, mistõttu on põhjendatud heite mõjuga arvestamine võimaluse korral. Ka tuleb siinjuures kaaluda seda, mil viisil tuleb käsitletud kohustused riigihangete seaduses kajastada.

14) Eelnõu § 34 lg 6 sätestab imperatiivselt, et avaliku sektori administratiivne autopark on 2035. aastaks kasvuhoonegaaside heitevaba. Selle saavutamiseks on vajalik välja töötada toetusmeetmed, sh sõidukite hankimiseks ja elektriautode laadimistaristu arendamiseks. Käesoleva eelnõuga seda tehtud ei ole. Ka ei ole eelnõus ega isegi mitte seletuskirjas avatud, millistel kriteeriumitel ning kelle pädevusesse jääb sõidukite määramine administratiivseks või mitte administratiivseks sõidukiks. Seletuskirja lk 56 on märgitud: „Toetamaks avaliku sektori administratiivse sõidukipargi negatiivse jalajälje vähendamist on Rahandusministeerium ette valmistamas sõidukipargi optimeerivaid abinõusid.” Siinkohal on oluline teada, et milline on ette valmistatavate optimeerivate abinõude täpsem sisu ning milliste meetmete abil plaanitakse avaliku sektori administratiivse sõidukipargi negatiivset jalajälge vähendada. Samuti, kas ette valmistatavad abinõud puudutavad kõiki avaliku sektori sõidukeid mitte üksnes administratiivseid sõidukeid ehk kas hõlmatud on ka siseturvalisuse valdkonnas kasutatavad eriotstarbelised sõidukid ja alarmsõidukid. Teeme ettepaneku optimeerivate abinõude ettevalmistatamisse kaasata suuremate sõidukiparkidega riigiasutuste esindajad.

15) Eelnõu § 35 lg-tes 1 ja 2 on viidatud „/.../ ning nii palju kui võimalik haldusotsuste tegemisesse ja hankemenetlusesse integreerida /.../“. Seletuskirjas paraku ei ole tausta avatud, mida on silmas peetud „nii palju kui võimalik“ all, kasvõi üldiste näidete varal, et mis olukorrad siin kõne alla tulla võivad. Või kui see on alati hankija enda otsustada, lähtuvalt hanke objektist, peaks ka selle selguse huvides seletuskirjas välja tooma.

Eeltoodud põhjustel leiame, et eelnõu sellisel kujul seadusena vastu võtta ei saa ning jätame eelnõu kooskõlastamata.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Lauri Läänemets  
siseminister

Kristi Kool 6125166  
kristi.kool@siseministeerium.ee