



Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie 05.08.2024 nr 1-4/24/3787,
KLIM/24-0805/-1K
Meie 13.09.2024 nr 1.1-11/3530-2

Kliimakindla majanduse seaduse kooskõlastuskiri

Austatud proua kliimaminister

Rahandusministeerium kooskõlastab kliimakindla majanduse seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) üksnes järgmiste märkustega arvestamise korral.

I. Teeme eelnõu kohta järgmised põhimõttelised kommentaarid, mille valguses tuleb eelnõu enne Vabariigi Valitsusele esitamist tervikuna üle vaadata ja korrigeerida.

1. Seaduseelnõu peab sisaldama valdkonna reguleerimist vajavate õigussuhete selgeid ja seaduse vahetu kohaldatavuse huvides piisavalt üksikasjalikke regulatsioone. Eelnõu kui üldseaduse rakendussätetes peaks ette nägema valdkondlike eriseaduste muudatused. Eelnõus puudub praegu üksikasjalik regulatsioon, sh seatud eesmärkide tasandil.

Sellest tulenevalt palume täpsustada eelnõu rakendusstruktuuri ja sätteid, kus on eeldatud seaduse vahetut kohaldatavust, või näha ette valdkondlike eriseaduste muudatused. Kliimakindla majanduse seaduse suhtes on eriseadus näiteks riigihangete seadus, kus tuleks eelnõus soovitu rakendamiseks sätestada riigihankeid puudutavad erisätted. Muu hulgas seab eelnõu avalikule sektorile kohustuse erinevate planeeringute, arengudokumentide ja tegevusplaanide, haldusotsuste ja hankemenetluste raames arvestada kliimamuutuste leevendamise, kliimamuutustega kohanemise ja kliimariskidega. Kuna sätestatud kohustuste kohta puuduvad üksikasjalikud käitumishinnangud ning eriseadustes vajalikud sätted, ei ole selliselt määratletud kohustused praeguses sõnastuses rakendatavad.

2. Kuna seadus sätestab konkreetsed eesmärgid riigi ja valdkondade kasvuhoonegaaside heite vähendamisele, tuleb tagada, et eesmärkide määratlus on üheselt mõistetav, sh heitkoguste vähendamise sihttasemed algtasemega võrreldes (esitatuna kas protsendipunktides, protsentuaalse vähendamise või hoopis protsentuaalse sihttasemena).

3. Eelnõus on korduvalt kasutusel mõiste "avalik sektor", mille määratlust eelnõu ei sisalda. Seetõttu ei ole selge avaliku sektori kohta käivate sätete kohaldamise ulatus, sh kas "avaliku sektori" all on mõeldud üksnes keskvalitsuse ja KOV üksusi või neile lisaks nende osalusega sihtasutusi ja/või äriühinguid. Kuna selle mõiste käsitlel on väga suur mõju, sh eelnõus kavandatu võimalikkuse eelhindamisele ning riigi ja kohalike omavalitsuste eelarvetele,

palume see mõiste eelnõus määratlada või viidata määratluse aluseks olevale õigusaktile. Näiteks määratleb riigihangete seaduse § 5 avaliku sektori hankija ja riigieelarve seaduse § 2 valitsussektori ja keskkvalitsuse allsektori, millest võib eelnõus lähtuda.

4. Lisaks palume eelnõus üle vaadata mõistete „hange“, „hankemenetlus“ ja „kriteeriumid“ kasutus ja viia need õigusselguse huvides kooskõlla riigihangete seadusega. Riigihangete seaduses on kasutusel mõisted „riigihange“ ja „riigihanke menetlus“. Kui eelnõus peetakse silmas riigihangete seaduses defineeritud riigihanget, tuleks riigihangete seaduse terminoloogiast lähtuda või kasutusel olevatele terminitele anda eelnõus erinev määratlus. Riigihangete seaduse mõistes on „kriteeriumid“ konkreetsed nõuded hanke objektile, pakkujaile või pakkumuste hindamisele. Eelnõus näib olevat terminit „kriteerium“ kasutatud erinevas tähenduses, seetõttu tuleks eksituste vältimiseks asendada see eelnõu § 40 lõike 1 eesmärgile vastavalt.

5. Palume vältida eelnõus ebaselgeid määratlusi nagu „mõistlik alternatiiv“, „nii palju kui võimalik“ ja „võtta nende eesmärkide saavutamiseks muid asjakohaseid meetmeid“. Sellise sõnastuse korral jääb seaduse lugejal arusaamatuks, missugused on subjekti õigused, kohustused ja muud asjakohased meetmed. Näiteks sõnaühendi „mõistlik alternatiiv“ võiks asendada fraasiga „kui puudub tehniline või majanduslikult teostatav alternatiiv“.

6. Eelnõu § 35 lõike 3 ning § 40 lõigete 2 ja 7 kohta palume täpsustada, keda on silmas peetud termini „riik“ all, kelle kohustused on neis sätetes määratletud.

II. Järgnevalt esitame mõned täpsemad muutmissettepanekud eelnõu sätete kohta.

7. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 4 kohaselt on liikmesriigid nõustunud jagama pädevust muu hulgas Euroopa Liidu siseturu valdkonnas ning sama lepingu artikli 26 lõike 2 kohaselt hõlmab siseturg sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine. Seega väärindatakse Eestis kui Euroopa Liidu siseturul ka mittekohalikke ressursse. Meie hinnangul ei ole kohaliku ressursi erinev kohtlemine ressursside väärindamisel kooskõlas Euroopa Liidu siseturu ja konkurentsieeskirjade eesmärkidega ning sellest lähtuvalt teeme ettepaneku eelnõu § 22 sõnastusest välja jätta sõna „kohalike“.

8. Eelnõu § 26 lõikes 3 teeme ettepaneku seada elektri ja soojuse tootmise CO₂ neutraalsuse saavutamise tähtajaks 2050. aasta analoogselt § 25 lg 2 punkti 4 üldeesmärgiga. Tähtaja nihutamine on otstarbekas tulenevalt tehnoloogilistest ja regulatiivsetest ebaselgustest CO₂ püüdmisega, mis ei võimalda ettevõtjatel teha kaalutletud investeerimisotsuseid, mh riigi elektri varustuskindluse jaoks vajalike vesinikuvõimekusega gaasielektrejaamade rajamiseks.

9. Eelnõu seletuskirjas märgitakse, et suur osa investeeringutest on võimalik ellu viia Euroopa Liidu fondide toel. Sellega seoses juhime tähelepanu, et Eesti taaste- ja vastupidavuskavas on Euroopa Komisjoniga kokku lepitud roheüleminekut hoogustavas energiamajanduse reformis, et aidata kaasa Eesti energiatootmise ja -tarbimise kasvuhoonegaaside heite vähendamisele, ajakohastades Eesti energiapoliitika sihte ja meetmeid (muuhulgas põlevkivi energia tootmiseks kasutamise järkjärguliseks lõpetamiseks) ning kõrvaldades taastuvenergia tootmiseseadmete rajamiselt haldustõkkeid. Palume arvestada taaste- ja vastupidavuskavas kokku lepitud reformiga ning lisada § 29 lõike 5 lõppu täpsustus „lõpp-produktina“ ja täiendada samuti seletuskirja.

10. Eelnõu § 40 lg 4 sõnastus on vastuolus riigieelarve planeerimise põhimõtetega ja vähendab riigieelarve paindlikkust riigi strateegiliste eesmärkide saavutamiseks erinevate rahastamisallikate optimaalsel koos kasutamisel.

Iga-aastases riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia protsessis lähtutakse riigi strateegilistest eesmärkidest ja Vabariigi Valitsuse prioriteetidest, kavandades riigieelarve erinevatest allikatest (sh riigi maksutulu, Euroopa Liidu fondid, heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi tulu) pärit vahendite kasutus. Riigieelarve seaduses ette nähtud ühtne riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia protsess tagab eelarvehendite omavahelise sünergias kasutamise ja väldib võimalikke kattuvusi. Heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi tulu kui riigieelarve ühe tuluallika jaotamine on osa riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia planeerimisprotsessist. Juba praegu on osa heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi tulust eraldatud erasektori tegevuste toetamiseks, mis panustavad kliima- ja energiaeesmärkidesse. Samal eesmärgil toetatakse ettevõtteid ka EL ühtekuuluvuspoliitika fondidest, Taaste- ja vastupidavusrahastust, EL maaelu arengu põllumajandusfondist ja teistest allikatest. Selleks, et võimaldada allikate ülest parimat rahastamisvõimaluste kombinatsiooni riigile prioriteetsete meetmete finantseerimiseks (sh pikemaajalises vaates), ei ole ühe konkreetse allika panust põhjendatud piirata protsendi alusel seatud lävendiga.

Eelnevast tulenevalt tuleb muuta § 40 lg 4 sõnastust järgmiselt “Kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi riigile laekuvast tulust toetatakse erasektori roheinnovatsiooni ja -tehnoloogiate arendamist ja kasutuselevõttu kooskõlas riigi eelarvestrateegia ja selles kavandatud meetmetega.” ja seletuskirja vastavat lõiku järgmiselt “Kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi riigile laekuvast tulust toetatakse erasektorit eesmärgiga arendada ja/või võtta kasutusele kliimasõbralikke roheinnovatsiooni tehnoloogiaid, mis aitaksid kaasa riigi kliima- ja energeetikaeesmärkide saavutamisele. Konkreetsed meetmed ja nende võimalik muutmine otsustatakse iga-aastases riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve protsessis, lähtudes riigi strateegilistest eesmärkidest ja Vabariigi Valitsuse prioriteetidest. Lisaks arvestatakse riigieelarve erinevatest allikatest roheinnovatsiooniks ja kliimasõbralike tehnoloogiate kasutuselevõtuks juba suunatud vahendite kasutust.”.

11. 2024–2027 koalitsioonileppe üheks eesmärgiks on seatud reguleerimise vähendamine. Riigieelarve seaduses, atmosfääriõhu kaitse seaduses ja Vabariigi Valitsuse määruis „Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja tõhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimused ja kord ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise kord“ (edaspidi *RES/RE määrus*) on juba kehtiv regulatsioon protsessidele, mida kavandatakse osaliselt kattuvalt reguleerida eelnõu §-ga 42.

Eelnõu § 42 lõige 1 sätestab, et atmosfääriõhu kaitse seaduse §-s 161 sätestatud enampakkumisel saadud tulu kasutatakse kooskõlas käesolevas seaduses sätestatud eesmärkide ja põhimõtetega.

Riigieelarve seaduse reguleerimisalas on riigieelarve koostamise, vastuvõtmise ja riigieelarve vahendite kasutamise tingimuste ja korra reguleerimine ning sama seaduse § 26 kohaselt on riigieelarve riigi aastane rahastamiskava, milles kajastatakse vahendid, mida riik plaanib koguda, vahendada ja kasutada. Atmosfääriõhu kaitse seaduse § 161 lõikes 1 sätestatakse, et enampakkumistulu laekub riigieelarvesse ja seda kasutatakse kooskõlas riigi eelarvestrateegiaga. Seega on riigieelarvesse laekuva enampakkumistulu kasutamine

kehtivates seadustes juba reguleeritud ja puudub vajadus täiendava ja kehtivast korrast erineva reguleerimise järele.

Eelnõu lõige 2 sätestab, et kliimaminister kehtestab igal aastal 15. aprilliks atmosfääriõhu kaitse seaduse §-s 161 nimetatud enampakkumisel saadud tulu kasutamise kriteeriumid. Atmosfääriõhu kaitse seaduse § 161 lõike 1 kohaselt kasutatakse aga enampakkumistulu kooskõlas riigi eelarvestrateegiaga. Riigi eelarvestrateegia koostamisel, mida korraldab Rahandusministeerium, saab kliimaministri sisendile tuginedes kehtestada ka enampakkumistulu kasutamise kriteeriumid. Sedasi on juba tehtud ja täiendavat eraldiseisvat menetlust selleks luua vaja ei ole.

Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et § 42 lõikega 2 sätestada plaanitav tulude kasutamise tähtaeg on kooskõlas RES/RE määruses sätestatud tähtaegadega, kuid aprilliks kavandatud kriteeriumite seadmise tähtaeg on liiga hiline, pidades silmas et Rahandusministeeriumil tuleb RES/RE määruse § 18 kohaselt esitada ministeeriumi valitsemisala eelarvestrateegia projekti ja aruannete koostamise ajakava hiljemalt novembri esimesel tööpäeval ning täpsustavaid juhised hiljemalt detsembri viimasel tööpäeval.

Eelnõu § 42 lõige 3 sätestab, et kliimaminister teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku atmosfääriõhu kaitse seaduse §-s 161 sätestatud enampakkumisel saadud tulu kasutamise jaotuseks riigi eelarvestrateegias. RES/RE määruse § 5 lõike 1 kohaselt esitab ministeerium eelarvestrateegia ja riigieelarve eelnõu koostamiseks vajalikud andmed Rahandusministeeriumile ja riigieelarve seaduse § 33¹ kohaselt koostab eelarvestrateegia Rahandusministeerium. Seega puudub vajadus riigieelarvesse laekuva tulu kasutamise jaotuse ettepaneku esitamise protsessile kehtivast riigieelarve seadusest ja RES/RE määrusest erineva regulatsiooni kehtestamiseks. Juba praegu teeb Rahandusministeerium heitkoguse ühikute enampakkumistulu kasutuse ettepaneku koostamisel koostööd Kliimaministeeriumi ning teiste ministeeriumidega, et arvestada nii panustamist kliima- ja energiaeesmärkidesse kui koosmõju teiste riigieelarve vahendite kasutusega riigi strateegiliste eesmärkide saavutamiseks.

Eelnevast tulenevalt tuleb eelnõu § 42 reguleerimise vähendamise, kattuvuse vältimise ja õigusselguse huvides eelnõust välja jätta.

12. Eelnõu § 49 lõige 3 sätestab, et kliimanõukogu esimese koosseisu kinnitab kliimaministri ettepaneku Vabariigi Valitsus, kuid ei selgu, kuidas kinnitatakse kliimanõukogu järgmised koosseisud. Palume seda eelnõus ja seletuskirjas täpsustada ning lisada info, kui pikalt üks koosseis tegutseb.

Kui Kliimanõukogu kavandatakse luua Vabariigi Valitsuse nõuandva organina Vabariigi Valitsuse seaduse tähenduses, siis puudub vajadus lõikes 6 nimetatud põhimääruse kehtestamiseks. Liikmete määramise korraldus tuleb sätestada seaduse tasandil ja töökorra lepivad liikmed kokku.

13. Eelnõu § 58 lõikega 1 kavandatakse muuta energiamajanduse korralduse seadust ning viia riikliku energiatõhususe eesmärgi seadmine energiatõhususe seadusest riikliku energia- ja kliimakava tasemele. Riiklik energia- ja kliimakava ei ole riigi strateegiline arengukava. Eelnõu § 36 lõikes 1 on määratletud, et riiklikus energia- ja kliimakavas koondatakse valdkonna arengukavade, programmide ja riigieelarve strateegia energia- ja kliimameetmed. Seega, kui soovitakse kaaluda riigi energiatõhususe sihttase määratleda seaduse asemel

strateegilises arengukavas, tuleks seda riigi ühtse strateegilise planeerimise säilitamiseks teha näiteks energiamajanduse arengukavas või asjakohase valdkonna programmis. Selle alusel saab sihttasel kajastada ka riiklikus energia- ja kliimakavas.

III. Järgnevate tähelepanekute alusel palume täiendada eelnõu seletuskirja.

14. Seaduseelnõusse kavandatud isiku õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema asjakohased ja proportsionaalsed eesmärgiga, mida seaduseelnõu avalikes huvides taotleb. Eelnõuga kehtestatakse heitkoguse vähendamise eesmärgid, seejuures on kavandatud sekkumine teatud sektorites väga suure mõjuga. Samas ei sisalda eelnõu seletuskiri mitte ühegi piirangu juures põhiseaduspärasuse analüüsi. Palume seletuskirja täiendada.

15. Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et eelnõus sätestatud kasvuhoonegaaside heite vähendamise sihttasemed on indikatiivsed ja ajas muudetavad. Palume seletuskirja täiendada selgitusega, millistest alustest lähtudes on põhjendatud sihttasemete muutmise algatamine ning kuidas sihttasemete muutmise ettepaneku korral toimitakse ja milline menetlus selleks läbitakse.

16. Arvestades, et EL struktuurivahenditel on eelnõus ja seletuskirjas käsitletud tegevuste rahastamisallikana oluline roll, palume eelnõu seletuskirjas täpsustada eelnõu kohaldamisala ja seost EL struktuurivahendite kasutuse ja sellekohase regulatsiooniga ning kirjeldada eelnõu jõustumisest tõusetuv mõju struktuuritoetuse juba ellu viidavatele meetmetele.

17. Eelnõu § 34 lg 4 sätestab, et kliimaneutraalsuse eesmärgi saavutamiseks lõpetab avalik sektor fossiilkütuste toetamise alates 2035. aastast ja kasutamise alates 2040. aastast, välja arvatud juhul, kui puuduvad mõistlikud alternatiivid. Sättest ei ole aru saada, kas fossiilkütuste toetamine lõpetatakse avaliku sektori sees või riigis tervikuna. Avalikule sektorile kütuseaktsiisi soodustusi praegu ei kohaldata, seetõttu tõusetub küsimus, kas sätte alusel tuleks kaaluda näiteks erimärgistatud diislikütuse aktsiisisoodustuse lõpetamist põllumajandussektorile. Palume seda seletuskirjas täiendavalt selgitada.

18. Mõistame, et kliimapoliitika majanduslike mõjude hindamine on keerukas protsess. Oma siinsetes kommentaarides keskendume eelnõu mõjude hindamise tervikvaatele ja riigi ning KOV tuludele ja kuludele ning nende katteallikatele.

Eelnõu mõjude hindamise tervikvaade vajab täiendamist. Mõjude hindamise peatükist ei selgu, kuivõrd majandus tervikuna saab olema eelnõust mõjutatud, sh kuidas mõjutab eelnõu tulevikus Eestis loodavat lisandväärtust, tööhõivet, hinnataset, elanike sissetulekuid jms. Samuti ei selgu, kuidas plaanitakse rahastada riigi ja KOVi investeeringuid ning mil moel ergutatakse erasektorit eelnõus seatud eesmärkide saavutamisse panustama. Kajastamist vajavad mõjud riigieelarve kuludele ja tuludele.

Seaduse rakendamisega kaasnevad olulised, sh avaliku sektori kulud ja nende katteallikad ei ole seletuskirjas terviklikult kirjeldatud. Seetõttu palume teksti täiendada ning välja tuua seaduse rakendamisega kaasnevate kulude prognoos.

Juhul kui katteallikaid ei ole kõikjal määratletud, siis tuleb seletuskirja täiendada infoga: „Kehtivas riigi eelarvestrateegias ei ole eelnõuga kaasnevate kuludega arvestatud. Eelnõu heaks kiitmiseega kaasnevate kulude rahastamisvõimaluste üle arutatakse järgmises riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia protsessis Rahandusministeeriumi poolt valitsusele

koondatava info alusel. Juhul kui lisavahendeid ei eraldata, tuleb kulud katta valitsemisala eelarvest.”

Samuti on vaja seostada seletuskirja tabelites (tabel 1–6 ja 8) meetmete lõikes esitatud “heite vähendamise potentsiaali” hinnang ning selle hinnangu aluseks oleva, otsustatutele täiendavalt vajaliku investeeringumahu prognoos. Praegu esitatud tabelites (tabel 1–6) ei ole avaliku sektori (riik, KOV) ega erasektori kohta välja toodud, millist investeeringumahu käsitletakse “olemasolev ja lisanduv” hinnangu korral “olemasoleva” mahuna. Sellest tulenevalt ei ole selge, kui suur on täiendav investeeringuvajadus, mis võimaldaks “heite vähendamise potentsiaali” hinnangus toodud sihttaseme saavutada. Näiteks ei selgu tabelist 1, kui suur on energia tootmise ja selle tugiteenuste 2040. aastaks kliimaneutraalseks muutmisega seotud täiendav investeeringuvajadus ja selle jaotus avaliku- ning erasektori vahel. Seetõttu ei ole seletuskirja punktis “Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevus, eeldatavad kulud ja tulud” tabelis 9 esitatud heite vähendamise potentsiaali ja täiendava investeeringuvajaduse hinnang ei omavahel seostatav ega võrreldav majandusvaldkondade lõikes esitatud ülevaattetabelitega.

Tabeli 9 meetme „Avaliku sektori sõidukite asendamine heiteta sõidukitega“ ulatuse kohta ei ole selge, kas avaliku sektori all mõeldakse nii keskvalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuste ja sotsiaalkindlustusfondide allsektorit (riigieelarve seadus § 2), sest kulud on märgitud üksnes riigile aga mitte KOVile. Samuti on märgitud kulud üksnes riigile ja mitte KOV-le meetmes „Linnaliinibusside üleminek heiteta sõidukitele, väiksemates linnades ja maakondades heiteta või vähese heitega kütusele“, vaatamata sellele, et selgituses on märgitud, et kohalikele omavalitsustele tuleb tagada piisav aeg nii sõidukipargi kui vajaliku toetava taristu ning nende uuendamisega seotud hankeplaani kavandamiseks. Taksoteenus on seejuures erasektori käes, seda ei korralda KOV, samas tabel 7 nimetab sellegipoolest vastutajaks KOV-i.

19. Nagu eelnevalt välja tõime, on riigieelarve allikatest saadava tulu jaotamine osa riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia protsessist. Seetõttu palume seletuskirjas vastavalt korrigeerida väited, mille kohaselt saab süsinikumaksu ja keskkonnatasu tõstmise arvelt rahastada kliimapositiivseid meetmeid ning mootorsõidukimaksu ja EL HKS kauplemistulu saab kasutada investeeringute suurendamiseks. Lisaks palume korrigeerida seletuskirjas elektriaktsiisi laekumise vähenemise kohta kirjutatu, sest elektriaktsiisi laekumine ei sõltu sellest, kas elekter on toodetud taastuvatest või fossiilse päritoluga allikatest.

Vajadusel võime Rahandusministeeriumi kommentaare kohtumisel täiendavalt selgitada.

Palume saata eelnõu ja seletuskiri meile uuesti ülevaatamiseks enne Vabariigi Valitsusele esitamist.

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi
rahandusminister

Karoli Niilus 5885 1381

Karoli.Niilus@fin.ee