

Liisa-Ly Pakosta  
justiits- ja digiminister  
Justiitsministeerium  
info@just.ee

03.09.2024 nr VKG.01-09/203

Märgukiri seondult  
kliimakindla majanduse seaduse eelnõuga

Lugupeetud justiits- ja digiminister Liisa-Ly Pakosta

Kliimaministeerium edastas ministeeriumidele, sealhulgas Justiitsministeerium, kooskõlastamiseks kliimakindla majanduse seaduse eelnõu (edaspidi Eelnõu) ja selle seletuskirja ning palus kooskõlastust 30 päeva jooksul alates eelnõude infosüsteemis avaldamisest. Eelnõude infosüsteemist nähtuvalt on Eelnõu kooskõlastamise tähtaeg 04.09.2024. aasta.

Viru Keemia Grupp AS (edaspidi VKG), tutvunud Eelnõu ja selle seletuskirjaga leiab, et Eelnõu on vastuolus Euroopa Liidu (edaspidi ka EL) õigusega ja Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi ka PS) ning selle mõjude hindamisel esinevad olulised puudused. Selgitame eeltoodut järgnevalt.

VKG tuli 2021. aastal välja ettepanekuga koostada Eestis kliimaseadus. Selle initsiatiivi peamiseks eesmärgiks oli alustada ühiskonnas avalikku diskussiooni kliimaeesmärkide ja nende saavutamiseks vajalike meetmete küsimuses, et hinnata nende mõju Eesti konkurentsivõimele, inimeste elatustasemele ja maksukoormusele ning saada ühiskonnalt heakskiit ja demokraatiale kohaselt valijatelt mandaat kavandatavatele muutustele ja nende mõjudele ning pakkuda ühiskonnale tõsiseltvõetavad või vähemalt eluliselt usutava realiseerumisperspektiiviga lahendused negatiivsete mõjude ületamiseks või vähemalt leevendamiseks ühiskonnale vastuvõetavale tasemele. Lisaks pidasime oluliseks, et kui seatakse piiravaid meetmeid, siis on seaduse tasandil ka loodud õiguste ja vabaduste piiramisele asjakohased kompensatsiooni- ja hüvitusmeetmed.

Kooskõlastusringile saadetud Eelnõus on meie hinnangul mitmeid sätteid, mis piiravad ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust, eesmärgid ja abinõud ei ole kooskõlas ning suurendavad bürokraatiat ning avaliku võimu teostajate omavoli. Eelnõuga kaasnevad mõjud on jäetud nõuetekohaselt välja selgitamata, sh mõju SKP-le, majandusele, riigieelarve tulude vähenemisele ning seniste riigi tuluallikate kadumise kompenseerimiseks vajalike uute maksutõusude puhul. Eelnõu küll üritab konkretiseerida negatiivseid mõjusid, mis piirkonniti on ehmatavalt intensiivsed. Samas negatiivsete mõjude ületamiseks pakutakse välja loosunglikke hüüatusi, paljasõnalisi deklaratsioone või tuginetakse nt Ida-Virumaa tööhõive puhul meetmetele, mis on juba suutnud demonstreerida oma suutmatust lahendada Eelnõu poolt süvendatavaid struktuurseid probleeme. Seetõttu ei ole võimalik hinnata eelnõu tervikmõju ja Eelnõu ei vasta eelnõude suhtes kohalduvatele kohustuslikele nõuetele (sh hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (edaspidi HÕNTE)) ning on vastuolus ka põhiseadusega. Eriti "silmapaistev" on asjaolu, et Eelnõu seletuskirjas ei ole kordagi viidatud põhiseadusele ega HÕNTE-le. Eelnõud iseloomustab põhiõiguste riive proportsionaalsuse analüüsi puudumine ja eelnõu rakendamise seotud positiivsete mõjude ülehindamine ja negatiivsete mõjude alahindamine.

## 1) Eelnõu on vastuolus EL-i õigusega

Euroopa Liidu ühise kliima- ja energiapolitika üheks alustalaks on Pariisi kliimaleppega võetud kohustuste täitmine. Selleks on liikmesriigid andnud Euroopa Liidu tasandile osa oma otsustusõigusest, et ühiselt eesmäärke täita. Seal on kokku lepitud ühised reeglid Euroopa Liidu heitkogustega kauplemissüsteemi (EL HKS) kuuluvatele käitistele (tööstus, suurenergeetika, laevandus, merendus), et tagada Euroopa Liidu siseselt õiglane konkurents ja jõuda kliimaneutraalsuseni 2050. aastaks. Eraldi on liikmesriikidele seatud eesmärgid sektorites, mis ei kuulu EL HKS-i, jättes liikmesriikidele võimaluse ise määrata allsektorite kliimaeesmärgid. Ka Eelnõu seletuskirjas (lk 19) on märgitud, et EL HKS-i ning taastuvenergiele üleminekuks tehtavad tegevused on kaks peamist meetet, mis aitavad energeetikasektoris Pariisi kokkuleppega kooskõlas kasvuhoonegaaside (edaspidi ka KHG) heidet vähendada.

Seetõttu tuleb Eelnõus seada eesmärgid ainult nendele allsektoritele, mis ei kuulu EL HKS-i, sest kliimaneutraalsuse eesmärk saavutatakse EL HKS-i kuuluvas süsteemis hoolimata siseriiklikust sekkumisest, tagades samal ajal võrdse kohtlemise ja konkurentsivõime ühisturul. Seetõttu tuleks välistada Eelnõust siseriiklikud eesmärgid sektorites, mis kuuluvad EL HKS-i ja kus saavutatakse kliimaeesmärgid Euroopa Liidu tasandil.

Eelnõuga EL HKS-i sektoritele täiendavate eesmärkide ja piirangute kehtestamine on käsitletav topeltreguleerimisena. Eelnõu seletuskiri on ignoreerinud sisulist analüüsi, kas EL HKS-i sektorite topeltreguleerimises seisnev Euroopa Liidu õiguse riive (EL-i õiguse üliluslikkuse põhimõte, kooskõlalise tõlgendamise põhimõte ja lojaalse koostöö põhimõte, ühisturu kaitse, kapitali vaba liikumine) on lubatav, või asub Eesti rikkuma Euroopa Liidu õigust. Kui Euroopa Liidu otsekohalduv õigus reguleerib teatud küsimust, siis üldjuhul ei ole liikmesriigil õigust kehtestada siseriiklikus õiguses nõudeid, mis oleksid vastuolus EL-i õiguse eesmärkide ja sätetega. Eelnõus deklareeritud eesmärk rakendada Eestis teistest EL-i liikmesriikidest karmimaid nõudeid võib küll kliimaeesmärkidest lähtuvalt olla üllas, kuid sealjuures tuleb veenduda, et nende eesmärkide elluviimisel ei rikuta EL-i õigust ja leevendatakse EL-i õiguse riived. EL-i õiguse nõudeid tuleb järgida ka ametnike arvates üllaste eesmärkide elluviimisel. Sest muidu võib ohtu sattuda EL-i õiguse ühtne ja tõhus kohaldamine kogu Euroopa Liidus kui Euroopa Liidu toimimise fundamentaalne eeldus.

Ka puudub Eelnõu seletuskirjas HÕNTE § 43 lg 1 punkti 5 nõudeid rikkudes analüüs selle kohta, kas Eelnõus ettenähtud regulatsioon on sobiv, vajalik ja mõõdukas eelnõuga seatud eesmärgi saavutamiseks. Proportsionaalsuse (PS § 11) hindamata jätmise tõttu ei ole võimalik väita, et eelnõu on selles osas kooskõlas PS §-dega 31 ja 32. Kuivõrd soovitud kliimaneutraalsuse eesmärk nendes sektorites saavutatakse juba olemasoleva EL HKS-i regulatsiooniga, siis puudub vajadus riigipoolseks täiendavaks sekkumiseks.

## 2) Eelnõu on vastuolus põhiseadusega

Eelnõu § 29 lg 5 sätestab, et uusi maavara kaevandamise lube antakse põlevkivi kaevandamiseks ainult selliste põlevkivikeemia või muude toodete tootmise eesmärgil, mida ei kasutata kütuse ega energiakandjana.

Vastav piirang ei ole kooskõlas Eelnõu eesmärgiga. Eelnõust tuleb selgelt välja, et selle eesmärk on jõuda kliimaneutraalsuseni riigisiselt (vt Eelnõu § 6 KHG heitkoguse definitsioon – „riigisiselt tekkivate“ KHG heide). Selle eesmärgi saavutamiseks seatakse riigi KHG heitkogus ja selle vähendamise eesmärgid (§ 25) ning eraldi sektoripõhised KHG heitkoguse vähendamise eesmärgid (põlevkiviõlitööstusele § 29 lõikes 3). Ehk eesmärk on kliimamuutuste leevendamine siseriikliku kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise kaudu. Põlevkiviõli on pea ca 90% ulatuses ekspordikaup, mida kasutatakse väljaspool Eestit. Eksporditud põlevkiviõli kasutamisest tekkinud KHG heidet ei kajastata Eesti riiklikus arvestuses, mistõttu ei saa eksporditud põlevkiviõli riigi kliimaeesmärkide saavutamist ka mõjutada (viimast on kinnitanud ka Riigikohus lahendis 3-20-771 p 44). Seetõttu ei ole Eelnõu § 29 lõikes 5 sätestatud keeld ei sobiv ega vajalik meede eelnõu eesmärkide (riigisiselt kliimaneutraalsuse) saavutamiseks, mistõttu on see piirang vastuolus põhiseadusega.

Eelnõu eesmärkide valguses peaks põlevkiviõli tootmine olema lubatud, kui seda on võimalik teha siseriiklike KHG vähendamise eesmärkidega kooskõlas, nt kliimaneutraalsel viisil. Eelnõu seletuskirjas pole vastuolus HÕNTE § 43 lg 1 punktiga 5 esitatud mistahes põhjendusi selle kohta, miks on § 29 lõikes 5 sätestatud piirang vajalik ning kuidas see seondub eelnõu eesmärkide saavutamisega.

Eelnõu § 29 lõikes 5 seatud piirang on õigusvastane ka seetõttu, et sättega keelatakse põlevkivi kaevandamisloa andmine kütuste tootmiseks, kuigi põlevkivi kaevandamisluba ei reguleeri kivi kasutusotstarvet. Põlevkivi kaevandamisluba reguleerib üksnes põlevkivi kaevandamist, mitte selle hilisemat kasutust. Seejuures ei pruugi kaevandamisloa omanik olla isegi tegev kütuste tootmise valdkonnas. Põlevkivist õli tootmist reguleerib keskkonnakompleksluba, mis on kaevandamisloast eraldiseisev luba, kuid mille andmise puhuks eelnõu piirangud ette ei näe. Meelevaldne on ka see, et kaevandamisloa andmine elektritootmiseks kasutamiseks oleks lubatav, kuid õlitootmiseks mitte.

PS §-ga 12 vastuolu seisneb selles, et vastav piirang viib isikute ebavõrdse kohtlemiseni. Eelnõus ei ole sätestatud põlevkiviõli tootmise keeldu, vaid üksnes uue kaevandamisloa andmise keeld. Seega saab piirangu alusel eelise isik, kellel on olemasolevate lubade alusel suurem põlevkivivaru. Eelnõu seletuskirja kohaselt on selleks isikuks Enefit, kellel on ligi kolm (3) korda suurem põlevkivivaru kui VKG-l. Seega võimaldab Eelnõu Enefitil jätkata põlevkiviõli tootmist oluliselt kauem kui VKG-l. Ebavõrdsel kohtlemisel puudub Eelnõu eesmärkide vaatest mõistlik põhjendus ning tegemist on PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisega.

Eelnõu seadusena jõustamisel riigile kuuluva Enefiti eelistamine on vastuolus ka EL-i õigusega. Siseriiklik õigusakt, millega soodustatakse ja soositakse riigile kuuluva äriühingu (Enefit) positsiooni säilitamist on vastuolus Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art 106 lg 1 koostoimes artikliga 102. Kui riiklik meede (kliimakindla majanduse seadus, kaevandamisload) tekitab ettevõtjate vahel ebavõrdsed võimalused ja moonutab seetõttu konkurentsi, kujutab selline meede endast ELTL artikli 106 lõike 1 koostoimes ELTL artikliga 102 rikkumist. Seejuures on riigil keelatud võtta või jõus hoida meetmeid, mis võiksid välistada ELTL artikkel 102 kasuliku mõju. Euroopa Kohtu<sup>1</sup> praktika kohaselt on ELTL artikli 106 rikkumisega tegemist, kui riiklikud meetmed mõjutavad turu struktuuri, luues ettevõtjate vahel ebavõrdsed konkurentsitingimused, võimaldades riigi osalusega ettevõtjal säilitada, tugevdada või laiendada oma seisundit. Vastuolus HÕNTE §-ga 3 ja § 43 lg 1 punktiga 5 puudub Eelnõu seletuskirjas analüüs Eelnõu kooskõla kohta EL-i õigusega. Samuti puudub Eelnõu seletuskirjas vastuolus HÕNTE § 40 lg 1 punktiga 5 peatükk eelnõu kooskõlast Euroopa Liidu õigusega.

Eelnõu § 29 lg 5 piirab ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust, kuna eesmärk ja meede ei ole omavahel kooskõlas, sest keemiatoodete kui ka põlevkiviõli tootmine on olemuslikult sama protsess ning heitkogused on võrreldavad ning samas suurusjärgus. Seetõttu ei ole õigustatud piirata kaevanduslubade väljaandmist sõltuvalt väljundtootest.

### 3) Eelnõu mõjuhindang on oluliste puudustega

HÕNTE sätestab nõuded, millele peab vastama seaduse eelnõuga kaasnevate mõjude hindamine. Antud juhul ei vasta Eelnõu mõjuhindang HÕNTE nõuetele.

On ilmselge, et Eelnõu seadusena rakendamiseiga kaasnevad väga olulised mõjud kogu Eesti ühiskonnale ja kõigile majandussektoritele. HÕNTE § 46 lg 3 kohaselt tuleb sellisel juhul seletuskirjale lisada mõjude analüüsi aruanne. Antud juhul mõjude analüüsi aruanne puudub.

Eelnõu seletuskirjas on kasutatud erinevaid analüüse, arvamusi, hinnanguid ja needki on paljuski pinnapealsed, erapoolikud (nt Rohetiigri koostatud hinnang põlevkivisektori lõpetamise mõjust riigieelarvele) või fantaasia valdkonda küündivad (nt SEI Eesti vesinikuressursside kasutuselevõtu analüüsis nimetatud 21 000 kuni 41 000 uue töökoha loomine – Eelnõu seletuskiri lk 85). Tegemist pole mõjude analüüsiga HÕNTE tähenduses. Näiteks võib võtta põlevkivisektori, mille lõpetamisega kaasnevate mõjude kohta ei ole sektori turuosalistelt sisendit küsitudki.

<sup>1</sup> C-553/12 P, punktid 41-45

HÕNTE käsiraamatu kohaselt on § 46 lg 3 eesmärgiks tagada analüüside põhjalikkus ja erapooletus ning usaldusväärsus ja kindlustada huvigruppide kaasamine.

Rikutud on ka HÕNTE § 47, mille kohaselt tuleb anda riigiasutuste kaupa ülevaade seaduse rakendamiseks vajalikest tegevustest ja kõikidest seaduse rakendamiseks eeldatavalt vajalike otseste ühekordsete ja iga-aastaste kulude ulatus ning nende katmise allikad, lisades asjakohased rahalised arvestused ja põhjendused. Eelnõus aga pole isegi üritatud kokku lüüa avaliku sektori kulusid ja nende katteallikaid.

Eelnõu mõjude kohta puudub koondhindang, kas see mõjutab Eesti majandust positiivselt, milline on mõju tööhõivele, eriti enim mõjutatud piirkondades, kas ja kui palju kasvab inimeste maksukoormus ning asjade ja teenuste hinnad ja kuidas see mõjutab inimeste elatustaset. Eelnõu seletuskirja (lk 82) kohaselt võib ainuüksi põlevkivisektori sulgemine ja seetõttu töötajatele töötasu kadumine Ida-Virumaal otsesesse vaesusrisi langemise ohtu seada vähemalt 8000 inimest. Seejuures ei ole hinnatud, kuidas mõjutab niivõrd suure hulga inimeste vaesusrisi langemine sisejulgeolekut.

Eelnõu seletuskirjas olev mõjuhindang on sektorite lõikes väga erineva täpsusastmega ning tugineb varasematele sektori või meetme spetsiifilistele analüüsidele ning ei koonda tervikpilti. Markantne näide mõjude hindamata jätmisest on Eelnõu § 40 lg 5, mille kohaselt hakatakse Eesti kliimakindla majanduse „*konkurentsieeliste läbimõtestamiseks*“ koostama teekaarte alles pärast seaduse vastuvõtmist. Tekib küsimus, kas Eelnõu seadusena jõustamine tõstab Eesti majanduse konkurentsivõimet nagu on presenteeritud selle seaduse vajadust elnõu seletuskirjas või võetakse esmalt seadus vastu ja alles seejärel hakatakse hindama selle mõju Eesti konkurentsivõimele. Pole selge mis saab siis, kui teekaart näitab, et loodetud konkurentsieeliseid polegi?

Eelnõus on toodud kohustused riigile ja kohalikule omavalitsusele, kuid on puudu koondhindang kui palju kasvavad administratiivne koormus ning avaliku sektori halduskulud. Samuti puudub tulevikuvaade seaduse mõjudest riigieelarvele ja kohalike omavalitsuste eelarvetele, mh vähenevate CO<sub>2</sub> kvooditulude, aktsiisitasude ja maksutulude vaates. Eelnõu seletuskirja kohaselt (lk 84) jääks ainuüksi põlevkivi kaevandamiseks uute lubade ja määeraldise laiendamiseks vajalike lubade mitteandmise tõttu tulevikus saamata ca 2,3 miljardit eurot maavara kaevandamisõiguse tasu. Milliste maksutõusudega see eelarveauk täidetakse, sellele Eelnõu seletuskirjast vastust ei leia.

Põhiseaduse kohaselt võib riik loobuda oma maksutuludest, kuid Eelnõus on läbi mõtestamata riigi otsuste negatiivsed mõjud kohalike omavalitsuste maksutuludele ja eelarvetele. Äärmuslikematel juhtudel on riik Eelnõuga ohtu seadmas Eelnõu seletuskirjas märgitud kohalike omavalitsuste suutlikkust täita oma seadusest tulenevaid kohustusi elanike ees. Eelnõus on hindamata ja leevendamata Eelnõu negatiivsed mõjud kohalike omavalitsuste põhiseadusega tagatud õigustele.

Mõjude ebapiisav hindamine ei võimalda ka seadusandjal sisuliselt hinnata, kas Eelnõuga kavandatavad meetmed on sobivad, vajalikud ja proportsionaalsed ehk põhiseadusega kooskõlas. Eriti keeruline on hindamine seetõttu, et Eelnõu praeguses versioonis üritatakse mõjuanalüüside tegemisest mööda hiilida, jättes suure mõjuga otsused ametnike haldusotsusteks ilma, et puuduksid kesksed koordineerivad meetmed ametnike otsuste üksikmõjude kogumõjude hindamiseks (vt täpsemalt Eelnõu seletuskirja lk 7).

Põhiseaduse preambulist ning §-dest 5 ja 53 tuleb küll kohustus tagada järeltulevatele põlvkondadele elamisväärne keskkond. Aga seda mitte ükskõik mis hinna eest. Riigi kohustuseks on põhiseaduse preambuli kohaselt olla kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, mis peab tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade. See tähendab kohustust erinevate eesmärkide saavutamiseks leida Eelnõus tasakaalustatud lahendused. Muidu oleme olukorras, kus püstitatud eesmärkide suunas liikumise kaasnevaks negatiivseks mõjuks on igas maakonnas 8000+ alla vaesuspiiri elavat eestimaalast. Riik peaks oma kodanike ja ettevõtjate

suhtes olema läbipaistev ja aus. See eeldab, et Eelnõu mõjud on välja selgitatud, ühiskonnale teadvustatud ja kokkulepitud ning alles seejärel seadusega kohustuslikuks tehtud. Mõjude hindamata jätmine või nende alahindamine töötab seetõttu kokkuvõttes vastu ka soovitud kliimaeesmärkide saavutamisele.

#### 4) Eelnõu seadusena jõustumisel tuleb vältida halduse omavoli

Eelnõu seadusena rakendamisega ei tohi tekkida olukord, kus haldusorganid ja ametnikud hakkavad omaalgatuslikult välja mõtlema ja rakendama täiendavaid meetmeid kliimaeesmärkide saavutamiseks, mida seaduses või muudes õigusaktides ei ole sätestatud. Selline omavoli oleks vastuolus PS §-s 3 ja §-s 10 sätestatud seadusereservatsiooni põhimõttega. Seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja. Põhiseaduses ette nähtud pädevus- ja vorminõuete eesmärgiks on tagada põhiseaduse kandvate printsiipide (õigusselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte) järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse (Riigikohtu lahend 3-3-1-41-06, p 21).

Ka puudub Eelnõus mistahes koordineeriv meede, mille alusel saaks hinnata ametnike üksikotsuste kumulatiivset mõju kliimaeesmärkide täitmisele. Ametnikele on küll antud otsustuspädevus, aga puudub mistahes objektiivne mõõdik või nende määramise viis, mille alusel saaksid ametnikud kalibreerida iga üksiku otsuse mõju seatud üldiste eesmärkide täitmisele. Vastavate otsuste üldmõju hindamise vajaduse ignoreerimise tõttu võib tekkida olukord, kus üksikotsused on seaduse eesmärkide osas ambitsioonitud, või vastupidi, liiga ambitsioonikad ja toovad kaasa ebaproportsionaalseid ja välditavaid negatiivseid mõjusid. Näiteks võib teatud piirangute ja kohustustega ettevõtjatele kaasneda negatiivne mõju, mis on käsitletav faktilise sundvõõrandamisena. Viimane stenaarium on usutavam, kuna Eelnõu isegi ei püüa defineerida Eesti majandusele ja inimeste heaolule vastuvõetavate negatiivsete mõjude taset (aktsepteeritav heaolu taseme langus riigi ja kohalike omavalitsuste lõikes). Seetõttu on ennustatav, et ametnikud hakkavad prioritseerima Eelnõus arvuliselt väljatoodud mõõdikuid, ja Eelnõus paljasõnaliste deklaratsioonidena sõnastatud eesmärgid (majanduskasv, inimeste heaolu, ettevõtluse areng, õiglase ülemineku põhimõtte, negatiivsete mõjude ületamine) saavad parimal juhul vaid sümboolset tähelepanu. Näiteks sätestab Eelnõu § 14 õiglase ülemineku põhimõtte, mille kohaselt saavutatakse kliimaeesmärgid õiglaselt ja kaasavalt, arvestades sotsiaalset, majanduslikku ja keskkonnamõju, nii et ka haavatavatel ühiskonnarühmadel, sektoritel ja ettevõtjatel oleks võimalik oma tegevust kohandada. Samas puudub Eelnõus selgesõnaline põhimõtte, et faktilise sundvõõrandamise korral tagatakse kohene ja õiglane hüvitis, vajadusel vastava õigusliku mehhanismi loomisega. On ilmselge, et kehtiv riigivastutuse seadus seda eesmärki ei täida. Selline tasakaalustamatus eesmärkide seadmisel on põhiseaduslik probleem.

Eelnõu oluliseks puuduseks on ka asjaolu, et see sätestab küll KHG heitkoguse piiramise eesmärgid, kuid ei sätesta meetmeid ja piiranguid, kuidas on kavas vastavate tulemusteni jõuda. Markantne näide on Eelnõu § 29 lg 3 ja põlevkiviõlitööstuse heitkoguse piiramise eesmärgid. Eelnõus ei ole sätestatud, kuidas neid eesmarke saavutada tuleb. Samal ajal on aga Eelnõu seletuskirjas (lk 35-36) välja toodud, et Eelnõus sätestatud eesmärgi saavutamiseks on vajalik põlevkivist fossiilsete energiakandjate tootmise lõpetamine. Sellist meedet, põlevkivist fossiilsete energiakandjate tootmise lõpetamise kohustust või keeldu aga Eelnõu ei sätesta. Tekib küsimus kes, millal ja millise õigusaktiga peaks vastava keelu kehtestama. Samuti ei reguleeri Eelnõu kes, millises menetluses ja reeglite alusel peaks otsustama lubatud KHG heitkoguse jaotuse erinevate turuosaliste vahel (kellel kui palju on lubatud heidet sektori siseselt põhjustada).

Eelnõu praeguse sõnastuse juures ei ole seetõttu välistatud, et loa- ja haldusmenetlustes võivad nii riigi- kui kohaliku omavalitsuse ametnikud hakata omavoliliselt rakendama ja välja mõtlema piiranguid, keelde vms meetmeid, mida üheski seaduses või seaduse alusel kehtestatud määruses ettenähtud pole. Sellist omavoli riski süvendab ka Eelnõu § 35 lg 1, mille kohaselt peab avalik sektor nii palju kui võimalik haldusotsuste tegemisel ja hankemenetluses arvestama seaduse põhimõtete ja eesmärkidega. Samuti Eelnõu § 37 lg 1, mille kohaselt peavad kohalikud omavalitsused kehtestama kvantitatiivsed KHG heite vähendamise eesmärgid ning



kliimamuutustega kohanemise eesmärgid, mis sisuliselt tähendab, et iga kohalik omavalitsus hakkab välja mõtlema oma kliimaeesmäärke ja seonduvaid piiranguid.

Kuna Eelnõu seadusena jõustamisel kehtestatakse üksnes KHG vähendamise eesmärgid, aga mitte nende saavutamiseks vajalikud konkreetsete meetmed ja seonduvad põhiõiguste piirangud, suunab Eelnõu haldusorganeid ja ametnikke ise eesmärkide saavutamiseks vajalikke meetmeid välja mõtlema. Tegemist oleks põhiseadusega keelatud omavoliga, millele on kliimareformi kontekstis hiljuti tähelepanu osutanud ka õiguskantsler<sup>2</sup>. Seetõttu on oluline Eelnõu põhimõtete juures selgelt ja eraldi välja tuua, et:

- Eelnõus sätestatud eesmärgid on kohustuslikud ja siduvad riigile ning neil puudub vahetu õigusmõju ja rakendatavus halduse üksikotsuste tegemisel ja isikute õiguste piiramisel;
- juhul, kui Eelnõu või selle alusel kohaldatava piirangu, keelu või kohustusega kaasneb (faktiline) sundvõõrandamine, peab olema seaduses ettenähtud kohustus tagada PS §-ga 32 kooskõlas õiglane ja kohene hüvitis;
- kõik seaduse eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed (eriti need, millega kaasneb põhiõiguste ja tegevusvabaduste piirangud) peavad olema kehtestatud seaduse või seaduses ettenähtud volitusnormi alusel.

## 5) Eelnõu puhul ei ole selge, kas tegemist on üld- või eriseadusega

Jääb ebaselgeks, milline on Eelnõu koht õigusaktide hierarhias ning kas tegemist on teiste õigusaktide, sh valdkonna spetsiifiliste õigusaktide suhtes üld- või eriseadusega. Näiteks sätestab Eelnõu § 40 lg 1 p 3 riigihangete läbiviimisele nõude, et hankija peab andma eelise madalama süsinikujalajäljega toodetele ja teenustele. Samal ajal reguleerib riigihangete läbiviimist riigihangete seadus (edaspidi RHS), mis sellist nõuet ette ei näe. Seejuures põhineb RHS Eesti õiguse suhtes õiguslikult ülimuslikel ELi riigihanke direktiividel. Millisest seadusest peavad hankijad kahe seaduse vastuolu või erinevuse korral lähtuma – kas RHS-st või loodavast kliimakindla majanduse seadusest? Samad küsimused tõusetuvad ka teiste eriseaduste ja kliimakindla majanduse seaduse vahekorra ja kohaldamisjärjekorra kontekstis. Eelnõu sellele vastust ei anna. See suurendab Eelnõu seadusena jõustumisel tekkivat ebaselgust.

## 6) Kokkuvõtvalt

Lähtuvalt eeltoodust ning indikeeritud probleemide tekkimise vältimiseks ja nende Eelnõu kooskõlastamise käigus lahendamiseks palub VKG jätta Justiitsministeeriumil kliimakindla majanduse seaduse eelnõu kooskõlastamata.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ahti Asmann  
juhatuse esimees

(allkirjastatud digitaalselt)

Raivo Attikas  
juhatuse liige

Heili Kaares  
heili.kaares@vkg.ee

<sup>2</sup> Õiguskantsleri ettekanne Riigikogule: Kliima kaitse ja põhiõiguste piirangud. Kättesaadav:

[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Kliima%20kaitse%20ja%20p%C3%B5hi%C3%B5iguste%20piirangud.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kliima%20kaitse%20ja%20p%C3%B5hi%C3%B5iguste%20piirangud.pdf)