



## JUSTIITSMINISTEERIUM

Kliimaministeerium  
info@kliimaministeerium.ee

Teie 05.08.2024  
Meie 18.09.2024

nr KLIM/24-0805/-1K  
nr 8-2/5923

### Kliimakindla majanduse seadus

Austatud minister

Kliimaministeerium on saatnud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks kliimakindla majanduse seaduse eelnõu (*eelnõu*). Justiitsministeerium kooskõlastab eelnõu üksnes järgmiste märkustega arvestamise korral.

1. Justiitsministeerium toetab eelnõus väljendatud eesmärgi. Samas leiame, et eelnõus esitatud kliimapoliitilised eesmärgid ja kohustused jäävad paljuski deklaratiivseks. Märgive, et üksnes põhimõtetele tuginev ja eesmärgipõhine regulatsioon ei ole Eesti õiguses tavaks. Üksnes põhimõtete ja eesmärkide reguleerimine, kui reguleerimata on konkreetsed isikud ja asutused, kes mille eest vastutavad, samuti õiguslikud tagajärjed, kui pandud kohustusi ei täideta, ei moodusta seaduse toimimiseks vajalikku tervikut. Eelnõust jääb ebaselgeks, kes ja mil määral vastutab kliimaeesmärkide saavutamise eest ning kellel millised kohustused lasuvad. Näiteks on ebaselge, kellele ja millised kohustused ja vastutuse toovad kaasa eelnõu 4. peatükis sätestatud eesmärgid. Seletuskirjas on küll kirjeldatud meetmeid, mida peaks eesmärkide saavutamiseks võtma, kuid eelnõus need ei kajastu.

Siinkohal märgive, et seletuskirjal ei ole normatiivset mõju. Seletuskiri on küll üks võimalik abivahend seaduse normi tõlgendamisel, kuid seletuskirjast üksi ei saa tuleneda adressaatidele kohustusi, kui seaduse norm neid kohustusi konkreetsele adressaadile sõnaselgelt ei sätesta.

Eelnõust ei selgu ka, mis juhtub siis, kui eelnõus sätestatud eesmärgi ei saavutata. Mis juhtub, kui eelnõus sätestatud eesmärgid ei ole kooskõlas Euroopa Liidu tasandil kokku lepitud või tulevikus kokku lepivate eesmärkidega? Kas eelnõu eesmärk on sätestada Eestile EL-ga võrreldes karmimad eesmärgid või tuleks eelnõuga paika pandud eesmärgi käsitleda kui Eesti seisukohti läbirääkimisel EL-s?

2. Eelnõu § 35 lg 1 paneb avalikule sektorile kohustuse arvestada eelnõus sätestatud kliimamuutuste leevendamise ning kliimamuutustega kohanemise põhimõtete ja eesmärkidega ning kliimariskide aruannetega muu hulgas haldusotsuste tegemisel. Samamoodi paneb eelnõu kohane § 35 lg 2 avalikule sektorile kohustuse haldusotsuste tegemisse integreerida kliimakindluse tagamine ning edendada ja eelistada looduspõhiseid lahendusi.

Samas ei täpsusta eelnõu, mismoodi täpsemalt peab eelnõus kajastatud põhimõtteid ja eesmärgi arvestama peab. Leiame, et praegusel kujul annavad eelnõu § 35 lg-d 1 ja 2 haldusorganitele väga ulatusliku kaalumisruumi. Kuna see kaalumisruum on asjakohaselt piiritlemata, võib see kaasa tuua halduse omavoli ohu. Eelnõu § 35 lg-test 1 ja 2 tulenev haldusorganite kaalumisruum tuleks eriseadustes konkreetsete haldusotsuste juures täpsemalt lahti kirjutada.

Lisaks annab eelnõu § 35 lg 1 võimaluse „võtta nende eesmärkide saavutamiseks muid asjakohaseid meetmeid“. Eelnõu ei täpsusta, milliseid meetmeid silmas peetakse. Eelnõu ei

sätesta konkreetseid meetmeid, sh meetmeid, mis toovad kaasa põhiõiguste piiranguid. Arusaamatuks jääb, kas sättega soovitakse anda haldusorganitele vabadus hakata ise eelnõus sätestatud eesmärkide huvides mistahes meetmeid välja mõtlema ja kohaldama. Märkime siinkohal, põhiseaduse § 3 tuleneva seaduslikkuse põhimõtte kohaselt peavad igasugused meetmed, mis toovad meetmete adressaatidele kaasa põhiõiguste piirangud, olema sätestatud seadusega või seaduses piisavalt määratletud volitusnormi alusel antud määrusega. See tähendab taas ulatuslikku regulatsiooni eriseadustes, mis tuleb lisada eelnõu rakendussätetesse.

3. Eelnõu § 35 lg 5 ja 40 lg 1 sätestavad kriteeriumid, mida tuleb arvesse võtta avaliku sektori hangete tegemisel. Kuivõrd avaliku sektori hangete tegemist reguleerib riigihangete seadus (RHS), siis tuleks asjakohased sätted ja kriteeriumid esitada RHS-s. Palume eelnõusse lisada asjakohased RHS muudatused. Regulatsiooni koostamisel tuleb vältida sama sisuga normide kordamist eelnõu kohases seaduses ja RHS-s.
4. Eelnõu § 40 lg 2 kohaselt tagab riik, et kasvuhoonegaaside heite vähendamise või sidumise ja kliimasäästlike tehnoloogiate katsetamiseks vajalike tegevuslubade menetlus oleks kiire ja efektiivne. Sätte selgituste juures seletuskirja lk 59-60 kirjeldatakse kehtivas õiguses juba olemasolevaid võimalusi loamenetluses lühemate tähtaegade rakendamiseks. Märkime, et HMS § 5 lg 2 kehtestab kõikide haldusmenetluste suhtes nõude viia menetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

Arusaamatuks jääb, mis on viidatud eelnõukohase normi regulatiivne sisu, kui üldine kiiruse ja efektiivsuse nõue on HMS-s juba olemas ning eriseadused annavad lühemaks menetluseks juba võimalused. Kui silmas peetakse seda, et seadusandja võtab kohustuse luua täiendavad meetmed katsetamiseks vajalike tegevuslubade menetluse lühendamiseks, siis tuleb need meetmed esitada eelnõu rakendussätetes vastavate eriseaduste muudatustena või alternatiivselt sätestada Kliimaministeeriumi kohustus vastavad õigusloomelised ettepanekud konkreetseks tähtajaks välja töötada. Praegusel kujul on norm sisutühi ja tuleks välja jätta.

5. Eelnõu § 40 lg-tes 5-7 reguleeritakse tehnoloogia arengu ning kliimanetraalsuse saavutamise teekaartide koostamist. Normid on esitatud lubaval kujul: *.. ettevõtjad ja erialaliidud võivad koostada koostöös Kliimaministeeriumiga [...] teekaardid, võimaluse korral arvestab riik [...] teekaartides nimetatud suundi [...].*

Vajadus reguleerida teekaartide koostamist eelnõus esitatud kujul tundub küsitav, seda enam, et normid on lubavad, mitte kohustavad. Erasektori ja riigi koostööd saab eelnõus pakutud viisil teha ka ilma, et see oleks seaduses reguleeritud. Lg-tel 5-7 ei ole tegelikku regulatiivset sisu, seetõttu tuleks nimetatud normid eelnõust välja jätta.

6. Eelnõu § 47 lõikest 3 nähtub, et kliimaaruande esitatakse Vabariigi Valitsusel koos kliimanõukogu hinnanguga. Seejärel esitab Vabariigi Valitsus aruande Riigikogule (§ 47 lõige 4). Kõnealustest sätetest ega ka seletuskirjast aga ei selgu, kas Vabariigi Valitsus ja Riigikogu saavad kliimaaruande kohta otsuseid langetada või aruandes enne selle avalikustamist muudatusi teha. Kas Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu roll piirdub ainult aruandega tutvumise ja selle esitlemisega? Kas võib tekkida olukord, kus Vabariigi Valitsus ja Riigikogu mõju kliimapolitika kujundamisele on piiratud, arvestades, et eelnõu § 48 nähtuvalt uuendatakse kliimaaruande alusel vajadusel kliimamuutuste leevendamise ja kohanemise eesmärkide saavutamise tagamiseks arengukavasid ning tegevusprogramme. Palume vähemalt selguse tagamiseks seaduses või seletuskirjas täpsemalt määratleda, milline on Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu otsustusõigus kliimaaruande üle ning kuidas jaotuvad nende rollid ja vastutus enne aruande avalikustamist.
7. Eelnõu § 55 kohase ehitusseadustiku § 69<sup>5</sup> lg-ga 1 määratletakse hoone olelusringi süsinikujälje definitsioon: Hoone olelusringi süsinikujäljalg on arvutuslik näitaja, mille abil väljendatakse hoone mõju keskkonnale hoone kogu eluringi jooksul.

Esiteks palume selgitada, mida tähendab olelusring viidatud sätte tähenduses. Kehtivas õiguses on olelusring seaduse tasandil defineeritud riigihangete seaduse (RHS) § 86 lg-s 1, mille kohaselt

olelusring on kõik asjade tootmise, teenuste osutamise või ehitustööde tegemise järjestikused või omavahel seotud etapid, sealhulgas uurimis- ja arendustegevus, tootmine, turustamine ja selle tingimused, transport, kasutamine ning hooldus, alates tooraine hankimisest või ressursside loomisest kuni nende kõrvaldamiseni ja teenuste osutamise või asjade või ehitiste kasutamise lõpuni. Kas eelnõus on silmas peetud sama tähendust? Sellisel juhul tuleks vähemalt seletuskirjas esitada viide RHS definitsioonile. Kui olelusring EhS tähenduses on midagi muud, siis tuleks ka see EhS-s defineerida.

Teiseks märgime, et kuigi termin *süsinikujalajälj* on tavakeeles levinud ja võrdlemisi laialt kasutusel, võib see seaduskeeles siiski olla eksitav ja liialt kitsas. Nimelt, sõna *carbon* tähendab inglise keeles nii süsinikku kui ka süsinikdioksiidi (CO<sub>2</sub>), kuid eesti keeles see nii ei ole: eesti oskuskeeles tuleb vahet teha tahkel süsinikul ja gaasilisel süsinikdioksiidil. Keskkonnaprobleeme ei tekita enamasti süsinik, vaid liigne CO<sub>2</sub> heide. Lisaks ei ole CO<sub>2</sub> ainus kasvuhoonegaas, mis probleeme tekitab. Seetõttu on üksnes süsiniku nimetamine terminis eksitav ja liiga kitsas. Lisaks, arvestades RHS § 86 lg 1 sätestatud olelusringi mõistet, tekib küsimus, kas EhS-s peetakse süsinikujalajälje all silmas üksnes hoone kasvuhoonegaaside heidet või ka igasugust muud keskkonnamõju, mida võib kaasa tuua nt hoone ehitamiseks kasutatavate toorainete kaevandamine, materjalide valmistamine ja nende hilisem utiliseerimine.

Eeltoodud põhjendustel leiame, et tavakeeles levinud süsinikujalajälj<sup>[1]</sup> ei sobi seadusterminiks. Palume selle asemel kasutada mõnd sobivamat terminit, nt hoone olelusringi keskkonnamõju.

8. Eelnõu toob kaasa ulatusliku täiendava koormuse kohalikele omavalitsustele ja riigiasutustele (eelnõu peatükid 5–9), kuid mõjuanalüüsis ei ole kajastatud muudatuste mõju avalikule sektorile. Palume seletuskirja täiendada selgitustega selle kohta, millised kohustused lisanduvad avalikule sektorile (nii valitsusasutustele kui ka KOV-idele) kliimaeesmärkide seire, aruandluse ja muude kohustuste näol, millised kulud nende kohustuste täitmine kaasa toob ning milliste tulude arvelt need kulud kaetakse.
9. Palume eelnõu edasise menetluse käigus arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste ja keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.
10. Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiitsministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta  
justiits- ja digiminister

Lisad:

1. Eelnõu fail Justiitsministeeriumi märkustega
2. Seletuskirja fail Justiitsministeeriumi märkustega

---

[1] Süsinikujalajälje terminit puudutavas vt lisaks:

<https://www.ajakiri.ut.ee/artikkel/4459>

[https://www.just.ee/sites/default/files/documents/2024-02/2.%20Kolk\\_Kliimaterminid.pdf](https://www.just.ee/sites/default/files/documents/2024-02/2.%20Kolk_Kliimaterminid.pdf)

Katariina Kärsten 53888918  
Katariina.Karsten@just.ee  
Mari Koik  
Mariann Salomets  
Pilleriin Lindsalu