



KLIIMAMINISTEERIUM

Kliimakindla majanduse seaduse õigustöörühma kohtumine

Tallinn

11. oktoober 2024

Algus kell 10:00 lõpp kell 12.15

Juhatas: Eda Pärtel (Kliimaministeerium, õigusosakonna juhataja)

Memo koostaja: Hedy Eeriksoo (KliM)

Võtsid osa: Susanna Jurs (SoM), Viivi Older (Riigikogu keskkonnakomisjon), Laura Rimmelgas (KliM), Triin Nymann (KliM).

Veebis: Deniss Tihhonov (HTM), Geir Veski (ReM), Kadi Mölder (HTM), Katariina Kärsten (JuM), Kirke Treial (HTM), Kärt Vaarmari (Keskkonnaõiguse Keskus), Mariann Salomets (JuM), Piia Zimmermann (Tööandjate Keskliit), Raina Loom (HTM), Virge Aasa (RaM), Kertu Birgit Anton (Keskkonnaõiguse Keskus), Mari-Liis Kivipõld, Karin Radiko (KliM), Elina Lehestik (KliM), Annemari Vene (KliM), Mariann Leps (KliM).

Puudus(id): Hendrick Rang (Riigikantselei), Kaarel Relve (Riigikohus), Ireen Tarto (Kaubandus-Tööstuskoda), Tiina Üksvärav (ELVL).

PÄEVAKORD

1. Sissejuhatus ja päevakava tutvustus
2. Ülevaade senisest protsessist, avalikustamisel laekunud tagasiside, ajakava (KliM kliimaosakond)
3. Laekunud õigusküsimuste arutelu

1. Sissejuhatus ja päevakava tutvustus

Kliimaministeeriumi õigusosakonna juhataja Eda Pärtel tutvustas päevakava ja peamisi aruteluküsimusi.

2. Ülevaade senisest protsessist, avalikustamisel laekunud tagasisidest ja ajakavast (KliM kliimaosakond)

KliM andis ülevaate kliimakindla majanduse seaduse koostamise senisest protsessist, eelnõu kohta laekunud tagasisidest ning edasiste tegevuste ajakavast.

Seaduseelnõu kohta laekus ettepanekuid nii seaduse ambitsiooni osas, kus huvirühmad küsisid ambitsiooni juurde, kui ka neid, kes tegid ettepaneku ambitsiooni tagasi tõmmata. Täpsemad ettepanekud ja küsimused puudutasid nt avaliku sektori määratlust. Vastutuse küsimus oli üks

põhilisi läbivaid teemasid. Põhimõtete osas oli ka ettepanekuid, mis toetasid põhimõtete sätestamist seaduses kui ka arusaamatust, mis rolli need meie seadusandluses mängivad. Küsimused olid ka kooskõla osas EL ja rahvusvahelise õigusega ja kas KKMS on piisav, et neid kohustusi täita ja ka selles osas, kas riik ei reguleeri üle.

Edasised sammud. Oleme laekunud ettepanekuid läbi analüüsinud ja toimetame nende alusel eelnõu ja seletuskirja täiendamiseks. Meil on käimas kohtumised teiste ministeeriumide ja huvirühmadega ja 18. oktoobril korraldame ka suurema seminari huvirühmadele, kus käime üle peamised otsustuskohad. Novembris on plaan saata eelnõu valitsusse ja sealt edasi Riigikogusse.

3. Laekunud õigusküsimuste arutelu

Aruteluküsimus: eelnõu põhimõtted.

- Kuidas õigustöörühma liikmed näevad põhimõtete seaduse tasandil kehtestamist – kas vajalik või mitte? Kas sellel võib olla ka ebasoodsaid tagajärgi?
- Õiguspõhimõtete adressaadiks on mõeldud eelkõige haldusorganid ja kohtud, kaudselt ka seadusandja ise, õigusaktide kehtestamisel. Kas põhimõtted võiks otse mõjutada ka eraisikuid?

KliM selgitas, et põhimõtete sätestamist peeti tähtsaks, sest see annab täpsema raami ja ühiskonnale selguse ja ennustatavuse, mida me kliimamuutuste leevendamisel ja nendega kohanemisel arvestame. Põhimõtted on olulised haldusorgani, kohtute ja seadusandja jaoks. Sõnastuste kallal töö veel käib.

Õigustöörühm arutas, et põhimõtete rakendamist õigusruumis on ka varem kasutatud, nt KeÜS ja haldusmenetluse seaduse põhimõtted, mis on kohtutele abiks tõlgendamisel, kuid põhimõtted peaksid sisult olema üheselt mõistetavad. Need olukorrad ja haldusotsused, kus põhimõtteid rakendada ja on vajalikud kliimakaalutlused, tulenevad KKMSist. Haldusotsustes põhimõtete arvestamisel on Riigikohus öelnud, et haldusorgan ei saa väga kitsalt otsuseid teha ja põhimõtete kehtestamisega konkretiseerime neid piire ja ei tee kaalutlust laiemaks, vaid konkreetsemaks.

Arutati KKMS ja KeÜS omavahelist hierarhiat ning KliM selgitas, et EL aluslepingutes sätestatud lõimimis põhimõtte sätestab kohustuse keskkonnaõigusega arvestada. KeÜS põhimõtted ei sõltu sellest, kas KKMS on või ei ole KeÜS osana määratletud. Siinkohal KliM on võtnud selle tõlgenduse aluseks ja nõustunud sellega: KeÜS ja KKMS on orgaaniliselt omavahel seotud ja neid tuleks käsitleda kõrvuti. Sarnasele järeldusele on valdavalt jõutud ka teiste riikide kliimaseaduste paigutuse osas.

Arutelu käigus nenditi, et kui KKMS-i käsitletakse eriseadusena, siis seda enam tuleb tähelepanu pöörata eelnõu täiendamisel teiste valdkondlike eriseaduste muudatustele.

Kokkuvõte: Õigustöörühma liikmed on nõus, et KKMS-s on vajalik põhimõtted sätestada, et anda haldusorganitele tõlgendamiseks selgust ja ennustatavust juurde, kuid põhimõtted tuleb sõnastada selgelt ja üheselt mõistetavalt.

Aruteluküsimus: seaduse kohaldamine haldusorgani tegevuses.

- Kas õigustöörühma liikmed näevad ohtu, et eelnõuga tekitatakse liigne võimalus haldusorgani omavoliks ja kuidas seda riski maandada?
- Kas eelnõus sisalduvad eesmärgid saavad olla eraldiseisvana otse aluseks õiguste piiramisele või mitte, vt Riigikohtu lahendi 3-17-2013 p.25, Riigikohtu lahendi 3-20-771 p.21; Riigikohtu lahendi 3-20-1657, p. 20.

KliM selgitas, et lähtuti sellest, et seadust tuleb rakendada arvestades haldusmenetluse seadust ja eriseaduseid ja me ei anna siin erakordselt suurt kaalutlusruumi ja võimalusi haldusorganite

omavoliks. Viimase aja riigikohtu otsuste valguses selgub, et haldusorganitele heidetakse ette, et ühest või teisest strateegiast tulenevat ei ole haldusotsuste tegemisel arvesse võetud. Meetmete kaudu toimub eesmärkide täitmine ja seadus sätestab ka sellise nõ kontrollimehhanismi, kas eesmärgid on kohased ja piisavad.

Arutati, et eraldi põhimõtted ei tekitaks haldusorgani omavoli, pigem sätestab asjaolusid, mida tuleks arvesse võtta. Haldusõiguse põhimõtte, et haldusorgan saab teha ainult oma haldusala otsuseid, jääb kehtima.

Nõustuti, et eesmärgid õiguslikku alust keeldumiseks ei anna, aga tehti ettepanek üle vaadata eriseadused, mis annaks selle õiguse, nt KeÜS § 52 lg 1 p 6, mis annab keskkonnaohu korral õiguse loa andmisest keelduda.

KliM selgitas, et on olemas instrumendid KMH ja KSH kaudu, aga see pilt mille vastu kaaluda on täna laiem. Nüüd saame selle muuta konkreetsemaks.

Kokkuvõte: Õigustöörühm ei tuvastanud arutelude käigus ohtu, et eelnõuga tekitatakse liigne võimalus haldusorgani omavoliks, kuid tehti ettepanek analüüsida, milliste teiste eriseaduste muudatusi peaks KKMS rakendamine ette nägema.

Aruteluküsimus: õigusselgus seaduse rakendamisel ja seaduse eesmärkide saavutamisel.

KliM selgitas, et seda küsimust on käsitletud tagasiside kirjades. Märgiti, et KKMS-s on reguleerimata, kes vastutab eesmärkide täitmise eest ja mis juhtub, kui eesmäärke ei täideta. Meie oleme silmas pidanud, et eesmärgid rakenduvad läbi meetmete. Eriseadused on üle vaadatud või ülevaatamisel, kas tuleb täiendavaid meetmeid ette näha. Seletuskirjas on selle pildi selgitamiseks olemas ka meetmete tabelid, mis on täna teadaolevad võimalused, mille pealt eesmärgid kokku tulevad. Paljud on toetusmeetmed, mille ulatust ei suuda me täna ette ennustada ja me ei sooviks seda kinni kirjutada. KKMS-s on eraldi peatükk selleks, kus on seiramise intervallid ja millistesse aruannetesse see info kokku jookseb ja mil viisil avalikustatakse ja kuidas toimub järelduste tegemine, kas eesmärgid on piisavad ja täitmine ohus. Karistusnorme riigile ette näha ei saa, aga kliimaaruandluse järgi eesmärkide ja meetmete asjakohasuse ülevaatamine peaks andma selguse, kas eesmärkide täitmisega läheb hästi või on vaja midagi muuta.

Toodi välja ettepanek teiste riikide näitel, nt Saksamaa seaduses on oluline osa sellel, et on ministriumite kaupa ära näidatud vastutajad sektorite kaupa ja kui selgub, et eesmärk ei saa täidetud, siis on ministriumil kohustus kiirkorras kava välja töötada. Riik ei saa riiki karistada, aga vastutusi võimalikult palju välja tuua oleks hea.

Kokkuvõte: Sedastati, et eesmärkide ja nende saavutamise ülevaatamise mehhanism eelnõus kirjas.

Aruteluteema: Seaduse eesmärkide täitmine ja täitmise tagamine.

- Kas on aspekte, mida vastutajate ja tagajärgede osas tuleks õigustöörühma liikmete hinnangul eelnõus täpsustada?

Tõusetus küsimus, kas riigivastutuse seaduse kohaldamine tuleb kõne alla, kui eesmäärke ei täideta? KliM selgitas, et riigivastutuse seaduse kohaldamiseks peavad olema täidetud mitmed tingimused. Selleks peab olema tehtud haldusotsus, millest on tekkinud kahju ja peab olema õiguslik seos isiku õigustega. Kui vaadata KKMSi, siis ei ole sellel seadusel sellist konkreetset, mis võimaldaks riigivastutuse seadust kohaldada. See peaks olema eriseaduse alusel tehtud otsus, samuti peavad olema täidetud kõik riigivastutuse seaduse kohased tingimused, et kohaldada riigivastutust. Töörühma liikmed nõustusid, et selleks peab olema toimunud subjektiivne õiguste rikkumine ja täidetud muud tingimused vastavalt kehtivale õigusele.

Kokkuvõte: Riigivastutuse seadust ei saa kohaldada otse KKMS alusel. Vastutus läbi eriseaduste.

Aruteluteema: Kliimanõukogu tasand, funktsioon, koosseis, sõltumatus

- Kas pakutud regulatsioon tagab piisavalt kliimanõukogu sõltumatuse ja talle pandud rolli olla teatud mõttes kliimaeesmärkide täitmise üle sõltumatu järelevalve tegijaks? Kuidas saaksime seda rolli tugevdada?

KliM selgitas, et kõige rohkem tagasisidet tuli selle kohta, kes peaks koosseisu kuuluma. Eesmärk on, et nõukogu oleks sõltumatu. On arutatud, kuidas seda tagada, aga üks kõige lihtsam variant on et kliimaministri ettepanekul valitsus kinnitab kliimanõukogu koosseisu. Kaalume ka teisi variante, nt teadusnõukogu ettepanekul valitsus moodustab jne.

Töörühma liikmed toetame seda mõtet, et teadusnõukogu nimetab kliimanõukogu koosseisu. Arutati, et tuleks läbi mõelda, mis on selle nõukogu roll. Kui roll on üle vaadata, kas Eesti on kliimaeesmärkide trajektooril, siis on vaja spetsiifilist erialateadmist.

Kokkuvõte: Töörühm toetas mõtet, et kliimanõukogu koosseisu nimetab teadusnõukogu.

Lisaküsimused

Toodi välja mure seoses kooskõlaga Pariisi leppega. Markeerime selle ära, sest see on tõsine teema, et eesmärgid jääksid nii palju kui võimalik 1,5 kraadi piiresse.

Arutati, kas energia- ja kliimakavad võiks KOVides olla mõne teise arengukava või üldplaneeringu osa. Üldplaneeringute menetlusel on detailsed normid sätestatud ja pärast kehtestamist on PlanS-st tulenev lai kaebeõigus, igaühel on õigus seda kohtus vaidlustada. Kui soovitakse KEKK-i üldplaneeringu osana kehtestada, siis peab kõigi nende aspektidega arvestama. Kui neid kaasnevaid nõudeid mitte soovida, siis peaks olema ulatuslikult erisätteid, mis erandit reguleerivad.

Töörühm jõudis järeldusele, et KEKKide kehtestamine planeeringu osana ei ole mõistlik.