



Õiguskantsler

Hr Jüri Ratas
Riigikogu Kantselei
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr
Meie 16.01.2023 nr 6-1/220349/2300242

Kliima kaitse ja põhiõiguste piirangud

Austatud Riigikogu esimees

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 139 lõike 2 kohaselt esitan Riigikogule ettekande probleemidest, mis on esile kerkinud ettevõtjate avaldusi lahendades. Eesti on endale võtnud tähtjalisi kohustusi seoses looduse ja kliima kaitsega, mh kohustuse saavutada olukord, kus inimtekkeliste kasvuhoonegaaside heide on tasakaalus heite sidumisega (kliimanetraalsus). Võetud kohustuste täitmine eeldab muudatusi ka eraisikute tegevuses, sest need puudutavad ettevõtlust ja muud tegevust kaevandamisel, energeetikas, transpordis, ehituses, elamumajanduses, jäätmekäitluses ja tööstuses.

Isikute õigusi ja vabadusi tohib põhiseaduse § 3 kohaselt piirata üksnes ettenähtaval moel ja seaduse alusel. Elukorraldust oluliselt muutvate kohustuste seadmine ja keeldude kehtestamine eeldab harilikust pikemat kohanemisaega, st kohustusi ja keeldusid seadev seadus peab olema vastu võetud, välja kuulutatud ja avaldatud piisavalt vara enne jõustumist. Vahel on põhiseaduslikult nõutav kohanemisaeg suisa mitu aastat.

Praegu on eelmainitud valdkondi reguleerivates seadustes asjakohased normid valdavalt puudu, kuid Eestile võetud kohustuste täitmise tähtajad lähenevad. Õige pea ei ole tõenäoliselt enam võimalik märkimisväärsete kahjuhüvitisteta ettevõtjatele ega teistele isikutele kohustusi panna või keeldusid kehtestada, sest kohanemisaeg jääb objektiivselt liiga lühikeseks. Ettevõtjatele on nende sõnul antud märku, et nad peavad oma tegevuse ümber korraldama arengukavade või koguni koalitsioonilepingu alusel. Arengukava ega koalitsioonileping ei loo mitte kellelegi ühtki õigust, kohustust ega ootust. Arengukava vastuvõtmisest ega koalitsioonilepingu sõlmimisest ei hakka kulgema kohanemisaeg. Kohanemisaeg saab hakata kulgema üksnes seaduse Riigi Teatajas avaldamisest. Seadus peab konkreetses valdkonnas piisava üksikasjalikkusega ette kirjutama, mis on millisest ajast lubatud ja mis keelatud. Nii näiteks saab Riigikogu soovi korral maapõueseaduses ette näha põlevkivi kaevandamise piiramise ja asjakohased kaevandamislubade andmisest keeldumise alused.

Olulise ühiskondliku ja majandusliku mõjuga piirangud peavad olema arusaadavad, nende kehtestamise kord ja põhimõtted teada ning ette nähtud vajalik kohanemisaeg või hüvitised.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Ettevõtjad vajavad õigusselgust ja õiguskindlust, et nad saaksid valida tegevussuunda, julgeks teha investeeringuid ning saaks otsida ja koolitada asjatundlikke töötajaid. Ka kohalikul omavalitsusel on vaja võimalikult hästi ette teada, kas ja millist kliimat mõjutavat ettevõtlust lähikümnendeil lubatakse, kas mõnel suurel tööandjal tuleb tegevus lõpetada või ümber korraldada ning millised on võimalused linna või valda ettevõtlust tuua. Selgelt sõnastatud eesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikud õigused ja kohustused peavad olema kindlaks määratud seaduses.

Praegu ei ole otstarbekohane teha Riigikogule ettepanekut põhiseaduse § 142 lõikest 1 lähtudes, sest vaidlustada tuleks asjakohaste õigusnormide puudumist ja Riigikogu XIV koosseisu volitused on lõppemas. Probleemi lahendamiseks on vaja kaaluda mitut lahendusvarianti ja saavutada valitud lahendusele rahvaesinduse toetus. Tõenäoliselt kujuneb osa küsimustest ka eelolevate Riigikogu valimiste teemaks ja enamiku vajalike seaduste vastuvõtmine jääb järgmise Riigikogu koosseisu otsustada.

Ettekande eesmärk on Riigikogule, asjaomastele ministeeriumidele ja asutustele, ettevõtjatele ja avalikkusele teadvustada, et Eestile võetud eesmärkide täitmiseks vajalikke norme valdavalt seadustes praegu ei ole, nende läbirääkimine ja jõustamine võtab aga eeldatavasti aega. Arengukavad vmt dokumendid seadust ei asenda ja neile tuginedes ei saa eraisikuil midagi eeldada ega nõuda, samuti ei sobi piirangute kehtestamise aluseks abstraktne üldseadus ega määrus. Kas kehtestada kliimaneutraalsuse saavutamiseks vajalikud kohustused ja piirangud valdkonnaseadustes või luua täiesti uus seadus, on mõistagi Riigikogu otsustada. Kliimaseaduseks on võimalik nimetada ka kõikide valdkonnaseaduste muudatuste paketti, kui need soovitakse liita ja üheaegselt vastu võtta. Õigusloometehniliselt võib osutada eraisikute huve paremini kaitsvaks eri valdkondade reeglite arutamine ja vastuvõtmine eraldi seadustes. Nn kobarseadus kätkeb eneses ohte ka seoses põhiseaduslikkuse järelevalvega: kui Vabariigi President leiab kobarseaduses põhiseadusevastase normi, tuleb tal jätta kogu seadus välja kuulutamata, seega ei hakka kulgema ka põhiseaduspäraste normide jõustumiseelne kohanemisaeg. Arvestama peab võimalusega, et osa suuri ümberkorraldusi nõudvatest normidest jõuab põhiseaduslikkuse järelevalveks Riigikohtusse – seegi on riigielu normaalne käik. Silmas tuleb pidada, et osaga muudatustest on aasta 2023 juba väga kiire, kui ei soovita võetud kohustuste täitmisest loobuda või hüvitisi maksta.

I. Põhimõisted

1. Kliima kirjeldab teatud piirkonnale tüüpilist ilma aastakümnete lõikes, muu hulgas seda, milline on tavapärase keskmine õhutemperatuur, -niiskus, -rõhk, tuuleolud ja sademed. Kliimamuutus on pika aja jooksul ilmnev oluline muutus ilmastikuolude statistilistes näitajates. Kliimamuutus võib piirduda konkreetse piirkonnaga või hõlmata kogu planeeti.¹

2. Põhilisteks kasvuhoonegaasideks peetakse süsihappegaasi (CO₂), naerugaasi (N₂O), metaani (CH₄) ja fluoreeritud gaase (ehk F-gaase HCF, PFC, SF₆, NF₃). Kasvuhoonegaasid tekivad ka looduslike protsesside tagajärjel, kuid inimtegevuse tõttu on nende sisaldus atmosfääris viimase paarisaja aasta jooksul pidevalt suurenenud. Kasvuhoonegaase on mitu, kuid kõigi heidete kogused arvutatakse ümber CO₂ ekvivalentkoguseks. Seetõttu räägitakse ka selles ettekandes CO₂ heidest ega eristata kasvuhoonegaase lähtudes nende keemilisest koostisest.

¹ Mõistete definitsioonid pärinevad veebilehelt <https://www.kliimamuutused.ee/kliimamuutusest> ning need on üle vaadanud ja täiendanud Keskkonnaministeeriumi kliimaosakonna spetsialistid.

3. Kliimanetraalsus on seisund, kus inimtekkeliste kasvuhoonegaaside heide on tasakaalus heite sidumisega. Kliimanetraalsuse eesmärgi poole püüdlemine tähendab praeguste teadmiste järgi lihtsustatult kokku võttes, et vähendada tuleb kasvuhoonegaaside heidet, mis tekib kõigis majandussektorites, näiteks energeetikas, transpordis, ehitamisel ja elamutes, põllumajanduses. Samal ajal tuleb suurendada CO₂ sidumist. CO₂ sidumine toimub looduslikult näiteks metsas ja rabas, kuid süsinikku on võimalik teatud ulatuses siduda (ja püüda) ka erinevaid tehnoloogiaid kasutades. Kliimanetraalsuse nõue ei tähenda, et kasvuhoonegaase põhjustav tegevus oleks lubamatu, kuid kasvuhoonegaase ei tohiks rohkem tekitada, kui neid suudetakse siduda (ja püüda).

II. Kliima kaitsmise kohustus põhiseaduses

4. Põhiseaduse § 5 järgi on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Kliima on maailma ja Eesti loodusliku ja loomuliku elukeskkonna lahutamatu osa. Järelikult on ka loomulikku ja harjumuspärast elukeskkonda iseloomustav kliima hõlmatud PS §-ga 5.

5. Põhiseaduse § 5 kohaselt peab Eesti loodusvarade ja -ressursside kasutamine teenima ennekõike Eesti riigi ja rahva huve. Kuna rahvuslik rikkus ei hõlma üksnes majanduslikku toimetulekut, peab riigi keskkonnapoliitika juba §-st 5 tulenevalt tasakaalustatult arvestama avalikke (keskkonnakaitse, sotsiaalseid, majanduslikke) huve.² Loodusvarade kui rahvusliku rikkuse säästlik kasutamine on üks vältimatuid eeldusi selle ülesande täitmisel. Selliselt paneb PS § 5 riigile kohustuse kujundada looduskeskkonna säästlikku ja avalike huvide kohast kasutamist tagav õiguslik režiim.³

6. Põhiseaduse §-st 53 tuleneb keskkonna säästmise kohustus: igaüks on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda. Koos §-dega 5, 13 ja 14 on §-l 53 ka keskkonnaõiguse tagamise ülesanne, see paneb riigile kohustuse reguleerida keskkonnakaitse küsimusi seadusega.⁴

7. Põhiseaduse preambulis märgitakse, et Eesti riik on kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus. Kliima kaitse aitab seda eesmärki täita ning jätkata Eestis meile omast eluviisi. Ühtlasi tuleb tagada nii praeguste kui ka tulevaste põlvete sotsiaalne ja majanduslik toimetulek. Kui kliimamuutus toob kaasa suuremad tormid, kuumalained ning põuad, siis ohustab see Eesti inimeste elu ja tervist vahetult.

8. Kliima kaitse nagu ka keskkonnakaitse üldiselt võib kaasa tuua isikute õiguste piiramise. Samas kuulub looduskeskkonna säästmine põhikohustuste hulka (PS § 53). Nii võivad PS §-dest 5 ja 53 tulenevad keskkonnakaitse põhimõtted ja kohustused õigustada ka isikute põhiõiguste, näiteks ettevõtlusvabaduse (§ 31) või omandipõhiõiguse (§ 32) piiranguid (nt [RKPKJko 16.12.2013, 3-4-1-27-13](https://pohiseadus.ee/sisu/3474/paragrahv_5), p-d 63–64). Piirangud peavad olema proportsionaalsed. Valida tuleb piirang, mis tagab seadusandja eesmärgi saavutamise (eeldusel, et see eesmärk on legitiimne), kuid piirab seejuures põhiõigusi vähimal määral. Mõnel juhul tähendab see piirangu mõju vähendamist nii, et õigusakti täiendatakse tagatistega põhiõiguste kaitseks. Näiteks võib proportsionaalsuse

² M. Triipan, § 5 kommentaarid, komm 6. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, toim Ü. Madise. 2020 (https://pohiseadus.ee/sisu/3474/paragrahv_5).

³ M. Triipan, § 5 kommentaarid, komm 2. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, toim Ü. Madise. 2020 (https://pohiseadus.ee/sisu/3474/paragrahv_5).

⁴ O. Kask, M. Triipan, § 53 kommentaarid, komm 1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, toim Ü. Madise. 2020 (https://pohiseadus.ee/sisu/3524/paragrahv_53).

põhimõtte ette näha, et seadusega kehtestatavat üldist keeldu täiendatakse rohkete eranditega, mis kehtivad nende isikute gruppide kohta, kelle puhul pole keeldu vaja.⁵

III. Kliimanetraalsuse eesmärk rahvusvahelises õiguses ja Euroopa Liidu õiguses

9. 1992. aasta juunikuus sõlmiti Rio de Janeiro rohkem kui 150 riigi osalusel Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) [kliimamuutuste raamkonventsioon](#). Konventsiooni põhieesmärk oli stabiliseerida kasvuhoonegaaside heitkoguste tase aastaks 2000 samale tasemele, mis oli 1990. aastal. Eesti ratifitseeris konventsiooni 27. juulil 1994. ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon on olemuselt soovituslik. 11. detsembril 1997 võeti Jaapanis Kyotos vastu [Kyoto protokoll](#). Kyoto protokoll peamine eesmärk on kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine võrreldes 1990. aastaga. Kyoto protokoll esimene eesmärk oli vähendada arenenud majandusega riikide kasvuhoonegaaside heitkoguseid aastatel 2008–2012 viie protsendi võrra võrreldes 1990. aastaga. 1990. aastat peetakse võrdlusaastaks, millega järgnevate aastate heitkoguseid võrreldakse. Heitkoguste vähendamiseks pidid tegelema eeskätt arenenud riigid, sest nemad on kasvuhoonegaase atmosfääri paisanud kõige rohkem. Eesti ratifitseeris Kyoto protokoll 3. septembril 2002.

10. Riigikogu ratifitseeris 26. oktoobril 2016 [Pariisi kokkuleppe](#). See kokkulepe jõustus 4. novembril 2016. Kokkuleppe artikli 2 lõike 1 punkti a kohaselt tuleb kogu maailmas rakendada abinõusid, mille tulemusel püütakse piirata keskmise temperatuuri tõusu 1,5 kraadini võrreldes tööstusrevolutsioonieelse tasemega.

11. Pariisi kokkuleppe artikli 4 lõike 1 järgi seavad artiklis 2 sätestatud eesmärgi saavutamiseks lepinguosalisel endale sihiks alustada parimaid teadusandmeid kasutades heitkoguste kiiret vähendamist. Eesmärgiks on saavutada 21. sajandi teiseks pooleks inimtekkeliste kasvuhoonegaaside heiteallikate ja sidujate tasakaal, arvestades kestliku arengu vajalikkust ja püüdes vähendada vaesust. Artikli 4 lõikega 2 võtab riik endale kohustuse määrata kindlaks ja teha teatavaks oma panus ning lubatust mitte taganeda. Kindlat aega, millal tuleks seatud eesmärgini jõuda, kokku ei lepitud.

12. Euroopa Liidu juhid leppisid 2005. aastal kokku pikaajalistes kliimaeesmärkides, mille kohaselt tuli aastaks 2020 vähendada kasvuhoonegaaside heitkogust 20% võrra võrreldes 1990. aastaga ning toota 20% energiat taastuvatest energiaallikatest ja suurendada energiatõhusust 20% võrra. 2020. aasta detsembris lepidi Euroopa Ülemkogus kokku Euroopa Liidu kliimaeesmärgis. See näeb ette, et 2030. aastaks vähendatakse kasvuhoonegaaside netoheidet 55% võrra võrreldes 1990. aastaga. Eesti heitkogused olid 2020. aastal 71% võrra väiksemad kui 1990. aastal.⁶

13. 2021. aasta suvel võeti vastu [Euroopa kliimamäärus](#). Euroopa kliimamääruse artikli 4 lõikes 1 nähakse vahe-eesmärgina ette heite vähendamist 55% võrra võrreldes 1990. aastaga ning kliimanetraalsuseni jõudmine aastaks 2050 (artikkel 2). Eesmärgi saavutamiseks töötatakse praegu välja uusi Euroopa Liidu õigusakte (nii määruseid kui ka direktiive).⁷

⁵ H. Kalmo, O. Kask, § 11 kommentaarid, komm 33. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Toim Ü. Madise. 2020 (https://pohiseadus.ee/sisu/3482/paragrahv_11).

⁶ <https://envir.ee/uudised/eesti-kasvuhoonegaaside-heitkogused-vahenenud>.

⁷ [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) artikli 288 (endine asutamislepingu artikkel 249) kohaselt on määrus EL-i õigusakt, mida kohaldatakse üldiselt ning mis on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. Euroopa Kohus on rõhutanud, et liikmesriigi poolt Euroopa Liidu määruse ülevõtmine selle sätete siseriiklikusse õigusesse ümberkirjutamise abil ei ole lubatav (vt nt Euroopa Kohtu otsus asjas 50/76: [Amsterdam Bulb BV vs. Produktschap voor Siergewassen](#)). Arvestada tuleb ka sellega, et määrus muudab kohaldamatuks riiklikud normid, mis on vastuolus

14. Suures osas seab Euroopa Liidu õigus eesmärgid riigile, kuid nende eesmärkide saavutamise tee tuleb leida igal liikmesriigil endal. Näiteks on riigil kohustus suurendada süsinikusidumist 2,5 miljoni tonni võrra aastas. Sellest riigi kohustusest ei ole võimalik ühelgi metsakasvataval, põllumehel ega ettevõtjal tuletada enda tegevusega seotud võimalusi või piiranguid. Selline riigi võetud kohustus tuleb seaduste ja määrustega viia inimeste ja ettevõtjateni, kelle tegevusele võiks sellest riigi kohustusest lähtuda mõni piirang. Selge teadmine peaks olema inimestel ja ettevõtetel ka sellest, kui riik leiab, et mistahes piirangut polegi vaja kellelegi (nt mõnele sektorile) seada, sest ka piirangute seadmise üldine võimalus tulevikus pärsib inimeste ja ettevõtete tegevust.

15. Rahvusvahelised kokkulepped, millega Eesti Vabariik on endale võtnud kohustusi ja Euroopa Liidu õigus on Eestile siduvad (vt lähemalt PS § 123 ja [Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse](#) § 1). Rahvusvahelisest õigusest isikule üldiselt vahetuid kohustusi ei tule. Riigi rahvusvaheliste lubaduste täitmine võib tähendada vajalike riigisiseste õigusnormide kehtestamist.

IV. Kliimanetraalsuse eesmärk Eesti arengukavades

16. Riigikogu kiitis 12. mail 2021 heaks pikaajalise arengustrateegia „[Eesti 2035](#)“, milles on öeldud: „Aastaks 2050 on Eesti konkurentsivõimeline, teadmispõhise ühiskonna ja majandusega kliimanetraalne riik, kus on tagatud kvaliteetne ja liigirikas elukeskkond ning valmisolek ja võime kliimamuutuste põhjustatud ebasoodsaid mõjusid vähendada ja positiivseid mõjusid parimal viisil ära kasutada.“⁸ Seega deklareeriti 2021. aastal kliimanetraalsuse eesmärki.

17. Enne „Eesti 2035“ heakskiitmist kinnitas Riigikogu 5. aprillil 2017. aastal „Kliimapoliitika põhialused aastani 2050“. Selle punktis 2 on öeldud: „Eesti pikaajaline siht on vähendada kasvuhoonegaaside heidet 2050. aastaks ligi 80 protsenti võrreldes 1990. aasta heitetasemega. Selle sihi suunas liikumisel vähendatakse kasvuhoonegaaside heidet 2030. aastaks orienteerivalt 70 protsenti ja 2040. aastaks 72 protsenti võrreldes 1990. aasta heitetasemega.“ Sellele eesmärgile viidati ka 2019. aastal Euroopa Komisjonile esitatud riikliku energia- ja kliimakava teatises, milles on Eesti ühe eesmärgina nimetatud kasvuhoonegaaside heite vähendamist 80% aastaks 2050 (sh 70% aastaks 2030). Võrreldes strateegiaga „Eesti 2035“ on kliimat puudutavates arengudokumentides riigi taotlus väiksem. Riigikogu menetluses on praegu eelnõu OE 616⁹, millega muudetakse kliimapoliitika põhialuseid ja võetakse eesmärk saavutada aastaks 2050 kliimanetraalsus.

18. Viimastel aastatel on riik seega mõnes arengukavas ja strateegias seadnud eesmärgiks kasvuhoonegaaside olulise vähendamise, teistes aga kliimanetraalsuse saavutamise aastaks 2050. Järelikult ei ole arengukavades ühemõtteliselt öeldud, kas eesmärk on Eesti täielik

määruse oluliste klauslitega. Teatud juhtudel võib olla vajalik EL-i määruse rakendamiseks võtta vastu siseriiklikke õigusakte määrusest tulenevate kohustuste täitmata jätmise eest sanktsioonide kindlaksmääramiseks (vt ka RKHKo 11.02.2009 nr [3-3-1-79-08](#)).

⁸ Riigikogu 12.05.2021 otsuse menetlusmaterjalid on kättesaadavad aadressil <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1f5c7372-06b3-481b-b5ed-1aecd9cb58b6/Riigikogu%20otsus%20%CB%AE%CB%AE%Riigi%20pikaajaline%20arengustrateegia%20%CB%AE%202035%CB%AE%CB%AE%20heakskiitmine%20%CB%AE>. Otsuse eelnõu puudutava arutelu stenogramm on kättesaadav aadressil <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/202105121400#PKP-211667> ja <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/202011251400#PKP-99171>.

⁹ Otsuse eelnõu menetlusmaterjalid on kättesaadavad aadressil <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/003d65b5-04e8-47be-8a9e-b3c0fd3253d/Riigikogu%20otsus%20%20Riigikogu%20otsuse%20Kliimapoliitika%20p%C3%B5hialused%20aastani%202050%CB%AE%20muutmine>.

kliimaneutraalsus aastaks 2050 või kasvuhoonegaaside heite vähendamine 80% võrra võrreldes 1990. aastaga.

19. Arengukavad ei ole siduvad õigusaktid, neist ei saa ega tohi tuletada õigusi ega kohustusi ka siis, kui arengukava on heaks kiitnud Riigikogu oma otsusega. Arengukava on mõne valdkonna arengu suunamiseks koostatud pikaajalise strateegilise juhtimise instrument. Arengukava eraldi võetuna ei taga ühegi eesmärgi saavutamist. Selle elluviimiseks võib vaja olla investeeringuid, toetusi või muud mitteregulatiivset tegevust, aga ka isikute õigusi ja kohustusi puudutavate õigusaktide kehtestamist.

20. Arengukavade koostamisel ei järgita samu põhimõtteid ja reegleid ega menetluskorda, mis kehtib seaduste puhul. Niisamuti ei kohaldu arengukava puhul õigusnormide tõlgendamise reeglid. Nii ei pruugi arengukavade omavaheliste vastuolude korral võimalik leida kindlat vastust sellele, kas hilisem arengukava muudab varasemat või konkreetsem üldisemat arengukava. Arengukavast lähtudes ei teki kellelgi õiguspärasest ootusest, et arengukavas öeldut asutakse ellu rakendada. Vaatamata sellele, et strateegilised arengudokumendid ei ole õigusaktid ning ei anna kellelegi vahetult õigusi ega sea kohustusi, peaksid need olema omavahel kooskõlas (vt ka [riigieelarve seaduse](#) § 19 lg 6). Arengukavad saavad olla vajalike seaduseelnõude ja kulutuste kavandamisel suuniseks üksnes riigile endale.

V. Kliimaneutraalsuse eesmärk ja selle saavutamiseks vajalikud abinõud kehtivates seadustes

21. Inimeste ja ettevõtjate tegevust piirav siduv eesmärk, eesmärgi saavutamiseks vajalikud õigused ja kohustused ning võimalikud tegevuspiirangud tuleb kindlaks määrata seaduses (PS §-d 31, 32, 3, 11).

22. Praegu pole riigil teada, mida täpselt on vaja teha selleks, et saavutada kliimaneutraalsuse eesmärk ja vahe-eesmärgid, mis Euroopa Liidu õigusest tulevad.¹⁰

23. Kõikides seadustes, milles reguleeritakse eluvaldkondi, millest sõltub kliimaneutraalsuse saavutamine, ei ole praegu selgeid norme selle kohta, kes peab ning mida ja mis ajaks tegema või millest hoiduma. Üldised normid selleks ei sobi, sest ametnik ei saa asuda Riigikogu asemel põhiõiguste piiramise aluseid määrama. Seadus(t)es pole sätestatud ka eesmärki saavutada kliimaneutraalsus.

24. Seega on kliimat puudutav seadusandlus pigem napp. Sellises olustikus võib tekkida kiusatus kasutada olemasolevaid ja üldise sisuga norme. Näiteks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 52 lõike 1 punktis 6 on sätestatud: „[...] loa andmisest keeldutakse, kui tegevusega kaasneb keskkonnoaht¹¹ mida ei ole võimalik vältida, välja arvatud juhul, kui huvi

¹⁰ <https://www.err.ee/1608788464/rasked-kliimaotsused-jaavad-jargmise-valitsuse-teha>.

¹¹ KeÜS § 5: keskkonnoaht on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Keskkonnahäiring ja oluline keskkonnahäiring on sätestatud KeÜS §-s 3. Keskkonnahäiring on inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale või kultuuripärandile. Keskkonnahäiring on ka selline ebasoodne mõju keskkonnale, mis ei ületa arvulist normi või mis on arvulise normiga reguleerimata. Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, eeldatakse olulise keskkonnahäiringu tekkimist: keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamisel; saastatuse põhjustamisel; keskkonnakahju põhjustamisel; olulise keskkonnamõju põhjustamisel; olulise ebasoodsa mõju tekitamisel Euroopa Liidu Natura 2000 võrgustiku alale.

keskkonnaloa andmiseks on ülekaalukas ja tegevusel puudub mõistlik alternatiiv ning on võetud ohu vähendamise meetmed.“ KeÜS § 52 lõike 1 punkt 6 on rakendatav neil juhtudel, kui tegevusega kaasneb seni teadmata oht keskkonnale. Sellisel juhul annab norm võimaluse üksikjuhtumil ohu tõrjumiseks ning sätestab seejuures ka kaalumispriid (ohu vältimatus, ülekaalukas huvi, alternatiivi puudumine). Normi ei ole õige rakendada nende ohtude suhtes, mis pole ootamatud ning mille tõrjumiseks on Riigikogul olnud võimalus vajalikud piirangud seaduses sätestada arvestades just tõrjutava ohu olemust, sest just sellest lähtudes saab kujundada põhiõigusi piiravad proportsionaalsed keelud või kohustused, nagu eeldab PS §-des 3, 11, 31, 32 ja 53 sätestatu. Seadusel ei ole enam põhiseaduspärast mõtet, kui selle sisu ei ole arusaadav või selle rakendamise tagajärjed pole ettearvatavad ning Riigikogu roll on antud sisuliselt ametnikule.

25. Isikule tuleb anda keelu või piiranguga toimetulemiseks kohanemisaeg ning piirangu peab ette nägema seadus konkreetselt kliimanetraalsust silmas pidades. Loomulikult saab õiguspärast ootust loovaid sätteid pikaks ajaks ette kehtestada vaid valdkondades, kus sellela ei oleks piisavat investeerimiskindlust ega saaks vältida ülemääraseid majanduslikke ja sotsiaalseid kahjusid. Nii näiteks tuleb seaduses pikaks ajaks sätestada, kas ja milliseid kaevandamisluube antakse.

26. Seadustes on seni sätestatud mõnes valdkonnas suundumused või üldised meetmed kliimamuutuste leevendamiseks, näiteks makstakse toetusi või osaletakse heitkogustega kauplemises¹². Nende suundumuste seos inimestele ja ettevõtetele pandavate kohustuste ja õigustega on praegu normidest suuresti puudu. Kehtiva õiguse analüüsimisel ilmnes, et erandiks on ehitamist puudutavad seadused. Näiteks energiatõhususe nõuded uute hoonete ehitamisel puudutavad kõiki, kes uusi hooneid ehitavad või vanu rekonstrueerivad. Need seaduse ja määrusega sätestatud nõuded vaadatakse perioodiliselt üle ning vajadusel muudetakse. Siiski on hoonete energiatõhusus vaid üks aspekt ehitistega seonduvas kliimanetraalsuse temaatikas.

VI. Isikute õiguste piiramise ja kohustuste kehtestamise põhiseaduslikud eeldused

27. Põhiseaduse § 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Isikute õigusi ja vabadusi tohib piirata üksnes kooskõlas põhiseadusega ning piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste olemust (PS § 11). Seadus kaitseb igaühte riigivõimu omavoli eest (PS § 13) ning õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus (PS § 14).

28. Kui kliimanetraalsuse saavutamine on riigi eesmärk ja kui selleks on vajalik kehtestada piiranguid või panna kellelegi kohustusi, siis tuleb seda põhiseaduse järgi teha seaduses. See hõlmab nii ettevõtlusele ja omandi kasutamisele seadusega seatavaid võimalikke piiranguid (PS §-d 31 ja 32) kui ka keskkonna säästmise kohustusest lähtuvaid võimalikke piiranguid ja soorituskohustusi (PS §-d 5 ja 53). PS § 12 järgi on kõik seaduse ees võrdsed. Ka võrdsuspõhiõigus kinnitab vajadust näha piirangute alused ettenähtaval ja tagantjärele kontrollitaval moel ette seaduses.

29. Seadusliku aluse nõue põhiõiguste piiramisel nähtub üheselt ka Riigikohtu praktikast. Põhiõiguste piirang peab olema kooskõlas ka PS § 3 lõike 1 esimese lausega, mille kohaselt

¹² Näiteks [atmosfääriõhu kaitse seaduse](#) § 143: Kliimamuutust vähendava tegevuse korraldamine. Kliimamuutust vähendavat tegevust korraldab Keskkonnaministeerium kliimamuutuste raamkonventsioonis, Kyoto protokollis, Pariisi kokkuleppes ja Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud kasvahoonegaaside heitkoguste piiramise nõuetest lähtuvalt.

teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (RKÜKo 03.12.2007, nr [3-3-1-41-06](#), p 22). Sellest sättest tulenevalt peab põhiõiguste seisukohalt olulisi küsimusi reguleerima Riigikogu (parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte) ja põhiõiguste piirangul peab olema seaduslik alus (seadusliku aluse nõue).¹³

30. Õigusliku raamistiku loomine on põhiseaduslikkuse tagamisel (PS §-d 3, 11 ja 31 ja 32) oluline ka õiguskindlust ja õigusselgust (PS §-d 10 ja 13) silmas pidades. Riigikohus on märkinud, et seejuures ei piisa pelgalt piirangu kehtestamist lubava seadusenormi olemasolust: õigusriigile omasest olulisuse põhimõttest tulenevad nõuded ka normile endale. Need kohustavad seadusandjat otsustama lubatava haldustegevuse sisu, ulatuse ja mahu üle (vt RKHKo 13.11.2009, nr [3-3-1-63-09](#), p 14). Mida intensiivsemalt isiku põhiõigust piiratakse, seda täpsemad peavad olema sellele piirangule alust andvad õigusaktid (vt RKÜKo 21.02.2017, nr [3-3-1-48-16](#), p 38). Põhiõiguse piiramist lubavad seadused peavad olema avalikult kättesaadavad ja inimestel peab olema võimalik mõista, millistel tingimustel võib nende õigusi piirata ja millist käitumist avalik võim neilt ootab.¹⁴

31. Seaduses tuleb tagada muudatustega kohanemiseks vajalik üleminekuaeg, kui muudatused on sellised, mis muudavad oluliselt kellegi senist tegevust. Vaid seaduses kindlaks määratud põhjustel ja juhtudel saab keelduda näiteks põlevkivi kaevandamiseks loa või keskkonnanäringut põhjustavale hoonele ehitus- või kasutusloa andmisest. Kui Riigikogu enamuse tahe muutub, on võimalik seadusi põhiseaduse raames muuta, seejuures tuleb arvestada õiguskindlust ja õiguspärast ootust. Isikutele tuleb anda piisav kohanemisaeg ehk aeg, mille vältel on võimalik tegevus uuele seadusele vastavalt ümber korraldada. Riigikohus on märkinud, et „õiguspärase ootuse põhimõtte esemeline kaitseala hõlmab isiku mõistliku ootuse, et õiguskorras talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas. PS § 9 teise lause kohaselt laienevad põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Seega hõlmab õiguspärase ootuse põhimõtte isikuline kaitseala PS § 9 teisest lausest tulenevalt ka juriidilised isikud“ (RKPJKo 31.01.2012, nr [3-4-1-24-11](#), p 50).

32. Kliimat puudutav vaidlus on peetud Saksamaa Konstitutsioonikohtus. Kohus leidis, et põhiseadus kohustab Saksamaa Liitvabariiki seadma kliimanetraalsuse eesmärgi ning rakendama vajalikke abinõusid eesmärgi saavutamiseks kooskõlas Saksamaa Liitvabariigi põhiseadusega.¹⁵ USA ülemkohus osundas kohtuasjas, mis oli seotud kliima kaitsega, et varem ja teistel eesmärkidel kehtestatud normi ei saa riik rakendada juhtudel, milleks seadus konkreetset voli ei anna.¹⁶

VII. Otsustamata jätmisega kaasnev ettenähtamatus

33. Ettekande üks peamisi eesmarke on juhtida tähelepanu vajadusele otsuste järele ning rõhutada, et põhiseaduse järgi tuleb enamik kliimanetraalsust puudutavatest otsustest teha seadustes. Kui on vajadus kehtestada reeglid või piirangud, mis puudutavad ettevõtlust, siis tuleb seda teha seaduses (PS § 31). Kui on vajalikud piirangud kellegi omandi suhtes, siis saab seda otsustada üksnes seadusega (PS § 32). Kui soovitakse kehtestada koormisi või makse, siis

¹³ PSJVKo 06.04.2021, nr [5-20-12](#), p 62.

¹⁴ RKHKo 18.05.2021, nr [3-19-549](#), p 18.

¹⁵ Saksamaa Konstitutsioonikohtus 24.03.2021 nr 1 BvR 2656/18; 1 BvR 78/20; 1 BvR 96/20; 1 BvR 288/20.

¹⁶ West Virginia vs. Environmental Protection Agency (https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/20-1530_new_1537.pdf).

tähendab see seaduse kehtestamist (PS § 113). Kui Riigikogu tahab luua taastuvenergia jaoks senisest paremad tingimused ja näiteks muuta planeerimist käsitlevaid norme, siis tähendab see tõenäoliselt ka seda, et muudetakse inimeste kaasaráärmise tingimusi. Need otsused saab teha ainult seadusega.

34. Seaduse vastuvõtmisega kaasneb avalik arutelu Riigikogus ning kõigil osapooltel on võimalik selles rahvaesindajate kaudu osaleda. Lisaks ühiskondlikule arutelule annab seadus ka kõigile osapooltele teadmise sellest, millistest reeglitest tuleb lähtuda, kui oma tulevikku planeeritakse. Seda teadmata ei ole võimalik inimestel ja ettevõtetel teha oma elus vajalikke ümberkorraldusi.

35. Kui Riigikogu ei pea vajalikuks seadustes muudatusi teha, siis on ka see otsus. Kuivõrd seaduses sätestatud selgete alusteta ei saa põhiõigusi piirata, tähendab asjakohaste normide puudumine, et Riigikogu ei soovi piiranguid seada ning kõik, mis ei ole eraisikutele keelatud, on lubatud. Ühtlasi tuleks sellisel juhul teadvustada, et isikute õiguspärane ootus vajab kaitset nii piiranguid kehtestades kui ka neid teadlikult kehtestamata jättes. Kui Riigikogu mõne aja möödudes siiski leiab, et kliimanetraalsuse saavutamiseks tuleb seada piiranguid, siis peavad need jõustuma piisava viiteajaga, et inimestel ja ettevõtetel oleks võimalik muutustest lähtudes enda tegevus ümber korraldada. Seejuures on ikkagi oht, et liiga hilja reageerides võib Riigikogul põhiseaduspärase lahenduse kehtestamine olla keeruline (kui mitte võimatu), sest reeglitega kohanemiseks jääb liiga vähe aega ja/või toob see riigile kahju hüvitamise kohustuse.

VIII. Praegune olukord põlevkivitööstuse näitel

36. Probleemi ilmestamiseks sobib näide põlevkivitööstusest. Olulisi ja ka edukaid ümberkorraldusi on tehtud energeetikas ja tööstuses ning seetõttu on Eestis süsinikuheide võrreldes 1990. aastaga (mis on võrdlusaasta) oluliselt vähenenud.¹⁷ Oma osa on ka sellel, et võrdlusaasta näitab okupatsiooniaegse tööstuse suurt keskkonnamõju. Pärast Eesti taasiseseisvumist vähenes nii tootmine kui ka saastamine.

37. Põlevkivienergeetikal on endiselt oluline roll Eesti energeetikas¹⁸ ja seega ka süsinikuheites. Energeetikasektor on peamine kasvuhoonegaaside heitkoguste allikas Eestis. 2020. aastal moodustasid energeetikasektorist tulevad heitkogused 81,9%, kokku 9461,45 kt CO₂ ekvivalenti kogu Eesti kasvuhoonegaaside heitkogusest.¹⁹

38. Kliimapoliitika põhialustest nähtub, et „põlevkivi kasutamisel liigutakse järjest suurema energeetilise väärindamise ning kõrgema lisandväärtusega toodete tootmise suunas, et minimeerida põlevkivi käitlemisprotsessis tekkivat kasvuhoonegaaside heidet viisil, millega ei kaasne muu negatiivse keskkonnamõju suurenemine. Põlevkiviõli tootmise kõrvalsaadusena tekkivat uttegaasi kasutatakse elektri- ja soojusenergia tootmiseks, kusjuures pikas perspektiivis on eesmärk toota uttegaasist võimalikult suures mahus vedelkütuse, maagaasi või muude toodete asendajaid“.²⁰

¹⁷ 1990. aastaga võrreldes on majanduse restruktureerimise ja Euroopa emissioonikaubanduse hinnasurve tulemusena vähenenud energeetikasektori KHG heitkogused 66,8%, sh energeetikatööstuses 70,9%. Rohepoliitika raport, lk 12 (<https://www.valitsus.ee/media/4870/download>).

¹⁸ <https://www.err.ee/1608811375/eleringi-raport-est-riigikogu-vajab-strateegiliseks-reserviks-polevkivijaamu>

¹⁹ Kasvuhoonegaaside inventuur. Energeetika, sh transport 1990-2020 kokkuvõte. Kättesaadav <https://envir.ee/media/7382/download>. Inventuur on tervikuna avaldatud aadressil <https://envir.ee/kliima/kasvuhoonegaasid#aruanded>.

²⁰ Kliimapoliitika põhialused aastani 2050, p 11 (<https://envir.ee/media/884/download>).

39. Niisiis nähakse arengukavas ette, et põlevkivi väärindamine peab suurenema. Pole üheselt selge, mida see tähendab ning kas põlevkivi põletamisele eelistatakse õlitootmist. Näiteks on ka teaduslikke hinnanguid, mille järgi on võimalik veel oluliselt vähendada põlevkivi kasutamisega kaasnevat mõju kliimale.²¹

40. [Maapõueseadusesse](#) (MaaPS) pole selliseid muudatusi tehtud, millest nähtuks riigi soov vähendada või suunata põlevkivi kasutamist. MaaPS § 55 lõige 2 ei näe ette kaevandamisloa andmise tingimusena kliimanetraalsust või keeldumise alusena kaevandamise kliimamõju vms. Seadusega ei eristata kuidagi ka põlevkivi kasutamise viise. Seaduse järgi on kaevandamine lubatud mistahes eesmärgil.

41. Seega, kui lugeda maapõueseadust, siis pole põhjust arvata, et riik tegelikult soovib põlevkivi kaevandamist (v.a kogusele seatud piir²²) ja/või kasutamist piirata, et saavutada kliimanetraalsus või muud eesmärgid. Seadusest ei selgu ka seda, et põlevkivi põletamisele tuleks eelistada õlitootmist või muud tegevust.

42. Küsimusi on ettevõtjate ja ka otsustama pidavate ametnike ees palju. Kas uusi põlevkivi kaevandamise lubasid võib anda? Jah võib, seadus seda ei keela. Leian, et õigusselguse (PS §-d 10, 13) ega kõigi põhiõiguste seisukohalt oluliste küsimuste otsustamise põhimõttega (PS §-d 3, 11) poleks kooskõlas kaevandamisloa andmisest keeldumine mõnel üldisel alusel, nagu näiteks KeÜS § 52 lõike 1 punktis 6 on sätestatud. Kas võib loa anda põlevkivist elektri tootmiseks? Seadus ei keela ka seda. Kas põlevkivienergeetikaga tegelevad ettevõtjad peaks lõpetama oma tegevuse? Seadus lubab jätkata. Kui kaua võib senist tegevust jätkata või kui kiiresti peaks tegevuse lõpetama? Seadus ei ütle selle kohta midagi. Kas põlevkivienergeetika asemel võiks alustada mõne muu tööstusettevõttega? Seadus seda ei takista. Kas seadus soodustab uute tööstuste rajamist? Kui lähtuda ainuüksi planeerimiseks ja lubade saamiseks kuluvast ajast, siis aega kulub selleks üldjuhul vähemalt 5–7 aastat.

43. Kas need on vastused, mida riik tahab neile küsimustele anda? Seejuures puudutavad küsimused põlevkivisektorit, mis on olnud oma negatiivse kliimamõju tõttu esiplaanil ja riigi ning ühiskonna tähelepanu all ja mille kohta võiks konkreetsed vastused riigil juba olemas olla. Arvestades seda, kui palju kulub aega, et kavandada ja planeerida mõni alternatiivne tööstuslik tegevus, siis peaks riik enda soovid inimestele ja ettevõtetele ka selgelt ja aegsasti välja ütlema.

44. Olemasolevad ja üldised keskkonnavalda andmisest keeldumise alused ei ole praegu seadustes sätestatud kliimanetraalsuse eesmärki silmas pidades. Keeldumise alused on seadustesse kirjutatud enne seda, kui kliimanetraalsuse eesmärki ka arengukavades nimetati. Seega ei saa eeldada, et Riigikogu on nende puhul silmas pidanud kliimanetraalsust. Pole toimunud ka arutelu selle üle, kuidas suunata erinevate valdkondade tegevust kliimanetraalsuse saavutamiseks. Nagu eespool öeldud, ei ole üldiste normide alusel otsustamine õigusselge ega vasta PS § 3 lõikes 1 sätestatule.

²¹ Tallinna Tehnikaülikooli energiatehnoloogia professor Alar Konist

(<https://novaator.err.ee/1608130408/energiatehnoloog-kliimanetraalsus-on-saavutatav-ka-polevkiviga>.
<https://www.etag.ee/wp-content/uploads/2021/04/L%C3%B5pparuanne.pdf>).

²² Maapõueseaduse § 46 lg 3: põlevkivi kaevandamise aastamäär on 20 miljonit tonni. Keskkonnaministeeriumi veebilehe andmetel kaevandati 2018. aastal 15,9 miljonit tonni põlevkivi, 2019. aastal 12,1 miljonit tonni; 2020. aastal kaevandati põlevkivi veelgi vähem – 9,2 miljonit tonni (<https://envir.ee/uudised/polevkivi-kaevandamine-vahenenud-ning-muutunud-keskkonda-saastvamaks>).

45. Eraldi küsimus on seotud Euroopa Liidu õigusest tuleneva heitmekaubandusega, millega on seotud mõned tööstusettevõtted. Kuivõrd heitmekaubanduse reeglid on kokku lepitud Euroopa Liidus ning osa tööstusest tegutseb nende reeglite järgi, siis tuleb riigil analüüsida, millised riigisisised piirangud heitmekaubandusega hõlmatud ettevõtetele on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.

Kokkuvõte

46. Ühiskonnale olulised otsused – näiteks sellised, milles eelistatakse kliimast lähtudes üht tegevust teisele või üht valdkonda peetakse mõnest teisest olulisemaks –, tuleb teha Riigikogul seadusega. Ainult nii on tagatud riigivõimu teostamine ja põhiõiguse piiramine seaduse alusel (PS §-d 3 ja 10) ning põhiõiguse piirang lähtub selgest parlamendi juhise ega sõltu ametniku eelistusest. Seadus võetakse vastu avalikus menetluses ning Riigikogu liikmete arutelude tulemusena. See loob eeldused, et seaduses on arvestatud erinevate huvidega, mille vahel on leitud tasakaal.

47. Teiste riikide kõrgemad kohtud on kliimaregulatsiooni sõlmküsimustena välja toonud näiteks huvide tasakaalustamise vajaduse, läbipaistvuse, avalikkuse kaasatuse ja otsuste tegemise eelkõige parlamentaarse otsustusprotsessi kaudu. Lisaks on rõhutatud kliimaseaduste paindlikkuse ja ettenähtavuse ühildamise vajalikkust.²³

48. Otsustada tuleb ka selle üle, kas vajame eraldi kliimaseadust või on võimalik piirangud sätestada olemasolevate valdkondlikes eriseadustes. Kliimaseadusi ja kliimanetraalsuse saavutamise kohta on õigusakte vastu võetud ka teistes riikides²⁴, kuid Riigikogu peab leidma meie riigi õigusruumile kõige sobivama lahenduse, arvestades õiguselgust ja õigussüsteemi ühtsust.

49. Kui seadus annab tegevuste kliimamõju osas täitevvõimule suuniseid, siis see ei tähenda, et kõik otsused tuleb üksikasjalikult seaduses teha. Kliimamuutustega kohanemine on ajas muutuv. Seetõttu on ka kliimaeesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed ja ka kasutatav parim võimalik tehnoloogia, ajas muutuvad ja need tuleb teatud ajavahemike järel seetõttu ümber vaadata.²⁵ Ka sellega tuleb normide kirjutamisel arvestada. Ühtlasi võib tekkida vajadus kahju hüvitamiseks, kui põhimõttelisi muudatusi tuleb teha väga kiiresti.

50. Kliimanetraalsusega seotud olulisi küsimusi on vaja seadusega reguleerida veel seetõttu, et anda kõigile sellega seotud tegevusvaldkondadele ja isikutele kindlus kehtivate reeglite kohta. Iseäranis tähtis on, et negatiivse kliimamõjuga valdkondades tegutsevad inimesed saaksid seadusest teada, kui pikalt on neil veel võimalik samas valdkonnas tegutseda. Kui aastaks 2030 tuleb mingi tegevus lõpetada, siis eeldab see suuremahulisi ümberkorraldusi kogu valdkonnas. Ettevõtete juhtidel tuleb leida viis tegevus lõpetada ning töötajatel tuleb otsida endale uus töö, ent aega on vaja ka ümberõppeks. Kui leidub investor, kes soovib senise tegevuse asemel panustada muud liiki tööstusesse, võtab uue tegevussuuna leidmine ja selle toimimiseks ettevalmistuste tegemine aega. Vaja on äriplaani, planeeringuid, ehituslube, keskkonnalube, tuleb leida investorid ning vaja on leida ja koolitada ka töötajaid.

²³ Saksamaa Konstitutsioonikohus 24.03.2021 nr 1 BvR 2656/18; 1 BvR 78/20; 1 BvR 96/20; 1 BvR 288/20, p 213. Inglisekeelne tõlge on kättesaadav veebilehel:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.htm

1.

²⁴ Vt nr [Climate Laws in Europe. Net Zero 50. February 2020. Full Report](#). lk 49 jj.

²⁵ Parima võimaliku tehnoloogia mudeldokumendid on üheks selliseks näiteks.

51. Arusaadavus ja läbipaistvus on esmatähtsad ka eesmärgi arvestades: järgitakse reegleid, millest saadakse aru ja mis on eesmärgiga loogiliselt seotud. Õiguskindluse loomise vajadus nähtub ka PS §-st 10 ning sellega seotud kohtupraktikast. Õiguskindlus tähendab nii kehtivate õigusnormide sisu selgust (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust, et kehtestatud normid jäävad püsima (õiguspärase ootuse põhimõte). (RKPJKo 02.12.2004, [3-4-1-20-04](#), p 12; RKPJKo 15.12.2005, [3-4-1-16-05](#), p 20; RKPJKo 20.03.2006, [3-4-1-33-05](#), p 21; RKPJKo 31.01.2007, [3-4-1-14-06](#), p 23.)

52. Ettevõtjatele peab olema mõistlikult ettenähtav, millisel viisil nende tegevust piirama hakatakse. Nende küsimuste reguleerimise vajadus on praegu juba äratuntav ning tegelikud takistused õiguslike aluste loomiseks Riigikogul puuduvad.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Karolin Soo 693 8410
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee

Liina Lust-Vedder 693 8429
Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee

Kristi Lahesoo 693 8409
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee