

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND

Hanna Maria Kokla

**KLIIMAKOHUSTUSE TÄITMINE ENERGEETIKA SEKTORIS**

Magistritöö

Juhendajad  
*PhD* Katre Luhamaa  
*MA* Mirjam Vili, *LLM*

2023  
Tartu

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. EUROOPA LIIDU JA LIIKMESRIIKIDE PÄDEVUS KOHUSTUSE VÕTMISEL.....	9
1.1. Kliimamuutus .....	9
1.1.1. Kliimamuutuse olemus .....	9
1.1.2. Kliimamuutus ja energiatööstus .....	12
1.2. Euroopa Liidu ja liikmesriigi pädevused siduvate kohustuste võtmisel .....	16
1.2.1 Euroopa Liidu esmane õigus .....	16
1.2.2 Jagatud pädevus .....	19
2. EUROOPA LIIDU KLIIMAEESMÄRGID JA -KOHUTUSED.....	24
2.1. Euroopa Liidu ja Eesti rahvusvahelised kohustused .....	24
2.2 Euroopa Liidu kliimaõigusest tulenevad kohustused .....	27
2.2.1 Üldised kliimaeesmärgid .....	27
2.2.2. EL energeetika-alane regulatsioon .....	33
2.2.2.1. Saastekvoodid ja kasvuhoonegaaside heitmeload .....	35
2.2.2.2. Toetusmeetmed .....	36
2.2.2.3. Energiatõhusus .....	38
2.2.2.4. Aruandmine ja kavade esitamine .....	39
2.2.2.5. Õigus kehtestada lisakohustusi ja kohustus arvestada kliimamuutusega .....	40
2.2.2.6. Muud meetmed .....	41
2.2.3. Kliimakohtused Euroopa Liidu energiaõiguses .....	44
3. EESTI ÕIGUSE VASTAVUS EUROOPA LIIDU KLIIMAEESMÄRKIDELE.....	46
3.1. Eesti regulatsioon praegusel kujul energiasektoris .....	46
3.1.1. Atmosfääriõhukaitse seadus .....	46
3.1.2. Elektriturseadus .....	48
3.1.3. Energiamaajanduse korralduse seadus .....	50
3.1.4. Kaugkütteseadus ja vedelkütuse seadus .....	51
3.2. Eesti õiguse vastavus EL kliimaeesmärkidele .....	52
KOKKUVÕTE .....	57
THE FULFILLMENT OF CLIMATE CHANGE OBLIGATIONS IN ENERGY SECTOR	59
KASUTATUD KIRJANDUS .....	62
KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....	66
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	70

## SISSEJUHATUS

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on uurida, kas Eesti energeetika valdkonnas kehtiv õigus on kooskõlas Euroopa Liidu kliimaeesmärkidega, täpsemalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2021/1119, 30. juuni 2021, millega kehtestatakse kliimanetraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (Euroopa kliimamäärus)<sup>1</sup> (edaspidi Euroopa kliimamäärus) sätestatud pikaajalise eesmärgiga saavutada 2050. aastaks kliimanetraalsus ja sellega seonduvate kohustustega. Kliimanetraalsus tähendab eelkõige kasvuhoonegaaside (edaspidi ka KHG) null netoheite saavutamist 2050. aastaks ning pärast 2050. aastat negatiivsete heitkoguste saavutamist (Euroopa kliimamäärus art 2 p 1). Euroopa kliimamääruse järgi saavutatakse kliimanetraalsus eelkõige kasvuhoonegaaside (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC, PFC ja SF<sub>6</sub>)<sup>2</sup> inimtekkelistest allikatest pärineva heite pöördumatu vähendamise ja KHG neeldajates sidumise suurendamise kaudu (Euroopa kliimamäärus art 1 lg 1). Kuna erinevatel kasvuhoonegaasidel on erinev globaalse soojenemise potentsiaal (inglise keeles *global-warming potential*, edaspidi GWP) ehk mõju globaalsele soojenemisele võrreldes CO<sub>2</sub>, siis kasutatakse mõistet CO<sub>2</sub> ekvivalent (CO<sub>2</sub>e).<sup>3</sup> CO<sub>2</sub> ekvivalent on ühik, millega väljendatakse kasvuhoonegaaside kogust, mis on ümber arvatud süsinikdioksiidi koguseks, kasutades globaalse soojendamise potentsiaali (atmosfääriõhu kaitse seadus, edaspidi AÕKS, § 133). Seetõttu räägitakse erialakirjanduses CO<sub>2</sub> ekvivalentist või kasvuhoonegaasidest üldiselt.

Kuigi kliimamuutus isenesest on Maal looduslik nähtus, mida tingivad mitmed looduslikud mõjurid, siis on praegune kliimamuutus suuresti kantud inimtekkelistest teguritest, eelkõige kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni hüppelisest tõusust atmosfääris, mis on tõstnud Maa keskmist temperatuuri alates 1850. aastatest.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1119, 30. juuni 2021, millega kehtestatakse kliimanetraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (Euroopa kliimamäärus). – ELTL 243, 9.7.2021, lk 1–17.

<sup>2</sup> Arengudokumendi „Kliimapoliitika põhialused aastani 2050“ kasvuhoonegaaside ja välisõhu saasteainete heite ja sotsiaalmajanduslike mõjude hindamise analüüs. Lõpparuanne. – <https://envir.ee/media/889/download> (24.04.2023), lk 8.

Atmosfääriõhu kaitse seadus. – RT I, 25.10.2022, 7, § 130.

<sup>3</sup> Euroopa Kontrollikoda. Kuidas arvatavad, vähendavad ja kompenseerivad ELi institutsioonid ja organid oma kasvuhoonegaaside heidet? Eriaruanne. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014. - [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_14/QJAB14014ETC.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_14/QJAB14014ETC.pdf) (24.04.2023), lk 4.

<sup>4</sup> Bonan, G. Ecological Climatology: Concepts and Applications. Cambridge: Cambridge University Press 2015. lk 125-126;

Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6). Summary for Policymakers. - [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf) (24.04.2023),

Kliimamuutusega kaasnevad ilmastiku ekstreemsused nagu kuumalained, põuad ja tugevad sademed, mis kliimamuutuse tõttu muutuvad intensiivsemaks ja sagedasemaks.<sup>5</sup> Kuna kumulatiivne inimtekkeline CO<sub>2</sub> heitkogus on peaaegu otseses seoses globaalse soojenemisega, siis peaks olukorra stabiliseerimiseks olema eesmärgiks saavutada CO<sub>2</sub> emissioonide nullheide.<sup>6</sup>

Olukorra tõsidust ilmestab ka see, et rahvusvahelisel tasandil on süsteemselt kliimamuutuse uurimise ning selle vastu võitlemisega tegeletud juba 1988. aastast, mil loodi Valitsustevaheline kliimamuutuste paneel (inglise keeles *Intergovernmental Panel on Climate Change*, edaspidi IPCC).<sup>7</sup> Sellest ajast alates on sõlmitud mitmeid märgilisi rahvusvahelisi kokkuleppeid nagu Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon<sup>8</sup> (edaspidi raamkonventsioon), Kyoto protokoll<sup>9</sup> (ja selle Doha muudatus<sup>10</sup>) ja Pariisi kokkulepe,<sup>11</sup> mille liikmeks on nii Euroopa Liit (varasemalt Euroopa Ühendus) kui ka Eesti. Sellest lähtuvalt ongi Euroopa Liit võtnud eesmärgiks olla aastaks 2050 kliimanutraalne. Vastavalt rahvusvahelistele lepingutele on seega Euroopa Liidul tervikuna ja ka kõikidel liikmesriikidel eraldi kohustus võtta meetmeid kliimamuutuste vastu võitlemiseks ning kliimamuutusega kohanemiseks.

Magistritöö keskendub energeetikasektori (kitsamalt energiatööstuse) valdkonna Euroopa Liidu ja Eesti õigusaktidele seetõttu, et vastavalt energeetika ja tööstuse valdkonna mõjude hindamise lõppaurandele<sup>12</sup> on peamiseks KHG heitkoguste allikaks Eestis just energeetikasektor (moodustades nt 2013. aastal 87,6% summaarsest KHG heitkogusest<sup>13</sup>). Magistritöö autor juhib tähelepanu, et viidatud lõpparuandes liigitatakse energeetikasektori alla lisaks energiatööstusele ka töötlev tööstus ja ehitus, muud sektorid, muu, hajusheide,<sup>14</sup> kuid

---

ptk A.1.

<sup>5</sup> Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6). Summary for Policymakers, ptk B.1., B.2.2., B.3.2.

<sup>6</sup> *Ibid.*, ptk B.5.1.

<sup>7</sup> World Meteorological Organization. Resolution 4 (EC-XL). Intergovernmental Panel on Climate Change. - [https://library.wmo.int/doc\\_num.php?explnum\\_id=6063#page=89](https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=6063#page=89) (24.04.2023), lk 89-90.

<sup>8</sup> Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon. - RT II 1994, 14, 43.

<sup>9</sup> Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokoll. - RT II 2002, 26, 111.

<sup>10</sup> Kyoto protokoll Doha muudatus. - RT II, 05.03.2015, 4.

<sup>11</sup> Pariisi kokkulepe. - RT II, 01.11.2016, 3.

<sup>12</sup> Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Energeetika ja tööstuse valdkonna mõjude hindamine. Tallinn: 2016. - <https://envir.ee/media/871/download> (24.04.2023). Nimetatud dokumendi alusel on koostatud "Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Kasvuhoonegaaside ja välisõhu saasteainete heite ja sotsiaalmajanduslike mõjude hindamise analüüs. Lõpparuanne seisuga 25.05.2016" mille alusel omakorda koostati Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Vastu võetud Riigikogu 05.04.2017 otsusega - RT III, 10.02.2023, 3.

<sup>13</sup> Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Energeetika ja tööstuse valdkonna mõjude hindamine, lk 9-10.

<sup>14</sup> *Ibid.*, lk 10.

magistritöö analüüsib vaid energiatööstuse valdkonna õigusakte. Energiatööstus (elektrienergia tootmine) on siiski põhiliseks KHG allikaks energeetikasektoris moodustades 63,1% sektori heitkogusest aastal 2013.<sup>15</sup> Lisaks sellele käsitleb magistritöö energiatööstuse valdkonda ka akadeemilise töö mahu piiritletuse tõttu, sest nimetatud alasektorid on oma olemuselt ja regulatsiooni poolest niivõrd erinevad, et sektori-üleused üldistused ei ole võimalikud.

Magistritöö autor märgib, et kuigi töö piirdub kehtiva regulatsiooni analüüsiga, siis on energeetika sektoris kliimamuutuste vastu võitlemise puhul KHG heite vähendamine praktilisest küljest keeruline probleem. Probleemseteks on nii taastuvenergeetika tehnoloogiate areng (salvestustehnoloogiate areng,<sup>16</sup> toormaterjalide kättesaadavus<sup>17</sup>) kui ka Eesti varustuskindlus (elektrisüsteemi tasakaalustamine, kui tootmine on planeerimatu<sup>18</sup> ehk Eesti tiputarbimine võib langeda ajale, mis taastuvenergia toodang võib olla madal<sup>19</sup>) nimetades vaid mõned. Seega ei käsitle magistritöö nimetatud probleeme, kuid viitab nende olulisusele jätkusuutliku ja kliimasõbraliku energeetika ülesehitamisel.

Energeetika sektori õiguse alla on magistritöö autor liigitanud eelkõige energiatööstuse, sh energiataristu, elektrienergia turu, osaliselt energiatõhususe, taastuvenergeetika, KHG puudutava regulatsiooni, mis kehtib seisuga 01.03.2023. Teisisõnu – tegemist on õigusaktidega, mis reguleerivad energeetika sektori toimimist laiemalt, näiteks on asjakohaseks õigusaktiks EL õiguse tasandil Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/73/EÜ, 13. juuli 2009, mis käsitleb maagaasi siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/55/EÜ<sup>20</sup> ja Eesti riigisisese õiguse tasandil elektrituruseadus.<sup>21</sup> Magistritöös ei kasutata õigusakte, mis seostuvad energeetika sektoriga kaudselt (näiteks rehvide kütusesäästlikkuse regulatsioon<sup>22</sup>) või mis küll seostuvad energeetika ja kliimamuutuste temaatikaga, kuid mille regulatiivne eesmärk on teine (näiteks maagaasi- ja

---

<sup>15</sup> *Ibid*, lk 5.

<sup>16</sup> Vt näiteks Trainer, T. Some problems in storing renewable energy. – Energy Policy, 2017/110, lk 386.

<sup>17</sup> Vt näiteks Ray, P. Renewable energy and sustainability. – Clean Technologies and Environmental Policy 2019/21., lk 1529.

<sup>18</sup> Elektrituru käsiraamat. – <https://elering.ee/elektrituru-kasiraamat> (29.03.2023), ptk 3.1.3.

<sup>19</sup> Elering. Eesti elektrivarustukindluse aruanne, Tallinn 2022. – <https://elering.ee/varustuskindluse-aruanDED> (06.04.2023), lk 32.

<sup>20</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/73/EÜ, 13. juuli 2009, mis käsitleb maagaasi siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/55/EÜ. – ELT L 211, 14.8.2009, lk 94–136.

<sup>21</sup> Elektrituruseadus. - RT I, 07.03.2023, 67.

<sup>22</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2020/740, 25. mai 2020, mis käsitleb rehvide kütusesäästlikkuse ja muude näitajate märgistamist ning millega muudetakse määrust (EL) 2017/1369 ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1222/2009. – ELT L 177, 5.6.2020, lk 1–31.

elektrihinnastatistikat,<sup>23</sup> ökodisaini käsitlev regulatsioon,<sup>24</sup> või energia statistilised ülekanded<sup>25</sup>). Samuti on magistritöö autor välistanud õigusaktid, mis käsitlevad hoonete energiatõhusust,<sup>26</sup> sest tegemist ei ole energiatööstuse või energiaturuga seotud regulatsiooniga. Magistritöö ei analüüsi transpordi sektorit ehk sõidukite poolt kasutatava energia regulatsiooni, mistõttu ei ole hõlmatud kogu primaarenergia tarve (nt on hõlmatud soojuse aga mitte kütuse tootmine). Lisaks sektoripõhisele valimile on magistritöös olulised just need energeetika sektori õigusaktid, mis mainivad otseselt kliimamuutustega seotud eesmärgi.

Magistritöö keskendub kliima- ja energiaõigusele ning omab seetõttu puutumust ka konkurentsioigusega ja riigiabi valdkonnaga.<sup>27</sup>

Lisaks sellele, et energeetikasektor on suure avalikkuse tähelepanu all seoses kliimamuutustega, on Venemaa sõjaline rünnak Ukraina vastu vallandanud Euroopa Liidus energiakriisi.<sup>28</sup> Energiajulgeoleku tagamiseks on Euroopa Liit võtnud samme energeetika sektori toetamiseks lähtudes mh ka kliimaeesmärkidest, näiteks on Komisjon tutvustanud „RePowerEU“ plaani, mille põhilisteks eesmärkideks on energia säästmine, energia allikate mitmekesistamine, fossiilkütuste kiire asendamine taastuvenergiaga ning nutikas investeeringute ja reformide kombineerimine.<sup>29</sup> Siiski ei analüüsi käesolev magistritöö ei eraldi energiajulgeolekut, vaid piirdub energia sektoris kehtiva õiguse vastavuse analüüsiga kliimaeesmärkidega. Sellest hoolimata on geopoliitiline olukord toonud kaasa kiire arengu energiasektoris, mis peegeldub ka seaduseloomes muutes magistritöö teema väga aktuaalseks.

Magistritöö keskseks uurimisküsimuseks on, kas Eesti kehtiv õigus energeetikasektori lõikes on kooskõlas Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustustega kliimaeesmärkidega saavutamisel.

---

<sup>23</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/1952, 26. oktoober 2016, mis käsitleb Euroopa maagaasi- ja elektrihinnastatistikat ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2008/92/EÜ. – ELT L 311, 17.11.2016, lk 1–12.

<sup>24</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/125/EÜ, 21. oktoober 2009, mis käsitleb raamistiku kehtestamist energiamõjuga toodete ökodisaini nõuete sätestamiseks (uuesti sõnastatud) (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 285, 31.10.2009, lk 10–35.

<sup>25</sup> Elektriturseadus § 92<sup>4</sup>.

<sup>26</sup> Näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/31/EL, 19. mai 2010, hoonete energiatõhususe kohta (uuesti sõnastatud). – ELT L 153, 18.6.2010, lk 13–35.

<sup>27</sup> Energeetika valdkonna üle teostab järelevalvet Konkurentsiamet. Konkurentsiameti põhimäärus. - RT I, 05.11.2021, 2, artikkel 6 punkt 1. Riigiabi seoses taastuvenergiale kohalduvatele toetustele (vt nt elektriturseadus § 59).

<sup>28</sup> European Commission. EU action to address the energy crisis. – [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/eu-action-address-energy-crisis\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/eu-action-address-energy-crisis_en) (06.12.2022).

<sup>29</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Kava „RePowerEU“. - COM(2022) 230 final.

Sellele uurimisküsimusele vastamiseks on vaja leida vastus järgnevatele uurimisküsimustele. Esiteks, milliste õiguslike meetmete abil saab kliimamuutusega tegeleda ehk milles seisnevad (riikide) üldised kohustused kliimamuutusega tegelemisel. Teiseks on oluline välja selgitada, kuidas on jagunenud Euroopa Liidu ja liikmesriikide pädevused kliimaeesmärkide seadmisel ja kohustuste võtmisel. Nimelt on nii Euroopa Liit tervikuna kui ka Eesti oluliste rahvusvaheliste kliimalepingute osapooled, mistõttu kohalduvad ka vastavad rahvusvahelised kohustused. Kolmandaks alaküsimuseks on, kuidas kajastub kliimaeesmärkide saavutamise kohustus Euroopa Liidu energeetikasektori õiguslikus regulatsioonis. Nimetatud alaküsimustele vastates on võimalik leida vastus ka magistritöö keskele küsimusele – kas Eesti kehtiv õigus energeetikasektori lõikes on kooskõlas Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustustega kliimaeesmärkide saavutamisel.

Magistritöö on oma olemuselt kehtivat õigust kirjeldav, süstematiseeriv, klassifitseeriv ja hindav. Uurimismeetoditena kasutatakse peamiselt tõlgendamist ja süstematiseerimist. Esmalt tõlgendatakse Euroopa Liidu kehtivat energiasektori regulatsiooni kliimamuutuste vastu võitlemise kohustuse võtmes ning seejärel tõlgendatakse Eesti kehtivat õigust energiasektori valdkonnas. Pärast tõlgendamist süstematiseeritakse õigusaktid ning hinnatakse, kas Eesti kehtiv õigus on kooskõlas Euroopa Liidu õiguslike kohustustega kliimamuutuste vastu võitlemisel.

Kõige olulisemateks allikateks on rahvusvahelised lepingud, Euroopa Liidu õigusaktid ja Eestis kehtiv energiasektori regulatsioon: kliimamuutuste raamkonventsioon, Kyoto protokoll (ja selle Doha muudatus) ja Pariisi kokkulepe, Euroopa Liidu aluslepingud, Euroopa kliimamäärus, energiamajanduse korralduse seadus,<sup>30</sup> elektrituruseadus, maagaasiseadus,<sup>31</sup> vedelkütuse seadus,<sup>32</sup> kaugkütteseadus,<sup>33</sup> atmosfääriõhukaitse seadus. Varasemalt on uuritud näiteks Euroopa Liidu pädevust kliimakohustuste võtmisel ja Euroopa Liidu kliimaõigust,<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Energiamajanduse korralduse seadus. - RT I, 22.10.2022, 5.

<sup>31</sup> Maagaasiseadus. - RT I, 09.08.2022, 21.

<sup>32</sup> Vedelkütuse seadus. - RT I, 18.05.2022, 17.

<sup>33</sup> Kaugkütteseadus. - RT I, 09.08.2022, 26.

<sup>34</sup> Näiteks: de las Heras, B. P. The 'Fit for 55' Package: Towards a More Integrated Climate Framework in the EU. – Romanian Journal of European Affairs 22/2022, lk 63-78.

Russo, E. Towards an exclusive competence of the EU to conclude climate agreements? – European foreign affairs review 2017/22, lk 197-212.

Scott, J., & Rajamani, L. EU climate change unilateralism. – European Journal of International Law 2012/23, lk 469-494.

Tabau, A. S. Shared Accountability of the European Union and its Member States in the Climate Change Regime. – Review of European, Comparative & International Environmental Law 2013/22, lk 91-102.

valdavalt majanduse ja riigiteaduste valdkonnas samuti Eesti taastuveneergetika arendamist<sup>35</sup> ja saastekvootidega kauplemise süsteemi mõju,<sup>36</sup> kuid magistritöö autorile teadaolevalt ei ole analüüsitud EL ja Eesti energeetika sektori regulatsiooni kliimamuutuste kontekstis.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimene peatükk keskendub Euroopa Liidu ja liikmesriikide pädevuse jaotusele kliimaeesmärkide saavutamisel, selgitades ka kliimamuutuse teoreetilist olemust. Teine peatükk käsitleb Euroopa Liidu ja liikmesriigi rahvusvahelisi kohustusi ja Euroopa liidu kliimaõigusest tulenevaid kohustusi liikmesriigile. Kolmas peatükk analüüsib Eesti energiasektori regulatsiooni vastavust Euroopa Liidu õigusest tulevatele kohustustele seoses kliimaeesmärkidega ning hindab ühtse regulatsiooni vajadust õigusdogmaatilisest vaatepunktist.

Käesolevat magistritööd iseloomustavad märksõnad Eesti märksõnastikus on Euroopa Liidu õigus, keskkonnaõigus, rahvusvaheline õigus, kliima.

---

<sup>35</sup> Õigusteaduskonnas näiteks: Beljajeva, M. Taastuva energia edendamiseks antavate riiklike toetuste ja konkurentsioiguse kokkupuutepunktid Euroopa Liidus. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2012.

Majandusteaduskonnas näiteks: Nikonova, S. Taastuvate energiaallikate arengut soodustavad ja takistavad tegurid Eesti näitel. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2014.

Vassiljev, M. Kavandatava taastuveneergetika toetusskeemi muudatuse mõju investeeringutele tuulenergeetikasse Eestis. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2012.

Riigiteaduste instituudis näiteks: Teor, I. Eesti elektrienergeetika sektori säästvamaks muutmisel kasutatavad meetmed ja nende tulemuslikkus. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool 2014.

<sup>36</sup> Majandusteaduskonnas näiteks: Viirmäe, M. Kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi mõju põlevkivist sõltuvatele ettevõtetele Eestis. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2012.

# 1. EUROOPA LIIDU JA LIIKMESRIIKIDE PÄDEVUS KOHUSTUSE VÕTMISEL

Magistritöö esimeses peatükis selgitab magistritöö autor esmalt kliimamuutuse olemust ja energeetika sektori mõju kliimamuutusele. Seejärel analüüsib magistritöö Euroopa Liidu ja liikmesriikide pädevusi siduvate kliimakoostuste võtmisel. Käesolevas peatükis vastatakse uurimisküsimusele, kuidas on jagunenud Euroopa Liidu ja liikmesriikide pädevused kliimaeesmärkide seadmisel ja koostuste võtmisel. Samuti tegeleb peatükk osaliselt vastuse andmisega ka uurimisküsimusele, milliste õiguslike meetmete abil saab kliimamuutusega tegeleda ehk milles seisnevad (riikide) üldised koostused kliimamuutusega tegelemisel.

## 1.1. Kliimamuutus

### 1.1.1. Kliimamuutuse olemus

Käesolevas alapeatükis annab magistritöö autor ülevaate kliimamuutuse olemusest selgitades kliimamuutuse põhjuseid ja tagajärgi.

Valitsustevaheline kliimamuutuste paneel (inglise keeles *Intergovernmental Panel on Climate Change*, edaspidi IPCC) loodi 1988. aastal eesmärgiga hinnata kliimamuutuste kohta käivat teaduslikku informatsiooni ning pakkuda välja võimalike strateegiaid kliimamuutustega toimetulekuks.<sup>37</sup> IPCC kuulub Maailma Meteoroloogia Organisatsiooni (inglise keeles *World Meteorology Organization*) ja Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Keskkonnaprogrammi (inglise keeles *United Nations Environmental Programme*) valitsusalasse.<sup>38</sup> IPCC avaldab kliimamuutuste aruandeid, käesoleva magistritöö kirjutamise ajal on võrgus kättesaadav kuues hindamis-aruanne (*Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6), Summary for Policymakers*<sup>39</sup>, edaspidi IPCC AR6 SYR või Raport).

Erialakirjanduses on kliimamuutuste vastu võitlemise poliitika kujundamist peetakse keeruliseks seetõttu, et kliimamuutus ise niivõrd keeruline ja mitmetahuline probleem, milles

---

<sup>37</sup> World Meteorological Organization. Resolution 4 (EC-XL). Intergovernmental Panel on Climate Change. - [https://library.wmo.int/doc\\_num.php?explnum\\_id=6063#page=89](https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=6063#page=89) (24.04.2023), lk 89-90.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6). Summary for Policymakers. - [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf) (24.04.2023).

mängib esmatähtsat rolli teadus.<sup>40</sup> Seepärast annab magistritöö esmalt ülevaate kliimamuutuse olemusest.

Kliima on muutunud pidevalt Maa ajaloo vältel nii seoses Maa liikumisega Päikesesüsteemis kui ka sisemiste füüsiliste, bioloogiliste ja keemiliste muutuste tõttu.<sup>41</sup> Bonan on loetlenud kliima muutuste põhjustena laamade liikumist, Maa liikumise orbitaali muutumist, kasvuhoone gaaside sisaldust ning aerosoolide hulka atmosfääris, magevee äravoolu ja termohaliinset tsirkulatsiooni ning Päikeselt tuleneva radiatsiooni hulga muutlikkust.<sup>42</sup> Nähtub, et loetletud põhjuseid on kahte tüüpi: need, mida inimesed ei saa kuidagi mõjutada (nt laamade liikumine) ning need, mis on mõjutatavad inimeste poolt või lausa inimtekkelised (nt kasvuhoonegaaside sisaldus atmosfääris).

Käesolev magistritöö selgitab neid kliimamuutuse põhjuseid, mis on inimtekkelised või inimeste poolt mõjutatavad. Esiteks, on praegune kliimamuutus inimtekkeline.<sup>43</sup> Teine põhjus tuleneb sellest, et kliimamuutuste vastu võitlemisel seadusloome kaudu saab juba põhimõtteliselt rakendada vaid selliseid meetmeid, mis on inimkonna kontrolli all, näiteks saab kontrollida (piirata või suurendada) inimkonna poolt tekitatud KHG heite paiskamist atmosfääri. Nagu eelnevalt selgitatud, siis on kasvuhoonegaasideks CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC, PFC ja SF<sub>6</sub>.<sup>44</sup> Kuna erinevatel kasvuhoonegaasidel on erinev globaalse soojenemise potentsiaal (inglise keeles *global-warming potential*, edaspidi GWP) ehk mõju globaalsele soojenemisele võrreldes CO<sub>2</sub>, siis kasutatakse mõistet CO<sub>2</sub> ekvivalent (CO<sub>2</sub>e).<sup>45</sup> CO<sub>2</sub> ekvivalent on mõõtühik, mis näitab konkreetse kasvuhoonegaasi potentsiaali globaalse soojenemise tekitamisel.<sup>46</sup> CO<sub>2</sub> ekvivalendi mõiste on sätestatud ka atmosfääriõhu kaitse seaduses, mille järgi on tegemist ühikuga, millega väljendatakse kasvuhoonegaaside kogust, mis on ümber arvatud süsinikdioksiidi koguseks, kasutades globaalse soojendamise potentsiaali (atmosfääriõhu

---

<sup>40</sup> Jordan, A, Moore, B. *Durable by Design?: Policy Feedback in a Changing Climate*, Cambridge: Cambridge University Press 2020, lk 58.

<sup>41</sup> Bonan, G., lk 117.

<sup>42</sup> *Ibid*, lk 121-128.

<sup>43</sup> IPCC AR6 SYR ptk A.1.

<sup>44</sup> Arengudokumendi „Kliimapolitiika põhialused aastani 2050“ kasvuhoonegaaside ja välisõhu saasteainete heite ja sotsiaalmajanduslike mõjude hindamise analüüs. Lõpparuanne, lk 8; Atmosfääriõhu kaitse seadus § 130.

<sup>45</sup> Euroopa Kontrollikoda. Kuidas arvatavad, vähendavad ja kompenseerivad ELi institutsioonid ja organid oma kasvuhoonegaaside heidet? Eriaruanne, lk 4.

<sup>46</sup> *Ibid*.

kaitse seadus, edaspidi AÕKS, § 133). Näiteks CH<sub>4</sub> (metaan) GWP on 25, mistõttu on 1 tonni metaani CO<sub>2</sub>e 25 tonni süsinikdioksiidi.<sup>47</sup>

Iseenesest on Maa geoloogiline süsinikuring ehk süsinikdioksiidi ringlus atmosfääri, ookeanide ja kontinentide vahel (mis toimub läbi kivide keemilise murenemise) tsüklilise iseloomuga.<sup>48</sup> Kasvuhoonegaaside CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> ja N<sub>2</sub>O madal kontsentratsioon atmosfääris jahutab kliimat, sest siis väheneb kasvuhoone efekt.<sup>49</sup> Alates 19. sajandi keskpaigast on inimtegevus suurendanud kasvuhoonegaaside tootmist.<sup>50</sup> Inimtekkelise CO<sub>2</sub> suurimateks allikateks on fossiilkütuste põletamine ning maa kasutamise praktikad (nt metsade hävitamine), CH<sub>4</sub> peamisteks allikateks on samuti fossiilkütuste põletamine, kuid ka jäätmete lagunemine ja põllumajanduspraktikad (nt biomassi põletamine) ja N<sub>2</sub>O peamised inimtekkelised allikad on samamoodi fossiilkütuste põletamine, põllumajandus (mh metsade muutmise põllumaaks ja väetiste lisamine) ja tööstus.<sup>51</sup>

Kliimat mõjutavad ka atmosfääris olevad aerosoolid, mis neelavad või hajutavad radiatsiooni, muudavad pilvi ja mõjutavad biogeokeemilisi tsükleid.<sup>52</sup> Aerosoolide hulk atmosfääris võib muutuda nii looduslikel põhjustel (nt mineraalne tolmu maapinnalt vulkaaniline tuhk ja sulfaat-aerosoolide vulkaanilistest gaasidest) kui olla ka inimtekkeline.<sup>53</sup> IPCC AR6 SYR järgi on inimtegevusest tingitud aerosoolide hulk kliimat jahutanud (õhk on jahtunud perioodil 1850-1900 kuni 2010-2019 0,0°C kraadilt 0,8°C kraadini).<sup>54</sup>

IPCC AR6 SYR leiab kokkuvõtvalt, et vaieldamatult on inimtegevus soojendanud maapinda, ookeaneid ja atmosfääri, tuues mh välja, et alates 1850. aastast on iga neljas aastakümme olnud soojem kui eelmine, inimtegevusest põhjustatud maapinna, ookeani ja atmosfääri soojendamine on kaasa toonud globaalse meretaseme tõusu.<sup>55</sup> Raporti kohaselt oli 2019. aastal kasvuhoonegaaside sisaldus kõrgem kui kunagi varem: CO<sub>2</sub> sisaldus atmosfääris oli kõrgem kui eelneva 2 miljoni aasta jooksul ning CH<sub>4</sub> ja N<sub>2</sub>O sisaldus oli kõrgem kui eelneva 800 000 aasta jooksul.<sup>56</sup> Inimtegevusest tingitud kliimamuutust peetakse peamiseks ekstreemselt

---

<sup>47</sup> Eurostat. Glossary: Carbon dioxide equivalent. – [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Carbon\\_dioxide\\_equivalent](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Carbon_dioxide_equivalent) (27.01.2023).

<sup>48</sup> Bonan, lk 123-125.

<sup>49</sup> *Ibid.*, lk 125.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*, lk 125-126.

<sup>52</sup> *Ibid.*, lk 127.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> IPCC AR6 SYR, ptk A.1.2.

<sup>55</sup> *Ibid.*, ptk A.1, A. 2.1.

<sup>56</sup> *Ibid.*, ptk A.1.3.

kuumade ilmastikunähtuste (nt kuumalainete aga ka mere kuumalainete), tugevate sademete ja põudade tekkepõhjuseks.<sup>57</sup> IPCC AR6 SYR selgitab, et kliimamuutuse nähud halvendavad toidu ja vee kättesaadavust ning inimeste suremus ekstreemsete ilmastikuolude tõttu on tõusnud.<sup>58</sup>

Raport ennustab, et kuna kumulatiivne inimtekkeline CO<sub>2</sub> heitkogus ja sellest põhjustatud globaalne soojendamine on peaaegu otseses seoses, siis peaks inimtekkelise globaalse soojendamise stabiliseerimiseks olema eesmärgiks saavutada CO<sub>2</sub> nullheide.<sup>59</sup> CO<sub>2</sub> nullheide tähendab süsinikuneutraalsust ehk CO<sub>2</sub> heite ja atmosfääris CO<sub>2</sub> sidumise vahelist tasakaalu.<sup>60</sup>

Vastavalt eeltoodule saab kokkuvõtteks öelda, et käesolev kliimamuutus on inimtekkeline olles suuresti põhjustatud KHG enneolematust hulgast atmosfääris. Kliimamuutuse vastane võitlus on oluline, kuna temperatuuri tõusmine toob kaasa ekstreemsed ilmastikunähtused, nagu põuad ja üleujutused, mõjutades nii kaudselt kui ka otseselt inimeste suremust. Kliimamuutuse leevendamiseks (sh kliimamuutuse tagajärgede leevendamiseks) on vajalik vähendada KHG hulka eesmärgiga saavutada CO<sub>2</sub> nullheide. Järelikult tuleb vähendada nii KHG gaaside paiskamist atmosfääri kui ka siduda juba atmosfääris olemasolev (ülemäärane) hulk KHG-e.

### **1.1.2. Kliimamuutus ja energiatööstus**

Esmalt selgitab magistritöö autor lühidalt elektrituru toimimist ulatuses, mis on vajalik käesoleva magistritöö jaoks.

Eesti elektrisüsteem koosneb elektrienergia tootmise, salvestamise ja edastamise tervikust, mille moodustavad Eestis asuvad elektrijaamad ja võrgud (põhivõrk ja jaotusvõrgud), mis ühendavad elektrijaamu omavahel, tarbijatega ja teiste riikide elektrisüsteemidega (ELTS § 3 p 23). Põhivõrk on üleriigiline võrk, mis omab ühendusi teiste riikide võrkudega ja moodustab ühtse majandusüksuse (ELTS § 3 p 21), jaotusvõrgud on kõik muud võrgud (ELTS § 3 p 11). Elektrienergia tootmine toimub tootmisseedmetest (nt elektrijaamades), mis on ühendatud süsteemi (ELTS § 3 p 21). Süsteemi võimet tagada tarbijate nõuetekohane elektrivarustus

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, ptk A.2.2., A.2.5.

<sup>58</sup> *Ibid.*, ptk A.2.1., A.2.2

<sup>59</sup> *Ibid.*, ptk B.5

<sup>60</sup> Euroopa Parlament. Mis on süsinikuneutraalsus ja kuidas seda saavutada aastaks 2050 ? - <https://www.europarl.europa.eu/news/et/headlines/society/20190926STO62270/mis-on-susunikuneutraalsus-ja-kuidas-seda-saavutada-aastaks-2050> (24.04.2023).

nimetatakse varustuskindluseks (ELTS § 3 p 28). Arvestades, et elektrit ei tarbita ajas ühtlaselt ehk on aegu, mil tarbimine on tervikuna suurem, siis peab sellega arvestama elektritootmisel. Võrku antud (ostetud) elektrienergia ja võrgust võetud (müüdüd) elektrienergia tasakaalu kauplemissperioodil nimetatakse bilansiks (ELTS § 3 p 3). Kohustus tagada igal ajahetkel süsteemi varustuskindluse ja bilanss nimetatakse süsteemivastutuseks ning see on põhivõrguettevõtjal (ELTS § 38 lg-d 1-2).

Nagu juba mainitud, siis on elektrienergia tootmine Eestis põhiliseks KHG allikaks energeetikasektoris, moodustades 63,1% sektori heitkogusest.<sup>61</sup> Kõige rohkem mõjutab KHG heitkogust kasutatava kütuse liik.<sup>62</sup> Peamiselt toodetakse elektrienergia põlevkivist.<sup>63</sup> Kuigi põlevkivi osatähtsus elektrienergia tootmisel hakkas vähenema 2008. aastast moodustades 2020. aastal 40% kogu elektritoodangust,<sup>64</sup> siis moodustas see 2021. aastal 49% kogu toodangust.<sup>65</sup>

Taastuvatest allikatest energia tootmine moodustas 2021. aastal 40% kogutoodangust, millest tähtsamateks elektri tootmise liikideks olid puiduhake ja -jäätmel (1694 GWh, 2021. aastal), seejärel tuuleenergia (733 GWh, 2021. aastal) ja päikeseenergia (354 GWh, 2021. aastal).<sup>66</sup>

Riigikogu otsus kliimapoliitika põhialuste kohta aastani 2050<sup>67</sup> nimetab üldise eesmärgina selle, et Eesti on 2050. aastaks vähese süsinikuheitega majandus, mille KHG heide on vähenenud 80% võrreldes 1990. aastaga ning vahe-eesmärgiks on KHG heite vähendamine ligikaudu 70% 2030. aastaks (võrreldes 1990. aastaga).<sup>68</sup> Energeetika sektori lõikes on eesmärgiks lähtuda süsteemi tõhusast koostoimest, mille raames eelistatakse energia tarbimiskeskuste ja tootmiste planeerimisel seda, et tööstus paikneks tootmisüksustele lähedal, samuti proovitakse vähendada energia ülekande kadusid.<sup>69</sup> Riigikogu otsuses on eraldi

---

<sup>61</sup> Aastal 2013. Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Energeetika ja tööstuse valdkonna mõjude hindamine, lk 5.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*, lk 16.

Truuts, H. Statistikaamet. Elektrienergia toodang kasvas eelmisel aastal peamiselt põlevkivi toel. 13.09.2022. – <https://www.stat.ee/et/uudised/elektrienergia-toodang-kasvas-eelmisel-aastal-peamiselt-polevkivi-toel> (16.12.2022)

<sup>64</sup> Truuts, H., Pukk, P. Statistikaamet. Elektri tootmine taasiseseisvunud Eestis – põlevkivist taastuvenegiani, 15.07.2021. – <https://www.stat.ee/et/uudised/elektri-tootmine-taasiseseisvunud-eestis-polevkivist-taastuvenegiani> (16.12.2022)

<sup>65</sup> Truuts, H. Statistikaamet. Elektrienergia toodang kasvas eelmisel aastal peamiselt põlevkivi toel. 13.09.2022. <https://www.stat.ee/et/uudised/elektrienergia-toodang-kasvas-eelmisel-aastal-peamiselt-polevkivi-toel> (16.12.2022).

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Vastu võetud Riigikogu 05.04.2017 otsusega. - RT III, 10.02.2023, 3.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p-d 1-2.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p 7.

soodustava meetmena välja toodud suurtarbijate ja tootjate võrguga liitumise õigusraamistiku kujundamine.<sup>70</sup> Võrkude planeerimisel, ehitamisel ja haldamisel on eesmärgiks saavutada maksimaalne energia- ja ressursitõhusus ning arendatakse tarku võrgutehnoloogiaid ja soodustatakse tarbimise juhtimise lahenduste kasutuselevõttu arvestades turgude volatiilisust ja energiaallikate mitmekesisust.<sup>71</sup> Riigikogu otsuse järgi püütakse soodustada elektri- ja soojusvõrkude jätkusuutlikku toimimist õigusnormide abil, eesmärgiga tagada kõigile võrku energiat müüa ja võrgus energiat osta.<sup>72</sup> Kliimapoliitika põhialuste järgi suunatakse energeetika ja tööstuse sektorit KHG heidet vähendama turupõhiste mehhanismide kasutamise kaudu, jätkatakse KHG heitkoguse ühikute kauplemise süsteemis osalemist ja kaalutakse uudsete KHG heite vähendamiseks suunatud maksupoliitika rakendamist.<sup>73</sup> Samuti on eesmärgiks seatud kodumaiste taastuvate energiaallikate laiemat kasutuselevõttu kõigis sektorites ning taastuvate energiaressursside kasutuselevõttu elektri ja soojuse tootmisel ja kütusena.<sup>74</sup> Riigikogu otsuse järgi on KHG heite piiramisel eelistatud teadus- ja arendussuunad, mille eesmärgiks on tõhusate energiatehnoloogiate areng, taastuenergiaressursside maksimaalne väärindamine, primaarenergia kokkuhoid ja KHG heite vähendamine.<sup>75</sup> Põlevkivi kasutamine on samuti Riigikogu otsuses mainitud ning eesmärgiks on seatud põlevkivi suurem energeetiline väärindamine ja kõrgema lisandväärtusega toodete tootmine selleks, et käitamisprotsessis vähendada KHG heidet ilma muu ebasoodsa keskkonnamõju kaasnemiseta.<sup>76</sup>

Kliimapoliitika põhialused aastani 2050 kehtestab poliitilise suuna ja üldised eesmärgid kliimapoliitikaks. Sellest tulenevalt on dokument üldine ning ei sätesta konkreetseid meetmeid, kohustusi või keelde. Magistritöö autori hinnangul on dokumendis nimetatud üldised suunad kooskõlas kliimamuutuste vastu võitlemise peamise meetodiga – KHG heite vähendamisega. Ühest küljest selle kaudu, et proovitakse suurendada taastuenergiaallikate osakaalu energia tootmisel (ja tarbimisel) ning vähendada primaarenergia tarbimist. Teisest küljest kogu süsteemi tõhusamaks muutmise kaudu, et vähendada energia kadusid. Samuti on välja toodud ka õigusraamistiku kujundamine, mis soodustaks võrguga liitumise protsessi. Magistritöö autori hinnangul on tegemist küll olulise, kuid samas elementaarse õigusloome põhimõttega. Nimelt

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*, p 10.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*, p 12.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p 13.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p 14.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p 11

on hea õigusloome põhimõtteks stabiilne ja selge õiguskord, et isik oleks normidest teadlik ja suudaks neid järgida.<sup>77</sup> Selleks, et nimetatud meede oleks asjakohane peaks kehtiv õigusraamistik olema ülemäära keerukas või bürookraatlik, kuid sellisel juhul ei oleks tegemist mitte meetmega kliimaeesmärkide täitmiseks vaid hea õigusloome põhimõttega kooskõlla viimiseks. Magistritöö autori hinnangul peaks õigusloome keskenduma eelkõige üldiselt kliimaeesmärkide ja sellest tulenevate meetmete kehtivasse õigusesse viimisega, mitte kehtivate õigusnormide reformimisega kitsalt vaid võrguga liitumise kontekstis (selle kohta vt täpsemalt ptk 3). Magistritöö autorile arusaadavalt peaks kliimapoliitika põhialustes aastani 2050 nimetatud suunistest lähtumagi tulevikus kliima-alase õigusloome kujundamisel.

Seega on KHG atmosfääri paiskamise vähendamiseks vaja vähendada eelkõige põlevkivist toodetud energia osakaalu ning suurendada taastuvatest energiaallikatest pärit energiatoodangut. Õiguslik regulatsioon saab vastavat eesmärki soodustada või pidurdada, nt riigiabi meetmete kaudu või kehtestades taastumatutest energiaallikatest pärit energiatoodangule nõudeid (nt kohustus püüda õhku paisatud KHG-d), mis muudavad selle vähem tasuvaks võrreldes nn „rohelise“ energiaga. Kehtiv õigus soodustab taastuvatest energiaallikatest toodetud energia tootmist nt erinevate toetuste (riigiabi) kaudu (nt õigus saada toetust põhivõrguettevõtjalt kui elektrit toodetakse taastuvast energiaallikast tootmiseseadmega, koostootmis režiimil või tõhus koostootmise režiimil<sup>78</sup>). Täpsemalt on kehtivast Eesti õigusest juttu ptk-s 3.

Nagu selgitatud magistritöö sissejuhatuses, siis KHG heide (selle piiramine ja sidumine) vaid üks osa kliimaeesmärkide saavutamisest ning laiemas plaanis vajavad lahendamist ka probleemid taastuenergia tehnoloogiatega ning muudatused võrgu varustuskindluse tagamisega. Käesolev magistritöö keskendub vaid kehtiva õiguse analüüsile.

---

<sup>77</sup> Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine, p 5. - RT III, 17.11.2020, 2.

<sup>78</sup> Elektriturseadus § 59.

## 1.2. Euroopa Liidu ja liikmesriigi pädevused siduvate kohustuste võtmisel

### 1.2.1 Euroopa Liidu esmane õigus

Euroopa Liidu esmase ehk primaarse õiguse moodustavad Euroopa Liidu aluslepingud (Euroopa Liidu leping,<sup>79</sup> Euroopa Liidu toimimise leping (edaspidi ELTL),<sup>80</sup> Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamisleping,<sup>81</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>82</sup>) ning nende juurde kuuluvad lisad ja protokollid ja Euroopa Liidu Kohtu (inglise keeles *European Court of Justice*) poolt kaasuste menetlemisel sätestatud õiguse üldprintsüübid, mis kõik kokku moodustavad Euroopa Liidu konstitutsiooni.<sup>83</sup>

Üldise põhimõtte järgi on Euroopa Liidul vaid selline pädevus, mis on talle sõnaselgelt aluslepingutega antud ning jaguneb ainupädevuseks, jagatud pädevuseks või täiendavaks pädevuseks (ELTL artiklid 1-6). Valdkonnad, mille üle Euroopa Liidul on ainupädevus on sätestatud ELTL artiklis 3. EL on mh ka ainupädevus ka rahvusvaheliste lepingute sõlmimiseks, kui selle näeb ette EL seadusandlik akt või kui lepingut on vaja selleks, et võimaldada EL teostada oma sisemist pädevust, või kui selle sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muudab nende reguleerimisala (ELTL artikkel 3 lg 2). ELTL artikli 3 lõiget 2 tuleb lugeda koosmõjus ELTL artikliga 216,<sup>84</sup> mis kehtestab EL õiguse sõlmida rahvusvahelisi lepinguid kolmandate riikidega kui see on aluslepingutega ette nähtud või see on vajalik aluslepingutes ettenähtud eesmärgi saavutamiseks EL poliitika raames (ELTL artikkel 216 lg 1). Sellisel juhul on sõlmitud rahvusvahelised lepingud siduvad nii EL institutsioonidele kui ka liikmesriikidele (ELTL artikkel 216 lg 2).

Euroopa Kohtu praktika kohaselt on liidul pädevus sõlmida rahvusvahelisi lepinguid ka siis kui see õigus ei tulene ainult aluslepingutest, vaid ka siis, kui see tuleneb aluslepingutest kaudselt või muudest sätetest, mis liidu institutsioonid on vastu võtnud ning kui institutsioonidele on antud liidusisene pädevus mingi eesmärgi saavutamiseks, siis on liidul ka pädevus võtta sellise eesmärgi saavutamiseks ka vajalikke rahvusvahelisi kohustusi (ka juhul

---

<sup>79</sup> Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 202, lk 1-366.

<sup>80</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 202, lk 1-388.

<sup>81</sup> Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 203, lk 1-112.

<sup>82</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - ELT C 202, lk 389-405.

<sup>83</sup> Dashwood, A., et al. Wyatt and Dashwood's European Union Law. Bloomsbury Publishing: 2011, lk 23.

<sup>84</sup> Craig, P., De Búrca, G. EU Law: Text, Cases, and Materials. Oxford University Press, 2011, lk 79.

kui sõnaselge säte selle kohta puudub).<sup>85</sup> Näiteks on Euroopa Kohus leidnud, et EL-i ainupädevusse kuulub kolmandate riikide 25. oktoobril 1980 Haagis sõlmitud lapseröövi suhtes tsiviilõiguse kohaldamise rahvusvahelise konventsiooniga (edaspidi Haagi 1980. aasta konventsioon) ühinemiseks nõusoleku andmine.<sup>86</sup> Euroopa Kohus põhjendas, et rahvusvaheline leping (st Haagi 1980. aasta konventsiooniga) kuulub EL ainupädevusse, sest see võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala (ELTL artikli 3 lg 2), seejuures piisab vaid ohust, et rahvusvahelised kohustused võivad mõjutada ühiseeskirju või nende reguleerimisala.<sup>87</sup> See võib juhtuda siis, kui kohustused kuuluvad samasse valdkonda, mis on juba EL eeskirjadega reguleeritud ning valdkondade kattuvus ei pea olema täielik.<sup>88</sup>

Euroopa Liidu üheks eesmärgiks on EL lepingu järgi „kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja selle kvaliteedi parandamine“ (ELL artikkel 3 punkt 3).<sup>89</sup> Keskkond on üks valdkondadest (aga lisaks energeetika ja transport), mis kuulub EL ja liikmesriigi jagatud pädevusse (ELTL artikkel 4 lõige 2 p-d e, g, i). Jagatud pädevus tähendab, et EL ja liikmesriik võivad nendes valdkondades vastu võtta õiguslikult siduvaid akte, seejuures teostavad liikmesriigid oma pädevust aga ainult sedavõrd, kui EL ei ole oma pädevust teostanud või on otsustanud oma pädevuse teostamise lõpetada (ELTL artikkel 2 lg 2).

Keskkonna valdkonna kuulumine jagatud pädevuse tähendab, et kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega on ka EL õigus võtta õiguslikke meetmeid keskkonna kaitsmiseks.<sup>90</sup> Euroopa kohtupraktika kohaselt on EL õigus ülimuslik vastuolu ilmnemisel liikmesriigi ja EL õigusega.<sup>91</sup> EL ja liikmesriigi pädevuste vahekord keskkonnaõiguses on „paindlik,

---

<sup>85</sup> EK arvamus 1/03, *Ühenduse pädevus sõlmida uus Lugano konventsioon kohtualluvuse, kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades*, EU:C:2006:81 p 114;

EKo 22/70, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Euroopa Ühenduste Nõukogu*, (ECLI): ECLI:EU:C:1971:32, p 16;

EK arvamus 1/76, ECLI:EU:C:1977:63, p 3;

EK arvamus 2/91, *Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228 (1) of the EEC Treaty - Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work*, ECLI:EU:C:1993:106, p 7;

EK arvamus 1/13, ECLI:EU:C:2014:2303 p 76.

<sup>86</sup> Arvamus 1/13 p 90.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p-d 70-72.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p-d 72-73.

<sup>89</sup> Keskkonnakaitse põhimõte tuleneb ka kohtupraktikast, vt EKo C-240/83, *Procureur de la République versus Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, ECLI:EU:C:1985:59, p 13.

<sup>90</sup> Krämer, Ludwig, EU Environmental Law, lk 91, p 3-01.

<sup>91</sup> EKo C-6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66;

EKo 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato vs. Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49 p 17;

EKo C-213/89, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, ECLI:EU:C:1990:257, p-d 17-18;

EKo C-184/89, *Helga Nimz v Freie und Hansestadt Hamburg*, ECLI:EU:C:1991:50, p 19.

*dünaamiline ja üksteist täiendav*“.<sup>92</sup> Täpne pädevuste jaotus jagatud pädevusega valdkondades on leitav valdkondade spetsiifilistest õigusaktides.<sup>93</sup>

ELTL artikkel 191 lõige 1 punkt 4 sätestab, et liidu keskkonnapoliitika aitab kaasa järgmiste eesmärkide taotlemisele: meetmete edendamine rahvusvahelisel tasandil, et tegelda piirkondlike ja ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega ja eelkõige võidelda kliimamuutuste vastu. Erialakirjanduses on leitud, et kliimaeesmärkide lisamine ELTL artiklisse 191 ei ole õnnestunud, sest kliimaeesmärkide saavutamiseks on vajalik muuta horisontaalsel tasemel mitmeid teisi valdkondi laiemalt, sh näiteks energiapoliitikat, transporti sektorit, põllumajanduse ja konkurentsi valdkondi.<sup>94</sup>

ELTL artikkel 192 lõige 1 lisab, et Euroopa Parlament ja nõukogu otsustavad, missuguseid meetmeid tuleb liidul võtta, et saavutada artiklis 191 seatud eesmärgid (toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt ning konsulteerides majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komiteega). Erandina ELTL artikkel 192 lõikes 1 sätestatud otsustamismenetlusest võtab nõukogu (pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi, majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komiteega) seadusandliku erimenetluse kohaselt vastu meetmeid, mis mõjutavad oluliselt liikmesriigi valikut erinevate energiaallikate vahel ning tema energiavarustuse üldstruktuuri, seejuures on nõukogul õigus teha otsus ka seadusandliku tavamenetluse kohaldamise kasuks (ELTL artikkel 192 lõige 2 p c).

ELTL artikkel 194 lõige 1 sätestab liidu energiapoliitika põhimõtted, pidades silmas ka vajadust säilitada ja parandada keskkonda, nendeks on: energiaturu toimimise ja energia varustamise kindluse tagamine, energia tõhusa kasutamise ja säästmise ning uute ja taastuvate energiaallikate väljaarendamise ning energiavõrkude sidumise edendamine. Euroopa Parlament ja nõukogu kehtestavad nende eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed (ELTL artikkel 194 lõige 2).

Need meetmed ei mõjuta aga liikmesriigi õigust määrata kindlaks oma energiavarude kasutamise tingimusi, tema valikuid erinevate energiaallikate vahel ning tema energiavarustuse üldstruktuuri, ilma et see piiraks artikli 192 lõike 2 punkti c kohaldamist (ELTL artikkel 194 lõige 2).

---

<sup>92</sup> Krämer, L. EU Environmental Law, lk 92, p 3-02.

<sup>93</sup> Craig, P., De Búrca, G. EU Law: Text, Cases, and Materials, lk 84.

<sup>94</sup> Krämer, L. EU Environmental Law, lk 307, p 9-01.

## 1.2.2 Jagatud pädevus

Nagu mainitud, siis on ELTL järgi EL õigus sõlmida rahvusvahelisi lepinguid kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega, kui see on vajalik mingi aluslepingutes sätestatud eesmärgi saavutamiseks (ELTL artikkel 216 lõige 1), sellisel juhul on liidu sõlmitud lepingud siduvad nii liikmesriikidele kui ka liidule (ELTL artikkel 216 lõige 2). Üldine rahvusvaheliste lepingute sõlmimise menetlus on sätestatud ELTL artiklis 218.

Olulisemad rahvusvahelised kliima valdkonna lepingud on Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon<sup>95</sup> (edaspidi raamkonventsioon) ning sellele hiljem juurde lisatud Kyoto protokoll<sup>96</sup> (ja selle Doha muudatus<sup>97</sup>) ja Pariisi kokkulepe.<sup>98</sup>

Tegemist on segalepingutega (inglise keeles *mixed agreements*), sest nende osapoolteks on nii Euroopa Liit kui ka liikmesriigid (ja kolmandad riigid või rahvusvahelised organisatsioonid), segalepingute sõlmimiseks on vajalik nii liidu kui ka liikmesriigi osalus tulenevalt pädevuse jaotusest.<sup>99</sup> Segalepingud on samuti siduvad nii liidule kui ka liikmesriikidele.<sup>100</sup> Segalepingute puhul osalevad lepingute läbirääkimistes ühiselt nii EL kui ka liikmesriigid ning ratifitseeritakse n-ö „topelt“, kõigepealt EU poolt ja seejärel liikmesriikide poolt vastavalt nende riigisisesele õigusele.<sup>101</sup>

Euroopa Kohtu praktika järgi kehtiv põhimõte, et rahvusvaheline õigus ning välislepingutega võetud kohustused on siduvad ning liidu õigusaktide suhtes ülimuslikud.<sup>102</sup> Multilaarsete rahvusvaheliste lepingute puhul kohaldub ka jagatud vastutus (inglise keeles *joint*

---

<sup>95</sup> Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon. - RT II 1994, 14, 43.

<sup>96</sup> Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokoll. - RT II 2002, 26, 111.

<sup>97</sup> Kyoto protokoll Doha muudatus. - RT II, 05.03.2015, 4.

<sup>98</sup> Pariisi kokkulepe. - RT II, 01.11.2016, 3.

<sup>99</sup> P. Craig G. de Búrca, EU Law: Text, Cases and Materials, lk 334, ja Hillion, C., & Koutrakos, P. (koost.). *Mixed agreements revisited: the EU and its member states in the world*. Bloomsbury Publishing, 2010, lk 12.

<sup>100</sup> P. Craig G. de Búrca, EU Law: Text, Cases and Materials. 2011, lk 334.

<sup>101</sup> Russo, E. Towards an exclusive competence of the EU to conclude climate agreements?. – European foreign affairs review, 22/2017, lk 198-199.

<sup>102</sup> EKo C-366/10, *Air Transport Association of America ja teised versus Secretary of State for Energy and Climate Change*, ECLI:EU:C:2011:864, p 50;

EKo C-61/94, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:1996:313, p 52;

EKo C-311/04, *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht BV versus Inspecteur der Belastingdienst - Douanedistrict Rotterdam*, (ECLI): ECLI:EU:C:2006:23, p 25;

EKo C-308/06, *The Queen, taotluse alusel, mille esitasid International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) ja teised versus Secretary of State for Transport*, ECLI:EU:C:2008:312, p 42;

EKo C-402/05 P ja C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation versus Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjon*, (ECLI): ECLI:EU:C:2008:461, p 307.

*responsibility*), sellisel juhul vastutaksid nii EL kui ka liikmesriigid solidaarselt kohustuste mittetäitmise eest.<sup>103</sup>

Jagatud pädevus rahvusvahelistes lepingutes tähendab Euroopa Kohtu hinnangul kohustust lähedaseks koostööks, mis peaks väljenduma nii rahvusvahelise lepingu läbirääkimisprotsessis kui ka kohustuste täitmisel.<sup>104</sup> Euroopa Kohus on leidnud kaasuses, mis puudutas arenguabi valdkonna bilateraalselt välislepingut, mis sõlmiti ühelt poolt Euroopa Ühenduse ning liikmesriikide ja teiselt poolt kolmandate riikidega, et kuna tegemist ei ole Ühenduse ainupädevusse kuuluva valdkonnaga, siis on nii Ühendus kui ka liikmesriigid solidaarselt vastutavad välislepingust tulenevate kohustuste täitmise eest (sh rahaliste kohustuste eest).<sup>105</sup>

Samuti ilmneb kohtupraktikast, et kui liidu tasandil on ühiselt kokkulepitud mingis strateegias, siis ei tohiks liikmesriik võtta sellest kõrvale kalduvaid meetmeid.<sup>106</sup> Viidatud lahendis oli vaidluse all küsimus, kas Rootsi on rikkunud oma kohustust, kui esitas ühepoolset ettepaneku lisada perfluorooktaansulfonaad Stockholmi konventsiooni (Püsivate orgaaniliste saasteainete Stockholmi konventsioon)<sup>107</sup> kui Euroopa Liidu tasandil oli kokkulepitud ühises strateegias.<sup>108</sup>

Eleonora Russo on leidnud, et tulenevalt EL aluslepingutest on kliimamuutuste vastu võitlemine EL siseses pädevuses (inglise keeles *internal competence*) keskkonnakaitselise pädevuse kaudu.<sup>109</sup> Tema hinnangul on probleemne aga see, et kliimalepingute fookuses on ka teised valdkonnad (nt energeetika), mistõttu on küsimus välises pädevuses (inglise keeles *external competence*).<sup>110</sup> E. Russo hinnangul on kooskõlas kohtupraktikaga energia valdkonnas EL väline pädevus kaudne (inglise keeles *implied external competence*).<sup>111</sup> Russo arutleb, et kuigi mainitud kliimalepingud sõlmiti arvestades EL ja liikmesriikide jagatud pädevust, siis on tulevikus võimalik ka EL ainupädevus valdkonnas arvestades ELTL artikli 3 lõiget 2 ja EL kliima-alast siseregulatsiooni (nt ETS direktiiv), sest ELTL artikli 3 lõike 2 tingimused oleksid tõenäoliselt täidetud.<sup>112</sup>

---

<sup>103</sup> Nollkaemper, A. Joint Responsibility between the EU and Member States for non-performance of obligations under multilateral environmental agreements. *THE EXTERNAL ENVIRONMENTAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION, Elisa Morgera (koost.), Cambridge UP, 2012*, lk 2011-47.

<sup>104</sup> EKo C-25/94, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Euroopa Liidu Nõukogu*, ECLI:EU:C:1996:114, p 48.

<sup>105</sup> EKo C-316/91, *Euroopa Parlament versus Euroopa Liidu Nõukogu*, ECLI:EU:C:1994:76, p-d 25-26, 29.

<sup>106</sup> EKo C-246/07, *Euroopa Komisjon versus Rootsi Kuningriik*, ECLI:EU:C:2010:203, p 103.

<sup>107</sup> Püsivate orgaaniliste saasteainete Stockholmi konventsioon - deklaratsioon. - EL T L 209, 31/07/2006, lk 0003 - 0029.

<sup>108</sup> EKo C-246/07, *Euroopa Komisjon versus Rootsi Kuningriik*, ECLI:EU:C:2010:203, p 29-31, 40.

<sup>109</sup> Russo, E. Towards an exclusive competence of the EU to conclude climate agreements?, lk 205-206.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Ibid.*, lk 206-210.

Käesoleva magistritöö autorit veenab Russo argumentatsioon. Esiteks on ka magistritöö autor seisukohal, et kliimalepingute sõlmimine on EL ja liikmesriikide jagatud pädevuses (vt täpsemalt ptk 1.2.1). Teiseks toob magistritöö autor välja, et arvestades kliimamuutuse kui probleemi keerukust ja globaalsust võiks juba subsidiaarsuse põhimõttest lähtuvalt olla põhjendatud EL ainupädevus rahvusvaheliste kliimalepingute sõlmimiseks tulevikus. Samas, nagu ka Russo märgib,<sup>113</sup> on kliimamuutus tundlik teema ning määravaks võib saada poliitiline tahe.

Anne-Sophie Tabau nimetab raamkonventsiooni ja Kyoto protokolliga alusel tekkivat liikmesriigi ja EL vahelist suhet keeruliseks, sest EU osalus lepingute osapoolena ei asenda vaid on „täiendav“ (inglise keeles *complementary*) liikmesriikide osalusele ning sellega kaasnevad mitmed liidu-sisesed kui -välised probleemid, näiteks see, kes vastutab kohustuse rikkumise eest.<sup>114</sup> Kyoto protokolliga seatud heitkoguste vähendamise taseme mittesaavutamise eest vastutavad EL ja liikmesriik nii ühiselt kui eraldi (Kyoto protokoll artikkel 4 lõige 6), Tabau nimetab seda „Euroopa mulliks“.<sup>115</sup>

Kliimamuutuste vastu võitlemine EL, mitte ainult liikmesriigi tasandil, on oluline mitmest vaatepunktist. Ühest küljest peab käesoleva töö autor seda tõhusamaks viisiks, et saavutada tõhusamalt positiivseid tulemusi kliimamuutuste vastu võitlemisel ja kliimamuutuste negatiivsete mõjude leevendamisel,<sup>116</sup> sest sellisel juhul on muutustel suurem mõju kuna kaasatud on suurem hulk riike. Kui kohustused on kehtestatud EL tasandil ning omavad liidu silmis tähtsust on EL pädevus kontrollida kohustuste täitmist, vajadusel rakendades sanktsioone ja jõustamismeetmeid.<sup>117</sup> Seega kaasneb autori hinnangul tõhusam kontroll ja rakendamine võrreldes sellega, kui liikmesriik seab endale kohustused ise ning kontrollib ise nende täitmist. Loomulikult on ka EL õigusest tulenevate kohustuste täitmisel ka liikmesriigil endal nii kontrolli kui ka jõustamis- ja rakendamiskohustused, kuid sellisel juhul nimetatud

---

<sup>113</sup> Russo, E. Towards an exclusive competence of the EU to conclude climate agreements?, lk 198-200, 211.

<sup>114</sup> Tabau, A. S. Shared Accountability of the European Union and its Member States in the Climate Change Regime. – Review of European, Comparative & International Environmental Law, 22/2013, lk 91.

<sup>115</sup> Tabau, A. S. Shared Accountability of the European Union and its Member States in the Climate Change Regime, lk 93.

<sup>116</sup> Näiteks Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/87/EÜ, 13. oktoober 2003, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootide kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ. - EL T631, preambul p 25 järgi peaks Komisjon transpordisektoris kaaluma meetmeid just ühenduse tasandil, et tagada Kyoto protollist tulenevate kohustuste täitmine.

<sup>117</sup> Näiteks on Euroopa Komisjonil ja teisel liikmesriigil õigus pöörduda Euroopa Liidu Kohtusse, kui liikmesriik ei täida alusepingutest tulenevaid kohustusi, seejuures on kohtul rikkumise tuvastamise korral õigus määrata karistmaks või trahvi (ELTL artlid 258-261)

kohustustele seatud n-ö miinimumstandard.<sup>118</sup> Teisest küljest kaitsevad ühised ja ühtlustatud kohustused ka siseturu toimivust ja väldivad konkurentsimoonusi.<sup>119</sup>

Seega kuuluvad nii keskkonna kui ka energia valdkonnad EL ja liimesriikide jagatud pädevusse, seejuures on liikmesriigil pädevus vaid niivõrd, kui EL enda pädevust ei teosta. Konkreetse pädevuse ulatus on sätestatud aga valdkondade spetsiifilistes õigusaktides. EL-l on ainupädevus sõlmida ka selliseid rahvusvahelisi lepinguid, milleks on antud pädevus õigusaktiga või kui rahvusvahelise kohustuse võtmine võib mõjutada EL sisemist pädevust või mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala.

Kokkuvõtteks saab seega vastata uurimisküsimusele, kuidas on jagunenud Euroopa Liidu ja liikmesriikide pädevused kliimaeesmärkide seadmisel ja kohustuste võtmisel. Euroopa Liidul ja liikmesriikidel on jagatud pädevus sõlmida rahvusvahelisi kliimakokkuleppeid ning ka Euroopa Liidu siseselt kuulub kliima muutuste vastu võitlemine ja kliimamuutustega kohanemine jagatud pädevusse.

Magistritöö autori hinnangul on see ka põhjendatud, arvestades kliimamuutuse laialdast mõju mistõttu on vajalik meetmete rakendamine üldisemalt (Euroopa Liidu tasandil) kui ainult liikmesriigi tasandil.

Uurimisküsimusele, milliste õiguslike meetmete abil saab kliimamuutusega tegeleda ehk milles seisnevad (riikide) üldised kohustused kliimamuutusega tegelemisel, saab vastata käesoleva peatüki pinnalt vaid osaliselt. Tulenevalt inimtekkelise kliimamuutuse peaaegu otsesest seosest KHG sisaldusega atmosfääris on vajalik KHG heite vähendamine.

KHG heite vähendamisega ja KHG sidumise suurendamisega pidurdub ka maapinna, atmosfääri ja veekogude temperatuuri tõus ning leevenduvad kliimamuutuse negatiivsed tagajärjed nagu ekstreemsed ilmastikunähtud, millel on negatiivne mõju inimkonnale (nt toidu ja vee kättesaadavus ja suremuse suurenemine). Seega peavad riikide poolt võetavad õiguslikud meetmed olema suunatud KHG heite vähendamisele ja sidususe suurendamisele.

---

<sup>118</sup> Näiteks Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/87/EÜ, 13. oktoober 2003, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootide kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ. - EL T631, preambul p 16 järgi ei takista nimetatud direktiiv liikmesriikidel säilitada või rakendada muid riigisiseseid heitkogustega kauplemise süsteeme.

<sup>119</sup> Välja toodud kaalutus näiteks Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/87/EÜ, 13. oktoober 2003, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootide kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ. - EL T631, preambul p 7.

Milles sellised õiguslikud meetmed seisnevad, analüüsib magistritöö autor järgnevas peatükis ning esitab uurimisküsimusele vastuse peatükis 2.

## 2. EUROOPA LIIDU KLIIMAEESMÄRGID JA -KOHUTUSED

Magistritöö teine peatükk keskendub kliima- ja energia õigusele andes ülevaate esmalt Euroopa Liidu ja Eesti rahvusvahelistest kohustustest. Seejärel kirjeldab ja analüüsib magistritöö Eestile Euroopa Liidu õigest tulenevast kohustusi, kõige pealt üldisi kliimaeesmärke (eelkõige Euroopa kliimamäärusest) ning seejärel energeetika sektori õigusaktidest tulenevaid kohustusi, mis seostuvad kliimamuutusega. Nimetatud temade kirjeldamine ja analüüsimine on vajalik selleks, et vastata käesoleva magistritöö kolmandale uurimisküsimusele, kuidas kajastub kliimaeesmärkide saavutamise kohustus Euroopa Liidu energeetikasektori õiguslikus regulatsioonis ning jätkata teisele uurimisküsimusele – milliste õiguslike meetmete abil saab kliimamuutusega tegeleda ehk milles seisnevad (riikide) üldised kohustused kliimamuutusega tegelemisel – vastuse andmisega.

### 2.1. Euroopa Liidu ja Eesti rahvusvahelised kohustused

Käesolev alapeatükk annab ülevaate Euroopa Liidu ja Eesti rahvusvahelistest kohustustest kliimamuutuste vastu võitlemisel.

Nagu mainitud eelnevalt, siis on olulisteks rahvusvahelisteks kliima lepinguteks raamkonventsioon, Kyoto protokoll ja Pariisi kokkulepe. Laiemas plaanis puuduvad kliimamuutusi ka teised rahvusvahelised lepingud, eelkõige need, mis puudutavad looduskeskkonna ja atmosfääri hoidmist, kuid käesoleva magistritöö keskendub nendele õigusaktidele, mille eesmärgiks on *expressis verbis* kliimamuutuste vastu võitlemine. Näiteks ei käsitle magistritöö osoonikihti kahandavate ainete Montreali protokoll<sup>120</sup> või bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni,<sup>121</sup> kuigi nimetatud kokkulepped võivad laiemas pildis omada mõju kliimamuutuste (mõjude) vähendamisel.

Raamkonventsioon võeti vastu 1992. aastal ning selle eesmärgiks oli saavutada selline kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni tase atmosfääris, mis hoiaks ära inimtekkelise kliima soojenemise (artikkel 2). Raamkonventsioon sätestab oma artiklis 3 konventsiooni põhimõtted, mille järgi on riikidel „ühine, kuid diferentseeritud vastutus ja (...) võimalused“ kliima

<sup>120</sup> Osoonikihti kahandavate ainete Montreali protokoll. - RT II 1996, 33, 119.

<sup>121</sup> Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon. - RT II 1994, 13, 41.

kaitsmisel, mistõttu on arenenud riikidel vaja võtta juhtiv roll kliimamuutuse vastu võitlemisel, et arengumaadele ei langeks selles liiga suur koorem (artikkel 3 (1) ja (2)). Ühise, kuid diferentseeritud vastutuse printsiip on rahvusvahelise kliimamuutuse vastu võitlemise aluspõhimõte.<sup>122</sup> Raamkonventsioon seab põhimõtteks läheneda kliimamuutuste vastu võitlemisele võimalikult laiahaardeliselt sõnastades, et riigid peaksid võtma abinõusid, mis hõlmab kõiki majandusharusid ning KHG allikaid (artikkel 3 (3)). Raamkonventsiooni järgi peavad riigid: pidama arvet KHG emissioonide ja neeldumise üle, tegema koostööd teiste osalisriikidega, sh haridus- ja teadustöö edendamises; looma regionaalseid programme kliimamuutuste leevendamiseks (artikkel 4). Lisaks nimetatud kohustustele lasuvad arenenud riikidel (raamkonventsiooni lisa 1 nimetatud riigi) täiendavad kohustused, nt inimtekkelise KHG emissiooni vähendamiseks riiklike tegevussuundade vastuvõtmine ja rakendamine ning sellest perioodiliselt informatsiooni andmine (artikkel 4 lõige 2) ning arengumaade teatavate kliimamuutuste vastu võitlemise meetmete kulutuste kandmine (artikkel 4 lõiked 3-5). Raamkonventsiooni liikmeteks on ka Eesti ja Euroopa Ühendus.

Kyoto protokoll võeti vastu 11.12.1997 (artikkel 28) ning selle peamiseks eesmärgiks oli säästva arengu edendamine erinevates sektorites ja majandusharudes (artikkel 2) ja inimtekkelise kasvuhoonegaaside emissioonide üldkoguste vähendamine vähemalt 5% perioodil 2008-2012 võrreldes 1990. aastaga, mille puhul peab olema 2005. aastaks saavutatud teatav edu (artikkel 3 lõiked 1 ja 2). Arenenud riigid peavad looma inimtekkeliste kasvuhoonegaaside heitkoguste määratlemiseks riikliku süsteemi (artikkel 5) ning loodi heitkoguste kauplemise süsteem (artiklid 6 ja 17). Samuti on riikidel kohustus võtta asjakohaseid meetmeid kliimamuutuse mõju leevendamiseks ja sellega kohanemiseks (artikkel 10 lõige 1 punktid b ja d), seejuures on eraldi välja toodud vastavate meetmete olulisus muu hulgas ka energeetika sektoris (artikkel 10 lõige 1 punkt b i). Ka Kyoto protokolliga on ühinenud Eesti ja Euroopa Ühendust (Kyoto protokolliga lisa B). Kyoto protokolliga muudatus jõustus 31.12.2002 ning sellega seati eesmärgiks vähendada kasvuhoonegaaside heitkogust 2013-2020 perioodil 18% võrreldes 1990. aastaga (artikkel 1.C). Kyoto protokolliga ühines Euroopa Ühendus Nõukogu otsusega, mille järgi täidavad Euroopa Ühendus ka liikmesriigi Kyoto protokolliga kohustusi ühiselt (Nõukogu otsuse artikkel 2).<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Scott, J., & Rajamani, L. EU climate change unilateralism, lk 476.

<sup>123</sup> Nõukogu otsus, 25. aprill 2002, mis käsitleb Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokoll heakskiitmist Euroopa Ühenduse nimel ja sellega võetavate ühiste kohustuste täitmist (2002/358/EÜ). - ELT L 130 , 15/05/2002 Lk 0001 – 0003.

Pariisi kokkulepe koostati 2015. aasta detsembris ning selle eesmärgiks on tõhustada raamkonventsiooniga vastu võetud eesmärkide saavutamist, eelkõige vähendada ülemaailmset kliima soojendamist alla 2°C võrreldes temperatuuri tasemega enne tööstusrevolutsiooni ning võttes eesmärgiks piirata kliima soojenemist üle 1,5 °C (artikkel 2 lõige 1 punkt a ja artikkel 29). Selle saavutamiseks peavad riigid võtma eesmärgiks jõuda globaalse KHG heite haripunkti võimalikult kiiresti (artikkel 4 lõige 1). Lisaks sellele on Pariisi kokkuleppe eesmärgiks soodustada kliimamuutustega kohanemist ning vähese KHG heitega arengut (artikkel 2 lõige 1 punktid b-c). Ka Pariisi kokkuleppe puhul juhindutakse juba mainitud ühtse, kuid diferentseeritud vastutuse põhimõttest (artikkel 2 lõige 2). Riigid sätestavad enda järjestikused riiklikud panused nende eesmärkide saavutamiseks, millest iga järgnev panus peaks olema eelmisest ambitsioonikam ja tõhusam ning sellest teavitatakse teisi osalisi iga viie aasta järel, samuti peetakse nende panuste üle arvestust (artikkel 4 lõiked 2, 3, 13). Olulisel kohal on ka KHG sidumine ehk metsade kaitsmine ja laiendamine ning riike soovitatakse võtta positiivseid meetmeid metsade jätkusuutlikuks majandamiseks (artikkel 5). Riigid teevad jõupingutusi ka kliimamuutusega kohanemiseks kehtestades selleks kliimamuutustega kohanemise eesmärgid, mis peaksid arvestama haavatavate kogukondade ja ökosüsteemidega ning olema juhitud kaasavalt ja läbipaistvalt (artikkel 7). Pariisi kokkuleppe osaliste kohtumisel tehakse kokkuvõtte kokkulepe ja selle eesmärkide täitmisest, mis peaks toimuma iga 5 aasta järel alates 2023. aastast (artikkel 14). Pariisi kokkuleppega ühines Euroopa Liit Nõukogu otsusega, mille järgi hakkab Pariisi kokkuleppe asendama Kyoto protokoll lähenemisviisi kliimamuutuste vastu võitlemisel (Nõukogu otsuse preambuli punkt 4).<sup>124</sup>

Nii Kyoto protokoll kui ka Pariisi kokkulepe on osa raamkonventsiooni süsteemist (Kyoto protokoll Pariisi kokkuleppe preambulid: „*Käesoleva protokollis osalised, /.../ raamkonventsiooni /.../ osalised*“ ja „*Kokkuleppeosalised, olles /.../ raamkonventsiooni /.../osalised*“). Ilmneb, et erinevalt Kyoto protokollist, milles KHG heitkoguste vähendamise määr oli määratud (Kyoto protokoll artikkel 3 lõige 1) määrasid osalised Pariisi kokkuleppe puhul ise oma KHG heite vähendamise eesmärgid (Pariisi kokkuleppe artikkel 4 lõige 1). Samuti nähtub, et mõlema lepingu puhul ei ole otseselt kindlaks määratud jõustamismehhanismid – selle asemel teostatakse järelevalvet ja jagatakse soovitusi lepingu paremaks täitmiseks (Kyoto protokoll artikkel 13 lõike 4 järgi „*Protokolliosaliste koosolekuna*

---

<sup>124</sup> Nõukogu otsus (EL) 2016/1841, 5. oktoober 2016, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni alusel vastu võetud Pariisi kokkuleppe Euroopa Liidu nimel sõlmimise kohta. - ELT L 282, 19.10.2016, p. 1–3.

*toimiv osaliste konverents teostab korrapärast järelevalvet protokollide rakendamise üle ja /.../ hindab /.../ kuidas protokolliosalised protokollid rakendavad“ ja Pariisi kokkuleppe artikkel 15 järgi „ /.../ luuakse mehhanism kokkuleppe rakendamise toetamiseks ning nende paremaks järgimiseks“).*

Milline on Kyoto protokollide ja Pariisi kokkuleppe omavaheline suhe ei ole üheselt selge – David A. Wirth märgib näiteks, et Pariisi kokkuleppe ei viita Kyoto protokollile, kuigi osapoolte läbirääkimisest oleks võinud järeldada tahet kujutada Pariisi kokkulepet kui Kyoto protokollide järgi.<sup>125</sup>

Nagu nähtub, siis on kliimamuutuse mõju vähendamine, selle vastane võitlus ning kliimamuutustega kohanemine olnud rahvusvahelise kogukonna oluline prioriteet. Sõlmitud on siduvad rahvusvahelised lepingud, milles sätestatakse kliimamuutuse alased eesmärgid ning meetmed selle vastu võitlemiseks. Lepingud sätestavad küll kohustused, kuid osalisriikidele on jäetud üsnagi vabad käed täpsemate eesmärkide seadmiseks. Samuti nähtub, et sanktsioonide või muude survemeetodite asemel on rõhutatud osalisriikide toetamist võetud eesmärkide saavutamisel.

Peamiseks kohustuseks nii EL-le kui Eestile on inimtekkelise KHG vähendamine (sh KHG sidumine) ja KHG aruandlus. Olulisel kohal on diferentseerituse põhimõte.

## **2.2 Euroopa Liidu kliimaõigusest tulenevad kohustused**

### **2.2.1 Üldised kliimaeesmärgid**

Käesolev alapeatükk keskendub Euroopa Liidu seatud kliimaeesmärkidele ja -kohustustele. Euroopa Liit on võtnud eesmärgiks olla kliimamuutuste vastu võitlemises liidri rollis.<sup>126</sup> Seega on Euroopa Liit vastu võtnud mitmeid õigusakte ja strateegiaid, kuidas nii Liidu kui ka liikmesriigi tasandil kliimamuutuse vastu võidelda ning sellega kohaneda.

---

<sup>125</sup> Wirth, D. A. The Paris Agreement as a New Component of the UN Climate Regime. – International Organisations Research Journal, 12/2017, lk 206-207.

<sup>126</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele ning Euroopa Investeerimispankale. Puhas planeet kõigi jaoks Euroopa pikaajaline strateegiline visioon, et jõuda jõuka, nüüdisaegse, konkurentsivõimelise ja kliimaneutraalse majanduseni. – COM/2018/773 final, lk 3.

Nagu selgitatud ptk-s 1.2.1, siis on Euroopa Liidu üheks eesmärgiks keskkonna kaitsmine ja parandamine (ELL artikkel 3 punkt 3). Tegemist on valdkonnaga, mis kuulub jagatud pädevusse (ELTL artikkel 4 lõige 2 p e). Nagu mainitud, siis on Euroopa Liit (eelnevalt Ühendus) kõikide olulisemate kliima-alaste kokkulepete osaline (kliimamuutuste raamkonventsioon, Kyoto protokoll, Pariisi kokkulepe).

Euroopa roheline kokkulepe<sup>127</sup> on Euroopa Liidu kliimaõiguse raamistiku aluseks. Euroopa roheline kokkulepe on meetmete ja poliitikasuundade tegevuskava, mille eesmärgiks on tegeleda kliima- ja keskkonnaprobleemidega, seal juures seades esikohale inimesed ja nende tervise ning arvestades, et muutused oleksid õiglased.<sup>128</sup> Euroopa roheline kokkulepe järgi on vajalik EL majandus ümber kujundada kestlikumaks, erilist tähelepanu on pööratud energiasektorile, sest see on moodustab suurima osa KHG heitest EL-s.<sup>129</sup> Eesmärgiks seatakse võimalikult integreeritud energiaturg, aruka võrgu ja uuendusliku tehnoloogia soodustamine, taastuvenergia kasutuselevõtu kiirendamine, asjakohase õigusraamistiku ajakohastamine vastavalt kliimaeesmärkidele.<sup>130</sup> Lisaks konkreetsetele eesmärkidel erinevates sektorites (nt tööstuse kaasamine ringmajandusse, hoonete ja ehitamise suurema energiatõhususe saavutamise) peetakse oluliseks ja hariduse valdkonna kaasamist ning teavitustööd; samuti kogu maailma kaasamist kliimamuutuste vastu võitlemisel ja tutvustatakse Euroopa kliimapakti.<sup>131</sup>

Teine oluline poliitiline dokument on komisjoni teatis „Eesmärk 55“<sup>132</sup>, mis täpsustab Euroopa roheline kokkuleppe meetmeid Euroopa kliimamääruses sätestatud eesmärkide valguses. „Eesmärk 55“ nimetab ettepanekud kehtivate õigusaktide ajakohastamiseks ning uued poliitikasuunad kliima, energia ja kütuste, transpordi, hoonete ning maakasutuse ja metsanduse valdkondades.<sup>133</sup> Ettepanekud sisaldavad hinnastamise (nt tõhustada heitkogustega kauplemise süsteemi) ja toetusmeetmeid (nt kliimameetmete sotsiaalfond), lisaks juba eelnevalt mainitud

---

<sup>127</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele. Euroopa roheline kokkulepe. – COM/2019/640 final.

<sup>128</sup> *Ibid.*, ptk 1.

<sup>129</sup> *Ibid.*, ptk 2.

<sup>130</sup> *Ibid.*, ptk 2.1.2

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Eesmärk 55“: ELi 2030. aasta kliimaeesmärgi saavutamine teel kliimaneutraalsuseni. – COM/2021/550 final.

<sup>133</sup> *Ibid.*

õigusloome eesmärkidele (kehtivate õigusaktide ajakohastamine ning uute eeskirjade ja algatuste elluviimine).<sup>134</sup>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2021/119, 30 juuni 2021, millega kehtestatakse kliimanetraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (Euroopa kliimamäärus)<sup>135</sup> (edaspidi Euroopa kliimamäärus) sätestab raamistiku inimtekkeliste KHG heidete vähendamiseks ning neeldumise suurendamiseks (artikkel 1). Tegemist on Pariisi kokkuleppe artiklis 2 lõikes 1 punktis a nimetatud pikaajalise temperatuurieesmärgiga, milleks on saavutada 2050. aastaks Euroopa Liidus kliimanetraalsus (artikkel 1). Samuti sätestatakse Euroopa kliimamäärusega ülemaailmse kliimamuutuste mõjuga kohanemise eesmärgid Pariisi kokkuleppe artikli 7 tähenduses ning 2030. aastaks Euroopa Liidu KHG netoheidete vähendamise siduv eesmärk (artikkel 1). Kliimanetraalsuse eesmärgiks on hiljemalt 2050. aastaks vähendada kasvuhoonegaaside netoheidete nullini ning pärast nimetatud tähtaega jõuda negatiivsete heitkogusteni (artikkel 2).

Selleks on Euroopa Liidu institutsioonidel ning liikmesriikidel kohustus võtta vajalikud meetmed (artikkel 2). Euroopa kliimamäärus sätestab selleks ka vahe-eesmärgid, näiteks 2030. aastaks on vajalik vähendada netoheidete vähemalt 55% võrreldes kasvuhoonegaaside tasemega aastal 1990 ning suurendada süsiniku neeldumist (artikkel 3 lõige 1). Samuti sätestab artikkel 3 ka kliimaeesmärgi seadmise 2040. aastaks, kuid täpne eesmärk seatakse hiljemalt kuus kuud pärast 2023. aastal toimuvat Pariisi kokkuleppes sätestatud üleilmset kokkuvõtet (artikkel 3 lõiked 2-7 ja Pariisi kokkuleppe artikkel 14). E

uroopa kliimamäärus kehtestab Euroopa Parlamendile kohustuse võtta vastu Euroopa Liidu kliimamuutustega kohanemise strateegia vastavalt Pariisi kokkuleppele ning ka liikmesriikidel on kohustus vastavalt Komisjoni kohanemise strateegiale tagada integreeritud ja toetav kohanemispoliitika (artikkel 5 ja Pariisi kokkuleppe artikkel 7). Komisjonil on ka õigus ja kohustus hinnata Euroopa Liidu edusamme kliimanetraalsuse saavutamisel ja kliimamuutusega kohanemisel ning analüüsib, kas võetud meetmed on seatud eesmärkidega kooskõlas (artikkel 6). Samuti on viidatud artikli järgi komisjonil kohustus võtta „kooskõlas aluslepingutega vajalikud meetmed“ (artikkel 5 lõige 3).

---

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2021/119, 30 juuni 2021, millega kehtestatakse kliimanetraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (Euroopa kliimamäärus). - ELT L 243, lk 1-17.

Lisaks sellele, et komisjon hindab võetud meetmeid Euroopa Liidu tasandil, hinnatakse ka liikmesriikide võetud kliimanetraalsuse ja kliimamuutustega kohanemise meetmete kooskõla seatud eesmärkidega (artikkel 7 lõige 1). Kui komisjon peaks leidma, et liikmesriigi poolt võetud meetmed ei ole seatud eesmärkidega kooskõlas, teeb komisjon liikmesriigile soovitusi, mille põhjal teavitab kõnealune liikmesriik omakorda komisjoni, millisel viisil riik neid soovitusi arvesse võtab (artikkel 7 lõiked 2-3). Euroopa kliimamäärus sätestab ka üldised põhimõtted, mille alusel komisjon vastavat hindamist läbi viib (artikkel 8). Oluline põhimõte Euroopa kliimamääruses on ka artiklis 9 kehtestatud üldsuse osalemine, mille järgi teeb komisjon koostööd erinevate ühiskonna gruppidega eesmärgiga tagada õiglane ja kaasav kliimanetraalsusele üleminek (artikkel 9). Komisjoni kohustuseks on ka esitada Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruanne pärast iga Pariisi kokkuleppega kehtestatud ülemaailmset kokkuvõtet (artikkel 11 ja Pariisi kokkulepe artikkel 14).

Beatriz Pérez de las Heras juhib tähelepanu, et Euroopa kliimamäärus on vastu võetud määrusena, mitte direktiivina, kuigi valdkond kuulub jagatud pädevusse<sup>136</sup> – ELT L artikkel 288 järgi on määrus tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõigis liikmesriikides. Samuti märgib de la Heras, et kliimamäärus koosmõjus teatises „Eesmärk 55“ seatud meetmetega annab tunnistust üha kasvavast Euroopa kliimaõiguse integreeritusest, seda eriti seoses Komisjoni õigusega teha ettepanekuid kliimanetraalsuse saavutamiseks ja jälgida seatud kohustuste täitmist liikmesriikide poolt.<sup>137</sup>

Liz Fisher toob välja, et EL kliimaõigus on suuresti üles ehitatud sellele, et seatakse erinevaid eesmärke (nt KHG heite vähendamine mingi protsendini), kuid kliimamuutuse vastu võitlemine ei ole oma olemuselt nii lineaarne, vaid vajalik on kohalduda ümber madala süsinikuga majandusteks kõigis sektorites, turgudel ja muudel tasanditel.<sup>138</sup> Fisher näeb kliimamuutuse vastu võitlemisel EL väljakutsetena mitte sätestatud kliimaeesmärkide saavutamist, vaid hoopis legitiimsust.<sup>139</sup> Fisher argumenteerib, et ühelt poolt on seatud kliimaeesmärkide „väljundi legitiimsus“ (inglise keeles *output legitimacy*) problemaatiline, sest eesmärgi täitmine (mittetäitmine) selgub alles hiljem (pärast eesmärgi täitmiseks määratud tähtaja saabumist).<sup>140</sup> Teiselt poolt peab artikli autor probleemseks ka „sisendi legitiimsust“

---

<sup>136</sup> de las Heras, B. P. The ‘Fit for 55’ Package: Towards a More Integrated Climate Framework in the EU. – Romanian Journal of European Affairs 22/2022, lk 65-66.

<sup>137</sup> *Ibid.*, lk 66-76.

<sup>138</sup> Fisher, L. Challenges for the EU Climate Change Regime. – German Law Journal, 21/2020, lk 5-6.

<sup>139</sup> *Ibid.*, lk 6-7.

<sup>140</sup> *Ibid.*

(inglise keeles *input legitimacy*; milleks on demokraatia) põhjendades seda Euroopas valitseva populismi lainega, kes näeb kliimamuutuse vastu võitlemist mitte tasuvaks.<sup>141</sup> Brian J. Preston isegi esitanud küsimuse, kas populismi tõus võib tähendada teadusel põhineva keskkonnaõiguse lõppu.<sup>142</sup>

Magistritöö autor nõustub Fisheriga osaliselt. Eelkõige nõustub käesoleva töö autor selles, et kliimamuutuse vastu võitlemine nõuab laialdasi muutusi – eelkõige muutusi inimkonna mõtlemises ja tarbimiskäitumises. Teisisõnu, muutuma peab mõte, et keskkond on kasutamiseks inimesele; selle asemel oleks vajalik mõista, et inimene on osa keskkonnast – nimetatud järeldusele on jõudnud ka Angelo Nicolaides ja Stella Vettori (küll aga jätkusuutliku turismi kontekstis).<sup>143</sup> Sarnasele, kuigi mitte täielikult samale mõttele on viidanud ka Preston, kelle hinnangul on vajalik inimestel tunnetada enda sõltuvust loodusest ja enda seotust keskkonnaga, saamaks aru inimkonna tegevuse mõjust keskkonnale.<sup>144</sup> Mõtlemise muutus mõjutaks inimesi kõigil tasanditel, sh õigusloomet ja igapäeva käitumist.

Magistritöö autori hinnangul oleks sellest eesmärgist lähtuvalt vajalik inimkeskse ehk antropotsentristliku keskkonna käsitlemise liikumine ökotsentristlikuma või biotsentristlikuma suunas. Inimkeskne arusaam keskkonnast tugineb inimese huvide esiplaanile seadmisest.<sup>145</sup> Biotsentristliku puhul osalevad ka teised eluvormid peale inimeste moraalsuhetes.<sup>146</sup> Paul W. Taylor nimetab neli põhimõtet, millest biotsentristism lähtub: (1) inimesed on osa Maa kogukonnast nagu teised elusolendid; (2) kõik liigid, ka inimesed, on omavahel seotud nii keskkonna kui ka omavaheliste suhete kaudu; (3) kõik organismid püüdleavad oma individuaalse väärtuse saavutamise poole enda kombel; (4) inimesed ei ole teiste eluvormide suhtes üliluslikud.<sup>147</sup>

Ökotsentristism ei keskendu mitte niivõrd elusolendile kui moraalsele subjektile, vaid organismide ja (eluta) keskkonna omavahelisele põimitusele, mis kokku moodustavad vastava koosluse.<sup>148</sup> Keskkonna käsitlemise muutusega oleks tagatud ka Fisheri poolt nimetatud eesmärk, et ümberkohandamine jätkusuutlikuks majanduseks peab toimuma kõigil tasanditel. Samas

---

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> Preston, B. J. The End of Enlightened Environmental Law?. – *Journal of Environmental Law*, 31/2020, lk 399-411.

<sup>143</sup> Nicolaides, A., & Vettori, S. Ethical Responses and Environmental Law for Ecotourism Sustainability. – *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 8/2019, lk 14.

<sup>144</sup> Preston, B. J. The End of Enlightened Environmental Law?, lk 410.

<sup>145</sup> Veinla, H., jt. Keskkonnaõigus. Juura 2016, lk 19.

<sup>146</sup> *Ibid.*, lk 21.

<sup>147</sup> Revesz, R. L. (koost.) *Foundations of Environmental Law and Policy*, Oxford University Press 1998, lk 29.

<sup>148</sup> Veinla, H., jt. Keskkonnaõigus, lk 21.

peegeldub õiguses ka inimeste suhtumine – kehtiv õigus peegeldab demokraatliku ühiskonna arusaamu ja väärtushinnanguid. Ka käesoleval juhul on kliimamuutuste vastu võitlemine kliimaeesmärkide seadmise kaudu peegeldus valitsevatest arusaamadest.

Oluline on aga ka välja tuua kehtiva keskkonnaõiguse olulised põhimõtted – ettevaatusprintsiipt ja vältimispõhimõte. Ettevaatuspõhimõte on kehtivas õiguses leitav keskkonna üldosa seaduse<sup>149</sup> (edaspidi KeÜS) §-s 11, mille järgi tuleb keskkonnariski ettevaatusmeetmetega võimalikult suurel määral vähendada (KeÜS § 11 lg 1) ning tegevuse lubamise otsustamisel tuleb hinnata kavandatava tegevuse mõju keskkonnale (KeÜS § 11 lg 2). Ettevaatuspõhimõte on tunnustatud ka rahvusvahelise keskkonnaõiguses, sealhulgas on see leitav raamkonventsioonis (raamkonventsioon artikkel 3 lõige 3).<sup>150</sup>

Teiseks oluliseks põhimõtteks kehtivas õiguses on vältimispõhimõte, mille järgu tuleb keskkonnaohtu vältida (KeÜS § 10). Ettevaatuspõhimõtet eristab vältimispõhimõttest see, et esimese puhul rakendub printsiipt keskkonnariski (KeÜS § 4 tähenduses, mille järgi on keskkonnarisk vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus) puhul.<sup>151</sup> Seejuures ei oma magistritöö autori hinnangul praktilist tähtsust, kas kliimamuutuse vastu võitlemise ja kliimamuutuse mõjude leevendamise tegevused kujutavad endast meetmeid vältimis- või ettevaatuspõhimõttest lähtuvalt. Teisisõnu – kas kliimamuutus on käsitletav keskkonnaohu või keskkonnariskina, sest nimetatud põhimõtete järgi on igal juhul vajalik võtta meetmed kliimamuutuse vastu võitlemiseks. Arvestades kliimamuutuse üha tuntavamast mõju,<sup>152</sup> on tõenäoliselt siiski tegemist keskkonnaohuga. Seega, isegi lähtudes inimkesksest lähenemisest keskkonnale, on kehtivas õiguses juba praegu põhimõtted, mille alusel on vajalik võtta meetmeid kliimamuutuste vastu võitlemiseks ning kliimamõjude leevendamiseks.

Magistritöö autor on arvamisel, et iseenesest on kliimaeesmärkide seadmine hea algus, kehtestatud on eesmärk ja siht. Tegemist on ka pikaajalise eesmärgiga (nt kliimaneutraalsus aastaks 2050), mistõttu on tõenäoline muutused ühiskonna suhtumises kliimamuutusesse ja keskkonda, seal juures arvestades ka kliimamuutuse kiireid ja üha rohkem tunnetatavaid mõjusid. Seetõttu on aja jooksul võimalik üha enam õigusloomes arvestada kliimamuutusega ka laiemalt, nii et kliimaneutraalsuse eesmärgid peegelduvad laialdaselt kõigis sektorites, valdkondades ja tasanditel. See on kooskõlas ka eelnevalt kirjeldatud poliitilise suunaga, mille

---

<sup>149</sup> Keskkonnaseaduse üldosa seadus. - RT I, 27.05.2022, 3.

<sup>150</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid, 2015 - <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-11> (23.04.2023), § 11 p 1.2.

<sup>151</sup> *Ibid.*, § 10 p 1.1.

<sup>152</sup> IPCC AR6 SYR ptk A.2.

järgi on vajalik kõikide sektorite ja valdkondade kaasamine: „*EL peab olema kestlikke lahendusi toetava sidusa finantssüsteemi loomise rahvusvaheliste jõupingutuste koordineerimisel eestvedajate seas.*“<sup>153</sup> ja „*Tegemist on kollektiivse vastutuse ja võimalusega, mis peab olema avatud kõigile, nii novaatoritele ja investoritele, ettevõtetele ja linnadele kui ka tarbijatele, kodumajapidamistele ja üksikisikutele.*“<sup>154</sup> Seega on magistritöö autor nõus Fisheriga selles, et tegelikult on vaja kliimamuutuse vastu võitlemisel enam, kui vaid eesmärkide seadmist.

Arvestada tuleb aga ka sellega, et kliimamuutusest on räägitud juba aastakümneid, nagu eelnevalt mainitud, siis raamkonventsioon võeti vastu 1992. aastal, Kyoto protokoll 1997. aastal ja Pariisi kokkulepe 2015. aastal. Seega ei ole KHG heite vähendamise eesmärgi seadmine üllatuslik kohustus või uudne eesmärk. Ühelt poolt on käesoleva magistritöö autori hinnangul loomulik, et eesmärkide seadmine on ainuvõimalik alguspunkt ning aja jooksul on mõistlik laiendada ja täpsustada kliimamuutuse vastu võitlemist, kuid samas võiks käeolvas hetkeks (st aastaks 2023) olla kehtestatud juba konkreetsemaid kohustusi. Eriti on see magistritöö autori hinnangul oluline just riigisisese õiguse kontekstis a autor analüüsib seda töö kolmandas peatükis. Lisaks kliimaeesmärkide seadmisele selleks, et võidelda kliimamuutuse vastu, on oluline valmistuda ka kliimamuutusega kohanemiseks ja selle leevendamiseks.

### **2.2.2. EL energeetika-alane regulatsioon**

Käesolevas alapeatükis analüüsib magistritöö autor, millised kliimamuutuse vastu võitlemise meetmed sisalduvad kehtivas Euroopa Liidu energeetika regulatsioonis. Selleks kirjeldab magistritöö kehtivast Euroopa Liidu energeetika sektori õigusaktidest tulenevaid kohustusi, mille eesmärgiks on kliimamuutuse vastu võitlemine ehk tegemist on kohustuste või meetmetega, mis peaksid aitama saavutada Euroopa Liidu ja liikmesriikide kliimaeesmärke.

---

<sup>153</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele. Euroopa roheline kokkulepe. – COM/2019/640 final, ptk 1.

<sup>154</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Eesmärk 55“: ELi 2030. aasta kliimaeesmärgi saavutamine teel kliimanetraalsuseni. – COM/2021/550 final, lk 1.

Nimetatud õigusaktid on valitud vastavalt kahele kriteeriumile: esiteks, tegemist peab olema oma olema energeetika valdkonna regulatsiooniga (energeetika sektori määratlust on kirjeldatud sissejuhatuses) ja teiseks peab regulatsioonis sisalduva meetme eesmärgiks olema kliimamuutuse vastu võitlemine.

Vastavalt valimile on analüüsitud järgmiseid Euroopa Liidu õigusakte (esitatud lühendina, mida kasutatakse edaspidi): ETS direktiiv;<sup>155</sup> direktiiv (EL) 2018/410;<sup>156</sup> määrus (EL) 2018/1999;<sup>157</sup> määrus (EL) 2021/1153;<sup>158</sup> määrus (EL) 2022/869;<sup>159</sup> direktiiv 2012/27/EL;<sup>160</sup> rakendusmäärus (EL) 2020/1294;<sup>161</sup> määrus (EL) 2023/435;<sup>162</sup> maagaasi siseturu

---

<sup>155</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/87/EÜ, 13. oktoober 2003, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ EMPs kohaldatav tekst. Konsolideeritud versioon – ELT L 275, 25.10.2003, lk 32—46. Konsolideeritud versioon.

<sup>156</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/410, 14. märts 2018, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ eesmärgiga hoogustada heitkoguste kulutõhusat vähendamist ja süsinikdioksiidiheite vähendamist toetavaid investeeringuid, ning otsust (EL) 2015/1814 (EMPs kohaldatav tekst). – EL T 76, 19.3.2018, lk 3–27.

<sup>157</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1999, 11. detsember 2018, milles käsitletakse energialiidu ja kliimameetmete juhtimist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 663/2009 ja (EÜ) nr 715/2009, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 94/22/EÜ, 98/70/EÜ, 2009/31/EÜ, 2009/73/EÜ, 2010/31/EL, 2012/27/EL ja 2013/30/EL ning nõukogu direktiive 2009/119/EÜ ja (EL) 2015/652 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 525/2013 (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 328, 21.12.2018, lk 1—77. Konsolideeritud versioon.

<sup>158</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1153, 7. juuli 2021, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1316/2013 ja (EL) nr 283/2014 (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 249, 14.7.2021, lk 38–81.

<sup>159</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/869, 30. mai 2022, üleeuroopalise energiataristu suuniste kohta ja millega muudetakse määrusi (EÜ) nr 715/2009, (EL) 2019/942 ja (EL) 2019/943 ning direktiive 2009/73/EÜ ja (EL) 2019/944 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 347/2013. – ELT L 152, 3.6.2022, lk 45—102.

<sup>160</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2012/27/EL, 25. oktoober 2012, milles käsitletakse energiatõhusust, muudetakse direktiive 2009/125/EÜ ja 2010/30/EL ning tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2004/8/EÜ ja 2006/32/EÜ (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 315, 14.11.2012, lk 1—56. Konsolideeritud versioon.

<sup>161</sup> Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/1294, 15. september 2020, liidu taastuvenergia rahastamismehhanismi kohta (EMPs kohaldatav tekst) – ELT L 303, 17.9.2020, lk 1—17.

<sup>162</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2023/435, 27. veebruar 2023, millega muudetakse määrust (EL) 2021/241 riiklike taaste- ja vastupidavuskavade REPowerEU peatükkide osas ning määrusi (EL) nr 1303/2013, (EL) 2021/1060 ja (EL) 2021/1755 ning direktiivi 2003/87/EÜ. – ELT L 63, 28.2.2023, lk 1—27.

ühiseeskirjade direktiiv;<sup>163</sup> rakendusmäärus (EL) 2020/1294,<sup>164</sup> direktiiv (EL) 2019/944;<sup>165</sup> määrus (EL) 2019/943;<sup>166</sup> määrus (EL) 2022/2577;<sup>167</sup> taastuvenergia direktiiv.<sup>168</sup>

### 2.2.2.1. Saastekvoodid ja kasvuhoonegaaside heitmeload

2003. aastal jõustus ETS direktiiviga EL kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem (inglise keeles *European Union Emission Trading System*, EU ETS, edaspidi ETS). ETS direktiivi eesmärk on aidata kaasa Kyoto protokollist tuleneva kohustuse – vähendada KHG inimtekkelisi heitkoguseid – tulemuslikule täitmisele luues turu saastekvootidele (preambul punkt 5). ETS direktiivis on sõnaselgelt öeldud, et õigusakt on kooskõlas raamkonventsiooni ja Kyoto protokolliga (preambul punkt 22). Olulise ja ka üldisema põhimõttena on ETS direktiivis välja toodud, et kliimamuutuste leevendamise tegevuskavad peaks toimima nii erinevate tasandite – liidu (ETS direktiivis ühenduse), riigisisese ja rahvusvahelise tasandi – tasakaalul (ETS direktiiv preambul punkt 26). ETS direktiiv kohaldub energia tootmisega seotud tegevuste käigus tekkivale heitele ja KHG-le (ETS direktiiv artikkel 2 ja lisa I).

ETS direktiivi alusel on liikmesriikidel kohustus anda välja kasvuhoonegaaside heitmelubasid, mis reguleerivad KHG heitkogust, mida on lubatud käitisest välja paisata (ETS direktiiv artikkel 6). ETS direktiiviga kehtestatakse liikmesriigile ka kohustus töötada välja saastekvootide eraldamise siseriiklik kava, millega määratakse KHG üldkogus, mis kindla perioodi (kolme- või viieaastane ajavahemik, vastavalt artiklile 11) jooksul eraldatakse, samuti see, mis viisil neid eraldatakse (artikkel 9 ETS direktiiv).

---

<sup>163</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/73/EÜ, 13. juuli 2009, mis käsitleb maagaasi siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/55/EÜ (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 211, 14.8.2009, lk 94–136. Konsolideeritud versioon.

<sup>164</sup> Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/1294, 15. September 2020, liidu taastuvenergia rahastamismehhanismide kohta (EMPs kohaldatava tekst). – ELT L 303, 17.9.2020, lk 1–17.

<sup>165</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/944, 5. juuni 2019, elektrienergia siseturu ühiste normide kohta ja millega muudetakse direktiivi 2012/27/EL (uuesti sõnastatud) (EMPs kohaldatav tekst). - ELT L 158, 14.6.2019, lk 125—199. Konsolideeritud versioon.

<sup>166</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/943, 5. juuni 2019, milles käsitletakse elektrienergia siseturgu (uuesti sõnastatud) (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 158, 14.6.2019, lk 54—124.

<sup>167</sup> Nõukogu määrus (EL) 2022/2577, 22. detsember 2022, millega kehtestatakse raamistik taastuvenergia kasutuselevõtu kiirendamiseks. – ELT L 335, 29.12.2022, lk 36—44.

<sup>168</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/2001, 11. detsember 2018, taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (uuesti sõnastatud) (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 328, 21.12.2018, lk 82–209.

Hiljem on ETS direktiivi muudetud direktiiviga (EL) 2018/410). Direktiiviga (EL) 2018/410 reformiti liidu heitkogustega kauplemise süsteemi seoses kliimaõiguse arenguaga, seal hulgas Pariisi kokkuleppe vastuvõtmisega (direktiiv (EL) 2018/410 preambul punkt 3, 23-24). Direktiiviga (EL) 2018/410 muudeti kauplemisperioodi 2021-2030 tingimusi sätestades, et 2% lubatud heitkogute ühikute kogusest müüakse enampakkumisel eesmärgiga luua moderniseerimisfond, mis tegeleb energiatõhuse ja energiasüsteemi moderniseerimisega (direktiiv (EL) 2018/410 punkt 13). Samuti lisati direktiiviga (EL) 2018/410 alus vajalike rakendusaktide ja delegeeritud õigusaktide vastuvõtmiseks seoses enampakkumiste korraldamise, lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise võrdlusaluste muudatuste, innovatsioonifondi toimimise ning direktiivi (EL) 2018/410 täiendamiseks.

Peeters on nimetanud ETS direktiivi uuenduslikuks meetmeks EL teiseses keskkonnaõiguses, sest seab liikmesriikidele üksikasjalikud kohustused ETS direktiivi nõuete rakendamiseks, sh ka jõustamismeetmed (sanktsioonid).<sup>169</sup> Peeters toob välja, et ETS direktiivi rakendamine ja jõustamine on jäetud liikmesriikide ülesandeks, kuid samas on liikmesriikide huviks ka enda majanduse toimimine, mistõttu on EL ühisturu toimimise huvides oluline ETS direktiivi ühetaoline rakendamine, eelkõige sarnase intensiivsusega jõustamismeetmed.<sup>170</sup>

#### **2.2.2.2. Toetusmeetmed**

Taastuenergia edendamiseks on kehtestatud mitmeid toetusmeetmeid.

Määrusega (EL) 2021/1153 loodi Euroopa ühendamise rahastu (CEF) perioodiks 2021-2027, mille eesmärgiks on rajada ja arendada üleeuroopailisi võrke mitmes valdkonnas arvestades KHG vähendamise kohutustust (määruse (EL) 2021/1153 artiklid 1 ja 3 lõige 1). Energeetika sektoris on CEF-i eesmärkideks eelkõige ühishuviprojektide arendamine, mis on seotud Euroopa siseturu parema integreeritusega, sektoriülese võrkude koostalitlusega, energiatõhususe ja varustuskindluse tagamisega ning taastuenergia alase koostööga (määruse (EL) 2021/1153 artikkel 3 lõige 2 punkt b). CEF-i rakendamise rahastamise paketist 60% eraldatakse kliimaeesmärkidele (määruse (EL) 2021/1153 artikkel 4), eraldi on välja toodud piiriüleste taastuenergiaprojektide rahastamise võimalikkus (määruse (EL) 2021/1153

---

<sup>169</sup> Paddock, L. et al (koost.). *Compliance and Enforcement in Environmental Law*, Edward Elgar Publishing 2011, lk 408.

<sup>170</sup> *Ibid.*, lk 409.

artikkel 7). Komisjoni delegeeritud määrusega (EL) 2022/2202 valiti välja ka Eesti ja Läti ühisprojekt ELWIND, mis on meretuuleenergia hübriidprojekt.<sup>171</sup>

Magistritöö autor loeb toetusmeetmeks ka esmatähtsate üleeuroopaliste energiataristu koridoride ja alade arendamise, kui seda tehakse ühishuviprojektina määruse (EL) 2022/869 tähenduses (määrus 2022/869 artikkel 18).

Direktiivi 2012/27/EL järgi on liikmesriikidel kohustus hõlbustada rahastuse loomist ja kasutamist energiatohusus parandamises meetmeteks, eesmärgiga suurendada eri sektorite energiatohusust (artikkel 20). Komisjoni rakendusmäärusega (EL) 2020/1294, loodi taastuenergia rahastamismehhanism toetamaks taastuenergiaprojekte ja soodustada taastuenergia kasutuselevõttu (rakendusmäärus (EL) 2020/1294 artikkel 2 ja määrus 2018/1999 artikkel 33). Määrusega (EL) 2023/435 kehtestati toetusmeetmeid ka REPowerEU raames rohepöörde eesmärkide saavutamiseks (artikkel 1).

Taastuenergia direktiiviga proovitakse edendada taastuvate energiaallikate ulatuslikumat kasutuselevõttu, mis on üks Euroopa Liidu energiapoliitika eesmärkidest, kui ka osa kliimakoostustest vähendada KHG heidet (taastuenergia direktiiv preambul p 2). Taastuenergia direktiiv toob eraldi välja ka kooskõlas raamkonventsiooni ja Pariisi kokkuleppega (taastuenergia direktiiv preambul p 2). Taastuenergia direktiiviga seatakse eesmärgiks, et aastaks 2030 oleks taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal lõpptarbimises vähemalt 32% (taastuenergia direktiiv artikkel 3 punkt 1). Liikmesriikidel on taastuenergia edendamiseks õigus kehtestada toetuskavasid, mille eesmärgiks on stimuleerida taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia lõimimist elektriturgu ilma turgude põhjendamatu moonutamist ja arvestades võrgu stabiilsust ning lõimimise kulusid (taastuenergia direktiiv artikkel 4 lõiked 1-2). Liikmesriikidel on õigus ka oma riiklikud toetuskavad ühendada või neid omavahel koordineerida (taastuenergia direktiiv artikkel 13). Toetusmeetmeid käsitlev teave peab olema laialdaselt kättesaadav, eriti majanduslikult ebakindlatele tarbijatele (taastuenergia direktiiv artikkel 18).

---

<sup>171</sup> Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2022/2202, 29. august 2022, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2021/1153, kehtestades väljavalitud piiriüleste taastuenergiaprojektide loetelu (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 293, 14.11.2022, p. 1–2.

### 2.2.2.3. Energiatõhusus

Direktiiviga 2012/27/EL sätestati meetmete raamistik energiatõhususe edendamiseks (direktiiv 2012/27/EL artikkel 1 lõige 1), mis koosneb energiakasutuse tõhususe edendamisest (direktiiv 2012/27/EL 2. peatükk) ja energiatarnimise tõhususe edendamisest (direktiiv 2012/27/EL 3. peatükk). Energiakasutuse tõhustamise alla liigituvad ka kohustused, mida käesolevas magistritöö ei analüüsita, eelkõige hoonete renoveerimisega seotud kohustused (direktiivi 2012/27/EL artiklid 4-6). Direktiivi 2012/27/EL kehtestamisel on tuginetud kliimamuutuste mõju leevendamise vajalikkusele (direktiiv 2012/27/EL preambul punkt 1). Direktiivis 2012/27/EL nimetatakse kliimamuutuse vastu võitlemise olulise meetmena energiatõhususe suurendamist, sest väheneb primaarenergia tarbimine ja energia sisseost, seejuures väheneb KHG heide (direktiiv 2012/27/EL preambul punkt 1).

Direktiivi 2012/27/EL järgi peab iga liikmesriik seadma riikliku energiatõhususe eesmärgi arvestades primaarenergia või lõppenergia või primaarenergia või lõppenergia säästu või energiamahukuse (artikkel 3). Direktiivi järgi on liikmesriigil kohustus rajada energiatõhususkohustuse süsteem, millega tagatakse, et energiatarnijad ja energia müüjad saavutaksid vajalikud energiasäästu eesmärgid (direktiiv 2012/27/EL artikkel 7 lõige 1). Energiatõhususkohustuse süsteemi subjektiks on selgitava juhise järgi turul tegutsevad ettevõtted (näiteks energia jaemüüjad), kellele seati kohustus saavutada energiasääst.<sup>172</sup> Selgitava juhise järgi aitab energiatõhususkohustuse süsteem leida kõige kulutõhusam viis energia säästmiseks.<sup>173</sup>

Direktiiv suunab ka lõpptarbimisel mõõtma tegelikku energiatarbimist ja tarbimisaega kui see on tehniliselt võimalik, mõistlik ja proportsionaalne arvestades potentsiaalset energiasäästu (direktiiv 2012/27/EL artikkel 9 lõige 1). Direktiivi järgi peab liikmesriik edendama tõhusa koostootmise ja tõhusa kütte- ja jahutussüsteemide kasutamist (direktiiv 2012/27/EL artikkel 14).

---

<sup>172</sup> European Bank for Reconstruction and Development and the Energy Community Secretariat. Energy Efficiency Obligation Schemes: Policy guidelines. 2019 – [https://www.energy-community.org/dam/jcr:7907f720-0904-48a0-9773-2bd948ff2799/EBRD\\_EnCS\\_PG\\_EE\\_112018.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:7907f720-0904-48a0-9773-2bd948ff2799/EBRD_EnCS_PG_EE_112018.pdf) (25.04.2023), lk 1.

<sup>173</sup> *Ibid.*

Taastuvenergia direktiivi järgi peavad liikmesriigid tagama, et tarbijatele oleks kättesaadav teave kaugkütte- ja kaugjahutussüsteemide energiatõhususe ja taastuvenergia osakaalu kohta (taastuvenergia direktiiv artikkel 24).

#### **2.2.2.4. Aruandmine ja kavade esitamine**

Liikmesriikidel on küllaltki laialdane aruandekohustus, mis on sätestatud eelkõige ETS direktiiviga ja määrusega (EL) 2018/1999. Laialdane aruandmiskohustus väljendub selles, et aruandmise esitamise kohustus hõlmab erinevaid teemasid, nagu saastekvootide eraldamine ja müük, KHG heite vähendamise meetmeid ja inventuuriaruandeid, kriisivarude koguseid, kliima- ja energiakavad.

ETS direktiivi rakendamise kohta peavad liikmesriigi esitama komisjonile igal aastal aruande, mis kajastab eelkõige saastekvootide eraldamist, registrite pidamist, järelevalvet (artikkel 21 ETS direktiiv).

Määrus (EL) 2018/1999 nimetab eesmärgiks seada õiguslik alus kliimameetmete juhtimiseks, et saavutada raamkonventsiooni ja Pariisi kokkuleppe eesmärgid (määrus (EL) 2018/1999 preambul punkt 1). Määrus (EL) 2018/1999 seab kohustuse esitada komisjonile iga kahe aasta tagant aruanne inimtekkelistest allikatest pärineva KHG heite vähendamise poliitikasuundi, meetmeid ja prognoose käsitlev aruanne (määrus 2018/1999 artikkel 18). Liikmesriigil on kohustus esitada komisjonile ka teave saastekvootide müügist saadud tulu kasutamise kohta (määrus 2018/1999 artikkel 19). Samuti on kohustus esitada teave ka arenguriikidele antava abi kohta, aruandlus peab olema kooskõlas raamkonventsiooni ja Pariisi kokkuleppe nõuetega (määrus 2018/1999 artikkel 19).

Määrus (EL) 2018/1999 kohustab liikmesriike esitama komisjonile 2019. aasta lõpuks ning seejärel iga kümne aasta tagant riikliku energia- ja kliimakava (artikkel 3). Energia- ja kliimakava peab sisaldama liikmesriigi eesmärke seoses energiajulgeoleku, energia siseturu, energiatõhususe, CO<sub>2</sub> heite vähendamise, teadusuuringute, innovatsiooni ja konkurentsivõimega (määrus 2018/1999 artiklid 1 ja 4). Energia- ja kliimakavas näidatakse ka liikmesriigi eesmärk taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal energia lõpptarbimises ja energiatõhususpanus aastal 2030 ja hilisematest kavades (määrus 2018/1999 artiklid 5-6). Liikmesriigil on kohustus ajakohastada energia- ja kliimakava või põhjendada,

miks ajakohastamine ei ole vajalik (määrus 2018/1999 artikkel 14), samuti esitada eduaruandeid, mis kajastab kavade rakendamise seisu (määrus 2018/1999 artikkel 17, artiklid 20-25). Täpsed nõuded energia- ja kliimakavale on sätestatud eraldi komisjoni rakendusmäärusega.<sup>174</sup>

Lisaks energia- ja kliimakavale peab liikmesriik koostama ja esitama komisjonile ja pikaajalise strateegia lähtudes 30-aasta perspektiivist eesmärgiga saavutada kliimaeesmärgid vastavalt raamkonventsioonile ja Pariisi kokkuleppele (määrus 2018/1999 artikkel 15). Samuti peab liikmesriik esitama komisjonile iga kahe aasta tagant kava kliimamuutustega kohanemiseks, mis on kooskõlas raamkonventsiooni ja Pariisi kokkuleppega (määrus 2018/1999 artikkel 19).

Iga-aastaselt peab liikmesriik esitama komisjonile aruande, mis sisaldab kriisivarude registri väljavõtet, sh varude koguseid ja laadi (määrus 2018/1999 artikkel 26 ja direktiiv 2009/119/EÜ artikkel 6<sup>175</sup>) ja aruandlust ohutuse ja keskkonnamõjude kohta (määrus 2018/1999 artikkel 26 ja direktiiv 2013/30/EL artikkel 25<sup>176</sup>); samuti peab iga aasta esitama ka KHG inventuuriandmed (määrus 2018/1999 artikkel 26). KHG inventuuriandmed esitatakse ka raamkonventsiooni sekretariaadile (määrus 2018/1999 artikkel 26).

#### **2.2.2.5. Õigus kehtestada lisakohustusi ja kohustus arvestada kliimamuutusega**

Liikmesriikidel on õigus kehtestada lisa kohustusi selleks, et võidelda kliimamuutuse vastu. Nimetatud õigus tuleneb nii sellest, et valdkond kuulub jagatud pädevusse nagu analüüsitud eelnevalt (vt ptk 1.2), kui ka energeetika sektori regulatsioonist. Lisaks sellele on liikmesriikidel kohust arvestada kliimamuutusega ning vajadusega selle vastu võidelda ka muude kohustuste seadmisel ja meetmete kasutuselevõtul.

Maagaasi siseturu ühiseeskirjade direktiivi artikkel 3 lõike 2 järgi on liikmesriikidel kooskõlas Euroopa Liidu õigusega õigus kehtestada keskkonnakaitsega, sh energiatõhususe, taastuvenergia ja kliimakaitsega, seotud kohustusi maagaasi sektori ettevõtjatele avaliku

---

<sup>174</sup> Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2022/2299, 15. november 2022, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2018/1999 rakenduseeskirjad lõimitud riiklike energia- ja kliimaalaste eduaruannete ülesehituse, vormi, tehniliste üksikasjade ja esitamise menetluse kohta. – ELT L 306, 25.11.2022, lk 1—98.

<sup>175</sup> Nõukogu direktiiv 2009/119/EÜ, 14. september 2009, millega kohustatakse liikmesriike säilitama toornafta ja/või naftatoodete miinimumvarusid. – ELT L 265, 9.10.2009, lk 9—23.

<sup>176</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/30/EL, 12. juuni 2013, milles käsitletakse avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsesside ohutust ja millega muudetakse direktiivi 2004/35/EÜ EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 178, 28.6.2013, lk 66—106.

teenuse osutamisel. Vastavad kohustused peavad olema aga selgelt sõnastatud, läbipaistvad, mittediskrimineerivad, kontrollitavad ja tagama ettevõtjatele võrdse juurdepääsu tarbijatele (maagaasi siseturu ühiseeskirjade direktiiv artikkel 3 lõige 2). Võetud meetmetest peab teavitama komisjoni (maagaasi siseturu ühiseeskirjade direktiiv artikkel 3 lõige 11).

Direktiivi (EL) 2019/944 järgi peab arvestama kliimakaitsega, sh energiatõhususe, keskkonnakaitse ja taastuvate energiaallikatega, kui liikmesriik kaalub elektrisektori ettevõtjale avaliku teenuse osutamise kohustuse määramist (artikkel 9). Samuti peab elektrienergia siseturu direktiivi kohaselt arvestama määruse 2018/1999 järgi esitatud kliima- ja energiakava kooskõla võrgu arengukavaga (artikkel 51).

Määrus (EL) 2019/943 nimetab määruse eesmärgina 2030. aasta kliima- ja energiaraamistiku saavutamist, taastuvenergia osakaalu suurendamist ja CO<sub>2</sub> heite vähendamist, sh nimetatakse elektrituru põhimõteteks säästvat ja vähese CO<sub>2</sub> heitega ja paindlikku tootmist, CO<sub>2</sub> heite vähendamist ning sellistesse süsteemi investeerimist (määrus 2019/943 artikkel 1, artikkel 3). Samuti toetab komisjon liikmesriike, et vähendada söel ja fossiilkütustel põhineva energiatootmise vähendamist ja õiglast üleminekut (määrus 2019/943 artikkel 4). Eraldi on nimetatud põhivõrguettevõtjate Euroopa tasandil ENTSO-E vahendusel koostöö, et tagada 2020-2023 hõlmavas kliima- ja energiapoliitikas raamistikus nimetatud kliimaeesmärkide saavutamine (määrus 2019/943 artikkel 28).

#### **2.2.2.6. Muud meetmed**

Käesolevasse alapeatükki on koondatud need meetmed, mis ei liigitunud eelnevalt nimetatud meetmete alla. Muud meetmed hõlmavad liikmesriikide vahelist piirkondlikku koostööd, avalikkuse kaasamist, KHG heite inventuurisüsteemi loomist ja registrite haldamist ning meetmeid, mille täpne väljatöötamine on liikmesriigi otsustada. Samuti käsitletakse käesolevas alapeatükis ka loamenetluse regulatsiooni ja võrkudele juurdepääsu.

Maagaasi siseturu ühiseeskirjade direktiiv sätestab, et liikmesriigid rakendavad keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks vajalikke meetmeid, mis võivad hõlmata kliimamuutustega võitlemise vahendeid ja varustuskindlust, eelkõige on silmas peetud majanduslikke stiimuleid (artikkel 3 lõige 7). Võetud meetmetest peab teavitama komisjoni (maagaasi siseturu ühiseeskirjade direktiiv artikkel 3 lõige 11).

Määruse 2018/1999 järgi peab iga liikmesriik viima oma riigisisesse õigusesse mitmetasandilise kliima- ja energiadialoogi, mille raames saavad erinevad sidusrühmad ja avalikkus osaleda energia- ja kliimapoliitika kujundamises (määrus 2018/1999 artikkel 11). Samuti suunab määrus 2018/1999 liikmesriike piirkondlikule koostööle arvestades energia- ja kliimakavas mainitud eesmärke (artikkel 12, artikkel 41).

Taastuvenergia direktiiviga on liikmesriikidel õigus teha koostööd taastuvatest energiaallikatest toodetud elektri-, soojus- või jahutusenergia tootmisega seotud ühisprojektides ning hõlmatud võivad olla ka eraettevõtted (taastuvenergia direktiiv artikkel 9), ühisprojektide raames võivad liikmesriigid teha koostööd ka kolmandate riikidega (taastuvenergia direktiiv artikkel 11).

Määruse 2018/1999 järgi peavad liikmesriigid looma ka riikliku inventuurisüsteemi hindamaks KHG heidet ja neeldajates sidumist (artikkel 37). Samuti peavad liikmesriigid looma ja haldama registreid, mis peavad arvestust riiklike panuste üle vastavalt Pariisi kokkuleppele, kuid määruse järgi on komisjonil õigus luua vastava register ning võimaldada liikmesriikidele selle kaudu Pariisi kokkuleppe ja raamkonventsiooni organite otsuste rakendamine (määruse 2018/1999 artikkel 37).

Määrusega (EL) 2022/2577 kehtestatakse ajutised normid, et kiirendada taastuvenergia kasutuselevõttu (artikkel 1), eelkõige puudutab see loamenetluse kiirendamist ja ülekaaluka avaliku huvi mõiste sisustamist (artiklid 3-9). Määruse järgi on taastuvenergia projektide arendamisel eelis planeerimis- ja loamenetluses (artikkel 3) ning tehnoloogiatest tuuakse eraldi välja päikeseenergiaseadmete paigaldamine (artikkel 4), taastuvelektriijaamade ajakohastamine (artikkel 5), projektide süsteemi integreerimine (artikkel 6) ja soojuspumpade kasutuselevõttu kiirendamine (artikkel 7).

Taastuvenergia direktiiv kohustab liikmesriike tagama, et kõik loamenetlusi reguleerivad õigusaktid, mida kohaldatakse taastuvtest energiaallikatest elektri-, soojus- või jahutusenergia tootmisega tegelevatele ettevõtetele ning nendega seotud võrkude ja protsesside suhtes, on vajalikud ja proportsionaalsed ning peavad silmas energiatõhususe saavutamist (taastuvenergia direktiiv artikkel 15). Võrguga liitumiseks peavad liikmesriigid kehtestama lihtloa menetluse, mille järgi oma tarbeks toodetud taastuvenergia käitised või agregeeritud tootmisüksused ja näidisprojektid elektrivõimsusega alla 10,8 kW või kuni 50 kW kui tagatud on võrgu stabiilsus, ühendatakse pärast jaotusvõrguettevõtjale teate esitamist võrku (taastuvenergia direktiiv artikkel 17). Liikmesriigid on kohustatud tagama tarbijatele võimaluse toota oma tarbeks

taastuenergiat, sealhulgas salvestada ja müüa ülejäänud taastuvelektrit (taastuenergiadirektiiv artikkel 21).

Üldise eesmärgina suunatakse liikmesriike taastuenergiat suurendama taastuenergiat osakaalu kütte- ja jahutussektoris (taastuenergiadirektiiv artikkel 23).

### 2.2.3. Kliimakoostused Euroopa Liidu energiaõiguses

Kokkuvõtteks nähtub, et kliimaeesmärkide saavutamiseks on võetud sisuliselt viite tüüpi meetmeid: (a) toetusmeetmeid, mille eesmärgiks on taastuenergia ja energiataristu projektide arendamine ning energiatõhususe suurendamise toetamine; (b) aruandluskohustus seoses plaanitavate meetmetega ja eduaruanded, sh strateegiad, riiklike süsteemide loomine, tarbijate teavitamine; (c) saastekvootide kehtestamine ja KHG heitmeloade; (d) loamenetluse kiirendamine ja lihtsustamine; (e) meetmed, mille puhul liikmesriikidel on laialdane kaalutusõigus (nt piirkondlik koostöö tegemine, kohustus arvestada kliimamuutusega, õigus seada täiendavaid kohustusi). Oma olemuselt liigitub siia nt määrusega (EL) 2022/2577 kehtestatud ajutised normid, sest tegemist on liikmesriigi kaalutusõigust sisustava regulatsiooniga (määruse (EL) 2022/2577 artikliga 3 kehtestatakse „õiguslikke huve kaaludes eeldatakse, et taastuenergiajaamade ja -seadmete planeerimine, ehitamine ja käitamine, nende võrguühendused, seotud võrk ise ning salvestusvahendid pakuvad ülekaalukat avalikku huvi“ ja „liikmesriigid võivad kooskõlas nende lõimitud riiklikes energia- ja kliimakavades sätestatud prioriteetidega otsustada kohaldada nimetatud sätteid üksnes oma territooriumi teatavate osade ning teatavat liiki tehnoloogiate või teatavate tehniliste omadustega projektide suhtes“). Seega on tegemist on eelkõige põhimõtetega, mille rakendamisel ilmneb lai kaalutusruum, (nt ülekaaluka avaliku huvi eeldamine taastuenergia projektide puhul, koostööle suunamine või kliimamuutusega arvestamine teiste kohustuste kehtestamise korral), mida liikmesriik saab rakendada vastavalt olukorrale. Käesoleva töö autori hinnangul on sellise kaalutusruumi jätmine ka mõistlik, sest liikmesriikide olukorrad ning asjaolud erinevad eelduslikult liialt, et sätestada konkreetsemaid kohustusi, see oleks vastusolus ka subsidiaarsuse põhimõttega.

Lisaks sellele on meetmed liigitatavad ka nende eesmärgi järgi. Kui üldine põhieesmärk on KHG vähendamine, siis selle saavutamiseks on seatud arveldus KHG üle, energiatõhususe suurendamine ja taastuenergia osakaalu suurendamine.

Magistritöö teine peatükk vastas kolmandale alaküsimusele – kuidas kajastub kliimaeesmärkide saavutamise kohustus Euroopa Liidu energeetikasektori õiguslikus regulatsioonis. Kehtiv Euroopa Liidu energia sektori õigus seab kliimaeesmärkide saavutamiseks (1) saastekvootide ja KHG heitmelubade süsteemi; (2) kehtestab või lubab toetusmeetmeid, mille eesmärgiks on Euroopa siseturu integreeritus ja tähtsate üleeuroopaliste

energiataristu koridoride ja alade arendamine, energiatõhususe suurendamine, taastuvenergia alane koostöö; (3) kehtestab liikmesriikidele kohustuse esitada kavasad ja strateegiaid kliimamuutuse vastu võitlemise kohta energia sektori lõikes ning kohustuse esitada aruandeid ja eduaruandeid oma tegevusest; (4) kohustused, mille puhul liikmesriikidel on laialdane kaalutlusruum.

Eelnevalt nimetatud meedet kavade ja strateegiate esitamise kohta ei pea magistritöö autor tõhusateks meetmeteks kliimamuutusega tegelemisel. Esiteks, kavade, strateegiate ja aruannete esitamise kohustus kindlasti motiveerib liikmesriike kliimaeesmärke kehtestama ja täitma, kuid ei ole oma olemuselt kliimamuutuse vastu võitlemise või kliimamuutuse leevendamise õiguslik meede. Teisisõnu, kava või aruande koostamise või esitamisega ei kaasne realsuses muutus kliimaeesmärkide saavutamisel. Tegemist võiks olla vaid nii öelda vahesammuna, näiteks seatakse kavas konkreetsed tegevusplaanid, mis hiljem peegelduvad ka õigusloomes.

Samuti andis käesolev peatükk vastuse ka esimese alaküsimusele ehk milliste õiguslike meetmete abil saab kliimamuutusega tegeleda ehk (riikide) üldised kohustused kliimamuutusega tegelemisel. Eelnevast analüüsist nähtub, et KHG heite vähendamiseks kehtestatud õiguslikud meetmed seisnevad eelkõige siduva KHG heite vähendamise määra sätestamises ning saastekvootide ja KHG heitmelubade süsteemi ja toetusmeetmete kehtestamises.

### **3. EESTI ÕIGUSE VASTAVUS EUROOPA LIIDU KLIIMAEESMÄRKIDELE**

#### **3.1. Eesti regulatsioon praegusel kujul energiasektoris**

Käesolevas peatükis analüüsitakse seisuga 01.03.2023 Eestis kehtivat energeetika alast regulatsiooni, peamiselt järgmiseid õigusakte: energiamajanduse korralduse seadus<sup>177</sup> (edaspidi EnKS); ELTS; maagaasiseadus<sup>178</sup> (edaspidi MGS); vedelkütuse seadus<sup>179</sup> (edaspidi VKS); kaugkütteseadus<sup>180</sup> (edaspidi KKütS); atmosfääriõhukaitse seadus<sup>181</sup> (edaspidi AÕKS). Viimase kohta märgib magistritöö autor, et kuigi AÕKS ei kuulu Eesti õiguses energeetika sektri regulatsiooni alla, siis käsitleb magistritöö seda ikkagi, sest seadus reguleerib KHG heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi.

Üldiselt on tegemist energeetika sektori õigusaktidega, milles kajastuvad kliimamuutuse vastu võitlemise meetmed, seejuures on töö autor analüüsinud ka neid õigusakte, milles otsesõnu kliimaeesmärke ei mainita, kuid mille analüüsist ilmneb kliimamuutuse vastu võitlemise sisuline eesmärk või kooskõla sellega (nt toetused taastuvenergia tootmisele ELTS § 59 järgi, kuigi ELTS sõnaselgelt kliimamuutust või kliimaeesmärke ei maini).

Selles peatükis leitakse vastus käesoleva magistritöö kesksele uurimisküsimusele – kas Eesti kehtiv õigus energeetikasektori lõikes on kooskõlas Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustustega kliimaeesmärkide saavutamisel.

##### **3.1.1. Atmosfääriõhukaitse seadus**

ETS direktiiv (vt ptk 2.2.2.1) on üle võetud Eesti õigusesse AÕKS-ga (AÕKS § 135). AÕKS § 135 järgi on eesmärgiks KHG heitkogust vähendamine. Lubatud heitkogusse ühik annab õiguse 1 tonni CO<sub>2</sub>e atmosfääri paiskamiseks kauplemisperioodil (AÕKS § 137 lg 2).

AÕKS sätestab kaks kauplemisperioodi: (1) 2013–2020 (AÕKS § 138 lg 1<sup>1</sup> ja § 139) ja (2) 2021–2030 AÕKS § 138 lg 2). AÕKS-st tuleneb kohustus heiteallika käitajal rakendada

---

<sup>177</sup> Energiamajanduse korralduse seadus. - RT I, 22.10.2022, 5.

<sup>178</sup> Maagaasiseadus. - RT I, 09.08.2022, 21.

<sup>179</sup> Vedelkütuse seadus. - RT I, 18.05.2022, 17.

<sup>180</sup> Kaugkütteseadus. - RT I, 09.08.2022, 26.

<sup>181</sup> Atmosfääriõhu kaitse seadus. - RT I, 25.10.2022, 7.

täiendavaid meetmeid kliimamuutust põhjustavate KHG heitkoguste vähendamiseks (AÕKS § 140). Samuti on AÕKS-s sätestatud pädevusnorm, mille järgi korraldab Keskkonnaministeerium kliimamuutust vähendava tegevuse korraldamist kooskõlas rahvusvahelistes lepingutes ja Euroopa Liidu regulatsioonis sätestatud nõuetega KHG heite piiramise kohta (AÕKS § 143).

AÕKS § 165<sup>1</sup> käsitleb moderniseerimisfondi, mille eesmärgiks on toetada taastuvatest energiaallikatest pärit energia tootmist, energiatõhuse parandamist, energiavõrkude moderniseerimist ja õiglast üleminekut (AÕKS § 165<sup>1</sup> lg 3). Tegemist on direktiivi (EL) 2018/410 artiklite 10c ja 10 d ülevõtmisega.<sup>182</sup> Seejuures peaks seletuskirja järgi Eesti kaaluma ka artikkel 10c nimetatud meetmete rakendamist, sest artikli 10d nimetatud meetmeid ei saa rakendada põlevkivi, st fossiilsete kütuste, sektoris (vt ka AÕKS § 165<sup>1</sup> lg 4), kuid seletuskirja järgi on energiasektori moderniseerimisel teha ka investeeringuid põlevkivi sektorisse.<sup>183</sup> Tasuta lubatud heitkoguste ühikute eraldamine elektri tootmiseks on võimalik erandkorras vaid nendele liikmesriikidele, kelle SKP elanikule oli alla 60% Liidu keskmisest (direktiivi (EL) 2018/410 artikkel 10c), nende seas oli ka Eesti.<sup>184</sup> Nimelt sätestab direktiivi (EL) 2018/410 artikkel 10c punkt 1, et sellisel juhul on liikmesriigil lubatud kuni 2030. aastani eraldada elektritootmisele tasuta lubatud heitkoguse ühikuid sektori moderniseerimiseks, jätkusuutlikumaks muutmiseks ja ümberkujundamiseks, kuid investeeringuid peavad olema kooskõlas kliima- ja energiapoliitikaga ja Pariisi kokkuleppe eesmärkidega.

---

<sup>182</sup> Seletuskiri atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmise seaduse 54SE eelnõu juurde. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d0d79ced-07d7-4719-aea0-a9cd482f183c> (22.04.2023), lk 8.

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> *Ibid.*

### 3.1.2. Elektriturseadus

Elektriturseadusega on üle võetud direktiiv (EL) 2019/944.<sup>185</sup> Seletuskirja järgi tagab läbipaistev ja tugeva konkurentsiga elektriturg ka energia- ja kliimapoliitika eesmärkide täitmise.<sup>186</sup> Energia- ja kliimapoliitika eesmärkide täitmine on nimetatud ühe seaduse eesmärgina.<sup>187</sup>

ELTS § 59 järgi on õigus saada tootjal toetust põhivõrguettevõtja käest, kui ta toodab energiat taastuvast energiaallikast, biomassist koostootmise režiimil, tõhusa koostootmise režiimil jäätmetest või tõhusa koostootmise režiimil väiksemahulise tootmiseseadega.

Samuti toetab riik taastuvast energiaallikast elektrienergia tootmist, et see moodustaks 2030. aastal 40% summaarsest lõpptarbimisest (ELTS § 59<sup>4</sup>). Selleks teeb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ülevaate igal aastal eesmärkide täitmise kohta ning kui prognoosi kohaselt ei saavutata vajalikku eesmärki, siis korraldatakse vajaliku energia koguse leidmiseks sobilik tootja vähempakkumisega (ELTS § 59<sup>4</sup> lg 4-5).

Vähempakkumise korras makstakse toetust ka väikese võimusega (50 kW-1 MW) toodetud elektrienergia eest, mis pärineb taastuvast energiaallikast, eesmärgiks oli suurendada iga-aastast elektrienergia tootmist 5 GWh võrra aastatel 2019-2021 (ELTS § 59<sup>6</sup> lg 1), hilisemad eesmärgid kinnitatakse Riigikogu otsusega (ELTS § 59<sup>6</sup> lg 2).

Oma tarbeks võib tootja tarbida taastuvenergiaallikast toodetud elektrit, samuti võib oma tarbeks toodetud energiat individuaalselt või energiavahendaja kaudu ka müüa ja salvestada (ELTS § 58<sup>3</sup>).

Võrguettevõtjal on võrgu arenduskohustus, sealjuures peab ta lähtuma tõhususest ja turgude integreerituse vajadusest (ELTS § 66 lg 1) ning see peab tuginema võrgu arengukavale, kus on esitatud vajalikud paindlikkusteenused (ELTS § 66 lg 8-9). Paindlikkusteenuse eesmärgiks on vähendada kulutõhusalt võrgu läbilaskevõime suurendamise vajadust või võrgu koormust juhtida kaasates elektriturule ka taastuvenergiaallikatest tootjaid, energiasalvestuse ettevõtjaid või teisi turuosalisi (ELTS § 3 p 20<sup>1</sup>).

---

<sup>185</sup> Elektriturseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse seletuskiri. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/40352cd6-cbef-409f-ae11-c3af8ae0c613/elektriturseaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus> (26.04.2023), lk 1.

<sup>186</sup> *Ibid.*

<sup>187</sup> *Ibid.*, lk 2.

Müüjal on kohustus esitada tarbijatele arve, milles peab kajastuma viide veebilehele, mis näitab andmeid elektrienergia tootmisel tekkinud CO<sub>2</sub> ja SO<sub>2</sub> emissioonide, põlevkivituha ja radioaktiivsete jäätmete ladestamisest tekkinud keskkonnamõjude kohta (ELTS § 75<sup>1</sup> lg 1 p 3). Sarnane kohustus – energiatarnija kohustus esitada arvega teave kütte, jahutuse ja sooja vee tootmiseks kasutatud kütusesegu energialiikide kaua ning tootmisest tingitud KHG heite kogus (juhul, kui summaarne nimisoojusvõimsus on rohkem kui 20MW kaugküttevõrgu puhul) – tuleneb ka EnKS §-st 12.

Kliimameetmetega seostub ka võrguettevõtja kohustus arendada oma võrku arvestades varustuskindluse tagamise, tõhususe ja turgude integreeritusega (ELTS § 66 lg 1). Nimetatud kohustuse üle teostab järelevalvet Konkurentsiamet (ELTS § 93 lg 6). Seletuskiri täpsustab, et Konkurentsiamet jälgib võrguettevõtjate tegevusi just tarkvõrkude arendamisel ja hindab sellega seotud energiatõhususe ja taastuvate energiaallikate lõimimise potentsiaali.<sup>188</sup> Seletuskirja järgi on Eesti kasutusel juba kauglugemisseadmed, mis salvestavad elektrienergia koguste andmeid kauplemisperioodide kohta ning võimalik on nende automaatne edastamine.<sup>189</sup> Samas on seletuskirja järgi oluline tarkvõrkude arendamine, sest tegemist on energiatõhuust soodustava teguriga, sest võimaldab tarbijatel oma tarbimist hallata, tegemist on põhimõtteliselt elektri tootmise ja jaotamise automaatset süsteemi.<sup>190</sup> Seletuskiri selgitab: „Tarkvõrkudest saab tuleviku CO<sub>2</sub>-heitevaba elektrisüsteemi selgroog. Neis saab võimalikuks nii maismaa kui ka avamere taastuenergia suurte koguste ning elektrisõidukite integreerimine, kusjuures jääb alles traditsioonilise elektritootmise kasutusvõimalus ja elektrisüsteemi adekvaatsus.“<sup>191</sup>

---

<sup>188</sup> *Ibid.*, lk 28.

<sup>189</sup> *Ibid.*

<sup>190</sup> *Ibid.*, lk 28-29.

<sup>191</sup> *Ibid.*, lk 28.

### 3.1.3. Energiamajanduse korralduse seadus

EnKS muudatustega 2022. aastal võeti Eesti õigusesse üle taastuvenergia direktiiv ning muudatuste eesmärgiks on taastuvenergia tootmise ja tarbimise suurendamine.<sup>192</sup>

Eesti on kehtestanud riiklikud taastuvenergia eesmärgid, mille järgi moodustab taastuvenergia aastal 2030 vähemalt 65% energia lõpptarbimisest, 100% elektrienergia lõpptarbimisest ja 63% soojuse lõpptarbimisest, sealjuures ei tohi taastuvenergia osakaal olla väiksem kui direktiivi (EL) 2018/2001 nimetatud lähteosakaal (EnKS § 32<sup>1</sup> lg 1 ja 3). Seletuskirja järgi oli tegemist esimese korraga, kui taastuvenergia põhimõtteid reguleeriti seaduse tasandil, sest varasemalt tehti seda pigem arengukavades või eriseadustes (ELTS ja MGS).<sup>193</sup>

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium osaleb ka oma tarbeks toodetud taastuvenergia tugiraamistiku loomises, mille eesmärgiks nähtub olevat edendada juurdepääsu oma tarbeks toodetud taastuvenergiale (EnKS § 32<sup>5</sup>). Seletuskirja järgi on eesmärgiks taastuvenergia tarbimise hõlbustamine eemaldades põhjendamatud regulatiivsed takistused.<sup>194</sup>

Võrguettevõtjad on kohustatud võtma meetmeid võrgu energiatõhususe parandamiseks ja tegema selleks vajalikke investeeringuid, sealhulgas määrama meetmete kasutuselevõtu ajakava (EnKS § 7 lg 1). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium avaldab oma veebilehel gaasi- ja elektrisüsteemi energiatõhususe parandamise võimaluste kohta analüüsi (EnKS § 7 lg 2). Konkurentsiamet peab võtma otsuste tegemisel arvesse energiatõhususe meetmeid kui teeb otsuseid gaasi- või elektrivõrgu käitamise kohta (EnKS § 7 lg 3).

Kehtib ka üldine energiasäästukohustus, mille täpse mahu kehtestab Vabariigi Valitus (EnKS § 14). Energiasäästukohustus kehtib avaliku sektori rakendusasutusele, volitatud isikule, riigi enamusotsustusõigusega eraõiguslikule juriidilisele isikule ja jaotusvõrguettevõtjale (EnKS § 13 lg 1). Üldise energiasäästukohustuse täitmiseks määratakse üldise energiasäästukohustuse jaotuskavas poliitikameetmed (EnKS § 16<sup>1</sup> lg 2). Poliitikameetmed võivad seisned saastetasudes, mis mõjuvad energia lõpptarbimist vähendavalt; rahalised abinõud või vabatahtlikud kokkulepped energiatõhusa tehnoloogia või meetodite rakendamiseks või õigusaktid, mis aitaksid nimetatud tehnoloogiaid ja meetodeid rakendada; tehnilised standardid

---

<sup>192</sup> Energiamajanduse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 382 SE. Seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/18d86acd-7d58-4219-ac63-5fd6be58a90b> (26.04.2023), lk 1.

<sup>193</sup> *Ibid.*, lk 5.

<sup>194</sup> *Ibid.*, lk 11.

toodete ja teenuse energiatõhususe parandamiseks, energiamärgistuse süsteemid; hariduslikud meetodid (EnKS § 17).

Eesti energiatõhususe tegevuskava koostab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning eesmärkide seadmisel arvestatakse riigi energiapoliitikat (EnKS § 3 lg 1-2). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium täidab ka direktiivi 2012/27EL tulenevat aruandluse kohustust (EnKS § 3 lg 3), riikliku tegevuskava esitamise kohustust (EnKS § 3 lg 4) ja esitab komisjonile tõhusa koostootmise ja tõhusa kaugkütte ja -jahutuse kohaldamise võimaluste aruande vastavalt direktiivile 2012/27/EL (EnKS § 8 lg 1). Vabariigi Valitsusel on kohustus seada riiklik energiatõhususe eesmärk kuni 2030. a ja kehtestada energia- ja kliimakva vastavalt määrusele (EL) 2018/1999 (EnKS § 3 lg 9).

Suur energiaettevõtetal on kohustus anda Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile viimase nõudmisel teavet lõpptarbijatele edastatud energiakoguste, statistilist teavet lõpptarbijate ja ajakohast teavet lõpptarbijate energia tarbimise kohta (EnKS § 20 lg 1).

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium avaldab oma veebilehel ja levitab ka muude kanalite kaudu turuosalistele (nt lõppkasutajad, ehitajad, arhitektid) teavet energiatõhususmehhanismide, finantsraamsiku ja kehtiva regulatsiooni kohta (EnKS § 30 lg 1). Samuti töötatakse välja infoplatvorm, millega edendada väikeses mahus energia lõpptarbijate energiakasutuse käitumisharjumusi (EnKS § 30 lg 5). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium levitab teavet ka energiateenuste turu edendamiseks, levitades teavet nt energiateenuslepingute ja nende tingimuste kohta, mis tagaksid energiasäästu ning energiaprojektide toetuste kohta (EnKS § 31).

Energiatarnija on kohustatud tagama lõpptarbijale kaugkütte, kaugjahutuse ning sooja vee teenusega kaasneva soojusenergia mõõtmise ja arvestite paigaldamise (EnKS § 11 lg 1-2).

#### **3.1.4. Kaugkütteseadus ja vedelkütuse seadus**

Soojuse tootjal on kohustus võimaluse korral eelistada taastuvast energiaallikast toodetud soojust või tõhusa koostootmise režiimis taastuvatest allikatest, jäätmetest, turbast, uttegaasist (põlevkivitöötlemisel toodetud) toodetud soojust ning rakendada parimat olemasolevat keskkonnasäästlikku tehnoloogiat (KKütS § 14<sup>1</sup> lg 1).

Kütuse müüja või tarnija, kes tegeleb kütuse tarbimisse lubamisega peab tagama, et tarbimisse lubatud kütuse kasutusse antud energia koguenergias biokütuse või lõpptarbimisse antud biometaanini või elektrienergia koguenergia osakaal aastas oleks aasta lõpus vähemalt 7,5% (VKS lg 2<sup>1</sup> lg 1)

Tarbijatel on õigus osta lisaks kaugküttevõrgust saadavale soojusele osta ka soojusenergiat, mis on toodetud kütusevabadest ja taastuvatest allikatest (KKütS § 4 lg 4<sup>1</sup>). Juba käesoleva magistr töö kirjutamise hetkel on vastu võetud säte, mis jõustub 01.01.2026 ja mille järgi on tarbijal õigus lõpetada kaugkütte tarbimine kui kaugkütte võrgupiirkond ei ole tõhus ning tootise oma tarbeks soojust taastuvast allikast (KKütS § 4 lg 4<sup>2</sup>).

Soojusettevõtja peab oma veeblehel avaldama, kuid suure osakaalu lõpptarbimisest aastas moodustas kaugküttevõrgus kasutatud taastuvast energiaallikast või tõhusa koostootmise režiimil toodetud soojus või jääksoojus ning milline on kaugkütte võrgupiirkonna tõhusus (KKütS § 4 lg 3). Tõhus kaugkütte võrgupiirkond tähendab võrgupiirkonda, kus vähemalt 50% soojusenergiat pärineb taastuvast allikast, 50% on heitsoojus, 75% koostootmisrežiimis toodetud soojusenergia või kombinatsiooni 50% taastuvast allikast päris soojusenergiast ja heitsoojusenergiast ja koostootmisrežiimis toodetud soojusenergiast (KKütS § 4 lg 4).

### **3.2. Eesti õiguse vastavus EL kliimaeesmärkidele**

Käesoleva alapeatükiga vastatakse magistr töö keskele uurimisküsimusele, kas Eesti kehtiv õigus energeetikasektori lõikes on kooskõlas Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustustega kliimaeesmärkide saavutamisel.

Esmalt nähtub, et osa Euroopa Liidu õigusest tulenevaid kohustusi on kehtestatud määrusega ja osa direktiiviga. Määrust kohaldatakse ELTL järgi üldiselt ja see on kõikidele liikmesriikidele tervikuna ja otse kohalduv (ELTL artikkel 288). Direktiivi puhul on liikmesriikidele siduv vaid direktiiviga saavutada soovitud tulemus, kuid liikmesriik saab valida selle saavutamiseks vajaliku vormi ja meetodi (ELTL artikkel 288). Carri Ginter ja Piret Schmasin selgitavad, et direktiivide riigisisesele õigusesse ülevõtmisel on liikmesriigi otsustada, milliseid õigusakte muuta või kuidas halduspraktikat kujundada.<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> Ginter, C., Schmasin, P. Euroopa Liidu direktiivide mõistmine ja mõju. *Juridica* 2021/2, lk 140-159., lk 140.

Seega ei ole Eesti kehtivasse õigusesse vajalik üle võtta neid kohustusi, mis on seatud määrustega, sest need on juba niigi vahetult kohalduvad. Samas on vajalik üle võtta direktiivid direktiivis sätestatud kuupäevaks.

Nagu eelnevalt mainitud, siis taastuvenergia direktiiv on üle võetud energiamajanduse korralduse seadusega, ETS direktiiv on üle võetud atmosfääriõhukaitse seaduses, elektrituruseadusega on üle võetud direktiiv (EL) 2019/944. Maagaasi siseturu ühiseeskirjade direktiiv on üle võetud maagaasi seadusega.<sup>196</sup> Direktiiv 2012/27/EL on üle võetud energiamajanduse korralduse seadusesse.<sup>197</sup> Direktiiv 2018/410 on üle võetud atmosfääriõhu kaitse seadusesse.<sup>198</sup> Nähtub, et direktiivid on nõuetekohaselt üle võetud. Teisisõnu, üle on võetud energeetika sektori vajalik regulatsioon.

Kliimaeesmärke proovitakse täita sisuliselt läbi kolme mooduse: teadlikkuse tõstmise, kuhu alla kuuluvad erinevate aruannet esitamine, teabe avaldamine ning tarbijate teavitamine; „pehmed“ meetmed, kuhu alla kuuluvad toetused ja kliimaeesmärkide arvestamine kaalutusotsuste tegemisel; ning konkreetsed kohustused ettevõtjatele ning riigile, viimase puhul eelkõige eesmärkide ja tegevuskavade seadmisel. Samas on magistritöö autor seisukohal, et kliimaeesmärgid ning nendeni jõudmiseks vajalikud meetmed peaksid tugevamalt esile tulema ka kehtivas regulatsioonis. Näiteks on peatükis 3.1.2 analüüsitud seletuskirjas räägitud põhjalikult targavõrgu vajalikkusest ja eelistest, kuid kehtivas regulatsioonis peegeldub see vaid Konkurentsiameti järelevalvenormiga. Seetõttu peaks autori hinnangul tulenema konkreetsemad kohustused ja soovitused ka kehtivast õigusest.

Samas ei ole kehtiva õiguse analüüsi pinnalt ei ole võimalik teha järeldusi, kas kehtiva energeetika regulatsiooniga on võimalik täita seatud kliimaeesmärke. Kliimaeesmärkide täitmise tähtajani on veel aega ning energeetika sektoris võivad veel toimuda muudatused, näiteks tehnoloogiate areng. Eesmärkide täitmise üle saab seega otsustada vaid „tähtaja kukkudes.“

---

<sup>196</sup> Maagaasiseaduse ja majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5dea306a-39a3-43c7-9d74-e20d79ad6527/maagaasiseaduse-muutmise-seadus> (26.04.2023), lk 1.

<sup>197</sup> Seletuskiri energiamajanduse korralduse seaduse eelnõu juurde. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c018c62b-d100-4e53-950b-541b6995eb5d/energiamaajanduse-korralduse-seadus> (26.04.2023), lk 1.

<sup>198</sup> Seletuskiri atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d0d79ced-07d7-4719-aea0-a9cd482f183c/atmosfaariohu-kaitse-seaduse-muutmise-seadus> (26.04.2023), lk 1.

Õiguskantsler Ülle Madise on adresseerinud kliimaeesmärkide täitmisega seotud kohustuste puudumist kehtivas õiguses.<sup>199</sup> Õiguskantsler toob välja, et kliimaneutraaluse saavutamine mõjutab tugevalt ka eraisikuid ja nende tegevusi ning on võimalik, et eeldab nende tegevuse ümberkohandamist, kuid seda saab teha vaid kooskõlas põhiseaduse §-ga 3 ehk ettenähtavalt ja seaduse alusel.<sup>200</sup> Seejuures puuduvad aga kehtivas õiguses üldjuhul kliimamuutusega seotud normid kuigi kliimaeesmärkide täitmise tähtsajad lähenevad, mistõttu ei ole varsti enam võimalik tagada isikutele piisav üleminekuaeg uute kohustuste või keeldude täitmiseks.<sup>201</sup> Õiguskantsler toob konkreetse näitena põlevkivitööstuse, millel on kliimaeesmärke arvestades oluline roll.<sup>202</sup> Õiguskantsler analüüsib, et kuigi põlevkivitööstuse kohta on Kliimapoliitika põhialustes aastani 2050<sup>203</sup> leitud, et suurenema peab põlevkivi väärindamine, siis kehtivas maapõuseaduses, mille alusel aga kaevandamislube antakse puuduvad sätted kliimaeesmärkidega arvestamiseks.<sup>204</sup>

Magistritöö autori hinnangul on tegemist õigustatud tähelepanekuga. Arvestades Eestile siduvaid ambitsioonikaid kliimaeesmärke on tõenäoline erinevate isikute (nt energiaettevõtted või laiemalt ka teiste sektorite ettevõtted ja lõpptarbijad) vajadus kohandada oma tegevus ümber. Samas on energeetika ja tööstuse sekotri puhul selliste muudatuse tegemine eeldatavasti kallis ja ajamahukas, mistõttu oleks vaja teada vastavatest kohustustest juba aegsasti. Käesoleval juhul on Eesti kliimaeesmärgid toodud välja Riigikogu otsuses Kliimapoliitika põhialused aastani 2050, kuid tegemist on abstraktse dokumendiga, mis seabki vaid üldised eesmärgid ja edasised poliitika suunad. Vastav abstraktsuse aste ei võimalda aga ettevõtjatel ega ka loamenetlejatel (põlevkivitööstuse näitel) arvestada kliimaeesmärkidega. Olukord on magistritöö autori hinnangul mõnevõrra parem energia sektoris, kus Konkurentsiametil on õigus kaalutusotsuse tegemisel arvestada energiatõhususe meetmeid kui teeb otsuseid gaasi- või elektrivõrgu käitamise üle (EnKS § 7 lg 3, vt eelnevalt ptk 3.1.4). Samas ei saa vaid loaandja kaalutusõigus tagada kliimaeesmärkide täitmist. Vastasel korral on oht nii erinevaks halduspraktikaks ametite vahel, kes lube annavad kui ka puudulikuks õigusselguseks ettevõtjate vaatepunktist, sest seaduse tasandil ei ole määratud, milliste kriteeriumite alusel

---

<sup>199</sup> Õiguskantsleri 16.01.2023 seisukoht nr 6-1/220349/2300242 *Kliima kaitse ja põhiõiguste piirangud*. - [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) (21.04.2023).

<sup>200</sup> Õiguskantsleri 16.01.2023 seisukoht nr 6-1/220349/2300242 , lk 1.

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> *Ibid*, ptk VIII.

<sup>203</sup> Riigikogu otsus *Kliimapoliitika põhialused aastani 2050* p 11 - <https://envir.ee/media/884/download> (21.04.2023).

<sup>204</sup> Õiguskantsleri 16.01.2023 seisukoht nr 6-1/220349/2300242, p 40.

nende tegevust hinnatakse. Viimasena nimetatud probleem ei esineks vaid loa andmise menetluses, vaid puudutaks ka tegevuse vastavuse kontrollimist seadusele ja järelevalvet.

Keskkonnaõiguse Keskus on analüüsinud eraldi kliimaseaduse kehtestamise vajalikkust Eestis ning leidnud, et kliimaeesmärkide seadmine vaid arengukavade tasandil ei taga õigusselgust.<sup>205</sup> Sarnaselt eelnevalt viidatud õiguskantsler Ülle Madise tähelepanekuga, toob Keskkonnaõiguse Keskuse analüüs välja, et põhiõiguste piiramiseks on vajalik sätestada piirangud seaduse tasandil.<sup>206</sup> Keskkonnaõiguse Keskuse analüüsi järgi koosneb hea kliimaseadus sisuliselt kahte tüüpi sätetest, esiteks normid, mis seostuvad kliimaeesmärkide seadmisega ning teiseks normid, mis reguleerivad kliimaeesmärkide saavutamiseni jõudmist, sealhulgas näiteks kohustus tegutseda kliimaeesmärkidega kooskõlas ning teisi vajalikke meetmeid nagu kliimamuutusega kohanemisega või paindlikkusmehhanismidega seonduv.<sup>207</sup>

Seega nähtub, et kliimaeesmärkide ja -meetmete kehtestamine seaduse tasandil on vajalik. Tekib küsimus, kas vajalik on kehtestada eraldi kliimaseadus, millesse on koondatud kliimamuutusega seonduvad õigusnormid või piisaks kehtivate seaduste reformimisega lisades kliimamuutusega seonduvad sätted. Viimasena nimetatud variandi puhul oleks magistritöö autori hinnangul vajalik muuta regulatsiooni majandussektorite lõikes (käesoleva magistritöö kontekstis energeetika sektori õigusakte), sellisel juhul valdkonnaspetsiifikast tulenevaid kliimakohustusi ja -eesmärke õigusaktidesse lisades. Samuti oleks vajalik magistritöö autori hinnangul kehtestada seaduse tasandil ka üldised kliimaeesmärgi ja põhimõtted kliimaeesmärkideni jõudmiseks. Selleks võiks sobida näiteks KeÜS muutmine, milles käigus reformitakse KeÜS läbivalt lisades kliimamuutusega seonduva õigusraamistiku. KeÜS-i läbiva muutmise all peab magistritöö autor silmas seda, et muudetakse ka keskkonnakaitse põhimõtteid, keskkonnavalaseid õiguseid ja loamenetlust kantuna kliimaeesmärkidest ja kliimamuutusega seotud spetsiifikast.

Teine võimalus, kehtestada eraldi kliimaseadus, on samuti võimalik lahendus, kuid magistritöö autori hinnangul oleks ka sellisel juhul vajalik defineerida KeÜS-i ja kliimaseaduse omavaheline hierarhia kindlustamiseks nende omavaheline kooskõla. Autori hinnangul võib ka eraldi kliimaseaduse kehtestamisel olla vajalik sätestada eraldi põhimõtted ja meetmed tulenevalt valdkonna spetsiifikast. Näiteks võivad energeetika sektorile rakenduvad

---

<sup>205</sup> Vaarmari, K., Jäädmaa, T. (koost.). SA Keskkonnaõiguse Keskus. Eesti kliimaseaduse perspektiivikuse analüüs, 2023. - [https://media.voog.com/0000/0050/0611/files/Kliimaseaduse-perspektiivikus\\_analuus%20K6K%202023.pdf](https://media.voog.com/0000/0050/0611/files/Kliimaseaduse-perspektiivikus_analuus%20K6K%202023.pdf) (26.04.2023), lk 35.

<sup>206</sup> *Ibid.*

<sup>207</sup> *Ibid.*, lk 40

kliimameetmed olla oma olemuselt erinevad põllumajandussektorile rakenduvatest meetmetest, sest nende tegevustega kaasnevad mõjud kliimale võivad olla erinevad. Energiaõiguse näitel peaks siis kliimaseadus sisaldama näiteks eraldi peatükki energeetika sektorile.

Kokkuvõttes saab esitada vastuse magistritöö kesksele uurimisküsimusele, kas Eesti kehtiv õigus energeetikasektori lõikes on kooskõlas Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustustega kliimaeesmärkide saavutamisel, vaid osaliselt. Eesti kehtiv energiaõigus on küll kooskõlas Euroopa Liidu energiaõigusest tulenevate kohustustega kliimamuutuse vastu võitlemisel (nt toetusmeetmed), kuid seadusandlikul tasandil ei ole energeetika sektori õigusaktides sätestatud üldisi kliimaeesmärke ega kliimaõiguse põhimõtteid. Magistritöö autori hinnangul on see problemaatiline. Kuna kliimaõiguse vastu võitlemine eeldab mitmetasandilist ja laiahaardelist lähenemist, siis peaks olema kehtestatud ka üldised põhimõtted, millest lähtuda (nt loamenetluses). Küsimuse vastus on osaline, sest kindlalt saab vastata vaid siis, kui kliimaeesmärkide täitmiseks seatud kohustuste tähtaeg on saabunud. Samas, lähtudes ettevaatus- ja vältimis põhimõtetest tuleks pigem eelistada rangemat standardit ning kehtestada pigem rangemad kohustused (või laialdasemad toetusmeetmed), kui riskida kliimaeesmärkide saavutamata jätmisega.

## KOKKUVÕTE

Magistritöö keskseks uurimisküsimuseks oli see, kas Eesti kehtiv õigus energeetikasektori lõikes on kooskõlas Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustustega kliimaeesmärkide saavutamisel. Sellele uurimisküsimusele vastamiseks oli vaja leida vastus järgnevatele uurimisküsimustele. Esiteks, kuidas saab õiguse kaudu võidelda kliimamuutuste vastu ehk milles seisneb (riikide) üldine kohustus kliimamuutuste vastasel võitlusel. Eelkõige on vajalik vähendada KHG heidet ning suurendada CO<sub>2</sub> sidumist. Seda saab teha eelkõige energiat säästes, et paisata õhku vähem KHG energia tootmisel; parandades energiatõhusust, et energiat oleks vaja vähem toota; toota energiat, mis ei paiska (nii palju) KHG atmosfääri.

Teiseks oli oluline välja selgitada, kuidas on jagunenud Euroopa Liidu ja liikmesriikide pädevused kliimaeesmärkide seadmisel ja kohustuste võtmisel. Euroopa Liidul ja Eestil on kliimakoostuste võtmisel ja energeetika valdkonnas jagatud pädevus tulenevalt ELTL artiklist 216.

Kolmandaks ala-küsimuseks oli see, millised kohustused on Euroopa Liit ja Eesti endale võtnud energia valdkonnas. Energeetika valdkonna kohustused seisnevad taastuvenergia edendamises nii toetuste, loamenetluse kui ka konkreetsete siduvate kohustuste kaudu, nt kindel biokütuse osakaal müüdavast kütusest. Samuti on riigil kohustus esitada (edu)aruandeid Euroopa Komisjonile, võtta vastu strateegiaid ja arengukavasid. Nimetatud dokumendid on ühelt poolt poliitikat suuavad, kuid teiselt poolt ka teadlikust tõstvad. Olulisel kohal on teavitamise ja laiem teadlikkuse tõstmise kohustus.

Vastates magistritöö keskele uurimisküsimusele, kas Eesti kehtiv õigus energeetikasektori lõikes on kooskõlas Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustustega kliimaeesmärkide saavutamisel, on võimalik anda vaid osaline vastus.

Eesti kehtiv energiaõigus on küll kooskõlas Euroopa Liidu energiaõigusest tulenevate kohustustega kliimamuutuse vastu võitlemisel (nt toetusmeetmed), kuid seadusandlikul tasandil ei ole energeetika sektori õigusaktides sätestatud üldisi kliimaeesmärke ega kliimaõiguse põhimõtteid. Kuna kliimaõiguse vastu võitlemine eeldab mitmetasandilist ja laiahaardelist lähenemist, siis peaks olema kehtestatud ka üldised põhimõtted, millest lähtuda (nt loamenetluses, kus haldusorganil võib olla kaalutusõigus). Küsimuse vastus on osaline, sest kindlalt saab vastata vaid siis, kui kliimaeesmärkide täitmiseks seatud kohustuste tähtaeg

on saanud. Samas, lähtudes ettevaatus- ja vältimispõhimõtetest tuleks pigem eelistada rangemat standardit ning kehtestada seetõttu seadusandlikul tasandil konkreetsed kohustused juba ennetavalt, kui riskida kliimaeesmärkide saavutamata jätmisega. Sellest tulenevalt on magistritöö autor seisukohal, et vajalik on üldiste kliimaeesmärkide ja -kohustuste sõnaselge seaduse tasandil kehtestamine, kas eraldi kliimaseadusega või reformides olemasolevat õigusraamistikku.

# THE FULFILLMENT OF CLIMATE CHANGE OBLIGATIONS IN ENERGY SECTOR

## *Abstract*

The current Master's thesis examines whether the Estonian energy law is in conformity with climate change obligations established by the European Union, more precisely with the Regulation (EU) 2021/1119 (hereinafter called European Climate Change Law).<sup>208</sup> European Climate Change Law establishes a binding goal to reach climate neutrality by 2050 (article 2). Climate neutrality means reaching net zero greenhouse gas emissions and even negative emissions after the year 2050 (article 2). In order to reach the established goals, the Union must reduce the anthropogenic greenhouse gas emissions and enhance the removals by sinks (European Climate Change Law article 1).

The climate change causes extreme weather phenomenon like droughts or heavy rain.<sup>209</sup> As there is almost direct connection between anthropogenic CO<sub>2</sub> emissions and the rising temperature, it is needed to reach net zero greenhouse gas emissions in order to stabilize the situation.<sup>210</sup>

The international community is aware of the serious situation and number of international treaties have been concluded: the United Nations Framework Conventions on Climate Change,<sup>211</sup> Kyoto Protocol<sup>212</sup> (and Doha Amendment<sup>213</sup>) and Paris Agreement.<sup>214</sup> Both the European Union as well as Estonia are members of the treaties.

The master thesis focuses on Estonian energy law because the sector emits the highest rate of greenhouse gas emissions compared to other sectors.<sup>215</sup> The energy sector covers the following topics: energy industry, energy market, renewable energy, regulations related to greenhouse

---

<sup>208</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1119, 30. juuni 2021, millega kehtestatakse kliimaneutraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (Euroopa kliimamäärus). – ELTL 243, 9.7.2021, lk 1–17.

<sup>209</sup> Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6). Summary for Policymakers. - [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf) (24.04.2023), ptk B.1., B.2.2., B.3.2.

<sup>210</sup> *Ibid*, ptk B.5.1.

<sup>211</sup> Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon. - RT II 1994, 14, 43.

<sup>212</sup> Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokoll. - RT II 2002, 26, 111.

<sup>213</sup> Kyoto protokolli Doha muudatus. - RT II, 05.03.2015, 4.

<sup>214</sup> Pariisi kokkulepe. - RT II, 01.11.2016, 3.

<sup>215</sup> Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Energeetika ja tööstuse valdkonna mõjude hindamine, lk 9-10.

gas emissions, and partly energy efficiency. The master thesis analyses regulation in force on 1 March 2023.

The purpose of Master's thesis is to find out, whether the Estonian energy law is in conformity with climate change obligations established by the European Union. In order to answer the question, the following questions should be answered: (1) what legal measures can be taken in order to fight the climate change; (2) how are the competences between the European Union and Member States divided; (3) in which way does European Union energy law reflect the climate change obligations.

The first chapter of the Master's thesis gives an overview of the nature of climate change as well as the distribution of European Union' and Member States' competences. The second chapter analyses European and international climate change law and measures established by European energy law in order to fulfil the climate obligations. The last chapter analyses Estonian energy law and its conformity with climate obligations.

Following, the research questions will be answered. Firstly, the main legal measure to take in order to combat climate change is to establish a binding goal to reduce greenhouse gas emissions. On the European Union level, there is a binding goal to reach net zero emissions by 2050. Based on the example of the European Union, the legal measure that help to reduce greenhouse gas emissions are the establishment of European Union Emissions Trading System, allocation and issue of allowances, and different state aid measures.

Secondly, the European Union has exclusive competence to conclude international treaties if the conclusion may affect the common rules.<sup>216</sup> The European Union and Member States have shared competence in relation to energy and environment.<sup>217</sup>

Thirdly, the European Union energy law reflects the climate goals by (1) setting up European Union Emissions Trading System, allows and establishes allocation and issue of allowances, (2) different state aid measures that promote the use of renewable energy, integration of grid systems, energy efficiency, and cooperation related to renewables, (3) establishing the obligation for the Member States to submit strategies and plans that show the progress and measures to combat climate change, (4) obligations that include wide discretion from the Member States (e.g., right to take additional measures to combat climate change).

---

<sup>216</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 202, lk 1-388, artikkel 3 lõige 2.

<sup>217</sup> *Ibid.*, artikkel 4.

In conclusion, the Estonian energy law is in conformity with EU energy law: necessary measure to combat climate change (e.g., state aid measures) are in place. However, there are no general principles concerning the climate change adopted as a law. Even though, one cannot be certain whether the current regulation assures that Estonia can reach its climate obligations, it would be better to follow the precautionary principle and establish stricter measures on the legislative level.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Arengudokumendi „Kliimapoliitika põhialused aastani 2050“ kasvuhoonegaaside ja välisõhu saasteainete heite ja sotsiaalmajanduslike mõjude hindamise analüüs. Lõpparuanne. – <https://envir.ee/media/889/download> (24.04.2023).
2. Beljajeva, M. Taastuva energia edendamiseks antavate riiklike toetuste ja konkurentsioiguse kokkupuutepunktid Euroopa Liidus. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2012.
3. Bonan, G. Ecological Climatology: Concepts and Applications. Cambridge: Cambridge University Press 2015.
4. Craig, P., De Búrca, G. EU Law: Text, Cases, and Materials. Oxford University Press, 2011.
5. Dashwood, A., et al. Wyatt and Dashwood's European Union Law. Bloomsbury Publishing: 2011.
6. de las Heras, B. P. The ‘Fit for 55’ Package: Towards a More Integrated Climate Framework in the EU. – Romanian Journal of European Affairs 22/2022, lk 63-78.
7. Elektrituru käsiraamat. – <https://elering.ee/elektrituru-kasiraamat> (29.03.2023).
8. Elektriturseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse seletuskiri. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/40352cd6-cbef-409f-ae11-c3af8ae0c613/elektriturseaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus> (26.04.2023),
9. Elering. Eesti elektrivarustukindluse aruanne, Tallinn 2022. – <https://elering.ee/varustuskindluse-aruanDED> (06.04.2023).
10. Energiamajanduse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 382 SE. Seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/18d86acd-7d58-4219-ac63-5fd6be58a90b> (26.04.2023)
11. Euroopa Kontrollikoda. Kuidas arvutavad, vähendavad ja kompenseerivad ELi institutsioonid ja organid oma kasvuhoonegaaside heidet? Eriaruanne. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014. - [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_14/QJAB14014ETC.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_14/QJAB14014ETC.pdf) (24.04.2023).
12. Euroopa Parlament. Mis on süsinikuneutraalsus ja kuidas seda saavutada aastaks 2050 ? -

- <https://www.europarl.europa.eu/news/et/headlines/society/20190926STO62270/mis-on-susinikuneutraalsus-ja-kuidas-seda-saavutada-aastaks-2050> (24.04.2023).
13. European Bank for Reconstruction and Development and the Energy Community Secretariat. Energy Efficiency Obligation Schemes: Policy guidelines. 2019 – [https://www.energy-community.org/dam/jcr:7907f720-0904-48a0-9773-2bd948ff2799/EBRD\\_EnCS\\_PG\\_EE\\_112018.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:7907f720-0904-48a0-9773-2bd948ff2799/EBRD_EnCS_PG_EE_112018.pdf) (25.04.2023).
  14. European Commission. EU action to address the energy crisis. – [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/eu-action-address-energy-crisis\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/eu-action-address-energy-crisis_en) (06.12.2022).
  15. Eurostat. Glossary: Carbon dioxide equivalent. – [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Carbon\\_dioxide\\_equivalent](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Carbon_dioxide_equivalent) (27.01.2023).
  16. Fisher, L. Challenges for the EU Climate Change Regime. – German Law Journal, 21/2020, lk 5-9.
  17. Ginter, C., Schmasin, P. Euroopa Liidu direktiivide mõistmine ja mõju. Juridica 2021/2, lk 140-159
  18. Hillion, C., & Koutrakos, P. (koost.). Mixed agreements revisited: the EU and its member states in the world. Bloomsbury Publishing, 2010.
  19. Jordan, A, Moore, B. Durable by Design?: Policy Feedback in a Changing Climate, Cambridge: Cambridge University Press 2020, lk 57-79.
  20. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid, 2015 - <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-11> (23.04.2023).
  21. Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Energeetika ja tööstuse valdkonna mõjude hindamine. Tallinn: 2016. - <https://envir.ee/media/871/download> (24.04.2023).
  22. Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Kasvuhoonegaaside ja välisõhu saasteainete heite ja sotsiaalmajanduslike mõjude hindamise analüüs. Lõpparuanne seisuga 25.05.2016. – <https://envir.ee/media/889/download>
  23. Krämer, L. EU Environmental Law. Seventh Edition. Sweet & Maxwell, 2012.
  24. Maagaasiseaduse ja majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5dea306a-39a3-43c7-9d74-e20d79ad6527/maagaasiseaduse-muutmise-seadus> (26.04.2023)
  25. Nicolaidis, A., & Vettori, S. Ethical Responses and Environmental Law for Ecotourism Sustainability. – African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure, 8/2019, lk 1-21.

26. Nikonova, S. Taastuvate energiaallikate arengut soodustavad ja takistavad tegurid Eesti näitel. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2014.
27. Nollkaemper, A. Joint Responsibility between the EU and Member States for non-performance of obligations under multilateral environmental agreements. *THE EXTERNAL ENVIRONMENTAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION*, Elisa Morgera (koost.), Cambridge UP, 2012, lk 2011-47.
28. Õiguskantsleri 16.01.2023 seisukoht nr 6-1/220349/2300242 *Kliima kaitse ja põhiõiguste piirangud.* - [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) (21.04.2023).
29. Paddock, L. et al (koost.). Compliance and Enforcement in Environmental Law, Edward Elgar Publishing 2011.
30. Preston, B. J. The End of Enlightened Environmental Law?. – Journal of Environmental Law, 31/2020, lk 399-411.
31. Ray, P. Renewable energy and sustainability. – Clean Technologies and Environmental Policy 2019/21, lk 1517-1533.
32. Revesz, R. L. (koost.) Foundations of Environmental Law and Policy, Oxford University Press 1998.
33. Riigikogu otsus *Kliimapolitika põhialused aastani 2050* - <https://envir.ee/media/884/download> (21.04.2023).
34. Russo, E. Towards an exclusive competence of the EU to conclude climate agreements? – European foreign affairs review 2017/22, lk 197-212.
35. Scott, J., & Rajamani, L. EU climate change unilateralism. – European Journal of International Law 2012/23, lk 469-494.
36. Seletuskiri atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmise seaduse 54SE eelnõu juurde. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d0d79ced-07d7-4719-aea0-a9cd482f183c> (22.04.2023).
37. Seletuskiri atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d0d79ced-07d7-4719-aea0-a9cd482f183c/atmosfaariohu-kaitse-seaduse-muutmise-seadus> (26.04.2023).
38. Seletuskiri energiamajanduse korralduse seaduse eelnõu juurde. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c018c62b-d100-4e53-950b-541b6995eb5d/energiamajanduse-korralduse-seadus> (26.04.2023).

39. Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6). Summary for Policymakers. -  
[https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf)  
 (24.04.2023).
40. Tabau, A. S. Shared Accountability of the European Union and its Member States in the Climate Change Regime. – Review of European, Comparative & International Environmental Law, 22/2013, lk 91-102.
41. Teor, I. Eesti elektrienergeetika sektori säästvamaks muutmisel kasutatavad meetmed ja nende tulemuslikkus. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool 2014.
42. Trainer, T. Some problems in storing renewable energy. – Energy Policy, 2017/110, lk 386-393.
43. Truuts, H. Statistikaamet. Elektrienergia toodang kasvas eelmisel aastal peamiselt põlevkivi toel. 13.09.2022. – <https://www.stat.ee/et/uudised/elektrienergia-toodang-kasvas-eelmisel-aastal-peamiselt-polevkivi-toel> (16.12.2022)
44. Truuts, H., Pukk, P. Statistikaamet. Elektri tootmine taasiseseisvunud Eestis – põlevkivist taastuenergiaks, 15.07.2021. – <https://www.stat.ee/et/uudised/elektri-tootmine-taasiseseisvunud-eestis-polevkivist-taastuenergiaks> (16.12.2022)
45. Vaarmari, K., Jäädmaa, T. (koost.). SA Keskkonnaõiguse Keskus. Eesti kliimaseaduse perspektiivikuse analüüs, 2023. -  
[https://media.voog.com/0000/0050/0611/files/Kliimaseaduse-perspektiivikus\\_analuus%20K6K%202023.pdf](https://media.voog.com/0000/0050/0611/files/Kliimaseaduse-perspektiivikus_analuus%20K6K%202023.pdf) (26.04.2023)
46. Vassiljev, M. Kavandatava taastuenergia toetuskeemi muudatuse mõju investeringutele tuulenergeetikasse Eestis. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2012.
47. Veinla, H., jt. Keskkonnaõigus. Juura 2016.
48. Viirmäe, M. Kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi mõju põlevkivist sõltuvatele ettevõtetele Eestis. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2012.
49. Wirth, D. A. The Paris Agreement as a New Component of the UN Climate Regime. – International Organisations Research Journal, 12/2017, lk 185-214.
50. World Meteorological Organization. Resolution 4 (EC-XL). Intergovernmental Panel on Climate Change. -  
[https://library.wmo.int/doc\\_num.php?explnum\\_id=6063#page=89](https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=6063#page=89) (24.04.2023)

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

51. Atmosfääriõhu kaitse seadus § 130 – RT I, 25.10.2022, 7.
52. Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon. - RT II 1994, 13, 41.
53. Elektriturseadus. - RT I, 07.03.2023, 67.
54. Energiamajanduse korralduse seadus. - RT I, 22.10.2022, 5.
55. Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 203, lk 1-112.
56. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 202, lk 1-366.
57. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - ELT C 202, lk 389—405.
58. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 202, lk 1-388.
59. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/2001, 11. detsember 2018, taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (uuesti sõnastatud) (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 328, 21.12.2018, lk 82–209.
60. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/410, 14. märts 2018, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ eesmärgiga hoogustada heitkoguste kulutõhusat vähendamist ja süsinikdioksiidiheite vähendamist toetavaid investeeringuid, ning otsust (EL) 2015/1814 (EMPs kohaldatav tekst). – EL T 76, 19.3.2018, lk 3–27.
61. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/944, 5. juuni 2019, elektrienergia siseturu ühiste normide kohta ja millega muudetakse direktiivi 2012/27/EL (uuesti sõnastatud) (EMPs kohaldatav tekst). - ELT L 158, 14.6.2019, lk 125—199.
62. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/87/EÜ, 13. oktoober 2003, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ EMPs kohaldatav tekst. Konsolideeritud versioon – ELT L 275, 25.10.2003, lk 32—46.
63. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/125/EÜ, 21. oktoober 2009, mis käsitleb raamistiku kehtestamist energiamõjuga toodete ökodisaini nõuete sätestamiseks (uuesti sõnastatud) (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 285, 31.10.2009, lk 10–35.
64. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/73/EÜ, 13. juuli 2009, mis käsitleb maagaasi siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/55/EÜ (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 211, 14.8.2009, lk 94–136. Konsolideeritud versioon.

65. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/31/EL, 19. mai 2010, hoonete energiatõhususe kohta (uuesti sõnastatud). – ELT L 153, 18.6.2010, lk 13–35.
66. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2012/27/EL, 25. oktoober 2012, milles käsitletakse energiatõhusust, muudetakse direktiive 2009/125/EÜ ja 2010/30/EL ning tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2004/8/EÜ ja 2006/32/EÜ (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 315, 14.11.2012, lk 1—56. Konsolideeritud versioon.
67. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/30/EL, 12. juuni 2013, milles käsitletakse avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsesside ohutust ja millega muudetakse direktiivi 2004/35/EÜ EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 178, 28.6.2013, lk 66—106.
68. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/1952, 26. oktoober 2016, mis käsitleb Euroopa maagaasi- ja elektri hinnastatistika ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2008/92/EÜ. – ELT L 311, 17.11.2016, lk 1–12.
69. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1999, 11. detsember 2018, milles käsitletakse energialiidu ja kliimameetmete juhtimist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 663/2009 ja (EÜ) nr 715/2009, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 94/22/EÜ, 98/70/EÜ, 2009/31/EÜ, 2009/73/EÜ, 2010/31/EL, 2012/27/EL ja 2013/30/EL ning nõukogu direktiive 2009/119/EÜ ja (EL) 2015/652 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 525/2013 (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 328, 21.12.2018, lk 1—77. Konsolideeritud versioon.
70. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/943, 5. juuni 2019, milles käsitletakse elektrienergia siseturgu (uuesti sõnastatud) (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 158, 14.6.2019, lk 54—124.
71. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2020/740, 25. mai 2020, mis käsitleb rehvide kütusesäästlikkuse ja muude näitajate märgistamist ning millega muudetakse määrust (EL) 2017/1369 ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1222/2009. – ELT L 177, 5.6.2020, lk 1–31.
72. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1119, 30. juuni 2021, millega kehtestatakse kliimanetraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (Euroopa kliimamäärus). – ELTL 243, 9.7.2021, lk 1–17.

73. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1153, 7. juuli 2021, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1316/2013 ja (EL) nr 283/2014 (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 249, 14.7.2021, lk 38–81.
74. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2021/119, 30 juuni 2021, millega kehtestatakse kliimanetraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (Euroopa kliimamäärus). - ELT L 243, lk 1-17.
75. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/869, 30. mai 2022, üleeuroopalise energiataristu suuniste kohta ja millega muudetakse määrusi (EÜ) nr 715/2009, (EL) 2019/942 ja (EL) 2019/943 ning direktiive 2009/73/EÜ ja (EL) 2019/944 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 347/2013. – ELT L 152, 3.6.2022, lk 45—102.
76. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2023/435, 27. veebruar 2023, millega muudetakse määrust (EL) 2021/241 riiklike taaste- ja vastupidavuskavade REPowerEU peatükkide osas ning määrusi (EL) nr 1303/2013, (EL) 2021/1060 ja (EL) 2021/1755 ning direktiivi 2003/87/EÜ. – ELT L 63, 28.2.2023, lk 1—27.
77. Kaugkütteseadus. - RT I, 09.08.2022, 26.
78. Keskkonnaseaduse üldosa seadus. - RT I, 27.05.2022, 3.
79. Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. - RT III, 10.02.2023, 3.
80. Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Vastu võetud Riigikogu 05.04.2017 otsusega - RT III, 10.02.2023, 3.
81. Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2022/2202, 29. august 2022, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2021/1153, kehtestades väljavalitud piiriüleste taastuenergiaprojektide loetelu (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 293, 14.11.2022, p. 1–2.
82. Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2018/2066, 19. detsember 2018, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ kohast kasvuhoonegaaside heite seiret ja aruandlust ning millega muudetakse komisjoni määrust (EL) nr 601/2012 (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 334, 31.12.2018, lk 1–93.
83. Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/1294, 15. september 2020, liidu taastuenergia rahastamismehhanismi kohta (EMPs kohaldatav tekst) - ELT L 303, 17.9.2020, lk 1—17.
84. Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2022/2299, 15. november 2022, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2018/1999 rakenduseeskirjad lõimitud riiklike energia- ja kliimaalaste eduaruannete ülesehituse, vormi, tehniliste üksikasjade ja esitamise menetluse kohta. – ELT L 306, 25.11.2022, lk 1—98.

85. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele. Euroopa roheline kokkulepe. – COM/2019/640 final.
86. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele ning Euroopa Investeerimispankale. Puhas planeet kõigi jaoks Euroopa pikaajaline strateegiline visioon, et jõuda jõuka, nüüdisaegse, konkurentsivõimelise ja kliimanetraalse majanduseni. – COM/2018/773 final.
87. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Kava „REPowerEU“. - COM(2022) 230 final.
88. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Eesmärk 55“: ELi 2030. aasta kliimaeesmärgi saavutamine teel kliimanetraalsuseni. – COM/2021/550 final.
89. Konkurentsiameti põhimäärus. - RT I, 05.11.2021, 2.
90. Konkurentsiameti põhimäärus. - RT I, 05.11.2021, 2.
91. Kyoto protokoll Doha muudatus. - RT II, 05.03.2015, 4.
92. Maagaasiseadus. - RT I, 09.08.2022, 21.
93. Nõukogu direktiiv 2009/119/EÜ, 14. september 2009, millega kohustatakse liikmesriike säilitama toornafta ja/või naftatoodete miinimumvarusid. - ELT L 265, 9.10.2009, lk 9—23.
94. Nõukogu määrus (EL) 2022/2577, 22. detsember 2022, millega kehtestatakse raamistik taastuvenergia kasutuselevõtu kiirendamiseks. – ELT L 335, 29.12.2022, lk 36—44.
95. Nõukogu otsus (EL) 2016/1841, 5. oktoober 2016, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni alusel vastu võetud Pariisi kokkuleppe Euroopa Liidu nimel sõlmimise kohta. - ELT L 282, 19.10.2016, p. 1–3.
96. Nõukogu otsus, 25. aprill 2002, mis käsitleb Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokoll heakskiitmist Euroopa Ühenduse nimel ja sellega võetavate ühiste kohustuste täitmist (2002/358/EÜ). - ELT L 130, 15/05/2002 Lk 0001 – 0003.
97. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/31/EL, 19. mai 2010, hoonete energiatõhususe kohta (uuesti sõnastatud). – ELT L 153, 18.6.2010, lk 13–35.

98. Osoonikihti kahandavate ainete Montreali protokoll. - RT II 1996, 33, 119.
99. Pariisi kokkulepe. - RT II, 01.11.2016, 3.
100. Püsivate orgaaniliste saasteainete Stockholmi konventsioon - deklaratsioon. - EL T L 209, 31/07/2006, lk 0003 - 0029.
101. Vedelkütuse seadus. - RT I, 18.05.2022, 17.
102. Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine, p 5. - RT III, 17.11.2020, 2.
103. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon. - RT II 1994, 14, 43.
104. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokoll. - RT II 2002, 26, 111.

## **KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA**

105. EK arvamus 1/03, *Ühenduse pädevus sõlmida uus Lugano konventsioon kohtualluvuse, kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades*, EU:C:2006:81.
106. EK arvamus 1/13, ECLI:EU:C:2014:2303.
107. EK arvamus 1/76, ECLI:EU:C:1977:63.
108. EK arvamus 2/91, *Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228 (1) of the EEC Treaty - Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work*, ECLI:EU:C:1993:106.
109. EKo 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato vs. Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49.
110. EKo 22-70, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Euroopa Ühenduste Nõukogu. Autotranspordi Euroopa leping*, ECLI:EU:C:1971:32.
111. EKo C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49
112. EKo C-184/89, *Helga Nimz v Freie und Hansestadt Hamburg*, ECLI:EU:C:1991:50.
113. EKo C-213/89, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, ECLI:EU:C:1990:257.

114. EKo C-213/89, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, ECLI:EU:C:1990:257
115. EKo C-240/83, *Procureur de la République versus Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, ECLI:EU:C:1985:59
116. EKo C-246/07, *Euroopa Komisjon versus Rootsi Kuningriik*, ECLI:EU:C:2010:203.
117. EKo C-25/94, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Euroopa Liidu Nõukogu*, ECLI:EU:C:1996:114.
118. EKo C-308/06, *The Queen, taotluse alusel, mille esitasid International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) ja teised versus Secretary of State for Transport*, ECLI:EU:C:2008:312, p 42;
119. EKo C-311/04, *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht BV versus Inspecteur der Belastingdienst - Douanedistrict Rotterdam*, (ECLI): ECLI:EU:C:2006:23, p 25;
120. EKo C-316/91, *Euroopa Parlament versus Euroopa Liidu Nõukogu*, ECLI:EU:C:1994:76.
121. EKo C-316/91, *Euroopa Parlament versus Euroopa Liidu Nõukogu*, ECLI:EU:C:1994:76.
122. EKo C-366/10, *Air Transport Association of America ja teised versus Secretary of State for Energy and Climate Change*, ECLI:EU:C:2011:864.
123. EKo C-366/10, *Air Transport Association of America ja teised versus Secretary of State for Energy and Climate Change*, ECLI:EU:C:2011:864, p 50;
124. EKo C-402/05 P ja C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation versus Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjon*, (ECLI): ECLI:EU:C:2008:461, p 307
125. EKo C-6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66.
126. EKo C-61/94, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:1996:313, p 52.