



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Kliimakaebus *Neubauer jt* lahendi näitel

Nr 13

12.10.2021

Avalikkuse tähelepanu on koondumas oktoobri lõpus Šotimaal Glasgow's algavale ÜRO kliimamuutuste konverentsile (COP26). Konverentsil osalevad teadlased ja poliitikakujundajad, et arutada valitsustevahelise kliimamuutuste paneeli raportis välja toodud probleeme, mis on seotud temperatuuri ja meretaseme tõusuga. Värskest avaldatud raporti järgi soojeneb Maa keskmine õhutemperatuur 1,5°C võrra juba 2030. aastate alguseks.¹ Sellised teaduslikud prognoosid on murettekitavad ning paljud inimesed on tähelepanelikult jälgimas valitsuste tegevust kliimamuutustega võitlemisel.² Veelgi enam, oma elukeskkonna kaitseks on välja astumas üha rohkem inimesi, kes soovivad nii valitsusi kui ka suurettevõtteid panna oma tegevuse tagajärgede eest õiguslikult vastutama.³

Kliimakaebused

Kliimaprobleemide süvenemine ning inimeste üha suurem mõistmine, et keskkond mõjutab otseselt igaühe heaolu, on üle maailma suurendanud kliimaga seotud kohtuvaidluste arvu. ÜRO kliimaalaste kohtuvaidluste 2020. aasta aruandest nähtub, et kliimakaebuste arv maailmas on aasta-aastalt kasvanud. Kui 2017. aasta seisuga oli esitatud 884 kliimaalast kaebust 24 riigis, siis 2020. aasta keskpaigaks oli see arv kahekordistunud. 2020. aasta andmete järgi esitati ligikaudu 1550 kliimakaebust 38 riigis.⁴ Muuhulgas on suurenenud ka edukate kaebuste arv.⁵ Kuigi kliimakaebused on suures mahus koondunud rikastesse riikidesse, ennekõike Euroopasse,⁶ leidub omajagu kliimaalaseid kohtuvaidlusi ka arengumaades.⁷ Kohtuvaidluste tulemusena on valitsused ja ettevõtted sageli sunnitud täitma õigusaktides kokkulepitud kliimakohustusi ning leevendama kliimamuutustega seotud probleeme. Kliimakaebused tuginevad suures osas rahvusvahelistele õigusallikatele. Olulisemateks õigusaktideks on ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon,⁸ Kyoto

¹ Vt valitsustevahelise kliimapaneeli (IPCC) 2021. a raporti [kokkuvõte](#).

² Vt lähemalt P. Kuusk. Kliimakaebused Euroopa kohtutes – Juridica, 5/2021, lk 381.

³ *Ibid.*

⁴ Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review, lk 4.

⁵ Näiteks Urgenda fond kaebas kohtusse Hollandi valitsuse, mis polnud piisavalt vähendanud kasvuhoonegaaside emissiooni. Hollandi kõrgeim kohus andis 2019. a õiguse kaebajatele ja otsustas, et valitsus peab võrreldes 1990. aasta tasemega vähendama kasvuhoonegaaside heitekogust 2020. aasta lõpuks vähemalt 25%. 20.12.2019 tehtud Urgenda kohtulahend on esimene maailmas, milles tunnustati kodanike õigust nõuda, et riik võtaks vastu meetmeid ohtlike kliimamuutuste ärahoidmiseks.

⁶ Vt ka Iirimaa ülemkohtu otsus asjas *Friends of the Irish Environment*, Prantsusmaa kõrgeima halduskohtu otsus asjas *Grande-Synthe*.

⁷ A. White, L. O. Callaghan-White. Taking Governments to Court Climate Litigation and its Consequences, 07/21, lk 3.

⁸ RT II 1994, 14, 43. Rio de Janeiro 1992. a sõlmitud konventsiooni põhieesmärk oli stabiliseerida kasvuhoonegaaside heitekoguste tase aastaks 2000 samale tasemele, mis oli 1990. aastal. Konventsioon seab selle saavutamiseks konventsiooniosalistele vastavad kohustused ja põhimõtted. Konventsioonis kokkulepitu on ennekõike soovituslik.

protokoll⁹ ja Pariisi kokkuleppe.¹⁰ Samuti väärrib välja toomist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon,¹¹ sest kliimamuutustega kaasneb väga sageli ulatuslik põhiõiguste riive. Euroopa Liidu õigusraamistik on kliima õiguses kõige asjakohasem õigusakt Euroopa kliimamäärus, mis jõustus käesoleva aasta 29. juulil.¹²

Kui valitsused on jätkuvalt kliimakaebustes ennekõike kostjad, siis hagejate taust on muutunud oluliselt mitmekesisemaks.¹³ Lisaks valitsusväliste organisatsioonidele on kaebajateks sageli põlisrahvad, lapsed, eakad, migrandid ja kliimamuutuste mõjude tõttu ümberasustatud isikud. Üldistades saab kliimakaebuseid liigitada kolme suurde rühma: kliimakaebused tuginevad inimõiguste rikkumisele (näiteks õigus elule, tervisele, toidule ja veele); valitsuste suutmatusele täita kliimamuutuse leevendamise ja sellega kohanemisega seotud kohustusi; kaebused, mis on seotud ettevõtete tehtava rohepesu¹⁴ ja avalikkuse teavitamisega.¹⁵

Saksamaa konstitutsioonikohtu lahend asjas *Neubauer jt*

Paljude Euroopa riikide kõrgemate kohtute kõrval on ka Saksamaa konstitutsioonikohus lahendanud kliimakaebusi. Konstitutsioonikohtu seni viimane ja kõige olulisem kliimaalane lahend pärineb 2021. aasta kevadest.¹⁶ Kohtuvaidlus sai alguse, kui üheksa noort pöördusid konstitutsioonikohtusse nõudega tunnistada 2019. aastal vastu võetud föderaalne kliimakaitseseadus põhiseadusvastaseks. Kaebajad vaidlustasid konstitutsioonikohtus kliimakaitseseaduse, kuna selles sätestatud eesmärk – vähendada kasvuhoonegaaside emissioone 2030. aastaks 55% võrreldes 1990. aasta tasemega – oli nende hinnangul ebapiisav. Kaebajad olid seisukohal, et seadus rikub nende põhiõigusi nagu inimväärikus, õigus elule ja kehalisele puutumatusele, omandile ja elamisväärsusele keskkonnale.¹⁷

Konstitutsioonikohus rahuldaski noorte kaebuse osaliselt.¹⁸ Konstitutsioonikohus leidis, et heidete vähendamise eesmärk 2030. aastaks *per se* ei riku põhiseaduslikku kohustust kaitsta kaebajaid kliimamuutustega kaasnevate ohtude eest. Küll aga on kohtu hinnangul kliimakaitseseadus põhiseadusega vastuolus, sest seadus ei täpsusta kuidas toimub CO₂ emissioonide kärpimine pärast 2030. aastat. Konstitutsioonikohtus oli seisukohal, et kehtivad kliimakaitse meetmed lükkavad liiga suure osa tegevustest, mida on Pariisi kliimaleppe eesmärkide täitmiseks vaja teha, perioodi pärast 2030. aastat.

Konstitutsioonikohus sisustaski põhiseadusliku kohustuse kaitsta kaebajaid kliimamuutuste mõjude eest Pariisi kokkuleppes lähtudes. Pariisi kokkuleppe kohaselt tuleb kliimasoojenemist hoida oluliselt allpool kahte kraadi, eelistatult 1,5° C piires.¹⁹ Selle eesmärgi saavutamiseks peaks emissioonide vähendamine toimuma kohtu hinnangul senisest suuremas mahus ja oluliselt

⁹ RT II 2002, 26, 111. 1997. Kyotos vastu võetud protokoll, mille peamine eesmärk on kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine võrreldes 1990. aastaga.

¹⁰ RT II, 01.11.2016, 3. 2015. Pariisis võtsid 195 riiki vastu globaalse, õiguslikult siduva kokkuleppe kliima soojenemise pidurdamiseks. Kokkuleppe põhieesmärgid on kliimamuutuste leevendamine ja heitkoguste vähendamine, et hoida globaalse keskmise temperatuuri tõus tuntavalt alla 2° C võrreldes tööstus-revolutsiooni eelse ajaga.

¹¹ RT II 2010, 14, 54.

¹² Kliimamääruses kajastub Euroopa rohelises kokkuleppes seatud eesmärk muuta EL-i majandus ja ühiskond 2050. aastaks kliimanetraalseks. Kliimanetraalsus on üleeuroopaline kohustus. Määrusega seatakse eesmärk vähendada kasvuhoonegaaside heidet 2030. aastaks vähemalt 55% võrreldes 1990. aasta tasemega.

¹³ Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review, lk 19.

¹⁴ Rohepesu on teadlik tarbija eksitamine. Rohepesuga mõjutatakse tarbijat eelistama toodet, mille puhul on välja toodud mõni konkreetne keskkonnasõbralik aspekt, ent tähelepanuta jäetakse toote keskkonnakahjulikud küljed.

¹⁵ Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review, lk 13.

¹⁶ *Neubauer jt*, Saksamaa konstitutsioonikohtu 24.03.2021. a otsus nr 1 BvR 2656/18.

¹⁷ *Neubauer jt*, pp 1, 38, 60.

¹⁸ Saksamaa konstitutsioonikohtu 29.04.2021. a pressiteade nr 31/2021.

¹⁹ *Neubauer jt*, p 208.

kiiremini.²⁰ Kohtu arvates ei ole seadusandja ka ettenähtud süsinikueelarvet²¹ praeguste ja tulevaste põlvkondade vahel proportsionaalselt jaotanud. Kohus tõdes, et ühel põlvkonnal ei ole lubatud ära kasutada suurt osa süsinikueelarvest, samal ajal kui emissioonide vähendamisega seotud koorem on pandud ennekõike järgmise põlvkonna kanda. Sellise jaotuse tagajärjel peavad tulevased põlvkonnad kandma oluliselt suuremat emissioonide vähendamise koormat. See tähendab seda, et nad peavad taluma nii kliimamuutuste tagajärgi, kui ka oma põhiõiguste olulist piiramist.²² Ehk siis kohus sedastas, et üks põlvkond ei saa elada teise põlvkonna arvelt ka kliimamuutuste osas. Kohus põhjendas, et noorte kaebajate põhiõigusi rikub asjaolu, et märkimisväärne osa heidete vähendamise koormast on jäetud tulevikku.²³ Kohus nentis, et tulevikus on peaaegu kõik eluvaldkonnad mõjutatud kliimamuutustest. Kohtu hinnangul tähendab see omakorda ka põhiõiguste märkimisväärset piiramist kliimamuutuste ärahoidmiseks.²⁴

Saksamaa kliimaneutraalsuse saavutamise osas asus konstitutsioonikohus seisukohale, et kehtivad kliimakaitsemeetmed ei taga eesmärgi täitmist ettenähtud ajaks. Kehtivad kliimameetmed ei ole piisavad, et riik suudaks kliimaneutraalsuseni jõuda õigeaegselt ehk aastaks 2050. Kohtuotsuse kohaselt tuleb seadusandjal võtta vastu täpsemad kliimaregulatsiooni täiendused 2022. aasta lõpuks.²⁵

Kokkuvõte

Kliimamuutuste mõju võib täheldada kogu maailmas ning ka kliimakaebuste osakaal kohtumenetlustes on oluliselt suurenenud. Viimase aja tähelepanuväärseim²⁶ kliimaalane lahend pärineb Saksamaa konstitutsioonikohtust ning see lähtub erinevate põlvkondade õiguste tasakaalu ja võrdsuse põhimõttest.

Triinu Põdramägi
nõunik
triinu.podramagi@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

Aust, H. P. Klimaschutz aus Karlsruhe. Was verlangt der Beschluss vom Gesetzgeber? 05.05.2021. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://verfassungsblog.de/klimaschutz-aus-karlsruhe-was-verlangt-das-urteil-vom-gesetzgeber/>

Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2020-status-review>

Kuusk, P. Kliimakaebused Euroopa kohtutes — Juridica, 5/2021, lk 381

²⁰ Neubauer jt, p 187.

²¹ Kasvuhoonegaaside koguhulk, mida võib veel õhku paisata, ilma et see ületaks kriitiliseks peetavad kumulatiivsed heitekogused.

²² Neubauer jt, pp, 142, 146, 148.

²³ Neubauer jt, pp 37, 117.

²⁴ Neubauer jt, p 186.

²⁵ Neubauer jt, p 268.

²⁶ H. P. Aust. Klimaschutz aus Karlsruhe. Was verlangt der Beschluss vom Gesetzgeber? 05.05.2021.

Keskkonnaõiguse Uudiskiri 04/2021. Arvutivõrgus kättesaadav:

<https://www.k6k.ee/uudiskiri/2021/aprill#kliimamuutus2>

Saksamaa konstitutsioonikohtu 24.03.2021. a otsus nr 1 BvR 2656/18 asjas Neubauer jt.

Arvutivõrgus kättesaadav:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html

Saksamaa konstitutsioonikohtu 29.04.2021. a pressiteade nr 31/2021. Arvutivõrgus kättesaadav:

<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>.

Valitsustevahelise kliimapaneeli (IPCC) 2021. a raporti kokkuvõte. Arvutivõrgus kättesaadav:

https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf

White, A., O'Callaghan-White, L. Taking Taking Governments to Court Climate Litigation and its Consequences 07/2021. Arvutivõrgus kättesaadav:

https://www.iieta.com/images/uploads/resources/Taking-Governments-to_Court_1.pdf

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.