Üheskoos tõusuteel

Kas Sotsiaalne Kliimafond jõuab tõeliste abivajajateni?

Eesti Roheline Liikumine
Estonian Green Movement-FoE

CEE Bankwatch Network

E3G

JUUNI 2025

Autorid

Maris Pedaja
CEE Bankwatch Network

Zuzanna Sasiak
CEE Bankwatch Network

Maike Kirsch
E3G

Genady Kondarev
E3G

Pieter de Pous
E3G

Panustajad

Alexa Botar, MTVSZ – Friends of the Earth Hungary (Ungari)

Daniel Popov, Za Zemiata (Bulgaaria)

Juraj Melichar, Friends of the Earth – CEPA (Slovakkia)

Krzysztof Mrozek, Polish Green Network (Poola)

Laura Nazare, Bankwatch Romania (Rumeenia)

Eliza Barnea, Bankwatch Romania (Rumeenia)

Maksis Apinis, Green Liberty (Läti)

Kertu Laherand, Eesti Roheline Liikumine (Eesti)

Lukas Lepik, Eesti Roheline Liikumine (Estonia)

Francesca Canali, ReCommon (Itaalia)

Enamik käesolevas aruandes sisalduvatest järeldustest põhineb meie kodanikuühiskonna võrgustikele 2025. aasta mai lõpu seisuga kättesaadaval teabel.

Kaanefoto: Wim van't Einde, Unsplash

Sissejuhatus.....4
Peamised tulemused.....7
Riiklike sotsiaalsete kliimakavade hetkeseis.....7
Näited sidusrühmade tugevast ja nõrgast kaasatusest.....7
Energia- ja transpordivaesuse määratlus.....8
Otsene sissetulekutoetus.....8
Energiakogukonnad ja detsentraliseeritud energialahendused.....9
Seirekomisjonid.....10
Riikide peatükid.....11
Eesti.....11
Üldine hinnang.....11
Avalikkuse osalus.....12
Valdkondlikud sekkumised.....12
Järeldused.....13
Soovitused.....14

Sissejuhatus

Euroopa Liidu (EL) võetud kohustus vähendada 2030. aastaks heitkoguseid vähemalt 55% ja saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalsus toob kaasa muutused kõikides sektorites, eriti energeetikasektoris. Paketi „Eesmärk 55“ tähtis osa on EL-i heitkogustega kauplemise süsteemi (edaspidi: HKS2) eelseisev laienemine hoonetele ja maanteevedudele.

HKS2 kehtestab hinna süsinikdioksiidi (CO_2) heitkogustele, mis tekivad hoonetes, maanteevedudel ja väikestes energiamahukates tööstusharudes kütuse põletamisel, aga ei sisaldu algses HKS-is.[1] Aastatel 2025–2026 peavad kõik kütusetarnijad jälgima heitkoguste andmeid ja esitama nende kohta aruanded. Alates 2027. aastast peavad reguleeritud üksused ostma oma heitkogustele vastavad saastekvoodid. Vähendades igal aastal kaubeldavate saastekvootide koguarvu, peab HKS2 piirmäär 2030. aastaks vähenema 42% võrreldes 2005. aastaga. (vt allpool olevat kasti).

Peale kasu on heitkoguste sellisel vähendamisel ka märkimisväärne rahaline mõju leibkondadele, eriti kütte- ja transpordikulude osas. Prognoositava süsinikuhinna juures 70 eurot tonni CO_2[2] kohta on hinnanguline keskmine aastane lisakulu leibkonna kohta 319–489 eurot, sisaldades nii kütte- kui ka transpordikulusid, juhul kui leibkonnal ei ole võimalik minna üle fossiilkütusevabadele alternatiividele.

Ainuüksi süsinikuhinnal on pärssiv jaotumismõju, mis mõjutab ebaproportsionaalselt väiksema sissetulekuga leibkondi ja asetab keskmiselt suurema rahalise koormuse väiksema sissetulekuga EL-i liikmesriikidele.

HKS2 sotsiaalsete ja majanduslike mõjude leevendamiseks on EL loonud Sotsiaalse Kliimafondi, mille kaudu on kavas kaasata aastatel 2026–2032 vähemalt 86,7 miljardit eurot avalikku raha.[3] Sotsiaalse Kliimafondi määrus jõustus 5. juunil 2023.[4]

Sotsiaalne Kliimafond jaotab osa HKS2 enampakkumistulust tagasi liikmesriikidele, pakkudes sihtotstarbelist rahastust nende toetamiseks, keda see mõjutab kõige rohkem, eelkõige haavatavaid rühmi, nagu energia- või transpordivaesuses elavad leibkonnad. Liikmesriigid saavad fondi kasutada struktuurimeetmete ja investeeringute toetamiseks sellistes valdkondades nagu energiatõhusus, hoonete renoveerimine, puhtad kütte- ja jahutussüsteemid ning taastuvate energiaallikate integreerimine. Fondi saab kasutada ka null- ja vähese heitkogusega liikuvuslahenduste toetamiseks. Lisaks on liikmesriikidel võimalik kasutada osa vahenditest ajutiseks otseks sissetulekutoetuseks.

Sotsiaalsest Kliimafondist rahastuse saamiseks peab liikmesriik esitama hiljemalt 30. juuniks 2025 riiklikud sotsiaalsed kliimakavad, milles kirjeldatakse haavatavate rühmade toetuseks kavandatud meetmeid ja investeeringuid. Kavad peavad põhinema konsultatsioonidel kohalike ja piirkondlike

[1] European Commission, ETS2: buildings, road transport and additional sectors, *European Commission,* vaadatud 12. juuni 2025.

[2] Johanna Cludius, et al., Policy Report - Putting the ETS 2 and Social Climate Fund to Work: Impacts, Considerations, and Opportunities for European Member States, *adelphi, Öko-Institut, Center for the Study of Democracy, WiseEuropa,* 36, 3. november 2023.

[3] European Commission, Social Climate Fund, *European Commission,* vaadatud 12. juuni 2025.

[4] European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EU) 2023/955 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a Social Climate Fund and amending Regulation (EU) 2021/1060, *EUR-Lex,* 10. mai 2023.

omavalitsuste, majandus- ja sotsiaalpartnerite ning kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajatega. Euroopa Komisjon hindab neid kavu ja eraldab vahendid vaid siis, kui kokkulepitud vahe-eesmärgid ja sihtväärtused on saavutatud.

Rahaliselt piisavate ja õiglaste riiklike sotsiaalsete kliimakavade õigeaegne väljatöötamine on hädavajalik, kui soovitakse tagada, et ebavõrdsus liikmesriikide sees ja vahel ei süveneks, vaid pigem väheneks – eriti energiavaesuse osas –, ning suurendada avalikkuse toetust tõhusatele kliimameetmetele.

Selle protsessi toetamiseks näeb Euroopa Komisjon ette meetmete lisapaketi, mis seob HKS2 tulude väljamaksed riiklikes sotsiaalsetes kliimakavades kirjeldatud konkreetsete vahe-eesmärkide saavutamisega. Selle paketi pikaajaline tõhusus oleneb sellest, kui sihipärased, õiglased ja piisavad on kavades võetavad meetmed. Veel on tähtis, et need kavad töötataks välja tihedas koostöös avalikkusega ning nende sisu ja eeldatavat kasu selgitataks, mis suurendab avalikkuse usaldust kogu protsessi vastu.

Riiklike sotsiaalsete kliimakavade kvaliteet on eriti tähtis Ida-Euroopa liikmesriikide jaoks, sest neis riikides kasutatakse rohkem fossiilenergiat, leibkonna sissetulekust läheb tavaliselt suurem osa energiakuludele ning piirkonna elamufond ja seadmed on vananevad ning ebatõhusad. Neid probleeme süvendab vähene sissetulek, mis piirab leibkondade võimalusi investeerida energiatõhususe parandamisse või minna üle rohelisematele energiaallikatele.

Ida-Euroopas on kulutused energeetikale sageli üle 14 protsendi leibkonna sissetulekust, samas kui Põhja-Euroopa ja Kesk-Euroopa riikides on tarbimine väiksem ning kulutused jäävad alla 6 protsendi.[5] Näiteks ennustatakse, et HKS2 kasutuselevõtuga ja otsese sissetulekutoetuseta väheneb keskmise leibkonna heaolu Poolas ning Rumeenias vastavalt ligikaudu 1,2–2,5 protsenti ja 3 protsenti.[6]

Kuna HKS2 mõjutab märkimisväärselt Ida-Euroopa ühiskondi, on mure taskukohasuse ja pärssivate jaotusmõjude pärast selles piirkonnas eriti silmapaistev. Kõrgetest energiahindadest tingitud viimaste rahutuste taustal on need probleemid kaasa toonud poliitilise vastuseisu ja paremäärmuslike jõudude hulgas mehhanismi politiseerimise. Tšehhi Vabariigi, Slovakkia, Bulgaaria, Eesti ja Poola valitsused on EL-i tasandil kutsunud üles HKS2 kasutuselevõtuga viivitama ja turukontrolli kohandama.[7,8]

Kui HKS2 saastekvootidega kauplemise algust lükatakse edasi kauemaks kui ette nähtud üks aasta, nõuab see kogu EL-i ulatuses kooskõlastatud edasilükkamist. Seega on väga tähtis välja töötada kvaliteetsed riiklikud sotsiaalsed kliimakavad, mis tõhusalt määratlevad kõige haavatavamad rühmad ja kohalikud mustrid. Need kavad tuleb koostada kaasava protsessi kaudu ning neid peab toetama selge ja informatiivne avalik teabevahetus, et vähendada HKS2 pärssivat mõju ning soodustada avalikkuse heakskiitu ja toetust üleminekule. Samal ajal peavad liikmesriigid looma ja tagama adekvaatse rahastuse

[5] Antonio F. Amores, Sofia Maier, Mattia Ricci, Taxing household energy consumption in the EU: The tax burden and its redistributive effect, *Energy Policy* 182 (2023): 113721.

[6] Johanna Cludius, et al., Policy Report - Putting the ETS 2 and Social Climate Fund to Work: Impacts, Considerations, and Opportunities for European Member States, *adelphi, Öko-Institut, Center for the Study of Democracy, WiseEuropa,* 36, 3. november 2023.

[7] Eleanor Scott, U-turn on Ell's Emissions Trading System for road transport and buildings carries huge environmental, social and economic price tag, *Carbon Market Watch,* 24. jaanuar 2025.

[8] Valner Väino, Estonia to look for allies in fight against ETS2, *ERR News,* 24. märts 2025.

institutsionaalsele taristule ning haldusvõimekusele nende kavade elluviimiseks nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil.

Selles aruandes hinnatakse sidusrühmade kaasatuse kvaliteeti ning riiklike sotsiaalsete kliimakavade kvaliteeti Bulgaarias, Eestis, Ungaris, Itaalias, Lätis, Poolas, Rumeenias ja Slovakkias. Aruanne toob välja võimalikud riskid ja head tavad ning juhib varakult tähelepanu riiklike lähenemisviiside tugevustele ja nõrkustele. Hindamise eesmärk on toetada riiklike rahastuskavade täiustamist ja anda teavet EL-i järgmise, 2028. aastal algava mitmeaastase finantsraamistiku osas käivate läbirääkimiste jaoks.

Aastatel 2027–2030 müüakse HKS2 raames saastekvoote fikseeritud ja igal aastal kasvava hinnaga, mis 2027. aastal on 45 eurot tonni kohta ja see tõuseb igal aastal 5 euro võrra. Alates 2031. aastast muutub HKS2 täielikult turupõhiseks piiramise ja heitkogustega kauplemise süsteemiks, kus saastekvoote müüakse enampakkumisel, hinnad kujunevad pakkumise ning nõudluse ja pidevalt vähenevate heitkoguste ülemmäära alusel.

Ülemäärase finantskoormuse vältimiseks liikmesriikides algusaastatel on Euroopa Komisjon loonud HKS2 koos hinnastabiilsuse tagamise mehhanismiga. Kui saastekvootide keskmine hind ületab 45 eurot ühe tonni süsinikdioksiidi kohta, millele lisandub fikseeritud tõus võrreldes eelmise aastaga (nt 2027. aastal 55 eurot), siis võib EL hinnakõikumise ohjeldamiseks vabastada aasta jooksul kuni 75 miljonit täiendavat saastekvooti. Vähese nõudluse korral võib aga enampakkumisel müüdavate saastekvootide koguarvu vähendada.

Enampakkumisel saadud HKS2 tulu kogutakse kokku ja jagatakse laiali osaliselt Sotsiaalse Kliimafondi kaudu. Siiski eraldatakse otse fondi ainult 25 protsenti HKS2 oodatavast tulust. Sellele summale lisandub liikmesriikide kaasrahastus ja iga liikmesriik peab panustama enda riigieelarvest või muudest allikatest vähemalt 25 protsenti oma riikliku sotsiaalse kliimakava maksumusest.

Seitsekümmend viis protsenti HKS2 tuludest jääb riikide valitsuste kasutada. Kuigi eeldatakse, et neid tulusid kasutatakse kliima- ja sotsiaalmeetmeteks, mis on kooskõlas Euroopa roheleppega, puudub keskne jõustamismehhanism. Selline korraldus annab liikmesriikidele nii vahendid kui ka vastutuse kaitsta haavatavaid rühmi.

Peamised tulemused

Riiklike sotsiaalsete kliimakavade hetkeseis

Aruande koostamise hetkel olid kavade eelnõu jaganud sidusrühmadega ainult Eesti ja Poola valitsus. Läti avaldas kava eelnõu 6. juunil, kuid sidusrühmadele anti ettepanekute esitamiseks aega vaid viis päeva ja selle aja sisse jäi ka nädalavahetus. Ajalise surve tõttu ei olnud aga selle analüüsi käigus võimalik Läti kava eelnõuga täielikult tutvuda.

Mitmes teises riigis on kava eelnõu puudumine käinud käsikäes progressi läbipaistmatusega. Neil juhtudel on avalikkusel olnud puudulik ülevaade sellest, kui kaugele on valitsus jõudnud, milline on avaliku konsulteerimise ajakava ja kas sidusrühmade tagasisidel on kavale mingit märgatavat mõju.

Rumeenia ja Läti aistavad silma positiivsete eranditena, sest mõlema riigi valitsusi toetab EL-i tehnilise toe vahend. Rumeenias andsid ettevalmistavad töörühmad sidusrühmadele võimaluse osaleda vahetult kava eelnõu koostamisel; Lätis kaasasid tehnilise toe vahendi raames töötavad kliima- ja energeetikaministeerium ning riiklikud konsultandid üsna varases etapis ka valitsusvälised organisatsioonid.

Näited sidusrühmade tugevast ja nõrgast kaasatusest

Riiklike sotsiaalsete kliimakavade koostamisel on liikmesriikides avalikkust kaasatud väga erinevalt. Siiski saab esile tõsta mõned paljulubavad tavad. Näiteks on Rumeenia valitsus alates 2024. aasta keskpaigast korraldanud ettevalmistavate töörühmade kohtumisi, hõlbustades sidusrühmade panust ja tehes ettepaneku luua hilisemas etapis seirekomisjon.

Poolas lõi rahandus- ja regionaalpoliitika ministeerium riiklikud kontaktasutused ning moodustas 2024. aastal töörühma. Sidusrühmad said varem teavet ja töörühma liikmetele anti üle kahe nädala aega, et esitada algsele kavale enne avalikku konsultatsiooni oma ettepanekud. Siiski jääb ebaselgeks, kas seda tagasisidet lõpuks ka arvestati. Slovakkia oli seevastu alguses sidusrühmade kaasamisel aeglane, kuid on viimastel kuudel näidanud paranemise märke.

Mõnel juhul iseloomustavad sidusrühmade kaasamist teatud paradoksid. Näiteks olid Lätis valitsusvälised sotsiaalsed ja keskkondlikud organisatsioonid kaasatud juba varases etapis ning suhtlus vastavate korraldusasutustega oli üsna konstruktiivne. Siiski loobuti lõpuks sidusrühmadega tehtud kokkulepetest, näiteks plaanist luua kava elluviimise jälgimiseks seireorgan. Eestis konsulteeris valitsus algetapis mitme katuseorganisatsiooniga.

Protsessis puudus siiski sisuline dialoog ettepanekute esimese vooru ja kava eelnõu avaldamise vahel ning otsuseid tegid lõpuks ministeeriumid ja riigiasutused.

Bulgaaria eristub sellega, et sidusrühmade osalus oli vähene, puudus struktureeritud konsulteerimisprotsess, selge ajakava või sidusrühmade kaasatus. Näib, et kodanikuühiskonna panus jäeti kõrvale, läbipaistvus oli minimaalne ning pärast kava eelnõu valmimist toimub vaid piiratud ja formaalne konsultatsioon.

Energia- ja transpordivaesuse määratlus

See, kuidas kõigis kaheksas riigis on tuvastatud ning määratletud energia- ja transpordivaesus, näitab, et olukord on killustunud ja ebaühtlane ning vaid üksikud valitsused on seni esitanud selge raamistiku.

Selles osas paistavad kõige enam silma Poola ja Eesti. Need on ka ainsad riigid, kus valitsused on kavade eelnõusid jaganud valitud sidusrühmadega. Eesti valitsus esitas eelnõu seirekomisjoni liikmetele; Poola valitsus esitas oma eelnõu 2025. aasta märtsis Sotsiaalse Kliimafondi töörühma liikmetele, enne kui see 2025. aasta juunis avaldati avalikuks konsulteerimiseks.

Poola kava eelnõu sisaldab mõlemat mõistet: energiavaesus on määratletud EL-i elektrienergia siseturu direktiivi (2019/944) ja riikliku energiaseaduse alusel, samas kui transpordivaesus on õiguslikult määratlemata ja määratletud eksperdianalüüsi põhjal.

Eesti kava eelnõu määratleb mõlemad mõisted selgelt ja täpselt. Energiavaesus on olukord, kus madalaima sissetulekudetsiili leibkonnad kulutavad 15–20 või rohkem protsenti sissetulekust energiale; transpordivaesus tähendab piiratud juurdepääsu taskukohasele ja usaldusväärsele transpordile, eriti maapiirkondades, kus piirkondlikesse keskustesse on keeruline liikuda.

Riikide puhul, kes ei ole oma kavasid veel avaldanud, põhineb hinnang piiratud kättesaadaval teabel määratletud mõistete kohta või andmetel, mida on jaganud vastava töörühma esindaja.

Rumeenia valitsus ei ole kava eelnõu veel avaldanud, kuid eeldatavasti kasutatakse neid energia- ja transpordivaesuse määratlusi, mis on toodud Sotsiaalse Kliimafondi määruses. Seevastu Bulgaaria ja Slovakkia kavades määratlused puuduvad või on ebapiisavad. Bulgaaria kavas viidatakse ebamääraselt „haavatavatele transpordikasutajatele“, kuid transpordivaesuse kohta ei ole selget kirjeldust. Veel tunnistatakse, et andmeid ei ole piisavalt, ja õõnestatakse sellega ühtlasi ka kavandatud meetmeid.

Samamoodi puuduvad formaalsed mõisted ka Slovakkia kavas. Kuigi majandusministeerium töötab praegu välja energiavaesuse mõistet, on transpordivaesust käsitletud vaid kaudselt piirkondliku indeksi kaudu, mille töötas välja keskkonnapoliitika instituut (analüütiline üksus, mis on keskkonnaministeeriumi osa).

Itaalia ja Ungari kohta ei olnud aruande kirjutamise hetkel teavet selle kohta, kuidas vastutavad ministeeriumid kavatsevad kavade eelnõudes käsitleda energia- ja transpordivaesust. Seetõttu ei ole võimalik hinnata, kas või kuidas neid määratlusi arvesse võetakse. Selline ebaühtlus mõistetes nii lähedal esitamistähtajale ähvardab õõnestada riiklike ametiasutuste võimekust kavandada riiklikes sotsiaalsetes kliimakavades tõhusaid ja õiglasi meetmeid.

Otsene sissetulekutoetus

Kaheksas analüüsitud riigis on otsest sissetulekutoetust käsitletud ebaühtlaselt. Poola plaan paistab silma sellega, et otsese sissetulekutoetuse suurus on selgelt välja toodud ja see on märkimisväärne ehk umbes kolmandik Sotsiaalse Kliimafondi eelarvest. Poola puhul tähendab see, et sissetulekutoetus kujutab endast energia sooduskuponge ja need moodustavad vahetutest meetmetest maksimaalselt lubatud 37,5 protsenti, kuigi tuleb arvestada, et need võivad kaudselt toetada fossiilkütuste kasutust. Kuigi selle

meetme kasutus väheneb igal aastal, ei toeta see fossiilkütustel põhinevate küttesüsteemide asendamist. Bulgaaria valitsus on teatanud oma kavatsustest suunata umbes 30 protsenti otsesteks sissetulekutoetuseks, aga ei ole selle kohta andnud lisaselgitusi.

Seevastu Eesti ja Slovakkia valitsused on otsestele sissetulekutoetusele selgesõnaliselt vastu ning pooldavad selle asemel struktuurseid ja pikaajalisi investeeringuid. Eesti kava seab esikohale investeeringud elamumajandusse ja transpordisektorisse. Samamoodi rõhutab ka Slovakkia kava investeeringutele suunatud lähenemisviisi vaatamata kahtlustele, kas need meetmed suudavad tõhusalt leevendada lühiajalist haavatavust. Rumeenia kava ei ole veel avalikuks konsultatsiooniks avatud, kuid ka sellest jäetakse otsene sissetulekutoetus eeldatavasti välja.

Ungari ja Itaalia valitsused ei ole veel avaldanud piisavalt teavet, et saaks hinnata nende seisukohti otsese sissetulekutoetuse osas. Kuigi mõned kavad keskenduvad otsese rahalise leevenduse pakkumisele ja teised eelistavad selgelt süsteemseid üleminekuid, näitab see, et riikide lähenemisviisid sotsiaalsele hüvitamisele Sotsiaalse Kliimafondi raames on üldiselt väga erinevad.

Energiakogukonnad ja detsentraliseeritud energialahendused

Detsentraliseeritud energiat ja energiakogukondade toetust on kaheksa riigi riiklikes sotsiaalsetes kliimakavades kajastatud väga ebaühtlaselt.

Poola kava eelnõus puudus igasugune viide kogukondlikele energiaprojektidele. Sotsiaalse Kliimafondi liikme Poola Rohelise Võrgustiku ettepanekul lisati kavasse 70 miljonit eurot maksev prooviprogramm, millega toetatakse umbes 80 kohaliku omavalitsuse ja kodanikuühiskonna juhitud energiakogukonna loomist. Samuti lisati erinevate kodanikuühiskonna organisatsioonide ettepanek luua leibkondadele kohandatud energialahenduste pakkumiseks energeetikanõustajate programm, kuid see ei saanud kava eelnõusse lisamiseks heakskiitu.

Kuigi Rumeenia kava eelnõu ei ole veel avaldatud, viitavad planeerimisdokumendid ja konsultatsioonid sellele, et sekundaarsete õigusaktide vastuvõtmiseni kaalutakse abikõlbliku meetmena taastuvenergia kogukondade loomist.

Slovakkias on lähenemisviis energiakogukondadele endiselt vähe arenenud. Kuigi loetletud meetmete nimekirjas ei ole energiakogukondi selgesõnaliselt mainitud, võib selliseid algatusi teoreetiliselt teha teiste investeerimismeetmete all, näiteks sellistes, mis on suunatud kortermajade renoveerimisele ja kohalike omavalitsuste või eraettevõtete sotsiaalmajade arendusele. Slovakkia kodanikuühiskonna organisatsioonid on toetanud seda, et kavandatavate investeeringute hulka lisataks selliseid skeeme, mis keskenduksid kogukonnaenergiale ja energia jagamisele.

Läti kava eelnõust on energiakogukondade toetus välja jäetud põhjendusega, et sellist algatust rahastatakse hoopis moderniseerimisfondi kaudu. Eesti kava eelnõust on energiakogukondade toetus samuti välja jäetud, kuid erinevalt Läti kavast ei ole ühtegi viidet alternatiivsele riiklikule rahastamisskeemile, mille eesmärk oleks toetada detsentraliseeritud energiatootmist.

Praegu ei ole avalikku teavet, mis kinnitaks, et Bulgaaria, Ungari või Itaalia kavade eelnõud sisaldaksid energia detsentraliseerimisprojekte või energiakogukondade algatusi.

Seirekomisjonid

Läbivaadatud kavade eelnõudes on seirekomisjonide või sarnaste järelevalveorganite loomine riiklikes sotsiaalsetes kliimakavades varieeruv ja väga vähestes on võetud selge kohustus.

Nende hulgas on Poola ja Rumeenia, kus kavade eelnõudes tuuakse välja kõige konkreetsemad lahendused. Rumeenias kavatseb Euroopa projektide ja investeeringute ministeerium luua spetsiaalse seirekomisjoni, kuhu kuuluvad kava väljatöötamisega juba seotud valitsusvälised sotsiaalsed ja keskkonnaorganisatsioonid ning teiste ministeeriumide ja institutsioonide esindajad.

Poolas osales töörühm kava väljatöötamises alates esimesest etapist. Poola valitsus nõustus kodanikuühiskonna ettepanekuga luua seire ja rakendusega tegelev töörühm, et tagada kaasav osalus kava rakendamise etapis. Vähemalt 30 protsenti rühma liikmetest värvatakse väljastpoolt avalikku haldust, sealhulgas kodanikuühiskonna organisatsioonidest ning sotsiaal- ja majandusprobleemidega tegelevate partnerite seast.

Eestis ei ole riiklikus sotsiaalses kliimakavas seire osas veel lõplikke kokkulepped tehtud, kuid on viiteid sellele, et järelevalvega seotud kohustused antakse olemasolevale EL-i vahendite kontrolliga tegelevale seirekomisjonile, mis võib kaasata asjakohaseid partnereid, kes ei ole olnud kavaga varem seotud.

Läti valitsus on otsustanud mitte kasutada olemasolevat ühtekuuluvuspoliitika vahendite kontrolliga tegelevat seirekomisjoni, sest kahtleb, kas see on sobiv ja tõhus, et teha järelevalvet riiklikule sotsiaalsele kliimakavale. Kavasse ei ole lisatud juhtiva ministeeriumi varasemat ettepanekut luua eraldi töörühm, et tagada kava rakendamisel sidusrühmade kaasatus, samuti puudub teave alternatiivsete kavatsuste kohta.

Vaatamata soovitusele luua koostöös programmi „Slovakkia“ seirekomisjoniga spetsiaalne seirekomisjon, ei ole Slovakkia seda kohustust veel võtnud; Itaalias on kodanikuühiskonna organisatsioonid teinud ametliku ettepaneku luua seireorgan, kuid seda ei ole kava eelnõusse veel lisatud. Ungari ja Bulgaaria kohta ei ole järelevalve kokkulepete osas veel mingit teavet.

Riikide peatükid

Selles osas antakse ülevaade, millises seisus on riiklikud sotsiaalsed kliimakavad valitud liikmesriikides praeguse teabe põhjal. Kuna paljud kava eelnõud on veel ametlikult avaldamata, põhinevad järgnevad hinnangud peamiselt teabel, mis on saadud kodanikuühiskonna kaasamisel, esialgsetel konsultatsioonidel ning avalikult kättesaadavatest allikatest.

Iga riigi peatükk hindab, mil määral on kirjeldatud meetmed sotsiaalse suunitlusega ja kättesaadavad ning kas need on kooskõlas laiemate kliima- ja sotsiaalpoliitika eesmärkidega. Veel hinnatakse sidusrühmade osaluse üldist kvaliteeti.

Lõpuks tuuakse välja võimalikud riskid ja parimad tavad, andes varakult ja enne kava ametlikku esitamist Euroopa Komisjonile teada, millised on riikide lähenemisviiside tugevused ja nõrkused.

Eesti

Üldine hinnang

Eestis jagati riikliku sotsiaalse kliimakava variandi eelnõu sidusrühmadega 28. aprillil 2025 ja partneritele anti ettepanekute tegemiseks aega kolm nädalat.

Kava eelnõus on kirjeldatud mitut struktuurselt ebasoodsas seisus olevat rühma, sealhulgas vähese sissetulekuga leibkondi, maapiirkondade elanikke, eakaid ja neid, kellel puudub juurdepääs eratranspordile. Kohandatud meetmete hulka kuuluvad piirkondlikult diferentseeritud renoveerimistoetus, kohalike omavalitsuste toetamine haavatavatele rühmadele eluaseme pakkumisel ja sotsiaalmajade rekonstrueerimisel ning nõudluspõhised transpordilahendused ebapiisava ühendusega maapiirkondades. Eraldi tähelepanu pööratakse ka leibkondadele, kes elavad hajusalt asustatud piirkondades, kus kinnisvara väärtus on väike ja liikumisvõimalused on piiratud.

Kuigi kava sisaldab mõningaid valdkondadevahelisi elemente, nt tõdemust, et naised, noored ja rahvusvähemused sõltuvad transpordist rohkem, puudub selles süstemaatiline valdkondadevaheline lähenemisviis. Soo ja vanusega seotud haavatavusi, näiteks üksikuid eakaid ja üksikvanemaid mõjutavaid tegureid, on küll statistilises profileerimises välja toodud, kuid neid ei ole järjekindlalt meetmete väljatöötamisse integreeritud. Näiteks käsitletakse lapsi ja noori kaudselt (eriti transpordisektoris), kuigi andmed näitavad, et 15–29 aasta vanused noored kasutavad väga palju ühistransporti. Kavas kirjeldatud hoonete renoveerimismeetmetest saavad kasu peamiselt eakad ja statistiliselt väiksema sissetulekuga naised. Ja kuigi suurpered võivad neist meetmetest samuti kasu saada, ei ole need otseselt suunatud lastele ja noortele.

Kava eesmärk on olla kättesaadav, lihtsustades abikõlblikkuse kriteeriume ja pakkudes tugiteenuseid. Siiski säilivad struktuursed takistused, eriti maapiirkondades ja vähese sissetulekuga rühmades, kus taotlemisprotsess võib olla keeruline või on tegemist vähese teadlikkusega olemasolevatest abikõlblikest vahenditest. Näiteks näitab statistika, et äärealade korteriühistud esitavad vähem taotlusi.

Energia- ja transpordivaesus on selgelt määratletud: energiavaesus mõjutab madalaima detsiili leibkondi, kus energiale kulutatakse 15–20 protsenti sissetulekust; transpordivaesus tähendab aga piiratud juurdepääsu taskukohasele ja usaldusväärsele transpordile, eriti maapiirkondades. Need määratlused annavad suuniseid sihipäraseks sekkumiseks.

Avalikkuse osalus

Sidusrühmade kaasamine algas 2024. aasta märtsis ja esialgsete ettepanekute esitamiseks anti aega umbes kolm nädalat. Kavas kirjeldatud hoonete renoveerimis- ja transpordimeetmed valiti pärast sidusrühmade ettepanekute hindamist, võttes arvesse riigis olemasolevaid strateegiaid ning eelistatud valdkondi. Konsultatsioonide teine voor toimus 2025. aasta mais ja koosnes kahest temaatilisest hooneid ja transporti käsitlevast veebiseminarist, millele järgnes sidusrühmade ettepanekute esitamise teine voor.

Tagasiside andmise protsessi jälgisid erinevad ministeeriumid ja EL-i vahendeid kontrolliv seirekomisjon, mille 33 liikme hulka kuuluvad muu hulgas Eesti Lastekaitse Liidu, Eesti Puuetega Inimeste Koja, Eesti Keskkonnaühenduste Koja ja Eesti Noorteühenduste Liidu esindajad. Vaatamata sellele, et protsess tagas teatud tasemel sotsiaalse kaasatuse, oleks kodanikuühiskonna esindatus võinud siiski olla suurem ja jõulisem.

Kodanikuühiskonna tagasisidele viitavad kavasse tehtud parandused, näiteks ettepanek seada esikohale selliste korterelamute renoveerimine, mis asuvad väiksemate sissetulekutega piirkondades ja äärealadel. Lisaks jäeti lõplikust meetmete nimekirjast välja vähese heitkogusega erasõidukite toetus, mida esialgu konsultatsioonide varases etapis kaaluti, sest kodanikuühiskonna esindajad kritiseerisid selle põhjendatust, arvestades kava ulatust ja eesmärki.

Kava rakendamise jälgimiseks ei ole plaanis luua eraldi alalist sidusrühmade seirekomisjoni või sarnast üksust. Selle asemel kasutatakse tõenäoliselt olemasolevat EL-i vahendite kontrolli seirekomisjoni, et hoida partnereid kursis kava väljatöötamise ja rakendamisega.

Valdkondlikud sekkumised

Kava eelnõu suunab märkimisväärse osa rahastusest (umbes 76,4 protsenti) elamumajanduse valdkonda, mis näitab, et Eesti valitsus eelistab lühiajaliste meetmete (nt otsese sissetulekutoetuse) asemel pikaajalisi struktuurseid investeeringuid. Kuigi mõned sidusrühmad pakkusid konsultatsioonide ajal välja ka otsese sissetulekutoetuse, jõudis valitsus järeldusele, et sellisel meetmel oleks pikas perspektiivis piiratud mõju.

Elamumajandusega seotud meetmed hõlmavad toetust hoonete ja sotsiaalmajade rekonstrueerimisele, samuti nende kohalike omavalitsuste toetamist, kes soovivad teha kindlaks alakasutatud või tühje kortermaju ning aidata elanikel ümber kolida uutesse majadesse. Veel on kavas ette nähtud nii kortermajade osaline kui ka täielik renoveerimine ning kirjeldatakse haavatavatele leibkondadele suunatud erisätteid. Nende sekkumiste eesmärk on suurendada energiatõhusust, vähendada

energiavaesust ja tegelda piirkondliku ebavõrdsusega, eriti väikeste sissetulekutega piirkondades või äärealadel. Meetmete hulka kuulub ka toetuse andmine monteeritavate elamute rekonstrueerimiseks.

Transpordisektor saab suuruselt teise osa rahastusest ehk 21,2 protsenti. Kavandatud meetmed keskenduvad nõudluspõhise transporditeenuse laiendamisele, eriti piirkondades, kus on halb ühendus, ja ühistranspordi taristu ajakohastamisele bussihange kaudu. Need meetmed on suunatud nende rühmade liikuma pääsemiseks, kellel puudub juurdepääs erasõidukile, näiteks eakad, noored ja väikese sissetulekuga elanikud. Peale selle, et kavast eemaldati toetus väikse heitkogusega erasõidukitele, jäeti lõplikust meetmete nimekirjast välja ka investeeringud jalgrattateedesse.Praegu ei ole kavas toetada kogukonnapõhiseid energialahendusi või energia jagamise algatusi ning detsentraliseeritud energiatootmise jaoks ei ole alternatiivseid riikliku rahastamise mehhanisme. Sellega jäetakse kasutamata võimalus soodustada kohalikku vastutust ja tugevdada pikaajalist energiajulgeolekut.

Ülejäänud 2,4 protsenti eelarvest on suunatud tehniliseks toeks, et tagada meetmete tõhus võtmine ja haldamine. Kuigi kava rõhutab pikaajalisi investeeringuid hoonetesse ja transporti, saaks selle mõju siiski suurendada, kui eelistada mitmekesisemaid liikumisvõimalusi ning töötada välja selgem strateegia kõige haavatavamate rühmade kaasamiseks.

Kahjuks ei ole HKS2 oodatavast rahalisest mõjust piisavalt Eesti avalikkust teavitatud. Kuigi poliitikakujundajad on teinud mõningaid jõupingutusi, et teadvustada, kui tähtis on siduda need oodatavad kulud kavas kirjeldatud meetmete toetusega, on avalikkuse teadlikkus väike, mis võib HKS2 mõjude avaldumisel olla poliitiliselt riskantne. Samuti on Eesti valitsuse suhtes käimas Euroopa Komisjoni rikkumismenetlus HKS2 direktiivi hilinenud ülevõtmise tõttu, mis omakorda muudab keerulisemaks kava rakendamise ajakava järgimise.

Järeldused

Riikliku sotsiaalse kliimakava ettevalmistus on kaheksas hinnatud liikmesriigis erinev, andes aimu erinevustest kontekstis, võimekuses ja poliitilistes kohustustes. Et täielikult realiseerida nende kavade muutmispotentsiaali, on tähtis teadvustada nende osa mitte ainult sotsiaalkaitse tagamisel, vaid ka struktuurse majandusliku progressi edendamisel.

Kavade kaudu tehtavad investeeringud suurendavad piirkondlikku konkurentsivõimet, aitavad luua töökohti ja tugevdada majanduslikku vastupanuvõimet, eriti haavatavate kogukondade seas. Neid kaasnevaid hüvesid tuleks selgelt teadvustada ja aktiivselt selgitada, et saavutada avalikkuse toetus puhtale energiale üleminekul. Siiski nõuab selline lähenemisviis liikmesriikidelt strateegiliste eelistuste seadmist ja poliitilist tahet, mis on tähtsad eeldused sihipäraste ning kaasavate kavade väljatöötamiseks. Õnneks on liikmesriikidel juurdepääs kasvavale toetusüksusele ja edukalt rakendatud tavadele, mille on välja töötanud nii Euroopa Komisjon kui ka riiklikud kodanikuühiskonna organisatsioonid. Tööriistakomplekte, juhtumianalüüse ja EL-i programmidega seotud õppetunde sisaldavate materjalide kasutus aitab hoiduda dubleerimisest, kiirest kavandamisest ja luua sekkumismehhanismid, mis sobivad konkreetse riigi oludesse.

Haavatavuse määratlemisel peab riiklik sotsiaalne kliimakava minema kaugemale ainult sissetulekutel põhinevatest piirmääradest ja kasutama kombineeritud indikaatoreid, mis kajastavad paremini mõjutatud leibkondade reaalset elu. Need peaksid sisaldama selliseid tegureid nagu energiale kulutatava sissetuleku osa, leibkonna energiatõhusus, kasutatavate kütteainete liik, juurdepääs ühistranspordile ja finantsvõimekus, et võtta kasutusele kestlikud alternatiivid.

Lisaks rahalisele toetusele vajavad haavatavad leibkonnad riikliku sotsiaalse kliimakava meetmetest kasu saamiseks sageli ka praktilist abi. Näiteks administratiivne tugi taotluste esitamisel, tehniline juhendamine ja protseduuride lihtsustamine võib olulisel määral suurendada seda, et meetmetega jõutakse nendeni, kes seda kõige rohkem vajavad.

HKS2 kaudsete mõjudega (nt kütteliigi muutuse tõttu kasvav nõudlus küttepuude järele) peaksid valitsused ja kohalikud omavalitsused sekkuma ennetavalt. Piirkondades, kus sõltutakse küttepuudest, võib enne talve küttepuude varu ostmine või subsideerimine aidata ennetada spekulatiivset hinnatõusu ja puudust kohalikul tasandil. Näited Soomest[9] ja Austriast[10] tõendavad, et sellised ennetavad meetmed võivad stabiliseerida tarneid ja kaitsta maapiirkondade elanikke rohepöörde soovimatute tagajärgede eest.

Soovitused

Kuivõrd kõigile sobivat lahendust ei ole olemas, võivad alljärgnevad üldised soovitused anda liikmesriikidele suuniseid, kuidas riiklikku sotsiaalset kliimakava tõhusamalt ja õiglasemalt välja töötada, et see kaitseks haavatavaid leibkondi, suurendaks avalikkuse usaldust ja avaks puhtale energiale ülemineku vajaliku võimekuse.

1. Institutsionaliseerida sidusrühmade struktureeritud ja teadlik kaasamine

Soovitused Euroopa Komisjonile

- Nõuda tõendeid kaasavate konsultatsioonide tegemise kohta kodanikuühiskonna, sotsiaalpartnerite, kohalike omavalitsuste ja haavatavate rühmadega nii kavandamis- kui ka rakendamisetappides.
- Teha struktureeritud sidusrühmade kaasamine kava heakskiitmisel kohustuslikuks kriteeriumiks.
- Pakkuda lisatoetust neile liikmesriikidele, kus suutlikkus osaleda on väiksem, sealhulgas neile, kes ei kasuta tehnilise toe vahendit.

Soovitused korraldusasutustele

[9] Neova Group, Pellets, *Neova Group,* vaadatud 12. juunil 2025.

[10] Ministry of Agriculture, Forestry, Regions and Water Management of Austria, Waldfonds, *Ministry of Agriculture, Forestry, Regions and Water Management of Austria,* vaadatud 12. juunil 2025.

- Luua nii kavandamis- kui ka rakendamisetappides kvaliteetsed konsultatsioonimehhanismid, näiteks kodanikuühiskonna, piirkondlike ja kohalike omavalitsuste ning haavatavate rühmade esindajatest koosnevad töörühmad.
- Võtta piisavalt aega, et integreerida kodanikuühiskonna ja väliste sidusrühmade esitatud sisulised ettepanekud.

2. Luua selged seire- ja järelevalvemehhanismid

Soovitused Euroopa Komisjonile

- Nõuda kõikidelt liikmesriikidelt, et loodaks spetsiaalsed riiklikud sotsiaal- ja kliimakava seirekomisjonid, et tagada sotsiaal- ning keskkonnaga tegelevate partnerite, piirkondlike ja kohalike omavalitsuste ning vähemusrühmade kaasatus kavade ettevalmistuse ja rakendamise järelevalvesse.

Soovitused korraldusasutustele

- Luua tõhususe tagamiseks spetsiaalsed seirekomisjonid, mis kajastavad riiklikku konteksti ja on ideaalis seotud olemasoleva seirekomisjoniga, näiteks sellisega, kes kontrollib Euroopa Liidu struktuuri- ja investeerimisfondide vahendite kasutust.
- Kaasata partnerid programmitöö töörühmadest, kelle ülesanne on kontrollida kava rakendamist sel perioodil kogutud eksperditeadmiste kasutamise tagamiseks kõikides edasistes etappides.

3. Võtta kasutusele selged energia- ja transpordivaesuse määratlused

Soovitused Euroopa Komisjonile ja korraldusasutustele

- Veenduda, et kõikides riiklikes sotsiaalsetes kliimakavades kasutataks energia- ja transpordivaesuse puhul toimivaid ning kontekstiga seotud määratlusi, mis on kooskõlas Sotsiaalse Kliimafondi määrusega.
- Nõuda kavas esitatud meetmete toetamiseks, et määratlused oleksid selgelt seotud abikõlblikkuse kriteeriumidega.

Soovitused Euroopa Komisjonile

- Enne kava heakskiitmist nõuda selgitusi juhtudel, kui määratlused puuduvad või on ebaselged.

3. Sulgeda andmelüngad ja parandada juurdepääsetavust andmetele

Soovitused Euroopa Komisjonile

- Vaadata üle nende andmete kvaliteet, mis liikmesriigid on võtnud aluseks eelistuste seadmisel, ja anda paranduste tegemiseks konkreetseid soovitusi.

Soovitused Euroopa Komisjonile ja korraldusasutustele

- Pakkuda suuremat rahastust ja tehnilist tuge, et töötada välja ulatuslikud digitaalsed andmebaasid, mis sisaldavad kavade ettevalmistuseks, ajakohastamiseks ning rakendamiseks vajalikke andmeid tulevikus sarnaste meetmete võtmiseks.

Soovitused korraldusasutustele

- Õppida puudustest, mis on ilmnenud olemasolevate andmebaaside kasutamisel.
- Töötada välja kava, mille eesmärk on täiendada ja parandada andmete kättesaadavust sidusrühmadele, tuvastada ning lahendada probleeme, nagu andmete halb kvaliteet, halb juurdepääsetavus või andmete puudumine.

4. Tugevdada kohalikku ja piirkondlikku võimekust, et Sotsiaalse Kliimafondi abi jõuaks õigetele toetusesaajatele

Soovitused Euroopa Komisjonile ja korraldusasutustele

- Koostada kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele tööriistakomplekte ning parimate tavade suuniseid, kus on kirjeldatud, kuidas meetmeid kõige tõhusamalt rakendada, et need jõuaksid sihtrühmadeni.

Soovitused korraldusasutustele

- Investeerida nende kohalike ja piirkondlike omavalitsuste tugevdamisse ning laiendamisse, kes tegelevad kavas kirjeldatud meetmete rakendamisega.

5. Integreerida toetus energiakogukondadele ja detsentraliseeritud energiatootmisse

Soovitused Euroopa Komisjonile

- Toetada suutlikkuse suurendamise algatusi ja tehnilise abi osutamist, et aidata energiaprojekte juhtivaid kohalikke omavalitsusi ja kodanikuühiskonna organisatsioone.

Soovitused korraldusasutustele

- Võimaluse korral lisada kavadesse toetus energiakogukondadele ja kohalikele taastuvenergia projektidele või selgitada, kuidas neid toetatakse teiste rahastamisvahenditega.
- Kaasata energiakogukonnad, et teavitada avalikkust, harida inimesi energiahindade osas ning tutvustada HKS2 ja Sotsiaalse Kliimafondi mõjusid.

6. Leida tasakaal otsese sissetulekutoetuse ja struktuursete investeeringute vahel

Soovitused korraldusasutustele

- Seada esiritta investeeringud, mis toovad kaasa struktuurse muutuse, eriti elamumajanduse, transpordi ja energiatõhususe valdkonnas.

- Hoiduda sellest, et haavatavad rühmad muutuksid sõltuvaks fossiilkütustest, toetades odavaid ja ebatõhusaid küttelahendusi, mis on vastuolus EL-i energiatõhususe direktiivi nõuetega või olemasolevate riiklike kliimaeesmärkide saavutamise kavadega.

Soovitused Euroopa Komisjonile ja korraldusasutustele

- Soodustada tasakaalustatud lähenemisviisi, lubades kiireloomulistel juhtudel otsest sissetulekutoetust, kuid sidudes selle selgete pikaajaliste struktuursete lahendustega.
- Selgitada, et otsene sissetulekutoetus peab olema ajutine ja toetama pikaajalisi investeeringuid energiatõhususse, liikuvusse ja elamumajandusse.
- Nõuda, et otsene sissetulekutoetus kaotataks järk-järgult, tagades samal ajal jaotusmõju hoolika seire.

7. Seada eelistuseks riiklike sotsiaalsete kliimakavade kiire kasutuselevõtt, teavitades samas läbipaistvalt HKS2 võimalikest viivitustest

Soovitused korraldusasutustele

- Koostada ja rakendada kavad viivitamata, sõltumata HKS2 ülevõtmisest, sest mida varem struktuurireformidega alustatakse, seda tõhusamad need on ja aitavad toetada haavatavaid leibkondi.
- Kiirendada riiklike sotsiaalsete kliimakavade ettevalmistust, kasutades olemasolevaid EL-i suuniseid, parimaid tavasid ja mõju hindamise vahendeid.
- Teavitada avalikkust riikliku sotsiaalse kliimakava vastuvõtmise tähtsusest ja sellest, kuidas kavas esitatud meetmed leevendavad HKS2 mõju.
- Tagada HKS2 õigeaegne ülevõtmine, et Sotsiaalse Kliimafondi ulatus ja mõju oleksid maksimaalsed.

8. Täiendada Sotsiaalset Kliimafondi HKS2 tuludega

Soovitused korraldusasutustele

- Kasutada järelejäävat HKS2 tulu selleks, et säiliks sotsiaalne sihtotstarve seal, kus Sotsiaalse Kliimafondi vahenditest ei piisa.

Soovitused Euroopa Komisjonile

- Nõuda liikmesriikidelt, et HKS2 tuludest panustataks Sotsiaalsesse Kliimafondi rohkem nendel juhtudel, kui sisuliste muutuste saavutamiseks ainult fondist ei piisa,
- Rõhutada, et järelejääv HKS2 tulu peab sisaldama sotsiaalset komponenti ja muutma eelistatavaks kõige haavatavamate rühmade toetuse.

Rahastab Euroopa Liit. Esitatud seisukohad ja arvamused kuuluvad siiski autoritele ega pruugi tingimata kajastada Euroopa Liidu või CINEA seisukohti. Euroopa Liit ega toetav asutus ei saa nende seisukohtade eest vastutada.

Supported by:

Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action

on the basis of a decision by the German Bundestag

European Climate Initiative EUKI

See projekt on osa Euroopa Kliimainitsiatiivist (EUKI) Saksamaa majandus- ja kliimaministeeriumis (BMWK). Selles väljaandes esitatud arvamused on täielikult ja ainult autorite vastutusel ega kajasta tingimata majandus- ja kliimaministeeriumi (BMWK) seisukohti.