

# Kliimaministri määruse „Keskkonnaministri 29.05.2019. a määruse nr 19 „Õli sisaldavate jäätmete jäätmeteks oleku lakkamise kriteeriumid“ muutmine“ eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

Määrus kehtestatakse jäätmeseaduse § 2<sup>1</sup> lõike 2 ja toote nõuetele vastavuse seaduse § 5 lõike 4 alusel.

### 1.1. Sisukokkuvõte

Määrusega muudetakse keskkonnaministri 29. mai 2019. a määruse nr 19 „Õli sisaldavate jäätmete jäätmeteks oleku lakkamise kriteeriumid“ (edaspidi määrus 19) lisa 2, milles on esitatud kvaliteedinäitajad, millele peab vastama õli sisaldavatest jäätmetest toodetud kütusekomponent selleks, et see vastaks jäätmestaatuse lakkamise nõuetele.

Eelnõukohase määrusega seatakse piirang kütusekomponendi kasutamisele vedelkütuse lisandina ja viiakse määruse lisa 2 kirjeldatud kriteeriumid kooskõlla kütusekomponendi kasutajate ning teistes Euroopa Liidu liikmesriikides kehtestatud nõuetega.

Eelnõu sisaldab ka ilmse ebatäpsuse parandamist, mis ei muuda kehtivaid põhimõtteid.

### 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Kliimaministeeriumi ringmajanduse osakonna nõunik Kelli Seppel ([kelli.seppel@kliimaministeerium.ee](mailto:kelli.seppel@kliimaministeerium.ee)). Eelnõu õigusekspertiisi tegi Kliimaministeeriumi õigusosakonna nõunik Käthlin Raudla ([kathlin.raudla@kliimaministeerium.ee](mailto:kathlin.raudla@kliimaministeerium.ee)). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse keeleteimetaja Aili Sandre ([aili.sandre@just.ee](mailto:aili.sandre@just.ee)).

### 1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõukohase määrusega muudetakse määrust nr 19, mis on avaldatud Riigi Teatajas avaldamismärkega RT I, 31.05.2019, 4.

## 2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõukohase määruse eesmärk on edendada ja hõlbustada erinevate õli sisaldavate jäätmete taaskasutust ning neist valmistatud toote kasutamist, seades kriteeriumid, millele vastates ei ohusta toote kasutamine keskkonda ega inimese tervist.

Eelnõu koosneb neljast punktist.

**Punktiga 1 muudetakse määruse § 9 tekst ja esitatakse see järgmises sõnastuses:** „Kütusekomponenti kasutatakse lisandina vedelkütuste tootmisel, lisades kütusekomponenti vedelkütuse hulka mitte rohkem kui 3% ulatuses vedelkütuse massist.“

Muudatusega sätestatakse piirnorm, millest rohkem ei ole lubatud kütusekomponenti vedelkütuste tootmisel vedelkütuse hulka lisada. See tagab, et kütusekomponendi lisamine ei muuda olulisel määral kütuse omadusi ja kütusena kasutatakse vaid vedelkütuste kohta esitatavatele keskkonnanõuetele vastavaid kütuseid. Eestis seni õli sisaldavatest jäätmetest kütusekomponenti tootvate jäätmekäitlejate praktika kohaselt müüakse jäätmete taaskasutustoimingu tulemusel valminud kütusekomponent rahvusvaheliselt tegutsevate kütusemaaklerite vahendusel edasi, et kasutada seda väheses koguses (praktiliselt üldiselt alla

1% valmistoodangu kogusest) lisandina vedelkütuste tootmisel. Piinormi seadmine 3%-le tagab, et kütusekomponenti ei kasutata iseseisva kütusena ega nii suures mahus, et see võiks ülemäära mõjutada vedelkütuse omadusi. Kütusekomponenti kasutajate praktika näitab, et soovitud näitajatega kütuse saamiseks lisatakse põlevkiviõlile või toornaftast toodetud kütusele jäätmetest toodetud kütusekomponenti keskmiselt 0,1–3% ulatuses põlevkiviõli või toornaftast toodetud kütuse mahust.

**Punktiga 2** asendatakse määruse nr 19 lisa 1 „Õli sisaldavate jäätmete loend“. Kehtiva määruse lisa 1 pealkirjas on ekslikult sees sõna „kehtestamine“. Lisa 1 vahetatakse korrektselt vormistatud lisa 1 vastu.

**Punktiga 3** kehtestatakse määruse nr 19 lisa 2 „Kütusekomponenti kvaliteedinäitajad“ uues sõnastuses.

Lisas 2 muudetakse järgmisi kütusekomponenti kvaliteedinäitajaid:

Näitaja	Katsemeetod	Kehtiv nõue	Muudetud nõue
Leekpunkt °C	EN ISO 2719 ISO 3679 ASTM D 93	≥ 35	> 25
Veesisaldus, massi%	ISO 3733	≤ 1,0	≤ 2,0
Tuhasisaldus, massi%	EN ISO 6245	≤ 0,15	< 0,25
Nikkel, mg/kg	IP501, IP592	< 5	< 20

Määruse nr 19 eesmärk on toetada õli sisaldavate jäätmete taaskasutusse võtmist ning vähendada esmase tooraine kasutamist kütuste tootmisel. Õli sisaldavad jäätmed on olemuselt naftasaadused või põlevkiviõli ning pärast nõuetekohast töötlemist sobivad kasutamiseks koos kütustega. Nõuetekohane töötlus on oluline, kuna jäätmete päritolu ja koostis võivad olla erinevad, mistõttu jäätmed võivad sisaldada erinevaid ohtlikke aineid.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008 a direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid (jäätmedirektiiv), artiklis 6 ei käsitleta ringlussevõtu või muu taaskasutustoimingut läbinud jäätmeid jäätmetena, kui need vastavad samal ajal järgmistele tingimustele:

- asja kasutatakse tavapäraselt kindlal otstarbel;
- asjale on olemas kindel turg või selle järele on nõudmine;
- asi vastab konkreetseks otstarbeks ettenähtud tehnilistele nõuetele, õigusnormidele ja tootestandardile;
- asja kasutamine ei avalda negatiivset mõju keskkonnale ega inimese tervisele.

Jäätmete taaskasutamine kasulikult otstarbel on oluline, sest need asendavad teisi materjale / esmaseid tooraineid / materjale (nt kütust), mille tootmiseks kasutatakse muidu loodusressursse. Jäätmete tootena kasutusele võtmine vähendab vajadust esmase tooraine kaevandamise järele ja ohtlike jäätmete kõrvaldamist ladestamise ja põletamise teel. Jäätmete taaskasutamine kütusekomponentina peab olema eelistatud võrreldes jäätmete põletamisena jäätmepõletustehases. Jäätmepõletustehases põletamise puhuks ei ole õli sisaldavatele jäätmetele kvaliteedinõudeid seatud.

Komisjoni 23. märtsi 2019. a teates TRIS/(2019) 00807 esitatud tähelepanekutes viidatakse, et õli sisaldavatest jäätmetest toodetud toote puhul, olgu see kütusekomponent või puhas kütteõli, peab saasteainete lähteainete sisaldus olema jäätmeteks lakanud tootes sama või väiksem kui keskmises värskes kütteõlis, mida jäätmeteks olemast lakanud kütusega asendatakse.

Määruse nr 19 alusel toodetav kütusekomponent ei ole ette nähtud omaette tootena kasutamiseks, vaid seda lisatakse kütuse tootmisel teistele kütteõliledele kuni 3% ulatuses vedelkütuse massist.

Määruse nõuete muutmisel võeti aluseks Eesti Maaülikooli Tehnikainstituudi teadlaste<sup>1</sup> ja Tallinna Tehnikaülikooli teadlaste<sup>2</sup> koostatud eksperthinnangud kehtiva määruse nõuete tehnilise teostatavuse kohta ja Keskkonnaameti 2023. aasta kevadel võetud laevakütuste proovide ja nende OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskuse tehtud laborianalüüside tulemusi.

Määruse alusel kütusekomponendi tootmiseks kasutavad jäätmekäitlejad erinevaid õli sisaldavaid jäätmeid. Nende hulgas suures koguses õli sisaldavat pilsivett.

Kütusekomponendi kasutajad on raske kütteõli transiitarnete ettevõtted, kes teevad kütusekomponendi proovidele turunõuetele vastavad kvaliteedianalüüsid, et tagada kütusekomponendi kasutamiseks toodetava kütuse vastavus rahvusvaheliselt tunnustatud standarditele.

Järgnevalt esitatakse muudatuste põhjendused muudetava näitaja kaupa:

### **Leekpunkt**

Leekpunkt on madalaim temperatuur, mille juures põlevvedeliku pinnalt eraldunud gaas hapniku saadavusel lahtise leegiga kokku puutudes süttib. Keskkonnaministri 22. detsembri 2016. a määruse nr 73 „Vedelkütuste kohta esitatavad keskkonnanõuded, biokütuste säästlikkuse kriteeriumid, vedelkütuste keskkonnanõuetele vastavuse seire ja aruandmise kord ning biokütuste ja vedelate biokütuste kasutamisest tuleneva kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemise määramise meetodika“ lisas 6 esitatud kerge kütteõli keskkonnanõuded seavad leekpunkti minimaalseks väärtuseks kerges kütteõlis 35 °C ja sama määruse lisas 7 seatakse raske kütteõli leekpunkti minimaalseks väärtuseks samuti 35 °C. Sama määruse lisas 4 „Laevakütusena kasutamiseks turustatavate kütuste keskkonnanõuded“ on leekpunkti minimaalseks normiks DMX kütuse puhul 43,0 ning DMA, DMB ning DMZ kütuse puhul 60 °C. Kehtiva määruse nr 19 lisas on leekpunkti minimaalseks väärtuseks 35 °C.

Selgunud on, et kuna õli sisaldavad jäätmed on väga erinevate omadustega ja sisaldavad sageli madalama leekpunktiga õlisid kui toornafta, ei ole võimalik kogutud jäätmetest toodetud kütusekomponendi puhul saavutada kütteõliga samaväärse leekpunktiga toodet. Sellise piirangu seadmine mõjutab suuresti õli sisaldavate jäätmete taaskasutamise kogust. Arvestades, et määruse nr 19 alusel toodetud kütusekomponenti ei kasutata iseseisva kütusena, vaid seda lisatakse toornaftast toodetud kütusele, on selline nõudmine kujunenud ebapraktiliseks. Lõpptootte leekpunkti määrab kütusekomponendi kasutaja, kes kütusekomponenti raskele kütteõlile lisab. Raskest kütteõlist toodetava kütuse tootjad soovivad kasutada madalama leekpunktiga kütusekomponenti, et saavutada lõpptootes soovitud omadusi. See tähendab, et madalama leekpunktiga kütusekomponendi lisamisel kõrgema leekpunktiga kütteõlile või laevakütusele, saavutatakse lõpptootes kõigile nõuetele vastav leekpunkt. Kütusetootjad kasutavad kütteõlile lisamiseks sobiva koguse kütusekomponendi arvutamiseks erinevaid mooduseid, mille alusel selgitatakse välja parimate omadustega küttesegu saavutamiseks vajaliku kütusekomponendi kogus. Kütusekomponent leekpunktiga 25 °C ei kujuta ohtu keskkonnale ega inimese tervisele. Eesti Maaülikooli Tehnikainstituudi teadlaste koostatud eksperthinnangu<sup>3</sup> kohaselt piisab 50 tonnile kütusekomponendile leekpunktiga 15 °C 15 tonni

---

<sup>1</sup> „Eesti Maaülikooli Tehnikainstituudi eksperthinnang õli sisaldavate jäätmete lakkamise määruse muutmiseks“ Koostanud Kikas, T., PhD, Ritslaid, K., MSc, Viisimaa, M., Tartu, 2022.

<sup>2</sup> „Jäätme lakkamise kriteeriumid õli sisaldavate jäätmete töötlemisel“ Ekspertarvamus, Riisalu, H., PhD, Kohtla-Järve, 2022.

<sup>3</sup> „Eesti Maaülikooli Tehnikainstituudi eksperthinnang õli sisaldavate jäätmete lakkamise määruse muutmiseks“ Koostanud Kikas, T., PhD, Ritslaid, K., MSc, Viisimaa, M. 23.02.2022, Tartu.

raske kütteõli leekpunktiga 101 °C lisamisest, et saavutada küttesegu leekpunktiga 35 °C.<sup>4</sup> Praktikast lisatakse kütusekomponenti raskele kütteõlile kuni 2% ulatuses kütteõli kogusest, mis tähendab, et valmis vedelkütuse leekpunkt vastab nõuetele suure varuga.

### **Veesisaldus**

Õli sisaldavatest jäätmetest kütusekomponenti tootvad ettevõtted käitlevad põhitegevusena laevadelt vastuvõetud pilsivett, naftatankerite tankide pesuvett ja õliseguseid setteid ning jäätmekäitlejalt vastuvõetud kasutatud määrd- ja mootoriõlisid. Sisendmaterjalina kasutatavad jäätmed sisaldavad suures koguses vett, mis tootmisprotsessi käigus dekanteerimise ja separeerimise käigus jäätmetest eraldatakse ja biopuhastisse suunatakse. Õli sisaldavate jäätmete päritolu ja tööstustehnoloogia tõttu jääb kütusekomponenti veesisaldus jäätmekäitlejate praktikale tuginedes reeglina vahemikku 1-2%. Toornaftast ja põlevkivist toodetud kütteõli puhul jääb veesisaldus tavaliselt alla 0,5%.

Selleks, et toota nõuetele vastavat vedelkütust, mille puhul on maksimaalne lubatud veesisaldus 1%, tuleks Eesti Maaülikooli Tehnikainstituudi ekspertide arvutuste kohaselt lisada 50 tonnile kütusekomponentidele veesisaldusega 3%<sup>5</sup> lisada 65 tonni rasket kütteõli, mille veesisaldus on 0,5%, et saada nõuetele vastav, 1% veesisaldusega toode. Liiga suure veesisaldusega kütus võib kasutuse käigus rikkuda seadmete mootoreid ja seega määrab juba turu nõudlus, et liiga suure veesisaldusega kütusekomponent tarbimisse ei jõuaks. 2% veesisaldus on kütusekomponenti puhul kasutajale aktsepteeritav ning segatuna väiksema veesisaldusega kütuse hulka ei avalda negatiivset mõju ei keskkonnale ega mootori toimimisele.

### **Tuhasisaldus**

Kütuse tuhasisaldus on anorgaaniliste lisandite (tavaliselt liiva, nikli, alumiiniumi, räni, naatriumi ja vanaadiumi) ehk mittepõleva materjali sisaldus kütuses. Vedelkütuses esinev tuhk koosneb peamiselt metallorgaaniliste ühendite jääkidest lahuses ja vees lahustunud mineraalsetest sooladest. Toornafta tuhasisaldus võib sõltuvalt leiukohast varieeruda tuhandikest kuni 2%-ni. Kehtiva määruse nr 19 lisas 2 on kütusekomponenti maksimaalseks tuhasisalduseks seatud 0,15% mahust. Eelnõu kohaselt muudetakse piirnorm 0,2%-ni. Õli sisaldavates jäätmetes on tuhasisaldus oluliselt suurem kui toornaftast toodetud kütuses. Taaskasutustoimingute käigus vähendatakse olulisel määral jäätmete tuhasisaldust, kuid õli sisaldavate jäätmete töötlemine nii, et taaskasutustoimingu tulemusel valminud kütusekomponenti tuhasisaldus oleks võrdne toornaftast toodetud vedelkütusega või madalam kui seni kehtinud piirnorm 0,1%, on tehniliselt raskesti teostatav ning põhjustaks majanduslikult ebaproportsionaalselt suuri kulutusi ning sellise toimingu tagajärjel väheneks olulisel määral taaskasutusse jõudva õli kogus. See omakorda suurendaks jäätmetena põletamisele jõudvate jäätmete kogust. See aga on jäätmehierarhiat järgides vähem eelistatud variant. Nagu ka leekpunkti puhul, ei muuda kõrgema tuhasisaldusega kütusekomponenti lisamine vedelkütusele kütuse tuhasisaldust sellisel määral, et see võiks muutuda nõuetele mittevastavaks või ohustada keskkonda või inimese tervist.

Samuti on asjakohane märkida, et näiteks Hispaania õli sisaldavate jäätmete jäätmeteks lakkamise kriteeriumite puhul ei ole tuhasisaldusele piirnormi seatud ning Hollandi kriteeriumite kohaselt peab tuhasisaldus olema madalam kui 0,5%. Piirnormi seadmine 0,2% ei kujuta ohtu keskkonnale, kuid soodustab Eestis õlijäätmete taaskasutusse võtmist.

---

<sup>4</sup> 15 °C on Eesti jäätmekäitlejate praktika käigus saavutatud madalaim leekpunkt, mistõttu on arvutused tehtud 15 °C kohta.

<sup>5</sup> 3% on eesti jäätmekäitlejate praktika käigus saavutatud halvim näitaja, mistõttu tehti arvutused 3% veesisalduse kohta.

## **Nikkel**

Nikkel on looduslikult esinev raskmetall, mille sisaldus toornaftas sõltub toornafta päritolust. Keskkonnaamet võttis 2023. aasta kevad-suvel proove 16 Eesti sadamates hoiustatud laevakütuse mahutist. Analüüside tulemustes varieerus nikli sisaldus vahemikus 8,5–40,3 mg/kg. Aritmeetiliseks keskmiseks oli 17,25 mg/kg. Vedelkütustele esitatavate keskkonnanõuete puhul ei ole nikli sisaldusele nõudeid esitatud. Kehtiva määruse nr 19 lisas 2 on õli sisaldavatest jäätmetest toodetud kütusekomponendi niklisisaldusele seatud piirmääraks < 5 mg/kg. Eesti jäätmekäitlejad on toonud välja, et sellise tulemuse saavutamine ei ole olemasolevate seadmetega tehniliselt teostatav. Hispaanias on õlijäätmetest toodetava laevakütuse jäätmeteks lakkamise kriteeriumites seatud nikli sisaldusele piirmääraks 45 mg/kg. Eesti naaberriikides ei ole õli sisaldavate jäätmete puhul konkreetseid jäätmestaatuse lakkamise kriteeriume seatud. Sellised riikidevahelised erinevused nõuetes mõjutavad konkurentsi, andes eelise leebemate nõuetega riikide jäätmekäitlejatele. Eelnõu kohaselt seatakse kütusekomponendi puhul nikli sisalduse maksimaalseks piirmääraks 20 mg/kg. 20 mg/kg on Eesti jäätmekäitlejate kogemusele tuginedes praktikas saavutatav ning kütusekomponendi kasutajale sobiv piirmäär. Selline piirmäär tagab keskkonna ja inimese tervise seisukohalt piisava kaitse riikidevahelist konkurentsi piiramata.

## **Normitehniline märkus**

**Punktiga 4** lisatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2015/1535, millega nähakse ette tehnilistest eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord (ELT L 241, 17.09.2015, lk 1–15), andmed. Kui liikmesriigid võtavad vastu tehnilisi eeskirju, peavad nad nende ametlikul avaldamisel lisama nimetatud direktiivi artikli 9 järgi nendesse või nende juurde viite sellele direktiivile.

## **3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu vastab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid. Nimetatud direktiivi artikkel 6 annab liikmesriikidele võimaluse kehtestada riigisisestel kriteeriumid, mille alusel jäätmed lakkavad olemast jäätmed. Eelnõus ei ole vastuolusid teiste Euroopa Liidu õigusaktidega.

Määrusest teavitatakse Euroopa Komisjoni ja liikmesriike toote nõuetele vastavuse seaduse § 43 lõike 4, infoühiskonna teenuse seaduse § 3<sup>1</sup> lõike 5 ja majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 6 lõike 8 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2010. a määruse nr 140 „Kavandatavast tehnilisest normist, infoühiskonna teenusele kehtestatavast nõudest ja teenuse osutamise nõudest teavitamise kord ning teavitamist koordineeriva asutuse määramine“ alusel, millega on Eesti õigusesse üle võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/1535.

## **4. Määruse muutmise mõju, rakendamiseks vajalikud kulutused ja rakendamise eeldatavad tulud**

Määruse muutmise ei too endaga kaasa organisatsioonilisi muudatusi avalikus sektoris. 2024. aastal on Eestis kaks ettevõtet, kes toodavad õli sisaldavatest jäätmetest kütusekomponenti. Ettevõtetel, kes toodab kütusekomponenti, peab olema jäätmeluba või keskkonnakompleksluba ning seetõttu kontrollib järelevalveasutus igal juhul, et ettevõtte täidaks oma keskkonnakaitseloas märgitud tingimusi. Määruse lisas 2 esitatavate piirnormide muutmisel suureneb õli sisaldavate jäätmete taaskasutusse võtmine ja väheneb vajadus õli sisaldavaid jäätmeid jäätmetena põletada. Samuti väheneb vähesel määral kütuste tootmiseks esmase tooraine kasutamine. Muudetud normid võimaldavad kütusekomponenti tootvatel ettevõtetel

oma tegevusega suuremat lisandväärtust toota, mis omakorda parandab ettevõtete majanduslikku olukorda.

### **Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele**

Halduskoormus kodanikele tervikuna ei muutu.

Halduskoormus ettevõtetele tervikuna ei muutu.

Töökoormus avalikule sektorile tervikuna ei muutu.

### **5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud**

Eelnõukohase määruse rakendamisega ei kaasne riigile tegevust, kulusid ega tulusid. Määruse rakendumisel on õli sisaldavaid jäätmeid käitlevatel ettevõtetel võimalik oma ettevõtte tulusid suurendada, kui neil on võimalik toota nõuetele vastavat kütusekomponenti ning seda koostööpartneritele tootena müüa.

### **6. Määruse jõustumine**

Määrus jõustub üldises korras, kuna see tagab määruse kõige kiirema jõustumise. Määruse muudatused ei vaja üleminekuaga.

### **7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu saadetakse kooskõlastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumile, Rahandusministriumile ja Maksu- ja Tolliametile ning ettepanekute esitamiseks Keskkonnaametile, Päästeametile, Eesti Jäätmekäitlejate Liidule, Eesti Keemiatööstuse Liidule, Eesti Transpordikütuste Ühingule, aktsiaseltsile Green Marine, osäühingule Portlif Grupp ja aktsiaseltsile Eesti Diisel eelnõude infosüsteemi EIS kaudu.

Kuna eelnõukohane määrus sisaldab tehnilisi norme direktiivi 2015/1535/EÜ tähenduses, esitatakse määrus kooskõlastamiseks Euroopa Komisjonile ja teistele liikmesriikidele.