

Taristuministri määruse „Keskkonnaministri 21. aprilli 2004. a määruse nr 21 „Teatud liiki ja teatud koguses tavajäätmete, mille vastava käitlemise korral pole jäätmeola omamine kohustuslik, taaskasutamise või tekkekohas kõrvaldamise nõuded“ muutmise“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Keskkonnaministri 21. aprilli 2004. a määrus nr 21 „Teatud liiki ja teatud koguses tavajäätmete, mille vastava käitlemise korral pole jäätmeola omamine kohustuslik, taaskasutamise või tekkekohas kõrvaldamise nõuded“ (edaspidi *määrus nr 21*) on kehtestatud jäätmeseaduse § 73 lõike 5 alusel. Määruses on sätestatud tavajäätmete liigid, kogused ja nende taaskasutamise või tekkekohas kõrvaldamise tingimused, millele vastava käitlemise korral ei ole jäätmeola omamine kohustuslik. See tähendab, et neid jäätmeid on võimalik taaskasutada või tekkekohas kõrvaldada jäätmekäitleja registreeringu alusel.

Eelnõukohase määrusega vähendatakse halduskoormust jäätmestaatuses kääritusjäägi kasutamisel põllumajanduses. Eestisse rajatakse mitut põllumajanduslikel toormetel tegutsevat biogaasijaama, mis toodavad kääritusjäägi. Kui toormeks on jäätmed, peab kääritusjääk jäätmestaatuse lõppemiseks vastama keskkonnaministri 10. mai 2016. a määrusele nr 12 „Nõuded biolagunevatest jäätmetest biogaasi tootmisel tekkiva kääritusjäägi kohta“ (edaspidi *määrus nr 12*). Enamasti on jäätmestaatuse lõppemiseks vajalik väline sertifitseerimine. Praktikas võtab sertifitseerimine aega keskmiselt kuni 12 kuud. Eelnõukohase määruse eesmärk on võimaldada jäätmestaatuses, kuid juba teatud kvaliteedinõuetele vastavat kääritusjäägi põllumajanduses kasutada senisest lihtsamini ehk jäätmeola või kompleksloa asemel jäätmekäitleja registreeringu alusel. Jäätmekäitleja registreering on ühekordne ja tähtajaline ning väljastatakse uue biogaasijaama käivitamise ajal perioodiks, mil kääritusjäägi jäätmestaatus ei ole lõppenud, kuid sertifitseerimisprotsess on alanud.

Ühtlasi tehakse õigusselguse huvides muudatus, millela rõhutatakse, et määrusega sätestatakse tavajäätmete liigid, kogused ja nende taaskasutamise või tekkekohas kõrvaldamise tingimused, millele vastava käitlemise korral registreeritakse tegevus Keskkonnaametis. Tegemist ei ole sisulise muudatusega.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu on ette valmistanud Kliimaministeeriumi ringmajanduse osakonna jäätmekorralduse valdkonnajuht Kristel Kibin (kristel.kibin@kliimaministeerium.ee). Eelnõu õiguseksptiisi on teinud Kliimaministeeriumi õigusosakonna nõunik Käthlin Oeselt (kathlin.oeselt@kliimaministeerium.ee) ning eelnõu on keeetoimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Helen Noormägi (helen.noormagi@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõukohase määrusega muudetakse keskkonnaministri 21. aprilli 2004. a määrust nr 21 „Teatud liiki ja teatud koguses tavajäätmete, mille vastava käitlemise korral pole jäätmeola omamine kohustuslik, taaskasutamise või tekkekohas kõrvaldamise nõuded“ avaldamismärkega RT I, 19.10.2023, 12.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga. Koalitsioonileppe punktist „Suurendamaks jäätmete ringlussevõttu, loome tekstiiljäätmete tootjavastutussüsteemi ja vähendame nõudeid biojäätmete kasutusele võtmiseks“ tulenevalt on Vabariigi Valitsuse

tegevusprogrammis tegevus „Keskkonnaministri 10.05.2016 määruse nr 12 „Nõuded biolagunevatest jäätmetest biogaasi tootmisel tekkiva kääritusjäägi kohta“ muutmine“ tähtajaga 2026. aasta II kvartal. Selle määruse muutmise käigus on selgunud, et asjakohane on muuta ka määrust nr 21.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest punktist, millega muudetakse ja täiendatakse määrust nr 21 ning asendatakse määruse lisa 1 uue lisaga.

Punktiga 1 muudetakse määruse paragrahvi 1 lõiget 1 eesmärgiga rõhutada, et määrusega sätestatakse tavajäätmete liigid, kogused ja nende taaskasutamise või tekkekohas kõrvaldamise tingimused, millele vastava käitlemise korral ei ole vaja jäätmeluba, kuid tegevus registreeritakse Keskkonnaametis. Tegemist ei ole sisulise muudatusega ja jäätmeloa kohustusest vabastamisega seonduv selle muudatuse tulemusena praktikas ei muutu. Endiselt on vaja määruses sätestatud taaskasutamise või tekkekohas kõrvaldamise toiminguteks jäätmekäitleja registreeringut. Varem on seda selgitanud koosmõjus määruse volitusnorm ehk jäätmeseaduse § 73 lõige 5 ja § 98⁷ lõike 2 punkt 1, kuid määruse sõnastus üksi ei ole olnud piisavalt selge väljendamaks, et vabastus jäätmeloa kohustusest tähendab jäätmekäitleja registreeringut. Vajadus teha õigusselguse huvides täpsustus on selgunud ettevõtete tagasisidest Keskkonnaametile.

Punkti 2 kohaselt täiendatakse määrust paragrahviga 4². Paragrahvi lõikes 1 on sätestatud, milliste tingimustega tuleb arvestada jäätmekoodidega 19 06 03, 19 06 04, 19 06 05 ja 19 06 06 tähistatud jäätmete ehk kääritusjäägi taaskasutamisel põllumajanduses kooskõlas määruse lisaga 1 ehk registreeringu alusel kääritusjäägi taaskasutamisel põllumajanduses.

Jäätmekäitleja registreeringu ehk määruse nõuete alusel on lubatud põllumajanduses kasutada kääritusjääki, mille tooteks sertifitseerimise protsess on pooleli. Registreering on ajutine ja ette nähtud perioodiks kuniks kääritusjääk ei ole veel lakanud olemast jäätmed vastavalt määrusele nr 12. Seetõttu on Keskkonnaametil oluline registreeringu menetlemisel saada ka teave, millisest biogaasijaamast on kasutatav jäätmestaatuses kääritusjääk pärit. Keskkonnaametil on võimalik saada sertifitseerimisasutuselt kinnitus, kas biogaasijaam on sertifitseerimisprotsessis. Eesmärk on tagada, et jäätmekäitleja registreeringuga seotud lihtsustus ei vähendaks biogaasitootja motivatsiooni kääritusjääki tootestada ning põllumajandustootjad, kes on ühe ja sama biogaasijaama partnerid, ei peaks jäätmestaatuses kääritusjäägi laotamiseks järjepidevalt taotlema jäätmekäitleja registreeringuid.

Lõike 1 punkti 1 kohaselt ei tohi põllule laotatav kääritusjääk sisaldada salmonellabaktereid ja *E. coli* näitaja ei tohi olla üle 1000 CFU/g. Samasugused patogeene piirnормid on kehtestatud tootestaatuses kääritusjäägile määruse nr 12 lisa 2.

Lõike 1 punkti 2 järgi on põllule laotatava kääritusjäägi anorgaaniliste saasteainete sisalduse näitajate piirväärtused (milligrammides kääritusjäägi kuivaine kilogrammi kohta) järgmised: plii – 150, kaadmium – 2, kroom – 80, vask – 350, nikkel – 50, elavhõbe – 1, tsink – 800. Kui anorgaaniliste saasteainete sisaldus ületab piirväärtusi, ei ole kääritusjäägi laotamine lubatud. Kehtestatavad piirnормid lähtuvad eelkõige määruse nr 12 lisa 2 kehtestatud piirnормidest. Biogaasitootjate arvates võiksid jäätmestaatuses kääritusjäägi ohutus- ja kvaliteedinäitajad olla samaväärsed tootestaatuses kääritusjäägi omadega. Praktikas on suurem osa tegutsevatest biogaasijaamadest kääritusjäägi juba tooteks sertifitseerinud. Arvestades, et kääritusjääk saab olla jäätmestaatuses kas biogaasijaama käivitamise ajal või olukorras, kus kääritusjäägi sertifikaat on nõuetele mittevastavuse tõttu peatatud, on mõistlik registreeringu alusel

laotatavale jäätmestaatuses kääritusjäägile kehtestada mõnevõrra leebemad ohutus- ja kvaliteedinäitajad kui tootele.

Kehtestatavad piinormid lähtuvad lisaks määrusele nr 12 ka Euroopa Liidu väetiseregulatsioonist ja teiste riikide piinormidest, mis on seatud orgaanilisele väetisele, mis sisaldab kääritusjääki, või kääritusjäägile (näiteks jäävad piinormid üldiselt Leedu ja Poola väetiseregulatsioonis kehtestatu vahele). Eesmärk on vältida mullas raskmetallide akumulereerumist ja kehtestatavad piinormid on põhjendatud, arvestades kääritusjäägi regulaarse kasutamise potentsiaali.

Lõike 1 punktis 3 on sätestatud, et piirväärtusi ületava kääritusjäägi segamine muu materjaliga ehk kääritusjäägi lahjendamine eesmärgiga viia piinormid vastavusse on keelatud. Eesmärk on tagada, et nõuetele vastavus on tegelik ja põldudele jõuab nõuetele vastav kääritusjääk.

Lõike 1 punkti 4 kohaselt tuleb kääritusjäägis määrata fosfori-, kaaliumi- ja lämmastikuh sisaldus. Selle eesmärk on hinnata kääritusjäägi väetisväärtust ja vältida üleväetamist. Punktides 1–4 ette nähtud proovid võib võtta biogaasijaam, kes põllumajandustootjale jäätmestaatuses kääritusjääki üle annab. Seega ei teki põllumajandustootjale ilmingimata kääritusjäägist proovide võtmise kohustust ega seotud kulusid. Proovid võib olla võtnud ka määruse nr 12 alusel kääritusjäägi sertifitseerimise protsessi raames sertifitseerimisasutus (tulemused väljastatakse biogaasijaamale).

Proovivõtu puhul on oluline tagada proovi esinduslikkus. Kui proovivõtu korraldab biogaasijaam või põllumajandustootja, leiab asjakohaseid suuniseid näiteks sõnniku proovivõtmise juhendist¹, mille vedel- ja tahesõnniku proovide võtmise suunistest saab lähtuda ka kääritusjäägi puhul. Näiteks proovi esinduslikkuse tagamiseks peab hoidlas olev materjal enne proovivõttu olema põhjalikult homogeniseeritud, et vältida kihistumisest tulenevat toitainesisalduse varieeruvust. Korralikult segatud hoidlas piisab 2–3 osaproovi võtmisest. Kui hoidlas homogeniseerimine ei ole tehniliselt võimalik, tuleb kasutada juhendis kirjeldatud sügavusproovide võtmise vahendeid ja koguda rohkem osaproove eri sügavustelt, et koondproov iseloomustaks kogu hoidla sisu.

Lõike 1 punkti 5 kohaselt tuleb kääritusjäägi laotamisel lähtuda kääritusjäägi laotamisel järgida keskkonnakaitse nõudeid, mis tagavad vähemalt samaväärse kaitsetaseme veeseaduses sõnniku kasutamisele kehtestatud nõuetega, sealhulgas laotamise ajapiiranguid, väetisega antavate toitainete, eelkõige lämmastiku ja fosfori, piinorme ja muid asjakohaseid nõudeid pinna- ja põhjavee kaitseks.

Kui kääritusjääk on muu hulgas valmistatud sõnnikust, on tegu töödeldud sõnnikuga ja kõik veeseaduses sätestatud sõnnikuga seotud nõuded kohalduvad igal juhul. Eesti biogaasijaamades on sõnnik üldjuhul kääritusjäägi tootmise toormete hulgas ja nimetatud nõuded kohalduvad igal juhul. Kui sõnnik toormete hulka ei kuulu, siis veeseadus eraldi kasutamise nõudeid ei kehtesta, kuid sellises olukorras on kääritusjäägi kasutamisel asjakohane lähtuda samasugustest nõuetest. Selline lähenemine on põhjendatud, kuna kääritusjäägi kasutamisega kaasnevad sarnased keskkonnariskid nagu sõnniku kasutamisega, eelkõige toitainete leostumine ja pinna- ning põhjavee reostuse oht. Seetõttu on keskkonnakaitse seisukohalt põhjendatud sätestada samaväärsed piirangud sõltumata kääritusjäägi täpsest koostisest. Seega tuleb kääritusjäägi kasutamisel lähtuda näiteks sõnniku laotamisele veeseadusega seatud ajalistest piirangutest (olenevalt sellest, kas tegemist on vedela või tahke kääritusjäägiga, tuleb lähtuda vedelsõnniku või tahesõnniku laotamise nõuetest), samuti väetisega antavate lämmastiku ja fosfori piinormidest jm.

¹ <https://dspace.emu.ee/items/a6e3608d-35d4-43c5-a932-6941ab988414>

Lõike 1 punkti 6 kohaselt ei tohi põllul, kus on kasutatud jäätimestaatuses kääritusjääki, 21 päeva jooksul pärast laotamist karjatada loomi ega varuda loomasööta. Samaväärne piirang on kääritusjäägi kasutamisel kehtestatud Leedus, et vältida patogeenide levikut loomadele. Eestis järgitakse sarnaseid põhimõtteid sõnniku laotamisel ja 3–4 nädala jooksul pärast sõnniku laotamist loomi põllul üldjuhul ei karjatata. Kuna tegemist on tavapärase praktikaga, ei tekita selle kohustuse järgimine põllumajandustootjatele täiendavat halduskoormust.

Taimekasvatusega seotud piiranguid ei kehtestata, kuid kääritusjäägi laotamisel tuleks arvestada sellega, et jäätimestaatuses kääritusjääki ei ole soovitatav kasutada vahetult enne köögiviljade külvi või istutamist või kultuuri kasvamise ajal ning kääritusjääki ei tohiks sattuda otse söödavatele taimeosadele. Soovituslik ooteaeg enne külvi on vähemalt seitse päeva.

Lõige 2 täpsustab, et registreering kääritusjäägi kasutamiseks põllumajanduses antakse tähtajaliselt, kuid mitte pikemaks perioodiks kui 18 kuud alates jäätmekäitleja (kääritusjäägi kasutaja) esmakordsest registreerimisest Keskkonnaametis kääritusjäägi kasutamiseks. Maksimalne registreeringu kehtivus 18 kuud on valitud seetõttu, et üldjuhul võtab kääritusjäägi tooteks sertifitseerimine aega 12 kuud (samal ajal muudetakse ka määrust nr 12, et sertifitseerimist kiirendada), probleemide ja kvaliteedi kõikumise korral võib see periood mõnevõrra pikeneda. Seega on ette nähtud, et jäätmekäitleja registreering on ajutine ja ühekordne, kuni põllumajandustootja kasutab sellist kääritusjääki, mis ei ole veel tootestatud. Ajalise piirangu eesmärk on samuti tagada, et jäätmekäitleja registreeringuga seotud lihtsustus ei vähendaks biogaasitootja motivatsiooni kääritusjääki tootestada ning põllumajandustootjad, kes on ühe ja sama biogaasijaama partnerid, ei peaks jäätimestaatuses kääritusjäägi laotamiseks järjepidevalt taotlema jäätmekäitleja registreeringuid.

Punktiga 3 asendatakse määruse lisa 1 uue lisaga. Määruse lissasse 1 lisatakse kääritusjäägi jäätmekoodid, et kääritusjääki oleks võimalik taaskasutada jäätmekäitleja registreeringu alusel olenemata kogusest. Tehakse täpsustus, et kääritusjäägi jäätmekoodid 19 06 03, 19 06 04, 19 06 05 ja 19 06 06 on lubatud kasutamiseks põllumajanduses (R10) kooskõlas määrusest ja veeseadusest tulenevate nõuetega.

Samuti tehakse määruse lisa teistes osades keelelisi parandusi täpsustuste lahtris, kuid tegemist ei ole sisuliste muudatustega.

Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras ja eraldi üleminekusätteid ette ei ole nähtud. Kehtivad põllumajandustootjate kompleksload või jäätmeload, kus sisalduvad kääritusjäägi jäätmekoodid R10 toimuks, kehtivad senisel kujul edasi. Lubadega on seni võimaldatud laotada kehvena kvaliteediga kääritusjääki (leebemad piirnormid), kuid jäätmekäitleja registreeringu alusel on lubatud kasutada käesolevas määruses sätestatud tingimustele vastavat kääritusjääki, mis on parema kvaliteediga. Samuti ei ole lubadel kääritusjäägi laotamise periood ajaliselt piiratud ega seotud sellega, kas kääritusjääk on sertifitseerimisel. Kui põllumajandustootja soovib loaga kehtestatud tingimusi üle vaadata, on võimalik kaaluda loamuudatuse asjakohasust.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõukohane määrus vastab Euroopa Liidu õigusele.

4. Määruse mõjud

Kavandatav muudatus:

kääritusjäägi põllumajanduses kasutamise võimaldamine jäätmeloa või kompleksloa asemel jäätmekäitleja registreeringu alusel.

Mõjutatud sihtrühmad (sihtrühma suurus):

- põllumajandustootjad, kes kasutavad või soovivad kasutada tootestamata kääritusjääki väetisena (2026. aastal on põllumajandustootjaid, kes on käivitavate jaamade partnerid, vähemalt 32, edaspidi vastavalt jäätmestaatuses kääritusjääki kasutavate põllumajandustootjate arvule);
- biogaasijaamad, kes toodavad biolagunevatest jäätmetest kääritusjääki (9 jaama, 2026. aastal avatakse veel 3 jaama).

Sotsiaalne, demograafiline mõju: määruse muudatused ei avalda sotsiaalseid ega demograafilist mõju.

Mõju majandusele: positiivne mõju avaldub põllumajandustootjatele ja biogaasijaamadele. Põllumajandustootja jaoks väheneb halduskoormus jäätmestaatuses kääritusjäägi kasutamisel, kuna jäätmekäitleja registreeringu taotlemine on kiirem, lihtsam ja soodsam kui jäätmeloa või keskkonnakompleksloa taotlemine või muutmine.

Praktikas on suurem osa tegutsevatest biogaasijaamadest kääritusjäägi juba sertifitseerinud tooteks. Määruse muudatused toetavad alustava biogaasijaama tegevust jaama käivitamise ajal, kui kääritusjääk ei ole veel tootestaatuses ehk määruse nr 12 kohaselt tooteks sertifitseeritud. Biogaasijaamal on kergem leida koostööpartnereid, kes soovivad kääritusjääki kasutada, kui jäätmestaatuses kääritusjäägi kasutamine on lihtsam. Praktikas võib põllumajandustootja huvi biogaasijaamale toorme üleandmise ja kääritusjäägi kasutamise vastu väheneda, kui viimasega kaasnevad aja- ja ressursimahukad loamenetlused. Biogaasijaamadele kaasneb vajadus võtta kääritusjäägist proove, et tõendada kääritusjäägi nõuetelevastavust, kuid proove tehakse ka kääritusjäägi sertifitseerimiseks ja tootmise kontrollimiseks. Proove seega ei lisandu.

Mõju elu- ja looduskeskkonnale: muudatustega ei kaasne senisega võrreldes olulist mõju muutust elu- ja looduskeskkonnale. Kääritusjäägi põllumajanduslik kasutamine võimaldab suunata orgaanilise aine ja toitained tagasi mulda ning vähendab ühtlasi vajadust kasutada mineraalväetisi. Kääritusjäägi kasutamine on keskkonnakaitse seisukohast jätkuvalt reguleeritud, samuti kehtivad veeseaduse nõuded muutmata kujul. Nõuetekohaselt kasutatud kääritusjääk aitab parandada mulla struktuuri ning orgaanilise aine ja toitainete sisaldust. Ei ole oodata lisamõju õhukvaliteedile ega lõhnahäiringute suurenemist.

Mõju regionaalarengule: muudatustel on eeldatavalt positiivne mõju regionaalarengule, kuna see, kui jaama käivitamise ajal hõlbustatakse kääritusjäägi kasutusse andmist, on ettevõtetele oluline sõnum uute biogaasijaamade rajamisel. Uute biogaasijaamade rajamine suurendab töökohtade arvu ja majandustegevust eri piirkondades ning võimaldab suurendada energiajulgeolekut ja kohaliku bioenergia tootmist.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste korraldusele: muudatused ei avalda olulist mõju riigi- ja omavalitsusasutuste korraldusele. Uute biogaasijaamade rajamisel ja käivitamisel kaasneb Keskkonnaametile koormus jäätmekäitleja registreeringute taotluste menetlemise ja registreeringute väljastamisega, kuid nende arv ei ole suurem, kui oleks muu keskkonnakaitseloa menetluses, sest jäätmestaatuses kääritusjääki kasutavate põllumajandustootjate arv on sama. Registreeringute menetlemine on lihtsam ja kiirem kui jäätme- või keskkonnakompleksloa menetlemine.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevus, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamisel ei ole vaja riigieelarvest lisaraha ja ei eeldata lisatulu. Määruse rakendamisega ei kaasne vajadust riigi infosüsteemide arendamise järele. Samuti ei muutu riigiasutuste senine roll ja vastutus.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu koostööstamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Määruse eelnõu esitatakse koostööstamiseks eelnõude infosüsteemi EIS kaudu Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile.

Määruse eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks SA-le Taaskasutatavate Materjalide Sertifitseerimiskeskus, Eesti Biogaasi Assotsiatsioonile, Eesti Ringmajandusettevõtete Liidule, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eestimaa Talupidajate Keskliidule, Ragn-Sells AS-ile, BioForce Group OÜ-le, Eesti Biogaas OÜ-le ja Mereranna Põllumajandusühistule.

Kuldar Leis
Minister

Marten Kokk
Kantsler