

Seletuskiri Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisest reservist raha eraldamiseks

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

19.12.2024 otsustas Vabariigi Valitsus volitada Kliimaministrit andma riigi äriühingule AS ALARA mitterahalise sissemaksena üle Ida-Virumaal Narva-Jõesuu linnas asuv Kauri kinnistul asuv Vaivara ohtlike jäätmete käitluskeskus (edaspidi Vaivara OJKK). Kliimaministri 27.12.2024 käskkirja nr 1-2/24/534 alusel otsustati anda Vaivara OJKK üle AS-le ALARA (äriregistri kood 10462309). Notariaalne kinnistu mitterahalise sissemaksena üleandmise leping ja asjaõigusleping nr 4408 sõlmiti 30.12.2024. Valduse üleandmine toimus 30.12.2024.

Vabariigi Valitsus kiitis 16.01.2025 istungil heaks otsuse, mille kohaselt võib AS-le ALARA investeringu- ja tegevustoetuse eraldamiseks kasutada Vabariigi valitsuse reservi sihtotstarbelisi vahendeid.

Kliimaministeerium taotleb Vabariigi Valitsuse 2025. aasta sihtotstarbelisest reservist 4 820 000 euro eraldamist, sh investeringutoetuseks 4 320 000 eurot ja tegevustoetuseks 500 000 eurot, et võimaldada AS-l ALARA rahastada Vaivara OJKK täitunud ladestusala sulgemist ning keskuse uue ladestusala ehitus ning tagada keskuse järjepidev töö ning ohtlike jäätmete vastuvõtt ja kõrvaldamine.

1.2. Taustainfo

Tulenevalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid (edaspidi jäätmedirektiiv) on liikmesriikidel kohustus võtta asjakohaseid meetmeid, et luua ühtne ja sobiv jäätmekõrvaldusrajatiste võrgustik, võttes arvesse parimat võimalikku tehnikat ning lähtudes iseseisvuse ja läheduse printsiibist. Võrgustik peab võimaldama jäätmete kõrvaldamist või taaskasutamist lähimas sobivas rajatises kõige asjakohasemate meetodite ja tehnoloogia abil, et tagada keskkonna ja inimese tervise kaitse kõrge tase. Kokkuvõttes on riigi ülesanne tagada, et jäätmetekitajatel on võimalus mõistliku hinnaga jäätmeid üle anda ning tööstus- ja jäätmekäitlusettevõtetal peavad olema võimalused enda tegevuse käigus tekkinud jäätmete üleandmiseks ja kindlus investeringute tegemiseks. Sellega peab olema tagatud, et ohtlikud jäätmed ei kogune pikaks ajaks ladudesse ega satu looduskeskkonda, kus need võivad põhjustada keskkonnareostust ja ohustada inimeste tervist.

Vaivara OJKK on Eesti ainus ohtlike jäätmete prügila, kus on lubatud ladestada selliseid ohtlikke jäätmeid, mida ei ole võimalik taaskasutada ega põletamise teel kõrvaldada. Vaivara OJKK avati esmakordselt 2000. aastal ja see kuulus kuni 2024. aasta lõpuni riigile. Alates 03.01.2025 kuulub keskus AS-le ALARA. Esialselt planeeriti keskusesse ehitada 8 ladestuskärge ladestusmahuga kokku 240 000 m³. Siiski valmis vaid neli ladestuskärge, ladestusmahuga 120 000 m³. Osa ladestusmahust on täidetud pinnasega, mis on vajalik ladestusala toetamiseks ja vahekihtideks. 2025. aasta alguses on ladestusalal jäätmete ladestamiseks vaba ladestusmahtu ca 600 tonnile ohtlikele jäätmetele. Ladestusala täitumise järel puudub Eestis teatud liiki ohtlike jäätmete ladestusvõimekus.

Keskust käitas alates 2016. aastast riigihanke korras sõlmitud lepingu alusel eraoperaator, kelle leping lõppes 31.12.2024. Pärast eraettevõtte keskusest lahkumist, on keskuse ülevalpidamine, laiendamine ja järelhooldus riigi äriühingu AS ALARA ülesanne. Ladestamisvõimekuse puudumine riigis seab teatud tööstusettevõtted majanduslikult ja korralduslikult väga ebasoodsasse seisu. Seetõttu taotleb Kliimaministeerium vahendeid Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisest reservist rahalisi vahendeid eraldamaks AS-le ALARA investeeringu- ja tegevustoetust kokku 4 832 000 eurot.

1.3. Eelnõu ettevalmistajad

Korralduse eelnõu ning seletuskirja on koostanud:

Kliimaministeeriumi ringmajanduse osakonna nõunik Kelli Seppel,

Kelli.seppel@kliimaministeerium.ee

Kliimaministeeriumi finantsvarade valdkonnajuht,

Margit.dengo@kliimaministeerium.ee

Kliimaministeeriumi finantsosakonna juhataja Tanel Ross,

Tanel.ross@kliimaministeerium.ee

2. Eelnõu sisu

2.1. Põhjendused vahendite eraldamise vajalikkuse kohta

Vaivara OJKK-sse ladestati vahemikus 2011-2018 kokku 20 427 tonni ohtlike jäätmeid, ning aastatel 2019-2023 aga juba 47 000 tonni, mis on rohkem kui kaks korda rohkem kui eelmisel perioodil. See tähendab, et olemasolev ladestusala on täitunud planeeritust kiiremini ja Kliimaministeerium on seisukohal, et eraettevõtte jätkamine keskuse käitajana ei ole jätkusuutlik. Ka Riigikontroll on enda auditites korduvalt juhtinud tähelepanu Vaivara OJKK töö korralduse jätkusuutlikkuse küsimuste osas ja pakkunud välja erinevaid võimalusi keskuse omandivormi osas. Keskkonnaministeerium kaalus erinevaid variante, sealhulgas ka keskuse erastamist, kuid erasektori huvipuuduse tõttu sellest ideest loobuti.

Kliimaministeerium otsustas teha Vabariigi Valitsusele ettepaneku anda keskus ning selle töö korraldamine keskuse jätkusuutlikkuse tagamiseks üle riigi äriühingule. Vastav otsus langetati **2024. aasta 19. detsembri Vabariigi Valitsuse istungil.**

Tänaseks on keskus nii juriidiliselt kui füüsiliselt üle antud AS-le ALARA. Esialgu on AS ALARA peamine eesmärk tagada keskuses tekkiva nõrgvee puhastamine ning tagada keskuse keskkonnaohutus. On sõlmitud esmased kokkulepped ka ohtlike jäätmete vastuvõtuks ja ladestamiseks veel täitumata ladestusalale. Kuid vaba ladestusmahu (600 tonni) täitumise järel ei ole ilma täiendavate investeeringuteta võimalik keskust klientidele avatuna hoida. Samal ajal on Eesti tööstusettevõtted, kes keskuse teenuseid tarbivad, mures, kuna keskuse täitumise järel ei ole neil võimalik enda tegevuse käigus tekkinud ohtlike jäätmeid Eestis kõrvaldamisele saata. Kliimaministeeriumini on juba jõudnud ka ettevõtete pöördumised seoses antud probleemiga.

On oluline, et AS ALARA saaks esimesel võimalusel rahalised vahendid, et projekteerimis- ja ehitushange välja kuulutada. Jäätmeseaduse § 28 lõike 7 kohaselt on jäätmete ladustamine lubatud enne taaskasutamist kuni kolm aastat ja enne kõrvaldamist ühe aasta.

Vabariigi Valitsus volitas kliimaministrit Vaivara OJKK varade üleandmiseks AS-le ALARA mitterahalise sissemaksena. Mitterahalise sissemaksena üleantava vara näol on AS ALARA jaoks ühtlasi tegemist kohustusega Vaivara OJKK-s ohtlikke jäätmeid vastu võtta, neid kõrvaldamiseks ette valmistada ning prügilasse ladestada. Kui Kliimaministeeriumile investeringutoetuseks vastavaid vahendeid ei eraldata, ei suuda AS ALARA keskust omavahenditest üleval pidada ega laiendamiseks vajalikke investeringuid teha.

2.2. Investeringutoetuse summa ja projekti eelarve

Vaivara OJKK täiendava ladestusala ehituseks koostati 2022. aastal esmane orienteeruv arvutuskäik ja hinnapakumine. Selle kohaselt oleks nelja kärje koos sinna juurde kuuluvate tehnosüsteemide rajamise maksumuseks kujunenud koos käibemaksuga 3 809 409 eurot. Võttes arvesse inflatsiooni ja ehitustööde maksumuse tõusu taotleme kargede ehitamiseks 4 000 000 euro eraldamist, millele lisandub 320 000 eurot täitunud ladestusala lõppkatmiseks ning 500 000 eurot AS-le ALARA jooksvate kulude katmiseks seoses keskuse igapäevatöö korraldamisega. Kuna ohtlike jäätmete vastuvõtt ja käitlemine ei ole seni AS-le ALARA tegevusalaks olnud, ei ole ettevõttel veel välja kujunenud tööpraktikaid ning puuduvad ka eelarvelised vahendid keskusesse töötajate palkamiseks, vajalike töövahendite soetamiseks ning keskuse kommunaalravete tasumiseks.

Kokku taotleb Kliimaministeerium Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisest reservist 4 820 000 eurot. 4 320 000 eurot moodustab investeringutoetus, mille eesmärk on rajada Vaivara OJKK täiendav ladestusala. Ladestusala on prügila põhiväärtus, ilma milleta ei ole võimalik jäätmeid keskuses vastu võtta ega tulu teenida. Prügila käivitamisega seotud tegevustoetuseks taotletav summa 500 000 eurot on kirjeldatud tabelis 1.

Tabel 1. AS ALARA 2025. aastaks prognoositavad kulud

Väljaminek	2025. aasta prognoositavad kulud
Keskuse kommunaalkulud	80 000 €
Seadmete, masinate ja tööriistade soetamine	100 000 €
Seadmete ja masinate hooldus	30 000 €
Tööjõukulud	180 000 €
Nõrgveepuhasti hooldus	110 000 €
Kokku	500 000 €

2.3. Kliimaministeeriumi seisukoht

Kliimaministeeriumi vastutusalas on riigi kohustused seoses ohtlike jäätmete käitluse korraldamisega. Vaivara OJKK on Eestis ainus ohtlike jäätmete prügila, kus on lubatud vastu võtta ja ladestada erinevaid ohtlikke jäätmeid. Prügila täitub 2025. aasta esimese kvartali jooksul. Kliimaministeerium on Vabariigi Valitsuse nõusolekul otsustanud keskuse määrata riigi äriühingu valdusesse, kes võtab üle kogu keskuse töö korraldamise. Keskuse töö jätkumiseks on tarvis eraldada Kliimaministeeriumile rahalisi vahendeid, mille abil tagada keskuses ohtlike jäätmete ladestusvõimekust ning korraldada täitunud ladestusala lõppkatmine ja korrastamine. Keskusesse uute ladestusala ehitamiseks on koostatud keskkonnamõtjude strateegiline hindamine, detailplaneering ning ladestusala eelprojekt. Keskuse laiendamisega on arvestatud ka Narva-Jõesuu linna üldplaneeringus.

Selleks, et keskust oleks võimalik jätkuvalt avatuna hoida, on vaja võimalikult kiiresti alustada täiendavate ladestuskärgede ehitamisega. Jäätmeid on enne kõrvaldamist lubatud ajutiselt ladustada kuni üks aasta ja selleks on oluline, et esimesel võimalusel kuulutataks välja riigihanke projekterimis- ja ehitustööde teostamiseks. Riigihanke väljakuulutamiseks peavad selle algatajal olema rahalised vahendid tööde eest tasumiseks. Otsuse kogumõju valitsussektori positsioonile on positiivne, sest pärast investeeringute teostamist on AS ALARA poolt Vaivara OJKK opereerimine vastavalt projekti finantsplaanile kasumit tootev

2.4. Riigiabi

Riigiabiks loetakse eelist, mille avaliku võimu organid ettevõtjale annavad. Selleks, et tehing loetaks riigiabiks peab see vastama korraga järgmisele neljale kriteeriumile:

1. Abi antakse riigi või valla vahenditest;
2. Abimeetmel on valikuline iseloom – ta on suunatud teatud ettevõtjale, ettevõtjate grupile või mingite kindlate kaupade tootmiseks;
3. Abimeede annab eelise abi saajale;
4. Abimeede moonutab või võib moonutada konkurentsi ja kaubandust Euroopa Liidu riikide vahel.

AS-le ALARA toetuse eraldamine ei kvalifitseeru riigiabiks. Ettevõttele antakse küll abi riigi vahenditest, kuid see ei moonuta ega saa moonutada konkurentsi Euroopa Liidu riikide vahel ega ka siseriiklikult. Komisjoni teatises riigiabi kohta (2016/C 262/01)¹ selgitatakse, et teatavatel asjaoludel ei konkureeri teatavad taristud otseselt teiste sama või eri liiki taristutega, mis on loomulikud monopolid. St mille puhul ei oleks dubleerimine majanduslikult mõttekas. Eestis ei ole teist ohtlike jäätmete ladestuskohta, mis saaks vastu võtta ja ladestada kõiki tüüpi ohtlikke jäätmeid. Samuti ei ole ükski eraettevõtte sellise rajatise rajamiseks soovi avaldanud ning puuduvad algatatud planeerimismenetlused või loataotlused ohtlike jäätmete prügila rajamiseks.

Vaivara OJKK-s ladestatakse vaid selliseid ohtlikke jäätmeid, mille ringlussevõtt või taaskasutamine ei ole tehnoloogiliselt võimalik ja mille ladestamine tavajäätmete prügilas ei ole lubatud. Eestis puudub Vaivara OJKK-le alternatiivne ohtlike jäätmete prügila. Teatud tüüpi ohtlikke jäätmeid on võimalik kõrvaldada jäätmepõletustehases, kuid teatud metallitöötlusjäätmete ja jäätmepõletustuhkade puhul ei ole kõrvaldamine põletamise teel võimalik. Ohtlike jäätmete prügila ei paku konkurentsi jäätmepõletustehasele ega teistele jäätmekäitlusettevõtetele, kelle peamiseks tegevusalaks on jäätmete ringlussevõtt ja taaskasutusse suunamine. Eestis viimase kümne aastal jooksul ladestatud ohtlike jäätmete koguseid ja jäätmeliike arvesse võttes ei oleks majanduslikult otstarbekas ka konkureeriva ohtlike jäätmete prügila rajamine. Seetõttu on alust pidada Vaivara OJKK loomulikuks monopoliks. Komisjon on leidnud, et liikmesriikidevahelise kaubanduse mõjutamine ja konkurentsi moonutamine on tavaliselt välistatud sellise taristu ehitamise puhul, kui samal ajal ei ole taristule tavaliselt mingit otsust konkurentsi, erasektori rahastamine asjaomases sektoris ja liikmesriigis on tühine ning taristu ei ole mõeldud konkreetsele ettevõtjale või sektorile valikulise eelise andmiseks, vaid toob kasu kogu ühiskonnale.

Kuigi AS ALARA teenib ohtlike jäätmete käitluskeskuse opereerimisest tulu, on keskuse peamine eesmärk ohtlike jäätmete kõrvaldamine keskkonkakaitseõudeid järgides ja seega avalikkuse huvide teenindamine. Vaivara OJKK taristu ei ole loodud teenindamiseks vaid kindlat

¹ [Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses SISUKORD](#)

ettevõtlusvaldkonda vaid on seotud laiemalt ettevõtlussektorile jäätmete kõrvaldamise teenuse pakkumisega. Paljude võimalike uute tööstussektori investeeringute osas võib kavandatavate tegevuste käigus tekkivate jäätmete käitluse võimekus olla olulise tähtsusega investeerimisotsuse langetamiseks. Seega on asjakohane väita, et Vaivara OJKK toob kasu ühiskonnale laiemalt, samas rakendades saastaja maksab põhimõtet (keskuse hooldus ja amortisatsioonikulud määratakse jäätmete vastuvõtuhinda) AS-le ALARA investeeringutoetuse eraldamine tagab ohtlike jäätmete käitlemise puhul seni toimiva süsteemi jätkumise. Ilma toetuseta tekiks jäätmekäitluses tõrge ja tööstusettevõtetes tekkivad taaskasutuseks mittesobivad jäätmed võivad kuhjuda ja muutuda keskkonnaohuks.

Samuti tuleb arvesse võtta, et ohtlike jäätmete teke ja taaskasutusvõimalused on pidevas muutumises ja eraettevõtted vajavad investeeringute tegemiseks suuremat tulevikukindlust ja kõrgemat tootlikkust. Näiteks on jäätmeliike, mis Eestis tänasel päeval ladestatakse, kuid mujal maailmas on arendamisel tehnoloogiad, mille kasutusele võtmisel on võimalik nendest ohtlikud ained eemaldada ja tavajäätmetena taaskasutusse suunata vähendades seeläbi oluliselt ladestamisele jõudvate jäätmete koguseid.

Tulenevalt jäätmedirektiivis ja jäätmesaadetiste määruuses sätestatud nõuetest, et jäätmete käitlemisel tuleb lähtuda iseseisvuse ja läheduse printsiibist ja jäätmete saatmine teise riiki kõrvaldamise eesmärgil on lubatud vaid mõlema riigi pädeva asutuse nõusolekul, on selge, et AS ALARA toetamine ohtlike jäätmete kõrvaldamise eesmärgil, ei saa tekitada liikmesriikide vahel ebaausat konkurentsi. Jäätmesaadetised alluvad lisaks tavapärase nõudluse-pakkumise suhtele ka liikmeriigi valmisolekule ohtlike jäätmeid vastu võtta. Sellises olukorras ei ole mõistlik tugineda liikmesriigi jäätmekäitlustaristu kujundamisel vaid erasektorile.

AS ALARA osaleb küll teatud määral ka muus majandustegevuses – võtab vastu ja käitleb jooksvalt tekkivaid radioaktiivseid jäätmeid, milles ta on samuti loomulik monopol Eestis, aga kahtlemata peetakse ka Vaivara OJKK üleandmise korral eraldi raamatupidamist eri tegevusvaldkondade raamides.

2.5. Kulude katmise võimalused ja alternatiivid

AS ALARA-le seni riigieelarvest eraldatud vahendite maht ei võimalda AS-l ALARA Vaivara OJKK tööd korraldada ja keskust avatuna hoida, rääkimata selle laiendamisest. Juhul kui AS-le ALARA Vaivara OJKK laiendamiseks rahalisi vahendeid ei eraldata, tuleb riigil keskus sulgeda ning tagada prügila järelhooldus järgmise 30 aasta jooksul, mis nõuab regulaarselt riigieelarvelisi vahendeid. Suletud prügilas tekib endiselt nõrgvett, mille puhastamiseks peab töötama nõrgveepuhasti. Puhasti töös hoidmine vajab vähemalt ühte töötajat (puhasti operaator) ning maksab riigile hinnanguliselt umbes 130 000-180 000 eurot aastas.

Keskuse sulgemine tähendaks, et Eestis tegutsevad tööstus- ja jäätmekäitlusettevõtted, kelle tegevuse käigus tekivad sellised ohtlikud jäätmed, mille kõrvaldamiseks ei ole teist võimalust peale ladestamise, peavad leidma alternatiivsed koostööpartnerid väljaspool Eestit. See on aga ettevõtete jaoks ebasoodne lahendus kuna tulenevalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2024/1157/EL artiklist 4, mis käsitleb jäätmesaadetisi, on kõrvaldamiseks ettenähtud jäätmete saadetised üldiselt keelatud, välja arvatud juhul kui sihtriik on selleks eraldi loa andnud. Väljaspoole EL ja EFTA riike on kõrvaldamiseks mõeldud jäätmete vedu täielikult keelatud. Selliste jäätmete veoks tuleb iga saadetis eraldi registreerida ja lubade taotlemine, läbiviimine ja seotud järelevalve kujutab suurt koormust nii ettevõtetele, kelle tegevuse käigus jäätmed tekivad kui Keskkonnaametile, kes loataotlusi läbi vaatab ja jäätmesaadetiste üle järelevalvet

teostab. Samuti on sihtriigil alati õigus keelduda jäätmesaadetiste sisseveost. Seetõttu on ülioluline, et Eestis säiliks võimekus ohtlike jäätmete kõrvaldamiseks.

Tagamaks riigi kohustused seoses ohtlike jäätmete käitluse korraldamisega ning arvestades, et Kliimaministeeriumi 2025.a eelarves puuduvad vahendid AS-le ALARA investeeringu- ja tegevustoetuse andmiseks Vaivara OJKK täiendava ladestusala rajamiseks, taotleme raha eraldamist Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisest reservist, mis tegevuspõhises eelarves jaguneb tulemusvaldkonda „Elukeskkond, liikuvus ja merendus“, elukeskkonna ja ringmajanduse programmi ning programmi tegevusse „Ringmajanduse korraldamine“.