



Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee *

05.11.2024 *

Meie 13.12.2024

r 1-4/24/5287,
KLIM/24-1102/-1K *
nr 1.1-11/4907-2

Jäätmeseaduse ja pakendiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus

Austatud taristuminister

Rahandusministeerium kooskõlastab jäätmeseaduse ja pakendiseaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) järgmiste märkustega.

- 1) Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatakse jäätmeseaduse (edaspidi *JäätS*) § 1 lõikega 5¹, millega soovitakse anda saarelistele omavalitsustele riigihangete seaduses (edaspidi *RHS*) sätestatud sisetehingu piiranguteta kasutamise võimalus, kuid sätte sõnastus jätab vastupidise mulje. Palume sõnastada säte nii, et ei oleks mitmeti mõistetavust saarte KOV-ide korraldatud jäätmeveo riigihangetele RHS § 12 kohaldumise osas.
- 2) Kuigi sisetehingu piirang on iseenesest kooskõlas EL õigusega ja EL kohtu praktikaga, palume täiendada seletuskirja eelnõu § 1 punktiga 3 lisatava JäätS § 1 lõike 5¹ osas.

Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika kohaselt ei ole riigihanke direktiivides sätestatud erandite kasutamisele siseriiklikult piirangute või lisatingimuste seadmine keelatud (vt näiteks EKo 3.10.2019, C 285/18, Irgita, p 48). Samas tuleb kitsenduste seadmisel järgida selliseid põhimõtteid nagu võrdne kohtlemine, diskrimineerimiskeeld, vastastikune tunnustamine, proportsionaalsus ja läbipaistvus. Lähtudes nimetatud kohtulahendis toodud seisukohast peaks eelnõu seletuskiri sisaldama põhjendusi, miks on piirangud sisetehingule konkreetsetes valdkonnas vajalikud, põhjendused peaks seostuma teenuse avamisega konkurentsile, järjepidevuse, kõrge kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamise eesmärgiga.

Eelnõu seletuskirjas on küll selgitatud, miks peab sisetehingut lubama, kuid puuduvad selgitused erandi kasutamise piiramise vajaduse kohta. Lugejale jääb selgusetuks, miks ei või KOV üksused seaduses loetletud teenuste tagamiseks pöörduda esimese valikuna oma ettevõtte poole, kui selline eksisteerib, vaid peavad läbi viima hankemenetluse ning üksnes riigihanke nurjumise korral võivad oma vahenditega teenuse osutamise korraldada.

Samuti tuleks esitada selgitus, miks on erandi kasutamise kitsendus KOV üksuste suhtes proportsionaalne abinõu.

- 3) Lisaks juhime sisetehingu kohaldamise puhul tähelepanu, et vältimaks võimalikku riigiabi, tuleks ka sisetehingut kohaldada turutingimustel. Vastavalt [Euroopa Komisjoni teatise riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses](#) (edaspidi *riigiabi mõiste teatis*) punktile 14 ei välista turu sulgemine (sisetehing) majandustegevust, kuid kui tehing tehakse turutingimustel, siis puudub eelis jäätmeveo teenuse osutajale. Eelis on üks riigiabi olemasolu kriteeriumidest, kuid kui vähemalt üks riigiabi kriteeriumidest on täitmata, siis pole tegemist riigiabiga. Eelise kohta on rohkem infot riigiabi mõiste teatise osas 4.1 ja turutingimustel tehingu kohta riigiabi mõiste teatise osas 4.2.

Palume võimalikku riigiabi sisetehingu puhul analüüsida ka seletuskirjas.

- 4) Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse JäätS § 12 lõigetega 4 ja 5, millega nähakse ette toetus omavalitsustele, kes täidavad olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu, kui selleks on raha riigieelarves olemas.

Kuigi toetame plaani reguleerida toetuste maksmist valdkonna eriseadusega, ei saa eelnõus pakutud sõnastusega nõustuda.

JäätS § 12 lõike 3 kohaselt toetab riik jäätmehoolduse arendamist riiklike toetusprogrammide kaudu, täpsemat regulatsiooni JäätS-s pole. Riigieelarve seaduse (edaspidi *RES*) § 53¹ lõike 1 kohaselt kehtestab minister määrusega tingimused ja korra ministeriumi valitsemisala vahendite arvelt riigisisese toetusprogrammi elluviimiseks, toetusprogrammist vahendite saamiseks ning saadud vahendite kasutamiseks, kui nimetatud tingimused ja kord ei tulene muust õigusaktist. Lisaks sätestab RES § 50 KOV-idele juhtumipõhise toetuse regulatsiooni. Eelnõus pakutud sõnastusest aga ei ole aru saada, mis toetusega tegemist on - kas investeeringutoetus, tegevuskuludeks antav toetus või sihtfinantseerimine, millele kohalduvad erinevad nõuded. Pole selge, kes, millal, mis korras ja ulatuses toetuse andmise otsustab ja kuidas on tagatud toetuse andmise ühetaolisus, otstarbekus, läbipaistvus ja taotlejate võrdne kohtlemine. Kui ühel aastal on vahendid eelarves olemas, aga järgmisel mitte, siis sõltub toetuse saamine ka sihtarvu täitmise aastast?

RES § 53¹ lõike 1 mõttest tulenevalt peaksid vastavad toetuse andmise sätted sisalduma valdkonna seaduses, kui selline seadus eksisteerib. Teeme ettepaneku sõnastada vastav säte selliselt, et ministrile antakse volitusnormiga õigus kehtestada toetuse andmise tingimused. Toetuse andmine võiks olla taotlusvoorudega ja taotlusvoor avatakse ainult siis, kui raha on riigieelarves ette nähtud.

- 5) Eelnõu § 1 punktiga 9 muudetakse JäätS § 26⁹ lõiget 1, kus viidatakse JäätS § 117 lõikele 2¹, mis aga eelnõuga tunnistatakse kehtetuks ja seletuskirja kohaselt esitatakse see säte uuesti JäätS § 26¹ lõikena 1⁵.
- 6) Eelnõu § 1 punktiga 11 täiendatakse JäätS § 31 lõikega 3¹, mille kohaselt paber- ja kartongpakendijäätmed kogutakse koos paberi- ja kartongijäätmetega. Paberi ja kartongi kogumine koos pakendiga tekitab olukorra, kus enam ei saa kindlaks teha, kas sihtarvud on paber- ja kartongpakendi osas täidetud. Lahenduseks on pakutud, et jäätmeuuringus

tehakse kindlaks muu paberi ja kartongi maht jäätmetes vs paber- ja kartongpakendi maht ning selle alusel saab aru, kas sihtarv on täidetud. Leiame, et see on väga kaudne meetod ja selle alusel ei ole kindlasti võimalik konkreetseid juhtusid maksustada, kui arvestuslikult sihtarv täitmata jääb.

- 7) Eelnõu § 1 punktiga 30 täiendatakse JäätS-t §-ga 66¹, milles kasutatakse läbivalt väljendit „KOV korraldab jäätmehoolduskulu kogumise“. Palume kaaluda sõnastuse parandamist selliselt, et KOV ei kogu kulu, vaid kogub informatsiooni tehtud kulude kohta, kulusid kaetakse vmt.
- 8) Sama punktiga lisatava JäätS § 66¹ lõikes 10 sätestatakse, milleks jäätmevaldajalt kogutud jäätmehoolduskulude katteks kogutud raha kasutada võib. Juhime tähelepanu, et sihtotstarbe kehtestamisel KOV-ile laekuvatele tuludele, peab riik arvestama ka KOV-ile seatud piirangu kontrollimise vajadusega, sellega kaasneva kulu ning töökoormusega.
- 9) Sama punktiga lisatavates JäätS § 66¹ lõigetes 14 ja 15 sätestatakse jäätmehoolduskulude määramise ja rakendamise aruande koostamise ja avaldamise kohustus. KOV teeb igal aastal enesekontrolli ja avaldab selle tulemused oma veebilehel hiljemalt järgmise aasta esimese kvartali lõpuks. Palun täiendavalt selgitada, millist eesmärki aruandlus täidab ja milline on selle aruandluse kasutajate sihtgrupp ning kuidas tagatakse avaldatud andmete korrektsus.
- 10) Sama punktiga lisatava JäätS § 66¹ lõike 18 kohaselt võib KOV üksus jäätmevaldaja üle arvestuse pidamise ja vajalike andmetega arve esitamise jäätmevaldajale korraldada ka korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja kaudu halduslepingu alusel. Juhime tähelepanu, et halduslepingu sõlmimisele kohalduv halduskoostöö seaduse (edaspidi *HKTS*) §-s 13 sätestatud kord. Selle lõike 4 järgi ei kohaldata halduslepingute suhtes RHS 8. (vaidlustamine) ja 9. (järelevalve) peatükis sätestatud. Kui ühes hankes sõlmitakse kaks lepingut, millele teatud ulatuses kohalduvad erinevad menetlusnormid, tuleks seda seletuskirjas selgitada, et KOV üksused oskasid erisusi tähele panna. Teine variant on kaaluda, kas saaks kõnealuse lepingu vormi lahtiseks jätta. Näiteks on Riigikohus lahendis 3-20-1313 (p 35) leidnud, et avalikke ülesandeid võib üle anda ka tsiviilõigusliku lepinguga, kui on täidetud HKTS § 3 lõikes 4 sätestatud kriteeriumid.
- 11) Eelnõu § 1 punktiga 31 muudetava sätte tekstis on sõnad puudu ja sisu jääb arusaamatuks.
- 12) Eelnõu § 1 punkti 60 kohta (JäätS § 119⁸) antud selgituse järgi (seletuskirja lk 46) on Keskkonnaametil volitus kontrollida ka riigihanke alusdokumentide vastavust JäätS nõuetele. Juhime tähelepanu, et pärast pakkumuste esitamist ei ole võimalik enam riigihanke alusdokumente muuta. Kui puudused tuvastatakse pärast hankelepingu sõlmimist, ei mõjuta see hankelepingu kehtivust. Seega, kui haldusjärelevalve teostaja soovib sekkumisele kiiremat mõju, tuleb kontroll teostada enne pakkumuste esitamise tähtaega.
- 13) Üldise märkusena riigihangete kohta märgime veel, et seletuskirjas on kohati kasutatud sõna „hange“ termini „riigihange“ asemel. Selguse huvides palume asendada läbivalt „hange“ terminiga „riigihange“.

- 14) Eelnõuga muudetakse erinevaid tasude määrasid. Palume selgitada, kas on kaalutud tasumäärade seadmiseks volitusnormi andmist rakendusakti tasandile, et tagada suurem paindlikkus vajadusel tasumäärade muutmiseks.
- 15) Eelnõuga nähakse ette jäätmekäitluskulude suurenemine ja sellega kaasnev illegaalse tegevuse (lõkkes jäätmete põletamine, metsa alla viimine jms) riski tõus. Palun täpsemalt mõjude analüüsis selgitada jäätmekäitluskulude kasvu prognoos jäätmevaldajatele ning hinnata sellest lähtuvalt illegaalse tegevuse kasvu riske ja vajadusel näha ette maandamismeetmed.
- 16) Eelnõuga kehtestatakse väga ulatuslik täiendav aruandluskohustus. Kehtestatakse kommunikatsiooniplaanide avalikustamise kohustus, jäätmearuandluse esitamine aasta asemel korra kuus, jäätmete saatekirjad enne vaid ohtlikel jäätmetel, nüüd kõigil, jäätmearuanne. Koalitsioonilepingu üks eesmärke oli halduskoormuse vähendamine ja seetõttu tuleks väga hoolikalt hinnata, kas täiendava aruandluse kehtestamine on vältimatult vajalik, mis selle täitmise kulu on ja mis sellest tõusetuv tulu. Lisaks palume silmas pidada, et kehtestatud nõuete täitmisele tuleb tagada kontroll.
- 17) Eelnõu §-ga 3 täiendatakse keskkonnatasude seaduse (edaspidi *KeTS*), sätestades üheks keskkonnakasutuse viisiks ka jäätmete põletamine energia saamise eesmärgil. JäätS § 28¹ lõike 2 kohaselt on korduskasutuseks ettevalmistamiseks ja ringlussevõtuks liigiti kogutud jäätmeid keelatud põletada, välja arvatud jäätmed, mis tekivad liigiti kogutud jäätmete töötlemisel ning mille puhul on põletamine jäätmehierarhia kohaselt keskkonna jaoks parim lahendus. Eelnõu ja JäätS koosmõjus ei ole võimalik üheselt aru saada, kas liigiti kogumise käigus kogutud segaolmejäätmed loetakse liigiti kogutud jäätmeteks, mida ei või põletada, või hõlmab liigiti kogumise mõiste vaid kõiki teisi kogutud jäätmeid, välja arvatud segaolmejäätmeid, ning segaolmejäätmeid võib põletada. Palume eelnõus täpsustada, et olmejäätmete liigiti kogumise käigus kogutud segaolmejäätmed ei ole liigiti kogutud jäätmed ning nende põletamine on lubatud.
- 18) Eelnõu § 3 punktiga 9 täiendatakse KeTS-i saastetasu rakendamiseega jäätmete energiakasutusel. Eelnõuga lisatava KeTS § 18¹ lõike 2 kohaselt „saastetasu rakendatakse, kui energiakasutuse otstarbel põletatakse tavajäätmeid, välja arvatud puidujäätmed“. Juhime tähelepanu, et „puidujäätmed“ ei ole seaduses defineeritud, kuid seletuskirjas (lk 71) on siiski selgitatud, mis need oleksid. Soovitame tuua definitsiooni ka eelnõusse.
- 19) Seoses saastetasu välistusega puidujäätmete põletamisele tekib kahtlus, kas puidujäätmete põletajad saavad eelise võrreldes teiste saastetasu maksjatega, kui nad ei pea saastetasu maksma (uue KeTS § 20¹ kohaselt oleks saastetasu määrad jäätmete energiakasutusel (v.a. puidujäätmed) 50-60 eurot/tonn). Seletuskirjas on mainitud, et puidujäätmeid põletatakse kaugküttekattlamajades ning puidutööstuste kuivatites ja kattlamajades. Seetõttu on vajalik seletuskirja täiendada riigiabi analüüsiga, miks erisus saastetasu maksmisest ei ole riigiabi puidujäätmete põletajatele, sh kas tegemist võib olla valikulisusega. Valikulisust kui riigiabi olemaolu veel ühe kriteeriumi kohta on selgitused riigiabi mõiste teatise osas 5. Täpsemalt on riigiabi teatise punktides 127 ja 128 kirjutatud, et maksuvabastuste puhul tuleb valikulisust hinnata kolmejärgulise analüüsiga: võrdlussüsteem, erand võrdlussüsteemist, põhjendatus võrdlussüsteemi olemuse ja üldise ülesehitusega (vt rohkem riigiabi mõiste teatise punktid 132 -141).

20) Eelnõu § 3 punkti 10 puhul tekitab kahtlust ka uues KeTS §-s 20¹ toodud erinevad saastetasu määrad „tavajäätmete sortimisjäätmetele“ (50 eurot/t) ja „tavajäätmetele“ (60 eurot/t) – ka siin võib olla tegemist eelise ja valikulisusega (kokkuvõttes riigiabiga) „tavajäätmete sortimisjäätmete“ põletajatele, kelle saastetasu määr on väiksem. Seletuskirjas on küll põhjendatud, miks see nii on, kuid mitte riigiabi vaatest. Seetõttu tuleks ka selle erisuse kohta lisada seletuskirja riigiabi analüüs.

Kui riigiabi välistada ei saa, siis on vajalik leida sobivad riigiabi reeglid abi andmiseks ning neile tuleb viidata ka eelnõus.

21) Lisaks tuleneb viidatud punktist, et jäätmete energiakasutuse tasu ei rakendata ohtlike jäätmete energiakasutuse korral. Ohtlike jäätmete energiakasutuse vabastamine energiakasutuse tasu maksmise kohustusest tekitab motivatsiooni asendada tavajäätmete energiakasutus ohtlike jäätmete energiakasutusega ning töödelda tavajäätmed ohtlikeks jäätmeteks. Eelnõuga pakutud oluline maksuerisus (50-60 €/t) loob selleks majandusliku aluse. Kui tavajäätmete energiakasutuse asendamine ohtlike jäätmete energiakasutusega ei ole eelnõu tegelik eesmärk, siis teeme ettepaneku alandada tavajäätmete ja ohtlike jäätmete energiakasutuse tasude erinevust, alandades näiteks tavajäätmete sortimisjäätmete energiakasutuse tasu määra (eelnõu § 3 punktiga 10) kavandatud 50 €/t asemel 20-30 €/t. Kui tavajäätmete ja ohtlike jäätmete põletamise tasu erinevus on vahemikus 20-30 €/t, siis ei ole investering ohtlike jäätmete energiakasutusse enam atraktiivne.

22) Lisaks toob KeTS täiendamine kavandatud sõnastuses kaasa saastetasu maksmise kohustuse ka nende jäätmete energiakasutusel, mis ei ole seotud Eesti päritolu olmejäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmisega. Eelkõige puudutab see imporditud jäätmekütuseid, mille energiakasutus Eestis muutub kavandatud eelnõu vastuvõtmisel konkurentsivõimetuks ning tuleb lõpetada. See vähendab jäätmete energiakasutuse abil teenitud lisandväärtust Eestis ning vähendab kõige odavama soojusenergia tootmist Eestis. Seejuures on oluline, et tekkiv majanduslik kahju ei aita kuidagi kaasa olmejäätmete ringlussevõtu eesmärkide saavutamisele Eestis.

Kuna eelnõu eesmärk on Eesti päritolu olmejäätmete ringlussevõtu edendamine, siis ei ole asjakohane piirata eelnõuga imporditud jäätmete energiakasutust Eestis. Sellest tulenevalt teeme ettepaneku muuta eelnõu § 3 punktis 9 pakutud KeTS §18¹ lõike 1 sõnastust järgmiselt: „*Saastetasu rakendatakse, kui Eesti päritolu jäätmeid põletatakse energiakasutuse otstarbel*“.

23) Eelnõu seletuskirja lisa 1 toodud mõjuanalüüsis on mitmel pool nimetatud, et Kliimaministeerium on välja töötamas toetusmeetmeid erinevate eelnõuga seotud kulude katmiseks. Palume mõjuanalüüsi täiendada, tuues välja kõikide analüüsis mainitud toetusmeetmete võimalikud katteallikad, mille arvelt on plaanis neid toetusi rahastada. Lisaks palume välja tuua, millistest allikatest kaetakse jäätmearuandluse infosüsteemi PISTRİK arenduskulud.

24) Palun täpsustage Euroopa Liidu sihttasemetest rangemate sihttasemete määramise vajadust pidades silmas, et igaks juhuks seatud rangemad sihttasemed võivad soodustada ebaõigete andmete esitamist ning suurendavad investeerimisvajadust, mis võib asjatult suurendada jäätmekäitluse kulu jäätmevaldajatele. Seatud sihttasemed peaksid olema põhjendatud, nii kõrged kui vajalik ja nii madalad kui võimalik.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi
rahandusminister

Karoli Niilus 5885 1381

karoli.niilus@fin.ee

Kaupo Raag 5885 1386

kaupo.raag@fin.ee

Maris Kalda 5885 1434

maris.kalda@fin.ee

Rando Kängsepp 5982 5053

rando.kangsepp@fin.ee

Madina Talu 5885 1418

madina.talu@fin.ee

Velda Buldas 611 3622

velda.buldas@fin.ee

Agnes Peterson 58851301

Agnes.Peterson@fin.ee